

ضبط المرافق العامة : نموذج مرفق المياه

عيساوي عز الدين

أستاذ مساعد - كلية الحقوق

جامعة بجاية عبد الرحمان ميرة - بجاية

المقدمة:

يرتبط المرفق العام بالإيديولوجية القانونية الليبرالية، حيث أن الإدارة لا تتدخل في المهام المباشرة ذات المصلحة العامة إلا في حالة عجز الخواص القيام بها، أو إذا كانت الظروف تفرض ذلك. ولذا فإن المبادرة الخاصة هي القاعدة والمبادرة العمومية هي الاستثناء. في حين يختلف الأمر في النظام الاشتراكي الذي تتكفل فيه الدولة بمعظم النشاطات، مما يؤدي إلى تقليص المبادرة الخاصة.

مع التطورات الحاصلة في المجال الإيديولوجي والاقتصادي يستعيد المرفق العام مدلوله السياسي ليكون مفهوما يستمد منه الحكام سلطتهم، بضرورة تلبية حاجيات السكان؛ فيتم بواسطة المرافق العامة التحكم في مجرى الأحداث، ومحو ما ارتكبه الاستعمار من مظالم؛ فأصبح المرفق العام يغطي مختلف الأنشطة والأجهزة الخاضعة للدولة، فأصبحت هذه الأخيرة مصب كل الأحلام ويعتمد عليها في كل شيء⁽¹⁾.

حيث أضحى أنه ليس من المتأكد بأن نقول - كما قال احد الكتاب البريطانيين - "بأنه يتعلق الأمر بمرافق عامة أم "بفيلة"، يمكن التعرف عليها بدون عناء، لكن بدون شك، من الصعب تقديم تعريف دقيق لها"، بل من الممكن إعادة الصياغة والقول بأن تقديم تعريف للمرفق العام أمر صعب جداً، لكن التعرف على المرافق العامة ليس أمراً سهلاً⁽²⁾. والدليل أنه في بعض الأحيان لا ندري بأننا أمام مرفق عام إلا بعد مدة، وبعد الاسترسال في استعمال المقارنة يظهر بأن المرفق العام في بلادنا يجري في عروقنا مجرى الدم. لكن مهما تكن هذه المقارنات فإننا نخلص إلى نتيجتين: أولاً توجد اختلافات عميقة في الصياغة في هذا الفرع من القانون من دولة إلى أخرى: بعض الدول لا تعرف المرفق العام بالطريقة المعروفة عليه في فرنسا أو الجزائر. والاختلاف في الصياغة يمكن أن يكون مرده إلى الاختلاف المهم في مضمون وفكرة المرفق العام نفسها، ويمكن كذلك اعتبار أن هذه الاختلافات سطحية في حين يوجد "إجماع" عام على المضمون، رغم أن هذه الفكرة محل

نقاش. بعد ذلك، يمكن أن نقول انه يوجد نوع من التوافق الظاهر بين مجمل الدول حول فكرة المرفق ذو النفع العام؛ وهذا في مواجهة فكرة أخرى، أي الفكرة الفرنسية التي أضحت تقليدية.

محيط المرافق العامة تغير نتيجة انفتاح الاقتصاد الوطني وعولمة المبادلات، الشيء الذي أدى إلى تطور طرق تدخل الدولة في الاقتصاد، مما أدى إلى انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، فتم اللجوء إلى إزالة التنظيم، والخصوصية من أجل الانتقاص من النفقات العمومية⁽³⁾، وتم تحرير النشاطات العمومية وإزالة الاحتكارات وظهور التعاون ما بين القطاع العام والخاص، واللجوء إلى التسيير عن طريق عقد الامتياز للمرافق العامة لصالح الأعوان الخواص الذين يتأقلمون بسرعة مع السوق. إن فتح السوق على القطاعات المحتكرة كالاتصالات، المياه، الكهرباء والغاز يؤدي إلى ظهور قوتين في السوق قوة الأعوان الاقتصاديين وقوة السلطة العامة⁽⁴⁾.

لقد تحول النظام القانوني في مجال تنظيم المرافق العامة بصفة جذرية؛ حيث أصبحت هذه الأخيرة تخضع لمبادئ المردودية والنجاعة، ولقواعد المنافسة. فتح المرافق العامة على المنافسة لم يشمل فقط المرافق العامة الصناعية والتجارية، بل تعدى إلى المرافق العامة الإدارية التي تمتلكها وتسيرها الهيئات الإدارية، كمرفق المياه، رغم خصوصية هذا القطاع مقارنة بغيره من القطاعات. ومن أجل تفادي الوقوع في وضعية الهيمنة على السوق عمدت الدولة إلى إنشاء سلطة إدارية مستقلة مكلفة بضبط استغلال الخدمات العمومية للمياه، فتم الانتقال من القانون الإداري للمرافق العامة إلى قانون الضبط الاقتصادي.

1. الضبط القطاعي لمرفق المياه بين الانفتاح على المنافسة ومقتضيات المرفق العام

أ- عوامل الانفتاح على المنافسة

• العوامل الاقتصادية:

العوامل الاقتصادية، حسب رأينا تبقى مهمة، فالانفتاح على المنافسة لقطاعات كانت في منأى، بل كانت محمية بصفة كبيرة مثل الاتصالات، الكهرباء والغاز، بل ولقطاعات كانت تعتبر مرفقا عاما بامتياز كالمياه، الشيء الذي أدى إلى وضع أدوات ترمي إلى تفادي الفوضى، أو على الأقل قدرة على إرساء نوع من المنافسة وتطويرها من أجل حماية

مستعملي المرفق العام بصفة أكبر. فالتطور الاقتصادي أدى إلى ظهور "اقتصاد جديد" يطرح تساؤلات حول دور الدولة في الاقتصاد، وحول أدوات تدخل هذه الأخيرة فيه⁽⁵⁾، في هذا السياق فإن الضبط يمكن أن يظهر بأنه طريق جديد يتكيف مع التحولات التي حدثت⁽⁶⁾، ولا يمكن تقليص مفهومه إلى مجرد تنظيم جديد⁽⁷⁾.

تطور فكرة الضبط يرتكز على مجموعة من العوامل السياسية كإصلاح الدولة والمرافق العامة، وهذا الموضوع تم تداوله بكثرة في الخطابات السياسية في السنوات الأخيرة؛ فدمقرطة القطاع العمومي بصفة عامة والمرافق العامة بصفة خاصة⁽⁸⁾، وهذه الديمقراطية يجب أن تترجم بالأخذ بعين الاعتبار مصلحة مستعملي المرفق، الذين أضحوا مستهلكين أو عملاء؛ فالضبط أصبح صيغة جديدة للتوافق السياسي⁽⁹⁾، فالليبراليون يرونه كوسيلة للحد من دور الدولة في الاقتصاد، والاشتراكيون - الديمقراطيون يرونه وسيلة حديثة لتدخل الدولة في المجال الاقتصادي.

• العوامل القانونية:

هذه العوامل ليست أيضا غريبة عن تطور فكرة الضبط في الجزائر، رغم أن دور القانون المقارن لا يمكن إنكاره في هذا المجال، إضافة إلى الدور الذي لعبته المؤسسات الاقتصادية الدولية في الضغط على الدول النامية لتبني فكرة الضبط، وهذا كله نتيجة حتمية لعولمة الاقتصاد والقانون⁽¹⁰⁾، حيث تم فرض فكرة الفصل بين مهام المتعامل ومهام الضابط، فأدخلت فكرة الضبط وأدواتها في الجزائر بعدما كانت غير معروفة، بصيغة أخرى فإن فكرة الضبط تساهم في لم التناقضات وتكييفها والتوفيق بين القانون والاقتصاد، في الوقت الذي تبقى فيه الميكانيزمات التقليدية جامدة بفعل التنظيمات، وهي لا تتلائم التطور السريع للاقتصاد.

مع هذه الأسباب الأساسية، تضاف أيضا أسباب مستخلفة تشجع هذه الظاهرة، فالإشكالات الأخلاقية لعبت دورا لا يستهان به. فلما يتعلق الأمر بالمجلس الأعلى للقطاع العام في فرنسا الذي نادى لأول مرة بإنشاء سلطة لضبط قطاع المياه⁽¹¹⁾. فالضبط يسمح إذن بالتوفيق بين الحرية (سواء كانت سياسية أو اقتصادية)، والعقل، الذي يمثل المرفق العام في عمومته ومستعمليه بانفرادهم⁽¹²⁾.

الضبط طريق وسط بين التدخل المفرط للدولة في الاقتصاد، والليبرالية المتوحشة، انه يظهر كوسيلة للتوفيق بين الحرية، النوعية، النجاعة⁽¹³⁾. ويظهر الضبط النموذج المفضل للرقابة العامة على المرافق العامة المفتوحة على المنافسة، ففكرة الضبط الاقتصادي هي التي رافقت خصوصية بعض المرافق العامة في العديد من الدول.

ب - صعوبة نقل نموذج "الضبط" إلى مرفق المياه:

إن نقل نموذج الضبط المكرس في القطاعات الشبكية الأخرى؛ أي إرساء هيئة إدارية مستقلة قوية في هذا المجال أمر صعب جداً، وهذا راجع لى خصوصية مرفق المياه مقارنة بالمرافق الشبكية الأخرى.

يجمع مرفق المياه بين رهانات اقتصادية كبيرة⁽¹⁴⁾، ويظهر كمثال توضيحي لاستحالاته أن يكون نموذجاً تنقل إليه نماذج الضبط في قطاعات أخرى، تمثل مرافق عامة صناعية وتجارية، كالاتصالات والكهرباء والغاز، ولو أن مرفق المياه مرفق عام شبكي.

يمثل مرفق المياه مقارنة بما يشابهه من المرافق العامة الشبكية كالاتصالات والكهرباء والغاز، خصوصية مزدوجة؛ فمن جهة، يتعلق الأمر بمرفق عام محلي خالص؛ فلا توجد شبكة وطنية لنقل المياه، فالهيئات المحلية هي التي تنظم وبالطريق التي تريد توزيع ومعالجة المياه⁽¹⁵⁾؛ ومن جهة أخرى فإن تسيير مرفق المياه يختلف عن تسيير مرفقي الاتصالات والكهرباء والغاز، فلا توجد مادة بديلة تستخلف المياه، عكس الاتصالات والكهرباء والغاز. وطرق إدارة مرفق المياه كثيرة، تتراوح بين التسيير المباشر⁽¹⁶⁾، منح امتياز الخدمة العمومية للمياه⁽¹⁷⁾، وتقويض الخدمة العمومية⁽¹⁸⁾، الشيء الذي يجعل القطاع أكثر تعقيداً.

في ظل هذه الشروط فإن السؤال الذي يطرح هو كيف يمكن التوفيق بين الضبط الوطني الذي تمارسه سلطة إدارية مستقلة، وبين استقلالية الهيئات المحلية؟ فالنموذج الجزائري للضبط يقوم على وطنية الضبط والمرفق العام، وعلى هيئات وطنية للضبط؛ ومن جهة أخرى فإن الهيئات المحلية تقوم بعملية الضبط وفقاً لما منحها القانون والتنظيم من اختصاصات وسلطات.

إننا لا نرى ما هو دور الهيئة الوطنية للضبط، فالحاجات الوطنية بعيدة عن الواقع المحلي، حيث لا يمكن لهيئة الضبط الوطنية إلا إبعاد وتمديد المعطيات على حساب النجاعة في مختلف المرافق العامة المحلية وعلى تطور أسعار الماء.

إن اقتراح هيئة ضبط وطنية في مرفق المياه، جاءت في فرنسا من اقتراح المجلس الأعلى

للقطاع العام، المجلس يقترح سلطة ضبط وطنية قوية جدا لهل مهام واسعة، تتمثل خصوصا في مراقبة تسيير مرفق المياه، تطوير إعلام إحصائي حول المياه، تعريف معالم نجاعة المرفق العام، تحديد عراقيل تطور الأسعار في القطاع، إملاء دفاتر شروط نموذجية، وإملاء قواعد قانونية تحد من حرية الهيئات المحلية، ومراقبة مدى التطبيق الفعلي لهذه القواعد، وسلطتي الأمر والتحقيق؛ وإمكانية فسخ عقود غير مشروعة⁽¹⁹⁾.

إن مثل هذا الاقتراح غير مؤيد، فهو يجهل الخصوصيات المحلية للمرفق العام، وينقل إلى هذا القطاع حلولا لا تتلاءم مع الواقع، فهو يجهل مبدأ الحرية التعاقدية الذي تتمتع به الهيئات المحلية. فيجب اقتراح نموذج ضبط أكثر مرونة، يتجه نحو الشفافية والإعلام، والمقارنة بين الأسعار، وإعلام المستهلكين حول الأسعار، وتحديد معالم الجودة في القطاع، وتسوية النزاعات المتعلقة بالموارد المائية، وإعطاء نصائح واستشارات للهيئات المحلية حول الأطر التعاقدية المرتبطة بمرفق المياه. في هذا المجال فإن مهام الضبط يجب أن تكون بالضرورة جد محدودة، من أجل تحقيق ضبط قطاعي أكثر توازنا⁽²⁰⁾.

• خصائص مرفق المياه:

- النشاطات المتعلقة بالمياه سواء التزويد بالماء الشروب أو التطهير تمثل نشاطات المرفق العام، فكلا من الاجتهاد القضائي والقانون يقران بهذه الصفة فقضاء مجلس الدولة الفرنسي قديم في هذه النقطة، يعود إلى الربع الأخير من القرن التاسع عشر⁽²¹⁾، فحسب المجلس فإن نشاط المرفق العام للمياه يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وله علاقة مباشرة وعضوية بالإدارة، ويخضع لنظام قانوني خاص هو القانون العام. أما بالنسبة للاعتراف القانوني؛ فتتص المادة 100 من القانون المتعلق بالمياه على: [يشكل التزويد بالمياه الشروب والصناعي والتطهير خدمات عمومية]⁽²²⁾. كما تنص الفقرة 2 من المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 01-101، المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه على: [وتكلف المؤسسة، بهذه الصفة، عن طريق التفويض بالمهام الآتية:

أ) الخدمة العمومية لمياه الشرب لضمان وفرة المياه للمواطنين في ظروف مقبولة عالميا والساعية لتلبية أقصى طلب لمستعملي شبكة المياه العمومية...]⁽²³⁾، كما تنص المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 01-102، المتضمن إنشاء الديوان الوطني للتطهير على: [يضمن الديوان تسيير امتياز الخدمة العمومية للتطهير...]⁽²⁴⁾.

- الخصوصية الثانية تتمثل في أن نشاط مرفق المياه له نظام لا يشبه النظام المطبق على الأموال والخدمات العادية، فهو لا يخضع للمبدأ المعتاد المتمثل في حرية التجارة والصناعة⁽²⁵⁾، فالعنصر الأساسي المتعلق بطبيعة النشاط هو اعتباره مرفق عام بدل نشاط اقتصادي بسيط؛ فصفة المرفق العام تتفوق على النشاط التجاري والصناعي.

- المرفق العام للمياه مرفق عام محلي في وضعية احتكار طبيعي، فتاريخيا فإن هذا المرفق لا يتعدى الحدود المحلية؛ أي المجال البلدي أو مابين البلديات، وتوزيع المياه يعتبر صناعة شبكية تتطلب الاعتناء المستمر بالدومين العام، والبلديات فقط من يسمح بذلك لما تكون مالكة للدومين العام.

- المرفق العام للمياه مرفق عام أساسي وضروري، فالربط بالشبكة الأساسية لتوزيع مياه الشرب والتطهير ضروري وهذا ناتج عن ارتباط مرفق المياه بضرورات أخرى منها: ارتباط مرفق المياه بمرفق الصحة العامة، وهذا طبقا لأحكام قانون الصحة، فتنص الفقرة 1 من المادة 33 من قانون الصحة⁽²⁶⁾ على: [يخضع إيصال مياه الشرب والاستعمال المنزلي لقواعد الحماية الصحية ومقاييسها بغية توفير نوعية الماء الملائمة]، كما تنص الفقرة 1 من المادة 34 من القانون نفسه على: [يجب أن تزود التجمعات السكنية بالمياه الصالحة للشرب وشبكة المجاري والطرق المعبدة والمساحات الخضراء ونظام التنظيف وشبكة المراحيض العمومية].

أ. ارتباط مرفق المياه بالتعمير والحق في السكن اللائق.

ب. اعتبار مرفق المياه حقا أساسيا من حقوق الإنسان، ومن هذه النقطة الأخير فإن الماء هو الحياة وهذا ما يؤكد أن هذا المرفق هو الأساسي في كل المرافق العامة.

2- ضبط الخدمات العمومية للمياه بواسطة سلطة إدارية مستقلة:

على عكس القطاعات الأخرى فإن قطاع المياه لم ير سلطة إدارية مستقلة إلا في 2006، وتم سن النص التنظيمي المتعلق بهذه الهيئة في 2008⁽²⁷⁾، في حين تم تنصيب الهيئة فعليا في 19 أوت 2009⁽²⁸⁾، وهذا التأخر راجع إلى أن قطاع المياه لم يعرف تحولات كبيرة، ونظرا لكل الاعتبارات التي يرتبط بها مرفق المياه. ف القانون المياه كيّف الهيئة بأنها سلطة إدارية مستقلة، حيث أشار القانون إلى بعض الاختصاصات المخولة لهذه السلطة وأحال إلى التنظيم كل ما يتعلق بتحديد صلاحياتها وتنظيمها.

إن الإحالة إلى التنظيم لتحديد تشكيل الهيئة واختصاصاتها وعملها بدل النصوص التشريعية ظاهرة جديدة في القانون الجزائري المتعلق بالسلطات الإدارية المستقلة، فمنذ 2002 نلاحظ إحالة مفرطة إلى التنظيم من أجل تحديد قواعد تنظيم وعمل، وكذا تحديد اختصاصات بالسلطات الإدارية المستقلة، فغالبا ما يكتفي النص التشريعي على إنشاء السلطة الإدارية المستقلة. ومثال ذلك أحكام القانون الصادر في 6 فيفري المتعلق بالبذور والشتائل وحماية الحيازة النباتية⁽²⁹⁾، الذي ينص في المادة 5 على: [تتكون السلطة الوطنية التقنية النباتية من لجنة وطنية للبذور والشتائل تضم لجانا تقنية متخصصة ومفتشين تقنيين]، وتضيف الفقرة 2 من نفس المادة، [تحدد كليات تنظيم السلطة الوطنية التقنية النباتية وعملها، وكذا صلاحيات اللجنة الوطنية للبذور والشتائل، اللجان التقنية المتخصصة، عن طريق التنظيم]، ونفس الحكم ينطبق على اللجنة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁽³⁰⁾.

على ضوء الإحالة إلى النصوص التنظيمية، نصل إلى أنه لا يمكن التفرقة بين فكرة السلطات الإدارية المستقلة، وتلك المتعلقة الوحدات الإدارية التقليدية، أو المؤسسات العمومية، فالأولى تتجه إلى أن تكون جزء من النموذج الثاني⁽³¹⁾.

بالنظر إلى الفقرة 2 من المادة 65 من قانون المياه فإن الاختصاصات المخولة للسلطة تتمثل في:

السهر على حسن سير الخدمات العمومية للمياه مع الأخذ بعين الاعتبار بصفة خاصة مصالح المستعملين.

وتساهم في تنفيذ نظام تسيير الخدمات العمومية للمياه وإعداد المقاييس والأنظمة المتعلقة بها، والسهر على احترام المبادئ التي تسيير الأنظمة التسعيرية وتراقب تكاليف وتسعيرات الخدمات العمومية للمياه، القيام بالتحقيقات والخبرات والدراسات وإصدار النشريات المتعلقة بتقييم نوعية الخدمات للمستعملين.

بالنظر إلى هذه "الاختصاصات" نلاحظ بأنها أهداف أكثر منها اختصاصات، لكن الفقرة الأخير من المادة 65 تحيل إلى التنظيم أمر تحديد الاختصاصات. وقد ذكرت المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 08 - 303، هذه الاختصاصات وهي:

[...تسهر سلطة الضبط على حسن سير الخدمات العمومية للمياه لصالح المستعملين في ظل احترام التشريع والتنظيم المعمول به.

وبهذه الصفة تكلف سلطة الضبط بما يأتي:

- السهر على احترام أصحاب الامتياز والموكلة لهم الخدمات العمومية للمياه للالتزامات الموكلة لهم،
- دراسة شكاوى المتعاملين أو مستعملي الخدمات العمومية للمياه وصياغة كل التوصيات المناسبة،
- إجراء كل مراقبة وتقييم نوعية الخدمات المقدمة للمستعملين من طرف الهيئات المستغلة الخدمات العمومية للمياه،
- إجراء تحليل للأعباء في إطار مراقبة التكاليف وأسعار الخدمات العمومية للمياه،
- المساهمة في إعداد دفاتر الشروط النموذجية المتعلقة بتفويض التسيير،
- إبداء الرأي حول عمليات الشراكة لتسيير نشاطات الخدمات العمومية للمياه المنفذة من طرف فروع الاستغلال المنشأة طبقا للمادة 104 (الفقرة 2) من القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه].

كما تساهم سلطة الضبط في تنفيذ أحكام تسيير الخدمات العمومية للمياه، لاسيما في عمليات تفويض التسيير، وذلك طبق للمادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303. الملاحظ حول هذه الاختصاصات أنها إعادة لما ورد في قانون المياه، هذا من جهة ; ومن جهة أخرى فان الاختصاصات الممنوحة للسلطة ليست ذات أهمية مقارنة بالاختصاصات الممنوحة لهيئات الضبط المستقلة الأخرى كمجلس المنافسة وسلطة ضبط الاتصالات، فسلطة ضبط قطاع المياه لا تتمتع بسلطة توقيع العقوبات على الأعوان الذين ينتهكون القواعد القانونية، كما لا تملك سلطة تسوية النزاعات بين الأعوان أنفسهم وبين المستعملين، فما جدوى دراسة شكاوى المتعاملين أو مستعملي الخدمات العمومية للمياه وصياغة كل التوصيات المناسبة، إذا لم يقترن هذا الاختصاص بالفصل في المنازعة، فمن وجهة الاختصاصات نرى أنه لا يصح إطلاق صفة السلطة على هذا الهيكل الإداري.

أ- استقلالية سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه:

إذا أطلق المشرع صفة سلطة ضبط مستقلة على هيئة ضبط المياه، ففي الحقيقة ما هو الا نقل انتقائي لهذا النوع من الهيئات الإدارية من قطاعات أخرى إلى قطاع المياه ولو أن استقلالية السلطة محل نقاش، بل أن تحليل الاستقلالية من الناحية العضوية والوظيفية يبين عكس هذه الصفة.

• من الناحية العضوية:

دراسة الاستقلالية العضوية تقتضي دراسة تشكيل الهيئة، وطريقة تعيينهم، والنظام الذي يخضع له أعضاؤها.

فمن ناحية تشكيل سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، فإن هذه السلطة تتكون من 4 أعضاء من بينهم الرئيس⁽³²⁾، يعينون بمرسوم رئاسي، لكن النص لم يحدد صفة هؤلاء الأعضاء، فعكس هيئات الضبط الأخرى، التي تتكون عادة من أخصائيين من القطاع، إضافة إلى قضاة، فالتساؤل حول صفة الأشخاص الذين سوف يعينون في هذه الهيئة.

أما بالنسبة لطريقة التعيين، فإن النص يقضي بأن التعيين يكون بمرسوم رئاسي، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالموارد المائية، فإدام الاقتراح يكون من السلطة المركزية فإن الشك وارد حول مدى استقلالية الأعضاء محل الاقتراح.

أما بالنسبة لفكرة العهدة فإن أعضاء الهيئة يعينون لمدة 4 سنوات قابلة للتجديد، فحسب أحد الكتاب فإن "قواعد التعيين، والرد، والتجديد، تسمح بتحديد مدى فعالية الاستقلالية"⁽³³⁾. فمدة العهدة ونظام التنافي شرطان ضروريان لضمان الاستقلالية.

فأعضاء الهيئات الإدارية المستقلة يعينون لمدة محددة ولا يمكن إنهاء مهامهم خلال تلك العهدة، وهذا ما يضمن عدم خضوعهم لتعسف السلطة المركزية، فالنصوص تشير إلى مدة العهدة لكن هذه العهدة قابلة للتجديد، وهذه الصفة تمس باستقلالية السلطة، ثم إن النص لم ينص على عدم إمكانية إنهاء العهدة قبل أوانها دون سبب، أما بالنسبة لحالة التنافي فإن المرسوم التنفيذي نص على عدم إمكانية الجمع بين العهدة في الهيئة وبين أي وظيفة أخرى، فتنص المادة 15 على: [لا يجوز الجمع بين وظيفة عضو في لجنة الإدارة مع أي وظيفة عمومية أخرى أو أي نشاط مهني أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية أو التزام مباشر ذي فائدة في مؤسسة تعمل في ميدان الري].

• الاستقلالية الوظيفية :

دراسة الاستقلالية الوظيفية تقتضي دراسة الوسائل القانونية أي النظام الداخلي للسلطة، وكذا الوسائل المالية، وأخيرا الوسائل البشرية.

فمن ناحية الوسائل القانونية فإن السلطة تتمتع سلطة سن نظامها الداخلي وذلك طبقا للفقرة 1 من المادة 16 من المرسوم التنفيذي 08-303، التي تقتضي [تعد لجنة الإدارة مشروع النظام الداخلي لسلطة الضبط الذي يحدد خاصة تنظيمها الداخلي وقواعد سيره...]

لكن هذا لنص في حقيقة لم يفصل وبصفة نهائية في قضية لنظم الداخلي لأن النص أشار إلى مجرد مشروع، ولم يشر إلى إمكانية المصادقة على هذا المشروع ليدخل حيز التنفيذ، في حين إن القانون الأساسي لمستخدمي سلطة الضبط يصادق عليه بمرسوم تنفيذي، وذلك طبقاً للفقرة 2 من نفس المادة.

أما من ناحية الوسائل المادية، فرغم أن سلطة ضبط المياه تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي⁽³⁴⁾، إلا أن هذه السلطة تبقى في وضعية تبعية مطلقة للسلطة التنفيذية، فأموال السلطة مصدرها هو مساهمات الصندوق الوطني للماء لصالح للشرب، وإعانات الدولة، بالإضافة إلى كل الموارد ذات لصلة بنشاطاتها⁽³⁵⁾.

أخيراً، وفيما يتعلق بالوسائل البشرية، فعادة يوجد نوعين من الوسائل، الوسائل البشرية المخولة للسلطة مباشرة بمقتضى النصوص التشريعية والتنظيمية، وهؤلاء الأشخاص يعملون كموظفين لدى الهيئة، أما النوع لثاني من الوسائل، فيتمثل في سلطة الهيئة في التوظيف ومن خارج الإدارة، أشخاص متعاقدين، أو كموظفين، وهذا ما أشارت إليه المادة 11 من المرسوم التنفيذي 08-303، والتي تقضي ب: [يمارس رئيس لجنة الإدارة السلطات الضرورية لتسيير سلطة الضبط على الخصوص في مجال:.... توظيف المستخدمين وتوقيفهم، التعيين على مستوى الهياكل...]، فمن هذه الزاوية فإن السلطة تتمتع بسلطة التعيين والتوقيف، فتبعية الموظفين تكون لرئيس الهيئة وليس للوزير القطاعي.

خاتمة:

دراسة ضبط المرافق العامة في ظل قانون الضبط الاقتصادي وتحولات الدولة يبين صعوبة التوفيق بين أهداف المرفق العام التي صاغها القضاء الإداري الفرنسي منذ زمن بعيد، وبين أهداف المنافسة. والصعوبة تبدو أكبر لما يتعلق الأمر بالمرفق العمومي للمياه، فخصوصية القطاع وارتباطه بالحياة يجعل فتح القطاع على المنافسة مستحيلاً.

إن نقل نموذج الضبط المتبنى في القطاعات الشبكية الأخرى كالاتصالات والكهرباء والغاز، إلى قطاع المياه غير ممكن، وحتى الدول الليبرالية السبابة إلى فكرة الضبط عن طريق السلطات الإدارية المستقلة لم تتبن نموذج الضبط هذا في هذا القطاع.

إن نقل النماذج الغربية للضبط إلى القطاعات الحساسة دون تفكير معمق حول مدى فعالية هذه النماذج في المحيط الجزائري سوف يؤدي إلى الفشل في تحقيق الضبط.

¹ - محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال بن عمر ورحال مولاي ادريس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص. 3 و 7.

² - Jean-Marie PONTIER, Sur la conception française du service public, *Recueil Dalloz*, 1996 p.9.

³ - Michèle VOISSET, Le service public autrement. De quelques effets du droit communautaire sur le droit français des services publics industriels et commerciaux, *RFDA* 1995 p. 304

⁴ - Bertrand FAURE, Le droit administratif des collectivités locales et la concurrence *AJDA* 2001 p. 136.

⁵ - Dominique Custos, *La Commission fédérale américaine à l'heure de la régulation des autoroutes de l'information*, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 1999.

⁶ - Pierre Delvolvé, *Droit public de l'économie*, Précis Dalloz, 1998, p. 42. V. également, sur cette thématique : Michel Bazex, Vers de nouveaux modèles normatifs pour le secteur public ?, *AJDA* 1990.659.

⁷ - J.-J. Daigre, *Les Echos*, 10 oct. 2000.

⁸ - Jacques Chevallier, La réforme de l'Etat et la conception française du service public, *RFAP*, 1996.190.

⁹ - Laurent Richer, La loi du 10 février 2000 sur l'électricité : entre concurrence et service public, *AJDA* 2000.239.

¹⁰ - Voir sur ce point, Rachid ZOUAIMIA, *Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie*, Edition HOUMA, ALGER, 2006, p. 5 et 6 ; M. DELMAS-MARTY, « La mondialisation du droit : chances et risques », *D.H.*, 1999, p. 46.

¹¹ - Haut Conseil du secteur public, Rapport sur « quelle régulation pour l'eau et les services urbains ? », décembre 1999.

¹² - Michel Vivant, « Raison et réseaux. De l'usage du raisonnable dans la régulation de l'Internet », in *Savoir innover en droit*, Hommage à Lucien Mehl, La Documentation française, 1999, p. 153 et s.

¹³ - Hervé Dumez et Alain Jeunemaître, La régulation des monopoles au Royaume-Uni : le modèle de référence ?, *Chroniques économiques de la SEDEIS*, n° 5, mai 1994.171 et s.

14- Bernard Barraque (dir.), *Les politiques de l'eau en Europe*, La Découverte, coll. « Recherches », 1996.

¹⁵ - تنص المادة 101 من القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه، ج ر عدد 60، المعدل بالقانون رقم 08-03، المؤرخ في 23 جانفي 2008، المتعلق بالمياه، ج ر عدد 4، والمعدل للأمر رقم 09-02، المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتعلق بالمياه، ج ر عدد 44 على: [تعتبر الخدمات العمومية للمياه من اختصاص الدولة والبلديات

... ويمكن البلدية، حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم، استغلال الخدمات العمومية للمياه عن طريق الاستغلال المباشر الذي يتمتع بالاستقلالية المالية، أو عن طريق امتياز تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويون خاضعون للقانون العام.]; وتنص المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-54، المؤرخ في 9 فيفري 2008، المتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب ونظام الخدمة المتعلق به، ج ر عدد 8 على: [يمنح الامتياز لتسيير الخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب بقرار من الوزير المكلف بالموارد المائية، يتضمن هذا القرار الملحق به دفتر الشروط الخاص الذي يضم البنود المحددة في دفتر الشروط النموذجي المنصوص عليه في أحكام المادة 2 أعلاه؛ نفس النص نجده في المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 08-53، المؤرخ في 9 فيفري 2008، المتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للخدمة العمومية للتطهير ونظام الخدمة المتعلق به، ج ر عدد 8. وتمنحه البلدية حسب الشروط المحددة في أحكام المادتين 132 و 138 من القانون 90-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 - المتعلق بالبلدية -].

¹⁶ - المادة 101 /3، من القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005، المعدل، المرجع السابق

¹⁷ - المواد 102 و 103، من القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005، المعدل، المرجع السابق

¹⁸ - المواد 104 - 110، من القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005، المعدل، المرجع السابق

¹⁹ - Haut Conseil du secteur public, Rapport sur « quelle régulation pour l'eau et les services urbains ? », décembre 1999. P.31-33.

²⁰ - Stéphane Braconnier, La régulation des services publics, *RFDA*, 2001 p. 52.

²¹ - بالنسب للخدمة العمومية لمياه الشرب أنظر CE, 27 avril 1877, ville de Poitiers, Lebon, p. 385.

بالنسبة للخدمة العمومية للتطهير أنظر، CE, 28 décembre 1877, ville de Carpentras, Lebon, p. 1085

²² - القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه، ج ر عدد 60، المعدل بالقانون رقم 08-03، المؤرخ في 23 جانفي 2008، المتعلق بالمياه، ج ر عدد 4، والمعدل للأمر رقم 02-09، المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتعلق بالمياه المرجع السابق.

²³ - مرسوم تنفيذي رقم 01-101، مؤرخ في 21 أفريل 2001، يتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، ج ر عدد 24.

²⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 01-102، مؤرخ في 21 أفريل 2001، يتضمن إنشاء الديوان الوطني للتطهير، ج ر عدد 24.

²⁵ - B. Teissonnie-Muchielli, L'impact du droit communautaire sur la distribution de l'eau en France, *Doc. Fran.*, p. 367.

²⁶ - قانون رقم 85-05، مؤرخ في 16 فيفري 1985، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر عدد 8، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-13، المؤرخ في 16 فيفري 2008، ج ر عدد 44.

²⁷ - مرسوم تنفيذي رقم 08-303، مؤرخ في 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج ر عدد 56.

²⁸ - Mourad M., Une autorité de régulation installée : le secteur de l'hydraulique se dote enfin d'une A R des services publics de l'eau, *Journal El Watan* 20 aout 2009.

²⁹ - قانون رقم 05-03، صادر في 6 فيفري 2005 يتعلق بالبذور والشتائل وحماية الحياة النباتية، ج ر عدد 11.

³⁰ - قانون رقم 06-01، صادر في 20 فيفري 2006، صادر في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14، متمم بالأمر رقم 10-05، المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50؛ المرسوم الرئاسي، رقم 06-413، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج ر عدد 74.

³¹ - Rachid ZOUAIMIA, *Droit de la régulation économique*, Berti Editions, ALGER, 2006, p. 65.

³² - المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303، المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، المرجع السابق.

³³ - Marie-Anne Frison-Roche, « Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié », in Patrice Gélard, Rapport sur *Les autorités administratives indépendantes*, T. II, Annexes, Sénat, Paris, 2006, www.assemblee-nationale.fr/

³⁴ - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303، المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، المرجع السابق.

³⁵ - المادة 719 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303، المرجع السابق.