

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

خوصصة المرافق العامة في التشريع الجزائري

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص: قانون إداري

الشعبـة: حقوق

تحت إشراف الدكتور:

من إعداد الطالب:

بن فريحة رشيد

هادي أحمد

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ: بن عديدة نبيل رئيساً

الأستاذ: بن فريحة رشيد مشرفاً مقررًا

الأستاذ: مشرقي عبد القادر مناقشاً

السنة الجامعية: 2018/2019

نوقشت يوم: 10 جوان 2019

كلمة شكر

أحمد الله سبحانه وتعالى على فضله أن يسر لي إنهاء هذا العمل المتواضع.

ثم أتقدم بجزيل شكري وعرفاني إلى أستاذي الفاضل الدكتور "بن فريحة رشيد" لقبوله الإشراف على هذا العمل والذي كان عوناً لي في كل خطوة بنصائحه القيمة فجزاه الله

خيراً.

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى أعضاء اللجنة الموقرة الذين وافقوا على مناقشة هذه المذكرة وكل الأساتذة الذين درسوني طيلة مشواري الدراسي في هذه الحياة وأخص بالذكر أساتذة الماستر سنة أولى وسنة ثانية،

أستاذتي الكرام .. كل التبجيل والتوقير لكم، يا من صنعتم لي المجد، فأنتم لم تعلموني حرفاً بل علمتموني كل شيء، فلن أكون لكم، إلا عبداً وطوعاً.

وكذلك كل من مدّ لي يد العون من قريب أو من بعيد.

إهداء

الحمد لله الذي وفقنا لإتمام هذا العمل الذي انتهى بفضلته وكرمه علينا . أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع إلى من أدين لهما بالفضل بعد الله تبارك وتعالى .

إلى من أعتبرهما من أبواب الجنة

إلى أكبر من يستحق أن أهدي له ثمرة جهدي "أبي وأمي" الغاليين على قلبي أطال الله عمرهما وجزاهما عني كل خير لما قدموه لي منذ أن ولدت على هذه الأرض .

كما أهدي هذا العمل إلى جميع إخوتي وإلى جميع أبنائهم حفظهم الله ورعاهم ، وإلى زوجتي الحنونة وأبنائي سيرين ومحمد إياد قرّة عيني .

وإلى من جمعتني بهم المحبة والصدقة أصدقائي شريف حميدات حمزة سليم بن طالب شريف جمال محمد عبد القادر ربيع هواري مختار وجعفر وإلى كل من أكن لهم مشاعر الصداقة والمحبة.

إلى صديقي الذي كان سندا لي في دراستي فضيل قويدر الواحد.

وجميع زملائي بوزارة الأشغال العمومية والنقل السادة ، جمال ، مجيد ، وحمزة ، وأخص بالذكر رئيستي في العمل التي وفرت لي كل الوقت والأريحية لمتابعة دراستي . وإلى كل من لم يذكرهم لساني ولم يخطهم قلمي من أصدقائي وجميع زملائي في الماستر .

وإلى كل من عرفني وساعدني ولو بالكلمة الطيبة.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

م ت : مرسوم تشريعي

م ت : مرسوم تنفيذي

م ر : مرسوم رئاسي

د م ج : ديوان المطبوعات الجامعية

ج ر : جريدة رسمية

ط : الطبعة

ص : الصفحة

ثانياً: باللغة الفرنسية

Op :Référence précédemment

P : Page

N:Numéro

مقدمة :

إن تطور الدول أصبح اليوم مرتبطاً أشد الارتباط بمدى تطور الخدمات التي يقدمها المرفق العام لإشباع الحاجات العامة للجمهور في مختلف مجالات الحياة بحيث لا يمكن الحديث عن المرفق العام مجرداً عن دور الدولة وتطورها لأن الدولة هي التي تقوم بإنشائه وتنظيمه فارتبط مفهوم المرفق العام بمفهوم الدولة وبالقطاع العام حيث أنه مر بعدة مراحل إكتسى من خلالها أهمية كبيرة وللاشارة فقط فإن مفهوم المرفق العام يستعمل للدلالة على معنيين إحداهما عضوي والثاني مادي فمن الناحية العضوية وحسب الأستاذ هوريو فإن المرفق العام هو مجموعة الوسائل البشرية والمادية التي بواسطتها يؤدي الشخص العام مهمته أما المعنى المادي حسب الأستاذين دوجي وجاز فهو المهيمن حيث يكفي بالنشاط الممارس الذي يجب أن يتضمن بعض الخصائص لتكون بصدد مرفق عام ومن أنصار هذه.

وهناك جانب من الفقه عمل على الجمع بين المفهومين العضوي والمادي للمرافق العامة وفق هذا المفهوم فإن هذه الأخيرة هي مؤسسات تعمل بانتظام و إضطراد تحت إشراف ومراقبة الدولة بهدف تقديم خدمات عامة للمواطنين مع خضوعها لنظام قانوني معين وأصبحت المرافق العامة معيار تطبيق القانون الإداري وعند ظهور المرافق العامة الإقتصادية تعرض المرفق العام لأزمة فلم يعد المعيار الوحيد لتطبيق القانون الإداري لأن المرافق العامة الإقتصادية تطبق قواعد القانون الخاص بالإضافة إلى بعض أحكام القانون الإداري.

كما نتج عن تطور مفاهيم المرفق العام تعدد وتنوع أساليب إدارته فبظهور المرافق العامة الإقتصادية تعددت طرق إدارة المرافق العامة ففي الأصل كانت تدار مباشرة من قبل الدولة إلا أن الطبيعة الإقتصادية للمرفق لا تتلائم مع طبيعة العمل في الإدارة العامة، لذلك تم اللجوء إلى الأسلوب الكلاسيكي لإدارة المرافق العامة والمتمثل في الإستغلال المباشر أي أن الدولة هي التي تدير المرفق بنفسها أو عن طريق المؤسسة

العمومية التي تعد شخص عام يتمتع بالإستقلال المالي والإداري الذي لتمكينها من تسيير وإستغلال المرفق العام و إصدار القرارات و إبرام العقود بكل حرية ولكن تكون دائما تحت رقابة وإشراف الدولة.

لكن هذا الأسلوب لم يعط المردودية المطلوبة فلجأت الدولة إلى تكليف أشخاص القانون الخاص بإدارة المرافق العامة الإقتصادية لأنّ موضوع نشاط هذه المرافق يحتاج إلى إدارة متحررة من القيود التي تكبل نشاط أشخاص القانون العام وإضافة إلى قابلية المرفق العام للتكيف فتبلورت قناعة بأن إدارة المرافق العامة الإقتصادية من قبل أشخاص القانون الخاص سيكون أكثر فعالية وإنتاجية ويتحقق ذلك عن طريق خصصة المرافق العامة أي تحويل ملكية أو إدارة المرافق العامة الاقتصادية من القطاع العام إلى الخاص تعتبر جزء من الخصصة أو إحدى أساليبها.

واستنادا إلى المفهوم الجديد للدولة وانسجاما مع المبادئ الاقتصادية الحديثة، غيرت معظم الدول تشريعاتها الاقتصادية والاجتماعية في بريطانيا مثلا بدأت الحكومة بإتباع أسلوب التشابه في العمل بين القطاعين الخاص والعام بغية تحسين نوعية الخدمات التي يؤديها القطاع العام وللحد من خسائره حيث نشأت فكرة الخصصة في بريطانيا في بداية الثمانينات فتبنت حكومة برنامج خصصة المشاريع والمرافق العامة الوضع نفسه ينطبق على فرنسا التي حولت عددا كبيرا من مرافقها إلى القطاع الخاص بغية تقديم خدمات أفضل للمواطنين ويشكل هذا البرنامج خطوة تاريخية سرعان ما تبنته معظم دول العالم وأخذت به مختلف الأنظمة السياسية وتناولت المجالات الإقتصادية⁽¹⁾.

فبدأت الخصصة بالقطاعات الصناعية وبعدها قطاعات البنية التحتية والخدمات المحلية وامتدت لتشمل في الوقت الحاضر مجالات الصحة والتعليم وعددا من الأنشطة الإدارية في بعض الدول.

1- مروان محي الدين قطب، طرق خصصة المرافق العامة (الامتياز الشركات المختلطة BOTتفويض المرفق العام) دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان، ط1، س 2009، ص 259 .

وتشكل الخصصة المفهوم المعاكس لتأمين الذي أخذت به الدول الإشتراكية وبعض الدول الصناعية كفرنسا في مطلع الثمانينات من القرن الماضي.

واستخدمت الخصصة لتقليص حجم القطاع العام وتخفيف الأعباء عن المالية العامة كما شكلت أداة لتعزيز دور القطاع الخاص وتكريس آليات السوق وقواعد المنافسة وأصبحت ظاهرة عالمية لها تأثير على جميع دول العالم بما فيها التي تتبنى النظام الإقتصادي المقيد ومن الصعب أن نجد دولة في العالم لا تتبنى برنامجا للخصصة بل نجده في كل الدول لكن بنسب متفاوتة حسب ما هو منصوص في تشريعاتها فوجدت الدول نفسها مجبرة على التوفيق بين مبادئ المرفق العام وهذه البيئة القانونية الجديدة.

فمفهوم الخصصة كما يظن البعض لا يقتصر فقط على نقل ملكية المرافق العامة بل يشمل إدارة المرافق العامة من قبل أشخاص القانون الخاص ولهذا المفهوم الأخير أهمية لأن الخصصة عن طريق الإدارة تحافظ الدولة على ملكية مرافقها وتوفر إدارة مرنة وتحقيق إنتاجية عالية فالدولة تبقى مسؤولة عن حسن إدارة المرفق وتأمين استمراريته.

والجزائر على غرار باقي دول العالم بالرغم من تأخر تجسيد فكرة خصصة القطاع العام الاقتصادي في ارض الواقع إلا أنه وفي الأخير تبنت هذا البرنامجي تشريعاتها لعدة أسباب فرضتها عوامل خارجية تتمثل في العولمة واقتصاد السوق وما يملئانه من رهانات تتمثل في فعالية ومردودية النشاط العمومي والمرفق العام بصفة خاصة، كما فرضتها عوامل داخلية خاصة بالجزائر منها التحول السريع من دولة اشتراكية إلى نظاما أكثر إنفتاحا فكان من الضروري ضمان خدمة عمومية جيدة نتيجة نمو الوعي المدني وظهور ثقافة الديمقراطية.

ففرص تنوع المرافق العامة طرق تسير تواكب نوع النظام من جهة وكذا تحول الإطار القانوني من جهة أخرى فكل نوع تناسبه طريقة تسيير معينة فهناك مرافق

لا يمكن أن تتخلى عنها الدولة نظرا لخصوصياتها وطبيعتها المتميزة ومرافق قابلة للتفويض جزئيا وحتى التخلي عنها كليا عن طريق الخوصصة الكلية فأصبح من الضروري وضع إطار قانوني وهذا ما تجسد في الأمر رقم 95-22 المعدل والمتمم وألغي هذا الأمر بموجب الأمر رقم 01-04 فهذه النصوص جسدت سياسة الدولة في إنتهاج برامج الخوصصة ورسم إستراتيجية عامة لها وحددت الإطار القانوني والمؤسستي لهذه الظاهرة. غير أن الأمر الساري المفعول يتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية الإقتصادية فيكون الإستناد على أحكامه عندما تكون مؤسسة عمومية تؤمن خدمة عمومية وفي حالة الخوصصة الكلية لذا تم اللجوء إلى نصوص قانونية أخرى المتعلقة بالأساليب التعاقدية خوصصة التسيير.

فهذه التطورات وما صاحبها من تغيرات على المرفق العام كانت لها تأثير على الخدمة العمومية بتوجهاتها المختلفة وخصوصا بعد صدور النصوص القانونية التي جاءت بمبادئ مختلفة تماما على ما كانت عليه.

إن أهمية هذه الدراسة من الناحية النظرية تكمن في مدى تفضيلي شخصيا للبحث في هذا الموضوع لمعرفة كيف تعاملت الدولة مع الخوصصة في السنوات الماضية بالإضافة إلى تدعيم مكتبة الجامعة بموضوع جديد عساه يكون بادرة خير للطلبة القادمين من بعدنا من أجل مساعدتهم في إتمام دراستهم وإنجاز بحوثهم.

أما من الناحية العملية تكمن أهمية الموضوع في الإطلاع على مفهوم الخوصصة والقوانين التي أطرتها ومدى توفيقها في تحقيق النتائج المرجوة منها ومدى مساهمتها في قيام المرافق العامة بتقديم خدمات جيدة لإشباع الحاجات العامة للجمهور.

ومن ثمّ تهدف هذه الدراسة إلى البحث في التحول الذي عرفته المرافق العامة وما أفرزته سياسة الخوصصة من آثار على الخدمة العمومية والبحث في إدارة مؤسسات المرافق العامة بأسلوب الخوصصة تكتسي أهمية بالغة سواء من الناحية القانونية التي

تسمح بالتعرف على الإطار القانوني الذي أصبح يحكم المرافق العامة بعد هذا التحول من الناحية العملية بالنظر لأهمية الدور الذي تلعبه الخوصصة في إدارة المرافق العامة ولما تقدمه من خدمات للأفراد والوصول إلى مستويات أداء أفضل

ونظرا لأهمية دراسة هذا الموضوع سيتم طرح الإشكالية التالية:

ما مدى وضع إطار قانوني خاص بالخوصصة في التشريع الجزائري؟

وتتفرع هذه الإشكالية إلى أسئلة فرعية

هل تنوع أهدافها كفيل بوضع إطار قانوني خاص بها ؟ وإلى أي مدى حدث

العراقيل من مسارها؟ وماهي طرق وأساليب خوصصة المرافق العامة في الجزائر؟

وماهي الشروط المناسبة والناجعة لخوصصة المرافق العامة ؟

وعليه سنعتمد في هذه الدراسة على الدمج بين مناهج البحث المتعددة بدءا

بالمنهج الوصفي بعرضنا للمفاهيم كما سيتم اللجوء إلى المنهج التحليلي الذي يقوم على

مناقشة وتحليل النصوص القانونية كما سيكون للمقارنة دور فعال في تبيان تقييم أداء

الخوصصة.

إلا أنه من خلال دراستنا للموضوع وجدنا صعوبة في نقص المراجع

المتخصصة في هذا المجال لدى الفقه الجزائري حيث نجد معظم المراجع تتكلم عن

خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية بصفة عامة وليس خوصصة المرافق العامة لذا

حاولنا قدر الإمكان البحث عن مدلول الخوصصة في المرافق العامة.

وبناء على ما تقدم قسمنا دراسة موضوعنا هذا إلى محورين حيث خصصنا

المحور الأول لدراسة ضرورة وضع الإطار القانوني والتنظيمي لخوصصة المرافق

العامة بينما خصصنا المحور الثاني لدراسة طرق وأساليب خوصصة المرافق العامة

وشروط نجاحها بالإعتماد على النصوص القانونية المنظمة لهذه الظاهرة.

لقد شرعت معظم الدول في تنفيذ عملية الخصخصة من خلال إصدار تشريعات تستهدف تقليص المرافق العامة ورفع يد الدولة عن معظم النشاطات الإقتصادية وإزالة القيود والحواجز أمام النشاطات المنتمية للقطاع الخاص.

ومما لا شك فيه أن هذا الأمر قد ترك أثره على مجالات القانون الإداري وأهمها نظرية المرافق العامة والتي تغيرت مع هذه التطورات الجديدة إذ ترتب على ذلك أن تصاعدت الدعوة إلى نقل ملكية المرافق والمشروعات العامة إلى القطاع الخاص بسبب قصور التمويل الحكومي في الإنفاق عليها.¹

وان موضوع الخصخصة المتمثل في نقل الملكية العامة من الدولة إلى القطاع الخاص وهي عملية جد معقدة بالنظر إلى الإشكالات العديدة التي تطرحها سواء على المستوى السياسي أو القانوني أو الإجتماعي فمن البديهي أن نضع تعريف أو مدلول هذه العملية على المرافق العامة كم أن عملية بحجم وأهمية الخصخصة تتطلب وضع اطار قانوني وتنظيمي يحدد الأهداف التي تسعى إليه ا ودورها على المستوى الإقتصادي والإجتماعي والسياسي والتأطير القانوني والمؤسساتي وحشد كل الوسائل القانونية اللازمة لإنجاحها.

لذلك سنتناول في هذا الفصل نقطتين مهمتين وهما دراسة مدلول وأهداف خصخصة المرافق العامة وهذا ما سنتناوله في المبحث الأول أما المبحث الثاني سوف نتطرق إلى التنظيم القانوني وكذا المؤسساتي لخصخصة المرافق العامة .

¹إسماعيل صعصاع البديري، فكرة التخصيصية في المرافق العامة، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية المجلد 14 العدد 6، سنة 2007 ، ص178.

المبحث الأول: مدلول وأهداف خصوصية المرافق العامة.

إن التعرف على النظام القانوني لخصوصية المرافق العامة يتطلب منا التطرق إلى تعريف هذه الظاهرة تعتبر ظاهرة الخصوصية أهم ظاهرة قانونية واقتصادية في أواخر القرن العشرين ولقد ظهرت عدة تعريفات للخصوصية سواء من طرف المشرعين الوطنيين أو من طرف المنظمات الدولية أو حتى من طرف الفقه إلا أن تباين وتعدد التعاريف لها نقاط مشتركة وهذا ما سننتطرق إليه في المطلب الأول .

وتحتاج الخصوصية لنجاحها إلى وضوح أهداف وتحديد مجالاتها ودقة في إجراءاتها وتوفير كافة الأجهزة المؤهلة لتطبيق هذه العملية فاستخدمت الخصوصية لتخفيف العبء عن القطاع العام ولتعزيز دور القطاع الخاص وتكريس آليات السوق وقواعد المنافسة فأهدافها متنوعة متعددة وهذا ما سنتناوله في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مدلول خصوصية المرافق العامة

لقد تباينت آراء الفقهاء في تحديد معنى الخصوصية رغم حداثة فأننتج مجموعة كبيرة من التعريفات يصعب حصرها حيث أنها تعني إعادة الهيكلة في تونس كما تعني الإستقلالية في الجزائر والتحويل في المغرب وازالة التنظيم في البرازيل ورد فعل مضاد للبيروقراطية في الولايات المتحدة الأمريكية وتغير في البيانات التنظيمية في هولندا أو بلجيكا وازالة التأميم بفرنسا¹ لكن صعوبة الحصر لا يعني استحالة فهمها ولغرض توضيح ذلك سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع تعريف الخصوصية عند الفقه الفرع الأول ومدلولها لدى المنظمات الدولية الفرع الثاني وفي الفرع الثالث سنتناول مدلولها عند المشرع الجزائري.

¹ - عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية السير من الإشتراكية إلى الخصوصية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2006، ص 359.

الفرع الأول : المدلول الفقهي لخصوصة المرافق العامة.

لقد تباينت آراء الفقهاء في تحديد معنى الخصوصية فمنهم من ذهب إلى أنها "العملية التي تتم من خلالها نقل ملكية أو ادارة المؤسسات العامة أو الصناعية أو التجارية إلى القطاع الخاص مع اجراء الإصلاحات القانونية والاقتصادية اللازمة لذلك من اجل تحقيق أهداف محددة بواسطة القطاع الخاص".¹

كما أن بعضهم ذهب إلى القول بأن: "المقصود بالخصوصية هي السياسة التي يتم بها نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص، خلال مدة معينة تحدد في ضوء الظروف والمعطيات التي تحيط بالإقتصاد الوطني".

ويرى آخرون أنها : "العملية التي تتمثل في زيادة الكفاءة إدارة وتشغيل المرافق العامة من خلال اعتماد على آليات السوق والتخلص من المركزية " وهو ما يعني أن الخصوصية هنا تنصرف إلى ادارة المرافق والمشروعات وفقا لعقود ادارة من القطاع الخاص على أن تحتفظ الدولة بملكيتها للمرافق العامة".

كما يمكن تعريف هذه الظاهرة التي أصبحت موضوعا رئيسيا يتم تناوله في معظم دول العالم بأنها تعني " تمويل عدد كبير من القطاعات الاجتماعية والاقتصادية والتي لا ترتبط بالسياسة العليا للدولة إلى القطاع الخاص" فنشاط الدولة في مفهومه الحديث يهتم بالمسائل الكبيرة بالقضايا السياسية والإدارية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية التي ترتبط بسيادتها أما المسائل الأخرى من اقتصادية واجتماعية فهي تؤمن من قبل القطاع الخاص في اطار القوانين والأنظمة التي تضعها الدولة وتنظم من خلالها عمل القطاع الخاص.²

¹ - اسماعيل صعصاع البديري، المرجع السابق، ص177.

² - انطوان الناشف، الخصوصية (التخصيص) مفهوم جديد لفكرة الدولة ودورها في ادارة المرافق العامة، ملف تحليلي توثيقي شامل، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، سنة 2000، ص09.

أما عبد العزيز سالم: " فعرفها بأنها تحويل ملكية مؤسسات القطاع العام إلى شركات تدار على أسس تجارية أو بيع أسهم مملوكة للحكومة في بعض شركات المساهمة العامة كلياً أو جزئياً إلى القطاع الخاص.¹"

أما بن بيتور من جهته عرفها بأنها " العملية التي عن طريقها يمكن التنازل أو بيع أصول المؤسسة العمومية لمؤسسات أخرى أو لأشخاص معنويين خواص.²"
وتعرّف الخصصة من الناحية القانونية بأنها: " عمل من أعمال السيادة تقوم به السلطة التشريعية بمقتضاها يتم نقل ملكية كل أو بعض المرافق المملوكة للدولة إلى الملكية الخاصة متمثلة في الأشخاص الطبيعية أو المعنوية لتحقيق أهداف سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو هي التحويل صوب القطاع الخاص."
من خلال ما سبق نلاحظ أن هذا التباين في التعاريف راجع إلى اختلاف وجهات النظر لعملية الخصصة .

الفرع الثاني: تعريف الخصصة وفقاً للمنظمات الدولية:

عرف البنك الدولي الخصصة " هي زيادة مشاركة القطاع الخاص في إدارة ملكية الأنشطة والأصول التي تسيطر عليها الحكومة أو تملكها" .
ففي الجزائر عرفت وزارة المساهمة وإعادة الهيكلة الخصصة على أنها: " عملية تحويل الملكية العمومية إلى الملكية الخاصة " .

وهذا التعريف هو ذاته المتبنى من طرف صندوق النقد الدولي والبنك العالمي³ والذان ينظران إلى الخصصة على أنها " تنظيم للبيع والتنازل بغرض تحويل الملكية أو الإدارة أو التأجير لحسابات القطاع الخاص " والخصصة في أدبيات صندوق النقد الدولي ليست حفظ لبيع المؤسسات العمومية إلى مشرتين وطنيين أو أجانب ولكن تعني استقلالية

¹ - عبد العزيز بن سالم. دستور ادارة عمليات الخصخصة وأثرها في اقتصاديات الوطن العربي، 'دراسة مقارنة'،

شركة مشاهير ودار الصفاء، عمان وأبوظبي، سنة 1997، ص02.

²-Mohamed BOUHEZZA , la privatisation de l'entreprise publique Algerienne. Le Role de l'état dans les processus, Revue des sciences Economiques et de gestion universite ferhate Abase, N°3 2004, p81.

³ - البنك الدولي تقرير الدولية الإقتصادية للعالم 1988، ص 206 .

المؤسسات أي تحويل النظام الأساسي والقانوني للمؤسسة من النظام القانون العام إلى القانون الخاص.¹

أما المنظمة الأوروبية للإئتماء الإقتصادي O.C.D.E فقد عرفت الخصوصية على أنها "تنازل عن الأصول العمومية لأشخاص أو كائنات من القطاع الخاص بغرض تحسين فعالية تخصيص مخزونات رأس المال الموجود متى كانت الضمانات الدستورية والقانونية متوفرة وغير غامضة " ولهذه الظروف يجب فحص عدة مسائل تتعلق بالتنازل عن الأصول واستعمال حق الاختصاص من البرلمان المجدد وتحسين سير الأصول المخصصة.²

ويتبين مما تقدم سواء من جانب الفقه أو من جانب تعريف المنظمات الدولية أن للخصوصية معنيان: معنى واسع والآخر ضيق.

أ/— **المعنى الواسع:** يقصد به نقل الملكية أو تحويل ادارة المرافق من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

فهي عملية ترمي إلى إزالة الضبط وتقوية المنافسة تفكيك الاحتكارات العمومية واللجوء إلى نظام الامتياز والمقاولة من الباطن لتنفيذ مهام المرفق العمومي وكذلك التنازل عن الأصول العمومية.³

ب/ — **أما المعنى الضيق:** يعني نقل ملكية المرافق العامة فقط إلى القطاع الخاص.⁴ المفهوم الضيق يتعلق بنقل ملكية المشروعات العامة بصورة كلية أو جزئية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

¹— عجة جيلالي، المرجع السابق، ص 360.

²— عجة جيلالي، المظاهر القانونية للإصلاحات الاقتصادية في الجزائر، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2004—2005، ص 51.

³— عجة جيلالي، المرجع السابق، ص 360.

⁴— أحمد محرز، النظام القانوني لتحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة 1996، ص 5.

ونتيجة لذلك فإن المعنى الواسع للخصوصية يشير إلى الخصوصية الجزئية والتي يساهم القطاع الخاص مع القطاع العام في تنظيم وإدارة المرافق ولا يقتصر على نقل الملكية فقط.

أما المعنى الضيق للخصوصية فيتضمن الخصوصية الكاملة أو الكلية وذلك عندما تنقل ملكية أصول المرافق العامة بالكامل إلى القطاع الخاص إذ يقوم هذا الأخير بتشغيل المرفق وإدارته فضلاً عن تملكه للأموال الثابتة والمنقولة.

الفرع الثالث : تعريف الخصوصية وفقاً للتشريع الجزائري:

المشروع الجزائري هو الآخر تناوله من زاويتين:

الزاوية الأولى: تتعلق بالتعريف الذي نص عليه الأمر رقم 95-22 المتعلق

بخصوصية المؤسسات العمومية¹ على اعتباره القانون الأول الذي تمت بموجبه العمليات الأولى للخصوصية.

أما الزاوية الثانية: تتعلق بالمفهوم الذي يحمله التشريع الجديد الساري المفعول

الذي يحل محل التشريع السابق، وهو متضمن في الأمر رقم 01-04 المتعلق بنظم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها² فحسب الأمر رقم 95-22 فإن المشروع الجزائري أورد لهما معنيين في المادة الأولى منه وهما:

أ- المعنى الأول: الخصوصية هي كل معاملة تجارية تؤدي إلى تحويل ملكية كل

الأصول المادية والمعنوية في مؤسسة عمومية سواء جزء أو كل رأسمالها لصالح أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص.

ب - المعنى الثاني: الخصوصية هي كل معاملة تؤدي إلى تحويل تسيير المؤسسة

عمومية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص.

¹ - الأمر رقم 95-22 المؤرخ في 26 أوت سنة 1995 والمتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، ج ر ، ع 48، ص4.

² - الأمر رقم 01-04، المؤرخ في 20 أوت سنة 2001 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج ر ، ع 47، ص11.

وما يمكن ملاحظته على هذا التعريف أنه قد شمل خصوصة التسيير بالإضافة إلى خصوصة كلية ولكن يبقى مفهوماً ضيقاً لأنه اعتبر عملية الخصوصية نقل ملكية وتسيير مرافق قائمة من دون اقتصاد "الدولة" إلى أعوان إقتصاديين آخرين "خواص" فقط.¹

أي أن الخصوصية في هذا المنظور تتعدى عملية بيع الأصول لتشمل حتى خصوصة التسيير بإسناد هذه المهمة للخواص بهدف تأهيل المؤسسات المعنية. أما الأمر رقم 04-01 فقد عرف الخصوصية في مادة 13² وعليه فإن هذا التعريف الوارد في التشريع الجديد الذي ألغى الأمر رقم 95-22 لا يتضمن أي إشارة إلى خصوصة التسيير بصيغ تعاقدية محددة نص عليها التشريع الملغى وإنما يقتصر على نقل الملكية على ما يأتي:

- إما على عامل رأس المال الذي تحوز ه الدولة أو أي شخص معنوي خاضع للقانون العام أو على جزء منه سواء كانت هذه الحيازة بصفة مباشرة أو غير مباشرة وكذلك على الأصول التي تشكل وحدة استغلال مستقلة والمؤسسات التابعة للدولة. ولهذا فإن الخصوصية بصفة عامة مفهوم واضح المعالم في النصوص القانونية وعند الفقه القانوني والإقتصادي فلا غموض يشوب هذه الظاهرة. فبالرجوع إلى مبادئ المرافق العامة نجد أن المرفق العام يقوم على عدة مبادئ ومن أهمها مبدأ قابلية المرفق العام للتكيف فالمرفق العام يتغير تلقائياً بالظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية القائمة في تلك الفترة.

¹ - محمد رزقون، انعكاسات استراتيجية الخصوصية على الوضعية المالية للمؤسسة الإقتصادية، دراسة حالة بعض

المؤسسات الإقتصادية، مجلة الباحث، ع 07، ص. 155

² - "كل صفة تتجسد في نقل الملكية إلى أشخاص طبيعيين ومعنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية"

وبالرجوع إلى مجالات الخصخصة فنجد أن أولى عمليات الخصخصة في العالم بدأت بخصخصة القطاعات الخدمائية والمشرع وضع ضمن مجالات الخصخصة
خصخصة قطاعات خدماتية محضة في الأمر رقم 95-22 في المادة الثانية.

المطلب الثاني: أهداف خصخصة المرافق العامة

نجد أن الأهداف المراد تحقيقها من تنفيذ الخصخصة تختلف من دولة إلى أخرى
وفقا لأوضاعها الإقتصادية والسياسية والإجتماعية ويعد تحديد الأهداف المراد الوصول
إليها عن طريق الخصخصة خطوة جد مهمة بالنسبة لنجاح أي برنامج من عدمه ولهذا
الغرض لابد من ترتيبها حسب الأولويات بالرغم من تناقضها فيما بينها ولهذا ارتأينا
تقسيم هذا المطلب إلى فرعين الفرع الأول تناولنا فيه الأهداف الأساسية المشتركة بين
معظم برامج الخصخصة والفرع الثاني تناولنا فيه أهداف الثانوية والتمثلة في الأهداف
الاجتماعية .

الفرع الأول: الأهداف السياسية والمالية

تعتبر هذه الأخيرة من الأهداف الأساسية لبرنامج الخصخصة والتي تسعى كل الدول
بلوغها من خلال خصخصة مرافقها العامة إلا أن ترتيبها يختلف باختلاف متطلبات
ودواعي الخصخصة وعلى حسب وجهة نظر كل دولة لظاهرة الخصخصة :

أولا - الأهداف السياسية : والغرض من الخصخصة في هذا الجانب :

1- تقليص حجم القطاع العام وحصته في النشاط الاقتصادي؛

2- اعادة النظر في دور الدولة وذلك لإعادة ترتيب مجالات نشاط الإدارة العمومية

بالتخلي عن مهمة الإنتاج لصالح القطاع الخاص حتى يتسنى للدولة القيام بمهامها

الأساسية وفقا للتصور الجديد لدور الدولة التي صار عليها أن تتفرغ بالدرجة الأولى

للتهيئة وإعداد المحيط الإقتصادي والقانوني المناسبين مع توفير المنشآت القاعدية

وتطويرها حتى يتمكن العون الاقتصادي من تحقيق أفضل النتائج لتطوير الاقتصاد

ولتحقيق هذه الأهداف يستلزم على السلطة ضمان:

- 1- عدم تراجع الحكومات الجديدة عن البرامج التي تم إعتقادها من قبل الحكومات السابقة وعدم تعديل دور الدولة من جديد في الحياة الاقتصادية¹؛
- 2- محاربة الفساد و الرشوة واستغلال النفوذ والسلطة وذلك عن طريق تطوير قوانينها الجزائية من اجل حماية حقوق الأفراد وضمان المساواة في المعاملة بينهم؛
- 3- توفير الإستقرار السياسي والأمن إذ يعد عدم الاستقرار السياسي في البلدان من أكبر الأسباب التي تعرقل تنفيذ برنامج الخصخصة فقد ساهم عدم استقرار الحكم بالجزائر وتوالي الحكومات في فترة زمنية قصيرة في تغير العملة وعدم ثقة المستثمر أمام كل محاولة جدية في التغيير والإصلاح مع التزامها بتوفير أمن وسلامة الأشخاص والمنشآت.
- ثانيا- الأهداف المالية : تختلف الأهداف المالية وتتنوع باختلاف برامج الخصخصة فقد يتم اللجوء الى الخصخصة في هذا الصدد من أجل:

- 1- التقليل من العجز المالي للدولة : يعتبر التقليل من العجز المالي للدولة من أهم الأهداف التي تشترك فيها تقريبا جميع برامج الخصخصة عبر العالم سواء كانت دولة متقدمة أو سائرة في طريق النمو، فندرة الموارد المالية وتدهورها سببان كافيان لاعتماد الخصخصة في أي بلد والاستفادة من المداخل التي تتحقق من بيع المؤسسات العمومية في تمويل مصاريف الدولة أو تسديد ديونها فكثيرا ما اعتبر هذا الهدف أساسيا وبامتياز في معظم البرامج خاصة إذا أخذنا بعين الإعتبار أن ما يتم تحقيقه من مداخل الخصخصة عبر العالم، ففي سنة 1990 مثلا بلغ المدخول العالمي من مداخل الخصخصة 25 مليار دولار ليصل سنة 1997 الى 162 مليار دولار أي بزيادة تقدر ب 30.3%².
- وهكذا يكون الهدف المالي للخصخصة في الجزائر لوحدده سببا كاف لتبنيها من أجل الاستفادة من مداخلها ووضع حد لسياسة التطهير المالي للمؤسسات التي كلفت الدولة

¹ - بن حبيلس منى، الأليات الجديدة لخصخصة المؤسسات العمومية في ظل أمر 01-04 (دراسة تحليلية ومقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2010-2011، ص 39.

² - بن حبيلس منى، المرجع السابق، ص 40.

أكثر من 700 مليار دينار دون نتيجة ولتسديد الديون الوطنية التي وصلت 2000 مليار دينار،¹ بتمويل الخزينة العامة عن طريق إيرادات الخوصصة.

2- التخفيف من الأعباء المالية والإدارية على الدولة : قد تلجأ الدول إلى

خوصصة المؤسسات بهدف التخفيف من الأعباء التي تقع على عاتقها والحد من الخسائر بسبب العجز في بعض المرافق العامة، ويتحقق هذا الهدف من خلال تحقيق الدعم المالي لهذه المرافق والسماح للقطاع الخاص بالمشاركة في تنظيمه وإدارته.

ففي الجزائر كانت سياسة دعم الدولة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي

تقوم على ضخ الأموال لتغطية العجز المالي لهذه المؤسسات وتمكينها من الإستمرار في النشاط على الرغم من وضعها، إذ كانت بعضها في حالة إفلاس وبعضها لم تكن تدفع الضرائب مما زاد من مصاريف ميزانية الدولة وهذا من الأسباب التي تشجع تقرير الخوصصة للتخلص منها باعتبارها تشكل عبء على ميزانية الدولة.

3- إيجاد موارد مالية جديدة: كما قد تعتمد الخوصصة في بعض الأحيان من

أجل الحد من المصاريف التي تخصصها الدولة لتطوير مؤسساتها العمومية، فيتم التنازل عن مثل هذه المؤسسات لصالح القطاع الخاص، وهذا من خلال إتاحة الفرصة للخواص والمستثمرين الوطنيين أو الأجانب في تنظيم إدارة المرافق التي يتم تحويلها إلى القطاع الخاص مما يؤدي إلى زيادة إيرادات الدولة ، حيث أصدرت الحكومة قرار مؤرخ في أول شعبان عام 1423 الموافق 8 أكتوبر سنة 2002 الذي يحدد قائمة إيرادات ونفقات حساب التخصيص الخاص رقم 83-302 الذي عنوانه الموارد الناجمة عن الخوصصة².

¹-Nacereddine SADI ; La privatisation des entieprises publiques en algérie objectifs et enjeux. Opu/upme 2005, page 45.

²- القرار المؤرخ في أول شعبان عام 1423 الموافق 8 أكتوبر سنة 2002 الذي يحدد قائمة إيرادات ونفقات حساب التخصيص الخاص رقم 83-302 الذي عنوانه الموارد الناجمة عن الخوصصة، ج ر عدد79، ص 43.

الفرع الثاني: أهداف متعلقة بتحسين الفعالية والمردودية

إن تحسين أداء بعض المرافق العامة من أجل رفع كفاءتها الاقتصادية هدف تشترك فيه مختلف برامج الخصخصة عبر العالم والتي يقصد بها تحسين الإنتاج والخدمات الاقتصادية الوطنية التي يجرى تحويلها إلى القطاع الخاص، وتجد هذه الأهداف أساسها النظري في ضعف ميكانيزمات التحفيز وعراقيل الملكية في القطاع العام مما يجعل المؤسسات العمومية غير قادرة على الفعالية الاقتصادية¹، وما أثبتته التجارب في اعتماد القطاع الخاص على طرق تتميز بالتنظيم الدقيق، بغية رفع المستوى الاقتصادي لهذه المشاريع. وهذا الهدف يتحقق سواء كانت الخصخصة جزئية أو كلية²، ويندرج ضمن هذه الأهداف محاولة:

1- خلق سوق حر يساعد على المنافسة؛

2- تشجيع المبادرات الخاصة وتطوير القطاع الخاص بشكل عام؛

3- تطوير المنافسة على المستوى المحلي، وعلى مستوى أوسع بالتراجع عن كل

احتكار؛

4- إدخال أساليب جديدة ووسائل حديثة لتسيير المرافق العامة مما يجعلها قادرة

على تحقيق الأرباح وتحسين نوعية الخدمات، و الاستفادة من شركات دولية وطنية

تضمن استمراريتها.

الفرع الثالث: الأهداف الاجتماعية.

وهذه الأهداف تتحكم فيها سياسة الخصخصة ويتم إما النص عليها صراحة في

محتوى النصوص القانونية أو تستخلص من مختلف التصريحات السياسية أو قد توضع

ضمن دفا تر شروط عملية التنازل فقد يكون الهدف من الخصخصة هو الحفاظ على

¹ - منى بن حبلّيس، المرجع السابق، ص 41 .

² - إسماعيل صعصاع البديري، المرجع السابق، ص 180.

مناصب الشغل، وقد يكون الهدف تطوير الشراكة مع القطاع الخاص لخلق مناصب شغل جديدة وامتصاص نسبة البطالة.

فبالرجوع إلى نص المادة 04 من الأمر رقم 95-22¹ نجد أن المشرع قد حدد الأهداف الإجتماعية بما فيها الحفاظ على كل مناصب العمال المأجورة أو بعضها ، فمحاولة تحقيق هذه الأهداف عن طريق الحفاظ على مناصب الشغل قد تدفع المشرع إلى سن قوانين تتعارض مع الدور الاقتصادي للمؤسسة والذي من المفروض أن يكون الأساس هو محاولة الحفاظ على مناصب الشغل مما يؤثر على استقرار المستثمر ومواصلته في النشاط، باعتبار أن معظم المستثمرين يبحثون عن الربح السريع ولا يريدون حل المشاكل العالقة بالمؤسسة.

قد تتعارض الأهداف الإجتماعية مع الأهداف المالية لبرنامج الخصوصية، فالبحث عن تحقيق أهداف اجتماعية من شأنه أن يفوت فرص تحقيق مداخيل إضافية للخزينة العمومية، لكن تجد هذه الأهداف تبريرها من حيث أن بعض الدول لا تريد دوما تحقيق ربح مالي من وراء عملية الخصوصية بقدر ما تريد ضمان استمرار الخدمة العمومية وترقيتها، وإقناع المجتمع المدني على تقبل الفكرة بأقل حساسية، غير أن محاولة تحقيق الأهداف الاجتماعية سوف ينعكس بالضرورة على المؤسسة العمومية الاقتصادية خاصة في الدول التي تفتقد إلى قطاع خاص متطور وقادر من الناحية المادية على مواجهة متطلبات العصرية أو فقدان سوق تتوفر فيه أدنى شروط المنافسة مثل الجزائر،

إن انسحاب الدولة التام وتراجعها لصالح القطاع الخاص يؤدّ تضارب المصالح والغايات بين القطاعين وقد يشكل خطرا على الجانب الاجتماعي، فإذا كان هدف الدولة

¹ - الأمر رقم 95-22 المؤرخ في 26 غشت سنة 1995 والمتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية ، ج ر ، ع 48، سنة 1995، ص3.

من وجود القطاع العام هو تحقيق العدالة الاجتماعية بتمكين المواطن من الخدمات والسلع عن طريق وضع ثمن معقول لا يعكس دوما حقيقة تكلفة المنتج المعروض مما يضطرها في كثير من الأحيان إلى عرض خدمات مجانية لدعم الطبقات المحرومة، فهذا الإنسحاب سيؤدي إلى إرتفاع نسبة الفقر والبطالة وتراجع المستوى المعيشي والقدرة الشرائية للمواطن البسيط الذي لن يصبح قادرا على اقتناء أبسط ضروريات الحياة،

لهذا يرى جانب من الفقه أنه لا يحق للدولة أن تتسحب تماما بل لا بد من بقائها على الأقل في القطاعات الإستراتيجية التي لها علاقة مباشرة بالحياة الاجتماعية كالصحة والتعليم من أجل تحقيق وضمان الحقوق الأساسية لأفراد المجتمع .

المبحث الثاني: التنظيم القانوني والمؤسساتي لخصوصية المرافق العامة والعراقيل التي تحد منها.

يعد التنظيم القانوني لخصوصية المرافق العامة الأساس الذي يحقق الأهداف المنشودة من وراءها، وقد عنى المشرع في كثير من دول العالم بمعالجة هذا الموضوع سواء من خلال النص عليه في الدستور أو المعالجة بقانون، لذلك فقد اختلفت مسالك الدول في هذا التنظيم وظهر لذلك إتجاهين إتجاه يجيز الخصوصية وإتجاه يرفضها. إتجاه يجيز خصوصية المرافق العامة وذلك بإصدار المشرع قانون ينظمها ومن الدول التي أخذت بهذا الإتجاه الأرجنتين وألمانيا وكذلك فرنسا إذ نص دستورها النافذ لعام 1958، على أنه يحدد القانون أيضا القواعد المتعلقة بتأميم المنشآت ونقل ملكيتها من القطاع العام إلى القطاع الخاص وهذا من خلال قانوني 02 يوليو ، و6 أوت. والمشرع الجزائري أكد على هذا المبدأ من خلال الأمر رقم 95-22 والملغى بالأمر 01-04 وسنتطرق في هذا المبحث إلى التأطير القانوني والمؤسساتي لخصوصية المرافق العامة في التشريع الجزائري في المطلب الأول ، والعراقيل التي تحد من عملية خصوصية المرافق العامة في الجزائر في المطلب الثاني.

المطلب الأول: التأطير القانوني والمؤسساتي لظاهرة الخصخصة

إن ظاهرة الخصخصة ليست بأمر جديد على المشرّع الجزائري إذ تعود جذورها الأولى إلى القانون رقم 81-01 المتعلق بالتنازل عن أملاك الدولة والذي أثار جدل كبير بين رجال القانون بشأن مدى مشروعيته أو دستوريته بالمقارنة مع دستور 1976 رغم هذه المعارضة شرعت السلطة في تطبيق هذا القانون¹.

وتسارعت وتيرة الخصخصة، مع تبني أسلوب استقلالية المؤسسات في بداية سنة 1988 حيث تمت خصخصة القانون المطبق على المؤسسات العمومية الاقتصادية بمقتضى القانون رقم 88-01 المتعلق بالقانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية² والتي أصبحت تاجرة في علاقاتها مع الغير إلا أن المشرّع الجزائري استغل نصوص قانون المالية لإقحام هذا المبدأ في نصوصه القانونية وذلك من خلال قانون المالية التكميلي لسنة 1994³ وتم تأكيدها بالأمر رقم 95-22 الملغى بالأمر رقم 01-04 ولهذا سنتناول في الفرع الأول التأطير القانوني وفي الفرع الثاني التأطير المؤسساتي.

الفرع الأول : التأطير القانوني للخصخصة

حيث أنه بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 1994 أقر المشرع من خلال أحكام المادتين 24 و 25 قابليتي المؤسسات العمومية للخصخصة ، وتم إقرار الخصخصة مباشرة مع صدور أول نص قانوني وتشريعي سنة 1995 خاص بخصخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية، غير أن محاولة الإصلاح في إطار غير منظم وغير منسق أدى إلى صدور قوانين تتداخل صلاحياتها، فما هي أهم قوانين المنظمة للخصخصة في هذه المرحلة وما هو مضمونها

¹ - عجة جيلالي، المرجع السابق، ص 373.

² - أنظر إلى القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988 والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر، ع 02، ص 30.

³ - م ت رقم 94-08 المؤرخ في 26 مايو 1994 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994، ج ر، ع 33 لسنة 1994، ص 03.

أولا - قبل صدور الأمر 01- 04 :

بالنسبة للنصوص المؤطرة لعملية الخوصصة قبل صدور الأمر 04-01 تمثلت في أحكام المادتين 24 و25 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994 والتي كانت من خلالها إشارة ضمنية للخوصصة ، والأمر 95-22 والذي أفصح من خلاله المشرع عن نيته في تبني مفهوم الخوصصة .

1- قانون المالية التكميلي لسنة 1994.

كانت البداية القانونية للخوصصة مع صدور قانون المالية التكميلي لسنة 1994 حيث تضمن مادتين تعتبران المنعرج الذي يسد تغير التوجه الاقتصادي للبلد من نظام اشتراكي إلى نظام رأسمالي في تسير القطاع العام، فقد رخصت المادتين 24 و 25 منه للمؤسسات العمومية الاقتصادية بالتنازل عن الأصول وفتح رأس المال للمساهمين الخواص وهو ما يطلق عليه بالخوصصة الجزئية، وقد كانت هذه المرحلة بمثابة تمهيد لمرحلة لاحقة تتم فيها الخوصصة بصفة كلية. حيث جاء استغلال قانون المالية لتميرير الفكرة بعيدا عن كل مواجهة نظرا لانقسام الفئات المؤيدين والمعارضين للفكرة، ومن جهة أخرى نتيجة للضغوطات التي كانت تواجه الدولة من المنظمات المالية الدولية بحلول أجل الديون التي عجزت الجزائر عن تسديدها بسبب الوضع الإقتصادي المتردي وتراجع المستوى الإجتماعي آنذاك، فكانت هاتين المادتين بمثابة عربون قدمته الدولة الجزائرية للمنظمات الدولية(صندوق النقد الدولي) تبين فيه نيته عن إقدامها على خوصصة القطاع العام. لقد نظمت هاتين المادتين كيفية التنازل عن أسهم وأصول المؤسسات العمومية وفتح رأسمالها على القطاع الخاص وفقا لما يعرف بالخوصصة الجزئية كما يلي:

أ - التنازل عن أصول المؤسسات العمومية وفقا لأحكام المادة 24 من قانون المالية من قانون المالية التكميلي لسنة 1994:

تنص المادة 24 على ما يلي: "تعدل أحكام المادة 20 من القانون رقم 88-01¹ المؤرخ في 12 يناير 1988 والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية وتحركها يلي:

"المادة 20: تعد الأملاك التابعة للممتلكات الخاصة بالمؤسسات العمومية

الاقتصادية قابلة للبيع والتحويل والحجز حسب القواعد المعمول بها في الميدان التجاري باستثناء أملاك التخصيص وأجزاء من الأملاك العمومية التي تستغل عن طريق الانتفاع. تحدد كفاءات تطبيق أحكام هذه المادة عن طريق التنظيم".

وهكذا ولأول مرة تم النص صراحة بجواز التنازل عن أسهم وأصول المؤسسات

العمومية بخضوعها في ذلك إلى أحكام القانون التجاري ويترتب عن هذا تعديل أحكام

القانون التوجيهي المتعلق بالمؤسسات العمومية، حيث أنه بتعديل المادة 24 لنص المادة 20 من القانون رقم 88-01 تم نزع الحاجز الذي كان يقف أمام مشروعية التنازل،

ونتج عن هذا التعديل إعطاء مفهوم أوسع للمؤسسة العمومية بالمقارنة مع المفهوم

المذكور في القانون رقم 88-01 وقد تكرر هذا المفهوم أكثر مع صدور المرسوم

التنفيذي رقم 94-415 المؤرخ في 28 نوفمبر 1994 الذي يحدد كفاءات تطبيق المادة

24 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994²، حيث ميز هذا النص بين التنازل عن

الأموال المنفصلة للمؤسسة، والذي يعود فيه القرار إلى الجمعية العامة للمؤسسة، والتنازل

عن الأصول المكونة للنشاط الاقتصادي، ويعود الاختصاص في هذه الحالة إلى الجمعية

العامة لصندوق المساهمة.

1- القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988 والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية،

ج ر ، ع 02، سنة 1988، ص 30.

² - المرسوم التنفيذي رقم 94-415 المؤرخ في 28 نوفمبر 1994 يحدد كفاءات تطبيق المادة 24 من المرسوم

التشريعي رقم 84-08، ج ر ، ع 80، سنة 1994، ص 04.

ب- التنازل عن أسهم المؤسسات العمومية وحصص الشركاء وفقا لأحكام

المادة 25 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994:

لقد تطرقت هذه المادة إلى إمكانية التنازل عن أسهم أو حصص الشركاء في المؤسسة العمومية ليصبح بهذا الشكل من الممكن الإكتتاب بالزيادة في رأسمال المؤسسة العمومية أو التخفيض منه وذلك طبقا لأحكام القانون التجاري وبالنسب المقررة في قانونها الأساسي لصالح أي شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون الخاص أو القانون العام، كما يمكن انفصال المؤسسات العمومية أو اندماجها وإمكانية فقدان المؤسسة العمومية لشخصيتها المعنوية كما أن إحالة هذه المادة إلى نصوص القانون التجاري تؤكد على إمكانية احتواء نصوصه لظاهرة الخصصة وإمكانية تأطيرها.

2- الأمر رقم 95-22 المتعلق بخصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

أدركت السلطة أنها بحاجة إلى قانون خاص يؤطر الخصصة فلجأت إلى أسلوب التشريع بالأوامر، وتم ذلك بموجب الأمر رقم 95-22 المؤرخ في 26 أوت 1995 والمتعلق بخصصة المؤسسات العمومية حيث تم سنه من قبل المجلس الوطني الإنتقالي آنذاك.

وتم تأسيس هذا القانون على أحكام المواد 17 و18 و115 و116 من دستور 1989¹ قصد إضفاء الشرعية على نصوصه، كما اعتمد المشرع على أرضية الوفاق الوطني لاسيما المواد 05 و25 و26 الفقرة 5 منها وهذا لكسب ود الطبقة السياسية المتحالفة مع السلطة القائمة آنذاك و يعد هذا الأمر أول قانون كامل ألم بكل أنواع الخصصة وأطرها بصراحة على عكس قانون المالية التكميلي لسنة 1994 الذي تطرق إلى الخصصة الجزئية فقط .

¹ - م ر رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير سنة 1989 ، المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989 ..

ويتمثل موضوع هذا الأمر حسب المادة الأولى منه في : " تحديد القواعد

العامة لخصوصة المؤسسات التي تمتلك فيها الدولة والأشخاص المعنيون التابعون

للقانون العام بصفة مباشرة أو غير مباشرة جزءا من رأسمالها أو كله".

وتتميز الخصوصية المتبناة من طرف المشرع بعدة خصائص أهمها:

1- تعدد أشكال الخصوصية: حيث فرق المشرع بين الخصوصية الكلية

والخصوصية الجزئية من جهة وخصوصة الأصول و خصوصة التسيير من جهة أخرى؛

2- خصوصية محصورة في القطاعات التنافسية : والتي تمثلت حسب نص

المادة 2 من الأمر 95-22 المؤرخ في 26 أوت 1995 والمذكور أعلاه في قطاعات

الدراسة والإنجاز والفندقة والسياحة والتجارة والتوزيع والصناعات النسيجية والتحويلية

المتعلقة بالميكانيك والكهرباء والإلكترونيك والخشب والورق والبلاستيك والجلود والنقل

البري للمسافرين والبضائع وأعمال الخدمات المينائية والمطارية والتأمينات والصناعات

الصغيرة المتوسطة والمؤسسات المحلية الصغيرة والمتوسطة.

كما أنها مرتبطة بدفتر شروط تحدد فيه حقوق المتنازل والمستهلك وواجباتهما

وعلى رأسها الالتزام بإصلاح المؤسسة أو تحديثها أو الحفاظ على كل مناصب العمل

المأجورة فيها أو بعضها¹.

ويتم التنازل حسب المشرع إما عن طريق السوق المالية وإما عن طريق

المزايدة كما يمكن اللجوء إلى عقد التراضي في بعض الحالات الاستثنائية و المتمثلة

خصوصا فيما يلي²:

1 -حالة التحويل التكنولوجي النوعي؛

2 -حالة ضرورة اكتساب تسيير متخصص؛

3 -حالة فشل التنازل عن طريق المزايدة في مرتين على الأقل.

¹ - عجة الجبالي، المرجع السابق، ص 378.

² - أنظر المواد من 02 إلى 13 من الأمر رقم 95-22 ، المرجع السابق.

ما يلاحظ على الأمر رقم 95-22، أنه قيّد الخوصصة بعدد من القيود تتعلق أساسا برفع المردودية وتجنب اللجوء إلى التسريح لأسباب اقتصادية والغرض من هذه القيود تفادي الخوصصة المتسرّعة التي قد تجبر الدولة على اتخاذ إجراءات لاحقة لاسترداد الأموال المخوصصة، حفاظا على المصلحة العليا للإقتصاد الوطني واحتفاظ الدولة بالسهم النوعي في نص المادة 7 من هذا الأمر إلا دليلا آخر على رغبة الدولة في الإحتياط من التصرفات المستقبلية للممتلكين الجدد¹.

ومن جانب آخر نجد أن الأمر المتعلق بالخوصصة، قد جعل من الحكومة المشرف الوحيد على مسار الخوصصة ويستشف ذلك من نص المادة 5 منه، والتي تنص على أنه طبقا لبرنامج الخوصصة، يخضع إعداد قائمة المؤسسات المعنية بالخوصصة والتابعة للقطاعات المذكورة أعلاه وكذا كفاءات تطبيق ذلك، لاختصاصات الحكومة ومسؤوليتها، ويحدد بمرسوم تنفيذي بناء على اقتراح الهيئة المكلفة بالخوصصة ومعنى ذلك أن المشرع تنازل ضمنا عن إختصاصه بوضع قواعد تحويل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، لفائدة الجهاز التنفيذي.

غير أنه مع صدور التعديل الدستوري لسنة 2016 تغير الوضع حيث استعاد البرلمان هذا الإختصاص بموجب المادة 140 الفقرة 27² إذ أصبح الجهة المؤهلة بوضع قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص يعني أنه تم نزع هذا الإختصاص من الحكومة والتي لم تعد لها القدرة على ذلك أي إحداث الخوصصة بمجرد قرار صادر عنها بل يجب إفراغها في شكل نص تشريعي وبهذا أصبحت عملية الخوصصة من الإختصاصات الأصلية المخولة للبرلمان.

أحالت نصوص الأمر رقم 95-22 إلى خمس مراسيم تنفيذية والتي تأخر صدور أهمها وهو المرسوم المحدد لقائمة المؤسسات المعنية بالخوصصة، إلى ما بعد

¹ - انظر المادة 07 من الأمر رقم 95-22، المرجع السابق.

² - القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 والمتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 ج ر ، ع 14 ، ص 2

التعديل الذي أدخل عليه سنة 1997 بموجب الأمر رقم 97-12¹. مما جمد التنفيذ الفعلي
لبرنامج الخوصصة تتمثل هذه المراسيم في:

1- المرسوم التنفيذي رقم 96-104 المؤرخ في 11 مارس 1996 والمتعلق
بتشكيلية وتسيير المجلس الوطني للخوصصة²؛

2- المرسوم التنفيذي رقم 96-105 والمتعلق بتحديد تشكيلة وتسيير لجنة مراقبة
عمليات الخوصصة³؛

3- المرسوم التنفيذي رقم 96-106 المؤرخ في 11 مارس 1996 والمتعلق بالهيئة
المكلفة بالخوصصة⁴؛

4- المرسوم التنفيذي رقم 96-134 المؤرخ في 31 أبريل 1996 والمتعلق بشروط
تملك الجمهور لأسهم وقيم منقولة أخرى للمؤسسات العمومية المخوصصة⁵؛

5- المرسوم التنفيذي رقم 98-195 المؤرخ في 7 جوان 1998 والمتضمن القائمة
الأولى للمؤسسات العمومية المعنية بالخوصصة والتي تحمل 89 مؤسسة عمومية من
مختلف القطاعات⁶.

وبعد مرور أكثر من سنتين على صدور الأمر رقم 95-22 لم تستطع السلطة
خوصصة أي مؤسسة عمومية، وكان هذا السبب كافيا لنقد قانون الخوصصة، حيث

1- الأمر رقم 97-12 المؤرخ في 19 مارس 1997 المعدل والمتمم لأحكام الأمر رقم 95-22 والمتعلق بخوصصة
المؤسسات العمومية، ج ر، ع 15، ص 7.

2- م ت رقم 96-104 المؤرخ في 11 مارس 1996 الذي يحدد تنظيم وكيفيات تسيير مجلس الخوصصة،
ج ر، ع 18، ص 12.

3- م ت 96-105 المؤرخ في 11 مارس 1996 والمتعلق بتحديد تشكيلة وتسيير لجنة مراقبة الخوصصة،
ج ر، ع 18، ص 14.

4- م ت 96-106 المؤرخ في 11 مارس 1996 والمتعلق بالهيئة المكلفة بالخوصصة، ج ر، ع 18،
ص 13.

5- م ت رقم 96-134 المؤرخ في 31 أبريل 1996 والمتعلق بشروط تملك الجمهور لأسهم وقيم منقولة أخرى
للمؤسسات العمومية المخوصصة، ج ر، ع 23، ص 16.

6- م ت رقم 98-195 المؤرخ في 07 جوان 1998 والمتضمن للقائمة الأولى للمؤسسات العمومية المعنية
بالخوصصة والتي تحمل 89 مؤسسة عمومية من مختلف القطاعات، ج ر، ع 41، ص 8.

صرح رئيس مجلس الخصصة آنذاك أن هذا القانون يعاني من سوء إعداد وتصوّر، فتطبيق نصوص الأمر رقم 95-22 لم تتجاوز المرحلة النظرية .

وكان مسار الخصصة محل العديد من الإنتقادات من كل الجهات لعدم توافقه مع المعطيات الإقتصادية والإجتماعية اللازمة لبناء إقتصاد وطني سليم، ومن جهة أخرى لعدم خضوعه لمتطلبات الإصلاحات الإقتصادية وفقا لما هو مفروض ومشروط من قبل الهيئات الدولية، مما دفع بالسلطة إلى تعديله بموجب الأمر رقم 97-12 المؤرخ في 19 مارس 1997 ويهدف هذا التعديل إلى إضفاء المرونة والطابع التحفيزي على إجراء الخصصة، وقد مس هذا التعديل خمس نقاط أساسية تتمثل فيما يلي:

- 1- تشجيع المساهمات العمالية، حيث أجاز البيع بالتراضي لصالح الأجراء بموجب قرار من الحكومة كما يتم التسديد حسب التعديل بالأقساط، ويعتبر الدفع بالتقسيط امتياز للأجراء دون بقية الممتلكين (المادة 03 من الأمر رقم 97-12) ؛
- 2- تبني الخصصة الجماهيرية من خلال توزيع القسائم على الجمهور، وطرحها للاكتتاب العلني (المادة 4 من الأمر رقم 97-12) ؛
- 3- إلغاء شرط الاحتفاظ بالنشاط لفترة خمس سنوات بعد الخصصة، حيث لم يعد الممتلك مجبرا على المحافظة على نشاط المؤسسة محل التنازل بل أصبح حرا في البيع الكلي أو الجزئي لأصول المؤسسة كما أنه حر في إحداث أي تغيير يراه ملائما لنشاط المؤسسة (المادة 05 من الأمر رقم 97-12) ؛
- 4- إلغاء الرقابة المسبقة على عمليات الخصصة والإكتفاء بالرقابة اللاحقة ؛
- 5- منح الممتلكين الجدد حق تقسيط ثمن البيع إذا ما تعهّدوا بتجديد وسائل الإنتاج والحفاظ على مناصب الشغل .

كما أحال الأمر رقم 97-12 بدوره إلى مرسومين تنفيذيين هما:

1- المرسوم التنفيذي رقم 97-329 المؤرخ في 10 سبتمبر 1997 الذي يحدد شروط منح امتيازات خاصة والدفع بالتقسيط لفائدة مقتني المؤسسات العمومية المخصصة¹؛

2- المرسوم التنفيذي رقم 98-194 المؤرخ في 7 جوان 1998 المتعلق بالهيئة المكلفة بالخصوصية².

ثانيا- بعد صدور الأمر رقم 01-04

كان لابد على السلطة من أجل إنعاش مسار الخصوصية البدء بتغيير النظام القانوني والنصوص التشريعية المتعلقة بتسيير المؤسسات العمومية وخصتها وبهذا أصدر القانون الجديد سنة 2001 الذي اعتبر البديل والوسيلة الجديدة لتسيير وخصوصية المؤسسات العمومية والذي حاولت السلطات العمومية من خلاله تدارك أخطاءها السابقة، حيث حمل هذا الأمر في طياته تغيرات جذرية وبعث روح جديدة لخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية في الجزائر ليؤكد على عزم السلطة الحاكمة في الإعتماد على برنامج الخصوصية من أجل إنقاذ ما يمكن إنقاذه من المؤسسات العمومية وإنعاش الاقتصاد.

1- التعديلات التي جاء بها الأمر رقم 01-04.

جاء الأمر رقم 01-04 لتدارك نقائص المرحلة السابقة وسد الفراغات حيث أنه وحد السياسة الاقتصادية بين خصوصية المؤسسة العمومية وتسييرها وهذا ما نستشفه من خلال التعديلات التي جاء بها على المستوى القانوني وعلى المستوى الهيكلي:

أ- على المستوى القانوني: إن أهم التعديلات التي تمت على هذا المستوى تتمثل في:

¹ م ت رقم 97-329 المؤرخ في 10 سبتمبر 1997 الذي يحدد شروط منح امتيازات خاصة والدفع بالتقسيط لصالح مقتني المؤسسات العمومية المخصصة، ج ر، ع 60، ص 9.

² م ت رقم 98-194 المؤرخ في 7-06-1998 والمتعلق بالهيئة المكلفة بالخصوصية، ج ر، ع 41، ص 7.

1أ- الإستفادة من الدروس التي تم استخلاصها في المرحلة السابقة من تنظيم القطاع الإقتصادي العمومي وهو عدم إمكانية الفصل بين تسيير المؤسسات العمومية وبين الخصوصية وتفادي ازدواجية التسيير وتناقض الصلاحيات تم دمج قانون تسيير الأموال التجارية المملوكة للدولة وقانون الخصوصية العمومية وتسييرها في قانون واحد باعتبار أن تسيير المؤسسة العمومية يعني في بعض الأحيان ضرورة خصوصتها ليتم عن طريق الأمر رقم 04-01 إلغاء تداخل اختصاصات مختلف الأجهزة التي انبثقت عن الأمر رقم 22-95 وتوحيد الهياكل المنفذة لعملية الخصوصية؛

2أ محاولة الحد من العراقيل البيروقراطية عن طريق التبسيط من إجراءات الخصوصية والتي تسبب تعقيدها وتشعبها في نقص الإستثمارات في تلك الفترة؛

3أ توسيع مجال الخصوصية بحيث أصبحت كل المؤسسات العمومية الإقتصادية باختلاف قطاعات نشاطها ومهما كان وضعها في السوق قابلة للخصوصية بما فيها المؤسسات العمومية الإقتصادية التي تمارس نشاطات تتعلق بخدمة عمومية (تسيير مرفقا عاما) كما اشترط المشرع أن تتخذ هذه المؤسسات العمومية الإقتصادية شكل شركات ذات أسهم؛

4أ- منح امتيازات خاصة للمستثمر الذي يلتزم بالمحافظة على مناصب الشغل ونشاط المؤسسة العمومية بعد خصوصتها، كما يمكنه الإستفادة من الإمتيازات الخاصة التي يتضمنها الأمر رقم 03-01¹ والمتعلق بتطوير الإستثمار.

5أ- إضفاء الصفة التجارية على المؤسسات العمومية الإقتصادية فمن خلال المادة 2 التي تعرف المؤسسات العمومية الإقتصادية " بأنها شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغلبية رأسمال الإجتماعي مباشر أو غير مباشر وهي تخضع للقانون العام " وبهذا تعدّ الدولة مجرد مساهم في رأس مال

¹- الأمر رقم رقم 03-01 المؤرخ في 20 غشت سنة 2001 ، المتعلق بتطوير الإستثمار، ج ر ، ع 47 ، ص 4.

المؤسسات العمومية والتي فقدت فيها امتياز السلطة العامة إذ أصبحت للمؤسسة حرية إبرام اتفاقيات تجارية مع الدولة،

فعندما تقوم مؤسسة عمومية اقتصادية بتسيير نشاط مرفق عام فإنها تحتفظ بصفاتها كشركة تجارية غير أن نشاط المرفق العام يكون محل دفتر شروط أو عقد امتياز والمتضمن الإلتزامات المتبادلة للأطراف، وللحفاظ على التوازنات الكبرى للمجتمع وقصد تفادي شرخ إجتماعي تقوم الدولة بضمان الحفاظ على المصلحة العامة¹.

أ6- تغيير مفهوم الخصوصية والتخلي عن اعتبار التنازل عن التسيير للقطاع

الخاص بمثابة خصوصية وهذا ما يتضح لنا من خلال التعريف الذي جاءت به المادة 13 من الأمر رقم 04-01 باعتبار الخصوصية عملية تتجسد في نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

و تترجم هذه التعديلات عزم الدولة عن الإنسحاب من القطاع الإقتصادي وعدم التحكم وترك الحرية إلى قواعد السوق لإعطاء المصدقية والشفافية اللازمة لتحقيق إقتصاد حر.

ب- على الصعيد الهيكلي: لقد تم على صعيد الهيكلي تحديد صلاحيات كل

جهاز مكلف بالخصوصية بدقة مع تنشيط إجراءات عملية التنازل عن طريق وضع سلم

تدرجي لصلاحيات مختلف أجهزة الخصوصية فتم إنشاء أربعة أجهزة مكلفة بتنفيذ

الخصوصية وهذا ما سنتطرق إليه في الفرع الثاني.

الفرع الثاني : التأطير المؤسسي للخصوصية.

إن التحدث عن الهيئات المكلفة بالخصوصية يؤدي بنا حتما إلى الرجوع للإطار

القانوني المنظم لعمليات الخصوصية فهو الذي يحدّد دور المتدخلين في تنفيذ برنامجها،

وهذا الأمر ليس بالسهل ذلك لأن صلاحيات كل جهاز لابد أن يوفق بين أمرين ضروريين

¹ - بوساح محمد الأمين، محاضرات أقيمت على طلبة مدرسة الدكتوراه فرع دولة ومؤسسات عمومية ،الدفعة الثالثة 2013-2014. غير منشورة.

وهما السرعة في اتخاذ القرار، وهذا عن طريق الحد من عدد المتدخلين في التنفيذ والتوسيع من دائرة المستشارين قدر الإمكان لتفادي الوقوع في أخطاء إجرائية وتقنية. غير أن الحد من المتدخلين يمكن أن ينعكس على مبدأ الشفافية الذي من المفروض أن تتسم به كل خصصة¹، لكن وبالمقابل الإهتمام بالسرعة في تنفيذ برنامج الخصصة في الجزائر كان الحاسم في تحديد المتدخلين على المستوى السياسي وعلى المستوى التقني نظرا لأهمية هذه العملية فهي قرار سياسي قبل أن تكون اقتصادي واللجوء إليها قد تتحكم فيه أهداف مختلفة

أولا- الهيئات المكلفة بالخصصة وفقا للأمر رقم 95-22.

بالرجوع الى نص الأمر وتفحصه يتضح لنا أنه يتناول الهيئات المكلفة بالخصصة أو بالأحرى الهيئات الساهرة على تنفيذ برنامج الخصصة في الباب تحت عنوان "السلطة المكلفة بتنفيذ الخصصة" من الأمر رقم 95-22 . والملاحظ على هذه التسمية أنها عامة بحيث إذا تفحصنا المادة 08 وما يليها من الأمر يتضح لنا أن هناك عدة هيئات تسهر على تنفيذ برنامج الخصصة، غير أن العنوان يبين لنا وكأن هناك هيئة أو سلطة وحيدة كما جاء في النص تسهر على تنفيذ البرنامج إذ من ناحية المصطلح يتبين لنا أن هناك نوع من اللبس في تبيان وتحديد الهيئة أو الهيئات. إن نص المادة²08 يبدأ بالعبارة التالية:- " تعين الحكومة ... ثم ينتقل إلى ذكر الهيئة المكلفة بتنفيذ الخصصة مع تحديد مجال تدخلها ثم تشير المادة 09 الى وجود مجلس والذي تؤكد وجوده المادة 11 بشقيها التي تنص على أنه: "يحدث لدى الهيئة مجلس الخصصة".

¹- Leila ABDELADIM, les privatisations d'entreprises publiques dans les pays du Maghreb, edition internationale 1998,p 137.

²- أنظر المادة 8 من الأمر رقم 95-22 المرجع السابق

إن من خلال النصوص التي تضمنها الأمر رقم 95-22 يتضح لنا أن الهيئات المكلفة بالخصوصية هي:

1- الهيئة المكلفة بتنفيذ الخصوصية؛

2- مجلس الخصوصية ؛

3- مجلس مراقبة عمليات الخصوصية.

1 - الهيئة المكلفة بتنفيذ الخصوصية،

وما تجدر الإشارة إليه هو أنه على غرار ذكر هاته الهيئات وتحديد مجال تدخل كل منها إلا أنه يتبين أن المشرع من خلال نص المادة 08 يريد أن يوضح لنا أن هناك هيئة أخرى تسهر على تنفيذ برنامج الخصوصية ألا وهي الحكومة أي الجهاز التنفيذي ولعل الدليل القاطع على ذلك هو افتتاح نص المادة 08 بعبارة " تعين الحكومة" فمن خلال ما تقدم يتبين أن الحكومة تعد هيئة من الهيئات المنفذة للخصوصية وأكثر من هذا تعد الركيزة الأساسية في الهرم المؤسسي للخصوصية وبالتالي يتضح لنا أن للحكومة دورا كبيرا في تنفيذ برنامج الخصوصية وانطلاقا من هذه النقطة يفهم أن الهيئات الأخرى سواء تلك التي تعينها الحكومة أو التي تعين لدى هذه الهيئة بموجب مرسوم ماهي إلا هيئات خاضعة لوصاية الحكومة.

ربما هذا ما أدى بالمشرع إلى تسمية الباب الثاني بـ "السلطة المكلفة بتنفيذ الخصوصية" لكن بالرغم من تعدد بعض الهيئات إلا أنها لا تتمتع بسلطة مطلقة في اتخاذ القرار الخاص بتنفيذ برنامج الخصوصية وبالتالي الرجوع دائما إلى الحكومة للمصادقة والموافقة وهذا ما يؤدي بالهيئة المكلفة بالخصوصية إلى القيام بالدور الثانوي.

أ- الدور الثانوي للهيئة المكلفة بالخصوصية.

بالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة للخصوصية خاصة الأمر رقم 95-22 في الباب الذي تناول الهيئات القائمة على تنفيذ برنامج الخصوصية، الأمر الملاحظ هو التعدد الهائل للهيئات وعدم تحديد الصلاحيات بدقة لكل هيئة منها.

إضافة إلى الهيئات التي ذكرها المشرع في نصوص المواد 8 و11 و38¹ يلاحظ أن هناك هيئة أو جهاز له أهمية كبيرة في السهر على تنفيذ ومراقبة عمليات الخصخصة، بحيث نجده يظهر في جل المراحل التي تمر بها عمليات الخصخصة من قرار تعيين أو تحديد قائمة المؤسسات وبرنامج الخصخصة.

وما تجدر الإشارة إليه من خلال هذه المراحل يتضح أن الباب الثاني المنظم للهيئات حدد الهيئات الأساسية أي الهيئة المكلفة بالخصخصة كهيئة مقررة، ومجلس الخصخصة كهيئة تنفيذية، ولجنة مراقبة عمليات الخصخصة كهيئة رقابية، وذلك لضمان مبدأ المساواة والشفافية.

وعند التحدث عن الهيئات المكلفة بتنفيذ برنامج الخصخصة نجد أن النص برمته وجهت له إنتقادات عديدة من بينها، عدم تحديد الجهاز المكلف بالخصخصة حتى وإن كان ذلك بصفة ضمنية.

أكثر من ذلك من بين الإنتقادات التي وجهت للنص التناقض الفادح حيث بالرجوع إلى نص المادة لا يتضح لنا أن الهيئة المكلفة بالخصخصة تنشأ أو تعين من قبل أو لدى الحكومة وفي نفس الوقت هي الهيئة المكلفة بذلك.

اعتبرت الحكومة نفسها الهيئة المنفذة لعملية الخصخصة إلى حين تعيين أو إنشاء هذه الهيئة وهذا لتفادي تنفيذ هذه العملية وأكثر من ذلك هناك إنتقادات قد توجه للنص في نفس السياق² هو أن هناك نوع من الهيمنة من ناحية الإختصاصات والسلطات من جهة وفكرة التدرج الهرمي للأجهزة من جهة أخرى فمن خلال القراءة يتضح بأن هناك أجهزة أو جهاز إن صح التعبير حجر زاوية في العملية ولهذا الأخير أجهزة تحت وصايته وسلطته وبالتالي فإن الإنتقاد في محله، بحيث أن فكرة الهيمنة والتدرج الهرمي موجودة.

¹- أنظر المواد 8 و11 و38 من الأمر رقم 95-22، مرجع السابق .

²- بن قايد علي، الخصخصة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر، 1، سنة 2002، ص18.

فمن خلال ما تم تقديمه يتضح لنا جليا أن الهيئة المكلفة بالخصوصة والتي من المفروض أن توكل لها صلاحية تنفيذ برنامج الخصوصية لها دور ثانوي في هذه العملية وأن وجودها لا يهم أثناء تنفيذ عملية الخصوصية ولعل ما يبرر ذلك هو محتوى المادة 08 الذي يؤكد لنا مصطلح "الهيئة تنشأ أو تعين لدى الحكومة فكلمة " تعين " أو " تنشأ " تعني أن لهذا الجهاز هيئة وصية من جهة وأن دورها يستمد من الجهاز المنشئ أو المعين لها. ولأن القول بأن للهيئة المكلفة بالخصوصة دور ثانوي فهذا لا يعني أنه ليست لها مكانة في تنفيذ البرنامج وإنما لا بد من إيضاح بعض الأمور التي ربما تغاضى عنها النص الأصلي والمتمثلة في عدم تسمية هذه الهيئة في أول وهلة وعدم الحديث عن تشكيلتها وأكثر من ذلك عدم تحديد مجال تداخلها بدقة حتى ينزع كل لبس ولا تجعل مجال تداخلها متاخلا مع مجال المجلس .

كل هذه النقاط أثارت آنذاك العديد من الإشكالات من الناحية العملية والتطبيقية بحيث يتضح أنه ليس هناك ما يفرق بين مجال تداخل كل من الهيئة المكلفة والمجلس في أن واحد وهذا ما يميز الجانب المؤسسي المنتهج في الجزائر مقارنة بالدول التي سبقتها.¹

ب- تداخل مهام الهيئة والمجلس.

إضافة إلى الهيئة المكلفة بتنفيذ الخصوصية المنصوص عليها بموجب المادة 08 فقد أدرج الأمر رقم 95-22 هيئة أخرى تتمتع بمهام أوكلت لها وتعد هذه الهيئة تكملة للصرح المؤسسي بحيث يهدف النص من خلا وضعها حتى لا تشوب عملية الخصوصية نقائص وعراقيل تؤدي بها إلى الإنحراف عن المسار المراد بلوغه.

بالرجوع إلى الأمر 95-22 خاصة في مادته 11 التي تنص صراحة على ما يلي: " تحدث لدى الهيئة المكلفة بالخصوصة مجلس خصوصة يدعى في صلب النص «المجلس» ".

¹- بن قايد على، المرجع السابق ، ص19.

وتعقياً على هذا النص خاصة فإن مجلس الخوصصة يعد هيئة مشرفة على الخوصصة تتمتع بصلاحيات خاصة بها ولكن الأمر الواجب الإشارة إليه في هذا الصدد هو أن المجلس يحدث لدى الهيئة المكلفة بالخوصصة كما تحدث هذه الأخيرة إلا أن الفرق الذي يتضح من خلال النص هو أن المشرع أعطى تسمية لهذه الهيئة عكس الهيئة التي تُحدث فالمواد التي تخص المجلس تُوضِّح أنّ له تشكيلة تميزه عن باقي المؤسسات التي تسهر على تنفيذ برنامج الخوصصة.

2- مجلس الخوصصة : أ- جهاز استشاري لدى الهيئة .

وبالتطرق للمجلس كجهاز من بين الأجهزة التي جاء بها الأمر رقم 95-22 يتضح لنا أن هذا المجلس المسمى بمجلس الخوصصة جهاز تابع للسلطة المكلفة بالخوصصة ، ولعل الشيء الذي يؤدي بنا الى القول بهذا الرجوع إلى الإختصاصات أو المهام الموكلة لهذا المجلس الذي يظهر كحجر لزاوية أثناء الشروع في عملية الخوصصة بحيث إذا تمعنا جيدا في الصلاحيات يتضح لنا أنها ليست بمهام مستقلة أو مهام يختص بها لوحده وإنما نجد هذا الأخير دائما يعود إلى الهيئة المكلفة بالخوصصة لتقديم اقتراحاته للحكومة للمصادقة عليها.

يتضح من خلال هذا أن المجلس يظهر نوعا ما مستقلا من حيث المهام إلا أن بالعكس ودليل ذلك هو تشكيلته التي تتم عن طريق مرسوم تنفيذي وإضافة لذلك فالمجلس يعتبر غير مستقل بما أنه تحت الوصاية أو إن صح التعبير يُحدث لدى الهيئة المكلفة بالخوصصة.

ب- جهاز تقني وفني.

ب1- من حيث التشكيلة: إن تفحص الأمر رقم 95-22 في المادة 12 وما يليها يوضِّح أنّ المجلس يتشكل أساسا من 07 الى 109¹ أعضاء من بينهم الرئيس لكن المادة قد اشترطت إتباع معايير في التعيين بحيث تشترط في الأعضاء توفرهم على الكفاءة العالية

¹- أنظر المواد 7 إلى 9 من الأمر رقم 95-22 ، المرجع السابق.

سواء في ميدان التسيير الإقتصادي من جهة والتسيير القانوني والتكنولوجي من جهة أخرى.

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد هو أنه من خلال التشكيلة التي يتمتع بها هذا المجلس يتعين القول بأن للمجلس مهمة ويتجلى ذلك من خلال التشكيلة حيث يتم تعيين أعضاء المجلس بموجب مرسوم تنفيذي وذلك لمدة 3 سنوات وبالتالي فإن التحدث عن التعيين بموجب مرسوم تنفيذي يبين لنا هيمنة الحكومة ودورها الواسع في تعيين أعضاء المجلس من جهة ومن جهة أخرى فإن إحدائه لدى هيئة يُبرز أن الحكومة تريد التقليل من قيمته في اتخاذ القرار وبالتالي تجعله دائما تحت الوصاية¹.

وأكثر من ذلك فإذا نظرنا في طبيعة التشكيلة المكونة لهذا المجلس نتوصل إلى أن المجلس ما هو إلا جهاز فني وتقني يحدد تسييره وتنظيمه الأساسي بنص تنظيمي .

ب-2- من حيث الاختصاصات: يعتبر مجلس الخصوصية أحد الأجهزة الساهرة

على تنفيذ برنامج الخصوصية حسب المادة 13 من الأمر رقم 95-22 وهو ذو طبيعة فنية وتقنية من حيث المهام فالبرجوع إلى المهام التي أوكلت إلى المجلس فإنه يعتبر بمثابة جهاز للتقييم وتارة أخرى جهاز إستشاري حيث خولت له المادة 13 مهمة تقييم المؤسسات المؤهلة للخصوصية والمحدد من قبل الحكومة بموجب مرسوم تنفيذي² أي

المؤسسات المزمع التنازل عنها إضافة إلى دراسة العروض وانتقائها، وهو يتمتع بنوع من الإختصاصات الواسعة والفعالة على مستوى التقويم إلا أن كل ذلك نسبي لأن كل ما يقوم به المجلس في إطار مهامه يعود للحكومة التي تلعب دور الجهاز السامي الساهر على احترام تطبيق القواعد المنظمة للخصوصية.

وعليه فإن المجلس في حقيقة الأمر لا يتمتع باختصاصات أو صلاحيات مستقلة على أساس أن القرار الأخير ليس بيده وإنما بيد سلطة أخرى³.

¹- بن قايد علي، المرجع السابق، ص23.

²- م ت رقم 98-195 ، المرجع السابق.

³- بن قايد علي، المرجع السابق، ص24.

يظهر الاختصاص الإستشاري للمجلس من خلال التوصيات والإقتراحات التي تقدمها الحكومة عن طريق الهيئة التي تعتبر همزة وصل بينه وبين الحكومة ويظهر دوره الإستشاري من خلال المادة 2/13 التي تنص بصريح العبارة على ما يلي " يوصي بتوجيهات خاصة بسياسة الخصوصية وكذا مناهج الخصوصية الأكثر ملائمة لكل مؤسسة عمومية أو لأصولها ".

فالمجلس يظهر كمُقترح وليس كمُنفذ للخصوصية كما تنص عليه الفقرة الأولى من المادة المذكورة أعلاه، يرأسه رئيس الحكومة وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 98-194 المؤرخ في 07 جوان 1998¹.

إن التمعن في النصوص لكل من مهام المجلس والهيئة يُظهر نوعا من التداخل في المهام وبالتالي فإن هناك نوع من التعدي على مهام كل واحد منها. ويظهر هذا التداخل من خلال ما جاءت به المادة 08 من الأمر 95-22 والمذكور أعلاه التي تنص في فقرتها الأولى "تنفذ برنامج الخصوصية التي صادقت عليه الحكومة".

والفقرة الثالثة من نفس المادة التي تنص على ما يأتي: "تعرض اجراءات تحويل الملكية وخصوصة التسيير وكيفياتها على الحكومة لاتخاذ القرار بشأنها بعد الاطلاع على تقرير المجلس المنصوص عليه المادة 11 و 38".

وكذلك ما جاءت به المادة 09 الأمر 95-22 بنصها على ما يلي: "تكلف الهيئة المذكورة بالمادة 08 أعلاه عند الحاجة وبعد استشارة المجلس بأن تقترح على الحكومة الإجراءات المبينة أدناه والتي تحدد عن طريق التنظيم:

- 1- اجراء المزايدة ؛
- 2- اجراءات العرض العلني ؛
- 3- اجراءات الانتقاء القبلي للعارضين وتسجيلهم ؛

¹ - م ت رقم 98-194، المرجع السابق.

4-قواعد الاشهار.

فإذا تمت المقارنة بين هاتين المادتين والمادة 13¹ الفقرة 1 و2 والاخيرة والمادة 18 يتبين التداخل في مهام كل من الهيئة المكلفة بالخصوصية ومجلس الخصوصية ولعل ما يدعم ذلك ما يلي:

1- التداخل من حيث تنفيذ برنامج الخصوصية:

تقضي أحكام المادة 09 من الأمر رقم 95-22 المتعلق بالخصوصية بأنه من مهام الهيئة المكلفة بالخصوصية تنفيذ برنامج الخصوصية الذي تمت المصادقة عليه من قبل الحكومة، وبالرجوع إلى نص المادة 13 من نفس النص نجد أنّ المشرّع أسند نفس المهمة للمجلس الذي يعتبره من بين الأجهزة الساهرة على الخصوصية. وكان قصد المشرع من خلال ذلك أن يضع كلا من الجهازين في مقام واحد والقول بذلك مفاده أنه يمكن لهما التمتع بنفس بعض المهام ومن بينها تنفيذ برنامج الخصوصية التي تصادق عليه الحكومة من جهة وأنّ الجهازين تحت سلطتها. وعليه يتضح وجود نوع من الغموض يشوب النص المنظم للخصوصية من حيث تنفيذ برنامج الخصوصية.

2- التداخل من حيث اختيار الإجراءات:

إن التداخل الآخر الذي يظهر بين الهيئة المكلفة بالخصوصية ومجلس الخصوصية الجهازين المنظمين من قبل النص المتضمن الخصوصية هو في اختيار الإجراءات فالتداخل من حيث هذه النقطة ي تيق لنا من خلال نص المادة 09 من الأمر رقم 95-22 وكذا المادتين 13 و15 من نفس الأمر². ويظهر هذا التداخل جليا في الفقرة الثالثة من المادة 08 التي تنص على ما يلي :
"تعرض اجراءات تحويل الملكية او خصوصية التسيير وكيفياتها على الحكومة لاتخاذ

¹- أنظر المادة 13 من الأمر رقم 95-22 ، المرجع السابق.

²- أنظر المواد 9 ، 13 و15 من الأمر رقم 95-22 ، المرجع السابق.

القرار بشأنها بعد الاطلاع على تقرير المجلس واللجنة المنصوص عليها في المادتين 11 و38".

نجد نفس المهمة توكل للمجلس من خلال الفقرة الثانية من المادة 13 التي تنص على ما يلي: " يوصي بتوجيهات خاصة بسياسة الخصخصة وكذا مناهج الخصخصة الأكثر ملاءمة لكل مؤسسة عمومية أو لأصولها "

فمن خلال هاتين المادتين يفهم بأن الهيئة المكلفة بالخصخصة تتدخل في إقتراح أو بالأحرى بعرض الإجراءات سواء تعلق الأمر بتحويل التسيير أو بتحويل الملكية على أساس أن هذا الجهاز يظهر كقناة بين الحكومة والمجلس وهذا لإعطاء المجلس مكانة من الناحية النظرية والتغاضي عليه من الناحية العملية.

ثانيا: الهيئات المتدخلة في عملية الخصخصة والمكلفة بتنفيذها طبقا للأمر رقم 01-04

تتمثل هذه الهيئات حسب الأمر رقم 01-04 في مجلس الوزراء ومجلس مساهمات الدولة ووزارة المساهمة وأجهزة تقنية تتمثل في شركات تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية ولجنة مراقبة عملية الخصخصة¹.

1- الأجهزة السياسية المتدخلة في عملية الخصخصة طبقا للأمر رقم 01-04

أ- مجلس الوزراء: الخصخصة كما سبق ذكره هي قرار سياسي قبل أن تكون قرار اقتصادي فإن أول متدخل في تنفيذها هو مجلس الوزراء بمصادقته على استراتيجية الخصخصة وبرنامجها .

إن تدخل رئيس الجمهورية باعتباره رئيسا لمجلس الوزراء في تنفيذ عملية الخصخصة يوحى بالاهتمام الذي توليه الدولة للإقتصاد وعلى أعلى المستويات وتؤكد على جدية المسعى من أجل تعميق الإصلاحات الإقتصادية المتخذة ومنحها مصداقية أكبر كما يدعم هذا الموقف الإستقرار السياسي للبرامج المتخذة باعتبارها لا تتخذ على مستوى حكومي وإنما على مستوى رئاسي وبالتالي ترتبط ببرنامج وطني عام وشامل بشكل عام

¹-الأمر رقم 01-04، المرجع السابق ص11.

فإنّ تدخل مجلس الوزراء في تنفيذ عملية الخصخصة تكون على عدة مستويات فمن خلال نص المادة 20 من الأمر رقم 01-04 يتدخل الوزراء من أجل:

1- المصادقة على برنامج الخصخصة والإستراتيجية المتبعة وذلك بناء على اقتراح من مجلس مساهمات الدولة؛

2- الموافقة على التقرير السنوي لعمليات الخصخصة الذي يعده الوزير المكلف بالمساهمة .

ب- مجلس مساهمات الدولة: هو الجهاز الثاني المتدخل في عملية الخصخصة مباشرة بعد مجلس الوزراء مكلف بتحديد الإستراتيجية الشاملة لمساهمات الدولة والخصخصة وعرضها على مجلس الوزراء من أجل المصادقة يعمل هذا الجهاز تحت سلطة رئيس الحكومة .

وتطرق إليه المشرع من خلال الفصل الثاني من الأمر رقم 01-04 من المادة 08 إلى المادة 12 أما عن تشكيلته وسيره فقد تم تحديد ذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-253¹ الذي صدر بعد وقت قصير من صدور الأمر مما يؤكد عزم السلطة على الإسراع في تنفيذ برنامج الخصخصة ومحاولة البحث عن الفعالية في ذلك .

ب1- **تشكيلة المجلس** : حددت تشكيلة المجلس بموجب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 01-253 بحيث يتكون من عشرة وزراء، بالإضافة إلى رئيس الحكومة كرئيس للمجلس وهم:

1 - وزير الدولة، وزير العدل حافظ الأختام؛

2 - وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية؛

3- وزير الدولة وزير الخارجية ؛

4- وزير المالية ؛

¹ م ت رقم 01-253 المؤرخ في 10 سبتمبر 2001 والمتعلق بتشكيله وتسيير مجلس مساهمات الدولة، ج ر، ع51، ص06.

5- وزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات؛

6- وزير الصناعة وإعادة الهيكلة؛

7- الوزير المنتدب لدى وزير المالية المكلف بالخبزينة العامة والإصلاح المالي.

يضاف إلى هذه التشكيلة عدد من الوزراء غير الدائمين بعدد القطاعات المعنية

بالخصوصة وتمارس مهام الأمانة العامة له من قبل وزير المساهمة.

والملاحظ على هذه التشكيلة أن تقارب تشكيلة المجلس الوطني لمساهمات الدولة لكن

بأعضاء أقل إذا تم الإبقاء على الوزراء المعنيين مباشرة بمجال الإقتصاد وإلغاء مناصب

أخرى بالرغم من أنها كانت تمثل وزارات يمكن أن تكون لها دور مباشر في تنفيذ عملية

الخصوصة كوزير الإتصال خاصة طبقاً للفقرة 21 من الأمر 01-04.

إلا أن المرسوم التنفيذي رقم 01-253 عدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم

06-184¹ وبالتالي تغيرت تشكيلته بموجب هذا المرسوم الرئاسي حسب التعديل

الحكومي.

ب2- سير المجلس: يجتمع المجلس في دورات عادية مرة واحدة على الأقل

كل ثلاثة (03) أشهر برئاسة رئيس الحكومة وهذا طبقاً لأحكام المادة 108 من الأمر

رقم 01-04 والمادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 01-253 كما يمكن أن يجتمع في

دورات غير عادية في كل وقت بناء على طلب من رئيسه أو أحد أعضائه كلما استدعت

الضرورة إلى ذلك ويصدر المجلس في نهاية كل المداولات لوائح تخص المواضيع التي

تمت مناقشتها خلال إجتماعاته.

ب3- مهام المجلس في مجال الخصوصية: يعتبر مجلس مساهمات الدولة أو

المجلس كما نصت عليه المادة 08 من الأمر رقم 01-04 العصب المحرك لبرنامج

الخصوصة، باعتبار أن تدخله يكون تقريباً في كل مراحل تنفيذ البرامج من خلال مختلف

المواد المنصوص عليها في الأمر وليس فقط ضمن الفصل الثاني غير أنه من الناحية

¹ - م ر رقم 06-184 المؤرخ في 31 مايو 2006 الذي يعدل المرسوم التنفيذي رقم 01-253 المؤرخ في 11

سبتمبر 2001 والمتعلق بتشكيله مجلس مساهمات، ج ر، ع 36، ص 8.

العملية تتم متابعة أعمال الخوصصة من قبل لجنة يتم إنشاؤها بموجب لائحة من قبل المجلس طبقا للمادة 23 من صلاحيات المجلس.

09 فيما يتعلق بتنفيذ برنامج الخوصصة إذ يتولى المجلس حسب نص المادة

مايلي :

1- تحديد الاستراتيجية الشاملة في مجال الخوصصة ومساهمات الدولة ويعرضها على مجلس الوزراء للمصادقة عليها؛

2- تحديد السياسات والبرامج فيما يخص مساهمات الدولة ويسهر على تنفيذها؛

3- تحديد السياسات والبرامج فيما يخص الخوصصة ويسهر على تنفيذها؛

4- دراسة ملفات الخوصصة ويوافق عليها.

فيما يلي علاقته بوزير المساهمة يتولى المجلس في هذا الاطار:

1- الموافقة على برنامج الخوصصة وكذا إجراءات وكيفيات وشروط نقل الملكية

التي تم إعدادها من قبل وزير المساهمة كما تنص عليه المادة 20 من الأمر 04/01 ؛

2- الاطلاع على ملف التنازل الذي يرسله له وزير المساهمة طبقا للفقرة الخامسة

من المادة 21 من الأمر 04/01؛

3- الاطلاع على التقارير السنوية المتعلقة بعمليات الخوصصة التي يعدها الوزير

المكلف بالمساهمات طبقا لأحكام المادة 24 من الأمر 04/01¹؛

4- الترخيص لكل عملية تنازل عن المؤسسة العمومية عن طريق التراضي طبقا

للمادة 26 من الأمر وبناء على تقرير مفصل من الوزير المكلف بالمساهمة.

من خلال هذه الصلاحيات صار المجلس المالك الحقيقي للأموال العمومية المملوكة

للدولة تعود له الكلمة الاولى والأخيرة في تسيير وخوصصة المؤسسات العمومية

الإقتصادية.

¹- أنظر المواد 20 ، 21 و 24 من الأمر رقم 01-04، المرجع السابق.

لكن ما يعاب على ذلك هو ربط إدارة المؤسسات العمومية الإقتصادية بجهاز سياسي هو إمكانية جعل إدارتها إدارة سياسية بدلاً من أن تكون إدارة إقتصادية مما قد يؤثر على القرارات المتخذة.

ج- الوزير المكلف بالمساهمة

للوزارة المكلفة بالمساهمة دور مهم من الناحية العملية في تنفيذ برنامج الخصخصة إذ يقع على عاتق وزيرها بمجرد اعتماد سياسة الخصخصة وتحديد المؤسسات العمومية الإقتصادية المعنية بالخصخصة البدء في اتخاذ كل الإجراءات اللازمة وفقاً لصلاحياته من أجل التنفيذ مما جعله ينفرد بتسيير ملف المساهمات والخصخصة، يأتي الوزير المكلف بالمساهمات والخصخصة على رأس الجهاز التنفيذي الذي كان يعرف بوزارة المساهمة وتنسيق الإصلاحات أنشأ سنة 1999 في إطار سلسلة الإصلاحات الإقتصادية التي استأنفتها الجزائر لإنعاش برنامج الخصخصة بعد توقف الشركات القابضة عن تأدية مهامها ليكون الهدف من إنشاء هذه الوزارة هو تأطير ومتابعة الإصلاحات الإقتصادية كهيئة تعمل بالتنسيق مع مختلف القطاعات من أجل تنفيذ مخطط إقتصادي شامل.

لم يتم تحديد مهام الوزير ولم يتم إزالة الغموض الذي كان يحوم حول مهامه وصلاحياته لسدّ الفراغ القانوني إلا في سنة 2000 بصور المرسوم التنفيذي رقم 322-2000 المتعلق بصلاحيات وزير المساهمة والتنسيق¹ حيث كان يجمع بين مهام تسيير مساهمات الدولة ومهام الخصخصة والاستثمار.

ج1- صلاحيات الوزير في مجال الخصخصة

تضمن الأمر رقم 04-01 بعض من صلاحيات وزير المساهمة في مجال الخصخصة وتسيير المساهمات التي تمّ تحديدها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 2000-322 وهي الصلاحيات التي تمّ تعديلها سنة 2002 عند إنشاء وزارة المساهمة والتنسيق

¹ م ت رقم 322-2000 المؤرخ في 25 أكتوبر 2000 والمتعلق بصلاحيات وزير المساهمات وتنسيق الإصلاحات، ج ر ، ع ، 63، ص 03.

والإصلاحات ثم سنة 2003 وفي سنة 2005 غير أن صلاحيات هذه الوزارة في مجال تنظيم وضبط القطاع الإقتصادي تداخلت في كثير من الأحيان مع صلاحيات وزير الصناعة مما أضفى نوع من الغموض وتنازع الإختصاصات بين القطاعين من جهة. ومن جهة أخرى جمعت هذه الوزارة بين صلاحيات الإصلاح الإقتصادي والإستثمار والخصوصية مما جعلها وزارة تهتم بمجموعة من الملفات لكل واحد منها وزنه حيث ان كل ملف يحتاج لوحده تفرغا تاما خاصة بالنظر إلى الوضع الإقتصادي للبلاد مما أثر على فعاليتها وزاد من أعبائها المرتبطة ببرنامج الحكومة ومسؤوليتها. فمن وجهة الدكتور عجة الجيلالي من غير المعقول والمنطقي أن تتمركز كل هذه المهام بوزارة واحدة بالإضافة إلى المعارضة السياسية والإجتماعية الحادة لبرنامج الخصوصية آنذاك خاصة بعد البدء في الحديث عن تعديل جديد للقوانين المؤطرة للخصوصية لتجتمع كل هذه العوامل لجعل هذه الوزارة لا تؤدي دورها كما يجب، وبالرجوع لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 322-2000¹ نلاحظ أن لوزير المساهمة مهمتين أساسيتين:

المهمة الأولى: مهمة إستشارية: تتبين لنا من نصوص المرسوم حيث يتولى الوزير اقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال المساهمة وتنسيق الإصلاحات كما يكون له دور في مجال الشراكة وتحديد ميادينها ويحدد ميادين المساهمة والاستثمار والخصوصية وبذلك تعتبر الوزارة بمثابة مكتب دراسات تقنية متعلقة بالإصلاحات الاقتصادية.

المهمة الثانية: مهمة تنفيذية: أن يتمتع الوزير بصلاحيات أساسية في تنفيذ البرامج المصادق عليها في ميدان الشراكة والخصوصية وتسيير مساهمات الدولة وأن يعتبر الراعي والساهر على التطبيق الحسن لها ومتبعاتها وتقييمها فله أن يتخذ كل الإجراءات اللازمة لتأمين شفافيتها.

أما بالنسبة للخصوصية فإن الوزير مكلف بـ:

¹-المرسوم التنفيذي رقم 322-2000 ، المرجع السابق.

- 1- تنسيق النشاطات المرتبطة بتحضير برنامج الخصصة؛
 - 2- يعرض مشروع برنامج الخصصة على الحكومة للمصادقة عليه ويتولى متابعة ذلك؛
 - 3- يقترح ويضع الإجراءات الكفيلة بضمان الشفافية في إدارة عملية الخصصة والمساهمة؛
 - 4- يشارك في تحضير البرنامج وفي تحديد الوسائل المناسبة واللازمة من أجل التكفل بالآثار الاجتماعية للإصلاحات؛
 - 5- يعد وثيقة إستراتيجية خاصة بالاتصال مع المستثمرين فيما يتعلق سياسة الخصصة وفرص الاستثمار.
- و مع صدور الأمر رقم 01-04 تأكد دور وزير المساهمة كما جاءت تسميته من خلال المادة 21 والمادة 22¹ من هذا الأمر تحسبا ربما للتغيير الذي كان سيدخل سنة 2003 على تسمية الوزارة في مجال الخصصة بحيث يقوم بما يلي:
- 1- إعداد برنامج الخصصة بالتشاور مع الوزراء المعنيين، وكذا إعداد إجراءات وكيفيات وشروط نقل الملكية ويعرضها على المجلس للموافقة وتجدر الملاحظة بأن المادة لا تشير إلى إحالة الملف على الحكومة للمصادقة عليه كما تفتضيه المادة 43 من المرسوم التنفيذي رقم 2000-322 أو إحالته على مجلس الوزراء للمصادقة عليه كما تقتضيه المادة 20 من الأمر رقم 01-04؛
 - 2- إعداد وتنفيذ استراتيجية اتصال مع الجمهور والمستثمرين حول سياسة الخصصة؛
 - 3- تكليف مكاتب مختصة لتقدير قيمة المؤسسة أو الأصول التي يعتزم التنازل عنها؛
 - 4 - دراسة العروض وانتقاء أفضلها وإعداد تقارير مفضلة حول العروض المقبولة؛
 - 5- المحافظة على المعلومات تأسيس الإجراءات الكفيلة لضمان سرّيتها ؛

¹ - أنظر المواد 22، 21 من الأمر رقم 01-04 ، المرجع السابق .

6- إرسال ملفات التنازل إلى لجنة مراقبة عمليات الخصصة.

غير أنه من الناحية العملية فيما عدى الصلاحيتين 5 و6 أوكلت المهام التي تضمنتها المادتين 21 و22 من الأمر رقم 01-04 إلى شركات تسيير مساهمات الدولة طبقاً للائحة رقم 04-04 2004 المؤرخة في 20 جوان 2004 والمتعلقة بتنشيط عمليات خصصة الشركة، الصادرة عن المجلس .

لقد استمر العمل بأحكام المرسوم التنفيذي رقم 2000-322 إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 03-49 المتعلق بتحديد صلاحيات وزير المساهمة وترقية الإستثمار¹ وتنصيب وزارة حديثة لمتابعة برنامج الخصصة والإستثمار والشراكة وتسيير رؤوس الأموال التجارية المملوكة للدولة وبصفة عامة أسندت لها نفس صلاحيات وزارة المساهمة وتنسيق الإصلاحات مع نوع من التدقيق والإضافات التي أكدت على مهام وزير المساهمة طبقاً للأمر رقم 01-04 لا سيما المادتين 21 و22 منه.

يعبر كل من المرسوم التنفيذي رقم 03-49 والرسوم التنفيذي رقم 03-50 عن نظرة جديدة في تدعيم الإصلاحات الإقتصادية من الناحية الهيكلية في محاولة لتطوير وعصرنة ملف الإستثمار وتسيير مساهمات الدولة وخصوصة المؤسسات العمومية الإقتصادية ويظهر ذلك من خلال:

1- صلاحيات وزير المساهمة وترقية الإستثمار؛

2- تتوزع مهام وزير المساهمة وترقية الإستثمار، بين الاستثمار وتسيير الأموال

التجارية المملوكة للدولة وخصوصة المؤسسات العمومية.

نص المرسوم التنفيذي رقم 03-49 في مواده بعدة صلاحيات يقوم بها الوزير من

بينها:

1- م ت 03-49 المؤرخ في 2 فبراير 2003 المتعلق بتحديد صلاحيات وزير المساهمة و ترقية الاستثمار، ج ر، ع 07، ص 5.

ج2- **صلاحيات إستراتيجية:** تضمنتها المادتين 04 و06 من المرسوم التنفيذي

رقم 03-49 حيث يقوم الوزير بـ :

1- إعداد وإقتراح وتنفيذ إستراتيجية شاملة وكذا السياسات والبرامج المتعلقة بفتح رأس مال الخوصصة ؛

2- إعداد وإقتراح وتنفيذ الإستراتيجية الشاملة والسياسات المسطرة والبرامج الخاصة بتسيير مساهمات الدولة؛

3- إقتراح التدابير التي من شأنها تحسين صورة القطاع العمومي الإقتصادي وتسيير مؤسساته؛

4- المساهمة في تنظيم سوق المال وتطويره؛

5- إعداد إستراتيجية الخوصصة وبرامجها ويقترح هذا على الحكومة أو كل جهاز مؤهل لهذا؛

6- متابعة تنفيذ البرامج الإستراتيجية المتعلقة بالخوصصة والمصادق عليها من قبل مجلس الوزراء؛

7- السهر على متابعة تنفيذ عمليات الخوصصة وتقييمها.

ج3- **صلاحيات تقنية :** للوزير في مجال الخوصصة كما جاء في المادة 14 من

المرسوم التنفيذي رقم 03-49 عدة صلاحيات تتمثل في :

1- تكليف منيقيم بتقييم المؤسسات العمومية والأصول المتنازل عنها؛

2- تحديد إستراتيجية الخوصصة بالتشاور مع الوزراء المعنيين ويحدد إجراءاتها وكيفياتها و شروطها؛

3- دراسة العروض وتقييمها وانتقاء أفضلها ويعد التقارير؛

4- التأكد من حفظ وسرية المعلومات المرتبطة بالعملية التي يكلف بها؛

5- كما له صلاحيات في مجال الخبرة وهندسة الدعم طبقا لنص المادة 15 حيث يسهر على مطابقة الدعم التقني والخبرة المهنية في مجال الخوصصة للمستويات الدولية¹.

ج4- صلاحيات إدارية : يسهر الوزير لا سيما على :

1- متابعة احترام التزامات الأطراف المكتتبة بعد عملية التنازل؛

2 يعد تقارير سنوية حول عملية الخوصصة و يعرضها على الحكومة وهو جهاز مؤهل؛

3 يقترح التعديلات لتفادي الإختلالات التي قد تظهر عند تنفيذ الخوصصة.

إنّ المرسوم التنفيذي رقم 05-309 المؤرخ في 07 سبتمبر 2005 المتعلق

بصلاحيات وزير المساهمة وترقية الاستثمار² هو الساري المفعول، حيث ينص في مادته الأولى على ما يلي " تسند صلاحيات وزير المساهمة وترقية الاستثمار المحددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-49 والمسندة سابقا إلى الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالمساهمة وترقية الاستثمار طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 03-291 إلى وزير المساهمة و ترقية الاستثمار".

2- الهيئات التنفيذية المتدخلة في عملية الخوصصة:

تتمثل الهيئات التنفيذية المتابعة لعملية الخوصصة في : لجنة مراقبة عمليات

الخوصصة وشركات تسيير مساهمات الدولة.

أ)- لجنة مراقبة عمليات الخوصصة :

أشارت المادة 30 من الفصل السابع إلى هيئة خاصة مهمتها مراقبة الخوصصة

وهي لجنة مراقبة عمليات الخوصصة مقرها بالعاصمة، وقد حددت تشكيلتها وصلاحياتها

تنظيمها وسيرها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-354 المعدل بموجب المرسوم

¹ أنظر المادتين 14 و 15 من م ت 03-49 ، المرجع السابق.

² م ت رقم 05-309 المؤرخ في 07 سبتمبر 2005 الذي يحدد صلاحيات وزير المساهمة وترقية الاستثمار، ج ر ع، 61، ص 7.

الرئاسي رقم 06 - 187¹ عملت هذه اللجنة في البداية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 354-01 تحت سلطة رئيس الحكومة قبل أن تحوّل بعد التعديل إلى سلطة وزير المساهمة.

يتلخص دور اللجنة في السهر على احترام قواعد الشفافية والصدق والإنصاف عبر كل مراحل الخصوصية ودعم استقلاليتها في ممارسة أعمالها الرقابية ومنحها مصداقية أكبر، تتمتع هذه اللجنة بالإستقلال الإداري والمالي، وحتى تتمكن من التنفيذ الجيد لمهامها وضعت الدولة تحت تصرفها كل الوسائل المادية والمالية التي يتصرف رئيس اللجنة باعتباره الأمر بالصرف والمكفّ بإعداد ميزانيتها وممثل السلطة السلمية على باقي المستخدمين .

أ1- تشكيلتها: تتشكل لجنة مراقبة عمليات الخصوصية طبقاً لأحكام المادة 04

من المرسوم التنفيذي رقم 354-01 من أربعة أعضاء وهم :

1- قاضي له مهام الرئيس يقترحه وزير العدل من بين القضاة المتخصصين في ميدان الأعمال؛

2- ممثل عن المفتشية العامة للمالية يعين باقتراح من وزير المالية؛

3- ممثل عن الخزينة يعين باقتراح من الوزير المنتدب لدى وزير المالية المكلف بالخزينة؛

4- ممثل عن المنظمة النقابية الوطنية الأكثر تمثيلاً².

يتم تعيين هؤلاء الأعضاء بموجب مرسوم تنفيذي لمدة 03 سنوات قابلة للتجديد

ليتم عزلهم بنفس الطريقة ويحارسون مهامهم دون تأدية اليمين كما كان معمول به سابقاً.

تتقارب التشكيلة الجديدة للجنة مع تشكيلة اللجنة الواردة في الأمر رقم 95-22

إلا منصب ممثل عن وزير القطاع المعني بالخصوصية .

¹ - م ت رقم 354-01 المؤرخ في 10 نوفمبر 2001 الذي يحدد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخصوصية وصلاحياتها وكيفية تنظيمها، ج ر ، ع 67 ، ص 22.

² - م ت رقم 354-01 ، المرجع السابق.

إنّ ترأس اللجنة من قبل القاضي يؤكد على استقلاليتها في تأدية مهامها ومن أجل ضمان نزاهة أعضائها عند ممارسة مهامهم فإن المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 01-354 تمنع أعضائها وطيلة عهدتهم أن يمارسوا عهدة في مجلس إدارة أو مجلس مراقبة في أي مؤسسة عمومية مدرجة في برنامج الخوصصة.

2- تسييرها وارتباط عملها بإحالة الملفات عليها: تجتمع لجنة مراقبة عمليات الخوصصة بقوة القانون للبت عن طريق إصدار آراء وتوصيات في أي وقت أحييت عليها ملفات الخوصصة من قبل الوزير المكلف بالمساهمة، وقد منحها القانون حق الإطلاع على أية وثيقة لها علاقة بالملفات المحالة عليها لممارسة مهامها غير أنه وبالرغم من أن مهمتها تتمثل في السهر على احترام قواعد الشفافية والصدق والإنصاف خلال سير عمليات الخوصصة فإن تدخلها مرهون بإحالة الملفات عليها إذ لا يمكن لها أن تتدخل تلقائياً بدواعي المراقبة في مسار الخوصصة.

يمكن للجنة مراقبة عمليات الخوصصة في ظل التشريع القديم حق التدخل والمصادقة على تقرير التقويم الذي يعده المجلس وعلى فارق السعر المقرر إلا أن قبول ورفض سعر التنازل من اختصاص مجلس مساهمة الدولة كما لم يعد لها تمثيل على مستوى لجنة فتح الأظرفة بقوة القانون الذي كان معمول به بموجب المرسوم رقم 96-105¹ مما يؤكد على التدخل المشروط للجنة بحسب الملفات المعروضة عليها.

(ب) المؤسسات العمومية الاقتصادية ذات الشكل الخاص لشركات تسيير مساهمات

الدولة:

تعتبر شركات تسيير مساهمات الدولة الخلية النشيطة في تنفيذ عملية الخوصصة، فمن الناحية العملية تُعدُّ هذه الشركات الهيئة المكلفة بتنفيذ مهام وزير المساهمة لتتلخص صلاحياتها الفعلية في تأطير ومتابعة تطور العمليات المحققة وإعداد الملفات التي سوف تُعرض على لجنة مراقبة عملية الخوصصة ومجلس مساهمات

¹ م ت رقم 69-105 المؤرخ في 22 شوال عام 1416 الموافق 11 مارس سنة 1996 ، يتضمن تحديد كفاءات تنظيم لجنة مراقبة كفاءات تعيين أعضائها وقانونهم الأساسي والنظام التعويضي المطبق ج ر ، ع 18 ، ص 14

الدولة، فإلى جانب الهيئات الأربع الأساسية في الخوصصة تلعب المؤسسة العمومية الاقتصادية محل الخوصصة عن طريق سيرها القانوني والذي هو شركة تسيير مساهمات الدولة، دورا فعالا في عملية الخوصصة.

ولم يتم تعريف هذه الشركات وتحديد صلاحياتها في النصوص القانونية غير أنه بالعودة إلى توصيات المجلس وتعليمات رئيس الحكومة يمكن لنا أن نلخص صلاحيات هذه الشركات فيما يلي:

1- تحضير المؤسسة العمومية التابعة لها للخوصصة ومتابعة عملية خوصصتها

منذ المفاوضات مع المشتريين إلى غاية إمضاء عقد التنازل نيابة عن الدولة؛

2- وضع حيز التنفيذ التوصيات المكتوبة الصادرة عن الوزير المكلف بالخوصصة

المتعلقة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية حسب ما يحدده قانونها؛

3- تطبيق لوائح وتوصيات مجلس مساهمات الدولة.

3 - الهيئات الأخرى المتدخلة في عملية الخوصصة خارج الأمر رقم 01-04

بالموازاة مع الهيئات التي أشار إليها الأمر رقم 01-04 باعتبارها الهيئات

الأساسية الساهرة على تنفيذ عمليات الخوصصة، يمكن لهيئات أخرى أن تتدخل بحكم صلاحياتها والدور المسند إليها قانونا بمناسبة تنفيذ عملية الخوصصة، هذا ما نستنتجه من النصوص القانونية المؤطرة لها والمتمثلة في قانون الاستثمار وقانون النقد والقرض وقانون المنافسة.

أ- الهيئات المتدخلة وفقا للأمر رقم 01-03 المتعلق بترقية الإستثمارات:

ترتبط فكرة الخوصصة بفكرة الإستثمار من خلال الفقرة الثالثة من نص المادة

الأولى من الأمر رقم 01-03 المتعلق بترقية الإستثمارات¹، التي تجعل من النشاطات المستعادة في إطار خوصصة جزئية أو كلية استثمارا طالما أنها نشاطات تهدف إلى إنتاج سلع أو خدمات، وبهذا نجد انه هناك ثلاثة أجهزة يمكنها التدخل في برنامج الخوصصة وهي:

¹ - الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20 أوت 2001 والمتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر، ع 47، ص 4.

1- المجلس الوطني للاستثمار؛

2- الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار؛

3- لجنة الطعن المختصة في مجال الاستثمار.

1- المجلس الوطني للاستثمار: يتضح لنا تدخل المجلس الوطني للخصوصية

بشكل مباشر في إطار برنامج الخصوصية من حيث صلاحيته في الفصل في كل ما يتعلق بالإستثمار وكذا في الفصل في الإتفاقيات المبرمة بين الوكالة الوطنية لترقية الإستثمار وبين المستثمر إذا ما كان موضوع الإستثمار خاص باستيراد مؤسسة عمومية إقتصادية مطروحة للخصوصية.

كما جاء في أحكام المادة 19 من الأمر رقم 03-01 المعدل والمتمم التي تنصّ في فقرتها الرابعة على أن المجلس مكلف بالفصل في الإتفاقيات المبرمة بين الوكالة الوطنية لترقية الإستثمار وبين المستثمر وإلى أن له صلاحيات الموافقة عليها كذلك طبقاً لنص المادة 12 من نفس الأمر حيث أن للمجلس صلاحيات من أجل رسم برنامج الإستثمار من أجل جلب المستثمرين وتحفيزهم على استثمار أموالهم في برامج الخصوصية.

2- الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار: يظهر تدخل الوكالة في برنامج

الخصوصية من خلال إعتبارها الهيئة التي تستقبل المقيمين وغير المقيمين لإعلامهم ومساعدتهم في إيجاد فرص إستثمارية، بالإضافة إلى الدور التوجيهي المتمثل في منح المستثمرين في إطار برنامج الخصوصية توجد كذلك مزايا خاصة مقابل إلتزامات معينة تنتهي بإبرام إتفاقيات، مما يُبرز دورها كهيئة رقابية لمتابعة مدى إحترام المستثمر للإلتزامات التي تحصلَ عليها بعد مفاوضات بينه وبين هذه الأخيرة¹.

3- لجنة الطعن المختصة في مجال الاستثمار: تظهر إمكانية تدخل اللجنة في

مجال الخصوصية كجهة طعن يرفعُ أمامها المالك الجديد للمؤسسة العمومية أو الممتلكُ المُحتمل تظلمه إذا دخلت عملية الخصوصية في إطار الإستثمار.

¹- أنظر المادة 21 من الأمر رقم 03-01 ، المرجع السابق.

ب- لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة:

تكمن صلاحية هذه اللجنة في تحديد الشروط الواجب توفيرها من قبل المؤسسات العمومية الإقتصادية حتى تتمكن من تسعير أسهمها في البورصة مما سيقحمها في تنفيذ برنامج الخوصصة كهيئة مكلفة بقبول القيم المنقولة المطروحة أو شطبها أو تعليق تحديد سعر السهم وفقا لما تحدده من شروط لازمة تضمن بها حسن سير البورصة والحفاظ على الإقتصاد الوطني مما يجعلنا نقول بأنه لا يمكن خوصصة أية مؤسسة عمومية عن طريق البورصة دون قبول واعتماد هذه اللجنة للعملية التي ستتعد عبرها.

ج- مجلس المنافسة:

لقد عزز الأمر رقم 03-03 الملغي للأمر رقم 06-96 المتعلق بالمنافسة دور مجلس المنافسة كهيئة تلعب دورا أساسيا في فرض احترام قواعد الشفافية حيث صار تدخله بموجب المادة 11 من الأمر رقم 03-03¹ المعدل والمتّم لقانون المنافسة في مسار الخوصصة ليس فقط عند البدء في تنفيذ عملية الخوصصة وإنما يمكن أن يتدخل في تنظيمها بعد إتمامها من أجل القضاء على أي اتفاق بين المؤسسات بما فيها المؤسسات العمومية الإقتصادية إذا كان الهدف من النشاط هو السيطرة على السوق واحتكاره. إن السوق الجزائرية بحاجة إلى دعم ومتابعة وتوجيه من أجل إرساء مبادئ المنافسة الشريفة والنزيهة في ظل سوق منظمة وفقا لمبادئ الإقتصاد الحر فعلى المجلس في هذه الفترة التدخل في تنفيذ ومتابعة مسار الخوصصة كمساهم في بناء سوق تتحكم منه قواعد المنافسة.

المطلب الثاني: العراقيل التي تحد من عملية الخوصصة.

لقد شهدت الخوصصة كغيرها من البرامج لعدة عراقيل وعوائق حيث شكلت عمليات الخوصصة في الجزائر الجانب الأكثر إثارة للنقاش والجدل في موضوع الإصلاحات التي شرعت الجزائر في تطبيقه ابتداء من العقد الأخير من القرن الماضي وذلك بالنظر إلى الآثار الإقتصادية والإجتماعية الناجمة عنها.

¹ - أنظر المادة 11 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالمنافسة ، ج ر ع 43 ، ص 25.

فمنذ منتصف التسعينات شرعت الجزائر في وضع برامج هامة للخصوصية بدءا
بتشريع النصوص والقوانين التي تحكمها ومرورا بتهيئة المحيط الاقتصادي من إصلاحات
شملت التشريعات الجبائية والإجراءات الجمركية والنظام المصرفي تم إرساء القواعد
الأولى لتطبيق هذه البرامج بتحفيز القطاع الخاص للشراء او المساهمة في رأس المال
المؤسسات العمومية المراد خصوصتها،

إلا أنه عمليا واجهت تطبيق برامج الخصوصية عدة عقبات وصعوبات عرقلت
مسارها وبالتالي البطء في تنفيذها مما جعل المؤسسات الاقتصادية العمومية في وضعية
إنسداد، فما هي العوامل التي عرقلت مسار الخصوصية بالجزائر وكيف يمكن تجاوزها؟
الفرع الأول : عرقلة مسار الخصوصية بسبب تعقيد الإطار القانوني القديم:

إن عدم تمكن الجزائر من بعث إشارة الانطلاق لتطبيق نصوص الأمر رقم
22-95 لم يكن السبب الوحيد فيه هو تعدد المراسيم التي يحيل إليها الأمر رقم 22-95
وعدم وضوح نصوص في تحديد العلاقة بين مختلف الهيئات المتدخلة في تنفيذ التنازل
والفصل بين صلاحياته.

بل إن تعدد النصوص القانونية التي صدرت في وقت واحد والتي كانت تهدف
كلها إلى تنظيم المحيط الاقتصادي ساهم كثيرا في تعقيد تنفيذ برنامج الخصوصية في تلك
الفترة وما زاد من حدة الوضع هو عدم التنسيق بين مختلف القطاعات المشاركة في تنظيم
مجال الاقتصاد والتنازل عن الأملاك الاقتصادية العامة.

إن تعدد النصوص المؤطرة لعملية الخصوصية والتقارب الزمني بين صدورها
مع استمرار المشرع الجزائري في إصدار نصوص تطبيقية لكل نص أدى إلى تداخل
صلاحيات الأجهزة التي أنشأت بموجبها وجعل الخصوصية تخضع إلى أكثر من نص
واحد وعلى أكثر من إجراء.

مما جعل مسار الخصوصية في الجزائر محل انتقادات شديدة، وبالعودة إلى
مختلف هذه النصوص وصلاحيات الهيئات التي تم تنصيبها بموجب كل قانون نجد أن
عملية التنازل قد تتم عن طريق الأمر رقم 22-95 وعن طريق الأمر رقم 25-96 كما
كان من الممكن أن تتم وفقا لأحكام قانون المالية التكميلي لسنة 1994 ونصوصه
التنظيمية.

بالإضافة إلى جانب كل هذه الأجهزة نجد أن قانون المنافسة في نفس الفترة بموجب الأمر رقم 95-06¹(الملغى) أقر بفتح المجال أمام مجلس المنافسة للتدخل عند تنفيذ عمليات الخصخصة، هذا ما يتضح من خلال المادة 11 من الأمر رقم 95-06 والتي تجعل مجلس المنافسة هيئة أخرى متدخلة في عملية الخصخصة عند كل تنازل كلي أو جزئي عن المؤسسات العمومية.

بحيث يتطلب القانون عند كل المشاريع الناتجة عن أي عقد مهما كان شكله يتضمن تحويل الملكية لكل جزء من ممتلكات أو حقوق أو سندات أحد الأعوان الإقتصاديين، قصد تمكين عون آخر من مراقبة عون اقتصادي أو ممارسة نفوذ عليه والذي من شأنه تعزيز وضعية مهيمنة على السوق وأن يتم عرضها على مجلس المنافسة من أجل الموافقة عليها أو رفضها في أجل أقصاه 3 أشهر بموجب قرار مُعلّل حسب النص العربي لكن النص الفرنسي يشير إلى إصدار رأي وليس قرار والفرق بين الرأي والقرار من الناحية القانونية واضح إذ أن الرأي غير ملزم لطالبه أما القرار فهو ملزم التطبيق وحتى بعد تعديل قانون المنافسة سنة 2003 لم يتم تغيير هذا الوضع.

كما لم يمكن الفصل بين خصخصة المؤسسات العمومية وتسيير الأموال المنقولة المملوكة للدولة بقرار الصائب وهذا راجع إلى أن هذين القانونين أي الأمر رقم 95-22 والأمر رقم 95-25 والمتعلق بسير الأموال التجارية المملوكة للدولة هما في الأصل وجهان لعملة واحدة هي تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية.

فتسيير الأموال التجارية التي تمتلكها الدولة هو تسيير المؤسسات العمومية والتسيير يعني البيع والشراء للأصول والأسهم لذا لم يكن من الممكن الفصل بينهما من دون أن يكون هنا وتداخل وازدواجية في التنظيم والتسيير مما أثر على تنفيذ برنامج الخصخصة وجعله يخضع إلى أكثر من قانون.

¹ - الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 جانفي 1995 والمتضمن قانون المنافسة، ج ر، ع 09، ص 12.

ففي نفس الفترة الزمنية الموافقة لصدور الأمر رقم 95-22 أصدر المشرع الجزائري نصوص قانونية تضم قانون جديد ومستقل عن النصوص المنظمة للخصوصية، متعلقة بتسيير الأموال التجارية التابعة للدولة وهو الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25 ديسمبر 1995 هذا القانون الذي ينظم تسيير وإدارة المؤسسات العمومية.

في الوقت الذي كانت فيه أوضاع الخصوصية في الجزائر معقدة كانت تونس على سبيل المثال ومنذ بداية الخصوصية بها سنة 1989 قد اتسمت بالبساطة والوضوح في تحديد المتدخلين في تنفيذها بحيث يتخذ قرار الخصوصية على مستوى الجهاز التنفيذي الممثل من قبل الوزير الأول والتنفيذ يتم على مستوى لجنة التطهير وإعادة هيكلة المؤسسات ذات المساهمات العمومية،

أما متابعة عملية فتح الأطراف وتقييم العروض تمت في البداية عن طريق لجنة خاصة عوضت فيما بعد بهيئة تقنية تابعة لوزارة التخطيط، أما في المغرب يتم تنفيذ الخصوصية بموجب القانون رقم 89-39¹ بتدخل ثلاث أجهزة وهي لجنة التقييم المكلفة بتحديد ثمن التنازل عن طريق خبراء، ولجنة التحويل مهمتها مرافقة وزير القطاع الذي تتبع له المؤسسة العمومية محل الخصوصية في تنفيذ عملية نقل الملكية، والجهاز الثالث هو الوزير المكلف بتنفيذ الخصوصية وهو المتدخل الرئيسي في إجراءات الخصوصية².

لتستمر أوضاع الخصوصية في الجزائر على حالها إلى حين صدور الأمر رقم 01-04 بتاريخ 20 أوت 2001 بعد التوقف التام والمؤقت لخصوصية المؤسسات العمومية الإقتصادية سنة 1999 ذلك لأن عصرنة وتطوير القطاع الإقتصادي لم يكن ممكناً في ظل المحيط القانوني الموفر والظروف الإجتماعية والسياسية السائدة في هذه

¹- ظهير شريف رقم 1.90.01 صادر في 11 أبريل 1990 خاص بتنفيذ القانون رقم 39.89 المؤذن بموجبه في تحويل منشآت عامة إلى القطاع الخاص، ج ر ع 4042 بتاريخ 18/04/1990 الصفحة 711

²- Leila. ABDELADIM, op-cit, p137- 145.

الفترة ما عدا بعض العمليات المحدودة التي تمت بموجب الأمر رقم 95-25 بقيت الخوصصة في قالبها النظري.

الفرع الثاني : العراقيل الأخرى التي واجهت مسار الخوصصة في الجزائر

إضافة إلى العراقيل الإدارية و التنظيمية والقانونية التي اثبتت الممارسة الميدانية ضرورة وحتمية مراجعة بعض القوانين والإجراءات وتكيفها مع المستجدات الراهنة هناك عوائق أخرى ساهمت في بطء مسار الخوصصة ومنها

أولا :العراقيل الاقتصادية: تعتبر الظروف الاقتصادية من أهم العوائق التي ساهمت في عرقلة مسار الخوصصة ونذكر منها:

1- عراقيل متعلقة بالمؤسسات المراد خوصصتها:

أ- تحديد وتصنيف المؤسسات: تشرع عمليات الخوصصة بتحديد وضع المؤسسات العمومية وتصنيفها و أن التباطؤ في تصنيفها سيؤدي لا محال إلى بطء في تنفيذ عملية الخوصصة وهو ما واجه برامج الخوصصة في بدايتها فبعد الاعتماد في تصنيف المؤسسات العمومية على المؤسسات العمومية الإستراتيجية وغير الإستراتيجية. فلي من الناحية العملية واجهت الهيئات المعنية صعوبات في تطبيق هذا التصنيف المحدد لأن ما هو استراتيجي اليوم يمكن له فقدان هذه الصفة مستقبلا فلقطاع العام هو من سيتكلف بمختلف الأنشطة الاقتصادية ومنه يصعب تحديد المؤسسة إلى ستوجه للخوصصة.

ب- تقييم المؤسسة المراد خوصصتها: يعتبر مشكلا بالغ التعقيد ومن شأن هذا

التقييم الإسراع بعمليات الخوصصة أو إبطالها فلا يجب المغالاة في تقييم المؤسسات ولا يجب التساهل ومن ذلك يظهر جليا ان عملية التقييم ليست بالعمل ال سهل فهي معقدة الى حد كبير¹ خاصة بالنسبة للمؤسسات التي لا تتوفر على محاسبة حقيقية.

¹ - على طهراوي دومة، تقييم مسار خوصصة المؤسسات الاقتصادية العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، سنة 2009-2010، ص131.

ج - ضعف تمويل عملية الخصخصة: حيث أن تعثر وعدم سرعة برامج

الخصخصة في الجزائر وعدم مسايرتها للتحويلات الاقتصادية، يعودان أساسا إلى فقدانها لمصادر تمويلها بسبب عزوف رجال الأعمال عن اقتحام مجال برامج الخصخصة في الجزائر وهذا لعدة أسباب موضوعية وأخرى مصطنعة وهو ما دفع بالاتحاد الأوروبي بمنح غلاف مالي إلى الجزائر قدره 8.15 مليون أورو خلال سنة 2006 لتمويل عملية خصخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية الجزائرية بحيث خصص هذا المبلغ لتحضير المؤسسات العمومية لعملية الخصخصة وللمساعدة القانونية لعملية الخصخصة وفتح رأسمال لمؤسسات عمومية وتهيئتها.

وقدرت تكلفة تمويل الخصخصة في الجزائر ما بين 1998-1999 حوالي 300 مليار سنتيم على عملية الخصخصة دون جدوى، كما يؤكد صندوق النقد الدولي بان الجزائر أنفقت 30 مليار دولار لتطهير البنوك حتى سنة 2005¹.

د- مشكلة السوق المالية في الجزائر: حيث تعتبر الأسواق المالية من أهم الأدوات التي تسمح بنجاح عملية الخصخصة خاصة إذا ما تعلق الأمر بالمرونة والضمان سوف يخلق متاعب لدى المستثمرين الخواص وهذا ما تعاني منه السوق المالية الجزائرية ومن جهة أخرى فالبنوك الجزائرية لا تستطيع تمويل السوق أو المشاركة في البورصة لتشجيع الادخار الداخلي ووقف تمويل رؤوس الأموال من الداخل إلى الخارج، ففي الجزائر هناك عدة قوائم لخصخصة المؤسسات عن طريق البورصة كانت قد برمجت العديد من المرات كان آخرها تلك التي تضم 10 مؤسسات عمومية إن جمود عمليات البورصة في الجزائر انعكس سلبا على مردود برنامج الخصخصة حيث جعل تعبئة الموارد الكافية أمر غير ممكن.

2- عراقيل متعلقة بالأنظمة الاقتصادية ومناخ الاستثمار: فعدم فعالية بعض النظم

كالنظام المصرفي والجبائي والجمركي والنقل والتأمينات كلها عوامل تعيق مسار

¹- المرجع نفسه، ص 131.

الخصوصية كما أن هذا الأخير يشترط كذلك بعض الضمانات المالية وتنقل الأموال وغيرها من العوامل التي تساهم في تسهيل تطبيق عملية الخصوصية، بالإضافة إلى إصلاح هذه النظم المالية والمؤسسات المعروضة للخصوصية، فالمستثمر يفضل إنشاء مؤسسة جديدة عوض أن يشتري خردة ويصرف أموال باهظة لإصلاحها وتأهيلها.

ثانياً-العراقيل الإجتماعية: للجانب الإجتماعي العبء الأكبر لنتائج عملية هيكلية الإقتصاد الوطني وبرنامج الخصوصية بحيث تتوالت النتائج الإجتماعية لهذه العملية على الجوانب التالية:

1- العمالة : هي مشكلة مرتبطة بالإستغناء عن العمال الفائضين أو ما يعرف بالبطالة المقنعة في المؤسسات العمومية وهذا نتيجة تطبيق عملية الخصوصية أو نتيجة تصفية المؤسسات خاصة إذا علمنا أن أغلب المؤسسات العمومية تعاني من فائض في اليد العاملة وهذا ما يترك الدولة حائرة أمام هذه المشكلة التي يمكن أن تنجر عنها إضطرابات إجتماعية تتسبب في عرقلة الإستمرار في مسار الخوص

2- إنخفاض المستوى المعيشي: من العوائق التي تواجه الخصوصية في الجزائر إنخفاض المستوى المعيشي للمواطنين المرتبطة بارتفاع أسعار المواد الأساسية نتيجة تحرير الأسعار وتخلى الدولة عن سياسة الدعم هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن ارتفاع مستوى البطالة يؤدي بالضرورة إلى إنخفاض المستوى المعيشي للمواطنين .

ثالثاً-العراقيل السياسية : حيث أصبح السياسيون يتدخلون في المجال الاقتصادي ويضعون الخطط ويرفضون هذه الاستراتيجية أو تلك مما جعل موضوع الخصوصية يأخذ صبغة سياسية بدل أن يقوم على أسس اقتصادية وعلمية وقانونية وهو ما أدى إلى تخوف المستثمرين سواء المحليين أو الأجانب خاصة في ظل انتشار البيروقراطية حيث يؤكد أغلب المحللين الإقتصاديين أن السبب الرئيسي لبطء تنفيذ الخصوصية في الجزائر هو إنعدام الإرادة السياسية اللازمة وسيطرة السياسية على الإقتصاد¹.

¹ - علي طهراوي دومة، المرجع السابق، ص 134.

تتعدّد أساليب الخصوصية والتي تهدف في مجملها إلى رفع القيود عن النشاطات الاقتصادية وتعزيز دور القطاع الخاص فيها وتعاقدت الهيئات العامة مع الهيئات الخاصة لتأمين بعض الخدمات المتعلقة بالمرافق العامة وإدارة أشخاص القانون الخاص للمرافق العامة الاقتصادية وتعتبر خصوصية التسيير كإطار مفضل لإدارة المرافق العامة وتعني خصوصية التسيير عدم المساس بملكية المؤسسة من جهة وأنّ الدولة لا تريد التخلي عن هذه الأخيرة من جهة أخرى وإنما تبحث عن أساليب تسيير جديدة وتكنولوجية عالية كفاءة بالرفع من فعالية ونجاعة المرفق العام

وماتجدد الإشارة إليه هوأنه ينتظر من خلال هذا الشكل من الخصوصية من المتعامل الخاص أن يأتي بوسائل تسيير جديدة وإثبات قدراته الفنية والتقنية خلال الفترة التعاقدية لأن هذا النوع من الخصوصية يتم وفق صيغ تعاقدية متعددة إذ لا يوجد أسلوب تعاقد وحيد يمكن تطبيقه على كل المرافق فالمرافق العامة وإن كانت تقوم على نفس الخصائص إلا أنها لا تتشابه بالضرورة في الأساليب التعاقدية الملائمة كما أن اختيار الأسلوب يختلف من دولة إلى أخرى باختلاف حاجة الدولة وتوجهاتها وأهدافها الاستراتيجية في المرفق المراد خصوصيته إنّ أساليب خصوصية التسيير تنقسم إلى ماهي تقليدية وماهي مستحدثة وهذا ما سنتناوله في المبحث الأول أما في المبحث الثاني فستنطرق إلى دراسة شروط نجاح خصوصية المرافق العامة وتقييم أدائها.

المبحث الأول : أساليب خوصصة المرافق العامة.

تم الإعتماد على الإدارة الخاصة للمرافق العامة الاقتصادية في الجزائر من ذ العهد الإستعماري حيث يرجع ذلك إلى غياب الخبرة اللازمة لإدارة هذه المرافق العامة من قبل الدولة أو أشخاص القانون العام خصوصا أن المرافق الاقتصادية تمارس النشاط الصناعي والتجاري الذي تتميز بمشاركة أشخاص القانون الخاص والتي تتمتع بالمرونة والخبرة في ممارسة الأنشطة الاقتصادية كما أن الإدارة الخاصة للمرافق العامة بدأت تتطور و تنتشر في فرنسا و كان لها تأثير على الأنظمة القانونية الجزائرية.

المطلب الأول : الأساليب التقليدية لخوصصة المرافق العامة

اعتمدت طريقة إمتياز المرافق العامة في صورته التقليدية خلال العهد الاستعماري في مجالات مختلفة منها مجال النقل ومد السكك الحديدية ومازالت هذه الطريقة معتمدة حتى بعد الإستقلال بصورة واسعة في مجال المياه وكذا شق الطرقات وهذا ماسنتطرق له في الفرع الأول.

وسنتطرق في الفرع الثاني لطريقة تأجير المرافق العامة والتي تعتبر هي الأخرى من من الأساليب التقليدية لخوصصة المرافق العامة إلا أن هذه الطريقة لم يتم اللجوء إليها بكثرة.

الفرع الأول : عقد الإمتياز آلية لخوصصة تسيير المرفق العام في الجزائر .

يعتبر عقد الامتياز الصورة الأكثر شيوعا في تفويض المرفق العام في الجزائر إن لم نقل الوحيدة إلا لبعض النماذج من عقد الإيجار و إن كانت هذه الامتيازات هي في أغلب الأحيان إيجارات لكن المشرع يسميها إمتيازات بالرغم من الوجود المسبق للمرافق العامة هذه الطريقة القديمة هدفها الزيادة في المردودية و نوعية الخدمة العمومية المقدمة عرفت الجزائر عقود الامتياز منذ الاستقلال لتتراجع عنها في السبعينات ولتعود إليها من خلال قانون المياه رقم 83-17¹ وتتبع بالنصوص المنظمة لها في عدة مجالات

¹ القانون رقم 83-17 المؤرخ في 16 يوليو 1983 والمتعلق بالمياه، ج ر ، ع 30، سنة 1983.

منذ 1989 ولتأخذ طابعا اخر كوجه من أوجه التسيير، وكذا تحرير بعض النشاطات من التسيير الليبرالي للمرفق العام وذلك تماشيا مع الثورة الإديولوجية التي عرفتھا الجزائر، والإنتفاح الذي أخذت به والذي يفرض عليها تغيير طرق التسيير، بالإضافة إلى تحرير بعض النشاطات من التسيير المباشر للدولة سواء بنفسها أو عن طريق المؤسسات العمومية، وهذا نظرا لخصوصية هذه النشاطات وفشل الطرق الكلاسيكية في تسييرها بكل فعالية .

أولا: تعريف امتياز المرفق العام في الفقه والقضاء و النصوص القانونية.

يعتبر الإمتياز أسلوبا من أساليب تسيير المرفق العام انتشر في كافة دول العالم خاصة فرنسا التي تعتبر مهذا له فهو توكيل المهمة الأصلية للشخص العام أي منح تسيير المرفق إلى شخص آخر للسهر على ضمان سير هذا المرفق العام فهو وجه من أوجه التسيير التي تتماشى مع النهج الجديد الذي اتخذته الجزائر بعد 1989 .

1- التعريف الفقهي:

ويعرّف الأستاذ أحمد محيو الإمتياز هو أسلوب تسيير مرفق خلال فترة من الزمن فيتحمل النفقات ويتسلم الدخل الوارد من المنتفعين بالمرفق¹ .
هذا التعريف يهمل الطابع التعاقدى للإمتياز ولا يركز على طبيعة مهام مسير المرفق(الإستغلال ، البناء، التجهيز ،...).

وهناك تعريف آخر يقدمه سليمان الطماوي: "الإمتياز أن تعهد إدارة الدولة أو الجماعات المحلية الى أحد الافراد أو الشركات بإدارة مرفق عام واستغلاله لمدة محددة في المقابل تقاضي رسوم من المنتفعين بهذا المرفق"².

و يعرف الامتياز أو ما يسمى كذلك بالتزام المرفق العمومي ب أنه عقد أو إتفاق تكلف الإدارة المانحة سواء كانت الدولة أو الولاية أو البلدية بموجبه شخصا طبيعيا أو

1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية 03، د م ج ، الجزائر 1985، ص 440.

2 - سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري (نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة)، ط 10، دار الفكر العربي، مصر 1979، ص 90.

شخصاً معنوياً من القانون العام أو من القانون الخاص، يسمى صاحب الإمتياز بإدارة هذا المرفق مستخدماً عماله وأمواله متحملاً المسؤولية الناجمة عن ذلك، وفي مقابل القيام بهذه الخدمة أي تسيير المرفق العمومي يتقاضى صاحب الإمتياز مقابل الخدمة أي تسيير المرفق العمومي مقابل ما يحدده العقد يدفعه المنتفعون بخدمات المرفق¹.

2- التعريف القضائي :

تعريف مجلس الدولة الجزائري : تعرض مجلس الدولة الجزائري في قرار صادر عنه في 9 مارس 2004 عقد الامتياز في حيثيته "حيث أن عقد الامتياز التابع لأمالك الدولة هو عقد إداري تمنح بموجبه السلطة الامتياز للمستعمل بالاستغلال المؤقت لعقار تابع للأمالك الوطنية بشكل استثنائي بهدف محدد متواصل مقابل دفع إتاوة، لكنه مؤقت وقابل للرجوع فيه².

اعترف مجلس الدولة في ذات القرار للإدارة بحق استرداد المرفق إن رغبت في ذلك، ولا يجوز لصاحب الامتياز التمسك بحقه الشخصي دائماً تجاه الإدارة و قد تعلق النزاع باستغلال محطة المسافرين.

3 - التعاريف القانونية :

بعد التطرق الى التعاريف الفقهية و القضائية سيتم تقديم بعض التعاريف القانونية التي استعملها المشرع الجزائري من خلال النصوص القانونية وهذا لمعرفة تصور المشرع لهذا النوع من تسيير المرفق العام حيث تطرقت إليه النصوص وعرفت بطرق متفرقة كل حسب موضوعه ولا يمكن إيراد كل تلك التعاريف لذلك أقتصر على البعض منها.

أ- تعريف قانون المياه (القانون 83-17) : في مادته 21 : يقصد بالامتياز

في مفهوم هذا القانون، عقد من عقود القانون العام تكلف بموجبه الإدارة شخصاً إعتبارياً

¹ ناصر لباد، القانون الاداري، ج 2 ، النشاط الاداري ، مطبعة SARP ، الجزائر ، 2004، ص179 .

² قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 09 مارس 2004 قضية رقم 11950، العدد 05، سنة 2004، ص57.

قصد ضمان أداء الخدمات للصالح العام، وعلى هذا الأساس لا يمكن أن يمنح الامتياز إلاّ لصالح الهيئات او المؤسسات العمومية وكذا المجموعات المحلية.

وهو عقد إداري يبرم بين الإدارة وشخص طبيعي أو إعتباري خاضعا كان للقانون العام أو الخاص، قصد استعمال الملكية العامة للمياه".

كما تنص المادة 22 من نفس القانون على: "إنّ إمتياز الملكية العامة للمياه مؤقت وقابل للبطلان قانونا ويتم سحبه خاصة في حالة عدم احترام المستعملين للالتزامات المترتبة عن أحكام هذا القانون"¹.

فحسب هذا القانون الامتياز الذي يضمن اداء الخدمات للصالح العام لا يمنح لأشخاص عامة وهذا يعكس تصورا إيدولوجيا معيناً (الاشتراكية) وتقديس القطاع العام وهيمنته على المرافق العامة .

ليأتي تعديل هذا القانون من خلال الأمر رقم 96-13² بعد التحول الذي عرفته الجزائر ويكرس بالفعل التوجّه الجديد من خلال تغيير العلاقات القانونية واشترك أطراف أخرى في تسيير المرفق في ظل ظروف عجز القطاع العام في التسيير وذلك من خلال المادة 04 والتي تعدّل المادة 21 من القانون رقم 83-17: "...عقد من عقود القانون العام تكلف الإدارة بموجبه شخصا اعتباريا عاما أو خاصا قصد ضمان أداء خدمة ذات منفعة عمومية".

وفي هذا الصدد يمكن أن تمنح لصالح الهيئات والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية والأشخاص الاعتباريين الخاضعين للقانون الخاص يجب أن تتوفر في هؤلاء الاشخاص المعنويين الخاضعين للقانون الخاص المؤهلات الضرورية. يمكن ان يشمل هذا الامتياز انجاز هياكل أساسية للري قصد استغلالها من طرف صاحب الامتياز ويكون الامتياز في جميع الحالات مرفقا بدفتر شروط".

¹-القانون رقم 83-17 المرجع السابق.

²-الأمر رقم 96-13 المؤرخ في 15 يونيو 1996 الذي يعدل ويتمم القانون رقم 83-17، ج ر ع 37، ص 04.

و يمكن تقديم ثلاث ملاحظات غيرت جوهر امتياز المرفق العام من خلال هذا

التعديل:

صاحب الامتياز: يمكن أن يكون من القانون العام أو القانون الخاص وبذلك فتح هذا التعديل المجال للقطاع الخاص لدخول مجال الامتياز وتسيير المرفق العام تماشياً مع التحولات الجديدة وما تعرفه المؤسسات العمومية من خصوصية لم تأت بنتيجتها، لذلك تم اللجوء إلى حل وسط، احتفاظ الدولة بالملكية وإعطاء فرصة للقطاع الخاص من خلال خصوصية تسيير المرافق العامة.

أما الفقرة الثانية اشترطت ان يمتلك الشخص الاعتباري الخاص المؤهلات الضرورية والتساؤل الذي يُطرح في هذا الشأن لماذا تخصّ هذه المؤهلات فقط الأشخاص الخاصة؟ وهل المشرّع مازال متخوّفاً من منح الامتياز لهذا القطاع؟ وهل القطاع العمومي يمتلك هذه المؤهلات الضرورية.

ما يمكن قوله هو أن التخوف من دخول القطاع الخاص في تسيير المرفق العام

ومنح المؤسسات الخاصة هذا الإمتياز دفع بالمشرّع إلى الإلزام بضمان شروط ومؤهلات تقنية ومالية تسمح له بالتحكم في التسيير وتجنب العجز في التسيير والإستغلال خاصة لما يتطلبه الإمتياز من توفير كافة الإستثمارات والتجهيزات اللازمة لتسيير واستغلال المرفق العام، لذلك ركّز القانون على هذه النقطة .

الملاحظة الثالثة هي إمكانية أن يشمل الإنجاز هياكل أساسية للري قصد استغلالها

من طرف صاحب الإمتياز وهي نقطة مهمة تميز الإمتياز مقارنة بالتأجير وركز عليها الإجتهد القضائي الفرنسي عندما تطرق لتعريف الإمتياز .

ليأتي القانون رقم 05-12 والمتعلق بالمياه¹ ليكرس الإمتياز بحيز أكبر

وتخصيص أكثر وحتى بمواد أكثر، حيث تنص المادة 71 على أن: "الإمتياز هو طريقة لاستعمال الموارد المائية".

¹-القانون رقم 05-12 المؤرخ في 4 سبتمبر 2005 والمتعلق بالمياه، ج ر عدد 60، ص 30.

و يعرف الإمتياز ويجعله وسيلة لاستعمال الموارد المائية التابعة للأملاك العمومية الطبيعية للمياه، وهو عقد من عقود القانون العام، مع شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو القانون الخاص هدفه تسيير الموارد المائية واستغلالها وفق دفتر الشروط والقانون رقم 05-12 ويحدّد هذا القانون المجالات التي يمكن اللجوء فيها للإمتياز وبعض الشروط الخاصة بكل نوع من النشاطات ويفصل في بعض النشاطات مثل الإمتياز الخاص بتسيير خدمات المياه والتطهير الذي يمنح لأشخاص معنوية خاضعة للقانون العام وفق دفتر شروط ونظام خدمة يصادق عليه عن طريق التنظيم ويكلف صاحب الإمتياز باستغلال المنشأة والهياكل التابعة للأملاك العمومية الإصطناعية للمياه وصيانتها وتجديدها وإعادة تأهيلها وتطويرها ويتحصل على مقابل الخدمة وفق نظام التسعير المحدد.

ب- تعريف المرسوم التنفيذي رقم 96-308 المؤرخ في 18 سبتمبر 1996
والمترلق بمنح إمتيازات الطرق السريعة¹ من خلال مواده 01 و 02 و 03 و 04 يخضع إنجاز الطرق السريعة وملحقاتها وتسييرها وصيانتها وأشغال تهيئتها لمنح الإمتياز يمكن منح امتياز الطريق السريع لكل شخص معنوي خاضع للقانون العام أو القانون الخاص الذي يقدم طلبات بذلك وفق شروط وتعليمات دفتر الشروط النموذجي ويكون منح هذا الإمتياز موضوع إتفاقية بين الوزير المكلف بالطرق السريعة الذي يتصرف لحساب الدولة وبين صاحب الإمتياز.

يصادق على إتفاقية منح الإمتياز الخاص بالطرق السريعة بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الحكومة وتنتشر إتفاقية منح الإمتياز ودفتر الأعباء المترلق بها في الجريدة الرسمية.

وحسب هذا المرسوم فالإمتياز أعطى له البعد الحقيقي في إنجاز إستثمارات وتسيير المرفق العام كما هو معروف في فرنسا .

¹م ت رقم 96-308 المؤرخ في 18 سبتمبر 1996 والمترلق بمنح امتيازات الطرق السريعة، ج ر ع 55، ص 8.

بالرجوع لنص المادة 01 من الإتفاقية النموذجية تمنح الدولة حق الإمتياز

بمقتضى هذه الإتفاقية للشركة صاحبة الإمتياز التي تقبل بناء واستغلال وصيانة الطريق السريع أو مقاطع منه فهذه المادة تبين أن هذا الإمتياز يقيتوب أكثر لعقود الهوت المعروفة في الدول الأنجلو سكسونية (بناء ، استغلال ، تحويل) وهذا للحد من العبء المالي الكبير الذي يمكن أن يسببه هذا الطريق السريع بكل نفقاته.

ج- تعريف التعليلة رقم 94-3/842 المؤرخة في 7 ديسمبر 1994 المتعلقة

بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها:

و مع غياب تعريف قانوني أو قضائي عام وشامل لعقد امتياز المرفق العام في الجزائر تكلفت التعليلة المذكورة القيام بذلك حيث وصفته بأنه عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فردا أو شركة خاصة بإدارة مرفق عام واستغلاله لمدة معينة من الزمن، بواسطة عمال وأموال يقدمها صاحب حق الإمتياز على مسؤوليته مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته وذلك في إطار النظام القانوني الذي يخضع له المرفق¹. ويشبه التعريف الذي جاءت به هذه التعليلة، ذلك الذي قدمه مجلس الدولة الفرنسي في قرار له صادر في 30 مارس 1916 في قضية شركة إنارة بوردو حيث اعتبر الإمتياز عقد يكلف بمقتضاه شخص من أشخاص القانون العام وتحت رقابته شخص آخر من أشخاص القانون الخاص التكفل بمرفق عام على حسابه ويكون المقابل الذي يتلقاه هو تمكينه من استغلال المنشأة².

من خلال هذه التعاريف التي قدمها المشرع يمكن استخلاص عناصر ومميزات

إمتياز المرفق العام وهي :

¹-التعليلة رقم 94-3/842 المؤرخة في 7 ديسمبر 1994 المتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها الصادرة عن وزير الداخلية.

²-منور فريد، عقود الامتياز في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق والعلوم

الإدارية، بن عكنون 2011 - 2012، ص 15.

1- **أطراف الإمتياز** : عقد الإمتياز فيه طرفين هما السلطة الإدارية العمومية المانحة

للإمتياز (دولة، جماعة محلية، مؤسسة عمومية) والشخص الذي يستفيد من الإمتياز صاحب الإمتياز وهنا قد يكون شخصا عاما أو خاصا من القانون الخاص فقط مثل تعليمة وزير الداخلية لكن ما يمكن قوله أن صاحب الإمتياز يمكن أن يكون شخص من القانون العام أو القانون الخاص.

2- **موضوع الإمتياز** : إن موضوع الإمتياز هو تسيير مرفق عام واستغلاله وبناء

المنشآت الضرورية لتسيير المرفق وكذا التجهيزات اللازمة للإستغلال فصاحب الإمتياز لا يقتصر دوره على التسيير بل يتعداه الى إنشاء المرفق ثم إدارته واستغلاله لتحصيل ما أنفق في البناء أي يتحمل صاحب الإمتياز كل الإستثمارات المبدئية المتعلقة بالمرفق العام، أما بخصوص نوعية المرافق العمومية القابلة لأن تكون محل امتياز فالقوانين الجزائرية لم تحدد نوعها وبقيت عامة كما هو الحال في فرنسا .

3- **المقابل المالي** : يتحصل صاحب الإمتياز على المقابل المالي عن طريق

الأتاوات والرسوم التي يدفعها المرتفقون مقابل الخدمة التي قدمت لهم وهو المقابل الذي يتقاضاه صاحب الإمتياز جراء تسيير واستغلاله للمرفق.

وفي فرنسا يتحصل صاحب الإمتياز على المقابل المالي إما مباشرة من طرف

المرتفقين اتاوات وإما عن طريق الادارة ويكون مرتبطا مباشرة باستغلال المرفق العام وبالمقابل يتحمل صاحب الإمتياز كل أعباء بناء وتجهيز إستغلال وتسيير المرفق العام وهذا المرفق يكون بين التسيير المباشر والتسيير عن طريق الإمتياز فهو الطريقة الأنجع لتجنب تحميل ميزانية الدولة والجماعات المحلية مبالغ ضخمة توجه لإنشاء وتسيير المرافق العمومية.

4- **مدة الامتياز** : حددت كل التعاريف تقريبا أن لامتياز مدة معينة، تكون طويلة

مقارنة بالإيجار حتى يستطيع صاحب الإمتياز إسترداد الأعباء المالية التي دفعها في إنشاء واستغلال المرافق العامة، إن تحديد المدة بالنسبة للإمتياز هو دليل على أنه ليس

مؤبدا ، وأن المرفق العام هو ملك للجماعة العمومية رغم طول مدة استغلاله من طرف الخواص هدف الإمتياز ليس التنازل عن المرفق العام فهي مجرد طريقة لتسيير وإستغلال المرفق العام وهذا من أرادت به الهيئة العمومية بهذه الطريقة من التسيير¹.
إن كل هذه العناصر هي أهم ما يميز الإمتياز وكما سبق القول فلالإمتياز استعمل في الجزائر منذ الاستقلال فكيف كان ذلك وكيف تطور مفهوم الإمتياز؟ وما هي أهم مجالاته؟

يعتبر عقد الامتياز وليد الأيدلوجية الليبرالية في تسيير المرفق العام إلا أنه أستغل في الجزائر منذ الإستقلال إلى يومنا هذا لكن بنسب متفاوتة بين مختلف المراحل التي مرّ بها النظام القانوني الجزائري والذي تأثر بمختلف الأنظمة التي مرت بها الجزائر.
أستعمل الإمتياز بعد الإستقلال مباشرة مع التأميمات وطبق لإقامة علاقات قانونية بين الدولة والمؤسسات العامة التي أحدثت لتسيير النشاطات أو القطاعات المؤممة² ثم تقهقر هذا الأسلوب وتخلت عنه الدولة بالرغم من استعماله في بعض الحالات، وتكريسه صراحة في قانون البلدية لسنة 1967 ولاسيما المادة 220 منه وقانون الولاية لسنة 1969 ولاسيما المادة 136 منه .

و يقول الأستاذ محمد بوسماح أن سبب تقهقر أسلوب الإمتياز هو الإستبدال التدريجي للمؤسسات العمومية بالمؤسسات الاشتراكية التي كُلفت بتسيير المرفق العام³.
وقد عاد المشرّع الجزائري ليكرس نظام الامتياز ولكن بنهج جديد كوسيلة ليبرالية لتسيير المرفق العام.

إلا أن أسلوب الإمتياز في الجزائر لا يبدو مفرحا لأن تقلبه لم يسمح بتكوين فكرة عامة له وذلك رغم محاولات بعض الباحثين الجزائريين في هذا الميدان وهم الذين أخذوا

¹ - بن مبارك راضية، التعليق عن التعليم رقم 94.3/842 والمتعلقة بامتياز المرافق العمومية وتأجيرها، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عنكون، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية، 2001-2002، ص45-46.

² - أحمد محيو، المرجع السابق، ص44.

³ - نادية ظريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر 1، فرع دولة والمؤسسات العمومية، السنة الجامعية 2007/2008، ص117.

على عانقهم التلميح إلى الوضعية الاستثنائية له في الجزائر منهم الأستاذ محمد الأمين بوسماح والأستاذ رحال بن عمر والمحاولات الجريئة للأستاذ شريف بن ناجي ولكي يبين ماذا أحدث الإمتياز كأسلوب في تسيير المرافق العامة في الجزائر¹ حيث وضع هؤلاء الباحثين الإمتياز موضع العقد الإداري كتصرف من التصرفات الإدارية الثنائية الجانب. **ثانيا : مجالات عقود الامتياز في التطبيق العملي :**

يحتل عقد الامتياز الإداري مكانة هامة تتوسط العقود الإدارية نظرا للدور المزدوج الذي يلعبه في الحياة العلمية من تخفيف عبء التسيير من جهة الإدارة وتغطية جانب من نفقاتها فضلا عن توفير الحاجات العامة للجمهور بالسرعة والدقة والنوعية المطلوبة ورغم هذه الأهمية العلمية التي يساهم بها هذا العقد إلا أنه ظل عقدا غير مسمى. رغم أن هذا لم يمر دون لفت نظر المشرع وتنظيم بعض المرافق القطاعية الهامة، والأملك العمومية التي تُسخر المنافع الضرورية والحاجيات اللازمة التي يمكن أن تكون محلا له سواء طبيعية كالإمتياز في مجال المياه أو إصطناعية كالإمتياز في مجال الطرق السريعة وكذلك الإمتياز في استغلال خدمات النقل الجوي.

1-الإمتياز في مجال الموارد الطبيعية :

تحدد المرافق الطبيعية المعدة أساسا بتحقيق المنافع العامة للجمهور، وتناول المشرع بعضها بالدراسة إلا أنه لا يسعه تنظيم جُلّها، لعدم إمكانية حصرها والتطرق لها، رغم أنّ المرافق التي بادر بتنظيمها لا يسعنا عرضها كلها لذا سيتم التطرق إلى مثال هو الإمتياز في مجال المياه .

أ-الإمتياز في مجال المياه : يمثل مرفق المياه مقارنة بما يشبهه من المرافق

العامة كالاتصالات والكهرباء، خصوصية مزدوجة، من جهة يتعلق الأمر بمرفق عام محلي فلا توجد شبكة بديلة تستخلف المياه، ومن جهة أخرى فان تسيير مرفق المياه يختلف عن تسيير مرافق الغاز والكهرباء أو الاتصالات.

¹ - بن عليّة حميد، إدارة المرافق العامة عن طريق الامتياز، دراسة التجربة الجزائرية، المجلة القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 03، س 2009، ص116.

فالنشاطات المتعلقة بالمياه سواء التزويد بالماء الشروب أو التطهير تمثل نشاطات المرفق العام فكلا من الإجتهد القضائي والقانوني يُقرّان بهذه الصفة فقضاء مجلس الدولة الفرنسي قديم في هذه النقطة فحسب المجلس فإن نشاط المرفق العام للمياه يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وله علاقة مباشرة وعضوية بالإدارة ويخضع لنظام قانون خاص هو القانون العام أما بالنسبة للإعتراف القانوني فتتص المادة 100 من القانون رقم 05-12 والمتعلق بالمياه على أنه " يشكل التزويد بالمياه الشروب والصناعي والتطهير خدمات عمومية".

ويحدّد القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه المجالات التي يمكن اللجوء فيها للإمتياز وبعض الشروط الخاصة بكل نوع من النشاطات ويفصل في بعض النشاطات مثل الإمتياز الخاص بتسيير خدمات المياه والتطهير الذي يمنح لأشخاص معنوية خاضعة للقانون العام وفق دفتر شروط ونظام خدمة يصادق عليه عن طريق التنظيم ويكفّ صاحب الإمتياز باستغلال المنشآت والهيكل التابعة للأملك العمومية الإصطناعية للماء وصيانتها وتجديدها وإعادة تأهيلها وتطويرها ويتحصل على مقابل الخدمة وفق نظام التسعير المحدد

و يمكن القول أنه يجسد فعلا عقد الإمتياز بكل شروطه وعناصره.

وقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 08-53 المؤرخ في 09 فيفري 2008 والمتضمن دفتر الشروط النموذجي للتسيير بامتياز الخدمة العمومية للتطهير ونظام الخدمة المتعلق به¹ وكذا المرسوم التنفيذي رقم 08-54 المؤرخ في 09 فيفري 2008 والمتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بامتياز الخدمة العمومية للتزويد بمياه الشرب ونظام الخدمة به تطبيقا للمادة 101 من القانون رقم 05-12 والمتعلق بالمياه . و لقد أعطى هذا القانون مفهوما جديدا لتفويض المرفق العام، حيث أنه يعتبره مرحلة ثانية بعد منح الإمتياز لأشخاص القانون العام، وهذه الأخيرة يمكنها تفويض هذه

¹ - م ت 08-53 المؤرخ في 9 فبراير سنة 2008 والمتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالامتياز للخدمة العمومية للتطهير ونظام الخدمة المتعلق به ، ج ر ، ع 08 ، ص 8.

الخدمة لأشخاص القانون العام أو القانون الخاص وتجدر الإشارة إلى أنه ولأول مرة يستعمل مصطلح تفويض المرفق العام وهو متعلق بالخدمة العمومية للماء الشروب والتطهير فقط وتبعه القانون رقم 05-13¹ الذي يحدد قواعد تسعير الخدمات العمومية للتزويد بالماء الصالح للشرب والتطهير وكذا التعريفات المتعلقة به وطبقا للمواد 104 و105 و108 من القانون المتعلق بالمياه يمكن لصاحب الإمتياز أن يقوم بتسيير كلي أو جزئي لنشاطات الخدمة العمومية للمياه والتطهير لفرع أو عدة فروع وذلك عن طريق عرضها للمناقشة والحصول على الموافقة المسبقة للإدارة المكلفة بالموارد المائية . فضلا عن المرافق العامة الطبيعية يمكن أن يشكل الإمتياز طريقة أو نمط لتسيير المرافق العامة الاصطناعية.

2-التطبيق العملي لعقد الإمتياز في مجال الموارد الاصطناعية:

لم يكن الإمتياز حكرا على المرافق العامة الطبيعية فقط وإنما أمتد نطاقه واتخذ متسعا ليطبّق على المرافق العامة ذات الطابع الاصطناعي و نظرا لتعددتها تقتصر الدراسة على بعضها .

أ- إمتياز الطرق السريعة : تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-308

المتعلق بمنح إمتيازات الطرق السريعة على إمكانية منح الإمتياز لأشخاص القانون العام والقانون الخاص أمّا عن المدة فهي محددة حسب المقاطع كما يحصل رسم المرور لصاحب الإمتياز مقابل الخدمة المؤداة وهذا حسب المادة 5 من الاتفاقية النموذجية².

وهدف الإمتياز هو إنشاء الطرق السريعة ولواحقها وتسييرها واستغلالها وصيانتها وتهيئتها وتوسيعها وتلزم الشركة على نفقتها ومسؤوليتها بتنفيذ جميع الدراسات والإجراءات والأشغال والعمليات المالية المرتبطة بالإمتياز في حين تلزم الشركة صاحبة

¹ - القانون رقم 05-13 المؤرخ في 9 يناير سنة 2005 ، الذي يحدد الخدمات العمومية للتزويد بالماء الصالح للشرب والتطهير وكذا التعريفات المتعلقة به ، ج ر ع 05 ، ص 4.

² - انظر المادة 5 من الاتفاقية النموذجية الخاصة بمنح امتياز الطريق السريع الملحقه بالمرسوم التنفيذي رقم 96-308 مرجع سابق، ج ر ع 55، ص 9

الإمتياز على الخصوص بتمويل جميع العمليات المنصوص عليها في الإتفاقية، كما تلزم بأن تضع تحت تصرف صاحب الإمتياز مجموع الأراضي الضرورية لبناء كل مقطع قبل تاريخ انطلاق الأشغال المحددة.

يتولى مانح الامتياز تحديد الأراضي التابعة للملحقات العقارية للإمتياز على نفقة صاحب الإمتياز الذي يلزم باحترام جميع التنظيمات ويتحمل جميع النفقات الضرورية لبناء الطريق السريع وتكيفه وصيانته كما يلزم بالتهيئة في كل وقت وعند الضرورة بالتعجيل في استعمال جميع الوسائل التي من شأنها أن تضمن استمرارية حركة المرور في ظروف حسنة ما لم تعتريه حالة القوة القاهرة المثبتة قانونا .

في حالة عدم إمتثال صاحب الإمتياز للإلتزامات التي يفرضها عليها دفتر الأعباء يُقرّر مانح الإمتياز سقوط حقوقه بعد الإذار غير المتبوع بالتنفيذ على حسابه على ألا يتحمل تبعه ذلك في حالة إستحالة الوفاء بسبب ظروف القوة القاهرة المثبتة قانونا طبقا للمادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 96-308 المتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة وعملا بأحكام المادة 32 من نفس المرسوم التنفيذي لا يمكن التنازل عن امتياز بناء الطريق السريع وصيانته واستغلاله سواء جزئيا أو كليا مالم يحوز صاحب الإمتياز على ترخيص مسبق من مانح الإمتياز¹.

ب- إمتياز استغلال خدمات النقل الجوي : نظرا لأهمية عقد الإمتياز الإداري في

الحياة العملية لما يوفره عن الدولة من عتاد تسخير الخدمات العامة وتوفيرها بالسرعة والنوعية المطلوبة وتجاوز المرافق الموفرة للخدمات اليومية والروتينية مثل الغاز والكهرباء والماء ليمتد ويطبّق في القطاعات الأكثر حساسية لجهة الدولة والعبارة خدماتها للحدود الوطنية مثل خدمات النّقل الجوي أين تم منح امتياز إستغلال خدمات النقل الجوي لعدة شركات منها شركة «الخليفة للطيران» و شركة «انتينيا» للطيران وشركة الطيران «ايكوابير الدولية»

¹ - أنظر المادتين 30 و 32 من المرسوم التنفيذي رقم 96-308 ، المرجع السابق.

أكد المشرع الجزائري أن خدمة النقل الجوي العمومي تتولاها شركة أو عدة شركات وطنية¹ وما يُمَيِّزُ أن هذا الامتياز لا يمنح إلا للشخص الطبيعي الذي يتمتع بالجنسية الجزائرية و الشخص المعنوي الخاضع للقانون الجزائري وحددت الشركات الخاضعة للقانون الجزائري بالإستناد إلى ضرورة كون أغلبية رأسمالها يمول من طرف شركاء جزائريين لذا حرص المشرع على إبقاء سلطة اتخاذ القرار وتسيير مجلس الإدارة في يد جزائريين وفضلا عن ضرورة توفر الجنسية الجزائرية يتعين على طالب الإمتياز تقديم طلب الى السلطة المكلفة بالطيران المدني في ثلاث نسخ مرفق بالوثائق التالية :

1- القانون الأساسي للشركة ؛

2- نسخة من المداولة التي تم من خلالها تعيين الرئيس، عند الاقتضاء، المدير العام أو المسير إلا اذا كان هؤلاء اعضاء تأسيسيين؛

3- شهادة الجنسية الجزائرية بالنسبة للمساهمين الحائزين على أغلبية رأس المال؛

4- الوثائق التي تثبت توفير الكفالة المالية؛

5- نسخة من العقد في السجل التجاري؛

6- وثيقة تثبت المساهمة الجزائرية في رأس المال؛

7- المعلومات المتعلقة حول الطائرات وطاقمها؛

8- اتفاقيات التعاون مع شركات الطيران الأخرى عند اللزوم، بالإضافة إلى

المعطيات المتعلقة بمردودية الخط او الخطوط المطلوب استغلالها ؛

تلتزم السلطة المكلفة بالطيران المدني بالرد على طلب الإمتياز في أجل ثلاثة(3)

أشهر ابتداء من استلامها الطلب حسب المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 2000-43 الذي يحدد شروط و كفايات تطوير الخدمات الجوية²، و غير ملزمة بتنظيم منافسة أولية

¹ - انظر المادة 9 من القانون رقم 98-06 المؤرخ في 27 يونيو سنة 1998 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة

بالطيران المدني، ج ر ع 48، ص 03

² - م ت رقم 2000-43 المؤرخ في 26 فبراير سنة 2000 الذي يحدد شروط وكفايات تطوير الخدمات الجوية، ج ر

ع 08، ص 07

لاختيار المتعاقد وغير ملزمة بإعلام المتنافسين الآخرين بالإعتبارات التي تم على أساسها اختيار المتعاقد¹ حسب نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 02-40 والمتضمن المصادقة على اتفاقيات استغلال الخدمات النقل الجوي الممنوح لشركة الطيران "الخليفة للطيران" وكذا دفتر الشروط المرفق بها² وكل تعديل أو إضافة تطرأ على الامتياز يجب أن تدرج بملحق يصادق عليه بنفس الأشكال التي سمحت بالحصول عليه عملا بنص المادة 09 من المرسوم.

وتناول دفتر الشروط الخاص بامتياز استغلال الخدمات الجوية للنقل العمومي للخليفة للطيران التزامات صاحب الاستغلال للخليفة للطيران إذ يتعين عليه إدارة الاستغلال ويمكنه في هذا الإطار تفويض جزء من صلاحياته لمستخدميه فضلا عن تطبيق توجيهات الملاحه الجوية وإجراءاتها بالإضافة إلى إعلام السلطة المانحة للإمتياز بكل المعطيات الضرورية تطبيقا للمادة 09 من دفتر الشروط المذكور كما يتعين على صاحب الإمتياز القيام بأمن الإستغلال ونقل المسافرين والشحن ولا يمكن لصاحب الإمتياز نقل كله أو جزء منه دون الموافقة المسبقة للسلطة المكلفة بالطيران المدني عملا بنص المادة 17 من دفتر الشروط .

ثالثا : تقييم الامتياز كطريقة لتسيير المرفق العام في الجزائر :

الإمتياز كمحور لتفويض المرفق العام في الجزائر هو اختيار إيديولوجي يتمشى مع النظام الليبرالي ويسمح بخصوصة تسيير واستغلال المرافق العامة من طرف الخواص بأكثر فعالية،

¹ - اكلي نعيمة، عقود الامتياز الاداري، رسالة ماجستير، جامعة مولود المعمرى، تيزي وزو، سنة 2012-2013، ص36.

² - م ت رقم 02-40 المؤرخ في 14 ينا 2002 والمتضمن المصادقة على اتفاقيات استغلال الخدمات النقل الجوي الممنوح لشركة الطيران الخليفة للطيران وكذا دفتر الشروط المرفق بها، ج ر، ع 4، ص5.

إن اختيار الإمتياز كوسيلة لتسيير المرفق العام يكون محاولة للتقليل من أعباء الدولة المالية تخفيف الضغط على الميزانية حيث يتحمل صاحب الإمتياز إنشاء واستغلال المرفق العام خاصة بالنظر لما تتحمّله الدولة من مصاريف جرّاء التسيير المباشر للمرافق خصوصا الإقتصادية والإجتماعية منها .

لكن الملاحظ في الجزائر في أغلب الأحيان غياب المفهوم الحقيقي للإمتياز واقتصره على الإستغلال والتسيير فقط أي مجرد إيجار يتحمل من خلاله صاحب الإمتياز أعباء التسيير فقط وهذا بالنظر لتخوف الدولة من سيطرة القطاع الخاص و دخوله مغامرة الإستثمار في المجال العمومي بسبب المخاطر الكبيرة خاصة بالنظر لعدم مردودية المرافق العامة الإدارية منها على الخصوص.

كما أنّ للإمتياز دور في إدخال تقنيات المعلوماتية والتكنولوجيا للقطاع العام وتزويده بالوسائل اللازمة للتطوير من تقنيات مناجمت حول التسيير الفعال ذي المردودية العالية وفي نفس الوقت تحسين نوعية الخدمة العمومية كمّاً و كَيْفًا وجعلها تتناسب مع المتطلبات الكبيرة والمتزايدة للمواطنين في ظل عالم يعرف كل يوم تطورات جديدة ونمو الوعي المدني ويمتاز الإمتياز بتحريره من قيود الإدارة وتعقيدها وما يتبع ذلك من بطء شديد في تلبية الخدمة العمومية ونوعيتها¹ ويمكن أن يكون الإمتياز موردا لميزانية الدولة عوض العكس وكذا الإمتيازات بمقابل إتاوة يدفعها صاحب الإمتياز للدولة خاصة عند الإيجار.

عدم إستطاعة الدولة السيطرة على كل المرافق العامة المتزايدة دوما جعلها تضطر لمنح إمتيازات للسيطرة عليها مثل الطرق السريعة الموانئ ... الخ وخاصة في إطار العجز التسييري للقطاع العمومي والضرورة التي فرضتها مؤسسات الدولة والإصلاحات لتقديم المساعدات، وهذا من خلال تفويض المرافق العامة.

¹ - سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص116.

لقد ولدت في الجزائر التي تفتقد لهياكل قاعدية ضخمة ومنشآت عمومية وتأخرها لمدة عشرية كاملة ضرورة اللجوء إلى الإمتياز عوض الإيجار لبناء قاعدة ضخمة وهيكله المرافق العامة خاصة منها الضرورية والذي لا يمكن أن تتحمله الدولة بكل أعبائه كذلك جسدت الدولة الإمتياز في العديد من نصوصها مثلا الموانئ وكذا الطرق السريعة لكن تخوف القطاع الخاص حال دون وجود امتياز على أرض الواقع .

فمثلا في الطرق السريعة النص المنظم لها يقترب أكثر من عقود البوت (BOT) التي تعتبر أحدث نموذج للإمتياز ويعتبر عقد البوت حلا لتطوير قطاع النقل خاصة في مشروع بناء مطار الجزائر ومطرو الجزائر وتحديث الطرق السريعة .

لقد قامت الدولة بإنشاء الوكالة الوطنية للطرق السريعة لإنجاز الطريق السريع شرق -غرب من خلال صفقات عمومية عن طريق مقاطع من خلال صفقات دراسة أشغال رقابة... الخ¹كلفت الصفقة مليارات من الدينائر الجزائرية وهذا ما يبرز ضخامة ما تنفق الجزائر في هذا الإطار رغم وجود النص الذي يعطي إمكانية منح الإمتياز فلماذا هذا التخوف من السلطات العمومية في تحرير الطرق السريعة حتى ولو كان ذلك لصالح شركات أجنبية وفي هذا المجال وبسبب هذا التخوف لجأت السلطات إلى التمويل من الخزينة العمومية.

ما يمكن قوله هو أن الامتياز طريقة ليبرالية لتسيير المرفق العام لذلك لم يزدهر في الجزائر خلال الفترة الإشتراكية لينتفش عند تغيير الإيدلوجية لكن تبقى مجرد نصوص قانونية لم ينجح تطبيقها في عدة مجالات بالنظر للتخوف الكبير من هذه الطريقة والذهنية الجزائرية حول المنفعة العامة والخدمة العمومية.

إن نجاح الإمتياز مرهون بتغيير الذهنيات وفتح المجالات ووضع أطر للإمتياز لضمان شفافية الإستغلال من خلال عدة نصوص قانونية لكنها كانت مجرد إطار لعلاقة قانونية لم يزدهر بحكم طبيعة النظام لكن بتغيير طبيعة النظام أصبح وسيلة مفضلة

¹ - م ت رقم 92-302 مكرر المؤرخ في 7 يوليو سنة 1992 والمتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للطرق السريعة ، ج

لتسيير المرفق العمومي، وقد تغيّر من حيث اللجوء إليه حيث فتحت عدة مجالات لهذه الطريقة وتوسعت من خلال الأطراف التي تستطيع أن تستفيد من الإمتياز (خواص، عموميين) وهذا طبيعي ولكن التخوف الكبير من هذا النوع من التسيير قلّ من نجاحه.

وعجز التسيير المباشر والتسيير عن طريق المؤسسة العمومية، فرض على الدولة إمّا التخلي كلياً عن المرفق العام عن طريق الخوصصة الكلية وبذلك تُفقد طبيعة المرفق العام والهدف العام ويصبح مجرد نشاط خاص أو جزئياً بتفويض المرفق العام عن طريق عقود الإمتياز خاصة مع الخواص والذي من خلاله تحتفظ الدولة بسلطة الرقابة على تسيير المرفق العام ورعايتها للخدمة العمومية.

ومن جانب آخر تفويض التسيير للخواص الذين يفترض فيهم الكفاءة وتحقيق المردودية وهناك إتجاه واضح في العالم يزداد يوماً بعد يوم يرمي إلى إشراك القطاع الخاص بصورة متزايدة في المشاريع ذات المنفعة العمومية، إمّا عن طريق التمويل المباشر وإمّا عن طريق الخوصصة وإمّا عن طريق وسط يجمع بين خصائص الإثنين وهو نظام تفويض المرافق العامة¹ و كما سبق الذكر هناك تطور من حيث عدد النصوص التي تتناول الإمتياز ومن حيث المجالات التي يمكن فيها منح الإمتياز وكذا الأشخاص الذي يمكن منح الإمتياز لهم، وأهم المجالات التي يعتبر فيها الإمتياز هو الوسيلة المفضلة لتسيير.

1- مجال المياه الذي يعتبر المجال الحيوي للإمتياز والذي أثبت فاعليته كوسيلة

للتسيير؛

2- مجال الطيران؛

3- مجال توزيع الكهرباء والغاز؛

4- الخدمات البحرية؛

¹- القاضي الياس الناصيف، عقد البوت، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس لبنان، 2006، ص99.

5- المرافق المحلية.

نجحت هذه الطريقة في مجالات وفشلت في مجالات أخرى سواء على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي إلا أن الإمتياز بقي مُعالجا في نصوص متناثرة حسب كل قطاع وفي أغلب الأحيان غياب إجراءات دقيقة وصارمة لكيفية منح الامتياز باستثناء بعض النصوص التي قيدت حرية الإدارة وفتحت مجالا للمنافسة كالتعليمية الوزارية لسنة 1994 والمتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها منحت أهمية كبيرة أولوية للإمتياز كأسلوب لتسيير المرافق المحلية حيث نظمت الإمتياز بدقة أكثر مقارنة بالقوانين الأخرى التي تناولت هذا الأسلوب وهذا من ناحية الإجراءات والشروط وحقوق وواجبات الأطراف كما جعلته محدد المدة كما أنها نظمت كذلك طرق اختيار صاحب الإمتياز¹ وكذا المرسوم التنفيذي رقم 94-320 والمتعلق بالمناطق الحرة حيث كان منح الامتياز عن طريق المزايمة أو التراضي .

الفرع الثاني : الخصوصية عن طريق تأجير المرافق العامة

بقي الإيجار ولمدة طويلة مرتبطا بالامتياز وجزء منه والعنصر الأساسي المميز له، وهو عدم تحمل المستأجر لعمليات البناء والإستثمارات المتعلقة بالمرفق العام.

أولا : ما المقصود بعقود التأجير:

وعقود التأجير هي إتفاق يقوم فيه المستأجر بتشغيل المنشأة لحسابه الخاص على أن يلتزم بقيمة إيجارية دورية وفقا لنتائج الأعمال وإذا ما كانت قد إقترنت بربح أو بتحقيق خسارة.

فهو إتفاق تعهد بمقتضاه الجهة الحكومية إلى شركة خاصة باستغلال مرفق عام مع تقديم المنشأة إليه على أن يدفع المستأجر مقابلا للجهة الحكومية المتعاقدة ويمنح هذا الأسلوب للمتعاقد من القطاع الخاص سلطة التحكم الكامل في نشاط المرفق العام خلال

¹ - التعليمية الوزارية رقم 94-842/3 المتعلقة بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية ، المؤرخة في 7 ديسمبر 1994، صادرة عن وزير الداخلية ، نقلا عن مبارك ، التعليق على التعليمية 94-842/3 المتعلقة بامتياز وتأجير المرافق العمومية، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، ص 45-47(غير منشورة)

فترة التعاقد ويقع على عاتقه عبء تشغيل وصيانة المرفق خلال المدة المتفق عليها وعبء تمويل الإستثمارات الرأسمالية للمرفق تقع على عاتق السلطة الإدارية ومن ثمّ فالمخاطر تقع على عاتق المستأجر بالإضافة إلى مسؤولية تمويل رأس المال العام واحلال الأصول ذات العمر الاقتصادي القصير¹.

ويعرفه الأستاذ سي بيتوا "هو عقد بمقتضاه تفوض هيئة عمومية لشخص آخر قد يكون عاما أو خاصا استغلال مرفق عام، مع استبعاد قيام المستأجر باستثمارات، ويتمّ دفع المقابل المالي عن طريق إتاوات يدفعها المترفقون، متعلقة باستغلال المرفق². في كثير من المرات يتحول الإمتياز الى إيجار وصاحب الإمتياز إلى مستأجر وفي بعض الأحيان يدفع المستأجر إتاوات للهيئة العمومية تسمى surtaxe مقابل استغلال المرفق العام ونكون أمام عقد إيجار عندما تكون منشآت المرفق العام موجودة قبل العقد ويتولى المستأجر بعض أعمال الصيانة والتجهيزات فقط، فكل من المستأجر والهيئة العمومية المؤجّر مسؤول عن التجهيزات بنسب متفاوتة محددة في عقد الإيجار، فالهيئة العمومية هي المسؤولة عن توسيع المرفق وتجديده وتجهيزه إذا كانت التجهيزات ضخمة ويكون ذلك عن طريق إبرام صفقات عمومية.

كما عرف الأستاذ بوسماح محمد الأمين الإيجار الفلاحي "هو أن يسير الشخص المعنوي أو الطبيعي الخاضع للقانون الخاص للمرفق العام تحت مسؤوليته وعلى حسابه ويأخذ من المرتفقين مقابلا ماليا، ولكنه لا يتحمل الاستثمارات الأصلية وبالتالي يدفع أتاوة محدّدة للمجموعات العمومية³.

¹ - محمد متولي، الإتجاهات الحديثة في خصوصية المرافق العامة بين النظرية والتطبيق، مصر، ط 1 س 2004 ص51.

² -نادية ظريفي، المرجع السابق، ص107.

³ - الأستاذ بوسماح محمد الأمين، محاضرات ألقيت على طلبة مدرسة الدكتوراه فرع دولة ومؤسسات عمومية، الدفعة الثالثة سنة (2012-2013) غير منشورة .

وعرف الإيجار تطورا في السنوات الأخيرة مقارنة مع الإمتياز في فرنسا، خاصة في المجال السياحي والثقافي والتسليية والترفيه فقد قامت السلطات العامة بإنشاء عدة مرافق ثقافية وإجتماعية.

إلا أنه في الجزائر لم تتم الإشارة إليه ولم تجسده قانونا إلا نادرا، و جسّدته خاصة من خلال تعليمة وزير الدّاخلية لسنة 1994 المتعلقة بامتياز وتأجير المرافق المحلية، والتي اعتبرته طريقة أخرى لتسيير المرفق العام المحلي.

ثانيا : المزايا التي توفرها خصوصة المرافق عن طريق عقود التأجير

للإيجار بصفة خاصة عدة مزايا منها:

ضمان دخل ثابت للدولة و احتفاظها بملكية المرفق وعدم تحملها المخاطرة التجارية ومن أبرز حالات تطبيق هذا النظام في العالم تأجير دولة التشيك لمرفق السكك الحديدية الإقليمية للقطاع الخاص عام 1997 ونصّت في العقد على أن تبقى ملكية الأصول الثابتة للحكومة وتنقل ملكية الوحدات المتحركة إلى القطاع الخاص بنظام التأجير، وطبّقت هذا النظام تايلاند وكولومبيا ومالي والهند والكامرون أيضا في مرفق النقل، أما مرفق الشرب والصرف الصحي ومرفق الكهرباء فقد تم تطبيق نظام تأجير في ساحل العاج¹ وغامبيا وغينيا والفلبين.

وهذا الأسلوب يكون مناسباً عندما تكون هناك حاجة للتشغيل بكفاءة أعلى ولا تكون هناك حاجة لتمويل إستثمارات جديدة فهو خطوة أولى نحو الخصخصة الكلية للمرفق العام والخصخصة الجزئية أيضا في أشكال أخرى مثل منح الإمتياز .

في عقد الإيجار الإدارة تقوم ببناء وتجهيز المرفق لتفصح المجال للخواص لتسييره بفعالية لما للقطاع الخاص من فعالية في التسيير واعتماده على أساليب حديثة وتكنولوجيات عالية فهو بالفعل يرقى بنوعية الخدمة العمومية المقدّمة من طرف المرافق العامة .

¹ - محمد متولي، المرجع السابق، ص 51.

الإيجار يجلب اهتمام المؤسسات الخاصة التي تهدف إلى الربح أكثر من الإمتياز لأنّ المستأجر لا يدفع أموالاً ضخمة في البناء ويكتفي بالتسيير والإستغلال وهذا ما لا يكلفه الكثير بالمقارنة مع الإمتياز لذلك نجد الإيجار في أغلب الأحيان متوسط المدى. لكن لهذا الأسلوب كذلك سلبيات أهمها :

احتمال إهدار المتعاقد أو إهماله لأصول المرفق مما قد يترتب خسارة كبيرة مستقبلاً، لأنّ في عقود التأجير طالما لا يحصل تحويل ملكية الأصول فليس لدى الشركة الخاصة المتعاقدة مع الدولة أي حوافز لرفع قيمة الأصول أكثر من الحد الذي يضمن لها عائداً مناسباً على استثماراتها خلال فترة التأجير.

بعد التطرق إلى الأساليب التقليدية لخصوصية المرافق العامة والمتمثلة في عقد الإمتياز وعقد الإيجار في هذا المطلب سيتم التطرق في المطلب الثاني إلى الأساليب الحديثة.

المطلب الثاني: الطرق الحديثة لخصوصية المرافق العامة.

إنّ ظهور أساليب حديثة لخصوصية المرافق العامة كان نتيجة موجة التحرر الإقتصادي التي عرفها العالم في العشرية الأخيرة من القرن العشرين لذا وجدت العديد من الدول نفسها بما فيها الجزائر عاجزة عن إدارة المرافق العامة الإقتصادية بسبب العناية الخاصة للقطاع العام إلى تبني هذا النوع من أساليب إدارة المرافق العامة من قبل أشخاص القانون الخاص هي جزء من الخصوصية أو أحد أساليبها ويوجد فيها البعض الحل الذي يجنب أشخاص القانون العام سلبيات الخصوصية لأنّ الشخص العام عند تفويضه إدارة المرفق العام إلى أشخاص القانون الخاص لا يتخلّى عن ملكية المرفق بل يبقى مرتبطاً به ويمارس عليه رقابته ويُشرف على استمرارية تشغيله وحسن تأديته للخدمات المطلوبة وفقاً للمبادئ العامة.

ففي هذا المطلب سنتناول الأساليب الحديثة لإدارة المرافق العامة الاقتصادية من قبل أشخاص القانون الخاص حيث إعتَمَدَت طريقتين أساسيتين الأولى تنتمي إلى النظام

الإنجلوسكسوني وهي طريقة عقد البناء والتشغيل والتحويل البوت "BOT" (الفرع الأول) والثانية مستمدة من النظام اللاتيني وهي طريقة تفويض المرفق العام (الفرع الثاني) التي تتضمن مجموعة كبيرة من الصور ونطرق في الفرع الثالث لعقد الشراكة.

الفرع الأول: عقود البوت:

تُعتبر عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (البوت) أسلوباً من أساليب خوصصة المرافق العامة¹ حيث تمنح الإدارة إلى القطاع الخاص مهمة إنشاء وإدارة وصيانة واستغلال المرفق لمدة معينة مدة الامتياز وفي نهاية المدة يؤول المرفق إلى الدولة. يعتقد البعض أن أسلوب "البوت" في إدارة المرافق العامة هو من الأساليب الحديثة أو المبتكرة إلا أنه في الحقيقة يعد من أقدم العقود على الإطلاق فهو بعناصره يمثل تطبيقاً لعقد التزام المرافق العامة وقد انفصل عنه حيث أشار بعض الكتاب إلى أن الأساس التاريخي لعقود البوت يرجع إلى الإمتياز الذي انتشر في القرن 19 ومطلع القرن 20 بينما يرى البعض أن هذا النظام يختلف تماماً عن الإمتياز القديم وأنه حديث النشأة فقد كان الإمتياز القديم يعطي القطاع الخاص حق التصرف المطلق في المرفق محل الإمتياز وكان دور الحكومة المعنية بإدارته محدوداً للغاية.

وإذا ما تتبعنا ظهور عقد الامتياز نجد أن عقد البوت ما هو إلا تطبيق عصري لنظام الإمتياز الذي أوجده النظام الرأسمالي كإطار قانوني يتم من خلاله استغلال ثروات الدول النامية كما يأتي عقد البوت مرحلة أخيرة من مراحل تطور هذا العقد ففي المراحل التاريخية الأولى كان الإمتياز يتضمن أشغالا عامة لذلك أطلق عليه عقد امتياز الأشغال العامة وفي مرحلة لاحقة ظهر عقد الإمتياز كوسيلة للمشاركة في تسيير المرفق العام دون أن يتضمن أشغالا عامة وهو ما أطلق عليه عقد امتياز المرافق العامة.

وأخيراً فقد ظهر عقد الإمتياز كوسيلة متطورة كإنشاء واستغلال وإدارة المرافق

العامة وهو ما يطلق عليه عقد البوت (BOT Contract).

¹ - وضاح محمود الحمود، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT)، حقوق الإدارة المتعاقدة وإلتزامتها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص 30.

يعتبر رئيس الوزراء التركي الراحل تورغوت أوران أول من أطلق عبارة BOT في بداية الثمانينيات من هذا العقد أثناء استراتيجيته الجديدة في التنمية الاقتصادية وإعطاء القطاع الخاص دورا أساسيا في المشاريع الاقتصادية على أساس نظام البوت (BOT)¹.

أولا : التعريف بعقود البوت وموقف المشرع الجزائري منها.

فرض القطاع الخاص وجوده في بعض المشاريع التي كانت فيما مضى حكرا طبيعيا للدولة وذلك بتمويل إنشائها وتشغيلها لمدة محددة قبل إعادتها للجهة الحكومية المتعاقدة والأمر الذي يجعلنا نتساءل بهذا الصدد عن نظرة المشرع الجزائري إلى مدلول هذه العقود.

1-التعريف بعقود البوت: (عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية) BOT.

تعتبر عقود البوت من العقود الحديثة نسبيا في المعاملات الاقتصادية الجديدة المحلية منها والدولية وقد بدأ الإهتمام بهذه العقود منذ الثمانينات وهي تعبير إنجليزي يعد اختصار لمصطلح معين فلننظر في كلمة (BOT) نجد أنها تتكون من ثلاثة حروف هي: (B): اختصار الكلمة (Build) وتعني (البناء) أي بناء أو إقامة أو تشييد المشروع. (O): اختصار الكلمة (operate) وتعني (التشغيل) أي تشغيل أو إدارة المشروع. (T): اختصار الكلمة (Transfer) وتعني (النقل) أي نقل ملكية المشروع إلى الإدارة التي طلبت إنشاء المرفق.

ويقابلها في الفرنسية مصطلح (C.E.F) وهي اختصار للكلمات Construire أي البناء، Exploiter أي الإستغلال، Transfere أي النقل.

¹- وضاح محمود الحمود، المرجع السابق، ص 31.

ونظرا لحدائثة هذا النظام على المستوى الدولي وكونه يضم عددا من العناصر التعاقدية المختلفة، فإنه ولغاية الآن لم يتم وضع تعريف مُوحَّد وجامع ونافع لتعريف هذا النظام¹ وتحديد ما هي العقود التي تندرج ضمنه.

كما عرفته منظمة اليونيدو (المنظمة الدولية للتنمية الصناعية) بأنه " إتفاق تعاقدى بمقتضاه يتولى أحد أشخاص القطاع الخاص إنشاء أحد المرافق الأساسية للدول بما في ذلك عملية التصميم والتمويل والقيام بأعمال التشغيل والصيانة لهذا المرفق " فيقوم هذا الشخص الخاص بإدارة وتشغيل المرفق خلال فترة زمنية محددة يسمح فيها بفرض رسوم مناسبة على المنتفعين في هذا المرفق وأية رسوم أخرى بشرط ألا تزيد عما هو مقترح في العقد لتمكين هذا الشخص من استرجاع الأموال التي استثمرها ومصاريف التشغيل والصيانة بالإضافة إلى عائد مناسب للإستثمار وفي نهاية المدة الزمنية المحددة يلتزم الشخص المذكور بإعادة المرافق للدولة أو إلى شخص خاص جديد يتم اختياره طبقا لقواعد المنافسة.²

أما فقهاء القانون العام والخاص فقد اختلفت وجهات نظرهم في تحديد ماهية عقود البوت حيث عرفها الدكتور محمد الروبي في مؤلفه "عقود التشييد والاستغلال والتسليم" بأنها " عقد يبرم بين الدولة أو إحدى الجهات الإدارية التابعة لها على حساب تلك الشركة وقيامها مقابل ذلك باستغلال المرفق والحصول على عائد هذا الإستغلال طوال مدة التعاقد وفي نهاية تلك المدة تلتزم الشركة بتسليم المرفق إلى الجهة الإدارية المتعاقدة دون أي مقابل وخاليا من كافة الأعباء وبحالة جيدة"³.

كما يقدّم الأستاذ محمد الأمين بوسماح تعريفا لعقد البوت "هو طريقة أخرى لامتياز المرافق العامة، معروفة خاصة في الدول الانجلوساكسونية والذي يُعدّ نظاما

¹-وضاح محمود الحمود، المرجع السابق، ص 32.

²- دليل منظمة اليونيدو (Unido) منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ، ص 288.

³-وضاح محمود الحمود، المرجع السابق، ص 34.

نوعيا يتمثل فيإسناده لمؤسسة خاصة ببناء واستغلال وتجهيز مرفق عام خلال فترة محدّدة، وإرجاعه مجانا للسلطة التي أبرمت العقد¹.

عقد البوت عقد إداري يستثمر فيه الخواص في مجال من المجالات التي قرّرت السلطات العمومية أنها مرافق عامة يجب بنائها وذلك ببناء المرفق وتوفير كافة التجهيزات اللازمة لسيره وكذا القيام بأعمال الصيانة واستغلاله الكامل ولمدة تسمح له باسترجاع قيمة الإستثمار وتحقيق الأرباح التي تعتبر المحرك الأساسي للخواص وبعد ذلك يتم تحويل هذا المرفق للدولة أو الهيئة العمومية المعنية فهو وجه من أوجه تفويض المرفق العام للخواص حتى ولو طالّت مدة الاستغلال.

فعقد البوت هو حل وسيط بين خوصصة المرفق العام والتخلي عنه للخواص وبين تولي الدولة لهذا فهو يجمع بينهما وهناك العديد من الأشكال لعقود البوت فهناك نوع يمنح للمستثمر حق استغلال المرفق دون الملكية أمّا النوع الثاني يمنح من خلالها للمستثمر حق الملكية.

2- موقف المشرّع الجزائري من عقود البوت:

إذا كانت الجزائر لم تعرف في قوانينها تسمية "البوت" فإنه بالرجوع إلى قانون المياه نستكشف صيغة من صيغ هذا العقد وذلك في نص المادة 17 منه التي جاء فيها تحديد مكونات الأملاك العمومية الاصطناعية للمياه على أنه " تخضع كذلك للأملاك العمومية الاصطناعية للمياه المنشآت والهيكل التي تعتبر ملكا يرجع للدولة بدون مقابل بعد نفاذ عقد الامتياز أو التفويض للإنجاز والاستغلال المبرم مع شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو القانون الخاص" وباستقراء نص المادة نلاحظ توفر جميع العمليات.

أو المراحل المتضمنة في تنفيذ عقود البوت وهي: الإنجاز أو البناء والإستغلال وبعدها رجوع المنشآت إلى أملاك الدولة بعد نفاذ عقد الإمتياز أو التفويض.

¹-. محمد بوسماح، المرجع السابق.

استعملت الدولة هذه الصيغة بالأخص في مجال تحلية مياه البحر أو نزع الأملاح والمعادن من المياه المالحة وذلك بتشجيع من الشركة العامة الجزائرية للمياه "ADE" التي أخذت على عاتقها مسؤولية تنفيذ السياسة الوطنية بتنمية وتسيير قطاع المياه في الجزائر¹ وفي هذا المجال وقعت شركة مياه تيبازة عقدا مع الشركة الكندية " SNC Lavalin"² والإسبانية "ACCIONAAGOUA" بقيمة 150 مليون دولار من أجل تصميم وإنشاء ثم تشغيل محطة تحلية مياه البحر وذلك لمدة 25 سنة.

كما أن المشرع الجزائري بإصداره للأمر رقم 08-04 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية³ يكون قد فتح المجال للتعاقد بأسلوب البوت باعتبار المشاريع المنشأة تطبيقا لهذا القانون ترجع إلى الدولة عند انتهاء مدة الامتياز.

كما ينطبق الأمر بالنسبة للمرسوم التنفيذي رقم 96-308 والمتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة كما سبق ذكره في المطلب الأول.

ثانيا : تقييم عقود البوت

ظهرت عقود البوت بقوة وفرضت نفسها في الحياة العامة خاصة مع التطورات الحاصلة في العالم والإتجاه لضرورة إشراك القطاع الخاص في تسيير المرافق العامة. كما يساهم هذا النظام في نقل التكنولوجيات الحديثة للقطاع العام خاصة إذا كانت الشركة الخاصة من الدول المتقدمة.

وهذه العقود هي طريقة وسطى تهدف إلى تجنب خصوصية المرافق العامة

بحيث تضمن بقاء ملكية المرفق العام للدولة مع خصوصية الإستغلال والتسيير.

¹ - بن حاصيم سميرة، عقود البوت (BOT)، إطار الاستقبال القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية، رسالة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة تيزي وزو، سنة 2011، ص 11.

² - تعد المجموعة الكندية SNC Lavalin من الشركات البارزة في مجال إنشاء وتشغيل مشاريع البنية التحتية (المياه، الكهرباء، الطرق) في العديد من أنحاء العالم.

³ - الأمر رقم 08-04 المؤرخ في اول سبتمبر سنة 2008 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الاراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج.ر عدد 49، ص 3.

أ- ومن أهم مزايا عقود البوت :

1- تخفيض العبء على الميزانية العامة للدولة وتنشيط المرافق العامة حيث يتحمل القطاع الخاص تمويل إنشاء المرافق العامة واستغلالها، فهو يخفض من عجز الميزانية، وبذلك يتجنب الديون الداخلية والخارجية، إذا فالمخاطرة يتحملها القطاع الخاص.

2- إيجاد فرص عمل وتخفيض نسبة التضخم ، تهدف عقود ال بوت إلى إنشاء مرافق عامة وتسييرها ، مما ينتج عنه إتاحة المزيد من فرص العمل ، مما يحد من البطالة والتضخم وخلق قاعدة صناعية وخدمائية كإنشاء طرق ومحطات كهرباء والمرافق العامة الهامة ، وخلق إطار جديد للعمال والإطارات والتي تستطيع تحمل مسؤولية تسيير المرفق بعد نهاية العقد وانتقال الملكية للدولة.

ب- أهم مساوئ عقود البوت: لكن برغم النجاحات التي حققتها عقود البوت

إلا أن لها مساوئ بسبب:

1- إلتزام الدولة بشراء الخدمات وضمنان تسديد المقابل، قد يؤدي بهذه الطريقة إلى منح هذه الشركات ضمانات متزايدة، قد تؤثر سلبا بحيث تظهر أن الدولة هي التي التزمت بشراء الخدمة التي تقدمها الشركة وبضمنان تسديد مقابل الخدمة؛

2- عمليات الإحتكار وما ينتج عنها من مساوئ ، تتضمن العقود في الغالب على شروط الإحتكار التي يجب على الدولة الإلتزام بها ، تشترطه الشركة على الدولة ، مما يؤثر على المنافسة؛

3- طوال مدة العقد وما قد ينتج عنها من مزايا في مصلحة المستثمر ومساوئ في مصلحة الدولة المانحة؛

4- تراجع سيطرة الدولة على المرفق بسبب طول مدة العقد تتراجع مع الوقت سلطة الدولة فتقل الرقابة ومطابقة المعايير والمواصفات ، وهذا ما يؤثر سلبا على حسن سير المرفق ونوعية الخدمة العمومية المقدمة¹؛

5- تأثير عدم استقرار النظام السياسي الذي يؤثر سلبا على فعالية المرفق العام.

¹-القاضي إلياس ناصيف، المرجع السابق ، ص 159.

إن عقد البوت حقق نجاحا باهرا في العديد من الدول وخفض من العبء المالي للمرافق العامة على ميزانية الدولة لذلك يجب تنظيم العقود بصيغة جيدة ودقيقة وهذا لتجنب المساوئ التي يمكن أن تنجم عنها ، وإصدار تشريعات جديدة تلائم مع هذا النوع الجديد من عقود التسيير .

الفرع الثاني: تفويض المرفق العام

وإن كان لفكرة تفويض المرفق العام جذور تمتد إلى بداية القرن الماضي إلا أن الفقه والاجتهاد مازال في طور بلورة هذا المفهوم وتحديد الأسس التي يقوم عليها كما أن لتفويض المرفق العام صورا متعددة ومن الصعب إيجاد تعريف جامع مانع له

أولا : مفهوم تفويض المرفق العام

لقد تعددت التعريفات التي جاء بها الفقه والاجتهاد، فعرف الأستاذ أوبي¹ تفويض المرفق العام بأنه العقد الذي يهدف إلى تحقيق الأهداف الآتية:

1 - أن يعهد إلى شخص آخر يطلق عليه تسمية صاحب التفويض بتنفيذ مهمة مرفق عام والقيام بالاستغلال الضروري للمرفق ويمكن أن يتضمن العقد إقامة منشآت عامة؛

2 - أن يتحمل صاحب التفويض مسؤولية تشغيل المرفق العام وإقامة علاقة

مباشرة مع المستفيدين الذين تؤدي إليهم الخدمات مقابل تأديتهم لتعريفات محددة؛

3 - أن يتقيد صاحب التفويض بالمدة المحددة في العقد التي تعكس الاستثمارات

التي يهدف إلى تحقيقها؛

كما عرّف المشرّع الفرنسي تفويض المرفق العام في المادة 38 من قانون

سابان (loi Sapin) بأنه العقد الذي يعهد بموجبه شخص من أشخاص القانون العام إلى شخص عام أو خاص إدارة مرفق عام بحيث يكون المقابل المالي الذي يحصل عليه هذا

¹- مروان محي الدين قطب، المرجع السابق، ص 440.

الأخير مرتبطاً بصورة جوهرية بنتائج استغلال المرفق كما يمكن أو يعهد إلى صاحب التفويض إقامة منشآت واكتساب أموال ضرورية للمرفق.

ويلاحظ من خلال تعريف المشرع الفرنسي لتفويض المرفق العام أن تقنية التفويض تقوم على الأسس التالية:

1- وجود مرفق عام؛

2- العلاقة التعاقدية بين صاحب التفويض والسلطة مانحة التفويض؛

3- موضوع العقد استغلال المرفق العام؛

4- ارتباط المقابل المالي بنتائج استغلال المرفق العام.

أمّا في النصوص القانونية الجزائرية فقد تناول موضوع تفويض المرفق العام

بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247¹ والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية

وتفويضات المرفق العام من خلال المادة 207 والتي تنص على أنه : " 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 بلجـر المفوض له بصفة أساسية من استغلال المرفق العام .

وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام

بتفويض تسيير المرفق العام بموجب اتفاقية .

وبهذه الصفة يمكن السلطة المفوضة أن تعهد للمفوض له إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات

ضرورية لسير عمل المرفق العام."

¹ - م ر رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام،

كما تم ذكر تعريف لتفويض المرفق العام في المرسوم التنفيذي رقم 18-199 الصادر مؤخرًا عن وزارة الداخلية من خلال المادة 2 بنصها : "قصد بتفويض المرفق العام، في مفهوم هذا المرسوم تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة، إلى المفوض له المذكور في المادة 4 أدناه بهدف الصالح العام."

وفي ظل هذا النص أصبح للشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن المرفق العام بتفويض تسييره لمفوض له بموجب اتفاقية تفويض.

تبرم إتفاقية تفويض المرفق العام وفقا لإحدى الصيغتين وهما الطلب على المنافسة والذي يمثل القاعدة العامة والتراضي الذي يمثل الإستثناء ويكون إما تراضي البسيط أو تراضي بعد الإستشارة الذي يمثل الإستثناء.

كما تتعدد صور تفويض المرفق العام فيأتي الإمتياز في المرتبة الأولى، إلا أنّ الإمتياز الذي يشكّل إحدى صور التفويض يختلف عن الإمتياز التقليدي لاسيما من حيث القواعد التي يخضع لها حيث يخضع صاحب الإمتياز في صورته التقليدية إلى مبدأ الإختيار الشخصي لصاحب الامتياز في حين جاء النظام القانوني ليضع الضوابط والقيود على هذا المبدأ وليفرض خضوع اختيار صاحب الإمتياز للإعلان المسبق وإجراءات المنافسة وذكر المشرع صور التفويض من خلال المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 وهي كالآتي : الإمتياز، الإيجار ، الوكالة المحفزة ، التسيير.

ثانيا: صور تفويض المرفق العام.

1-الإمتياز :

تعهد السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات

ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله وإما تعهد له فقط باستغلال المرفق العام .

يستغل المفوض له المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته تحت مراقبة السلطة

المفوضة ويتقاضى عن ذلك أتاوى من مستخدمى المرفق العام .

¹ - م ت رقم 18-199 مؤرخ في 2 غشت سنة 2018 والمتعلق بتفويض المرفق العام ، ج ر ، ع 48،ص4.

يمول المفوض له الإنجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام بنفسه.¹

أ- أطراف الإمتياز : من خلال إستقراء نص المادة نجد أن عقد الامتياز يتكون من طرفين ألا وهما الطرف الأول الشخص المعنوي العام الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام (السلطة المفوضة) والطرف الثاني هو إما شخص معنوي أو شخص طبيعي يخضع للقانون الجزائري.

ب- موضوع الإمتياز : إنّ موضوع الإمتياز هو إنجاز منشآت كالمباني والطرق والسدود أو إقتناء مستلزمات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله فصاحب الإمتياز لا يقتصر دوره على التسيير بل يتعداه الى إنشاء المرفق في حد ذاته ثم تسييره واستغلاله لتحصيل ما انفقته في البناء أي يتحمل صاحب الامتياز كل الاستثمارات المبدئية المتعلقة بالمرفق العام أما بخصوص نوعية المرافق العمومية القابلة لان تكون محل امتياز فالقوانين الجزائرية لم تحدد نوعها وبقيت عامة تحتل أن تكون قابلة لان تكون محل امتياز كل من المرافق الادارية والصناعية والتجارية كما هو الحال في فرنسا.

ج- المقابل المالي : يتحصل صاحب الامتياز على المقابل المالي عن طريق الاتاوات والرسوم التي يدفعها المنتفعون من هذا المرفق مقابل الخدمة التي قدمت لهم وهو المقابل الذي يتقاضاه صاحب الإمتياز جراء تسيير واستغلاله للمرفق فالإدارة لا تدفع مقابل التسيير مبلغا ماليا مباشرة بل عن طريق السماح لصاحب الإمتياز باستغلال الأرباح التي يدرها المرفق فهو الطريقة الأنجح لتجنب تحميل ميزانية الدولة والجماعات المحلية مبالغ ضخمة توجه لإنشاء وتسيير المرافق العمومية.

د- مدة الإمتياز : نجد انّ للامتياز مدة معينة تكون طويلة مقارنة بالايجار حتى يستطيع صاحب الامتياز استرداد الأعباء المالية التي دفعها في انشاء واستغلال المرافق. إن تحديد المدة بالنسبة لامتياز هو دليل على انه ليس مؤبدا وأن المرفق العام هو ملك للجماعة العمومية وهذا ما يجعله ورغم طول مدة استغلاله من طرف الخواص

¹- المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015 ، الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام ، ج ر ع 50 ، ص 47.

يحتفظ بالمرفق العام لأنّ هدف الامتياز ليس التنازل عن المرفق العام فهي مجرد طريقة لتسيير واستغلال المرفق العام وهذا من أرادت به الهيئة العمومية بهذه الطريقة من التسيير¹.

2- الإيجار:

تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير مرفق عام وصيانته مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها.

ويتصرف المفوض له حينئذا لحسابه وعلى مسؤوليته .

تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام ويدفع أجر المفوض له من خلال تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام².

أ- أطراف الإيجار: إن عقد الإيجار يتكون من طرفين ، الطرف الأول الشخص المعنوي العام الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام السلطة المفوضة والطرف الثاني هو إما شخص معنوي أو شخص طبيعي يخضع للقانون الجزائي.

ب- موضوع الإيجار: إن موضوع الإيجار هو تسيير المرفق العام وصيانته

فصاحب الإيجار يقتصر دوره على التسيير والصيانة دون الإنشاء أو إقتناء لوازم ضرورية لإقامة المرفق مع دفعه لغرامة سنوية للسلطة المانحة للإيجار ويتصرف المفوض له لحسابه مع تحمل كل المخاطر الناجمة عن التسيير والصيانة

ج- المقابل المالي : يتحصل صاحب الإيجار على المقابل المالي عن طريق

الإتاوات والرسوم التي يدفعها مستعملي هذا المرفق مقابل الخدمة التي قدمت لهم وهو المقابل الذي يتقاضاه صاحب الإيجار جراء تسيير وصيانة المرفق، والسلطة المفوضة هي من يمول إقامة هذا المرفق العام

¹ - بن مبارك راضية، التعليق عن التعليم رقم 94.3/842 والمتعلقة بامتياز المرافق العمومية وتأجيرها، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية، 2001-2002، ص 45-46.

² - المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015 ، الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ، ج ر ع 50 ، ص 47.

د- مدة الإيجار : لقد حددت مدة معينة تكون أقل مما عليه بالنسبة للإمتياز .

إن تحديد المدة بالنسبة لامتياز هودليل على انه ليس مؤبدا وأن المرفق العام هو ملك

3- الوكالة المحفزة :

يُعرّف بأنه "هو العقد الذي من خلاله توكل السلطات العمومية التي أنشأت

المرفق العام تسيير وصيانة مرفق عام لشخص طبيعي أو معنوي من القانون الخاص يتولى التسيير لحساب الجماعة العمومية أو المفوضة ولا يتحصل على المقابل المالي من آتاوات المرتفقين بل بأجر محدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال المحقق في استغلال المرفق بالإضافة إلى علاوة الإنتاجية وجزء من الأرباح.

وهذا ما نص عليه المرسوم الرئاسي رقم 15-247 في المادة¹210 مع العلم أنّ

هذا النوع من العقود يسمى عقود مشاطرة الإستغلال وكذلك يعرف بأنه طريقة من طرق تسيير المرفق العمومي يضمن فيه المُسيّر استغلال المرفق الذي يكون له علاقة مباشرة بالمرتفقين، ينفذ العمليات لحساب الهيئة المُفوّضة ويُحصّل لحسابها الإيرادات ويُنفذ النفقات ويتلقى المقابل المالي من الهيئة العمومية وهو أجر يدخل في أعباء الهيئة ويكون إذا مرتبطا باستغلال المرفق².

ومن خلال هذه التعاريف يمكن استخلاص الخصائص التالية لهذا النوع من

التسيير:

1- الاستغلال يكون لحساب الهيئة المفوضة؛

2- الهيئة العمومية هي المكلفة بأشغال البناء والصيانة والتجهيزات الضرورية لسير

المرفق العام؛

3- استقلالية محدودة للمُسيّر وبالمقابل صلاحيات واسعة للإدارة؛

¹- انظر المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مرجع سابق ص 47.

²- نادية ظريفي، المرجع السابق، ص 108.

4- المقابل المالي الذي يتحصل عليه المُسيّر مرتبط باستغلال بنسبة مئوية من رقم الأعمال بالإضافة إلى علاوات الإنتاجية وبذلك فهذا المقابل مرتبط بأرباح وخسائر تسيير المرفق، وفي بعض الأحيان كضمان لمُسيّر المرفق فإنّ هناك حد أدنى جزافي في العقد؛

5- مخاطر استغلال تتحملها الهيئة العمومية ويتحمل المُسيّر جزء منها لأن أجره مرتبط بنتيجة الاستغلال ويمكن إضافة علاوات متعلقة بالتسيير الفعال مرتبطة بالمردودية والإنتاجية لكن في كل الحالات لا يجب أن تتعدى هذا العلاوات نسبة محددة من رقم الأعمال السقف المحدد في العقد؛

6- وحسب الأستاذ براكونيه فإن عقد مشاطرة الاستغلال يعتبر عقد تفويض المرفق العام بالنظر لكيفية تحصيل المقابل المالي.

لكن الاجتهاد القضائي كَيَّفَ هذا النوع من العقود على أنها عقود تفويض مرفق عام لأن المقابل المادي المُحصَّل من طرف المُسيّر مرتبط بنتيجة الاستغلال.

وقرار مجلس الدولة بتاريخ 30 جوان 1999 في قضية "SMITOM" والتي في محصلتها أكّد القرار بأنّ عقد مشاطرة الاستغلال هو تفويض للمرفق العام بالنظر لكيفية تحصيل المقابل المالي وارتباطه باستغلال المرفق.

ومنه فعقد مشاطرة الإستغلال هو تفويض للمرفق العام في فرنسا وهو يجسد بالفعل خصوصية تسيير المرفق العمومي دون تحمل المسير لعباء البناء والتجهيز وحصوله على مقابل مالي نتيجة تسييره وربطه برقم الأعمال والإنتاجية والفعالية وهذا التشجيع للمسير لبذل كل الجهود للنهوض بالخدمة العمومية وترقيتها والزيادة من فعالية المرفق والذي بدون شك سيزيد من مقابله المادي وعلاوته وكلما زادت حرية التسيير اقتربت هذه الطريقة للإمتياز والإيجار.

4- التسيير:

ويتم عقد التسيير بأن يفوض شخص من القانون العام بتعيين (الخواص) شخصا طبيعيا أو معنويا لتسيير المرفق العام فقط لحساب الجماعة العمومية بمقابل مالي جزافي، فهو يضمن التسيير اليومي والعادي للمرفق بكل عناصره.¹

فالعقد التسيير هو عقد مبرم بين هيئة عمومية وشخص من القانون الخاص، هدفه ضمان سير المرفق وعدم تحمل أعباء البناء والتجهيز بل هو مجرد مسير بسيط للمرافق لا يتحمل أرباح أو خسائر تسيير المرفق العام.

فهناك من يعتبر أن عقد التسيير ليس تفويضا للمرفق العام بالنظر إلى المقابل المالي الذي يتقاضاه المسير (جزافي ليس له ارتباط باستغلال المرفق) ولا يتحمل خسائر أو أرباح التسيير.

المشرع أعطى تعريف لعقد التسيير ألم من خلاله بجميع عناصر هذا العقد في

المادة 210 الفقرة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247.

لكن كلاسيكيا هذا العقد هو من عقود تفويض المرفق العام في فرنسا رغم إنكار

هذا من طرف العديد من الفقهاء الفرنسيين الذي يعتبرونه عقد خدمات أكثر من عقد استغلال مرفق عام.

المُسيّر يُسيّر المرفق لحساب الجماعة العمومية ويضمن السير العادي للمرفق

العام والجماعة العمومية هي التي تتحمل مخاطر التسيير التقنية والمالية، وحتى المقابل غير مرتبط بالاستغلال وكيفية التسيير بل هو مبلغ جزافي مُحدّد مسبقا في العقد.

ولكن خلاصة القول أن عقد التسيير هو أقرب للصفقة منه لعقد تفويض المرفق

العام بالنظر لمسؤوليات المُسيّر وسلطاته، وهو ما ذهب إليه الأستاذ براكونيه الذي لم يدرج عقد التسيير في عقود التفويض.

¹ - المرسوم الرئاسي 15-247 ، مرجع سابق ، ص 47.

إنّ عجز الأشخاص العامة في تسيير كل المرافق العامة بطريقة مباشرة أدّى إلى ظهور ضرورة تفويض هذا المرفق لشخص آخر عام أو خاص يتولّى تسييره و استغلاله وهو ما يسمى تفويض المرفق العام أو "خصوصة التسيير" وهو ما شددت عليه الحكومة و ترقية الاستثمار المنتج المحلي "بالنادي الوطني للجيش ببني مسوس.

حيث أن الحكومة أقرت تدابير قانونية جديدة ستسمح مستقبلا للبلديات بتفويض تسيير بعض المرافق العمومية للخواص، ويتعلق الأمر أساسا ببعض المهام التي كانت تقع على عاتق الجماعات المحلية على غرار عمليات توزيع المياه التطهير ومعالجة النفايات المنزلية والإطعام والنقل المدرسي إضافة إلى دور الحضانة وغيرها من المهام التي تتولاها البلديات ضمن العمل الجوّاري في إطار استراتيجية جديدة تسمح بتقليص تدخل الجماعات المحلية التسيير المباشر لحاجيات المواطنين في نفس السياق أقرت الحكومة اعتماد تدابير جديدة في تسيير المرفق العام في خطوة جديدة لخصوصة التسيير وعقلنته والابتعاد عن المنطق التقليدي للتعاطي مع أملاك "البايك" التي ألحقت ضررا كبيرا بالمرفق العام والخدمة العمومية.

الفرع الثالث: عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص P.P.P

إن عجز الأساليب التقليدية للشراكة كالإمّتيّاز والإيجار وشركات الاقتصاد المختلطة عن تحقيق التنمية المستدامة كان وراء البحث عن أساليب حديثة لعقود الشراكة بمفهومها المنبثق من القانون الفرنسي بموجب الأمر الجمهوري الصادر في 17 يونيو 2004 المعدّل بمقتضى القانون الصادر في 28 يونيو 2008¹ المادة الأولى من القانون المشار إليه تُعرّف عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص على النحو التالي "عقد إداري يعهد بمقتضاه أحد أشخاص القانون العام إلى أحد أشخاص القانون الخاص القيام بمهمة شاملة تتعلق بتمويل الإستثمار المتعلق بالأشغال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام وإدارتها واستغلالها وصيانتها طوال مدة العقد المحددة، وفقا لطبيعة الإستثمار أو

¹- أحمد بوعشيق، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية المستدامة بالمغرب، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية الحديثة نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة 04 نوفمبر 2009، ص 4.

طرق التمويل في مقابل مبالغ مالية تلتزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إلى الشركة المشروع بشكل مجزأ طوال مدة الفترة التعاقدية".

ويمكن توضيح مفهوم الشراكة بشكل دقيق من خلال التعريف الواسع والتعريف

الضيق لها.

أولاً - تعريف عقود الشراكة :

1- التعريف الواسع: عقود الشراكة هي عقود إدارة تعهد بموجبها الدولة أو

المؤسسة العمومية إلى شخص خاص لمدة محددة تتناسب مع حجم الاستثمارات المرتقب

إنجازها، كما أن لها مهمة شاملة وكلية تتضمن التمويل والبناء والاستغلال وفي بعض

الأحيان تدبير المرفق العام.

- **من الناحية العضوية:** عقود الشراكة تجمع بين صنفين من المتعاقدين

الأشخاص العمومية والأشخاص الخاصة.

- **من الناحية المادية:** عقود الشراكة تتميز بشمولية المهام الملقاة على عاتق

المتعاقدين المتمثلة في التمويل والبناء والاستغلال إضافة إلى التصور أو التحضير الأولي

للمشروع.

التمويل المسبق على عاتق المتعاقدين الخاص، مع الإشارة إلى مكونة أساسية

تتجلى في اقتسام المخاطر بين الطرفين - العام والخاص - الصعوبات التقنية المتعلقة

بالبناء، انعكاسات تعديل التشريع، الاعتصام أو الإضراب، ارتفاع أسعار البترول، عدم

قدرة المقاول على إنجاز المشروع.¹

- **من الناحية المالية:** المتعاقد مع الشخص العام يتقاضى مقابلاً يتغير حسب

الأهداف والنتائج المرجوة، فالتمويل أو الأداء العمومي **public payment** يمتد

طوال مدة العقد.

¹ - أحمد بوعشيق ، المرجع السابق الذكر ، ص 04.

2- التعريف الضيق: أما التعريف الضيق للشراكة فيعني التعاون لإنجاز

مشاريع مشتركة من الدولة أو المؤسسات العمومية أو الجماعات المحليّة من جهة، والمقاولات الخاصة من جهة أخرى، وهذه الشراكة تتم بواسطة عقد.

ثانيا: - أهداف عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص :

تعتبر عقود الشراكة آلية فاعلة في تحقيق التنمية المستدامة فهي استراتيجية جديدة للأنشطة العمومية التي تسعى إلى تحقيق أهداف التنمية الثابتة.

1- الأهداف السياسية والاجتماعية: الشراكة بين القطاع العام والخاص تبقى

الحل الأنجع للمشاكل التي يعرفها المسير العمومي "حلول خاصة لمشاكل عامة" ¹ حيث تهدف إلى تقديم خدمات تتميز بمستوى عال من المهنية والجودة والكفاءة.

2- الأهداف السياسية الاقتصادية: هذه الأهداف تتجلى في تقوية البنية التحتية،

وعصرنة المرافق العامة وتطبيق مبدأ المرفق العالمي ² أظهرت الدراسات أن هناك علاقة وثيقة بين النمو الاقتصادي وتطورّ البنيات الأساسية وأن كل نقص في هذه الأخيرة يعيق التنمية الاقتصادية ومن جانب آخر البنيات الأساسية تساعد على خلق فرص العمل وتشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية والزيادة في الإنتاجية وتطوير الوظائف الاجتماعية للدولة.

3- أهداف سوسيو-ديموغرافية: أغلب الدول النامية أصبحت تعاني من العجز

المتكرر في خدمات المرافق العامة إذ لم تعد قادرة على تغطية احتياجات المرتفقين مما أثر سلبا على جودة الخدمات المقدّمة ويساهم في تفاقم الهوة بين العرض والطلب.

¹- أحمد بوعشيق، المرجع نفسه ، ص 16.

²- المرجع نفسه، ص 16.

المبحث الثاني :شروط نجاح خوصصة المرافق العامة وتقييم أدائها

يرتبط نجاح الخوصصة بمدى ضمان مبدأ الشفافية والمساواة باعتبارها عملية

مركّبة منصّبة على المال العمومي لذا لا بُدّ من اجتماع عدة عوامل وشروط تساهم في نجاحها وذلك ماسيُطرَق إليه في المطلب الأول وحتى نضمن نجاح الخوصصة لا بُدّ من تقييم أداء بعض المرافق التي تم فتح مجالها على الخوصصة وهو قطاع الطيران المدني.

المطلب الأول : شروط نجاح خوصصة المرافق العامة.

إن الانتقال من القطاع العام إلى القطاع الخاص لا يتمّ إلاّ بعد وضع القواعد التشريعية والتنظيمية اللازمة للإنجاح أيّا كان شكل المشاركة مع ضرورة إحداث أجهزة مكلفة بالمراقبة تتوفر على قدر من الكفاءة والمصداقية كما لا بد من توفير البيئة الملائمة لتشجيع خوصصة تسيير المرافق العامة لذا إنجاح هذا النوع من الخوصصة مرهون بعدة شروط .

الفرع الأول :شروط النجاح المتعلقة بالإطار القانوني الموفر

إن تحديد شروط الإطار القانوني في نجاح عملية الخوصصة لا يخص فقط تلك التي وُضِعَت ضمن الأمر رقم 01-04 وإنما تتسّع لتشمل بعض القوانين التي تدخل ضمن إصلاحات شاملة في تهيئة البيئة القانونية المرافقة لبرنامج الخوصصة، حيث تعمل النصوص القانونية على توضيح وتسهيل عملية الخوصصة وإزالة كافة الغموض، اذ من الضروري إصدار قانون مُوحّد خاص بالخوصصة بصفة عامة، وخوصصة المرافق العامة بصفة خاصة، وهذا بدلا من المعالجة الجزئية والمتفرقة التي يتبعها المشرّع الجزائري.

أولاً : بالنسبة للنصوص المتعلقة بالخصوصية

من خلال المادة 13 من الأمر رقم 01-04¹ غلق المشرع باب اعتبار التنازل عن التسيير ككيفية من كفيات الخصوصية والاستفادة من مزايا هذا النوع الذي يتماشى كثيراً مع خصوصية المرافق العامة، حيث يتحقق معها ضمان عدم انسحاب الدولة فالمرفق يبقى ملكاً للدولة وفي نفس الوقت ستنمکن من عصرنة هذا المرفق .

كما أن المشرع لم يتطرق إلى الأساليب التعاقدية في القوانين المنظمة للخصوصية بشكليها سواء في حالة النقل للملكية أو في حالة تمويل التسيير لذا لا بد من ضرورة تدارك هذا النقص في القوانين المنظمة للخصوصية .

كما ينبغي المبادرة بالنصوص التنظيمية والتطبيقية حيث خلصت دراسة صادرة عن صندوق النقد الدولي إلى أن اللوائح التنظيمية ذات المصدقية ضرورية للتأكد من أن الإصلاحات التي تتضمن إعادة هيكلة أو خصوصية مرافق البنية التحتية مثل شبكات إمداد المياه، والكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية تؤدي إلى تحسين أدائها وتساعد على تخفيض عدد الفقراء².

النصوص التنظيمية الفعالة هي الشرط الأكثر أهمية لتسهيل الإصلاح الصحيح للخصوصية فالنصوص الناجعة هي التي تضع التزاماً ذا مصداقية بحماية مصالح كل من المستثمرين والعملاء تعمل على اجتذاب رؤوس الأموال من القطاع الخاص. كما يجب أن تكون الهيئات المكلفة بوضع النصوص القانونية متحررة من المؤثرات السياسية وأن تكون قراراتها غير سياسية.

¹ - انظر المادة 13 الأمر رقم 01-04، المؤرخ في 20 أوت سنة 2001 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج ر، ع 47، ص 11.

² - موقع www.worldbank.org دراسة صادرة عن صندوق النقد الدولي 14 يونيو 2004.

من ابرز عناصر نجاح الخصصة تتطلب وجود شرطين وهما ضمان شفافية تنفيذ البرنامج والضمانات القانونية للمستثمرين¹.

ثانيا بالنسبة للهيئات المكلفة بتنفيذ الخصصة:

إن تشكيلة مجلس مساهمات الدولة تشكيلة سياسية بالرغم من أن الخصصة خطوة اقتصادية مما قد يؤثر أحيانا على القرارات المتخذة لذا فكان من الضروري أن يتم تعزيز تشكيلة هذا المجلس بأخصائيين اقتصاديين وبنكيين من أجل الوصول إلى أفضل القرارات، وخاصة بالرجوع إلى المادة 07 من الأمر رقم 01-04 التي أعطت إمكانية إبرام اتفاقيات بين الدولة المتمثلة بمجلس المساهمات وبين المقاولات العمومية الاقتصادية الخاضعة لتبعات المرفق العمومي.

الفرع الثاني : الرقابة على البرنامج التنفيذي للخصصة :

تتطلب عملية الخصصة إعداد برنامج تنفيذي زمني دقيق يتم عن طريق تحديد الوقت المناسب لعملية الخصصة وبما يضمن تحقيق الأهداف المرسومة لخصصة المرفق، ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوات الاقتصادية على مستوى الدولة في التحول إلى الخصصة وذلك من حيث إجراء الدراسات وبناء أجهزة مسؤولة وتوفير عناصر ملائمة للتغيير، بل قد يمتد الأمر إلى أخذ خطوات قرار الخصصة (على مستوى الدولة أو على مستوى المرفق) ووضع جدول زمني لتنفيذه، كما قد يتضمن البرنامج الزمني عدة برامج زمنية جزئية، كل منها يركّز على قطاع اقتصادي معين، أو كل منها يركّز على مرحلة زمنية معينة.

فهناك بعض المرافق التي تحتاج إلى فترة طويلة من دراسة جدوى الاقتصادية لخصصتها ومدى مساهمتها في تطوير وتنشيط الاقتصاد الوطني، حيث أن الاستعجال في خصصتها من شأنه أن يؤثر سلبا في تحقيق الأهداف، وبالعكس من ذلك هناك مرافق تكون قابلة للخصصة دون الحاجة إلى فترة زمنية طويلة للبدء في عملية الخصصة

¹- عيسى محمد الغزالي، خصصة البنية التحتية، مجلة جسر التنمية، العدد الثامن يوليو 2003 ، المعهد العربي للتخطيط الكويت، ص 19.

وذلك نظرا لوضوح أهداف ونتائج خوصصة المرفق وترجيح عملية الخوصصة بدلا من بقاء المرفق بيد الحكومة، مما يتعين معه عدم التأخير في خوصصتها لاسيما إذا كان من شأن المعني في عملية الخوصصة تحقيق مكاسب وإيرادات كبيرة للدولة يمكن الاستفادة منها في برامج النفقات العامة أو تقليص ديون الحكومة.

الفرع الثالث: توفير البيئة الملائمة لتشجيع عملية خوصصة المرافق .

1- إن نجاح خوصصة المرافق العامة عن طريق الأساليب التعاقدية يقوم على الثقة المتبادلة بين الأطراف وذلك سواء من حيث احترام التزاماتهم أو من حيث مدى توافرهم على الخبرة العلمية والتقنية الضروريتين لإنجاح الخوصصة أو مدى قدرتهم على التكيف مع التحولات والتغيرات التي قد تطرأ على المستويين الداخلي والخارجي وقبل ذلك مدى صدق إراداتهم وعزيمتهم على الدخول في التعاقد مع الشخص المعنوي العام ومن جهتهم فإن المتعاقدين على اختلاف الصيغ سواء الامتياز أو التأجير أو الشراكة... الخ يحتاجون إلى تعزيز ثقتهم في السلطات العمومية والتأكد من الإرادة السياسية لدى المسؤولين للدخول في شراكة مستمرة معهم؛

2- توفير مناخ سياسي صحيح فالتحرر والانفتاح الاقتصادي لن يُكْتَبَ له النجاح إلا في ظل نظام سياسي ديمقراطي شفاف يكون نتيجة ابتعاد الساسة عن التدخل في توجيه المبادرة الفردية ووضع عقبات لأهداف أخرى حيث كان الدعم السياسي على كل المستويات الحافز الأساسي والمرجع لنجاح عملية الخوصصة في الأرجنتين ؛

3- لا يجب النظر إلى الخوصصة كسياسة ترصد لخفض المديونية العامة أو مشاكل الخزينة إنما يجب النظر إليها في إطار إصلاح شامل إداري سياسي واقتصادي فقبل البدء بمشروع الخوصصة ينبغي إعادة تحديد مفهوم القطاع العام؛

4- إن الخوصصة لا تعني فقط جني الأرباح، إنما أيضا تقدير المصلحة العامة والحفاظ عليها و تستند بدورها على قواعد تسعير للخدمات وشروط توفيرها وخضوعها لقرارات ورقابة السلطات العمومية فالمطلوب التنبيه من عدم ممارسة الاحتكار والحرص

على توفير الخدمات المتعلقة بالصيانة والمحافظة على نوعية الخدمات إذ أن الحرص على المصلحة العامة يرتبط بالرقابة الفعالة للدولة ؛

5- أن تكون هناك حاجة محلية لخصوصية المرفق العام كارتفاع تكاليف منتجات

المرفق، أو تدني مستوى الخدمات وتأكيد عجز الدولة في إصلاح هذه المشاريع وتوفير إمكانية المحاسبة القانونية عن أي تقصير أو إخلال بشروط تأمين خدمة المرفق العام .

وخلاصة القول أنه لا يمكن أن يُكتَب لخصوصية المرافق العامة النجاح إلا إذا تمت تعبئة كل الجهود وساهمت كل الأطراف لتجسيدها على أكمل وجه حتى يتسنى لها تحقيق الأهداف التي سَطُرَت لأجلها .

المطلب الثاني: تقييم أداء خصوصية المرافق العامة - قطاع الطيران المدني

تتطلب عملية تقييم الخصوصية وآثارها المقارنة بين ما حدث بالفعل وبين أداء معيّن خلال فترة زمنية محددة و نتناول كنموذج للتقييم قطاع الطيران المدني.

الفرع الأول: تحرير مجال الطيران المدني والامتيازات الممنوحة في هذا المجال.

لقد حدد القانون رقم 98-06¹ القواعد العامة المتعلقة بنظام الطيران المدني، المعدل، تماشياً مع التحولات التي تعرفها الجزائر وضرورة الانفتاح في ظل نظام ليبرالي ليضع حدا لاحتكار شركة الخطوط الجوية الجزائرية ومؤسسة تسيير المطارات ومن خلال القانون هناك ثلاثة أقسام من النشاطات البناء الطيرانى والرقابة التقنية وصيانة الطائرات (المادة 2/35) وهذا المجال تحتكره الدولة، المطارات والمحطات الجوية ومحطات الطوافات ضمن مجال الخدمات الجوية.

أولاً - امتياز المطارات والمحطات الجوية ومحطات الطوافات:

تنص المادة 08 من القانون رقم 98-06 المتعلق بالطيران المدني "تقوم الدولة

بإنجاز المطارات وتشغيلها، ويمكن أن تكون محل امتياز يمنح لأشخاص طبيعية من جنسية جزائرية أو لأشخاص اعتبارية خاضعين للقانون الجزائري" وتم تعديلها بموجب

¹ - القانون رقم 98-06 المؤرخ في 27 يونيو سنة 1998 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني المعدل والمتمم، ج ر ، ع 48 ، ص 3

المادة الأولى من القانون رقم 2000-05¹ المعدل والمتمم للقانون رقم 98-06 بنصها "تقوم الدولة بإنشاء المحطات الجوية وإنجازها وتشغيلها واستغلالها ويمكن أن يكون إنجازها واستغلالها محل امتياز يمنح لأشخاص طبيعيين من جنسية جزائرية أو أشخاص معنويين خاضعين للقانون الجزائري".

حسب المادة 43 من القانون رقم 98-06 يحق للأشخاص الطبيعيين والأشخاص المعنويين إنجاز أو استغلال محطة جوية أو مطار أو محطة طوافات مفتوحة للملاحة الجوية العمومية عن طريق امتياز أي المطارات المفتوحة للنقل الجوي العمومي سواء نقل المسافرين والبضائع والبريد وهذا بعد أن كانت الدولة تتوخى ذلك.

وبالفعل في 08 أبريل 2002 تمّ الإعلان عن مناقصة دولية خاصة بمنح الامتياز لتجديد وتوسيع وتسيير وصيانة مطار الجزائر واستئناف أشغال المطار الجديد "هوارى بومدين" والذي توقفت به الأشغال لمدة طويلة "نظرا للمشاكل العديدة" التي يعاني منها خاصة نقص تمويل المشروع لذا قرّرت الدولة منح امتياز لبناء واستغلال وتسيير هذا المطار لمجموعة من المستثمرين لهم القدرة على إتمام بناء المحطة الجديدة بكل توابعها وتسيير المطار وفقا للمقاييس الدولية إلا أن فتح أظرفة المناقصة الدولية التي تمت بتاريخ 27-01-2002 لم تسفر عن اختيار أي شركة من الشركات التي تقدمت بعروضها بسبب عدم استيفائها للمعايير الواردة في دفتر الشروط هذا القرار أثر على جل المستثمرين الوطنيين والأجانب المهتمين بهذا المشروع خاصة بعد أن قرّرت الحكومة إنهاء مشروع بناء المطار باللجوء إلى خبرة الكفاءة وتكفل الدولة بذلك.

في جانفي 2003 بدأت شركة صينية « CSCEC » بأشغال إنجاز المحطة الجديدة للمطار وموقف الطائرات بعد أن أبرمت عقدا بالتراضي « gré a gré » مع وزارة النقل لإنجاز المشروع في مدة لا تتجاوز 24 شهرا، وفق دفتر شروط وهي نفس الشركة

1 - القانون 2000-05 المؤرخ في 06 ديسمبر 2000 المعدل والمتمم للقانون 98-06 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني المعدل والمتمم، ج ر ، ع 75 ، ص 4

التي قامت بإنجاز المطار الجديد سنة 2014 وشركة تسيير الخدمات والمنشآت المطارية هي التي قامت بتمويل المشروع بحيث خصصت 16 مليار دينار من أموالها الخاصة وحصلت على قرض بنكي بقيمة 20 مليار دينار تسدد على 20 سنة وقدرت الكلفة الإجمالية للمشروع بـ 74 مليار دينار ولهذا فتكفل الدولة ببناء مطار "هوارى بومدين" الدولي يجعل مؤسسة تسيير المصالح المطارية تبقى المسير الوحيد لهذا المطار.

ثانيا - امتياز الخدمات الجوية:

تناول امتياز الخدمات الجوية الفصل السابع من القانون رقم 98-06 وقد فتح هذا المجال للاستثمار الخاص وهذا بزيادة الطلب على استغلالها خاصة بصدور المرسوم التنفيذي رقم 2000-43 الذي يحدد شروط استغلال الخدمات الجوية وكيفياته خاصة وأنّ عدة شركات بدأت في استغلال الخدمات الجوية وهي: خليفة للطيران، أنتينيا للطيران، ايكواير الدولية، الطاسيلي، اكسبريس إير، ستار للطيران... إلخ.¹

تميّزت ساحة الخدمات الجوية باحتكار شركة الخطوط الجوية الجزائرية للخدمات الجوية للنقل العمومي لكن القانون لم يمنح وجود مؤسسات تقوم بالنقل الجوي العمومي إلا أنه في المجال العملي هناك احتكار بالاعتراف لمؤسسة واحدة وهي شركة الخطوط الجوية الجزائرية باستغلال هذه الخدمات.²

أكد المشرع الجزائري أن خدمة النقل الجوي العمومي تتولاها شركة أو عدة شركات وطنية غير أن هذا الامتياز لا يمنح إلا للشخص الطبيعي الذي يتمتع بالجنسية الجزائرية والشخص المعنوي الخاضع للقانون الجزائري وحددت الشركات الخاضعة للقانون الجزائري بالإستناد إلى ضرورة كون أغلبية رأسمالها مملوك لشركاء جزائريين.

¹ - م ت رقم 2000-43 المؤرخ في 26 فبراير سنة 2000 الذي يحدد شروط استغلال خدمات النقل الجوي ، ج ر ، ع 08 ، ص 7

² - بوكموش سرور، النظام القانوني للاستثمار في مجال الطيران المدني، رسالة ماجستير حقوق، فرع قانون الاعمال، جامعة الجزائر 1، بن عكنون 2001-2002، ص 05.

وهكذا نلاحظ أن المشرّع الجزائري أستبعد الطرف الأجنبي من استغلال خدمات النقل الجوي الداخلي وهو ما يتعارض مع مبادئ قوانين الإستثمار التي تكرس فكرة المساواة في المعاملة بين الوطنيين والأجانب.

إن فتح المجال للاستغلال عن طريق الامتياز لا يعني تخلي الدولة عن سلطتها في تسيير المرفق العام حيث تنص المادة 6 و 7 من القانون رقم 06-98 على أن أمن الملاحة الجوية تتولاها الدولة وهو راجع لسيادتها في مجالها الجوي كما تخضع كل الخدمات الجوية لرقابة الدولة وعليه يمكن استغلال خدمة النقل الجوي العمومي وذلك عن طريق الإمتياز كما هو الحال في فرنسا والقانون رقم 06-98 والمرسوم التنفيذي رقم 43-2000 لم يعرف الإمتياز وإنما تم ذكره كأسلوب للإستثمار في مجالات الخدمات الجوية للنقل الجوي.

كما نصت المادة 2/115 "يمنح الامتياز من السلطة المكلفة بالطيران المدني" في الشكل التالي: - إمتياز عام لحق الامتياز؛
- إمتياز خاص لاستغلال خط جوي معين.

إن اختيار صاحب الامتياز من قبل السلطة الإدارية المانحة للامتياز يخضع لسلطتها التقديرية أي أنّ الإدارة لها حرية اختيار المتعاقد معها فهذا الإختيار لا تحكمه مبادئ المناقصة وحُددت مدة الامتياز ب 10 سنوات قابلة للتجديد ويُقدم طلب التجديد قبل سنتين من انقضاء أجل الامتياز لكن هذه مدة قصيرة لتحقيق الأرباح ولتفرض الشركة نفسها في هذا المجال ويشترط أن يوافق مجلس الحكومة على منح الامتياز للمستثمر وتتم الموافقة على الامتياز ودفتر الشروط المرفق لها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ينشران في الجريدة الرسمية.

الفرع الثاني : نموذج لتقييم خوصصة مرفق قطاع الطيران المدني

المرسوم التنفيذي رقم 02-40 المؤرخ في 14 جانفي 2002 والمتضمن المصادقة

على اتفاقية امتياز استغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران "الخليفة للطيران" وكذا دفتر الشروط المرافق لها.

مدة الامتياز 10 سنوات مقابل الامتياز تدفعه الخليفة للطيران 109.506.000 دج

هذا المرسوم التنفيذي ألغي بموجب مرسوم رئاسي رقم 03-403 والمتضمن إلغاء

المصادقة على امتياز استغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران "الخليفة للطيران" وكذا دفتر الشروط المرافق لها.¹

عرفت سنة 2001 ارتفاعا في نقل المسافرين حيث وصلت النسبة إلى 40.46 %

بالنسبة للخطوط الداخلية، وبالنسبة للخطوط الدولية 15.6 %، ففي سنة 2001 تم نقل

3.122.487 مسافر مقابل 2.737.137 سنة 2002 عرف زيادة قدرها 13.30%.²

يعتبر تحرير سوق النقل الجوي في الجزائر الأول من نوعه في بلدان المغرب

العربي، هذا لا يعني ترك النقل الجوي يخضع لقواعد السوق والمنافسة الشديدة بين

شركات النقل، وإنما لطبيعة النشاط المتعلق بالمرفق العام.

إن فتح هذا القطاع للإمتيازو الإستثمار الخاص، عاد بالفائدة على المرافق العامة من

حيث تحسين نوعية الخدمة وزيادة الخطوط الجوية وتنوعها، وهذا بلا شك هو مجال

خصب للربح بالنسبة للخوائص.

وسنعطي بعض الإحصائيات بالنسبة لخدمات الجوية في فترة فتح قطاع النقل

الجوي للخوائص حيث في:

سنة 1999: شركة الخطوط الجوية الجزائرية 61 % والشركات الخاصة 39 %.

¹ - م ر رقم 03-40 المؤرخ في 09 نوفمبر 2003 والمتضمن إلغاء المصادقة على اتفاقية امتياز استغلال خدمات النقل

الجوي الممنوحة لشركة الطيران "الخليفة للطيران" وكذا دفتر الشروط المرافق لها ، ج ر ع 68 ، ص 05.

² - بوكموش سرور، المرجع السابق، ص 141.

سنة 2002 (الخطوط الدولية) شركة الخطوط الجوية الجزائرية 79.60 %
والشركات الخاصة 20.34 %.

أما (الخطوط الداخلية) شركة الخطوط الجوية الجزائرية 43.17 % والشركات
الخاصة 52.83 % وشركة الخليفة للطيران استحوذت على 52.30 % منها.
وأدى تحرير سوق الملاحة الجوية إلى فعالية ومردودية مرفق النقل الجوي دون
التخلي عن المرفق العام بكل ما يحمله من خصوصيات عن طريق القيود والرقابة التي
وضعها المشرع وهذا حفاظا على خصوصية المرفق العام بكل ما يحمله من خصوصيات
والخدمة التي يقدمها.

فالقانون رقم 98-06 الذي يحدد القواعد العامة للطيران المدني كما سبق ذكره فتح
سوق النقل الجوي أمام الشركات الوطنية، غير أن هذا الاستثمار يمر عبر منح رخص
استغلال تمنحها الحكومة، حيث قامت الحكومة بتجميد هذه الرخص سنة 2009 ، وفي
سنة 2018 قامت الدولة برفع التجميد عن رخص النقل الجوي للبضائع فقط دون الرخص
النقل الجوي للأشخاص فقرار رفع التجميد عن رخص استغلال لدخول المستثمرين
الخواص إلى سوق النقل الجوي يبقى من اختصاص ومهام الحكومة لخصوصته كما سبق
ذكره فالخصوصية قرار سياسي قبل كل شيء.

الخاتمة:

إن حصيلة الخصخصة في بدايتها كانت هزيلة للغاية نتيجة حالة عدم الاستقرار السياسي والأمني الذي عاشته البلاد، إضافة إلى غياب إرادة سياسة حقيقية للمضي في تطبيق برامج الخصخصة

ومع صدور قانون الخصخصة لسنة 2001 الذي تضمن العديد من التسهيلات وسع من نطاق الخصخصة لتشمل كل القطاعات الإقتصادية بدون استثناء فحقق برنامج الخصخصة بعض النجاحات إلا أنه لم يمس إلا عددا متواضعا من المؤسسات العمومية الصغيرة و المتوسطة فقط مع بقاء معظم المؤسسات الكبيرة تحت سيطرة القطاع العام. لكن بعد تحسن الأوضاع المالية للجزائر و عودة التوازنات الكلية نتيجة الارتفاع الكبير لأسعار النفط في الأسواق العالمية الخارجية وقيام الجزائر بتسديد كامل ديونها الخارجية بدأ التراجع عن سياسة الخصخصة و كانت البداية بصدور قانون المالية التكميلي لسنة 2009 الذي ألغى الخصخصة الكلية لفائدة المتعاملين الأجانب و إعطاء الدولة الجزائرية حق الشفعة عند بيع المستثمر الأجنبي حصته في المؤسسات العمومية المخصصة.

منذ ذلك التاريخ لم تسجل أية عملية خصخصة على الرغم من أن عدد المؤسسات العمومية بمختلف الأحجام و الأنواع مازال يعد بالآلاف و الأكثر من ذلك فمنذ سنة 2011 قامت الحكومة بعدة عمليات تأميم سواء لمؤسسات عمومية سبق خصصتها أو مؤسسات خاصة تابعة لمتعاملين جزائريين أو أجنبى باستعمال حق الشفعة الذي جاء به القانون السابق

لكن في مقابل فشل عملية الخصخصة بالمفهوم الضيق أي نقل ملكية المؤسسات العمومية للقطاع الخاص حققت الخصخصة بالمفهوم الواسع نجاحا نسبيا بزيادة حصة القطاع الخاص في الإقتصاد الجزائري وزيادة عدد مؤسساته وبحلول سنة 2014 والإنخفاض الحاد الذي عرفته أسعار البترول و تراجع إيرادات الجزائر من العملة الصعبة بأكثر من النصف بدأ الحديث مجدد عن سياسة الخصخصة و كانت أول إشارة رسمية لذلك ما جاء به قانون المالية لسنة 2016 .

و في هذا السياق يتضح أن إعادة بعث برنامج الخصخصة و ضمان نجاحه يتطلب تصميم برنامج خصخصة حقيقي يشمل كل المؤسسات العمومية التي تملك هيكلها ماليا

سليما وتمارس نشاطات تنافسية ويكون ذلك سواء بخصصتها جزئيا ، بالشاركة مع رأس المال المحلي أو الأجنبي بحثا عن الكفاءة و نقل التكنولوجيا ، أو كليا عندما يكون ذلك ممكنا على أن تحاط هذه العمليات بالشفافية الكاملة و تلغى كل القوانين التي تحول دون ذلك.

أما المؤسسات العمومية الاستراتيجية فيجب استثناءها من عملية الخصخصة بكل الأشكال ونقصد بالمؤسسات الاستراتيجية تلك التي لها علاقة مباشرة بضمان الإستقرار المالي للدولة مثل مؤسسة النفط العمومية سوناطراك مناجم الحديد و الفوسفات و المؤسسات التي تزود المواطن بالخدمات الأساسية مثل الغاز ، الكهرباء ، الماء والبريد أو المرافق الخاصة بالأمن أو الصحة أو التعليم فهي مؤسسات تعمل في أسواق غير تنافسية.

كما يجب وضع هيئة مختصة لإدارة مؤسسات القطاع العام إلى حين خصصتها تكون هذه الهيئة منفصلة عن السلطة المباشرة للدولة و تتمتع بالإستقلالية في اتخاذ القرارات في حدود المهمة المسندة إليها.

ومن خلال دراستنا المعمقة لهذا الموضوع نقدم الإقتراحات الآتية :

1- ضرورة إيجاد نظام قانوني يؤطر الخصخصة يوضح مجالاتها وأساليبها بدلا من المعالجة الجزئية والمتفرقة التي يتبعها المشرع الجزائري والتي اقتصر على مشاركة القطاع الخاص في تسيير بعض المرافق والتركيز على الخصخصة يجب أن يكون من أجل تطور الدولة وإزدهارها وليس من أجل تقديم ثرواتها لأشخاص أو دول أجنبية وتمليكيهم لها مقابل الدينار الرمزي؛

2- انسحاب الدولة كليا من ساحة الإنتاج التنافسي للسلع والخدمات والعمل على

استرجاع رؤوس الاموال العمومية المستثمرة في المؤسسات مقابل ممارسة مهمة التنظيم الحماية والتنشيط باعتبارها سلطة عمومية و تحديد مجالات الخصخصة من خلال فصل المرافق العامة الإدارية التي لا تتطلب الخصخصة والمرافق العامة الإقتصادية والتي تتطلب الخصخصة من أجل رفع وتيرة النمو الإقتصادي ؛

3- التوسُّع في تطبيق أساليب الخوصصة الجزئية وعدم تطبيق أساليب الخوصصة الكلية على المرافق العامة لأثارها السلبية على المجتمع كما سبق ذكره والاعتماد على الطرق الحديثة في إدارة المرافق العامة والتَّخلي عن بعض الطرق التقليدية لاسيما الامتياز في صورته التقليدية التي لحق به عدة تطورات تضمن الشفافية وحسن تنفيذ العقود واستمرارية التشغيل؛

4- تدعيم وتحفيز المؤسسات المخصصة في بداية نشاطها من خلال التسهيلات الإدارية والافعالآت الجبائية و خلق بيئة آمنة ومنظمة وخالية من الفساد وهذا من أجل تحفيز القطاع الخاص لفتحول غمار الإستثمار ؛

5- ضرورة المراقبة الدائمة من طرف الدولة على المؤسسات المخصصة بكشل لا يبعق ممارسة ناشطها حتى تمضن تحسين متسويات أدائها والمحافظة عليها وتجنب وقوعها في الافلاس مثل ما حدث مع شركة الخليفة للطيران ونظرا لأهمية الرقابة على جميع المستويات أصبح من الضروري إنشاء جهاز إداري رقابي داخل المرافق العامة الاقتصادية يتولَّى إجراءات التعاقد وإعداد الأعمال التحضيرية ودراسات جدوى،حيث تم إخضاع المرافق العامة لرقابة شاملة لمختلف الجوانب الإدارية والمالية والفنية وتفعيل أجهزة الدولة الرقابية وخاصة وأنّ مدة العقود طويلة جدا ؛

6- عقد مؤتمرات وندوات مع خبراء الدول الأخرى التي نجحت في مجال

الخوصصة وذلك استفادة من تجاربهم في هذا المجال.

الملحق الأول:

جدول يبين عدد المؤسسات العمومية المقترحة للخصوصة حسب كل قطاع

الإعتماد على المرسوم التنفيذي رقم 98-95 المؤرخ في 07 جوان 1998

عدد المؤسسات	القطاع
06	الصناعات الغذائية
04	الصناعات الكهربائية والإلكترونية
08	المؤسسات التجارية
09	الخدمات والدراسات
13	السياحة
07	النقل
06	الصناعات الحديدية
03	صناعة مواد البناء
33	قطاع البناء والأشغال العمومية والري

الملحق الثاني:

جدول يبين وضعية حساب الخزينة " الموارد الناجمة عن الخوصصة"

للفترة الممتدة ما بين 2001 إلى غاية 2009 (المبلغ بالمليون دينار)

الإعتماد على تقرير وزارة المالية (المديرية العامة للمحاسبة) لسنة 2010

السنوات	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	المجموع
الإيرادات	0	0	0	202,6	2.497,6	6.161,6	30.756,6	32.494,5	8.235,4	80.357,3
النفقات	0	0	0	0	0	158,2	315,7	381,7	1.019,5	1.875,1

الملحق الثالث:

جدول يبين توزيع المؤسسات المخصصة في الفترة ما بين 2001 - 2009 حسب

القطاعات الاقتصادية

النسبة	عدد المؤسسات	القطاعات الاقتصادية
%25	116	البناء وأشغال العمومية
%22	102	التجارة والتوزيع
%18	84	الصناعات الغذائية
%16	74	الخدمات والفندقة
%13	60	الصناعة
%04	19	الطاقة والمناجم

الملحق الرابع:

تصريح رئيس الجمهورية السابق لجريدة الأحرار يوم 17 - 01 - 2018

تطبيق الشراكة المؤسسية يخضع لموافقة رئيس الجمهورية

سيخضع تطبيق الاجراءات المتضمنة في الميثاق حول الشراكة المؤسسية المتعلقة بفتح رأس مال المؤسسات العمومية الاقتصادية للقطاع الخاص للموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية وذلك سواء في إطار مشروع فتح رأس المال أو تنازل عن الأسهم وإلى غاية القرار النهائي.

برئاسة رئيس الدولة أما بالنسبة للحكومة فتتكفل بتطبيق البرنامج الذي انتخب من أجله رئيس الجمهورية.

ويحدد ميثاق الشراكة المؤسسية الذي يتكون من 40 صفحة الأحكام العامة لهذه الشراكة ومجال تطبيقه و المتدخلين في مسار الشراكة وأساسيات بروتوكول اتفاق مشاريع الشراكة والحالات الخاصة لعمليات الاندماج والانسهار. وبالتفصيل أكثر، فإن الميثاق يحدد كذلك الشركاء المؤسسيين الاساسيين وأشكال الشراكة وتمويل عمليات الشراكة وشفافية الاجراءات.

من جانب آخر، وبهدف إعادة انعاش القطاع العمومي الاقتصادي تعتبر الشراكة كدعم استراتيجية للعضونة وتطوير المؤسسات العمومية وتطوير ونشر المعارف، في هذا الاطار، يتم تشجيع المؤسسة العمومية على اللجوء الى الشراكة لما يصب ذلك في أهدافها الاستراتيجية وذلك سواء مع شركاء مقيمين أو مع شركاء غير مقيمين.

ويرى اصحاب الوثيقة أن هذا الميثاق يضع في متناول مختلف المتدخلين العموميين في مسار الشراكة اطارا مرجعيا يحدد مختلف الاعمال المرتبطة بقيادة ومتابعة عملية شراكة مؤسسية.

أما الهدف الرئيسي فيتشتمل في تقليص الصعوبات التشغيلية والقانونية التي يمكن أن تحيط بمسار الشراكات و جمع الاحكام والاجراءات المرتبطة التي يصدرها مجلس مساهمات الدولة في وثيقة واحدة.



■ خالد س

الأمر رقم 0401) سيما المواد 20 - 21 ؟ 22) المؤرخ في 20 أغسطس 2001 للمتعلق بتنظيم وتسيير و خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية.

ويعتبر هذا القرار عمل سياسي يهدف، حسب مصدر مألوف، إلى إضفاء المزيد من الشفافية والانتصاف و النجاعة على هذه الشراكة بين القطاعين العمومي والخاص التي غالبا ما تشكل موضوع شكوك وتاويلات مفرطة تشبهها بنهب للأموال الوطنية.

وتنص المادة 20 من الامر 0401 على أن استراتيجية وبرنامج التخصصة يجب أن يصادق عليه مجلس الوزراء

● وجه رئيس الجمهورية يوم الخميس الفارط تعليمة للحكومة تنص على الزامية الإخضاع لموافقته المسبقة أي اتفاق حول فتح رأسمال أو تنازل عن أسهم مؤسسة عمومية اقتصادية في إطار الشراكة العمومية الخاصة المنفق عليها خلال اجتماع الثلاثية بين الحكومة والاتحاد العام للعمال الجزائريين ومنتدى رؤساء المؤسسات في شهر ديسمبر الأخير.

ويبقى القرار النهائي المبرم من الصلاحية قرار رئيس الجمهورية وحده. ولا تعارض هذه التعليمة أحكام

قائمة المراجع

الدساتير:

الدستور الجزائري: التعديل الدستوري لسنة 2016.

القوانين والأوامر:

القوانين:

- 1- القانون رقم 83-17 المؤرخ في 16 يوليو 1983 والمتعلق بالمياه، ج ر عدد 30، سنة 1983.
- 2 للمقانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988 والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 02، سنة 1988.
- 3 قانون 98-06 المؤرخ في 27 يوليو سنة 1998 والمتعلق بالنقل الجوي، ج ر عدد 48، سنة 1998.
- 4 للمقانون رقم 05-12 المؤرخ في 4 سبتمبر سنة 2005 والمتعلق بالمياه، ج ر عدد 60، سنة 2005.

الأوامر:

- 1- الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995 والمتضمن قانون المنافسة، ج ر عدد 09، سنة 1995، ص 12 (ملغى).
- 2- الأمر رقم 95-22 المؤرخ في 26 غشت سنة 1995 والمتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، ج ر عدد 48، سنة 1995، ص 3.
- 3- الأمر رقم 96-13 المؤرخ في 15 يونيو سنة 1996 الذي يعدل ويتم القانون رقم 83-17، ج ر عدد 37، سنة 1996، ص 3.
- 4- الأمر رقم 97-12 المؤرخ في 19 مارس سنة 1997 المعدل والمتمم لأحكام الأمر رقم 95-22 والمتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، ج ر عدد 15، سنة 1997، ص 7.
- 5- الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20 غشت سنة 2001 والمتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر عدد 47، سنة 2001، ص 4.
- 6- الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 غشت سنة 2001 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها، ج ر العدد 47، سنة 2001، ص 9.
- 7- الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالمنافسة، ج ر ع 43، ص 25.

- 8- الأمر رقم 04-08 المؤرخ في أول سبتمبر سنة 2008 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج ر عدد 49، سنة 2008.
- 9- الأمر رقم 01-15 المؤرخ في 23 يوليو سنة 2015 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج ر عدد 40، سنة 2015.

المراسيــــــــــــــــم:

- 1 للمرسوم التشريعي رقم 08-94 المؤرخ في 26 مايو سنة 1994 والمتضمن القانون المالية التكميلي لسنة 1994، ج ر عدد 33، سنة 1994، ص3.
- 2 للمرسوم الرئاسي رقم 403-03 المؤرخ في 9 نوفمبر 2003 والمتضمن إلغاء المصادقة على اتفاقية امتياز استغلال خدمات النقل الجوي الممنوحة لشركة الطيران "الخليفة للطيران" وكذا دفتر الشروط المرافق لها، ج ر عدد 68، سنة 2003، ص5.
- 3 للمرسوم الرئاسي رقم 184-06 المؤرخ في 31 ماي سنة 2006 الذي يعدل المرسوم التنفيذي رقم 253-01 المؤرخ في 11 سبتمبر 2001 والمتعلق بتشكيل مجلس الهساهمات، ج ر عدد 36، سنة 2006، ص8.
- 4 للمرسوم الرئاسي رقم 247-15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 والمتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50، سنة 2015، ص3.

المراسيــــــــــــــــم التنفيذيــــــــــــــــة:

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 415-94 المؤرخ في 28 نوفمبر سنة 1994 الذي يحدد كيفيات تطبيق المادة 24 من المرسوم التشريعي رقم 08-94، ج ر عدد 80، سنة 1994 .
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 104-96 المؤرخ في 11 مارس سنة 1996 الذي يحدد تنظيم وكيفيات تسيير مجلس الخوصصة، ج ر عدد 18، سنة 1996.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 105-96 المؤرخ في 11 مارس سنة 1996 والمتعلق بتحديد تشكيلة وتسيير لجنة مراقبة الخوصصة، ج ر عدد 18، سنة 1996.
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 96-106 المؤرخ في 11 مارس سنة 1996 والمتعلق بالهيئة المكلفة بالخوصصة، ج ر عدد 18، سنة 1996.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 96-134 المؤرخ في 13 ابريل سنة 1996 والمتعلق بتملك الجمهور الأسهم والقيم المنقولة الأخرى في المؤسسات العمومية التي ستخصص وكيفيات ذلك، ج ر عدد 23، سنة 1996.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 96-308 المؤرخ في 18 سبتمبر سنة 1996 والمتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة، ج ر عدد 55، سنة 1996.

7 - المرسوم التنفيذي رقم 97-329 المؤرخ في 10 سبتمبر سنة 1997 الذي يحدد شروط منح المزايا الخاصة والدفع بالتقسيط لفائدة المستفيدين على المؤسسات العمومية المخصصة، ج ر عدد 60، سنة 1997.

8 - المرسوم التنفيذي رقم 98-194 المؤرخ في 07 يونيو 1998 والمتضمن الهيئة المكلفة بالخصوصية، ج ر عدد 41، سنة 1998.

9 - المرسوم تنفيذي 98-195 المؤرخ في 07 يونيو سنة 1995 الذي يحدد قائمة المجموعة الأولى من المؤسسات العمومية التي ستخضع للخصوصية، ج ر عدد 41، سنة 1998.

10 - المرسوم التنفيذي رقم 2000-43 المؤرخ في 26 فبراير سنة 2000 الذي يحدد شروط وكيفيات تطوير الخدمات الجوية، ج ر عدد 08، سنة 2000.

11 - المرسوم التنفيذي رقم 2000-322 المؤرخ في 25 أكتوبر سنة 2000 والمتعلق بصلاحيات وزير المساهمات وتنسيق الإصلاحات، ج ر عدد 63، سنة 2000، (ملغى).

12 - المرسوم التنفيذي رقم 01-101 المؤرخ في 22 أبريل سنة 2001 والمتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، ج ر عدد 24، سنة 2001، ص 4.

13 - المرسوم التنفيذي رقم 01-253 المؤرخ في 10 سبتمبر سنة 2001 والمتعلق بتشكيلة وتسيير مجلس مساهمات الدولة، ج ر عدد 51.

14 - المرسوم التنفيذي رقم 01-354 المؤرخ في 10 أكتوبر سنة 2001 الذي يحدد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخصوصية وصلاحياتها وكيفيات تنظيمها ، ج ر عدد 67، سنة 2001.

15 - المرسوم التنفيذي رقم 02-40 المؤرخ في 14 يناير سنة 2002 والمتضمن المصادقة على اتفاقيات استغلال الخدمات النقل الجوي الممنوح لشركة الطيران الخليفة للطيران وكذا دفتر الشروط المرفق بها، ج ر عدد 4، سنة 2002.

16 - المرسوم التنفيذي رقم 03-49 المؤرخ في 02 فبراير سنة 2003 والمتعلق بتحديد صلاحيات وزير المساهمة وترقية الاستثمار، ج ر العدد 07، سنة 2003.

17 - المرسوم التنفيذي رقم 05-309 المؤرخ في 07 سبتمبر سنة 2005 الذي يحدد صلاحيات وزير المساهمة وترقية الاستثمار، ج ر عدد 61، سنة 2005.

القرارات والتعليمات:

1 - لقرار المؤرخ في 8 أكتوبر سنة 2002، ج ر عدد 79، سنة 2002، ص 43.

2 - للتعليمية رقم 94-3/842 المؤرخة في 7 ديسمبر 1994 والمتعلقة بامتياز المرافق العمومية المحلية وتأجيرها الصادرة عن وزير الداخلية.

3 - قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 09 مارس 2004 قضية رقم 11950، العدد 05، سنة 2004، ص 57.

أولاً- قائمة الكتب باللغـة العربيـة:

(أ) كتب عامـة:

- 1- طماوي سليمان، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام و أعمال الادارة، دار الفكر العربي، الطبعة العاشرة، مصر سنة 1979.
- 2- لباد ناصر، القانون الإداري، (الجزء الثاني النشاط الإداري)، مطبعة SARP 2004.
- 3- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية 03، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1985.

(ب) كتب متخصصـة:

- 1- القاضي الياس الناصيف، عقد ال BOT، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس لبنان سنة 2006.
- 2- الناشف أنطوان، الخصخصة (التخصيص) مفهوم جديد لفكرة الدولة ودورها في ادارة المرافق العامة، ملف تحليلي توثيق ي- شام ل، بيروت منشورات، الحلبي الحقوقية، سنة 2000.
- 3- عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية من الاشتراكية السير إلى الخصخصة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، سنة 2006.
- 4- قطب مروان محي الدين، طرق خصخصة المرافق العامة (إمتياز الشركات المختلفة BOT تفويض المرفق العام) دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان الطبعة الأولى، سنة 2009.
- 5- محرز أحمد، النظام القانوني لتحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص، القاهرة سنة 1996.
- 6- وضاح محمود الحمود، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT)، حقوق الإدارة المتعاقدة وإلتزامتها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 2010.

(ج) قائمة الكتب باللغـة الفرنسيـة:

- 1- Leila. Abdeladim, les privatisations d'entreprises publiques dans les pays du Maghreb, édition internationale 1998.
- 2- Nacereddine Sadi, la privatisation des entreprises publiques en algérie objectifs et enjeux, Opu/upme 2005.

ثانيا- رسائل الدكتوراه ومذكرات الماجستير:

(أ) رسائل الدكتوراه:

1- عجة جيلالي ، المظاهر القانونية للإصلاحات الاقتصادية في الجزائر، أطروحة الدكتوراه، جامعة الجزائر1، السنة الجامعية 2004 - 2005.

(ب) مذكرات الماجستير:

1 -

أكلي نعيمة، عقود الامتياز الاداري، رسالة ماجستير، جامع ة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2012-2013 .

2- بن حبيلس منى الآليات الجديدة لخصوصة المؤسسات العمومية في ظل الأمر رقم 04-01 (دراسة تحليلية ومقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق بن عكنون، السنة الجامعية 2010-2011.

3- بن حاصيم سميرة، عقود البوت (BOT)، إطار الاستقبال القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية، رسالة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة تيزي وزو، سنة 2011 .

4- بن قايد علي ، الخوصصة في الجزائر ، رسالة ماجيستر ، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق بن عكنون، سنة 2002.

5- بن مبارك راضية، التعليق عن التعليم رقم 94.3/842، المتعلقة بامتياز المرافق العمومية وتأجيرها، مذكرة ماجستير جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق بن عكنون، سنة 2001-2002 .

6- بوكموش سرور ، النظام القانوني للاستثمار في مجال الطيران المدني، رسالة ماجستير حقوق، فرع قانون الأعمال، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق بن عكنون، سنة 2001-2002.

7- طهر اوي دومة على ، تقييم مسار خصوصة المؤسسات الاقتصادية العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، سنة 2009-2010.

8- ظريفي نادية ، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر1، فرع دولة والمؤسسات العمومية، السنة 2007-2008.

9- منور فريد ، عقود الامتياز في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق بن عكنون، سنة 2011 - 2012

ثالثا- المقالات والمحاضرات:

(أ)- المقالات:

- 1 بن علية حميد، ادارة المرافق العامة عن طريق الامتياز،دراسة التجربة الجزائرية، المجلة القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد 3، سنة 2009.
- 2 بوعشيق أحمد، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية المستدامة بالمغرب، المؤتمر الدولي للتنمية الادارية الحديثة نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، المملكة العربية السعودية، معهد الادارة العامة 04 نوفمبر 2009 .
- 3 وزقون محمد، انعكاسات استراتيجية الخصخصة على الوضعية المالية للمؤسسة الاقتصادية، دراسة حالة بعض المؤسسات الاقتصادية، مجلة الباحث عدد 07، سنة 2009.
- 4 صعصاع البديري اسماعيل، فكرة التخصيصية في المرافق العامة، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية،المجلد 14 العدد 6 سنة 2007.
- 5 عيسى محمد الغزالي،خصخصة البنية التحتية، مجلة جسر التنمية، العدد الثامن يوليو 2003 ، المعهد العربي للتخطيط الكويت.
- 6-Mohamed Bouhezza, la privatisation del'entepense publique Algerienne. Le Role de l'état dans les processus, Revue desscienceeconomiques et degetionunversiteferhateAbasse, N°3 2004 .
- 7 مجلة مجلس الدولة،العدد05، سنة2004.

(ب)- المحاضرات:

- 1 -الأستاذ بوسماح محمد الأمين،محاضرات ألقيت على طلبة مدرسة الدكتوراه فرع دولة ومؤسسات عمومية، الدفعة الثالثة سنة (2012-2013).

رابعا- التقارير:

- 1 -البنك الدولي تقرير الدولية الاقتصادية للعالم 1988 ص 206.
 - 2 دليل منظمة اليونيدو (Unido) منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية.
- ### خامسا- المواقع الالكترونية
- 1 موقع www.worldbank.orgدراسة صادرة عن صندوق النقد الدولي 14 يونيو 2004

58	.....	ثانيا- العراقيل الاجتماعية.....
58	.....	ثالثا- العراقيل السياسية.....
59	.....	الفصل الثاني: أساليب خصوصية المرافق العامة وشروط نجاحها.....
60	.....	المبحث الأول : أساليب خصوصية المرافق العامة.....
60	.....	المطلب الأول : الأساليب التقليدية لخصوصية المرافق العامة.....
60	.....	الفرع الأول : عقد الامتياز آلية لخصوصية تسيير المرفق العام في الجزائر.....
61	.....	أولا: تعريف امتياز المرفق العام في الفقه والقضاء و النصوص القانونية.....
69	.....	ثانيا : مجال عقود الامتياز في التطبيق العملي.....
74	.....	ثالثا : تقييم الامتياز كطريقة لتسيير المرفق العام في الجزائر :.....
78	.....	الفرع الثاني : الخصوصية عن طريق عقود التأجير.....
78	.....	أولا : ما المقصود بعقود التأجير :.....
80	.....	ثانيا : المزايا التي توفرها خصوصية المرافق عن طريق عقود التأجير.....
81	.....	المطلب الثاني: الطرق الحديثة لخصوصية المرافق العامة.....
82	.....	الفرع الأول: عقود البوت.....
83	.....	أولا : التعريف بعقود البوت وموقف المشرع الجزائري منها.....
86	.....	ثانيا : تقييم عقود البوت.....
88	.....	الفرع الثاني :تفويض المرفق العام.....
88	.....	أولا: ماهية تفويض المرفق العام.....
90	.....	ثانيا: صور تفويض المرفق العام.....
96	.....	الفرع الثالث: عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.....
97	.....	أولا : تعريف عقود الشراكة :.....
98	.....	ثانيا: أهداف عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.....
99	.....	المبحث الثاني :شروط ومتطلبات نجاح خصوصية المرافق العامة وتقييم أدائها.....
99	.....	المطلب الأول : شروط نجاح خصوصية تسيير المرافق العامة.....
99	.....	الفرع الأول :شروط النجاح المتعلقة بالإطار القانوني الموفر :.....
100	.....	أولا :بالنسبة للنصوص المتعلقة بالخصوصية:.....
101	.....	ثانيا : بالنسبة للهيئات المكلفة بتنفيذ الخصوصية:.....
101	.....	الفرع الثاني : الرقابة على البرنامج التنفيذي للخصوصية :.....

102	.....الفرع الثالث: توفير البيئة الملائمة لتشجيع عملية خوصصة المرافق
103	.....المطلب الثاني : تقييم أداء خوصصة المرافق العامة وقطاع الطيران المدني
103	.....الفرع الأول: تحرير مجال الطيران المدني والامتيازات الممنوحة في هذا المجال
104	.....أولا - امتياز المطارات والمحطات الجوية ومحطات الطوافات:
105	.....ثانيا - امتياز الخدمات الجوية:
107	.....الفرع الثاني : نموذج خوصصة مرفق قطاع النقل الجوي :
109	.....الخاتمة