

جامعة الجزائر "بن يوسف بن خدة"
كلية الحقوق

تسيير المرفق العام و التحويلات الجديدة

مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق
(فرع : الدولة و المؤسسات العمومية)

- قدمت من طرف الطالبة : ضريفي نادية
- تحت إشراف الدكتورة : سعاد غوتي

لجنة المناقشة:

- 1- الأستاذ: أبو حميدة عطاء الله.....رئيسا.
- 2- الأستاذة: غوتي سعاد.....مقررا.
- 3- الأستاذ: خلوفي رشيد.....عضوا.

السنة الجامعية 2007/2008.



.

“

”

.

.

.



. " "

. " " " " "

. :

. " "

. " " " " " " "

. " " " " " " " " " " "

. " "

. " "

. " "

. " "

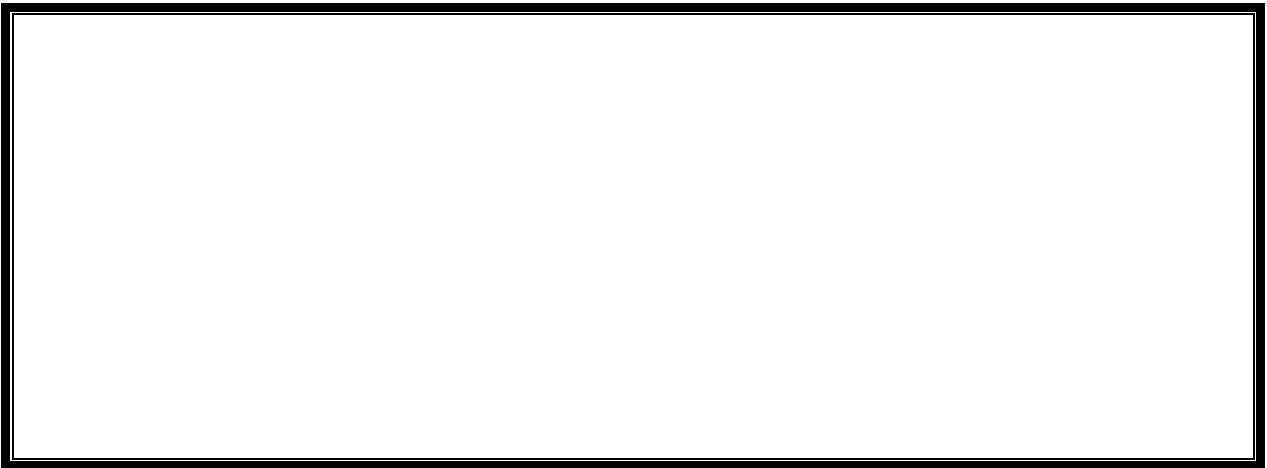
. " "

. " "

. " "

. " "

. " "



المرفق العام هو وسيلة في يد الدولة لتنفيذ الخدمة العمومية، هدفه الأساسي تلبية الحاجات العامة، فللمرفق العام علاقة مباشرة بالمواطنين، وقد كان المرفق العام محور القانون الإداري والدولة بصفة عامة، حتى أن مدرسة المرفق العام في فرنسا عرّفت الدولة بمثابة جسم خلاياه المرافق العامة¹.

- و لا يوجد تعريف دقيق محدد للمرفق العام، فهو مفهوم معقد² وقد حاول العديد من الفقهاء تعريفه:
- فقد عرّفه **العميد دوجي** بأنه " الأنشطة التي يجب أن تضمن وتضبط وتراقب من طرف الحكومة بسبب طبيعتها والتي يمكن تحقيقها بتدخل كلي للدولة"³.
 - و عرّفه **الأستاذ هوريو**: "المرفق العام هو منظمة **organisation** تجمع مجموعة من العناصر: البشرية المادية، المالية، والقانونية"⁴.
 - بعد الحرب العالمية سنة 1953 أعطى **الأستاذ أندري دي لوبادار** هذا التعريف: "المرفق العام هو مجموعة من أنشطة الهيئات التي تستهدف المنفعة العامة"⁵.
 - و عرّفه **الأستاذ ريفيرو**: "نشاط يهدف إلى تحقيق الصالح العام"⁶.
 - و عرّفه **الدكتور طعيمة الجرف**: "نشاط تتولاه الإدارة بنفسها أو يتولاه فرد عادي تحت توجيهها ورقابتها وإشرافها بقصد إشباع حاجة عامة للجمهور"⁷.
 - كما يعرفه **الدكتور نواف كنعان** بأنه "مشروع يعمل بانتظام واطراد تحت إشراف شخص عمومي وبأسلوب السلطة العامة، إذا كان يشبع حاجة عامة مع خضوعه لنظام قانوني معين"⁸.
 - و عرّفته **محكمة العدل الأردنية (تعريف موسع)**: "هو حاجة جماعية بلغت من الأهمية مبلغا يقتضي تدخل الحكومة، لكي توفرها للأفراد باستخدام وسائل القانون العام سواء كان الأفراد يستطيعون بوسائلهم الخاصة إشباع تلك الحاجة أو لا، أي أن العنصر الأساسي في المرفق العام هو ضرورة وجود خدمة عامة يهدف المشروع إلى إدارتها من طرف الحكومة مباشرة أو بواسطة ملتزم تحت إشرافها"⁹.
- وإذا أردنا تعريف المرفق العام كما يقول **الأستاذ أحمد محيو** يمكن اعتماد معياريين:

¹ - د/ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1999، ص 05.

² - Jacques chevalier, le service public : regards sur une évolution, la revue AJDA , n° spécial sur le service public, 1997, p 10.

³ - Jean-louis de corail, l'approche fonctionnelle du service public : sa réalité et ses limites, la revue AJDA, n° spécial sur le service public, 1997, p 20.

⁴ - ibid,p 20.

⁵ - ibid,p 20

⁶ - د/ مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، مأخوذ من الموقع www.ao-academy.org/library 2007-07-11، ص 01.

⁷ - نفس المرجع. ص 01.

⁸ - د/ نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2006، ص 317.

⁹ - نفس المرجع، ص 317.

- **المعيار العضوي:** يقصد بالمرفق العام الإدارة بشكل عام والمؤسسة الإدارية، فحيث توجد مؤسسة إدارية

يوجد مرفق عام.

- **المعيار المادي:** كل نشاط يهدف لإشباع مصلحة عامة، فهو يختلف عن النشاط الخاص، فهذا الأخير تحركه الأرباح¹⁰.

تختلف طرق تسيير المرفق العام حسب طبيعة النظام، كما تختلف حسب طبيعة كل مرفق عام فالنظافة العمومية أو الحالة المدنية تختلف عن تسيير الكهرباء أو المياه أو حتى الأسواق العمومية. تنوع المرافق العمومية فرض وجعل من الطبيعي تنوع طرق تسيير المرفق¹¹ من جهة و لتواكب نوع النظام وكذا تحول الإطار العام من جهة أخرى، فكل نوع تناسبه طريقة تسيير معينة، فهناك مرافق لا يمكن أن تتخلى عنها الدولة نظرا لخصوصيتها وطبيعتها المتميزة ومرافق قابلة للتفويض جزئيا أو حتى التخلي عنها كليا عن طريق الخوصصة الكلية؛ أي أن أشخاص القانون الخاص هم الأقدر على تسييرها بأكثر فعالية، لهذا تعددت طرق تسيير المرفق العام.

وإذا كان متفقا عليه أن التسيير الكلاسيكي كان يعتمد تسيير المرافق العمومية من طرف الدولة أو الجماعات المحلية، لكن عجزها وعدم استطاعتها السيطرة على جميع المرافق فرض إيجاد مؤسسات عمومية تقوم على مبدأ التخصص في تسيير المرفق العمومي وتضمن نوعا من الاستقلالية والفعالية. والتحولت الجديدة التي فرضها النظام المتبع بعد 1989 خاصة التي مست الجوانب السياسية والاقتصادية والتي انعكست بالضرورة على الدولة ومؤسساتها وكذا علاقاتها بالمواطن في ظل تزايد حاجياته وكذا ضرورة توفيرها بكل فعالية ونوعية أحسن، و بحثا عن المردودية التي أصبحت من أهداف و نتائج التحولات في محاولة للتقليل من العجز الذي تعرفه المرافق العامة لكن مع ضمان خدمة عمومية في المستوى المطلوب و التي تواكب الانفتاح و الإيديولوجية الجديدة، في وقت أصبحت كل المرافق العامة مدعوة لتحقيق مردودية مالية حتى و إن كانت تمس مجالات حساسة كالتربية و الصحة.

إن هذه التحولات في محاولة للتكيف وإعادة التوقيع فرضتها عوامل خارجية على غرار العولمة واقتصاد السوق وما يملئانه من رهانات تتمثل في فعالية و مردودية النشاط العمومي والمرفق العام بصفة خاصة، كما فرضتها عوامل داخلية خاصة بالجزائر، منها التحول السريع من دولة اشتراكية إلى نظام أكثر انفتاحا وضرورة قياس الفعالية و ضمان خدمة عمومية جيدة ترقى إلى مستوى عال خاصة بنمو

¹⁰ - د/ أحمد محيو (ترجمة: محمد صاصيلا)، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985،

ص 430.

¹¹ - الأستاذ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني: النشاط الإداري)، مطبعة SARP، الطبعة الأولى، الجزائر، 2004، ص 154.

الوعي المدني لدى المواطنين وشيوع ثقافة الديمقراطية والتشارك، الذي شكل ضغطا على الهيئات العمومية.

لهذا واكب هذا التطور محاولة إصلاح مؤسساتي يخص مباشرة المرافق العامة في حد ذاتها وحتى طرق تسيير المرفق العمومي في محاولة تفعيل دور القطاع الخاص، وبذلك الانتقال من القرارات التنظيمية ذات العلاقة المزدوجة إدارة- مواطن للتحويل إلى طريقة أكثر تعقيدا وهي علاقة ثلاثية الأبعاد إدارة خواص- مواطن، وإن كانت هذه الطريقة موجودة لكن تفعيلها والعمل بها اخذ منحى آخر في إطار التحولات والبحث على أكثر مردودية للمرفق العام و تحسين الخدمة العمومية.

يكتسي موضوع المرفق العمومي أهمية بالغة فيّعد محور القانون الإداري، بل حتى أن هناك من يعرف القانون الإداري بأنه قانون المرافق العامة، ولأنه من المعروف مرونة القانون الإداري، فإنه من الضرورة معرفة مدى تأثير أي تحول اقتصادي أو سياسي على تسيير هذا الأخير، ومدى مطابقة تسيير المرافق العمومية للحياة العامة والحاجات المتزايدة والمتطورة للمواطنين وضرورة التحسين الدائم للخدمة العمومية، خاصة في إطار النقائص الملاحظة على الطرق الكلاسيكية لتسيير المرفق، سواء التسيير المباشر الذي سنحاول إثبات عجزه على السيطرة على المرافق العمومية في ظل التزايد المستمر لها مع تزايد تدخل ودور الدولة، وحتى لجوء الدولة لتسيير المرافق عن طريق المؤسسات في إطار التخصص للوصول إلى أكثر فعالية، لكنه أثبت عجزه كذلك، مما يطرح ضرورة إصلاح المرافق العامة في ظل أن الدولة لا تستطيع التخلي عن جميع المرافق العامة للخواص بل هناك مرافق بطبيعتها غير قابلة للتفويض، مما يفرض الإصلاح ومحاولة تحسين الخدمات التي تقدمها.

لكن بالمقابل فرضت التحولات الجديدة الاعتماد على طرق أكثر فعالية وذات مردودية لتسيير المرافق العامة أثبتت فعاليتها في أكثر من بلد، فكيف سائر تسيير المرفق العام التحولات الجديدة في إطار تعاقدية ذي علاقة ثلاثية تطرح علاقات جديدة ومناهج جديدة في محاولة تحسين الخدمة العمومية، ومن هنا تظهر الأهمية الجلية لمعالجة موضوع تأثير التحولات الجديدة على طبيعة المرفق العام وكذا طرق تسييره.

تعددت المبررات التي جعلتنا نتناول الموضوع، منها الذاتية ومنها الموضوعية، و أهمها ارتباطنا بالقانون الإداري، و موضوع المرفق العام وطرق تسييره، وربما هو اهتمامنا الدائم بمرونة القانون الإداري ومحاولة إثبات مدى المرونة جعلنا نختار موضوع المرفق العمومي وإثبات مدى مرونته ومدى تأثير أي تحول اقتصادي وسياسي على المرفق وطرق التسيير وعلى الخدمة العامة.

و محاولة إدراك علاقة إدارة- مواطن بمفهوم جديد؛ أي إدخال طرف ثالث في هذه العلاقة وهو القطاع الخاص، و محاولة دراسة مدى تأثيره على نوعية الخدمة.

و كذلك عدم التطرق لموضوع كامل شامل يتضمن تسيير المرفق بصفة عامة، حيث أن الإدارة حافظت على التسيير الكلاسيكي، وأوجدت طرقا جديدة سأحاول دراسة مدى فعالية كل الطرق وكذا محاولة البحث عن التكامل بينها حسب تنوع طبيعة كل خدمة عمومية.

و ملاحظتنا الدائمة لعدة مرافق تسيير من طرف خواص لكنها تستهدف الخدمة العمومية، مما دفعني للبحث عن الطريقة القانونية لذلك، خاصة في ظل تناقض المصالح (المنفعة العامة، الأرباح) بين المرافق العامة والخواص، وكذا تزايد الإعلانات في الجرائد حول منح الامتيازات، مما استهوانا لهذه الدراسة وحتى ملاحظتنا لعدة مصطلحات مثل عقود الامتياز، عقود التسيير، عقود ال"BOT" جعلنا نتساءل هل هي طرق جديدة لتسيير المرفق العام أم تخلي عن المرفق العام؟ مما جعلنا نركز على التحولات الجديدة لتسيير المرفق العمومي.

إن الهدف من هذه الدراسة هو التطرق لطرق تسيير المرفق العام ومدى تأثير التحولات الجديدة سواء الداخلية أو الخارجية على تسييره، سواء بضرورة تحديث المرافق العامة من خلال الإصلاح أو تفعيل طرق تسيير جديدة والهدف طبعاً هو تحسين أداء المرافق العامة والخدمة العامة في ظل تزايد الوعي المدني وتزايد دور الدولة.

كما أن التحولات الجذرية التي عرفتها الجزائر بعد سنة 1989 تستوجب الوقوف عندها بالدراسة والتحليل وهذا إسقاطاً على المرافق العامة وعلى نوعية الخدمة العامة.

يعتمد الباحث على عدة مناهج للوصول إلى التحقق من الفرضيات التي يقدمها، وسنحاول في هذا البحث الاعتماد على المنهج التاريخي من خلال دراسة التطور التاريخي لطرق تسيير المرفق العام، وكذا على المنهج التحليلي النقدي من خلال دراسة مختلف طرق تسيير المرفق والنقائص والانتقادات الموجهة لكل طريقة في محاولة للوصول إلى الطريقة الأنجع في تسيير المرفق العام.

و سنعتمد كذلك على المنهج المقارن من خلال المقارنة بين مختلف الطرق وكذا محاولة دراسة مقارنة لبعض النماذج التي أثبتت فعاليتها.

و الإشكالية التي سنحاول معالجتها من خلال البحث:

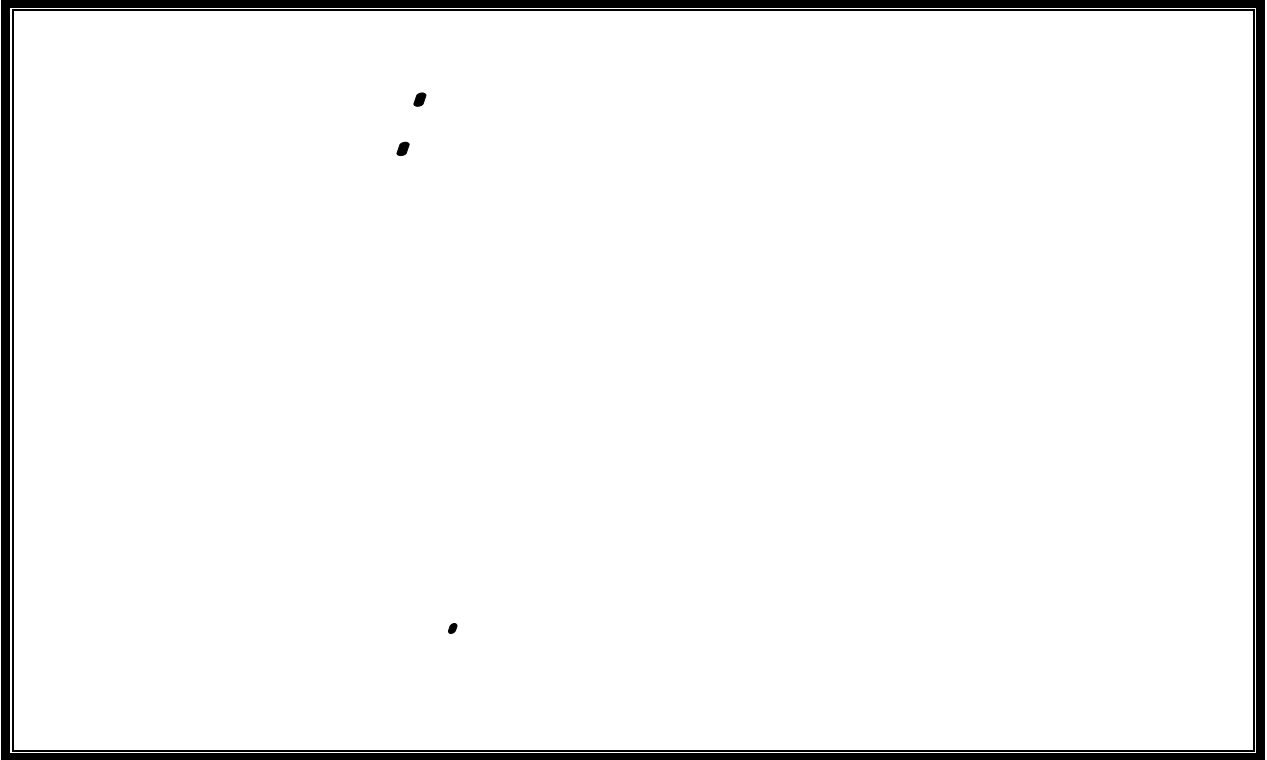
ما مدى تأثير التحولات الجديدة التي تعرفها الجزائر على تسيير المرفق العمومي؟ و إلى أي مدى وفقت بين هدف المر دودية و المصلحة العامة؟

و تتضمن التساؤلات الفرعية التالية:

* ما مدى فعالية الطرق الكلاسيكية لتسيير المرفق، وكيف يمكن تفعيلها دون التخلي عنها، أي كيف يمكن إصلاحها وتحسين الخدمة العمومية؟

* كيف أثرت التحولات الجديدة على طرق تسيير المرفق العام، وهل الطرق الجديدة لتسيير المرفق العام ترتقي فعلا بالخدمة العمومية، وما مدى فعاليتها، وإلى أي مدى نجحت في الاستجابة لمتطلبات المرتفقين؟ وإلى أي مدى وفقت بين المردودية و المصلحة العامة؟

على ضوء هذه الإشكالية والتساؤلات الفرعية سنحاول دراسة و تقييم التسيير الكلاسيكي للمرفق العام (التسيير المباشر، التسيير عن طريق المؤسسة العمومية) و ضرورة إصلاحه للوصول للفعالية وتحسين نوعية الخدمة العمومية و المردودية في الفصل الأول و في فصل ثاني و مواكبة للتحولات الإيديولوجية و الإنفتاح السياسي و الإقتصادي و بحثا عن المردودية سنتناول تفويض المرفق العام كوسيلة جديدة و مسايرة للتحولات الجديدة التي تعرفها الجزائر من خلال تعريفه و إعطاء أهم التجارب الناجحة في مجال " تفويض المرفق العام "، ودراسة و تقييم تفويض المرفق في الجزائر المجسد أساسا في الإمتياز من خلال تطور النصوص القانونية و تطور المفاهيم تماشيا مع التحولات



تنشئ الدولة وتسير المرفق العام، ولما كانت الدولة هي مصدر إنشاء المرافق العامة عن طريق القوانين والتنظيمات¹² فإنه من المفروض أنها هي المسيرة لها.

لكن هذه المرافق العامة وهذا النوع من التسيير أثبت عجزه و بحثه عن المردودية الإجتماعية فقط مما أنقل كاهل الدولة خاصة مع تعدد أوجه تدخلها وتزايد النفقات ، فلجأت الدولة إلى طريقة يبقى من خلالها المرفق يسير من طرف شخص عام وهي المؤسسات العمومية و لكن في إطار التخصص وبمنحها نوعا من الاستقلالية التي تطمح من خلالها للوصول إلى أكثر فعالية والرقى بالخدمة العمومية.

لكن حتى هذا النوع من التسيير أثبت محدوديته، من خلال اعتماده الدائم على إعانات الميزانية العامة للدولة وفقدان هذه المؤسسات العمومية لاستقلاليتها الكاملة وتحملها كذلك لنقائص التسيير العمومي من بيروقراطية وغيرها.

مما فرض ضرورة إصلاح المرافق العمومية (الإدارات)، والذي كان دائما محور اهتمام السلطات العمومية منذ الاستقلال، لتواكب هذه المرافق العامة التحولات الكبرى التي عرفتها الجزائر خاصة بعد 1989، في محاولة لتحسين الخدمة العمومية المقدمة للمرتفقين و الزيادة من فعالية و مردودية المرافق العامة (الإجتماعية و المالية).

لذلك سنحاول في هذا الفصل التعرض لمحدودية التسيير العمومي للمرفق العام (من طرف شخص عام)، من خلال التعرض للتسيير المباشر (**la régie**) ، والنقائص و الحدود التي يعرفها، وفشل هذا النوع من التسيير في السيطرة على جميع المرافق العامة بتعدد مجالات تدخل الدولة والتخصص الذي عرفه العصر الحديث، مع إعطاء أمثلة عن تخلي الدولة عن مجالات كانت تسيير بطريقة مباشرة سواء لصالح مؤسسات عمومية أو لصالح خواص أو عن طريق خوصصة تسييرها فقط، مما افرز ضرورة إنشاء مؤسسات عمومية (أشخاص عامة) تتسم بالتخصص (مجال محدد للتدخل) والاستقلالية، لكن رغم هذا عرفت نقائص عديدة، وهذا ما سنتناوله في المبحث الثاني.

لنتناول في المبحث الثالث إصلاح المرافق العامة بين الواقع وما يجب أن يكون في انتظار إصلاح شامل، خاصة مع التحول الجذري الذي تعرفه الجزائر و بحثا على أكثر مردودية.

¹² - في حين يلاحظ غياب نص قانوني عام ينظم الإمتياز المحلي، و هو منظم بمجرد تعليمة في الوقت الراهن سيتم التعرض لدراستها لاحقا .

يعتبر المرفق العمومي من أهم أوجه تدخل الدولة في حياة الجماعة من خلال تحقيق المنفعة العمومية و من خلال تقديم خدمات للمواطنين، ويرتبط مدى تدخل الدولة بمفهوم الدولة السائد في كل بلد، أي بمعنى آخر تأخذ كل دولة بقدر متفاوت كل منها وفقا لظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ووظيفة المرفق العمومي لا يستطيع تحقيقها النشاط الفردي بالصورة والشروط التي تراها الإدارة (الدولة).

وقد عرّف المرفق العمومي تقليدياً "بأنه كل نشاط يباشر من طرف شخص عام بقصد إشباع مصلحة عامة"¹³، فتعريف المرفق العام كان مرتبطاً بالدولة، أي هي التي تقوم بتسيير المرفق فهو مرتبط بوجودها وجوداً وعدماً، وهذا نظراً لخصوصية المرفق العام والخدمة العمومية، فهذا النشاط لا يستهوي الخواص بسبب عدم ربحيته، وكذا احتياجاتها إلى نفقات باهظة تخرج عن نطاق القدرة المالية الفردية التي تقوم بها الأشخاص العامة لتحقيق الصالح العام¹⁴.

إذن الأصل أن تسيّر الدولة و الجماعات المحلية المرافق العامة لأنها هي المكلفة بإنشائها وتنظيمها، وبذلك فهي الأقدر على تسييرها (نظراً لخصوصية التسيير العمومي وطبيعة الخدمة والمنفعة العمومية).

لكن مع تطور حجم تدخل الدولة و زيادة المرافق العامة و عدم البحث عن المردودية المالية و الاقتصادية، و تعدد أدوار الدولة جعلها مسيرة فاشلة للمرافق العامة خاصة و أن هدفها الوحيد كان البحث عن المردودية الاجتماعية أي ضمان الخدمة العمومية التي يفشل الأفراد في تقديمها و إهمالها لمقتضيات المردودية الحقيقية .

و تعدد المرافق و الخدمات العامة أثقل كاهل الدولة و لم يسمح بالسيطرة عليها، و بذلك اقتضت ضرورة الفعالية، و توفير خدمات في المستوى المطلوب، التخلي عن التسيير المباشر و تدريجياً لصالح مؤسسات عمومية، سنحاول إعطاء أمثلة عن بعض المجالات التي تخلت الدولة عن تسييرها المباشر في محاولة لتحسين الخدمة العمومية و تخفيف الضغط عن الدولة من جهة أخرى و لما لا البحث عن المردودية المالية دون التخلي عن خصوصية الخدمة العامة.

« la régie » :

سنحاول تقديم و ضبط تعريف التسيير المباشر، و الذي بدوره ينقسم إلى: التسيير المباشر من قبل الدولة و التسيير المباشر من قبل الجماعات المحلية.

¹³ - A.De Laubadère, traité de droit administratif, T01, 08^{ème}ed, L.G.D.J, 1980, p : 06.

¹⁴ - د/ محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص06.

:

ويقصد بالتسيير المباشر للمرفق العام أن تقوم الدولة أو الجماعة المحلية بإدارة المرفق مستعينة بأموالها وموظفيها ومستعملة في ذلك وسائل القانون العام¹⁵.

و سميناه التسيير المباشر لتفريقه عن تسيير الأشخاص ذات الشخصية المعنوية الأخرى سواء العمومية أو حتى الخاصة¹⁶.

ويعرّف كذلك بأنه التسيير المضمون من طرف الجماعة العمومية (دولة- جماعات محلية) بنفسها، بوسائلها الخاصة، لا يملك المرفق العام استقلالية مالية، وليس له جهاز تسيير خاص به، ولا يملك شخصية معنوية مستقلة، وفي حالة نزاع مع الآخرين فإن مسؤولية الجماعة العمومية هي التي تثار¹⁷. وهذه الطريقة هي التي تدار بها المرافق العمومية الإدارية في الوقت الحاضر، وذلك لأنها غير مربحة من جهة، ومن جهة أخرى ترى الدولة أنه من الخطورة التنازل عنها سواء بإخضاعها للتخصيص أو بتوكيلها للأفراد، ففي السابق كانت الدولة تحتكر كل نشاطات المنفعة العامة (سواء الإدارية أو التجارية و الصناعية).

ويخضع التسيير المباشر للمرفق العام للقانون العام فيما يتعلق بتسييره وإدارته وتعيين موظفيه وتحديد مرتباتهم وترقياتهم واختصاصاتهم، كما يخضع لقواعد المحاسبة العمومية؛ فنفقاته وإيراداته تابعة ومتضمنة في الميزانية العامة للدولة أو الجماعة المحلية، وبذلك فهو يخضع لقواعد الميزانية من وحدة وعمومية وسنوية¹⁸، وسيرها وأهدافها مرتبطة بالأهداف العامة للدولة والسياسة العامة للحكومة.

ويقول العميد أحمد محيو: "يعني التسيير المباشر (la régie) عندما يؤمّن تسيير المرفق العام مباشرة من قبل المجموعة العامة (دولة، جماعات محلية) والتي تتولى مسؤوليته، فالإدارة تتصرف بواسطة وكلائها ووسائلها المادية مستعملة أدوات القانون العام (امتيازات السلطة العامة)¹⁹.

و التسيير المباشر هو أقدم طريقة لتسيير المرافق العامة، وتعني تقديم خدمات مباشرة للمجتمع، ويعني أن تتولى الإدارة - سواء كانت إدارة مركزية كالوزارات أو إدارة لامركزية إقليمية كالبلديات- القيام بالنشاط (المرفق العام) بنفسها ولحسابها، فتتولى تنظيم المرفق العام وتشغيله وتعيين موظفيه وتمويله وتحمل مخاطر التشغيل والمسؤولية عن الأضرار التي يسببها المرفق للغير وتدخل في علاقة مباشرة بالمنتفعين بخدمات المرفق العام الذي تديره إدارة مباشرة.

¹⁵ د/ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري (الكتاب الثاني : نظرية المرفق العام و عمال الإدارة العامة) ، دار الفكر العربي، الطبعة العاشرة، 1979، ص 60.

¹⁶ - Amel Aouij MRAD, droit des services publics, E N A centre de recherche et l'études administratives tunis, 1998, p95.

¹⁷ - François Meyer, préparation aux concours, (les modes de gestion des S.A), paris, 2004, p :01.

¹⁸ د/ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص: 60.

¹⁹ د/ أحمد محيو، المرجع السابق، ص: 439-440.

تسيير الجماعة العمومية للمرفق العام شيء طبيعي ويكون ذلك بدءا بتقديرها لأهمية الحاجة العامة، وضرورتها للجماعة، وأنه من المحتم عليها الاضطلاع بالنشاط الذي يقوم على هذا العنصر، وهذا لا خلاف عليه، كما أنه لا يثير جدلا تدخل الدولة بعمالها لإدارة نشاط ما، مستخدمة المال العام الذي خصصته لتمويل المرفق العام في إطار القانون الذي يحكم المال العام مبينا صلاحيات القائمين على أمره واختصاص كل منفذ من ناحيته، محددًا لحقوق و إلتزامات الأفراد المتعاملين معه (متعاونين أو منتفعين). ويحرك الدولة للقيام بهذه المهمة واجبها في تنظيم المجتمع وإشباع الحاجات العامة، التي حددتها الحكومة و قررتها السياسة العامة، حسب إيديولوجيتها وطبيعة نظامها السياسي والاجتماعي.

وقد تهدف المرافق العامة إلى الربح في بعض الأحيان حتى تزيد من موارد الخزينة العمومية²⁰.

والنتائج المترتبة على التسيير المباشر (la régie):

- 01- موظفو المرافق العمومية هم موظفون عموميون يخضعون لقانون الوظيفة العمومية بكل ما يحمله من حقوق والتزامات (الأمر 03-06 وكل النصوص التنظيمية المطبقة له).
 - 02- تعتبر كل أملاك المرفق العام أملاكًا عمومية تخضع لأحكام الدومين العام في التنازل... الخ.
 - 03- القرارات التي تصدرها قرارات إدارية (تنظيمية أو فردية).
 - 04- العقود التي تبرمها عقود إدارية.
 - 05- تسري على أعمالها وتصرفاتها المسؤولية الإدارية.
 - 06- القضاء الإداري هو المختص بالنزاعات المتعلقة بها.
 - 07- تعتمد في تمويلها على الميزانية العامة للدولة أو على ميزانية الجماعة المحلية، بطريقة مباشرة حسب الإطار الإداري الذي تنتمي إليه (وزارة، بلدية، ولاية).
 - 08- تخضع لقواعد المحاسبة العامة وللرقابة على المالية العمومية (المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة، المراقب المالي.....).
- ويخص عادة هذا النوع من التسيير المرافق التقليدية خاصة منها الإدارية وحتى الصناعية والتجارية، فمثلا قبل إنشاء الديوان الوطني للتطهير 'ONA' التي هي عبارة عن "EPIC" كانت وزارة التجهيز والتهيئة العمرانية هي المكلفة بنشاط التطهير، في تونس أنشئ 'ONA' سنة 1974. ويقوم بالاستغلال المباشر كلا من الدولة أو الجماعات المحلية (المستقلة ماليا وإداريا).

.les régions étatiques :

يكون تسيير الدولة للمرافق العمومية عن طريق الوزارات أو مصالحها الخارجية، وتدعى كذلك المرافق الوطنية، ينص على إنشائها القانون ويمكن أن ينص عليها الدستور (العدالة، الأمن، التعليم...).

²⁰د/ حماد محمد شطاء، تطور وظيفة الدولة (الكتاب الأول: نظرية المرافق العامة)، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص: 101 - 102.

فهذه المرافق عبارة عن نشاطات مرتبطة بوجود الدولة وذات طبيعة خاصة لا يمكن أن تسيّرهما سوى الدولة بنفسها وذلك عن طريق الوزارات ومصالحها الخارجية.

- يطرح الإشكال هل الوزارات هي مرافق عامة في حد ذاتها؟

ماهية الوزارات: هي أقسام إدارية رئيسة في الدولة تنشأ لتتولى قدرا معينا من اختصاصات الدولة، وتزداد وتنقص حسب درجة ودور الدولة، وتوزيع الاختصاصات بين الوزارات في العصر الحديث يقوم على أساس الهدف الذي يراد تحقيقه أو نوع الخدمات التي تقدمها كل وزارة، فبقدر عدد الأغراض التي تستهدفها الدولة أو عدد أنواع الخدمات التي يراد القيام بها تنشأ أقسام إدارية أي وزارات يعهد إلى كل منها تحقيق غرض من هذه الأغراض التي تستهدفها الدولة، مثلا النهوض بالزراعة والتجارة والصناعة، تحقيق الأمن... الخ.²¹

ولهذا تنشأ وزارات متعددة تبعا لتعدد هذه الأغراض ويعهد إليها تحقيق غرض من هذه الأغراض (صناعة، تجارة، فلاحية...).

وطبيعي أن كل وزارة تنشأ على هذا الأساس تتكون من أدوات ومهمات وأموال ترصد لتحقيق الهدف المحدد للوزارة، وعمال يقومون بالعمل داخل نطاق الوزارة لتحقيق رسالتها، ومن هنا تبرز الوزارة في رسالتها الحقيقية بوصفها منظمة أو هيئة عامة هدفها تحقيق غرض من أغراض الدولة أي منظمة تعمل للنفع العام، ونظرا لما قلناه سابقا أن المرفق هو منظمة أو هيئة عامة تدبر نشاطا مرفقيا فإن الوزارات تعتبر لذلك مرافق عضوية تتوافر لها كل عناصر المرافق العمومية السابق ذكرها وعلى هذا الأساس كذلك فإن جميع المصالح الخارجية للوزارات هي مرافق عامة.

حيث يرى أنصار نظرية المرفق العام في فرنسا أن الدولة ما هي إلا مجموعة من المرافق العامة²².

- إنشاء وتنظيم المرافق العامة الوطنية:

وكما قلنا سابقا تتجلى في الوزارات ومصالحها الخارجية، يكون إنشاؤها عن طريق مرسوم رئاسي فهي تدخل في المجال التنظيمي، الخارج عن إطار المجال المحدد للقانون (المادة 122 من الدستور) وهو نفس الشيء في تونس كما يقول الأستاذ بن عاشور.²³

والملاحظ هو الزيادة المستمرة للوزارات وهذا ما يعكس توسع مهام الدولة في السنوات الأخيرة فمثلا في التشكيلات الوزارية لسنة 2007 هناك 36 وزارة منصوص عليها في المرسوم الرئاسي رقم 173/07 المؤرخ في 07 يونيو 2007.²⁴

²¹ - د/محمد فؤاد مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، مصر، 1970، ص: 46.

²² - Bonnard, la crise de la notion de service public en droit administratif français, 1954, p 313.

²³ - Y. Ben Achour, droit administratif, Tunis, CERP- CNUDST, 1982, p : 85.

²⁴ - الجريدة الرسمية رقم 37 سنة 2007، ص 11.

فهناك نوع من التخصص الوظيفي، فكل وزارة مجموعة من الوظائف الإدارية والتقنية²⁵، وكل هذا التوسع يزيد العبء المالي على الميزانية العامة للدولة.

وطبيعة المرافق المسيرة من قبل هذه الوزارات هي مرافق وطنية، خاصة الإدارية منها، وهذا لا يمنع وجود مرافق عمومية تسير مباشرة من طرف الدولة ذات طبيعة صناعية وتجارية²⁶.

ونعني بالمرافق المسيرة من قبل الدولة تلك المرافق التي تستهدف قضاء حاجات مشتركة لجميع سكان الدولة، فلا تقتصر فائدتها على سكان إقليم معين أو بلدة معينة، بل يعم نفعها جميع الموجودين على أرض الدولة، وتتبع الدولة وتديرها السلطة المركزية (الوزارات).²⁷ فهي مرافق يمتد نشاطها إلى كامل إقليم الدولة، وعلى سبيل المثال: الدفاع، القضاء... إلخ²⁸.

و هذه المرافق وطنية تسيرها الدولة نظرا لأهميتها وخصوصيتها مثل الأمن الداخلي والخارجي، و لا يمكن التخلي عنها مهما كان عبؤها المالي؛ لأنها تمس بسيادة الدولة.

:

إن أول إشكال يطرح نفسه، هو الإشكال الكلاسيكي كيف نفرق بين الشؤون المحلية والشؤون الوطنية؟

من المفروض أن يكون التسيير المباشر للمرفق المحلي له مزايا مقارنة بتسيير المرفق الوطني، و هذا بالنظر لقرب الإدارة المحلية من المواطن و معرفة حاجاته و بذلك إمكانية السيطرة عليها.

ويقصد بالتسيير المباشر من طرف الجماعات المحلية (البلدية والولاية) سد حاجات مشتركة و منافع معينة لسكان إقليم معين (بلدية أو ولاية)، وهي تتبع الإقليم الذي تنشأ فيه²⁹، و من أمثلة ذلك مرافق النقل المحلية (حضرية، ريفية) والنظافة؛ فهي تنحصر في إقليم معين.

و يتجسد التسيير المباشر على المستوى المحلي، مثلا على مستوى البلدية هناك نشاطات، لاسيما الإدارية منها والتي تكتسي طابع المصلحة العامة (مثلا مرفق الحالة المدنية) فهي تقوم بتأمينه عن طريق التسيير المباشر ولا تستطيع التخلي عنه للأفراد.

و لكن هذا لا يمنع من أن تستخدم البلدية التسيير المباشر في عدد من المرافق العمومية التجارية والصناعية إذا رأت البلدية مصلحة في ذلك.³⁰

²⁵ - Amel Aouij MRAD, op-cit, p : 99.

²⁶ - أ/ ناصر لباد، المرجع السابق، ص: 179.

²⁷ - د/ محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص: 47.

²⁸ - أ/ ناصر لباد، المرجع السابق، ص: 135.

²⁹ - د/ محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص 48.

³⁰ - أ/ ناصر لباد، المرجع السابق، ص: 180.

بحيث تنص المادة 126 من قانون البلدية لسنة 1990 "يتغير التنظيم الإداري للبلديات حسب حجم المجموعات والمهام المسندة إليها". كما تنص المادة 132 من القانون 90-08 "تحدث البلدية مصالح عمومية بلدية لتوفير الاحتياجات الجماعية لمواطنيها، لاسيما في مجال ما يأتي:

- المياه الصالحة للشرب والتنظيف والمياه القذرة.

- القمامات المنزلية وغيرها من الفضلات.

- الأسواق المغطاة والأسواق والأوزان و المكايل العمومية.

- التوقف مقابل دفع الرسم.

- النقل العمومي.

- المقابر والمرافق الجنائزية."

وقد نصت المادة 133 من نفس القانون: "يتغير عدد هذه المرافق (مصالح) وحجمها حسب كل بلدية ووسائلها وقدرتها، ويمكن أن تسيّر هذه المرافق مباشرة أو في شكل استغلال مباشر أو بجعلها مؤسسات عمومية محلية أو على شكل امتياز يعطى لغيرها".

نستنتج من خلال هذه المادة أن الأصل هو التسيير المباشر وفي حالة عجز البلدية عن التسيير المباشر، يلجأ إلى المؤسسة العمومية ثم إلى الامتياز، أي أن التسيير المباشر هو الصيغة الأولية والمفضلة لتسيير المرفق العمومي المحلي، أي في حالة العجز يقترح القانون حولا بديلة.

وقد أكدت ذلك وجسده المادة 134 التي تنص: "يمكن للبلدية أن تستغل مباشرة مرافق عمومية في شكل استغلال مباشر، وتقيد الإيرادات والنفقات الخاصة بالاستغلال المباشر في ميزانية البلدية، ويتولى إنجازها قابض البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية".

فهذه المادة تكرر فعلا الاستغلال المباشر وكأنها تعرف الاستغلال المباشر من خلال التعرض لتمويله الذي يكون من ميزانية البلدية وتؤكد أنه جزء لا يتجزأ من التسيير العام للبلدية وخضوعه لقواعد المحاسبة العمومية.

وإذا كنا قسمنا التسيير المباشر: الدولة بالنسبة للمرافق الوطنية والمرافق العمومية المحلية المسيرة من طرف الجماعات المحلية، إلا أن هذا لا يعني أن هناك انفصالا كلياً، بل أنها تتعاون فيما بينها وتشارك أحيانا في القيام ببعض الأعمال فكثيرا ما يدعى الموظفون ذوو الخبرة في المرافق الوطنية (وزارات...) للمعاونة والمساعدة بخبرتهم في تسيير المرافق المحلية.³¹ فمثلا رئيس البلدية أو الوالي له دور مزدوج كممثل للدولة وللبلدية أو الولاية، فهو بذلك يضمن امتداد المرافق الوطنية (الدولة) على المستوى المحلي (دائرة اختصاصه)، وكذا يضمن تسيير المرافق المحلية، وهو نفس الحال في فرنسا ومصر.

³¹- د/ محمد فؤاد مهنا، المرجع السابق، ص: 48.

كما أن الدولة في اغلب الأحيان تقدم إعانات للجماعات المحلية للقيام بأعباء الاستغلال المباشر للمرفق العام المحلي، خاصة في ظل عجز أغلب البلديات في الجزائر وضعف الموارد المحلية وتزايد الشؤون المحلية وتزايد حاجات المواطنين.

والتسيير المباشر يبقى هو التسيير الذي تتحمل من خلاله الجماعة العمومية (الدولة، الجماعات المحلية) كل أعباء الاستغلال، ولا يملك المرفق العمومي لوحده شخصية معنوية خاصة به (مثلا مرفق النظافة على مستوى البلدية)، فهي مرافق تلحق بالدولة والجماعة المحلية ومندمجة فيها وتابعة لها تبعية كاملة، وبالتالي فهذه المرافق لا تملك شخصية قانونية ولهذا فهي تفتقد كل النتائج المترتبة عن هذه الأخيرة من استقلال إداري ومالي وحق التقاضي... الخ، فالوزارة لا تتمتع بالشخصية المعنوية (هي خاضعة لشخص معنوي هو الدولة)، ومرفق الحالة المدنية على مستوى البلدية لا يتمتع بالشخصية المعنوية.

) :

(.

تقوم الدولة أو الجماعة المحلية بإنشاء المرافق العامة، وهي بذلك الأدرى بتسييرها والأقدر على السيطرة عليها. وظهور فكرة المرفق العام مرتبطة أصلا بالدولة؛ حيث أنها وجه من أوجه تدخل الدولة في حياة الجماعة عندما عجز الأفراد عن تلبيةها سواء بسبب عدم جاذبيتها للأفراد لعدم ربحيتها أو بسبب ضخامة الوسائل التي تتطلبها والتي يعجز الأفراد عن السيطرة عليها، لذلك ارتبط وجودها أصلا بالدولة. فما هي الأسباب الجوهرية لاحتكار الدولة للمرافق العامة، وهل هو الحل الأمثل أو التسيير الأنجع للمرافق العمومية؟

.

:

حسب الأستاذ ثروت بدوي هناك حاجات أساسية تلزم أفراد الجماعة جميعا، أو تهم غالبيتهم ولكن يعجز عن القيام بها النشاط الفردي، مثل الحاجة للأمن والحماية، وهي لا تحقق ربحا وبذلك لا تستهوي الأفراد فهي بذلك المجال الطبيعي لنشاط الدولة والجماعات المحلية، فهي حاجات يعتبر تحقيقها إشباعا للمصلحة العامة (المنفعة العامة).³²

وما المنفعة العامة إلا فكرة مرنة ومتطورة تتغير بتغير العصور والأنظمة والأفكار والإيديولوجيات، فهي فكرة تتسم بالتعقيد والميوعة.³³

³² - د/ محمود محمد شطا، المرجع السابق ، ص: 139 - 140.

³³ - Jacques Chevalier, op-cit, p 11.

ويقدم الأستاذ ثروت بدوي تعريفا للمنفعة العامة، فهو يعرفها من حيث الكيف بأنها تلك التي تكون في قيمتها المعنوية أعلى مرتبة وأولى بالرعاية من المصلحة الخاصة، ويمكن تعريفها عددياً أو من حيث الكم بأنها المصلحة التي تحقق نفعاً أكبر عدد من أفراد.³⁴

أما الدكتور سليمان الطماوي فيعرفها بقوله: "المصلحة العامة (المنفعة العامة) عادة هي الخدمة التي تكون على قدر من الأهمية، وإلا تركت للأفراد، وكما يقول الأستاذ دوجي "هي أنواع النشاط أو الخدمات التي يقدر الرأي العام في وقت من الأوقات وفي دولة معينة، أن على الدولة القيام بها نظراً لأهميتها للجماعة ولعدم إمكانية تأديتها على الوجه الأكمل بدون تدخل الدولة المتزايد في المجالات المتروكة للأفراد خاصة وأن تقدير أهمية الخدمات التي يجب إشباعها عن طريق المرافق العامة هو في يد الدولة، فهي بذلك تلك الخدمات التي يعجز الأفراد بوسائلهم الخاصة عن إشباعها".³⁵

ومن هنا فالجهة التي تقرر الصالح العام (المنفعة العامة) هي السلطات العمومية (الدولة، الجماعات المحلية)، فهي المكلفة بتقدير هل هناك حاجة عامة يجب تحقيقها وبذلك خلق مرفق عام مكلف بتلبيتها، فهي تستبعده من مجال نشاط الأفراد، وهذا إما لأن هذه النشاطات ذات طبيعة خاصة (مجال السيادة) مثل الأمن، أو يتعلق الأمر باحتكار الدولة لبعض المجالات.

فإنشاء المرفق العمومي يستهدف الصالح العام l'intérêt général أو كما يسميها البعض المنفعة العمومية l'utilité publique وهي الفكرة الأساسية التي يقوم عليها المرفق العام، ويقصد بالمنفعة العامة " سد حاجات عمومية أو تقديم خدمات للمواطنين، وقد تكون هذه الأخيرة مادية كتوريد المياه والكهرباء وقد تكون حاجات معنوية تحقق النفع للمواطنين بطريقة غير مباشرة وعلى سبيل المثال المنفعة التي تحققها مرافق: الأمن، الدفاع"³⁶ .

فالجماعات العمومية (الدولة والجماعات المحلية) تمارس دائماً نشاطاتها خدمة للصالح العام، فبسبب وجودها هو الخدمة العامة، و يمكن أن يستهدف النشاط الخاص الصالح العام (خدمة عمومية) لكنه ليس الهدف الرئيسي له بل يبقى هدفه الرئيسي هو تحقيق الربح.

ويقول الأستاذ أندري دي لوبادار "تحقيق المنفعة العامة يعتبر الهدف الوحيد من إنشاء المرفق العام، وتتدخل السلطات العامة لإنشاء مرفق أو سد حاجة أو لتقديم خدمة لا يمكن بغير إنشائه أن تتحقق أو تؤدي على وجه سليم أو بصورة كافية".³⁷

³⁴ - د/ محمود محمد شطا، المرجع السابق، ص: 140.

³⁵ - د/ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص: 23.

³⁶ - Cyriaque Legrand, François Rangeon, Jean-François Vasseur, contribution à l'analyse de l'idéologie de l'intérêt général in discours et idéologie, (ouvrage collectif), Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie (C.U.R.A.P.P), PUF, 1980, p :181.

³⁷ -A. De Laubadère, op-cit, p : 645. Et J. Rivéro, droit administratif, 9ème ed, DALLOZ, Paris, 1980, p :439.

فكرة المرفق العام أو المنفعة العامة مرتبطة أصلا بالتحويلات التقنية والاقتصادية، مرتبطة بهما ومتكيفة معهما فهي مرنة حسب التحول الإيديولوجي، ففي الجزائر ما كان خدمة عمومية (مصلحة عامة) في وقت الاشتراكية لم يصبح كذلك اليوم في ظل التحويلات الإيديولوجية الجديدة بعد 1989، مثلا: النقل، الصحة...، التي كانت تحتكرها الدولة وتعتبر المنفذ الوحيد لها تم فتح المجال للخواص، فیتسع مجال الخدمة العمومية (المنفعة العامة) في الدول الاشتراكية ويتقلص في الدول الليبرالية.

ويبقى تعريف المنفعة العمومية مفهوما سلسا مرنا يشمل كل النشاطات ذات الاهتمام العام والتي تمارس من طرف السلطات العامة أو تحت رعايتها وتخضع لنظام قضائي خاص،³⁸ فالخدمة العامة هي نشاطا وليست تنظيما، وهناك نشاطات معينة ومتنوعة مثل الوظائف الأساسية التي تقوم بها الدولة والتي تضمن وتستهدف الصالح العام، ومفهوم المنفعة العامة و كما جاء في تقرير صادر عن الوزير الأول الفرنسي : "فللصالح العام مساحة هامة في حياة الفرنسيين، فعلى حسن سيرها يعتمد احتفاظ الفرنسيين على حيز من الأمان، و بضمان على الأقل جزء من وسائل معيشتهم، حصول أولادهم على التعليم، توفير الخدمات الصحية وتوفير البنية الأساسية اللازمة لتنقلاتهم ولحياتهم في المراكز السكانية، ففي فرنسا مثلا 20% من القوى العاملة في البلاد تعمل في المرافق العمومية، ومجموعة النفقات العامة الموجهة أساسا للخدمات التي تستهدف المنفعة العامة ما قيمته 50% من إجمالي الناتج العام".³⁹

و تطورت الخدمة العمومية لتشمل: التعليم، الصحة، الضمان الاجتماعي، وحتى النشاط الثقافي، وهي عبارة عن نشاطات تعتبر خارجة عن قوانين السوق والمنافسة، رغم دخول القطاع الخاص بقوة في السنوات الأخيرة لمشاطرة الدولة في التسيير أو إلى منافستها.

والصالح العام الذي يهدف لتحقيق المنفعة العمومية هو الهدف الأصيل والأولي للمرفق العام، ولما كان بعيدا عن الربح والمنافسة احتكرته الدولة لمدة طويلة سواء في إنشائه وحتى في تسييره، لكن التحويلات والتوسع فرض عليها التقليل ولو جزئيا من مسؤوليتها المباشرة.

و أول ما يترتب على فكرة المنفعة العمومية التي يستهدفها المرفق العام هو مجانية الخدمة التي

يقدمها:

- مجانية المرافق العامة (الخدمة العامة).

ليس هدف المرافق العامة الربح الذي يبحث عنه الأفراد، وإلا فما هو هدف إنشائها، وعندما وجدت المرافق العامة وجدت الخدمة العامة مجانية يحصل عليها الجميع بدون مقابل، فالمجانية هي القاعدة و هي الأصل، خاصة تلك المرافق الإدارية التي تسيرها الدولة مباشرة، وعلى سبيل المثال تنص المادة 53 من دستور 96 : "أن التعليم مجاني حسب الشروط التي يحددها القانون"، كما يخص الأمر:

³⁸ - rapport de premier ministre français, (utilité publique en France), 2004, p 02.

³⁹ -ibid, p : 03.

الصحة، استعمال الطرقات، ولكن في بعض الأحيان تكون هذه المجانية نسبية عندما يدفع المرتفقون رسوما على استعمال المرفق⁴⁰، مثل: الرسوم الجامعية، الرسوم القضائية، وبذلك تكون مساهمة نسبية للمرتفقين في نفقات المرفق العام.

كما أن العبء الكبير للمرفق العمومي المسير من قبل الدولة والجماعات المحلية وعجز المالية العمومية في تغطية الحاجات المتزايدة يوجب إخضاع المرافق لمبادئ النجاعة والفعالية، رغم كل هذا فالطبيعة الخاصة لهذه المرافق وضرورتها بالنسبة للأفراد جعلها تدخل في النظام العام الذي يجب أن تتحمله الدولة، لذلك يجب إبعادها عن قواعد الربح.⁴¹

أما فيما يخص المرافق العمومية الصناعية والتجارية فالإشكال يبقى مطروحا للمناقشة، فالآراء مختلفة⁴²، فهناك أفكار تساند فكرة حقيقية الأسعار 'la vérité des prix' وهناك من يساند فكرة السعر العادل 'le juste prix' ولاسيما في المجالات الحساسة مثل: 'الماء، الطاقة'.⁴³

وفي الجزائر نجد مصطلحات عامة وقريبة إلى البحث عن أسعار عادلة، فنجد المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 03-232 المؤرخ في 24 يونيو 2003 الذي يحدد مضمون المرافق لصالح الجميع، الخدمة العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتعريفات المطبقة عليها وكيفية تمويلها "يجب أن تساهم أهداف مرافق الخدمة العامة للمواصلات السلكية واللاسلكية بما يأتي:

- ضمان النفاذ إلى الشبكة الهاتفية.....

- تحديد تعريفة لأسعار معقولة..."

و تنص المادة 03 من القانون 02-01 المؤرخ في 05 فبراير 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات على ما يلي: "يعتبر توزيع الكهرباء والغاز نشاطا للمرفق العمومي. يهدف المرفق العمومي إلى ضمان التمويل بالغاز والكهرباء عبر مجموع التراب الوطني في أحسن شروط السعر".

فإذا كانت المرافق العمومية الإدارية الاجتماعية التي تسيرها الدولة والجماعات المحلية لا تطرح إشكالا فيما يخص التسعيرة حيث أنها تكون مجانية في أغلب الأحيان أو مجانية نسبية في حالات أخرى، إلا أن تعقد المرافق العمومية جعل السعر موضوع مناقشة خاصة عند دخول خواص في مجال الاستغلال وبذلك خلق منافسة تفرض بالضرورة جعل السعر في محك المناقشة، وإن كان الهدف الأصيل لها هو الخدمة العمومية والمنفعة الجماعية لذلك احتكرت الدولة أصلا إنشاءها وكذا تسييرها بطريقة مباشرة وكأنها تبعد الأفراد عن هذا المجال وتجعله حكرا عليها نظرا لخصوصيته.

⁴⁰ - أ/ خير الدين سلطان، أزمة المرفق العام للصحة ومحاولات الإصلاح، مجلة إدارة، المجلد 02، العدد 01، 1992، ص: 33 وما بعدها.

⁴¹ - M. Boussoumah, essai sur la notion juridique de service publique, R.A.S.J n° 03, 1992, pp :55 et 5

⁴² - Hubert levy- Lambert, la vérité des prix (dans les S P), ed du seuil, Paris, 1969, p : 72.

⁴³ - مصطفى فراحي، المرافق العامة بين مقتضيات الخدمة العامة وتحقيق الفعالية، جريدة الخبر، 19 جوان 1997.

تقوم الدولة و الجماعات المحلية بتسيير المرافق العمومية نظرا لخصوصية المبادئ التي تحكمها والقيود التي تضعها هذه المبادئ والتي تقيد الخواص وتبعد اهتمامهم عن استغلالها، لأنها وبلا شك تزيد من تكلفة هذه المرافق العامة.

ويتفق اغلب الفقهاء على مبادئ أساسية تحكم سير المرافق العمومية، والتي استقر عليها القضاء وهذا ارتباطا دائما بمتطلبات الخدمة العمومية التي تهدف إلى استقرار النظام العام بالدرجة الأولى.

وقد قام **لويس رولان "Louis Rolland"** بتنظيم هذه المبادئ بصفة متناسقة في شكل 03 مبادئ أساسية (تسمى بقوانين رولان (les lois de Rolland)⁴⁴ ، وهي مبدأ استمرارية المرفق العام، ومبدأ المساواة أمام المرفق العام، ومبدأ التكيف الدائم للمرفق العام.

وتبقى هذه المبادئ أساسية رغم التطور الذي تعرفه المرافق العمومية، وهناك من يضيف لها مبدأ مجانية المرفق العام وحياد المرفق العام.

ولكن تطبيقها وإن كان يظهر جليا خاصة عند تسيير المرافق العامة من طرف الجماعة العمومية إلا أنه يتقلص أحيانا ويتغير معناه عند تدخل أطراف أخرى في التسيير، لهذا ارتأينا أن ندرجها في مبحث التسيير المباشر، لأنها وبلا شك هي أساس تحمل الدولة مهمة تسيير المرافق العمومية بكل ما تحمله من قيود المنفعة العامة.

1- مبدأ الإستمرارية " le principe de continuité du S P "

تقوم المرافق العمومية بتوفير خدمات أساسية للمواطنين وتؤمن حاجات عمومية جوهرية في حياتهم مثلا التزويد بالمياه، النظافة، الغاز، النقل... الخ، ونظرا لضرورة هذه الخدمات ودوريتها وحاجة المرتفقين للتزود بها دوريا يجب أن يكون عمل المرافق العمومية منتظما (غير متقطع)، ومستمر دون انقطاع أو توقف، وأي توقف ولو لمدة قصيرة سيشكل خلاا ومساسا بفكرة الخدمة العمومية، مثلا المستشفيات (استعجالات) أو المياه... الخ.

لذلك اجمع الفقهاء على ضرورة هذا المبدأ وجعله أول المبادئ التي يقوم عليها المرفق العام.

ويقول **العميد الأستاذ محمد بوسماح**: "إن مبدأ استمرارية المرافق العمومية ينبع من تصور يجعل عمل الدولة والأجهزة التابعة لها يقوم على الدوام والانتظام لا على الانقطاع والتوقف، وبالتالي فإن نشاط المرفق العمومي ضروري لحياة المجموعة الوطنية، ولا ينبغي أن ينقطع لأن توقفه قد ينجر عنه

⁴⁴ - Jean-louis de corail, op-cit, p 25.

عواقب وخيمة في حياة الجماعة وهذا حسب ما جاء في العبارة المكرسة 'الإستمرارية روح المرفق العام'
"la continuité est de l'essence du S P"⁴⁵.

ويعتبرها تقرير الوزير الأول الفرنسي بأنها من أخلاقيات المرفق العام بحيث يجب أن يقدم
المرفق العام الخدمة مهما كان الثمن ومهما تغيرت الظروف ولا يمكن أن تغلق أبوابها.⁴⁶
ومثال ذلك مرفق الدفاع والأمن، الذي يجب أن يبقى ساهرا باستمرار في الليل والنهار لحفظ
الأمن والسكينة وحماية الممتلكات والأرواح، ولا نتخيل أن يتوقف وإلا عمّ الفساد وسادت الفوضى.
ونظرا لأهمية هذا المبدأ وضرورة ضمانه من طرف الدولة، فقد تم تكريسه دستوريا من خلال
المادة 76 من دستور 96 والمادة 06/85، حيث نصت المادة 76 أن رئيس الجمهورية يؤدي اليمين وقد
جاء في هذا الأخير: "أن رئيس الجمهورية يسهر على استمرارية الدولة والعمل على توفير الشروط
اللازمة للسير العادي للمؤسسات...".

وقد جاء في المادة 06/85: "أن رئيس الحكومة يسهر على حسن سير الإدارة العمومية".
وقد جسدت هذا المبدأ عدة قوانين منها القانون 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة
قنوات؛ المادة 03: "يعتبر توزيع الكهرباء والغاز نشاطا للمرفق العام... وتهدف مهمة المرفق العمومي
إلى ما يأتي:

- تموين الزبائن غير المؤهلين في أحسن شروط الإنصاف في المعاملة والاستمرارية".
والمادة 03 من المرسوم التنفيذي 03-232: "...يجب أن تساهم أهداف المرفق العمومي
للمواصلات السلوكية واللاسلكية بما يلي:
- ديمومة تقديم الخدمة العمومية...".

و نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 جوان 1990 الذي يحدد هيكل
الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات⁴⁷، ولاسيما المادة 01/03: "تضطلع هيكل الإدارة المركزية في
الوزارة بالمهام التي تستهدف ضمان ديمومة العمل الإداري وحسن سير المصالح العمومية".
ويترتب على تكريس هذا المبدأ عدة نتائج لاسيما في مجال الوظيفة العمومية، الأملاك الوطنية،
حق ممارسة الإضراب.

- مجال الوظيفة العمومية: تنظيم استقالة الموظف la demission du fonctionnaire
و التي تعني ترك العمل بصفة نهائية حيث قررها المشرع في الأمر 06-03 المتعلق بالقانون
الأساسي الوظيفة العامة.

⁴⁵ - M. Boussohah, op-cit, p :467.

⁴⁶ -Le rapport de premier ministre français, op-cit, p : 02.

⁴⁷ - الجريدة الرسمية رقم 26، سنة 1990، ص: 850.

فهي من جهة حق، لكن اقتضاء المصلحة العامة والاستمرارية قيد لهذا الحق، من خلال ضرورة قبول السلطة التي لها صلاحية التعيين، وإلا تعرض لعقوبة تأديبية، فلا يجوز للموظف ترك منصب عمله إلا بعد تبليغه بقرار قبول الاستقالة (قرار إنهاء المهام).

فالوزراء لا يتركون أداء مهامهم إلا بعد قبول استقالتهم، وقد تلجأ المرافق إلى بعض الحلول لتدارك النقص وضمان الاستمرارية مثل الإنابة والحلول والتوظيف.

- في مجال الأملاك الوطنية: حماية الأملاك الوطنية، مثل مبدأ عدم قابلية التصرف *inaliénabilité* في هذه الأموال وعدم القابلية للتقادم والحجز عليها، وهذا كله يضمن حسن سير المرافق العامة وبذلك استمرارية المرافق العامة.

- تقييد ممارسة حق الإضراب: تدخل في الحريات العامة، و يقصد به توقف أعوان عموميين في المرافق العمومية عن القيام بأعمالهم والامتناع عن أدائها لمدة معينة.

كل الدساتير في الجزائر أقرت حق الإضراب (دستور 76 حق الإضراب في القطاع الخاص فقط، ولم يتطرق للإضراب في القطاع العام). وحتى المرسوم 85- 59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وبذلك فهناك سكوت عن حق الإضراب في المرافق العامة.

وقد تطرق إليها القانون 90- 02 المؤرخ في 06 فيفري 1990 المعدل والمتمم بموجب القانون 91- 27 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة حق الإضراب، حدد بدقة طرق ممارسة حق الإضراب في المرافق والمقاولات العمومية، ومن بين الإجراءات التي تضمنها هذا القانون القيود المنصوص عليها في المادة 43: "يمنع اللجوء للإضراب في ميادين الأنشطة الرئيسية التي قد يعرض توقفها حياة أو امن أو صحة المواطنين أو الاقتصاد الوطني للخطر".

كما نصت المادة 37 من نفس القانون على تأمين الحد الأدنى من الخدمات " les services minimal"، والهدف من تقييد الإضراب هو ضمان استمرارية المرفق العام وتقادي تعطل تأمين الحاجيات الأساسية للمواطنين، وتعطل المرافق الأساسية للدولة يعني تعطل الدولة في حد ذاتها.

2- مبدأ المساواة بين المنتفعين (المرتفقين) le principe de l'égalité

يقوم هذا المبدأ على أساس التزام الجهات القائمة بالمرفق العام بان تؤدي خدماتها لكل من تتوافر فيهم شروط الاستفادة منها دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو المركز الاجتماعي أو الاقتصادي.⁴⁸

⁴⁸ - د/ مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، www.ao-academy.org ، بتاريخ 2007/07/11، ص: 05.

ويستمد هذا المبدأ وجوده من الدساتير والمواثيق العالمية وإعلانات الحقوق التي تقضي بالمساواة أمام القانون وبذلك أمام المرافق العمومية، فهذا المبدأ لا يتعلق بسير المرافق فقط بل هو قاعدة تحكم القانون بصفة عامة، فالمساواة أمام المرافق هي نتيجة للمبدأ العام والذي يمثل حقا من حقوق الإنسان.⁴⁹ وتعني المساواة التزام المرفق بتقديم خدمات للمنتفعين دون تمييز لا مبرر له، وقد كرست هذه القاعدة كل دساتير الجزائر 63 و76 و89 و96 وهذا الأخير أشار صراحة للمبدأ من خلال المادة 29: "كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه للمولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي"، فهذا المبدأ قيمة دستورية.

ومثلا نصت عليه المادة 29 من المرسوم الرئاسي رقم 02- 47 المؤرخ في 16 جانفي 2002 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها: " تختص اللجنة الفرعية الدائمة للوساطة بما يلي:

- استلام ودراسة ومتابعة كل الطلبات الواردة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يرون أن إدارة عمومية ما على المستوى المحلي أو المركزي قد قصرت في حقهم وفق قواعد المرفق العمومي".⁵⁰

ومضمون المبدأ يتجلى في قاعدتين أساسيتين:

- المساواة في الحقوق l'égalité des droits:

• أول مظهر هو أن يقدم المرفق نفس الخدمات لجميع المرتفقين، وتطبيق هذه القاعدة ليس مطلقا، بل يستوجب توفر عدة شروط من بينها أن يكون المرتفقون في مراكز قانونية وظروف متماثلة لذلك فلا يجب التمييز بينهم لأي سبب كان، فالمرافق العمومية تسوي إذن بين الجميع طبقا للقانون ولاسيما في المرافق العمومية الإدارية.

ولكن تجدر الإشارة أنه ستوجد في المستقبل مساسات بمبدأ المساواة خاصة مع تبني الجزائر لنظام اقتصاد السوق، والمسايرة لما يسمى بالعلومة وإدارة الهيئات العامة بإدخال أكثر فأكثر العقلانية في التسيير، لكن هذا التخلي مرتبط بمدى تجند المواطنين لفرض احترام المساواة أمام المرفق العمومي.⁵¹

• المظهر الثاني هو المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية، فهي حق دستوري، من خلال المادة 51 من دستور 96: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون"، ونفس المبدأ منصوص عليه في دستور 76 (المادة 44) ودستور 89 (المادة 48)، وهو منصوص عليه في الأمر 166- 133 القانون الأساسي للوظيفة العمومية (المادة 05).

⁴⁹ - المادة 01 و07 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، 01 ديسمبر 1948.

⁵⁰ - الجريدة الرسمية رقم 05، سنة 2002، ص: 03.

⁵¹ - Chems Eddine Chitour, Mondialisation : l'espérance ou le chaos, ed ANEP, Alger, 2002, pp :231.

وهذا لا يمنع القانون من ضبط شروط تقلد الوظائف، من مستوى تعليمي وكفاءات وشهادات... الخ.

• المظهر الثالث للمساواة يخص مجال العقود الإدارية ولاسيما في الصفقات العمومية والتي تبرمها الإدارة، بحيث تبرم العقود بضمان المساواة بين المترشحين في الصفقات العمومية.

- المساواة في الالتزامات والأعباء: P'égalité devant les obligations et charges

هي المظهر الثاني لقاعدة المساواة تجاه المرفق العام، وفيما يخص الالتزامات يمكن أن نذكر على سبيل المثال الالتزام أمام أعباء الخدمة العمومية.

أما المساواة أمام الأعباء فهي تستهدف المساواة أمام الأعباء الجبائية، وهذا بموجب قاعدة مساواة الجميع أمام الضرائب.

ويقول الدكتور أحمد محيو في تطبيق مبدأ المساواة: "يجب أن نفهم جيدا، وذلك بغض النظر عن هذه العبارات المجردة حول المساواة عموما أن الإدارة تسيطر عليها بعض المصالح أو بعض الفئات الاجتماعية، تقوم بتحريف القانون واستغلاله لصالحها لاسيما عندما تقوم الإدارة باستعمال سلطتها التقديرية"⁵².

والإدارة تحترم مبدأ المساواة بين المنتفعين متى تماثلت ظروفهم وتوافرت فيهم شروط الانتفاع التي حددها القانون، أما إذا توافرت شروط الانتفاع في طائفة من الأفراد دون غيرهم فإن للمرفق أن يقدم الخدمات للطائفة الأولى دون الأخرى، أو أن يميز بين الطائفتين تبعا لاختلاف ظروفهم .

وهذا لا يمنع من إعطاء بعض المنتفعين ميزات خاصة لاعتبارات مثل العجزة أو المعاقين، مثلا النقل المجاني أو بدفع رسوم منخفضة أو إعفاء أبناء الشهداء من بعض الالتزامات والأعباء.⁵³ ويجوز بذلك لجوء الأفراد للقضاء لإلغاء القرار الذي أخلَّ بمبدأ المساواة إذا أصابهم بضرر.⁵⁴

3- مبدأ تكيف المرفق العمومي:

إذا كانت المرافق العامة تهدف لإشباع الحاجات العامة للأفراد، وكانت هذه الحاجات متطورة ومتغيرة باستمرار، فإن الإدارة المنوط بها إدارة وتنظيم المرافق العامة يجب أن تتطور وتتغير حتى تتلاءم مع الظروف والمتغيرات التي تطرأ على المجتمع، ومسايرة لحاجات الأفراد المتغيرة باستمرار، أي ضرورة تدخل المرفق لتلبية الحاجات الجديدة والمتزايدة.

أيضا كانت هذه التغيرات، سواء كانت ذات طبيعة قانونية أو اقتصادية أو تقنية التي تطرأ وتمس المرافق العامة وإلا أدى عدم التكيف معها إلى انصراف المواطنين عنها.⁵⁵

⁵² - د/ أحمد محيو، المرجع السابق، ص: 323.
⁵³ - د/ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص: 02.
⁵⁴ - نفس المرجع، ص: 02.

ويرى بعض الفقهاء أن مبدأ تكيف الخدمات المرفقية مرتبط بقاعدة استمرار المرفق العمومي، إن لم نقل هو تطبيق لهذه القاعدة استناداً في ذلك إلى أن جمود الخدمة المرفقية عند حال نشأتها الأولى في ظل التطور الدائم لاحتياجات المواطنين كما كيفاً، سوف يؤدي بالضرورة إلى التوقف الفعلي لهذه الخدمات عن تلبية الاحتياجات العامة، ومن هذا المنطلق وجب ضرورة التطوير المستمر للخدمات التي يقدمها المرفق وتجنب انفصالها عن حاجات المواطنين.⁵⁶

وقد كرسها المشرع الجزائري من خلال عدة نصوص نذكر أهمها:

- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1988، الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، حيث تنص المادة 06 منه على ما يلي: " تسهر الإدارة دوماً على تكيف مهامها وهيكلها مع احتياجات المواطنين، ويجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة".

والمادة 21: "...ويجب عليها أن تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم دوماً مع التقنيات الحديثة في

التنظيم والتسيير".

- المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 جوان 1990، يحدد هيكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، تنص المادة 08/02 منه: " تتولى الإدارة المركزية في الوزارة على الخصوص ما يلي:

- تسهر على تحسين نوعية خدمات المرافق العامة وتحسين العلاقات بين الإدارة والمواطن".

إن التغيير أو التكيف يلزم السلطات العمومية على التدخل لتعدل قواعد سير المرافق، تنظيمه، نوعية الخدمة...إلخ، فهو يمتد إلى المرتفقين والقائمين على المرفق والمتعاقدين مع الإدارة، ولكن هذا التكيف يجب أن يتماشى مع الصالح العام.

بالنسبة للمرافق العمومية الإدارية، ففي أغلب الأحيان لا يملك المواطنون سوى الانصياع لمبدأ

التغيير دون استطاعتهم دفعه بالاحتجاج بحقوق مكتسبة.⁵⁷

ويقول الأستاذ محمد بوسماح أن الإدارة والمواطنين قد أدركوا أن فعالية المرافق العمومية، بتطبيق مبدأ التكيف المستمر هو الذي يحكم النظام الاقتصادي والاجتماعي بكامله وأنها من متطلبات الدولة العصرية بالفعل، فالدول التي تتميز مرافقها العمومية بالفعالية هي التي تكون حظوظها أكبر في مواجهة التغييرات الاجتماعية الحالية والمنافسة الدولية في الميدان الاقتصادي.⁵⁸

⁵⁵- أ/ ناصر لباد، المرجع السابق، ص: 162.

⁵⁶- J- M. Auby et R. Ducos- Ader, grands services publics et entreprises nationales, T1, PUF « coll themis », Paris, 1975, p: 45.

⁵⁷- أ/ ناصر لباد، المرجع السابق، ص: 164.

⁵⁸- M. Boussoumah, op-cit, p: 473 .

لكن في بعض الأحيان يستعمل هذا المبدأ كطريقة وغطاء مع الظروف الاقتصادية والتطورات التقنية قد يدفع بعض المرافق للبحث عن المردودية أكثر، وبالتالي القيام من جهة بتقليص بعض الخدمات التي تقدمها بعض المرافق العمومية، ومن جهة أخرى القيام بتقليص عدد العمال.⁵⁹

لتكيف المرفق العام دور أساسي خاصة في ظل التحولات الجذرية وإلا فقد المرفق سبب وجوده في خدمة المواطن خاصة في الوقت الحاضر بظهور مفاهيم العولمة وتزايد الحاجيات في ظلها.

4- مبدأ حياد المرفق العام :

عادة لا يتم التطرق إليه، لأن الكثيرين يرون أنه تابع لمبدأ المساواة، وهو ناتج له، "والحياد هو عدم اخذ موقف في اتجاه معين، أي عدم الالتزام لجهة معينة"، وبهذا فالحياد أبعد من المساواة.⁶⁰

ويقول A.De laubadère: "حياد المرفق يعني أن هذا الأخير يسير طبقاً لمقتضيات الصالح العام، فلا يستعمل بذلك مسير المرفق العمومي منح امتيازات لبعض المصالح على حساب مصالح أخرى ولا في استعماله كأداة للدعاية والمحسوبية".⁶¹

وفي الجزائر تم تهميش هذا المبدأ في سنوات الاشتراكية وعرف تدهوراً، فمثلاً الترشح في الانتخابات (معيار الالتزام إزاء الخيار الاشتراكي) وهذا تناقض مع مبدأ الحياد المفروض.⁶²

ولكن بعد 1989 برز هذا المبدأ بقوة من خلال الدستور يمكن أن نلمسه من خلال المادة 22 من دستور 89، وفي دستور 96 كرسه صراحة المادة 23: "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون".

ومبدأ الحياد أوسع من مبدأ المساواة حيث يدخل في الميول الداخلية لمسير المرفق ويمنع استعمالها في التسيير وفي تقديم خدمات المرفق العام.

وهناك من يرى انه يضاف لهذه المبادئ مبدأ المجانية وقد تناولناه في الطبيعة الخاصة للمنفعة العامة (خدمة عامة).⁶³

هذه المبادئ وإن كانت تضمن السير الحسن للمرفق العام و ضمان خدمة عمومية راقية، فهي قيود للهيئة المسيرة وتنفر الخواص من تسيير هذه المرافق، وهي من أهم أسباب التسيير المباشر نظراً لصعوبة توفيرها من طرف الأفراد (الخواص).

:

إن التسيير المباشر هو نتيجة حتمية لاحتكار الدولة لبعض المجالات وطبيعية لأنها هي المنشئة للمرافق والأدري بمتطلبات المرافق العامة والمواطنين.

⁵⁹ - G. Dupuis, M-J. Guedon, P. Chretien, droit administratif, 6^{ème} ed, A.COLIN, Paris, 1998, pp : 503.

⁶⁰ - J. Carbajo, droit des services publics, 2^{ème} ed, DALLOZ, Paris, 1995, p : 53.

⁶¹ - A.De Laubadere, op-cit, P: 685.

⁶² - M. Boussoumah, op-cit, p :473 .

⁶³ - راجع الصفحة 17 من هذا البحث.

لكن التسيير المباشر عجز عن تلبية حاجات المواطنين نظرا للاختلالات التي يعرفها والعجز في السيطرة على متطلبات المواطن في ظل التزايد المستمر لها خاصة في ظل انفتاح السوق وكذا العولمة التي زادت في نمو الوعي المدني لدى المواطنين.

:

أول المشاكل التي يعرفها التسيير المباشر للمرفق العام هو ضغط هذا الأخير من الناحية المالية وزيادة النفقات الموجهة للمرفق العام في ظل ندرة الموارد، فخلق هذه المرافق من جهة هو في حد ذاته عبء مالي ضخم لأنها في الغالب مكلفة جدا وتحتاج هياكل قاعدية ضخمة، ويحتاج تسييرها كذلك إلى أموال كبيرة مما ولد ضغطا كبيرا على ميزانية الدولة والجماعات المحلية. خاصة في وقت كانت الجزائر في نظام اشتراكي يعتمد على الدولة في تسيير كل المرافق العمومية بكل ما تحمله من أعباء مالية، وسبب ذلك كذلك هو عدم وجود قطاع خاص وبرجوازية تستطيع تحمل عبء تسيير المرفق العام.⁶⁴

مما أثقل كاهل الدولة والميزانية العامة للدولة، خاصة بتعدد المرافق ودور الدولة، فمثلا مرفق التعليم يضم 08 ملايين تلميذ، 23000 مؤسسة تعليمية، وأزيد من 450000 موظف، وفي السنوات الأخيرة تم بناء 232 ثانوية، 563 مدرسة ومؤسسة تعليمية متوسطة، وتم تعيين 22000 معلم جديد من أجل تحسين النوعية، بالإضافة إلى توزيع الدولة خلال الموسم 2003 أكثر من 52 مليون كتاب على المستوى الوطني لكرائها للتلاميذ، كما توزع الدولة ومنذ أزيد من 08 سنوات عدة مساعدات تمس 03 ملايين تلميذ.⁶⁵

مثلا في الميزانية العامة للدولة لسنة 2007 وجهت لميزانية وزارة التربية 235.888.168.000 دج بالنسبة للتسيير و 159.071.000 دج بالنسبة للتجهيز.

مثلا القطاع الصحي يحظى بتمويل كبير، خاصة من خلال الهياكل القاعدية المنشأة خلال السنوات الأخيرة، فمثلا وزارة الصحة لوحدها قدرت ميزانيتها سنة 2007 بـ: 93.552.966.000 دج.⁶⁶

⁶⁴ - sous la direction de Cherif BENNADJI, Mémoire de séminaire de la 4^{ème} année, Section administration générale (30^{ème} promotion), la concession des services publics en Algérie, ENA, 1996/1997, p : 03.

⁶⁵ - Abdellatif Benachou, Algérie : la modernisation maîtrisée, Paris, 2004, p : 32.

⁶⁶ - قانون المالية سنة 2007.

-1) :⁶⁷ .(

2004	2003	2002	2001	2000	
186.62	186.11	165.34	153.58	134.40	التعليم
66.50	68.28	58.72	47.11	37.71	التعليم العالي
63.77	60.73	51.61	47.75	35.14	الصحة

-2) :⁶⁸ .(

2004	2003	2002	2001	2000	
33.70	41.60	35.60	34.90	25.40	التعليم
26.70	24.80	21.00	18.50	10.90	التعليم العالي
14.60	19.80	19.40	13.30	7.50	الصحة

كل هذه الأرقام توضح وبدقة تلك الأعباء الضخمة للمرافق العامة، وهي تتزايد سنة بعد سنة مما يشكل عجزا في الميزانية العامة للدولة، مما جعل الدولة والجماعات المحلية مسيرة فاشلة للمرفق العمومي أوصلها بكل هذه السلبيات إلى انسداد 'blocage'.

- أساليب المالية العمومية وتعقيدها تعيق المرفق العام المسير مباشرة من قبل الدولة والجماعات المحلية على التقدم فهي أساليب جد معقدة، تخضع لمراقبة سابقة ولاحقة معقدة وإجراءات طويلة، فالتنفيذ أي عملية انفاق فإن العملية تخضع لرقابات متسلسلة وإجراءات طويلة تؤثر سلبا على تسيير المرفق العام على مدة العملية، وبذلك فهذا يؤثر سلبا على تسيير المرفق العام الذي سيعرف تأخرا في تلبية الاحتياجات واختلالات ناتجة عن تعقيد التنفيذ المالي وتعدد الرقابات وروتينيتها.

فالمحاسبة العمومية بقدر ما هي وسيلة لحماية المال العام من السرقة والاختلاس وسوء استعماله إلا أنها قيد ومعتل لسرعة تنفيذ العمليات المتعلقة بالمرفق العام.

⁶⁷ - Abdellatif Benachhou, op-cit, p : 33.

⁶⁸ - Abdellatif Benachhou, op-cit, p : 34.

- الإدارة من خلال التسيير المباشر مقيدة بقوانين ولوائح تحد كثيرا من نشاطاتها، وبذلك يخشى الموظفون الابتكار والتحديث ويميلون إلى إتباع 'الروتين البيروقراطي' تجنباً للمسؤولية خاصة في ظل نظام لا يهدف إلى التحفيز ويعتمد على الترقية بالأقدمية أكثر منه على المردودية والفعالية والكفاءة.⁶⁹

- خضوع المرافق العامة المسيرة مباشرة للأهواء السياسة، وبذلك يوجد عدم استقرار لها من حيث التمويل ومن حيث الفعالية والمردودية، فنجد هذا يشجع التعليم ويمنحه كل التحفيز اللازمة فيما يهمل قطاعات أخرى والعكس مع الآخر، فهي خاضعة بالدرجة الأولى إلى اهتمام السلطات وتركيزها على قطاع ما.

- حجم المرافق العامة المسيرة من قبل الدولة مباشرة مثل الوزارات وضخامة المصالح التابعة لها مما يصعب السيطرة عليها والتحكم الفعال في كل الخدمات والنشاطات التي تؤديها،⁷⁰ أي تعقد التنظيم

وضياع السلطات والمسؤوليات وطول الإجراءات.⁷¹

- البيروقراطية: خاصة في المرافق الإدارية (وزارات، مصالح بلدية... الخ)، انتشرت ظاهرة البيروقراطية بكل ما تحمله من مساوئ وسلبات كتعطيل العمل وتراكمه، كثرة الإجراءات وتعقيد التعامل مع هذه المرافق، التأخر الكبير والدائم، نوعية الخدمات الرديئة... الخ (هذا جعل المرفق مغلقاً على نفسه) وغياب نظام معلومات 'système d'information' جيد وفعال يسمح بوجود نوع من التواصل بين مختلف مصالح المرافق العامة، مما يضمن حسن سير ونجاعة المرفق العام، ومما يباعد المرفق كل البعد عن حاجيات المواطنين وبذلك عن الدور الأساسي له، مما يؤثر سلباً على فعالية المرفق وفقدان ثقة المرتفقين في المرفق، وبذلك في الدولة بصفة عامة مما يولد اضطرابات وعدم استقرار اجتماعي.

خاصة في ظل غياب وسائل رقابة شعبية لتنفيذ نشاطات الوزارات وأداء المرافق العامة خاصة المسيرة مباشرة من قبل الدولة والجماعات المحلية.⁷²

- عدم مواكبة تسيير المرافق العمومية من طرف الدولة للتطور التنظيمي الذي تعرفه المرافق العامة في العالم، مثل المبادئ الجديدة كالشفافية، المردودية، نوعية الخدمات... الخ، وكذا نوعية التنظيم الفعال وتطوير نظام معلومات جيد.⁷³

⁶⁹ - د/ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص: 61.

⁷⁰ - Amel Aouij MRAD, op-cit, p :10.

⁷¹ - د/ فريد النجار، إدارة مؤسسات المرافق العامة بآليات القطاع الخاص (تدخل في البرنامج التدريبي : إدارة المرافق العامة بأساليب الخصخصة 10-14 افريل 2005)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، ص: 10.

⁷² - Amel Aouij MRAD, op-cit, p :10.

- وعدم مواكبة التطور التكنولوجي من خلال إهمال جميع مستويات تطوير المنشآت القاعدية، تحديث المناهج والطرق خاصة استعمال الإعلام الآلي واستعمال برامج معلوماتية تدرس طلبات الجمهور، خاصة وأن المرافق العامة معقدة وشبكاتية يجب أن تعتمد على أنظمة دقيقة وبرامج حديثة تجعلها قادرة على منافسة القطاع الخاص من حيث نوعية الخدمة وتلبية حاجات المواطنين.⁷⁴

- عدم بحث الدولة والجماعات المحلية عند تسيير المرافق العامة عن الفعالية و النجاعة في تسييرها، بل ترتبط دائما بالبيروقراطية والمحسوبية والطواير مما أفقدها النجاعة والجودة، وبذلك فقدت المرافق المعنى الحقيقي لوجودها.

- تنوع المرافق العامة من حيث طبيعتها وعددها بسبب التزايد المستمر لدور الدولة، مما يزيد من العبء المالي على الميزانية العامة للدولة والتي تعتبر أداة الدولة لتنفيذ سياستها، وهذا ليس مشكلا خاصا بالجزائر، ففي فرنسا مثلا أزيد من 40% من الميزانية العامة للدولة موجه للمرافق العامة.

- عدم إمكانية قياس فعالية المرافق العامة وحساب نتائجها وغياب دراسة النتائج المتعلقة بها وتقييم نوعية الخدمة التي تؤديها المرافق.⁷⁵ وكذا غياب دراسات متعلقة بحاجيات المواطنين والعرض في مجال الخدمات التي تقدمها الدولة وغياب استراتيجيات شاملة للمرافق العامة وتسييرها العقلاني خاصة المرافق المحلية.⁷⁶

وكما يقول الدكتور فؤاد النجار: "في المرافق العمومية المسيرة من قبل الدولة هناك غياب للمعايير والمواصفات المعيارية في أداء الخدمات".⁷⁷

- تطور دور الدولة أثر من ناحيتين على المرفق العام، من الناحية الكمية: ضرورة زيادة مجال تدخل الدولة، و كفيها بتحسين نوعية الخدمة بسبب تغير نوع الخدمة المطلوبة من الجمهور ويرجع هذا النثل لأسباب التالية:

* مرونة فكرة الخدمة العامة التي تبحث عنها الدولة، وبذلك اتساع رقعة المرافق العامة؛

* منافسة القطاع الخاص؛

* محاولة الدولة إيجاد توازن بين الاستثمارات الاقتصادية والاستثمارات الاجتماعية؛

* ضرورة تدخل الدولة من اجل خلق استثمارات قاعدية ضخمة وأولية؛

* قدرة الدولة على تحمل المخاطرة الناتجة عن ضخامة الاستثمارات التي تهدف للمنفعة العمومية.⁷⁸

⁷³ - - Sous la direction de M.Cherif Belmihoub, Mémoire de séminaire de la 4^{ème} année, Section administration générale (35^{ème} promotion), la déréglementation dans les S P, ENA, 2001/2002, p : 06.

⁷⁴ - ibid, p : 07.

⁷⁵ - Sous la direction de M.Med.Cherif Belmihoub, op-cit, p : 09.

⁷⁶ - ملتقى الجماعات المحلية، '12- 13 جنبر' 2006، المغرب، تدخل حول المرافق العمومية، ص: 04.

⁷⁷ د/ فريد النجار، المرجع السابق، ص: 03.

⁷⁸ - Driss Alaoui Esmail, qualité du service public : composante essentielle du marketing public, la revue IDARA, n°02 , 1992 , p :26.

و كل الدراسات تشير أن الأسباب الرئيسية لضعف المرافق العامة لا يكمن في الملكية في حد ذاتها ، إنما في التخطيط السيئ للمشاريع ، الإفتقار للمهارات الإدارية اللازمة⁷⁹.

:

:

يمكن تقسيم هذه الاختلالات التي تعرفها المرافق المسيرة بطريقة مباشرة إلى: اختلالات ذات طابع تنظيمي، اختلالات ذات طابع تسييري، واختلالات لها علاقة مباشرة بالموارد البشري.

1- اختلالات تنظيمية: و تتلخص فيما يلي:

1* المركزية الشديدة: حاولت الجزائر الجمع بين نظام المركزية واللامركزية، ولكن الواقع اظهر إفراطا شديدا في المركزية، لاسيما في الجانب الإداري، فوجد السلطات المركزية تحتكر عملية صنع القرارات البسيطة منها والإستراتيجية، مما أدى إلى تهميش المرافق المحلية.

2* تضخم الجهاز الإداري: يتجسد في وجود توسع أفقي على مستوى التنظيم، بمعنى وجود تعدد في مستويات بناء التنظيم من خلال التزايد المستمر لعدد الوزارات، والذي ترتب عنه:

- صعوبة إحكام عملية الإشراف والتوجيه، وما ينجر عنه من صعوبة في توصيل البيانات والمعلومات من أسفل القاعدة إلى التنظيم، وكذا بطء وصول الأوامر والقرارات من قمة التنظيم إلى قاعدته، وما تحدثه هذه العملية من بطء في عملية صنع القرار وتنفيذ البرامج والخطط.

- كثرة أجهزة الرقابة وما يترتب عنها من تضارب بشأن مسائل محتوى التقارير التقييمية.

- كثرة الأجهزة واللجان الفرعية التي تزيد من حجم نفقات الدولة المرتبطة خاصة بالأجور.

- زيادة طول مدة الاتصالات وتعقيد الإجراءات بطريقة تنتهي إلى التقليل من الفعالية التنظيمية

بشكل عام.

3* تضخم عدد الموظفين على مستوى المرافق العمومية المسيرة من قبل الدولة والجماعات المحلية:

تتجسد أهم المظاهر السلبية في العدد الهائل للموظفين الذين يفتقدون إلى مهام واضحة و دقيقة.

وتعود أسباب هذه الظاهرة بالدرجة الأولى إلى غياب منطق تسييري تستند إليه عملية التوظيف،

من خلال تشخيص حقيقي للاحتياجات البشرية، وهو ما يحملنا على القول بأن عملية التوظيف هذه لا

تستند إلى معايير موضوعية، حيث أنه كثيرا ما يتم استحداث مناصب وظيفية تخرج عن ضرورة مصلحة

المرفق.

⁷⁹ - شتاتحة وفاء احلام، المرفق العام للخدمات الإجتماعية الجامعية- تنظيم و تسيير- مذكرة لنيل شهادة ماجستير، سنة 2004/2005، بن عكنون، ص: 116.

ومما لا شك فيه أن ظاهرة كهذه لها انعكاساتها على: فعالية العمل الإداري، أساليب سيره وكيفية أدائه، فإلى جانب العدد الهائل للموظفين الذي أثقل كاهل الميزانية العامة للدولة بحيث أصبحت نفقات الأجور تمثل 43% من ميزانية التسيير.

إن التضخم الملاحظ على تعداد موظفي المرافق العمومية يؤدي إلى جملة من الانحرافات الجوهرية من زاوية نظر تسيير الموارد البشرية نلخص أهمها:

- انحرافات تنظيمية:

- عدم احترام أوقات العمل والسبب الأساسي هو الروتين وعدم وجود عمل؛
- التراخي بسبب عدم وجود حوافز مالية؛
- السلبية؛ اللامبالاة وعدم إبداء الرأي والاكتفاء بتلقي التعليمات وفقدان روح المبادرة وفقد الشعور بالانتماء؛

- التهرب من المسؤولية.

- انحرافات سلوكية:

- سوء استعمال السلطة: تحريف الأهداف عن المصلحة والمنفعة العامة للمرفق؛
- المحسوبية والمحاباة؛
- الوساطة: تبسيط وتسهيل الإجراءات؛

4* التقليد في إنشاء بعض المرافق العمومية من القانون المقارن كالهيئات الوطنية و الدواوين العامة... إلخ، غير أن عدم ضبطها لنظام قانوني أدى لوجود صراع بين هذه المرافق العامة و تسابقها دون حدود قانونية للخدمة العمومية ، فمثلا الصراع بين إدارة البلدية و الوكالة المحلية لتسيير و تنظيم العقار في مجال تسيير الحضيرة العقارية أي الخدمة العقارية هل هو للبلدية أو للوكالة⁸⁰؟

2- الاختلالات المتعلقة بالجانب التسييري: و تتمثل أساسا في:

1* مشكل التشريع: ترتبط نجاعة القانون بمدى ارتباطه بالواقع أو انفصاله عنه، حيث يزداد احترامه كلما كان أكثر تعبيرا والتحاما بالواقع.

والجزائر كغيرها من الدول النامية تعاني من اختلالات مرتبطة بالتشريع تظهر في عملية وضعه ثم كيفية تطبيقه وممارسته، ففيما يتعلق بعملية وضع التشريعات فإن معظمها مقتبس بطريقة غير متكيفة من دول أخرى، والملاحظ في الجزائر وجود إفراط في النصوص (متعلقة أحيانا بنفس الميدان).

⁸⁰ - شتاتحة وفاء أحلام، المرجع السابق، ص: 21.

*2 غياب أساليب حديثة للتسيير: يعتمد تسيير المرافق العمومية من طرف الدولة وبصفة عامة الإدارة على مناهج تقليدية مما انعكس سلبا على أدائها ومردوديتها وشكل عائقا حقيقيا أمام التحولات الجديدة للمرافق العمومية وما تفرضه المنافسة⁸¹.

فأهم خلل تعاني منه المرافق العمومية هو نقص استعمال التكنولوجيا الحديثة التي تساعد على التطور المعلوماتي والاتصالي، خاصة وأن الاتصال داخل المرفق يعد بمثابة المحرك الأساسي لسير عملها ويضمن لها فعالية أكبر.

ويعد الافتقار إلى شبكة داخلية للمعلومات في المرافق العامة من أهم عوامل التخلف، حيث تستغرق المعاملات والمراسلات وقتا أطول، كما أن استعمالها يقتصر على الأعمال المكتتبية فحسب، دون أن يتعداها إلى المعاملات مع المواطنين والمرتفقين.

إضافة إلى افتقار المرافق العمومية إلى الأدوات الحديثة فإن استعمال المناهج العلمية يكاد يكون منعدما، حيث نسجل غيابا تاما للمناجمنت العمومي كمنهج يسهل لها القيام بوظائفها بصفة علمية ودقيقة ويمكنها من تحقيق أهدافها⁸².

*3 عدم التحكم في النفقات وارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمة: يعتبر الإسراف من أهم مظاهر التخلف الإداري سواء على مستوى القطاع العام أو على مستوى المرافق العامة خاصة منها المحلية، فما يلاحظ هو الارتفاع النسبي في تكلفة الخدمة مما يترتب عليه رفع أسعارها مقارنة بمنفعتيها للمستهلك.

إضافة إلى الإسراف الذي يؤدي إلى ارتفاع تكلفة الخدمات المقدمة، هناك جانب آخر يتعلق باستعمال الموارد المادية والبشرية بشكل غير فعال ويظهر في:

- استخدام قدر من الموارد أكبر مما تتطلبه طبيعة الإنتاج أو الخدمة، ومثال ذلك استخدام عدد كبير من الموظفين في الإدارة، مما يؤدي إلى ارتفاع التكاليف (تمثل أجور الموظفين حوالي 80% من ميزانية تسيير الجماعات المحلية).

- استخدام نوعيات من الموارد أكفأ وأعلى قدرا مما تحتاجه ظروف الإنتاج أو الأداء، وتؤدي عيوب الإسراف في استخدام الموارد في أنها تحد من قدرة الإدارة على تحقيق أقصى عائد ممكن من الموارد المتاحة ومن ثمة تنخفض الإنتاجية الحقيقية وترتفع التكلفة الفعلية للإنتاج أو الأداء.

ولعل كل هذه الاختلالات التي تؤدي إلى الإسراف وارتفاع تكلفة الخدمات ناتج عن عدم استعمال الأساليب الحديثة في تسيير الموارد العمومية ومراقبة ترشيد استعمالها أو سوء استعمال هذه الوسائل.

ومراقبة التسيير العمومي مثلا *contrôle de gestion* وسيلة حديثة رغم استعمالها في الإدارة إلا أنها لا تحقق الأهداف التي وجدت من أجلها بسبب سوء تطبيقها، فهذه الوسيلة تسعى إلى تحقيق

⁸¹ - Sous la direction de M.Med.Cherif Belmihoub, op-cit, p : 21.

⁸² - ibid, p : 25.

الأهداف المسطرة من الإدارة من خلال التوليف الفعال لمختلف الوسائل الموجودة: البشرية، المادية، التقنية... بهدف رفع المردودية وتحسين الكفاءات.

وهي تغطي مجموع الطرق والوسائل المستعملة في التسيير التنبؤي (أخذ قرارات حالية مع الأخذ بعين الاعتبار الخطط المستقبلية على المستوى الطويل) ورقابة التسيير التنبؤي.

و ما أدى إلى اختلال المرافق العامة وعدم قدرتها على التجاوب مع الانفتاح الاقتصادي هو اعتمادها على الوسائل والمناهج التقليدية أو استعمالها لها بصورة سيئة.

4* الاتصال: تعتبر العملية الاتصالية ذات أهمية كبيرة لكونها تساعد الرؤساء الإداريين على وضع وإعداد الخطط الناجعة انطلاقاً من حقائق مادية وبشرية يتكفل الاتصال الجيد بتأمينها، من جهة أخرى ترتبط عملية الرقابة بشكل كبير بسهولة الاتصال ووضوح قنواته، إذ كلما كان للمسؤول شبكة كبيرة من الاتصالات كلما أمكنه ذلك من تادية وظيفته الرقابية بشكل أحسن وطريقة أسرع، وبالعودة إلى أنواع الاتصالات نجد أن الاتصالات التي تجريها المنظمة الإدارية تضم نوعين رئيسيين هما:

- اتصالات داخلية: تتم في نطاق الهرم الإداري للمنظمة، وتتجلى في:

• التقارير والدراسات التي يرفعها المرؤوسون إلى رؤسائهم؛

• الأوامر والمذكرات والتعليمات التي تصدر عن الرؤساء إلى مرؤوسيهم للعمل بها.

- اتصالات خارجية: تتم بين الإدارة وغيرها من التنظيمات وتتجلى من خلال:

• الاتصالات التي تتم بين المرفق من جهة، والجمهور أو المتعاملين معها من جهة أخرى بهدف تقديم المعلومات؛

• الاتصالات التي تتم بين مرفق و آخر، مصلحة وأخرى أو جهاز وآخر بهدف تبادل المعلومات والآراء غالباً.

يمكن القول أن نجاح المؤسسة يتوقف إلى حد كبير على سهولة الاتصال بين الرئيس ومرؤوسيه، وكذا بين مختلف المرافق، لكن يحدث أحياناً أن تواجه عملية الاتصال صعوبات وعقبات تحول دون تحقيق هذا النجاح، وتتمثل هذه الصعوبات في:

أ- حجم المنظمة الإدارية: إذ يؤثر هذا الأخير تأثيراً واضحاً في نظام الاتصالات فيها

خاصة بالنسبة للمرافق التي تتميز بضخامة جهازها الإداري الذي يتجسد من خلال تعدد المستويات في داخلها من جهة، وتشعب فروعها في أرجاء الدولة من جهة أخرى، بحيث ينجر عن ذلك كله تشابك قنوات الاتصال العديدة ومضاعفة احتمالات تأخير الاتصال أو تغيير مضمونه والإنقاص من محتواه.

ب- احتكار المسؤولين للمعلومات والوثائق الرسمية التي توضح أهداف المرفق الذي

يسيره وطرق سيره لإحكام السيطرة على الموظفين.

3- الاختلالات المتعلقة بالموارد البشرية:

عدم الفعالية التي تشهدها المرافق العمومية المسيرة من قبل الدولة والجماعات المحلية في الوقت الراهن لا تقتصر على أسبابها التنظيمية والتسييرية فقط بل تتعداها إلى الموظف الذي يساهم في الخلل من خلال سوء أدائه الوظيفي.

1* غياب الكفاءة: توظيف أشخاص لا يتمتعون بالكفاءة اللازمة وذلك بالرغم من توفرهم على الشهادات العليا، وذلك بسبب غياب المفاهيم الحديثة المتعلقة بالسلوك والمهارة وهو الطابع الغالب في معظم الموظفين الذين يتميزون بعدم الدراية الكافية بالمهام والوظائف المسندة إليهم مع استبعاد إمامهم بكيفية التصرف في حال وقوع إشكال يتعلق بمجريات أدائهم مهامهم.

ويرجع غياب الكفاءة إلى الأسباب التالية:

- طبيعة المسار المهني للموظف (مثل منح الأولوية للأقدمية)؛
- سياسة التوظيف المنتهجة بعد الاستقلال (سد حاجيات دون النظر للكفاءة خلال فترات معينة).

2* غياب التحفيز: هو أحد أهم مركبات الفعالية في جميع القطاعات نظرا لكونه العامل الذي تستغله المرافق العمومية لجذب الموظف إليها، وتفجير طاقاته لدفعه لتقديم أفضل ما لديه من خلال إشباع حاجاته⁸³.

- أجور محددة مسبقا لا تستعمل كطريقة للتحفيز؛
- الترقية: تعتمد على الأقدمية والكفاءة (لكن المرافق العمومية تعتمد على معيار الأقدمية أكثر)، مما يؤدي إلى تسرب الكفاءات إلى القطاعات الأخرى؛
- التكوين: يعاني من غياب سياسات تكوين واضحة وعدم تماثيه مع التطور، وخضوعه لرغبات المسؤولين، وعدم تماثيه مع الاحتياجات الحقيقية للمرافق العمومية؛
- حصر المعلومات على فئة معينة لا تتجاوز المسؤولين، وانسداد القنوات الاتصالية؛
- إضعاف عامل المشاركة على مستوى المرافق العمومية من خلال تسطير الأهداف وعدم اعتماد المناجمنت التشاركي القائم على تحديد الأهداف وإعطائها معنى.

:

قطاع البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية من القطاعات الحساسة في الدولة و التي سيطرت عليه إرادة هذه الأخيرة طيلة فترة ما بعد الإستقلال إلى غاية سنة 2000 ، وذلك عن طريق التسيير الإداري بإعتباره مرفقا عاما ، يسند تسييره إلى السلطة المركزية (وزارة البريد و المواصلات).

⁸³ - د/ احمد رحمانى، محاضرات في تسيير الموارد البشرية، السنة الرابعة، المدرسة الوطنية للإدارة، 2006/2005، ص:15.

فالقانون 03/2000 وضع حد لإحتكار الدولة هذا المجال و التسيير ، و فصل بين نوعين من النشاط مختلفين من حيث الهدف و المجال، في إطار بحثه عن الفعالية و المردودية، أي تطبيق للتسيير الكلاسيكي الجامد، الذي من بين أهدافه حسب مادته الأولى« تطوير و تقديم خدمات البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية ذات نوعية في ظروف موضوعية و شفافة و بدون تمييز في مناخ تنافسي مع ضمان المصلحة العامة» ، و كان هذا الانفتاح كصيورة للإصلاحات الاقتصادية، و كذلك نظرا للعجز المسجل من طرف الاستثمار العمومي في هذا المجال الحيوي للحياة الاقتصادية.

و جاء انفتاح هذا القطاع في ظروف و مناخ مشجع جدا للمستثمرين الخواص، خاصة منهم الأجانب، نظرا لاقتران هذا القطاع بالتكنولوجيا الغير متوفرة لدى المستثمرين الوطنيين، غير ان هذا الانفتاح جاء بضوابط تهدف أساسا لضمان المصلحة العامة، و كذلك تكيف كل الظروف لضمان انطلاقة سليمة للاستثمارات من اجل تغطية العجز المسجل.

-1 :

كان قطاع البريد و المواصلات مسيرا من طرف إدارة منذ الاحتلال الفرنسي، و بقيت مسيرة من طرف مجلس تقني فرنسي حتى 23 جويلية 1962، أي 18 يوم بعد الاستقلال، ثم أصبحت 100% جزائرية بواسطة المرسوم رقم 01-62 المؤرخ في 27 سبتمبر 1962، و منذ هذا التاريخ عرف القطاع عدة تحولات باعتباره قطاع عمومي خاصة بموجب الأمر 75-89 المتعلق بالبريد و المواصلات، و حتى سنة 2000 بقي هذا القطاع خاضع لوصاية وزارة البريد و المواصلات، و لم يكن هناك فصل حقيقي و هيكل بين النشاط الخاص بالبريد و النشاط الخاص بالمواصلات السلكية و اللاسلكية. و في ظل هذه الفترة عرف هذا القطاع نقص فادح في الخدمات المقدمة، بالإضافة إلى سوء التسيير و ذلك للأسباب التالية:

- نقص الإمكانيات الخاصة بعمليات التوصيل بالشبكات المختلفة.
- غياب المحاسبة التحليلية، و عمليات التخطيط.
- نقشي البيروقراطية، خاصة بالنسبة للاستفادة من خط هاتفي.
- عدم التنسيق مع القطاعات الأخرى خاصة قطاع الأشغال العمومية (صعوبة وضع خط هاتفي).
- كثرة الإنفاق و الاتكال على تمويل الدولة (الميزانية الملحقة).
- سياسة التسعير بدون الأخذ بعين الاعتبار التكاليف.
- مركزية القرارات و تأثيرها على عملية التسيير.
- عدم مواكبة التطور التكنولوجي خاصة في مجال المواصلات اللاسلكية.
- ... الخ.

بموجب القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 5 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، تم تكريس مبدأ المنافسة، و عليه انفتح القطاع على الاستثمار الخاص، فقد نصت المادة الأولى في فقرتها الثانية انه «يهدف هذا القانون إلى تطوير و تقديم خدمات البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية ذات نوعية في ظروف موضوعية و شفافة و بدون تمييز في مناخ تنافسي مع ضمان المصلحة العامة» ، و مما يؤكد انفتاح هذا القطاع هو نص المادة الرابعة في فقرتها الرابعة: «تسهر الدولة في إطار الصلاحيات المرتبطة بمهامها العامة على احترام قواعد المنافسة المشروعة بين المتعاملين و تجاه المرتفقين» .

كما ان الدولة سحبت هيمنتها من القطاع و جعلته يخضع لقواعد السوق و المنافسة، غير أن هذا التنازل لم يكن بصفة مطلقة، حيث تنص المادة 12 في فقرتها الأولى: «تحول على التوالي نشاطات استغلال البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري للبريد و إلى متعامل للمواصلات السلكية و اللاسلكية ينشأ وفقا للتشريع المعمول به» ، إذا فالقانون 03-2000 فرق بين عمودي القطاع و أعطى كتلتين مختلفتين، المتعامل التاريخي "اتصالات الجزائر" شركة ذات أسهم SPA بالنسبة للمواصلات السلكية و اللاسلكية، و "بريد الجزائر" مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري "EPIC" بالنسبة للبريد.

و أهم ما يبرز خضوع هاتين المؤسستين للمنافسة حسب قواعد السوق، هو إلغاء الميزانية الملحقة، إلا أنها احتفظت ببعض الميادين خاصة في مجال البريد و التي تمارسها مؤسسة "بريد الجزائر" لصالح الدولة التي لا تزال تحتكرها.

غير أن هذا الانفتاح لم يكن بدون قيود، حيث نص قانون 03-2000 على جملة من الشروط، و قام بتكليف كل الظروف لقيام الاستثمارات، سواء لصالح هذه الاستثمارات و تشجيعا لها، أو لحماية المصلحة العامة لكون أن قطاع البريد و المواصلات قطاع جد حساس، لذلك نجد أن القانون ينص في مادته الثانية على «تخضع نشاطات البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية لرقابة الدولة» ، فالقانون نص على رقابة خاصة للنشاطات التي تدخل في إطار هذا القطاع، و قد أسست لذلك سلطة للضبط، بالإضافة لوضع قواعد للاستغلال، مع توفير الطرف التي تسمح بقيام الاستثمارات

و قطاع البريد و المواصلات، خاصة مجال المواصلات السلكية و اللاسلكية، و نظرا لما يحتاجه من تكنولوجيا و خبرة و كفاءة عالمية، و نظرا لغياب المستثمرين الوطنيين في هذا المجال فيما عدا المتعامل التاريخي، فقد ظهرت الحاجة الماسة للمستثمرين الأجانب الذين يتوفرون على الخبرة في الميدان، و لقد استفاد القطاع استفادة كبيرة من النظام القانوني المعتمد حاليا في مجال الاستثمار، حيث هيا هذا الأخير كل

الظروف و الضمانات لقيام الاستثمارات الأجنبية. مما سمح بالإقبال الكبير للمستثمرين الأجانب، و ايسر مثال على ذلك هي القائمة الخاصة بالشركات التي دخلت المنافسة من اجل الحصول على الرخصة الثالثة للهاتف النقال من نوع GSM، حيث نجد شركات كبيرة في الميدان (توركسل Turkcell -تركيا، MTN -إفريقيا الجنوبية،- أورانج Orange -فرنسا، تيليفونيك موفليس Téléfonica Moviles - إسبانيا، اتصالات المغرب -المغرب،- دويتش تيليكوم/دتكوم Deutsche Telecom / Detecon - ألمانيا، MTC -الكويت،- الوطنية للاتصالات -الكويت-).

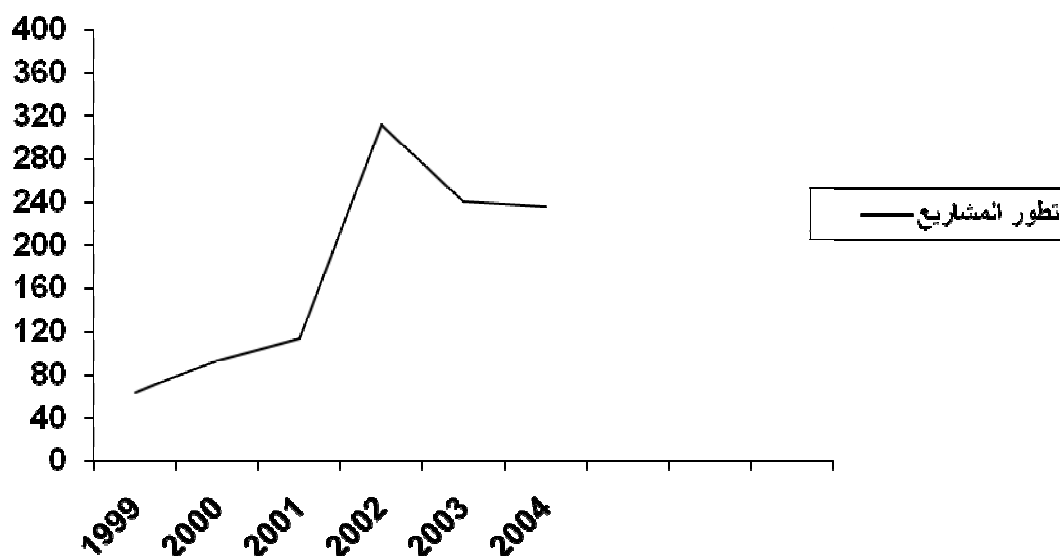
-3

إن انفتاح قطاع البريد و المواصلات على المنافسة ليس انفتاح مطلق، بل انفتاح في ظروف و محيط يسمح من ضمان الهدف السامي لهذا القطاع الذي يرتبط بمفهوم المصلحة العامة ارتباطا وثيقا، فنجد من بين أهداف تقنين هذا القطاع و المذكورة في المادة الأولى من قانون 2000-03: "تطوير و تقديم خدمات البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية ذات نوعية في ظروف موضوعية و شفافة و بدون تمييز في مناخ تنافسي مع ضمان المصلحة العامة".

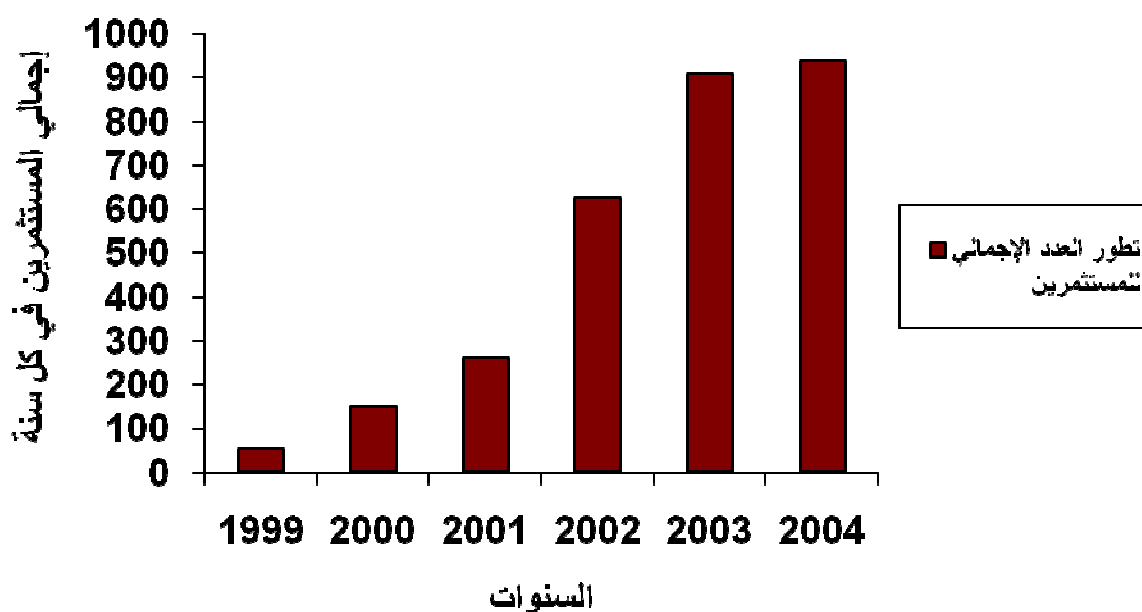
نجد أن تحقيق المصلحة العامة ملازمة للقطاع، و تحقيق ذلك لا يتم بفتح المنافسة بدون تكييف لمحيط الاستثمار، و هذا التكييف يكمن أساسا في التوفيق بين المنافسة و تحقيق المصلحة العامة، لذلك نجد أن القانون كان الخطوة الأولى في تحقيق هذا المسعى، غير أن القانون في هذه الظروف الاستثمارية لا يكفي، لذلك نجد خلق سلطة للضبط من أهدافها تطبيق القانون و حماية المنافسة و في نفس الوقت المصلحة العامة.

*-

) :
(:
:



من خلال المنحنى يتضح لنا أن النسبة العالية مسجلة في سنة 2002، أي بعد مرور عامين من صدور القانون 2000-03. و رغم غياب الإحصائيات الخاصة بالمشاريع الصغيرة، و التي تدخل خاصة في إطار نظام الاعتماد، إلا أنها مقدرة بالآلاف (محلات بيع تجهيزات المواصلات السلوكية و اللاسلوكية...). و فيما يلي نبين تطور العدد الإجمالي في كل سنة ابتداء من 1999:



من خلال البيان يتضح لنا ارتفاع عدد المشاريع سنويا، حيث أن الانفتاح في مجال المواصلات السلكية و اللاسلكية، جعلت الاستثمارات تتتابع نظرا لارتباط بعض الاستثمارات في هذا المجال بوجود استثمارات أخرى فيه، فمثلا وجود الاستثمارات في مجال توفير خدمات النفاذ إلى الإنترنت تسمح بوجود و ارتفاع عدد قاعات الإنترنت.

* : :

كان مجال الهاتف حكرا على الدولة حاليا "اتصالات الجزائر" شركة ذات أسهم، و لا يزال هذا الاحتكار في مجال الهاتف الثابت، غير انه قد تم فتح الهاتف النقال من نوع GSM على المنافسة بدخول متعاملين، بالإضافة إلى دخول متعاملين في مجال المواصلات اللاسلكية عبر الساتل من نوع VSAT. أول خدمة عرفت الانفتاح على الاستثمارات الخاصة هي خدمة الهاتف النقال، حيث في سنة 2001، تمت عملية منح الرخصة الثانية للهاتف النقال من نوع GSM، للمتعامل المصري أوراسكوم تيلكوم و OTH) Orascom Télécom Holding، و تم إنشاء هذه الشركة في 1998، و لها فروع في كل من لبنان، مصر، سوريا، و اليمن، و العاملة في الجزائر باسم أوراسكوم تيلكوم الجزائر (OTA)، و تحت الاسم التجاري جيزي جي. أس. أم Djezzy GSM.

في جويلية 2001، كسب المتعامل المصري المزايدة الخاصة بثاني رخصة GSM، أمام ثلاثة من المنافسين، أمثال تيليفونيكيا Telefonica الاسبانية البرتغالية، و أرونج (فرونس تيلكوم) Orange الفرنسية، بعرض قدره 737 مليون دولار، أما عرض أرونج العالمية كان 422 مليون دولار، أما تيليفونيكيا انسحبت من المنافسة في آخر المطاف، و حسب البنك العالمي و حتى تيليفونيكيا فان عملية فتح الأظرفة تمت في شفافية عالية، غير أن عرض أوراسكوم كان مفاجئا لكل التوقعات أمام مؤسسات عالمية رائدة في مجال الهاتف النقال، حتى أن العرض اعتبره بعض المحللين مرتفع جدا، و في المقابل فان هناك من المحللين من رأى في تقييم أرونج للمخاطر السياسية مترجما بعرض مالي قليل أمر غير مقبول في مستوى شركة عالمية⁸⁴.

أما فيما يخص المتعامل الثالث في مجال الهاتف النقال من نوع GSM، فلقد تم في 7 جانفي 2004، على مستوى مجلس الحكومة تحرير المرسوم التنفيذي الذي يصادق على منح الرخصة الثالثة "للوطنية للاتصالات" الكويتية، و التي تمكنت من الظفر بهذه الرخصة بعد أن قدمت عرضا ماليا بقيمة 421 مليون دولار، حيث انه في ديسمبر 2003، و بمقر سلطة الضبط للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، تمت عملية فتح الأظرفة لثلاث متعاملين، بعد انسحاب خمس (5) متنافسين الذين قبلت عروضهم التقنية و لكن

⁸⁴ - Investir Magazine : Décembre 2003- Janvier 2004- n°9.

لم يتقدموا بالعروض المالية لأسباب مجهولة، و يتعلق الأمر بكل من أورانج الفرنسية و التي سبق لها أن شاركت في المزايدة الخاصة بمنح الرخصة الثانية، و كذلك اتصالات المغرب، توركال التركية، "أم.تي.سي" الكويتية، و أخيرا دويتش تيليكوم ديكتون الألمانية، و بقي التنافس محصورا بين الوطنية الكويتية للاتصالات، "أم.تي.أن" الجنوب افريقية، و شركة تيليفونيكاف موفيلس الأسبانية. ليتمكن الكويتيون في الأخير من الظفر بالرخصة الثالثة، لتكون الوطنية الكويتية ثاني مستثمر عربي في مجال الهاتف النقال بعد أوراسكوم تيلكوم المصرية.

و عرفت الوطنية انطلاقتها الحقيقية في السداسي الأول من سنة 2004.

85

* :

أول خدمة عرفت التطور، هي خدمة الهاتف النقال، حيث أن عدد المشتركين في تزايد و بنسبة كبيرة، و الجدول التالي يبين عدد المشتركين لكل من OTA، و AT:

إجمالي مشتركين الشركات	إجمالي مشتركين شركة أوراسكوم تيلكوم OTA	إجمالي مشتركين شركة اتصالات الجزائر AT	
95000	0	95000	01 جانفي 2002
451.005	315.801	135.204	31 ديسمبر 2002
1.016.440	873.440	143.000	16 أوت 2003
1.447.310	1.289.310	158.000	31 ديسمبر 2003

* :

في مقابل تطور حجم الخدمات، نجد كذلك تطور لنوعية الخدمات المقدمة، حيث انه و نظرا للتطور التكنولوجي الذي يعرفه مجال البريد و المواصلات في العالم، كان لزاما على المؤسسات الناشطة في هذا المجال، و تحت ضغط المنافسة، مواكبة هذا التطور لضمان الجودة في الخدمات الذي يعتبر عنصر أساسي للدخول في المنافسة.

85 - إحصائيات سلطة الضبط للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية.

قامت سلطة الضبط بعملية تقييم التغطية و نوعية شبكة اتصالات الجزائر (AT)، و أوراسكوم تيلكوم (OTA) للهاتف النقال في الولايات المبرمجة تعاقدًا. و سمحت هذه العملية من التعرف على نوعية الخدمة المقدمة في الهاتف النقال، و فيما يلي نعرض نتائج هذه العملية:

1- النتائج الخاصة باتصالات الجزائر:

لقد تم إنجاز العملية ميدانيا من 10 إلى 25 ديسمبر 2002، و أنجزت العملية على عينة تتشكل من

أربعمائة وعشرة موقع (410) تتواجد في الولايات الاثنتي عشرة المعنية بهذه المرحلة الأولى للتقييم وهي : الجزائر، وهران، قسنطينة، عنابة، تلمسان، البليدة، تيبازة، بومرداس، تيزي وزو، بجاية، سطيف و سكيكدة. كما أجريت 2953 تجربة (Test) ضمن هذه العملية. و كانت النتائج كما يلي:

1-1-نتيجة تغطية سكان مقرات هذه الولايات (بالنظر إلى الشرط التعاقدى الذي يبلغ 90 %) :

مقر ولاية	نسبة التغطية	مقر ولاية	نسبة التغطية
الجزائر	70.13%	تيبازة	100%
وهران	72.73%	بومرداس	100%
قسنطينة	100%	تيزي وزو	22.22%
عنابة	100%	بجاية	100%
تلمسان	100%	سطيف	92.59%
البليدة	100%	سكيكدة	88.42%

1-2- نتائج تغطية سكان تراب هذه الولايات (بالنظر إلى الشرط التعاقدى الذي يبلغ 90 %) :

تراب ولاية	نسبة التغطية	تراب ولاية	نسبة التغطية
الجزائر	74.65%	تيبازة	69.98%
وهران	67.80%	بومرداس	42.86%
قسنطينة	90.80%	تيزي وزو	36.48%
عنابة	87.01%	بجاية	62.17%
تلمسان	35.79%	سطيف	70.60%
البليدة	71.19%	سكيكدة	48.05%

-2- النتائج الخاصة بأوراسكوم تيلكوم OTA:

لقد تم إنجاز هذه العملية بين 12 أوت و 4 سبتمبر 2003، و أجريت في 474 موقع المتواجدة في 20 ولاية المعنية بالتقييم و هي: عين الدفلة، عين تيموشنت، يسكرة، برج بوعريريج، البويرة، الواد، قالمة، غرداية، الاغواط، مستغانم، ميله، المسيلة، النعامة، ورقلة، أم البواقي، غليزان، الطارف، تبسة، تيسمسيلت، تيارت. كما أجريت 2004 تجربة ضمن هذه العملية و كانت النتائج كالتالي:

-2-1- نسبة تغطية سكان مقرات الولايات:

كانت 100% لكل الولايات المعنية.

-2-2- نسبة نوعية الخدمة في المناطق الصناعية للولايات المعنية:

كانت 100% لكل المناطق المحصية.

-2-3- نسبة نوعية الخدمة في مطارات الولايات المعنية:

و هي ولاية بسكرة، الواد، غرداية، الاغواط، ورقلة، تبسة، تيارت، و كانت النسبة 100%. مع العلم أن عملية تقييم نوعية الخدمة قامت على معايير إمكانية الدخول في الشبكة، استمرارية المكالمات لمدة دقيقتين، و كذلك وضوح المكالمات.⁸⁶

و أهم ما يمكن ملاحظته من خلال عملية التقييم هذه، أن المتعامل العمومي "اتصالات الجزائر" لم يحترم شروطه التعاقدية، حيث انه لم يتمكن من تحقيق كل النسب المنصوص عليها في دفتر الشروط. و بالمقابل نجد أن المتعامل "أوراسكوم تيلكوم" قد وفى بشروطه بل وصل في النسب الخاصة بنوعية الخدمة إلى 100% مما يدل على دخوله بقوة في هذا المجال. و هذه الوضعية تبين مدى العجز الذي يمثله الاستثمار العمومي، و كذلك يبرز مدى فعالية انفتاح هذا القطاع على الاستثمارات الخاصة.

إن تحرير كل من قطاع البريد و الاتصالات السلكية و اللاسلكية رافقه إنشاء مؤسسة تتولى مهمة ضبط القطاع و تنظيم طرق تسييره، و تخدم دور الدولة الجديد المتوجة أساسا نحو مهام السلطة العمومية و التنظيم بدلا من مهام التسيير الإداري لقطاعين مختلفين من حيث الهدف و المجال.

و عليه يمكن القول أن التسيير المباشر يعتبر أقدم الطرق في تسيير المرفق العام، وذلك لارتباط المرفق بالدولة و الجماعات المحلية والذي يعتبر المظهر الكلاسيكي لنشاط الدولة.

⁸⁶ - كل هذه الإحصائيات مصدرها : سلطة الضبط للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية.

ولعل أهم المرافق المسيرة من قبل الدولة أو الجماعات المحلية هي تلك المرافق الإدارية التي لا تستطيع الدولة التخلي عنها نظرا لخصوصيتها، كالأمن، العدالة، الدفاع... الخ، فهي تعتبر مرافق سيادية. لكن هذا التسيير المباشر عرف عدة نقائص واختلالات أثرت على فعالية هذه المرافق ونوعية الخدمة التي تقدمها وحتى علاقتها بالمواطن (المرتفق) الذي فقد ثقته بهذه المرافق. والسبب الأساسي يعود طبعا لثقل هذه المرافق على ميزانية الدولة خاصة في ظل تعدد هذه المرافق وتزايدها المستمر المرتبط أساسا بتزايد دور الدولة 'دولة الرفاهية'. لكن في إطار التخصص وجب على الدولة اختيار طريقة جديدة من خلال المؤسسات العمومية لمحاولة الوصول للفعالية في تأدية الخدمات العمومية والوصول بالخدمة العمومية للجودة، وهذا ما سنحاول التطرق إليه في المبحث الثاني 'تسيير المرفق العمومي عن طريق المؤسسات العمومية'.

:

بعد تعرضنا في المبحث الأول للتسيير المباشر للمرفق العام من طرف الدولة أو الجماعات المحلية، ورأينا أنها أقدم طريقة لتسيير المرفق خاصة أن الدولة كانت تحتكر المرفق العمومي وعلى الخصوص في وقت كانت مجالات تدخل الدولة جد محصورة ومحددة مثل: الدفاع، العدالة، الأمن... الخ. لهذا استطاعت الدولة في بادئ الأمر السيطرة على هذا المجال باحتكارها إنشاء وتسيير المرافق العامة.

لكن بتطور دور الدولة وكثرة مجال تدخلها عجزت عن السيطرة على جميع المرافق العامة خاصة في تسييرها، ولذلك ظهر عجز في التسيير والسيطرة، لذا كان من الضروري إيجاد طريقة قانونية تستطيع من خلالها السيطرة على تعدد المرافق والوصول بها للفعالية المرجوة منها، فارتأت الدولة خلق المؤسسات العمومية التي هي من أشخاص القانون العام لكن حاولت ربطها بمبدأ التخصص، فبعد ما ثبت نجاعته في الاقتصاد (تخصص الوظائف في الاقتصاد)، استخدم في القانون الإداري عن طريق إنشاء مؤسسات عمومية، والتي تعتبر اليوم من أكثر الطرق شيوعا في تسيير المرافق العامة خاصة لجوء اغلب الدول والأنظمة لهذا النوع من التسيير، وتظهر أهميتها كذلك في الجزائر ومكانتها من خلال عددها ودورها وميزانيتها وكذا العاملين فيها، وهي مكانة مرموقة في الجهاز الإداري والاقتصادي للدولة، فهي الشخص الثالث من الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام بعد الدولة والجماعات المحلية.⁸⁷

والغرض من إنشاء وإيجاد هذه المؤسسات العمومية هو التخصص الذي تتميز به الحياة الحديثة، وللتكفل بالمرفق العام بطريقة أكثر فعالية خاصة وأنها تغطي تقريبا كافة مجالات تدخل الدولة وتزايد

⁸⁷د/ محمد بوسماح، محاضرات في المؤسسات العمومية أقيمت على طلبة الماجستير- فرع : الدولة و المؤسسات العمومية، بن عكنون، 2007/2006، ص: 01.

سنويا بتزايد دور ووظائف الدولة، وتتنوع حسب طبيعة كل نشاط من إدارية إلى صناعية وتجارية، و هذا التعدد جاء لمحاولة البحث أكثر عن المردودية مع الحفاظ على خصائص الخدمة العمومية.

خاصة في ظل تزايد حاجيات المواطنين وتنوعها وحتى تطور نوعية الخدمة المطلوبة، لذا كان من الضروري التخصص الذي يمكن أن يصل إلى الفعالية.

إن هذه المؤسسات العمومية هي أشخاص عمومية تنشئها الدولة أو الجماعات المحلية، لها نظام قانوني وتتسم بالتنوع من حيث الأنظمة.

لكن هل نجحت هذه المؤسسات في تسيير المرفق العام بطريقة فعالة؟ وهل واكبت فعلا حاجيات المواطنين كما وكيفا؟ لذلك سنحاول تقييم مدى فعالية هذا الشكل في تسيير المرفق العام الذي يتميز بالاستقلالية المالية والإدارية والتخصص، وهذا كله في إطار اللامركزية التقنية وتوزيع المهام بين الأشخاص العمومية، لذلك سنتطرق في مطلب أول لمفهوم المؤسسة العمومية، وفي مطلب ثان إلى نظامها القانوني وتنوعها، وفي مطلب ثالث سنحاول تقييم مدى فعالية المؤسسات العمومية كمسيرة للمرفق العام وما تحمله من نقائص واختلالات أثرت على المرفق العام وعلى طبيعة الخدمة العمومية.

:

المؤسسة العمومية هي شخص معنوي عام، الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل والمتخصص للمرفق العام إلى جانب الدولة والمجموعات المحلية أي المجموعات الإقليمية، فإن تسيير المرفق العام قد يُعهد إلى أشخاص عمومية أخرى، والتي أطلق عليها اسم المؤسسة العمومية.

سنحاول أولا دراسة المؤسسة العمومية، وفي نقطة ثانية سنتطرق إلى ما يسمى بأزمة تعريف المؤسسة العمومية و الفصل بين المرافق العمومية الإدارية و المرافق التجارية و الصناعية.

:

المؤسسة هي طريقة وسطى لتسيير المرفق العمومي بين التسيير المباشر 'la régie' وتفويض التسيير.⁸⁸

المؤسسة العمومية شخص عمومي يقوم بنشاط متخصص، وتعتبر كأداة اللامركزية التقنية (مرفقية)،⁸⁹ والسبب في اللجوء إلى المؤسسة العمومية لتسيير المرفق العام هو البحث عن تحسين الخدمة العمومية بمنحها نوع من الاستقلالية القانونية والإدارية والمالية، تعطيها نوعا من الحرية في التصرف. ويمكن تعريف المؤسسة العمومية كما يلي:

⁸⁸ - Stéphane Braconnier, droits des services publics, presses universitaires de France, 2004, p:383.

⁸⁹ - أ/ ناصر لباد، المرجع السابق، ص:182.

تعرف المؤسسة العمومية هي: "شخص معنوي خاضع للقانون العام وهي مكلفة بتسيير مرفق عام".⁹⁰

كما يعرفها De Soto: "هي شخص إداري مستقل عن الدولة والجماعات المحلية مكلف بتسيير مرفق عام أو مجموعة من المرافق العمومية من نفس الطبيعة".⁹¹

و تقول الأستاذة Amel Aouij MRAD أنه تعريف جيد وشامل للمؤسسة العمومية، يجمع أهم خصائصها (الاستقلالية) وهدفها وهو تسيير المرفق العام،⁹² هي أحسن من التسيير المباشر من حيث التقليل من التكاليف ومحاربة التبذير.

كما يعرفها الأستاذ أحمد محيو: "هي شخص اعتباري إداري من النموذج التأسيسي الهدف من إحداثها تأمين التسيير المستقل لمرفق للدولة أو الولاية أو البلدية أو لشخص آخر".⁹³ ويعرفها سليمان الطماوي بأنها: "مرفق عام يدار عن طريق مؤسسة عامة، يتمتع بالشخصية المعنوية".⁹⁴

فهي إذن طريقة لتسيير المرفق العام، وكما يقول الأستاذ الطماوي أنها الطريقة الأكثر شيوعا والأكثر فعالية في تسيير المرفق العام.

وهي كذلك منظمة عامة تخضع للقانون العام تصدر قرارات إدارية وعمالها موظفون عموميون لا أجراء، وأموالها أموال عامة... الخ.

لذا يقول Stéphane Braconnier أنها تتميز بمجموعة من امتيازات السلطة العامة (أملاك، إصدار قرارات... الخ) لكنها بالمقابل تخضع لقيود، مرتبطة بالقانون العام مثل: الرقابة، المحاسبة الصفقات العمومية... الخ.⁹⁵

في البداية لم تكن موجودة إلا فئة واحدة تتمتع بقدر من الاستقلالية نتيجة الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، لإدارة عدد من المرافق العمومية.

وقد استعملت في بادئ الأمر لتسيير بعض المرافق ذات النفع العام لخدمة للأشخاص المعوزة (مستشفيات، ملاجئ... الخ)⁹⁶، ثم بدأ يتوسع مجالها شيئا فشيئا ويزداد عددها بطريقة كبيرة خاصة بنجاحها في تسيير المرفق العام بكل فعالية وتخفيض العبء على الدولة والجماعات المحلية على الأقل من الناحية الإدارية.

⁹⁰- د/ محمد بوسماح، المرجع السابق، ص: 02.

⁹¹ - J-De Soto, grands services publics, ed Monchrestien, Paris, 1971, p : 78.

⁹² - Amel Aouij MRAD, op-cit, p :107.

⁹³ - د/ احمد محيو، المرجع السابق، ص: 443.

⁹⁴- د/ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص: 63.

⁹⁵ - Stéphane Braconnier, op-cit, p :388.

⁹⁶- د/ محمد بوسماح، المرجع السابق، ص: 02 .

وتوسعت لتشمل النشاطات الفكرية والتي كان يجب منحها نوعا من الحرية لأسباب علمية (الجامعة، البحث... الخ)، وسبب استخدام هذا النوع من التسيير هو محاولة التخفيف من مهام ووظائف الإدارات المركزية، وذلك بإعائها من التسيير المباشر لبعض المرافق التقنية والتي أثبتت التجربة فشل الدولة كمسير جيد خاصة وأنها غير متخصصة لذلك سميت باللامركزية التقنية أو المرفقية.

وكذلك لمحاولة إبعاد هذه المؤسسات وبذلك المرافق العامة عن التيارات السياسية المتقلبة إلى حد كبير، ورغم أنها تخضع للوصاية إلا أنها رقابة لاحقة وابتس من الرقابة الرئاسية التي يتمتع بها الوزير في حالة المرافق التي تدار بطريقة مباشرة.

وكذلك فكرة تخصص الهيئات العامة بنشاط معين، تمكن بأن يعهد هذا النشاط لأشخاص فنيين تخصصوا في هذا النوع من النشاط بحيث تؤدي المؤسسة العامة واجبها على أكمل وجه.⁹⁷ كما تستفيد من هبات من الخواص، خاصة إذا كانت تهمهم مجالات معينة عكس لو قدمت الهبات للدولة أو الجماعات المحلية.

وكما خلق وجود المؤسسة العمومية بكل أنواعها نوعا من المرونة والتحرر من الروتين خاصة في المرافق الصناعية والتجارية.

المؤسسة العمومية ما هي إلا صورة للامركزية (تفويض) حيث تفوض الدولة لشخص معنوي عام (المؤسسة) تسيير مرفق عام، وذلك بمنحها استقلالية مالية وإدارية وفي إطار التخصص بغية الوصول لأكثر فعالية، وإذا كان تقريبا الكل يجزم أننا في إطار اللامركزية فإنه حسب رأينا نحن أمام عدم تمركز تقني لأن فكرة اللامركزية مرتبطة أصلا بجهاز منتخب واستقلالية من حيث تعيين الأعضاء والهيئة المسيرة والميزانية... الخ.

إن تعريف المؤسسة العمومية وإن كنا حاولنا جمع بعض التعاريف للوصول إلى نظرة عامة حول مفهوم المؤسسة، إلا أنه كل مركب وليس بالبسيط خاصة مع تطور التعريف والمفهوم، ذلك بتعدد الأنظمة القانونية والأنواع، وهو ما يسمى بأزمة المؤسسة العمومية.

لم يكن يوجد في الأصل؛ إلا فئة واحدة للمؤسسة العامة التي كانت تتميز عن المؤسسة الخاصة، ولم يطرح هذا التمييز أية صعوبة لأن المؤسستين كانت لهما أهداف مختلفة ونظم قانونية متميزة، لفطرة طويلة كان مفهوم المؤسسة بسيطا نسبيا بحيث كان يشكل الشخص المعنوي الوحيد المتخصص إلى جانب الأشخاص الإقليمية الإدارية الأخرى، فكانت المؤسسة العمومية الأصلية هيئة عمومية (المعيار العضوي)

⁹⁷ - د/ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص: 66.

مكلفة بتسيير مرفق عام (المعيار المادي) وخاضعة للقانون الإداري سواء فيما يتعلق بتنظيمها وسيرها وكذا أعوانها ومنازعاتها.

وإذا كان هذا تعريف تقليدي ودقيق للمؤسسة العمومية الإدارية، إلا أن تطور دور الدولة ونشاطاتها وتعدد المؤسسات وتنوعها أصبحت أداة لتكسير المفهوم الكلاسيكي للمؤسسة العمومية الإدارية وكذا نظامها القانوني.

حيث أن المفهوم التقليدي بدأ يتفهم شيئاً فشيئاً، فبقيت المؤسسة العمومية الإدارية والتي تعرف نظاماً قانونياً كلاسيكياً خاضعة للقانون العام في كل تصرفاتها وموظفيها ومالياتها... إلخ، لتضاف إليها المؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري والصناعي والتي تعرف نوعاً من الازدواجية في نظامها القانوني (مزج بين القانون العام والخاص)؛ مما خلق نوعاً من الثورة على المفهوم القديم للمؤسسة العمومية، فاعتراف القضاء كما يقول أحمد محيو بوجود فئة جديدة من المؤسسات العمومية يعتبر الفجوة الأولى للمفهوم التقليدي للمؤسسة العمومية.⁹⁸

:

كما تقول الأستاذة Amel Aouij Mrad إن المؤسسة العمومية تعرف بخصائصها الكلاسيكية التي توضح المفهوم الحقيقي لها. وأول هذه العناصر هي الشخصية المعنوية والتي تتميز بخاصيتين، هما الاستقلالية والتخصص.⁹⁹

01- المؤسسة العمومية شخصية معنوية عامة:

يعني أن المرفق العام يدار من طرف هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية، وبما أنها من أشخاص القانون العام فهي شخصية معنوية عامة.

إن منح الشخصية المعنوية لمرفق عام (مؤسسة عامة) هدفه إعطاء قدراً أكبر من الاستقلالية التي تجعل له هامشاً من الحرية يمكنه من تحقيق أهدافه بأكثر فعالية، ومن نتائج تحمله على الشخصية المعنوية:

- تكون للمؤسسة ذمة مالية مستقلة عن مالية الدولة أو الجماعة المحلية المنشئة لها، فهي مستقلة في تحصيل إيراداتها وفي الإنفاق؛
- حق تلقي الهبات والوصايا؛
- لها حق التقاضي ورفع الدعاوى؛
- تحمل المسؤولية عن أفعاله الضارة؛

⁹⁸- د/ أحمد محيو، المرجع السابق، ص: 447.

⁹⁹ - Amel Aouij MRAD, op-cit, p: 108.

- يعتبر موظفوه موظفين عامين (خاصة بالمؤسسات العمومية الإدارية أما التجارية والصناعية فيكونون غير خاضعين لقانون الوظيف العمومي).

كما أن لها أملاكاً خاصة، تتحمل الحقوق والواجبات، إبرام العقود، إصدار القرارات الإدارية، لها ميزانية خاصة بها ولها امتيازات السلطة العامة.¹⁰⁰

وبذلك فهي تتمتع بصلاحيات مرتبطة بها وبصفتها شخصاً عاماً.¹⁰¹

02- المؤسسة العمومية تقوم على مبدأ التخصص:

إن سبب وجود المؤسسة العمومية هو البحث عن التخصص الذي يولد بلا شك الفعالية، فنجاح التخصص في الاقتصاد، جعله في وقت ما محور القانون الإداري، عن طريق إنشاء مؤسسات عمومية متخصصة في مجالات محددة بدقة champ d'intervention.

المؤسسة العمومية مهما كان مجال تدخلها الجغرافي (محلي أو وطني) فهي تنشأ من أجل تنفيذ مهام محددة جداً؛ تسيير مرفق عام أو مرافق ويحدد القانون المنشئ الوسائل والموارد.¹⁰² وتملك المؤسسة مجال تدخل محدد، مثل الجامعة: التكوين والبحث، المستشفى: الصحة، وتملك صلاحيات محددة بدقة في قانونها الداخلي.

فكما يقول الدكتور سليمان الطماوي المؤسسة العمومية تنشأ لتحقيق أغراض محددة وتقدم منفعة محددة.¹⁰³

فالمؤسسة العمومية تنشأ من أجل تغطية نشاط معين، فعليها الاحترام الصارم لمجال تدخلها فلا يمكنها تجاوز مجال نشاطها أو استعمال ذمتها لمهام أخرى، وفي البدء كان ينظر إلى هذا المبدأ (التخصص) بطريقة صارمة لكنه بمرور الوقت أخذ نوعاً من المرونة.¹⁰⁴

فهي بذلك لا يمكنها أن تقبل الهبات أو الهدايا المخصصة لتحقيق نشاط خارج عن إطار تدخلها. والمؤسسة العمومية ما هي إلا شخص معنوي عام متخصص مرتبط بشخص معنوي عام (الدولة أو الجماعات المحلية).¹⁰⁵

فالقانون أو التنظيم يحدد بدقة مجالات التدخل وقد تكون هناك مجالات أساسية (نشاط رئيسي) ومجالات ثانوية، وجودها يعلل بالبحث عن الفعالية الإضافية وقد تكون هذه النشاطات الثانوية مكملة للنشاط الرئيسي ومساعدة له ولا يجوز أن تكون منفصلة عنه تماماً.¹⁰⁶

¹⁰⁰ - Stéphane Braconnier, op-cit, p :388.

¹⁰² - Amel Aouij MRAD, op-cit, p :108.

¹⁰⁵ - Stéphane Braconnier, op-cit, p :388.

¹⁰⁶ - Amel Aouij Mrad, op-cit, p :108.

¹⁰¹ د/ محمد بوسماح، المرجع السابق، ص: 03.

¹⁰³ د/ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص: 65.

¹⁰⁴ - د/ محمد بوسماح، المرجع السابق، ص: 03.

فعلى سبيل المثال تنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 98-258، والذي يتضمن تحويل الديوان الوطني للأرصاد الجوية إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، على مجال تدخل المؤسسة "تتمثل مهمة الديوان في تنفيذ السياسة الوطنية في ميدان الأرصاد الجوية هذا بالاتصال بالمؤسسات المعنية"¹⁰⁷.

وكذلك المادة 04 من المرسوم الرئاسي 96-436، المتضمن إنشاء محافظة الطاقة الذرية وتنظيمها وسيرها على المجال المحدد لتخصصها "المحافظة أداة تضع وتطبق السياسة الوطنية لترقية الطاقة والتقنيات النووية وتميئتها"¹⁰⁸.

إن هذه المواد تضع الإطار العام للتخصص (المجال)، ثم تأتي مواد أخرى توضح بدقة المهام والصلاحيات في هذا المجال.

ولقد تم إحصاء حوالي 6500 مؤسسة عمومية تغطي مجالات أنشطة متنوعة كالتربية والتكوين والصحة العمومية والحماية الاجتماعية والدراسات والبحث والثقافة والاتصال والإعلام والرقابة التقنية... الخ، ويبرز هذا التغطية العريضة لكافة القطاعات، مع العلم أن 85% هي المؤسسات العمومية التابعة للتربية والتكوين والصحة العمومية والحماية الاجتماعية، فهي مكلفة بتلبية الحاجيات القاعدية الأولية للمواطنين.¹⁰⁹

كما يلاحظ أن المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تشكل نسبة 90% و 03% فقط تمثل المؤسسات ذات الطابع التجاري والصناعي، والباقي مقسم على باقي الأصناف، والعبء المالي لهذه المؤسسات العمومية حوالي 143 مليار دينار (92 مليار لقطاع التربية)¹¹⁰.

03- مبدأ الاستقلالية والوصاية:

تملك المؤسسات نوعا من الاستقلالية الإدارية والمالية والتسييرية، فهي مستقلة إداريا أي عضويا فهي غير تابعة لشخص معنوي آخر، وكما تقول الأستاذة J-P. Théron : "إن المؤسسة لها استقلالية إدارية ومالية تسمح لها بالتسيير الأمثل لنشاطاتها، ولكن هذه الاستقلالية نظرية فقط"¹¹¹.

أما الاستقلالية المالية فهي مجسدة بأنها لها ميزانية خاصة بها و لها مواردها الخاصة. أما الاستقلالية التسييرية فهي تعني بأنها مستقلة في اتخاذ قراراتها (مجلس المداولة)، فهي غير مرتبطة بالوصاية ولا تنتظر موافقة مسبقة لاتخاذ القرارات، ومستقلة من حيث أن لها جهازا تنفيذيا ينفذ المداولات ويسهر على السير الحسن للمرفق العام.

¹⁰⁷ - الجريدة الرسمية، رقم 63، 26 أوت 1998.

¹⁰⁸ - الجريدة الرسمية، رقم 75، 01 ديسمبر 1996.

¹⁰⁹ - د/ محمد بوسماح، نفس المرجع، ص: 03.

¹¹⁰ - نفس المرجع، ص: 03.

¹¹¹ - J-P. Théron, recherche sur la notion de l'établissement public, Prais, LGDJ, 1977, p :15.

لكن هذه الاستقلالية غير مطلقة ولا تستطيع أن تكون مطلقة لأن الوصاية هي جزء من اللامركزية التقنية، والمؤسسة تبقى تابعة وفي إطار تخصص عام (وزارة، بلدية، ولاية)، فهي كفكرة مقابلة للاستقلالية المطلقة، لكن تمارس الوصاية رقابة وصائية منصوص عليها قانونا، والتي تضمن تطبيق القانون وقد تكون هذه الوصاية على الأشخاص أو الأعمال (المصادقة على المداولات خاصة ذات الأهمية مثل الميزانية)، فهي وصاية تقنية ومالية في نفس الوقت وفي أغلب الأحيان تشل حركية المؤسسة العمومية.¹¹²

:

إن تطور دور الدولة وتعدد المرافق العمومية وتنوعها حسب المجال فرضت بالضرورة تنوع طبيعة النظام الذي تخضع له سواء من حيث الإنشاء أو التنظيم أو النظام القانوني الذي يخضع له كل نوع من أنواع المؤسسات حسب نوعية الخدمة العمومية والمرفق الذي تسييره، فلكل خصوصيته المميزة، سنحاول معالجة النظام القانوني للمؤسسة العمومية من خلال التعرض في فرع أول لإنشائها وإغائها، وفي فرع ثانٍ سنتناول تنظيمها 'l'organisation'، وفي فرع ثالث أصناف المؤسسات العمومية.

:

يتغير إنشاء و إلغاء المؤسسات العمومية حسب إمتدادها:

01- المؤسسات العمومية الوطنية:

إن إنشاء المرافق العمومية (المؤسسات العمومية) على المستوى الوطني يخضع لمعيار توزيع السلطات بين الهيئة التشريعية (البرلمان) والهيئة التنفيذية (الحكومة)، فهذا يختلف حسب طبيعة نظام كل دولة.

سنحاول معالجة إنشاء المؤسسات العمومية في الجزائر حسب التطور التاريخي.

1- قبل 1976:

وقد اجمع كل من الأستاذ أحمد محيو ومحمد بوسماح على أن تطور هذه الهيئات كان كالتالي:¹¹³
- قبل صدور الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 التضمن قانون المالية لعام 1966¹¹⁴، كانت تنشأ المؤسسات العمومية عن طريق القانون أو التنظيم على حد سواء.

¹¹²د/ محمد بوسماح، المرجع السابق، ص: 5.

¹¹³ - M.Boussoumah, L'entreprise socialiste en Algérie, O.P.U, Alger, 1982, pp : 441.

و نفس الشيء ذكره الأستاذ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 289.

¹¹⁴ - الجريدة الرسمية، رقم 108، ص: 1021.

فونشئ الديوان الوطني للنقل عن طريق قانون¹¹⁵، وأنشئ الديوان الوطني لليد العاملة¹¹⁶ والديوان الوطني للتسويق¹¹⁷ عن طريق مرسوم.

- **بعد صدور الأمر 65-320** وبموجب المادة 05 مكرر منه، فإن إنشاء أي مؤسسة عمومية لا يتم إلا عن طريق نص له قيمة تشريعية أي أمر في هذه المرحلة، لكن تنشأ مؤسسات ضمن فئة منصوص عليها بأمر بمجرد مرسوم، فمثلا الأمر 69-106 المؤرخ في 69/12/29 المتضمن إنشاء المعاهد التكنولوجية¹¹⁸ وتنص المادة 03 منه على أنه تنشأ المعاهد التكنولوجية بموجب مرسوم.¹¹⁹

2- **دستور 76**: تنص المادة 151 من هذا الدستور التي تحدد المجال التشريعي، لا يتضمن إنشاء المؤسسات العمومية، وبالتالي فإنها تتخلى عن هذا الاختصاص للمجال التنظيمي، أي يكون إنشاؤها بموجب مرسوم.

وعلى سبيل المثال نص في حيثيات المرسوم رقم 86-314 المؤرخ في 23 ديسمبر 1986، المتضمن اختصاصات المؤسسات والهيكل المكلفة بالخدمات الاجتماعية الجامعية وتنظيمها وعملها،¹²⁰ على ما يلي: "نظرا للأحكام الدستورية التي تقضي بأن إنشاء المؤسسات العمومية وتنظيمها وسيرها ليس من اختصاص الميدان التشريعي، بل من اختصاص الميدان التنظيمي...".

وعلى سبيل المثال المرسوم رقم 77-07 المؤرخ في 77/01/23 المتضمن إنشاء المدرسة الوطنية لأشغال العمومية.¹²¹

لكن استثناء أنشئت بعض المؤسسات عن طريق قانون؛ نص تشريعي مثل القانون رقم 86-10 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتضمن إنشاء المجمع الجزائري للغة العربية.¹²²

أما في إطار القانون 88-01 المؤرخ في 21 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية فإن إنشاءها هو من اختصاص السلطة التنفيذية وبذلك رئيس الدولة.¹²³

3- **دستور 89**:

السلطة المختصة بعملية التنظيم وإحداث المؤسسات العمومية في الجزائر هي من اختصاص السلطة التنفيذية، فإن المادة 115 من الدستور التي تحدد المجال التشريعي، لا تتضمن موضوع إنشاء المرافق العامة، إذن هي تدخل في إطار المجال التنظيمي، لكن في ظل هذا الدستور يملك السلطة

¹¹⁵ - أنظر القانون رقم 63-283 المؤرخ في 63/08/01، المتضمن إنشاء ديوان وطني للنقل، الجريدة الرسمية رقم 54، ص: 82.
¹¹⁶ - أنظر المرسوم رقم 62-99 المؤرخ في 62/11/29، المتضمن إنشاء الديوان الوطني لليد العاملة، الجريدة الرسمية رقم 06، ص: 76.
¹¹⁷ - أنظر المرسوم رقم 62-125 المؤرخ في 62/12/13، المتضمن إنشاء الديوان الوطني للتسويق، الجريدة الرسمية رقم: 09، ص: 106.
¹¹⁸ - الجريدة الرسمية رقم 01، سنة 1970، ص: 02.
¹¹⁹ - انظر في هذا الإطار المرسوم رقم 70-60 المؤرخ في 70/04/21 يتضمن إنشاء المعهد التكنولوجي للتجارة، الجريدة الرسمية رقم 37، ص: 537.

¹²⁰ - أنظر الجريدة الرسمية رقم 53، ص: 2212.

¹²¹ - الجريدة الرسمية رقم 11، ص: 200.

¹²² - الجريدة الرسمية رقم 34، ص: 1420.

¹²³ - أ/ ناصر لباد، المرجع السابق، ص: 145.

التنظيمية كل من رئيس الجمهورية (مرسوم رئاسي) ورئيس الحكومة (مرسوم تنفيذي) وبذلك فإحداث المرافق العمومية يكون إما عن طريق مرسوم رئاسي مثل المرسوم الرئاسي 99-86 المؤرخ في 15 أبريل 99 المتضمن إنشاء مراكز البحث النووي،¹²⁴ أو عن طريق مرسوم تنفيذي، مثل المرسوم التنفيذي رقم 95-99 المؤرخ في 01 أبريل الذي يتضمن إنشاء المعهد الوطني للإرشاد الفلاحي.¹²⁵

4- دستور 96:

تنص المادة 29/122 (تحدد المجالات التي يشرع فيها البرلمان).

- إنشاء فئات المؤسسات (la création des catégories d'établissements)، وبالتالي الاعتراف للسلطة التشريعية بسلطة إنشاء المؤسسات العمومية، وهو نفس محتوى المادة 34 من الدستور الفرنسي والتي تنص على أن البرلمان يختص بإنشاء فئات المؤسسات العمومية.¹²⁶

ولكن كما يقول الأستاذ محمد بوسماح فإن مفهوم فئة المؤسسة هو مفهوم غامض ومحل نقاش¹²⁷ وهو ما ذهب إليه عدة فقهاء فرنسيين.

وكما يقول الأستاذ محمد بوسماح فإنه بعد صدور دستور 96 الذي يحدد القواعد الواجب إتباعها لإنشاء المؤسسات العمومية إذ أنه لا يمكن إنشاء مؤسسة عمومية عن طريق التنظيم إلا إذا توافر شرط ارتباطها بصنف موجود من قبل (ثانويات، مستشفيات، ... الخ)، أما عن الأصناف الجديدة للمؤسسات العمومية فقد أصبحت من اختصاص المشرع.¹²⁸

02- إنشاء المؤسسات العمومية المحلية

يعطي قانون البلدية والولاية لسنة 1990 (وقبلهما قانون البلدية لسنة 67 وقانون الولاية 1969) للمجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي الاختصاص لإحداث وتنظيم المرافق العمومية المحلية. تنص المادة 132 من قانون البلدية "تحدث البلدية مرافق عمومية بلدية لتوفير الاحتياجات الجماعية لمواطنيها...". وتنص المادة 119 من قانون الولاية "يمكن للولاية، قصد تلبية الاحتياجات الجماعية لمواطنيها إنشاء مرافق عمومية ولائية...".

وكذلك نص القانون 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية من خلال مادته 48 على ما يلي: "في إطار القواعد المحددة في المواد 43 إلى 47 من هذا القانون، يمكن للمجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع إداري وصناعي وتجاري وفقا للإجراءات المنصوص عليها في التشريع المعمول به".

¹²⁴ - الجريدة الرسمية رقم 27، ص: 03

¹²⁵ - أنظر الجريدة الرسمية رقم 19، ص: 19.

¹²⁶ - G. Dupuis, M-J Guedon, P. chretien, op-cit, p :290 et s, et p :497.

¹²⁷ -M. Boussoumah, l'entreprise socialiste,op-cit, p :443.

¹²⁸ - د/ محمد بوسماح، المرجع السابق، ص: 06.

والمجالس الشعبية المحلية لا تتمتع بحرية مطلقة في إنشاء هذه المؤسسات العمومية المحلية، فهي لا تنفذ المداولة التي تقرر إنشاء مؤسسة عمومية إلا بعد المصادقة العلنية من طرف الوصاية، وهذا طبقاً للمادة 42 من قانون البلدية والمادة 50 من قانون الولاية.

وينظم إنشاء المرافق العامة المحلية كل من المرسوم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها،¹²⁹ والرسوم 85-117 المؤرخ

في 07 ماي 1985 المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها.¹³⁰ أما عن إلغاء المؤسسات العمومية والمرافق العمومية بصفة عامة فهو وضع حد لنشاطها، وهو اعتراف السلطات العمومية بأنها لم تعد هناك حاجة لاستمرارها.¹³¹ وطريقة الإلغاء هي مبدئياً طريقة الإنشاء، بمعنى يجب الرجوع إلى قاعدة توازي الأشكال؛ أي من يملك الإنشاء يملك الإلغاء، لذلك نستنتج أن الإلغاء يكون بنفس الوسيلة القانونية التي أنشئ بها المرفق العام أو بأداة قانونية أعلى. ونذكر على سبيل المثال المرسوم التنفيذي رقم 98-141 المؤرخ في 10 مارس 1998، يتضمن حل المدرسة الوطنية للجمارك.¹³²

أما المؤسسات العمومية المحلية، فإن السلطة الوصائية تستطيع أن تحل مرفقا عاما (مؤسسة عمومية)، وتنص المادة 01/26 من المرسوم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 الذي يحدد إنشاء المؤسسة العمومية المحلية المحلية وتنظيمها وسيرها "تنشأ المؤسسة العمومية دون تحديد أي مدة لها وتحل قانونا بإلغاء المرفق العمومي الذي تتولى تسييره". هذا بخصوص المؤسسة العمومية الإدارية. وتنص المادة 02/26 "غير أنه فيما يتعلق بالمؤسسة الاقتصادية، فإنه عندما يبرر استعمالها عجزا من شأنه أن يضر بمستقبل التوازن المالي للولاية أو البلدية المعنية، يمكن سحب الترخيص بالاستغلال..."

يكون تنظيم المؤسسة العمومية وتحديد هياكلها الأساسية عن طريق القانون أو التنظيم المنشئ لها، وفي العادة يحدد هذا المرسوم أو القانون الصلاحيات التي تبين مجال اختصاص المؤسسة العمومية، كما يحدد الهياكل الأساسية، وفي كل مؤسسة عمومية هناك هيكلان أساسيان:

¹²⁹ - أنظر الجريدة الرسمية رقم 12، ص: 801.

¹³⁰ - أنظر الجريدة الرسمية رقم 21، ص: 662.

¹³¹ - أ/ ناصر لباد، المرجع السابق، ص: 148.

¹³² - الجريدة الرسمية رقم 29، ص: 09.

01- هيئة المداولة (مجلس الإدارة): وفي أغلب المؤسسات العمومية هي مكونة من ممثلي الوزارات المعنية بالمجال، معينة من قبل الوصاية، هي المسؤولة عن اختيار الاستراتيجيات وتحديد برنامج النشاط وكذا إتخاذ كافة القرارات.

02- الهيئة التنفيذية: ويمثلها المدير وقد يساعده معاونون، ويكون معيناً بمرسوم رئاسي طبقاً للمرسوم الرئاسي 99-240، وهو المسؤول عن تنفيذ قرارات مجلس الإدارة ويمارس السلطة السلمية على الموظفين وهو كذلك الأمر بالصرف فيما يخص ميزانية المؤسسة العمومية، ويظهر واقعياً وعملياً أنه أهم شخص في المؤسسة العمومية خاصة بإهمال دور مجلس الإدارة وعدم أدائه لمهامه على أكمل وجه.

:

إن خلق المؤسسات العمومية يهدف إلى التكفل المتخصص بالمرفق العام، ونظراً لاتساع رقعة المرفق العام والتنوع الذي يعرفه بتنوع مجالات تدخل الدولة، فرض بالضرورة تنوع أصناف هذه المؤسسات العمومية، منها الكلاسيكية ومنها ما ظهر حديثاً لتخصص بعض المرافق، وهذا تجسيدا للامركزية التقنية بكل معنى الكلمة.

لذلك سنحاول تناول هذه الأصناف من خلال ثلاثة نقاط نتناول في الأولى أقدم نوع من المؤسسات العمومية وهي المؤسسات العمومية الإدارية 'EPA' وفي الثانية نتناول المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري 'EPIC' وفي الثالثة المؤسسات العمومية الأخرى.

1- المؤسسات العمومية الإدارية 'EPA'

المؤسسات العمومية الإدارية هي المؤسسات التي تمارس نشاطاً ذا طبيعة إدارية محضة، تتخذها الدولة والمجموعات المحلية (الإقليمية) كوسيلة لإدارة بعض مرافقها الإدارية من خلال إعطائها الشخصية المعنوية وتخضع للقانون العام.¹³³

تمثل المؤسسات العمومية الإدارية أكثر الأنواع استعمالاً، فهي تمثل 90% من مجموع المؤسسات العمومية.¹³⁴

ويمكن القول أنها مجرد فروع للدولة، تملك الشخصية المعنوية إلا أنها تخضع للقانون العام بصفة أساسية ولكافة القواعد المطبقة على الدولة والجماعات المحلية، فالقضاء الإداري هو المختص، تستعمل

¹³³ - أ/ ناصر لباد، نفس المرجع، ص: 186.
¹³⁴ - د/ محمد بوسماح، المرجع السابق، ص: 07.

امتيازات السلطة العمومية ومنها اتخاذ القرارات الإدارية وأموالها أموال عامة وعمالها موظفون عموميون.

فهي بصفة عامة تخضع لكافة القواعد المطبقة على الإدارات وخاضعة لمبدأ التخصص (المادة 43 من القانون 88-01)

ويعرفها الدكتور سليمان الطماوي "هي مؤسسات تتناول نشاطا يختلف عما يزاوله الأفراد عادة"¹³⁵.

وتخضع هذه المؤسسات لقانون المحاسبة العمومية، فهي لا تملك طابعا مرنا يخص محاسبتها أو الوظيفة العمومية".

يمكن للمؤسسات العمومية الإدارية أن تزاول نشاطا لا يدخل في مجال تخصصها لكن بصفة ثانوية يمكن أن يدر عليها أرباحا¹³⁶، مثل المدرسة الوطنية للإدارة تنظيم ملتقيات دولية وأيام تكوينية... الخ، وهو الشيء الذي يعطي لها نوعا من المرونة، خاصة بالسماح لها باستعمال الرصيد المتبقي غير المستعمل.¹³⁷

الملاحظ ارتباطها الشديد بالدولة والجماعات المحلية التابعة لها، ورغم فقدان الاستقلالية المنشودة وفي بعض الأحيان تعتبر مجرد فروع فقط، إلا أنها تبقى الوسيلة المفضلة للسلطات العمومية لتسيير المرافق العمومية الإدارية وهذا بالنظر لعددتها وميزانيتها والإعانات المخصصة سنويا لها. ومن أمثلتها: المدارس والمعاهد، الجامعات، الديوان الوطني للخدمات الجامعية... الخ.

2- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري 'EPIC'

نشأت المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية عندما تميزت عن المؤسسة العمومية الإدارية الكلاسيكية وعندما تطور دور الدولة وزاد مجال تدخلها للميدان الاقتصادي، لأن المؤسسة العمومية الإدارية لم تعد تتماشى مع المهام الجديدة للدولة، لذلك لجأت لهذه الصيغة.

وعرفت المؤسسة التجارية والصناعية رواجاً كبيراً وذلك بتكريسها رسمياً إمكانية قيام الدولة بالنشاط الاقتصادي.¹³⁸

¹³⁵ - د/ سليمان الطماوي، نفس المرجع، ص: 38.

¹³⁶ - Amel Aouij MRAD, op-cit, p :112. 188. كذلك ذكر ذلك ناصر لباد، ص: 188.

¹³⁷ - القانون 84-17 المؤرخ 84/07/17، المعدل بمقتضى المرسوم التشريعي 93-18 المؤرخ في 93/12/29 (قانون المالية 94).

¹³⁸ - J. M. Auby et R. Ducos- Ader, op-cit, p :194.

ويمكن تعريف المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية بأنها المرافق التي يكون موضوع نشاطها تجاريا وصناعيا مماثلا للنشاط الذي تتولاه الأشخاص الخاصة وتتخذها الدولة والجماعات المحلية كوسيلة لإدارة مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري، وهي تخضع للقانون العام والخاص.¹³⁹

وبالتالي، فإن المؤسسة العمومية التجارية والصناعية تشبه المؤسسة العمومية الإدارية في جوانب وتختلف عنها في جوانب أخرى:

*** أوجه التشابه:**

- تسيير مرفق عام؛
- تنشأ بنفس الصيغة؛
- شخصية معنوية؛
- تتمتع بامتيازات السلطة العامة.

*** أوجه الاختلاف:**

المؤسسة العمومية الإدارية	المؤسسة العمومية التجارية والصناعية
- طبيعة نشاطها غير تجاري؛ لا يهدف لتحقيق ربح في الأصل، ويجوز لها القيام بنشاط ثانوي هدفه الربح.	نشاطها تجاري وصناعي يهدف لتحقيق الربح.
- تخضع للقانون العام فقط (المادة 43 من القانون 01-88).	- تخضع للقانون العام والخاص (المادة 01/45 من القانون 01-88)، القانون الخاص: المستخدمين، العقود... الخ.
- ميزانيتها تابعة للميزانية العامة للدولة وتخضع لقواعد الميزانية والمحاسبة العمومية.	- ميزانية مستقلة، تطبق قواعد القانون التجاري.
- منازعات إدارية (طبقا للمادة 07 من قانون إ.م)	- منازعات ذات طبيعة مختلطة.

إن اختيار طريقة المؤسسة العمومية التجارية والصناعية يعود لمرونة النظام القانوني وبذلك مرونة في التسيير و حرية نسبية تبحث عن الفعالية، وهذا تكيفا مع طبيعة وخصائص النشاط المرفقي الذي تسييره.

والمؤسسة العمومية الصناعية والتجارية هي التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري يحقق طبقا لتعريفه محددة مسبقا ولدفتر الشروط العامة الذي يحدد

¹³⁹ -أ/ ناصر لباد، المرجع السابق، ص: 187- 188. وكذلك: د/ محمد فواد مهنا، المرجع السابق، ص: 264.

الأعباء والتقييدات التي تعود على عاتق المؤسسة والحقوق والصلاحيات المرتبطة بها، وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين.¹⁴⁰

ومثال هذه المؤسسات العمومية التجارية والصناعية: الوكالة الوطنية لتنمية السياحة.¹⁴¹ لكن الملاحظ عليها عدم وجود استقلالية مطلقة في تسييرها، وارتباطها بإعانات الدولة يجعلها في تبعية دائمة لميزانية الدولة.

3- المؤسسات العمومية الأخرى:

وهي المؤسسات العمومية الحديثة وسنحاول التطرق لأهمها:

أ* المؤسسات العمومية ذات التسيير الخاص 'EPGS':

كرستها المادة 49 من القانون 88-01، ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بصناديق الضمان الاجتماعي، الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية 'CNAS'، الصندوق الوطني للتقاعد 'CNR'، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء 'CASNOS'، الصندوق الوطني للتأمين على البطالة 'CNAC'.

وتتجلى خصوصيتها:

- تعمل على تسيير المخاطر الاجتماعية؛
- تاجرة في علاقاتها مع الغير؛
- مواردنا من الاشتراكات.

في البداية كانت هذه التسمية تطلق فقط على هيئات الضمان الاجتماعي (في المرسوم 85-223 المؤرخ في 20 أوت 1985، ينص في المادة 02: "هيئات الضمان الاجتماعي هي عبارة عن مؤسسات ذات طابع إداري").

لكن المشرع راح يستعمل هذه التسمية في عدة مرات¹⁴² مثل:

- وكالة التنمية الاجتماعية 'ADS'؛¹⁴³
- محافظة الطاقة الذرية؛¹⁴⁴
- الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب 'ANSEJ'؛¹⁴⁵
- الصندوق الوطني لتطوير التمهين والتكوين المتواصل؛¹⁴⁶

¹⁴⁰ - المادة 44 من القانون 88-01، الجريدة الرسمية رقم 12، 02/01/1988.

¹⁴¹ - المرسوم التنفيذي رقم 98-70، المؤرخ في 21 فبراير 1998، الجريدة الرسمية رقم 11، ص: 30.

¹⁴² - د/ محمد بوسماح، المرجع السابق، ص: 07.

¹⁴³ - مرسوم تنفيذي رقم 96-232، 01 ديسمبر 96.

¹⁴⁴ - المرسوم الرئاسي 96-436، 01 ديسمبر 96.

¹⁴⁵ - قانون المالية التكميلي لسنة 1996.

• مراكز البحث النووي.¹⁴⁷

واقعيًا تعتبر هذه المؤسسات العمومية، مؤسسات عمومية صناعية وتجارية مقنعة 'masqué' فهي تستفيد من تمويل ميزانية الدولة مع تطبيق نظام محاسبة تجارية،¹⁴⁸ فهي تبحث عن المرونة في التسيير تحت غطاء تسمية مؤسسة ذات تسيير خاص.

ب* مركز البحث والتنمية 'CRD':

تم معالجتها في القانون 88-01 بصفة حيادية، لوحدها، تتميز بتمويل عمومي كلي أو جزئي، مع إمكانية استغلال البراءات والرخص وإنشاء فروع، وألزم أن تدخل في أحكام المرسوم التنفيذي 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 في أجل سنتين.

ج* المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني:

نص عليها القانون 99-05 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، والهدف منه تحديث تسيير الجامعات ومؤسسات التعليم العالي، والتجديد يكمن في:

- سلطات متزايدة في المجال البيداغوجي والعلمي؛
- إمكانية تسويق الأملاك الثقافية واستعمال مواردها مباشرة؛
- إمكانية إنشاء فروع؛
- مرونة في الرقابة المالية المسبقة.

ولم يتم نشر الأنظمة القانونية المتعلقة بها.¹⁴⁹

د* المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي:

نص عليها القانون 98-11 المؤرخ في 28 أوت 1998، المتضمن القانون التوجيهي للبحث العلمي، طبيعتها تبقى إدارية مع إضافة مرونة على التسيير في مجال تنظيم البحث العلمي ونشر نتائجه.

وكما يقول الأستاذ بوسماح أنها تخضع لنظام هجين ينهل في بعض جوانبه من المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية وفي جوانب أخرى من المؤسسة العمومية الإدارية.¹⁵⁰

ويمكن أن تكون المؤسسات العمومية الإدارية أو الصناعية والتجارية تابعة للدولة (وطنية) أو للجماعات المحلية (البلدية، الولاية) وتسمى محلية والمنظمة من خلال المرسوم 83-200 المؤرخ في 17 مارس 1983.

وما يلاحظ عدم وجود قانون إطار عام يحدد جميع أنواع المؤسسات العمومية وخصوصية كل نوع، وحتى الأنواع غير مضبوطة بدقة.

¹⁴⁶ - قانون المالية التكميلي لسنة 1998.

¹⁴⁷ - المرسوم الرئاسي 99-86، 15 أبريل 99.

¹⁴⁸ - د/ محمد بوسماح، المرجع السابق، ص: 09.

¹⁴⁹ - نفس المرجع، ص: 11.

¹⁵⁰ - نفس المرجع، ص: 11.

تسيير المؤسسة العمومية المرفق العام، وكما هو معروف فإنها شخص معنوي عام (عمومي)؛ تنتمي إلى الإطار الإداري العمومي في أية دولة، ورغم الدور الذي تلعبه في تسيير المرافق والنتائج الايجابية لهذا التسيير وتخفيضها لعبء كبير على الدولة والجماعات المحلية خاصة في إطار تخصصها الذي جعلها تؤدي وظائفها بكل فعالية وتحسنت بذلك نوعية الخدمة العمومية لكن رغم كل هذا النجاح واعتماد أغلب الدول لهذا النوع من التسيير، إلا أن هذا النوع من تسيير المرفق العام يعرف اختلالات ونقائص بسبب تعدد نشاطات الدولة وضعف التسيير العمومي بصفة عامة، لذلك سنحاول التطرق لأهم نقائص واختلالات هذا النوع من التسيير.

01- كل الاختلالات التي تطرقنا إليها فيما يخص التسيير المباشر هي مرتبطة كذلك بالمؤسسة العمومية لكن بأقل حدة فقط، خاصة بالنسبة للمؤسسات العمومية الإدارية؛ التي تحكمها نفس قوانين الوزارت والجماعات المحلية مثل قانون الوظيف العمومي وبذلك فهي تحمل في طياتها كل النقائص المتعلقة بالموارد البشري وتسييره.

02- لم تنقص هذه المؤسسات العبء المالي على ميزانية الدولة: فمن المفروض أن يكون لهذه المؤسسات خاصة منها التجارية والصناعية ذمة مالية مستقلة تماما عن ذمة الدولة، لكننا إذا تصفحنا الميزانية العامة للدولة فإننا نجدها تحوي إعانات لهذه المؤسسات خاصة منها الإدارية، وفي أغلب الأحيان هذه الإعانات هي المورد الوحيد لها وتعتمد عليها بصفة أساسية، وبذلك فهي لم تكن حلا للعبء المالي بل زادت العبء المالي على الدولة خاصة بالنظر لحجم ميزانيتها وعددها المتزايد يوميا وحجم الإعانات الموجهة من طرف الدولة.

03- غياب استقلالية حقيقية سواء من الناحية المالية، التسييرية والوظيفية، فهذه

الاستقلالية هي نظرية فقط.¹⁵¹

أ- غياب استقلالية عضوية:

تظهر من خلال نقطتين:

- الإنشاء:

¹⁵¹ -J.P. Théron, op-cit, p 50.

حيث يتم إنشاء هذه المؤسسات عن طريق القانون أو التنظيم، فهناك توحيد في طرق الإنشاء وبذلك غياب خصوصية، ويعتبر إنشاؤها تبعية في حد ذاتها إلى الجهة المكلفة بالإنشاء.

- غياب الاستقلالية من خلال الهياكل:

من المفروض انتخاب أعضاء مجلس المداولة، وهي الطريق التي تجسد بالفعل اللامركزية التقنية لأن فكرة اللامركزية مرتبطة بتفويض صلاحيات واختصاصات واستقلالية إدارية ومالية لهيئة منتخبة، لكن في الواقع نجد في أغلب الأحيان (واقعيًا) تكون معينة من قبل الوصاية.¹⁵² وفي أحسن الظروف الجمع بين الطريقتين، التعيين من طرف الوصاية والانتخاب من طرف المستخدمين، وهي الطريقة المعتمدة لأغلب المؤسسات العمومية، لكن في الواقع نجد سيطرة واضحة للجزء المعين وهيمنتته على قرارات هيئة المداولة، خاصة بالنظر للكفاءة، إلا أن التعيين يعتبر هو الطريقة الأكثر استعمالًا.

أما بالنسبة للجهاز التنفيذي، من المفروض أن يكون منتخبا، لكنه في أغلب الأحيان إن لم نقل كلها هو معين من طرف الوصاية، ولهذا تأثير كبير على استقلالية وفقدان لمعناها الحقيقي خاصة في مجال اتخاذ القرارات وتنفيذها.

فمثلا يعين المدير العام للديوان الوطني للأرصاء الجوية بمرسوم تنفيذي باقتراح من الوزير المكلف بالنقل، هذا قبل المرسوم الرئاسي 99-240، الذي من خلاله أصبح يعين مدراء المؤسسات العمومية بمرسوم رئاسي من طرف رؤس الجمهورية، وهذا من أهم إصابات استقلالية المؤسسات العمومية.

وفي تونس مثلا تنص المادة 10 من المرسوم 89-242 المؤرخ في 89/01/31: (المؤسسات العمومية البلدية ذات الطابع الاقتصادي) "يعين المدير بمرسوم باقتراح من وزير الداخلية وبعد اقتراح من رئيس البلدية".

هذا يؤثر على استقلالية المؤسسات العمومية ويفقدها أهم ميزة لها مقارنة بالتسيير المباشر للمرفق العمومي، وكما تقول الأستاذة Amel Aouij Mrad أن الجهاز التنفيذي (المدير) ما هو إلا وسيلة بسيطة لتنفيذ اختيارات هيئة المداولة، وهذه الأخيرة ما هي إلا وسيلة بسيطة في يد الدولة لتنفيذ سياستها وتفتقد إلى استقلالية حقيقية.¹⁵³

ب- غياب استقلالية وظيفية:

¹⁵² - Amel Aouij MRAD, op-cit, p: 117.

¹⁵³ -ibid, p: 120.

إن النظام الذي تعرفه أغلب المؤسسات العمومية في حد ذاته لا يعطي لها استقلالية إدارية، و يظهر عدم تجسيد الاستقلالية الإدارية من خلال:

• بالنسبة للمؤسسات العمومية الإدارية 'EPA' لا يوجد نظام خاص بموظفيها فهي خاضعة للتوظيف العمومي وبذلك تتحمل كل السلبات المتعلقة به من غياب التحفيز وثقل الإجراءات، فهي تخضع لنفس النظام الذي يخضع له موظفو الدولة والجماعات المحلية، مما يدفعنا بالقول أنه لا توجد استقلالية وظيفية بالنظر للقانون الذي تخضع له سواء في قانون التوظيف العمومي أو باقي القوانين.

• تعيين الوصاية (السلطة التنفيذية) أهم الهياكل في المؤسسة العمومية، وبذلك فهي السلطة المعينة بإنهاء مهامهم بنفس أشكال التعيين، وهذا له تأثير على استقلالية المؤسسة خاصة عند اتخاذ القرارات، لأنه في أي لحظة يمكن أن تقوم الوصاية بإنهاء مهام المدير، لذلك من الضروري كما تقول الأستاذة Amel Aouij Mrad أنه للوصول لأكثر استقلالية وفعالية يجب أن تحدد مدة معينة 'Mondat' لإدارة المؤسسة العمومية (المدير)، حتى تضمن له نوعا من الاستقلالية وعدم التبعية ولو النظرية للهيئة التي عينته،¹⁵⁴ لذلك يجب تفادي المشكل من خلال تحديد مدة معينة 'Mondat' مسبقا لتفادي ضغط الوصاية على المؤسسة وعلى اتخاذ القرارات وتحديد الاستراتيجيات.

وفي تونس عممت قاعدة تحديد المدة مسبقا بالنسبة لمديري المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، فيما لم تعمم بالنسبة للمؤسسات العمومية الإدارية، مما يكرس بالفعل تبعيتها للدولة بصورة كبيرة وعدم استقلاليتها عنها¹⁵⁵.

• يظهر كذلك ثقل الوصاية من خلال الرقابة (المصادقة) على:

أ- الموافقة على الهيكل التنظيمي و بالتالي الموافقة على الهياكل والاستعمالات، وتأطير العاملين عموما، لذلك فإن التعيينات في المناصب العليا تكون من طرف الوصاية.

ب- تخضع الميزانية لموافقة الوصاية بعد مصادقة مجلس الإدارة عليها.

ج- برنامج النشاط خاضع كذلك للدراسة من طرف مختلف الهياكل التقنية للإدارة المركزية.

هذه بعض أهم المداولات التي تراقبها قانونا الوصاية، لكن في اغلب الأحيان حتى المداولات التي لا يقرر القانون أنها خاضعة للمصادقة فإن المؤسسة تحولها للوصاية من اجل الإعلام 'pour information'.

ج- غياب استقلالية مالية:

¹⁵⁴ - Amel Aouij MRAD, op-cit, p : 123.

¹⁵⁵ - Y. ben achour, op-cit, p: 125.

تتجسد الاستقلالية المالية من خلال ميزانية مستقلة تماما عن ميزانية الدولة أو ميزانية الجماعات المحلية، لكن عمليا نجد هناك ارتباطا بينهما من خلال الإعانات الموجهة للمؤسسات العمومية. كذلك ضرورة المصادقة المسبقة على ميزانية المؤسسة وخضوعها للمحاسبة العمومية وقيودها، وكذلك خضوعها للرقابة السابقة واللاحقة، كل هذا طبعا بالنسبة للمؤسسات العمومية الإدارية بعكس المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري رغم ارتباط هذه الأخيرة كذلك بإعانات الدولة. وكما يقول الأستاذ محمد بوسماح فإن دراستنا للأنظمة القانونية ودراستنا للوصاية نجد أنها تقترب من سلطة سلمية حقيقية،¹⁵⁶ مما يدفعنا إلى القول أن الوصاية ثقيلة ومحرجة.

04- عدم وجود نظام قانوني موحد ومضبوط لكل المؤسسات العمومية:

فقد تعددت أنواعها وأصنافها والنظام القانوني لسيرها، ورغم تزايدها المستمر إلا أنه لا يوجد نص قانوني يضبط أنواعها وأطرها وخصائصها بصفة دقيقة (الأطر العامة). وكما يقول الأستاذ محمد بوسماح أن تحليلنا لمختلف الأنظمة القانونية المنظمة للمؤسسات العمومية يكشف لنا غياب إطار قانوني إجمالي منسجم يحدد قواعد إنشاء وتنظيم وسير المؤسسات العمومية.¹⁵⁷ وتفضيل نوع عن نوع عند الإنشاء لا يعود في كل الأحيان لأسباب موضوعية، وفي بعض الأحيان هناك تطابق بين هذه الأنواع، وكما يقول الأستاذ محمد بوسماح أنه بسبب عدم تطابق طرق التسيير مع الأهداف المسطرة عادة ما يبدو إنشاء المؤسسات العمومية بمثابة تكرار للهياكل المركزية وإعادة توليد لنقائصها دون إحداث تحسن حقيقي في طرق التسيير وتحسين نوعية الخدمة.¹⁵⁸ وبذلك عدم تماشي أهداف ونشاط المؤسسة مع حاجيات المواطنين، خاصة وأن هدف وجودها هو الوصول للتخصص النوعي الذي يفترض فيه تلبية خدمة عمومية بنوعية أحسن والرقى بها، ويعود السبب أحيانا لعدم تطابق هذه الحاجيات مع الميزانية الموجهة لها.

05- هيئات قانونية غير فاعلة:

1- هيئة المداولة (مجلس الإدارة): تتوفر كل المؤسسات العمومية على مجلس إدارة ينص القانون المنشئ لها على تشكيلته وهو صاحب القرار في المؤسسة العمومية، لكن هل تلعب هذه الهيئة هذا الدور واقعا؟ وما مدى فعاليتها؟

هذه الهيئات في أغلب الأحيان لا تقوم بدورها، وتبقى المهام و الصلاحيات نظرية فقط ، عمليا المدير هو المسيطر عليها، والمدير هو الأهم على الإطلاق و المقرر و المنفذ.¹⁵⁹

¹⁵⁶د/ محمد بوسماح، المرجع السابق، ص: 15.

¹⁵⁷ نفس المرجع، ص: 16.

¹⁵⁸ نفس المرجع، ص: 16.

¹⁵⁹ - Amel Aouij MRAD, op-cit, p: 124.

في بعض الأحيان تكون هذه الجالس افتراضية محضة بسبب الغياب المتكرر لمعظم أعضائها، وإما أن تكون خاضعة لوصاية ثقيلة من طرف الإدارة المركزية المسؤولة عن تعيين أعضائها.¹⁶⁰ إن هذه الإدارة المكلفة بإدارة شؤون المؤسسة العمومية، والتي وضعت على مستواها لا تقوم غالبا بالمهام المسندة إليها وذلك بسبب أن تشكيلتها ثقيلة ومعقدة؛ تشمل عدة هيئات و وزارات، وعادة يتم اختيار الممثلين على ضوء اختصاصاتهم ورتبهم وغالبا يكون هؤلاء الممثلون مسؤولون (هيئات وإدارات مركزية) لا يتسنى لهم بالنظر لحجم مسؤولياتهم وحجم مناصبهم تخصيص الوقت الكافي لهذه الهيئة، ناهيك على أن نفس المسؤول يكون عضوا في أكثر من هيئة جماعية (مجلس إدارة)، كما أنه لا يتقاضى على ذلك أجرا ماليا يشكل له تحفيزا.

كذلك ظهور مشكل ازدواجية 'التمثيل' فهؤلاء الممثلون في اغلب الأحيان يكونون مزدوجي

التمثيل:

- على مستوى الهيئة بصفقتهم أعضاء مداولين،

- على مستوى الوصاية بصفقتهم هيئة تتمتع بالوصاية والسلطة التقديرية، وإن لم نقل سلطة تسليط العقوبات والتي قد تمتد لرفض المداولات،¹⁶¹ فالمداولات إذن لا تكتسي 'الطابع التنفيذي' ومن هنا يطرح إشكال حول أهمية مهام الهيئة التداولية، فهي لا تملك سلطة حقيقية في اتخاذ القرارات.

2- هيئة التنفيذ: في اغلب الأحيان هي المدير، حيث أنه المكلف بتسيير المؤسسة وهو الأمر بالصرف، يمارس سلطة سلمية على موظفي المؤسسة العمومية ويساعده في ذلك أعوان محددون في الهيكل التنظيمي، ويكون المدير معين من طرف رئيس الجمهورية حسب المرسوم الرئاسي 99-240، و قد تثير الرقابة المسبقة واللاحقة في المجال المالي مسؤولية المدير.

وترتبط الهيئة التنفيذية (المدير) بالوصاية من خلال رقابة تسييرها، خاصة بالنسبة للتقارير الدورية التي يجب على الهيئة المسيرة رفعها دوريا للوصاية لمحاولة إعطاء نظرة للوصاية على نوعية التسيير

'la qualité de gestion'، مما يؤثر على الاستقلالية الحقيقية للهيئة التنفيذية (المدير)، وفي أغلب الأحيان يكون هو أهم شخص في المؤسسة العمومية وهو صاحب القرار النهائي خاصة في ظل غياب فعالية هيئة المداولة.

06- غياب قواعد تسيير تبحث عن الفعالية: وغياب دراسات تقييمية للمؤسسات

العمومية وتطابقها مع حاجيات المواطنين، ومدى تحسينها لنوعية الخدمة العمومية، خاصة وأن هدف

¹⁶⁰ - د/ محمد بوسماح، المرجع السابق، ص: 17.

¹⁶¹ - نفس المرجع، ص: 15.

وجودها هو التخصص الذي بدون شك يفضي إلى نوع من الفعالية؛ لأنها الوحيدة القادرة على التحكم في الخدمة العمومية، وذلك لمرونة نظامها القانوني خاصة الصناعية والتجارية منها.

والفعالية المرجوة يجب أن تكون بأقل تكلفة خاصة في ظل تزايد ثقل وعبء المرفق العام من حيث التكاليف مع رداءة نوعية الخدمة وهذا مرفوض كلياً.

إن تسيير المرفق العمومي بطريقة مباشرة 'la régie' أثبت عدم فعاليته و بحثه عن المردودية الإجتماعية على حساب المردودية الإقتصادية، لذلك مع التطور لجأت الدولة إلى نوع جديد لتسيير المرفق العمومي هو "المؤسسة العمومية" في إطار التخصص والاستقلالية ومنحها نوعاً من المرونة من خلال أنظمتها القانونية والهدف تحسين نوعية الخدمة العمومية، لكن حتى هذه الأخيرة وإن أثبتت نجاحها في عدة مجالات وفي فترات معينة إلا أنها عرفت العديد من الاختلالات والتي قللت من فعاليتها وبلا شك على نوعية الخدمة التي تقدمها.

لذلك وجب النظر إلى المؤسسات العمومية بنظرة استطلاعية وتفحصية لمحاولة إصلاحها في إطار إصلاح عام يسمح بتفعيل دورها والزيادة من فعاليتها و التماشي مع حاجيات المواطنين المتزايدة يوميا وفي إطار تنافسي يدفعها إلى البحث عن المردودية والفعالية خاصة في إطار إصلاحي عام تبحث عنه الدولة للنهوض بالقطاع العمومي بصف عامة وتفعيل دور المؤسسة العمومية بصفة خاصة.

:

..

بعد تعرضنا في المبحث الأول للتسيير المباشر من طرف الدولة والجماعات المحلية، وما يعرفه هذا النوع من تسيير المرفق العام من اختلالات ونقائص مرتبطة أصلا باختلالات القطاع العمومي بصفة عامة، ولمحاولة تدارك هذه النقائص وفي ظل تزايد دور الدولة ومجال تدخلها وضرورة التخصص، لجأت معظم الدول لتسيير المرافق عن طريق إنشاء مؤسسات عمومية تتمتع بالتخصص والاستقلالية ومرونة في أنظمتها بحثا عن الفعالية والرقي بالخدمة العمومية وتلبية حاجيات المواطنين بأكبر جودة، لكن كما لاحظنا تعرف هذه الأخرى نقائص واختلالات ابتعدت بهذه الأخيرة عن الفعالية.

وإذا قمنا بمقطع توضيحي لحالة تسيير المرفق العمومي في الجزائر، لوجدنا أنها تعتمد على التسيير المباشر و عن طريق المؤسسات العمومية بالإضافة إلى الأساليب الجديدة، لذلك يجب إصلاح المرافق المسيرة عن طريق الدولة أو الجماعات المحلية ومن طرف المؤسسات العمومية، وذلك عن طريق إصلاح إداري كلي وشامل، خاصة وأن المرافق العامة هي بمثابة المجدد الحقيقي لسياسة الدولة. لذلك فإن التحول الذي عرفته الجزائر خاصة بعد 1989 يجب أن يصاحبه تغيير في المهام والأهداف، لذلك تسعى الجزائر في إطار سياستها الانفتاحية عن طريق الإصلاح الإداري يسمح بتماشي هذه المرافق مع متطلبات الفعالية والنجاعة.

سنحاول التطرق إلى الإصلاح الإداري للمرافق العامة، خاصة وأن عملية الإصلاح يجب أن تتم وفق إستراتيجية واضحة و شاملة، من خلال تحديد الاختلالات التي تطرقنا إليها في المبحثين السابقين، واقتراح إصلاحات وحلول تتناسب مع الدور الجديد للدولة ومحاولة الوصول لفعالية المرفق العام مع الاستفادة من تجارب بعض الدول التي نجحت في عملية الإصلاح وتكييفها مع الواقع الذي تعيشه الجزائر ورصد الإمكانيات والموارد اللازمة خاصة وأن الجزائر وبعد سنة 2000 تعرف ارتياحا ماليا قد يساعدها على النهوض بالمرافق العامة وتكوين أراضية صلبة تعتمد عليها.

سنحاول التطرق في **مطلب أول** إلى مفهوم الإصلاح الإداري للمرافق العامة، وفي **مطلب ثان** إلى مضمون الإصلاح الإداري في الجزائر، وفي **مطلب ثالث** سنحاول تقييم و دراسة حدود الإصلاح الإداري، و إعطاء بعض النماذج عن محاولة الإصلاح كالجامة و البريد.

إن إصلاح المرافق العامة اليوم يندرج ضمن العملية الإجمالية لإصلاح الدولة، خاصة بعد قوانين 1988 المتعلقة باستقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية، والتي أعادت توزيع مهام الإدارات المركزية، ليأتي دستور 89 ليبقى في نفس السياق و يكرس نظاما جديدا أكثر انفتاحا في ظل عالم اجتاحتها ما تسمى بالعولمة، والتي وبدون شك فرضت مبادئ جديدة ونظرة جديدة للمرافق العامة أدت لضرورة التفكير في إصلاح إداري شامل، خاصة في ظل ما تعيشه المرافق العمومية الكلاسيكية من اختلالات ونقائص. لعل من أهم مؤشرات التقدم الحضاري، في أي بلد كان هو خاصة مستوى جودة الخدمات التي تقدمها الإدارات أو المرافق العمومية سواء المركزية أو المحلية، مثل: توفير المعلومات، الانتظام، الالتزام بالوقت، النظافة... الخ. لكن الخدمة التي تقدمها المرافق العمومية لا ترقى إلى لطموحات المواطنين، لذلك وجب الإصلاح الشامل الذي يسمح بالسيطرة على نوعية الخدمة، فما هو مفهوم الإصلاح الإداري؟

رغم اختلاف التصورات في مجال الإصلاح الإداري، إلا أنه لا يمكن نفي الطابع الدولي لهذه الظاهرة، والتي ظهرت كاستجابة لحاجة كرسنها التحولات المحلية والدولية التي مست مختلف الدول، وعليه فالإصلاح الإداري كحركية ورؤية جديدة يعيد النظر في الأشكال القائمة للجهاز الإداري للدولة ويفرض صيغا جديدة لهذه الأجهزة، وما ذلك إلا انعكاس لهذه التحولات الجديدة. ويختلف مفهوم الإصلاح الإداري عن بقية المفاهيم والمداخل الأخرى بأنه الأسلوب الأكثر رزانة من غيره من الأساليب في سبيل تحقيق تغيير تنظيم جهاز الدولة.¹⁶² فالإصلاح الإداري هو عملية شاملة، لذلك وجب وضع إستراتيجية له، فالإصلاح الإداري يتعلق بعملية جذرية تهدف إلى إصلاح منظومة القيم السائدة في التنظيم بشكل يحقق أهداف السياسة العامة للدولة بكفاءة وفعالية.¹⁶³

وهناك تعريفان للإصلاح الإداري¹⁶⁴ (تعريف ذاتي وتعريف فوقي):

01- التعريف الذاتي: ينظر للإصلاح الإداري كنشاط تلقائي تقوم به الإدارة ذاتها بقصد التقويم والزيادة في الكفاءة والفعالية، وهو ما يستدعي منها جهدا في التشخيص والتقويم الذاتي ثم اقتراح الآليات الجديدة

¹⁶² - أحمد رشيد، الإصلاح الإداري- إعادة التفكير، دار النهضة العربية، مصر، 1994، ص: 02.
¹⁶³ - الدكتور القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل، الأردن، 2001، ص: 15.
¹⁶⁴ - بوجملين وليد، إشكالية قيادة الإصلاح الإداري في الجزائر، مذكرة تخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، 2004، ص: 12.

التي من شأنها الإصلاح، وبهذه المقاربة يفيد الإصلاح التطوير الذاتي المستمر لقدرات الإدارة على التكيف والتطور.

02- التعريف الفوقي: هو الإصلاح الذي يتم فرضه كحتمية من الأعلى عند ظهور اختلالات عديدة في كافة جوانب المنظومة الإدارية وهو الشيء الذي تعجز عن التعامل معه كل جزئية أو وحدة من النظام، وهنا الإصلاح الإداري عملية خارجية عن المرفق ومن هنا تظهر أهمية ووزن الإرادة السياسية في عملية الإصلاح الإداري.

و يمكن تقديم التعريف التالي: " الإصلاح الإداري هو كل العمليات الهادفة لإعداد أجهزة المرافق العامة بما في ذلك الأفراد و المعدات و الوسائل إعدادا علميا يجعل الدور الإستراتيجي للمرافق العامة أمرا ليس ممكنا و لكن أمرا إقتصاديا كذلك"¹⁶⁵

ومن الصعب جدا إعطاء تعريف جامع مانع للإصلاح الإداري، لكن يمكننا تقديم هذا التعريف الذي يجمع أهم عناصره: "الإصلاح الإداري هو مجموعة النشاطات والجهود التي تمتزج وتتفاعل في إطار رؤية شاملة، والتي تهدف بالتزام من الطبقة السياسية إلى إعادة النظر في منظومة القيم السائدة داخل الجهاز الإداري للدولة بما يحقق فعاليته"¹⁶⁶.

و ما يمكن قوله عن الإصلاح الإداري في الجزائر أنه قد لا يرادف عملية الهدم لما هو موجود بالضرورة ، لأن ما هو موجود قد لا يكون فاسدا في مجمله و إنما قد يتطلب الأمر فقط النظر للجهاز الإداري نظرة شمولية تسمح بتصوره على أنه وحدة لا تتجزأ، لذا فإن تصورنا للإصلاح في الجزائر يجب أن يبنى على:

- تصور جديد لمهام و هياكل الإدارة؛

- تفعيل دور أعوان الدولة في عملية الإصلاح.¹⁶⁷

وتأخذ فرنسا بفكرة التحديث الإداري والتجديد 'la modernisation administrative' أي لا تركز على إصلاح إداري جذري وشامل وذلك بالنظر لقداسة المرفق العام في فرنسا¹⁶⁸.
ويقوم التحديث خاصة بإدخال أساليب وطرق وتقنيات جديدة من استلهاً القطاع الخاص مثل 'المناجمنت' يتم تحويلها وتطبيقها على أجهزة الإدارة العمومية (المرافق العمومية).

¹⁶⁵ - تحت إشراف الأستاذ محمد الشريف بلميهوب، حلقة دراسية، الإصلاح الإداري، فرع : إدارة عامة ، المدرسة الوطنية للإدارة، إدارة عامة، 2005 ، ص52.

¹⁶⁶ - بوجملين وليد، المرجع السابق، ص: 13.

¹⁶⁷ - تحت إشراف الأستاذ محمد الشريف بلميهوب، المرجع السابق، ص: 53.

¹⁶⁸ - Walid Laggoune, les réformes administratives (un état des problématiques), Revue IDARA, n° 01 ,1999.

:

تجدر الإشارة إلى عدم وجود نماذج في الإصلاح الإداري بقدر ما توجد تجارب خاصة بكل دولة، غير أنه يمكن التنبيه إلى وجود اتجاهين رائدين في هذا المجال:

01- الاتجاه الإنجلوسكسوني Next Steps: أين تسيطر على سياسات الإصلاح الإداري فكرة الخصوصية، وقد كرست هذه الإصلاحات ابتداء من سنة 1979 في عهد حكومة (مرغريت تاتشر)، أين

عرف المرفق العام البريطاني تحولات عميقة، مست تكوينه، أبعاده، موظفيه ووظائفه.¹⁶⁹ هذا، وينحصر مضمون التجربة البريطانية في فكرة اللامركزية؛ أين تم خلق وكالات تنفيذية والتي تعبر عن فكرة التزام متبادل بين وزارة معينة ووحدة داخلية، يتجسد هذا الالتزام خاصة في مسؤولية الوكالة تجاه الوزارة التابعة لها عن تحقيق أو عدم تحقيق أهدافها، كما أنها مجبرة على الإشهار الواسع لنتائجها وتخضع كل ثلاث سنوات إلى تقييم عميق لنشاطاتها.

إن تقييم التجربة البريطانية يفرز وجود مكتسبات على غرار ظهور احترافية عمل جديدة من خلال تحويل المصالح إلى وكالات، وضوح المسؤوليات والأهداف بفعل الوثيقة المرجعية التي تحدد أهداف ومسؤوليات وطرق تقييم الوكالة.

غير أن الانتقاد الموجه لهذه التجربة يدور حول غموض المعنى العام للإصلاحات، هل يمكن اعتبار تحويل المصالح إلى وكالات خلق لمرفق عام حديث أم هو انتقال نحو الخصوصية؟ كما أن البرلمان البريطاني يطالب بمزاوجة أهداف النوعية والفعالية، في حين أن إنجازات هذه التجربة لا تتعلق إلا بالجانب العلاقتي (تحسين الخدمة العمومية، استشارة الزبون).¹⁷⁰

02- الاتجاه الفرنسي le renouveau du service public: يرتكز الإصلاح الإداري في التصور الفرنسي على فكرة التحديث أو العصرية la modernisation، ويتجسد هذا التصور بتجديد المرفق العام قصد الوصول إلى الفعالية، وقد شرع في هذه الإصلاحات خلال الفترة (1986-1991) أين كان الخطاب الدائر حول التغيير يتمحور حول تقنيات المناجمنت (مقاربة الجودة La démarche qualité) في حكومة 'شيراك'، في حين كانت (مشاريع المصالح Les projets de service) محرك التجديد في حكومة 'Rocard'.

¹⁶⁹ - Walid Laggoune, op-cit, p:33 .

¹⁷⁰ - ibid, p:33 .

إذ تم سنة 1980 نقل تجربة مقارنة الجودة من اليابان إلى فرنسا والتي تعرف كطريقة نوعية للاستجابة لحاجيات الزبائن، كما أن كل مصلحة لا بد أن تحدد حاجيات زبائنهم، إضافة إلى ذلك فهذه المقاربة تفترض الوصول إلى الأهداف بأقل التكاليف وهو ما يقتضي مسؤولية الموظفين والمصالح.¹⁷¹ أما مشاريع المصالح فهي تهدف إلى اللامركزية، حيث يتمتع المسؤولون الإداريون باستقلالية في اتخاذ القرار، كما تتميز بطابعها التضامني والجماعي؛ إذ أنها تشكل مبادرة جماعية لكافة الموظفين منشطة من طرف مسؤول المصلحة ومفتوحة على المحيط (الشركاء، الزبائن).

:

هناك دوافع تبرر اللجوء للإصلاح، ولعل أهمها تلك الاختلالات التي تمت معالجتها في التسيير المباشر للمرفق العام والتسيير عن طريق المؤسسات العمومية، و السياق العام للتحويلات الجديدة التي عرفتها وتعرفها الجزائر.

إن عملية الإصلاح كظاهرة لها دوافع تبرر الحاجة إليها وتبرر مشروعيتها و لعل أهمها:

01- البحث عن نموذج جديد للمرافق العامة، ناجعة و بأقل تكلفة وقادرة على التسيير الفعال لمختلف قطاعات المرفق العام.

02- السبب الثاني زمني: فالهياكل كالكائنات الحية، تشيخ وتصير غير مكثيفة مع التحويلات والمستجدات الجديدة ومن ثمة ظهور الحاجة إلى إعادة صياغتها وفقا لحاجيات المجتمع وتنوع الطلب الاجتماعي المتزايد.

03- السبب الثالث يتعلق بنمو المجتمعات المدنية والانتشار الواسع لثقافة حقوق الإنسان، وهو ما أفضى إلى اتساع مجال نشاط الحركة الجمعوية كفضاء جديد للتعبير والممارسة الديمقراطية.

04- السبب الرابع من طبيعة خارجية، ويتعلق الأمر بالضرورة العاجلة في تكييف الدولة والمرافق العامة مع السياق المحلي والدولي الجديد، إن هذه الضرورة تكرسها العولمة كحركة جديدة مست بدور الدولة في قيادة التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

وأهم متطلبات الإصلاح الإداري للمرافق العمومية هي البحث عن:

¹⁷¹ . ibid, p :34 .

01- **متطلبات الفعالية:** ذلك لما تتميز به المرافق العمومية من وجود فعالية سلبية، تتلخص في كون المرفق العام مجرد وسيلة في يد الحكومة، في حين أن الرهان الجديد يتمثل في الانتقال إلى فعالية ايجابية قائمة على مقاربة نوعية للخدمة العمومية.

02- **متطلبات الديمقراطية:** وهذا نظرا لنمو الوعي الاجتماعي والسياسي والمطالبة بالمشاركة في التسيير العمومي، دفعت المرافق العمومية لصياغة قيم جديدة تحكم المرفق على غرار: الفعالية، المساواة، الشفافية، والمسؤولية.

03- **متطلبات القدرة على التنافس:** فقد اعتبر ولمدة طويلة أن المرافق العمومية غير معنية بقواعد الإنتاجية والمنافسة، لكن المتفق عليه اليوم في ظل الإطار الجديد لوضع السوق الداخلية والخارجية هو أن المنافسة الاقتصادية مرتبطة بالمنافسة السياسية والمؤسسية؛ أي منافسة المرافق العامة.

:

المرفق العام في الجزائر هو أهم حلقة في الدولة وهو المعبر عن السياسة العامة، لذلك فتغيير النظام السياسي والاقتصادي للدولة سيؤدي بالضرورة إلى تغيير المرفق العام وعلى الأقل يفرض ضرورة إصلاحه:

01- السياق السياسي والاجتماعي:

الإصلاح الإداري ما هو إلا نتيجة تبعية للإصلاحات السياسية والدستورية، خاصة تلك المكتسبات التي أتى بها دستور 89 وأكدها دستور 96 على غرار تكريس التعددية الحزبية ومبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ الحياد.¹⁷²

ويندرج هذا الإصلاح ضمن النمو المتزايد للإطار الجمعي والذي يشهد تفتحا سريعا ونموا في المرحلة الأخيرة، أين يتزايد الطلب الاجتماعي والمدني على المشاركة في تسيير الشؤون العمومية وكذلك المطالبة بالمزيد من الشفافية، الفعالية والمشاركة في التسيير العمومي.

02- السياق الاقتصادي:

¹⁷² - المادة 23 من دستور 1989.

ويتعلق الأمر بالإصلاحات الاقتصادية، والتي باشرتها السلطات العمومية ابتداء من سنة 1988 عقب أحداث 05 أكتوبر 1988، وتندرج هذه الإصلاحات في إطار تكييف وظائف الدولة مع التحولات الاقتصادية العالمية الجديدة على غرار العولمة واقتصاد السوق. ففي ظل هذا التوجه، فإن المرافق العمومية مجبرة على إعادة صياغة نفسها (المهام، التنظيم، الوسائل...) وفي نفس التيار، تحولا مع التحولات العالمية والدولية. أما على الصعيد الجهوي والدولي، فإن الإصلاح الإداري يندرج ضمن سياق الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة واتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، والذي يحمل في طياته شروطا على الجزائر للتكيف معها عن طريق مراجعة قوانينها وتسييرها للمرافق العمومية وكذا التحكم في التكنولوجيات ذات الصلة بالفعالية وتقليل التكلفة. حاولنا في هذا المطلب التعريف بالإصلاح الإداري للمرافق العامة وإعطاء نظرة عامة حول ضرورتها وضرورة مواكبة هذه الإصلاحات للتحولات الجديدة في الجزائر و التطرق لسياقه السياسي و الاجتماعي و الاقتصادي.

:

يرجع البعض اختلالات الإدارة الجزائرية والمرافق العامة بصفة عامة في جانبها الأول لعجز الهياكل والمهام والتسيير، ولعجز في سياسة الموارد البشرية في الجانب الثاني.¹⁷³ وفي هذا السياق ركز الإصلاح الإداري للمرافق العمومية عبر كل المراحل التي مر بها، أولا المسائل المتعلقة بالمهام والهياكل من جهة وترقية أعوان الدولة من جهة أخرى. بالإضافة إلى إصلاحات تهم المؤسسات العمومية أكثر منها المرافق العمومية بصفة عامة.

:

سنحاول التطرق لمضمون الإصلاح من خلال النقاط التالية:

01- يجب إعادة تكييف مهام المرافق العامة: واهم نقطة هي إعادة النظر في توزيع

المهام بين الإدارة المركزية والإدارة الإقليمية.¹⁷⁴

¹⁷³ - د/ احمد رحمانى، المرجع السابق، ص: 25.
¹⁷⁴ - H. Khachai, cours d'administration publique comparée, 04^{eme} année, section AG, ENA, 2005/2006.

02- فيما يخص الهياكل: لعل من أهم ما يميز المرافق العامة فيما يتعلق بالهياكل هو

كونها تعاني من تضخم يعرقل عملية الانفتاح الاقتصادي والسياسي، وذلك ما يظهر خاصة عند النظر للهياكل التنظيمية لمختلف الإدارات الجزائرية والتي تفتقر إلى العملية والفعالية.

لذلك يجب أن يركز الإصلاح على ما يلي:

أ- توزيع دقيق للمهام وتحديد الصلاحيات، والذي يتم على ضوئه تحديد الهياكل بحيث توضع الهياكل تبعا للمهام وليس بالعكس.

ب- إعادة صياغة مفهوم اللامركزية وتدعيمه بالاستقلال المالي، لأن إعادة هيكلة الإدارة غير كاف لتحقيق تسيير فعال لهذه المرافق العمومية، بل يجب اعتماد طرق التسيير الجديدة 'management' وتحديث وسائل الإدارة ومناهج عملها عن طريق إنشاء شبكات معلوماتية داخلية وخارجية لتسهيل نشر المعلومات، وترقية سبل الاتصال والحوار وغرس ثقافة الإعلام وفتح المجال أمام المرتفقين للمشاركة في تسيير شؤونهم لتكريس الشفافية على مستوى كل أعمال المرفق التي تتطلب بدورها مراجعة طرق معالجة الملفات والإجراءات الإدارية والالتزام بالمشروعية من أجل تحسين الخدمة العمومية.¹⁷⁵

هذا يتطلب إعادة النظر في الترسانة القانونية، حيث يجب تعديل مختلف القوانين والتقليص من عددها، وجعلها أكثر استقرارا وأكثر قابلية للتطبيق خاصة فيما يتعلق بمسألة احترام الآجال والمواعيد، وهذا ما يجعل التشريعات تحدد الأحكام الجديدة وكيفية احترامها.

03- تفعيل دور أعوان المرافق العمومية في عملية الإصلاح: يعتبر 'الموظف' الأداة

الأهم لإنجاح أي عملية إصلاح، الذي يجب أن يكون في مستوى أداء تلك المهام والتسيير الجديد، وذلك من خلال توفره على الكفاءات والخبرات اللازمة التي تسمح له بقيادة أي عملية إصلاحية من ناحية، وتوفير الجو الملائم لعمله من خلال تحفيزه بمختلف الوسائل المتاحة من ناحية ثانية.

أ- البحث عن الموظف الفعال: بالرجوع للمهام الجديدة الموكلة للمرفق العام في إطار التحولات الجديدة والانفتاح، يجب توفر الموظف على مؤهلات نوعية تتعلق أساسا بمضمون التكوين، مستوى الخبرة والتحكم المهنيين وكذا السمات الشخصية للموظف فإن تفعيل دور الموظف أصبح ضرورة لا تتأتى إلا من خلال:

- انتهاج إستراتيجية تكوين للموارد البشرية ويجب أن تتماشى هذه الأخيرة مع الدور

الجديد للمرافق العامة والرهانات المفروضة عليها، وما هو منتظر من الموظف، حتى تسمح للموظف بأداء مهامه بكل فعالية.

¹⁷⁵ - تحت إشراف الأستاذ محمد الشريف بلميهوب، المرجع السابق، ص: 57.

- تحديد دقيق للكفاءات المطلوبة: لقد أثبتت الممارسة أن المعارف النظرية المكتسبة لا تكفي وحدها، ذلك أن المرافق تحتاج إلى موظفين ذوي كفاءات نوعية عملياتية *opérationnelles et transposable*.

ويمكن تكييفها واستغلالها في مختلف الأوضاع والحالات بحيث تجمع هذه الكفاءات بين المعارف النظرية، المهارة، وكذا حسن السلوك.

ب- ضرورة تفعيل دور الموظف بتوفير ظروف عمل ملائمة: إذ يجب على المرافق العامة (الدولة بصفة عامة) تبني مختلف الآليات التي من شأنها أن تؤدي إلى تحسين تحفيز موظفيها، وذلك من خلال إعادة النظر في آليات التحفيز القانونية منها والميدانية.

- آليات التحفيز القانوني: ويقصد بها: الأجر، الترقية، والتكوين، وبغية تفعيل دور هذه الوسائل في تامين كفاءة الموظف والحفاظ عليها، الإصلاحات المقترحة تتمحور في مجملها حول:

• الأجر: مراجعة السياسة الأجرية من خلال: مرونة الأجر، زيادة عدد العلاوات الممنوحة للموظفين كما ونوعا، إعطاء أهمية أكثر للإطارات.

• الترقية: بربطها بالكفاءة لا بالأقدمية.

• التكوين: التحديد الدقيق للاحتياجات التدريبية بعد التحديد الدقيق للنقائص، ويجب أن يراعي هذا التكوين التحولات الجديدة.

- التحفيز الميداني: ويكاد يكون منعدما، خاصة ما يتعلق بالمشاركة والاتصال، لذلك اقترحت هذه الإصلاحات:

• إدخال آليات المناجمنت التشاركي، والذي يقوم على ضرورة التحديد الدقيق والواضح للأهداف والتي يجب أن يشارك الموظفون في بلورتها.

04- ترقية العملية الاتصالية الداخلية: وذلك من خلال حصول الموظف على كافة

المعلومات المتعلقة بوظيفته وبمختلف المستجدات المتعلقة بها.

05- تبني أفكار الحكم الراشد: وهو أخذ الجانب التسييري عند الإصلاح من خلال تبني

أفكار الحكم الراشد، وأبرز أغلب المختصين على أنه شرط مسبق لأي عملية تنموية، إذ يمكن اعتباره كأرضية للإصلاحات ومواكبا لها، وقدم البنك العالمي تعريفا للحكم الراشد بأنه عملية مناجيربالية أو إصلاح إداري يمس الإدارة والاختيارات السياسية وتطوير تنسيق وتوفير مرفق عمومي فعال.¹⁷⁶

إن السياق الجديد للحكم الراشد ظهر كمتطلب لتسيير الشؤون العمومية والذي فتح المجال لمحاولة

إصلاح غير مسبوقه وعصرنة المرافق العمومية.

¹⁷⁶ - تحت إشراف الأستاذ محمد الشريف بلميهوب، المرجع السابق، ص: 68.

إن هذا الاقتراب يحيلنا إلى ضرورة بناء نموذج الحكم الراشد على ركائز تستجيب لمتطلبات الإصلاح لاسيما ما تعلق منها بضرورة توسيع دائرة الفاعلين وفق شراكة حقيقية قائمة على التنسيق والانسجام، وتستمد مصداقيتها من فكرة الشفافية.

وحسب الأستاذ محمد بوسماح فإنه تم إعداد عدة قواعد لضمان الحكم الراشد:¹⁷⁷

- 1- قاعدة تحمل المسؤولية: وهي تحمل مسؤولية النتائج لهيئة التنفيذ، التي تسأل عن النتائج وعن الأخطاء المحتملة الواردة في التسيير، وهو طرح أنجلوسكسوني.
- 2- اشتراط الفعالية في التسيير: التسيير الفعال بأقل تكلفة.
- 3- مبدأ الاحتياطية: توزيع المهام بين مختلف الدرجات والمستويات.

:

يجب أن ترقى المؤسسة العمومية إلى الهدف المرجو منها، وكذا تقديم خدمة عمومية تتناسب مع تزايد الطلبات كما كيفاً، وذلك من خلال:

01- ضمان استقلالية تسيير: ينتظر من المؤسسة العمومية أن تحدث إيجابية في تسيير المرفق العام، وذلك بالنظر لخصوصيتها، لذلك وجب إعطاؤها نوعاً من الاستقلالية الإدارية والمالية التي تعطيها نوعاً من المرونة والحرية في تسيير المرفق العام تستطيع من خلالها تقديم خدمة أحسن وبتكلفة أقل.

02- تكييف الإطار المحاسبي والميزاني والمالي: تعد مسألة تكييف الإطار الميزاني والمحاسبي والمالي للمؤسسات العمومية ضرورة قصوى حتى يتسنى تمكينها من أدوات العمل المطابقة لأهداف الاستقلالية، المسؤولية والنجاعة المنشودة، وينبغي لهذا التكييف أن يخصص في المقام الأول ميزانية المؤسسة التي يتم الموافقة عليها حسب العناوين الكبرى للإنفاق، وأن التقسيم من حيث هو سيكون من اختصاص مجلس الإدارة، ومن شأن هذا أن يعطي أكبر حرية في عملية تخصيص النفقات، كما يتمتع رئيس المؤسسة الخاضع لرقابة مجلس الإدارة بحرية التحويل والنقل داخل هذه العناوين الكبرى، وينطبق هذا الإصلاح على التسيير حسب الأهداف الذي تتم بمقتضاه مطالبة المؤسسة بتحقيق النتائج. وفي مجال الرقابة يجب تطوير نوعيتها والانتقال من الرقابة المالية المسبقة نحو رقابة مالية لاحقة.

03- تسيير عصري للموارد البشرية: إن عصريّة تسيير المستخدمين كفيلة بتفادي اللجوء إلى إنشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري أو المؤسسات ذات الأنظمة الخاصة بهدف التملص من قواعد الوظيفة العامة، ويجب أن تحظى المؤسسة العمومية بحرية اختيار

¹⁷⁷د/ محمد بوسماح، المرجع السابق، ص: 16.

النظام الذي يخضع له موظفوها (موظفين، متعاقدين) وإضفاء طابع المرونة على إجراءات التوظيف، لكن يجب أن تصحبها ضمانات مثل مبدأ: المساواة، الإعلان، الاختيار حسب الكفاءة (لجنة تقييم)، والشفافية.

04- إيجاد هيئات مسيرة للمؤسسة العمومية تكون فعالة ومسؤولة : وتتلخص فيما يلي:

أ- مجلس الإدارة: باعتباره الجهاز المفضل لإدارة المؤسسة العمومية، ينبغي تزويده بالسلطات والمسؤوليات الضرورية التي تمكنه من ممارسة مهامه المتمثلة في الإدارة والتي تتماشى مع خصوصية مختلف أصناف المؤسسات، وفي هذا الصدد يجب أن تولى عناية فائقة لتشكيلة هذا المجلس والتي يتعين أن تقتصر على أشخاص ذوي صلة فعلية بنشاطات المؤسسة، والذين ينبغي أن يحظوا من جهة أخرى بتأهيل معترف به، ويجب أن يفتح إلى شركاء آخرين في الداخل كمثلي المستخدمين.

ب- الهيئة المسيرة (المدير): إنه من الضروري إقامة علاقات جديدة بين مدير المؤسسة والوصاية، خاصة فيما يخص التعيين الذي هو سلطة تقديرية مطلقة، لكن من الضروري تحديد 'المدة' لضمان حسن سير المهمة، ولما لا إبرام عقود الأهداف فيكون المدير مسؤولاً عن تحقيق الأهداف المتفق عليها في العقد، ومن هنا إعطاء المرفق بعداً إستراتيجياً و يحقق أكثر فعالية.

05- ضرورة وضع إطار قانوني عام و شامل للمؤسسات العمومية: ينبغي التحضير

لقانون إطار حول الأصناف القانونية للمؤسسات العمومية والمصادقة عليه وإصداره، وكذا النصوص التنظيمية التطبيقية والتي تتضمن القوانين الأساسية النموذجية لمختلف أنواع المؤسسات العمومية.¹⁷⁸ هذه أهم النقاط التي يجب أن يشملها الإصلاح الإداري للمرافق العامة حتى تصل إلى الفعالية المرجوة منها خاصة تلك المسيرة من قبل الدولة و الجماعات المحلية أو عن طريق المؤسسات العمومية بالنظر لما تحمله من سلبيات القطاع العمومي والتسيير البيروقراطي، خاصة في ظل ما تحمله التحولات الجديدة من رهانات الفعالية وترقية الخدمة العمومية.

:

يهدف الإصلاح الإداري للمرافق العمومية إلى القضاء على مختلف الاختلالات التي تعاني منها هذه المرافق، ولكنه في المقابل واجه عوائق تحول دون الوصول لمرافق عمومية فعالة ترقى بالخدمة العمومية للمستوى المطلوب الذي فرضته التحولات الجديدة والانفتاح الذي تعرفه الجزائر.

¹⁷⁸ - د/ محمد بوسماح، المرجع السابق، ص: 19.

إنه لمن الصعوبة تقييم إصلاح المرافق العامة وذلك بسبب تعدد الأهداف وعدم قابليتها للقياس، وبالرغم من هذه الصعوبة إلا أنه ضروري حتى ولو كان نسبياً، مثلاً على أساس معيار مدى مساهمة الإصلاح في تحسين الأوضاع ونوعية الخدمة التي تقدمها المرافق العامة.

وسنحاول في فرع أول تناول معوقات إصلاح المرافق العامة في الجزائر وبصفة عامة، ثم في فرع ثان أسباب عدم فعالية إصلاح المرافق العامة في الجزائر.

:

إن أهم معوقات الإصلاح الإداري للمرافق العامة هو عدم استقرار النظام السياسي الذي يترجم بكثرة التغيير على مستوى قيادة الإصلاح، فلكل حكومة تصورها للإصلاح، خاصة بأمل إعطاء مكاسب سريعة تؤثر في الجماهير دون التفكير في وضع مخطط قادر على تلبية الحاجيات الحالية والمستقبلية.

ولعل أهم العوائق التي فرضت نفسها هي:

01- العوائق المتعلقة بالهيئات الإدارية التي تقاوم الإصلاح بسبب عدم الاقتناع بخطة الإصلاح وبذلك عدم التجاوب معها، وكون مسؤوليها (المرافق) يعتبرون الإصلاح يعبر عن عدم فعاليتهم ويمس بمصالحهم، وبذلك فهم يسعون إلى عدم تطبيقه ومحاربتة¹⁷⁹.

02- العوائق المرتبطة بالمجتمع المدني: والذي قد يكون تخوفه الأساسي هو من آثار الإصلاح، خاصة فيما يتعلق بتخفيض مناصب العمل الذي سيؤدي بالضرورة إلى زيادة نسبة البطالة¹⁸⁰.

إن هذه المقاومة للإصلاح قد تحول دون نجاحه، لذلك يجب وقبل اعتماد أي سياسة إصلاح محاولة تغيير الذهنيات خاصة بنمو الوعي المدني، والتأكيد على النتائج الإيجابية للإصلاح وربطه بتحسين نوعية الخدمة المقدمة من طرف المرافق العمومية.

لذلك فأي عملية إصلاح يجب أن تكون شاملة ومتكاملة، وحتى تكون ناجحة يجب أن تراعى عدة

جوانب:

- القيم الاجتماعية والثقافية لكل مرفق عام؛
- الدفاع عن الحقوق المكتسبة وتحفيز أعضاء المرافق العامة؛
- إعطاء الإصلاح أولوية من حيث الوسائل وبرامج التنفيذ وتقييم النتائج؛
- اعتماد تكوين الإطار لتفادي عدم تماشي الكفاءات مع الإصلاحات الجديدة.

¹⁷⁹ - د/ سعد الصاوي (خبير CAFRAD)، التغيير في البيئة الداخلية لتفادي معوقات التغيير، ورقة مقدمة في مؤتمر الإدارة و التغيير، المدرسة الوطنية للإدارة 14-15 ديسمبر 2002، ص: 07.

¹⁸⁰ - تحت إشراف الأستاذ محمد الشريف بلميهوب، المرجع السابق، ص: 54.

فالإصلاح يجب أن يكون متكيفا مع طبيعة النظام ويتمشى معه من حيث المؤسسات، الوسائل وطرق التسيير، لذلك وجب قيام إصلاح إداري شامل في ظل كل التحولات المحلية والدولية التي تعرفها المرافق العمومية.

:

إن تحليلنا لإصلاح المرافق العامة منذ الاستقلال يؤكد عدم فعاليته، ويعود ذلك لعدة أسباب، ورغم قدم إشكالية إصلاح المرافق العامة في الجزائر إلا أن معناها بقي غير مكتمل وغامض، ويعود سبب ذلك إلى:

01- ضعف الإرادة السياسية: إن الإصلاح الإداري لم يغب أبدا عن الخطاب السياسي

وحتى في النصوص القانونية، وقد ترجم بإنشاء العديد من الأجهزة المكلفة بذلك، غير أن غموض المعنى الحقيقي لإصلاح المرافق العامة واعتباره كنتيجة للإصلاحات الاقتصادية وغياب مشروع تقني للإصلاح تتبناه السلطة السياسية بالتزام دائم حال دون التحقيق الفعلي لهذه المشاريع الإصلاحية.

وإذا لاحظنا النماذج الإصلاحية في مختلف الدول لوجدنا أن وزن الإرادة السياسية في عملية الإصلاح هي التي تؤدي إلى نجاحه، وفي الجزائر لا توجد إرادة سياسية حقيقية لإصلاح كلي وشامل تؤدي إلى تجسيده الحقيقي والواقعي واقتصر دورها في إنشاء وإلغاء الهياكل المكلفة بإصلاح المرافق العامة.

02- غياب إستراتيجية واضحة وشاملة: إن تعدد الهياكل إثر تعاقب الحكومات والبرامج

أدى إلى غياب رؤية موحدة ومستمرة لإصلاح المرافق العامة. ما يمكن قوله أخيرا أنه لا يوجد معيار دقيق لتقييم نتائج الإصلاحات، و لا يمكن الجزم بعدم نجاح الإصلاحات في الجزائر بل أن نتائجها كانت جزئية و غير متطابقة مع الأهداف المرجوة منها من جهة و حاجيات المواطنين من جهة أخرى.

:

تملك الجزائر اليوم 57 مؤسسة تعليم منها 27 جامعة، كما يبلغ عدد الطلبة للسنة الجامعية 2003-2004 أكثر من 647371 طالب يؤطروهم 23205 أستاذ (بمعدل 1 لكل 28 طالب)¹⁸¹. لقد كان و مازال التعليم مرفقا عاما مهماً بسبب إستراتيجيته و تأثيره على المرافق الأخرى و كذا على تطور و رقي أي بلد، لذلك أعطته الدولة الجزائرية أهمية و أولوية و قد صدر أول قانون منظم

¹⁸¹-- نور الدين موزالي، التنظيم الإداري للجامعة الجزائرية و إستراتيجيته في ظل الهيكلة الجديدة للقانون التوجيهي للتعليم العالي رقم 05/99، رسالة ماجستير في الحقوق، فرع : إدارة و مالية، بن عكنون سنة 2005/2004، ص: 02.

للجامعة بواسطة المرسوم رقم 83-544 يتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة يسري على جميع الجامعات، محددًا مستوياتها، أجهزتها، هيكلها و مختلف الروابط و العلاقات فيما بينها؛ فهل يتلاءم هذا التنظيم مع خصوصية الجامعة؟

و قد عرّف الجامعة بأنها مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال

المالي، و هي موضوعة تحت سلطة وزير التعليم العالي (المادة 01 من المرسوم رقم 83-544)، لكن في ظل الإصلاحات و محاولة تكييف و تهيئة الجامعة مع المستجدات الداخلية و الخارجية تم إعادة هيكلة الجامعة و بذلك المرفق العمومي للتعليم العالي بطريقة أكثر استجابة للمتطلبات و ذلك من خلال القانون التوجيهي للتعليم العالي 99-05 و الذي غير من طبيعتها القانونية من مؤسسة عمومية ذات طابع إداري إلى مؤسسة عمومية ذات طابع ثقافي علمي و مهني (المادة 31) فهل هذا تطور؟ و ماهي خصوصية هذا النوع من المؤسسات العمومية في ظل غياب نص قانوني يؤطر و يعرف مختلف الأنظمة القانونية للمؤسسات العمومية؟

و الملاحظ أنه أعطى على الأقل خصوصية للجامعة بنظام قانوني متميز على المؤسسة العمومية الإدارية «EPA»، و بذلك تطبيق الطرق الكلاسيكية التي لم تعد مناسبة و تكريس مفاهيم جديدة كالنجاحة و الفعالية و المرونة، و ميكانيزمات التسيير و التنظيم الحديثة، و عرف هذا النوع من المؤسسات في فرنسا سنة 1968.

و تتميز الجامعة بمايلي:

- مؤسسة عمومية : تنص المادة 01 من المرسوم 83-544 و كذا المادة 02 من المرسوم التنفيذي 03-279 على أن الجامعة مؤسسة عمومية مكلفة بتسيير مرفق التعليم العالي.

- مجال تخصصها: التعليم، البحث و التكوين المتواصل .

- ارتباطها بوصاية (وزارة التعليم العالي و البحث العلمي).

جاء القانون 99-05 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي ليكرس لها إطارا جديدا يخرجها من الجمود و يعطيها دور جديد، خاصة فيما يتعلق بالجانب المالي حتى تتمكن من الوصول إلى توفير موارد مالية ذاتية و استقلالية حقيقية في اتخاذ القرار، حيث أعطى هذا القانون حرية واسعة في مجال البحث، و الحصول على مواردها المالية الذاتية و البيع و المتاجرة بمنتجاتها، كما أفرد القانون لها قواعد تنظيم و تسيير ملائمة تتناسب مع خصوصيتها كالمراقبة المالية البعدية ، و الاستعمال المباشر لمداخلها في الأنشطة العلمية و البيداغوجية، فكان فعلا إجابة عن الانشغالات المطروحة.

القانون التوجيهي للتعليم العالي 99-05 يعتبر أكثر وضوحا و شمولية مقارنة

بالمرسوم

544-83 ، و يتجلى ذلك من خلال ما تنص عليه المادة "3" التي تبين الوظائف التي يساهم فيها المرفق العمومي للتعليم العالي باعتباره أحد مكوني المنظومة التربوية، تتلخص في:

- تنمية البحث العلمي و التكنولوجي و اكتساب العلم و تطويره و نشره و نقل المعارف .
- الرفع من المستوى العلمي و الثقافي و المهني للمواطن بواسطة نشر الثقافة و الإعلام و التقني... الخ).

إن هذا القانون هو إصلاح حقيقي لمرفق التعليم العالي حيث أن الجامعة الجزائرية عانت لمدة طويلة من مشاكل أهمها¹⁸² :

- نقص كفاءة المسيرين.
 - عدم تكييف و ملائمة القوانين و الأنظمة لخصوصية الجامعة.
 - ترك الوظائف البيداغوجية لصالح الوظائف الإدارية .
 - عدم الاستقرار في التكفل بالبحث العلمي (وحدات البحث، فرق البحث، دائرة البحث).
 - عدم التطابق بين المراسيم و الواقع الجامعي.
- و هذا يعكس سوء التسيير، ليأتي القانون **05-99** بما يحمله من خصوصيات ترمي إلى تفتح الجامعة أكثر على محيطها و استقلالية أوسع في مجال حرية اتخاذ القرارات.
- الملاحظ أن الجامعة الجزائرية مازالت بعيدة عن تحقيق أهدافها، لأن هناك عوامل أثرت على أدائها لا يمكن ردها إلى النصوص التي تنظمها و تسييرها بل للواقع التطبيقي العملي **فالقانون 05-99** أعطى تصور جديد للجامعة و أهداف جديدة و أهم ما جاء به :
- تتكون من مجلس الإدارة، المجلس العلمي للجامعة، مديرية الجامعة.
 - إلغاء المجلس التوجيهي و تعويضه بمجلس إدارة مع إمكانية إشراك الأشخاص الطبيعية و المعنوية التي تساهم في تمويل الجامعة بأصوات استشارية.
 - إعطاء خصوصية للجامعة (تصنيف جديد).
 - وسائل عمل جديدة تمكنها من العمل بفعالية:
 - * إلغاء الرقابة المالية المسبقة.
 - * إمكانية استعمالها لأموالها الذاتية في نشاطاتها البيداغوجية و العلمية المباشرة .

و التي لا يمكن الحكم على فعاليتها إلا بعد تطبيقها لمدة تسمح بالتقييم.

لكن الملاحظ أن الجامعة تبقى تابعة من حيث ميزانيتها لإعانات الدولة، و تكتفي ب 5% فقط من عائدات حقوق تسجيل الطلبة، فهي في تبعية مستمرة للدولة.

¹⁸² - نور الدين موزالي، المرجع السابق، ص: 43.

:

() :

قطاع البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية من القطاعات الحساسة في الدولة و التي سيطرت عليه إرادة هذه الأخيرة طيلة فترة ما بعد الإستقلال إلى غاية سنة 2000 ، وذلك عن طريق التسيير

الإداري بإعتباره مرفقا عاما ، يسند تسييره إلى السلطة المركزية (وزارة البريد و المواصلات)¹⁸³.
فالقانون 03/00 وضع حد لإحتكار الدولة هذا المجال و التسيير ، و فصل بين نوعين من النشاط مختلفين من حيث الهدف و المجال، في إطار بحثه عن الفعالية و المردودية، أي أنه تطليق للتسيير الكلاسيكي الجامد.

تضمن القانون 03/00 تحويل نشاطات إستغلال قطاع البريد الذي كانت تحتكره الدولة طيلة فترة طويلة عن طريق وزارة البريد و المواصلات، إلى مؤسسة عمومية " بريد الجزائر".

❖ الطبيعة القانونية لمؤسسة بريد الجزائر:

نص على إنشائها **المرسوم التنفيذي 43/02**، و الذي تنص مادته الأولى " تنشأ تحت تسمية **بريد الجزائر** مؤسسة عمومية وطنية ذات طابع صناعي و تجاري تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي و تخضع للقوانين و التنظيمات المعمول بها ولأحكام هذا المرسوم".

إن إختيار هذا النوع من المؤسسات كان بسبب ما توفره هذه الصيغة من مرونة في التسيير.
إن المؤسسة الصناعية و التجارية تعرف بتوفرها على 03 معايير : إنتاج تجاري، تسعير مسبق، وجود دفتر الشروط العامة، فهل تتوفر هذه الشروط في **مؤسسة بريد الجزائر**؟

- إنتاج تجاري: تقديم خدمة للجمهور ، بمقابل مالي (المادة 12 من القانون 03/00).
- تسعير مسبق: محددة مسبقة عن طريق التنظيم، أو من طرف الدولة.
- وجود دفتر الشروط العامة: تخضع لدفتر الشروط العامة المصادق عليه بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالبريد و المواصلات و الوزير المكلف بالمالية.
- إذن مؤسسة بريد الجزائر هي مؤسسة ذات طابع صناعي و تجاري مكلفة بتسيير مرفق عام (قطاع البريد)، و هي عبارة عن مؤسسة وطنية و ليست إقليمية.
- هي مكلفة بتسيير مرفق عام ، أي تقديم خدمة عامة للجمهور و بذلك تخضع لمبادئ : المساواة، الإستمرارية ، التكيف.

¹⁸³ - عائشة نشادي، إعادة هيكلة قطاع البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، رسالة ماجستير حقوق فرع: إدارة و محلية، بن عكنون، سنة 2005/2004، ص: 03.

• خضوعها للقانون الخاص في بعض المجالات، كالمحاسبة و كذا علاقاتها مع المرتفقين.

إن خضوع مؤسسة بريد الجزائر للقانون العام و الخاص معا هو محاولة تحقيق المعادلة الرامية لإيجاد توازن بين الصالح العام (تقديم خدمة عامة) و الصالح الخاص (تحقيق الربح) و ذلك من خلال:

- تأكيد دور الدولة في تسيير قطاع البريد:

* مؤسسة بريد الجزائر تنفذ مرفق عام، لذلك فهي تخضع لرقابة الدولة، لذلك تبرم اتفاقية بين الدولة و المؤسسة تتضمن شروط تنفيذ الخدمة و تعويضها العادل.

- هي مؤسسة تبحث عن الربح:

* تقوم بعدة عمليات تجارية تهدف من خلالها الى تحقيق الربح.

إن مؤسسة بريد الجزائر تتولى مهمة الخدمة العمومية حيث أنها تضمن خدمة عامة في المستوى المطلوب، و بالسعر المعقول المحدد من طرف السلطة المركزية (الوزارة وفقا لقواعد المحاسبة المعمول بها).

إن الاختلالات التي يعرفها تسيير المرفق العمومي، أفرزت ضرورة الإصلاح الإداري لهذه المرافق المسيرة بطريقة مباشرة من طرف الدولة والجماعات المحلية، أو عن طريق المؤسسات العمومية، وذلك بسبب تراكمات واختلالات التسيير العمومي أو لمواجهة التحديات والتغيرات الجديدة التي فرضها تغير النظام السياسي والاقتصادي، فهذه المرافق تحتاج فقط لدفع وإصلاح يمكّنها من مواكبة عصر الفعالية والنجاعة، والذي لم تعد تطلبه السلطات العامة فقط، بل أصبح شرطا للانضمام للمجتمع الدولي والمنظمات العالمية وإقامة الشراكة الذي أصبح مرهونا بفعالية المرافق العامة والتسيير العمومي بصفة عامة.

:

يرتبط المرفق العام بالدولة من حيث إنشائه وتسييره، حيث أن أول ما ظهرت من المرافق العمومية كانت مقتصرة على مجالات محددة، استطاعت الدولة السيطرة عليها من خلال التسيير المباشر 'la régie' من طرف الدولة أو الجماعات المحلية، وذلك بخلق مرافق عامة تابعة مباشرة لها، ولا تملك هذه المرافق شخصية معنوية، لكن بتعدد مجالات تدخل الدول وتزايد المرافق العمومية لم تعد الدولة والجماعات المحلية قادرة على مواكبة هذا التحول سواء من حيث الكم أو النوعية (نوعية الخدمة)، مما ولد اختلالات كبيرة، وظهرت نقائص عديدة أثقلت كاهل الدولة، وأثرت سلبا على الخدمة العمومية حتى أصبحت مرتبطة بالرداءة والبيروقراطية و عدة سلبيات أخرى.

لذلك حاولت أغلب الدول، ومنها الجزائر، اللجوء إلى طريقة أكثر مرونة في تسيير المرافق العمومية، وذلك بخلق مؤسسات مستقلة عن الدولة والجماعات المحلية، متخصصة في مجالات معينة وبذلك مراعاة خصوصية كل قطاع تخصص وإعطائه معاملة متخصصة، وتتنوع الأنظمة القانونية لهذه المؤسسات العمومية حسب طبيعة كل نشاط، وهي تتعدد وتتنوع يوميا ويتسع مجالها وعددها والغلاف المالي المخصص لها، ورغم النجاح الذي حققته هذه المؤسسات خاصة في بعض المجالات إلا أن ارتباطها بالقطاع العام ولد عدة اختلالات ونقائص شابت هذا النوع من تسيير المرفق العام وأثرت سلبا على فعاليته وعلى نوعية الخدمة التي يقدمها.

ويعتبر كل من التسيير المباشر أو عن طريق المؤسسات العامة من أقدم طرق تسيير المرفق العام وهي الطرق الكلاسيكية التي لم ولن تتخلى الدولة عن تسييرها، فهناك بعض المجالات يجب أن تبقى مسيرة من طرف أشخاص عمومية نظرا لخصوصيتها وطبيعتها التي تفرض بقاءها في يد الدولة.

لذلك وجب محاولة تحديث هذه الطرق الكلاسيكية وإعطائها بعدا استراتيجيا لتواكب التغيرات الحاصلة على المستوى الداخلي والخارجي وذلك من خلال إصلاح المرافق العامة ومحاولة تفعيل دورها ومهامها للوصول إلى خدمة عمومية جيدة تواكب الطلبات المتزايدة يوميا من طرف المواطنين الذين ينمو وعيهم بسبب الاندماج في مجتمع عالمي يتطور يوميا خاصة بسبب العولمة.

ورغم أن الجزائر أقامت دائما مشاريع للإصلاح، إلا أن هذا الإصلاح لم يرق إلى المستوى المطلوب وبقيت نتائجه جزئية وغير شاملة.

وبسبب عدم نجاح الإصلاحات المتتالية للمرافق العمومية، والتي تسيير بطريقة كلاسيكية وجب إيجاد طرق جديدة لتسيير المرفق العمومي تحاول إيجاد حلول لتحسين نوعية الخدمة العمومية المقدمة من طرف المرافق العمومية، ولكن بالرغم من وجود هذه الطرق الجديدة إلا أن الدولة لم تتخل عن التسيير الكلاسيكي و حاولت تحديثه، وأضافت طرقا جديدة سنتناولها بالتفصيل في الفصل الموالي.



بالرغم من كل النجاحات التي حققها نموذج الدولة المتدخلة في التنمية في أغلب الدول، وذلك بقيادة الدولة لمشروع التنمية الاجتماعية وحتى الاقتصادية، إلا أن الأزمة العالمية لسنوات السبعينات والتي ميزها الكساد وندرة الموارد أدت إلى تراجع هذا النموذج ومحدوديته.

ومن هنا ظهرت الحاجة لرؤيا جديدة لدور الدولة في الاقتصاد والمجتمع، رؤيا أساسها تقليص هذا الدور لفائدة أعوان جدد على غرار السوق والخواص، هذا التصور اظهر حاجة المرفق العام إلى نموذج تسيير جديد يمكنه من المنافسة وأساسه بدون شك الفعالية و النجاعة والشفافية.

وبسبب الاختلالات الكبيرة التي يعرفها التسيير العمومي للمرافق العامة وجب إيجاد طريقة أكثر مرونة وفعالية خاصة مع التحولات الجديدة التي تعرفها الجزائر بدخولها مرحلة أكثر انفتاحا تفرض فتح كافة المجالات وتفرض المنافسة في كافة المجالات؛ وتبحث عن أكثر فعالية في التسيير وبأقل التكاليف، مع تحسين نوعية الخدمة العمومية التي فرضها زيادة الوعي المدني لدى المواطنين خاصة في إطار الانفتاح على العالم وزيادة المنظمات الداعية إلى حقوق المواطنين، وضرورة الرقي بالخدمة العمومية.

لذلك يجب أن تتخلى الدولة في هذا الإطار الجديد عن تسيير بعض المرافق العمومية خاصة منها التي تكتسي طابعا تجاريا وصناعيا، والتي يمكن أن تكون مجالا للمنافسة، لتجنب كل ما يحمله التسيير العمومي من نقائص، ويكون التخلي عن تسيير هذه المرافق في إطار قانوني يعرف بـ **"تفويض المرفق العمومي"** 'la délégation des services publics'.

ويبقى السبب الرئيسي لتفويض المرفق هو التقليل من العبء المالي لتسيير المرافق العمومية، وإعطاء دفع جديد لها من خلال تطوير الأساليب، وحتى المرافق المحلية تأثرت بهذا النوع الجديد القديم من التسيير، فبعد ما كان مجرد حالة استثنائية أعطيت له أفضلية بدخول هذه المرحلة الجديدة.

سنحاول في هذا الفصل معالجة مدى فعالية تفويض المرفق العمومي في تسيير المرفق؟ وهل أنقص من العبء المالي للمرافق العامة على الميزانية العامة للدولة و الجماعات المحلية، وحسن فعلا من مستوى الخدمة العمومية، وذلك من خلال التعرض في **مبحث أول** لمفهوم تفويض المرفق العام، من خلال تعريفه وكذا محاولة إعطاء نماذج عنه : عقود الـ **"Bot"** كنموذج أنجلو سكسوني لتفويض المرفق العام، ثم نتناول تفويض المرفق في فرنسا.

وفي **مبحث ثاني** سنتناول عقد الامتياز الذي يعتبر كأهم صورة و محور لتفويض المرفق العام في الجزائر من خلال تعريفه وتكييف طبيعته، وكذا النظام القانوني له.

وفي **مبحث ثالث** سنحاول القيام بدراسة تحليلية تقييمية للإمتياز في الجزائر من خلال النصوص القانونية و الجانب العملي، في **مطلب أول**: الإمتياز كوسيلة لتأطير العلاقات و وسيلة إشتراكية، و في **مطلب ثاني**: عقد الإمتياز كوسيلة لبيير الية مفضلة لتسيير المرفق العام، ثم إلى تفويض المرفق المحلي في

الجزائر في **مطلب ثالث** وفي **مطلب رابع** نتناول تقييم الإمتياز كطريقة لتسيير المرفق العام في الجزائر مع دراسة الإمتياز في مجال الطيران المدني و تحليل تطور نوعية الخدمة.

:

ارتبط تعريف المرفق العام بمعياريين، المعيار المادي وهو استهداف المرفق العام للمنفعة العامة، والمعيار العضوي وهو قيام شخص معنوي عام (الدولة والجماعات المحلية، المؤسسات العمومية) بهذه الخدمة، لكن مع ظهور تفويض المرفق العمومي وتوكيل مهمة تسيير المرفق (خصوصة التسيير) لأشخاص خاصة انهار هذا المعيار، ليبقى المعيار الأساسي هو معيار المنفعة العامة التي يستهدفها نشاط المرفق العام، سنحاول في **مطلب أول** التطرق لتفويض المرفق العام كمصطلح جديد، ثم التعرض لتجربة تفويض المرفق العام في الدول الانجلوسكسونية (**عقود الـ Bot**) في **مطلب ثاني**، والتجربة الفرنسية خاصة وأنها الأقدم والتي تعتبر مدرسة في حد ذاتها في **مطلب ثالث**.

:

إن عدم استطاعة الجماعات العمومية تسيير كل المرافق العمومية وكثرة العبء المالي عليها وزيادة الأزمات الوطنية، أدى بالضرورة إلى محاولة التقليل من دور الدولة خاصة في المجال الصناعي والتجاري، وخاصة في إطار عالمي جديد، ساهمت فيه المؤسسات الدولية لمحاولة تقليص دور وتدخل الدولة وشجعت على المنافسة والفعالية، وجعلتها في بعض الأحيان شرطا لانضمام هذه الدول وقيام شركات معها وتقديم المساعدات والقروض لها.

هذا المحيط الدولي الجديد والضغط الداخلي أدى إلى خلق نوع جديد من تسيير المرفق تتلاءم مع الاختيارات الإيديولوجية الجديدة للدولة، فمثلا في الجزائر سنة 1989 كانت بداية جديدة لنهج اتخذته الجزائر فرض تغيير الطرق والوسائل في ظل ضرورة تنازل الدولة عن جزء من المرافق المسيرة من طرفها ذلك عن طريق الخصوصية، واختيار طرق وسطية بين خصوصية المرافق والتخلي عنها للقطاع الخاص، وبين التسيير المباشر من طرف القطاع العام، وذلك من خلال احتفاظ الدولة والجماعات المحلية بملكية وتنظيم المرافق العامة مع التخلي عن تسييرها لشخص آخر (قد يكون عاما أو خاصا)، فهي طريقة يحتفظ بها المرفق بخصوصية تقديم خدمة عمومية ذات منفعة عامة وجماعية، لا يستطيع القطاع الخاص ضمانها، وتحت قيود المرفق العام التقليدية من مساواة، حياد، متكيفة مع التطورات... الخ، وهذا بسبب ضرورة هذه المرافق والخدمات بالنسبة للجماعة وبالنسبة للحفاظ على السلم الاجتماعي.

ويكون ذلك عن طريق تفويض المرفق العمومي لأحد أشخاص القانون العام أو الخاص، أي تفويض التسيير فقط والاستغلال وعدم التنازل الكلي عن المرفق العام وذلك في إطار تعاقدية.

وإذا اختلف في التسمية إلا أنها تتضمن نفس المحتوى فتفويض المرفق يجمع بحق كل العقود التي تمنح تسيير المرفق بكل أعبائه لشخص آخر.

:

مصطلح تفويض المرفق العام هو مصطلح جديد لعلاقة قديمة بين السلطات العمومية والقطاع الخاص.¹⁸⁴

واستعمل مصطلح تفويض المرفق العام لأول مرة من طرف الأستاذ 'J-M. Auby' في سنوات الثمانينات في كتابه 'المرافق العمومية المحلية'،¹⁸⁵ فهو إطار عام يجمع كل العقود التي تتضمن تفويض التسيير، لكنه في اللغة القانونية لم يستعمل حتى سنوات التسعينات، من خلال القانون رقم 92-125 المتعلق بالإدارة الإقليمية 'loi joxe' وهذا القانون استعمل المصطلح لكن لم يعطه معنى دقيقا بحيث استعمل:

- اتفاقية تفويض المرفق العام convention de délégation de service public.

- اتفاقية التسيير المفوض la convention de gestion déléguée.

- عقد المرفق العام le contrat de service public.

ليؤكد هذا المصطلح القانوني الجديد ويكرسه القانون 93-122، المؤرخ في 09 جانفي 1993 المتعلق بمحاربة الرشوة والشفافية في الحياة الاقتصادية.¹⁸⁶

فقبل هذا القانون كان تفويض المرفق موجود بكل أنواعه (عقود الامتياز، الإيجار...)، لكن هذا القانون أعطى إطارا قانونيا عاما لتفويض المرفق العام، فهو يعطي النظام القانوني المطبق على اتفاقيات تفويض المرفق لكنه بالمقابل لم يعط تعريفا دقيقا للمصطلح.¹⁸⁷

فتفويض المرفق العام حسب الأستاذ **C.Chenuaud-Frazier** هو التقنية التي تسح بالتعاقد مع شخص خاص لتسيير مرفق عام حسب العقود المعروفة من قبل (امتياز، إيجار، التسيير... الخ).¹⁸⁸

وبذلك فتفويض المرفق مصطلح واسع يضم كل العقود التي تتنازل الهيئات العمومية من خلالها عن تسيير مرفق عام دون أن تتنازل عنه كليا.

¹⁸⁴ - J-M. Auby, les services publics locaux, PUF, Paris, 1982, Q. S. J. n° 2023, p : 01.

¹⁸⁵ - Michel Sapin, cité en préface de l'ouvrage de Claudie Boiteau, les conventions de délégation de service public, Imprimerie nationale, 1999, p : 07.

¹⁸⁶ -Carole Chenuaud-Frazier, la notion de délégation de service public, Revue de droit public n° 01,1995, p : 176.

¹⁸⁷ -ibid, p : 177.

¹⁸⁸ - ibid, p : 177.

والتفويض بصفة عامة يستعمل في اللغة القانونية، و يعني تخلي سلطة إدارية عليا عن بعض الصلاحيات والاختصاصات لسلطة إدارية دنيا، وهناك نوعان من التفويض (الاختصاص، الإمضاء)؛ لكن هذا الاستعمال الجديد جاء ليؤطر العلاقة القانونية بين صاحب الاختصاص الأصيل: الهيئة العمومية المكلفة أساسا بإنشاء وتنظيم وتسيير واستغلال المرفق لعام، وصاحب الاختصاص المفوض له والذي سيمارس هذا التفويض في إطار تعاقدية (تسيير واستغلال).

واختيار تفويض المرفق أو الاستغلال المباشر يدخل في إطار صلاحيات الهيئة العمومية، إذا لم ينص القانون على الطريقة الملائمة للتسيير، ويجب الأخذ بعين الاعتبار الأهمية الإستراتيجية والتسييرية 'manageriel' والقانونية للمرفق، وكذا حسب الأهداف المرجوة والفعالية المطلوبة، وبعد وضع ميزانية للايجابيات والسلبيات لكل نوع من التسيير وبذلك اختيار الأحسن.¹⁸⁹

لكن هذا الاختيار في أغلب الأحيان يكون سياسيا وإيديولوجيا ولا يمكن القول أن هناك تسييرا جيدا أو سيئا لمرفق ما، بل هناك تسيير ملائم حسب طبيعة وأهمية حجم المرفق العام.¹⁹⁰ ويمكن تعريف "تفويض المرفق العام بأنه عقد يتم من خلاله تسيير واستغلال مرفق بمقابل مالي يتحصل عليه المفوض له، يدفعه المرتفقون أو الإدارة المفوضة، ويتعلق مباشرة باستغلال المرفق وهو أهم معيار يعرف تفويض المرفق العام".¹⁹¹

وتعرف الأستاذة **Amel Aouij Mrad** تفويض المرفق العام بأنه العملية التي تسمح بتخلي أشخاص القانون العام عن الصلاحيات والمهام الضرورية لتسيير مرفق عام واستغلاله لأشخاص من القانون الخاص.¹⁹²

"وكذلك يعرف تفويض المرفق بأنه العقد المبرم بين شخص عمومي متمتع بصلاحيات وشخص آخر؛ مكلف بتسيير جزء أو كل المرفق المرتبط بهذه الصلاحيات".¹⁹³

ويمكن تعريفه بأنه العقد الذي من خلاله يحول شخص من القانون العام تسيير مرفق عام بكل مسؤولياته وبكل ما يحمله التسيير من أرباح وخسائر، لشخص آخر بمقابل مالي متعلق مباشرة بنتائج استغلال المرفق ويتحمل بذلك كل المنشآت والتجهيزات الضرورية التي تسمح بالاستغلال الجيد والتسيير العادي للمرفق.¹⁹⁴

¹⁸⁹ - Stéphane Braconnier, op-cit, p: 335.

¹⁹⁰ - ibid, p: 335.

¹⁹¹ - Claudie Boiteau, les conventions de délégation de service public, Imprimerie nationale, 1999, p : 92.

¹⁹² - Amel Aouij MRAD, op-cit, p : 129.

¹⁹³ - C.Chenuaud-Frazier, op-cit, p : 182.

¹⁹⁴ - Stéphane Braconnier, op.cit, p : 413.

ومن خلال هذه التعاريف يمكن استنتاج العناصر الأساسية لتفويض المرفق العام:

01- ضرورة وجود مرفق عام يهدف للمنفعة العامة؛ والتي قررت السلطات العامة والقانون وجودها وضرورة ضمانها كمرفق عام ويجب إشباعها من طرف الدولة إما كمسيرة مباشرة، أو تفويضها للخواص.

02- تفويض المرفق هو عقد وكالة توكل من خلاله الإدارة شخصا آخر يتولى استغلال المرفق العام، فالإدارة العمومية تنشئ المرفق العام وتنظمه وهي التي توكله وتفوضه لشخص آخر، مع إبقائها لدور أساسي وهو الرقابة (نوعية الخدمة، الأسعار... الخ).¹⁹⁵

03- العلاقة بين المفوض والمفوض له هي علاقة عقدية، فهذا العقد يحدد كافة الشروط: التنفيذ، المقابل المالي، الرقابة... الخ.

فهي اتفاق بين إرادتين (الجماعة العمومية، والمتعامل معها) ويحتوي هذا العقد على بعض الأحكام غير المألوفة في القانون الخاص وهي التي تجعلنا نصنف هذا العقد كعقد إداري، خاصة وأنه مسير لمرفق عام، وبذلك فهذا النشاط هو نشاط تعاقدية وهذا ما ذهبت إليه كل تعاريف تفويض المرفق العام.

وأكد هذه الطبيعة مجلس الدولة الفرنسي في عدة آراء له، مثلا رأي 09 مارس 1995 المتعلق بالنقل العمومي في جهة 'pacisienne' والذي في خلاصته يؤكد أن تطبيق المادة 38 والمادة 40 من القانون 93-122 يكون عندما يتعلق الأمر بعقد تفويض المرفق.¹⁹⁶ وهذا يؤكد أن التفويض لا يكون إلا في إطار عقد يضمن الحقوق والواجبات والالتزامات بدقة، خاصة قيود المرفق التي يجب أن يلتزم بها المفوض له... الخ.

04- تعلق هذا التفويض باستغلال مرفق عام: يعتبر استغلال المرفق كعنصر معرف لاتفاقية تفويض المرفق ويكون هذا الاستغلال باستعمال المفوض له سلطاته الكاملة في تسيير المرفق¹⁹⁷، فهو بهذه الصفة يملك السلطات التالية:

- يملك نوعا من الاستقلالية بالرغم من احتفاظ الإدارة المفوضة لسلطة تنظيم المرفق؛

¹⁹⁵ - Pierre Delvolvé, droit public de l'économie (T : 03), DALLOZ, Paris, 1998, p : 608.

¹⁹⁶ - Claudie Boiteau, op-cit, p : 89.

¹⁹⁷ - ibid, p : 90.

- وجود علاقة مباشرة بين المرتفقين والمستغل للمرفق؛
 - للمفوض له علاقة مباشرة مع الموردين والمقاولين؛
 - يضمن المستغل السير العادي للمرفق ويتحمل كل المخاطر والأرباح (مالية وتقنية)؛
 - توفير الوسائل والمنشآت الضرورية لتسيير المرفق والقيام بكل الأعمال الضرورية لذلك.¹⁹⁸
- ويعرف عدة فقهاء التفويض بأنه **عقد مهمته الأساسية هي الاستغلال** فمثلا: "في استنتاجات قضية القناة الخامسة بفرنسا، أن معيار المقابل المالي ليس معيارا مطلقا لتعريف تفويض المرفق، بل المعيار الحقيقي هو معيار استغلال المرفق العام.¹⁹⁹
- و كيّف القاضي الفرنسي عدة عقود أنها تفويض للمرفق على أساس "مهمة الاستغلال" الذي يجب أن يكون الأصل في العقد ويتضمن بصفة ثانوية، مثلا: الصيانة، التوريد، البناء... الخ.

05- أطراف التفويض:

- المفوض: هو شخص معنوي من القانون العام (الدولة، الجماعات المحلية، المؤسسات العمومية)، له اختصاص أصيل لتسيير المرفق محددًا قانونًا.
- المفوض له: لا يوجد شكل قانوني خاص به فيمكن أن يكون طبيعيا أو معنويا أو مؤسسة أو جمعية من القانون العام أو الخاص، فالجمعيات مفضلة عندما يخص التفويض المرافق والنشاطات الاجتماعية والثقافية.²⁰⁰

06- خضوع تسيير المرفق المفوض للالتزامات المرفق العام؛ فيجب أن يضمن المفوض

له المساواة بين كل المرتفقين، وضرورة تكيف هذا المرفق مع التحولات والتغيرات الحاصلة في الساحة العمومية، وضمن استمرارية المرفق وديمومته حتى ولو لم يتضمنها عقد التفويض، لكن في أغلب الأحيان يكرسها العقد، حتى لا يحتج به أمام القضاء.

وتنص المادة 38 من القانون 93-122 في فرنسا على ضرورة التزام صاحب الامتياز عند تقديم

عرضه بضمن استمرارية المرفق العام ومساواة المرتفقين أمام المرفق.²⁰¹

لأن المفوض له هو المنفذ الحقيقي للخدمة، وهو بذلك المسؤول أمام المرتفقين على استمراريته ولإدارة المفوضة رقابة ذلك.

07- مقابل مالي متعلق مباشرة باستغلال المرفق العام: يذهب الكثير من الفقهاء إلى

اعتبار كيفية دفع المقابل المالي لتسيير واستغلال المرفق العام المعيار المحدد لوجود تفويض المرفق، ففي

¹⁹⁸ - C.Chenuaud-Frazier, op-cit, p : 183.

¹⁹⁹ - ibid, p : 193.

²⁰⁰ - Claudie Boiteau, op-cit, p :67.

²⁰¹ - C.Chenuaud-Frazier, op-cit, p : 185.

التفويض يتحصل صاحب التفويض (المفوض له) على إتاوات من قبل المرتفقين مقابل الخدمة المؤداة من طرفه.

ولكنها ليست الطريقة الوحيدة لتحصيل المقابل، فكما يقول Vedel "أن صاحب الامتياز يمكن أن يحصل على مقابله المالي من طرف المرتفقين أو بواسطة أشكال أخرى".²⁰² وقد عرّف القضاء الإداري المقابل المالي وربطه بنتيجة الاستغلال فالمقابل المالي يجب أن يكون ناتجا عن تسيير واستغلال المرفق العام، وعلى هذا الأساس استبعد في كثير من الأحيان 'عقد التسيير' 'la gérance' من عقود تفويض المرفق العام؛ لأن المقابل مدفوع من طرف الإدارة و يكون جزافيا

ليس له ارتباط باستغلال المرفق.²⁰³

وجاء قرار مجلس الدولة لـ 15 أبريل 1996 لتأتي في خلاصته "يجب أن يضمن دفع المقابل المالي في تفويض المرفق من نتيجة الاستغلال".²⁰⁴ أي من الموارد المتأتية من الاستغلال، في أغلب الأحيان تكون إتاوات من المرتفقين، ويمكن أن تدفع من الإدارة لكنها متأتية من استغلال المرفق مثلا من الإشهار...الخ. ويمكن أن تكون هناك إعانات من الهيئات العمومية لكن هذا استثناء وبصفة تكميلية فقط، لأن الأساس أن يكون المقابل المالي مرتبطا بالاستغلال.²⁰⁵

08- مدة التفويض: يجب أن يحدد عقد التفويض مدة معينة لتفويض المرفق، لأنه ليس مدى الحياة، ومن المنفق عليه أن الامتياز يكون طويل المدى، وهذا لأن صاحب الامتياز يقوم باستثمارات تلزم مدة طويلة لاسترجاع خسائره وتحقيق أرباح، عكس الإيجار الذي يكون في أغلب الأحيان قصيرا أو متوسط المدى²⁰⁶ وهو نفس الحال بالنسبة لعقد التسيير الذي لا يتعدى في أغلب الحالات 03 سنوات. هذه أهم الخصائص المميزة لتفويض المرفق العام والتي هي في نفس الوقت عناصر معرفة له.

:

²⁰² - C.Chenuaud-Frazier, op-cit, p : 188.

²⁰³ - Pierre Delvolvé, op-cit, pp : 608- 609.

²⁰⁴ - ibid, p : 609.

²⁰⁵ - ibid, p : 609.

²⁰⁶ - Sous la direction de M.Med.Cherif Belmihoub, op-cit, p : 12.

لا توجد قائمة محددة سواء في فرنسا أو في أي دولة أخرى بالمرافق القابلة للتفويض وغير القابلة للتفويض.²⁰⁷

وبقيت لمدة طويلة النشاطات المعنية بالتفويض هي تلك النشاطات التجارية والصناعية 'SPIC'. ويقول الأستاذ Claudie Boiteau أن المرافق الصناعية والتجارية بحكم القانون المختلط المطبق

عليها فإنها أسهل تفويضا، وتشجع الخواص لتسييرها بسبب ربحيتها،²⁰⁸ وأما المرافق العمومية الإدارية فإنها تطرح بعض الإشكالات بالنظر لخصوصيتها.

ويقول الأستاذ جون ماركو بأن تفويض المرفق لا يخص المرافق الإدارية ولا يطبق عليها القانون 93-122 (المنافسة والإشهار) بل هي مستبعدة من التفويض.²⁰⁹

بينما الأستاذ J-F Auby يقول أن قانون 1993 لا يفرق بين نوعي المرافق العمومية، ولم يحدد مجال التطبيق وبذلك تكون كل المرافق قابلة للتفويض إدارية، ثقافية، اجتماعية.

وجاء رأي مجلس الدولة الفرنسي 07 أكتوبر 1986، غير المنشور "الطابع الإداري لمرفق عام لا يمنع الجماعة المحلية من توكيل تنفيذه لأشخاص خاصة، إلا بعض المرافق بسبب طبيعتها، أو إرادة المشرع أن تسيير بطريقة مباشرة من طرف الجماعة المحلية".²¹⁰

ولكن المعايير غير واضحة لتمييز المرافق الإدارية القابلة للتفويض من غيرها (إرادة المشرع، طبيعة المرفق)، ووضعت هذه المعايير من طرف الاجتهاد القضائي، وحاول وضع صورة عن أهم المرافق القابلة للتفويض وغير القابلة للتفويض.

فمثلا المهام المنفذة من قبل الجماعة المحلية كممثلة للدولة هي غير قابلة للتفويض، وهي نشاطات تدخل في امتيازات السلطة العامة للدولة وبذلك لا يمكن تنفيذها من طرف الخواص،²¹¹ مثلا: المهام المتعلقة بالحالة المدنية، الانتخابات، التزامات الخدمة الوطنية، فهي ذات طبيعة خاصة غير قابلة للتفويض.

ومن المرافق الوطنية الإدارية غير القابلة للتفويض: العدالة، الأمن، الدفاع... الخ، فطبيعتها خاصة تدخل في السلطة العامة للدولة، لا يمكن توكيلها للخواص.

²⁰⁷ - Claudie Boiteau, op-cit, p :67 .

²⁰⁸ - Claudie Boiteau, op-cit, p :61.

²⁰⁹ - G. Marcou, la notion de délégation de S P après la loi du 29 janvier 1993, R. F. D.A, juillet- août 1994, pp : 698- 699.

²¹⁰ - Claudie Boiteau, op-cit, p :61.

²¹¹ - ibid, p :61.

وما يمكن قوله أخيرا هو أن كل المرافق العمومية قابلة للتفويض سواء كانت إدارية أو صناعية أو تجارية، لكن هناك بعض المرافق المستثناة بسبب طبيعتها الخاصة أو من طرف المشرع.

إن هذه التفرقة ضرورية جدا لمعرفة النظام القانوني المطبق على كل نوع من العقود، وإذا كان للصفقات العمومية قانون خاص بها، إلا أن تفويض المرفق لا يوجد قانون واحد يحكمه بل هي متناثرة، وفي فرنسا مثلا أطر القانون 93-122 تفويض المرفق خاصة ما يتعلق بالمنافسة والاشهار. فكل من الصفقة العمومية وتفويض المرفق هي عقود إدارية بين هيئة عمومية وشخص آخر هدفه تنفيذ خدمات عمومية (تستهدف المنفعة العامة).

وإذا كان الفرق يبدو واضحا في أغلب الأحيان إلا أنه في بعض الأحيان يتطابق المفهومان. وهناك معياران للتفرقة بين الصفقة العمومية وتفويض المرفق:

1. كيفية دفع المقابل المالي: يتم دفع المقابل المالي في الصفقة عن طريق سعر تحدده الإدارة بعد تقديم العروض من طرف المشاركين، ويكون هذا السعر محددًا في العقد وتدفعه الإدارة وليس له علاقة بمردودية استغلال المرفق.

أما تفويض المرفق فإن المقابل المالي له علاقة بنتيجة الاستغلال وله علاقة مباشرة بتسيير واستغلال المرفق، كما يقول الأستاذ **Claudie Boiteau**: "ضرورة تعلق المقابل المالي المتحصل عليه باستغلال المرفق لا غير"²¹² في أغلب الأحيان هي إتاوات من طرف المرتفقين مقابل الخدمة". وقد اشترط القضاء الفرنسي في عدة قرارات أن يكون المقابل المالي متعلقًا باستغلال المرفق، ومنه استبعد في عدة حالات **عقد التسيير 'la gérance'** من عقود تفويض المرفق لأن المقابل المالي محدد مسبقًا جزافيا وليس له علاقة باستغلال المرفق.²¹³

رغم أن هناك من الأساتذة من يقول أن المقابل المالي في تفويض المرفق العام يكون عن طريق إتاوات من طرف المرتفقين فقط وإلا نحن لسنا بصدد تفويض المرفق،²¹⁴ إلا أن هذا ليس صحيحا دائما. وما يمكن أن نقوله أخيرا أن معيار كيفية دفع المقابل المالي هو معيار معرف لتفويض المرفق ومميز له عن الصفقة العمومية، وما نقوله أنه يكفي أن يرتبط باستغلال المرفق لمعرفة وجود تفويض مرفق عام.

2. الاستغلال: يقول الكثير من الأساتذة أن العنصر الفاصل بين الصفقة العمومية وعقد تفويض المرفق العام هو استغلال المرفق العام.

²¹² - Claudie Boiteau, op-cit, p :92.

²¹³ - ibid, p :96.

²¹⁴ - Pierre Delvolvé, op-cit, p : 610.

فالصفقة العمومية تهدف إلى تزويد الإدارة بوسائل المرفق العام دون أن يتدخل شريك الإدارة في استغلال المرفق العام وسيره.²¹⁵ وبالرغم من أن صفقات الأشغال العمومية يكون موضوعها 'بناء واستغلال' وبذلك تستهدف الصفقة استغلال المرفق لكننا نقول أن الاستغلال ليس المهمة الرئيسية للصفقة بل هو كمهمة ثانوية.

فاستغلال المرفق بطريقة مباشرة من طرف المفوض له واستعمال الوسائل الموفرة من طرف شريك الإدارة و العلاقة المباشرة مع المرتفقين، هي التي تميز تفويض المرفق²¹⁶.

و قد أكد القضاء الفرنسي (مجلس الدولة) في عدة قضايا أن المعيار المميز لتفويض المرفق هو استغلال المرفق (قضية القناة الخامسة)²¹⁷ و في عدة قضايا كيفت عدة عقود على أنها صفقات عمومية لأنها

لا تحمل مهمة استغلال وتسيير، فالتسيير الكلي أو الجزئي أصبح معيار أساسي²¹⁸.

و ذهب الأستاذ **Pierre Bauby** إلى إعتبار أن تفويض تسيير المرفق العام يمكن أن يأخذ شكلين كلاهما من عقود القانون العام، و هما الإمتياز و الإيجار من جهة و الصفقات العمومية من جهة أخرى.²¹⁹

:

إن سبب تفويض المرفق العمومي خاصة للخواص هو السيطرة على متطلبات الدولة الحديثة خاصة في السنوات الأخيرة و البحث عن الفعالية في التسيير، وإن كان السبب الرئيسي هو تقليص العبء المالي للتسيير المباشر على الميزانية العامة للدولة والجماعات المحلية؛ فمن خلال تفويض المرفق يتحمل المفوض له العبء المالي لتسيير المرفق بكل المخاطر التي يحملها.

وأهم الأسباب التي ذكرها الأستاذ S.Braconnier للجوء إلى تفويض المرفق العمومي²²⁰ :

- زيادة طلبات المرتفقين كميا وكيفيا (نتيجة عن زيادة الوعي المدني لدى المرتفقين بسبب تغيير

الادبيولوجيات والضغط الخارجي في إطار العولمة).

- الحاجة الماسة لتطور نوعية الخدمة.

²¹⁵ - Claudie Boiteau, op-cit, p :90.

²¹⁶ - Pierre Delvolvé, op-cit, p :610.

²¹⁷ - C.Chenuaud-Frazier, op-cit, p :193.

²¹⁸ - ibid, p : 193.

²¹⁹ - Pierre Bauby, Reconstruire l'action publique : services publics, au service de qui ?, Syros, Paris, 1998, p :

53.

²²⁰ - Stéphane Braconnier, op-cit, p : 435,436

- حاجة الدولة إلى هياكل قاعدية وتجهيزات عمومية ضخمة، و التي بدون شك تكلف الدولة أموال طائلة لذلك تلجأ الدولة لتفويض المرفق ليتولى المفوض له انجاز هذه الهياكل واستغلالها لمدة معينة، تسمح بتغطية الأعباء التي دفعها.
- التخفيف من أعباء الدولة والجماعات المحلية.
- التطور التكنولوجي وكبر حجم المجال الذي تشمله المرافق العمومية (مرافق اجتماعية، ثقافية، اقتصادية، إدارية... الخ).
- التغلب على صعوبات التمويل (les problèmes de financement) وذلك بالشراكة مع الخواص (قطاع عام- خاص).
- البحث عن الفعالية الاقتصادية، و الجمع بين مزايا القطاع الخاص والعام.
- إن تفويض المرفق العام هي فكرة موجودة منذ زمن تسمح بتوكيل تسيير المرفق لأحد أشخاص القانون العام أو الخاص، لكن الجديد هو مصطلح "تفويض" الذي استعمله الفقه والقضاء الفرنسي؛ ولكن محتواه موجود في كل الدول (عقود الامتياز خاصة).
- وحتى في فرنسا قبل قانون 1993 لم تكن عقود تفويض المرفق تخضع لأي شكليات معينة في اختيار المفوض له، وجاء هذا القانون 93-122: (loi sapin) ليعطي إطارا عاما لتفويض المرفق رغم أنه لم يقدم تعريفا دقيقا لإجراءات تفويض المرفق العام.²²¹
- فكلاسيكيا لم تكن عقود المرافق العامة تخضع لأي إشهار أو منافسة كما هو الحال في الصفقات العمومية، فالمفوض (الشخص العمومي) له الحرية المطلقة في التفاوض واختيار المفوض له.
- وجاء قانون رقم 95-127 والمتعلق بالصفقات العمومية وتفويض المرفق العام، فحدد المبالغ التي يجب أن تخضع لهذا القانون في تفويض المرفق وقيدها بشكليات وإجراءات قانونية معينة وإخضاعها لقانون 'loi sapin'.²²²
- هذا القانون الذي أضفى نوعا من الشفافية والمنافسة على النشاطات الاقتصادية وحارب الرشوة (شفافية الإجراءات العمومية) وذلك بالرجوع إلى الطرق الكلاسيكية لمنح الصفقات العمومية (استدراج العروض، تقييمها، اختيار الأحسن)، وبذلك فقد قيد هذا الأخير حرية الإدارة في الاختيار، وذلك مما يولد نوعا من النجاعة في الاختيار حسب معايير محددة مسبقا وتقييم العرض تقنيا وماليا؛ لضمان اختيار الأفضل وبذلك تقديم أحسن خدمة للمرتفقين.
- سنحاول من خلال هذه العناصر تقديم تعريف جامع مانع لتفويض المرفق العام:

²²¹ - C.Chenuaud-Frazier, op-cit, p : 177.

²²² - Claudie Boiteau, op-cit, p :29.

"تفويض المرفق العام هو العقد الذي من خلاله يحول شخص من القانون العام (الدولة، الجماعات المحلية، المؤسسات العمومية) تسيير واستغلال مرفق بكل مسؤولياته وما يحمله من أرباح وخسائر، يختلف عن الصفة العمومية من حيث الاستغلال وطريقة تحصيل المقابل المالي، ويتحصل المفوض له على المقابل المالي للتسيير والاستغلال من إتوات المرتفقين مقابل أداء الخدمة، أو عن طريق الإدارة لكن يجب أن يكون هذا المقابل المالي مرتبطا باستغلال المرفق وناتجا عن تشغيله، ويكون هذا الاستغلال لمدة معينة، قد يشمل المرافق العامة الإدارية أو الصناعية والتجارية، ويتم اختيار المفوض وفق إجراءات واضحة تضمن الشفافية والمنافسة لاختيار الأفضل وبذلك ضمان خدمة عمومية أجود وأحسن تجاه المرتفقين، وفق عقد يحدد حقوق المفوض له والتزاماته بكل قيود المرفق من مساواة واستمرارية وضرورة تكيف مع المحيط الداخلي والخارجي".

سنحاول في المطلب الثاني دراسة أوجه التفويض من خلال عقد البوت 'Bot' في الدول الانجلوسكسونية، وتفويض المرفق في فرنسا في المطلب الثالث.

Bot :

تفويض المرفق العام، ويعني بكل دقة خصوصية التسيير والاستغلال، عرف عدة أوجه وأنواع عقدية، ومن أهم النماذج التي يجب دراستها والتطرق إليها هو عقد الـ **Bot** ، خاصة وأنه أصبحت لهذا العقد صبغة دولية تماشيا مع العولمة خاصة في مجالات: الاستثمار البترولي والطرق السريعة والماء والكهرباء، والاتصالات السلكية واللاسلكية، وما تحتاجه من تطور علمي وتكنولوجي وتطوير الأساليب، للوصول وبدون شك للجودة المرجوة وتماشيا مع الوعي الاجتماعي.

.Bot :

نتطرق إلى تعريف عقد الـ **Bot** ، ثم لمحة تاريخية عنه؛

:Bot -01

"هو عقد إداري حديث، يستهدف القيام بمشاريع ضخمة تعهد بها الدولة إلى إحدى الشركات الوطنية والأجنبية، للقيام بإنشاء مرفق عام وتشغيله لحسابها الخاص، مدة من الزمن، على أن تلتزم بنقل ملكيته إلى الدولة، أو الهيئة العامة، بعد انقضاء المدة المتفق عليها"²²³.

وإصطلاح الـ **Bot** هو اختصار للكلمات الانجليزية الثلاث:

- البناء Build

²²³ - القاضي إلياس ناصيف، عقد الـ **Bot**، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2006، ص: 81.

- التشغيل Operate
- نقل الملكية Transfer
- ويقابلها بالفرنسية C.E.F
- البناء Construire
- الاستغلال Exploiter
- نقل الملكية Transférer

واصطلاح البوت إذن يدل على تلك المشاريع التي تمنحها الدولة عن طريق 'الامتياز' إلى القطاع الخاص، بهدف إقامة وبناء المرفق الذي قررت الدولة أن يكون مرفقا عاما يجب ضمانه من طرف الدولة؛ ثم تشغيل هذا المرفق واستغلاله، وذلك لمدة معينة تسمح باسترجاع ما أنفق، خاصة وأنه في أغلب الأحيان تهم عقود الـ Bot البنية التحتية، وهياكل قاعدية ضخمة؛ تنقل بعد هذه المدة الملكية إلى الدولة أو احد أشخاص القانون العام.

ولا يوجد تعريف دقيق لعقد البوت.²²⁴

وعرّفت عقود البوت لجنة الأمم المتحدة للقانون النموذجي (الانسترال) بأنها "عقود البوت شكل من أشكال تمويل المشاريع، تمنح بمقتضاء دولة ما، لفترة من الزمن، أحد الاتحاديات المالية ويدعى شركة المشروع، امتياز تنفيذ مشروع معين؛ وعندئذ تقوم شركة المشروع ببنائه وتشغيله وإدارته لعدد من السنوات، فتسترد تكاليف البناء، وتحقق أرباحا من تشغيل المشروع واستثماره تجاريا، وفي نهاية المدة تنقل الملكية إلى الدولة".²²⁵

كما عرفته منظمة اليونيدو 'unido' "عقد الـ Bot هو اتفاق تعاقدى بمقتضاه يتولى أحد أشخاص القطاع الخاص إنشاء أحد المرافق الأساسية للدولة، بما في ذلك عملية التصميم والتمويل والقيام بأعمال التشغيل والصيانة لهذا المرفق؛ فيقوم هذا الشخص الخاص بإدارة وتشغيل المرفق خلال فترة زمنية محددة يسمح فيها بفرض رسوم مناسبة على المنتفعين في هذا المرفق، وأية رسوم أخرى بشرط ألا تزيد عما هو مقترح في العقد، لتمكين هذا الشخص من استرجاع الأموال التي استثمرها ومصاريف التشغيل والصيانة، بالإضافة إلى عائد مناسب للاستثمار، وفي نهاية المدة الزمنية المحددة، يلتزم الشخص المذكور بإعادة المرفق للدولة، أو إلى شخص خاص جديد يتم اختياره طبقا لقواعد المنافسة".²²⁶

²²⁴ - il n'existe pas de définition juridique du concept de BOT, qui peut recourir un grand nombre de montage contractuels différents, ce sigle anglais signifie build, operate, transfer, concevoir et construire l'infrastructure – exploiter l'infrastructure – transférer l'infrastructure au concédant. *

* la négociation contractuelle des projets, la lettre de droit du commerce international. <http://dess/dci multani.com/<.dci archives, art 99- 1.htm>.

²²⁵ - لجنة الأمم المتحدة للقانون النموذجي (انسترال)، ص: 01.

²²⁶ - دليل منظمة اليونيدو، (unido منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية)، ص: 288.

كما يعرف عقد البوت الأستاذ محمد عبد المجيد إسماعيل "نظام من نظم تمويل مشروعات البنية الأساسية، حيث تعتمد الدولة إلى شخص من أشخاص القانون الخاص، يطلق عليه تسمية (شركة المشروع) بموجب اتفاق بينهما يسمى (اتفاق الترخيص)، تلتزم شركة المشروع بمقتضاه بتصميم وبناء مرفق من مرافق البنية الأساسية ذات الطابع الاقتصادي خاصة، ويرخص لشركة المشروع بتملك أصول هذا المشروع وتشغيله بنفسها، أو عن طريق الغير، ويكون عائد تشغيل المرفق خالصا لها، على نحو يمكنها من استرداد تكلفة المشروع، وتحقيق هامش ربح طول مدة الترخيص.²²⁷

كما يقدم الأستاذ محمد بوسماح تعريفا لعقد الـ **Bot** "هو طريقة أخرى لامتياز المرافق العامة، معروفة خاصة في الدول الانجلوسكسونية والذي يعد نظاما نوعيا يتمثل في إسناد لمؤسسة خاصة ببناء واستغلال وتجهيز مرفق عام، خلال فترة محددة وإرجاعه مجانا للسلطة التي أبرمت العقد".²²⁸

عقد البوت "**Bot**" عقد إداري يستثمر فيه الخواص في مجال من المجالات التي قررت السلطات العمومية أنها مرافق عامة يجب ضمانها، وذلك ببناء المرفق وتوفير كافة التجهيزات اللازمة لسيره وكذا القيام بأعمال الصيانة واستغلاله الكامل ولمدة تسمح له باسترجاع قيمة الاستثمار وتحقيق الأرباح التي تعتبر المحرك الأساسي للخواص، وبعد ذلك يتم تحويل هذا المرفق للدولة أو الهيئة العمومية المعنية، فهو وجه من أوجه تفويض المرفق العام للخواص حتى ولو طال مدة الاستغلال، ويكون هذا التحويل دون مقابل مالي.

أصبح نظام **Bot** نظاما عالميا تلجا إليه معظم دول العالم لتحقيق خطط التنمية والإصلاح، لأن أغلب هذه الدول تعاني عجزا في ميزانيتها، وهي لا تستطيع تلبية احتياجات شعوبها لتشييد مشاريع البنية الأساسية، لذلك ظهر عقد الـ **Bot** كخيار يتمثل في الاستعانة بالقطاع الخاص، ليقوم بإنشاء البنية التحتية، مستخدما استثماراته مقابل منحه حق الاستغلال الكامل للمرفق الذي يبنيه بتمويله الذاتي.²²⁹

ومنه نستنتج أن عقود الـ **Bot** تتميز بأنها:

- طريقة جديدة لإنشاء وتمويل المرافق العمومية.
- استرداد قيمة الاستثمار وتحقيق الأرباح هي التي تحكم مدة الاستغلال، والذي يحرك ويشجع الخواص، الذين يحكمهم بلا شك الربح والمردودية الاقتصادية.
- يستوفي المستثمر حقوقه المالية من المنتفعين مباشرة، لكنه يطلب كفالة في أغلب الأحيان من

الدولة لضمان حقوقه.²³⁰

227 -د/ محمد عبد المجيد إسماعيل، عقود الأشغال الدولية والتحكيم فيها، دار الكتاب، مصر، 2003، ص: 53

228 - د/ محمد بوسماح، المرجع السابق، ص: 20.

229 - القاضي الياس ناصيف، المرجع السابق، ص: 88، 98.

230 - نفس المرجع، ص: 90.

- كثرة المخاطر تؤدي في أغلب الأحيان إلى قيام مؤسسة وأكثر بهذه العقود لتسهيل عملية التمويل من جهة وتقسيم المخاطر من جهة أخرى.
- عقد البوت "Bot" هو حل وسط بين خوصصة المرفق العام والتخلي عنه للخواص، وبين تولي الدولة لهذا المرفق، فهو يجمع محاسن الحلين.

:

عقد البوت "Bot" هو عقد امتياز مرفق عام الذي عرف خاصة في فرنسا في القرن التاسع عشر، إلا أن هناك من يرى انه يختلف عنه ويتميز عنه جوهرياً، لأنه يطلق اليد بالكامل للقطاع الخاص في الاستغلال والتسيير طول مدة الاستغلال.

وينسب عقد الـ Bot إلى تورغوت أوزال الذي كان رئيساً للوزراء في تركيا، لأنه أول من أطلق هذا التعبير في أوائل الثمانينيات غداة اجتماعه برجال الأعمال والمستثمرين وأصحاب شركات المقاولات من القطاع الخاص، حيث شرح إستراتيجيته في التنمية والإصلاح الاقتصادي، وذلك بإسناد مشاريع البنية التحتية إلى القطاع الخاص، على أساس عقد الـ Bot وأصبح نهجا جديدا في تركيا.²³¹

ويعتبر من الأنظمة الحديثة اعتمدهت فرنسا في منتصف القرن التاسع عشر، فهو ليس مبتكرا في حد ذاته، بل يرجع في أصوله لعقد الامتياز في فرنسا وغيرها من الدول (مصر، سوريا، لبنان).²³²

واختفى هذا النظام في الثلاثينيات من القرن العشرين خاصة المتعلق بالبنى التحتية الضخمة واقتصر تطبيقه في مجال التنقيب والثروات الطبيعية والبترو.²³³

و في سنة 1984 استخدم التعبير Bot لأول مرة للإشارة لهذا النوع من المشروعات، حيث تم توقيع اتفاقية تنفيذ نفق المانش 'the channel tunnel' الذي يربط بين فرنسا وبريطانيا، وذلك بين كل من الحكومتين البريطانية والفرنسية من جهة وبين شركة يوروتونال (Eurotunnel) من جهة أخرى.²³⁴

في مرحلة الثمانينيات لوحظ اتساع مساهمة القطاع الخاص في البنية الأساسية (الصحة، الطاقة، النقل، المياه، الاتصالات... الخ)، وجاء هذا في إطار الاتساع الذي عرفته الخوصصة خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا ونيوزيلندا.

²³¹ - د/ إبراهيم الشهواني، عقد امتياز المرفق العام، دار الكتاب، مصر، 2003، ص: 46.

²³² - القاضي الياس ناصيف، المرجع السابق، ص: 93.

²³³ - د/ محمد عبد المجيد إسماعيل، المرجع السابق، ص: 70.

²³⁴ - القاضي الياس ناصيف، المرجع السابق، ص: 94.

زادت ضرورة تدخل القطاع الخاص في تمويل مشاريع ومرافق البنية التحتية خاصة في الدول النامية، التي تعرف ميزانيتها عجزا كبيرا ويحتاج القطاع العام إلى نقل التقنيات الحديثة والتكنولوجيا. وهذا أدى إلى تطور المرافق العامة حاليا حيث سمحت الدساتير والقوانين بمشاركة القطاع الخاص في تسييرها واستغلالها.

وتم اللجوء إلى عقود البوت بسبب:

- تخفيض الضغط على الميزانية العامة للدولة؛ وتجنب القروض الداخلية والخارجية؛
 - تنفيذ واستغلال مرافق عامة ضخمة وأساسية بأقل التكاليف؛
 - الحصول على تكنولوجيات جديدة وإدخالها إلى القطاع العام؛
 - مشاركة القطاع الخاص ايجابيا في التنمية العمومية وترقية نوعية الخدمة العمومية؛
 - الحاجة إلى صيانة البنى التحتية للمرافق العمومية، والحاجة إلى التجديد وخلق الجديد.
- وقد ركز تقرير التنمية في العالم سنة 1994 بعنوان 'البنية الأساسية من أجل التنمية' على ضرورة هذه البنية وأهميتها، وقدمت عدة حلول أهمها عقد الـ **Bot**.²³⁵
- وقد تؤثر في عقد الـ **Bot** عدة عوامل خاصة أن مدة الاستغلال في أغلب الأحيان طويلة واهم هذه المخاطر:

- الأوضاع السياسية والاقتصادية: مما يجعل من الضرورة طلب ضمانات خاصة في الدول التي لا تتسم بالاستقرار السياسي؛
- وجود طلب على الخدمة: لذلك وجب وضع دراسة دقيقة؛
- التضخم المالي وانعكاساته السلبية.

: **Bot**

لا توجد عقود الـ **Bot** في شكل واحد بل تتعدد لكن تحت إطار واحد، وهذا حسب العلاقات التعاقدية وفحوى كل عقد.

01- البناء، استغلال، تحويل 'BOT': هو الشكل التقليدي؛ حيث تقوم الشركة ببناء

المرفق العام وتشغيله (تسيير واستغلال)، وعند نهاية المدة تنقل الملكية للدولة أو الهيئة العمومية.

02- البناء، التملك، التشغيل، ونقل الملكية 'BOOT': تقوم الشركة الخاصة ببناء

المرفق وإدارته (استغلال وتسيير) طول مدة العقد، ثم تحوله إلى الإدارة أو الهيئة العمومية، والفرق بين

BOOT و **BOT** هو تملك الشركة العامة للمرفق خلال مدة العقد في عقد الـ **BOOT**.²³⁶

²³⁵- تقرير التنمية في العالم لسنة: 1994، البنك العالمي، 1994.

²³⁶- د/ محمد بهجت قايد، إقامة المشروعات الاستثمارية وفق الـ **Bot** والـ **Boot**، دار النهضة العربية، مصر، 2001، ص: 09.

03- البناء، الإيجار، ونقل الملكية 'BLT' Build, Lease, Transfer : تقوم

الشركة الخاصة ببناء المرفق العام وتملكه وتشغله، ثم تؤجره للدولة أو لهيئة عمومية والتي إما تشغله بنفسها أو توكل ذلك لغيرها.

04- الإيجار، التجديد، التشغيل، ونقل الملكية Lease, Renewal, Operate, 'LROT', Transfer:

تستأجر الشركة مرفقا عاما موجودا أصلا من الدولة أو الهيئة العمومية ثم تجدده وتحديثه وتسييره وتستغله خلال مدة العقد ثم تعيد ملكيته للدولة بعد نهاية العقد.

05- البناء ونقل الملكية والتشغيل 'BTO' Build, Transfer, Operate:

تقوم الدولة ببناء المرفق العام وهي التي تموله، ثم تعهد تسييره واستغلاله للخواص، فهي صورة لخصوصية التسيير، وهذا مفضل خاصة في مجال الفنادق والمشاريع السياحية، ويعتبر عقد خدمات أكثر منه تفويض مرفق.

هذه أهم أشكال عقود الـ Bot، وهناك أنواع أخرى لا يمكن حصرها؛ إلا أنها تجتمع في كونها تهدف إلى إشراك القطاع الخاص في تسيير وإنشاء المرافق العامة.²³⁷

Bot :

ظهرت عقود الـ Bot بقوة وفرضت نفسها في الحياة العامة خاصة مع التطورات الحاصلة في العالم والاتجاه لضرورة إشراك القطاع الخاص في تسيير المرافق العامة. كما يساهم هذا النظام في نقل التكنولوجيات الحديثة للقطاع العام خاصة إذا كانت الشركة الخاصة من دولة متقدمة.²³⁸

و هذه العقود هي طريقة وسطى، تهدف إلى تجنب خصوصية المرافق العامة بحيث تضمن بقاء ملكية المرفق العام للدولة مع خصوصية الاستغلال والتسيير.

ومن أهم مزاياه:

01- تخفيض العبء على الميزانية العامة للدولة وتنشيط المرافق العامة: حيث يتحمل القطاع الخاص تمويل إنشاء المرافق العامة واستغلالها؛ فهو يخفض من عجز الميزانية، وبذلك تجنب الديون الداخلية والخارجية وبذلك فالمخاطرة يتحملها القطاع الخاص.

02- إيجاد فرص عمل وتخفيض نسبة التضخم: تهدف عقود الـ Bot إلى إنشاء مرافق عامة وتسييرها، مما ينتج عنه إتاحة المزيد من فرص العمل، مما يحد من البطالة والتضخم، وخلق قاعدة

²³⁷- لمزيد من التفاصيل حول أنواع عقود البوت أنظر الملحق رقم 02.

²³⁸-القاضي إلياس ناصيف، المرجع السابق، ص: 143.

صناعية وخدمتية، كإنشاء الطرق ومحطات الكهرباء والمرافق العامة الهامة، وخلق إطار جديد للعمال والإطارات والتي تستطيع تحمل مسؤولية تسيير المرفق بعد نهاية العقد وانتقال الملكية للدولة.²³⁹

03- توسيع فرص التنمية الاقتصادية ونقل التكنولوجيا: تعتبر عقود الـ **Bot** فرصة مناسبة لنقل التكنولوجيا إلى الدول النامية والإدارة الخاصة بلا شك هي أكثر فعالية وكفاءة من إدارة الدولة.

04- تعدد المشاريع ذات المنفعة العامة.

05- تصحيح فعالية القطاع العام عن طريق القطاع الخاص.

06- هي صيغة الحل الوسط في الشراكة بين القطاع العام والخاص، تجعله متقبلاً بصورة أسهل

'طريقة الـ Bot'.

لكن رغم النجاحات التي حققتها عقود الـ **Bot** إلا أن لها مساوئ، أثبتت التجارب العملية عدم نجاحها 100% بسبب:

1- توظيف عائدات الاستثمار في الخارج: قد لا يؤدي نظام الـ **Bot** إلى جذب رؤوس الأموال، بل يكون العكس تحويل العائدات للخارج، مع حصوله على قروض من المؤسسات المالية الوطنية.

2- التزام الدولة بشراء الخدمات و ضمان تسديد المقابل: قد يؤدي نجاح هذه الطريقة إلى منح هذه الشركات ضمانات متزايدة، قد تؤثر سلباً، كما لو التزمت الدولة بشراء الخدمة التي تقدمها الشركة وبضمان تسديد مقابل الخدمة.

3- عمليات الاحتكار وما ينتج عنها من مساوئ: تتضمن العقود في الغالب على شروط الاحتكار التي يجب على الدولة الالتزام بها، تشتت طه الشركة على الدولة، مما يؤثر على المنافسة.

4- طول مدة العقد وما قد ينتج عنها من حسنات في مصلحة المستثمر وسيئات في مصلحة الدولة المانحة.

5- التزام المنتفعين بتكاليف إضافية خاصة بسبب طول مدة العقد.

6- تراجع سيطرة الدولة على المرفق: بسبب طول مدة عقد الـ **Bot**، تتراجع مع الوقت سلطة الدولة على المرفق، فتقل الرقابة ومطابقة المعايير والمواصفات، وهذا يؤثر سلباً على حسن سير المرفق ونوعية الخدمة العمومية المقدمة.²⁴⁰

7- تأثير عدم استقرار النظام السياسي، الذي يؤثر سلباً على فعالية المرفق العام.

²³⁹ د/ إبراهيم الشهواني، المرجع السابق، ص: 60.
²⁴⁰ القاضي إلياس ناصيف، المرجع السابق، ص: 159.

إن عقد الـ Bot حقق نجاحا باهرا في العديد من الدول وخفض من العبء المالي للمرافق العامة على ميزانية الدولة لذلك يجب تنظيم العقود بصفة جيدة ودقيقة وهذا لتجنب المساوئ التي يمكن أن تنجم عنها، و إصدار تشريعات جديدة تتلاءم مع هذا النوع الجديد من التسيير وتؤطره.
إن تنفيذ المرفق العام واستغلاله، تطور تطورا كبيرا تماشيا مع تطور دور الدولة، وانتشر في الآونة الأخيرة استعمال عقود الـ Bot التي تعتبر الأنجع في ظل العجز المالي الذي يعرفه القطاع العام.

.

مصطلح تفويض المرفق العام، هو مصطلح حكر على فرنسا، حيث استعمل في القوانين الفرنسية، رغم أنه كان موجودا منذ زمن، إلا أن المشرع تعرض له أول مرة من خلال القانون 92-125 المتعلق بالإدارة الإقليمية، وكذا القانون 93-122 الذي يعتبر القانون المؤطر لتفويض المرفق العام خاصة فيما يخص الإشهار والمنافسة.

عرف تفويض المرفق العام في فرنسا منذ القرن 15 وذلك كشراكة مع الأشخاص العمومية والخاصة، وعرف انتعاشا في النصف الثاني من القرن 19 والنصف الأول من القرن 20 وذلك تماشيا مع النهج الليبرالي الذي يفضل تسيير الخواص للنشاطات العامة (المرافق العمومية).²⁴¹
وعرف ركودا كبيرا بين الحربين العالميتين لعدم استطاعة أصحاب الامتياز من تمويل المرافق العمومية وبذلك رجعت الطرق الكلاسيكية لتسيير المرفق (تسيير مباشر وعن طريق المؤسسة العمومية) وهذه الحركية سميت 'du socialisme municipal'.

ومنذ السبعينات توسع العمل بتفويض المرفق العام وتطور تطورا كبيرا وذلك بسبب رغبة فرنسا في وضع حد لظاهرة العجز الميزاني الذي يعود السبب فيه لتسيير المرافق العمومية الضخمة (النقل، الهاتف... الخ).²⁴²

وتفويض المرفق العام هو مصطلح واسع يضم مجموعة من العقود أهمها:

- الامتياز: la concession

- الإيجار: l'afférmage

- عقد مشاطرة الإستغلال: la régie intéressée

- عقد التسيير: la gérance

²⁴¹ - Claudie Boiteau, op-cit, p :11.

²⁴² - ibid, p :14.

ويعتبر عقد الامتياز قلب تفويض المرفق وهو أهم صورة له،²⁴³ وهناك تيار في فرنسا يدعو إلى جمع كل طرق تفويض المرفق العام في طريقة واحدة هي الامتياز والذي يعتبر الشكل الأساسي والجيد والكامل.²⁴⁴

لذلك سنحاول دراسة تفويض المرفق العمومي من خلال أهم أنواعه في فرنسا، وهي:

: la concession

يعرّف عقد الامتياز بأنه: "هو 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".²⁴⁵

ويعرّفه الأستاذ: **C.Chenuaud-Frazier**: "الامتياز هو الاتفاقية التي من خلالها يفوض شخص عمومي استغلال مرفق عام لشخص آخر، وأجره محدد حسب النتائج المالية للاستغلال".²⁴⁶ ويعرف كذلك بأنه تكليف شخص عمومي لشخص آخر بإنشاء (بناء) مرفق عام واستغلاله بمقابل مالي متعلق مباشرة باستغلال المرفق العام".²⁴⁷

فالامتياز هو النموذج الأساسي لتفويض المرفق العام، فصاحب الامتياز مكلف بالهياكل القاعدية: بناء و تسيير، فصاحب الامتياز لا يقوم بالتسيير والاستغلال فقط بل بكل الأعمال والتجهيزات الضرورية لسير المرفق العام.

وعقد الامتياز قابل للمفاوضة كغيره من العقود العادية خاصة إذا كانت نفقات الاستثمار ضخمة جدا بالنسبة لصاحب الامتياز، ويمكن للإدارة المانحة تقديم إعانات تجهيز أو إعانات التوازن وهذا كطريقة تكميلية فقط لكن يبقى الأساس هو تلك الإتاوات المقدمة من طرف المرتفقين والنتيجة عن الاستغلال المباشر للمرفق العام.

ونكون بصدد الامتياز عندما يتعلق الأمر ببناء واقتناء تجهيزات وهياكل قاعدية ضرورية لتسيير المرفق ومن ثمة كل ما هو متعلق بتسيير المرفق واستغلاله.

وهي طريقة لتسيير المرفق العام مفضلة في العديد من المجالات في فرنسا خاصة النقل، الطرق، توزيع ومعالجة المياه... الخ.²⁴⁸

²⁴³ - C.Chenuaud-Frazier, p: 178.

²⁴⁴ -ibid, p : 191.

²⁴⁵ - Stéphane Braconnier, op-cit, p: 436.

²⁴⁶ - C.Chenuaud-Frazier,op-cit, p: 188.

²⁴⁷ - ibid, p: 188.

فصاحب 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 في أغلب الأحيان طويلة حتى يسترجع صاحب الامتياز قيمة الاستثمارات التي قام بها ويحقق ربحا من ورائها. وعقد الامتياز هو الأقرب لعقود البوت BOT لأنه يتضمن بناء المرافق العامة ومن ثمة استغلالها.

ويعتبر عقد الامتياز الصورة الأكثر شيوعا لتفويض المرفق العام وهناك من يعتبرها الوحيدة، وكل الطرق الأخرى مندمجة فيها.

: : 'l'afférmage'

بقي الإيجار ولمدة طويلة مرتبنا بالامتياز، وجزء منه والعنصر الأساسي المميز له هو عدم تحمل المستأجر لعمليات البناء و الإستثمارات المتعلقة بالمرفق العام.

ويعرفه الأستاذ C. Boiteau : " هو عقد بمقتضاه تفوض هيئة عمومية لشخص آخر قد يكون عاما أو خاصا إستغلال مرفق عام، مع استبعاد قيام المستأجر بإستثمارات، ويتم دفع المقابل المالي عن طريق إتاوات يدفعها المرتفقون، متعلقة مباشرة باستغلال المرفق".²⁴⁹ وفي كثير من المرات يتحول الامتياز إلى إيجار وصاحب الامتياز إلى مستأجر عندما تهتك الإستثمارات الأولية، وفي بعض الأحيان يدفع المستأجر إتاوات للهيئة العمومية تسمى 'surtaxe' مقابل استغلال المرفق العام.²⁵⁰

ونكون أمام عقد إيجار عندما تكون منشآت المرفق العام موجودة قبل العقد ويتولى المستأجر بعض أعمال الصيانة والتجهيزات فقط، فكل من المستأجر والهيئة العمومية المؤجرة مسؤول عن التجهيزات بنسب متفاوتة محددة في عقد الإيجار، فالهيئة العمومية هي المسؤولة عن توسيع المرفق، تجديده وتجهيزه إذا كانت هذه التجهيزات ضخمة ويكون ذلك عن طريق إبرام صفقات عمومية.²⁵¹ وعرف الإيجار تطورا في السنوات الأخيرة مقارنة مع الامتياز في فرنسا، خاصة في المجال السياحي، الثقافي والتسليية والترفيه، فقد قامت السلطات العامة بإنشاء عدة مرافق ثقافية واجتماعية ولجأت للإيجار لتسيير أغلب هذه المرافق العمومية للتقليل من أعباء التسيير.

²⁴⁸ - Stéphane Braconnier, op-cit, p : 436.

²⁴⁹ - Claudie Boiteau, op-cit, p :98.

²⁵⁰ - ibid, p :100.

²⁵¹ - Stéphane Braconnier, op-cit, p : 439.

وللايجار بصفة خاصة عدة مزايا، فالإدارة تقوم ببناء وتجهيز المرفق، لتفصح المجال للخواص لتسييره بفعالية لما هو معروف عن القطاع الخاص بتسييره الفعال واعتماده على أساليب حديثة وتكنولوجيات عالية،²⁵² فهو بالفعل يرقى بنوعية الخدمة العمومية المقدمة من طرف المرافق العامة. والإيجار يجلب اهتمام المؤسسات الخاصة التي تهدف إلى الربح أكثر من الامتياز، لأن المستأجر لا يدفع أموالاً ضخمة في البناء، ويكتفي بالتسيير والاستغلال وهذا ما لا يكلفه الكثير بالمقارنة مع الامتياز، لذلك نجد الإيجار في أغلب الأحيان متوسط أو قصير المدى.

: .régie intéressée

يعرّف بأنه "هو العقد الذي من خلاله توكل السلطات العمومية (التي أنشأت المرفق العام) تسيير وصيانة مرفق عام لشخص طبيعي أو معنوي من القانون الخاص يتولى التسيير لحساب الجماعة العمومية المفوضة، ولا يتحصل على المقابل المالي من إتاوات المرتفقين، بل بأجر محدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال المحقق في استغلال المرفق، بالإضافة إلى علاوة الإنتاجية وجزء من الأرباح".²⁵³ وكذلك يعرّف بأنه طريقة من طرق تسيير المرفق العمومي، يضمن فيه المسير استغلال المرفق، يكون له علاقة مباشرة بالمرتفقين، ينفذ العمليات لحساب الهيئة المفوضة ويحصل لحسابها الإيرادات وينفذ النفقات، ويتلقى المقابل المالي من الهيئة العمومية وهو اجر يدخل في أعباء الهيئة، ويكون إذن مرتبطاً باستغلال المرفق".²⁵⁴

ومن خلال هذه التعاريف يمكن استخلاص الخصائص التالية لهذا النوع من التسيير:

- الاستغلال يكون لحساب الهيئة المفوضة؛
- الهيئة العمومية هي المكلفة بأشغال البناء والصيانة والتجهيزات الضرورية لسير المرفق العام؛
- استقلالية محدودة للمسير وبالمقابل صلاحيات واسعة للإدارة؛
- المقابل المالي الذي يتحصل عليه المسير مرتبط بالاستغلال بنسبة مئوية من رقم الأعمال بالإضافة إلى علاوات الإنتاجية وبذلك فهذا المقابل مرتبط بأرباح وخسائر تسيير المرفق، وفي بعض الأحيان وكضمان لمسير المرفق فإن هناك حداً أدنى مضمون يحدد جزافياً forfaitaire في العقد؛²⁵⁵

²⁵² - ibid, p : 439.

²⁵³ - Stéphane Braconnier, op-cit, p : 440.

²⁵⁴ - Claudie Boiteau, op-cit, p : 100.

²⁵⁵ - ibid, p :101.

- مخاطر استغلال تتحملها الهيئة العمومية ويتحمل المسير جزءا منها؛ لأن أجره مرتبط بنتيجة الاستغلال، ويمكن إضافة علاوات متعلقة بالتسيير الفعال ومرتبطة بالمردودية والإنتاجية، لكن في كل الحالات لا يجب أن تتعدى هذه العلاوات ونسبة محددة من رقم الأعمال السقف المحدد في العقد.²⁵⁶

وحسب الأستاذ **S.Braconnier** فإن عقد مشاطرة الإستغلال ليس عقد تفويض المرفق العام بالنظر لكيفية تحصيل المقابل المالي.²⁵⁷

لكن الاجتهاد القضائي كيف هذا النوع من العقود على أنها عقود تفويض مرفق عام وذلك لأن المقابل المالي المحصل من طرف المسير مرتبط بنتيجة الاستغلال.²⁵⁸

وقرار مجلس الدولة بتاريخ 30 جوان 1999 في قضية 'SMITOM'، والتي في محصلتها أكد القرار بأن عقد مشاطرة الإستغلال هو تفويض للمرفق العام بالنظر لكيفية تحصيل المقابل المالي وارتباطه باستغلال المرفق.²⁵⁹

ومنه فعقد مشاطرة الإستغلال هو تفويض للمرفق العام في فرنسا، وهو يجسد بالفعل خصوصية تسيير المرفق العمومي دون تحمل المسير لعبء البناء والتجهيز، وحصوله على مقابل مالي نتيجة تسييره وربطه برقم الأعمال والإنتاجية والفعالية وهذا لتشجيع المسير لبذل كل الجهود للنهوض بالخدمة العمومية وترقيتها وزيادة من فعالية المرفق والذي بدون شك سيزيد من مقابله المالي وعلاواته.

وكلما زادت حرية التسيير اقتربت هذه الطريقة للامتياز والإيجار.²⁶⁰

: la gérance

ويتم عقد التسيير بأن يفوض شخص من القانون العام للغير (الخواص) شخصا طبيعيا أو معنويا تسيير مرفق عام فقط لحساب الجماعة العمومية بمقابل مالي جزافي، فهو يضمن التسيير اليومي والعادي للمرفق بكل عناصره.²⁶¹

فعقد التسيير هو عقد مبرم بين هيئة عمومية وشخص من القانون الخاص، هدفه ضمان سير المرفق وعدم تحمل أعباء البناء والتجهيز، بل هو مجرد مسير بسيط للمرفق، لا يتحمل أرباح وخسائر تسيير المرفق العام.

وهناك من يعتبر أن عقد التسيير ليس تفويضا للمرفق العام بالنظر إلى المقابل المالي الذي يتقاضاه المسير (جزافي ليس له ارتباط باستغلال المرفق) ولا يتحمل خسائر وأرباح التسيير.²⁶²

²⁵⁶ - ibid, p :101.

²⁵⁷ - Stéphane Braconnier, op-cit, p : 442.

²⁵⁸ - Claudie Boiteau, op-cit, p :102.

²⁵⁹ - Stéphane Braconnier, op-cit, p : 442.

²⁶⁰ - C.Chenuaud-Frazier, p : 184.

²⁶¹ - ibid, p : 185.

لكن كلاسيكيا هذا العقد هو من عقود تفويض المرفق العام في فرنسا رغم إنكار هذا من طرف العديد من الفقهاء الفرنسيين الذي يعتبرونه عقد خدمات (صفقة خدمات) أكثر منه عقد استغلال مرفق عام.

المسير يسير المرفق لحساب الجماعة العمومية ويضمن السير العادي للمرفق العام، والجماعة العمومية هي التي تتحمل مخاطر التسيير التقنية والمالية، وحتى المقابل المالي غير مرتبط بالاستغلال وكيفية التسيير بل هو مبلغ جزافي محدد مسبقا في العقد. ولكن خلاصة القول أن عقد التسيير هو أقرب للصفقة منه لعقد تفويض المرفق العام بالنظر لمسؤوليات المسير وسلطاته، وهو ما ذهب إليه الأستاذ **S.Braconnier** الذي لم يدرج عقد التسيير في

عقود تفويض المرفق العام عند تعرضه لتفويض المرفق العام في كتابه.²⁶³ إن عجز الأشخاص العامة في تسيير كل المرافق العامة بطريقة مباشرة أدى إلى ظهور ضرورة تفويض هذا المرفق لشخص آخر (عام أو خاص) يتولى تسييره واستغلاله، وهو ما يسمى 'تفويض المرفق العام' أو 'خصوصة التسيير'، وقد اعتمدت عليه مختلف الدول ونجح في العديد منها وبدأت تتعدد العقود التفويضية كل له خصائصه مميزاته.

فأخذت الدول الانجلوسكسونية بعقود **BOT** التي حققت نجاحا باهرا، و التي يتسع العمل بها في العديد من الدول.

أما فرنسا مهد فكرة تفويض المرفق العام فقد أخذت بعدة أنواع من العقود التفويضية مثل: الامتياز، الإيجار، مشاطرة الإستغلال، عقد التسيير، ويعتبر الامتياز هو محور تفويض المرفق العام كما ذهب إليه العديد من الفقهاء سواء الفرنسيين أو باقي بلدان العالم، حيث أن باقي العقود تنطوي تحته.

:

يعتبر عقد الامتياز الصورة الأكثر شيوعا في تفويض المرفق العام في الجزائر إن لم نقل الوحيدة، إلا بعض النماذج عن الإيجار، وإن كانت هذه الامتيازات هي في أغلب الأحيان إيجارات لكن المشرع يسميها 'امتيازات'، بالرغم من الوجود المسبق للمرافق العامة. هذه الطريقة الجديدة القديمة إنما هدفها الزيادة من المردودية و نوعية الخدمة العمومية المقدمة .

²⁶² - Claudie Boiteau, op-cit, p :96.

²⁶³ -Stéphane Braconnier, op-cit.

سنحاول معالجة عقود الامتياز في الجزائر من خلال تعريفها وضبط مفهومها و تطورها من الإشتراكية إلى الليبرالية، ومحاولة تفريقها عن عقد الإيجار الذي يكاد ينعدم ذكره في الجزائر في **مطلب أول**، ثم نقوم بدراسة إشكالية طبيعة عقد الامتياز في **مطلب ثاني**، ثم ننقل إلى النظام القانوني لعقد الامتياز من النشأة إلى الإنقضاء في **مطلب ثالث**.

.

عرفت الجزائر عقود الامتياز منذ الاستقلال، لتتراجع في السبعينات وتعود في قانون المياه 83-17، وتتسع النصوص المنظمة لها في عدة مجالات منذ 1989 وتأخذ طابعا آخر كوجه من أوجه التسيير الليبرالي للمرفق العام وتماشيا مع الثورة الإيديولوجية التي عرفتها الجزائر، والانفتاح الذي أخذت به والذي يفرض عليها تغيير طرق التسيير، وتحرير بعض النشاطات من التسيير المباشر للدولة سواء بنفسها عن طريق 'la régie' أو عن طريق المؤسسات العمومية، وهذا نظرا لخصوصية هذه النشاطات وفشل الطرق الكلاسيكية في تسييرها بكل فعالية.

واختلفت الامتيازات في الجزائر فهناك امتيازات تمنح لأشخاص من القانون العام أو الخاص، وإن كان التحول في حد ذاته في الجزائر يفرض إشراك القطاع الخاص بكل فعاليته في تسيير المرافق العامة، في ظل يعرف فيه القطاع العام عجزا على المستوى التمويلي، التسييري وحتى على مستوى الفعالية.

.

يعتبر الامتياز أسلوبا من أساليب تسيير المرفق العام، انتشر في كافة دول العالم خاصة في فرسا التي تعتبر مهدا له، فهو توكيل المهمة الأصلية للشخص العام (تسيير المرفق) إلى شخص آخر لتأمين تسيير هذا المرفق العام، فهو وجه من أوجه التسيير التي تتماشى مع النهج الجديد الذي اتخذته الجزائر بعد 1989.

* ويعرف الأستاذ أحمد محيو الامتياز "هو أسلوب تسيير، يتولى من خلاله شخص (شخص خاص بصورة عامة) يسمى صاحب الامتياز، أعباء مرفق خلال فترة من الزمن، فيتحمل النفقات، ويتسلم الدخل الوارد من المنتفعين بالمرفق"²⁶⁴.

هذا التعريف يهمل الطابع التعاقدى للامتياز، ولا يركز على طبيعة مهام مسير المرفق (الاستغلال، البناء، التجهيز...).

²⁶⁴ - د/ أحمد محيو، المرجع السابق، ص: 440.

* وهناك تعريف آخر يقدمه الأستاذ سليمان الطماوي "الامتياز أن تعهد الإدارة (الدولة، الجماعات المحلية) إلى أحد الأفراد أو الشركات بإدارة مرفق عام واستغلاله لمدة محددة، في مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين بهذا المرفق العام".²⁶⁵

* كما عرفته محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في 25 مارس 1956 "امتياز المرافق العامة ليس إلا عقدا إداريا يتعهد أحد الأفراد أو الشركات بمقتضاه بالقيام على نفقته، وتحت مسؤوليته المالية؛ بتكليف من الدولة أو إحدى وحداتها الإدارية وطبقا للشروط التي توضع له، بأداء خدمة عامة للجمهور، وذلك مقابل التصريح له باستغلال المشروع (المرفق) لمدة محددة من الزمن، والاستيلاء على الأرباح، فالالتزام عقد إداري ذو علاقة خاصة، وموضوعه إدارة مرفق عام، ولا يكون إلا لمدة محددة، ويتحمل الملتزم نفقات المشروع وأخطاره المالية، ويتقاضى رسوما يحصلها من المنتفعين".²⁶⁶

وهذا التعريف دقيق وجيد يتضمن كافة عناصر الامتياز يقترب إلى التعاريف الفقهية، والقضاء الفرنسي خاصة.

* ويعرف الامتياز أو ما يسمى كذلك بالالتزام المرفق العمومي بأنه عقد أو اتفاق، تكلف الإدارة المانحة سواء كانت الدولة، الولاية، أو البلدية بموجبه شخصا طبيعيا (أفراد) أو شخصا معنويا من القانون العام أو من القانون الخاص، يسمى صاحب الامتياز بتسيير واستغلال مرفق عام لمدة محددة، ويقوم صاحب الامتياز بإدارة هذا المرفق مستخدما عماله وأمواله متحملا المسؤولية الناجمة عن ذلك، وفي مقابل القيام بهذه الخدمة؛ أي تسيير المرفق العمومي، يتقاضى صاحب الامتياز مقابلا ماليا يحدد في العقد، يدفعه المنتفعون بخدمات المرفق.²⁶⁷

إن كل هذه التعاريف وإن كانت تحمل أهم عناصر تعريف الامتياز، إلا أنها لا تقدم أهم نقطة ركز عليها القضاء الفرنسي والتي تميز الامتياز عن الإيجار وهي تلك الاستثمارات والتجهيزات التي يكلف صاحب الامتياز بها في إطار هذا العقد، لذلك تكون مدة الامتياز طويلة.

سنحاول تقديم بعض التعاريف القانونية التي استعملها المشرع الجزائري من خلال النصوص القانونية لمعرفة تصور المشرع لهذا النوع من تسيير المرفق العام.

01- عَرَفَ قَانُونُ الْمِيَاهِ (القانون 83-17) فِي مَادَّتِهِ 21: "يَقْصَدُ بِالْإِمْتِيَازِ بِمَفْهُومِ هَذَا الْقَانُونِ:

عقد من عقود القانون العام تكلف بموجبه الإدارة شخصا اعتباريا قصد ضمان أداء الخدمات للصالح العام، وعلى هذا الأساس لا يمكن أن يمنح الامتياز إلا لصالح الهيئات أو المؤسسات العمومية وكذا المجموعات المحلية.

²⁶⁵ - د/ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص: 90.

²⁶⁶ - نفس المرجع، ص: 90-91.

²⁶⁷ - أ/ ناصر لباد، المرجع السابق، ص: 197.

- وهو عقد إداري يبرم بين الإدارة وشخص طبيعي أو اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص، قصد استعمال الملكية العامة للمياه.

- ويتم سحبه خاصة في حالة عدم احترام المستعملين للالتزامات المترتبة عن أحكام هذا القانون".²⁶⁸

فحسب هذا القانون الامتياز الذي يضمن أداء الخدمات للصالح العام لا يمنح إلا لأشخاص عامة، وهذا يعكس تصورا إيديولوجيا معيناً (الاشتراكية) وتقديس القطاع العام وهيمنته على المرافق العامة. ليأتي تعديل هذا القانون من خلال الأمر رقم 96-13²⁶⁹ (بعد التحول الذي عرفته الجزائر بعد 1989) ويكرس بفعل التوجه الجديد من خلال تغيير العلاقات القانونية وإشراك أطراف أخرى في تسيير المرفق العام في ظل ظروف عجز القطاع العام في التسيير، وذلك من خلال المادة 04 والتي تعدل المادة 21 من القانون 83-17 "...عقد من عقود القانون العام، تكلف الإدارة بموجبه شخصا اعتباريا عاما أو خاصا، قصد ضمان أداء خدمة ذات منفعة عمومية، وفي هذا الصدد يمكن أن تمنح لصالح الهيئات والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية والأشخاص الاعتباريين الخاضعين للقانون الخاص، يجب أن تتوفر في هؤلاء الأشخاص الاعتباريين الخاضعين للقانون الخاص المؤهلات الضرورية، يمكن أن يشمل هذا الامتياز انجاز هياكل أساسية للري قصد استغلالها من طرف صاحب الامتياز، ويكون الامتياز في جميع الحالات مرفقا بدفتر الشروط".

ويمكن تقديم ثلاث ملاحظات غيرت جوهر امتياز المرفق العام من خلال هذا التعديل:

- صاحب الامتياز: يمكن أن يكون من القانون العام أو الخاص، وبذلك فتح هذا التعديل المجال للقطاع الخاص لدخول مجال الامتياز وتسيير المرفق العام، تماشيا مع التحولات الجديدة وما تعرف المؤسسات العمومية من خصوصية لم تأت بنتيجتها، لذلك تم اللجوء إلى حل وسط، احتفاظ الدولة بالملكية وإعطاء فرصة للقطاع الخاص من خلال خصوصية تسيير المرافق العامة.

- الفقرة "2" اشترطت أن يمتلك الشخص الاعتباري الخاص على المؤهلات الضرورية، وهنا نتساءل لماذا تخص هذه المؤهلات فقط الأشخاص الخاصة؟ هل المشرع لا زال متخوفا من منح الامتياز لهذا القطاع؟ وهل القطاع العمومي يمتلك هذه المؤهلات الضرورية؟ وما المقصود بالمؤهلات الضرورية؟

ما يمكن قوله هو التخوف من دخول القطاع الخاص في تسيير المرفق العام ومنح هذه المؤسسات الخاصة هذا الامتياز لكن بضمان شروط ومؤهلات تقنية ومالية تسمح له بالتحكم في التسيير وتجنب

²⁶⁸ - القانون 83-17 المؤرخ في 16 يوليو 1983، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية رقم 30، 1983، ص: 98.

²⁶⁹ - الأمر 96-13 المؤرخ في 15 يونيو 1996، الجريدة الرسمية رقم 37، ص: 04.

العجز في التسيير والاستغلال خاصة لما يتطلبه الامتياز من توفير كافة الاستثمارات والتجهيزات اللازمة لتسيير واستغلال المرفق العام، لذلك ركز القانون على هذه النقطة.

- الملاحظة الثالثة هي إمكانية أن يشمل الامتياز إنجاز هياكل أساسية للري قصد استغلالها من طرف صاحب الامتياز؛ وهي نقطة مهمة تميز الامتياز مقارنة بالتأجير، وركز عليها الاجتهاد القضائي الفرنسي عندما عرّف الامتياز.

ليأتي القانون 12/05 المتعلق بالمياه، ليكرس الامتياز بحيز أكبر، و تخصيص أكثر و حتى بمواد أكثر، حيث تنص المادة 71 على أن الإمتياز هو طريقة لإستعمال الموارد المائية. و يعرف الإمتياز و يجعله وسيلة لإستعمال الموارد المائية التابعة للأملاك العمومية الطبيعية للمياه، و هو عقد من عقود القانون العام، مع شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص هدفه تسيير الموارد المائية و إستغلالها، وفق دفتر الشروط و القانون 05-12، و يحدد هذا القانون المجالات التي يمكن اللجوء فيها للإمتياز و بعض الشروط الخاصة بكل نوع من النشاطات، و يفصل في بعض النشاطات مثل الإمتياز الخاص بتسيير خدمات المياه و التطهير، الذي يمنح لأشخاص معنوية خاضعة للقانون العام وفق دفتر الشروط و نظام خدمة يصادق عليه عن طريق التنظيم، و يكلف صاحب الإمتياز بإستغلال المنشآت و الهياكل التابعة للأملاك العمومية الإصطناعية للماء و صيانتها و تجديدها و إعادة تأهيلها و تطويرها، و يتحصل على مقابل الخدمة وفق نظام التسعير المحدد.

02- وكذلك عرّف المرسوم التنفيذي رقم 96-308 المؤرخ في 18 سبتمبر 1996 والمتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة²⁷⁰ من خلال مواد 01، 02، 03، و04.

"يخضع إنجاز الطرق السريعة وملحقاتها وتسييرها وصيانتها وأشغال تهيئتها أو توسيعها لمنح الامتياز، يمكن منح امتياز الطريق السريع لكل شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص، الذي يقدم طلبا بذلك، وفق شروط وتعليمات دفتر الشروط النموذجي، ويكون منح هذا الامتياز موضوع اتفاقية بين الوزير المكلف بالطرق السريعة الذي يتصرف لحساب الدولة وبين صاحب الامتياز، يصادق على اتفاقية منح الامتياز الخاص بالطرق السريعة بمرسوم يتخذ من مجلس الحكومة، وتنشر اتفاقية منح الامتياز ودفتر الأعباء المتعلقة بها في الجريدة الرسمية".

وحسب هذا المرسوم فالامتياز أعطى له البعد الحقيقي، انجاز استثمارات وتسيير مرفق عام، كما هو معروف في فرنسا.

²⁷⁰ - الجريدة الرسمية رقم 55، ص: 08.

يمكن أن يكون صاحب الامتياز شخصا من القانون الخاص أو العام وهو يعكس الفترة التي صدر فيها المرسوم.

بالرجوع لنص المادة 01 من الاتفاقية النموذجية لمنح امتياز الطريق السريع " تخول الدولة بمقتضى هذه الاتفاقية للشركة صاحبة الامتياز، التي تقبل ببناء واستغلال وصيانة الطريق السريع أو مقاطع منه".

فهذه المادة تبين أن هذا الامتياز يقترب أكثر لعقود الـ BOT المعروفة في الدول الانجلوسكسونية (بناء، استغلال، تحويل)، وهذا للحد من العبء المالي الكبير الذي يمكن أن يسببه هذا الطريق السريع بكل نفقاته، خاصة البناء.

03- وحسب القانون رقم 02- 01 المؤرخ في 05 فبراير 2002 التعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة قنوات،²⁷¹ وصنف هذا القانون توزيع الكهرباء والغاز نشاطا للمرفق العام (حسب المادة 03). إذن الامتياز هو عقد استغلال شبكة وتطويرها حسب هذا القانون لمدة محددة.

وقد أعطت كذلك التعليمات رقم 842/94.3 بتاريخ 07 ديسمبر 1994، الصادرة عن وزير الداخلية²⁷² تعريفا دقيقا للامتياز: " هو عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فردا أو شركة خاصة بإدارة مرفق عام واستغلاله لمدة معينة من الزمن، بواسطة عمال وأموال يقدمها صاحب الامتياز وعلى مسؤوليته، مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته، وفي ظل إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق".

من خلال هذه التعاريف التي قدمها المشرع يمكن استخلاص أهم عناصر ومميزات امتياز المرفق العام وهي:

1- أطراف الامتياز: عقد الامتياز فيه طرفين؛ الشخص العمومي المانح للامتياز فهو السلطة الإدارية العمومية (دولة، جماعة محلية، مؤسسة عمومية)، والشخص الذي يستفيد من الامتياز 'صاحب الامتياز' وهنا قد يكون شخصا عاما أو خاصا حصرت بعض النصوص في الأشخاص العامة، وفي نصوص أخرى (شخص من القانون الخاص فقط) مثل تعليمات وزير الداخلية، لكن ما يمكن قوله أن صاحب الامتياز يمكن أن يكون شخصا من القانون العام أو الخاص.

2- موضوع الامتياز: إن موضوع الامتياز هو تسيير مرفق عام واستغلاله وبناء المنشآت الضرورية لتسيير المرفق وكذا التجهيزات اللازمة للاستغلال، فصاحب الامتياز لا يقتصر دوره على

²⁷¹ - الجريدة الرسمية رقم 08، 2002، ص: 04.

²⁷² - التعليمات رقم 842/94.3 بتاريخ 07 ديسمبر 1994، الصادرة عن وزير الداخلية.

التسيير بل يتعداه إلى إنشاء المرفق في حد ذاته ثم إدارته واستغلاله لتحصيل ما أنفقه في البناء، أي يتحمل صاحب الامتياز كل الاستثمارات المبدئية المتعلقة بالمرفق العام.²⁷³

وأما بخصوص نوعية المرافق العمومية القابلة لأن تكون محل امتياز فالقوانين الجزائرية لم تحدد نوعها وبقيت عامة، تحتل أن تكون قابلة لأن تكون محل امتياز كل من المرافق الإدارية والصناعية والتجارية، كما هو الحال في فرنسا.

3- المقابل المالي: يتحصل صاحب الامتياز على المقابل المالي عن طريق الإتاوات

والرسوم التي يدفعها المرتفقون مقابل الخدمة التي قدمت لهم، وهو المقابل الذي يتقاضاه صاحب الامتياز جراء تسيير واستغلاله للمرفق، فالإدارة لا تدفع مقابل التسيير مبلغا ماليا مباشرة، بل عن طريق السماح لصاحب الامتياز باستغلال الأرباح التي يدرها المرفق.

وفي فرنسا يتحصل صاحب الامتياز على المقابل المالي إما مباشرة من طرف المرتفقين (إتاوات) أو عن طريق الإدارة ويكون مرتبنا مباشرة باستغلال المرفق العام.

وبالمقابل يتحمل صاحب الامتياز كل أعباء بناء وتجهيز واستغلال وتسيير المرفق العام، وهذا هو الفرق بين التسيير المباشر والتسيير عن طريق الامتياز، فهو الطريقة الأنجع لتجنب تحميل ميزانية الدولة والجماعات المحلية مبالغ ضخمة توجه لإنشاء وتسيير المرافق العمومية.

4- مدة الامتياز: حددت كل التعارف تقريبا أن للامتياز مدة معينة، تكون طويلة مقارنة

بالاستئجار حتى يستطيع صاحب الامتياز استرداد الأعباء المالية التي دفعها في إنشاء واستغلال المرفق. إن تحديد المدة بالنسبة للامتياز هو دليل على أنه ليس مؤبدا، وأن المرفق العام هو ملك للجماعة العمومية، وهذا ما يجعله ورغم طول مدة استغلاله من طرف الخواص يحتفظ بصفة المرفق العام، لأن هدف الامتياز ليس التنازل عن المرفق العام فهي مجرد طريقة لتسيير واستغلال مرفق عام، وهذا متى أرادت الهيئة العمومية هذه الطريقة من التسيير.²⁷⁴

إن كل هذه العناصر هي أهم ما يميز الامتياز، وكما قلنا سابقا إن الامتياز استعمل في الجزائر منذ الاستقلال فكيف كان ذلك وكيف تطور مفهوم الامتياز؟

:

يعتبر عقد الامتياز وليد الإيديولوجية الليبرالية في تسيير المرفق العام، إلا أنه استعمل في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، لكن بنسب متفاوتة بين مختلف المراحل التي مر بها النظام القانوني الجزائري والذي تأثر بمختلف الأنظمة التي مرت بها الجزائر.

²⁷³ - J. Fialaire, le droit des s. p locaux, LGDJ, Paris, 1998, p : 91.

²⁷⁴ - بن مبارك راضية، التعليق عن التعليم رقم 842/94.3، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية و تأجيرها،مذكرة ماجستير، كلية الحقوق،2001/2002، ص: 45-46.

استعمل الامتياز بعد الاستقلال مباشرة، مع التأميمات، واستعمل لإقامة علاقة قانونية بين الدولة والمؤسسات العامة التي أحدثت لتسيير النشاطات أو القطاعات المؤممة.²⁷⁵ واستعمل كذلك لتأطير العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية (البلدية) كما هو الحال في امتياز قاعات السينما²⁷⁶ والأماكن ذات الطابع السياحي وبعض المنشآت الرياضية.²⁷⁷

ثم تفهقر هذا الأسلوب وتخلت عنه الدولة بالرغم من استعماله في بعض الحالات وتكريسه صراحة في قانون البلدية سنة 1967 ولاسيما المادة 220 منه، وقانون الولاية لسنة 1969 ولاسيما المادة 136 منه.

ويقول الأستاذ محمد بوسماح أن سبب تفهقر أسلوب الامتياز هو الاستبدال التدريجي للمؤسسات العمومية بالمؤسسات الاشتراكية؛ التي كلفت بتسيير المرفق العام.²⁷⁸

وقد عاد المشرع الجزائري ليكرس نظام الامتياز، ولكن هذه المرة بنهج جديد كوسيلة ليبرالية لتسيير المرفق العام.

وكرس من خلال قانون المياه لسنة 1983 (القانون 83-17) والتي عرفت الامتياز وكرسته كتوجه جديد، وكذا المرسوم رقم 85-260 المؤرخ في 29 أكتوبر 1985 المتضمن الموافقة على دفتر الشروط النموذجي المتعلق بمنح امتيازات في تسيير تجهيزات الري في المساحات المسقية واستغلالها وصيانتها.²⁷⁹

وبعد 1989 وتغيير النهج من الاشتراكي إلى الليبرالي الذي تكرسه عدة نصوص؛ يأخذ الامتياز مكانة لا بأس بها على الأقل قانونيا، مثل المرسوم التنفيذي 96-308 المؤرخ في 18 سبتمبر 1996 يتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة.²⁸⁰

يعتبر إذن امتياز المرفق العمومي أسلوبا ليبراليا في إدارة المرافق العامة، لذلك لم يزدهر في الجزائر حين طبق النظام الاشتراكي في السبعينات والثمانينات.

الإيجار هو عقد يكلف بموجبه شخص عمومي (المؤجر) شخصا آخر (المستأجر) باستغلال مرفق عمومي لمدة معينة مع تقديم المنشآت والأجهزة، ويقوم المستأجر بتسيير واستغلال المرفق مستخدما

²⁷⁵د/ أحمد محيو، المرجع السابق، ص: 44.
²⁷⁶المرسوم رقم 67-53 المؤرخ في 67/03/17، المتعلق بالامتياز الممنوح للبلديات لاستغلال المحلات التجارية للعرض السينمائي، الجريدة الرسمية 26.
²⁷⁷أنظر مثلا المرسوم رقم 68-16 المؤرخ في 68/01/03، المتضمن منح الدولة للبلديات عن طريق الامتياز حق استغلال بعض المنشآت الرياضية الواقعة في مناطقها، الجريدة الرسمية رقم 08.

²⁷⁸ - M.Boussoumah, essai ,op-cit, p : 362 et 397.

²⁷⁹ الجريدة الرسمية رقم 45، ص: 1645.

²⁸⁰ - الجريدة الرسمية رقم 55، ص: 08.

عماله وأمواله ويتقاضى مقابلًا ماليًا يحدده العقد ويدفعه المنتفعون عن طريق إتاوات مقابل الخدمة التي يقدمها، وقد يدفع المستأجر مقابلًا ماليًا للشخص العمومي لاسترجاع مصاريف إنشاء المرفق العام. إن عقد الإيجار قريب جدًا من الامتياز أو جزء منه كما يقول البعض فكلاهما يسير ويستغل مرفقًا عامًا وكلاهما يتحصل على المقابل المالي من إتاوات يقدمها المرتفقون مقابل الخدمة المقدمة لهم.²⁸¹ والفرق هو كون المستأجر يقوم باستغلال المرفق وتسييره فقط، فهو غير مسؤول عن إنشاء الهياكل الأساسية وتجهيز المرفق، في حين أن الامتياز يملك صاحب الامتياز إنشاء المرفق وتجهيزه ثم استغلاله، وبذلك فإن الامتياز يحوي الإيجار، ولا يعتبر سوى جزء منه، وهذا ما ذهب إليه بعض الفقهاء الفرنسيين.

ورغم أن هذا الأسلوب اعتمد في فرنسا بكثرة في الآونة الأخيرة خاصة على مستوى الجماعات المحلية،²⁸² إلا أن الجزائر لم تشر إليه كثيرًا ولم تجسده قانونيًا إلا نادرا، وجسده خاصة من خلال تعليمة وزير الداخلية لسنة 1994 المتعلقة بامتياز وتأجير المرافق المحلية، والتي اعتبرته طريقة أخرى لتسيير المرفق العام المحلي.

وقد استعملته البلديات فيما يخص الأسواق البلدية، كراء حقوق الوقوف، المذابح البلدية... إلخ، وقد اعتمدته البلديات لتسيير المرافق بكل نجاعة وفعالية ويمكنها من جانب آخر الحصول على مداخيل مالية، وهي تشجع أكثر القطاع الخاص للمساهمة في تقديم الخدمات العمومية لأنه لا يتحمل الاستثمارات الأولية للمرفق العام وكذا التجهيزات المرتبطة به.

وعلى الأقل على صعيد النصوص القانونية لم يعط المشرع أولوية لعقود الإيجار، بل كرس أكثر الامتياز الذي يكاد يكون الصورة الوحيدة في الجزائر لتفويض المرفق العام. هذا في محاولة للإحاطة بمفهوم الامتياز في الجزائر والذي يعتبر محورا ووسيلة ليبرالية لتسيير المرفق العام، ومن هنا يمكن طرح إشكالية لا تقل أهمية وهي: ما هي طبيعة عقد الامتياز؟ في ظل فرضت فيه المعطيات والتحويلات الجديدة اللجوء إلى طرق الشراكة والتعاقد؟

إن هدف دراسة الطبيعة القانونية للامتياز هو معرفة نوعية التصرفات القانونية التي ينتمي إليها الإمتياز، أي التي تستعملها السلطات العمومية في تسيير المرافق العامة، خاصة وأن التسيير الكلاسيكي يعتمد على التصرفات الانفرادية للسلطة العامة في تسيير واستغلال المرفق العام، فهل هذا النظام القانوني

²⁸¹ - أ/ ناصر لباد، المرجع السابق، ص: 206.

²⁸² - G. Dupuis, M-J Guedon, P. Chretien, op-cit, p : 495.

الجديد القديم 'الامتياز' ذو طابع تنظيمي يخضع للإرادة الانفرادية للسلطة العامة أم أنه ذو طابع تعاقدية يعتمد على اتفاق إرادتين يكونان عقدا بكل معنى الكلمة؟

وبمعنى آخر هل هو وسيلة تنظيمية في يد الشخص العمومي أم أن المتعاقد مع السلطة العامة له حرية التفاوض وما هذا العقد إلا نتيجة اتفاق إرادتين كاملتين؟ خاصة وأن هذا الشخص الخاص يسير مرفقا عاما ويستغله وبذلك تفرض الخدمة العمومية خصوصيات والتزامات معينة، ومن جهة أخرى يبحث عن الربح الذي هو هدف كل النشاط الخاص ومحوره.

وهل جميع الأحكام والتدابير التي يعتمد عليها الامتياز ذات طبيعة قانونية واحدة؟

وتتم دراسة الطبيعة القانونية من خلال الوثائق القانونية المتعلقة بالامتياز وما تحمله من أحكام:

- الاتفاق نفسه la convention؛

- دفتر الشروط le cahier des charges (مدة الامتياز، الحقوق، الواجبات، العلاقات،

التسعيرة...) ويتضمن كافة عناصر الامتياز.

والطبيعة القانونية للامتياز طرحت إشكالا في الفقه الفرنسي والجزائري والمصري، حاول العديد

من الفقهاء التحديد وبدقة الطبيعة القانونية للامتياز.

.

يرى البعض أن عقد الامتياز ليس عقدا أو اتفاقا بين صاحب الامتياز والإدارة عامة (السلطات العامة)، بل هو تنظيم يستلزم تنفيذ وإبرام العديد من الاتفاقيات المتعددة والمتشابكة بين أطراف مختلفة²⁸³ وحتى أن مصالح الأطراف تتعارض فيما بينها، وبالرغم من ذلك تقدم الإدارة على هذا التنظيم تسهيلا لسير المرافق العامة.

غير أنه يرد على هذا الرأي الذي ينكر الطبيعة الاتفاقية لهذا العقد، بأن الاتفاقات الفرعية التي يتضمنها؛ إنما ترتبط في وجودها بالعقد الرئيسي بين الإدارة وصاحب الامتياز.

وذهب فريق من الفقهاء إلى أن الامتياز هو وليد أمر انفرادي تصدره السلطة مانحة الامتياز بما لها من سلطة، ويرضخ له الملتزم اختيارا لقبوله شروط الامتياز.

²⁸³ - د/ هاني سر الدين، الإطار القانوني لمشروعات البنية الأساسية، مجلة القانون والاقتصاد، 1999، عدد 69، ص: 05.

وهذه النظرية سادت في الفقه الألماني وأخذ بها إلى حد ما الفقه الإيطالي في أواخر القرن الماضي.²⁸⁴

هذا الرأي وإن كان يحتفظ للإدارة بحقها في التحكم بتعديل قواعد 'الامتياز' وإلغائها دون الحاجة لرضا الطرف الثاني، إلا أنه يغالي في إغفال نصيب صاحب الامتياز في إبرام العقد، وقد يؤدي هذا الرأي إلى تهرب الخواص من إبرام هذه العقود لأنها غير ناجمة عن إرادتهم ولا تعبر عن مصالحهم. ويتضمن الامتياز أحكاما تنظيمية أكثر منها تعاقدية، متولدة عن الإرادة المنفردة للسلطة العمومية، وبذلك ليس لشريكها (صاحب الامتياز) أي إرادة في التفاوض حول العقد وأحكامه التنظيمية، فهو إما يقبل به كما هو أو يرفضه، وبذلك فهو يقترب إلى العمل التنظيمي أكثر منه للعمل التعاقدية الذي يقوم على اتفاق إرادتين متساويتين.

:

ظهرت في فرنسا نظرية في أواخر القرن 19 وبداية القرن 20 تؤيد فكرة أن الامتياز هو عقد بالمعنى الصحيح للكلمة واعتبرته كذلك لأنه يحظى بموافقة ورضا الملتزم وبذلك كان يعتبر عقدا إداريا ثنائيا ملزم لجانبين، أي أنه يحدد الحقوق والالتزامات المتبادلة بين الملتزم والإدارة المانحة للامتياز.²⁸⁵

واعتبر عقد الامتياز وطبقا لهذه النظرية دائما أنه اشتراط لمصلحة الغير، لكن هذه النظرية قد هجرت لسببين:

- لكن الاشتراط لمصلحة الغير يشترط فيه: أن يكون المشترط لأجله معيناً شخصياً، لكن في الامتياز، لا يمكن أن يكون هناك تحديد شخصي للمنتفعين من خدمات المرفق موضوع الامتياز، وبالتالي فإن الامتياز لا يمكن أن يكون اشتراطاً لمصلحة الغير.

- الإدارة هي صاحبة المرفق العام وهي المسؤولة عنه وعن إدارته، ولهذا فإن قواعد وشروط تسييره من اختصاصها ولا يمكن أن تكون محل تعاقد،²⁸⁶ ولذلك فهي تكتسي طابعاً تنظيمياً.

لذلك أنكر مجموعة من الفقهاء الطابع التعاقدية للامتياز، ورأوا أن الطابع التعاقدية لا يمثل إلا جزءاً ضئيلاً من الامتياز.

²⁸⁴ - د/ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص: 92- 93.

²⁸⁵ - Yves Madiot, Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral, LGDJ, Paris, 1971, p : 148.

²⁸⁶ - د/ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص: 93.

وأقدم النظريات على الإطلاق هي تلك النظرية التي تصنف عقد الامتياز كعقد كامل، بل أنه عقد من عقود القانون المدني؛ يخضع لما تخضع له هذه العقود من قواعد، لكن تبين خطأ هذا الرأي؛ نظرا لأن الأخذ به على إطلاقه يحول دون تدخل الإدارة في تعديل شروط الالتزام بمجرد إقرارها.²⁸⁷ وهذا فيه تعطيل للسير العادي للمرفق العام، خاصة ضرورة التعديل الدائم للعقد لأداء الخدمات بأكبر كفاءة؛ كما يتمتع صاحب الامتياز بامتيازات لا توجد في القانون العادي مثل: شغل الملك العمومي.

ولهذا استبعدت هذه النظرية كون لا يملك تصور عقد الامتياز كعقد مدني، كونه يهم تسيير مرفق عام ويحتوي على بعض الأحكام غير المألوفة، لهذا هجرت هذه النظرية سواء في فرنسا أو مصر. وإلى غاية بداية القرن 20، كان الامتياز يعتبر **كليا عملا ذا طبيعة تعاقدية**، لأنه كان ينظر إلى الامتياز بصفته اتفاقية تبرم بين شخص عمومي وشخص خاص.

وما يمكن قوله أخيرا هو أنه لا يمكن الجزم بأن الامتياز هو عقد بكل معنى الكلمة لاحتوائه على خصوصيات يفرضها المرفق العام والخدمة العمومية.

ويقول **الأستاذ جون ريفيرو J. Rivero** كلما تطورت نظرية المرفق العمومي واتضحت أكثر الضرورات التي تحكمه، فإن القضاء وكذلك الفقه، قد أعاد النظر في النظرية التي كانت سائدة في القرن 19 والتي تعتبر الامتياز عملا تعاقديا بصفة كلية.²⁸⁸

وقد أوضح الأستاذ **أندري دي لوبادر A.De Laubadere** بصفة أكثر دقة هذه الأسباب على النحو التالي: "... من جهة أخرى، إن اتفاق إرادتين في العلاقات بين مانح الامتياز وصاحب الامتياز لا يمكن اعتباره ذا طبيعة تعاقدية بسبب الموضوع الذي يتضمنه هذا الاتفاق، إن هذا الموضوع هو تنظيم وسير مرفق عمومي الذي يجب على الإدارة دوما المحافظة و التحكم فيه وكذلك وضع القواعد التي تحكمه وهو ما يسمى **'بقانون المرفق العمومي'**، إن مثل هذا الموضوع لا يخضع للمجال التعاقدية وذلك طبقا للمبدأ الأساسي الذي يعتبر أن تنظيم المرافق العمومية هو من اختصاص السلطات العمومية فقط وبصفة انفرادية.²⁸⁹

ولهذا أصبحت الفكرة التعاقدية للامتياز فكرة مرفوضة فقها وقضاءً (رفض مجلس الدولة الفرنسي النظرية العقدية الكلية للامتياز).

لهذا حاول الفقه والقضاء الفرنسي التوفيق بين الطابع التنظيمي والتعاقدية في العلاقات بين الملتزم والسلطة المانحة للامتياز و المرتفقين وذلك من خلال صياغة عدة نظريات تقرر ازدواجية هذا النوع من التصرفات.

²⁸⁷ - J. Rivero, op-cit, p : 464.

²⁸⁸ - ibid, p : 464.

²⁸⁹ - A. De Laubadere, op-cit, p : 669.

la théorie de la double nature de la

:

concession.

وتركز هذه النظرية على الطبيعة المزدوجة للامتياز، وتعتبر أن الامتياز هو عمل مزدوج له شقان؛ شق تنظيمي وشق تعاقدي، ففي مواجهة المنتفعين، تصرف الامتياز هو بمثابة قانون المرفق تحكمه أحكام تنظيمية، لكنه يعتبر عقداً في العلاقة بين صاحب الامتياز والملتزم (السلطة العمومي).²⁹⁰ وهذا يعني أن الامتياز له طبيعة تنظيمية تجاه المنتفعين وطبيعة تعاقدية بين السلطة المانحة للامتياز وصاحب الامتياز.

وقد انتقدت هذه النظرية بسبب استحالة تصور تغير الطبيعة القانونية للتصرف بتغير أطرافه لأنه لا يمكن أن يكون تنظيمياً حيناً وتعاقدياً في حين آخر.²⁹¹ لهذا حاول بعض الفقهاء التركيز على عناصر الامتياز لتحديد طبيعته خاصة بفقدانه الطابع العقدي البحث، لتظهر نظرية 'الطبيعة المختلطة للامتياز'، وهو الرأي الغالب في الفقه والقضاء الفرنسيين اليوم والذي أخذت به العديد من الدول.

:'un acte mixte'

:

انتقدت كل من نظرية أن الامتياز هو عقد بكل معنى الكلمة أو تنظيم بمعنى الكلمة، ليقول كل من الفقيه **دوجي Duguit** و**هوريو Hauriou** بفكرة جديدة كون أن الامتياز هو عمل مختلط 'mixte'.

وهو الرأي الغالب في الفقه الفرنسي اليوم، وهو أن الامتياز تصرف مختلط 'un acte mixte'، وهو كذلك الرأي الراجح في القضاء الفرنسي.²⁹² وكما يقول **A. De Laubardère** أنه لا يمكن أن نقول أن الامتياز ليس عقداً بل هو تنظيم وبذلك لا يحتوي بنوداً تعاقدية، فصاحب الامتياز شخص خاص يسير مرفقاً بدافع الربح المالي وهو المحرك له مع ضمانات تقدمها السلطات العامة.²⁹³

حيث فحوى هذه النظرية أن الامتياز حتى وإن لم يكن عقداً، فهذا لا يعني أنه ليس كذلك في كل شروطه، وتتمثل الطبيعة المختلطة للامتياز في كون بعض شروطه تكتسي الطابع التنظيمي والبعض

²⁹⁰ - Yves Madiot, op-cit, p : 149.

²⁹¹ - بن مبارك راضية، المرجع السابق، ص: 47.

²⁹² - د/ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص: 93.

²⁹³ - A. De Laubardère, op-cit, p : 602.

الأخر الطابع التعاقدية، ويرجع ذلك لأن الامتياز يحقق مصلحتين متناقضتين وهما المصلحة العامة (تسيير مرفق عام والخدمة العمومية التي يجب توفيرها) والتي يجب على الإدارة حمايتها ويتم ذلك بوضع قواعد سير المرفق العام، ومصلحة خاصة وهي مصلحة الملتزم، وإذ أن هذا الأخير لن يلجأ إلى 'الامتياز' باتفاق مع الإدارة إلا إذا كانت مصلحته المالية محفوظة ومحمية فهي محور نشاط الخواص والهدف الأساسي له، وإلا لما لجأ الخواص إلى التعاقد مع السلطات العمومية.

إلا أنه في الجزائر لم يتعرض الفقه لهذه النقطة إلا بعض الكتابات 'المقالات' التي أعادت نقل النظرية الفرنسية في عقد الامتياز، والقضاء سار على نفس المسار ولم يتطرق إلى الطبيعة القانونية للامتياز.

وبتحليل النصوص المتعلقة بالامتياز في الجزائر نجد أنها حذت حذو الفقه والقضاء الفرنسي، كون الامتياز كعمل مختلط يتكون من أحكام تنظيمية وأخرى تعاقدية.

1- الأحكام التنظيمية: وهي كل الأحكام المتعلقة بإنشاء وتنظيم وسير العام في حد

ذاته، وقد عرفها الأستاذ **A. De Laubadère** "هي تلك الأحكام التي تطبق على المرفق العام حتى ولو استغل المرفق العام بطريقة مباشرة من طرف السلطة العمومية"²⁹⁴.

إذن تتضمن الأحكام التنظيمية تلك الشروط المتعلقة بسير وتنظيم المرفق وهي غير خاضعة للتعاقد والتفاوض، بل تخضع لإرادة الإدارة وحدها، وهناك إمكانية تعديلها بالإرادة المنفردة للإدارة، وذلك لأن الإدارة تبقى مسؤولة عن المرفق العام مسؤولية كاملة تجاه المنتفعين منه، فالامتياز ليس تنازلاً بل هو فقط طريقة لتسيير المرفق العام تتماشى مع الإيديولوجية الليبرالية.

وتتمثل أهم الأحكام التنظيمية:

أ- شروط تسيير واستغلال المرفق العام: وهي معرفة بدقة في دفتر الشروط *le cahier des charges* ، وهي تلك الشروط التي تضمن التسيير الفعال للمرفق واستغلاله وضمان صيانتها والقيام بالتحسينات اللازمة.

ب- التسعيرة: هي المقابل المالي الذي يدفعه المستعملون للمرفق العام مقابل الخدمات المقدمة لهم،

وتحديد التسعيرة ومعدل الإتاوات يكون في العقد، وقد يتضمن حداً أعلى لا يمكن تجاوزه من طرف صاحب الامتياز.

²⁹⁴ - ibid, p : 604.

وقد صنفت التسعيرة من الأحكام التنظيمية، وليس التعاقدية؛ لأنها تدخل ضمن قواعد تنظيم المرفق العام،²⁹⁵ وبذلك لا يمكن لصاحب الامتياز أن يلجأ لزيادة قيمة "المقابل المالي" مهما كانت الصعوبات المالية التي تعترضه، والإدارة وحدها هي التي تستطيع تعديل وتغيير التسعيرة بإرادتها المنفردة ودون أخذ رأي صاحب الامتياز، كلما رأت في ذلك ضرورة.

و في الجزائر تقريبا كل النصوص المتعلقة بالامتياز، قررت وبطريقة غير مباشرة أن التسعيرة هي ضمن الأحكام التنظيمية، مثلا المادة 78- والمادة 79 من قانون الأملاك الوطنية 1984، والتي قررت أن طرق تحصيل الإتاوات ونسبها محددة بواسطة قانون ويمكن تعديلها حسب الحدود التي يضعها القانون.²⁹⁶

وتنص المادة 27 من المرسوم 85- 260 الذي يتضمن الموافقة على دفتر الشروط النموذجي المتعلق بمنح امتيازات في تسيير تجهيزات الري في المساحات المسقية و استغلالها و صيانتها، والتي تتعلق بالمقابل المالي المحصل عليه من قبل صاحب الامتياز:

- "المقابل المالي هو إتاوات بيع الماء والمحددة وفق نظام التسعيرة من قبل السلطة المعنية
- ويضاف إليه إيداعات من طرف الدولة؛ لتغطية الفرق بين الأعباء الحقيقية (النفقات) للاستغلال
والناتج (الموارد) المحققة وفق نظام التسعيرة المقرر..."

وصنفت التسعيرة من الأحكام التنظيمية لأنها تمس المنتفعين مباشرة، وتنعكس على الخدمة العمومية وخصوصيتها، فهي غير قابلة للتفاوض، والزيادة الانفرادية من طرف صاحب الامتياز الذي يبحث عن الربح، وإلا فما الفرق بين الخدمة التي يقدمها القطاع الخاص والخدمة التي يقدمها المرفق العام، فالغرض من المرفق العام ليس الربح فقط بل تحقيق وإشباع حاجات عمومية، لذلك قد لا تغطي أحيانا هذه 'التسعيرة' النفقات التي يقوم بها صاحب الامتياز فتلجأ الدولة إلى تغطية الفارق من خلال الإعانات التي تهدف أساسا لضمان استقرار التسعيرة وجعل هذه الخدمات في متناول الجميع بسبب خصوصيتها وأهميتها بالنسبة للمجتمع ككل يجب على السلطات العمومية توفيرها.

ج- العمال (المستخدمون): رغم أن علاقاتهم مع صاحب الامتياز خاضعة للقانون الخاص؛ إلا أنه يجوز لمنح الامتياز وضع شروط خاصة لهم إذا رأى في ذلك ضرورة، "وتدخل ضمن الأحكام التنظيمية".²⁹⁷

2- الأحكام التعاقدية: يعرّفها دوجي بأنها تلك الأحكام التي لا نجدها عندما تسيّر

السلطة العمومية بنفسها المرفق العام (الاستغلال المباشر) la régie.²⁹⁸

²⁹⁵ - B.Rahal, La concession de service public en droit algérien, Revue IDARA, n° : 01, 1994, p : 14.

²⁹⁶ - ibid, p : 14.

²⁹⁷ - A. De Laubardère, op.cit, p : 606.

²⁹⁸ - B.Rahal, op.cit, p : 17.

وهي تلك الأحكام التي لها طابع تعاقدى، قابلة للتفاوض وتتغير من عقد لآخر؛ فهي غير ثابتة في كل العقود، وهي تمثل الجانب التعاقدى الحقيقي للامتياز، حيث أنها من صنع ورضا الطرفين، وتطبق عليها نظرية العقود؛ العقد شريعة المتعاقدين، ولا يمكن تعديلها إلا بموافقة الطرفين.²⁹⁹

وأهم الأحكام التي تكتسي الطابع التعاقدى:

أ- **مدة العقد:** يكون الامتياز دائما لمدة محددة، وهذا هو الفرق بين الخصوصية التي تعني التنازل الكلي والدائم عن المرفق العام، ونظام الامتياز الذي يخص التنازل عن تسيير واستغلال المرفق لمدة معينة وبذلك فهو لا يعني التنازل الأبدى.

وتكون المدة قابلة للتفاوض حسب الأعباء التي يتحملها صاحب الامتياز، والتي تسمح له باسترجاع قيمة الاستثمارات وكذلك كل الأعباء الناتجة عن تسيير واستغلال المرفق، مع تحقيق الربح الذي يبحث عنه الخواص وهو المحرك الرئيسي لهم.

وفي أغلب الأحيان تكون مدة الامتياز طويلة بسبب ما يتحمله صاحب الامتياز من أعباء (99 سنة مثلا).³⁰⁰

ويمكن أن يتوقف هذا العقد قبل نهاية المدة لأسباب استثنائية، أو كعقوبة نتيجة أخطاء، أو بصفة انفرادية، أو عن طريق الاتفاق.

ونظرا لأهمية المدة وعلاقتها المباشرة بأعباء الامتياز وجب التفاوض فيها، وبذلك فهي تدخل ضمن الأحكام التعاقدية.

ب- **الامتيازات الممنوحة لصاحب الامتياز:** يقرر عقد الامتياز مجموعة من الامتيازات الممنوحة لصاحب الامتياز والتي تتغير حسب كل عقد وقابلة للتفاوض، فهي لا توجد عند القيام بالتسيير المباشر من طرف الإدارة.

- **الامتيازات المالية:** وتتمثل أساسا في إعانات الدولة، التسبيقات القابلة للاسترجاع،

وكذلك الضمانات للقروض التي يلجأ إليها صاحب الامتياز.³⁰¹

- **امتيازات أخرى:** مثل الاحتكار؛ حيث تلتزم الإدارة من خلاله بعدم منح امتيازات أخرى

'concessions' للمتنافسين المحتملين.³⁰²

³⁰⁰ - B.Rahal, op.cit, p : 17.

³⁰¹ - B.Rahal, op.cit, p : 18.

³⁰² - ibid, p : 18.

²⁹⁹ - بن مبارك راضية، المرجع السابق، ص: 49.

جـ شرط التوازن المالي للعقد: قد يكون شرطا صريحا أو ضمنيا في العقد، فهو يحفظ التوازن المالي لصاحب الامتياز ويضمن له حقه في حالة التقلبات والظروف الاستثنائية، وهي نفس المبادئ التي تحكم العقود الإدارية.

و ما يمكن قوله أخيرا هو أن الامتياز ما هو إلا تصرف مختلط يجمع بين الأحكام التنظيمية التي يستوجبها تسيير مرفق عام، خاصة بالنظر لخصوصية الخدمة العمومية وما تفرضه من قيود، وبملاحظة عقود الامتياز نجد أنها تحتوي على شروط تنظيمية؛ لأن الامتياز هو طريقة تسيير مرفق عام، وبهذا فإن الجانب التعاقدية يصبح محدودا جدا، وبذلك فالامتياز هو مزيج يجمع تناقضات الخدمة العمومية وما تفرضه من قيود ومصحة صاحب الامتياز (الربح)، وكان التوفيق بينهما من خلال تصرف مختلط يضمن حقوق والتزامات كل الأطراف ويضمن فعالية الأداء العمومي ونوعية الخدمة، دون إهمال الربح الذي يبحث عنه الخواص.

وعقد الامتياز ما هو إلا عقد إداري حسب القوانين الجزائرية، فمثلا قانون المياه لسنة 1983 نص بصراحة على أن الامتياز هو **عقد من القانون العام**، وهو عقد إداري (حسب المادة 21 منه).

كما يمكن تصنيف الامتياز كعقد إداري بالنظر إلى المعيار الذي استنتجه بن عالية حميد وهو أن العقود الإدارية هي تلك العقود ذات الطابع التنظيمي؛ أي التي تحتوي في جزء من أحكامها على أحكام تنظيمية.³⁰³

ما يمكن قوله أخيرا أن الامتياز هو **تصرف مختلط 'un acte mixte'** تحتوي على أحكام تعاقدية وأخرى تنظيمية، لكن يغلب عليه الطابع التنظيمي؛ لأن الإدارة هي المكلفة أصلا بتسيير المرفق العام، ويمكنها تفويضه للخواص لزيادة الفعالية وتحسين نوعية الخدمة المقدمة، وليس خصوصية كلية للمرفق تتنازل الإدارة من خلالها عن مسؤوليتها الكاملة في تسيير المرفق العام، لذلك تغلب الأحكام التنظيمية على الأحكام التعاقدية، حتى اعتبر الطابع التعاقدية مجرد هيكل وإطار استعملته الإدارة لتسيير مرافقها العامة.

: () .

كما قلنا سابقا فإن الامتياز يغلب عليه الطابع التنظيمي، لكن لا يهمل الطابع التعاقدية بسبب المصالح المتضاربة بين الإدارة (السلطة العمومية) وصاحب الامتياز؛ ولكل مصلحة من إبرام هذا العقد، وهذا ما يعقد النظام القانوني، الذي يحاول المحافظة على خصوصية المرفق والخدمة التي يقدمها

³⁰³ - بن عالية حميد، مفهوم ومحتوى العقد الإداري في القضاء الإداري الجزائري، مذكرة شهادة الماجستير فرع إدارة ومالية، بن عكنون، 2000-2001، ص: 114.

(المصلحة العامة) ومصلحة الخواص الذين يبحثون عن المصلحة الخاصة بهم وهي بدون شك الفائدة المالية (الربح)، وعدم توازي وتكافؤ هذه المصالح يجعل هناك تفوقا وعدم تساوي كامل بين الإيرادتين وتفوق الإدارة وسيطرتها على العقد نظرا لأسبقية المصلحة التي تهدف إليها، وهذا ما يؤثر وبدون شك على النظام القانوني للامتياز.

. :

إن مسألة نشأة الامتياز تطرح للدراسة: كيفية اختيار صاحب الامتياز، وتكوين عقد الامتياز.

01- كيفية اختيار صاحب الامتياز: نشأة الامتياز هي نقطة الانطلاق لبناء نظام قانوني

للامتياز وتعتبر أهم وأخطر مرحلة حيث أن التسيير الفعال يبدأ بالاختيار العقلاني والأحسن. والهدف من وضع قواعد اختيار صاحب الامتياز هو تمكين الإدارة من اختيار أفضل العروض، وخصوصا من الناحية الفنية والمالية، وبذلك أكفأ المتقدمين لإنشاء المرفق العام وإدارته واستغلاله وصيانتها، ويتحقق ذلك من خلال تطبيق مبادئ العقلانية الشفافية وتكافؤ الفرص والمساواة وحرية المنافسة³⁰⁴.

وبذلك فإن أحسن السبل لاختيار المتعاقد يتم عن طريق المناقصة العمومية (استدراج العروض). ويجري اليوم التقليد على مستوى العديد من الدول عند الامتيازات بقيام السلطة العمومية المكلفة بنشر إعلانات الدعوة وطلب العروض في الصحف، لتقييم الأحسن ماليا وتقنيا مثلما هو معروف في الصفقات العمومية.

وفي فرنسا قبل القانون رقم 93-122 كانت هناك عقود الامتياز لكن لا تراعي المنافسة والشفافية عند منح هذه الامتيازات بل للإدارة الحرية الكاملة في اعتماد المنافسة أو لا؛ وبذلك في اختيار صاحب الامتياز،³⁰⁵ فهذا القانون خلق نوعا من الشفافية في الإجراءات العمومية وبذلك أرجع منح الامتياز إلى الطرق الكلاسيكية لمنح الصفقات العمومية.

و في الجزائر لم ينظم القانون طريقة اختيار صاحب الامتياز بل ترك السلطة التقديرية للإدارة المانحة للامتياز، وبذلك لا توجد منافسة كما هو الحال بالنسبة للصفقات العمومية.

و نلاحظ تغيرا نوعا مما من خلال بعض النصوص فمثلا في الأمر 96-13 المعدل للقانون 83-17 المتعلق بالمياه في المادة 04 التي تعدل المادة 21 من القانون 83-17 "... يجب أن تتوفر في هؤلاء الأشخاص الاعتباريين الخاضعين للقانون الخاص على المؤهلات الضرورية..."، هنا وكأن المشرع بدأ يضبط نوعا ما الاختيار من خلال اشتراط المؤهلات الضرورية للتسيير والتي تكون كمييار اختيار

³⁰⁴ - القاضي الياس ناصيف، المرجع السابق، ص: 185.

³⁰⁵ - C.Chenuaud-Frazier, op-cit, p : 177.

صاحب الامتياز أي وضع معيار تقني أكثر منه مالي، لكنه لم يذكر لا الإشهار ولا المنافسة، مما يبقى منح الامتيازات في يد السلطة المانحة.

ولكن بالرجوع للتعليمية رقم 94- 842 /3 (امتياز وإيجار المرافق العمومية المحلية)، هناك تحول يمكن القول أنه رافق التحول في فرنسا، والتوجه نحو اعتماد إجراءات جديدة لمنح الامتياز وذلك عن طريق المزادات، والتي تضمن منافسة أكبر بين المترشحين على أساس معايير موضوعية تضعها الإدارة مسبقا (معايير مالية ومعايير تقنية تتعلق بالكفاءة) وهذا ضمانا للتسيير الفعال وتحسين نوعية الخدمة العمومية المقدمة من طرف المرفق العام.

وهذه الطريقة تضمن الشفافية والمنافسة وذلك من خلال الإشهار، وشفافية التقييم وضمانات المنافسة بين جميع العروض المقدمة، من خلال معايير موضوعية تسمح باختيار الأحسن وإعلان ذلك تكريسا للشفافية.

02- إبرام العقد وتكوينه: بعد اختيار المتعاقد مع الإدارة سواء عن طريق المنافسة أو

عن طريق التراضي (الإدارة حرة في ذلك) أي بدون منافسة، يتم الإعلان عنه، وبذلك يكون منح الامتياز عن طريق اتفاقية (عقد) تتضمن دفتر الشروط والاتفاقية في حد ذاتها، تتضمن كافة شروط الاستغلال، الأحكام المالية، الرقابة، الفسخ... الخ، فهي تتضمن كافة الأحكام المتعلقة بالمرفق الممنوح عن طريق الامتياز.

1- انعقاد العقد: بعد اختيار المتعاقد يتم منح الامتياز، وبذلك إبرام العقد، وفي أغلب الأحيان يتطلب مصادقة مسبقة من السلطات المكلفة بذلك.

فمثلا منح امتياز الطرق السريعة حسب المادة **02 من المرسوم التنفيذي 96- 308** "...يكون منح الامتياز موضوع اتفاقية بين الوزير المكلف بالطرق السريعة الذي يتصرف لحساب الدولة وبين صاحب الامتياز"، وهذا هو عقد الامتياز، لكن هل هذه الاتفاقية قابلة للتنفيذ؟ وهذا هو الإشكال.

حيث تنص المادة **03** من نفس المرسوم "يصادق على اتفاقية منح الامتياز الخاص بالطرق السريعة بمرسوم يتخذ في مجلس الحكومة، بناء على تقرير مشترك بين الوزراء المكلفين على التوالي بالداخلية والمالية والطرق السريعة".

وهل يبدأ التنفيذ بعد المصادقة بمرسوم تنفيذي على منح الامتياز ونشره في الجريدة الرسمية، وهذا هو الأرجح.

ونفس الشيء لاحظناه في منح الامتياز المحلي، فبعد أن يقرر المجلس التداولي اعتماد الامتياز كطريقة لتسيير مرفق عام محلي، ويتم اختيار صاحب الامتياز، ثم تحرير عقد الامتياز الذي يعرض للمناقشة والموافقة عليه، ثم يصادق عليه الوالي بقرار، وبذلك ينعقد العقد.³⁰⁶

2- وثائق العقد: يتكون عقد الامتياز من وثيقتين مهمتين تكونان الشكل النهائي لعقد الامتياز.

أ- عقد الامتياز: هو الجزء الأقصر في الامتياز حيث يقتصر على تحديد الأطراف (السلطة المانحة للامتياز، وصاحب الامتياز) بصفة دقيقة، وضبط مضمون الاتفاق الذي يتمثل في التزام الإدارة بمنح المرفق العام لصاحب الامتياز لتسييره عن طريق الامتياز، والتزام صاحب الامتياز باستغلال المرفق وفقا لقواعد دفتر الشروط.

فهو الإطار العقدي الذي يربط المانح للامتياز وصاحب الامتياز ويعتمد على دفتر الشروط لتعريف شروط التسيير والاستغلال.

فمثلا باستعراض الملحق رقم 01 (المرسوم التنفيذي 96-308 المتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة)³⁰⁷ المتضمن اتفاقية نموذجية خاصة بمنح امتياز الطرق السريعة نلاحظ ما يلي:

- الاتفاقية لا تحتوي إلا على 06 مواد؛

- في مقدمتها اشتراط المصادقة على الاتفاقية بمرسوم (هذا دلالة على عدم قابليتها للتنفيذ دون المصادقة عليها بمرسوم)؛

- ذكر أطراف العقد في مقدمة الاتفاقية وهما الشركة (صاحبة الامتياز) والوزير المكلف بالطرق السريعة (وزير الأشغال العمومية)؛

- تتضمن التزامات الطرفين دون تفصيل حيث أنها تعطي الإطار العام لالتزاماتها؛

- يتضمن في الأخير إمضاء كل من صاحب الامتياز (المسير) والوزير المكلف بالطرق السريعة من جهة أخرى.

ب- دفتر الشروط cahier des charges: هي الوثيقة التي تتضمن جميع الشروط

التنظيمية التي تتعلق بسير المرفق العام مباشرة والشروط التعاقدية التي تهم طرفي العقد،³⁰⁸ فيعتبر دفتر الشروط أساس التعاقد، وهو جزء لا يتجزأ من عقد الامتياز.

فكما يقول الأستاذ **A. De Laubadère** فإن دفتر الشروط هو دعوة للتعاقد وليس إيجاباً،

فالإيجاب هنا يتقدم به العارض، وإن كانت معالم الإيجاب وشروطه تتحدد بناء على الشروط التي قررتها الإدارة في دفتر الشروط.³⁰⁹

³⁰⁶ - بن مبارك راضية، المرجع السابق، ص: 53.

³⁰⁷ - الجريدة الرسمية رقم 55، سنة 1996، ص ص: 09-10.

³⁰⁸ - بن مبارك راضية، المرجع السابق، ص: 63.

³⁰⁹ - A. De Laubadère, op-cit, p : 611.

وفي أغلب الأحيان فإن دفاتر الشروط les cahier des charges تتبع المرسوم أو القانون الذي يرخص بمنح الامتياز.

فمثلا كما هو الحال في المرسوم المتضمن منح امتيازات الطرق السريعة (الملحق رقم 01 المتضمن دفتر الأعباء النموذجي) وحسب الدراسة الشكلية فهو الجزء الأكبر في العقد، يتضمن تفاصيل استغلال المرفق العام والتجهيزات والصيانة، حقوق وواجبات الأطراف... الخ، يتكون من 35 مادة، مما يدل على أهميته بحيث أنه يعتبر محور العقد وقواعده التي يركز عليها.

أما بخصوص المرافق المحلية فإن دفاتر الشروط يعدها رئيس المجلس الشعبي البلدي ويجب أن تكون مطابقة لدفتر الشروط النموذجي الذي يصادق عليه الوالي.³¹⁰

وكما قلنا سابقا فإن دفتر الشروط يحتوي على نوعين من الشروط:

- **الشروط التنظيمية:** وهي التي تتعلق بسير المرفق، وتتمثل في مجموع القواعد التقنية لتسيير المرفق، توضع من قبل الإدارة دون تدخل من صاحب الامتياز، وعليه أن يقبلها دون مناقشة.
- **الشروط التعاقدية:** وهي الشروط المتعلقة بتلك العلاقة بين صاحب الامتياز والسلطة المانحة للامتياز، ويمكن ذكر أهمها:

- مدة الامتياز؛
- الضمانات؛
- الامتيازات؛
- شروط نهاية الامتياز... الخ.

و الملاحظ أن دفتر الشروط هو مزيج مختلط من الشروط التنظيمية والتعاقدية وهو ما أضفى على الامتياز 'الطبيعة المختلطة'.³¹¹

بعد تعرضنا لكيفية نشأة العقد وتكوينه الشكلي والمادي نتعرض لفحوى العقد وأثاره من خلال دراسة 'تنفيذ الامتياز'.

³¹⁰ - M.Charif Abderrahmane, Collectivités locales : Gestion et évolution, المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية, 1995, p : 146.

³¹¹ - بن مبارك راضية، المرجع السابق، ص: 64.

الامتياز هو عقد، وبذلك فإن له طرفين، ينتج العقد آثاره لهما، لكن خصوصية هذا العقد هو أن يدخل طرف آخر خارج عن العقد لكن تنفيذه يؤثر على هذا الطرف وهم المرتفقون الذين تنصرف إليهم آثار العقد من خلال معالجة حقوق وواجبات كل طرف.

01- حقوق وواجبات السلطة المانحة للامتياز

أ- حقوق السلطة العمومية المانحة للامتياز: إن جميع الحقوق التي يتمتع بها مانح الامتياز إنما هي ناتجة عن طبيعة المرفق العام والخدمة المقدمة التي يجب ضمانها باستمرارية، وبالنظر لهذه الخصوصية خولت لها حقوق مرتبطة بالمرفق العام والتي تعتبر غير مألوفة بالنسبة للقانون الخاص.

1- حق الرقابة: هذا الحق مستمد من طبيعة المرفق العام، فالسلطة العمومية لا تتنازل

عن المرفق كلية بل تبقى في يدها سلطة الرقابة؛ لأنها المسؤولة الأصلية عن ضمان الخدمة العمومية. وباعتبار الامتياز شكلا من أشكال اللامركزية المصلحية فإن صاحب الامتياز يخضع للرقابة الوصائية والتي تعتبر حقا للسلطة المانحة للامتياز في مواجهه صاحب الامتياز، وهو واجب عليها تجاه المرتفقين، ولا يمكن لصاحب الامتياز الاحتجاج على السلطة مانحة الامتياز عند ممارستها للرقابة، لعدم النص عليها في العقد لأن الرقابة حق للإدارة رغم عدم النص عليها.³¹²

وكما يقول الأستاذ سليمان الطماوي أن تلك الأحكام التي تنص على الرقابة ما هي إلا أحكام تنظيمية³¹³ لأن لها علاقة مباشرة بسير وتنظيم المرفق العام.

وبمقتضى هذا الحق يكون للإدارة سلطة الإشراف على صاحب الالتزام أثناء استغلال المرفق، أي تجبره على تنفيذ كافة الشروط الواردة في وثيقة الامتياز، وإذا أخل بها لها ان توقع جزاءات على صاحب الامتياز.

ويجب التأكيد على أن حق الرقابة له حدود تتمثل في عدم مساسه باستقلالية التسيير التي يتمتع بها الملتزم، حيث أن هذا الأخير يسير المرفق ولا يمكن للسلطة مانحة الامتياز بأي حال من الأحوال المشاركة المباشرة في التسيير وتحول الامتياز إلى تسيير مباشر، فيجب عليها إذن الاقتصار في رقابتها على التحقق من أن المرفق يسير وفق النصوص التشريعية والتنظيمية وكذا عقد الامتياز.³¹⁴

بالإضافة لهذا العقد هناك حقوق أخرى مرتبطة بهذا الحق.

³¹² - نفس المرجع، ص: 65.

³¹³ - د/ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص: 104.

³¹⁴ - Andrée.Condevylle, la concession de service public des collectivités locales, Siery, 1983, p : 440.

2- حق توقيع الجزاءات: فهو وجه من أوجه ومظاهر السلطة العامة التي تمارسها

الإدارة في عقد الامتياز، وتكون أسباب هذه الجزاءات التنفيذ السيئ لشروط عقد الامتياز، أو عدم تنفيذها، وتكتشف الإدارة هذا عند قيامها بحق الرقابة، وتكون هذه الجزاءات:

* جزاءات قهرية:

- وضع الملتزم تحت الحراسة 'la mise sous séquestre' ويتجسد ذلك بحلول السلطة مانحة الامتياز محل صاحب الامتياز في تسيير المرفق لكن بواسطة أموال هذا الأخير وتحت مسؤوليته، وهذا الجزاء يعتبر الأشد، وينفذ من قبل الإدارة في حالة التقصير الكبير من قبل صاحب الامتياز في أداء التزاماته.³¹⁵

- أو تكون هذه الجزاءات عبارة عن غرامات مالية، يدفعها صاحب الامتياز، ويكون منصوصا عليها في العقد.

* الفسخ

وهو أن تنتهي الإدارة بإرادتها المنفردة العقد إذا لاحظت تقصيرا من طرف صاحب الامتياز يكون كبيرا ولمدة طويلة، وبذلك تسقط الإدارة حقه في تسيير المرفق العام.

وقد يكون منصوصا عليه في دفتر الشروط ويسمى فسخا عقديا (متفق عليه مسبقا).

ففي فرنسا وضمانا لحق صاحب الامتياز فإن الفسخ يكون من اختصاص القاضي إلا في حالة النص عليه في دفتر الشروط.³¹⁶

3- حق تعديل النصوص التنظيمية الواردة في العقد دون إرادة صاحب الامتياز: هذا

الحق مستمد من طبيعة المرفق العام الذي يجب أن يساير الظروف دائما ليؤدي خدماته على أحسن وجه، ولهذا فقد أخذ به مجلس الدولة الفرنسي، وتنص عليه دفاتر الشروط في أغلب الأحيان.

وسبب هذه التعديلات هو التكيف مع المستجدات السياسية والاقتصادية وتماشيا مع طلبات المرتفقين، لكن لا يجب أن يكون التعديل جذريا ولا يمس بالتوازن المالي للعقد.

4- حق استرداد المرفق قبل نهاية المدة: إذا رأت السلطة العامة أن طريقة الامتياز لم

تعد تتفق مع المصلحة العامة التي أنشئ المرفق العام من أجلها، يمكنها أن تسترد المرفق العام وتعوض صاحبه عما يلحق به من أضرار ولا يجوز له أن يحتج بالحق المحتسب ولا بقاعدة القوة الملزمة للعقد، بل حقه الوحيد هو التعويض،³¹⁷ وهذا مأخوذ به في فرنسا فقها وقضاء.

وإجراءات الاسترداد تحدد في دفتر الشروط ويجب احترامها من قبل الإدارة، ويجب الإشارة هنا أن هذه ليست عقوبة، بل هي إعادة اختيار طرق التسيير تماشيا مع المصلحة العامة.

³¹⁵ - A. De Laubadère, op-cit, p : 891.

³¹⁶ - بن مبارك راضية، المرجع السابق، ص: 66-67.

³¹⁷ - د/ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص: 108.

كل هذه الحقوق المقررة للسلطة العمومية المانحة للامتياز والتي تسمح بالسيطرة على المرفق العام وضمان خدمة عمومية دائمة، فهي المسؤولة سواء كان تسييرها مباشرا أو حتى في حالة الامتياز عن طريق الرقابة وما يترتب عنها.

ب- التزامات الإدارة: تتمثل أساسا في منح المرفق العام لصاحب الامتياز لتسييره واستغلاله وكذا السهر على تنفيذ حقوق صاحب الامتياز الموجودة في العقد، التعويضات المالية، وكذا الامتيازات الفنية والمالية.

02- حقوق وواجبات صاحب الامتياز:

أ- الحقوق: تتمثل حقوق صاحب الامتياز أساسا في المقابل المالي للتسيير الذي يقوم به، وكذا تلك الامتيازات التي تمنحها له الإدارة، بالإضافة إلى التوازن المالي وما قد يؤثر عليه من حوادث استثنائية.

1- قبض المقابل المالي للتسيير والاستغلال من المرتفقين: في أول الأمر كان المقابل

المالي يدخل في الشروط التعاقدية، نظرا لأهميته بالنسبة لصاحب الامتياز، وكونه وسيلة تغطية نفقات وأعباء المرفق العام، ولكن عدل عن ذلك سبب ارتباط التسعيرة بالمرتفقين، لذلك أصبح يدخل في إطار قواعد تنظيم المرفق، وبالتالي أصبح من اختصاص الإدارة المانحة، والإتاوات التي يدفعها المرتفقون تعتبر المقابل لصاحب الامتياز والتي يجب أن تغطي نفقاته بالإضافة إلى تحقيق ربح مالي من وراء تسيير المرفق وهو الدافع والهدف الأساسي لصاحب الامتياز.

وكما يقول **الدكتور سليمان الطماوي** أنه يجوز وضع حد أقصى لصاحب الامتياز لأنه يتمتع بامتيازات يقررها له العقد، ونظرا لطبيعة المصلحة العامة، لا يجب أن يحقق أرباحا باهظة يقع ضررها على المرتفقين.³¹⁸

2- الحصول على المزايا المالية المتفق عليها: كثيرا ما تتعهد السلطة المانحة للامتياز

بامتيازات ومزايا لصاحب الامتياز، وهي تدخل ضمن الأحكام التعاقدية التي يتفق عليها الطرفان كالإعانات المالية، الاحتكار (بعدم وجود منافسة وذلك بعدم منح امتيازات أخرى)، تسهيل القروض، تقديم تسهيلات قابلة للاسترجاع، استعمال الأملاك الوطنية... الخ.

3- التوازن المالي للمشروع: نظرا للسلطات الواسعة للسلطة المانحة للامتياز، والتي قد

تهدد في بعض الأحيان التوازن المالي للعقد وتلحق ضررا ماليا بصاحب الامتياز واختلالا ماليا كبيرا، لذلك أعطي له هذا الحق حتى وإن لم ينص عليه عقد الامتياز، حتى لا يتحمل وحده أعباء جديدة لتسيير المرفق، ويكون ذلك لتشجيع التعاقد مع الإدارة وحماية صاحب الامتياز من التغيرات، ويمكن طلب تعويض في حالة توفر عناصر الحالتين:

- فعل الأمير؛

³¹⁸ - نفس المرجع، ص: 110.

- نظرية الظروف الطارئة.

ب- **التزامات صاحب الامتياز:** إن الالتزام الرئيسي هو تسيير واستغلال المرفق، ويجب أن يقوم بهذا الاستغلال بنفسه، فلا يجوز التنازل عن الحقوق والالتزامات المترتبة عن الامتياز إلى الغير، إلا بإذن السلطة العمومية المانحة للامتياز.³¹⁹

ويقع على عاتق صاحب الامتياز احترام القواعد الأساسية التي تحكم سير المرافق العمومية، وهي السهر على استمرارية المرفق العام والمساواة في المعاملة بين المرتفقين، وقابلية المرفق للتكيف، كما يلتزم بالمثل لرقابة السلطة المانحة للامتياز (رقابة تقنية ومالية).
وعقد الامتياز ينتج آثاره حتى على المنتفعين بالخدمة العمومية (المرفق العام)، وهذا ما سنتناوله فيما يلي.

03- حقوق المرتفقين

إن هدف الامتياز هو ضمان سير واستغلال مرفق عام يقدم خدمة عمومية للمرتفقين ويشبع حاجياتهم، والأصل أن الإدارة (السلطة العمومية) هي التي تقوم بتسيير المرفق العام بنفسها، وإن فوضت هذا المرفق لشخص آخر عن طريق الامتياز فهو بحثاً عن تحسين نوعية الخدمة العمومية، وهذا يؤدي إلى نشأة علاقة بين المرتفقين وصاحب الامتياز وكذا السلطة العمومية المانحة للامتياز.

1- **حقوق المرتفقين في مواجهة السلطة العمومية:** والحق الأساسي هو مطالبة السلطة العمومية باستعمال حقوقها لإجبار صاحب الامتياز على تنفيذ التزاماته، وضمان المبادئ الأساسية: الاستمرارية، المساواة، والتكيف مع التحولات.

2- **حقوق المرتفقين في مواجهة الملتزم:** قد تكون علاقة في شكل عقد وبذلك فهو الذي يحكمها خاصة بالنسبة للمرافق العمومية التجارية والصناعية.³²⁰
وقد تتوفر الشروط للانتفاع بخدمات المرفق في المنتفع، وهنا نطبق دفتر الشروط الذي يحدد تلك الحقوق والواجبات.

ولكن أهم حق هو حق الانتفاع بالخدمة مقابل دفع المقابل المالي وبصفة متساوية مع جميع المنتفعين.

وأهم التزام هو طبعاً دفع المقابل المالي للخدمة التي استفاد منها المرتفق.

³¹⁹ - أ/ ناصر لباد، المرجع السابق، ص: 204.
³²⁰ - بن مبارك راضية، نفس المرجع، ص: 72.

بعد دراستنا لنشأة الامتياز، وتنفيذه وما يتخلله من علاقات وحقوق والتزامات جميع أطرافه، نتناول الآن الامتياز التي قد تكون نهاية عادية أو غير عادية (استثنائية).

01- الطرق العادية: تتمثل في طريقة واحدة ومنطقية وهي **نهاية المدة المحددة** في عقد الامتياز،

حيث أن الامتياز هو عقد غير أبدي، ولا يعتبر تنازلاً من الإدارة عن المرفق العام بصفة كلية ودائمة.

وبنهاية المدة المتفق عليها بين الملتزم ومناح الامتياز تتوقف وتنتهي جميع الالتزامات والحقوق،

فلا يمكن تمديد مدة الامتياز التي اتفق عليها، لكن يمكن لهما تجديد العقد.³²¹

وبعد التجديد يحافظ العقد على نفس النوع فيبقى امتيازاً، لكن في حالة عدم تجديده ورغبة الإدارة

في إعادة تسييره من طرف الخواص تلجأ هنا إلى التأجير لأن الاستثمارات والمنشآت اللازمة لتسيير المرفق موجودة.

هذه هي الطرق العادية، وهي المأل الطبيعي لكل عقد امتياز.

02- الطرق غير العادية: وسميت غير عادية لأن الأصل أن نهاية الامتياز تكون عند نهاية المدة

المتفق عليها، فنهايته قبل هذه المدة ومهما كانت الأسباب يكون حالة غير عادية ونهاية غير طبيعية.

1- انتهاء العقد بقوة القانون: قد ينتهي الامتياز بقوة القانون، وهذا مكرس في الحالتين:

- القوة القاهرة: (وهي ذلك الحدث الخارجي غير المتوقع ولا يمكن رده ويحول دون تنفيذ

العقد)،³²² وبذلك لا يستطيع صاحب الامتياز تنفيذ العقد فيزول وتنتهي آثاره.

- حالة الوفاة (وفاة صاحب الامتياز): ففي عقد الامتياز شخصية صاحب الامتياز لها أهمية

كبيرة، وتطبيقاً للقاعدة العامة فإن وفاة صاحب الامتياز تؤدي إلى انقضاء عقد الامتياز.³²³

وكما يقول الأستاذ إلياس ناصيف أن العقد ينقضي بوفاة صاحب الامتياز إذا نص على ذلك عقد

الامتياز بسبب أهمية هذا الأخير.³²⁴

2- الفسخ الاتفاقي: قد يتفق طرفا العقد على إنهائه قبل حلول أجله (أي وضع حد

للامتياز بالاتفاق)، فيكون بإرادة الطرفين صاحب الامتياز والسلطة المانحة للامتياز وفق الشروط

والكيفيات التي يتفق عليها.

3- الفسخ الاتفاقي بطلب من صاحب الامتياز: ويحدث ذلك في حالتين:

- إخلال الإدارة في تنفيذ التزاماتها تجاه صاحب الامتياز، تطبيقاً للقاعدة العامة في العقود يجوز

للمتضرر طلب فسخ العقد.

³²¹ - André Coudeville, op-cit, pp : 140- 141.

³²² - د/ أحمد محيو، المرجع السابق، ص: 394.

³²³ - بن مبارك راضية، المرجع السابق، ص: 79- 80.

³²⁴ - القاضي إلياس ناصيف، المرجع السابق، ص: 384.

- وجود أضرار تؤثر على التوازن المالي للعقد، خاصة عند التعديل الانفرادي من طرف السلطة العمومية.

وإذا تحققت إحدى الحالتين يمكن لصاحب الامتياز طلب فسخ عقد الامتياز من القاضي الذي يقدر حجم الأضرار اللاحقة بصاحب الامتياز، وانطلاقاً من ذلك يقرر فسخ العقد أو لا.³²⁵

4- فسخ عقد الامتياز من طرف السلطة المانحة (كعقوبة): ويسمى كذلك إسقاط الحق، وهو فسخ العقد من قبل الإدارة بإرادتها المنفردة كعقوبة بسبب قيام صاحب الامتياز بخطأ جسيم، وهو يختلف عن وضع المرفق تحت الحراسة، كون هذا الأخير إجراء مؤقت لا ينهي الرابطة العقدية، أما الإسقاط فهو إنهاء للعقد بصورة قطعية،³²⁶ وله شروط، وهي:

- وجود خطأ جسيم في تسيير المرفق العام (على وجه يضر بسير المرفق العام)، مثلاً عدم احترام الرسوم المحددة في الامتياز، التنازل عن تسيير جزء أو كل المرفق دون موافقة الإدارة المانحة.³²⁷

- إنذار صاحب الامتياز.

- مراعاة الإجراءات التمهيدية وتعليل قرار الفسخ (وفق ما يقره دفتر الشروط).

5- استرداد المرفق أو الشراء: هو إجراء انفرادي تفرضه الإدارة، ويختلف عن الفسخ كعقوبة، لأنه طريقة لإعادة تنظيم المرفق العام، وتدفع الإدارة مقابل ما ليا كتعويض عما خسره وكذلك عما فاتته من ربح.

ويعرفه الأستاذ **A. De Laubadère**: "هو إجراء منفرد صادر عن الإدارة المانحة في أثناء تنفيذ الامتياز بغرض إنجازه قبل انقضاء مدته العادية مقابل دفع تعويض لصاحب الامتياز".³²⁸ وقد يكون هذا الاسترداد إما:

- **تعاقدياً:** إذا نص عليه دفتر الشروط؛

- **غير تعاقدي:** لم ينص عليه دفتر الشروط، لكن للإدارة حق الفسخ بإرادتها المنفردة وليس كعقوبة، إذا تطلبت مصلحة المرفق ذلك، وهنا الإدارة ملزمة بتعويض صاحب الامتياز.³²⁹ هذه هي الطرق العادية وغير العادية لنهاية الامتياز ونهاية كافة الالتزامات والحقوق التي يقرها بالنسبة لجميع الأطراف، وتنتقل إدارة المرفق للسلطة العمومية المكلفة أصلاً بتسيير هذا المرفق العام. وبهذا نكون قد تطرقنا إلى النظام القانوني لعقد الامتياز الذي يغلب عليه الطابع التنظيمي وإرادة السلطة العمومية من خلال حقوقها وقيودها وصلاحياتها الواسعة في مواجهة صاحب الامتياز.

³²⁵ - André Coudeville, op.cit, p: 145.

³²⁶ - القاضي إلياس ناصيف، المرجع السابق، ص: 385.
³²⁷ - هذه الأسباب حددها القضاء الفرنسي على سبيل المثال فقط.

³²⁸ - A. De Laubadère, op.cit, p : 898.

³²⁹ - د/ أحمد محيو، المرجع السابق، ص: 384.

يعتبر الامتياز أهم وجه لتفويض المرفق العام، سواء في فرنسا، أو الجزائر التي كرسته منذ الاستقلال إلى يومنا هذا – لكن بمفاهيم مختلفة، لهذا تناولنا في مطلب أول تعريف الامتياز وتطوره من المفهوم الاشتراكي؛ أين كان موجها أصلا للأشخاص العامة فقط كمؤطر لتلك العلاقة بين الدولة والأشخاص العامة، لتصبح مع التحولات الجديدة وسيلة ليبرالية لتسيير المرفق العام ولتتماشى مع الإيديولوجية الليبرالية، وذلك بفتح المجال للخواص لتسيير هذه المرافق، واللجوء الكبير لهذه الطريقة كمظهر من مظاهر التحول وهذا ما ترجمته النصوص القانونية الكثيرة المتعلقة بالامتيازات، وإن كان الامتياز "هو أن يكلف شخص عمومي شخصا آخر بتسيير واستغلال مرفق عام، لمدة معينة من الزمن، بمقابل مالي يتحصل عليه من طرف المرتفقين، يسمح بتغطية قيمة الاستثمارات التي أقامها وكذا أعباء التسيير والاستغلال، وهامش من الربح، لأنه هو المحرك لنشاط الخواص". ولا نقول أنها الطرق الوحيدة لتفويض المرفق، بل هناك الإيجار الذي لم يظهر بكثرة في النصوص الجزائرية، وإن كان في بعض الأحيان القصد هو الإيجار لكن تسميه النصوص 'امتياز' لأنه لا يختلف عنه كثيرا إلا بخصوص الاستثمارات التي تكون فقط في الامتياز.

ولكن عقد الامتياز بسبب موضوعه المتعلق بمرفق عام يوفر خدمة عامة له خصوصية، فهل هو عقد كامل؟ أم أنه تنظيم؟ هذا ما عالجنه من خلال الطبيعة القانونية لعقد الامتياز، وتوصلنا إلى أنه تصرف مختلط يحتوي بنودا تنظيمية تتعلق بتسيير وتنظيم المرفق و تحافظ على خصوصية الخدمة العمومية، وبنودا تعاقدية تهم صاحب الامتياز وقابلة للتفاوض، وهذا هو الرأي الغالب فقها وقضاءً. لكن بعد دراستنا للنظام القانوني للامتياز (إنشائه وتنفيذه ونهايته)، وجدنا أو خلصنا إلى أن عقد الامتياز وإن كانت فيه بنود تعاقدية إلا أنه **يغلب عليه الطابع التنظيمي** أكثر، ويكرس إدارة السلطة العمومية المانحة للامتياز بالنظر لحقوقها الواسعة في مواجهة صاحب الامتياز سواء في الإنشاء أو أثناء التنفيذ وحتى في الإنهاء الذي يكون في أغلب الأحيان من طرف الإدارة. مما يكرس فعلا هيمنة الإدارة على عقد الامتياز، وفي عدة أحيان يقترب أكثر إلى تنظيم تستعمله الإدارة لتسيير مرافقها العمومية أكثر منه لعلاقة تعاقدية بين طرفين.

فالإدارة تفوض تسيير المرفق العام للخواص عن طريق الامتياز لكنها تبقى مراقبة من بعيد أو من قريب، لأن الهدف الأساسي هو تقديم خدمة عمومية راقية في ظل تناقض المصالح بين صاحب الامتياز (الربح) والإدارة (خدمة عمومية) والتي تمتاز في تصرف مختلط يحمي جميع حقوق الأطراف، رغم سيطرة الإدارة وتفوقها ولو نظريا بسبب أولوية المصلحة العامة على المصلحة الخاصة.

عرفت الجزائر الامتياز كوسيلة لتسيير المرفق العام منذ الاستقلال، خاصة في السنوات الأولى، وظهر الامتياز في النصوص القانونية، والسؤال المطروح هو هل كان استعمال مصطلح 'الامتياز' صحيحا في كافة النصوص؟ وهل جسدت فعلا الامتيازات المنصوص عليها كل المعايير المتعارف عليها لتعريف الامتياز؟ وإذا كان التحول قد مس الهيكل العام؛ وهو اللجوء بصفة كبيرة للامتياز لتسيير المرفق العام، فهل كان استعمال المصطلح يتوافق مع محتوى التصرف القانوني المنصوص عليه؟

وبما أن الامتياز كمصطلح قانوني - وإن لم يكن مكتمل المعالم- فإنه موجود في المنظومة القانونية الجزائرية منذ الاستقلال، فما هو التحول الذي عرفه في إطار السياق العام الذي تعرفه الجزائر من تحولات.

في هذا المبحث سنحاول معالجة أهم نماذج الامتياز في الجزائر من خلال النصوص ومحاولة تقييمها وتكييفها القانوني الصحيح في محاولة تقييم التجربة الجزائرية في هذا المجال.

() :

الامتياز مصطلح قانوني وجد في المنظومة القانونية الجزائرية منذ الاستقلال، لكن هل استعمل بنفس المعنى المتعارف عليه فقها وقضاء خاصة في فرنسا.

إن عناصر الإمتياز التي توصلنا إليها سابقا³³⁰، ملخصة كما يلي :

- تكليف شخص عمومي شخصا من القانون العام أو الخاص بتنفيذ مرفق عام يهدف للمنفعة العامة تحت رقابة السلطة المانحة؛

- بمقابل مالي؛ عبارة عن إتاوات من المرتفقين مقابل الخدمة؛

- لمدة معينة؛

- تصرف مختلط يجمع بين بنود تعاقدية وأخرى تنظيمية، لكن في شكله الظاهري هو عقد؛

- هدفه بناء واستغلال وتسيير مرفق عام.

كل هذه العناصر تمكننا من تكييف التصرفات القانونية هل هي امتيازات حقيقية أم لا؟

فمثلا المرسوم 67- 167 المتعلق بمنح امتيازات المحال التجارية ذات الاستعمال أو الطابع

السياحي من طرف الدولة للبلديات، فهو عبارة عن تنازل عن المحال التجارية ذات الطابع السياحي لمدة

غير محددة من الزمن (المادة 03 من دفتر الشروط)، لم يعط تعريفا للامتياز، أطرافه أشخاص معنوية

³³⁰- تم ذكر هذه العناصر في الصفحة: 109-110 من هذه المذكرة.

إدارية (الدولة، البلدية)، فالبلدية مكلفة بضمان التسيير العادي لهذه المحلات وصيانة المنشآت، وهي المسؤولة عن الإصلاحات عند وقوع الضرر، تؤجر البلدية هذه المحلات عن طرق المزايدات (الإيجار) حيث أن المؤجر هو المسؤول الحقيقي عن التسيير والاستغلال.

ما يمكن قوله في هذا الشأن أن الامتياز كان مجرد وسيلة تأطير للعلاقات بين الدولة والجماعات المحلية،³³¹ لكن بتطبيق معايير تعريف امتياز المرفق العام فإن الامتياز الممنوح للبلديات ليس امتيازاً بمعنى الكلمة، وذلك بالنظر لمدته غير المحددة، فهو بذلك ليس تفويضاً لتسيير محدد بزمان، بل هو مفتوح وبذلك فهو يقترب أكثر إلى التنازل، كما أنه يتضمن الاستغلال والتسيير فقط ولا يتضمن الإنشاء والاستثمار، وبذلك فالمنشآت موجودة أصلاً فهو أقرب للإيجار منه إلى الامتياز، كما أن أطرافه تطرح إشكالات، شخصان عموميان إداريان (الدولة والبلدية)، والبلدية بدورها عن طريق المزايدة تقوم بتأجير هذه المرافق، وهذا ما يجعلنا نقول أن الامتياز بين الدولة والبلدية ما هو إلا تفويض اختصاص (كما هو معروف في القانون الإداري) من الدولة للجماعة المحلية (البلدية) والتي يقع في إطارها هذا المرفق، ومن هنا تصبح البلدية كمسير مباشر للمرفق تستطيع أن تؤجره للخواص عن طريق المزايدات وهذا يكون في إطار 'الإيجار'.

وما يمكن قوله كذلك أن هذا الامتياز ليس عقداً أصلاً بل هو تصرف أحادي الجانب من الدولة، تمنح من خلاله مرفقاً عاماً للبلدية، فحسب المادة 04 من دفتر الشروط فإن الامتياز يمنح بموجب قرار من عامل العمالة.

وخلاصة يمكن القول أن هذا الامتياز كما يقول الأستاذ أحمد محيو هو مجرد تأطير لعلاقة قانونية بين الدولة والجماعات المحلية وليس طريقة لتسيير المرفق العام، يفتقد للطبيعة العقدية، وما هو إلا مجرد قرار أحادي الجانب يقترب إلى تفويض الاختصاص بين جماعتين إداريتين عموميتين.

وكما أن تحليلنا للنصوص المتعلقة بمنح امتيازات المنشآت الرياضية من خلال المرسوم 68-16 المتضمن منح الدولة للبلديات بطريقة الامتياز حق استغلال بعض المنشآت الرياضية الواقعة في مناطقها، وكذا القرار الوزاري المشترك المتضمن دفتر الشروط، فهذا المرسوم يمنح للبلديات (المجلس الشعبي البلدي) استغلال المنشآت الرياضية المحلية واستعمالها (المادة 01 من دفتر الشروط)، وذلك عن طريق قرار عمالي ملحق بجدول المشتريات لمدة غير محددة (المادة 02)، وتقوم البلدية بالاستغلال والصيانة (المادة 06 من دفتر الشروط) والمحافظة على المشتريات والترميم والصيانة اللازمة للاستغلال (المادة 06)، كما تتحمل أعباء المستخدمين (المادة 07).

³³¹د/ أحمد محيو، المرجع السابق، ص: 441.

والملاحظ أنه يقترب إلى التفويض الإداري للبلديات، خاصة أنه غير محدد المدة، لكن بالنظر إلى عنصر الاستعمال والاستغلال نجد أن هذا الامتياز لا يحتوي عنصر إنشاء المرفق والقيام باستثمارات وهيكل قاعدية، فهو بذلك يقترب أكثر إلى الإيجار منه إلى الامتياز.

وكذلك غياب الطبيعة العقدية بالنظر إلى انه ذو طبيعة أحادية، منحت الدولة للبلديات من خلاله حق الاستغلال حسب الاختصاص الإقليمي لها (قرار عمالي).

ونبقى في مجال الرياضة حيث صدر المرسوم 91-419 المتعلق بالتنازل عن المنشآت الرياضية الذي يقترب لعقد الإيجار أكثر منه إلى الامتياز، فهو عبارة عن اتفاقية لصالح هيكل أو عدة هيكل لتنظيم وتنشيط المنظومة الوطنية للتربية البدنية والرياضية (المادة 02)، ويحدد المدة دفتر الشروط، والهدف منه - حسب المادة 08 من المرسوم - ضمان التسيير الجيد للمنشآت الرياضية و السهر على الأمن والصيانة، كما يمكنها الاستفادة من إعانات الدولة (المادة 07).

كما أن المنشآت الرياضية موجودة أصلا، فهذا العقد ما هو إلا عقد إيجار "afférmage". وسنطفي مثلا آخر عن الامتياز الممنوح للبلديات لاستغلال محلات العرض السينمائي (CINEMA) من خلال المرسوم 67-53 وكذا القرار الوزاري المشترك المؤرخ 17 مارس 1967 المتضمن إنشاء دفتر الشروط، يكون منح الامتياز بقرار عمالي، لمدة غير محددة، بهدف استغلال وصيانة المنشآت الموجودة.

وهي نفس الملاحظات المقدمة سابقا، فهو كذلك إيجار أكثر منه امتياز، يفتقد إلى الطبيعة العقدية، فهو عبارة عن قرار احادي الجانب يهدف لتأطير العلاقة دولة - بلدية.

وفي نفس المرحلة (الستينات) ظهرت بعض الامتيازات التي تجسد فعلا الامتياز بكل معايير كطريقة لتسيير مرفق عمومي، فمثلا القرار الصادر عن وزارة النقل في 02 فبراير 1986 المتضمن منح شركة مصفاة الجزائر امتياز التجهيز العمومي لميناء الجزائر المستقل بالمعدات والأدوات، فحسب المادة 01 "موضوع الامتياز هو الوضع والاستغلال في ميناء الجزائر، الإنشاءات والمنتجات البترولية غير المعالجة وإرسال المنتجات البترولية المكررة على ظهر المراكب"، وحددت كذلك المادة 26 مدة الامتياز بعشرين سنة تكون قابلة للتجديد.

ويقوم صاحب الامتياز حسب المادة 04 بجميع الإنشاءات 'الاستثمارات' طبقا للمشاريع الموافق عليها، وكذا أعمال الصيانة، وتنص أيضا المادة 06 أن يتحمل صاحب الامتياز جميع المصاريف المتعلقة بالتأسيس الابتدائي والتعديل والصيانة، وعند القيام بإنشاءات ضخمة يمكن أن ينال تعويض يحدد بالتراضي مع إدارة الميناء.

ويكون هذا الاستغلال بمقابل رسوم، حدد القرار قيمة الرسوم القسوى التي قبضها من طرف صاحب الامتياز لفائدة الميناء (رسم الصيانة، رسم المرور، خدمات ...).

وبالنظر لكل هذه العناصر فهذا الامتياز حقيقي يجمع كل العناصر ويجسد المعنى الحقيقي للامتياز من خلال تحصيل المقابل المالي، تحديد المدة، القيام باستثمارات جديدة، استغلال...

وفي نفس إطار الموائى جاء القرار الصادر عن وزارة النقل، قرار 06 ماي 1972 المتعلق بمنح الشركة الوطنية للمطاحن والسميد والعجين الغذائي والكسكس رخصة للتجهيز بآلات خاصة مع إلزامية تقديمها لخدمة العموم بميناء عنابة، عرّفت في المادة الأولى على أنها "رخصة"، لكنها في طيات القرار تتبين على أنها امتياز للشركة، فهي محددة المدة 15 سنة (المادة 27)، وفي حالة التجديد لا يجب أن تتجاوز المدة 10 سنوات، وحدد القرار الرسوم القصوى التي يتحصل عليها صاحب 'الرخصة'، كما أن هدف الرخصة هو تركيب واستغلال آلات مخصصة لفرز وتغليف نفاوات في ميناء عنابة (المادة 01)، كما أنه حسب المادة 05 تقوم بالمنشآت الضرورية للاستغلال والصيانة.

وبالنظر لكل هذه العناصر يمكن القول أن هذه الرخصة ما هي إلا امتياز حقيقي يجمع كافة العناصر، رغم الإطار الذي صدرت فيه.

وفي الأخير من خلال دراسة بعض النصوص القانونية التي تنص على "الامتياز" والتي وان كان يقترب أحيانا للامتياز بمفهومه القانوني ويبتعد أحيانا ليقارب الإيجار، أو في حالات أخرى لا يتعدى وسيلة لتأطير العلاقات القانونية بين الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، وبذلك لا تتعدى أحيانا تفويض الاختصاص بمنح اختصاصات واستغلال مرافق عامة كالسينما والمحلات ذات الطابع السياحي للبلدية كجماعة إقليمية يقع في منطقتها هذا المرفق، فهو لا يحمل في طياته الفكرة الأساسية للامتياز كوسيلة للفعالية في ظل تفويضها لإدارات عمومية تفتقد لمعطيات التسيير الفعال.

ويرجع هذا أساسا إلى عدم التحكم في النظام القانوني والحياة القانونية في الجزائر، بسبب حداثة الاستقلال فحاولت استعمال الامتياز كوسيلة لتأطير العلاقات.

وكذلك طبيعة النظام الاشتراكي يفرض الاعتماد على القطاع العام ولذلك منحت هذه الامتيازات للمؤسسات العمومية والهيئات المحلية.

عدم التحكم الدقيق في اللغة القانونية ومضامينها فاستعمال تارة الامتياز، الرخصة، التنازل... الخ، وفي الكثير من الأحيان الابتعاد عن المعنى الحقيقي للامتياز.

وكذلك يمكن القول أنه بعد الاستقلال لا يوجد قطاع خاص قادر على تحمل أعباء تسيير مرفق عام أي غياب برجوازية قادرة على القيادة وكذا عدم هيكلية قطاع خاص يستطيع تحمل هذه المسؤولية، بالإضافة إلى تهميش هذا القطاع بسبب طبيعة النظام الذي لم يكن ملائما لنضوج هذا القطاع.

ما يمكن قوله أخيرا في هذا المطلب أن الدولة الجزائرية كانت بعد الاستقلال تقدر القطاع العام وتفضل التسيير المباشر أو عن طريق مؤسساتها العمومية، وفي بعض الأحيان تلجأ إلى الامتياز الذي لا

تستعمله كوسيلة تسيير ليبرالية، بل كمجرد أداة لتأطير العلاقات واحتكر فيه القطاع العام الامتيازات الممنوحة.

:

يرى الأستاذ رحال أن القانون 88-01 المتعلق بالمؤسسات العمومية الاقتصادية، قد قرر رسمياً إعادة الاعتبار وإحياء الطرق القديمة لتسيير المرفق العام (الامتياز).³³² في حين يرى الأستاذ بن ناجي أن قانون المياه لسنة 83 هو بداية إحياء الامتياز، كما يعتبر المجال المفضل لتطبيق الامتياز من خلال النصوص التنظيمية اللاحقة.³³³ ولكن الملاحظ هو عودة عقود الامتياز كوسيلة لتسيير المرفق العام خلال الثمانينات، أساساً من خلال قانون المياه وجسده العديد من المراسيم ودقاتر الشروط في إطار هذا المجال، كما اتسعت رقعة الامتياز واللجوء إليه كوسيلة مفضلة لتسيير المرفق العمومي ابتداء من سنة 1989 وانتهاج الجزائر لنظام ليبرالي يعتبر الامتياز كوسيلة مفضلة وليبرالية لتسيير المرفق العام، وذلك من خلال اتساع مجال الامتياز من جهة والأطراف حيث اتسع للقطاع الخاص من جهة أخرى، فمثلاً قانون المياه لسنة 83 وتعديله سنة 1996 فتح المجال للخواص للاستفادة من امتيازات، كما أن المجال بدأ يتسع شيئاً فشيئاً، دون أن تتخلى الدولة عن الطرق الكلاسيكية لتسيير المرفق العمومي مباشرة أو عن طريق مؤسسة عمومية. سنحاول تحليل بعض النصوص لتبيان المرحلة الجديدة التي دخلتها الجزائر، وتفضيل الامتياز كحل للوصول للفعالية.

عرّف قانون المياه 83-17 الامتياز بأنه عقد من عقود القانون العام تكلف الإدارة شخصا اعتبارياً من القانون العام بضمان أداء خدمات للصالح العام (شرط أن يكون شخصاً معنوياً عاماً)، فعرف على أساس أنه "عقد" له طرفان: الدولة وصاحب الامتياز (المادة 21)، كما عرف على أنه مؤقت (مدة محددة) فهو ليس تنازلاً كلياً، موضوعه أداء خدمات الصالح العام واستعمال الملكية العامة للمياه. يتلاءم هذا النص مع الإطار الإيديولوجي الذي جاء فيه (الاشتراكية)، خاصة وأن الامتياز حسب هذا القانون موجه فقط للأشخاص المعنوية العامة.

ليأتي نص الأمر 96-13 الذي يعدل ويتم القانون 83-17 الذي يؤكد على اختيار الامتياز كطريقة مفضلة لتسيير مرفق المياه وتوسيع المجال ليشمل أشخاص القانون الخاص، لكن أبدى بعض التخوف من خلال اشتراط المؤهلات الضرورية في أشخاص القانون الخاص، كما أكد على خصائص الامتياز من خلال أنه أعطى إمكانية إنجاز هياكل أساسية للري قصد استغلالها من طرف صاحب

³³² - B.Rahal, op.cit, p : 01.

³³³ - sous la direction de Cherif BENNADJI, op-cit, p : 05.

الامتياز (المادة 04)، وبهذا أكد هذا القانون على الامتياز بكل عناصره أي إقامة استثمارات ليميزه عن الإيجار التي لم تفرق القوانين الجزائرية فيما بينهما، وبهذا فإنه يتناسب مع التحولات الجديدة والإطار الإيديولوجي للجزائر وبذلك أصبح وسيلة لبيرالية لتسيير المرفق العام.

وفي هذا الإطار "المياه" جاءت نصوص تنظيمية تؤكد أن الامتياز هو الوسيلة المفضلة لتسيير مرفق المياه.

فمثلا المرسوم 85-260 الذي يتضمن دفتر الشروط النموذجي لمنح امتيازات في تسيير تجهيزات الري في المساحات المسقية واستغلالها وصيانتها: المقابل المالي مذكور في المادة 27 منه: أجر صاحب الامتياز عائد مبيعات الماء حسب نظام التسعيرة الذي تحدده السلطة المانحة للامتياز وكذا المساعدات والتعويضات (فرق الاستغلال)، هدف الامتياز هو تسيير واستغلال وصيانة تجهيزات الري وكذا الإصلاح وتجديد المرفق (المادتان 23 و 24)، أما الاستثمارات فتتحملها السلطة مانحة الامتياز (المادة 24 / 04)، ومنه يمكن القول أن هذا العقد يقترب للإيجار ويجسده، والذي يعتبر هو الآخر وسيلة لتسيير المرافق العمومية.

وجاء المرسوم التنفيذي 94-41 (29 يناير 94) المتضمن تعريف مياه الحمامات المعدنية وتنظيم حمايتها واستعمالها واستغلالها، قد يكون صاحب الامتياز شخصا خاصا أو عاما، ويكون العقد محل قرار بين الوزير المكلف بالري والمكلف بالصحة، وحسب المادة 23 يكون لمدة معينة، وحسب نفس المادة تعرفه بأنه "عقد إداري" وتنص أن هذا الاستغلال يكون مقابل أجر (المادة 23)، ويتضمن الامتياز استعمال واستغلال مياه الحمامات والقيام بكافة الأشغال الضرورية لاستغلال المياه المعدنية (المادة 32)، وبهذا يمكن القول أنه يجسد فعلا عقد الامتياز بكل شروطه و عناصره.

ليأتي القانون 12/05 المتعلق بالمياه ، ليكرس الامتياز بحيز أكبر، و تخصيص أكثر و حتى بمواد أكثر، حيث تنص المادة 71 على أن الإمتياز هو طريقة لإستعمال الموارد المائية.

و يعرف الإمتياز و يجعله وسيلة لإستعمال الموارد المائية التابعة للأملاك العمومية الطبيعية للمياه، و هو عقد من عقود القانون العام، مع شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص هدفه تسيير الموارد المائية و إستغلالها، وفق دفتر الشروط و القانون 05-12، و يحدد هذا القانون المجالات التي يمكن اللجوء فيها للإمتياز و بعض الشروط الخاصة بكل نوع من النشاطات، و يفصل في بعض النشاطات مثل الإمتياز الخاص بتسيير خدمات المياه و التطهير، الذي يمنح لأشخاص معنوية خاضعة للقانون العام وفق دفتر الشروط و نظام خدمة يصادق عليه عن طريق التنظيم، و يكلف صاحب الإمتياز بإستغلال المنشآت و الهياكل التابعة للأملاك العمومية الإصطناعية للماء و صيانتها و تجديدها و

إعادة تأهيلها و تطويرها، و يتحصل على مقابل الخدمة وفق نظام التسعير المحدد، و يمكن القول أنه يجسد فعلا عقد الامتياز بكل شروطه و عناصره.

و قد جاء المرسوم التنفيذي 53/08 المؤرخ في 09 فيفري 2008، المتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالإمتياز الخدمة العمومية للتطهير و نظام الخدمة المتعلق به، وكذا المرسوم التنفيذي 54/08 المؤرخ في 09 فيفري 2008، المتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالإمتياز الخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب و نظام الخدمة المتعلق به، تطبيقا للمادة 101 من القانون 12/05 المتعلق بالمياه.

والمرسوم التنفيذي 94-320 المتعلق بالمناطق الحرة، تنص المادة 04 "يمنح استغلال المنطقة الحرة وتسييرها شخصا معنويا عموميا أو خاصا"، وهو عبارة عن اتفاقية 'عقد'، ولمدة 40 سنة قابلة للتجديد، ويتضمن الاستغلال والتسيير، تهيئة المنطقة الحرة (أشغال التهيئة، بناء مباني، استغلال...) (المادة 05 من دفتر الشروط). والجديد في المرسوم هو أنه جاء كوسيلة للشفافية من خلال عرض طرق اختيار صاحب الامتياز وهذا ما نصت عليه المادة 05: "يختار عن طريق المزايمة وطنية أو دولية، مفتوحة أو محدودة أو عن طريق التراضي" لأول مرة هناك تأطير لكيفية الاختيار (وهذا تماشيا مع القانون 93-122 في فرنسا)، ويجسد هذا العقد "عقد امتياز" بكافة المعايير والعناصر.

وسنطعي مثلا آخر وهو المرسوم التنفيذي 96-308 المؤرخ في 18 سبتمبر 1996 المتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة، والمادة 02 منه تنص على إمكانية منح الامتياز لأشخاص القانون العام أو الخاص، أما عن المدة فهي محددة حسب المقاطع، كما يحصل رسم المرور لصاحب الامتياز مقابل الخدمة المؤداة (المادة 05 من الاتفاقية النموذجية)، وهدف الامتياز هو إنشاء الطرق السريعة ولواحقها وتسييرها واستغلالها وصيانتها وتجهيتها وتوسيعها (المادة 01)- لكن يشترط أن يكون هناك بديل عن الطريق السريع- وهذا يكون على حساب ومسؤولية صاحب الامتياز، ويمكن القول أنه هو العقد النموذجي للامتياز، ويجسد فعلا التوجه الجديد للجزائر.

كما أن الجزائر بعد 1990 فتحت المجال في عدة مجالات للامتياز وأصبحت الطريقة الأحسن لتسيير المرافق العامة خاصة منها الاقتصادية التي ترجو الدولة من خلاله الحصول على المردودية، لتزداد كل يوم النصوص التي تنص على اللامتيازات، مثلا الأمر 06-11 (30 أوت 2006) الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة لأملك الدولة لإنجاز مشاريع استثمارية (ذكر الطرق الأساسية للمنح المزايمة، التراضي)، المدة أداها 20 سنة، لكن التساؤل ما هو المرفق العمومي هنا؟ الذي سيوفره ويسيره صاحب الامتياز.

ما يمكن قوله أن التحولات الجديدة أثرت على هيكل وطريقة تسيير المرافق العمومية من خلال تفضيل طريقة الامتياز كأساس لتسيير المرفق العام، بحثا عن المردودية، و اتسع الامتياز ليشمل أشخاص القانون الخاص (كما نصت عليه النصوص القانونية الخاصة بالامتياز) ليطمح بذلك خاصة في يد الخواص الذين اخذوا مكانهم في الإطار الإيديولوجي الجديد للجزائر (خاصة في إطار الخوصصة التي لم تثبت فعاليتها) لذلك لجأت لطريقة " **خوصصة التسيير** " عن طريق الامتيازات وكذلك بهدف تحسين نوعية الخدمة العمومية والفعالية وكذلك كوسيلة تنماشى أكثر مع النهج الجديد، خاصة وأن المؤسسات الدولية أصبحت تشترط خوصصة التسيير لتقديم المساعدات، وفي كل هذا استعملت الجزائر هذه الطريقة 'الامتياز' لتعبر عن إيديولوجيتها الجديدة، خاصة بعد 1994 من خلال عدة نصوص قانونية خاصة في عالم أصبح اليوم يعرف تطورات جديدة للمرفق العام من خلال ظهور **عقود البوت "BOT"** التي تعتبر أحدث صورة للامتياز خاصة وأنها تعدت حدود الدول لتصبح عقودا دولية تقوم بها شركات متعددة الجنسيات، هدفها إنشاء هياكل قاعدية ضخمة تستهدف الخدمة العمومية والمردودية الاقتصادية العالية في ظل تناقض المصالح.

:

سواء في الجزائر أو في فرنسا، يعتبر تفويض المرفق العام مجسدا أكثر على المستوى المحلي، خاصة في ظل عجز الجماعات المحلية عن تحمل أعباء المرافق العامة. ويمكن دراسة الامتياز من خلال قوانين البلدية والولاية والذي لم يكن سوى طريقة استثنائية في حالة عجز التسيير المباشر خاصة في تلك المرافق الاقتصادية (التجارية والصناعية)، والتي يعجز التسيير المباشر عن السيطرة عليها وتسييرها المعقد الذي يتطلب الفعالية والنجاعة. ويمكن أن نقسم معالجة امتياز المرافق العامة على المستوى المحلي في مرحلتين أساسيتين، هما: مرحلة ما قبل 1994 وما بعدها وهو تاريخ صدور تعليمة من وزير الداخلية والجماعات المحلية المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها.

" 1994 "

:

إن تسيير المرافق العمومية المحلية ومنذ 1967 تنوع من تسيير مباشر إلى تسيير عن طريق المؤسسات العمومية إلى الامتياز، لكنه بهذا الترتيب يعتبر الامتياز كطريقة استثنائية لتسيير المرفق وهذا بسبب النظام السائد آنذاك والإيديولوجية الاشتراكية التي تحبذ التسيير المباشر وتستبعد الامتياز، وهذا ما أكد عليه **قانون البلدية 90-08 وقانون الولاية 90-09**، فرغم المرحلة التي صدر فيها النصان (بعد

التحول الجذري للإيديولوجية الجزائرية) إلا أن هناك تأكيد على استثنائية واحتياطية الامتياز كوسيلة لتسيير المرفق العام المحلي.

فشرط اللجوء للامتياز هو عدم نجاح التسيير المباشر للمرافق العمومية المحلية، وكذا عدم حدوث ضرر بسبب الامتياز، فهو مقيد واحتياطي.

لكن كما يقول الأستاذ بن ناجي أن رغم الامتياز يبقى استثنائيا إلا أنه عرف نوعا من المرونة بحيث أنه استقل بفرع خاص به في كل من قانون البلدية والولاية، وذلك تحت عنوان "الطرق الأخرى للتسيير"، كما أنه في قانون 67 كانت الاتفاقية النموذجية لعقد الامتياز يصادق عليها عن طريق مرسوم أو قرار وزير الداخلية وفي حالات استثنائية يفوض الاختصاص، وفي 1990 أكثر مرونة، الاتفاقيات يصادق عليها الوالي.³³⁴

ومن هنا فالامتياز كان مشروطا واحتياطيا في قوانين البلدية والولاية لتأتي تعليمة من وزير الداخلية لتقلب كل الأمور وتجعل من الامتياز والتأجير الطريقة المفضلة لتسيير المرفق العام المحلي.

1994.

:

تعتبر سنة 1994 سنة مهمة في إعادة الاعتبار للامتياز من خلال عدة نصوص قانونية أعطت الأفضلية والأولية للامتياز ومثلا المرسوم التنفيذي 94- 41 المتعلق بتعريف الحمامات المعدنية وتنظيم حمايتها واستعمالها واستغلالها، المرسوم التنفيذي 94- 320 المتعلق بالمناطق الحرة، المرسوم التنفيذي 94- 322 المتضمن منح أراضي الأملاك الوطنية الواقعة في مناطق خاصة في إطار ترقية الاستثمار.

ومع السياق العام الذي تعرفه الجزائر، ولجؤها إلى الامتياز كوسيلة لتسيير المرافق العمومية كان يجب أن تواكبها الإدارة المحلية بإصدار نص يعطي الأولوية لهذه الطريقة، وفي خضم التحولات الجديدة والسريعة جاءت هذه المواكبة عن طريق التعليمة رقم 94- 3 / 842 الصادرة عن وزير الداخلية والتي جاءت في الأصل لتنفيذ تعليمة رئيس الحكومة رقم 20 الصادرة بتاريخ 07 / 07 / 1994، وهذا تحت عنوان 'امتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها' والموجهة للسادة الولاية بالاتصال مع السادة رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية.

و السؤال المطروح هو لماذا تنظم مثل هذه المواضيع بمجرد تعليمة والتي لا تتعدى أن تكون عملا داخليا للإدارة؟

³³⁴ - sous la direction de Cherif BENNADJI, op-cit, p : 27.

لكن الملاحظ أهمية ومحتوى التعليم الوزارية التي وضعت نظاما قانونيا كاملا للامتياز والإيجار، لم ينظمه أي قانون من قبل، وهي عدلت قانون البلدية والولاية حين أعطت الامتياز أفضلية وأولوية بالنسبة للطرق الأخرى للتسيير، فالتعليمه جاءت بأولويات جديدة.

وهذه التعليمه حددت وبدقة النظام القانوني للامتياز والإيجار بجميع جوانبه، التعريف، الإجراءات، الوثائق، الشروط، حقوق وواجبات الأطراف، والمنازعات.

فقد عرفت التعليمه الامتياز بأنه عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فردا أو شركة خاصة بإدارة مرفق عام واستغلاله لمدة معينة من الزمن، بواسطة عمال وأموال يقدمها صاحب حق الامتياز 'الملتزم' على مسؤوليته، مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته، وهذا في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق.³³⁵

- بالنسبة لأطراف الامتياز: السلطة الإدارية المحلية من جهة والفرد أو الشركة الخاصة من جهة أخرى، حيث أن هذا هو النص الوحيد الذي جعل صاحب الامتياز شخصا خاصا فقط؛ فهو يعطي الأولوية للقطاع الخاص، وهذا تجنباً للنقائص التي يعرفها القطاع العام وبحثاً عن الفعالية المفترضة في القطاع الخاص.

- وهدف الامتياز: هو تسيير مرفق عام محلي بغض النظر عن طبيعة المرفق إن كانت اقتصادية أو إدارية.

وظهر هذا من خلال التعليمه التي حددت بعض المرافق القابلة أن تكون موضوع امتياز فهي مرافق إدارية: المصالح الجنائزية، مساعدة الأشخاص المعاقين والمعوزين، حفظ الصحة... الخ.

- حددت مدة الامتياز والإيجار.

- الجديد كذلك في التعليمه هو تحديد الإجراءات الواجبة لاختيار الملتزم والتي كانت ضمن السلطة التقديرية للإدارة المانحة، لكن التعليمه حددتها وهي طريقة المزايدة، وهذا لإضفاء نوع من الشفافية والمنافسة المشروعة عن كيفية منح الامتياز والإيجار.

وما يمكن قوله أخيراً هو أن الجزائر اختارت في خضم التحولات طريقة جديدة قديمة لتسيير مرافقها العامة تتماشى مع النظام الليبرالي وتهدف لخصوصة التسيير وضمان خدمة عمومية راقية، وواكبت ذلك على المستوى المحلي والذي وبدون شك هو مكمل من خلال إصدار تعليمه تعتبر درسا فقهيا كاملا عن معنى الامتياز ونظامه القانوني، والذي يعتبر المجال الخصب لامتياز المرفق العام كما هو في فرنسا.

³³⁵ - التعليمه 94. 03/ 842 ، المتعلقة بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية، المؤرخة في 07 ديسمبر 1994، الصادرة عن وزير الداخلية، ص:03.

:

الامتياز كمحور لتفويض المرفق العام في الجزائر، وحتى في فرنسا، هو اختيار إيديولوجي يتماشى مع النظام الليبرالي، يسمح بخصوصية تسيير واستغلال المرافق العامة من طرف الخواص بأكثر فعالية.

:

إن اختيار الامتياز كوسيلة لتسيير المرفق العام، يكون محاولة للتقليل من أعباء الدولة المالية (الضغط على الميزانية)، حيث يتحمل صاحب الامتياز إنشاء واستغلال المرفق العام، خاصة بالنظر لما تتحمله الدولة من مصاريف جراء التسيير المباشر للمرافق؛ خاصة منها الاقتصادية والاجتماعية. لكن الملاحظ في الجزائر وفي أغلب الأحيان غياب المفهوم الحقيقي للامتياز واقتصره على الاستغلال والتسيير فقط، أي مجرد إيجار يتحمل من خلاله صاحب الامتياز فقط أعباء التسيير، وهذا بالنظر لتخوف القطاع الخاص من دخول مغامرة الاستثمار في المجال العمومي بسبب المخاطرة الكبيرة، خاصة بالنظر لعدم مردودية المرافق العامة (الإدارية منها على الخصوص).

كما أن للامتياز دور في إدخال تقنيات المعلوماتية والتكنولوجيا للقطاع العام وتزويده بالوسائل اللازمة لسيره، من تقنيات مانجماتية حول التسيير الفعال ذي المردودية العالية، وفي نفس الوقت تحسين نوعية الخدمة العمومية كما وكيفا وجعلها تتناسب مع المتطلبات الكبيرة والمتزايدة للمواطنين في ظل عالم يعرف كل يوم تطورا جديدا ونموا للوعي المدني.

و يمتاز الامتياز بتحرره من قيود الإدارة وتعقيدها وما يتبع ذلك من بطء شديد في تلبية الخدمة العمومية ونوعيتها.³³⁶

و تجعل طريقة الامتياز المرفق العام بمنأى عن السياسة، فلو استغلت الإدارة بنفسها المرفق لاضطرت تحت تأثير الاعتبارات الانتخابية إلى صرف الكثير من الأموال، مما يسبب لها في النهاية خسارة كبيرة، كما أنها قد توظف عددا كبيرا ليست في حاجة إليهم مما يرهق ميزانية المرفق.³³⁷

يمكن أن يكون الامتياز موردا لميزانية الدولة عوض العكس؛ كمنح امتيازات بمقابل إتوات يدفعها صاحب الامتياز للدولة، خاصة عند الإيجار.

³³⁶ - د/ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص: 116.

³³⁷ - نفس المرجع، ص: 116.

عدم استطاعة الدولة السيطرة على كل المرافق العامة المتزايدة دوما جعلها تضطر لمنح امتيازات للسيطرة عليها، مثل الطرق السريعة، الموانئ... الخ، وخاصة في إطار العجز التسييري للقطاع العمومي والضرورة التي فرضتها المؤسسات الدولية والإصلاحات لتقديم المساعدات، وهذا بتحرير نشاطات القطاع العام والتخلي عنها ولو جزئيا " خصوصة التسيير" من خلال تفويض المرافق العامة.

في الجزائر التي تفتقد لهياكل قاعدية ضخمة ومنشآت عمومية ضخمة وتأخرها لمدة عشرينات كاملة، ولد ضرورة اللجوء إلى الامتياز عوض الإيجار لبناء قاعدة ضخمة وهيكل مرافق عامة خاصة منها الضرورية والذي لا يمكن أن تتحمله الدولة بكل أعبائه، لذلك جسدت الدولة الامتياز في العديد من نصوصها، مثلا الموانئ وكذا الطرق السريعة، لكن تخوف القطاع الخاص حال دون وجود امتيازات في أرض الواقع.

فمثلا الطرق السريعة، النص المنظم يقترب أكثر إلى عقود البوت التي تعتبر احدث نموذج للامتياز، وكما يقول محمد الصالح منتوري رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي : " كان عقد البوت حلا للتنمية وتطويرا لقطاع النقل، وقد تبين أن مشروع الطريق السريع شرق - غرب الاستراتيجي يمكن أن يظل لسنوات ينتظر دون أن يجد مهتما خاصة في الأماكن المعزولة، والأمر ينطبق على مشروع بناء مطار الجزائر وميترو الجزائر وتحديث الطرق السريعة... الخ".³³⁸

لذلك خلقت الدولة الوكالة الوطنية للطرق السريعة لانجاز الطريق السريع شرق - غرب من خلال صفقات عمومية عن طريق مقاطع من خلال: صفقات دراسة، أشغال، رقابة... الخ، تكلف كل صفقة مليارات الدنانير الجزائرية ويبرز هنا ضخامة ما تنفق الجزائر في هذا الإطار، رغم وجود النص الذي يعطي إمكانية منح الامتياز، فلماذا هذا التخوف من السلطات العمومية في تحرير الطريق السريع، حتى ولو كان ذلك لصالح شركات أجنبية في هذا المجال.

وبسبب هذا التخوف لجأت السلطات إلى التمويل من الخزينة العمومية، فأتمت انجاز مطار العاصمة بتمويل الدولة.³³⁹

وبالرغم من مزايا الامتياز وتفويض المرفق فقد انصرفت عنه العديد من الدول بسبب أن صاحب الامتياز هو شخص يسعى للربح، وهو في سعيه إلى الربح سيلجأ إلى مختلف الوسائل، وذلك برفع قوائم الأسعار وخفض نوعية الخدمة التي يؤديها فرغم سلطات الإدارة في تحديد الأسعار فإن أهمية الشركات وضخامتها ونفوذها تكون مؤثرة على الإدارة.³⁴⁰

³³⁸ - الاستجواب الذي أدلى به محمد الصالح منتوري، رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي، جريدة الخبر، 15 ديسمبر 2002.

³³⁹ - انظر بيان عن اجتماع مجلس الوزراء ليوم الثلاثاء 24 /02 /2002، النقطة السابعة جريدة E. W du 25 déc 2002.

³⁴⁰ - د/ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص: 117.

وإذا كانت شركات أجنبية يصعب رقابتها ويمكن أن تؤدي إلى تدخلات أجنبية في الدولة، ويزيد من خطورة الوضع أنها تسير مرفقا عاما وتمتع بسلطات واسعة ولمدة طويلة ، وهذا يؤثر على سيادة الدولة.³⁴¹

وما يمكن قوله هو أن الامتياز طريقة ليبرالية لتسيير المرفق العام، لذلك لم يزدهر في الجزائر خلال الفترة الاشتراكية، لينتفش عند تغيير الإيديولوجية، لكن تبقى محض نصوص قانونية لم ينجح تطبيقها في عدة مجالات بالنظر للخوف الكبير من هذه الطريقة والذهنية الجزائرية حول المنفعة العامة والخدمة العمومية.

والتخوف ليس فقط من المرتفقين بل يتعداه إلى عمال الإدارة الذين يخشون ارتفاع الأسعار، رغم أن الإدارة هي المحددة لهذه الأسعار وبهذا استمرار الذهنية الاشتراكية في ظل منظومة قانونية ليبرالية مما أدى إلى تصادم منع تحقيق امتيازات أساسية.

و بصدور التعليمات الوزارية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية قامت البلديات والولايات بمحاولة تطبيق التفويض وتجسيده، حيث قامت بإعلانات في الجرائد الوطنية ولكن دون أن تتلقى أية عروض، وقامت بإعادة الإعلان للمرة الثانية والثالثة دون جدوى.

وحسب تصريح رئيس دائرة المعذر (ولاية باتنة) فإن التفويض مجسد فعليا في ولاية المسيلة من طرف مؤسسة مصغرة قامت بانشائها الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب التي يقدر راس مالها ب 2.785.394 دينار جزائري وتنشط في كل من ولاية المسيلة وبرج بوعريريج والتي انطلقت في الاستغلال مند 19 مارس 2000 ويتمثل نشاطها فيما يلي :

- جمع النفايات ؛

- صيانة خزانات المياه ؛

- صيانة شبكة توزيع المياه.

لكن في ولاية باتنة لم تنجح التجربة إلا فيما يخص تسيير الحديقة العمومية بلزمة من طرف المؤسسة الوطنية لتسيير الحدائق ولقيت نجاحا معتبرا، ولكن الحديقة لا تفتح للمرتفقين إلا يومي الأربعاء والخميس طيلة السنة، بالرغم من أن ولاية باتنة تعاني من نقص مرافق التسلية (المساحات الخضراء) وحسب تصريح السيد نائب رئيس المجلس الشعبي البلدي فإن الجماعات المحلية مرتاحة جدا لأن الحديقة تلقى عناية كافية وهي مهياة جيدا رغم أنها لا تدر مدخولا للجماعات المحلية ولا تستوفي إشباع حاجات المواطنين، ولكن المهم أن البلديات أنقصت من التكاليف³⁴².

³⁴¹ - نفس المرجع ، ص: 117.

³⁴² - برباش حورية، تفويض المرفق العام المحلي " حالة ولاية باتنة"، مذكرة نهاية الدراسة، المدرسة الوطنية للإدارة، 2004/2003، ص: 15.

كما شهدت ولاية باتنة تجربة فيما يخص الإنارة العمومية حيث تم عقد امتياز مع مؤسسة خاصة ولكن العقد لم يستمر لأكثر من سنة واحدة لأن تكاليف هذا المرفق كانت مرتفعة جدا على ما كان متوقعا، لذا تم فسخ العقد واسترداد المرفق من طرف الجماعات المحلية³⁴³.

في الآونة الأخيرة حاولت الجزائر منح امتيازات متعلقة بميناء **جيجل** قبل نهاية سنة 2007 حسب ما تتداوله الصحافة، وهذا بعد فتح الخط البحري بين ميناء جبل علي بالإمارات العربية المتحدة مع ميناء جن جن بجيجل، وهذا بعد ركود هذا الميناء لمدة 20 سنة بالرغم من أنه أكبر الموانئ الإفريقية القادرة على شحن وتفريغ البضائع واستقبال البواخر ذات الحجم الكبير.

حيث كشف السيد عثمان محمد الرئيس المدير العام لميناء جن جن بأن المفاوضات الجارية بين مجمع موانئ دبي العالمي والسلطات العمومية الجزائرية بخصوص تسيير الإماراتيين لنهائي الحاويات في حال الاتفاق النهائي ستحافظ المؤسسة على مناصب العمل 450 عامل مع إمكانية توظيف 1000 عامل جديد، ويستطيع الميناء استقبال 1,8 مليون حاوية في السنة³⁴⁴.

أما عن مؤهلات مؤسسة موانئ دبي فهي مصنفة في المرتبة الثامنة ضمن أكبر الموانئ العالمية، وبذلك إدخال كافة المواصفات والتقنيات والتجهيزات التي تتطابق مع الشروط والمقاييس العالمية، خاصة وأن الشركة تشرف على عدة موانئ بآسيا وأمريكا اللاتينية³⁴⁵.
لكن أبدت التنسيقية الوطنية لنقابات الموانئ الجزائرية تحفظات وتخوفا من هذا الامتياز، وبالمقابل أبدى السيد جمال ماجد بن ثنية نائب رئيس موانئ دبي استعداداه للالتقاء بممثلين عن النقابة لتقريب وجهات النظر.

وتهدف هذه المؤسسة إلى تسيير الحاويات وفق طرق جديدة وجعلها قاعدة اقتصادية وطريقا نحو أوروبا وأمريكا³⁴⁶ وتطويره لاستغلاله بأحسن طريقة خاصة بالنظر لموقع الجزائر.

وهو نفس الشيء بالنسبة لتسيير ميناء الجزائر حيث صرح الأستاذ ماجد بن ثنية أن: "صفحة امتياز ميناء الجزائر ستتم قبل نهاية العام الجاري بعد الوصول للصيغة النهائية للشراكة مع وزارة النقل".
فهدف هذه الامتيازات هو بلا شك تخفيف العبء المالي على كل ميناء، وبذلك على ميزانية الدولة، وإدخال تقنيات عالمية، مع تحسين نوعية الخدمة المقدمة.

إن نجاح الامتياز مرهون بتغيير الذهنيات وفتح المجالات ووضع طرق واطر للامتياز لضمان

الشفافية.

³⁴³ - نفس المرجع، ص: 17.

³⁴⁴ - جريدة الشروق، 14 أوت 2007، ص: 09.

³⁴⁵ - نفس المرجع، ص: 09.

³⁴⁶ - جريدة الخبر، 06 أوت 2007، ص: 10.

:

إن المرافق العمومية تسير في اتجاه الخصوصية و الاستثمار الخاص، سواء خصوصية كلية أو جزئية (خصوصية التسيير: الامتياز) و منها مجال الطيران المدني.

النقل الجوي ذو منفعة عامة، و هو عبارة عن مرفق عام يجب على الدولة ضمانه، وهو كذلك نشاط اقتصادي و تجاري و نظرا لأهمية و إستراتيجية النقل الجوي نظم من خلال " قانون الطيران المدني " (القانون 166/64).

القانون 166-64 فتح مجال الاستثمار الداخلي و الخارجي، لكن لم تظهر شركات خاصة تستغل النقل الجوي نظرا للمبالغ الضخمة الواجب توظيفها لاستغلال مثل هذا النشاط، لتحتكره عمليا (شركة الخطوط الجوية الجزائرية) التي أصبحت في سنة 1972 ملك للدولة، ليس هناك نص صريح يجعلها محتكرة و في سنة 1975 صدر الأمر 39-75 القانون الأساسي للمؤسسة الاشتراكية " الشركة الوطنية للنقل و العمل الجويين الخطوط الجوية الجزائرية " و الذي ينص على احتكارها لاستغلال كافة الخدمات الجوية.

و كانت تستغل شركة الخطوط الجوية الجزائرية بصفة احتكارية النقل الجوي العمومي الداخلي أما الخدمات الجوية الدولية فكذلك كانت تستغلها شركة الخطوط الجوية الى جانب شركات دولية في رحلاتها للجزائر (وفقا للاتفاقيات الدولية).

عرف قطاع النقل الجوي عدة مشاكل:

- تكلفت شركة الخطوط الجوية الجزائرية خلال سنوات عديدة وحدها بمهام النقل الجوي بسبب الوضعية الأمنية مما أثر على مردوديتها المالية (سنة 1997 شركة عمومية اقتصادية).

- عانت كذلك مؤسسة تسيير مطارات الجزائر عجزا ماليا نتيجة عدم تجديد المطارات الوطنية بتجهيزات حديثة، و عدم توسيع أرضية المحطات الجوية.

و كحل و تماشيا مع التحولات التي تعرفها الجزائر و ضرورة الانفتاح في ظل نظام لبييرالي، جاء القانون 06-98 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني، و الذي يضع حد لاحتكار شركة الخطوط الجوية الجزائرية و مؤسسة تسيير المصالح المطارية لنشاط النقل الجوي و تسيير المطارات.

و من خلال القانون هناك ثلاثة أقسام من النشاطات :

- البناء الطيران و الرقابة التقنية و صيانة الطائرات (الم 2/35) و هذا المجال تحتكره الدولة.

- المطارات و المحطات الجوية و محطات الطوافات.

-الخدمات الجوية .

تنص المادة 08 من القانون 06-98 "تقوم الدولة بانجاز المطارات و تشغيلها، و يمكن أن تكون محل امتياز يمنح أشخاص طبيعية من جنسية جزائرية أو أشخاص اعتبارية خاضعين للقانون الجزائري" ، و عدلها القانون 05/2000 المعدل و المتمم للقانون 06-98 من خلال مادته الأولى "تقوم الدولة بإنشاء المحطات الجوية و انجازها و تشغيلها و استغلالها و يمكن أن يكون انجازها و استغلالها محل امتياز يمنح لأشخاص طبيعيين من جنسية جزائرية او أشخاص اعتباريين خاضعين للقانون الجزائري "

حسب المادة "43" من القانون 06/98 يحق للأشخاص الطبيعيين و الأشخاص الاعتباريين انجاز أو استغلال محطة جوية أو مطار أو محطة طوافات مفتوحة للملاحة الجوية العمومية عن طريق الامتياز، أي المطارات المفتوحة للنقل الجوي العمومي سواء نقل المسافرين، البضائع و البريد و هذا بعد أن كانت الدولة تتولى ذلك .

و بالفعل في 2002/4/8 ، تم الاعلان عن مناقصة دولية خاصة بمنح الامتياز لتجديد و توسيع و تسيير و صيانة مطار الجزائر و استئناف أشغال المطار الجديد "هواري بو مدين" ، و الذي توقفت به الأشغال منذ 10 سنوات نظرا للمشاكل العديدة التي يعاني منها خاصة نقص تمويل المشروع، لذا قررت الدولة منح امتياز لبناء و استغلال و تسيير هذا المطار لمجموعة من المستثمرين لهم القدرة على اتمام بناء المحطة الجديدة بكل تواجها و تسيير المطار وفقا للمقاييس الدولية .

الا أن فتح أظرفة المناقصة الدولية التي تمت بتاريخ 2002/ 01/27، لم تسفر عن اختيار أي شركة من الشركات التي تقدمت بعروضها بسبب عدم استيفائها للمعايير الواردة في دفتر الشروط، هذا القرار أثر على جل المستثمرين الوطنيين و الأجانب المهتمين بهذا المشروع خاصة بعد أن قررت الحكومة انهاء مشروع بناء المطار بالجوء إلى الخبرة الأجنبية الكفوة و تكفل الدولة بذلك .

في جانفي 2003 بدأت شركة صينية « CSCEC » بأشغال انجاز المحطة الجديدة للمطار و موقف للطائرات بعد أن أبرمت عقدا بالتراضي « gré a gré » مع وزارة النقل لانجاز المشروع بتمويل من الخزينة العمومية و تعهدت باتمام المشروع في مدة لا تتجاوز 24 شهرا .

تكفل الدولة ببناء مطار " هواري بومدين " الدولي يجعل مؤسسة تسيير المصالح المطارية تبقى المسيرة لهذا المطار و باقي المطارات الوطنية خاصة و أن المستثمرين لم يظهروا أي اهتمام باستغلال أو تجهيز باقي المطارات، و بالتالي عدم وجود أي استثمار يخص المحطات الجوية المفتوحة للملاحة الجوية العمومية ما عدا إذا ظهرت مشاريع تخص هذا النوع من المطارات مستقبلا .

تناولها الفصل السابع من القانون 98-06 و قد فتح هذا المجال للاستثمار الخاص و هذا بزيادة الطلب على استغلالها، خاصة بصدور المرسوم التنفيذي 43/2000 الذي يحدد شروط استغلال الخدمات الجوية و كفاءته، خاصة و أن عدة شركات بدأت في استغلال الخدمات الجوية و هي: **خليفة للطيران، أنتينيا للطيران ، ايكو إير الدولية، طاسيلي للطيران، اكسبريس إير، ستار للطيرانالخ.**

* كانت تتميز ساحة الخدمات الجوية بإحتكار شركة الخطوط الجوية الجزائرية للخدمات الجوية للنقل العمومي، القانون لم يمنع وجود مؤسسات تقوم بالنقل العمومي الجوي، لكن في المجال العملي هناك احتكار بالإعتراف لمؤسسة واحدة و هي شركة الخطوط الجوية الجزائرية باستغلال هذه الخدمات³⁴⁷. لكن قدم الاسطول الجوي لهذه الشركة أثر سلبي على نشاط الشركة، و رغم بداية تجديد أسطولها بعد 1999 (11 طائرة جديدة)، و هذا أثر سلبي على نوعية النشاط المقدمة للمواطنين.

* ان فتح المجال للاستغلال عن طريق الإمتياز لا يعني تخلي الدولة عن سلطتها في تسيير المرفق العام، حيث تنص المادة 6 و 7 من القانون 98-06 على أن أمن الملاحة الجوية تتولاها الدولة و هو راجع لسيادتها في مجالها الجوي، كما تخضع كل الخدمات الجوية لرقابة الدولة.

و تنص المادة 10 "يمكن أن يكون استغلال خدمة النقل الجوي العمومي أيضا محل امتياز يمنح لفائدة الأشخاص الطبيعيين من ذوي الجنسية الجزائرية و الأشخاص الاعتباريين الخاضعين للقانون الجزائري" و منه :

- يمكن استغلال خدمة النقل الجوي العمومي و ذلك عن طريق الامتياز كما هو الحال في فرنسا، و القانون 98-06 و المرسوم التنفيذي 43/00 لم يعرف الامتياز و انما تم ذكره كأسلوب للاستثمار في مجالات الخدمات الجوية للنقل العمومي.

كما نصت المادة 2/115 "يمنح الامتياز من السلطة المكلفة بالطيران المدني في الشكل التالي :

-امتياز عام لحق الامتياز

-امتياز خاص لاستغلال خط جوي معين"

إن اختيار صاحب الامتياز من قبل السلطة الإدارية المانحة للامتياز يخضع لسلطتها التقديرية، أي أن الإدارة لها حرية اختيار المتعاقد معها، فهذا الاختيار لا تحكمه مبادئ المناقصات.

³⁴⁷ - بو كموش سرور، النظام القانوني للإستثمار في مجال الطيران المدني، رسالة ماجستير حقوق فرع : قانون أعمال، بن عكنون، 2002/2001، ص: 05.

حددت مدة الامتياز ب 10 سنوات قابلة للتجديد يقدم طلب التجديد قبل سنتين من انقضاء أجل الامتياز لكن الملاحظ أنها مدة قصيرة لتحقيق الأرباح و فرض الشركة نفسها في هذا المجال .
يشترط أن يوافق مجلس الحكومة على منح الامتياز للمستثمر، و تتم الموافقة على اتفاقية الامتياز و دفتر الشروط المرافق لها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ينشران في الجريدة الرسمية .

:

1-المرسوم التنفيذي رقم 40/02، الصادر في 2002/01/14 يتضمن المصادقة على اتفاقية امتياز استغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران "الخليفة للطيران" و كذا دفتر الشروط المرافق لها.

- مدة الامتياز 10 سنوات، مقابل الامتياز تدفعه الخليفة للطيران "109.5000 د ج" .

2-المرسوم التنفيذي رقم 41/02، الصادر في 2002/01/14 يتضمن المصادقة على اتفاقية امتياز استغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران " أنتينيا للطيران " و كذا دفتر الشروط المرافق لها.

- منح الامتياز كان لمدة 10 سنوات، المقابل الذي تدفعه الشركة " 585000 دج"

3-المرسوم التنفيذي رقم 42/02 ، الصادر في 2002/01/14 يتضمن المصادقة على اتفاقية امتياز استغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران "ايكو إير الدولية" و كذا دفتر الشروط المرافق لها.

- هذا الامتياز لمدة 10 سنوات، مقابل الامتياز 435000 د ج (مدة الامتياز محددة من خلال المادة 10 من المرسوم التنفيذي 43/00 و الذي يتضمن كل من الاتفاقية النموذجية و دفتر الشروط النموذجي يمنح امتياز استغلال الخدمات الجوية للنقل العمومي).

*** قواعد استغلال الخدمات الجوية للنقل العمومي:**

- الالتزام بالمسالك الجوية و نشرها .
- برنامج الاستغلال كأساس للاستغلال.
- المصادقة على التعريفات الدولية.
- الطائرات المستعملة: (تستوفي الشروط).
- وجوب الإعلام فيما يخص: الإحصائيات المتعلقة بالأسطول الجوي، المستخدمين، الحوادث المعلوماتالخ.

- الخضوع للرقابة: (داخلية و خارجية).

-3

:

عرفت سنة 2001 ارتفاعا ملحوظا لنقل المسافرين حيث وصلت النسبة إلى 40,64 %، بالنسبة للخطوط الداخلية 32,2%، و بالنسبة للخطوط الدولية 15,6%، ففي سنة 2001 تم نقل 3.122.487 مسافر مقابل 2.737.137 سنة 2000 ، والسبب بلا شك منح الامتيازات للشركات الخاصة و سنة 2002 عرف زيادة قدرها 13.30%³⁴⁸.

يعتبر تحرير سوق النقل الجوي في الجزائر الأول من نوعه في بلدان المغرب العربي، هذا لايعني ترك النقل الجوي يخضع لقواعد السوق و المنافسة الشديدة بين شركات النقل، و إنما لطبيعة النشاط المتعلق بالمرفق العام .

إن فتح هذا القطاع للامتياز و الاستثمار الخاص، عاد بالفائدة للمواطن من حيث تحسين نوعية الخدمة، زيادة الخطوط الجوية و تنوعها، و هذا و بلا شك هو مجال خصب للربح بالنسبة للخواص.

و سنعطي بعض الإحصائيات بالنسبة لاستغلال الخدمات الجوية:³⁴⁹

* سنة 1999 : شركة الخطوط الجوية الجزائرية 61 %، و الشركات الخاصة 39 %.

* سنة 2002: شركة الخطوط الجوية الجزائرية 79,60 %، و الشركات الخاصة 20,34 % (الخطوط الدولية).

* سنة 2002 (خطوط داخلية) : شركة الخطوط الجوية الجزائرية 43,17 %، و الشركات الخاصة 56,83 %، و شركة خليفة للطيران استحوذت على 52,3% منها .

و يبقى تحرير سوق الملاحة الجوية أدى الى فعالية و مردودية لمرفق النقل الجوي، دون التخلي عن المرفق العام بكل ما يحمله من خصوصيات عن طريق القيود و الرقابة التي وضعها المشرع و هذا حفاظا على خصوصية المرفق العام و الخدمة التي يقدمها.

و يمكن القول أن الامتياز كتصرف مختلط هو محور تفويض المرفق العام في الجزائر، استعمل منذ الاستقلال من خلال عدة نصوص قانونية، لكنها كانت مجرد إطار لعلاقة قانونية، لم يزدهر بحكم طبيعة النظام، لكن بتغيير طبيعة النظام أصبح وسيلة مفضلة لتسيير المرفق العمومي، وقد تغير سواء من حيث اللجوء إليه حيث فتحت عدة مجالات لهذه الطريقة، وتوسعت من خلال الأطراف التي تستطيع أن تستفيد من الامتياز (خواص، عموميون) وهذا طبيعي، ولكن التخوف الكبير من هذا النوع من التسيير قلل من نجاحه.

³⁴⁸ - بوكموش سرور، المرجع السابق، ص: 141.

³⁴⁹ - نفس المرجع، ص: 199.

إن عدم نجاح الطرق الكلاسيكية لتسيير المرفق العام، ومن أجل تحسين الخدمة العمومية والتي هي محور المرفق العام، استحدثت طريقة حديثة لتسيير هذا المرفق وهذا للتقليل من أعباء الدولة وذلك عن طريق "تفويض المرفق العام" أو "خصوصية تسيير المرفق العام".

وقد ظهر مصطلح تفويض المرفق العام في فرنسا ليؤطر كافة تدخلات القطاع الخاص في مجال تسيير المرفق العام وتقديم خدمة عمومية والتي تتجسد أساساً في: الامتياز، الإيجار، عقد التسيير، مشاطرة الاستغلال، والامتياز يعتبر محورها وقلبها، وأطرها القانون 93-122 (loi de sapin) و وضع أن اختيار صاحب التفويض باعتماد: الشفافية، الإشهار، والمنافسة.

أما الدول الانجلوسكسونية فاستعملت عقود الـ BOT التي هي أحدث عقود الامتياز، حيث تكلف المؤسسة صاحبة الامتياز بإقامة الاستثمار (المرفق العام) واستغلاله وتقديم خدمة عمومية، فهي تقلل من عبء الدولة، وتساعد في إنشاء قاعدة ضخمة بدون أن تتحمل الدولة أعباءً إضافية، ونجحت هذه الطريقة في عدة دول.

أما عن الجزائر فلا يوجد مصطلح تفويض المرفق العام، ويختصر في عقود الامتياز وبعض النصوص القليلة التي تنص على الإيجار كوسيلة لتسيير المرفق العام، ومنه فمحور تفويض المرفق في الجزائر هو عقد الامتياز الذي من خلاله يكلف شخص معنوي أو طبيعي خاص أو عام باستغلال وتسيير مرفق عام، بمقابل مالي عبارة عن إتاوات يدفعها المرتفقون.

أما عن طبيعة الامتياز هل هو عقد أم عمل تنظيمي؟ فإن النظرية الأرجح هي أنه تصرف مختلط يحتوي أحكاماً تعاقدية وأخرى تنظيمية، لكن بدراسة عقود الامتياز نجد طغيان الأحكام التنظيمية وسيطرة الإدارة على الامتياز، ويبقى العقد مجرد إطار لعمل تنظيمي تقوم به الدولة لتسيير مرافقها العامة.

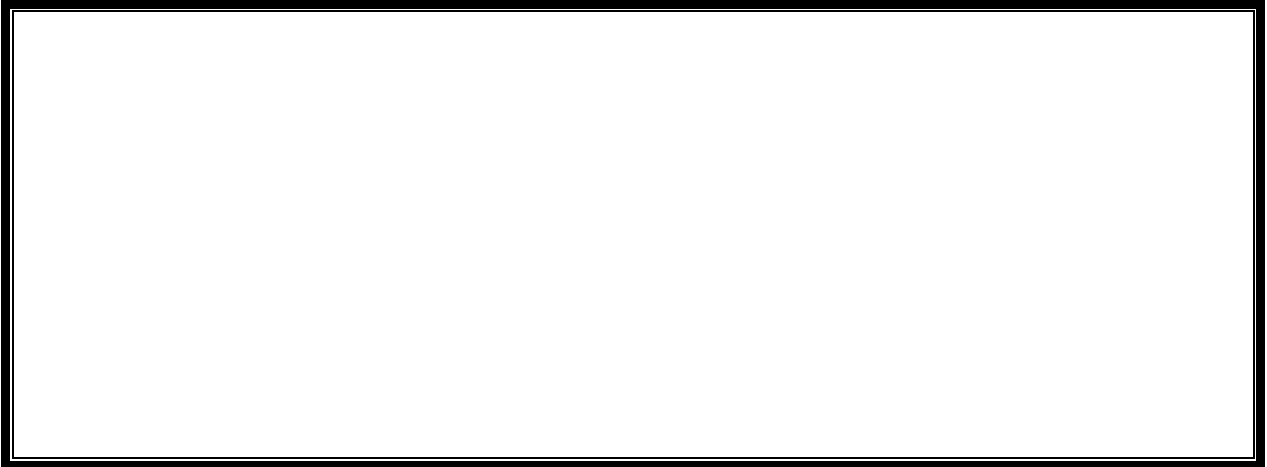
و تظهر سيطرة الدولة من خلال سلطاتها وهذا بسبب طبيعة الخدمة العمومية، فتحاول الإبقاء على الطبيعة الخاصة للخدمة العمومية التي يجب أن تضمنها الدولة للحفاظ على السلم الاجتماعي، ومن جانب آخر فرضت التحولات الجديدة و الإيديولوجية الليبرالية إدخال مفاهيم جديدة كالمنافسة و البحث عن المردودية المالية فحررت بذلك المرفق من إحتكار الجماعة العمومية و الإستعانة بالقطاع الخاص للزيادة من مردودية المرافق العامة، لكن التناقض بين المصالح (مصلحة المرفق العام هو الخدمة العمومية و مصلحة صاحب الإمتياز التي تتجسد أساساً في الربح)، فرض التوفيق بينهما من خلال المزج

بين بنود تعاقدية تضمن حقوق صاحب الإمتياز الذي يحركه الربح، وبنود تنظيمية و التي تحافظ على خصوصية الخدمة العمومية و التي تضمن إحترام المبادئ الأساسية التي تعتبر من صميم الخدمة العمومية، و التي تكلف الجماعة العمومية بضمانها، و رغم ضرورة ضمان حقوق صاحب الإمتياز إلا أن الملاحظ طغيان الجانب التنظيمي و سيطرة الإدارة الذي فرضته و بدون شك طبيعة الخدمة العمومية، و ضرورتها بالنسبة للمجتمع و عدم إمكانية التخلي عنها ، و لكن في بحث دائم عن المردودية الإقتصادية التي أصبحت من متطلبات و نتائج تغيير الإيديولوجية.

والجزائر استعملت الامتياز منذ الاستقلال لكن لم تعطه أهمية كبيرة ومعنى يناسب المصطلح القانوني بسبب طبيعة الدولة الاشتراكية، لكنها كرسته من خلال عدة نصوص قانونية بعد تغيير الإيديولوجية، وأصبح وسيلة مفضلة لتسيير المرفق العام، سعت الجزائر في عدة مجالات لجعله الوسيلة المفضلة وهي تسيير في هذا السياق في عدة مجالات مثل الموانئ (في طور المفاوضات مع مؤسسة موانئ "دبي" (جيجل - الجزائر)).

و نجح الإمتياز في عدة مجالات و أثبت فعاليته كوسيلة لتسيير المرفق العام في ظل عجز الدولة، مثل ما هو الحال في مجال الطيران المدني و الموارد المائية، و بعض المرافق على المستوى المحلي، في حين لم يجد شركات تستطيع تحمل عبء إمتيازات ضخمة مثل : إنجاز المطارات، الطرق السريعة.... إلخ، مما إضطر الدولة لتحمل أعباء إنجازها و تسييرها.

و يبقى الامتياز الحل الوحيد في ظل عجز الدولة عن تسيير كل المرافق خاصة المحلية منها، و عجز القطاع العمومي ماديا، بشريا، و تسييريا.



يقدم المرفق العام خدمة عمومية، لها خصوصيتها وأهدافها وتتعلق بالحياة الجماعية لأفراد المجتمع، وتهدف مباشرة إلى تلبية حاجياته، وبما أن هذه الحاجيات تزداد وتتطور نوعا وكما خاصة في ظل نمو الوعي المدني فيجب أن يواكبها تطور المرفق العام، خاصة في طرق تسييره والتي تسير وتتماشى مع نوعية النظام وإيديولوجيته.

إن التسيير الكلاسيكي في الجزائر أو في الدول الأخرى هو تسيير مباشر عن طريق الدولة والهيئات المحلية، وهو أقدم الطرق على الإطلاق، تسيير من خلالها مباشرة المرافق تحت مسؤوليتها، لكن تطور دورها أدى إلى إحداث طرق جديدة تبقي الدولة من خلالها المرافق العامة في يدها، لكن مع إعطائها نوعا من الاستقلالية والتخصص وذلك عن طريق المؤسسات العمومية والتي حققت نجاحا فعلا، لكن ارتباطها بالتسيير العمومي وما يعرفه من نقائص من حيث: نوعية التسيير، الموارد البشرية، التنظيم... الخ، أدى إلى الجزم بضرورة إصلاح إداري شامل يسيطر على نقائص القطاع ويحاول تسويتها للوصول إلى التسيير الفعال، سواء التسيير المباشر أو عن طريق المؤسسة العمومية في إطار التخصص خاصة تلك النشاطات التجارية والصناعية ومحاولة جلب موارد جديدة تنقص تبعيتها (إعانات الدولة).

لكن رغم الإصلاحات الإدارية للمرافق العمومية إلا أن هذا لا يكفي لمواكبة التحولات الإيديولوجية الجديدة التي تقتض تغيير طرق تسيير هذه المرافق والتخلي تدريجيا عن الطرق التقليدية، مثل ما هو الحال في قطاع البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية أين أعطت الدولة حولا مزدوجة من خلال منح تسيير قطاع البريد لمؤسسة عمومية تجارية و صناعية و بذلك تبقى محتكرة لهذا المجال، و التخلي عن قطاع الإتصالات السلكية و اللاسلكية و فتحه للخواص و المنافسة مع بقاء دور ضبطي للدولة في التنظيم و الرقابة بسبب الخدمة العمومية التي يقدمها و التي إرتبطت و لمدة طويلة بالدولة، وهنا تبرز مرونة ميوعة مفهوم المرفق العام فهل المواصلات السلكية و اللاسلكية هي مرفق عام اليوم؟

عجز التسيير المباشر و التسيير عن طريق المؤسسة العمومية، فرض على الدولة إما التخلي كليا عن المرفق العام عن طريق الخوصصة و بذلك يفقد طبيعة المرفق العام و الهدف العام و يصبح مجرد نشاط خاص، أو جزئيا بتفويض هذا المرفق العام عن طريق عقود الإمتياز خاصة مع الخواص و الذي من خلاله تحتفظ الدولة بسلطة الرقابة على تسيير المرفق العام و رعايتها للخدمة العمومية، و من جانب آخر تفوض التسيير للخواص الذين يفترض فيهم الكفاءة و تحقيق المردودية .

و هناك اتجاه واضح في العالم يزداد يوما بعد يوم يرمي إلى إشراك القطاع الخاص بصورة متزايدة في المشاريع ذات المنفعة العمومية، إما عن طريق التمويل المباشر وإما عن طريق الخوصصة وإما عن طريق وسط يجمع بين خصائص الاثنين وهو نظام تفويض المرافق العمومية.³⁵⁰

لتصبح الفكرة السائدة و التي تكرسها التحولات الجديدة « Moins d'Etat, Mieux d'état » أي نقص تدخل الدولة ينتج عنه وضعية أحسن.

وكل دولة حسب نظامها تختار طرق تسيير المرفق العام، ويجب أن تقوم دوريا بتقييم لنوعية الخدمة المقدمة ومدى نجاعة وفعالية الطرق المختارة في تسيير المرفق العام، وعند اختيار الطريقة يجب الأخذ بعين الاعتبار مقارنات من حيث: العبء المالي، الفعالية، نوعية الخدمة المقدمة، الكمية... الخ،³⁵¹ فكل مرفق تلائمه طريقة تسيير معينة، وإن كانت المرافق الإدارية تتلاءم مع التسيير المباشر أو عن طريق مؤسسة عمومية، فإن المرافق الصناعية والتجارية تتلاءم أكثر مع امتياز المرفق العام وحتى المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية التي تعتبر أكثر مرونة وتستطيع الاستقلال عن الدولة ماليا وتقنيا بغض النظر عن الرقابة الوصائية.

إن التحولات التي عرفتها الجزائر وانتهاجها لنظام ليبرالي فرض ضرورة اللجوء إلى طرق جديدة مكملة للطرق التقليدية تتلاءم مع النظام الجديد وهو تفويض المرفق أو 'الامتياز'؛ لأنه محور تفويض المرفق في الجزائر (لا يعرف هذا المصطلح في الجزائر فهي تكتفي بالامتياز) الذي عرفته فرنسا قبل الجزائر وكرسته وأطرته من خلال قوانين خاصة، فبعدما كانت أحكامه متناثرة أطرها القانون 122/93 من خلال وضع قيود على كيفية اختيار صاحب الامتياز وهذا لإضفاء نوع من الشفافية والمنافسة، كما واكبت ذلك الدول الانجلوسكسونية من خلال عقود البوت 'BOT' التي تعتبر وجها للامتياز، لكنها تهم أكثر الهياكل القاعدية الضخمة من بناء واستغلال وتحويل، فالشركة الخاصة صاحبة عقد البوت تقوم ببناء واستغلال مرفق ثم تحوله للدولة بعدما تسترجع أعباءها التي دفعتها في الاستثمار.

في الجزائر يعتبر الامتياز كمحور لتفويض المرفق العام حيث استعمل منذ الاستقلال لكن كأداة قانونية لتأطير علاقات الدولة بالهيئات والمؤسسات العمومية، وكانت تمنح فقط للقطاع العام تماشيا مع النظام الاشتراكي، لكن بعد 1989 أصبح الطريقة المفضلة لتسيير المرفق العام والمناسبة لطبيعة النظام، وازدهر واتسع وجوده في المنظومة القانونية الجزائرية من خلال النصوص التي عرضناها واتسع ليشمل القطاع الخاص ويعطيه فرصة لتنفيذ خدمة عمومية.

³⁵⁰ - القاضي إلياس ناصيف، المرجع السابق، ص : 99.

³⁵¹ - Stéphane Braconnier, op-cit, p : 338.

نجحت هذه الطريقة في مجالات وفشلت في مجالات أخرى، سواء على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي، إلا أن الامتياز بقي معالجا في نصوص متناثرة حسب كل قطاع، وفي أغلب الأحيان غياب إجراءات دقيقة وصارمة لكيفية منح الامتيازات، باستثناء بعض النصوص التي قيدت حرية الإدارة وفتحت مجالا للمنافسة كالتعليمية الوزارية لسنة 1994 المتعلقة بالمرفق العمومي المحلي، وكذا المرسوم 94-320 المتعلق بالمناطق الحرة (منح الامتياز عن طريق المزايدة أو التراضي).

وما يمكن اقتراحه في هذا المجال هو وضع قانون عام يحكم تفويض المرفق العام ويميز بين أنواعه: عقد التسيير، عقد الإيجار، الامتياز، مشاطرة الاستغلال، وتعريفها تعريفا دقيقا، وتحديد طرق منح تفويض المرفق وفق إجراءات محددة لتفادي التلاعبات والرشوة (كما حدث في فرنسا) وضمان منافسة وشفافية يفرضها النظام والتحولات الجديدة الداعية لها خاصة بصور عدة قوانين تمنع هذه التلاعبات وتدعو للمنافسة النزيهة، أي وضع نظام قانوني شامل لتفويض المرفق (خصوصة تسيير المرفق العام) وتحديد دفاتر شروط نموذجية تمنع التلاعبات، مثلما هو الحال في الصفقات العمومية خاصة وأنهما يقتربان من بعضهما البعض، خاصة تلك الصفقات التي يكون مضمونها استغلال مرفق عام أو تقديم خدمات عامة، وهذا الإطار وإن كان يزيد من فعالية المرفق العمومي ومردوديته وتحسين نوعية الخدمة العمومية، فهو من جهة أخرى يرمي لحماية المال العام ومنع التبذير والاستعمال السيئ له، وذلك من خلال تأطير استعمال الأموال العمومية.

ومن جهة أخرى يجب أن يضبط هذا القانون المرافق العامة القابلة للتفويض وغير القابلة للتفويض، أو على الأقل تحديد طبيعة كل منهما أو وضع معيار للتفريق بينهما.

وما خلصنا إليه هو ضرورة **المزج والتكامل** بين الطرق المختلفة لتسيير المرفق العام، فالدولة لا تستطيع التخلي عن التسيير المباشر لبعض المرافق ذات الطبيعة الخاصة وذات الطبيعة السيادية كالعادلة والأمن والدفاع، وبعض المرافق الإدارية (الحالة المدنية...)، فهذه المرافق مرتبطة بوجود الدولة وسيادتها، لذلك لا تستطيع التخلي عنها، ولمواكبة هذه التحولات يجب تحديث تسييرها ومحاولة إصلاحها، ومحاولة إدخال التقنيات الحديثة وذلك من خلال الإصلاح الإداري.

وبالمقابل وفي إطار التخصص كذلك لا تستطيع الدولة التخلي عن بعض الخدمات التي تعتبر من صميم المجتمع، ولا تستطيع تفويضها لذلك تسييرها بطريقة مستقلة ومتخصصة بالنظر لأهميتها عن طريق المؤسسات العمومية (الإدارية، الصناعية والتجارية)، مثل الصحة (مستشفيات، جامعات...)، وهذا بسبب خصوصية هذه الخدمات وأهميتها من أجل الاستقرار الاجتماعي والسياسي، وبالمقابل يجب القيام

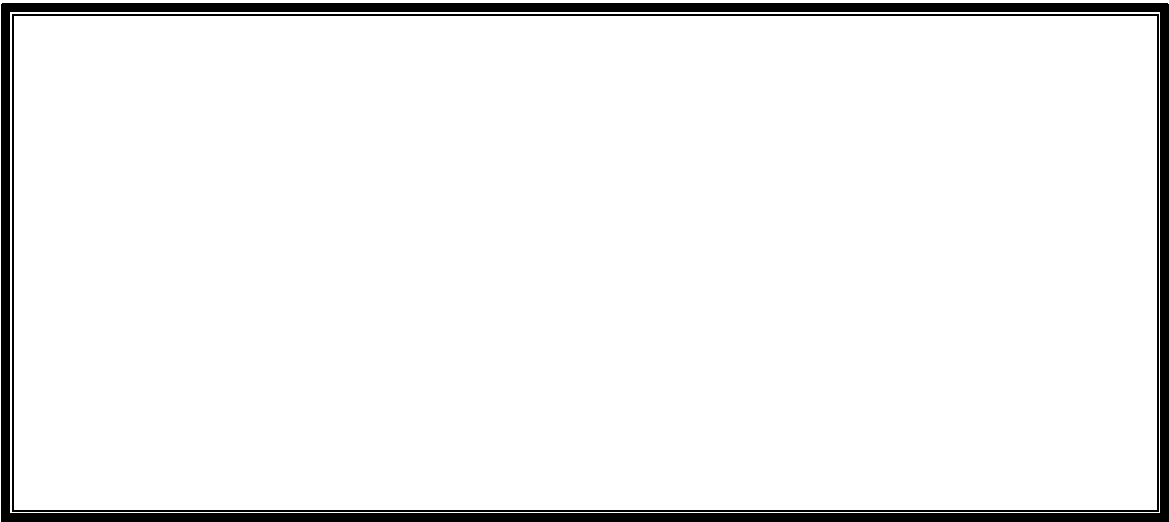
بإصلاح في التقنيات والوسائل المادية والبشرية، خاصة تهمين استقلاليتها من خلال تجسيدها واقعيًا وإعادة الاعتبار لهياكلها وقراراتها، خاصة ضمان استقلاليتها المالية من خلال التحرر من إعانات الدولة وذلك بالبحث عن وسائل تمويل جديدة ومداخيل إضافية، وهذا للحد من الضغط على ميزانية الدولة.

وكذلك تفعيل تفويض المرافق العامة خاصة تلك الصناعية والتجارية، ومنح امتيازات للخواص بحثًا عن خصوصية التسيير والفعالية و الزيادة من مردودية المرافق، والذي يعتبر طريقة ليبرالية لتسيير المرفق العام لكن بشرط تأطيرها، حتى تأتي بثمارها الايجابية، وإن كان في أغلب الأحيان يبتعد عقد الامتياز عن مفهوم العقد ليبقى كإطار فقط لعمل تنظيمي للإدارة فيه الكلمة الأولى والأخيرة، والذي ما هو إلا وسيلة لتسيير المرفق العام من طرف الخواص، وربما يعود السبب لإرتباط الخدمة العمومية ولمدة طويلة بالدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، وكذا الثقافة الاشتراكية السائدة عند الجزائريين، لذلك يجب أن لا تتخلى الدولة كليًا عن الخدمة العمومية خاصة بعض المجالات التي تعتبر من صميم المرافق العامة كالأمن، الصحة، والتعليم.

و ما يمكن قوله كذلك مرونة مفهوم المرفق العام و إنهيار معايير تعريفه، فمتى قدّرت السلطات العامة أن خدمة ما هي مرفق عام فهي كذلك، و الإتجاه السائد اليوم و تماشياً مع التحولات الجديدة و الإنفتاح الذي تعرفه الجزائر بالإضافة لتفويض المرفق العام، و الذي إستبعد المعيار العضوي في تعريف المرفق العام، هناك ظهور دور جديد للدولة بالنسبة للنشاطات الإقتصادية المحضة و هو " **الضبط الإقتصادي**"، أي تغير دور الدولة من مسيرة للمرفق العام و مالكة و مراقبة له، لمجرد دولة ضابطة للنشاط، هي مجسدة خاصة في المرافق العامة الشبكاتية، ليتم تحرير المرفق العام في هذه الحالة كلية و إخضاعه للمنافسة فيما تحتفظ الدولة بدورها الضبطي الرقابي (عن طريق هيئات إدارية مستقلة)، و هذا حفاظًا على الخدمة المقدمة بسبب إرتباطها الكلاسيكي بالدولة مثل الإتصالات السلكية و اللاسلكية و الكهرباء و الغاز حيث عرّفت هذه الخدمات في القوانين المنظمة لها على أنها مرافق عامة، لكن دور الدولة ينحصر في مجرد الضبط الإقتصادي ، و من هنا يمكن القول أن مفهوم المرفق العام يتعقد، و يصعب اليوم تعريف عناصره ل يبقى المشرع هو المحدد لوجود مرفق عام أو لا.

ما يمكن قوله أخيرا هو أن التحولات الجديدة التي عرفتها وتعرفها الجزائر أثرت على طرق تسيير المرفق العام، لتجعل من الامتياز الوسيلة المفضلة والأولية و التي تهدف إلى الوصول لأكثر مردودية للمرافق مع الحفاظ على خصوصية الخدمة العمومية أي المزج بين المتناقضات و الذي أطرته الطبيعة المختلطة للإمتياز و إن كانت تغلب عليه الطبيعة التنظيمية، دون أن تتخلى الدولة عن الطرق الكلاسيكية (التسيير المباشر، المؤسسة العمومية)، لكن تماشياً مع هذه التحولات يجب القيام بإصلاح

إداري لها لجعلها تتماشى مع متطلبات المواطنين و المردودية، لأنه يبقى الهدف الأساسي للمرفق العام هو تقديم خدمة عمومية راقية وفي مستوى جيد كما وكيفا تتماشى مع نمو الوعي ضمن عالم مليء اليوم بالمتغيرات.





:

:

*1

- :

1- دستور. 1963.

2- دستور. 1976.

3- دستور. 1989.

4- دستور. 1996.

:

-

1- الأمر رقم 65- 320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لعام 1966، ج.ر. رقم:108.

2- الأمر رقم 69- 106 المؤرخ في 29/12/69 المتضمن إنشاء المعاهد التكنولوجية، ج.ر. رقم: 01 لسنة 1970.

3- القانون رقم 83- 17 المؤرخ في 16 يوليو 83، يتضمن قانون المياه، المعدل بواسطة الأمر 96- 13 الذي يعدل ويتم القانون 83- 17 (الجريدة الرسمية رقم 37).

4 - القانون رقم 86- 10 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتضمن إنشاء المجمع الجزائري للغة العربية، ج.ر. رقم 34.

5 - القانون رقم 88- 01 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية ، ج.ر. رقم: 12.

6 – القانون رقم 90- 02 المؤرخ في 06 فيفري 1990 المعدل والمتمم بموجب القانون 91- 27 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل و تسويتها و ممارسة حق الإضراب.

7 – القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، ج.ر. رقم 15.

8 – القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، ج.ر. رقم 15.

9 – قانون رقم 98-06 المؤرخ في 27/06/1998 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني، ج. ر. رقم: 48.

- 10- القانون رقم 98- 11 المؤرخ في 28 أوت 1998 ، المتضمن القانون التوجيهي للبحث العلمي.
- 11 – القانون رقم 99- 05 المؤرخ في 04 أفريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج.ر رقم 24 .
- 12 - القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، ج.ر رقم: 43.
- 13- القانون رقم 2000-05 المؤرخ في 06/12/2000 ، المعدل للقانون 98-06، ج. ر رقم: 75.
- 14 – القانون رقم 02- 01 المؤرخ في 05 فبراير 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.
- 15- الأمر رقم 03-10 المؤرخ في 13/08/2003، المعدل والمتمم للقانون 98-06 ، ج. ر رقم: 48.
- 16- القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه، ج.ر رقم 60.
- 17- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2003، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج.ر رقم: 48.
- 18- الأمر رقم 06- 11 المؤرخ في 30 أوت 2006، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لانجاز مشاريع استثمارية.

- () :

* :
:

- 1- المرسوم 67- 53، المتعلق بمنح الامتياز الممنوح البلديات لاستغلال المحلات التجارية للعرض السينمائي.
- 2- المرسوم 67- 167 المؤرخ في 24 أوت 1967 المتضمن منح امتياز المحال التجارية ذات الاستعمال أو الطابع السياحي من طرف الدولة للبلديات.
- 3- المرسوم 68- 16 المؤرخ في 23 يناير 1968 المتضمن منح الدولة للبلديات بطريق الامتياز حق استغلال بعض المنشآت الرياضية الواقعة في مناطقها.
- 4- المرسوم رقم 77- 07 المؤرخ في 23/01/77 ، المتضمن إنشاء المدرسة الوطنية للأشغال العمومية، ج.ر رقم: 11.

- 5- المرسوم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج.ر. رقم: 12.
- 6- المرسوم 83-544 المؤرخ في 24 سبتمبر 1983 يتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة، ج.ر. رقم: 40.
- 7- المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 ، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.
- 8- المرسوم رقم 85-260 المؤرخ في 29/10/85، يتضمن دفتر الشروط النموذجي المتعلق بمنح امتيازات في تسيير تجهيزات الري في المساحات المسقية واستغلالها وصيانتها.
- 9- المرسوم 86-227 المؤرخ في 02/09/86، متعلق بمنح امتياز أشغال البحث عن المياه وجمعها.
- 10- المرسوم رقم 86-314 المؤرخ في 23 ديسمبر 1986، المتضمن اختصاصات المؤسسات والهياكل المكلفة بالخدمات الاجتماعية الجامعية وتنظيمها وعملها، ج.ر. رقم : 53.
- 11- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1988، الذي ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن.

*
:

- 1- المرسوم الرئاسي 96-436، المتضمن إنشاء محافظة الطاقة الذرية وتنظيمها وسيرها، ج.ر. رقم: 75.
- 2- المرسوم الرئاسي 99-86 المؤرخ في 15 أفريل 99 المتضمن إنشاء مراكز البحث النووي، ج.ر. رقم: 27.
- 3- المرسوم الرئاسي رقم 02-47 المؤرخ في 16 جانفي 2002 المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للجنة الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها.
- 4- المرسوم الرئاسي رقم 07-173 المؤرخ في 07 يونيو ، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 37 سنة 2007.

*
:

- 1- المرسوم التنفيذي 88-29 المؤرخ في 19 يوليو 1988، يتعلق بممارسة احتكار الدولة للتجارة الخارجية.

- 2- المرسوم التنفيذي 89-01، يضبط كفيات تحديد دفاتر الشروط المتعلقة بالامتياز في احتكار الدولة للتجارة الخارجية.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 جوان 1990، الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج.ر. رقم: 26.
- 4- المرسوم التنفيذي 91-99، المتضمن منح امتياز عن الأملاك الوطنية والصلاحيات والأعمال المرتبطة بالبريد الإذاعي والسمعي والتلفزيوني إلى المؤسسة العمومية للبث الإذاعي والتلفزيوني في الجزائر (الجريدة الرسمية العدد 19).
- 5- المرسوم التنفيذي 91-419، المؤرخ 25 نوفمبر 1991، يتعلق بالتنازل عن المنشآت الرياضية (الجريدة الرسمية رقم 54).
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 94-41 المؤرخ في 29 يناير 1994، يتضمن تعريف مياه الحمامات المعدنية وتنظيم حمايتها واستعمالها واستغلالها.
- 7- المرسوم التنفيذي 94-320 المؤرخ في 17 أكتوبر 1994، يتعلق بالمناطق الحرة.
- 8- المرسوم التنفيذي 94-322 المؤرخ في 17 أكتوبر 94، المتعلق بمنح امتياز أراضي الأملاك الوطنية الواقعة في مناطق خاصة في إطار ترقية الاستثمار.
- 9- المرسوم التنفيذي 95-323 المؤرخ في 21 أكتوبر 1995، ينظم استغلال الموارد المرجانية.
- 10- المرسوم التنفيذي 96-308 المؤرخ في 18 سبتمبر 96، المتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة.
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 98-141 المؤرخ في 10 مارس 1998، يتضمن حل المدرسة الوطنية للجمارك.
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 98-258، و الذي يتضمن تحويل الديوان الوطني للأرصاد الجوية إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري، ج.ر. رقم: 63.
- 13- المرسوم التنفيذي 43/2000 المؤرخ في 26/02/2000 يحدد شروط استغلال الخدمات الجوية و كفياته، ج. ر رقم: 8.
- 14- المرسوم التنفيذي 337/2000 المؤرخ في 26/10/2000، يحدد حق الامتياز لاستغلال الخدمات الجوية للنقل العمومي، ج. ر رقم 64.
- 15- المرسوم التنفيذي 02-40 المؤرخ في 14/01/2002 يتضمن المصادقة على امتياز استغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران " الخليفة للطيران " و كذا دفتر الشروط المرافق لها، ج.ر. رقم: 04.

16- المرسوم التنفيذي 02-41 المؤرخ في 14/01/2002 يتضمن المصادقة على امتياز استغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران " أنتينا للطيران " و كذا دفتر الشروط المرافق لها، ج.ر. رقم: 04.

17- المرسوم التنفيذي 02-42 المؤرخ في 14/01/2002 يتضمن المصادقة على امتياز استغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران " إيكو إير " و كذا دفتر الشروط المرافق لها، ج.ر. رقم: 04.

18- المرسوم التنفيذي رقم 03-232 المؤرخ في 24 يونيو 2003 ، الذي يحدد المرافق لصالح الجميع.

19- المرسوم التنفيذي 03-279 المؤرخ في 23 أوت 2003 يحدد مهام الجامعة و القواعد الخاصة بتنظيمها و سيرها، ج. ر رقم: 51.

- :

1- القرار الوزاري المشترك 17 مارس 1967، يتضمن إنشاء دفتر الشروط المتعلقة بالامتياز الممنوح من الدولة إلى البلديات لاستغلال المحلات التجارية للعرض السينمائي.

2- قرار وزارة الداخلية 03 أكتوبر 1967 يتضمن تأسيس دفتر الشروط المتعلقة بإيجارات التسيير الحر للمحلات التجارية ذات الطابع السياحي والممنوحة للبلديات.

3- قرار وزارة النقل، 02 فبراير 1968، يتضمن منح شركة مصفاة الجزائر امتياز التجهيز العمومي لميناء الجزائر المستقل بالمعدات والأدوات.

4- قرار وزاري مشترك 16 أكتوبر 1968 يتضمن إحداث دفتر الشروط يتعلق بمنح الدولة للبلديات بطريقة الامتياز حق استغلال بعض المنشآت الرياضية الواقعة في مناطقها.

5- قرار وزارة النقل 06 ماي 1972، منح الشركة الوطنية للمطاحن والسميد والعجين الغذائي والكسكس رخصة للتجهيز بالآلات خاصة مع إلزامية تقديمها لخدمة العموم بميناء عنابة.

- :

1- التعليم 94. 03 / 842 ، المتعلقة بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية، المؤرخة في 07 ديسمبر 1994، صادرة عن وزير الداخلية.

أ- :

- 1- د/ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1999.
- 2- د/ نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2006.
- 3- أ/ ناصر لباد، القانون الإداري (الجزء الثاني: النشاط الإداري)، مطبعة SARP ، 2004.
- 4- د/ أحمد محيو (ترجمة: محمد صاصيلا)، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.

ب- :

- 1- د/ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري (الكتاب الثاني : نظرية المرفق العام و عمال الإدارة العامة)، دار الفكر العربي، الطبعة العاشرة، مصر، 1979.
- 2- د/ إبراهيم الشهاوي، عقد امتياز المرفق العام، دار الكتاب، مصر، 2003.
- 3- الدكتور القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل، الأردن، 2001.
- 4- د/ محمد عبد المجيد إسماعيل، عقود الأشغال الدولية والتحكيم فيها، دار الكتاب، مصر، 2003.
- 5- د/ أحمد رشيد، الإصلاح الإداري- إعادة التفكير، دار النهضة العربية، مصر، 1994.
- 6- د/ حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة (الكتاب الأول: نظرية المرافق العامة)، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1984.
- 7- د/ محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.
- 8- د/ محمد بهجت قايد، إقامة المشروعات الاستثمارية وفق الـ Bot والـ Boot، دار النهضة العربية، مصر، 2001.
- 9- د/ محمود فؤاد مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، مصر، 1970 .

10- القاضي إلياس ناصيف، عقد ال-Bot، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس ، لبنان، 2006.

*3

- 1- حورية برباش، تفويض المرفق العام المحلي " حالة ولاية باتنة"، مذكرة تخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، 2004/2003.
- 2- علي بساعد، تسعير المرفق العام، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2001/2000.
- 3- حميد بن عالية ، مفهوم ومحتوى العقد الإداري في القضاء الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2000-2001.
- 4- راضية بن مبارك، التعليق على التعليم رقم 842/94.3 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية و تأجيرها، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2002/2001 .
- 5- وليد بوجملين، إشكالية قيادة الإصلاح الإداري في الجزائر، مذكرة تخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، 2005/2004.
- 6- سرور بوكموش، النظام القانوني للإستثمار في مجال الطيران، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2002/2001.
- 7- وفاء أحلام شتاتحة، المرفق العام للخدمات الإجتماعية الجامعية- التنظيم و التسيير-، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2005/2004.
- 8- نور الدين موزالي ، التنظيم الإداري للجامعة الجزائرية و إستراتيجيته في ظل الهيكل الجديدة للقانون التوجيهي للتعليم العالي رقم 99-05، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2005/2004.
- 9- عائشة نشادي، إعادة هيكلة قطاع البريد و المواصلات السلوكية و الاسلكية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2005/2004.

*4

- 1- خير الدين سلطان، أزمة المرفق العام للصحة ومحاولات الإصلاح، مجلة إدارة، العدد 01، 1992.
- 2- هاني سر الدين، الإطار القانوني لمشروعات البنية الأساسية، مجلة القانون والاقتصاد، عدد69، 1999.

*5

:

- 1- تحت إشراف الأستاذ محمد الشريف بلميهوب، حلقة دراسية، الإصلاح الإداري، فرع : إدارة عامة ، المدرسة الوطنية للإدارة ، 2005.

*6

:

- 1- ملتقى الجماعات المحلية، '12- 13 جنبر' 2006، المغرب، تدخل حول المرافق العمومية.
- 2- د/ فريد النجار، إدارة مؤسسات المرافق العامة بآليات القطاع الخاص (تدخل في البرنامج التدريبي : إدارة المرافق العامة بأساليب الخصخصة 10-14 افريل 2005)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2005.
- 3- سعد الصاوي (خبير CAFRAD)، التغيير في البيئة الداخلية لتفادي معوقات التغيير، ورقة مقدمة في مؤتمر الإدارة و التغيير، المدرسة الوطنية للإدارة 14-15 ديسمبر 2002.

*7

:

- 1- د/ محمد بوسماح، محاضرات في المؤسسات العمومية أقيمت على طلبة الماجستير - فرع : الدولة و المؤسسات العمومية- ، بن عكنون، 2006/2007.
- 2- د/ احمد رحماني، محاضرات في تسيير الموارد البشرية، السنة الرابعة، المدرسة الوطنية للإدارة، 2005/2006.

*8

:

- 1- جريدة الخبر، 19 جوان 1997.
- 2- جريدة الخبر، 15 ديسمبر 2002.
- 3- جريدة الخبر، 06 أوت 2007.
- 4- جريدة الشروق اليومي، 14 أوت 2007.

: *9

1- مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، www.ao-academy.org ، بتاريخ

.2007/07/11

:



1* Ouvrages :

A- Ouvrages Généraux :

- 1- Y. Ben Achour, droit administratif, CERP- CNUDST, Tunis, 1982.
- 2- A.De Laubadère, traité de droit administratif, tome I, 08^{ème}ed, L.G.D.J, 1980.
- 3- P. Delvolvé, droit public de l'économie (T : 03), DALLOZ, 1998.
- 4- G. Dupuis, M-J. Guedon, P. Chretien, droit administratif, 6^{ème} ed, A.COLIN, Paris, 1998.
- 5- J. Rivéro, droit administratif, 9^{ème} ed, DALLOZ, Paris, 1980.

B- Ouvrages Spécialisés :

- 1- Amel Aouij Mrad, droit des services publics, centre de recherche et l'études administratives (E N A), tunis, 1998.
- 2- M.Charif Abderrahmane, Collectivités locales : Gestion et évolution, المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية, 1995.
- 3- J-M. Auby, les services publics locaux, PUF, Paris, 1982.
- 4- J- M. Auby et R. Ducos- Ader, grands services publics et entreprises nationales, T : 1, PUF « coll. themis », Paris, 1975.

- 5- Abdellatif Benachenhou, Algérie : la modernisation maîtrisée, Paris, 2004.
- 6- Pierre Bauby, Reconstruire l'action publique : services publics, au service de qui ? , Syros, Paris, 1998.
- 7- Claudie Boiteau, les conventions de délégation de service public, Imprimerie nationale, 1999.
- 8- Bonnard, la crise de la notion de service public en droit administratif français, 1954.
- 9- M.Boussoumah, L'entreprise socialiste en Algérie, O.P.U, Alger, 1982.
- 10- Stéphane Braconnier, droits des services publics, presses universitaires de France, 2004.
- 11- J. Carbajo, droit des services publics, 2^{ème} ed, DALLOZ, Paris, 1995.
- 12- Chems Eddine Chitour, Mondialisation : l'espérance ou le chaos, ed ANEP, Alger, 2002.
- 13- Andrée Condevylle, la concession de service public des collectivités locales, Siery, 1983.
- 14- J-De Soto, grands services publics, ed Monchrestien, Paris, 1971.
- 15- J. Fialaire, le droit des s. p locaux, LGDJ, Paris, 1998.
- 16- Hubert Levy- Lambert, la vérité des prix (dans les S P), ed du seuil, Paris, 1969.
- 17- Cyriaque Legrand, François Rangeon, Jean- François Vasseur , contribution à l'analyse de l'idiologie de l'intérêt général in discours et idiologie, (ouvrage collectif), centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (C.U.R.A.P.P), PUF, 1980, p :181.
- 18- Yves Madiot, Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral, LGDJ, Paris, 1971.
- 19- J-P. Théron, recherche sur la notion de l'établissement public, Prais, LGDJ, 1977.

2* Articles publiés in périodiques :

1- Driss Alaoui Esmail, qualité du service public : composante essentielle du marketing public, Revue IDARA, n°02 , 1992.

2- M.C. BELMIHOUB, Problématique de la journée d'étude sur le thème : services publics et économie de marché : E.N.A. 25 mai 1998, Revue IDARA, numéro 1 – 1998.

3- M.C. BELMIHOUB, Gestion des services publics : entre les défaillances du marché et la myopie de l'administration (résumé de la communication), Revue IDARA, numéro 1 – 1998.

4- M.C. BELMIHOUB, Nouvelles régulations économiques dans les services publics de réseaux : fonctions et institutions, Revue IDARA, n°:02, 2004.

5- K. BENYELLES, Le renouveau du service public à travers une politique de la ressource humaine dans la fonction publique, Revue IDARA, numéro 1 – 1992.

6- T. BOUARA, Service public de l'enseignement : problèmes et perspectives, Revue IDARA, numéro 1 – 1992.

7- A. BOURAS et M. BENDAACE, Services publics et économie de marché : cas de la distribution de l'électricité et du gaz, Revue IDARA, numéro 1 – 1998.

8 - M. Boussoumah, essai sur la notion juridique de service public, R.A.S.J n° 03,1992.

9- Carole Chenuaud-Frazier, la notion de délégation de service public, Revue de droit public n° 01,1995.

10- Jacques Chevalier, le service public : regards sur une évolution, Revue AJDA, n° spécial sur le service public, 1997.

11- Jean-louis De corail, l'approche fonctionnelle du service public : sa réalité et ses limites, Revue AJDA , n° spécial sur le service public, 1997.

12- M. EDJEKOUANE, Services publics face à l'exclusion sociale, Revue IDARA, numéro 1 – 1998.

13- R. FRAISSE, Modernisation ou renouveau du service public ? L'expérience française actuelle d'adaptation de l'administration, Revue IDARA , numéro 1 – 1992.

15- Robert Hertzog, Le prix du service public, Revue AJDA , n° spécial sur le service public, 1997.

16- Walid Laggoune, les réformes administratives (un état des problématiques), Revue IDARA, n° 01 ,1999.

17- G. Marcou, la notion de délégation de S P après la loi du 29 janvier 1993, R. F. D.A, juillet- août 1994.

18- Marcel Pochard, la modernisation du service public, Revue AJDA , n° spécial sur le service public, 1997.

19- B.Rahal, La concession de service public en droit algérien, Revue IDARA, n° :01, 1994 .

20- Laurent Richer, Remarques sur les entreprises privées de service public, Revue AJDA, n° spécial sur le service public, 1997.

21- Rémy Schwarts, le pouvoir d'organisation du service public, Revue AJDA , n° spécial sur le service public, 1997.

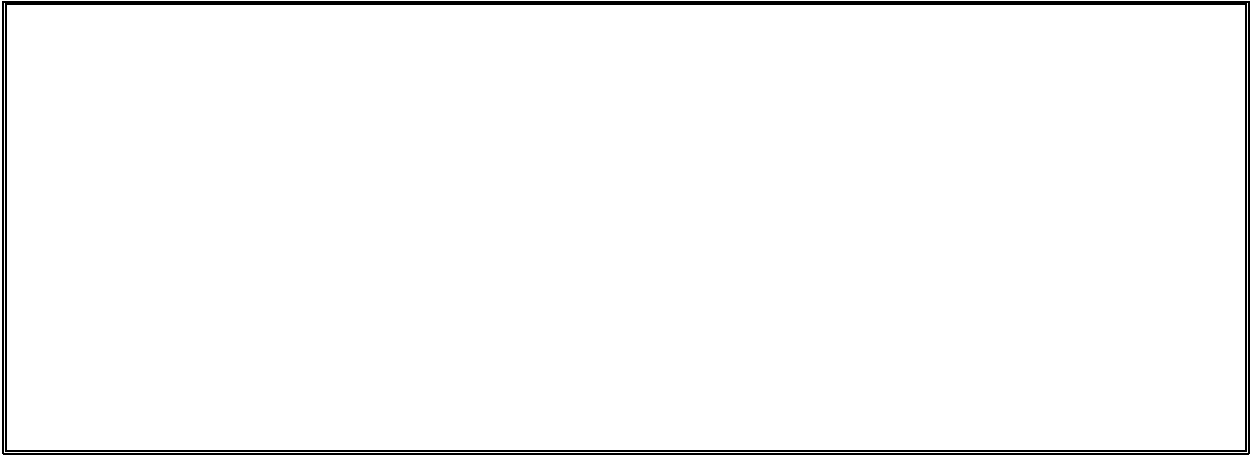
22- Didier Truchet, Unité et diversité des « grands principes » du service public, Revue AJDA, n° spécial sur le service public, 1997.

3* Etudes spécialisées :

- 1- Sous la direction de Med.Cherif Belmihoub, Mémoire de séminaire de la 4^{ème} année, Section administration générale (35^{ème} promotion), la déréglementation dans les S P, ENA, 2001/2002.
- 2- sous la direction de Cherif Bennedji, Mémoire de séminaire de la 4^{ème} année, Section administration générale (30^{ème} promotion), la concession des services publics en Algérie, ENA, 1996/1997.
- 3- Rapport de premier Ministre Français, Utilité publique en France, 2004.

4* Cours et conférences :

- 1- H. Khachai, cours d'administration publique comparée, 04^{ème} année, section administration générale, ENA, 2005/2006.
- 2- François Meyer, préparation aux concours (les modes de gestion des S.P), paris, 2004.





6-1.....

79-7.....

:

- 09.....المبحث الأول: محدودية التسيير المباشر للمرفق العام في الجزائر.....
- 09.....المطلب الأول: التسيير المباشر « la régie » كأقدم طريقة لتسيير المرفق العام.....
- 10.....الفرع الأول: تعريف التسيير المباشر للمرفق العام.....
- 12.....الفرع الثاني: تسيير الدولة للمرافق العمومية les régies étatiques.....
- 13.....الفرع الثالث: تسيير الجماعات المحلية للمرافق العمومية بطريقة مباشرة.....
- المطلب الثاني: ارتباط المرفق العام كلاسيكيا بالتسيير المباشر (من طرف الدولة أو الجماعة المحلية).....
- 15.....
- 15.....الفرع الأول: الهدف الأصيل للمرفق العام هو المنفعة العامة.....
- 19.....الفرع الثاني: خصوصية المبادئ التي تحكم المرافق العامة.....
- 25.....المطلب الثالث : حدود و إختلالات التسيير المباشر للمرفق العام.....
- الفرع الأول: الثقل المالي للتسيير المباشر للمرافق العامة و عدم السيطرة على توسع هذه المرافق.....
- 26.....
- الفرع الثاني: الاختلالات التنظيمية و التسييرية والبشرية للمرافق العمومية المسيرة من قبل الدولة والجماعات المحلية.....
- 29.....
- الفرع الثالث : قطاع الإتصالات السلكية و اللاسلكية فشل التسيير المباشر، و مردودية عالية بعد التحرير.....
- 34.....
- 42.....المبحث الثاني: محدودية تسيير المرفق العام عن طريق المؤسسات العمومية.....
- 43.....المطلب الأول: المؤسسة العمومية كمسيرة للمرفق العام.....
- 43.....الفرع الأول: تعريف المؤسسة العمومية.....
- 45.....الفرع الثاني: تعقد مفهوم المؤسسة العمومية.....
- 46.....الفرع الثالث: خصائص المؤسسة العمومية كشخص معنوي عام ثالث.....
- 48.....المطلب الثاني: النظام القانوني للمؤسسات العمومية.....

- 49.....الفرع الأول: إنشاء وإلغاء المؤسسات العمومية.
- 52الفرع الثاني: تنظيم المؤسسة العمومية.
- 52الفرع الثالث: تعدد أصناف المؤسسات العمومية.
- 57.....المطلب الثالث: حدود و إختلالات تسيير المرفق العمومي عن طريق المؤسسة العمومية.....
- المبحث الثالث: ضرورة إصلاح التسيير الكلاسيكي للمرفق العام من خلال إصلاح
- 63.....المرافق العامة، و بحثا عن المردودية.
- 63.....المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري للمرافق العمومية.
- 64.....الفرع الأول: تعريف الإصلاح الإداري.
- 65.....الفرع الثاني: أهم التجارب والاتجاهات في مجال الإصلاح الإداري.
- 67.....الفرع الثالث: ضرورة الإصلاح الإداري.
- الفرع الرابع: ضرورة مواكبة المرفق العام للتحويلات الجديدة من خلال الإصلاح
- 68.....الإداري لهذه المرافق.
- 69.....المطلب الثاني: مضمون الإصلاح الإداري في الجزائر.
- 69.....الفرع الأول: مضمون إصلاح المرافق العامة بصفة عامة.
- 71.....الفرع الثاني: مضمون إصلاح المؤسسات العمومية المسيرة للمرفق العام.
- 73.....المطلب الثالث: تقييم إصلاح المرافق العامة في الجزائر.
- 73.....الفرع الأول: معوقات إصلاح المرافق العامة.
- 74.....الفرع الثاني: أسباب عدم فعالية الإصلاحات في الجزائر.
- 74.....الفرع الثالث : تقييم الجامعة كمؤسسة عمومية في خضم الإصلاحات.
- الفرع الرابع : قطاع البريد من التسيير المباشر إلى التسيير عن طريق
- 77.....المؤسسة العمومية التجارية و الصناعية (محاولة إصلاح).
- 79.....خلاصة الفصل الأول.

:

151-80.....

- 82.....المبحث الأول: مفهوم تفويض المرفق العام كمفهوم عام.
- 82.....المطلب الأول: تفويض المرفق العمومي مصطلح جديد لعلاقة قديمة.
- 83.....الفرع الأول : تعريف تفويض المرفق العام.
- 85.....الفرع الثاني : خصائص تفويض المرفق العام.

- 87.....الفرع الثالث: المرافق المعنية بالتفويض و المرافق غير القابلة للتفويض
- 88.....الفرع الرابع: الفرق بين تفويض المرفق العام والصفقة العمومية
- 90.....الفرع الخامس: لماذا اللجوء لتفويض المرفق العمومي؟
- 92.....المطلب الثاني: عقد الـ Bot كوجه لتفويض المرفق العام
- 92الفرع الأول: مفهوم عقد الـ Bot
- 95.....الفرع الثاني: كيفية ظهور عقد البوت وتطوره
- 96.....الفرع الثالث: أشكال عقود الـ Bot
- 97.....الفرع الرابع: تقييم عقود الـ Bot
- 99.....المطلب الثالث: تفويض المرفق العام في فرنسا
- 100.....الفرع الأول: امتياز المرفق العام la concession
- 101.....الفرع الثاني: الإيجار: 'l'afférmage'
- 102.....الفرع الثالث: عقد مشاطرة الإستغلال régie intéressée
- 103.....الفرع الرابع: عقد التسيير la gérance
- 104.....المبحث الثاني: عقد الامتياز كمحور ووجه لتفويض المرفق العام في الجزائر
- 104.....المطلب الأول: مفهوم عقد الامتياز
- 105.....الفرع الأول: تعريف امتياز المرفق العام في الفقه و النصوص القانونية
- 110.....الفرع الثاني: تطور مفهوم الامتياز في الجزائر من الإستراتيجية إلى البيروقراطية
- 111.....الفرع الثالث: عقد الامتياز وعقد الإيجار
- 112.....المطلب الثاني: إشكالية الطبيعة القانونية لامتياز المرفق العام
- 113.....الفرع الأول: الطبيعة التنظيمية للامتياز
- 113.....الفرع الثاني: الطبيعة العقدية للامتياز
- la théorie de la double nature de المطلب الثالث: الطبيعة المزدوجة للامتياز
- 115.....la concession.
- 115.....الفرع الرابع: الطبيعة المختلطة لعقد الامتياز
- 120.....المطلب الثالث: النظام القانوني للامتياز (من النشأة إلى الإنقضاء)
- 120.....الفرع الأول: نشأة الامتياز
- 124.....الفرع الثاني: تنفيذ الامتياز
- 128.....الفرع الثالث: نهاية الامتياز

- المبحث الثالث: دراسة تحليلية تقييميه للامتياز في الجزائر.....131
المطلب الأول: الامتياز كوسيلة قانونية لتأطير العلاقات (إطار انفرادي للدولة) ووسيلة
اشتراكية.....131
المطلب الثاني: الامتياز كوسيلة مفضلة لتسيير المرفق العام في إطار التحولات الجديدة....135
المطلب الثالث: الامتياز والإيجار كطريقة مفضلة لتسيير المرفق العمومي المحلي.....138
الفرع الأول: امتياز المرفق العمومي المحلي " قبل 1994 " كطريقة استثنائية
واحتياطية.....138
الفرع الثاني: الامتياز والتأجير كطريقة مفضلة لتسيير المرفق العام المحلي
بعد 1994.....139
المطلب الرابع: تقييم الامتياز كطريقة لتسيير المرفق العام في الجزائر، مع دراسة
الإمتياز في مجال الطيران المدني.....140
الفرع الأول : تقييم الامتياز كطريقة لتسيير المرفق العام في الجزائر بصفة
عامة.....141
الفرع الثاني : تحرير مجال الطيران و الإمتيازات الممنوحة في هذا المجال.....144
خلاصة الفصل الثاني.....150
.....156-152
.....186
.....200