



جامعة ألكلي محند اولحاج - البويرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

مدي فعالية أساليب الإدارة المباشرة للمرفق العام في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام
تخصص: دولة ومؤسسات عمومية

إشراف الأستاذ:
لكحل صالح

إعداد الطالبة:
أحمد عبد المالك فاطمة

لجنة المناقشة

الأستاذ: بأحمد طاهر.....رئيساً
الأستاذ: لكحل صالح.....مشرفاً ومقرراً
الأستاذ: دريدر مالكي.....ممتحناً

تاريخ المناقشة:

2016/01/30

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى أمي الحبيبة وأبي الغالي
حفظهما الله وأطال في عمرهما

إلى جميع أخواتي، وإخوتي: توفيق، سمير وزوجته، مراد
وزوجته

إلى الزهور الباسمة إسرائ، ايلينا، أنفال، يونس، سعيد، سامي
إلى رفيقاتي دربي نسيمة، شهرزاد، ليندة، حنان، أسماء،
حنان، زكية، صارة، نور الهدى، سهام، ضاوية

أحمد عبد المالك فاطمة

شكر و عرفان

أشكر الله عزوجل حق الشكر وأحمده تعالى على عونه وتيسيره ، واسأله
صلاح النية والسداد في القول والعمل

وأخص بالشكر الأستاذ الفاضل " لكحل صالح" المشرف على هذه المذكرة الذي
وجهني بنصائحه القيمة وساعدني كثيرا فكان له عميق الأثر لإتمام هذه المذكرة
كما أتوجه بالشكر إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة
هذه المذكرة

والشكر إلى الوالدين الكريمين وأخويا سمير و يمينة.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

- دج: دينار جزائري
- د س ن: دون سنة النشر
- د م ج: ديوان المطبوعات الجامعية

ثانياً: باللغة الأجنبية

- B.O.T :Build Operate Trasfer.
- EPIC : Etablissement public a caractère industriel et commercial.
- GSM : Global System for mobile.
- ONACO: Office Nationale de commercialisation.
- MTN : Mobile Telephone network group .
- SEAAL : Société des eaux et d'assainissement d'Alger.
- SEATA :Société des eaux et d'assainissement de Taref et Annaba.
- SEACO: Société des eaux et d'assainissement de Constantine.
- SEOR: Société des eaux et d'assainissement d'Oran.
- SONADE: Société Nationale de distribution de l'eau potable.
- SNED :Société Nationale d'édition et de diffusion.
- SONITEX: Société Nationale des industries textiles.

مقدمة

يحتل المرفق العام مكانة مهمة في القانون الإداري، لكونه يؤدي دورا هاما في إشباع الحاجات العامة في المجتمع، وعن طريقه تتمكن السلطة العامة من تحقيق الصالح العام. ونظرا لأهمية موضوع المرفق العام، ظهرت العديد من التعاريف التي تختلف بحسب ما إذا كان ينظر إليه من الناحية الشكلية أو من الناحية الموضوعية أو ينظر إليه من الناحيتين معا⁽¹⁾. إلا أن هناك تعريف يشمل مختلف جوانب المرفق العام بتعريفه على أنه كل نشاط أو مشروع تقوم به الإدارة العامة بنفسها أو بواسطة أفراد آخرين تحت رقابتها وإشرافها إشباعا للحاجات العامة وتحقيقا للنفع العام⁽²⁾.

منحت للإدارة صلاحيات السلطة العامة لإدارة المرافق العامة، من أجل تحقيق المنفعة العامة، حيث تملك الدولة طرقا مختلفة لإدارتها. فأمام تنوع نشاطات المرفق العام، كان من الضروري أن يتنوع نشاط الدولة ويزداد تدخلها في مختلف المرافق العامة، سعيا وراء إشباع الحاجات العامة، التي تستهدف الاستجابة للأغراض العامة التي أنشئت من أجلها، وتأمينها للأفراد، مستخدمة في ذلك طرق عديدة لإدارة وتسيير المرفق العام. وعند اختيار طريقة إدارة أي مرفق من المرافق العامة، فإن السلطة العامة المختصة تأخذ باعتبارات متعددة، منها السياسية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها، لأن المرافق العامة الإستراتيجية التي ترتبط بسيادة الدولة كمرفق الدفاع والأمن والقضاء، تختلف طرق تسييرها عن المرافق الأخرى كمرفق توزيع المياه أو الكهرباء، كما أن المرافق العامة الاقتصادية تحتاج بطبيعة نشاطها إلى وسائل تختلف عن الوسائل التي تدار بها المرافق العامة الإدارية التقليدية.

¹ - للإشارة فإن أنصار الاتجاه العضوي يركزون في تعريفهم للمرفق العام على الجانب الشكلي. فيعرفه بأنه كل مشروع أو منظمة تنشأها الإدارة لتحقيق خدمة عامة. أما الاتجاه الموضوعي فيركز أنصاره على طبيعة النشاط الذي تقوم به الإدارة، ومن ثمة يكون المرفق العام هو كل نشاط تتولاه الإدارة بهدف تحقيق مصلحة عامة. أما بالنسبة للاتجاه المختلط يذهب أغلب الفقه إلى الجمع بين الاتجاهين السابقين، ويكون المرفق العام وفقا لهذا الاتجاه هو كل نشاط تتولاه الإدارة بنفسها، أو يتولاه فرد عادي تحت توجيهها ورقابتها وإشرافها، بقصد إشباع حاجة عامة للجمهور. انظر في ذلك، محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، د م ج، الجزائر، د س ن، ص 6.

² - عمار عوابدي، القانون الإداري (النشاط الإداري) ج 2، د م ج، الجزائر، 2000، ص 57.

تختلف كذلك درجة تدخل الدولة وفرض رقابتها على المرفق العام بالتشديد أو التخفيف. فمن طرق إدارة المرفق العام ما تظهر فيها سيطرة الدولة وهيمنتها على المرفق العام، ومنها ما تنقص درجة سيطرة الدولة عليها. فكانت الدولة لفترات طويلة تتولى إدارة المرفق العام بنفسها أي بطريقة مباشرة، بواسطة أسلوب الحصر المباشر ولم تكن تسمح لأي جهة أخرى أن تديرها إلا على سبيل الاستثناء، ذلك أن الدولة كانت تأخذ على عاتقها القيام بكل الأنشطة إشباعا لحاجات أفراد المجتمع. فالتسيير التقليدي كان يعتمد على الدولة والجماعات المحلية لإدارة المرافق العامة، بواسطة أسلوب الحصر المباشر الذي إعتمدت عليه الدولة كثيرا في إدارة المرافق العامة الإدارية التقليدية خاصة منها التي تمس بكيان الدولة كمرفق الأمن، وبعض المرافق العامة التي تحتل أهمية كبيرة في الاقتصاد الوطني.

إلا أنه مع التطورات التي حدثت في العالم التي مست الجوانب السياسية والاقتصادية والتي إنعكست بالضرورة على الدولة ومؤسساتها، وفي ظل تزايد متطلبات الأفراد وحاجتهم إلى الخدمات، كان لابد من التغيير في نوعية التسيير والإدارة ليتم التماشي مع التغيرات الحاصلة. كما أن الانفتاح على اقتصاد السوق فرض على الدولة البحث على طرق أكثر فعالية لإدارة المرفق العام.

عملت كذلك على البحث عن الطرق التي تتلاءم مع نوع المرافق العامة والتغيرات الحاصلة على هذه المرافق العامة، فكل نوع تناسبه طريقة تسيير معينة. فهناك مرافق لا يمكن أن تتخلى عنها الدولة نظرا لخصوصيتها وطبيعتها المتميزة، ومرافق قابلة للتفويض الجزئي أو حتى الكلي.

لهذا سعت الدولة في محاولة لتحسين خدمات المرفق العام مع ضمان المستوى المطلوب من الخدمة العمومية إلى الاعتماد على أسلوب آخر في الإدارة والتسيير والمتمثل في أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، التي سيطرت كذلك على مرافق حساسة في الدولة، كمرفق التعليم والصحة في محاولة للتخفيف من العبء على الدولة، حتى وإن كان هذا الأسلوب يندرج ضمن الإدارة المباشرة للمرفق العام إلى جانب أسلوب الحصر المباشر.

جعلت التحولات الاقتصادية الجديدة التي عرفتها الجزائر، نشاط المرفق العام بحاجة ماسة للتماشي مع كل التغيرات الحاصلة في الاقتصاد الوطني. ومع انفتاح الدولة على

التكنولوجيا وعالم السوق زاد الطلب على نوعية الخدمات وتحسينها. لهذا فإن أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، عرف بعض النقائص و الاختلالات، التي تؤثر على مردودية خدمات المرفق العام. وهو الأمر الذي جعل من الدولة تعمل على إصلاح مؤسساتي يمس المرافق العامة مباشرة، وطرق إدارتها التي تعكس مدى فعالية الخدمات المقدمة. ولهذا وفي محاولة لمعالجة النقائص و الاختلالات التي تعاني منها المرافق العامة، المدارة بطريقة مباشرة سواء بواسطة أسلوب الحصر المباشر أو بأسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري. عملت الدولة على الاعتماد على طرق أكثر فعالية وذات مردودية لإدارة المرافق العامة، وهذا من خلال انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وتحرير النشاطات العمومية وإزالة الاحتكار. وبالتالي هذه الظروف تفرض اللجوء إلى إصلاح إداري يخص مباشرة المرافق العامة وطرق إدارتها وتفعيل دور القطاع الخاص.

ترتبا لما سبق ذكره فإن الإشكال المطروح يتمحور حول قدرة أساليب الإدارة المباشرة للمرفق العام على تحقيق الفعالية المنتظرة من عدمها، في ظل التحولات التي يعرفها المرفق العام، نظرا لما تفرضه متطلبات العولمة والانفتاح على الاقتصاد العالمي؟

على ضوء هذه الإشكالية سنحاول دراسة وتقييم أساليب الإدارة المباشرة للمرفق العام (أسلوب الحصر المباشر، أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري)، ومعرفة ما إذا استطاعت تلبية متطلبات الأفراد في ظل التحولات الاقتصادية التي عرفتها الجزائر و في ظل التحولات التي عرفتها الدولة في حد ذاتها، أم عجزت عن تحقيق الفعالية والمردودية. وهذا من خلال دراسة أسلوب الحصر المباشر وتقييمه في مدى فعاليته ومحاولة معالجة النقائص التي تعرض لها (**الفصل الأول**). ودراسة أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري ومعرفة فيما إذا نجحت في إدارتها للمرفق العام. وسنتطرق إلى الإصلاحات التي تعرض لها المرفق العام من أجل تفعيل خدماته (**الفصل الثاني**).

الفصل الأول

الأساليب التقليدية لإدارة المباشرة للمرفق العام بين الفعالية والفسل

أدى تطور وظيفة الدولة إلى تطور الإدارة ونشاطها التي تعمل على تلبية الحاجيات الأساسية للأفراد، لهذا يجب الاهتمام بالمرفق العام الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة للأفراد من خلال تطويره و تسييره أحسن تسيير.

يستلزم تطور وتزايد متطلبات الأفراد، تعدد وتنوع المرافق العامة، فمذ استقلال الجزائر كان الأسلوب التقليدي المتمثل في أسلوب الحصر المباشر هو المسيطر على إدارة العديد من المرافق العامة كمرفق التعليم، ومرفق الصحة، ومرافق الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والقضاء. ولعل الباعث على إدارة هذه المرافق العامة بأسلوب الحصر المباشر، هو انطواء نشاطها على النفع العام وتعلقه بجوهر وكيان الدولة⁽¹⁾، فمثلا مجال الدفاع والشرطة كانا ولازال يعتمدان على الأسلوب التقليدي، من خلال الدولة والجماعات المحلية في الإدارة والتسيير، فالمفهوم التقليدي للدولة جعلها تسيطر على كل المرافق العامة عن طريق أسلوب الحصر المباشر⁽²⁾ (المبحث الأول).

أصبحت درجة تدخل الدولة وسيطرتها على المرافق العامة متفاوتة من مرفق عام إلى آخر⁽³⁾ بالنظر إلى تزايد احتياجات الأفراد والانفتاح على عالم السوق، الذي أدى إلى تعدد المرافق العامة، فأحيانا نجد الدولة هي من تحتكر نشاط المرفق العام، وأحيانا أخرى تتراجع درجة سيطرتها على المرفق العام.

1 - زعيم إيمان، الطرق المستحدثة لإدارة وتسيير المرافق العامة - عقد البوت نموذجاً-مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، -قسم الحقوق-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013/2014، ص21.

2 - لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 211.

3 - محيو أحمد، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الرابعة، د.م.ج، الجزائر، 2006، ص440.

صحيح أن المرفق العام مرتبط بالدولة، ولكن الواقع أن التزايد المستمر للمرافق العامة يؤدي بالضرورة إلى زيادة الأعباء المالية على الدولة، وهذا ما يؤثر على نجاحها في إدارة المرافق العامة، بحيث يمكن أن تتجح الدولة في إدارتها لبعض المرافق العامة. كما يمكن لها أن تفشل في إدارتها للبعض الآخر، فحاليا نجد العديد من المرافق العامة لا تظهر سيطرة الدولة عليها. فهل هذا يعني أن الدولة فشلت في إدارتها لهذه المرافق العامة، وإن فشلت في ذلك، فهل يعتبر فشلها في إدارة المرافق العامة فشل مطلق أم نسبي (المبحث الثاني).

المبحث الأول

أسلوب الحصر المباشر لإدارة المرفق العام

يقدم المرفق العام خدمات عمومية متنوعة للمرتفقين، وبالنظر إلى تطور حاجيات الأفراد ظهرت الكثير من المرافق العامة التي تختلف عن بعضها البعض، سواء من حيث طبيعتها أو نشاطها، وهو الأمر الذي أدى إلى بروز طرق متنوعة لإدارتها⁽¹⁾، فكل نوع تناسبه طرق إدارة معينة، فهناك مرافق عامة لا يمكن أن تتخلى عنها الدولة نظرا لخصوصيتها وطبيعتها المتميزة.

يعتبر أسلوب الحصر المباشر كأقدم طريقة لإدارة المرفق العام، ويتحقق وجود هذا الأسلوب في حالة توفر بعض المظاهر، من قيام الدولة والجماعات المحلية بإدارة المرفق العام مستعينة في ذلك بأموالها وموظفيها، من أجل تحقيق المنفعة العامة⁽²⁾، إذ يمكن للإدارة

1- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 14 .

2 - يعرف أيضا بأنه: "التسيير المضمون من طرف الجماعة العمومية كالدولة والجماعات الإقليمية بنفسها وبوسائلها الخاصة، بحيث لا يملك المرفق العام استقلالية مالية، وليس له جهاز تسيير خاص به ولا يملك شخصية معنوية مستقلة، وفي حالة نزاع مع الآخرين فان مسؤولية الجماعة العمومية هي التي تثار" نقلا عن، قليل حسناء، المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد، مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق - تخصص قانون إداري- كلية الحقوق والعلوم الأساسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015/2014، ص34.

ويعرفه الأستاذ جو وال كا رباجو (J.carbajo) كما يلي: "نقول أن مرفقا عاما يكون مسيرا مباشرة عندما يتم تنظيمه وتسييره مباشرة من طرف الجماعة العمومية التي قامت بإنشائه، وان التسيير بواسطة مؤسسة عمومية أو مؤسسة خاصة لا يمكن تكييفه على أنه تسيير مباشر" انظر في ذلك، أو كمال حسين، المرفق العام للمياه في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، - فرع الدولة والمؤسسات العمومية-، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010/2009، ص103.

المركزية أو اللامركزية أن تلجأ في إدارة مرافقها ومصالحها العامة بواسطة أسلوب الحصر المباشر، أي دون أن تتفصل هذه المرافق العامة عن الجهة الإدارية التي أنشأتها. ومثال ذلك أن تتولى البلدية مثلا إدارة وتسيير مرفق النقل أو النظافة مباشرة، باستعمال موظفيها وأموالها⁽¹⁾. كما يجب التعرف على أنواع المرافق العامة التي يتحقق فيها أسلوب الحصر المباشر، فمن أجل وصف مرفق عام بأنه يدار بواسطة أسلوب الحصر المباشر، يجب توفر بعض المظاهر وكذلك إدارته في مجالات معينة **(المطلب الأول)**.

الملاحظ أن أسلوب الحصر المباشر يتم الاعتماد عليه كثيرا في تسيير المرفق العام، فهل هذا يعني أنه الأسلوب الذي تدار به كل المرافق العامة. وهذا يجعلنا نطرح تساؤل آخر يتمثل في ما إذا استطاع هذا الأسلوب إدارة المرفق العام بفعالية تؤدي إلى تلبية متطلبات الأفراد الأساسية. فلمعرفة ما إذا كان أسلوب الحصر المباشر استطاع الوصول إلى الفعالية المرجوة لابد من تقييمه في إدارته للمرفق العام **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول

أسلوب الحصر المباشر: مظاهره ومجال تطبيقه

يتضح أسلوب الحصر المباشر أكثر من خلال معرفة أهم العناصر التي يقوم عليها والتي تظهر أن نشاط المرفق العام تتولاه الدولة والجماعات المحلية مباشرة، لإشباع حاجات ذات نفع عام وتحقيقا للصالح العام⁽²⁾. ويتجه رأي أحد الكتاب⁽³⁾ في تعريفه للمرفق العام على أنه نشاط عام، يجب أن تتدخل الدولة لكي تتولى أدائه وذلك بهدف تحقيق المصالح العامة الاقتصادية أو الاجتماعية، فمن خلال هذا التعريف تظهر مظاهر إدارة المرفق العام عن طريق أسلوب الحصر المباشر **(الفرع الأول)**. ونظرا لأهمية أسلوب الحصر المباشر

¹ - بعلي محمد الصغير، كتاب القانون الإداري-التنظيم والنشاط الإداري-، دار العلوم والنشر والتوزيع، عنابة، 2003، ص 239.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1999، ص 160.

³ - نقلا عن محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 129.

اعتمدت عليه الدولة في إدارة أغلب المرافق العامة، وهذا ما وسع من مجال تطبيقه (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مظاهر إدارة المرفق العام عن طريق أسلوب الحصر المباشر

تعتمد الدولة والجماعات المحلية على أسلوب الحصر المباشر لإدارة المرافق العامة مستعينة في ذلك بأموالها وموظفيها، ومستخدمة في ذلك وسائل القانون العام⁽¹⁾ (أولا). وهذه هي الطريقة التي تدار بها بعض المرافق العامة الإدارية في الوقت الحاضر⁽²⁾، من أجل تحقيق المصلحة العامة (ثانيا).

أولا : إدارة الدولة والجماعات المحلية المرفق العام بأسلوب الحصر المباشر لإدارة

يخضع المرفق العام بصفة مباشرة أو غير مباشرة لسلطة عمومية، فمن الضروري أن تكون دائما صلة بين سلطة عمومية ونشاط معين، مهما كان نوع هذه الصلة قوية أو مرتخية

¹ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة -، دار الفكر العربي، مصر، 1980، ص 329.

يعرف كذلك: " بأنه النظام الذي تتولى فيه الأشخاص العامة بأجهزتها الحكومية إدارة المرفق العام مباشرة، وهي نوع من الإدارة الحكومية للمرافق العامة. حيث تلعب الوزارة المركزية في الحكومة دورا مباشرا في إدارة هذه المرافق. وتكون لها الكلمة العليا في اتخاذ القرارات الإدارية المتصلة بتسيير المرفق العام"، انظر في ذلك، محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 154.

² - للإشارة فإنه في المفهوم الاشتراكي للمرفق العام، كانت مظاهر تسيير المرفق العام عن طريق أسلوب الحصر المباشر تتجلى في، تولي السلطة العامة للنشاط المرفقي المحقق للمصلحة العامة، وهذا ناتج من واقع تطبيق المبادئ الاشتراكية التي تتبلور في فكرة إقصاء الملكية الخاصة، عن الأنشطة التي تشكل في الفكر الاشتراكي وسائل تؤدي إلى تحقيق استغلال الإنسان للإنسان، و تستوجب نتيجة لذلك تدخل السلطة العامة لإدارتها، ويتحقق تولي السلطة العامة للنشاط المرفقي سواء أدارت هذه الأنشطة بأجهزتها الحكومية مباشرة، أو بواسطة أجهزة السلطات المحلية، أو بواسطة نظام للتسيير الذاتي، التي تشكلت سابقا في الجزائر من جهاز مشترك بين السلطات السياسية (البلدية) و أجهزة الإدارة المرفقية، والعمال المشاركين في العملية الإنتاجية. ويتجلى المظهر الثاني في ضرورة دخول النشاط المرفقي ضمن خطة الدولة العامة، أي أن النشاط المرفقي يجب أن يكون كأحد الاهتمامات التي تتناولها الخطة الوطنية للدولة، انظر في ذلك، محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 131.

ليكون المرفق العمومي موجوداً⁽¹⁾. لذا يجب أن تتولى المرفق العام مجموعة عمومية سواء كانت هذه الأخيرة تتمثل في الدولة (1) أو في المجموعات المحلية (2).

1- احتكار الدولة لأسلوب الحصر المباشر لإدارة المرفق العام

ترتبط فكرة المرفق العام بنشأة الدولة، فالمرفق العام هو الذي يجسد نشاطها. وهو بذلك يمثل الإدارة العامة سواء في مفهومها العضوي الذي يتعلق بالتنظيم، أو في مفهومها الوظيفي الذي يتعلق بالنشاط، ويكون تسيير الدولة للمرافق العامة عن طريق الوزارات ومصالحها الخارجية⁽²⁾. فالمرافق العمومية الوطنية عبارة عن نشاطات مرتبطة بوجود الدولة، وذات طبيعة خاصة لا يمكن أن تديرها سوى الدولة بنفسها. فالصلة بين المرفق العام والدولة هي صلة آلية وتظهر هذه الصلة حسب رأي الفقيه "ليون دي جي" في أن الدولة هي تعاونية مرافق عامة منظمة ومراقبة من قبل الحكام. فمن هنا نرى مفهوم المرفق العام في كل نشاط يجب أن يتم انجازه وتنظيمه ومراقبته من قبل الدولة⁽³⁾.

نشير إلى أنه يقصد بالمرافق المدارة من قبل الدولة، تلك المرافق التي تستهدف قضاء حاجات مشتركة لجميع سكانها، فلا تقتصر فائدتها على سكان إقليم معين. بل يستفيد منها جميع الموجودين على إقليمها⁽⁴⁾، فهي مرافق يمتد نشاطها إلى كامل إقليم الدولة وتحتل أهمية كبيرة من قبل الدولة نظراً لخصوصيتها مثل الأمن الداخلي والخارجي. ولا يمكن التخلي عنها مهما كان عبؤها المالي لأنها تمس بالسيادة الوطنية⁽⁵⁾.

¹ - لباد ناصر، المرجع السابق، ص 169.

² - نشير إلى أن هناك نوع من التخصص الوظيفي، فكل وزارة مجموعة من الوظائف الإدارية، والتقنية. وطبيعة المرافق المسيرة من قبل الوزارات هي مرافق وطنية، خاصة الإدارية منها، وهذا لا يمنع وجود مرافق عمومية ذات طبيعة صناعية وتجارية تدار مباشرة من طرف الدولة، انظر في ذلك، ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 20.

³ - محيو أحمد، المرجع السابق، ص 431.

⁴ - محمد فاروق مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، مصر، 1970، ص 47.

⁵ - لبعل رشيد، الرقابة القضائية على نشاط المرافق العامة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية- تخصص قانون عام إداري-، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004، ص 43.

يعتبر أسلوب الحصر المباشر الوسيلة الفعالة لكي تتولى الدولة بنفسها وظيفة الإشراف، حيث أنشأت الدولة بعض المرافق العامة التابعة لها مباشرة وتكون مسؤولة عن الأضرار الناجمة عن نشاطها⁽¹⁾.

نجد في الوقت الراهن أن أغلبية المرافق العامة الإدارية تديرها الدولة عن طريق أسلوب الحصر المباشر، لأن نشاطها لا يستهوي الأفراد، وعادة ما يمتنعون عن القيام به لأنه لا يرجع عليهم بالربح، خلافا لنشاط المرافق الاقتصادية، ولكن هذا لا يعني أن طريقة الحصر المباشر تقتصر على المرافق العامة الإدارية فقط، بل تمتد أحيانا إلى المرافق العامة التجارية والصناعية⁽²⁾، فهناك قطاعات لا يمكن إدارتها إلا عن طريق أسلوب الحصر المباشر، بحيث لا يمكن لها أن تتفصل عن الدولة. فعلى سبيل المثال نجد أن الدولة لا يمكن أن تبتعد عن إدارة الأملاك الوطنية العمومية، فهذه الأخيرة تعتبر المجال الخصب للعمل بأسلوب الحصر المباشر، فالأملاك الوطنية تحتل أهمية بالغة في التشريع الجزائري، بشقيها العام و الخاص⁽³⁾. أي هناك من الأملاك العمومية العامة التي هي ملك للدولة بحيث لا يجوز التخلي عنها، وهناك من الاملاك العمومية ما هي خاصة بحيث يمكن للخواص إستغلالها.

يظهر كذلك أسلوب الحصر المباشر في التجربة الجزائرية في مجال المياه، حيث مر تسيير المياه في الجزائر، بالعديد من المراحل. فقد عرفت الجزائر العديد من المناهج في

¹ - نشير في هذا الصدد إلى أن الأستاذ " عوابدي عمار " اعتبر ارتباط المرفق العام بالدولة على انه خضوع المرفق العام للسلطة العامة المختصة في الدولة، إنشاء و تنظيم و تسييرا و رقابة و إلغاء ، فالمرافق التي تديرها الدولة عن طريق أسلوب الحصر المباشر لا تتمتع بأي استقلال مالي عن الشخص المعنوي العام الذي تتبعه، فهو المسؤول عنها ماليا، وعليه يقع عبء النفقات و الإعتمادات المالية، نقلا عن، أوكال حسين، المرجع السابق، ص37.

² - سلطاني عبد العظيم، تسيير وإدارة الأملاك الوطنية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 36 .

³ - للإشارة فان الأملاك الوطنية العمومية خصها المشرع الجزائري بنظام قانوني خاص يميزها عن غيرها من الملكيات الأخرى و ذلك لاعتبارها أنها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ، كما خصها المشرع بطرق تسيير قانونية خاصة بها، لأجل تحقيق تسيير أفضل لهذه الأملاك، انظر في ذلك، سلطاني عبد العظيم، المرجع نفسه، ص 37 .

مجال إدارة المياه من خلال السياسة التي كانت تحكم الدولة، سواء تعلق الأمر بالخدمات العمومية عامة أو الخدمات المتعلقة بالمياه خاصة⁽¹⁾.

كان للدولة دور بارز في تسيير المورد المائي في الجزائر، حيث أنه في سنة 1970، كانت المهام المنوطة بإدارة قطاع الموارد المائية تعود إلى كتابة الدولة للري وهي ممثلة على مستوى الولايات والدوائر، ولكنها غير ممثلة على مستوى البلديات التي كانت تقوم بهذه المهمة إداريا⁽²⁾. كما كان توزيع المياه وتسييرها منذ سنة 1970 من مهام الشركة الوطنية لتوزيع مياه الشرب والمياه الصناعية (SONADE) التي أنشأت بمقتضى الأمر رقم 70-82 الذي يتضمن إحداث الشركة الوطنية لتوزيع مياه الشرب والمياه الصناعية (سوناد) والمصدقة على قانونها الأساسي⁽³⁾.

جاء في الفترة التي تلت سنة 1980 المخططان الخماسيان الأول والثاني اللذان كانا بمثابة أرضية لتوجيه المياه نحو المدن، فالمشاريع المقررة تعكس هذا الاختيار الجديد، خاصة فيما يتعلق بتنظيم إدارة مرفق المياه وكيفية سير الأعمال التقنية الاقتصادية في قطاع المياه إذ على مستوى النصوص القانونية، صدر القانون رقم 83-03 المتعلق بحماية البيئة⁽⁴⁾، وكذا القانون رقم 83-17 المتعلق بقانون المياه⁽⁵⁾، الذي أكد مبدأ احتكار الدولة لتسيير وإدارة الموارد المائية.

¹ - بودراف مصطفى، التسيير المفوض والتجربة الجزائرية في مجال المياه، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص 103.

² - منحت المادة 2 من الأمر رقم 70 - 82، المؤرخ في 23 نوفمبر سنة 1970، يتضمن إحداث الشركة الوطنية لتوزيع مياه الشرب والمياه الصناعية (سوناد) والمصادقة على قانونها الأساسي، ج ر عدد 101، صادر في 4 ديسمبر سنة 1970.

لهذه الأخيرة احتكارا في توزيع المياه الخاصة بتموين السكان والمناطق الصناعية والسياحية في كافة التراب الوطني،

³ - أمر رقم 70-82، يتضمن إحداث الشركة الوطنية لتوزيع مياه الشرب والمياه الصناعية والمصادقة على قانونها الأساسي، المرجع نفسه.

⁴ - قانون رقم 83-03، مؤرخ في 5 فيفري سنة 1983، يتعلق بحماية البيئة، ج ر عدد 6، صادر في 8 فيفري سنة 1983. (ملغى)

⁵ - قانون رقم 83-17، مؤرخ في 16 يوليو سنة 1983 يتضمن قانون المياه، ج ر عدد 30، صادر في 19 يوليو سنة 1983، ملغى بموجب القانون رقم 03-10، المؤرخ في 20 يوليو سنة 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43، صادر في 20 يوليو سنة 2003.

أما فيما يخص المجال التنظيمي، كانت الجهات المختصة في إدارة قطاع المياه بعد وزارة الري واستصلاح الأراضي والبيئة، هي وزارة الري في الفترة الممتدة من 1980 إلى 1984، ثم إلى وزارة البيئة والغابات في الفترة الممتدة من 1984 إلى 1989، وبعدها تولت الإدارة وزارة الفلاحة وذلك من خلال، كتابة الدولة للهندسة الريفية والري الزراعي حتى سنة 1994⁽¹⁾.

أصبح بعدها تسيير القطاع من صلاحيات وزارة التجهيز والتهيئة العمرانية، وهذا بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 94-204 الذي يحدد صلاحيات الوزارة. بعدها صدر الأمر رقم 96-13 المتضمن قانون المياه⁽²⁾ الذي جاء بمجموعة من الأسس والمبادئ من بينها، مبدأ وحدة التسيير الذي يعتبر الماء من الملكيات الجماعية الوطنية، تملكه المجموعة الوطنية بأكملها وتمارس الدولة سلطتها عليه، حتى يتسنى لها تمكين هذا المورد من أداء وظيفته الاجتماعية والاقتصادية، على أسس مبنية على العدالة الاجتماعية ووحداية مورد المياه، حيث أن جميع المبادرات والأعمال التي تخص قطاع المياه يجب أن تكون منسقة من طرف الدولة.

صدر بعد ذلك المرسوم التنفيذي رقم 2000-325 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الموارد المائية⁽³⁾، حيث تم إنشاء وزارة خاصة بالموارد المائية بعدما كان القطاع تحت وصاية وزارة التجهيز والتهيئة العمرانية منذ سنة 1994، وتم إحداث مديرية التزويد بمياه الشرب، إلا أن أهم ما يميز تلك الفترة هو قيام السلطات العمومية بتغيير شكل التنظيم بالصورة التي جسدت هيمنة الدولة على مهمة إدارة مرفق المياه، وذلك بإنشاء مؤسسة عمومية وطنية ذات طابع صناعي و تجاري EPIC وهي مؤسسة " الجزائرية للمياه"

¹ - بودراف مصطفى، المرجع السابق، ص 14.

² - أمر رقم 96-13، مؤرخ في 15 يونيو سنة 1996، المتضمن قانون المياه، ج ر عدد 37 صادر في 16 يونيو سنة 1996، يعدل ويتم القانون رقم 83-17، المؤرخ في 16 يوليو سنة 1983، والمتضمن قانون المياه، ج ر عدد 37، صادر في 19 يوليو سنة 1996. (ملغى)

³ - مرسوم تنفيذي رقم 2000-325، مؤرخ في 25 أكتوبر سنة 2000، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الموارد المائية، ج ر عدد 63، صادر في 25 أكتوبر سنة 2000.

بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-101 الذي يتضمن إنشاء الجزائرية للمياه⁽¹⁾، وقد منحها احتكار إدارة مرفق المياه.

تم بعدها حل كل المؤسسات المائية الجهوية والولائية، وتحويل جميع أملاكها وأصولها لصالح الجزائرية للمياه، حيث سيطرت الدولة على إدارة مجال المياه إلى غاية صدور القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه⁽²⁾، الذي تبنى مبدأ الشراكة مع القطاع الخاص في إدارة مرفق المياه عن طريق التفويض⁽³⁾، حيث جاء في المادة 101 من القانون 05-12 المتعلق بالمياه

" تعتبر الخدمات العمومية للمياه من اختصاص الدولة والبلديات.

يمكن الدولة منح امتياز تسيير الخدمات العمومية للمياه لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام على أساس دفتر شروط ونظام خدمة يصادق عليهما عن طريق التنظيم. كما يمكنها تفويض كل أو جزء من تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص ... "

2- احتكار الجماعات المحلية لأسلوب الحصر المباشر لإدارة المرفق العام

تتمتع الإدارة المباشرة للمرفق العام المحلي بمزايا، مقارنة بإدارة المرفق العام الوطني وهذا بالنظر لقرب الإدارة المحلية من المواطن ومعرفة احتياجاته، وبذلك إمكانية السيطرة عليها فالتسيير المباشر من طرف الجماعات المحلية (البلدية والولاية)، يقصد به أن تقوم هذه الأخيرة بالإشراف على مرافق عامة تكون موجودة في إقليمها، لسد حاجات مشتركة

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 01-101، مؤرخ في 21 ابريل سنة 2001، يتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، ج ر عدد 24. صادر في 22 ابريل سنة 2001.

² - قانون رقم 05-12، مؤرخ في 4 غشت سنة 2005، يتعلق بالمياه، ج ر عدد 60، صادر في 4 سبتمبر سنة 2005.

³ - نشير إلى أن الجزائرية للمياه شرعت بمساهمة الديوان الوطني للتطهير في إنشاء 4 شركات مساهمة أي (50% من رأسمالها يعود للجزائرية للمياه، و 50% أخرى تعود للديوان الوطني للتطهير) لتتكفل بضمان الخدمة العمومية للمياه و خدمة التطهير في بعض التجمعات الحضرية الكبرى وهي، شركة سيال SEAAL على مستوى الجزائر العاصمة، و شركة سياتا SEATA على مستوى ولاية وهران، و شركة سيالكو SEACO على مستوى ولاية قسنطينة، شركة سيور SEOR على مستوى ولاية وهران، حيث تم تفويض إدارة وتسيير هذه الشركات لصالح متعاملين أجنب، انظر في ذلك، أوكال حسين، المرجع السابق، ص 43.

ومنافع معينة لسكان إقليم معين⁽¹⁾. فبالنظر إلى أن إدارة الدولة للمرفق العام يتميز بالتوسع، إلا أن إدارة الجماعات المحلية تعتبر الأكثر نجاعة، فهناك العديد من المرافق العمومية تديرها الجماعات المحلية، مثل مرفق الحالة المدنية فهي تقوم بتأمينه عن طريق أسلوب الحصر المباشر، ولا تستطيع التخلي عنه للأفراد، كما يمكن استخدام أسلوب الحصر المباشر في بعض المرافق التجارية والصناعية، إذا رأت البلدية أو الولاية أن هناك مصلحة في ذلك. أشار قانون البلدية 10-11 إلى أسلوب الحصر المباشر صراحة، وهذا ما جاء في نص المادة 1/ 151 من قانون البلدية⁽²⁾ " يمكن البلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر"، فالبلدية لها أن تسير المرافق العمومية الإدارية، كما لها الحق في إدارة مرافق ذات طبيعة صناعية وتجارية وهذا من خلال المادة 149 من قانون البلدية⁽³⁾.

1 - محمد فاروق مهنا، المرجع السابق، ص48.

2- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، صادر في 3 يونيو سنة 2011.

3- تنص المادة 149 من القانون رقم 11-10، السالف الذكر، على مايلي: " مع مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في هذا المجال، تضمن البلدية سير المصلح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها. وبهذه الصفة، فهي تحدث إضافة إلى مصالح الإدارة العامة، مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص بما يأتي:

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب و صرف المياه المستعملة

- النفايات المنزلية و الفضلات الأخرى

- صيانة الطرقات و إشارات المرور

- الإنارة العمومية

- الأسواق المغطاة و الأسواق و الموازين العمومية

- الحظائر و مساحات التوقف

- المحاشر

- النقل الجماعي

- المذابح البلدية

- الخدمات الجنائزية و تهيئة المقابر و صيانتها بما فيها مقابر الشهداء

- الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها

- فضاءات الرياضة و التسلية التابعة لأملاكها

- المساحات الخضراء "

أولى المشرع الجزائري أهمية لإدارة الجماعات المحلية للمرافق العمومية، بالنظر إلى أنها الأقدر على معرفة متطلبات الأفراد وتحقيق المنفعة العامة، حيث تعرض كذلك لتمويل المرفق العام، الذي يكون من ميزانية البلدية، وأكد أنه جزء لا يتجزأ من التسيير العام للبلدية وخضوعه لقواعد المحاسبة العمومية، وهذا ما جاء في المادة 2 / 151 من قانون البلدية⁽¹⁾.

كما لم يخل قانون الولاية⁽²⁾، من النص على الاعتماد على أسلوب الحصر المباشر في إدارة المرفق العام من خلال المادة 142⁽³⁾ التي كرست هذا الأسلوب، كما يمكن للولاية أيضا أن تقوم بإدارة مرافق عمومية ذات طابع صناعي وتجاري وهذا ما جاء في المادة 141 منه⁽⁴⁾.

بالرغم من تولي الدولة إدارة المرافق العامة الوطنية، وتولي الجماعات المحلية إدارة المرافق العامة المحلية، إلا أن هذا لا يعني أن كل جهة تتفرد بتسيير ما يناسبها من مرافق عامة، وإنما هناك علاقة تعاون بين الدولة والجماعات المحلية في إدارة المرفق العام⁽⁵⁾،

¹ - تنص المادة 2 / 151 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق. على أنه: "تفيد إيرادات و نفقات الاستغلال المباشر في ميزانية البلدية، ويتولى تنفيذها أمين خزينة البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية".

² - قانون رقم 12 - 07، مؤرخ في 12 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، صادر في 29 فبراير سنة 2012.

³ - تنص المادة 142 من القانون رقم 07-12، السالف الذكر، على أنه: "يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يستغل مباشرة مصالحه العمومية عن طريق الاستغلال المباشر".

⁴ - تنص المادة 141 من قانون الولاية لسنة 2012: "مع مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في هذا المجال، يمكن الولاية أن تنشئ قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي مصالح عمومية ولائية للتكفل على وجه الخصوص بما يأتي:

- الطرق و الشبكات المختلفة

- مساعدة و رعاية الطفولة و الأشخاص المسنين أو الذين يعانون من إعاقة أو أمراض مزمنة

- النقل العمومي

- النظافة و الصحة العمومية و مراقبة الجودة

- المساحات الخضراء

- الصناعات التقليدية و الحرف".

⁵ - تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه بحكم أن الدولة و الجماعات المحلية تقوم بإدارة المرفق العام بأسلوب واحد وهو أسلوب الحصر المباشر، فإنه بإمكانهما أن تشتركا في القيام ببعض الأعمال معا، فمثلا رئيس البلدية له دور مزدوج كممثل للدولة و البلدية وكذلك بالنسبة للوالي كممثل للدولة و الولاية في نفس الوقت، فهو بذلك يضمن امتداد المرافق الوطنية على

سواء كان هذا التعاون في الجانب المالي⁽¹⁾ أو التقني أو الإداري، حيث تشترك الدولة والجماعات المحلية في القيام ببعض الأعمال، فكثيرا ما يدعى الموظفون ذو الخبرة في المرافق الوطنية للمساعدة بخبرتهم في إدارة وتسيير المرافق العامة المحلية، فمثلا الوالي له دور مزدوج كمثل للدولة والولاية، فهو بذلك يضمن امتداد المرافق العامة الوطنية على المستوى المحلي.

تظهر كذلك هذه العلاقة التعاونية بين الدولة والجماعات المحلية، في إدارة المرافق العامة كثيرا، في مرفق المياه قبل صدور القانون 05-12 المتعلق بالمياه، حيث بالإضافة إلى وجود وزارة التجهيز والتهيئة العمرانية المكلفة بإدارة قطاع المياه، فإن لوزارة الموارد المائية مديريات تنفيذية على مستوى الولايات وهي مديريات الري الولائية، حيث تتواجد عبر كل ولايات الوطن، وأصبحت تسمى مؤخرا بمديريات المياه الولائية، وفقا لتسمية وزارة الموارد المائية، حيث تنظم هذه المديريات بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 02-187 الذي يحدد قواعد تنظيم مديريات الري الولائية وعملها.

تتكفل مديريات الري الولائية باعتبارها مرافق عامة محلية تديرها الجماعات الإقليمية بالسهر على الحفاظ على الموارد المائية وصيانتها وحمايتها، والسهر على تطبيق التنظيم في مجال الموارد المائية، ومتابعة تنفيذ المشاريع التي لم تكن موضوع تفويض، كما أن مرفق المياه تم استغلاله مباشرة من طرف البلديات، حيث تشير الإحصائيات الرسمية إلى أنه من مجموع 1541 بلدية على المستوى الوطني ما تزال 908 بلدية تتكفل بالخدمة العمومية للمياه عن طريق الاستغلال المباشر، بالرغم من إنشاء مؤسسة الجزائرية للمياه⁽²⁾.

المستوى المحلي، كما أن الدولة أحيانا تقدم إعانات للجماعات المحلية في حالة عجز البلديات و ضعف الموارد المحلية وتزايد الشؤون المحلية، انظر في ذلك، *ضريفي نادية*، المرجع السابق، ص 24 .

¹ - تنص المادة 1/172 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، على أنه: "تتلقى البلدية إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على وجه الخصوص، لما يأتي:

- عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا القانون..."

كما تنص المادة 2/172 من القانون رقم 11-10 السالف الذكر، على "توجه الإعانات الممنوحة للبلدية من الدولة للغرض الذي منحت لأجله"

² - أو كمال حسين، المرجع السابق، ص 104.

يرجع اختصاص البلديات⁽¹⁾ في التكفل بخدمة التموين بمياه الشرب، إلى ما جاء في المادة 149 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية بمنحها صلاحية تزويد المياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة. فمرفق المياه يعتبر من بين أكثر المجالات التي ظهر فيها احتكار الجماعات الإقليمية لأسلوب الحصر المباشر لإدارة المرافق العامة.

ثانيا : اقتصار أسلوب الحصر المباشر على تحقيق المنفعة العامة

تعتبر المنفعة العامة الهدف الأساسي لإنشاء المرفق العام، وليس مجرد هدف بعيد وضمني للنشاط، وهو الأمر الذي يميز المرفق العام عن أنشطة الإدارة الأخرى⁽²⁾، وعرف أحد الكتاب المنفعة العامة بقوله: "المصلحة العامة عادة هي الخدمة التي تكون على قدر من الأهمية، وإلا تركت للأفراد"⁽³⁾.

يقول الفقيه "ابني شابي" في هذا الصدد "إذا كانت الوظيفة تمارس لصالح الغير، فإنها تمثل مرفقا عاما، وإذا كانت تمارس أساسا للصالح الذاتي للمصلحة التي تتبعها، فإنها تمثل وظيفة لصالح النفع الخاص"⁽⁴⁾.

عرفت المنفعة العامة على أنها "إشباع حاجة عامة أو تقديم خدمة عامة، قد تكون معنوية، كتوفير الأمن للمرتفقين، وقد تكون مادية كتوفير وسائل المواصلات، وتزويد بالمياه والكهرباء"⁽⁵⁾.

ترتبط المنفعة العامة بمبدأ مجانية المرفق العام، حيث يرتبط هذا المبدأ بفكرة أساسية مقتضاها أن الخدمات التي تقدمها الدولة ضرورية جدا، لذا يجب أن يكون تأمينها بصفة مجانية وبالتالي تعتبر مجانية خدمات المرفق العام، من النتائج المترتبة عن المنفعة

¹ - للإشارة فإن الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 18 يناير سنة 1967، يتضمن القانون البلدي، ج ر عدد6، صادر في 18 يناير سنة 1967. (ملغى)، كان يمنح نفس الاختصاص للبلدية بموجب المادة 159 مكرر2منه.

² - محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 7.

³ - نقلا عن ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 25.

⁴ - حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الأول، نظرية المرفق العام، الجزائر، 1984، ص 52.

⁵ - عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2003، ص 224.

العام⁽¹⁾، حيث نجد بعض المرافق العامة المدارة من قبل الخواص والتي تسعى إلى تحقيق المنفعة العامة، ولكن مقابل مبالغ مالية يقدمها المرتفقون المستفيدون من الخدمة، إذ أن تزايد المرافق العامة، الذي يؤدي إلى التطور في نفقات الدولة من جهة، ومتطلبات المردودية والربح من جهة أخرى، جعلت مبدأ المجانية لا يتحقق في كل المرافق العامة، ولهذا لا يمكن أن يكون مبدأ المجانية مبدأ مشترك لكل المرافق العامة، بمختلف أنواعها وبالتالي فإنه يطبق كثيرا في المرافق العامة الإدارية، ولا يظهر في المرافق ذات الطابع الصناعي والتجاري.

هناك بعض الحالات بالنسبة للمرافق العامة الإدارية، حيث يكون فيها مقابل مالي ولكنها عبارة عن رسوم يدفعها المرتفقون، إزاء انتفاعهم من الخدمة، مثل الرسوم الجامعية والرسوم القضائية، ورسوم التطهير التي يدفعها المواطن للبلدية في مجال القمامات المنزلية.

يستمد مبدأ مجانية المرفق العام أساسه القانوني من عدة نصوص قانونية، فبالنسبة لدستور 1996⁽²⁾، الذي كرس هذا المبدأ خاصة في مجال التعليم من خلال المادة 53⁽³⁾، كما توجد بعض المراسيم التي نصت على مبدأ مجانية المرفق العام، منها المرسوم رقم 88-128⁽⁴⁾، المتضمن الموافقة على الاتفاقية الحاصلة بين الدولة والشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية حيث تنص المادة 1/4 منه على أنه: "يمكن الدولة أن تطلب من الشركة الوطنية

1 - لباد ناصر، المرجع السابق، ص 208.

2 - مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996 ج ر 76، صادر في 8 ديسمبر 1996 متمم بالقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، ج ر عدد 25، الصادر في 14 أبريل سنة 2002 معدل بموجب قانون 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج ر عدد 63، صادر في 16 سنة نوفمبر 2008.

3 - تنص المادة 53 من دستور 1996 على مايلي: "الحق في التعليم مضمون.

التعليم مجاني حسب الشروط التي يحددها القانون.

التعليم الأساسي إجباري.

تنظم الدولة المنظومة التعليمية.

تسهر الدولة على التساوي في الالتحاق بالتعليم والتكوين المهني."

4 - مرسوم رقم 88-128، مؤرخ في 28 يونيو سنة 1988، يتضمن الموافقة على الاتفاقية الحاصلة بين الدولة والشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية، ج ر عدد 26، صادر في 29 يونيو سنة 1988.

لنقل بالسكك الحديدية، إنشاء بعض المرافق العمومية، أو الاستمرار في استغلالها ولو كانت هذه المرافق قليلة الأهمية التجارية، أو ليست لها أهمية تجارية في نظر المؤسسة وذلك استجابة لطابع المنفعة العامة الذي تخوله مهمة المرفق العمومي. "

ذكر مبدأ المجانية أيضا في المادة 13 من القانون رقم 04-08 الذي يتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية⁽¹⁾ بنصها "التعليم مجاني في المؤسسات التابعة للقطاع العمومي للتربية الوطنية، في جميع المستويات...".

توجد العديد من النصوص القانونية التي تكرر مبدأ مجانية المرفق العام، لارتباطها بالمنفعة العامة، التي أصبحت في الوقت الراهن ثقافة منتشرة إلى جانب فكرة خضوع المرفق العام للسلطة العامة.

الفرع الثاني

مجال تطبيق أسلوب الحصر المباشر

طبق أسلوب الحصر المباشر نظرا لأهميته في العديد من المرافق العامة، بناء على أساسها الإقليمي، أو على أساس تمتعها بالشخصية المعنوية من عدمها، إلا أن التقسيم الذي يجب الاعتماد عليه من أجل تحديد مجال تطبيق أسلوب الحصر المباشر، يكون بالاعتماد على موضوع نشاط المرفق العام، وبالتالي فإن مجال تطبيق أسلوب الحصر المباشر، يظهر في المرافق العامة ذات الطابع الإداري (أولا)، والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (ثانيا).

أولا : تطبيق أسلوب الحصر المباشر في المرافق العمومية ذات الطابع الإداري

يطبق أسلوب الحصر المباشر في المرافق العمومية ذات الطابع الإداري، التي تمتاز بخضوعها التام للقانون العام⁽²⁾، وهي لا تلجأ إلى وسائل القانون الخاص إلا على سبيل

¹ - قانون رقم 04-08، مؤرخ في 23 يناير 2008، يتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية، ج ر عدد 4، صادر في 27 يناير 2008.

² - إن خضوع هذه المرافق للقانون العام يقضي اعتبار موظفي هذا المرفق بأنهم موظفين عموميين، وأمواها أموال عامة و تصرفاتها أعمال إدارية، و تعد قراراتها قرارات إدارية، انظر في ذلك، بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 165 .

الاستثناء المحض، فهذه المرافق العامة تتناول نشاطا يختلف عن النشاط الذي يقوم به الخواص عادة⁽¹⁾، والتي ترتبط أساسا بالوظائف السيادية للدولة في الغالب⁽²⁾، ويدخل في هذا النوع المرافق الوطنية وهي التي يمتد نشاطها ليشمل جميع إقليم الدولة، وتتركز إدارتها في يد الدولة، وكذلك المرافق الإقليمية، والتي يقتصر نشاطها على جزء من إقليم الدولة كالولاية أو البلدية، حيث ينحصر الاهتمام فيها على السكان المحليين لهذا الإقليم وتختص السلطات المحلية بإدارة هذه المرافق نظرا لأنها الأقدر من الدولة على أداء هذه المهمة⁽³⁾.

يدخل ضمن هذه المرافق العامة أيضا، تلك التي ليس لها شخصية معنوية حيث تلحق عادة عقب صدور قانون إنشائها بأحد الأشخاص العامة، إذ تلحق بالدولة وعلى وجه الخصوص بإحدى الوزارات، كما تلحق ميزانيتها بميزانية الوزارة التي تتبعها.

ثانيا : تطبيق أسلوب الحصر المباشر في المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

تطبيق أسلوب الحصر المباشر في المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري لا يظهر كثيرا ، إلا أن الدولة والجماعات المحلية بإمكانها أن تدير هذا النوع من المرافق العامة إذا رأت مصلحة في ذلك، فبعد استقلال الجزائر مباشرة كانت الدولة تسيطر على العديد من المرافق العامة وهذا من خلال عمليات التأميم⁽⁴⁾.

فمثلا بموجب المرسوم الصادر في 7 نوفمبر 1963 أمتت الجزائر وسائل المواصلات البرية، كما أمتت شركات البترول، والعديد من المشروعات الخاصة التجارية والصناعية، حيث أولت الجزائر خلال تلك الفترة أهمية كبيرة لوسائل الإنتاج الصناعي، واتخذت لها جهازا إداريا يعمل على إدارتها، والذي اتخذ العديد من الصور. حيث أنشأت

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 316 .

² - من المرافق العمومية الإدارية التي تدار بأسلوب الحصر المباشر، على المستوى المركزي، مثل مرفق الأمن الخارجي المتمثل في وزارة الدفاع، و مرفق القضاء المتمثل في وزارة العدل، و مرفق التعليم المتمثل في وزارة التربية، و على المستوى المحلي في البلدية والولاية إلى جانب المديرية مثل مديريات التربية، والمستشفيات.

³ - تشير إلى أن السلطات المحلية، تخضع في إدارتها لهذه المرافق، لقدر متفاوت من إشراف ورقابة السلطات المركزية حسب الأخذ بنظام المركزية و اللامركزية، انظر في ذلك، محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 12.

⁴ - المرجع نفسه، ص 139.

الجزائر غداة الاستقلال، المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، التي لعبت دورا قياديا و تنسيقيا للقطاع العام، الذي اهتم بإدارة الأموال المؤممة، ويدخل في هذا الإطار عدة مؤسسات⁽¹⁾ منها البنك المركزي الجزائري، بنك التنمية الفلاحية، بنك القرض القومي... الخ⁽²⁾.

أنشأت كذلك الدولة الشركات الوطنية، لإدارة المشاريع الاقتصادية التي تم تأميمها، حيث تحتل هذه الشركات قطاعا عريضا في المجال التجاري و الصناعي، حيث صدر خلال الفترة الممتدة من 1961 حتى 1981، 94 أمرا و مرسوما بإنشاء وتعديل شركات وطنية في شتى المجالات التجارية والصناعية⁽³⁾. تمثل الشركات الوطنية بهذه الصورة العريضة تدخل الدولة في المجال الاقتصادي والأسلوب الذي سيرت به غالبية الأموال المؤممة في الجزائر.

نجد كذلك من الأجهزة التي أنشأتها الدولة لإدارة المشاريع الاقتصادية، المؤسسة الاشتراكية التي تعتبر هيئة عمومية ذات طابع اقتصادي، بمقتضى ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات والمشاريع العامة الاقتصادية، والأمر الصادر في 16 نوفمبر 1971 بشأن التسيير الاشتراكي للمشاريع الاقتصادية، ولكن بفعل الأزمات الاقتصادية وتطور وظيفة الدولة، تخلت هذه الأخيرة عن إدارة العديد من المرافق الصناعية والتجارية واحتفظت بتسيير البعض منها لضرورة تراها الدولة لازمة مثل مرفق النقل بالسكك الحديدية.

¹ - تتمتع هذه المؤسسات بالشخصية المعنوية بكل ما يقضي إليه ذلك من نتائج قانونية، من الاستقلال المالي و الإداري

² - محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص137.

³ - نشير إلى أن الأوامر والمراسيم الصادرة في الفترة الممتدة من 1961 إلى 1981 كانت تخص التجارة البرية الجزائرية، والشركات الوطنية المتصلة بتسيير التجارة البحرية، مثل SNED. ONACO. SONITEX، انظر في ذلك، محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص140.

المطلب الثاني

تقييم أسلوب الحصر المباشر في تسيير المرفق العام

أدى تطور وظائف الدولة، وبغض النظر عن النظام الذي تنتهجه إلى تدخلها بواسطة أسلوب الحصر المباشر في شتى المجالات، حيث مارست الجزائر العديد من الأنشطة التي كانت من المفروض أن تكون من اختصاص الأفراد، عندما كانت الجزائر تنتهج النظام الاشتراكي، إلا أن واقعنا المعاصر يشهد تطبيقات واسعة لتدخل الدولة الرأسمالية في المجالات التجارية و الصناعية⁽¹⁾، فمنذ استقلال الجزائر احتكرت هذه الأخيرة العديد من الأنشطة، فهل هذا يعني أن الدولة استطاعت أن تدير المرافق العامة بنجاح وأيا كان نوعها؟

نلاحظ في الوقت الحالي أن دور الدولة في تسيير المرافق العامة تراجع نوعا ما، حيث تخلت عن بعض المرافق العامة للخوادم، فهذا يجعلنا نطرح تساؤل آخر فيما إذا كان تولي القطاع الخاص إدارة بعض المرافق العامة، كان نتيجة السياسات الاقتصادية التي تنتهجها الدولة، أم لعدم قدرتها على تسييرها؟ وبالتالي هو الأمر الذي أدى إلى ظهور أساليب جديدة لتسيير المرفق العام.

لمعرفة السبب من وراء الاعتماد على طرق بديلة لإدارة المرفق العام، يجب المقارنة بين الأهداف المسطرة والنتائج المحققة للمرفق العام الذي تديره الدولة بواسطة أسلوب الحصر المباشر (الفرع الأول)، كما أن ظهور أساليب جديدة يوحي إلا أن هناك معوقات وإختلالات يعاني منها أسلوب الحصر المباشر (الفرع الثاني).

الفرع الأول

صعوبة تحقيق الأهداف المسطرة

لمعرفة نجاح أسلوب الحصر المباشر من عدمه في إدارة المرافق العامة، سنتطرق لبعض المرافق العامة التي أديرت بهذا الأسلوب، فمثلا بالنسبة لمرفق المياه منح قانون

¹ - محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 3 .

البلدية لسنة 2001 لهذه الأخيرة، إدارة مرفق المياه عن طريق أسلوب التسيير المباشر، حيث يكون المرفق في هذه الحالة موضوعا تحت سلطة ورقابة الهيئة المسيرة (البلدية). كما أن السلطات الفعلية لاتخاذ القرار تعود للمجلس الشعبي البلدي.

بالرغم من أهمية أسلوب الحصر المباشر كطريقة لإدارة المرافق العامة، إلا أنه يعاني من نقائص كثيرة انعكست سلبا على المرافق العامة، وهو الأمر بالنسبة لخدمات مرفق المياه فهذا الأخير يعاني من وضعية صعبة، في ظل تكفل البلدية بإدارته مباشرة، في مختلف أنحاء الوطن خاصة في المناطق النائية، وهذا نتيجة قلة الإمكانيات المادية والبشرية والمالية اللازمة لإدارة مرفق بحجم مرفق المياه، فالبلدية لم تستطع تحقيق الأهداف المسطرة.

من المظاهر التي تبين عجز البلدية عن إدارة هذا المرفق، ظهر ضعف في التغطية، فما زال العديد من السكان في بعض البلديات غير موصولين بشبكة لتزويد بالمياه إلى حد اليوم. وكذلك الإنقطاعات المستمرة لخدمة المياه، نتيجة التأخر في تجهيزات شبكات توصيل المياه، نظرا لقدمها ورداءة صيانتها. وبطئ عمليات التدخل التي تقوم بها مصالح البلدية لتصليح أعطال مرفق المياه. بالإضافة إلى ضعف صيانة المنشآت، وتهيئتها خاصة المنشآت القديمة منها. وإهمال البلدية للخزانات المائية التي لا يتم تنظيفها على مدار السنة مما يعرض صحة المستهلكين للخطر.

تعود أسباب عجز البلدية عن إدارة وتسيير مرفق المياه يعود إلى قلة الإمكانيات المادية والبشرية والمالية اللازمة لإدارة مرفق بحجم مرفق المياه، وضعف سياسة التسيير من ضعف في التغطية والانقطاع المستمرة للخدمة وضعف صيانة المنشآت وتهيئتها.

جعلت هذه النقائص من الدولة عاجزة عن إدارة مرفق المياه⁽¹⁾، فمنذ الاستقلال بذلت الدولة مجهودات معتبرة على كافة الأصعدة، في سبيل إدارة الموارد المائية بصفة عامة، وتوفير مياه الشرب للسكان بصفة خاصة، إلا أن هذه الجهود لم تصل إلى تحسين صورة المرفق، بالشكل الذي يضمن احترام تطبيق المبادئ التي يقوم عليها المرفق (مبدأ المساواة،

¹ - أوكل حسين، المرجع السابق، ص135.

مبدأ الاستمرارية مبدأ التكيف الدائم مع التغيرات الاقتصادية الحاصلة)، حيث مازال مرفق المياه يعاني من إختلالات حادة في الإدارة والتسيير. فنوعية الخدمات المقدمة تبقى دون المستوى المطلوب حيث لا يزال عدد كبير من المستعملين للمرفق سواء في المناطق النائية أو حتى في المدن الكبرى، لا يستفيدون إلى حد الساعة من تزويد مستمر ومنتظم للمياه.

تأتي هذه المشاكل والنقائص التي يعاني منها المرفق كنتيجة لعدة عوامل، تعيق الجهات المسيرة للمرفق وتحول دون تحقيق فعالية ونجاعة في الإدارة والتسيير. ومن بين هذه العوامل التي وقفت أمام فعالية أسلوب الحصر المباشر في إدارة مرفق المياه، عدم اعتماد البلدية أو انعدام استراتيجيه حقيقية وشاملة لمواجهة المتطلبات المتزايدة للمستعملين. وعدم احترام مبدأ المساواة الذي يقوم عليه كل مرفق عام، حيث يتم توفير المياه للمدن والتجمعات الحضرية، في حين تعيش بعض المناطق النائية في الوطن مأساة حقيقية نتيجة عدم تزويدها بالمياه، أو حتى عدم ربطها بقنوات التوصيل والتوزيع منذ مدة طويلة، وهذا ما تسبب في تذمر المواطنين. وكذلك الإخلال بمبدأ استمرارية المرفق العام، جراء حدوث إنقطاعات يومية لخدمات التزويد بالمياه .

تعد الخدمة العمومية للمياه من بين الخدمات الأقل فعالية ونجاعة في الجزائر، فالنقائص المذكورة سابقا ترجع إلى سوء إدارة استغلال المرفق، في حين يغطي المسؤولون سوء التسيير بمشاكل الجفاف ونقص الموارد المائية. فالدولة لم تستطع تحقيق الأهداف المسطرة عند إدارتها لمرفق المياه، ويبقى المرتفق المتضرر الوحيد أمام عجز الدولة في إدارة مرفق المياه، حيث أصبح المرتفقون يضطرون للجوء إلى ما يسمى بالخدمات الموازية (بائعي المياه وهم جهات غير رسمية) لسد حاجتهم للتزويد بالمياه.

أصبحت الجهات غير الرسمية وغير المعنية بتوزيع المياه تستغل فرصة عجز الدولة عن الوصول إلى نتائج مرضية خلال إدارتها لمرفق المياه، في بيع وممارسة التجارة بالموارد المائي بعد أن أدركت القيمة الاقتصادية للمياه، حيث أصبحت تباع المياه بأسعار باهظة الثمن في ظل لامبالاة السلطات العمومية، مع أن هذه التصرفات تشكل مساسا بالملكية العامة للمياه، وبالطابع العام للمرفق الذي يقتضي توفير الماء بدون تحقيق أرباح تجارية.

فالملاحظ من كل هذا أن أسلوب الحصر المباشر عجز عن إدارة مرفق المياه⁽¹⁾، الذي رغم كل الجهود المبذولة لا يزال يعاني من إختلالات كثيرة بالشكل الذي يحول دون التحكم في عمله وتسييره أحسن تسيير.

كذلك بالنسبة للأملاك الوطنية التي مرت بمراحل مختلفة تأثرا خلالها بالتوجهات السياسية والاقتصادية العامة. فتميزت خلال مرحلة الاشتراكية بتوسيع نطاق الأملاك العمومية واتسمت بتوسيع دائرة الحماية والمنع من التصرف، والتعقيد في التسيير والصرامة في الرقابة على الأملاك العمومية، فهنا تتضح سيطرة و احتكار الدولة لإدارة الأملاك العمومية⁽²⁾.

¹ - اعتمد المشرع في ظل القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه، السالف الذكر، طرق إدارة متعددة تتمثل في أسلوب الحصر المباشر والتسيير عن طريق المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري(الجزائرية للمياه) وأسلوب الامتياز كطريقة جديدة. إلا أن هذا الأخير يشكل الوسيلة الفعالة لإدارة المرفق نظرا لتمتعه بنظام قانوني، يوفر حقوق وسلطات هامة لصالح الإدارة مانحة الامتياز خاصة فيما يتعلق بمتابعة مدى احترامه للمبادئ الأساسية للمرفق. وما يترتب عن ذلك من توقيع الجزاء عليه، إذ يعتبر كمفتاح للشراكة مع القطاع الخاص من أجل إدارة مرفق المياه. وما يمكن استنتاجه في هذا الإطار أن =الخدمة العمومية لمرفق المياه، هي خدمة حيوية يجب أن يرتبط استغلالها وإدارتها بأداة ضبط فعالة، انظر في ذلك، أوكال حسين، المرجع السابق، ص 181.

على العموم يمكن للامتياز باعتباره كأسلوب جديد للتسيير، أن يحقق الكثير فيما يخص فعالية ونجاعة مرفق المياه، خاصة أنه لقي نجاحا كبيرا في فرنسا، إلا أن تطبيق مثل هذه الطريقة في الجزائر يقتضي المزيد من التأطير القانوني، بالشكل الذي لا يسمح بحدوث تجاوزات على حساب المبادئ العامة التي تحكم سير وعمل المرفق العام، انظر في ذلك، محسن زويبيدة، التسيير المتكامل لمياه الشرب- دراسة حالة قطاع المياه بورقلة-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، 2005، ص89.

2 - صدرت عدة نصوص قانونية تمنح للدولة الحق في تسيير الأملاك الوطنية والتي تبين احتكار الدولة لهذه الأملاك كما هو الشأن بالنسبة للأمر رقم 66-102، مؤرخ في 6 مايو سنة 1966، يتضمن إنتقال الأملاك الشاغرة إلى الدولة، ج ر عدد 36، صادر في 6 مايو سنة 1966. أمر رقم 70-11، مؤرخ في 22 يناير سنة 1970، يتعلق بامتلاكات مؤسسات الدولة، ج ر عدد9، صادر في 27 يناير سنة 1970.

ولكن ما إن شرع في التخلي عن النهج الاشتراكي وبصدور دستور 1989⁽¹⁾ تقرر الرجوع إلى التقسيم الثنائي للأمالك الوطنية⁽²⁾، حيث اتضح ما يعتبر من الأملاك الوطنية عاما يستعمل من طرف الجميع، أو عن طريق التخصص للمرافق العامة، وما يعتبر من الأملاك الوطنية الخاصة، وعلى أساس أن استغلاله يحقق عائدات مالية أي أنه يؤدي وظيفة تملكه ويخضع في الكثير من أحكامه للقانون الخاص، لذا صدر قانون الأملاك الوطنية 90 - 30⁽³⁾، الذي رفع الاحتكار عن الأملاك الوطنية، وتشكيل حافز قوي لجلب الاستثمار وترقيته، كما نصت المادة 18 من دستور 1996 على التقسيم الثنائي للأمالك الوطنية إلى أملاك عمومية وخاصة⁽⁴⁾.

فالملاحظ من كل هذا أن الدولة لا تستطيع أن تدير كل هذه الأملاك بنفسها، نظرا للاحتياجات المتطورة مع تطور الظروف الاجتماعية والاقتصادية، لذلك تم تقسيم الأملاك الوطنية إلى أملاك عامة تسييرها الدولة و أملاك خاصة قابلة للتبادل والبيع والإيجار وأصبحت تسيير من قبل الخواص⁽⁵⁾.

أنتقد كثيرا أسلوب الحصر المباشر ، فيما يتعلق باستخدامه في إدارة المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، لأن في ذلك تقييد لنشاط تلك المرافق العامة نتيجة تقييدها بقوانين ولوائح، وخضوعها لوسائل القانون العام المتميز بالتعقيد وطول إجراءاته، مما يؤدي إلى عجزه عن منافسة القطاع الخاص، ولعدم اتفاقه مع المرونة اللازمة لإدارة مثل هذه المرافق العامة. ومن جانب آخر أنتقد فيما يخص الموظفين الذين يخضعون لقواعد القانون

¹ - مرسوم رئاسي رقم 89- 18، مؤرخ في 28 فبراير سنة 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر عدد 9، صادر في 1 مارس سنة 1989.

² - **معمر قوادري محمد**، تطور مفهوم الأملاك الوطنية في القانون الجزائري - أكاديمية الدراسات الاجتماعية والإنسانية- العدد 5، 2001، ص 30 .

³ - قانون رقم 90 - 30، مؤرخ في 1 ديسمبر سنة 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر عدد 52، صادر في 2 ديسمبر سنة 1990.

⁴ - تنص المادة 18 من دستور 1996، على أن: "الأمالك الوطنية يحددها القانون.

وتتكون من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة والولاية والبلدية"

⁵ - انظر المواد من 17 إلى 20 من القانون رقم 90 - 30، المتعلق بالأملاك الوطنية، المرجع السابق.

العام (الوظيف العمومي) ، في كل ما يتعلق بتدريباتهم وأجورهم وتأديبهم، مما يجعلهم يخضعون للنظام الإداري تجنباً للمسؤولية، وهذا يؤدي إلى ضعف روح الابتكار لديهم والالتزام بالروتين الممل عليهم، وبناءً على ذلك يرى العديد من الكتاب⁽¹⁾ أن أسلوب الحصر المباشر لا يعتبر كطريقة مناسبة لإدارة المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري.

الفرع الثاني

معوقات أسلوب الحصر المباشر في إدارة المرفق العام

عجز أسلوب الحصر المباشر عن تلبية حاجات المرتفقين، للاختلالات والمعوقات التي يعرفها المرفق العام المدار بهذه الطريقة، في ظل انفتاح السوق على الاقتصاد العالمي والمتطلبات التي تقتضي التأقلم مع مقتضيات المنافسة العالمية.

كانت هذه المعوقات حاجزاً أمام نجاح أسلوب الحصر المباشر ومن بينها:
- النقل المالي للمرافق المدارة بطريقة الحصر المباشر، حيث تحتاج هذه المرافق إلى أموال وموارد كبيرة، مما يولد ضغطاً على ميزانية الدولة والجماعات المحلية، فالمشكل الأول الذي تعاني منه المرافق المدارة من قبل الدولة والجماعات المحلية، هو الضغط المالي وزيادة النفقات، في ظل ندرة الموارد وتعدد المرافق العامة، فحسب قانون المالية لسنة 2007⁽²⁾ بالنسبة للمرفق التعليم⁽³⁾ مثلاً، وضحت الأرقام تزايد الأعباء الضخمة للمرافق العامة مما شكل عجزاً في الميزانية العامة للدولة .

- الرقابة القانونية والسياسية للمرفق العام، فهذه الأخيرة مقيدة بقوانين يجب عليها إتباعها، وينتج عن هذا الابتعاد عن الابتكار والتجديد وإتباع الروتين البيروقراطي للإدارة

¹ - نقلاً عن حلمي محمود ، موجز مبادئ القانون الإداري، دار الاتحاد العربي، القاهرة، 1977، ص 124.

² - قانون رقم 06-24، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 2006، يتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج ر عدد 85، صادر في 27 ديسمبر سنة 2006.

³ - وجهت لميزانية وزارة التربية 235,888,168,000 دج بالنسبة للتسيير و 15,907,1000 دج بالنسبة للتجهيز، انظر في ذلك ظريفي نادية، مرجع سابق، ص 43 .

العامة، أما بالنسبة للرقابة السياسية فيتمثل في تبعية المرفق العام لرغبات التحولات السياسية وبذلك يوجد عدم استقرار لها من حيث التمويل ومن حيث الفعالية والمر دودية.

- الإجراءات الطويلة لعملية الإنفاق، التي تؤثر سلباً على إدارة المرفق العام الذي سيعرف تأخراً في تلبية الاحتياجات.

- حجم المرافق العامة التي تدار بواسطة أسلوب الحصر المباشر، مثل الوزارات وضخامة المصالح التابعة لها، مما يصعب السيطرة عليها والتحكم الفعال في كل الخدمات والنشاطات التي تؤديها.

- عدم مواكبة إدارة المرافق العامة للمبادئ الجديدة، التي تعرفها المرافق العامة في العالم، مثل مبدأ الشفافية ومبدأ المردودية ونوعية الخدمات.

- انتشار ظاهرة البيروقراطية التي تعطل العمل وتراكمه من جراء كثرة الإجراءات وتعقيد التعامل مع المرفق العام، وعدم بحث الدولة والجماعات المحلية عند إدارة المرفق العام عن الفعالية والنجاعة في تسييرها، وإنما ترتبط دائماً بالبيروقراطية والمحسوبية والطوابير.

- عراقيل في التنظيم والتسيير، الذي يظهر في سيطرة المركزية الإدارية في صنع واتخاذ القرار، مما أدى إلى تهميش المرافق المحلية.

- صعوبة إحكام عملية الإشراف والتوجيه، وما ينجر عنه من صعوبة في توصيل المعلومات من أسفل القاعدة إلى أعلاها، بسبب التوسيع الأفقي على مستوى التنظيم⁽¹⁾.

- كثرة الأجهزة و اللجان الفرعية التي تزيد من حجم نفقات الدولة.

- العدد الهائل للموظفين الذين يفتقدون إلى مهام واضحة ودقيقة.

- اعتماد الدولة والجماعات المحلية في تسييرها للمرفق العام على مناهج تقليدية، مما انعكس سلباً على أداءها ومردوديتها.

¹ - ظريفي نادية، المرجع السابق ، ص 49 .

- ومن أهم الإختلالات التي تعاني منه المرافق العامة هو نقص استعمال التكنولوجيا الحديثة، التي تساعد على التطور المعلوماتي والاتصال الذي يعتبر المحرك الأساسي لسير عملها ويضمن لها فعالية أكثر⁽¹⁾.

-كثرة أجهزة الرقابة وما يترتب عنها من تضارب، بشأن مسائل محتوى التقارير التقنية وتشير الدراسات إلى أن الأسباب الرئيسية لضعف المرافق العامة المسيرة بأسلوب الحصر المباشر يعود إلى التخطيط السيئ للمشاريع، والافتقار للمهارات الإدارية⁽²⁾. حيث يقول الدكتور فريد النجار في المرافق العامة المدارة من قبل الدولة، هناك غياب للمعايير والمواصفات المعيارية في أداء الخدمات⁽³⁾.

- مشكل التشريع حيث ترتبط نجاعة القانون بمدى ارتباطه بالواقع أو انفصاله عنه، حيث يزداد احترامه كلما كان أكثر تعبيراً والتحاما بالواقع. والجزائر كغيرها من الدول النامية تعاني من اختلالات مرتبطة بالتشريع تظهر في عملية وضعه ثم كيفية تطبيقه⁽⁴⁾.

- عدم التحكم في النفقات وارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمة، حيث يعتبر الإسراف من أهم مظاهر التخلف الإداري، سواء على مستوى القطاع العام أو على مستوى المرافق العامة خاصة فما يلاحظ هو الارتفاع النسبي في تكلفة الخدمة، مما يترتب عليه رفع أسعارها مقارنة بمنفعتها وأهميتها عند المستهلك.

- تضخم الجهاز الإداري من خلال وجود توسع أفقي على مستوى التنظيم، ويظهر هذا في التزايد المستمر لعدد الوزارات.

¹ - النجار فريد، إدارة مؤسسات المرافق العامة باليات القطاع الخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، ص2.

² - شتاتحة وفاء أحلام، المرفق العام للخدمات الاجتماعية الجامعية - تنظيم وتسيير - مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الجزائر، 2004/2005، ص116.

³ - النجار فريد، المرجع نفسه، ص3.

⁴ - قليل حسناء، المرجع السابق، ص 42.

المبحث الثاني

محدودية أسلوب الحصر المباشر في إدارة المرفق العام

يرى الكثير من الكتاب⁽¹⁾، أن فشل النظام الاشتراكي كان سببا في عجز الدولة والجماعات المحلية في إدارة المرفق العام، والسيطرة على جميع المرافق العامة، بواسطة أسلوب الحصر المباشر، فالطريقة التي تصلح لمرفق ما لا تصلح لمرفق آخر، نتيجة لاعتبارات عديدة أهمها المساس بالجانب السيادي للدولة، فإذا كانت المرافق العامة ترتبط بكيان الدولة السيادي فيجب أن تدار من قبل الدولة، وان كانت لا تمس بالكيان السيادي للدولة ولم تستطع هذه الأخير إدارتها، فيجوز أن تدار من قبل الأفراد، الأمر الذي أدى إلى محاولة إصلاح مؤسساتي يخص مباشرة المرافق العامة، مع مراعاة عدم قدرة الدولة على التخلي عن جميع المرافق العامة، إذ هناك مرافق بطبيعتها غير قابلة للتفويض، لهذا لا يمكن الجزم بالعجز المطلق، وإنما هناك عجز نسبي لأسلوب الحصر المباشر (المطلب الأول).

والعجز النسبي لأسلوب الحصر المباشر، لا يعني ترك المرافق العامة المعنية تنهار وتستمر في الفشل، وإنما سعت الدولة إلى البحث عن تحسين مردودية المرافق العامة، في ظل التحولات الجديدة التي فرضت الاعتماد على طرق أكثر فعالية وذات مردودية، في محاولة لمعالجة العجز الذي تعرفه بعض المرافق العامة، من خلال اقتراح حلول بديلة لإدارة المرفق العام (المطلب الثاني).

المطلب الأول

العجز النسبي لأسلوب الحصر المباشر في إدارة المرفق العام

أظهر التطور الاجتماعي والقانوني للدولة، ارتباط المرفق العام بالدولة والجماعات المحلية، فهذه الأخيرة تشكل كيانا يمثل الأفراد في مختلف أنشطة الحياة، وتتوب عنهم في

¹ - صافي عبد القادر، إشكالية خصوصية القطاع العام في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير في التسيير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1995، ص6.

إدارة هذه الأنشطة. فالدولة ترى أنه من المصلحة العامة أن تتدخل بذاتها لإدارة المرافق العامة لإشباع الحاجات العامة. فالمرفق العام أصبح في الوقت الحالي من الواجبات الرئيسية للإدارة الحديثة⁽¹⁾.

فالأصل أن الدولة والجماعات المحلية هي التي تدير المرافق العامة، لأنها هي المكلفة بإنشائها وتنظيمها⁽²⁾. كما أن هناك مرافق مرتبطة بسيادة الدولة، لا يمكن أن تكون قابلة للتفويض (الفرع الأول).

وبالنظر إلى أن الدولة لم تحقق الأهداف المرجوة عند إدارتها لبعض المرافق العامة، وفي ظل الانفتاح على الاقتصاد الحر كان على الدولة أن تتخلى ولو نسبيا عن بعض المرافق العامة. التي فشلت في إدارتها لصالح القطاع الخاص (الفرع الثاني).

الفرع الأول

عدم قابلية بعض المرافق العامة للتفويض

بالرغم من عجز أسلوب الحصر المباشر في إدارته وتسييره لبعض المرافق العامة، إلا أن هذا العجز لا يعتبر مطلقا، وإنما هو عجز نسبي لأن الدولة، لم تتنازل عن كل المرافق

¹ - محمد أنس قاسم جاسم، النظرة العامة لأملاك الإدارة والأشغال العمومية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، 1992، ص2.

² - نشير إلى أنه بعد صدور دستور 1989 فإن السلطة المختصة بعملية تنظيم وإحداث المرافق العامة هي من اختصاص السلطة التنفيذية حيث يتكفل رئيس الجمهورية بواسطة المراسيم الرئاسية، ورئيس الحكومة بواسطة المراسيم التنفيذية لإحداث المرافق العامة. كالمرسوم الرئاسي رقم 89-33، المؤرخ في 29 أكتوبر سنة 1989، يتضمن تعديل القانون الأساسي للمعهد الوطني لرسم الخرائط، ج ر عدد81، صادر في 30 أكتوبر سنة 1989. وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 92-146، المؤرخ في 14 أبريل سنة 1992، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الثقافة والاتصال، ج ر عدد28، صادر في 15 أبريل سنة 1992.

أما دستور 1996 فبالإضافة إلى تكريس دور السلطة التنفيذية في إنشاء المرافق العامة، فقد جاء بالجديد في هذا المجال، من خلال المادة 122 منه، حيث أن من المجالات التي يشرع فيها البرلمان إنشاء فئات المؤسسات. وبالتالي الاعتراف للسلطة التشريعية بسلطة إنشاء الهيئات العمومية إلى جانب السلطة التنفيذية انظر في ذلك، لباد ناصر، المرجع السابق، ص 201.

العامة وإنما هناك مرافق عامة لا يجب أن تدار إلا من قبل الدولة. لأنها مرتبطة بسيادتها فلو أن الدولة تخلت عنها وتنازلت عنها للخواص، هنا يمكن القول والجزم بعدم فعالية أسلوب الحصر المباشر في إدارته للمرفق العام وفشله المطلق.

توجد بعض المرافق العامة التي يجب أن تدار بواسطة أسلوب الحصر المباشر، لأن الدولة ترى أنه من الخطورة أن تسمح للأفراد بالمشاركة في إدارة مثل هذه المرافق العامة⁽¹⁾ ومن بين هذه المرافق العامة التي لا تقبل التفويض، مرفق الأمن الذي يعتبر الجهاز الذي توكل له الدولة مهام حفظ الأمن والنظام، وتنفيذ القوانين واللوائح سواء من خلال الإجراءات والتدابير الكفيلة بمنع وقوع الجريمة، أو من خلال إجراءات الشرطة ذات الصلة بالضبط القضائي⁽²⁾. للتصدي لكل من يحاول الاعتداء على حرية أو حق الأفراد، لوقف العدوان ومنع التمادي فيه وتقديم المعتدين للعدالة⁽³⁾.

مرفق الأمن أو ما يصطلح بتسميته بجهاز الشرطة، هو مجموعة من المصالح والأسلاك الموضوعة في غالبيتها تحت سلطة وزير الداخلية. وهي مصالح ذات طابع مدني، ومصالح ذات طابع عسكري موضوعة تحت سلطة وزير الدفاع، حيث تعتمد الدولة في تنظيمها لمرفق الأمن بناء على خلفيتها السياسية والفكرية والإيديولوجية.

يعتبر مرفق الأمن مرفقا عاما، يدار من قبل الدولة عن طريق أسلوب الحصر المباشر حيث تتحمل الدولة مسؤوليته ومخاطره المالية، دون أن يتوسط بينها في ذلك وبين المرفق العام أي هيئة مستقلة، ولا يستقل هذا المرفق بشخصية معنوية منفصلة عن الشخصية المعنوية للدولة. فمرفق الأمن يجب أن تسيطر فيه إرادة الدولة نظرا لأهميته وارتباطه بالسيادة الوطنية فهذا النوع من المرافق العامة غير قابل للتفويض. فهو الجهاز الذي يعهد إليه أمر صون الأمن في البلاد، بمفهومه الواسع فلا يمكن لهذا المرفق أن يدار من قبل أشخاص القانون الخاص. لخصوصية المرفق في حد ذاته، نتيجة خطورة تبعاته لو ترك

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 329.

² - بن علي محمد، مرفق الأمن بين النظام العام والحريات العامة، أطروحة دكتوراه في الحقوق - فرع القانون العام- كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008/ 2009، ص22.

³ - علي خطار الشطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص362.

للخواص، فهو يعتبر شعبة أصيلة من شعب السلطة التنفيذية، التي تتولى زمام الأمن في الداخل، من خلال مساهمته في تنفيذ القوانين في البلاد، وفي الخارج بالتنسيق مع أجهزة أمنية دولية، المتمثلة في الشرطة الدولية الجنائية (الانتربول)⁽¹⁾.

يعود السبب الآخر لاحتكار الدولة لمرفق الأمن (الشرطة) إلى أن هذا الأخير، يسهر بدوره على حماية المرافق العامة الأخرى، وضمان استمرار أداءها لوظائفها، ومنع ما يمكن أن يقع على هذه المرافق من اعتداءات. وهو الأمر الذي يطرح فكرة ارتباط مرفق الأمن بالنظام العام⁽²⁾ الذي لا يمكن تحقيقه إلا من خلال تدخل السلطات العليا في الدولة، ولا يمكن للخواص تحقيق ذلك. فتعريف الأمن لا يخرج عن دائرة تحديد ماهية النظام العام، بمعنى أن مرفق الأمن يقوم بنشاط يرمي إلى ضمان حماية النظام العام والعمل على استرجاعه في حال الإخلال به.

وفي مجال آخر والمتمثل في إدارة الأملاك الوطنية العامة، يجب أن تكون مسيرة من قبل الدولة. حيث يعتبر مجال الأملاك الوطنية العامة من المجالات الأكثر أهمية في المجتمع. لذلك وضع لها المشرع حماية خاصة لتعلقها بصفة مباشرة بفكرة المصلحة العامة. حيث أن غنى أو فقر المجتمع يكمن في غنى أو فقر الدولة⁽³⁾، ولإعطائها أكثر فعالية أعطى لها المشرع الطابع الإداري وألحقها مباشرة بقطاعات الدولة، لذلك على هذه الأخيرة أن تهتم بإدارة الأملاك الوطنية العامة ولا تقبل تفويض هذا النوع من الأملاك، لذلك لا يمكن الحكم على أسلوب الحصر المباشر بالعجز المطلق.

¹ - بن علي محمد، المرجع السابق، ص 23.

² - المقصود بعبارة النظام العام هو تحقيق حالات السكنية العمومية والأمن العمومية والصحة العامة في المجتمع .

³ - عايلى رضوان، إدارة الأملاك الوطنية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير- تخصص إدارة ومالية- كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005/ 2006، ص12.

الفرع الثاني

تحرير بعض المرافق العامة (مرفق البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية - نموذجاً -)

اضطرت الدولة إلى تحرير بعض المرافق العامة التي أثقلت كاهلها المالي، والتي عجزت عن إدارتها، فالجزائر تعيش في هذه السنوات الأخيرة تحولات اقتصادية هامة حيث فتح المجال للمنافسة. ونجم عنه تغيير هيكله العديد من المرافق العامة، وأدخلت فيها عدة إصلاحات⁽¹⁾.

نجد من بين المرافق العامة التي تخلت الدولة عن إدارتها، مرفق البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، حيث أن هذا القطاع من القطاعات الحساسة في الدولة⁽²⁾، والتي سيطرت عليه هذه الأخيرة إلى غاية سنة 2000⁽³⁾، حيث صدر القانون رقم 03-2000 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁽⁴⁾.

وضع هذا القانون حدا لاحتكار الدولة لهذا القطاع، وهذا في إطار بحثه عن الفعالية والمردودية. بعد أن فشلت الدولة في تحقيق ذلك، حيث عرف هذا القطاع في الفترة المسيرة من قبل الدولة نقص فادح في الخدمات المقدمة، بالإضافة إلى سوء إدارته الذي أدى إلى :

تفشي البيروقراطية، خاصة بالنسبة للاستفادة من الخطوط الهاتفية. أما بالنسبة للجانب الإداري كان هذا القطاع يعاني من مركزية القرارات وتأثيرها على عملية التسيير. وكذلك عدم مواكبة التطور التكنولوجي خاصة في مجال المواصلات اللاسلكية... الخ

¹ - تيتام دليلة، تسويق خدمة الطرود البريدية في قطاع البريد والمواصلات، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير - فرع التسيير - كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2002/2001، ص137.

² - كان قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية يدار من طرف الإدارة الفرنسية إلى غاية 1962، وبعدها أصبح هذا القطاع جزائرياً بصورة كلية بواسطة المرسوم رقم 01-62، المؤرخ في 27 سبتمبر 1962، حيث عرف هذا القطاع عدة تحولات باعتباره قطاع عمومي إلى غاية سنة 2000.

³ - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص56.

⁴ - قانون رقم 03-2000، مؤرخ في 5 غشت سنة 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48، صادر في 6 غشت سنة 2000.

يهدف القانون 03-2000 حسب مادته 1/1 التي تنص على أنه: "يهدف هذا القانون لاسيما إلى:

- تطوير وتقديم خدمات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ذات نوعية في ظروف موضوعية وشفافة ، وبدون تمييز في مناخ تنافسي مع ضمان المصلحة العامة"

تنص كذلك المادة 28 على أنه : " يمكن استغلال إنشاء و/ أو استغلال شبكات عمومية أو منشآت المواصلات السلكية واللاسلكية وتوفير خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية حسب الشروط المحددة بموجب هذا القانون والنصوص التنظيمية المتخذة لتطبيقه.

يمكن أن يأخذ نظام الاستغلال شكل رخصة أو ترخيص أو تصريح بسيط.

يجب أن يتم الإنشاء والاستغلال المشار إليهما أعلاه، وفق شروط منافسة مشروعة وباحترام المتعاملين لمبدأ المساواة في معاملة المرتفقين..."

فتح هذا القانون المجال للمستثمرين الخواص⁽¹⁾، خاصة منهم الأجانب، نظرا لاقتران هذا القطاع بالتكنولوجيا التي لا تتوفر لدى المستثمرين الوطنيين. وتم تكريس المنافسة من خلال المادة 4/4: " تسهر الدولة في إطار الصلاحيات المرتبطة بمهامها العامة على احترام قواعد المنافسة المشروعة بين المتعاملين و تجاه المرتفقين"، فنظرا لغياب المستثمرين الوطنيين في هذا المجال، فقد فتح المجال للمنافسة أمام المستثمرين الأجانب، الذين يملكون الخبرة والإمكانات اللازمة في هذا المجال. حيث تم تهيئة كل الظروف والضمانات للاستثمارات الأجنبية، وهذا ما سمح بالإقبال الكبير للمستثمرين الأجانب⁽²⁾.

¹ - تنص المادة 1/23 من القانون 03-2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، المرجع السابق على: " يجوز إنشاء و/ أو استغلال شبكات المواصلات السلكية واللاسلكية مهما كان نوع الخدمات المقدمة، وفق الشروط المحددة في هذا القانون وفي النصوص التنظيمية المتخذة لتنظيمه"

² - نشير إلى أنه من بين الشركات الأجنبية التي دخلت المنافسة في مجال البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، من أجل الحصول على الرخصة الثالثة للهاتف النقال من نوع، شركة MTN من إفريقيا الجنوبية، وشركة Orange من فرنسا Orascom télécom holding للمتعامل المصري، حيث في سنة 2001 تمت عملية منح الرخصة الثانية للهاتف من نوع

تم في شهر جوان سنة 2001 وفي إطار فتح سوق الاتصالات للمنافسة، بيع رخصة لإقامة واستغلال شبكة للهاتف النقال، وبيع رخص تتعلق بشبكات الربط المحلي في المناطق الريفية. وفي سنة 2004 بيع رخص تتعلق والربط المحلي في المناطق الحضرية، وذلك في ظل احترام لمبدأ الشفافية وقواعد المنافسة. أما فيما يتعلق بتأهيل مستوى الشبكة الوطنية للاتصالات⁽¹⁾، فقد ارتكزت على محورين رئيسيين هما:

- عصرنه الشبكة الوطنية للاتصالات التي تضم مليوني مشترك في الهاتف، وذلك بإدخال مكثف للتكنولوجيا الجديدة، وبالرقمنة الكاملة للشبكات، وتشغيل خدمات جديدة مثل الانترنت ورفع طاقة الشبكة الوطنية للاتصالات⁽²⁾.

لم تتنازل الدولة كليا عن قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، حيث أنه وحتى سنة 2000 بقي هذا القطاع خاضع لوصاية وزارة البريد والمواصلات، فهذا التنازل لم يكن بصفة مطلقة وهذا ما جاء في المادة 1/12: "تحول على التوالي نشاطات استغلال البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري للبريد والى متعامل للمواصلات السلكية واللاسلكية، ينشأ وفقا للتشريع المعمول به"

فحسب هذه المادة يظهر أن هناك كتلتين مختلفتين في هذا المجال. هما المتعامل التاريخي المتمثل في اتصالات الجزائر، وهي شركة ذات أسهم بالنسبة للمواصلات السلكية واللاسلكية. وبريد الجزائر وهو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، بالنسبة للبريد فهذا القطاع مازال يعرف تدخل الدولة من خلال اتصالات الجزائر التي تمثل الدولة. وهذا ما يظهر أن الدولة لم تطلق نهائيا هذا القطاع، وإنما مازالت هناك علاقة به من خلال رقابته حيث جاء في المادة 2 من القانون 03-2000 على أنه: "تخضع نشاطات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية لرقابة الدولة" فهذا القانون نص على رقابة خاصة لنشاطات مرفق

GSM للمتعامل المصري أوراسكوم تيليكوم والعاملة في الجزائر باسم أوراسكوم تيليكوم الجزائر OTA، وتحت الاسم التجاري Djezzy GSM، انظر في ذلك، ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 62.

¹ - تيتام دليلة، المرجع السابق، ص 139.

² - وشام بن زيان، إعادة تأهيل الموارد البشرية، حالة قطاع الاتصالات في الجزائر، الملتقى الوطني حول الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر والممارسة التسويقية، يومي 20 و 21 افريل 2004، المركز الجامعي ببيشار.

البريد والمواصلات " وبالتالي الدولة لم تتنازل مطلقا عن قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وهذا ما يفسر العجز النسبي لأسلوب الحصر المباشر.

المطلب الثاني

الحلول البديلة لإدارة المرفق العام المقترحة من قبل الدولة

يقضي القول بوجود عجز نسبي لأسلوب الحصر المباشر إلى أنه في بعض المرافق العامة قد تتراجع درجة تدخل الدولة، في إدارة هذه المرافق⁽¹⁾، وفي البعض الآخر قد تتنازل عنها نهائيا للأفراد. وبحثا عن تحسين إدارة المرفق العام والنهوض بمردوديته، وفي ظل العجز. الذي عرفته بعض المرافق العامة المدارة بواسطة أسلوب الحصر المباشر، تم إدخال أنماط جديدة لإدارة المرافق العامة، تتم في أسلوب التسيير المشخص لإدارة المرفق العام (الفرع الأول)، كما تم البحث عن أساليب أخرى لإدارة المرفق العام (الفرع الثاني).

الفرع الأول

أسلوب التسيير المشخص لإدارة المرفق العام

لجأت الدولة من أجل تغطية العجز الذي عرفته بعض المرافق العامة، إلى البحث على بدائل أخرى لإدارة المرفق العام، فاعتمدت على أسلوب التسيير المشخص (أسلوب الحصر غير المباشر)⁽²⁾ الذي مفاده قيام أحد أشخاص القانون الخاص بإدارة وتسيير المرفق العام، لحساب الإدارة التي تقدم له الإمكانيات المادية والأموال اللازمة لذلك، مقابل أن يتقاضى الشخص المدير للمرفق العام أجرا. ويعتبر أسلوب الحصر غير المباشر أسلوب وسط بين

¹ - يرى الفقيه "دي لوبادير" انه ليس بالضرورة أن تكون الدولة هي الشخص الوحيد الذي يدير المرفق العام مباشرة، ويسانده في ذلك الفقيه "ديجي" الذي يرى أن الرأي العام في الدولة هو الذي يقدر أي النشاطات والخدمات الواجبة القيام بها لأهمية هذه الخدمات للجماعة. انظر في ذلك، الطماوي سليمان، المرجع السابق، ص 76.

² - يعرف أسلوب التسيير المشخص بأنه الأسلوب الذي من خلاله يتم تسيير مرفق عمومي، بحيث أن المجموعة الإقليمية التي انشأته، هي التي تقوم بتعيين الأعوان العموميين لتسيير المرفق العام دون أن تمنح له الاستقلالية المالية، ولكن في مقابل ذلك توفر له الإمكانيات المادية والمالية لإدارة المرفق العام. انظر في ذلك، لباد ناصر، المرجع السابق، ص 213.

أسلوب الحصر المباشر والامتياز⁽¹⁾. فمن المسلم به أن الإدارة هي التي تملك حق تنظيم المرافق العامة. ومن ثم يكون من اختصاصها وضع القواعد المنظمة لإدارتها تحقيقاً للمصلحة العامة، لذلك تنص المادة 152 من قانون البلدية لسنة 2011 على أنه: "يمكن البلدية أن تقرر منح ميزانية مستقلة لصالح بعض المصالح العمومية المستغلة مباشرة".

تنص كذلك المادة 145 من قانون الولاية لسنة 2012 على: "يمكن المجلس الشعبي الولاى أن يقرر ميزانية مستقلة لصالح بعض المصالح العمومية الولاية المستغلة عن طريق الاستغلال المباشر ويجب عليه ضمان توازنها المالى".

يتحمل المرفق العام المدار بأسلوب الحصر غير المباشر أرباحه وخسائره، فمن خلال هاتين المادتين يتضح أن أسلوب التسيير المشخص، يظهر عندما يتمتع المرفق العام ببعض الاستقلال المالى و القانوني. فيكون له حينئذ شخصية اعتبارية مع كل ما يتضمنه ذلك من نتائج. ومن الأمثلة على هذا الشكل المتاحف العامة للبلدية⁽²⁾.

يعتبر بهذا أسلوب التسيير المشخص كأحد الطرق التي اقترحتها الدولة ومن الحلول البديلة من أجل تحسين خدمات المرفق العام.

الفرع الثانى

اللجوء إلى أساليب بديلة لإدارة المرفق العام

تدير الدولة والجماعات المحلية المرافق العامة، بواسطة أسلوب الحصر المباشر، الذي يعتبر أقدم طريقة لإدارة المرفق العام، خاصة أن الدولة كانت تحتكر المرفق العام بإنشائه وإدارته. ولكن بتطور دور الدولة وكثرة مجال تدخلها عجزت عن السيطرة على جميعها ولذلك ظهر نوع من العجز في الإدارة والسيطرة على المرافق العامة، والوصول بها إلى الفعالية المرجوة منها.

¹ - لكحل صالح، محاضرات في المظاهر الجديدة للمرفق العام، أقيمت على طلبه الماستر، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة اكلي محند أولحاج البويرة، 2015/2014، ص 5.

² - محيو أحمد، المرجع السابق، ص 440.

فارتأت الدولة الاعتماد على أساليب أخرى والإنقاص من درجة تدخلها في الإدارة. فأصبحت تمنح استقلالية مالية وقانونية للأشخاص التي تدير المرافق العامة. كما عمدت إلى إنشاء هيئات عمومية (هيئة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري) لتسيير المرافق العامة ذات طابع صناعي وتجاري. بعد الانتقاد الذي لقيته الدولة عند إدارتها للمرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري. وبالنظر إلى عجزها عن تسييرها. أوكلت مهمة إدارتها للهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، التي تدير مرافق عامة يكون موضوع نشاطها تجاريا وصناعيا. وهي تخضع للقانون العام والخاص. وهذا ما يجعلها تتشابه مع الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، حيث ظهرت أزمة في مفهوم المؤسسة العمومية⁽¹⁾.

تعتبر الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، الأداة المثلى لإصلاح وتغطية العجز الذي عرفته الدولة أثناء إدارتها للمرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري. حيث منحت لها ترسانة قانونية ضخمة، كما عرفت تطور في مفهومها، في ظل نظام الاقتصاد الموجه. من المؤسسة الوطنية إلى الهيئة العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، فقد كانت طوال هذه الفترة تشكل وسيلة للتنمية وآلية لتنفيذ مخططات الدولة. بحيث كانت تعتبر شخصا من أشخاص القانون العام وتخضع في سيرها للقانون الإداري، ولكن مع تبني نظام اقتصاد السوق. أصبحت تخضع للقانون التجاري مع الحفاظ على الطابع العمومي لأموالها. حيث تنص المادة 45 من القانون رقم 88-01 الذي يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية⁽²⁾: "تخضع الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة وتعد تاجرة في علاقتها مع الغير، وتخضع لقواعد القانون التجاري، ويكون لها في حياتها نمّة متميزة وموازية خاصة طبقا للأحكام القانونية والتنظيمية المطبقة في هذا الشأن".

فنظرا لمرونة النظام القانوني الذي تخضع له المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، بخضوعها للقانون العام والخاص. اخترتها الدولة لتسيير مرافقها لأنها تتسم

¹ - حول أزمة مفهوم المؤسسة العمومية، انظر أدناه من الفصل الثاني، ص 42.

² - قانون رقم 88-01، مؤرخ في 12 يناير سنة 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 2، صادر في 13 يناير سنة 1988.

بمرونة في التسيير، وحرية نسبية تبحث عن الفعالية، وهذا تكييفاً مع طبيعة وخصائص النشاط المرفقي الذي تديره⁽¹⁾.

من الأمثلة عن بعض المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، مصرف الجزائر المركزي، المصرف الجزائري للتنمية، المطبعة الوطنية.

كما عملت الجزائر إلى إنشاء الشركات الوطنية لإدارة المرافق العامة التي عرفت عجزاً أثناء تسييرها من قبل الدولة، حيث تعتبر هذه الشركة نظرياً شركة رؤوس أموالها يحكمها كليا القانون التجاري، ولكن السمة الأصلية الأساسية تكمن في أن الدولة تملك كليا رأس مال الشركة. وينتج عن هذا أنه إذا كانت الشركة تخضع في ممارسة نشاطها كليا للقانون الخاص. فإن بعض عناصر القانون العام تظهر في تنظيمها ومراقبتها⁽²⁾. وهناك العديد من الهيئات والشركات الوطنية التي تدير عدة قطاعات منها، شركة سوناطراك، الشركة الوطنية للصلب والحديد، ديوان المطبوعات الجامعية... الخ

¹ - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 86.

² - محيو أحمد، المرجع السابق، ص 454.

الفصل الثاني

الأساليب الحديثة للإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

تمثل الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري (المؤسسة العامة الإدارية) أحد الأساليب الحديثة للإدارة المباشرة للمرفق العام، والتي جاءت كبديلة بعد عجز الأساليب التقليدية في إدارة المرفق العام. فالهيئة العمومية ذات الطابع الإداري تتبثق عن شخص معنوي عام (دولة، ولاية بلدية)، من أجل تحقيق نشاط معين تحت رقابته وإشرافه⁽¹⁾. لذا فهي تندرج ضمن أساليب الإدارة المباشرة، لارتباطها دائماً بالدولة فهي جهاز تدير به السلطة العامة أنشطتها، مع منح هذا الجهاز شخصية معنوية، وكل ما ينتج عنها من استقلال مالي وإداري.

تعتمد الدولة على الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري في إدارة المرفق العام مباشرة، مع منحها الشخصية المعنوية، إذ أن الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري لا تعدو أن تكون أسلوباً للإدارة المباشرة المشخصة⁽²⁾. والمبرر الأساسي في اللجوء إلى هذا الأسلوب كبديل عن الأساليب التقليدية في إدارة المرفق العام، هو الخروج من الروتين الإداري، وما يحيط به من قواعد إدارية صارمة تبعد المرفق العام من التطور. فالهيئة العمومية ذات الطابع الإداري جاءت كعلاج لجمود البنين الإداري، بالإضافة إلى الرغبة في الفعالية في إدارة المرفق العام (المبحث الأول). الذي يبقى يشهد تطوراً مستمراً، وبإنشاء هذه الهيئات العمومية يعني الانفتاح على عالم السوق.

¹ - وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة - المؤسسة العامة والخصخصة-، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2009، ص 48.

² - في هذا الصدد يقول الكاتب "Bonnard":

"Les services gérés directement par l'administration comportent parfois une modalité qui consiste en ce que le service possède un patrimoine propre. Distinct de celui de l'autorité administrative à laquelle il est rattaché. On les appelle établissements publics".

نقلاً عن، وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص 48.

وهو الأمر الذي يزيد من صعوبتها في إدارة المرفق العام. فالدخول في عالم السوق يعني العمل على تفعيل خدمات المرفق العام وتحسينها، ومواجهة كل العراقيل والصعوبات للابتعاد عن العجز في إدارة المرافق العامة، إلا أن أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري واجه بعض العراقيل التي تظهر عجزها في إدارة المرافق العامة (المبحث الثاني).

المبحث الأول

أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري لتفعيل خدمات المرفق العام

تعتبر الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، من أكثر الطرق شيوعاً في إدارة المرافق العامة، خاصة في ظل لجوء أغلب الدول والأنظمة لهذا النوع لتحسين وتفعيل خدمات المرفق العام. وتظهر أهميتها كذلك في الجزائر من خلال عددها المتزايد، ودورها في إدارة العديد من المرافق العامة، لهذا تم اعتبارها الشخص الثالث من الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام بعد الدولة والجماعات المحلية⁽¹⁾.

أظهر عددها المتزايد مشكلاً في التمييز بين أصناف الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري مع ظهور المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، الخاضعة للقانون العام و القانون الخاص. وهو الأمر الذي أدى إلى أزمة في مفهوم الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري (المطلب الأول)، لتشابهها في المصطلح المنقول باللغة الفرنسية مع المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري. إلا أن أزمة مفهوم هذه الهيئات العمومية لم تقف أمام إدارتها للمرفق العام، حيث جأت كبديلة لسد العجز الذي عرفته الأساليب التقليدية في إدارتها للمرفق العام، فهل هذا يعني أنها قد نجحت في إدارتها للمرافق العامة، أم أنها تعتبر كبديلة في انتظار ظهور أساليب أكثر فعالية. لذلك لا بد من تقييم فعاليتها في إدارة المرافق العامة (المطلب الثاني).

¹ - محمد بوسماح، محاضرات في المؤسسات العمومية أقيمت على طلبة الماجستير - فرع الدولة والمؤسسات العمومية-، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006/2007، ص1.

المطلب الأول

أزمة مفهوم الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري

بحثاً عن تحسين مردودية المرفق العام، وإدارته إدارة جيدة، بعد الفشل النسبي الذي عرفته المرافق العامة، من خلال إدارتها بواسطة أسلوب الحصر المباشر، ارتأت الدولة إلى الاعتماد على الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري لإدارة المرفق العام، أو ما يصطلح عليها بتسمية المؤسسة العمومية الإدارية، حيث أن هذا المفهوم التقليدي بدأ يتقهقر شيئاً فشيئاً، إذ أن الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري تعرف نظاماً قانونياً كلاسيكياً بخضوعها للقانون العام، لتضاف إليها المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، التي تعرف نوعاً من الازدواجية في نظامها القانوني⁽¹⁾، لهذا ظهر نوع من التعقد في مفهوم الهيئة العمومية (الفرع الأول). ولإيجاد حل لهذا التعقد في المفهوم. لابد من التمييز بين الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعقد مفهوم الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري

تجسد الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري فكرة اللامركزية المرفقية⁽²⁾. والتي تشكل إحدى صور هذه الأخيرة، التي تعرف بأنها طريقة من طرق الإدارة، تقضي بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة والهيئات العمومية الأخرى التي تباشر وظيفتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

¹ - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 71.

² - للإشارة فإن أغلب الرأي يعتبر الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري تجسيد اللامركزية المرفقية، إلا أن هناك رأي يدرجها ضمن عدم تمركز تقني، لأن فكرة اللامركزية مرتبطة أصلاً بجهاز منتخب، واستقلالية من حيث تعيين الأعضاء والهيئة المسيرة والميزانية، انظر في ذلك، ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 70.

كانت الهيئات العمومية تاريخيا عرضة لمراحل عديدة من التطور⁽¹⁾، لذا لم يتعرض المشرع الفرنسي إلى تعريف الهيئة العمومية، تاركا ذلك إلى الفقه والاجتهاد القضائي، ومن هنا تعددت تعاريف الهيئة العمومية، حيث عرفها الفقيه "هوريو" بأنها "مرفق عام متخصص متمتع بالشخصية المعنوية". لكن هذا التعريف لم يكن كافيا لإعطاء الهيئة العمومية تعريفا خاصا حيث ظل الغموض يسيطر على مفهوم الهيئة العمومية. فعلى الرغم من تعدد التعاريف الفقهية⁽²⁾، إلا أنها لم تخرج عن التعريف التقليدي الذي أعطاه الفقيه "هوريو".

عرفها كذلك فقه القانون العام والقانون الإداري بأنها "عبارة عن أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، وذلك عندما يمنح لها الشخصية المعنوية، بغية تحقيق الاستقلال المادي والمعنوي"⁽³⁾.

تعرضت فكرة الهيئة العمومية في حد ذاتها في السنوات الأخيرة، لتطورات كثيرة مع تطور دور الدولة، فوصف بعض الفقهاء هذا التطور بأزمة. لأنه خلق أزمة في مفهوم الهيئة العمومية وجعل مفهومها معقد، ففي الأصل لم تكن توجد إلى فئة واحدة للهيئات العمومية، التي كانت تتميز عن المؤسسات الخاصة، حيث لم يطرح هذا أي إشكال لأن كلا الجهازين كان لهما أهداف مختلفة، ونظم قانونية متميزة. كذلك كانت الهيئة العمومية تختلف عن المؤسسة ذات المنفعة العامة، التي كانت مجموعة خاصة لا تدير مرفقا عاما، لكن نشاطها يظهر منفعة عامة. كما أنها لا تعتبر من أشخاص القانون العام.

¹ - نشير في هذا الصدد إلى أن المرحلة الأولى لتطور الهيئات العمومية، لم تكن لهذه الأخيرة مفهوما معينا، بل ظلت عبارة غامضة دون أية خصائص، فقد كان القانون المدني، وقانون أصول المحاكمات المدنية الفرنسيان، اللذان يرجعان إلى أوائل القرن التاسع عشر، يستعملان كلمة (مؤسسة عمومية) بمعنى شخص معنوي عام، أو شخص معنوي خاص كالمؤسسة الخاصة ذات المنفعة العامة، وبعدها بدأت معالم الهيئة العمومية تتضح في مفهومها وفي تمييزها عن غيرها من الكيانات المشابهة لها (أشخاص القانون الخاص ذات المنفعة العامة). انظر في ذلك، وليد جابر حيدر، المرجع السابق ص 34.

² - عرف العميد "L'leon Duguit" الهيئة العمومية بأنها "مرفق يتمتع بذمة مالية مستقلة" كما عرفها الفقيه Laubadere Andre De بأنها "منظمة عامة لامركزية متمتعة بالشخصية المعنوية، وهي إحدى طرق إدارة المرافق العامة" نقلا عن، وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص 44.

³ - شنطاوي علي خطر، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية، دار الفكر للنشر والتوزيع، الأردن، 1990، ص 11.

تطرق الفقيه "DRAGO" لأزمة مفهوم المؤسسة العامة⁽¹⁾، عندما قال أنه لا يمكن وضع تعريف واحد للمؤسسات العامة، بسبب تنوعها وخضوعها لنظم قانونية متنوعة. فمفهوم الهيئة العمومية بات يعيش في أزمة حقيقية، بعد ظهور المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، التي كانت العامل المؤثر في تشقق النظام القانوني للمؤسسات العمومية فبعدما كان هناك نظام قانوني واحد يحكم الهيئات العمومية، ظهر ما يسمى بازدواجية القواعد القانونية الحاكمة لهذه الهيئات العمومية.

جعل انتشار الأفكار الاشتراكية والاقتصاد الموجه من المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري متمتعاً بالشخصية المعنوية. وهذا ما يجعلها متشابهة مع الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، والذي أدى بالضرورة إلى عدة تساؤلات منها: هل تعتبر المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري مؤسسات عمومية بمجرد منحها الشخصية الاعتبارية؟

انقسم الرأي في الفقه والقضاء⁽²⁾ للإجابة على هذا التساؤل إلى عدة آراء. فذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أنه ليس من الضروري أن تكون المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التي منحت لها الشخصية المعنوية مؤسسات عامة، وإنما هي شخص من أشخاص القانون العام تدير مرفقا عاما. وسبب اعتبارها شخص من أشخاص القانون العام يعود إلى أنها تتوفر فيها مقومات الشخص العام، من حيث إنشاءها الذي يتم بقانون أو مرسوم أو أية أداة تشريعية أخرى وهدفها هو تحقيق المنفعة العامة.

يتجه رأي آخر إلى اعتبارها مؤسسات عامة إلى جانب الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري وهو الرأي الراجح، فهذا الاعتراف من طرف الفقه والقضاء لفئة جديدة داخل مفهوم المؤسسات العمومية إلى جانب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، يعتبر بداية أزمة في المفهوم التقليدي لهذه الأخيرة⁽³⁾.

1 - نقلا عن، وليد جابر حيدر، المرجع السابق، ص 89.

2 - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 365.

3 - المرجع نفسه، ص 367.

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة لإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

فالهئية العمومية ذات الطابع الإداري هي التي تمارس نشاطا ذو طبيعة إدارية محضة تعتمد عليها الدولة والجماعات المحلية كوسيلة لإدارة بعض المرافق العامة⁽¹⁾. من خلال منحها الشخصية المعنوية وخضوعها لقواعد القانون العام. ومن الأمثلة عن الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، الديوان الوطني للمطبوعات المدرسية، المعهد الوطني للبحث في التربية الديوان الوطني للامتحانات والمسابقات، الديوان الوطني لمحو الأمية، المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية، وكلها هيئات عمومية خاضعة لوصاية وزارة التربية.

-المركز الوطني التربوي الفلاحي⁽²⁾.

-الوكالة الوطنية لحماية البيئة⁽³⁾.

- المرصد الوطني للتربية والتكوين الذي⁽⁴⁾.

- معهد تكوين المعلمين وتحسين مستواهم الأساسية⁽⁵⁾.

الفرع الثاني

تميز الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري عن المؤسسة العمومية ذات الطابع

الصناعي والتجاري

إن التمييز بين الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري والجهات المشابهة لها، ليس بالأمر السهل، نظرا لعدم الدقة في تحديد مفهوم الهيئة العمومية، وما يزيد الأمر صعوبة

¹ - بوسماح محمد، المرجع السابق، ص2.

² - أمر رقم 67-171، مؤرخ في 31 غشت سنة 1967، يتضمن تأسيس المركز الوطني التربوي الفلاحي، ج رعدد76، صادر في 15 سبتمبر سنة 1976.

³ - مرسوم رقم 83-457، مؤرخ في 23 يوليو سنة 1983، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لحماية البيئة، ج رعدد31، صادر في 24 يوليو سنة 1983.

⁴ - مرسوم رئاسي رقم 03-406، مؤرخ في 5 نوفمبر سنة 2003، يتضمن إنشاء مرصد وطني للتربية والتكوين وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 68، صادر في 9 نوفمبر سنة 2003.

⁵ - مرسوم تنفيذي رقم 04-343، مؤرخ في 4 نوفمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لمعاهد تكوين معلمي المدرسة الأساسية وتحسين مستواهم، ج ر رقم 70، صادر في 7 نوفمبر 2004.

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة لإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

وصف بعض الكيانات الإدارية بأنها هيئات عمومية. وفي ظل أن أشخاص القانون الخاص أصبحوا يتولون مهام مماثلة لمهام الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، فظهر بعض الكيانات المشابهة للهيئات العمومية مثل المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، ساهمت في تعقيد مفهوم الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري.

تعتبر الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري أشخاص معنوية عامة، وكلاهما تجسيد لفكرة اللامركزية المرفقية. لهذا فإنهما تطبيقان مختلفان لفكرة واحدة، والتمييز بينهما وتحديد مدلول واضح لكل من الاسمين هو من عمل المشرع⁽¹⁾.

توجد بعض النقاط التي يمكن من خلالها التفريق بين الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري والهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمتمثلة في أنه:

بالنسبة للهيئات العمومية ذات الطابع الإداري في الأغلب هي مصالح عامة حكومية منحها المشرع الشخصية الاعتبارية، وتقوم بخدمة عامة ولا تقوم بأي نشاط تجاري أو صناعي. جاء في المادة 43 من القانون 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية⁽²⁾ بنصها " تخضع الهيئات العمومية الإدارية للقواعد المطبقة على الإدارة ولمبدأ التخصص.

تتمتع هذه الهيئات بنفس النظام المالي والحسابي المطبقة على الإدارة ما لم توجد قاعدة خاصة مرتبطة باستقلالية سيرها وتسييرها وتحدد قواعد تنظيمها وسيرها المكيفة مع طبيعتها وغرضها التخصصي ونوعها عن طريق قوانينها الأساسية المحددة عن طريق التنظيم"، فمن خلال هذه المادة تدخل الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري في إطار التنظيمات الحكومية ذات الصفة العامة، مما يضعها ضمن الإدارة المباشرة للمرافق العامة. وهذا ما يميزها عن إدارة المرافق العامة بواسطة أشخاص القانون الخاص.

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص336.

² - قانون رقم 01-88، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المرجع السابق.

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة للإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

تعتبر قرارات الهيئة العمومية الإدارية قرارات إدارية. وتخضع لرقابة القضاء الإداري وترفع منازعاتها أمام المحاكم الإدارية، وهذا ما جاء في المادة 800 من القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽¹⁾. وموظفوها يحوزون صفة الموظف العمومي وهذا حسب المادة 2 من الامر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للتوظيف العمومية⁽²⁾، كما يكون لها الحق في التقاضي وتقدير مسؤوليتها، وهذا يعود إلى تمتعها بالشخصية المعنوية. حيث يتقرر لها حق مباشرة رفع الدعاوى بإسمها للمطالبة بحقوقها، كما يجوز لها إبرام العقود مع أطراف أخرى، وفي نفس الوقت يجب عليها تحمل المسؤولية عن الأخطاء الناجمة عن أداءها لأعمالها والتعويض عن الأضرار.

يعود إنشاء الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري إلى نص المادة 22 / 29 من دستور 1996، التي تنص على أن يشرع البرلمان في مجال إنشاء فئات المؤسسات. وعلى المستوى التشريعي تنص المادة 48 من القانون 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية على أنه في إطار القواعد المحددة في المواد من 43 إلى 47 من هذا القانون "يمكن للمجالس الشعبية البلدية أو المجالس الشعبية الولائية إنشاء هيئات عمومية ذات طابع إداري...".

تنص كذلك المادة 153 من قانون البلدية رقم 11-10 على أنه "يمكن للبلدية أن تنشأ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها"، أما بالنسبة لقانون الولاية 12-07 فان المادة 146 تنص على أنه "يمكن

¹ - تنص المادة 800 من القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، صادر في 23 ابريل 2008، على مايلي : " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية طرفاً فيها"

² - أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، ج ر عدد 46، صادر في 16 يوليو سنة 2006.

للمجلس الشعبي الولائي أن ينشأ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير مصالحها".

أما بالنسبة لميزانيتها حتى وان كانت لها ميزانيات خاصة إلا أنها تلحق بميزانية الدولة ويؤول لهذه الأخيرة ما قد تحققه من أرباح، أما قواعد القانون القابلة للتطبيق على الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري هي فقط قواعد القانون العام. والعاملون فيها هم من الموظفين العموميين.

أما بالنسبة للهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فهي مرافق عامة اقتصادية ومالية، يدخل نشاطها في النشاط الخاص، بالإضافة إلى أن لها ميزانية مستقلة. وأرباحها تعود إليها. وتخضع لنظام قانوني مختلط، بخضوعها لأحكام القانون العام وبالتالي لصلاحيات القضاء الإداري، في كل ما يتعلق بإنشائها وتنظيمها وإلغاءها وفي علاقتها مع أشخاص القانون العام كما تخضع لقواعد القانون الخاص في كل ما يتعلق بممارسة نشاطها مع الغير وهذا ما نصت عليه المادة 45 من القانون 01-88 الذي يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية⁽¹⁾. وهنا يظهر الاختلاف بين الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري و المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري⁽²⁾.

¹ - تنص المادة 45 من القانون 01-88، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المرجع السابق، على مايلي: "تخضع الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة، وتعد تاجرة في علاقتها مع الغير وتخضع لقواعد القانون التجاري، ويكون لها في حياتها ذمة متميزة وموازنة خاصة طبقا للأحكام القانونية والتنظيمية المطبقة في هذا الشأن"

² - وفقا للنظرة الكلاسيكية لمفهوم المؤسسة العمومية، أن كل نشاط لمؤسسة عامة هو بالضرورة نشاط لمرفق عام وذلك بعكس الدولة والجماعات المحلية التي تستطيع تحقيق مهمة ذات نفع عام خارج إطار المرفق العام، فهذا الارتباط بين المؤسسة العامة والمرفق العام انعكس بدوره على وصف وماهية المؤسسة العامة، فالمؤسسة العامة تكون ذات طابع إداري طالما هي تدير مرفقا عاما إداريا، وهي مؤسسة عامة ذات طابع صناعي وتجاري بوصفها تدير مرفقا عاما اقتصاديا، انظر في ذلك، وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص 54.

المطلب الثاني

تقييم فعالية أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري في إدارة المرفق العام

تلعب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري دورا كبيرا في إدارة المرافق العامة، فعملت على تخفيض العبء على الدولة والجماعات المحلية. خاصة في إطار تخصصها الذي جعلها تعمل على تأدية وظائفها بكل فعالية من أجل تحسين نوعية الخدمة العمومية، فأصبحت الدول تعتمد عليها كثيرا، حيث احتكرت عدة مرافق حساسة كمرفق التعليم، ومرفق الصحة (الفرع الأول). ولكن بالرغم من الاعتماد الكبير للدولة على الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، إلا أنها تعرف عدة اختلالات ونقائص، بسبب تعدد نشاطات الدولة وضعف التسيير العمومي. مما أدى إلى محدودية إدارة المرافق العامة عن طريق هذا الأسلوب (الفرع الثاني).

الفرع الأول

احتكار أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري لإدارة مرافق حساسة

إعتمدت الدولة كثيرا على أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري من أجل تفعيل خدمات المرافق العامة، لذلك يجب أن ترقى هذه الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري إلى الهدف الذي تصبو إليه. لذلك عملت الدولة على منحها شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة⁽¹⁾ وهذا ما جاء في المادة 153 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية التي تنص " يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية

¹ - تتمتع الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ومن هذه الهيئات ما نصت عليه المادة 1 من الأمر رقم 67-171، المتضمن تأسيس المركز الوطني التربوي الفلاحي، المرجع السابق، على أنه "تحدث مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تسمى المركز الوطني التربوي الفلاحي..."

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة لإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

المستقلة من أجل تسيير مصالحها" كما تنص المادة 154 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أن " تكون المؤسسات العمومية البلدية ذات طابع إداري... " وهذا ما يضيف عليها نوعاً من المرونة والحرية في إدارة المرفق العام.

جاء في المادة 146 من قانون الولاية 07-12، على أن " يمكن المجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية." وتنص كذلك المادة 147 منه " تأخذ المؤسسة العمومية الولائية شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري... "

عملت الدولة على إيجاد أجهزة مسيرة للهيئة العمومية ذات الطابع الإداري تكون فعالة ومسؤولة، والمتمثلة في الهيئة التنفيذية ويمثلها المدير الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي، طبقاً للمرسوم الرئاسي 99-240، ومجلس إدارة باعتباره الجهاز الأساسي للإدارة، حيث ينبغي تزويده بالسلطات والمسؤوليات الضرورية التي تمكنه من ممارسة مهامه. وعملت على منحها إطار محاسبي مالي وهذا حسب المادة 2/43 من القانون 01-88 المتعلق بالقانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تنص " تتمتع هذه الهيئات بنفس النظام المالي والحسابي المطبق على الإدارة مالم توجد قاعدة خاصة مرتبطة باستقلالية سيرها وتسييرها... " حيث تعد هذه المسألة أمر ضروري لإدارة الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، وتمكينها من أدوات العمل المطابقة لأهداف الاستقلالية والفعالية المرجوة تحقيقها.

تعتبر الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري جزءاً لا يتجزأ من القطاع العام، حيث تغطي معظم الخدمات العامة الأساسية للمرافق العامة. وسبب الاعتماد الكبير للدولة عليها، يعود إلى عدة أسباب، ولعل أهمها هو تفعيل خدمات المرفق العام إلى ما هو أحسن، بعد العجز الذي عرفته بعض المرافق العامة أثناء إدارتها عن طريق أسلوب الحصر المباشر بالإضافة إلى:

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة للإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

- الخروج من الروتين الإداري وما يحيط به من قواعد إدارية شديدة، تبعد الإدارة عن التطور فالهيئة العمومية ذات الطابع الإداري جاءت كعلاج لجمود البنيان الإداري⁽¹⁾، والرغبة في الفعالية التي قد توفرها لإدارة المرافق العامة إما لأهداف مالية أو إدارية أو لأهداف اقتصادية بغية النهوض بالمرافق العامة.
- أسباب واعتبارات فنية تفرضها طبيعة النشاط الذي تريد الإدارة تحقيقه والذي يحتاج إلى أخصائيين وخبرات فنية لا تتوفر عادة في الإدارة التقليدية.
- تخفيض العبء عن الوزارات، وذلك بترك إدارة بعض المرافق العامة للهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، وتحت إشراف ورقابة الإدارة المركزية.
- التزايد المستمر لنشاط المرافق العامة الذي يفرض الاعتماد على الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري.
- ضرورة تدخل الدولة خاصة بعد توسع الطبقة بين أفراد المجتمع، لهذا فسح المجال لظهور أفكار وأراء جديدة دعمت دور القطاع العام. باعتباره الحل الوحيد لحل المشاكل التي تتخبط فيها بعض المرافق العامة⁽²⁾.
- سعي الدولة إلى توفير بعض الخدمات والمنتجات للمواطنين بشيء من الدعم وبدون مقابل حيث يغيب مبدأ الربح عن هذه الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري.
- لذلك احتكرت الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري مرافق عامة مهمة في الدولة كمرفق التربية و التعليم (أولاً)، ومرفق التعليم العالي (ثانياً).

¹ - **Guy Braibant**, Le droit administratif français, Presses de la fondation nationale des sciences politiques , Dalloz , Paris , 1984 ,p, 109.

² - **دادي عدون ناصر**، اقتصاد المؤسسة، الطبعة الثانية، دار المحمدية، الجزائر، 1998، ص58.

أولاً: اعتماد أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري لإدارة مرافق حساسة (مرفق التربية والتعليم)

يعرف العالم في الفترة الحالية تحولات هامة، تمثلت أبرزها في زيادة الاهتمام بالقطاع العام، خصوصاً قطاع الخدمات. مقارنة بالقطاع الصناعي الذي نال حصة الأسد من الاهتمام بسبب دوره في تحقيق خطط التنمية، ولكن في الأونة الأخيرة، زاد الاهتمام بالقطاع العام كمحور أساسي في تشكيل القطاعات الاقتصادية وكمورد هام للدولة. لذلك أولت الجزائر أهمية كبيرة بمرفق التعليم، وعلى الخصوص بالمدرسة بتوفير كل ما من شأنه أن يبعث التقدم والاستقرار حتى تؤدي دورها على أحسن وجه. وهذا ما جاء في المادة 1/4 من القانون رقم 04-08 المتعلق بالقانون التوجيهي للتربية الوطنية⁽¹⁾ بنصها "تقوم المدرسة في مجال التعليم بضمان تعليم ذي نوعية يكفل التفتح الكامل والمنسجم والمتوازن لشخصية التلاميذ بتكبيرهم من اكتساب مستوى ثقافي عام، وكذا معارف نظرية وتطبيقية كافية قصد الاندماج في مجتمع المعرفة".

تعتبر التربية والتعليم من القطاعات الهامة في الدولة والتي من شأنها أن تؤثر على القطاعات الأخرى، لذا احتكرت الهيئة العامة ذات الطابع الإداري هذا القطاع وعملت على إدارته وجعلته من القطاعات التي تكون لها الأولوية في الإدارة والتسيير في الدولة فقد جاء في المادة 8 من القانون المتعلق بالقانون التوجيهي للتربية الوطنية "تعد التربية باعتبارها استثماراً إنتاجياً واستراتيجياً، من الأولوية الأولى للدولة التي تسهر على تجنيد الكفاءات والوسائل الضرورية للتكفل بالطلب الاجتماعي للتربية الوطنية، والاستجابة لحاجيات التنمية الوطنية".

إن إهتمام الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري بقطاع التربية والتعليم لم يكن على المستوى الوطني فقط، وإنما على المستوى المحلي كذلك حيث جاء في المادة 9 من القانون التوجيهي للتربية الوطنية "تساهم الجماعات المحلية في إطار الاختصاصات المخولة لها

¹ - قانون رقم 04-08، مؤرخ في 23 يناير سنة 2008، يتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية، ج ر عدد 4، صادر في 27 يناير سنة 2008.

قانونا في التكفل بالطلب الاجتماعي للتربية الوطنية، لاسيما في انجاز الهياكل المدرسية وصيانتها وترقية النشاطات الثقافية والرياضية ومساهمتها في النشاط الاجتماعي المدرسي.

مس إهتمام الدولة بالمنظومة التربوية بإدارتها عن طريق الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري مختلف الجوانب، حيث عملت الدولة على أن توفر للهيئات العمومية ذات الطابع الإداري كل الظروف الملائمة من أجل النهوض بمستوى التعليم في الجزائر، حيث أنشأت العديد من الهيئات العمومية التي تهتم بقطاع التربية والتعليم، كالمرصد الوطني للتربية⁽¹⁾ الذي تم إنشاؤه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03-406 الذي يتضمن إنشاء مرصد وطني للتربية والتكوين وتنظيمه وعمله. حيث يعتبر كجهاز وطني للإشراف على المنظومة التربوية حيث جاء في المادة 4 منه على أن " المرصد جهاز وطني للخبرة والدراسة والمتابعة والتنبيه الاستشراقي لمنظومة التربية والتكوين التي تتشكل من قطاعات التربية الوطنية والتكوين والتعليم المهنيين والتعليم العالي والبحث العلمي."

يحتكر المرصد كهيئة عمومية ذات طابع إداري مهمة الإشراف ومتابعة سير المنظومة التربوية، من أجل النهوض بها إلى الفعالية، فالمرصد لديه صلاحيات ومهام واسعة لتولي إدارة وتسيير قطاع التربية والتعليم. فمن خلال الصلاحيات الممنوحة له يظهر احتكاره لقطاع التربية والتعليم حيث جاء في المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 03-406 مايلي " يقوم المرصد في إطار انجاز ومتابعة السياسة الوطنية للتربية والتكوين وبرنامج تطوير قطاعات التربية الوطنية والتكوين والتعليم المهنيين والتعليم العالي والبحث العلمي على الخصوص بالمهام التالية: - وضع ترتيبات تمكن من تقويم منتظم لنوعية التربية والتكوين ومستوى تحصيل المتعلمين ومتابعة تطور أداءات التأطير والمعلمين.

¹ - تنص المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 03-406، المؤرخ في 5 نوفمبر 2003، المتضمن إنشاء مرصد وطني للتربية والتكوين وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 68، صادر في 9 نوفمبر 2003. على أنه " المرصد مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي."

- انجاز كل دراسة و/أو تحليل المكونات المنظومة التربوية تهدف إلى رفع فعالية برامج وعمليات التعديل وتسمح بالتجنيد العقلاني للموارد والوسائل الضرورية.
- إنتاج مؤشرات ومعايير سير ومردود ونجاعة منظومة التربية والتكوين في مختلف تركيباتها وحول أدائها بالمقارنة مع المعايير الدولية".

أصبح الاهتمام بالمنظومة التربوية أمراً ضرورياً، سواء بسبب الوضعية الحالية للمدرسة الجزائرية أو بسبب التحولات المسجلة في مختلف الميادين، فعولمة الاقتصاد تشترط على المنظومة التربوية التحضير اللائق للأفراد للتأقلم مع التطور السريع للمعارف العلمية والمهارات التكنولوجية. لذلك على المنظومة التربوية أن تتجه نحو التنمية والرقى، والتماشي مع كل التغيرات الحاصلة، بالعمل على الإنتاج الذي من شأنه تفضيل مقاييس الكفاءة والتأهيل.

تعمل الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري المكلفة بإدارة قطاع التعليم من أجل ضمان تعليم جيد على السهر على السير الحسن للمنظومة التربوية، فقد جاء في المادة 24 من القانون رقم 04-08 المتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية **يسهر سلك التفتيش في إطار المهام الموكلة له، على متابعة تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية، والتعليمات الرسمية داخل مؤسسات التربية والتعليم بما يكفل ضمان حياة مدرسية يسودها الجد والعمل والنجاح.**، فالملاحظ أن الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري التي تسهر على إدارة قطاع التربية، سواء تعلق الأمر بالمرصد أو بالهيئة المكلفة بالتفتيش أو غيرها من الهيئات العمومية، أنها تحتكر إدارة قطاع التربية والتعليم.

ثانياً: احتكار الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري لقطاع التعليم العالي.

إهتم المشرع الجزائري بالجامعة كهيئة عمومية ذات طابع إداري التي تتولى مهمة قطاع التعليم العالي، بتعميم نشر المعارف وإعدادها وتطويرها وتكوين الإطارات اللازمة لتنمية البلاد حيث جاء في المادة 1 من المرسوم رقم 83-544، الذي يتضمن القانون

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة لإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

الأساسي النموذجي للجامعة⁽¹⁾ " الجامعة مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالتعليم والبحث العلمي."

تمتع الجامعة بالاستقلال المالي منحها الحق في إعداد ميزانيتها واستعمالها في قطاع التعليم حيث تنص المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 98-253 المتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة⁽²⁾ " يعد مشروع ميزانية الجامعة مديرها وعمداء الكليات ويقدم إلى مجلس توجيه الجامعة للمداولة.

ثم يعرض للمصادقة المشتركة بين الوزير المكلف بالتعليم العالي والوزير المكلف بالمالية" فالمرسوم رقم 83-544 منح للجامعة مهمة إدارة وتسيير قطاع التعليم العالي وتحسينه، حيث تنص المادة 3 منه على " تتمثل المهمة الأساسية المنوطة بالجامعة فيما يلي خاصة:

- تساهم في تعميم نشر المعارف وإعدادها وتطويرها.

- تكون الإطارات اللازمة لتنمية البلاد وفقا للأهداف المحددة في التخطيط الوطني.

- تضطلع بترقية الثقافة الوطنية

- تقوم بأي عمل لتحسين المستوى وتجيد المعلومات والتكوين الدائم.

- تتولى نشر الدراسات ونتائج البحث. "، كما تعمل الجامعة على السهر على السير الحسن للتنظيم الإداري والعلمي لجميع الهياكل التي يتكون منها قطاع التعليم العالي، فالجامعة كهيئة

1 - مرسوم رقم 83-544، مؤرخ في 24 سبتمبر سنة 1983، يتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة، ج ر عدد 40، صادر في 27 سبتمبر سنة 1983.

2 - مرسوم تنفيذي رقم 98-253، مؤرخ في 17 غشت سنة 1998، يعدل ويتم المرسوم رقم 83-544، المؤرخ في 24 سبتمبر سنة 1983، والمتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة، ج ر، عدد 60، صادر في 19 غشت سنة 1998.

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة لإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

عمومية ذات طابع إداري لها سلطة إدارة هذه الهياكل، إذ تنص المادة 3 من المرسوم 98-253 "تتولى الجامعة في إطار مهامها تنسيق أعمال الكليات التي تتكون منها، والمصالح التقنية والإدارية المشترك والمكتبة المركزية." "

تتمثل المهمة الأساسية للجامعة في تحسين مستوى التعليم من خلال سعيها إلى تنمية ونقل مهارات العاملين فيها وتطوير أداءهم وتحسين مستوى الأداء لديهم، بتوفير كل الظروف الملائمة لذلك، كعقد الدورات والندوات العلمية، وإرسال البعثات للخارج من أجل مساهمة التقدم العلمي. حيث تعمل الجامعة على تقديم خدمة سامية إلى المجتمع وهي خدمة التعليم. فهي بذلك تخضع للقانون العام، بالإضافة إلى القانون الأساسي الخاص بها، نظرا لخصوصيتها وطبيعة الخدمة التي تقدمها، فبهذا يخضع جميع الأفراد العاملين بها بمختلف مستوياتهم لهذا القانون مع القانون الأساسي الخاص بكل فئة. فنظرا لأهمية قطاع التعليم اهتم القانون 98-11 المتضمن القانون التوجيهي للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي⁽¹⁾، على مجموعة من الانجازات أهمها، إعداد وتطبيق 27 برنامج بحث وطني من بين 30 برنامج مسطر. وإنشاء 16 مركز بحث.

بالإضافة إلى الاهتمام بالموارد البشرية حيث كانت هذه الأخيرة تشكل دوما مركز اهتمام النظام الوطني للبحث ويشكل عنصره الرئيسي⁽²⁾. وكذلك تجنيد أكثر من 28000 أستاذ باحث سنة 2011 أي ما يقارب 60 % من عدد الأساتذة و4500 باحث دائم، ولبلوغ هذه الأهداف تم اتخاذ تدابير هامة. تهدف إلى إصدار قوانين خاصة ومحفزة، خاصة بالباحثين الدائمين والأساتذة الباحثين، وتحسين المحيط المهني للباحث، وتنفيذ إستراتيجية التكوين المستمر التي تضمن الحصول على المعارف الجديدة والتحكم المستمر في التكنولوجيا الجديدة⁽³⁾.

¹ - قانون رقم 98-11، مؤرخ في 22 غشت سنة 1998، يتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير، ج ر عدد 62، صادر في 22 غشت سنة 1998.

² - تم إشراك الجزء الأكبر من الأساتذة الباحثين، حيث بلغ عددهم 1200 اثني عشر ألف أستاذ باحث و 1500 باحث دائم من بين المجموع الكلي الذي حدده القانون والمقدر بستة عشرة ألف أستاذ. نقلا عن مرماط نبيلة، المرجع السابق، ص65.

³ - مرماط نبيلة، المرجع السابق، ص58.

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة لإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

نظرا لأهمية التعاون العلمي الوطني والدولي باعتباره عاملا هاما لنجاح النظام الوطني للبحث، فقد حدد القانون جملة من التدابير. أهمها تدعيم قطاع البحث بآليات مناسبة لتدعيم وتنويع المشاركة الدولية لنشاطات البحث، وهذا من شأنه إدراج الأسرة العلمية في مجال المنافسة. وتم الاهتمام باستكمال التنظيم المؤسسي وإعادة تنشيط مختلف الهيئات، التي أنشأت بموجب القانون 98-11 المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير، وبصورة خاصة الهيئات المكلفة بالتوجيه والتنسيق، وتلك المكلفة بإدارة وتسيير نشاطات البحث العلمي لتضمن تناسق ودوام الأعمال المنجزة، فالدولة أولت أهمية بالبحث العلمي. باعتباره عاملا أساسيا لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

تعتبر بهذا الجامعة فعالة في تحسين خدمات المرفق، إذ يمكن أن نجد بعض المظاهر التي تبين نجاحها في إدارة قطاع التعليم، حيث عملت الجامعة كهيئة عمومية ذات طابع إداري على توفير وسائل وتقنيات عمل متطورة تستجيب لحاجات العمل والعمال. كحرصها على توفير شروط الأمن والنظافة، وضرورة تحقيق الانضباط في العمل ومحاولة الإدارة تحسين الأوضاع الاجتماعية للعمال وتحسين مستوى الطلبة المتخرجين. وتوفير جو من الاحترام المتبادل بين الأفراد والعلاقات المهنية التي تعتبر عامل مهم لاندماج الأفراد في محيط العمل. والاهتمام بتنظيم برامج تكوينية غنية ومتنوعة، وتقديم منح خاصة للبحث والاطلاع، للأساتذة في الدول الأجنبية، من أجل اكتساب الرصيد العلمي. وتنظيم لقاءات واجتماعات بين المسؤولين والعمال في بعض الأحيان، بقصد تشجيع مساهمتهم في اتخاذ القرارات وتنفيذها.

لكن على الرغم من الدعم المادي والمالي للدولة لقطاع التعليم العالي وبالخصوص للجامعة. في توفير الهياكل القاعدية للبحث العلمي، وتحسين خدمات الجامعة، إلى أن مستوى التعليم في الجزائر لم يصل إلى الأهداف المرجوة إذ يبقى تتخلله العديد من النقائص.

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة لإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

وبالتالي لم تصل الجامعة كهيئة عمومية ذات طابع الإداري⁽¹⁾ إلى الفعالية المرجوة باعتبارها كبديلة عن أسلوب الحصر المباشر في إدارة المرافق العامة⁽²⁾.

الفرع الثاني

محدودية إدارة المرافق العامة عن طريق أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري

يتضح أن أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري لم يكن فعالا بما فيه الكفاية، لتفعيل خدمات المرفق العام وتحسينها، بالنظر إلى النقائص التي واجهها مرفق التعليم، وإلى النتائج المحققة كل سنة والتي تعتبر نتائج غير مرضية نوعا ما، لأن مرفق التعليم واجه العديد من الاختلالات.

أوضحت أخر **الاحصائيات** بالنسبة لمرفق التربية والتعليم، أن نسبة التسرب المدرسي ارتفعت بأكثر من 5% في السنة الأخيرة مقارنة بالسنوات السابقة، وذلك على مستوى الأطوار الثلاث، فقد كشف رئيس اتحاد أولياء التلاميذ على أن عدد التلاميذ المتسربين من المدارس بلغ أكثر من 25 ألف تلميذ، ويعود السبب إلى الضغط المدرسي الذي يعاني منه التلاميذ خلال مشوارهم الدراسي مثل المقررات الكثيرة التي تحتاج إلى تحضير يومي، والتي أصبحت سبب في هروب العديد من المدارس، بالإضافة إلى الطرد التعسفي وكذلك اكتظاظ الأقسام الدراسية، وذلك نتيجة تأخر انجاز المؤسسات والهيكل التربوية في وقتها المحدد.

¹ - حول تحول الجامعة من هيئة عمومية ذات طابع إداري إلى هيئة عمومية ذات طابع ثقافي ومهني وعلمي (خضوعها للإصلاح الإداري) بموجب القانون رقم 99-05، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، المرجع السابق انظر أدناه ص69.

في هذا الصدد أن المنظومة التربوية الجزائرية، مرت بفترات عصيبة لذلك عمدت الحكومة الجزائرية إلى إصلاحها وتطويرها، إلا أن اغلب هذه الإصلاحات لم تحقق التغيير والتطور المنشودين، خاصة الإصلاحات الأخيرة التي شرع في تطبيقها منذ سنة 2003، والتي تجلت بواحد فشلها في كثرة الاضطرابات وتذمر الأسرة التربوية والأولياء على حد سواء، وهو الأمر الذي أدى إلى ظهور المدارس الخاصة. انظر في ذلك، شريف ياسين، التخطيط الاستراتيجي المدرسي في ظل قانون المدارس الخاصة في الجزائر (2008/2003)، دراسة حالة المدرسة العلمية الجديدة الخاصة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2010، ص9.

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة لإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

واجه مرفق التعليم العالي هو الآخر العديد من الاختلالات، منها هجرة مستمر للإطارات والأساتذة لدول أجنبية في بعض التخصصات الجامعية. ضعف برامج التحفيز المادي كالرواتب التي تعتبر أقل من مستوى سوق العمل. وعدم ثقة الأفراد بالنقابة التي يعتبرها أغليبتهم أنها تعمل لمصالحهم الخاصة. وكذا الإضرابات المتكررة والمتواصلة لعدة أسباب. واستفادة الأساتذة الباحثين فقط من منحة السفر إلى دول أجنبية. بالإضافة إلى عدم الاعتراف بالكفاءات وضعف برامج التقييم.

جعلت هذه الاختلالات والنقائص من الجامعة لا تصل إلى الأهداف المرجوة ، والى الفعالية في إدارة مرفق التعليم، ففعالية الجامعة في إدارة مرفق التعليم العالي تعتبر فعالية نسبية. وما يزيد تأكيد هذا الوصف هو التشغيل السيئ المتعلق بسلوك المسيرين، والذي يعود إلى عدم توفير الجامعة للخدمات الملائمة لمسيريها للنهوض بالتعليم، ويظهر التشغيل السيئ للمسيرين⁽¹⁾ في:

أ- الظروف غير الملائمة للمسيرين: بالنظر إلى طول سلسلة الوصاية ومركزية اتخاذ القرارات وتعدد أشكال الرقابة فان المسير بالهيئة العمومية يجد نفسه من جهة داخل عالم متغير باستمرار، وغير واضح المعالم تتخذ فيه قرارات هامة تتعلق بالهيئة العمومية لكنها من جهة ثانية لا تترك أي فرصة للمبادرة الخاصة.

ب- التمثيل المكثف للدولة داخل الهيئات العمومية: تظهر الدولة كثيرا داخل الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري من خلال، تعيين كبار المسؤولين مثل الرئيس المدير العام والمديرين العاميين والمساعدين، الذي يؤدي إلى تبعيتهم الكبيرة نحو الوصاية. والى تضيق حريتهم تماما في اتخاذ أي مبادرة، وهذا فضلا عن أن اختيار هؤلاء الذي غالبا ما يتم حسب اعتبارات عديدة في مقدمتها الاعتبارات السياسية أو اعتبارات اجتماعية. ومن ثمة فان

¹ - بشاينية سعد، المؤسسات العمومية، نهاية أسطورة: التشغيل السيئ المتعلق بسلوك المسيرين، مجلة العلوم الإنسانية- جامعة منتوري- قسنطينة-، الجزائر، عدد 20 ، 2003، ص ص 87-99.

سلطة الوصاية تتعاضد باستمرار ويتحول فيها المسير إلى تابع حيث تم احتكار اتخاذ القرار خارج الهيئة العمومية.

ج- **روتينية التسيير في الهيئة العمومية:** إن تركيز المسير على المحافظة على منصبه من خلال الاستجابة السريعة لأوامر الوصاية، والتطبيق الحرفي للتوصيات ولوائح التنظيم، جعلته يبتعد عن كل مبادرة جديدة، أو أي محاولة لتصحيح الأخطاء في العمل، أو مناقشة أي مشكل من المشاكل للوصول إلى الحل، وهذا ما ينتج عنه ملل في العمل، وروتينية في الإدارة والتسيير.

د- **الابتعاد عن التجديد:** إن المسير يتحول إلى مجرد دولا ب في الجهاز البيروقراطي. إذ أمام التدخل الواسع للوصاية المباشرة وغير المباشرة ينفذ الأوامر دون مناقشتها، فحرصه الشديد على المحافظة على مركزه والامتيازات التي يتمتع بها تدفعه إلى تجنب أي مخاطرة بجديد في مجاله، أو إبداء أي مبادرة ويغدو همه الوحيد إرضاء رؤسائه فلا يعير أي أهمية لفعالية الهيئة العمومية وبالتالي عدم النهوض بالمرفق إلى ما هو أحسن.

هـ- **غياب قواعد إدارة تبحث عن الفعالية:** أغلب الهيئات العمومية تسير وفق روتين متكرر بحيث يغيب فيها الجديد في التسيير وبالتالي التحسين في مستوى الخدمات المقدمة. إذ كل سنة تظهر نفس المشاكل ونفس الأوضاع، كالأضرابات التي تكون في الجامعات والتي تكون بسبب نفس الموضوع كل سنة، إلا أن الجامعات لم تبحث عن قواعد جديدة. للحد من عدة ظواهر ولمعالجة مثل هذه المشاكل، وبالتالي عدم بحثها عن بدائل فعالة مما يؤدي إلى عدم فعاليتها في تحسين الخدمات.

و- **قيام الهيئات العمومية على هيئات قانونية غير فاعلة:** تقوم كل الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري على مجلس إدارة، ينص القانون المنشئ لها على تشكيلته وهو صاحب القرار فيها، إلا أن الأجهزة المنشئة لهذه الأخيرة في أغلب الأحيان لا تقوم بدورها، وتبقى المهام والصلاحيات نظرية فقط. وإما أن تكون خاضعة لوصاية من طرف الإدارة المركزية المسؤولة عن تعيين الأعضاء المكونة لها⁽¹⁾، وعمليا المدير هو المسيطر عليها وهو الأهم

¹ - يوسماح محمد، المرجع السابق، ص 17.

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة للإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

على الإطلاق والمقرر والمنفذ⁽¹⁾، ففي بعض الأحيان يكون مجلس الإدارة افتراضي محض بسبب الغياب المتكرر لمعظم أعضائها، حيث لا تقوم بالمهام المسندة إليها، إضافة إلى ظهور مشكل ازدواجية التمثيل على مستوى الهيئات العمومية، حيث أن الممثلين على مستوى هذه الأخيرة يكونوا بصفاتهم أعضاء مداولين، وعلى مستوى الوصاية بصفاتهم هيئة تتمتع بالوصاية والسلطة التقديرية.

فهذه النقائص جعلت من الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري ذات فعالية نسبية فالجامعة كهيئة عمومية ذات طابع إداري لم تصل إلى النجاح المرجو منها تحقيقه في قطاع التعليم. بالنظر إلى النقائص والاختلالات التي يواجهها هذا القطاع، ففي ظل التحديات التي انتهجتها العولمة فإن التعليم العالي يتطلب إعادة هيكلة وإعادة هندسة من حيث توجيهه ونوعيته وتمويله، وتطوير الدراسات والمشاركة والتعليم مدى الحياة والتدريب مع الأخذ بالاعتبار خصائص الجامعة وطبيعتها وما يواجهها من تحديات وفق ما يحيط بها من ضغوط بفعل متغيرات عصر المعلومات والمعرفة من خلال:

1/ اتخاذ قرارات فعالة ومستقلة وبعيدة عن الممارسات البيروقراطية

2/ إتباع مرونة تسمح بإدخال التغييرات عند الضرورة.

3/ ضبط الجودة للأنشطة الجامعية.

4/ إزالة المركزية عن القرارات.

5/ تقويم الانجازات الأكاديمية والبحثية.

6/ إتباع آلية فعالة للتمويل⁽²⁾.

¹ - Aouij Mrad Amel, Droit des services publics, Centre de recherche et d'études administratives, Tunis, 1998, p 124.

² - بوحنية قوي، إعادة هندسة الأداء الجامعي -مقاربة معاصرة- مجلة الباحث- دورية علمية محكمة- تصدر عن كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية- جامعة قاصدي مرباح ورقلة - العدد الخامس، 2007، ص ص 137-145.

المبحث الثاني

أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري بين العراقيل ومظاهر

العجز

لجأت الدولة بعد العجز النسبي الذي عرفه أسلوب الحصر المباشر في إدارته للمرافق العامة، إلى أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري لإدارة بعض المرافق العامة. وفي محاولة لتدارك هذه النقائص وفي ظل تزايد دور الدولة ومجال تدخلها وضرورة التخصص، تم الاعتماد على الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، لتمتعها بالتخصص والاستقلالية ومرونة في أنظمتها بحثاً عن الفعالية وتحسين الخدمة العمومية للمواطنين، إلا أن الملاحظ على أرض الواقع أن الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري لم تصل إلى الفعالية المرجوة منها. إذ أن المرافق العامة بقيت تعاني من نفس المعانات أثناء إدارتها بأسلوب الحصر المباشر.

يعود سبب عجز هذه الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري إلى مواجهتها لبعض العراقيل والنقائص. التي كانت حاجزا أمام فعالية أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري في إدارة المرافق العامة (المطلب الأول). فأمام كل هذا لم يكن للدولة سوى إعادة النظر في الهيئات العمومية بنظرة تفحصيه، لمعالجة نقائصها⁽¹⁾. في محاولة لإصلاحها لتفعيل دورها والزيادة من فعاليتها وفي إطار الجو التنافسي. فلجوء الدولة إلى هذه الإصلاحات ما هو إلا مظهر من مظاهر عدم فعالية أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري في إدارتها للمرافق العامة (المطلب الثاني).

1 - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 97.

المطلب الأول

العراقيل والصعوبات التي تحول دون تحقيق فعالية أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري

إعتمدت الجزائر كثيرا على أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري في إدارة المرافق العامة، حيث منحت لها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري والعديد من السلطات والصلاحيات. من أجل تحسين خدمات المرافق العامة وتخفيض العبء عن الدولة والجماعات المحلية، خاصة في إطار تخصصها الذي يمكن أن يعطي بعض النتائج المرضية في بعض المرافق العامة. لهذا اهتمت الدولة بالهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، ولكن رغم كل هذا الاهتمام، إلا أن هذا النوع من التسيير يعرف نقائص وعراقيل، إذ أن الاستقلال المالي والإداري الممنوح لهذه الهيئات العمومية ما هو إلا عبارة عن استقلالية نسبية (الفرع الأول)، كما أن الشخصية المعنوية الممنوحة لها، لا يعني أنها تمارس نشاطاتها بكل حرية وإنما تخضع لمبدأ التخصص (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الاستقلالية النسبية للهيئة العمومية ذات الطابع الإداري

تملك الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري نوعا من الاستقلالية الإدارية والمالية، حيث تعتبر هذه الاستقلالية نتيجة تمتعها بالشخصية المعنوية، بحيث يكون لها ميزانية خاصة بها ولها مواردها الخاصة. كما أنها مستقلة في اتخاذ قراراتها ومستقلة من حيث أن لها جهازا تنفيذيا يسهر على السير الحسن للمرفق العام، إلا أن هذه الاستقلالية حسب رأي الأستاذ J.P. Theron في قوله " أن المؤسسة العمومية لها استقلالية إدارية ومالية تسمح لها بالتسيير الأمثل لنشاطاتها، ولكن هذه الاستقلالية نظرية فقط"⁽¹⁾.

¹ - نقلا عن وليد جابر حيدر، المرجع السابق، ص 48.

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة للإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

يتضح أن الاستقلالية الممنوحة للهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، غير مطلقة ولا تستطيع أن تكون مطلقة لأنها تخضع للوصاية⁽¹⁾. بحيث تبقى تابعة للوزارة أو الولاية أو البلدية، كما تخضع لرقابة وصائية منصوص عليها قانوناً، التي تضمن تطبيق القانون وقد تكون هذه الوصاية، على الأشخاص بتبعية أعضاء الهيئة العمومية للسلطة الوصائية (أولاً) ووصاية على أعمال الهيئة العمومية⁽²⁾، التي تترجم إلى غياب استقلالية وظيفية (ثانياً) وغياب استقلالية مالية (ثالثاً).

أولاً: غياب استقلالية عضوية (تبعية أعضاء الهيئة العمومية للسلطة الوصائية):

يتم إنشاء الهيئات العمومية الإدارية عن طريق القانون أو التنظيم فهناك توحيد في طرق الإنشاء، وبذلك غياب خصوصية في إنشاءها وبالتالي يعتبر إنشاء الهيئات العمومية تبعية في حد ذاتها إلى الجهة المكلفة بالإنشاء. فمن المفروض أن يتم انتخاب أعضاء مجلس التداول، لأن الانتخاب تعبير حقيقي للاستقلالية. ولكن في الواقع يغلب طابع التعيين بالنسبة لأعضاء الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري فمثلاً بالنسبة للجامعة تنص المادة 13 من القانون 98-253 على أن "يعين نواب مدير الجامعة بقرار من الوزير المكلف بالتعليم العالي. بناء على اقتراح من مدير الجامعة. لمدة ثلاث سنوات من بين الأساتذة الحاصلين على رتبة أستاذ، أو في حالة عدم وجودهم، من بين الأساتذة المحاضرين.

يعين الأمين العام بقرار من الوزير المكلف بالتعليم العالي، بناء على اقتراح من مدير الجامعة، من بين الموظفين الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة متصرف إداري أو رتبة تعادلها ويثبتون على الأقل خمس سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

¹ - قد يؤدي منح الهيئات العمومية قدراً كبيراً من الاستقلالية، إلى إساءة استعمالها كما حدث في فرنسا، كما أن وجود عدة هيئات عمومية وكل منها لا تهتم بما تقوم به الأخرى قد يؤدي إلى تضارب ينتج عنه إضاعة للأموال العامة، وهذا يجب أن تمارس رقابة وصائية على هذه الهيئات العمومية، بحيث يمكن التوفيق بين مراعاة المصلحة العامة من ناحية واستقلالية هذه الهيئات العمومية من ناحية أخرى، انظر في ذلك، سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 334. تشير كذلك إلى أن الفقيه هوريو عرف الوصاية الإدارية بأنها:

" Un pouvoir de contrôle que certaines personnes administratives exercent sur certaines autres."

نقلاً عن، وليد جابر حيدر، المرجع السابق، ص 46.

² - بوسماح محمد، المرجع السابق، ص 5.

يعين مسؤول المكتبة المركزية للجامعة بقرار من الوزير المكلف بالتعليم العالي، بناء على اقتراح من مدير الجامعة، من بين المحافظين الرئيسيين أو المحافظين الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة."

ونفس الشيء بالنسبة لعميد الكلية حيث يتم تعيينه إذ تنص المادة 33 على انه " يعين عميد الكلية من بين الأساتذة الممارسين المنتمين إلى رتبة أستاذ أو أستاذ محاضر بمرسوم تنفيذي بناء على اقتراح الوزير المكلف بالتعليم العالي." وبالتالي التعيين يجعل من الأعضاء في تبعية دائمة للسلطة الوصية.

ثانيا: غياب استقلالية وظيفية:

تخضع الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري مثلها مثل اللامركزية الإقليمية لنوع من الوصاية الإدارية، تمارسها عليها الأجهزة الحكومية لمراقبة نشاطها. إذ تمارس الوزارة الوصية دورها في مجال توجيه أنشطة الهيئة العمومية، عن طريق توفير الوسائل المادية والبشرية لتحقيقها. وضبط معايير التسيير الفني والإداري في مجالات الأنشطة التي تشرف عليها حيث نصت المادة 25 من القانون 98-11 المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير على أنه " يحدد التنظيم الإداري للكلية بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالتعليم العالي والوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيف العمومي.

يحدد التنظيم البيداغوجي للكلية والأقسام بقرار من الوزير المكلف بالتعليم العالي." كما جاء في المادة 3/26 منه " يحدد الوزير المكلف بالتعليم العالي كليات سير مجلس الكلية بقرار." هذا ما دفع بعض الكتاب إلى القول بعدم تمتع الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري بالشخصية المعنوية. التي كانت عاملا في تعميق أزمة الهيئات العمومية، كما أن الاجتهاد الإداري اعتبر هذه الهيئات العمومية مجرد تقسيمات وأجزاء فصلت عن الإدارة، أكثر من كونها هيئات عمومية مستقلة⁽¹⁾.

¹ - جابر وليد حيدر، المرجع السابق، ص66.

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة لإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

بالإضافة إلى أنه لا يوجد نظام أساسي خاص بموظفيها فهي خاضعة لقانون الوظيف العمومي حيث تنص المادة 2 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية " يطبق هذا القانون الأساسي للموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية." من المؤسسات والإدارات العمومية في هذه المادة الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، وبذلك تتحمل كل السلبات المتعلقة به من غياب التحفيز وثقل الإجراءات، فهي تخضع لنفس النظام الذي يخضع له موظفو الدولة والجماعات المحلية، كما أن للوصاية الحق في إنهاء مهام المدير بالنظر إلى عدم تحديد مدة عضويته، التي لو تم تحديدها قد تضمن له نوعاً من الاستقلالية وعدم التبعية، لذلك يمكن للوصاية أن تضغط على الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري بشأن اتخاذ القرارات وتحديد برنامج عمل الهيئة العمومية. وبالتالي تلعب السلطة الوصائية دوراً مهماً داخل الهيئات العمومية حيث تنص المادة 5 " ترسل مداوولات مجلس التوجيه إلى السلطة الوصية لتصادق عليها خلال الثمانية أيام التي تلي الاجتماع.

تكون المداوولات نافذة بعد ثلاثين يوماً من استلام السلطة الوصية المحاضر مالم يعترض عليها صراحة أثناء هذه المدة.

لا تكون مداوولات مجلس التوجيه التي تتعلق بالميزانية وحسابات التسيير وشراء العمارات أو بيعها أو إيجارها وقبول الهبات والوصايا نافذة إلا بعد موافقة صريحة مشتركة بين الوزير المكلف بالتعليم العالي والوزير المكلف بالمالية."

ثالثاً: غياب استقلالية مالية:

تتجسد الاستقلالية المالية من خلال تمتع الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري بميزانية مستقلة تماماً عن ميزانية الدولة، لكن عملياً نجد ارتباطاً بينهما، ويظهر هذا من خلال ضرورة المصادقة المسبقة على ميزانية الهيئات العمومية حيث نصت المادة 16 من المرسوم رقم 83-544، المتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة على أن " يعد مشروع ميزانية الجامعة مديرها وعمداء الكليات ويقدم إلى مجلس توجيه الجامعة للمداولة.

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة لإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

ثم يعرض للمصادقة المشتركة بين الوزير المكلف بالتعليم العالي والوزير المكلف بالمالية. " فحسب هذه المادة يجب المصادقة على ميزانية الجامعة من قبل الوزير المكلف بالمالية، باعتباره ممثلاً للدولة بالاشتراك مع الوزير المكلف بالتعليم العالي باعتباره ممثلاً للدولة والجامعة في نفس الوقت.

تخضع كذلك ميزانية الجامعة للمحاسبة العمومية وهذا ما نصت عليه المادة 19 من المرسوم رقم 83-544 المذكور أعلاه على أنه " تمسك محاسبة الجامعة وفقاً لقواعد المحاسبة العمومية.

يعهد مسك المحاسبة وتداول الأموال إلى عون محاسب يعينه أو يعتمده الوزير المكلف بالمالية.

تزود الكليات بعون محاسب ثانوي يعتمده الوزير المكلف بالمالية ويتصرف طبقاً للتنظيم المعمول به". فخضوع ميزانية الجامعة للمحاسبة العمومية وتداول الأموال يكون من طرف محاسب يعينه ويعتمده الوزير المكلف بالمالية، حيث لا يكون للجامعة حرية التصرف في المحاسبة العمومية بما أنها معتمدة من قبل الوزير المكلف بالمالية. وبالتالي فإن الإجراءات التي تخضع لها الميزانية تعتبر عرقلة للهيئات العمومية في التمتع بميزانية مستقلة.

بالإضافة إلى خضوع ميزانية الجامعة للرقابة السابقة واللاحقة عليها حيث جاء في المادة 18 من المرسوم التنفيذي 98-544 " يرسل مدير الجامعة نسخة إلى المراقب المالي بعد المصادقة على الميزانية"، فبهذا تكون ميزانية الجامعة في مختلف مراحلها تحت أعين ورقابة السلطة الوصائية ولا يكون للجامعة حرية التصرف فيها.

الفرع الثاني

خضوع الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري لمبدأ التخصص في الوظيفة

جاء في أحد تعاريف الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري بأنها " مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية، ويسودها مبدأ التخصص"⁽¹⁾. يقضي مبدأ التخصص أن تنشئ الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري من أجل تنفيذ مهام محددة حيث تنص المادة 43 من القانون رقم 88- 01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية " تخضع الهيئات العمومية الإدارية للقواعد المطبقة على الإدارة ولمبدأ التخصص.

تتمتع هذه الهيئات بنفس النظام المالي والحسابي المطبق على الإدارة ما لم توجد قاعدة خاصة مرتبطة باستقلالية سيرها وتسييرها". بحيث يحدد القانون المنشئ لها الوسائل والموارد للقيام بذلك، ويكون مجال تدخلها محدد، كما أنها تملك صلاحيات محددة في قانونها الداخلي، فالهيئة العمومية تنشأ من أجل تغطية نشاط معين لتحقيق المصلحة العامة⁽²⁾، فيقع عليها الاحترام الصارم لمجال تدخلها فلا يمكنها تجاوز نشاطاتها أو إستعمال ذمتها المالية لمهام أخرى، كما يكون للهيئة العمومية نشاطات رئيسية ونشاطات ثانوية مكملة للنشاط الرئيسي ومساعدة له ولا يجوز أن تكون منفصلة عنه تماما.

يقضي مبدأ التخصص كذلك إلى عدم الحاجة للمبادرة بإنشاء أجهزة تابعة للهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، ومن واقع هذا القيد يمنع على الهيئات العمومية قبول الهبات التي ترتبط بتحقيق أهداف بعيدة عن الأهداف التي خصت الهيئة العمومية لتحقيقها⁽³⁾.

فمبدأ التخصص يجعل من الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري تلتزم بعدم الخروج عن الهدف الذي كلفت به. حتى وإن كانت مكلفة بتحقيق عدة أهداف، فهذا لا يغير من

¹ - المجذوب صادق، الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، دار الجامعية للنشر والتوزيع، مصر، 2000، ص 449.

² - حيث يقول في هذا الإطار الأستاذ "M.Rolland"

"L'activité de l'établissement public est limitée par l'affectation spécial de son patrimoine a un ou plusieurs buts déterminés"

نقلا عن، جابر وليد حيدر، المرجع السابق، ص 68.

³ - فاروق محمد عبد الحميد، المرجع السابق، ص 35.

خضوعها لمبدأ التخصص حيث تنص المادة 43 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالوظيف العمومي على أن " **يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم. ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه.** " ، فهذه المادة تلزم على الموظفين عدم الخروج عن نشاطهم المهني، والابتعاد عن كل نشاط مريح. وكذلك يجب أن تكيف هذه الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري نظامها القانوني مع طبيعة النشاطات المرفقية، بحيث يجب أن يكون النظام القانوني لها مجسدا للنشاط المرفقي. فخضوع الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري لمبدأ التخصص قيدها نوعا ما في قدرتها على التحقيق الفعالية المرجوة منها.

المطلب الثاني

عدم فعالية أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري في إدارة بعض المرافق العامة

أدى تطور دور الدولة إلى تطور نشاط المرافق العامة، وبالتالي الحاجة إلى تلبية رغبات الأفراد المتغيرة مع تغير الظروف الاقتصادية والاجتماعية، لذلك ظهر عجز في التسيير والسيطرة عن المرافق العامة. حتى من قبل الهيئات العمومية التي اعتمدت عليها كثيرا الدولة من أجل تحسين خدمات المرفق العام، فمنحتها الدولة العديد من الصلاحيات والسلطات والاستقلالية في التسيير، للنهوض بخدمات المرفق العام. إلا أن هذه الصلاحيات والاستقلالية التي منحت لها كانت نظرية فقط.

عانت الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري من الكثير من النقائص والاختلالات. التي جعلت الدولة تعيد النظر في أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، باللجوء إلى إصلاحها إداريا (**الفرع الأول**)، ومع تأكيد عدم قدرة الدولة على تسيير بعض المرافق العامة. خاصة التي لها علاقة بالجانب الصناعي والتجاري اضطرت إلى البحث عن أساليب جديدة لإدارة المرفق العام، من خلال إشراك القطاع الخاص. كاللجوء إلى تقنية تفويض المرافق العامة لصالح أشخاص القانون الخاص (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول

ضرورة اللجوء للإصلاح الإداري للمرفق العام

يقصد بالإصلاح الإداري أن يتم إعادة النظر في الجهاز الإداري للهيئة العمومية ذات الطابع الإداري نظرة شاملة. من خلال إعطاء تصور جديد لمهام وهيكل الإدارة، وتفعيل دور الجهاز البشري. وهذا يعود إلى الاختلالات والنقائص التي تعيشها الإدارة الجزائرية، سواء فيما تعلق بالهيكل والمهام والتسيير أو فيما تعلق بعجز المورد البشري عن أداء مهامه على أحسن وجه، من خلال الاعتماد على الإصلاح الإداري للهيئة العمومية ذات الطابع الإداري (أولا) ومن أمثلة الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري التي خضعت للإصلاح الإداري، الجامعة الجزائرية التي تعتبر نموذجا للإصلاح الإداري للهيئات العمومية ذات الطابع الإداري (ثانيا).

أولا: مظاهر الإصلاح الإداري للهيئة العمومية ذات الطابع الإداري

ركز الإصلاح الإداري في الجزائر من أجل تحسين خدمات الهيئة العمومية، على ترقية أعوان الدولة أي تفعيل المورد البشري من جهة (1)، وعلى المسائل المتعلقة بالمهام والوظيفة، أي تفعيل الجانب الهيكلي من جهة أخرى (2).

1: ضرورة تفعيل المورد البشري:

يعتبر الجانب البشري اللبنة الأساسية التي تقوم عليها الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري لذلك لا بد من وضع جهات مسيرة للهيئة العمومية ذات الطابع الإداري تكون فعالة، وهذا من خلال تزويد مجلس الإدارة الذي يعتبر الجهاز الأساسي في الهيئة العمومية، بالسلطات والمسؤوليات الضرورية التي تمكنه من ممارسة مهامه في الإدارة.

يجب كذلك الاهتمام بتشكيلة المجلس المكونة من الموظفين وهذا ما جاء في المادة 38 من الأمر رقم 03-06 المتعلق بالوظائف العمومي⁽¹⁾، كما يجب البحث عن الموظف

¹ - تنص المادة في المادة 38 من الأمر رقم 03-06 المتعلق بالوظائف العمومي، المرجع السابق " للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته المهنية"،

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة لإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

الذي يتوفر على المؤهلات النوعية المتمثلة في التكوين اللازم والخبرة، بالإضافة إلى السمات والأخلاق الشخصية حيث تنص المادة 2/42 من الأمر رقم 03-06 السالف الذكر على أنه " كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم."، وتوفير له الظروف المادية سواء تعلق الأمر بالراتب حيث تنص المادة 32 من الأمر رقم 03-06 على أنه " للموظف الحق بعد أداء الخدمة في راتب".

العمل على توفير الظروف الاجتماعية الملائمة للقيام بعمله حيث تنص المادة 33 منه " للموظف الحق في الحماية الاجتماعية، والتقاعد في إطار التشريع المعمول به."، كما تنص المادة 34 على أنه " للموظف الحق في الحماية الاجتماعية في إطار التشريع المعمول به." وذلك من خلال انتهاج إستراتيجية تكوين للموارد البشرية بما يتماشى مع تطور الهيئة العمومية والرهانات المفروضة عليها ليتسنى للموظف أداء مهامه بكل فعالية⁽¹⁾.

يجب العمل كذلك على البحث عن الكفاءات المطلوبة التي تجمع بين ما هو نظري وتطبيقي، وتوفير الظروف الملائمة. من خلال تبني مختلف الآليات التي من شأنها أن تؤدي إلى تحسين تحفيز موظفيها، وإعادة النظر في آليات التحفيز، لهذا يجب الاعتماد على نظام تحفيز فعال لتحقيق الأداء الناجح، وتوليد دافعية مستمرة لدى الأفراد العاملين لديها لبذل ما بوسعهم⁽²⁾.

أما فيما يخص الجهاز الثاني في الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري والمتمثل في المدير فمن الضروري محاولة تحديد مدة العضوية، لضمان نوع من الاستقلالية وضمان حسن سير المهام الموكلة إليه، وهذا كله من أجل إعطاء الهيئة العمومية بعدا استراتيجيا لتحقيق الفعالية⁽³⁾.

¹ - تتمثل إستراتيجية تكوين الموارد البشرية في اختيار الموظفين المؤهلين وإعدادهم لإحداث التغيير، وإصلاح المفاهيم والأفكار، وبناء الثقافة التنظيمية لدى الموظفين مثل التكيف مع إعادة الإصلاح، انظر في ذلك، بوحنية قوي، إعادة هندسة الأداء الجامعي: مقارنة معاصرة، المرجع السابق، ص139.

² - مرماط نبيلة، المرجع السابق، ص36.

³ - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص112.

2: ضرورة تفعيل الجانب الوظيفي: يعتبر الجانب الوظيفي من أهم النقاط التي يجب أن يشملها الإصلاح الإداري للهيئة العمومية من أجل الوصول إلى الفعالية المرجوة، وهذا من خلال:

- تنظيم ميزانية الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري: تعد إعادة تنظيم ميزانية الهيئة العمومية، ضرورة لأبد منها حتى يتسنى تمكينها من أدوات العمل المطابقة لأهداف الاستقلالية والفعالية المرجوة تحقيقها. وهذا بالانتقال من الرقابة المالية السابقة إلى الرقابة المالية اللاحقة، وأن يكون تقسيم الميزانية من اختصاص مجلس الإدارة. حيث من شأن هذا أن يعطي أكبر حرية في عملية تخصيص النفقات.

- ضمان استقلالية التسيير: يجب منح الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري نوع من الاستقلالية المالية والإدارية الحقيقية، التي تعطيها نوعا من المرونة والحرية في إدارة المرافق العامة، والابتعاد عن الاستقلالية النظرية، وهذا من أجل تحسين الخدمات، كما يجب الاعتماد على مناهج تسيير جديدة وفعالة، كإنشاء شبكات معلوماتية داخلية وخارجية. لتسهيل تبادل المعلومات وغرس ثقافة الإعلام وفتح المجال أمام المرتفقين للمشاركة لضمان الشفافية.

ثانيا: الجامعة كنموذج للإصلاح الإداري

جاء في المادة 1 من المرسوم رقم 83-544 الذي يتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة⁽¹⁾، على أن الجامعة هيئة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. ولكن بالنظر إلى عدم وصول الجامعة إلى الفعالية المرجوة منها⁽²⁾، وفي

1- مرسوم رقم 83-544، يتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة، المرجع السابق.

2 - في ظل المرسوم رقم 83-544، السالف الذكر، عانت الجامعة الجزائرية من مشاكل كثيرة :- كعدم التطابق بين المراسيم والواقع الجامعي.

- نقص الكفاءة لدى المسيرين وتسرب الأساتذة نحو الخارج.

- تدمير الموظفين داخل الجامعة و الاضرابات المستمرة.

- إهمال جانب البحث العلمي.

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة للإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

ظل الإصلاحات ومحاولة تكيف الجامعة مع المستجدات والتغيرات، تم إعادة النظر في هيكلية الجامعة بإصدار القانون التوجيهي للتعليم العالي 99-05 المعدل والمتمم بالقانون 08-05⁽¹⁾ خضعت الجامعة الجزائرية للإصلاح الإداري، بتغيير طبيعتها القانونية من هيئة عمومية ذات طابع إداري إلى هيئة عمومية ذات طابع ثقافي وعلمي ومهني، وهذا حسب المادة 32 من القانون 99-05 الذي يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، بنصها "تعتبر المؤسسة العمومية ذات الطابع والثقافي والمهني المشار إليها في المادة 31 اعلاه، مؤسسة وطنية للتعليم العالي تتمتع بالشخصية والاستقلال المالي".

أصبحت الجامعة بكونها هيئة عمومية ذات طابع ثقافي وعلمي ومهني تتمتع بنظام متميز عن الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري وهذا ما نصت عليه المادة 64 من هذا القانون رقم 99-05 " في إطار انتظار تحويلها إلى مؤسسات عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني، تبقى الجامعات وغيرها من مؤسسات التعليم العالي خاضعة للأحكام المعمول بها عند تاريخ إصدار هذا القانون."، فأصبحت تعتمد على ميكانيزمات وطرق تسيير حديثة بدلا من الطرق الكلاسيكية.

بصدور القانون 99-05 كرس للجامعة إطار جديد فيما يخص الجانب المالي. حيث منحت لها الدولة وسائل في شكل إعتمادات التسيير والتجهيز، وهذا حسب المادة 35 بنصها " تملك المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني لتحقيق مهامها، وسائل تضعها الدولة تحت تصرفها في شكل إعتمادات التسيير والتجهيز.

وهذا ما يعبر عنه بسوء التسيير، انظر في ذلك، موزالي نور الدين، التنظيم الإداري للجامعة الجزائرية وإستراتيجيته في ظل الهيكلية الجديدة للقانون التوجيهي للتعليم العالي رقم 99-05، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004/2005، ص43.

1 - قانون رقم 08-05، مؤرخ في 23 فبراير سنة 2008، يعدل ويتمم القانون رقم 98-11، المؤرخ في 22 غشت سنة 1998، المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي 1998-2002، ج ر عدد10، صادر في 27 فبراير سنة 2008.

يمكن أيضا أن تحوز على موارد في شكل هبات ووصايا وأموال مخصصة وإعانات مختلفة وأموال عمومية وخاصة... "، وهذا حتى تتمكن من الوصول إلى توفير موارد مالية ذاتية ومستقلة حقيقية.

أصبح لها كذلك حرية واسعة في مجال البحث حيث تنص المادة 23 على "يسهر التعليم العالي في مجال البحث على تطويره البحث العلمي والتكنولوجي وتثمينه في كل التخصصات"، ووفرت كل الوسائل اللازمة لذلك⁽¹⁾. وتم تجسيد الرقابة المالية اللاحقة بدلا من الرقابة المالية السابقة التي تقيد من نشاط الهيئة العمومية وهذا حسب نص المادة 37 "تخضع المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني في سيرها إلى قواعد ملائمة لخصوصية مهامها ولاسيما تطبيق المراقبة المالية البعيدة...". ، ولها أن تستعمل مداخلها مباشرة في الأنشطة العلمية و البيداغوجية.

الفرع الثاني

ظهور أساليب جديدة لإدارة المرفق العام

بسبب الاختلالات والنقائص التي عرفها أسلوب الإدارة المباشرة للمرفق العام بشكل عام وأسلوب الحصر المباشر وأسلوب الهيئة العمومية بشكل خاص، وجب البحث عن طرق أكثر فعالية ومرونة في ظل التحولات الاقتصادية الجديدة للدخول في عالم السوق والحفاظ على الفعالية والنجاعة للمرفق العام، لهذا كان على الدولة أن تتخلى عن إدارة بعض المرافق العامة خاصة تلك التي تكتسي طابعا تجاريا وصناعيا، والتي تتماشى مع عالم السوق والمنافسة، وهذا من خلال تفويض المرفق العام لصالح أشخاص القانون الخاص (أولا)، حيث عرفت الجزائر عدة أوجه لتفويض المرفق العام (ثانيا).

¹ - انظر في ذلك المواد من 24 إلى 30، من القانون 99-05، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، المرجع السابق.

أولاً: تفويض المرافق العامة لصالح أشخاص القانون الخاص:

يعتبر تفويض المرفق العام العقد الذي تنتازل فيه الدولة أو الجماعات المحلية خلال مدة معينة عن إدارة مرفق⁽¹⁾، بحيث يتحصل المفوض له على المقابل المالي للإدارة والاستغلال من إتاوات المرتفقين مقابل أداء الخدمات. ويكون الاستغلال لمدة محددة متفق عليها مسبقاً وقد يشمل المرافق العامة الإدارية أو الصناعية والتجارية. ويتم اختيار المفوض له وفق إجراءات تضمن الشفافية والمنافسة، لاختيار الأحسن من أجل ضمان خدمة عمومية جيدة للمرتفقين، وكل هذا وفق عقد يحدد حقوق المفوض له والتزاماته.

يعود السبب الأساسي للجوء الدولة إلى تفويض المرفق العام، إلى عجز الإدارة المباشرة للمرفق العام عن تقديم خدمات فعالة والنهوض بالمرفق العام إلى ما هو أحسن. إلا أن هناك أسباب أخرى تتمثل في زيادة متطلبات المرتفقين، والتزايد المستمر لعدد المرافق العامة. والحاجة إلى تطوير خدمات المرفق العام إلى ما هو أحسن. وكذا حاجة الدولة إلى هياكل قاعدية قد تكلفها أموال طائلة. والتخفيف من الأعباء المالية للدولة والجماعات المحلية. البحث عن الفعالية الاقتصادية، والجمع بين مزايا القطاع العام والخاص. ومحاولة إيجاد فرص العمل وتخفيض نسبة التضخم.

ثانياً: أوجه تفويض المرفق العام في الجزائر

يأخذ تفويض المرفق العام في الجزائر عدة أوجه من بينها عقد الامتياز⁽¹⁾، عقد التسيير⁽²⁾، عقد إيجار المرفق العام⁽³⁾، عقد البوت⁽⁴⁾.

1: عقد الامتياز

ينص قانون الولاية صراحة على الاعتماد على عقد الامتياز وهذا من خلال المادة 1/149 منه بنصها على أنه " إذا تعذر استغلال المصالح العمومية الولائية المذكورة في المادة 146 أعلاه عن طريق الاستغلال المباشر أو مؤسسة، فإنه يمكن المجلس الشعبي

¹ - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 128.

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة للإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

الولائي الترخيص باستغلالها عن طريق الامتياز طبقا للتنظيم المعمول به. "وكذلك بالنسبة لقانون البلدية وهذا من خلال نص المادة 1/155 منه⁽¹⁾.

يسمى كذلك عقد الامتياز بالتزام المرفق العمومي⁽²⁾، وهو عقد أو اتفاق تكلف فيه الإدارة المانحة الامتياز سواء كانت الدولة أو الجماعات المحلية، شخصا آخر وهو صاحب الامتياز بتسيير واستغلال المرفق العام لمدة محددة. مستخدما في ذلك عماله وأمواله ومتحملا المسؤولية الناجمة عن نشاطه، ويتقاضى صاحب الامتياز مقابل مالي يدفعه المرتفقين⁽³⁾. ومن بين عقود الامتياز التي عرفتها الجزائر نجد، المرسوم رقم 68-16 المتضمن منح الدولة للبلديات عن طريق الامتياز حق استغلال بعض المنشآت الرياضية الواقعة في مناطقها⁽⁴⁾. والقرار الصادر عن وزارة النقل سنة 1986 المتضمن منح شركة مصفاة الجزائر امتياز التجهيز العمومي لميناء الجزائر المستقل بالمعدات والأدوات⁽⁵⁾. بالإضافة إلى امتياز الطرق السريعة⁽⁶⁾، ومنح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك التابعة للأمم المتحدة لانجاز مشاريع استثمارية⁽⁷⁾. القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه من خلال المادة 101 منه التي تطرقت لمنح امتياز الخدمات العمومية للمياه. المرسوم

¹ - تنص المادة 1/155 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، على ما يلي: "يمكن المصالح العمومية البلدية المذكورة في المادة 149 أعلاه، أن تكون محل امتياز طبقا للتنظيم الساري المفعول".

² - يعرف احمد محيو عقد الامتياز "الامتياز هو اتفاق تكلف الإدارة بمقتضاه شخصا طبيعيا أو اعتباريا، بتأمين تشغيل مرفق عام. أي يتولى شخص يسمى صاحب الامتياز أعباء مرفق عام خلال فترة من الزمن، فيتحمل النفقات ويتسلم الدخل الوارد من المنتفعين". نقلا عن محيو أحمد، المرجع السابق، ص 440.

³ - لباد ناصر، المرجع السابق، ص 221.

⁴ - مرسوم رقم 68-16، مؤرخ في 3 يناير سنة 1968، يتضمن منح الدولة للبلديات عن طريق الامتياز حق استغلال بعض المنشآت الرياضية الواقعة في مناطقها، ج ر رقم 8، صادر في 26 يناير سنة 1968.

⁵ - القرار الصادر في 2 فيفري 1986، المتضمن منح شركة مصفاة الجزائر امتياز التجهيز العمومي لميناء الجزائر المستقل بالمعدات والأدوات.

⁶ - جاء في نص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 96-308، مؤرخ في 18 سبتمبر سنة 1996، المتعلق بمنح امتياز الطرق السريعة، ج ر رقم 55، صادر في 18 سبتمبر سنة 1996. مايلي: "يمكن منح امتياز الطرق السريعة، لكل شخص خاضع للقانون العام أو القانون الخاص الذي يقدم طلبا بذلك".

⁷ - أمر رقم 06-11، مؤرخ في 30 غشت سنة 2006، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأمم المتحدة الخاصة للدولة والموجهة لانجاز مشاريع استثمارية، ج ر عدد 53، صادر في 30 غشت سنة 2006.

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة للإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

التنفيذي رقم 152-09 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لانجاز مشاريع استثمارية⁽¹⁾.

ففي ظل المعطيات الجزائرية الحديثة التي تتعلق بالبحث عن الطرق البديلة لإدارة المرفق العام والنهوض بالاقتصاد الوطني، اعتبر عقد الامتياز إحدى السبل المهمة للانتقال من مرحلة سيادة القطاع العام إلى مرحلة إشراك القطاع الخاص في تحقيق النمو.

2- عقد التسيير:

هو العقد الذي يفوض فيه شخص من القانون العام لشخص من القانون الخاص⁽²⁾ بتسيير مرفق عام، لحساب الشخص العام بمقابل مالي جزافي⁽³⁾.

نظم المشرع الجزائري عقد التسيير بموجب القانون رقم 89-01⁽⁴⁾ المتمم للقانون المدني حيث تنص المادة 1 منه "عقد التسيير هو العقد الذي يلتزم بموجبه متعامل يتمتع بشهرة معترف بها، يسمى مسيرا إزاء مؤسسة عمومية اقتصادية أو شركة مختلطة الاقتصاد بتسيير كل أملاكها أو بعضها باسمها ولحسابها مقابل أجر فيضفي عليها علاماته حسب مقاييسه ومعاييرها ويجعلها تستفيد من شبكاته الخاصة بالترويج والبيع".

ظهر عقد التسيير في الجزائر في عدة قطاعات بعد أن كان محصورا في القطاع الفندقي فقط. ففي إطار الإصلاحات الاقتصادية، ظهرت مجالات عديدة طبق فيها عقد التسيير بهدف تطويرها والاستجابة للمعايير الدولية.

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 152-09، مؤرخ في 2 مايو سنة 2009، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي

التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لانجاز مشاريع استثمارية، ج ر عدد 27 صادر في 6 مايو سنة 2009.

² - للإشارة فان المشرع الجزائري لم يحصر المسير في مستثمر وطني أو أجنبي ولم يفيد عقد التسيير في مجال محدد تكريسا لفكرة الاستقلالية.

³ - ضريفي نادية، المرجع السابق، ص159.

⁴ - قانون رقم 89-01، مؤرخ في 7 فبراير سنة 1989، يتم الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975 والمتضمن القانون المدني، ج ر عدد 06، صادر في 08 فبراير سنة 1989.

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة لإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

أبرم عقد تسيير في تاريخ 9 مارس 2005 بين الشركة الوطنية الجزائرية للتصفيّة ومركز الطاقة لتسيير مصفاة " أرزيو" لغرض تطويرها وتوسيعها حتى تتطور المواد المصفاة للاستجابة للمعايير الأوروبية لسنة 2009.

جاء هذا البرنامج في إطار برنامج تحديث المصافي الأربعة المهمة على المستوى الوطني والمتمثلة في (أرزيو، سكيكدة، الجزائر، حاسي مسعود) ⁽¹⁾. وهذا العقد يتعلق بقطاع المحروقات وهو المجال الذي اهتمت به الجزائر ليس فقط في مرحلة الإصلاحات الاقتصادية بل منذ الستينات، خاصة التعاقد مع الشركات الأمريكية والكندية المختصة في مجال المحروقات لغرض تطوير القطاع في كل جوانبه.

أبرمت كذلك الجزائر عقد تسيير بين المرافق المطارية ومجموعة باريس للمطارات، لتسيير المطار الجديد بالجزائر، ووقع العقد بتاريخ 5 ابريل 2006 بعد عرضه على مجلس الحكومة وحددت مدة العقد ب 4 سنوات يدخل في حيز التنفيذ عند بداية استغلال المطار ⁽²⁾.

نظم كذلك المشرع الجزائري عقد التسيير في المرسوم الرئاسي رقم 15- 247 الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ⁽³⁾، وهذا من خلال المادة 1/210 التي تنص " التسيير: تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام. ويستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحفظ بإدارته".

3: عقد إيجار المرفق العام:

هو إتفاق يكلف بموجبه شخص عمومي شخص آخر يسمى المستأجر، باستغلال مرفق عمومية لمدة محددة مع تقديم له المنشآت والأجهزة، بحيث يستخدم المستأجر أثناء تسييره للمرفق العام عماله وأمواله، بمقابل مالي يحدد في العقد يدفعه المنتفعين من المرفق العام في

¹ - كمال أيت منصور، عقد التسيير، دار بلقيس، الجزائر، 2012، ص 44.

² - المرجع نفسه، ص ص 44 45.

³ - مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50، صادر في 20 سبتمبر سنة 2015.

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة لإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

شكل إتاوات، على أن يدفع المستأجر مساهمة مالية للشخص العمومي لاسترجاع مصاريف المنشآت والأجهزة الممنوحة له⁽¹⁾، ككراء الأسواق والمسالك البلدية. وقد استعملته الجزائر كأسلوب لإدارة مرافقها بصفة أنجع، حيث حدد قانون البلدية بعض المرافق العامة التي يمكن إدارتها بأسلوب الإيجار وهذا من خلال المادة 156 منه بنصها " يمكن البلدية أن تفوض تسيير المصالح العمومية المنصوص عليها في المادة 149 أعلاه عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها." وبالتالي يمكن أن يظهر أسلوب الإيجار في الأسواق عن طرق كراءها أو المسالك البلدية.

ورد كذلك عقد الإيجار في المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، حيث تنص " الإيجار: تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عام وصيانته، مقابل إتاوة سنوية يدفعها له، ويتصرف المفوض له حينئذ لحسابه وعلى مسؤوليته.

تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام. ويدفع أجر المفوض له من خلال تحصيل الإتاوى من مستعملي المرفق العام."

4- عقد البوت (B.O.T)

يعتبر عقد البوت من العقود العالمية، حيث تعتمد عليه الدول لتحقيق خطط التنمية والإصلاح، واغلب الدول التي تعتمد على هذا العقد هي الدول التي تعاني عجزاً في ميزانيتها وتكون غير قادرة على تشييد البنية الأساسية، لهذا تلجأ إلى القطاع الخاص ليقوم بإنشاء البنية التحتية، مقابل منحه حق الاستغلال الكامل للمرفق العام.

تطرق جانب من الفقه إلى تعريف عقد البوت بأنه " العقد الذي يبرم بين الدولة أو أحد أجهزتها أو الخواص أو الأجانب التي تتخذ شكل شركة أو مجموعة شركات تسمى شركة

¹ - لباد ناصر، المرجع السابق، ص 226.

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة للإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

مشروع، وذلك بهدف تشييد وبناء أحد المرافق العامة على نفقة هذه الشركة، ثم يقوم بتشغيله لحسابه مدة من الزمن ثم تعود الملكية للدولة.⁽¹⁾

قدم الأستاذ محمد بوسماح كذلك تعريفا لعقد البوت على أنه "طريق أخرى لإمّياز المرافق العامة، يتمثل في إسناد لمؤسسة خاصة مهمة بناء واستغلال وتجهيز مرفق عام خلال فترة محددة وإرجاعه مجانا للسلطة التي أبرمت العقد."⁽²⁾

بالنسبة للمشرع الجزائري فإنه لم يتطرق لتعريف عقد البوت صراحة، ولكن بالرجوع إلى القانون 05-12 المتعلق بالمياه، من خلال المادة 17 منه "تخضع كذلك للأملك العمومية الاصطناعية للمياه المنشآت والهيكل التي تعتبر ملكا يرجع للدولة بدون مقابل بعد نفاذ عقد الامّياز أو التفويض للانجاز والاستغلال المبرم مع شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو القانون الخاص." يتضح من خلال هذه المادة المراحل التي يتميز بها عقد البوت من إنجاز وإستغلال ثم إعادة المشروع للدولة، حيث استعملت الجزائر هذا العقد في مجال تحليل مياه البحر أو نزع الأملاح والمعادن من المياه المالحة، حيث وقعت الجزائرية للمياه عقدا مع الشركة الكندية (Snci Arvalin) من أجل تصميم وإنشاء محطة تحليل مياه البحر وذلك لمدة 25 سنة⁽³⁾.

ظهرت كذلك المراحل التي يشملها عقد البوت في القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات⁽⁴⁾، وهذا من خلال نص المادة 7 منه حيث جاء فيها "ينجز المنشآت الجديدة لإنتاج الكهرباء ويستغلها كل شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون الخاص أو العام، حائز رخصة الاستغلال."، وبالتالي نصت هذه المادة على الانجاز

¹ - الحمود وضاح محمود، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية، حقوق الإدارة المتعاقدة والتزاماتها، دار النشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 32.

² - نقلا عن، قليل حسناء، المرجع السابق، ص 116.

³ - قليل حسناء، المرجع السابق، ص 117.

⁴ - قانون رقم 02-01، مؤرخ في 5 فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 8، صادر في 6 فبراير 2002.

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة لإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

والاستغلال خلال مدة محددة التي تظهر في عقد البوت، وهذا ما يبين أن الجزائر أصبحت تعتمد على هذا العقد كأسلوب لإدارة مرافقها العامة.

أبرمت في هذا الميدان شركة الكهرباء بسكيكدة التابعة للشركات العمومية المتمثلة في سونطراك وسونلغاز والوكالة الجزائرية للطاقة عقدا مع مجموعة (Avaline) لتصميم وإنشاء وتشغيل محطة توليد الكهرباء لمدة 12 سنة⁽¹⁾.

جاء المرسوم الرئاسي رقم 15- 247 الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام⁽²⁾، ليدعم فكرة تطبيق عقد البوت يتضمنه للمراحل التي تميز عقد البوت، فقد جاء في المادة 207 مرحلتي الانجاز والاستغلال بنصها " يمكن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام، أن يقوم بتفويض تسييره إلى مفوض له، وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف.

ويتم التكفل بأجر المفوض له، بصفة أساسية، من استغلال المرفق العام بموجب اتفاقية.

وبهذه الصفة، يمكن السلطة المفوضة أن تعهد للمفوض له انجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام".

أما المادة 208 فقد نصت على مرحلة إرجاع المرفق العام إلى الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام حيث نصت على " تصبح كل استثمارات وممتلكات المرفق العام، عند نهاية تفويض المرفق العام، ملكا للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المعني".

اعتمدت الجزائر على عقد البوت كأسلوب جديد يندرج ضمن تفويض المرفق العام، لإدارة بعض المرافق العامة كعقد إداري يستثمر فيه الخواص في مجال من المجالات، وذلك ببناء المرفق العام وصيانته وتوفير كل التجهيزات اللازمة لسيره، واستغلاله الكامل لمدة تسمح بإسترجاع المرفق العام للدولة.

¹ - قليل حسناء، المرجع السابق، ص118.

² - مرسوم رئاسي رقم 15-247، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المرجع السابق.

الفصل الثاني: الأساليب الحديثة لإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية

مع تعدد أوجه تفويض المرفق العام، إلا أن عقد الامتياز يبقى الأكثر انتشاراً. من أجل السيطرة على متطلبات الدولة، والبحث عن الفعالية في إدارة المرفق العام. وإن كان السبب الرئيسي هو تقليص العبء المالي على الميزانية العامة للدولة والجماعات المحلية.

خاتمة

تمثل المرافق العامة أهمية خاصة في المجتمع، حيث يعتمد عليها الأفراد كثيرا في تنظيم حياتهم اليومية لما تقدمه هذه المرافق العامة من خدمات، وبما أن حاجات المرتفقين تزداد وتطور مع تطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية في الدولة، فيجب أن تواكب المرافق العامة خاصة فيما يخص طرق إدارتها هذه التغيرات، بحيث أن طرق إدارة المرافق العامة تتسايير وتتماشى مع نوعية النظام وايدولوجيته. والجزائر كباقي الدول هي الأخرى أخذت بفكرة تنوع واختلاف طرق إدارة المرافق العامة، بحيث لا تعرف الجزائر نوعا واحد فقط من الإدارة والتسيير، وإنما هناك طرق مختلفة بحسب طبيعة المرافق العامة والظروف الاقتصادية والاجتماعية المحيطة بالمرفق العام.

يعتبر أسلوب الإدارة المباشرة للمرفق العام في الجزائر، من الأساليب والطرق التي اعتمدت عليها الدولة كخطوة أولى لإدارة المرافق العامة. حيث اعتمدت على الأساليب التقليدية للإدارة المباشرة والمتمثلة في أسلوب الحصر المباشر، وهو تسيير مباشر من الدولة والجماعات المحلية تحت رقابتها ومسؤوليتها، تعتمد عليه لإدارة المرافق العمومية الإدارية، ذلك لأنها غير مربحة ولا يمكن التنازل عنها للخواص لخطورتها ولارتباطها بكيان الدولة.

تتحمل الدولة والجماعات المحلية أثناء إدارتها للمرفق العام بواسطة أسلوب الحصر المباشر كل أعباء الإدارة والاستغلال، بحيث لا يملك المرفق العام في هذه الحالة شخصية معنوية. فهي مرافق تلحق بالدولة والجماعات المحلية، وتبقى تابعة لها تبعية كاملة، فهي بهذا تفقد كل النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية من استقلال مالي وإداري ومن حق للتقاضي.

كما اعتمدت عليه الدولة في إدارة بعض المرافق العمومية الاقتصادية مثل مرفق المياه قبل أن يتم تفويضه، إلا أن تطور دور الدولة والانفتاح على عالم السوق زاد من العبء المالي للدولة. وهو الأمر الذي أثر على طرق تسيير المرفق العام، حيث لم تستطع الدولة بواسطة أسلوب الحصر المباشر أن تحقق نجاحا في إدارتها للمرافق العامة، فهذه الأخيرة عرفت نقائص واختلالات انعكست على توفيرها للخدمات بشكل جيد. لهذا عجزت

الدولة عن تحقيق المصلحة العامة، عند إدارتها لبعض المرافق العامة، مما أدى بها إلى التنازل عنها للخواص.

عرفت المرافق العامة المدارة بأسلوب الحصر المباشر نوعا من العجز إلا أنه ليس مطلقا، وإنما هو عجز نسبي بالنظر إلى التخلي النسبي للدولة عن بعض المرافق العامة. كما أن هناك مرافق لا يمكن للدولة أن تتنازل عنها.

أدى تطور دور الدولة وتزايد المرافق العمومية إلى عدم قدرة الدولة والجماعات المحلية مواكبة هذا التحول، مما أدى إلى ظهور إختلالات ونقائص أثقلت كاهل الدولة وأثرت سلبا على الخدمة العمومية، لذلك حاولت الجزائر الاعتماد على طريقة جديدة تبقى فيها المرافق العامة تحت إدارة الدولة، ولكن مع منحها نوعا التخصص والاستقلالية، فارتأت الدولة إنشاء هيئات عمومية ذات طابع إداري والتي تعتبر من أشخاص القانون العام، حيث منحها الدولة نوعا من الاستقلالية والتخصص، وتعتمد عليها الجزائر في إدارة العديد من المرافق العامة كمرفق التعليم والصحة. إلا أن الاستقلالية الممنوحة لهذه الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري تخللتها بعض النقائص وهو ما أثر في نوعية الإدارة والتسيير، مما أدى إلى ظهور عجزها ولو نسبيا في إدارة المرافق العامة.

عملت الدولة على إصلاح مؤسساتي شامل للمرافق العامة، للتخفيف من النقائص التي يعاني منها هذا الأخير للوصول إلى الإدارة الفعالة. ومن أجل مواكبة التغيرات الاقتصادية التي تفترض تغيير طرق تسيير المرافق العامة، ومع ذلك لا تستطيع الدولة التخلي عن بعض المرافق العامة للخواص، نظرا لأهميتها، لهذا حتى وإن بقيت في يد الدولة فإنه يجب الاعتماد على إصلاح مؤسساتي حقيقي، من خلال إصلاح الإدارة والوسائل المادية والبشرية، وتجسيد استقلالية حقيقية بالنسبة للهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، وكذلك إعادة النظر في الجانب المالي، من خلال التحرر من إعانات الدولة والبحث عن وسائل تمويل جديدة، للتخفيف من الضغط الذي تعاني منه الدولة.

فالتطور الدائم والمتزايد لمتطلبات الأفراد ورغباتهم، ومع توسع دائرة العمل وتوجه الجزائر نحو سياسة الاقتصاد الحر بالإضافة إلى اتجاه النظام الدولي إلى العولمة، دفع بالجزائر إلى تدعيم أساليب الإدارة المباشرة للمرفق العام، بأساليب جديدة تتجه نحو تحسين خدمات

المرفق العام وتفعيلها، من خلال تفويض المرفق العام، إذ أن اتجاه الإدارة الجزائرية إلى القطاع الخاص لإدارة مرافقها العامة أصبح يتزايد بشكل واضح. ويرجع هذا إلى رغبة الدولة في البحث عن وسائل مادية ومصادر لتمويل مشاريعها، التي وجدت في القطاع الخاص لقدرته الفنية على إدارة المرافق العامة والإمكانيات المالية والكفاءة في الإدارة والتسيير.

ومن خلال ما تقدم يمكن أن نتوصل إلى النتائج والاقتراحات التالية: يحتل المرفق العام مكانة مهمة في حياة الأفراد والمجتمع، لذلك على الدولة أن تولي أهمية كبيرة بالمرفق العام وبكل ما يتعلق به خصوصا طرق إدارته وتسييره. كما أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية—تفرض على المرفق العام أن يتواءم مع هذه التغيرات من أجل تلبية حاجات المرتفقين. ويجب على الدولة أن تأخذ بعين الاعتبار الطابع السيادي لبعض المرافق العامة عند تغييرها لطرق إدارة المرافق العامة، فمثلا مرافق الأمن والقضاء لا يجب على الدولة أن تتخلى عنها للخواص لإدارتها، من أجل إرضاء التغيرات الاقتصادية، لأنها تمس بكيان الدولة. بالإضافة إلى أنه يجب الاعتماد على إصلاح مؤسساتي يمس الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، من خلال منحها استقلالية حقيقية، لما تختص به هذه الهيئات من إدارة مرافق حساسة لا تقل أهمية عن مرفق الأمن والقضاء والمتمثلة في مرفق التعليم والصحة. كما يجب فتح الأبواب أمام الخواص لإدارة المرافق الاقتصادية، ومحاربة احتكار إدارة المرافق العامة سواء من قبل الدولة أو من قبل الخواص.

إن التحولات الجديدة التي تشهدها الجزائر وفي ظل مستلزمات اقتصاد السوق والعولمة، جعل من طرق إدارة المرافق العامة تتواءم مع هذه التغيرات نظرا للنقائص والاختلالات التي تعرفها مع كل تغيير في نظام أو إيديولوجية، وهذا كله من أجل تحقيق الفعالية وتحسين نوعية الخدمات المقدمة للمرتفقين.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب باللغة العربية

I- الكتب

- 1- الحمود وضاح محمود، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية، حقوق الإدارة المتعاقدة والتزاماتها، دار النشر والتوزيع، عمان، 2010.
- 2- المجذوب صادق، الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، دار الجامعية للنشر والتوزيع، مصر، 2000.
- 3- الشنطاوي علي خطار، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية، دار الفكر للنشر والتوزيع، الأردن، 1990.
- 4- الشنطاوي علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2003.
- 5- الطماوي سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي، مصر 1980.
- 6- النجار فريد، إدارة مؤسسات المرافق العامة باليات القطاع الخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، د س ن.
- 7- أيت منصور كمال، عقد التسيير، دار بلقيس، الجزائر، 2012.
- 8- بعلي محمد الصغير، كتاب القانون الإداري - التنظيم والنشاط الإداري - ، دار العلوم والنشر والتوزيع، عنابة، 2003.
- 9- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1999.

- 10- **حماد محمد شطا**، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الأول، نظرية المرفق العام، الجزائر 1977.
- 11- **حلمي محمود**، موجز مبادئ القانون الإداري، دار الاتحاد العربي، القاهرة، 1984.
- 12- **سلطاني عبد العظيم**، تسيير وإدارة الأملاك الوطنية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 13- **دادي عدون ناصر**، اقتصاد المؤسسة، الطبعة الثانية، دار المحمدية، الجزائر، 1998.
- 14- **ضريفي نادية**، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
- 15- **عبد الغني بسيوني عبد الله**، القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2003.
- 16- **عمار عوابدي**، القانون الإداري (النشاط الإداري) ج 2، د م ج، الجزائر، 2000.
- 17- **لباد ناصر**، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 18- **محمد فاروق عبد الحميد**، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي و الاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د س ن.
- 19- **محمد فاروق مهنا**، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة والمشروعات العامة، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، مصر، 1970.
- 20- **محمد أنس قاسم جاسم**، النظرة العامة لأملاك الإدارة والأشغال العمومية، الطبعة الثالثة، د م ج، 1992.
- 21- **محيو أحمد**، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.

22- وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة - المؤسسة العامة والخصخصة-، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2009.

II - الرسائل والمذكرات الجامعية

أ : الرسائل الجامعية

1- بن علي محمد، مرفق الأمن بين النظام العام والحريات العامة، أطروحة دكتوراه في الحقوق - فرع القانون العام- كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008/ 2009.

ب: المذكرات الجامعية

مذكرات الماجستير

1- أوكال حسين ،المرفق العام للمياه في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، - فرع الدولة والمؤسسات العمومية- كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009/2010.

2- بودراف مصطفى، التسيير المفوض و التجربة الجزائرية في مجال المياه، رسالة لنيل شهادة الماجستير في قانون المؤسسات، جامعة الجزائر، 2012.

3- تيتام دليلة، تسويق خدمة الطرود البريدية في قطاع البريد والمواصلات، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير - فرع التسيير - كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001/2002 .

4- شتاتحة وفاء أحلام، المرفق العام للخدمات الاجتماعية الجامعية- تنظيم وتسيير- مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الجزائر، 2004/2005.

5- شريفي ياسين، التخطيط الاستراتيجي المدرسي في ظل قانون المدارس الخاصة في الجزائر (2003-2008)، دراسة حالة المدرسة العلمية الجديدة الخاصة، مذكرة مقدمة

لنيل شهادة الماجستير في قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2010.

6- صافي عبد القادر، إشكالية خوصصة القطاع العام في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير في التسيير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1995.

7- عايلى رضوان، إدارة الأملاك الوطنية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير - تخصص إدارة ومالية - كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006/ 2005.

8- محسن زوبيدة، التسيير المتكامل لمياه الشرب - دراسة حالة قطاع المياه بورقلة - ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة ورقلة، 2005.

9- مرماط نبيلة، فعالية نظام التحفيز في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري - حالة كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية" جامعة أحمد بوقرة بومرداس"، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2009/2008.

مذكرات الماستر

1- زعيم إيمان، الطرق المستحدثة لإدارة وتسيير المرافق العامة - عقد البوت نموذجا - مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية - قسم الحقوق -، جامعة بسكرة، 2014/2013.

2- قليل حسناء، المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد، مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق - تخصص قانون إداري - كلية الحقوق والعلوم الأساسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015/2014.

3- موزالي نور الدين، التنظيم الإداري للجامعة الجزائرية وإستراتيجيته في ظل الهيكلة الجديدة للقانون التوجيهي للتعليم العالي رقم 99-05، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005/2004.

4- لبعل رشيد، الرقابة القضائية على نشاط المرافق العامة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية - تخصص قانون عام إداري - ، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004.

III - المقالات

- 1- بشاينية سعد، المؤسسات العمومية، نهاية أسطورة: التشغيل السيئ المتعلق بسلوك المسيرين، مجلة العلوم الإنسانية- جامعة منتوري- قسنطينة-، الجزائر، عدد 20 ديسمبر، 2003، ص ص 87-99.
- 2- بوحنية قوي، إعادة هندسة الأداء الجامعي: مقارنة معاصرة، مجلة الباحث- دورية علمية محكمة- تصدر عن كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية- جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد الخامس، 2007، ص ص 137- 145.
- 3- ثروت بدوي، الشرطة والحرية- مبدأ التوازن بين سلطات الشرطة وحرية المواطنين، مجلة الأمن والقانون، العدد الأول، جانفي، 1995، ص ص 70- 81 .
- 4- معمر قوادري محمد، تطور مفهوم الأملاك الوطنية في القانون الجزائري - أكاديمية الدراسات الاجتماعية و الإنسانية-، 2001 العدد 5، ص ص 30- 43 .

IV - الملتقيات

- 1_ وشام بن زيان، إعادة تأهيل الموارد البشرية، حالة قطاع الاتصالات في الجزائر، الملتقى الوطني حول الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر والممارسة التسويقية، يومي 20 و21 افريل 2004، المركز الجامعي ببشار.

V - المحاضرات

- 1- بوسماح محمد، محاضرات في المؤسسات العمومية، أقيمت على طلبة الماجستير -فرع الدولة والمؤسسات العمومية- الجزائر 2006/2007.
- 2- لكحل صالح، محاضرات في المظاهر الجديدة للمرفق العام، أقيمت على طلبة الماستر، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة اكلي محند أولحاج البويرة، 2014/2015.

VI - النصوص القانونية

أ- الدساتير

1 - مرسوم رئاسي رقم 96 - 438، مؤرخ في 7 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996 ج ر 76، صادرة في 8 ديسمبر 1996 متمم بالقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، ج ر عدد 25، صادرة في 14 أبريل سنة 2002، معدل بموجب قانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج ر عدد 63، صادرة في 16 سنة نوفمبر 2008.

2- مرسوم رئاسي رقم 89 - 18، مؤرخ في 28 فبراير سنة 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 9، صادرة في 1 مارس سنة 1989.

ب- النصوص التشريعية

1- قانون رقم 12 - 07، مؤرخ في 12 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، صادرة في 29 فبراير سنة 2012.

2- قانون رقم 11 - 10، مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، صادرة في 3 يونيو سنة 2011.

3- قانون رقم 08 - 09، مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، صادرة في 23 أبريل سنة 2008.

4 - قانون رقم 08-05، مؤرخ في 23 فبراير سنة 2008، يعدل ويتمم القانون رقم 98-11، المؤرخ في 22 غشت سنة 1998، المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطير التكنولوجي 1998-2002، ج ر عدد 10، صادرة في 27 فبراير سنة 2008.

5- قانون رقم 08-04، مؤرخ في 23 يناير سنة 2008، يتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية، ج ر عدد 4، صادرة في 27 يناير سنة 2008.

- 6- قانون رقم 06-24، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 2006، يتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج ر عدد 85، صادرة في 27 ديسمبر سنة 2006.
- 7- أمر رقم 06-11، مؤرخ في 30 غشت سنة 2006، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لانجاز مشاريع استثمارية، ج ر عدد 53، صادرة في 30 غشت سنة 2006.
- 8- أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، صادرة في 16 يوليو سنة 2006.
- 9- قانون رقم 05-12، مؤرخ في 4 غشت سنة 2005، يتعلق بالمياه، ج ر عدد 60، صادرة في 4 سبتمبر سنة 2005.
- 10- قانون رقم 02-01، مؤرخ في 5 فبراير سنة 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 8، صادرة في 6 فبراير سنة 2002.
- 10- قانون رقم 2000-03، مؤرخ في 5 غشت سنة 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48، صادرة في 6 غشت سنة 2000.
- 11- قانون رقم 99-05، مؤرخ في 4 ابريل سنة 1999، يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج ر عدد 24، صادرة في 7 ابريل سنة 1999.
- 12- قانون رقم 98-11، مؤرخ في 22 غشت سنة 1998، يتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العالمي والتطوير، ج ر عدد 62، صادرة في 22 غشت سنة 1998.
- 13- أمر رقم 96-13، مؤرخ في 15 يونيو سنة 1996، يعدل ويتم القانون رقم 83-17، المؤرخ في 16 يوليو سنة 1983، والمتضمن قانون المياه، ج ر عدد 37، صادرة في 16 يونيو سنة 1996.
- 14- قانون رقم 90 - 30، مؤرخ في 1 ديسمبر سنة 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر عدد 52، صادرة في 2 ديسمبر سنة 1990.

15- قانون رقم 89-01، مؤرخ في 07 فبراير سنة 1989، يتم الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، والمتضمن القانون المدني، ج ر عدد 06، صادرة بتاريخ 08 فبراير سنة 1989.

16- قانون رقم 88-01، مؤرخ في 12 يناير سنة 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 2، صادرة في 13 يناير سنة 1988.

17- قانون رقم 83-17، مؤرخ في 16 يوليو سنة 1983 يتضمن قانون المياه، ج ر عدد 30، صادرة في 19 يوليو سنة 1983، ملغى بموجب القانون رقم 03-10، مؤرخ في 20 يوليو سنة 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43، صادرة في 20 يوليو سنة 2003.

18- قانون رقم 83-03، مؤرخ في 5 فيفري سنة 1983، متعلق بحماية البيئة، ج ر عدد 6، صادرة في 8 فيفري سنة 1983.

19- قانون رقم 81-09، مؤرخ في 4 يوليو سنة 1981، يعدل ويتم الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 18 يناير 1967، المتضمن القانون البلدي، ج ر عدد 27، صادرة 7 يوليو سنة 1981.

20- أمر رقم 71-73، مؤرخ في 8 نوفمبر سنة 1971، المتضمن قانون الثورة الزراعية، ج ر عدد 97، صادرة في 30 نوفمبر سنة 1971.

21- أمر رقم 70 - 82، مؤرخ في 23 نوفمبر سنة 1970، يتضمن إحداث الشركة الوطنية لتوزيع مياه الشرب والمياه الصناعية (سوناد) والمصادقة على قانونها الأساسي، ج ر عدد 101، صادرة في 4 ديسمبر سنة 1970.

22- أمر رقم 70-11، مؤرخ في 22 يناير سنة 1970، يتعلق بممتلكات مؤسسات الدولة، ج ر عدد 9، صادرة في 27 يناير سنة 1970.

23- أمر رقم 67-171، مؤرخ في 31 غشت سنة 1967، يتضمن تأسيس المركز الوطني التربوي الفلاحي، ج ر عدد 76، صادرة في 15 سبتمبر سنة 1976.

- 24- أمر رقم 67- 24، مؤرخ في 18 يناير سنة 1967، يتضمن القانون البلدي، ج ر عدد6، صادرة في 18 يناير سنة 1967.(ملغى).
- 25- أمر رقم 66-102، مؤرخ في 6 مايو سنة 1966، يتضمن إنتقال الأملاك الشاغرة إلى الدولة، ج ر عدد 36، صادرة في 6 مايو سنة 1966.

ج- النصوص التنظيمية

• المراسيم الرئاسية

- 1- مرسوم رئاسي رقم 15-247 مؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50، صادرة في 20 سبتمبر سنة 2015.
- 2- مرسوم رئاسي رقم 03-406، مؤرخ في 5 نوفمبر سنة 2003، يتضمن إنشاء مرصد وطني للتربية والتكوين وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 68، صادرة في 9 نوفمبر سنة 2003.
- 3- مرسوم رئاسي رقم 89-33، مؤرخ في 29 أكتوبر 1998 سنة ، يتضمن تعديل القانون الأساسي للمعهد الوطني لرسم الخرائط ، ج ر رقم 81، مؤرخة في 30 أكتوبر سنة 1998.
- 4- مرسوم رقم 88-128، مؤرخ في 28 يونيو سنة 1988، يتضمن الموافقة على الاتفاقية الحاصلة بين الدولة والشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية، ج ر عدد 26، صادرة في 29 يونيو سنة 1988.
- 5- مرسوم رقم 83-544، مؤرخ في 24 سبتمبر سنة 1983، يتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة، ج ر عدد40، صادرة في 27 سبتمبر سنة 1983.
- 6- مرسوم رقم 83-457، مؤرخ في 23 يوليو سنة 1983، متضمن إنشاء الوكالة الوطنية لحماية البيئة، ج ر عدد31، صادرة في 24 يوليو سنة 1983.

7- مرسوم رقم 68-16، مؤرخ في 3 يناير سنة 1968، يتضمن منح الدولة للبلديات عن طريق الامتياز حق استغلال بعض المنشآت الرياضية الواقعة في مناطقها، ج ر رقم 8، صادرة في 26 يناير سنة 1968.

• المراسيم التنفيذية

1- - مرسوم تنفيذي رقم 09-152، مؤرخ في 2 مايو سنة 2009، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأماكن الخاصة للدولة والموجهة لانجاز مشاريع استثمارية، ج ر عدد 27 صادرة في 6 ماي سنة 2009.

2- مرسوم تنفيذي رقم 04-343، مؤرخ في 4 نوفمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لمعاهد تكوين معلمي المدرسة الأساسية وتحسين مستواهم، ج ر رقم 70، صادرة في 7 نوفمبر 2004.

3- مرسوم تنفيذي رقم 01-101، مؤرخ في 21 ابريل سنة 2001، يتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، ج ر عدد 24. صادرة في 22 ابريل سنة 2001.

4- مرسوم تنفيذي رقم 2000-325، مؤرخ في 25 أكتوبر سنة 2000، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الموارد المائية، ج ر عدد 63، صادرة في 25 أكتوبر سنة 2000.

5- مرسوم تنفيذي رقم 99-258، مؤرخ في 16 نوفمبر سنة 1999، يتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، ج ر عدد 82، صادرة في 21 نوفمبر سنة 1999.

6- مرسوم تنفيذي رقم 98-253، مؤرخ في 17 غشت سنة 1998، يعدل ويتم المرسوم رقم 83-544، المؤرخ في 24 سبتمبر سنة 1983، والمتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة، ج ر، عدد 60، صادرة في 19 غشت سنة 1998.

7- مرسوم تنفيذي رقم 96-308، مؤرخ في 18 سبتمبر سنة 1996، يتعلق بمنح امتياز الطرق السريعة، ج ر رقم 55، صادرة في 18 سبتمبر سنة 1996.

8 - مرسوم تنفيذي رقم 92-146، مؤرخ في 14 ابريل 1992 سنة، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الثقافة والاتصال، ج ر رقم 28، صادرة في 15 ابريل سنة 1992.

ثانيا: باللغة الفرنسية

I- Ouvrages :

1_ **Aouij Mrad Amel.** Droit des services publics. Centre de recherche et l'étude administrative Tunis. 1998.

2_ **Guy Braibant.** Le droit administratif français. Presses de la fondation nationale des sciences politiques. Dalloz. Paris. 1984.

محتويات البحث

الموضوع

الصفحة

- 2..... مقدمة:
- 5..... الفصل الأول: الأساليب التقليدية للإدارة المباشرة للمرفق العام بين الفعالية و الفشل.....
- 6..... المبحث الأول: أسلوب الحصر المباشر لإدارة المرفق العام
- 7..... المطلب الأول: أسلوب الحصر المباشر: مظاهره ومجال تطبيقه.....
- 8..... الفرع الأول: مظاهر إدارة المرفق العام عن طريق أسلوب الحصر المباشر.....
- 8..... أولاً : إدارة الدولة والجماعات المحلية المرفق العام بأسلوب الحصر المباشر.....
- 17..... ثانيا:اقتصار أسلوب الحصر المباشر على تحقيق المنفعة العامة.....
- 19..... الفرع الثاني:مجال تطبيق أسلوب الحصر المباشر
- 19..... أولاً : المرافق العامة ذات الطابع الإداري.....
- 20..... ثانيا : المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري.....
- 22..... المطلب الثاني: تقييم أسلوب الحصر المباشر في إدارة المرفق العام
- 22..... الفرع الأول : صعوبة تحقيق الأهداف المسطرة.....
- 27..... الفرع الثاني : معوقات أسلوب الحصر المباشر في إدارته للمرفق العام.....
- 30..... المبحث الثاني :مدى عجز أسلوب الحصر المباشر في إدارة المرفق العام
- 30..... المطلب الأول : العجز النسبي لأسلوب الحصر المباشر في إدارة المرفق العام
- 31..... الفرع الأول : عدم قابلية بعض المرافق العامة للتفويض

- الفرع الثاني : تحرير بعض المرافق العامة (مرفق البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية نموذجاً).....34
- المطلب الثاني : الحلول البديلة لإدارة المرفق العام المقترحة من قبل الدولة37
- الفرع الأول : أسلوب التسيير المشخص لإدارة المرفق العام37
- الفرع الثاني : اللجوء إلى أساليب أخرى لإدارة المرفق العام.....38
- الفصل الثاني: الأساليب الحديثة للإدارة المباشرة للمرفق العام كبديلة عن الأساليب التقليدية.....41**
- المبحث الأول: أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري لتفعيل خدمات المرفق العام..42**
- المطلب الأول : أزمة مفهوم الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري43
- الفرع الأول : تعقد مفهوم الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري43
- الفرع الثاني : تمييز الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري عن المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.....46
- المطلب الثاني : تقييم فعالية أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري في إدارتها للمرفق العام.....50
- الفرع الأول: احتكار أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري لإدارة مرافق حساسة..50
- أولاً: اعتماد أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري لإدارة مرافق حساسة (مرفق التربية والتعليم).....53
- ثانياً: احتكار الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري لمرفق التعليم العالي.....55
- الفرع الثاني: محدودية إدارة المرافق العامة عن طريق أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري.....59
- المبحث الثاني: أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري: العراقيل ومظاهر العجز....63**

المطلب الأول: أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري في إدارة المرفق العام: العراقيل والصعوبات.....	64
الفرع الأول :الاستقلالية النسبية للهيئة العمومية ذات الطابع الإداري.....	64
أولاً: تبعية أعضاء الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري للسلطة الوصائية.....	65
ثانياً: غياب استقلالية وظيفية.....	66
ثالثاً: غياب الاستقلالية المالية.....	67
الفرع الثاني: خضوع الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري لمبدأ التخصص	69
المطلب الثاني : مظاهر عدم فعالية أسلوب الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري	70
الفرع الأول : ضرورة اللجوء إلى الإصلاح الإداري للمرفق العام.....	71
أولاً: مظاهر الإصلاح الإداري للهيئة العمومية ذات الطابع الإداري.....	71
ثانياً: الجامعة كنموذج للإصلاح الإداري.....	73
الفرع الثاني: ظهور أساليب أخرى لإدارة المرفق العام(تفويض المرفق العام).....	75
أولاً: تفويض المرافق العامة لصالح أشخاص القانون الخاص.....	76
ثانياً: أوجه تفويض المرفق العام.....	76
الخاتمة.....	84
قائمة المراجع.....	87
محتويات البحث.....	98