

دور سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه في ضبط قطاع المياه في الجزائر

د. سهيلة بوخميس

قسم العلوم القانونية والإدارية
جامعة 8 ماي 1945 قالمة

الملخص:

استحدث المشرع الجزائري هيئة جديدة، أوكلت لها مهمة مراقبة أداء الشركات العمومية والخاصة، التي تعمل في قطاع المياه، هذه الهيئة اصطلح على تسميتها "سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه"، ونظمها المرسوم التنفيذي رقم 08 / 303 المؤرخ في 27 سبتمبر 2008 والمحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، والذي يعد سابقة، لكونه يتحدث لأول مرة عن ضبط العلاقة بين المؤسسة المكلفة بتسيير سوق المياه من جهة، وبين الزبائن على اختلافهم، أشخاصا معنويين كانوا أو طبيعيين من جهة أخرى، إذ تسهر هذه الهيئة على السير الحسن للخدمات العمومية للمياه، والسهر على مدى احترام أصحاب الامتياز، الموكلة لهم الخدمات العمومية للمياه، للالتزامات الموكلة لهم، وكذا دراسة شكاوى المتعاملين، أو مستعملي الخدمات العمومية للمياه، وصياغة كل التوصيات المناسبة.

Résumé :

Le législateur Algérien a introduit un nouvel organisme, chargé de contrôler la performance des sociétés publiques et privées, travaillant dans le secteur de l'eau. Cette entité dénommée « », est organisée par le décret n° 08-303 décret en date du 27 Septembre 2008 fixant les attributions ainsi que les règles d'organisation et de fonctionnement de l'autorité de régulation des services publics de l'eau.

Ce décret parle pour la première de la régulation de la relation entre l'établissement en charge de la gestion du marché de l'eau d'une part, et les différents clients (Les personnes morales ou naturel) d'autre part.

Cet organisme assure le bon fonctionnement des services publics d'eau, et assure le respect des franchisés, de leurs obligations, ainsi que l'étude des doléances des clients ou des usagers des services publics de l'eau, et la formulation de toutes les recommandations appropriées.

Abstract :

The Algerian parliament has introduced a new agency, responsible for monitoring the performance of public and private companies working in the sector of water. This entity known as "the regulatory authority of the public service of water", is organized by the decree n° 08-303 decree dated 27 September 2008 determining the functions and rules of organization and functioning of the public services of the water regulatory.

This Decree is a first, since that he speaks for the first time in the regulation of the relationship between the institution in charge of the management of the market of water on the one hand, and different clients on the other hand.

This organization ensures the proper functioning of the water utilities, and ensures compliance of franchisees, their obligations, as well as the study of the grievances of customers or users of water utilities, and the formulation of appropriate recommendations.

مقدمة

لم يعد التنظيم الإداري الكلاسيكي للدولة يتلاءم مع الوظائف الحديثة للدولة، لاسيما تلك المتعلقة بالميدان الاجتماعي أو الاقتصادي، ويرجع السبب في ذلك لكون الإدارة العامة التقليدية غير محايدة عند معالجتها للنزاعات المطروحة في المجالين الاجتماعي والاقتصادي، كما أن للدولة نشاط بالغ الأهمية في المجالين المذكورين، مما يجعلها طرفا في النزاعات الاقتصادية والاجتماعية.

هذا من بين أهم الأسباب التي أدت إلى إنشاء مؤسسات إدارية جديدة، تدعى بـ"السلطات الإدارية المستقلة" والمسماة كذلك بـ"سلطات الضبط"

وهي مؤسسات جديدة من مؤسسات جهاز الدولة في الجزائر، ولم يظهر هذا النوع من السلطات في القانون الإداري الجزائري إلا في بداية التسعينات، التي تجاوز عددها حاليا الثلاثة عشرة سلطة. ومن بين هذه السلطات سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها والتي تعمل على ضبط قطاع المياه والعمل على الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للمنتفعين بخدمات المياه، وهي موضوع بحثنا والإشكال الذي يطرح نفسه هو حول طبيعة هذه السلطة و حول مدى تمكنها من ضبط قطاع المياه؟

إن الإجابة على هذا الإشكال يتطلب تقسيم الموضوع إلى ثلاث مطالب أساسية :

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه

المطلب الثاني: صلاحيات سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه

المطلب الثالث: رقابة القضاء الإداري على قرارات سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه

المطلب الأول

الإطار المفاهيمي لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه

لقد تم أحداث سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه تجسيدا لمسار إعادة هيكلة المؤسسات المكلفة بالمياه والتطهير، وفيما يلي سنقوم بتحديد مفهوم هذه السلطة والأساس القانوني الذي يشكل مصدرا قانونيا لها، ثم تبيان أهم السمات التي تتميز بها عن بقية السلطات الإدارية المستقلة الأخرى.

الفرع الأول: تعريف سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه

على اعتبار أن سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه سلطة إدارية مستقلة لذا سنحاول تحديد مفهوم السلطات الإدارية المستقلة وبخصوص هذه المسألة فقد اجتمع الفقه على أنه لا يمكن وضع تعريف دقيق للسلطات الإدارية المستقلة

عموما نظرا لاختلاف أنظمتها القانونية و لاختلاف نشاطها، غير أن الأستاذ Yves Guadement⁽¹⁾ عرفها على أنها:

« L'autorité administrative indépendante se caractérise en droit strict par la conjonction de trois critères; on constatera que cependant on à parfois tendance à étendre cette appellation à des organismes qui d'éprouve d'un véritable pouvoir de décision, exercent des compétences qui ne sont que d'avis, mais avec une autorité particulière.

Les critères dont la réunion caractérise l'autorité administrative indépendante sont le pouvoir de prendre des actes administratifs...»

والمعنى أن السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بسلطة اتخاذ القرار لدى ممارستها لمهامها واختصاصاتها على الرغم من عدم خضوعها لأي نوع من أنواع الرقابة رئاسية كانت أم وصائية.

وعلى العموم يمكن تعريف سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه على أنها هيئة إدارية عمومية غير قضائية تتمتع بالشخصية المعنوية هدفها ضبط قطاع المياه وتحسين علاقة الإدارة بموظفيها مع ضمان عدم تدخل السلطة التنفيذية - وزارة الموارد المائية- لدى تأديتها لمهامها. وهذا مما يستشف من نص المادة 65 من قانون المياه.⁽²⁾

الفرع الثاني: الأساس القانوني لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه

تم احداث هذه السلطة بموجب المادة 65 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه والتي تنص على: "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..." وتطبيقا لذا النص صدرت العديد من النصوص التنظيمية التي نظمتها وهي على التوالي:

✚ المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المؤرخ في 27 سبتمبر 2008 والمحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، والذي تضمن 24 مادة قسمت إلى خمس فصول:

✓ تضمن الفصل الأول أحكاما عامة

✓ تضمن الفصل الثاني صلاحيات هذه السلطة

✓ تضمن الفصل الثالث تنظيم و تسيير هذه السلطة

✓ تضمن الفصل الرابع أحكاما مالية

✓ وتضمن الفصل الأخير أحكام ختامية

✚ القانون رقم 09-05 المؤرخ في 11 أكتوبر سنة 2009 والمتضمن الموافقة على الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 جويلية 2009 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009.

✚ القانون رقم 09-06 المؤرخ في 11 أكتوبر سنة 2009 والمتضمن الموافقة على الأمر رقم 09-02 المؤرخ في 29 جويلية 2009 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-12 المؤرخ في الرابع من أوت 2005 والمتعلق بالمياه.

✚ المرسوم التنفيذي 10-261 المؤرخ في 21 أكتوبر 2010 والمتضمن المصادقة على القانون الأساسي لمستخدمي سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه والذي يهدف إلى تحديد القواعد الأساسية المطبقة على مستخدمي هذه الهيئة، ويتضمن بدوره أربعة فصول:

✓ تضمن الفصل الأول حقوق وواجبات مستخدمي سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه.

✓ تضمن الفصل الثاني هيكله مناصب العمل وتحديدها.

✓ تضمن الفصل الثالث علاقات العمل ما بين الهيئة ومستخدميها.

✓ تضمن الفصل الرابع العقوبات والإجراءات التأديبية

الفرع الثالث: سمات سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه

تتسم سلطة ضبط المياه بالعديد من الخصائص التي تميزها عن بقية السلطات الإدارية المستقلة نذكر منها:

أولاً: السلطة

بالرجوع إلى نص المادة الثامنة من المرسوم التنفيذي رقم 08-303 فإن لجنة الضبط تتمتع بكل السلطات الضرورية لممارسة صلاحيات سلطة الضبط في حدود التشريع والتنظيم المعمول بهما فتتولى بذلك سلطة تنفيذ أحكام تسيير الخدمات العمومية للمياه لاسيما في عمليات تفويض التسيير، والسلطة التي خولت سلطة ضبط المياه ليست سلطة بمفهوم السلطة التي تتمتع بها السلطات التقليدية، "السلطة التنفيذية- التشريعية والقضائية- لكن هي سلطة بمفهوم إعطاء هذه الهيئات القدرة في اتخاذ قرارات تمكنها من مباشرة الاختصاصات التي استحدثت لأجلها بكل فعالية ومصداقية⁽³⁾، وتبقى أعمالها بمثابة أعمال إدارية، تخضع لرقابة القضاء الإداري.

ثانياً: الطابع الإداري

إنّ المشرّع الجزائري عند استحدثه للسلطات الإدارية المستقلة لم ينصّ في كلّ الحالات على الطابع الإداري لهذه الهيئات، بل أحياناً تغاضى عن ذلك كما هو الحال بشأن اللجنة الوطنية للتأمينات، أو اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، لكن في الحقيقة فإنّ الطابع الإداري لهذه الهيئات سواء كرّسه المشرّع صراحة من خلال النصوص أو لم يكرّسه لا شكّ فيه، وتبرير ذلك أنها وسيلة تمّ اللجوء إليها لتلبية حاجيات جديدة لا تصلح لتبليتها المرافق الإدارية التقليديّة، لما للمجالات التي تتدخل فيها هذه الهيئات من تعقيد وخصوصيّة، وفيما يخص سلطة ضبط المياه، أضفى المشرّع الجزائري

على سلطة ضبط الخدمات العمومية الطابع الإداري صراحة بموجب المادة 65 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالياه حيث ذكرت المادة أنها سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص سلطة الضبط⁴، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

ثالثا: الاستقلالية

أهم المؤشرات التي تبين استقلالية السلطات الإدارية المستقلة يظهر من خلال الاستقلال المالي، والذي اعترف به المشرع الجزائري بصفة خاصة⁽⁵⁾، إلى جانب وضع سلطة ضبط المياه المستقلة لنظامها الداخلي⁽⁶⁾.

1- بالنسبة للاستقلال المالي فيعتبر من بين أهم الركائز الأساسية المبينة للاستقلال الوظيفي، فهو مكرّس عند معظم السلطات الإدارية المستقلة باستثناء مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية بما أنهما لا يتمتعان بالشخصية المعنوية، بالتالي تبقى تابعة للسلطة التنفيذية من حيث التمويل، غير أن سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه على الرغم من أنها مستقلة إلا أنها تخضع لرقابة جهة الوصاية لأنها إذا كانت تشكل صورة من اللامركزية في جانبها المرفقي فان ذلك لا يعني قطع كل علاقة بينها وبين سلطة الوصاية، بل تظل خاضعة لنظام الوصاية.

فمن حق الوزارة المكلفة بالموارد المائية أن تراقب نشاطها بهدف التأكد من عدم خروجها عن المجال المحدد لها، وهذا أمر تفرضه مقتضيات المصلحة العامة اذ القول بخلاف ذلك يعني ببساطة إطلاق يد المرفق في القيام بكل الأعمال وهو ما يؤدي في النهاية إلى إساءة استعمال هذه الحرية..

2- أما بالنسبة لوضع الهيئة المستقلة لنظامها الداخلي فمفادها، حرية سلطة ضبط المياه المستقلة في اختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها، دون مشاركتها مع أي جهة أخرى وبالخصوص السلطة التنفيذية، غير أنه يلاحظ أنه تم إخضاع النظام الداخلي لسلطة الضبط المستقلة للمصادقة عليه من السلطة التنفيذية⁽⁷⁾.

المطلب الثاني

صلاحيات سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه

أحدثت سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه تجسيدا لمسار إعادة هيكلة المؤسسات المكلفة بالمياه والتطهير، ولجوء السلطات إلى تجربة التسيير المفوض للخدمات العمومية⁽⁸⁾، وبموجب النصوص القانونية المنظمة لها تضطلع بالعديد من الاختصاصات منها ما هو رقابي ومنها ما هو تنظيمي ومنها ما هو استشاري.

الفرع الأول: الاختصاصات الرقابية لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه

تضطلع سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه بالعديد من المهام الرقابية نذكر منها:

 السهر على احترام أصحاب الامتياز والموكلة لهم الخدمات العمومية للمياه للالتزامات الموكلة لهم بموجب عقد الامتياز⁽⁹⁾، وفيما يخص تحديد طبيعة عقد الالتزام هذا فقد ذهب العميد ديجي إلى القول أن عقد الامتياز عمل مركب فهو من جهة يتضمن أحكاما تعاقدية لا تعني سوى أطراف العقد دون سواهم كالأحكام المتعلقة بحقوق أطراف العقد والتزاماتهم. ومن جهة أخرى يتضمن العقد أحكاما تخص المنتفعين كأحكام المالية المتعلقة بالرسوم التي يتقاضاها

الملتزم من الجمهور مباشرة، وهو الرأي الراجح على حد قول كثير من رجال الفقه. (10)

وقد حدد القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه بنص المادة 77 منه أن نطاق العمليات التي تخضع لنظام الامتياز يشمل:

- كل عمليات التنقيب والحفر.
 - إقامة هياكل استخراج المياه وتحلية مياه البحر.
 - استغلال المياه القذرة المصفاة.
 - التنقيب عن المياه المعدنية الطبيعية وتهيئة التنقيب عن مياه الحمامات.
 - إقامة هياكل بغرض تربية المائبة وغيرها.
- ويتوقف منح الامتياز لاستعمال الموارد المائية على توقيع السلطة المانحة للامتياز وصاحب الامتياز لدفتر شروط خاص إذ تحدد دفاتر الشروط النموذجية لكل فئة من هذه العمليات المذكورة.

وبهذا نجد أن الدولة احتفظت بطابع العمومية في مجال التزويد بالمياه الصالحة للشرب والصناعة والتطهير بحيث اعتبرتها خدمات عمومية، مع إمكانية منح الدولة امتياز تسيير الخدمات العمومية للمياه لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام على أساس دفتر شروط ونظام خدمة يصادق عليهما عن طريق التنظيم.

- دراسة شكاوى المتعاملين أو المنتفعين بخدمات مرفق المياه وصياغة كل التوصيات المناسبة.
- إجراء كل مراقبة وتقييم نوعية الخدمات المقدمة للمنتفعين بخدمات مرفق المياه من طرف الهيئات المستغلة للخدمات العمومية للمياه.
- إجراء تحليل للأعباء في إطار مراقبة التكاليف وأسعار الخدمات العمومية للمياه.

● مراقبة مدى نجاعة أداء الشركات العمومية والخاصة التي تعمل في قطاع الموارد المائية .

● مراقبة مدى احترام هذه المؤسسات والشركات للنصوص والأحكام الواردة في دفاتر الشروط، فسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه تسعى بواسطة الضبط الاقتصادي إلى تحقيق نوع من التوازن بين المنافسة واستمرارية المردودية الاقتصادية ومتطلبات أخرى مرتبطة بالمصلحة العامة، وكذا السهر على الحفاظ على توازنات لا يمكن أن يوفرها السوق بصفة تلقائية⁽¹¹⁾.

وللقيام بالمهمة الضبطية على أكمل وجه من قبل هذه الهيئة تمّ تخويلها سلطة ضبط سابق وسلطة ضبط لاحق⁽¹²⁾ فالضبط السابق يتمثل في تكريس الآليات الضرورية للانتقال من نظام احتكاري إلى نظام تنافسي، وهكذا تتدخل السلطات الإدارية المستقلة بواسطة الضبط السابق لتحديد بنية السوق وسلوك الأعوان الاقتصاديين كما توجّه القطاعات الخاضعة لرقابتها نحو نظام تنافسي. أمّا الضبط اللاحق فهو يسمح لهيئة الضبط بالسهر على احترام قواعد موضوعة مسبقاً ومجازاة أي إخلال بها،⁽¹³⁾ وأول وسيلة تلجأ إليها هذه الهيئة تتمثل في التدابير الوقائية.

الفرع الثاني: الاختصاصات استشارية لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه
تختص سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه أيضا بمجموعة من الاختصاصات الاستشارية نذكر منها:

● إبداء الرأي حول عمليات الشراكة لتسيير نشاطات الخدمات العمومية للمياه المنفذة من طرف فروع الاستغلال المنشأة طبقا للمادة 104 الفقرة الثانية من القانون رقم 05-12 المؤرخ في الرابع من أوت 2005 والمتعلق بالمياه.

- تقديم اقتراحات في إطار تقديم تقرير إلى الوزير المكلف بالموارد المائية يتضمن اقتراحات لتحسين تسيير الخدمات العمومية للمياه.
- الفرع الثالث: الاختصاصات التنظيمية لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه**
إن الاختصاص التنظيمي اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية⁽¹⁴⁾، لكن بالرغم من ذلك تمتع السلطات الإدارية المستقلة بممارسة اختصاصات التنظيمية وسن قواعد مجردة غير موجهة إلى شخص محدد، وهي القواعد التي تنشئ التزامات على المتعاملين في المجال الخاضع لاختصاص هذه السلطات وتمنح لهؤلاء المتعاملين في المقابل لعديد من الحقوق، ورغم وجود العديد من المبررات لمنح هذا الاختصاص للسلطات الإدارية المستقلة بضرورة خضوع التنظيمات التي تصورها هذه الأخيرة لمصادقة السلطة التنفيذية، وعدم إمكانية قيام السلطة التنفيذية بسلطة الضبط في المجالات العائدة للسلطات الإدارية المستقلة، إلا أن تمتع هذه الأخيرة باختصاص أصيل من اختصاصات السلطة التنفيذية في الوقت الذي لم يخول فيه الدستور اختصاص التنظيم لغير السلطة التنفيذية يجعل ممارستها لصلاحيات التنظيم تتناقض وأحكام الدستور، و يبرز هذا التناقض أكثر عندما لا تخضع تنظيمات السلطات الإدارية المستقلة لتصديق السلطات التنفيذية المختصة⁽¹⁵⁾. وفيما يخص سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه فإن المشرع خول لها كل السلطات الضرورية لممارسة صلاحياتها لكن في إطار القانون والتشريع المعمول به⁽¹⁶⁾، وعلى هذا الأساس فإنها تتمتع بسلطة تنظيمية خاصة تهدف إلى تطبيق قوانين المياه في الإطار الذي حدده المشرع. وذلك بإصدار قرارات تنظيمية وفردية في مجال⁽¹⁷⁾:
- المساهمة في إعداد دفاتر الشروط النموذجية المتعلقة بعمليات تفويض التسيير⁽¹⁸⁾.

• المساهمة في تنفيذ أحكام تسيير الخدمات العمومية للمياه⁽¹⁹⁾ لا سيما في عمليات تفويض التسيير، وإعداد المقاييس والأنظمة المتعلقة بها و تفويض التسيير يتسم بدوره بأن:

✓ العلاقة بين الطرفين هي علاقة تعاقدية بشروطها التنفيذ المقابل المالي الرقابة إذ أنه اتفاق بين إرادتين السلطة العمومية والمتعامل الخاص أو العام.

✓ تعلق تفويض التسيير بالاستغلال للمصلحة العمومية بوجود نوع من الاستقلالية مع تمسك الإدارة بسلطة تنظيم النشاط العمومي وتكون العلاقة مباشرة بين المستعملين والمستغل للمصلحة العمومية. ✓ مسؤولية المفوض هي مسؤولية مباشرة لأنه نظرا لكونه الواجهة أمام المستعملين فهو مسؤول على استمرارية الخدمات العمومية مع احتفاظ الإدارة بحق الرقابة.

• السهر على احترام المبادئ التي تسيير الأنظمة التسعيرية وتراقب تكاليف وتسعيرات الخدمات العمومية للمياه.

• القيام بكل التحقيقات والخبرات والدراسات وإصدار النشريات المتعلقة بتقييم نوعية الخدمات المقدمة للمنتفعين بخدمات مرفق المياه.

• السهر على حسن سير الخدمات العمومية للمياه مع الأخذ بعين الاعتبار مصالح المنتفعين أي ان تعمل على الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للمنتفعين.

المطلب الثالث : رقابة القضاء الإداري على قرارات سلطة ضبط الخدمات

العمومية للمياه

بما أن المشرع الجزائري اعترف بصريح النص على الصفة الإدارية التي تتمتع بها هذه السلطة من خلال قوله بأنها سلطة إدارية مستقلة، وأنه

يمكنها أن تتخذ أي تدبير تراه ملائماً في سبيل ضبطها لقطاع حيوي وهو المياه، من خلال إصدار قرارات إدارية وأخرى تنظيمية حتى تمارس الاختصاصات المنوطة بها قانوناً والسابق ذكرها في المطلب الثاني من هذه الورقة البحثية، وعليه فإنه في حال نشوب نزاع فإن الاختصاص بفصله يعود إلى مجلس الدولة بنظر الدعاوى المرفوعة ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة، ويتحدد نطاق اختصاصه بإلغاء هذه القرارات، فحين تصيب القرارات التي تتخذها هذه الهيئات الإدارية عيب في أحد أركانها أو شروط صحتها، يكون القرار باطلاً، ولا يملك القاضي إلا الحكم بإلغائه، أما فيما يتعلق بحدود سلطة القاضي في الإلغاء، في نطاق الجزاءات الإدارية، فإن دوره يتوقف عند إلغاء الجزء الباطل دون النظر في إصلاحه أو تقويمه أو تعديله.

باعتبار السلطات الإدارية المستقلة، ليست مجرد أجهزة استشارية، بل تتمتع بسلطة حقيقية باتخاذ القرار في إطار وظيفتها الضبطية، حسب طبيعة كل قطاع، تتجسد أساساً في سلطة اتخاذ قرارات تنظيمية أو إصدار أنظمة، وكذا اتخاذ قرارات فردية، فتمتد دعوى الإلغاء لتشمل هذه القرارات.

أما بالنسبة لدعوى التعويض، فهي الدعوى التي يرفعها المتضرر ضد قرار غير مشروع اتخذته هيئة أو سلطة إدارية مستقلة، وهي تمثل دعوى المسؤولية، وعلى خلاف دعوى الإلغاء، لا يكتفي القاضي في دعوى التعويض بإلغاء القرار حال ثبوت عدم مشروعيته، وإنما يمكنه تعديل القرار وإصلاحه بالشكل الذي يراه معقولاً.

أما بخصوص دعوى التعويض لم تشر إليها النصوص القانونية الخاصة بالمنظمة لهذه السلطة، حيث لم يبين فيها المشرع الجزائي مدى إمكانية رفع دعوى التعويض ضد القرارات الصادرة في إطار السلطة القمعية، التي تنسم

بها، و بالنسبة لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه التي تتمتع بالشخصية المعنوية، فيطرح مشكل الاختصاص بنظر هذه الدعوى، لأن المادة 801 السالفة الذكر تنص على اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر في دعاوى المسؤولية المدنية المرفوعة ضد: الدولة، الولاية، والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وباعتبار تمتع هذه السلطة الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية، فلا يمكن رفع دعوى التعويض ضد الدولة، كما أنه لا يمكن تصنيفها في فئة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، لكونها لا تخضع لأي رقابة إدارية وصائية أو سلمية، لهذا يجب إعادة النظر في نص المادة 801 المذكورة أعلاه، لسد هذا الفراغ القانوني، بتكريس معيار عضوي حقيقي لتوزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي، فإضافة إلى: الدولة، الولاية، والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، يجب أن يتضمن مفهوم الشخص المعنوي من القانون العام، فئة "السلطات الإدارية المستقلة".

الخاتمة:

إن الهدف المرجو من خلال تفويض تسيير الخدمات العمومية للمياه والتطهير عبر المدن الكبرى يتمثل أساسا في اختيار التوجه نحو الكفاءة والفعالية وكذا إرساء الانضباط والجدية وتحسين مردود المؤسسات وتعميق تشجيع روح المبادرة والإبداع وعصرنة طرق التسيير حسب المعايير الحديثة والعمل على نقل الخبرات والمعارف الخاصة بالتسيير. وبوجه عام العمل على تقليص دور تدخل الدولة في التسيير المباشر للمؤسسات وتكثيف الأدوار التي ينبغي عليها لعبها، حيث ينبغي عليها تبني إصلاحات رشيدة ومجدية، مع إعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص، وفسح

المجال أمام المبادرات ومن خلال التجربة التي خاضتها الجزائر في مجال تفويض تسيير الخدمات العمومية للمياه والتطهير نجد أن الشركات التي فوض لها تسيير الخدمات العمومية في بعض المدن قد بادرت في الشروع في تطوير نظم التسيير وانتقلت إلى إرساء ثقافة خدمتية حقيقية والتي من نتائجها اعتبار المستهلك زبون يستفيد من حقه وقد أدخلت جملة من التحسينات الهامة في مجال نوعية الخدمات المقدمة، ويتم ضبط كل هذا من خلال هيئة رقابية تعمل على ضبط العلاقة بين المفوض له والزبون وفرض الرقابة على إخلال أصحاب عقود الامتياز أو من فوض لهم تسيير مرفق المياه.

ويعتبر استحداث هذه الهيئة الجديدة، محاولة من الدولة وضع 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 من تسيب وإهمال كبيرين.

وذلك من خلال قيامها بمراقبة وتقييم نوعية الخدمات المقدمة للمستعملين من طرف الهيئات المستغلة للخدمات العمومية للمياه، مع إجراء تحليل للأعباء في إطار مراقبة التكاليف وأسعار الخدمات العمومية للمياه، والمساهمة في إعداد دفاتر الشروط النموذجية المتعلقة بعمليات تفويض التسيير، وإبداء الرأي حول عمليات الشراكة المتعلقة بتسيير نشاطات الخدمات العمومية للمياه.

قائمة الهوامش

¹ - Yves Guadement ; Traité de droit administratif ; Tome 1 ; 16^{ème} édition ; LGDJ, paris; 2002 ; p 77 .78 .

² - انظر المادة 65 من القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 والمتعلق بالمياه جريدة رسمية العدد 60 لسنة 2005 .

³ - حدي سمير: السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس 2006، ص 30.

⁴ - انظر المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 08-303 المؤرخ في 2008/09/27 والمتضمن صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، جريدة رسمية رقم 56 لسنة 2008.

⁵ - انظر المادة 2 من المرسوم 08-303 السابق الذكر .

⁶ - انظر نص المادة 16 من المرسوم التنفيذي 08-303 السابق الذكر .

⁷ - انظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي 08-303 السابق الذكر .

⁸ - انظر نص 104 من القانون رقم 05-12 والمتعلق بالمياه والتي تنص على : "يمكن للإدارة المكلّفة بالموارد المائية التي تتصرف باسم الدولة أو صاحب الامتياز تفويض كل أو جزء من تسيير نشاطات الخدمة العمومية للماء أو التطهير لمعاملين عموميين أو خواص لهم مؤهلات مهنية و ضمانات مالية كافية. كما يمكن لصاحب الامتياز أن يفوض كلا أو جزء من هذه النشاطات لفرع أو عدة فروع لاستغلال المنشأة لهذا الغرض".

⁹ - يقصد بالامتياز أن تعهد الإدارة ممثلة في الدولة أو الولاية أو البلدية الى أحد الأفراد أو أشخاص القانون الخاص بإدارة مرفق اقتصادي واستغلاله لمدة محدودة وذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسؤوليته وفي مقابل ذلك يتقاضى رسوما يدفعها كل من انتفع بخدمات المرفق. ومثال ذلك أن تعهد الدولة لأحد الأفراد استغلال خدمات توزيع المياه.

ولقد اعتبر القضاء الإداري عقد الامتياز بأنه عقد اداري من نوع خاص موضوعه ادارة مرفق عام يتعهد بمقتضاه الملتزم وعلى نفقته وتحت مسؤوليته وبتكليف من الدولة أو أحد هيئاتها بالقيام بنشاط معين وخدمة محددة والحصول على مقابل من المنتفعين.

ولقد عرف القانون 83-17 المؤرخ في 16 جوان 1983 والمتضمن قانون المياه المعدل بموجب الأمر 96-13 المؤرخ في 15 جوان 1996 وتحديد المادة 4 منه عقد الإمتياز بأنه عقد من عقود القانون العام تكلف الإدارة بموجبه شخصا اعتباريا عاما أو خاصا قصد ضمان أداء ذات منفعة عمومية. وفي أسلوب الامتياز لا تتولى الدولة بنفسها ادارة المرفق بل تعهد به لأحد أشخاص القانون العام أو الخاص.

¹⁰ - ولم يجد الفقه الإداري في بعض الدول عن هذا الرأي فهذا القضاء الإداري المصري قد تبناه بصريح العبارة بقوله " ان الدولة وهي المكلّفة أصلا بإدارة المرافق العامة فإنها إذا ما عهدت الى غيرها أمر القيام بها لم يخرج الملتزم في إدارته إلى أن يكون معلونا لها، ونائبا عنها في أمر هو من أخص خصائصها،

وهذا النوع من الإنابة أو بعبارة أخرى هذه الطريقة غير المباشرة لإدارة المرفق العام لا تعتبر تنازلا أو تخليا من الدولة عن المرفق العام، بل تظل ضامنة ومسؤولة قبل أفراد الشعب عن إدارته واستغلاله في هذا السبيل والقيام بهذا الواجب تتدخل في شؤون المرفق العام كلما اقتضت المصلحة العامة ذات التدخل.....ولذلك فإن عقد الالتزام ينشئ في أهم شقيه مركزا لاثنيا يتضمن تخويل الملتزم حقوقا مستمدة من السلطة العامة يقتضيها قيام المرفق واستغلاله.... أما المركز التعاقدى فيعتبر تابعا وليس من شأنه أن يحول دون صدور نصوص لاثنية جديدة تمس الإلتزام...لمزيد من الاطلاع انظر الدكتور: سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون تاريخ، ص 96.

¹¹- CUCHILLO (M), « Formules de gouvernance et démocratie politique : Les autorités administratives indépendantes de régulation en Espagne », Revue Idara, N°30, 2005, p.149.

¹²- نشير أنه في إطار التمييز بين مهام سلطات الضبط القطاعية التي يشمل اختصاصها قطاع معين كالبورصة، التأمينات...، و مجلس المنافسة كسلطة ضبط عام يشمل اختصاصها كل القطاعات، نستند إلى كون الأولى تمارس مهمة ضبط سابق في حين أن الثانية تمارس مهمة ضبط لاحق. لكن هذا الأمر يبقى نسبي مما يثير مسألة تداخل الاختصاص بين هذه السلطات. أنظر في تفصيل هذا الموضوع:

- ZOUAIMIA Rachid, « De l'articulation des rapports entre le conseil de la concurrence et les autorités de régulation sectorielles en droit algérien », Colloque national sur les autorités de régulation indépendantes, université de Bejaïa, 2007, p.p84-101.

13-Idem, p.p86, 87.

¹⁴- تنص المادة 125 من دستور 1996، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، معدل بـ: القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

على أن: «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يدرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول».

¹⁵- عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة "مآل الفصل بين السلطات"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 04، ص 207-208.

¹⁶- انظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي 08-303 السابق الذكر.

¹⁷- انظر نص المادة 65 من القانون رقم 05-12 السابق الذكر.

¹⁸- إن تفويض الخدمات العمومية هي وسيلة جديدة من أجل مواكبة التحولات التي عرفتها الجزائر وذلك من أجل تبني رؤيا جديدة من خلال تقليص دور تدخل الدولة في تسيير الخدمات العمومية ومنحه لفائدة أعوان وهيئات جديدة وهو ما أملت الحاجة الملحة إلى نماذج جديدة بإمكانها دخول المنافسة على أساس تحقيق المرودية والنجاعة.

19- عقد التسيير هو الوسيلة التي تتخذها السلطة العمومية والتي من خلالها تفوض المؤسسة العمومية الجزائرية للمياه تسيير مؤسسة تمتلكها إلى مؤسسة خاصة هذه الأخيرة تتلقى المقابل المالي مباشرة من طرف المستعملين بسعر يتم الاتفاق عليه في العقد. يمكن للسلطة العمومية أن تتلقى تعريفات تسمح لها بتمويل تجديد أو توسعة التجهيزات التي يبقى لها حق ملكيتها والتي تشكل استثمارات بالنسبة لها. مثل : استغلال مؤسسات عمومية للمياه...