

النظام القانوني لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه

The Legal System for the Water Services Regulation Authority

تاريخ النشر: 2021/01/31	تاريخ القبول: 2020/10/07	تاريخ الإرسال: 2019/11/23
-------------------------	--------------------------	---------------------------

ط.د. عوماري فاطمة الزهراء
جامعة أحمد دراية - أدرار
omlina21@yahoo.com

*أ.د. غيتاوي عبد القادر
جامعة أحمد دراية - أدرار
aekghaitaoui@univ-adrar.dz

ملخص :

إن من بين الخدمات العمومية المهمة في حياة المواطن والتي أعطاها المشرع صفة سلطة إدارية مستقلة هي سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما تتميز سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه عن بعض السلطات الإدارية المستقلة في مجال الخدمات العمومية أو خارجه بتكريس المشرع لقانونٍ خاص بها. وقد منحت لها آليات قانونية لضبط قطاع المياه، وفي المقابل أضفى المشرع على قراراتها رقابة قضائية تجسيدا للمشروعية.

الكلمات المفتاحية: سلطة إدارية مستقلة؛ سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه؛ وزارة الموارد المائية؛ تفويض الخدمات العمومية للمياه.

Abstract:

Among the important public services in the life of a citizen that the legislature has given as an independent administrative authority is the regulatory authority of the public service of water, It has a moral personality and financial independence, and the authority to control public water services is distinguished from some independent administrative authorities in the field of public services or outside it, a distinction that has a legal character. It was given legal mechanisms to control the water sector, and in contrast, the legislator glamorizes her decisions judicial control to embody the legitimacy.

*المؤلف المرسل: غيتاوي عبد القادر

Keywords: *independent administrative authority; the regulatory authority of the public service of water; Ministry of Water Resources; delegation of the public service of water.*

مقدمة:

لقد تخلت الدولة عن وظيفتها الاحتكارية في النشاطات الاقتصادية بعد إدراكها حقيقة أن التنظيم الإداري الكلاسيكي لا يتلاءم مع الوظائف الحديثة، لاسيما ما تعلق بالميدان الاقتصادي، هذا الانسحاب من المجال الاقتصادي ترجمته إنشاء مؤسسات إدارية جديدة تدعى السلطات الإدارية المستقلة أو سلطات الضبط الاقتصادي، تقوم بممارسة النشاط الاقتصادي من خلال قطاعات قائمة على المبادرة الخاصة تحاول من خلالها تحقيق التوازن بين متطلبات السوق والصالح العام. هذا النوع من السلطات لم يظهر في الجزائر إلا في بداية التسعينيات بإنشاء أول سلطة إدارية تمثلت في المجلس الأعلى للإعلام بموجب القانون 90 / 07 المتعلق بالإعلام حيث نصت المادة 59 منه "يُحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة ضابطة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تتمثل أهميتها في السهر على احترام أحكام هذا القانون¹". لكن حاليا تجاوز عددها 27 سلطة إدارية مستقلة والتي من ضمنها سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، وهي سلطة تعمل على تحقيق الموازنة بين مقتضيات المصالح العامة والمصالح الخاصة للمنتفعين من خدمات المياه وهو موضوع بحثنا.

والإشكالية التي تتمحور حولها الدراسة تتمثل فيما مدى فعالية الآليات الممنوحة لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه لضبط هذا القطاع؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية تم الاعتماد على المنهج التحليلي الوصفي، فالمنهج الوصفي لبيان الإطار المفاهيمي لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، وتحديد الطبيعة القانونية لها. أما المنهج التحليلي فللوقوف على اختصاصات هذه السلطة ومدى الفعالية المحققة لها في القطاع.

وتم تقسيم الدراسة وفق محورين اثنين، تمثل الأول في المبحث الأول والذي خصص للإطار المفاهيمي والقانوني لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، أما المحور

الثاني فيتمثل في المبحث الثاني والذي خصص هو الآخر للآليات القانونية لعمل سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه ورقابة القضاء على قراراتها.

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي والقانوني لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه

تم استحداث سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه تجسيدا لفكرة إعادة الهيكلة للمؤسسات المكلفة بالمياه والتطهير، وسنحاول في هذا المبحث تحديد مفهوم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه والطبيعة القانونية لها (المطلب الأول)، وتميز هذه السلطة عن بعض سلطات الضبط الأخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول : مفهوم السلطة

ستتصدى الدراسة في هذا المطلب إلى مفهوم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، على اعتبار أنها سلطة لها مفهوم عام ككل السلطات، ولها مفهوم خاص نابع من مجالها التي تؤطره.

ومن أجل الإلمام بهذه الجزئية تم التطرق إلى مفهوم تحديد مدلول سلطة ضبط المياه (الفرع الأول)، والطبيعة القانونية لها (الفرع الثاني).

الفرع الأول : مدلول السلطة

هي هيئة إدارية عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية هدفها ضبط قطاع المياه، وتحسين علاقة الإدارة بموظفيها مع ضمان عدم تدخل السلطة التنفيذية - وزارة الموارد المائية- لدى تأديتها لمهامها². والأساس القانوني لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه جاء في المادة 65 من القانون 05-12 "يمكن أن تمارس مهام ضبط الخدمات العمومية للمياه سلطة إدارية مستقلة.

تكلف سلطة الضبط في إطار التشريع الجاري به العمل وأحكام هذا القانون بالسهر على حسن سير الخدمات العمومية للمياه مع الأخذ بعين الاعتبار بصفة خاصة مصالح المستعملين"³.

وقد صدرت عدة نصوص تنظيمية تطبيقية لهذا القانون وهي:

- المرسوم التنفيذي رقم 303-08 المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها.

- القانون رقم 05-09 تضمن الموافقة على الأمر رقم 01-09 المتضمن قانون المالية لسنة 2009.

- القانون رقم 06-09 تضمن الموافقة على الأمر رقم 09-02 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-12 والمتعلق بالمياه.

- المرسوم التنفيذي 10-261 الذي تضمن المصادقة على القانون الأساسي لمستخدمي سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، والذي يهدف إلى تحديد القواعد الأساسية المطبقة على مستخدمي هذه الهيئة.

الفرع الثاني : الطبيعة القانونية

على العموم تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بالطابع السلطوي والإداري، كما منحت لها استقلالية واسعة بموجب القانون. وسندرس مدى توفر هذه العناصر الثلاثة في سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه⁴.

وقد أشار عز الدين عيساوي إلى تحديد الطبيعة القانونية لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه⁵ "إن قطاع المياه يتميز بخصوصية مقارنة بغيره من القطاعات، إذ من جهة له نظام لا يشبه النظام المطبق على الأموال والخدمات العادية، فهو لا يخضع للمبدأ المعتاد المتمثل في حرية الصناعة والتجارة. ومن جهة أخرى فإن تسيير مرفق المياه يختلف عن تسيير المرافق الأخرى. وأكثر من ذلك فإن طرق إدارة مرافق المياه كثيرة تتراوح بين التسيير المباشر ومنح امتياز الخدمة العمومية للمياه وتفويض الخدمة العمومية، الشيء الذي يجعل القطاع أكثر تعقيدا"⁶.

وعليه سنتعرض لطابع السلطوي لسلطة ضبط المياه (البند الأول)، والطابع الإداري (البند الثاني)، ثم خاصية الاستقلالية (البند الثالث).

أولا : الطابع السلطوي للسلطة

إن المادة 65 من القانون 05-12 المتعلق بالمياه قد حددت أن سلطة ضبط المياه " سلطة إدارية مستقلة" بموجب تكييف قانوني صريح، كما أن المرسوم التنفيذي رقم 303-08 كرس هذا الطابع من خلال المادة الأولى⁷. وهذا يعني أن سلطة ضبط المياه تتخذ قرارات تعود في الأصل إلى الوزير المكلف بالقطاع محل الضبط، وذلك أثناء قيامها بمختلف المهام الموكلة إليها تجسيداً للوظيفة الضبطية المستحدثة. إذ من بين الواجبات التي كانت مسندة للوزير المكلف بالموارد المائية والتي تعمل سلطة الضبط على ضمانها وحمايتها، السهر على احترام أصحاب الامتيازات والموكلة لهم الخدمات العمومية للمياه للالتزامات الموكلة لهم ومدى تقيدهم للبنود الواردة في دفاتر الشروط وكذا مراقبة نوعية الخدمات العمومية⁸.

فالسطة التي خولت لسلطة ضبط المياه ليست سلطة بمفهوم السلطة التي تتمتع بها السلطات التقليدية (السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية)، ولكن هي سلطة بمفهوم إعطاء هذه الهيئات القدرة في اتخاذ قرارات تمكنها من مباشرة الاختصاصات التي استحدثت لأجلها بكل فعالية ومصداقية⁹.

ثانيا : الطابع الإداري للسلطة

تم إقرار الطابع الإداري بالنظر إلى وظائف هذه الهيئات التي من أهدافها السهر على تطبيق واحترام القانون والتنظيمات في المجال المخصص لها من طرف المشرع. فهذه الأعمال تعتبر أعمال إدارية وقراراتها واجبة التنفيذ، فهي بذلك تقوم بصلاحيات السلطة العامة والتي يُعترف بها للسلطات الإدارية¹⁰. ومن مظاهر إضفاء الطابع الإداري على سلطة ضبط المياه هو النظر إلى مختلف المهام المسندة إليها، والتي تعتبر في الأصل من اختصاصات وزير الموارد المائية، وطبيعة الأعمال تستوجب اتخاذ قرارات تؤثر في المراكز القانونية للمعنيين به¹¹.

ثالثا : استقلالية السلطة

تعتبر استقلالية سلطات الضبط حتمية في إطار الإصلاحات التي تجسد الانتقال من اقتصاد السوق وشرطا لضبط الاقتصاد المعاصر¹². نظراً لما تمنحه من ضمانة لتطبيق سياسية ملائمة بعيدة عن كل التأثيرات، كما مكن شأنها تحقيق الشفافية والخبرة. فمبدأ استقلالية سلطات الضبط يقصد بها أن الأجهزة السياسية والحكومة لا

تتدخل في توجيه اختيارات وقرارات هذه الهيئات¹³. وقد أشارت المادة 16 من المرسوم التنفيذي إلى ذلك¹⁴.

المطلب الثاني : تمييز سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه عن غيرها

سنوضح في هذا المطلب تمييز سلطة ضبط المياه عن بعض سلطات الضبط الأخرى، وذلك بغية التوضيح الأكثر للطابع القانوني لمكانة سلطة ضبط المياه، سواء تلك السلطات الناشطة في مجال الخدمات العمومية أو الناشطة خارجه خاصة وإن السلطات الإدارية المستقلة لا تخضع لنظام قانوني موحد.

الفرع الأول : تمييز السلطة عن بعض السلطات الضبط الناشطة

في مجال الخدمات العمومية

إن من بين القطاعات التي أُسْتُهدفت النهوض بها وفتح مبدأ المنافسة الحرة لتسييرها في شكل هيئات ضبط مستقلة في مجال الخدمات العمومية هي سلطة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية (البند الأول). وسلطة ضبط الكهرباء والغاز (البند الثاني). وقد تم دراسة هذين السلطتين في مجال الخدمات على سبيل المثال لا الحصر.

أولا : تمييز السلطة عن سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية

إن قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ذو طابع مرفقي نظمه المشرع بموجب الأمر رقم 75-89¹⁵ والذي ألغي بالقانون رقم 2000-03 في شقه التشريعي مع إبقاء الجزء التنظيمي منه ساري المفعول وذلك بموجب المادة 150¹⁶. ولقد نصت المادة 10 من القانون 2000-03 على إنشاء سلطة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية¹⁷. فكلتا السلطتين تخضع لنفس الأحكام والخصائص سواء من الناحية العضوية والوظيفية ولكنهما يختلفان فيما يلي:

أ-الاختلاف في عدد الأعضاء: تشترك سلطة ضبط المياه مع سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية في مبدأ التعددية، أي سيطرة الطابع الجماعي من الناحية الهيكلية. ولكن يختلفان أن عدد أعضاء سلطة ضبط المياه 04 أعضاء من بينهم الرئيس في حين نجد سلطة ضبط البريد تتكون من 07 أعضاء من بينهم الرئيس¹⁸. وما

يمكن ملاحظته أن تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة بصفة عامة أنها غير خاضعة لأي معيار يتعلق بالصلاحيات أو السلطات المخولة لهم.

ب- الاختلاف في مدة العهدة: يعتبر تحديد مدة عهدة أعضاء سلطة الضبط وجه من أوجه الاستقلالية وضمان لهم¹⁹، لعدم إمكانية عزلهم أو وقفهم أو تسريحهم خلال تلك العهدة. وطبقا للمادة 07 من المرسوم التنفيذي 08-303 السابق الذكر فإن أعضاء سلطة ضبط المياه يعينون لمدة 05 سنوات مع إمكانية تجديد العهدة لمرة واحدة، على خلاف هذا فإن المشرع لم يتطرق في القانون 03-2000 إلى بيان المدة المحددة بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية لا لرئيس ولا للأعضاء، ولا إمكانية تجديدها أو إنهائها.

ثانيا : تمييز السلطة عن لجنة ضبط الكهرباء والغاز

مواكبة للإصلاح الاقتصادي والتوجهات الجديدة ذات الطابع التحرري تم استحداث لجنة جديدة تتولى ضبط قطاع الكهرباء والغاز تسمى لجنة ضبط الكهرباء والغاز، والتي كيفت على أنها هيئة مستقلة. هذا ما نصت عليه المادة 112 من القانون 02-01²⁰. وأهم مظاهر التمييز بينها يتمثل في:

أ- مسألة تعداد الأعضاء: بالرجوع إلى مضمون المادة 126 من القانون 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات فإن عدد أعضاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز محدد ب04 أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح الوزير المكلف بالطاقة، وهذا الأمر ينطبق على سلطة ضبط المياه. أما مسألة تحديد مدة العهدة فإن المشرع لم يشر في القانون إلى هذا الأمر بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، على عكس سلطة ضبط المياه، الأمر الذي يمس باستقلاليتهم عند أداء مهامهم.

ب- تحديد أسباب إنهاء العضوية: لقد حدد المشرع في القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات أسباب إنهاء العضوية على عكس سلطة ضبط المياه والتي من بينها:

- حالة جمع أعضاء اللجنة بين وظيفتهم في سلطة الضبط وكذا إنشاء نشاط مهني آخر أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية أو وظيفية عمومية.

- حالة امتلاك مباشر أو غير مباشر لمنفعة لأية مؤسسة تابعة لقطاع أو مؤسسة لها صفة الزبون المؤهل²¹.

ومنه كان يجب على المشرع حماية للمراكز القانونية من حالات العزل الفجائية وإضفاء استقلالية حقيقة على سلطة ضبط المياه، تحديد أسباب إنهاء عضوية أعضاء سلطة ضبط المياه.

الفرع الثاني: تمييز السلطة عن بعض السلطات الناشطة

خارج مجال الخدمات العمومية

تم تأسيس سلطات إدارية مستقلة في مجال البنوك والمؤسسات المالية (مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية). لذا سنحاول في هذا العنصر تمييزها عن سلطة ضبط المياه.

أولا : تمييز السلطة عن مجلس النقد والقرض

تناول القانون 90-10 مجلس النقد والقرض كسلطة إدارية تصدر تنظيمات نقدية ومالية ومصرفية وذلك في المادة 2/19 منه²² غير أن المادة 62 / 2 من الأمر رقم 11-03 كيفته على أنه سلطة نقدية²³. فمجلس النقد والقرض سلطة إدارية تتمتع بصلاحيات إصدار قرارات تنفيذية تنشر في الجريدة الرسمية، وقرارات تنظيمية تطبق على الأشخاص المعنية بالوظيفة البنكية، وقرارات فردية تمس أشخاص محددة بذواتها.

أما الطابع الإداري فيتأكد أن صلاحيات المجلس كانت في وقت سابق من اختصاص الوزير المكلف بالمالية، كما أن قراراته قابلة للطعن أمام القضاء الإداري²⁴. وهنا يجب التنويه أن الاعتراف لمجلس النقد والقرض بصلاحيات تحديد قواعد تنظيم عمله لم يكن في التعديل 2003 (المادة 63) ويتميز مجلس النقد والقرض عن سلطة ضبط المياه من خلال:

أ- تعداد الأعضاء: كانت تركيبة مجلس النقد والقرض في ظل القانون 90-10 تتكون من نواب المحافظ الثلاثة ومحافظ رئيسا يعينهم رئيس الجمهورية. و03 موظفين سامين معينين بموجب مرسوم من رئيس الحكومة حسب ما جاء في المادة 32 من القانون 90-10²⁵. في حين أن القانون 11-03 رفع العدد إلى 09 أعضاء معينين بموجب مرسوم

رئاسي،²⁶ وعليه نلاحظ عدم استقرار في تركيبة مجلس النقد والقرض مما يوحي غياب رؤية واضحة لدى المشرع.

ب- حالات الإقالة والتنافي: يتم إقالة المحافظ ونوابه في حالة العجز الصحي المثبت قانونا، وحالة الخطأ الفادح²⁷. وهو ما لا نجده في القوانين المنظمة لسلطة ضبط المياه. أما حالات التنافي فتتنافى وظائف المحافظ ونوابه مع أية عهدة تشريعية أو مهمة حكومية أو وظيفة عمومية، كما لا يمكنهم ممارسة أي نشاط مهني أو تولي أي منصب ماعدا تمثيل الدولة لدى المؤسسات العمومية الدولية ذات الطابع المالي أو النقدي أو الاقتصادي²⁸.

ثانيا : تمييز السلطة عن اللجنة المصرفية

لم يتضح التكييف القانوني للجنة المصرفية لا في القانون 90-10 ولا في الأمر 03-11 و2010. ولكن البعض اعتبرها هيئة إدارية أو قضائية إدارية حسب ما أكده قرار مجلس الدولة الجزائري المؤرخ في 08 ماي 2000. وتتميز اللجنة المصرفية عن سلطة ضبط المياه في:

أ- تعداد الأعضاء: كانت تركيبة اللجنة المصرفية تتكون من خمسة (05) أعضاء²⁹، وانتقلت إلى ستة (06) أعضاء³⁰، ليصبح العدد في 2010 هو ثمانية (08) أعضاء³¹.

ب- عدم تمتع اللجنة المصرفية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي:

لم يتضمن الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض ولا النظام الداخلي أي نص يمنح اللجنة المصرفية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي. ومنه لا يمكنها أن تضع النظام الداخلي الخاص بها، مما يستلزم تبيعيتها للسلطة التنفيذية.

من خلال الدراسة للإطار المفاهيمي والقانوني لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، تبين أنها سلطة ذات طبيعة إدارية مستقلة بنص صريح في القانون المنشئ لها، هذه الخاصية اقتضتها معطيات خصوصية قطاع المياه. فإضافة إلى أنه يعتبر من أهم القطاعات للخدمات العمومية في حياة الفرد، فإن تسييره يختلف عن باقي سلطات الضبط الاقتصادي حيث تنوع طرق إدارة هذا المرفق من التسيير المباشر والتسيير عن طريق منح

الامتياز وتفويض الخدمة العمومية، هذا ما أكسبها - أي سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه - تمييزاً في نظام التشكيلة والعهدة عن غيرها من السلطات الإدارية المستقلة، سواء كان ذلك في قطاع الخدمات العمومية أو خارج هذا المجال.

المبحث الثاني : آلية التدخل لضبط قطاع الخدمات العمومية للمياه

ورقابة القضاء على قراراتها

بعد ما تم التطرق إلى مفهوم سلطة ضبط المياه في المبحث الأول، جدير بنا أن نتطرق إلى آلية التدخل لضبط قطاع الخدمات العمومية للمياه، وذلك من خلال المهام أو السلطات الموكلة لها في هذا المجال، وهي متعددة، حيث نجد أن لها سلطات ذات طبيعة ضببية إدارية تتمثل في سلطات استشارية وتنظيمية، وهو ما سيتم التطرق إليه من خلال المطلب الأول، وكذا إلى رقابة القضاء على القرارات التي تصدرها هذه السلطة في المطلب الثاني.

المطلب الأول : السلطات الضببية الإدارية

مُنحت لسلطة ضبط المياه آليات قانونية لضبط كل الوسائل المتعلقة بالسير الحسن لقطاع المياه، واستجابة لمتطلبات مهامها. وتتمثل هذه السلطات في السلطات الاستشارية (الفرع الأول) والسلطات التنظيمية (الفرع الثاني).

الفرع الأول : السلطات الاستشارية لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه

لسلطة ضبط المياه القدرة على إعطاء آراء واقتراحات (البند الأول). أو صياغة توصيات للسلطات العامة (البند الثاني).

أولاً : إبداء آراء وتقديم الاقتراحات

تقوم سلطة ضبط المياه بإبداء آراء لتفسير النصوص التشريعية والتنظيمية أو توضيح غموض لنص معين، كما لها تقديم اقتراحات فيما يخص نصوص تشريعية أو تنظيمية للحكومة.

أ- إبداء الآراء

باستقراء المادة 04 من المرسوم التنفيذي 08-303 السالف الذكر نجد أنها تنص على " إبداء الرأي حول عمليات الشراكة لتسيير نشاطات الخدمات العمومية للمياه المنفذة من طرف فروع الاستغلال المنشأة طبقا للمادة 104 الفقرة 02 من القانون 05-12³²".
والمادة 2/104 من القانون 05-12 نجدها بدورها تنص على أنه " كما يمكن لصاحب الامتياز أن يفوض كلا أو جزء من هذه النشاطات لفرع أو عدة فروع لاستغلال المنشأة لهذه الغرض³³".

ومن خلال هاتين المادتين يفهم أن سلطة ضبط المياه لها أن تبدي رأيها حول مختلف العمليات المتعلقة بالشراكة، وكذلك الالتزامات الناجمة عن العقود المبرمة في هذا المجال لمختلف فروع الاستغلال المنشأة بهدف تسيير وتفعيل نشاطات الخدمة العمومية للماء أو التطهير. ورغم بساطة هذه الصلاحيات بالنسبة لسلطات الضبط الاقتصادي إلا إنها تمارس سلطة التأثير عن طريق الاختصاصات الاستشارية الممنوحة لها³⁴. كما أن المنشور رقم 295 مؤرخ في 14 أكتوبر 2009 المتعلق بتنصيب سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه الصادرة عن وزارة الموارد المائية يلزمها التعاون مع وزارة الموارد المائية وفروعها حسب ضرورة العمل.

ب- تقديم الاقتراحات.

لسلطة ضبط المياه إمكانية تقديم اقتراحات لضبط مجال المياه، وهو ما تضمنته المادة 06 من المرسوم التنفيذي 08-303 وذلك بعرض التقرير السنوي على الوزير المكلف بالموارد المائية، والذي يجب أن يتضمن حوصلة عن نشاطات سلطة ضبط المياه، والاقتراحات التي يقدمها السلطة سواء تعلق الأمر بأسعار الخدمات العمومية أو عمليات تفويض التسيير والتعاون العمومي أو الخاص، أو في مسألة تساهم في حسن تسيير الخدمات العمومية للمياه³⁵. وتجدر الإشارة أن آراء واقتراحات سلطة ضبط المياه لا تعد قرارات إدارية إذا لم تكن تتمتع بالطابع التنفيذي النهائي، فهي بمثابة الأعمال التحضيرية Actes préparatoires الصادرة عن الإدارة قبل إصدارها القرار وتحضيره لاتخاذ³⁶.

ثانيا : توصيات سلطة ضبط المياه

لقد منحت لسلطة ضبط المياه سبيل آخر لتنفيذ المهمة المخولة لها وهي صياغة توصيات، حيث نصت المادة 04 من القانون 05-12 المتعلق بالمياه على " تكلف سلطة

الضبط بما يأتي ... دراسة شكاوى المتعاملين أو مستعملي الخدمات العمومية للمياه وصياغة كل التوصيات المناسبة...³⁷ حيث يفهم من هذه المادة أن لهذه الهيئة صلاحيات الكاملة في صياغة التوصيات كلما اقتضت ذلك.

والتوصيات تصدر في المجالات التي لا تتمتع فيها سلطة الضبط بسلطة اتخاذ قرارات فردية، فهي مثلها مثل صياغة التعليمات لا تعتبر عمل تنظيمي³⁸.

الفرع الثاني : السلطات التنظيمية لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه

تتمتع سلطة ضبط المياه بسلطات تنظيمية غير مباشرة وتتمثل في إعداد المقاييس والأنظمة (البند الأول). والمساهمة في إعداد الدفاتر والشروط النموذجية المتعلقة بعمليات تفويض التسيير (البند الثاني).

أولا : إعداد المقاييس والأنظمة

إن المرسوم التنفيذي المحدد لصلاحيات سلطة ضبط المياه قد منح لها إمكانية مساهمتها في إعداد المقاييس والأنظمة المتعلقة بها³⁹. سواء تعلق الأمر بخدمات التزويد بالمياه الصالحة للشرب وكذا تطهيرها لصالح المستعملين، وكل المسائل المتعلقة بتسعيراتها، وهذا في ظل احترام التشريع التنظيم المعمول بهما. وبالتالي يمكن القول أن سلطة ضبط المياه بمثابة مستشار للحكومة وشريكها في عملية إعداد النصوص التنظيمية المنظمة لقطاع المياه، وهذا ما دفع البعض إلى القول أن الحكومة وجدت نفسها في حالة أنتزعت منها بعض من سلطاتها التنظيمية لتمنح إلى سلطة إدارية تعتبر أكثر قدرة على توليها⁴⁰.

ثانيا : المساهمة في إعداد دفاتر الشروط

تتدخل سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه لضبط هذا القطاع الذي يعتبر من أهم القطاعات الحيوية والحساسة، من خلال مساهمتها في إعداد دفاتر الشروط النموذجية المتعلقة بعمليات تفويض تسيير الخدمات العمومية للتزويد بالماء الشروب والتطهير هذا ما تضمنته المادة 04 الفقرة ما قبل الأخيرة من المرسوم التنفيذي 08-303⁴¹. والتي تهدف إلى تحديد الكيفيات التقنية والتنظيمية والمالية لتسيير هذه الخدمات⁴². ففتح المرافق بصفة عامة و تفويض الخدمات العمومية للمياه بصفة خاصة لا يتم إلا عن طريق عرضها لقواعد المنافسة من خلال إعداد الإدارة للشروط والأحكام المتعلقة

بالصفقة في دفاتر الشروط, حيث يمكن لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه إضافة إلى مساهمتها في إعداد هذه الدفاتر متابعة ومراقبة مدى تنفيذ أصحاب الامتياز المفوض لهم تلك الخدمات المتعاملين لمختلف الالتزامات الناجمة عن العقود المبرمة في هذا المجال وتقييمها, وهو ما من شأنه حسن تنظيم وضبط قطاع الخدمات العمومية للمياه الصالحة للشرب والتطهير لصالح المتعاملين⁴³.

المطلب الثاني : الرقابة القضائية على قرارات سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه

نظرا للطابع الإداري الذي أضفاه المشرع الجزائري على السلطات الضبط في المجال الاقتصادي, فإن الطعن في قراراتها كأصل عام يكون أمام القضاء الإداري. وهذا باعتباره القاضي الطبيعي للإدارة في كل ما تتخذه من تصرفات في إطار ممارسة نشاطها الضبطي ولا اتصالها بالمرفق العام الإداري⁴⁴.

وسنحاول في هذا المطلب تحديد أعمال سلطات الضبط الاقتصادي الخاضع لرقابة القضاء الإداري بوجه عام (الفرع الأول). وبيان صاحب الاختصاص في رقابة سلطة ضبط المياه (الفرع الثاني).

الفرع الأول : أعمال سلطات الضبط الاقتصادي الخاضعة لرقابة القضاء الإداري

يعتبر إنشاء سلطات الضبط المستقلة عنصر جديد في البناء المؤسسي للدولة الجزائرية الذي جاء مساندة للدور الجديد للدولة وخدمة للضبط الاقتصادي, وقد زودت هذه الهيئات بصلاحيات عديدة ومتنوعة حسب القطاع الذي وجدت من أجله⁴⁵. وتمثل هذه في القرارات التنظيمية والتي تتمتع بها بعض السلطات وقرارات فردية. والسلطة التنظيمية تعتبر الأكثر تعبيراً عن ممارسة حقيقية لوظيفة الضبط, إذ يصبح إنشاء القاعدة القانونية من اختصاص سلطات الضبط المستقلة. بالإضافة إلى السهر على حسن تنفيذها واحترامها⁴⁶. أما القرارات الفردية فتعتبر أنجع وأسرع وسيلة في يد سلطات الدولة لتحقيق المصلحة العامة⁴⁷. وهو امتياز من امتيازات السلطة العامة, ومن أجل تفعيل دور السلطات الضبط المستقلة التي استخلفت الدولة في جملة من المجالات, قام المشرع بتحويلها صلاحية إصدار قرارات إدارية فردية يهدف بعضها إلى القمع أو الفصل في

النزاعات عن طريق التحكيم، ويهدف البعض الآخر إلى منح تراخيص واعتمادات تمكن المتعاملين من ممارسة النشاط بصفة قانونية⁴⁸.

الفرع الثاني : اختصاص القاضي الإداري في رقابة قرارات السلطة

بما أن المشرع الجزائري اعترف بصريح النص على الصفة الإدارية التي تتمتع بها هذه السلطة من خلال قوله بأنها سلطة إدارية مستقلة، وأنها يمكنها أن تتخذ أي تدابير تراها ملائمة في سبيل ضبطها لقطاع حيوي وهو المياه من خلال إصدار قرارات إدارية وأخرى تنظيمية حتى تمارس الاختصاصات المنوطة بها قانوناً، وعليه فإنه في حالة نشوب نزاع فإن الاختصاص يفصله يعود إلى مجلس الدولة بنظر في الدعاوى المرفوعة ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة، ويتحدد نطاق اختصاصه بإلغائه هذه القرارات. حين تصيب القرارات التي تتخذها هذه الهيئات الإدارية عيب في أحد أركانها أو في شروط صحتها يكون القرار باطلاً، ولا يملك القاضي إلا الحكم بإلغائه في نطاق الجزاءات الإدارية فإن دوره يتوقف عند إلغائه الجزاء الباطل دون النظر في إصلاحه وتقويمه أو تعديله. أما فيما يخص دعوى المسؤولية وهي دعوى التعويض التي يرفعها المتضرر ضد قرار غير مشروع اتخذته هيئة وسلطة إدارية مستقلة⁴⁹ فالأساس الذي اعتمده المشرع الجزائري هو منح الشخصية المعنوية لأغلبية السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، وينتج عن ذلك تمتعها بأهلية التقاضي مما جعلها مطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تنتج عند قيامها بمهامها⁵⁰.

ومنه فإذا انطلقنا من المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإنها تطرح مسألة الاختصاص للنظر في دعوى المسؤولية، وذلك لأن سلطة ضبط المياه تتمتع بالشخصية المعنوية ومنه لا يمكن رفع دعوى التعويض ضد الدولة، كما لا يمكن تصنيف السلطات الإدارية المستقلة ضمن فئة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري لكونها لا تخضع لأي رقابة إدارية ووصائية أو سلمية، وعليه فهناك إشكالان الأول يتعلق بوجود إعادة النظر في المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية السالفة الذكر لسد الفراغ القانوني المتعلق بإضافة فئة السلطات الإدارية المستقلة إلى جانب الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والثاني أن النصوص القانونية

الخاصة بالمنظمة لسلطة ضبط المياه لم تشير إلى إمكانية رفع دعوى التعويض ضد القرارات الصادرة عنها.

الخاتمة:

إن تأسيس سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه يبرز رغبة المشرع في إنشاء نظام قانوني ضابط لمجال المياه، من خلال سلطة مستقلة منحت لها آليات قانونية لممارسة نشاطاتها، وذلك بهدف التوجه نحو الكفاءة والفعالية وتحسين الخدمة وعصرنة القطاع. كما يساهم هذا الأمر في التقليل الإيجابي لدور تدخل الدولة في التسيير المباشر للمؤسسات، وإعادة توزيع الأدوار بين القطاع العام والخاص بما يخدم الصالح العام طبعاً.

ويعتبر استحداث هذه الهيئة الجديدة، محاولة من الحكومة لوضع المؤسسات المكلفة بتسيير قطاع المياه أمام مجهر المراقبة، لتحسين أدائها، بعد النقائص التي تم تسجيلها فيما يتعلق بمسؤولية الدولة في ضمان الخدمة العمومية بهذا القطاع الحيوي، الذي عانى ولازال يعاني من تسبب وإهمال كبيرين، فإنشاء سلطة تقوم بتسيير الخدمات العمومية للمياه والتطهير كان من نتائجه:

- إنشاء شركات فُوض لها تسيير الخدمات العمومية للمياه.
- تم تحسين العلاقة بين المستهلك (الزبون) والمفوض له تسيير مرفق المياه من خلال هيئة رقابية.
- مراقبة التكاليف وأسعار الخدمات العمومية للمياه والمساهمة في إعداد دفاتر الشروط النموذجية المتعلقة بعمليات تفويض التسيير، وإبداء الآراء حول عمليات الشراكة المتعلقة تسيير نشاطات الخدمات العمومية للمياه.
- ومن خلال الرجوع إلى الإطار القانوني لسلطة ضبط المياه يتجلى إضفاء الطابع الإداري على هذا الجهاز رغم استقلاله عن السلطة التنفيذية، وبالرغم من ذلك نجد أن المشرع أخضعه لرقابة القضاء الإداري. كما تتجلى استقلالية سلطة الضبط من خلال العضوية وطريقة تعيين أعضائها ومدة العهدة.

- ومن الاقتراحات التي نقدمها من اجل فعالية هذه السلطة:
- إدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن أحكام الدستور.
 - تخويلها صراحة صلاحية إصدار قرارات إدارية.
 - تعيين أعضاء من جمعيات حماية المستهلك في السلطة.
 - وضع أحكام واضحة لكيفية ممارسة السلطة لاختصاصاتها الرقابية والتقييمية خاصة فيما يتعلق بكيفية قيامها بالتحقيق.
- إن قطاع المياه يعد من القطاعات الحساسة التي تلزم على الدولة العناية بها، خاصة وان هذه الثروة ستشهد في المستقبل ندرة كبيرة بالنظر إلى المعطيات البيئية والديموغرافية وغيرها ناهيك عن الصراعات التي تتمحور عليها إقليميا ودوليا.
- الهوامش:**

- ¹ قانون 90-07 المؤرخ في 03 ابريل 1990 المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادرة في 16 ابريل 1990.
- ² سهيلة بوخميس، دور سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه في ضبط قطاع المياه في الجزائر، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 13، ديسمبر 2015، ص 400.
- ³ القانون 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 والمتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية العدد 60، الصادرة في 04 سبتمبر 2005.
- ⁴ *Zouaima Rachid, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, édition houma, Alger, 2005, p 19.*
- ⁵ " هو التكييف الممنوح لها من طرف المشرع ومدى تمييز طبيعتها القانونية عن باقي هيئات الضبط، خاصة وإن قطاع المياه يتميز بخصوصية مقارنة بغيره من القطاعات، إذ من جهة له نظام لا يشبه النظام المطبق على الأموال والخدمات العمومية والخدمات العادية، فبولا يخضع للمبدأ المعتاد المتمثل في حرية الصناعة والتجارة. " عز الدين عيساوي، ضبط المرافق العامة: نموذج مرفق المياه، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد الثاني، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2010، ص 104.
- ⁶ ريمة إملول، المركز القانوني لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص 13.
- ⁷ " تطبيقا لأحكام المادة 65 من والمذكور أعلاه بهذا المرسوم إلى تحديد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها والتي تدعى في صلب النص سلطة الضبط. " مرسوم تنفيذي رقم 08-303 مؤرخ في 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، الجريدة الرسمية العدد 56، الصادرة في 28 سبتمبر 2008.
- ⁸ ريمة إملول، مرجع سابق، ص 20.
- ⁹ سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2006، ص 30.

¹⁰ عبد الكريم عسالي، لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص 157.

¹¹ أنظر المادة 11 من مرسوم تنفيذي 08-303، مرجع سابق.

12 Dumarais Bertrand, Droit public de régulation économique, presse de sciences politiques, Dalloz, Paris 2001. p518.

¹³ ريمة إملول، مرجع سابق، ص 28.

¹⁴ " وأهم مظاهر استقلالية سلطة ضبط المياه هو الاستقلال المالي الذي تتمتع به السلطة، إلا أن هذا لا يعني عدم خضوعها لرقابة جهة الوصاية التي تراقب نشاطها بهدف التأكد من عدم خروجها عن المجال المحدد لها، وهذا أمر يفرضه مقتضيات المصلحة العامة. كما أن لسلطة ضبط المياه صلاحية وضع نظامها الداخلي والذي يعني أن السلطة تختار بنفسها مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها دون مشاركة جهات أخرى خاصة السلطة التنفيذية، لكن مع مصادقة السلطة التنفيذية عليه." أنظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي 80-303، مرجع سابق.

¹⁵ الأمر 75-89 مؤرخ في 03 ديسمبر 1975 يتضمن قانون البريد والمواصلات، الجريدة الرسمية العدد 29، مؤرخ في 09 أفريل 1975، ملغى.

¹⁶ قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية العدد 48، المؤرخة في 06 أوت 2000.

¹⁷ حيث جاء تنص على أن " تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. " نفس المرجع أعلاه.

¹⁸ المادة 15 من قانون رقم 2000-03 السالف الذكر.

19 Voir: Khelloufi Rachid, les institution de régulation en droit algérien, revue IDARA, n° 28, 2004, P 98.

²⁰ والتي تنص على أن "لجنة الضبط هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي." قانون 02-01 مؤرخ في 05 فبراير 2002 يتعلق بالكهرباء والغاز بواسطة قنوات، الجريدة الرسمية العدد 08، الصادر في 06 فبراير 2002.

²¹ المادة 121 من قانون 02-01 السالف الذكر.

²² " يتصرف مجلس النقد والقرض المسمى فيما يلي " المجلس " كمجلس إدارة البنك المركزي وكسلطة إدارية تصدر تنظيمات نقدية ومالية ومصرفية." قانون 90-10 مؤرخ في 14 أفريل 1990 يتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية العدد 16، مؤرخ في 18 أفريل 1990، ملغى.

²³ " يخول المجلس صلاحيات بصفته سلطة نقدية في الميادين المتعلقة بما يأتي..." أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد والقرض الجريدة الرسمية العدد 52 مؤرخ في 27 أوت 2003، معدل ومتمم بأمر رقم 10-04 مؤرخ في 26 أوت 2010، الجريدة الرسمية العدد 50 مؤرخ في 01 ديسمبر 2010.

²⁴ ريمة إملول، مرجع سابق، ص 55.

²⁵ "الموظفين الساميين الثلاثة معين نظرا لقدراتهم في الشؤون الاقتصادية والمالية، ويتم تعيين ثلاث مستخلفين ليحلوا محل الموظفين المذكورين عند الاقتضاء." محفوظ لعشب، الوجيز في القانون المصرفي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 49.

²⁶ تنص المادة 18 من القانون 03-11 السالف الذكر على " يتكون مجلس الإدارة من: - المحافظ رئيسا.

- نواب المحافظ الثلاثة.

ثلاثة موظفين ذوي أعلى درجة معين بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية بحكم كفاءتهم في المجالين الاقتصادي والمالي..." وأضافت المادة 2/58 من نفس القانون بوجود شخصيتين تختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية والنقدية.

²⁷ أنظر المادة 22 من القانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض السالف الذكر.

- ²⁸ أنظر المادة 25 من القانون 10-09 السالف الذكر.
- ²⁹ أنظر المادة 144 من القانون 10-90 المتعلق بالنقد والقرض السالف الذكر.
- ³⁰ أنظر المادة 106 من الأمر 11-03 السالف الذكر.
- ³¹ أنظر المادة 106 من أمر 10-04 السالف الذكر.
- ³² المرسوم 303-03 السالف الذكر.
- ³³ القانون رقم 12-05 السالف الذكر.
- ³⁴ *Gentot Michel, Les autorités administratives indépendantes, 2^{ème} édition, Dalloz, 1994, p 68.*
- ³⁵ تنص المادة 06 من المرسوم التنفيذي 303-08 السالف الذكر "تعرض سلطة الضبط سنويا على الوزير المكلف بالموارد المائية تقرير حول نشاطاتها والاقتراحات الهادفة إلى تحسين تسيير الخدمات العمومية للماء."
- ³⁶ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 140.
- ³⁷ القانون 12-05 المتعلق بالمياه السالف الذكر.
- ³⁸ *Lombard Martine, Droit administratif, 4^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2001, p 41,42.*
- ³⁹ أنظر المادة 65 من القانون 12-05 السالف الذكر.
- ⁴⁰ *Colliard claud,albert,zimait gérard, les autorités administratives indépendantes PMF, Paris,1988, p103*
- ⁴¹ تنص المادة 04 الفقرة ما قبل الأخيرة "المساهمة في إعداد دفاتر الشروط النموذجية المتعلقة بعمليات تفويض التسيير."
- ⁴² تنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 08-54 "تطبيقا لأحكام المادة 101 (الفقرة 2) من القانون رقم 12-05 المؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1426 الموافق ل 4 غشت 2005 والمذكور أعلاه، يهدف هذا المرسوم إلى المصادقة إلى المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالامتياز للخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب ونظام الخدمة المتعلقة به." مرسوم تنفيذي رقم 08-54 مؤرخ في 9 فبراير سنة 2008 يتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالامتياز للخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب ونظام الخدمة المتعلقة به، الجريدة الرسمية العدد 08 الصادرة في 13 فبراير سنة 2008.
- ⁴³ ريمة إملول، مرجع سابق، ص 08.
- ⁴⁴ *Zouimia Rachid et Rouault Marie Christine, droit administratif, Berti Edition, Alger, 2009,pp 229-230.*
- ⁴⁵ موسى رحموني، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012-2013، ص 60.
- ⁴⁶ موسى رحموني، نفس المرجع، ص 62.
- ⁴⁷ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2007، ص 243.
- ⁴⁸ موسى رحموني، مرجع سابق، ص 62.
- ⁴⁹ سهيلة بوخميس، مرجع سابق، ص 408-409.
- ⁵⁰ عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات - الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري- نظرية الدعوى الإدارية- الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 572.