

مساهمة عقد الامتياز في إدارة قطاع النقل في الجزائر

عجاي عماد⁽¹⁾

مقدمة:

لقد عرف النقل¹ بأنه الأداة التي عن طريقها يمكن توسيع السوق واستغلال الموارد البشرية والمادية التي لم تستغل سابقا باتجاه زيادة الإنتاج وتحسين نوعيته، ويساهم في انتقال السلع واليد العاملة إلى الأماكن التي تكون فيها أكثر نفعاً. فهو يشكل عنصراً هاماً في التنمية الاجتماعية والاقتصادية، فبدون وسائل النقل لا يكون هناك تجارة وبدون التجارة يستحيل أن تكون القرى والمدن، وهذه القرى والمدن هي تقليدياً «مراكز الحضارة»، ولذلك فإن وسائل النقل تساهم في قيام الحضارة. ولذا فإن أهم ثورة تكنولوجية في العصر الحديث هي الثورة التكنولوجية في قطاع النقل، ذلك أن وسائل النقل المعروفة من سكة حديدية والشاحنات والحافلات والبواخر والسفن الشراعية والطائرات قد شهدت في القرن العشرين تطورات تكنولوجية غير مسبوقة في التاريخ الإنساني.

ويأتي تأثير وسائل النقل في حياة المجتمع من زاويتين مهمتين: الأولى، تعتبر وسائل النقل عاملاً محدداً له أهميته القصوى في تحديد اختيارات الأفراد وأسرههم للمكان الذي يسكنون فيه وكذلك مكان العمل. الثانية، تؤثر وسائل النقل بدرجة كبيرة في قدرة الأشخاص على دفع أسعار السلع التي تنقلها هذه الوسائل حيث تدخل تكاليف النقل في أسعار بيع السلع وكذلك تؤثر تكاليف نقل المواد الخام والسلع الوسيطة في أسعار بيع المنتجات النهائية، وهذا يوضح الدور الكبير الذي يلعبه قطاع النقل في دائرتي الإنتاج والتوزيع في المجتمع.²

وعليه يشكل قطاع النقل أحد الروافد المهمة لتسهيل تدفق الاستثمارات المنتجة، ولم يكن ممكناً في ظل احتكاره من طرف الدولة الحديث عن سوق حقيقية للنقل وغياب مثل هذه السوق يحد من حركة التدفق، ولهذا الغرض بالذات تخلت السلطة عن احتكار هذا القطاع وشمل هذا التخلي المجالات الأساسية للنقل، ونقصد بها النقل البحري، النقل الجوي والنقل البري.³ وذلك تماشياً مع التوجهات التي تعرفها الجزائر وضرورة الانفتاح في ظل نظام ليبرالي، حيث قامت بتفويض تسييره لصالح القطاع الخاص عن طريق أسلوب «عقد الامتياز» الذي يجد تطبيقاته في تحديث الطرق السريعة، ميترو الجزائر وبناء مطار الجزائر.

كما أن الجزائر بعد سنة 1990 فتحت المجال في عدة مجالات للامتياز وأصبحت الطريقة الأحسن لتسيير المرافق العامة خاصة منها الاقتصادية التي ترجو الدولة من خلاله الحصول على المردودية، لتزداد كل يوم النصوص التي تنص على الامتيازات. واتسع الامتياز ليشمل أشخاص القانون الخاص الذين أخذوا مكانهم في الإطار الإيديولوجي الجديد للجزائر، خاصة في إطار الخصوصية التي لم تثبت فعاليتها لذلك لجأت لطريقة «خصوصية التسيير عن طريق الامتيازات» في ظل إعادة الاعتبار للامتياز ابتداء من سنة 1994.⁴

إن اختيار الامتياز كأسلوب لإدارة قطاع النقل، يكون محاولة للتقليل من أعباء الدولة المالية، وإدخال تقنيات عالمية، مع تحسين نوعية الخدمة المقدمة. وخاصة فيما تفرضه المؤسسات الدولية والإصلاحات

1 أستاذ مساعد - أ - كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة - مسيلة -

لتحرير نشاطات القطاع العام والتخلي عنها ولو جزئيا «خصوصة التسيير» لصالح الخواص الذين يفترض فيهم الكفاءة وتحقيق المردودية، والذي من خلاله تحتفظ الدولة الجزائرية بسلطة الرقابة على تسيير القطاع ورعايتها للخدمة العمومية. **فإلى أي مدى يمكن لعقد الامتياز أن يساهم في تطوير قطاع النقل؟ ومنه التساؤل: عن الأحكام القانونية التي تنظم هذا القطاع؟ ما دور الخواص في تنمية هذا القطاع؟ ما مفهوم الامتياز كأسلوب لإدارته؟ ما هي تطبيقاته؟**

1- أ.عجايي عماد أستاذ مساعد تخصص قانون الأعمال جامعة محمد بوضياف/ المسيلة .

1- عرفت المادة 36 من القانون التجاري الجزائري عقد النقل بأنه» اتفاق يلتزم بمقتضاه متعهد النقل مقابل ثمن بأن يتولى بنفسه نقل شخص أو شيء إلى مكان معين». فيقصد بالنقل العقد المتبادل الذي يكون الغرض الأساسي منه تأمين انتقال شخص أو شيء من موضع إلى آخر. وأفرد القانون التجاري الجزائري لعقد نقل الأشخاص المواد من **62 إلى 68** تتضمن التزام الناقل بضمان سلامة المسافر، ونقل الأمتعة. ويتم العقد بمجرد قبول الراكب من الدخول في عربة النقل بشرط أن يتم في الشكل المحدد في شروط الناقل، فإذا كان الدخول في عربة النقل حرا غير مشروط بالحصول سلفا على تذكرة النقل كما هو الحال في النقل بطريق التزام أو الأوتوبيس، فإن العقد ينعقد بمجرد دخول الراكب إلى العربة. وأما إذا كان الحصول على التذكرة شرطا للدخول في عربة النقل كما هو الحال في النقل بالسكك الحديدية، فلا ينعقد العقد إلا باستيفاء الراكب لهذا الشرط.

2- عمورة عمار، العقود والمحل التجاري في القانون الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، بدون ذكر سنة النشر، ص 93.

3- عجة الجيلالي، الكامل في القانون الجزائري للاستثمار، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2006، ص 664.

4- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر 2010، ص 213 ومايليها.

للإجابة على هذه الإشكالية ومختلف التساؤلات المطروحة، نقوم بتحليل موضوعنا هذا على ضوء الخطة التالية:

أولا- القواعد العامة التي تنظم أنشطة النقل بأنواعه الثلاثة(البري، الجوي والبحري)والخدمات المرتبطة بها

1- تنظيم أنشطة النقل البري،

2- تنظيم أنشطة النقل الجوي،

3- تنظيم أنشطة النقل البحري.

ثانيا- عقد الامتياز وتطبيقاته على قطاع النقل(النقل البري، والنقل الجوي خصوصا)

1- مفهوم عقد الامتياز(تعريفه،تاريخه،طبيعته القانونية،أطرافه وإبرامه،حقوق وواجبات المتعاقدين، نهايته)،

2- تطبيقات عقد الامتياز على النقل البري(امتياز الطريق السريع شرق- غرب)،

3- تطبيقات عقد الامتياز على النقل الجوي(بناء المطارات، المحطات الجوية، خدمة النقل الجوي).

وسنقوم بتفصيل ذلك فيمايلي:

أولا- القواعد العامة التي تنظم أنشطة النقل بأنواعه الثلاثة(البري، الجوي والبحري) في الجزائر:

يتبين من استقراء الأحكام القانونية أن المشرع حدد القواعد العامة التي تنظم أنشطة النقل بأنواعه الثلاثة: البري، الجوي و البحري، وكانت تعتبر هذه الأنشطة من العمليات التجارية الممنوعة أو الخاضعة لتنظيم مشدد نظرا لاعتبار عمليات النقل الجوي والنقل البحري والسكك الحديدية من احتكار الدولة.⁵ وبالرغم من أن الدستور الراهن لازال ينص على نفس المبدأ، حيث تنص المادة 17 من دستور 1996 على أنه: «تشمل الملكية العامة النقل بالسكك الحديدية والنقل البحري والنقل الجوي...»، ويلاحظ أن القانون الجزائري خفف موقفه في هذا المجال بحيث أجاز ممارسة هذه الأنشطة من قبل القطاع الخاص، أي أصبحت المؤسسات الخاصة الراغبة في ممارسة هذه الأنشطة مؤهلة لطلب امتيازات شأنها في ذلك شأن المؤسسات العمومية. ويجب أن ترمي منظومة النقل، على وجه الخصوص إلى التلبية الفعلية لحاجات المواطنين في مجال النقل، وفق شروط أكثر نفعاً للمستعملين من حيث أمنهم، توفر وسائل النقل والتكلفة والسعر ونوعية الخدمة (المادة 4 من القانون رقم 2001-13 المؤرخ في 2001/08/07 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه).⁶

ولا إشكال قانوني بالنسبة لهذه الأنواع من وسائل النقل إذا كانت تسير داخل حدود الدولة، لأن في هذه الحالة تسري عليها أحكام القانون الوطني، إذ قنن المشرع لكل نوع من وسائل النقل نظام قانوني خاص به، بحيث أصدر نظام قانوني خاص لكل من النقل البري والنقل البحري والنقل الجوي. أما بالنسبة للنقل الدولي وقصد اجتناب تنازع القوانين، فقد لجأت الدول المنتمة لمنظمة الأمم المتحدة إلى إبرام اتفاقيات دولية لتنظيم وسائل النقل.⁷

وفي إطار تنظيم منظومة النقل البري، تكلف الدولة والجماعات الإقليمية لاسيما بتنظيم ومراقبة الشروط العامة لممارسة نشاطات النقل، تنظيم النقل العمومي، ترقية البحث والدراسات والإحصائيات والإعلام، إنجاز و/أو التكليف بإنجاز المنشآت القاعدية والتجهيزات الضرورية للنقل، التأكد من مطابقة المنشآت القاعدية والتجهيزات للمقاييس المطلوبة في التشريع والتنظيم المعمول بهما (المادة 6 من نفس القانون).

1- النقل البري: فلقد تم تنظيمه بموجب القانون رقم 13/01 المؤرخ في 2001/08/07 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، وفي هذا الإطار يتم إنجاز واستغلال شبكة النقل الحضري من قبل الدولة أو الجماعات الإقليمية أو عن طريق منح امتياز لكل شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون الجزائري ويكون الامتياز محل اتفاقية ودفتر شروط يحددان حقوق وواجبات صاحب الامتياز.⁸

⁵ تنص المادة 37 من تعديل دستور الجزائر لسنة 1996 على أن: «حرية التجارة والصناعة مضمونة وتمارس في إطار القانون». هذه العبارة الأخيرة هي استثناء من قاعدة الحرية (أي القيود الواردة): قيود تمس الأشخاص» مثل الموظفين، القضاة...» وقيود تمس الأنشطة» مثل الأنشطة الممنوعة على الأفراد وهي حكر للدولة».

⁶ فرحة زراوي صالح، الكامل في القانون التجاري الجزائري، نشر وتوزيع ابن خلدون، الجزائر 2002، ص 245 ومايليها. وانظر: الجريدة الرسمية بتاريخ 2001/08/08، العدد 44، ص 4.

⁷ الاتفاقيات الدولية: «معاهدة بروكسل» لعام 1924 المتعلقة بسند الشحن البحري والمعدلة بمقتضى بروتوكول لاهاي لعام 1968، ومعاهدة بروكسل المتعلقة بنقل الركاب بحرا في عام 1971، ومعاهدة بروكسل الخاصة بنقل أمتعة الركاب بحرا في عام 1926. وكذلك معاهدة فاروسفي المتعلقة بالنقل الجوي الدولي والمبرمة عام 1929 والمعدلة ببروتوكول لاهاي في عام 1955. أما بالنسبة للنقل بالسكك الحديدية فيخضع «لمعاهدة برن» المبرمة عام 1890. أما بالنسبة للمشرع الجزائري فقد نص في المادة 3 من القانون التجاري

على أن النقل البحري والجوي يعد عملا تجاريا بحسب شكله، كما نص على أن مقابلة استغلال النقل أو الانتقال تعد عملا تجاريا بحسب موضوعه، وقياسا على ذلك يعتبر النقل البري بجميع أنواعه هو أيضا عملا تجاريا، وهذا ما نلاحظه في الفصل الرابع من الكتاب الأول والذي يتحدث فيه المشرع على عقد النقل البري وفي عقد العمولة للنقل.

⁸ - عجة الجيلالي، نفس المرجع، ص 668.

يقصد بالنقل البري النقل عبر الطرق والنقل عبر السكك الحديدية. غير أن القواعد المطبقة في هذا المجال ليست موحدة ولقد نصت المادة 58 من القانون المذكور، على الأعوان المؤهلين للبحث ومعاينة مخالفات هذا القانون وهم:

- المفتشون الرئيسيون ومفتشو النقل البري،
- الأعوان المحلفون التابعون لمصلحة التحقيقات الاقتصادية،
- ضباط وأعوان الشرطة القضائية.

أما بخصوص المحاضر المحررة في هذا المجال ومآلها، والمهام الموكلة للأعوان وتعداد المخالفات المرتكبة فقد نصت عليها المواد 59 و60 و61 منه.

ويلزم متعاملوا النقل البري بإعلام المستعملين بالشروط العامة للنقل فيما يخص الآجال والوتيرة والتوقيت وتسعيرة الخدمات (المادة 16 من نفس القانون).

أ/ النقل بواسطة السكك الحديدية⁹:

يشكل هذا النوع من النقل البري مصلحة عمومية، أي يجب أن ترمي جميع المنشآت الخاصة بها إلى تحقيق المنفعة الوطنية. وفيما يخص قرار منح الامتياز فيؤخذ من قبل الوزير المكلف بالنقل بعد أخذ رأي المجلس الوطني للنقل البري الذي أنشئ مؤخرا.

وبالنسبة لتعديل تنظيم المواصلات الحديدية الوطنية لا يكون إلا بموافقة الوزير المكلف بالنقل بعد رأي المجلس المشار إليه أعلاه لأن تنظيم هذه الخطوط ذات المنفعة الوطنية يعد من اختصاصه.¹⁰ ودور المجلس الوطني للنقل البري، نصت عليه المادة 53 من القانون رقم 2001-13 المؤرخ في 2001/08/07 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، حيث يبدي رأيه في مجال تطوير النقل البري.

ب/ النقل عبر الطرق: يجوز للشخص الطبيعي أو المعنوي الخاضع للقطاع الخاص ممارسة نشاط النقل البري للأشخاص أو البضائع.

والجدير بالذكر في هذا المضمار أن نقل المواد الخطيرة يخضع لتنظيم خاص¹¹، لذا تم وضعه تحت رقابة لجنة تقنية يرأسها الوزير المكلف بالنقل تتكون من ممثلي مختلف الوزارات المعنية (المادة 1/55 من نفس القانون، والمادة 2/50 من القانون رقم 88-17).

إن ممارسة نشاط النقل البري العمومي للمسافرين أو البضائع لا يكون إلا بعد الحصول على ترخيص مسبق (المادة 17 من القانون رقم 2001-13). وهكذا، إذا كان الأمر يتعلق بخطوط النقل التابعة لمخطط النقل الحضري أو كانت ذات المنفعة المحلية، يتم تسليم الرخصة من قبل مدير النقل في الولاية، وبطبيعة الحال يحق له تعديلها أو إلغائها.¹² بينما يتعين على وزير النقل اتخاذ كل قرار يتضمن الترخيص باستغلال

خطوط النقل ذات المنفعة الوطنية أو تعديلها أو إلغائها.

⁹ أنظمت الجزائر للاتفاقيات الدولية في هذا المجال، ونجد الأمر رقم 35/72 المؤرخ في 27 يوليو 1972 المتضمن المصادقة على الاتفاقية الدولية المتعلقة بنقل البضائع بواسطة سكك الحديد (C.I.M) والموقع عليها بمدينة برن بتاريخ 7 فبراير 1970، الجريدة الرسمية 20 أكتوبر 1972، العدد 84، وكذا الأمر رقم 36/72 المؤرخ في 27 يوليو 1972 المتضمن المصادقة على الاتفاقية الدولية المتعلقة بنقل المسافرين بواسطة سكك الحديد (C.I.V) والموقع عليها بمدينة برن بتاريخ 7 فبراير 1970، الجريدة الرسمية 20 أكتوبر 1972، العدد 84.

¹⁰ المواد 21/2 و 23 و 42 من القانون رقم 2001-13 المؤرخ في 2001/08/07 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه (الجريدة الرسمية بتاريخ 2001/08/08، العدد 44، ص 4).

¹¹ المادة 7 من القانون رقم 2001-13 السالف الذكر، إذ جاء هذا النص عام فلا يشترط أن يكون هذا الشخص تابعا للقطاع العام والمادة 38 من نفس القانون، والمقصود بالمواد الخطرة» المواد التي تعرض للخطر أو تسبب أضرار مادية تؤذي الصحة.

كما تجدر الملاحظة أن استغلال خطوط النقل العمومي البري الدولي للمسافرين يتطلب رخصة تسلمها الإدارة المركزية المكلفة بالنقل شريطة أن تتوفر في الناقل كافة الشروط القانونية. ولا يمكن ممارسة عمليات النقل البري إلا باحترام كافة الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بهذا النشاط (كإجراءات التسجيل في سجل النقل العمومي، والقيد في السجل التجاري...).

والنقل البري، هو النقل الوحيد القادر على تحقيق الخدمة التي تسمى (من الباب للباب)، أي بمعنى أن من خلال هذه الوسيلة يتمكن المشتري نقل بضائعه من مخازن المصنع حتى إدخالها في مخازنه. ويعد النقل من خلال السكك الحديدية هو من أكثر الوسائل ضمانا وأمنا من النقل على الطرق، وتظهر الدراسات الإحصائية بأن عدد الحوادث في السكك الحديدية هو أقل بكثير من الحوادث في وسائل النقل على الطرق، كما تبرز أهميته من خلال قدرتها الكبيرة على نقل الحمولات الثقيلة، فيمكن لقطار واحد نقل ما لا يقل عن حمولة 60 سيارة شاحنة ومسافات بعيدة وبسرعة واضحة تفوق الكثير من وسائل النقل البري الأخرى، ولذلك فإن النقل عبر السكك الحديدية أصبح ينافس النقل البحري.

كما تبرز أهمية السكك الحديدية من خلال الانتظام ودقة الوصول، ففي مجال دقة المواعيد في الانطلاق والوصول فإن ما يميز الخطوط الحديدية عن غيرها من وسائل النقل هو أنها غير حساسة لتقلبات الطقس والأحوال الجوية فهي لا تتأثر بعوامل الرؤية أو درجات الحرارة، كما أن القطارات السريعة تقطع عادة مسافات طويلة تزيد عن 1000 كلم، وتعبّر خلال عدة ساعات مناطق مختلفة من الناحية المناخية وتستمر في سيرها لساعات طويلة متواصلة دون أي تأثير بالظروف الخارجية. هذا بالإضافة للراحة النفسية التي توفرها للمسافرين في عربات الركاب بمختلف نماذجها ودرجاتها، حيث يتاح للمسافر حرية الحركة داخل القطار أثناء الرحلة وهو ما لا يتوفر في الوسائل الأخرى (الجوي والبري). وكذا الدور الذي تلعبه في المحافظة على البيئة والتخفيف من مخاطر حوادث الطرق واستهلاك الوقود والازدحامات المرورية، بالإضافة إلى تأثيرها المباشر في توزيع السكان وإيجاد التجمعات الحضرية الكبيرة جراء مرور شبكات السكك فيها.

كما يعتبر النقل بالسكك الحديدية الوسيلة الوحيدة التي يمكن من خلالها اختصار الوقت اللازم للإجراءات الحدودية والجمركية، حيث يمكن إتمام الإجراءات الجمركية والتفتيش في نقطة الانطلاق أو أثناء

سير القطارات بالنسبة للركاب. ويأتي في المرتبة الثانية من حيث النقل البري للبضائع شاحنات النقل الثقيل التي تعد إلى جانب القطارات العمود الفقري في النقل بين الدول المتجاورة وداخل الدولة.¹³

2- النقل الجوي:

أصدرت السلطة القانون رقم 06/98 المؤرخ في 1998/06/27 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني والذي ألغى احتكار الدولة لهذا القطاع. وفي هذا الإطار عرفت المادة الثانية منه على انه كل شخص اعتباري مرخص له باستغلال خدمات النقل العمومي أو العمل الجوي، وكل مالك مقيد في سجل ترقيم الطيران الجوي، وكل مؤجر طائرة احتفظ بالتسيير التقني وبقيادة طاقم الطائرة أثناء مدة التأجير، وكل مستأجر طائرة بدون طاقم يتولى قيادتها التقنية بواسطة طاقم يختاره بنفسه.

وتأسيسا على هذا النص يخضع الاستثمار في النقل الجوي لرخصة مسبقة، كما يبقى النقل الجوي ملكية عامة مثلما تقضي بذلك المادة الرابعة من قانون الطيران المدني وهذا ما ينسجم مع نص المادة 17 من الدستور (المذكورة سابقا) وينحصر دور الدولة في مراقبة أمن الملاحة الجوية والرقابة على الخدمات.

كما أجازت المادة 08 من قانون الطيران المدني استعمال تقنية الامتياز لإنجاز أو تشغيل المطارات ويمنح الامتياز لأشخاص طبيعيين من جنسية جزائرية أو لأشخاص اعتباريين خاضعين للقانون الجزائري.

وتتمتع الشركة الوطنية للنقل الجوي باستقلالية الذمة المالية عن الدولة وفي هذا الشأن تستفيد من تعويضات في حالة تكليفها من طرف الدولة بأداء خدمات عامة وطبقا لدفتر شروط مبرم بين الطرفين.

ويمنح استغلال خدمة النقل الجوي عن طريق الامتياز لفائدة أشخاص طبيعيين من جنسية جزائرية أو الأشخاص المعنويين الخاضعين للقانون الجزائري.

ولا يجوز أن تستعمل الطائرات المرقمة في دولة أجنبية لممارسة نشاط النقل الجوي العمومي في الجزائر بموجب اتفاقات أو اتفاقيات مبرمة بين الجزائر والبلد الذي رقت فيه الطائرة أو بموجب رخصة مؤقتة ممنوحة من السلطة المكلفة بالطيران المدني.

ويمكن للدولة وفي الظروف الاستثنائية القيام بتسخير الطائرات المرقمة في الجزائر، وكذا الطاقم والمستخدمين اللازمين على أرضية المطار وهذا وفقا للتشريع المعمول به. وبشأن قواعد البناء والاستغلال تكون هذه العمليات محل امتياز تمنحه السلطة المكلفة بالطيران المدني.

ويمكن منح امتياز حق البناء، وامتياز حق الاستغلال بصفة منفصلة ولا يمنح الامتياز إلا لفائدة أشخاص طبيعيين من جنسية جزائرية أو أشخاص اعتباريين خاضعين للقانون الجزائري، وفي هذه الحالة يجب أن يكون من ذوي الجنسية الجزائرية بالنسبة لشركات الأشخاص الشركاء المتضامنون أو الشركاء بالتوصية، وبالنسبة للشركات ذات المسؤولية المحدودة المالكون لأغلب الحصص وبالنسبة لشركات المساهمة المالكون لأغلبية رأس المال، وحسب الحالة الرئيس المدير العام، ومعظم أعضاء مجلس الإدارة أو الهيئة المديرية، وأغلبية أعضاء مجلس المراقبة وبالنسبة للجمعيات المسؤولين ومجمل الأعضاء المنخرطين.

ولا يمكن استغلال خدمات الطيران الداخلية إلا بواسطة مؤسسات خاضعة للقانون الجزائري والتي تتوفر فيها الشروط التالية:

- بالنسبة لشركات المساهمة يجب أن يكون أكثر من نصف رأسمالها من جنسية جزائرية،

- بالنسبة للشركات ذات المسؤولية المحدودة وذات الشخص الوحيد أن يكون الشريك الوحيد من جنسية جزائرية.

- بالنسبة لشركات الأشخاص يجب أن يمتلك رأسمالها كليا أشخاص من جنسية جزائرية ويكون النقل الجوي للأشخاص والبضائع محل امتياز ويمنح الامتياز في شكل امتياز عام لحق الاستغلال أو في شكل امتياز خاص لاستغلال خط جوي معين ويكون الامتياز بمقابل وتتم المصادقة على الامتياز ودفتر الشروط المرفق بمقتضى مرسوم يتخذه مجلس الحكومة وينبغي أن تتضمن اتفاقية الامتياز الأحكام الخاصة بمدتها ومقر المؤسسة والموارد المالية وعند اللزوم تحديد مواقيت ووضع تعريف الضمان وضمان استغلال خدمة النقل ويخضع نقل الامتياز إلى الغير للموافقة المسبقة للسلطة المكلفة بالطيران المدني. وعند نهاية الامتياز يمكن للدولة شراء المؤسسة الخاضعة للقانون الجزائري عندما تتضح ضرورة الإبقاء عليها. 14

تخضع الخدمات الجوية « لرقابة الدولة »، لكنه يجوز للهيئة المكلفة بالطيران المدني أن تسمح لبعض الهيئات أن تتولى جوانب من هذه الرقابة (المادة 7 من القانون رقم 98-06 المؤرخ في 27 يونيو 1998 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني). وهذا ما أدى بالمشروع إلى النص على أنه « تتولى شركة أو عدة شركات وطنية للنقل الجوي، النقل الجوي العمومي وخدمات العمل الجوي من جهة (المادة 9/1 من نفس القانون)، وأنه يجوز منح امتياز لاستغلال خدمة النقل الجوي العمومي من جهة أخرى (المادتين 10 و 11/1 من نفس القانون، والمادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 2000-43 مؤرخ في 26 فبراير 2000 الذي يحدد شروط استغلال الخدمات الجوية وكيفيةاته).

غير أن هذا الامتياز الذي لا يمنح إلا لفائدة «الأشخاص الطبيعيين من ذوي الجنسية الجزائرية والأشخاص الاعتباريين الخاضعين للقانون الجزائري» يتطلب أن تتوافر في المعنيين بالأمر الشروط المحددة قانونا. أي حيازة رخصة استغلال جوي تسلمها السلطة المكلفة بالطيران المدني، وتوافر عدد كاف من المقاعد لضمان مخطط التعبئة، وكذا وسائل بشرية ومادية، تقديم كفالة مالية تخصص لتغطية الالتزامات والقيد في السجل التجاري (المادة 4 من المرسوم التنفيذي المذكور سابقا).

والجدير بالذكر أنه يجوز أن يكون الامتياز الذي تمنحه السلطة المكلفة بالطيران المدني (المادتين 11 و 116 من نفس القانون) امتيازا عاما لحق الاستغلال أو امتيازا خاصا لاستغلال خط معين القواعد الخاصة بنقل بعض المنتوجات (نظمها المرسوم التنفيذي رقم 90-79 المؤرخ في 27 فبراير 1990 المتضمن تنظيم نقل المواد الخطرة). غير أن هذا التنظيم لا يس مضمون الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال النقل بأنواعه المختلفة. وقد تضمن القانون المتعلق بالنقل البري- المشار إليه سابقا- إنشاء لجنة تقنية مشتركة بين الوزارات مهمتها ضبط ومراجعة قوائم المواد المعتبرة خطرة وتحديد القواعد المطبقة بشأن تكييفها ونقلها.

تأسيسا على هذا، لا يمكن لأي شخص طبيعي أو معنوي نقل المواد الخطرة إلا بعد طلب رخصة مسبقة يسلمها الوزير المكلف بالنقل. ويجب أن تشمل وسائل النقل على إشارة خارجية لتحديد طبيعة الخطر. وعلاوة على هذا يمنع شحن مواد خطرة على وسائل نقل للمسافرين أو مع مواد غذائية (المادة 23 منه).

وتجدر الإشارة هنا أن نقل هذه المواد عبر السكك الحديدية أو الطرق يخضع لشروط خاصة بالشحن والتفريغ والرمز والإيداع والميادة. وفيما يخص نقلها بحرا- الذي يجب أن يتم وفقا لقواعد القانون البحري الدولي- فهو يتطلب كذلك ترخيص من وزير النقل. غير أن الأمر يختلف في حالة نقلها جوا، حيث تقضي الأحكام القانونية بإعفاء الناقلين الذين يقومون بعملية النقل وفقا لتوصيات الجمعية الدولية للنقل الجوي

في إطار التنظيم الخاص بنقل بضائع مقننة عن طريق الجو.

كما أن النقل الجوي أصبح في الوقت الحاضر ليس فقط واسطة النقل بين القارات والبلدان وإنما أيضا بين المدن في البلد الواحد. على أن أهمية النقل بالطائرة لا تقف عند نقل الأفراد فقط بل نقل البضائع أيضا حيث يعتقد بعض المراقبين بأن حجم البضائع المنقولة بواسطة الطائرة سيفوق حجم المسافرين من جهة ويفوق حجم البضائع المنقولة بواسطة البواخر والسكك الحديدية من جهة ثانية وهذا ما سيحققه من انعكاسات إيجابية على مجمل الحركة الاقتصادية في العالم. **15**

3- النقل البحري:

أصدرت السلطة القانون رقم 05/98 المؤرخ في 1998/08/28 المتضمن القانون البحري، ويتميز هذا القانون باعتباره بالنشاط الملاحي الخاص دون تمييز بين المستثمرين، وعلى أساس المساواة في المعاملة، وفي هذا الشأن نصت المادة السابعة منه على أنه « لكي تحصل السفينة على الجنسية الجزائرية يجب أن تكون ملكا كاملا لشخص طبيعي من جنسية جزائرية أو لشخص معنوي خاضع للقانون الجزائري، ويجب في هذه الحالة الأخيرة أن يكون من ذوي الجنسية الجزائرية حسب مايلي:

- بالنسبة لشركات الأشخاص، الشركاء المتضامنون أو الشركاء بالتوصية،
- بالنسبة لشركات ذات المسؤولية المحدودة المالكون لأغلبية الحصص،
- بالنسبة لشركات المساهمة الرئيس المدير العام وأغلبية أعضاء مجلس الإدارة أو الهيئة المديرية وأغلبية مجلس المراقبة عند الاقتضاء والمالكون لأغلبية رأس المال،
- بالنسبة للجمعيات المسيرين ومجمل الأعضاء المنخرطين.

كما ينبغي أن تشمل السفينة على طاقم تكون فيه نسبة البحارة الجزائريين مطابقة لأحكام المادة 413 من الأمر رقم 80/76 المؤرخ في 1976/10/23 المتعلق بالقانون البحري، وهكذا أجاز القانون للشخص المعنوي الأجنبي الخاضع للقانون الجزائري تملك سفينة ذات جنسية جزائرية.

وبشأن النشاطات المينائية فلقد ميز القانون رقم 05/98 في نص المادة 912 منه وما يليها بين عقد المناولة المينائية الذي يشمل عمليات شحن البضائع وورصها وفكها وإنزالها وعمليات وضع البضائع على السطوح الترابية، المغازات وأخذها، وممارس هذا النشاط من قبل كل شخص طبيعي أو معنوي مؤهل ويتوفر على الكفاءات المهنية المطلوبة.

ويخضع استغلال خط بحري لقاعدة الترخيص المسبق حسب نص المادة 06 من القانون رقم 05/98 وتصدر هذه الرخصة من السلطات المختصة وتؤدي إلى دفع مستحقات محددة في التشريع المعمول به. **16**

إن الامتياز المنصوص عليه قانونا لممارسة نشاط النقل البحري لا يمنح إلا إذا كان صاحب الطلب متمتعاً بحقوقه المدنية والوطنية واستكمل إجراءات القيد في السجل التجاري. كما يجب أن يتوفر على قدرات كافية للنقل لضمان مخطط التعبئة المقرر وعلى وسائل بشرية ومادية وعقارية ضرورية للنشاط ومطابقة للمخطط (المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 2000-18 المؤرخ في 9 أفريل 2000 الذي يحدد شروط استغلال خدمات النقل البحري وكيفيةاته). ومن ثم، إذا كانت كافة هذه الشروط متوفرة في المعني بالأمر، يجب عليه إرسال طلبه إلى الوزير المكلف بالبحرية التجارية الذي يلتزم بالرد في غضون ثلاثة (3) أشهر ابتداء من تاريخ استلام الطلب (المادة 6 من نفس المرسوم).

والجدير بالملاحظة أن الامتياز يسلم لمدة عشر (10) سنوات قابلة للتجديد حسب نفس الشروط شريطة تقديم الطلب في أجل أقصاه سنتان (02) قبل انقضاء أجل الامتياز (المادة 11 من نفس المرسوم)، كما أنه يجوز أن يكون الامتياز المسلم من قبل الوزير المكلف بالبحرية التجارية امتيازاً عاماً «لحق استغلال مجموع خدمات النقل البحري» أو امتيازاً خاصاً لاستغلال خدمة معينة (المادة 12 من نفس المرسوم).

ومن كل وسائل النقل، فإن وسيلة النقل البحري هي التي تأخذ أكبر حجم من البضائع في التجارة الخارجية فالنقل البحري بشكل عملي هو الوسيلة الوحيدة الأكثر اقتصاداً بين وسائل النقل لنقل كميات كبيرة من البضائع من مكان لآخر، خصوصاً عند نقل بضائع بين الدول، فسوق النقل البحري يقسم حسب الخدمات التي تقدمها البواخر، في الخطوط النظامية وأجرة النقل. 17

ثانيا- عقد الامتياز وتطبيقاته على قطاع النقل (البري، والجوي خصوصا) في الجزائر:

1- مفهوم عقد الامتياز:

أ/ تعريف الامتياز: لقد أعطت التعليمية رقم 3-384/94 بتاريخ 07 ديسمبر 1994، الصادرة عن وزير الداخلية تعريفاً دقيقاً للامتياز: «هو عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فرداً أو شركة خاصة بإدارة مرفق عام واستغلاله لمدة معينة من الزمن، بواسطة عمال وأموال يقدمها صاحب الامتياز وعلى مسؤوليته مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته، وفي إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق». 18

وعليه فالامتياز أو ما يسمى كذلك التزام المرفق العمومي، هو عقد أو اتفاق، تكلف الإدارة المانحة سواء كانت الدولة 19 أو الولاية أو البلدية موجهه شخصاً طبيعياً (فرد) أو شخصاً معنوياً من القانون العمومي (بلدية مثلاً) أو القانون الخاص (شركة مثلاً) يسمى صاحب الامتياز، بتسيير واستغلال مرفق عمومي لمدة محددة ويقوم صاحب الامتياز بإدارة هذا المرفق مستخدماً عماله وأمواله ومتحملاً المسؤولية الناجمة عن ذلك. وفي مقابل القيام بهذه الخدمة أي تسيير المرفق العمومي، يتقاضى صاحب الامتياز مقابل مالي يحدد في العقد يدفعه المنتفعين بخدمات المرفق. 20

ب/ تاريخ الامتياز: إن لعقود الامتياز تاريخ متجذر في القدم، أخذ بها الإغريق والرومان، وملوك فرنسا قبل الثورة الفرنسية، وازدهرت في القرن التاسع عشر عندما لجأت الدولة إليها لإقامة خطوط السكة الحديد، وتوزيع المياه والغاز والكهرباء، وتأمين خدمات النقل. وساهم في اعتماد عقود الامتياز كطريقة لإدارة المرافق العامة انتشار أفكار التحرر الاقتصادي التي تعطي القطاع الخاص الدور الرائد في المجال الاقتصادي، ولأن الدولة ليس لديها الخبرة الكافية في هذا المجال، وتتجنب إدارة المرافق العامة الاقتصادية بصورة مباشرة بسبب طابعها التقني، لذلك تلجأ إلى شخص لديه الخبرة التقنية والوسائل الفنية التي لا تملكها. 21

يعد امتياز المرفق العام أحد طرق إدارة المرافق العامة التي تمكن أفراد القانون الخاص من المساهمة في تنمية الاقتصاد الوطني، عن طريق تقديم الخدمات التي من شأنها إشباع الحاجيات العامة للجمهور، والتي غالباً ما يكون لها الطابع الصناعي والتجاري، كتوزيع الماء والكهرباء وتأمين خدمات النقل.

وامتياز المرفق العام هو عقد إداري بين أحد أشخاص القانون العام من ناحية، وأحد الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين من ناحية أخرى. وتتيح الطبيعة التعاقدية لامتياز المرفق العام لصاحب الامتياز استخدام أساليب ووسائل يعجز أشخاص القانون العام عن اعتمادها بسبب التعقيدات الإدارية. وهذا ما يمكن صاحب الامتياز من تقديم خدمات ذات جودة عالية، لاسيما أن لديه الخبرة والمعرفة التي تؤهله لأن ينفذ النشاط موضوع الامتياز. ويبقى تنفيذ ذلك وتشغيله تحت رقابة وإشراف السلطة الإدارية مانحة

الامتياز.22 ويخضع في إدارته لقواعد القانون الخاص، وتخضع علاقته بالعاملين لديه لأحكام قوانين العمل، ويلزم بمسك محاسبة المشروع وفقا لقواعد المحاسبة التجارية. وبصورة عامة يعد صاحب الامتياز جزءا من القطاع الخاص.**23**

وقد حصل في الماضي خلط بين مفهوم امتياز المرفق العام ومفهوم امتياز الأشغال العامة، وحتى نهاية القرن التاسع عشر كانت تصنف الامتيازات التي تتضمن إنشاء منشآت عامة واستغلالها من قبل صاحب الامتياز ضمن امتيازات الأشغال العامة والمثال على ذلك امتياز السكة الحديدية والترامواي وتوزيع المياه والغاز، وهذه الامتيازات تتضمن تشغيل مرفق عام. ومع بداية القرن العشرين برز عدد كبير من عقود امتياز المرفق العام التي تتضمن بناء منشآت عامة، وهيمن عقد امتياز المرفق العام على امتياز الأشغال العامة، وحصل مزج بين عقد امتياز المرفق العام وعقد امتياز الأشغال العامة، وذلك بالنسبة للعقد الذي يهدف إلى تشغيل مرفق عام، وفي الوقت عينه بناء منشآت عامة، بحيث يكون العقد عقد امتياز مرفق عام وأشغال عامة.**24**

ج/الطبيعة القانونية لعقد الامتياز: الرأي الغالب في الفقه هو أن الامتياز عمل مختلط.**25** بحيث يتضمن هذا العمل في الواقع أحكاما أو بنود تعاقدية وأخرى تنظيمية. فالبنود التعاقدية، فهي التي تتعلق خاصة بالجوانب المالية في الامتياز، وكذلك مدته...الخ. أما البنود التنظيمية فهي تلك التي تتعلق بتنظيم وسير المرفق لاسيما ما يتعلق بموضوع المرفق وعلاقة هذا الأخير بالمرتفقين. ويترتب على هذا التمييز أن البنود التعاقدية لا يجوز تعديلها بالإرادة المنفردة لمناح الامتياز، أما البنود التنظيمية يمكن تعديلها بالإرادة المنفردة لمناح الامتياز دون استشارة صاحب الامتياز، لكن يحق لهذا الأخير من جهة أخرى أن يطالب بالتعويض.**26**

د/اختيار صاحب الامتياز وإبرام العقد: في الجزائر لم ينظم القانون طريقة اختيار صاحب الامتياز بل ترك السلطة التقديرية للإدارة المانحة للامتياز، وبذلك لا توجد منافسة كما هو الحال بالنسبة للصفقات العمومية. ولكن بالرجوع إلى التعليمات المذكورة سابقا، هناك تحول يمكن القول أنه رافق التحول في فرنسا، والتوجه نحو اعتماد إجراءات جديدة لمنح الامتياز وذلك عن طريق المزايدات، والتي تضمن منافسة أكبر بين المترشحين على أساس معايير موضوعية تضعها الإدارة مسبقا (معايير مالية ومعايير تقنية تتعلق بالكفاءة)، وهذا ضمانا للتسيير الفعال وتحسين نوعية الخدمة المقدمة من طرف المرفق العام. وهذه الطريقة تضمن الشفافية والمنافسة وذلك من خلال الإشهار، وشفافية التقييم وضمانات المنافسة بين جميع العروض المقدمة، من خلال معايير موضوعية تسمح باختيار الأحسن وإعلان ذلك تكريسا للشفافية.

وبعد اختيار المتعاقد يتم منح الامتياز، وبذلك إبرام العقد، وفي أغلب الأحيان يتطلب مصادقة مسبقة من السلطات المكلفة بذلك. فمثلا منح امتياز الطرق السريعة حسب المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 308-96... يكون منح الامتياز موضوع اتفاقية بين الوزير المكلف بالطرق السريعة الذي يتصرف لحساب الدولة وبين صاحب الامتياز»، وهذا هو عقد الامتياز، ولكن هل هذه الاتفاقية قابلة للتنفيذ؟ وهذا هو الإشكال. حيث تنص المادة 3 من نفس المرسوم « يصادق على اتفاقية منح الامتياز الخاص بالطرق السريعة بمرسوم يتخذ في مجلس الحكومة، بناء على تقرير مشترك بين الوزراء المكلفين على التوالي بالداخلية والمالية والطرق السريعة». وهل يبدأ التنفيذ بعد المصادقة بمرسوم تنفيذي على منح الامتياز ونشره في الجريدة الرسمية، وهذا هو الأرجح.

وباستعراض الملحق رقم 01 من المرسوم، المتضمن اتفاقية نموذجية خاصة بمنح امتياز الطرق السريعة نلاحظ مايلي:

- الاتفاقية لا تحتوي إلا على 6 مواد،
- في مقدمتها اشتراط المصادقة على الاتفاقية بمرسوم (هذا دلالة على عدم قابليتها للتنفيذ دون المصادقة عليها بمرسوم)،
- ذكر أطراف العقد في مقدمة الاتفاقية وهما الشركة (صاحبة الامتياز) والوزير المكلف بالطرق السريعة (وزير الأشغال العمومية)،
- تتضمن التزامات الطرفين دون تفصيل حيث أنها تعطي الإطار العام للالتزاماتهما،
- يتضمن في الأخير إمضاء كل من صاحب الامتياز (المسير) والوزير المكلف بالطرق السريعة من جهة أخرى.

ويعتبر دفتر الشروط جزء لا يتجزأ من عقد الامتياز، فمثلا كما هو الحال في المرسوم المتضمن منح امتيازات الطرق السريعة (الملحق رقم 01 المتضمن دفتر الأعباء النموذجي) يتضمن تفاصيل استغلال المرفق العام والتجهيزات والصيانة، حقوق وواجبات الأطراف... الخ. يتكون من 35 مادة، مما يدل على أهميته. 27

ه/حقوق وواجبات صاحب الامتياز: إن الالتزام الرئيسي هو تأمين سير المرفق، ويجب أن يقوم بهذا الاستغلال بنفسه، ولا يجوز التنازل عنه إلا بإذن من السلطة العمومية مانحة الامتياز. ويقع عليه احترام استمرارية المرفق العمومي والمساواة في المعاملة بين المرتفقين وقابلية المرفق للتكيف، ويجب عليه الامتثال للمراقبة التقنية والمالية التي يقوم بها منح الامتياز، وبالمقابل له الحق في الحصول على المقابل المالي والحق في التوازن المالي.

و/نهاية الامتياز: ينتهي بانتهاء المدة المحددة للعقد أو بفسخه من قبل القاضي بناء على طلب أحد الطرفين أو بسبب تغيير في صاحب الامتياز (بالتنحية لارتكابه خطأ جسيماً)، أو بالتنازل لشخص آخر أو بالشراء مع التعويض... الخ. 28

2 - تطبيقات عقد الامتياز على النقل البري:

إن منح استغلال المرافق العمومية إلى أشخاص خاصة فقط، قد عرفت بعض الحدود. بحيث، بعد الاستقلال خاصة بعد عمليات التأميم، فإن استعمال أسلوب الامتياز، قد تم في بعض الأحيان لإقامة علاقات قانونية بين الدولة من جهة والمؤسسات والمقاوالات العمومية التي أحدثت لتسيير النشاطات أو القطاعات المؤممة من جهة أخرى. نذكر في هذا الإطار على سبيل المثال الامتياز لصالح الشركة الوطنية للسكك الحديدية التي أصبحت فيما بعد تسمى الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية، وفي هذا الإطار نذكر الأمر رقم 130/67 المؤرخ في 22 جويلية 1967 المتضمن تنظيم النقل البري ولا سيما المادة 27 منه، وكذلك الأمر رقم 28/76 المؤرخ في 25 مارس 1976 المتضمن إنشاء الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية ولا سيما المادة 3 منه.

وتجب الإشارة أن إحياء نظام الامتياز من جديد، بدأ في الحقيقة تدريجيا مع بداية الثمانينيات أي بداية الرجوع إلى سياسة ليبرالية، فيما بعد خاصة مع بداية التسعينيات، صدرت نصوص قانونية أخرى ذات طابع تشريعي وتنظيمي تنظم الامتياز، نذكر منها على سبيل المثال: المرسوم التنفيذي رقم 308/96 المؤرخ في 18 سبتمبر 1996 المتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة من خلال مواد من 1 إلى 4 حيث يخضع إنجاز الطرق السريعة وملحقاتها وتسييرها وصيانتها وأشغال تهيئتها أو توسيعها لمنح الامتياز، يمكن منح امتياز الطريق السريع، لكل شخص معنوي خاضع للقانون العام أو القانون الخاص الذي يقدم طلبا بذلك، وفق شروط وتعليمات دفتر الأعباء النموذجي، ويكون منح هذا الامتياز موضوع اتفاقية بين الوزير المكلف بالطرق السريعة بمرسوم يتخذ من مجلس الحكومة، الذي يتصرف لحساب الدولة وبين صاحب الامتياز، وتنتشر

اتفاقية منح الامتياز ودفتر الأعباء المتعلق بها في الجريدة الرسمية. وحسب هذا المرسوم فالامتياز أعطى له البعد الحقيقي، انجاز استثمارات وتسيير مرفق عام، كما هو معروف في فرنسا. يمكن أن يكون صاحب الامتياز شخصا من القانون الخاص أو العام و هو يعكس الفترة التي صدر فيها المرسوم .

بالرجوع لنص المادة 01 من الاتفاقية النموذجية لمنح امتياز الطريق السريع «تخول الدولة بمقتضى هذه الاتفاقية للشركة صاحبة الامتياز، التي تقبل ببناء واستغلال وصيانة الطريق السريع أو مقاطع منه ». فهذه المادة تبين أن هذا الامتياز يقترب أيضا لعقود الـ BOT المعروفة في الدول الانجلوسكسونية (بناء، استغلال، تحويل)، وهذا للحد من العبء المالي الكبير الذي يمكن أن يسببه هذا الطريق السريع بكل نفقاته، خاصة البناء.

ولقد أدلى رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي محمد الصالح منتوري باستجواب (جريدة الخبر، 2002/12/15) حيث يقول «...كان عقد البوت (يعتبر أحدث نموذج لعقد الامتياز والمذكور أعلاه) حلا للتنمية وتطويرا لقطاع النقل، وقد تبين أن مشروع الطريق السريع شرق- غرب الاستراتيجي يمكن أن يظل لسنوات ينتظر دون أن يجد مهتما خاصة في الأماكن المعزولة، والأمر ينطبق على مشروع بناء مطار الجزائر وميترو الجزائر وتحديث الطرق السريعة...الخ.

لذلك أنشأت الدولة الوكالة الوطنية للطرق السريعة لانجاز الطريق السريع شرق- غرب من خلال صفقات عمومية عن طريق مقاطع من خلال: صفقات دراسة، أشغال، رقابة...الخ، تكلف كل صفقة مليارات الدنانير الجزائرية ويبرز هنا ضخامة ما تنفق الجزائر في هذا الإطار، رغم وجود النص الذي يعطي إمكانية منح الامتياز، فلماذا هذا التخوف من السلطات العمومية في تحرير الطريق السريع، حتى ولو كان ذلك لصالح شركات أجنبية في هذا المجال. 29

2- تطبيقات عقد الامتياز على النقل الجوي:

النقل الجوي ذو منفعة عامة، وهو عبارة عن مرفق عام يجب على الدولة ضمانه، وهو كذلك نشاط اقتصادي وتجاري ونظرا لأهمية وإستراتيجية النقل الجوي نظم من خلال « قانون الطيران المدني » القانون رقم 166/64 الذي فتح مجال الاستثمار الداخلي والخارجي، لكن لم تظهر شركات خاصة تستغل النقل الجوي نظرا للمبالغ الضخمة الواجب توظيفها لاستغلال مثل هذا النشاط، لتحركه عمليا (شركة الخطوط الجوية الجزائرية) التي أصبحت في سنة 1972 ملك للدولة، ليس هناك نص صريح يجعلها محتكرة، وفي سنة 1975 صدر الأمر 39/75 القانون الأساسي للمؤسسة الاشتراكية « الشركة الوطنية للنقل والعمل الجويين الخطوط الجوية الجزائرية » والذي ينص على احتكارها لاستغلال كافة الخدمات الجوية.

وكانت تستغل شركة الخطوط الجوية الجزائرية بصفة احتكارية النقل الجوي العمومي الداخلي أما الخدمات الجوية الدولية فكذلك كانت تستغلها شركة الخطوط الجوية إلى جانب شركات دولية في رحلاتها للجزائر (وفقا لاتفاقيات الدولية).

وكحل ومناشيا مع التحولات التي تعرفها الجزائر وضرورة الانفتاح في ظل نظام ليبرالي، جاء القانون رقم 06/98 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني، والذي يضع حد لاحتكار شركة الخطوط الجوية الجزائرية ومؤسسة تسيير المصالح المطارية لنشاط النقل الجوي وتسيير المطارات.

تنص المادة 08 من هذا القانون « تقوم الدولة بانجاز المطارات وتشغيلها، ويمكن أن تكون محل امتياز يمنح أشخاص طبيعية من جنسية جزائرية أو أشخاص اعتبارية خاضعين للقانون الجزائري»، وعدلها القانون

05/2000 المعدل والمتمم للقانون 06/98 من خلال مادته الأولى» تقوم الدولة بإنشاء المحطات الجوية وانجازها وتشغيلها واستغلالها، ويمكن أن يكون انجازها واستغلالها محل امتياز يمنح لأشخاص طبيعيين من جنسية جزائرية أو أشخاص اعتباريين خاضعين للقانون الجزائري».

حسب المادة 43 من القانون 06/98 يحق للأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتباريين انجاز واستغلال محطة جوية أو مطار أو محطة طوافات مفتوحة للملاحة الجوية العمومية عن طريق الامتياز، أي المطارات المفتوحة للنقل الجوي العمومي سواء نقل المسافرين، البضائع والبريد وهذا بعد أن كانت الدولة تتولى ذلك.

وبالفعل في 2002/04/08، تم الإعلان عن مناقصة دولية خاصة بمنح الامتياز لتجديد وتوسيع وتسيير وصيانة مطار الجزائر واستئناف أشغال المطار الجديد «هوارى بومدين»، والذي توقفت به الأشغال منذ 10 سنوات نظرا للمشاكل العديدة التي يعاني منها خاصة نقص تمويل المشروع، لذا قررت الدولة منح امتياز لبناء واستغلال وتسيير هذا المطار لمجموعة من المستثمرين لهم القدرة على إتمام بناء المحطة الجديدة بكل تواجها وتسيير المطار وفقا للمقاييس الدولية. إلا أن فتح الأطراف لم تسفر عن اختيار أي شركة لعدم استيفاء المعايير الواردة في دفتر الشروط. وقررت الحكومة إنهاء المشروع بالجوء إلى الخبرة الأجنبية الكفوة وتكفل الدولة بذلك.

وفي جانفي 2003 بدأت شركة صينية CSEEC بأشغال انجاز المحطة الجديدة للمطار وموقف الطائرات بعد أن أبرمت عقدا بالتراضي مع وزارة النقل لانجاز المشروع بتمويل من الخزينة العمومية وتعهدت بإتمام المشروع في مدة لا تتجاوز 24 شهرا.

وقد فتح مجال الخدمات الجوية للاستثمار الخاص، خاصة بصور المرسوم التنفيذي 43/2000 الذي يحدد شروط استغلال الخدمات الجوية وكيفياته، خاصة وأن عدة شركات بدأت في استغلال الخدمات الجوية وهي: خليفة للطيران، أنتينيا للطيران، إيكوير الدولية، طاسيلي للطيران، اكسبريس إير للطيران... الخ.

وتنص المادة 10 من القانون 06/98 المذكور سابقا «يمكن أن يكون استغلال خدمة النقل الجوي العمومي أيضا محل امتياز يمنح لفائدة الأشخاص الطبيعيين من ذوي الجنسية الجزائرية والأشخاص الاعتباريين الخاضعين للقانون الجزائري».

ولقد عرفت سنة 2001 ارتفاعا ملحوظا لنقل المسافرين حيث وصلت النسبة إلى 64,40%، بالنسبة للخطوط الداخلية 32,2%، وبالنسبة للخطوط الدولية 15,6%، ففي سنة 2001 تم نقل 3.122.487 مسافر مقابل 2.737.137 سنة 2000، والسبب بلا شك منح الامتيازات للشركات الخاصة وسنة 2002 عرف زيادة قدرها 30.13.30%

ونشير في الأخير، أن الامتياز يعد أفضل تقنية مقارنة بطرق التسيير الأخرى، طريقة التسيير المباشر من قبل الدولة» مثل مرفق العدالة والحالة المدنية... الخ»، وطريقة المؤسسة العمومية الاقتصادية» ملكية رأس المال للدولة والتسيير للخواص». كما عبر أحد الكتاب عن ذلك من خلال أن السلطات العمومية استخدمت المؤسسات الاقتصادية المملوكة للدولة كجسر تعبر من خلاله إلى اقتصاد السوق حيث شرعت في البداية إلى نقد أسلوب التسيير الاشتراكي للمؤسسات معتبرة إياه المتسبب الرئيسي في الأزمة الاقتصادية وانتهى هذا النقد إلى تجريم الاشتراكية وتبني الرأسمالية 31

وعليه، فمن بين التقنيات التي نادى بها الاقتصاديون في أبحاثهم لهدف التغلب على تدهور أداء القطاع العام، الفصل بين ملكية المشروعات والتي تبقى ملكيتها للدولة و تسييرها الذي يحول إلى القطاع الخاص

المختص في المجال، ولا يوجد فرق بين الملكية العامة والملكية الخاصة، فالهدف هو ضمان الفعالية لإدارة المشروعات العامة وفق أساليب القانون الخاص دون خلطها بالاعتبارات السياسية والاجتماعية.³²

الخاتمة:

ونخلص في الأخير، أنه لم تعد أعباء التنمية الاقتصادية- خاصة في إطار إدارة قطاع النقل في الجزائر- مقصورة على الدولة بمختلف أجهزتها فحسب، بل صار للقطاع الخاص دور هام في تحمل الالتزامات الاقتصادية، ولم تقتصر مشاركته في امتياز المشاريع الاقتصادية على الدول الصناعية فقط، بل امتد ليشمل باقي الدول مع اختلاف درجة تطورها ومنها الجزائر.

ورغم أن قطاع النقل في الجزائر قد حضي باهتمام أعلى المسؤولين في البلاد، ولكن بالنظر للواقع الجزائري في هذا الإطار نجد تخوف من منح الامتيازات للخواص في ظل الذهنية الجزائرية حول المنفعة العامة والخدمة العمومية وبالتالي لازال هذا القطاع بعيدا عن المقاييس العالمية وهذا حسب أحدث التقارير والدراسات، رغم أن الامتياز يبقى هو الوسيلة الأمثل لتحقيق المردودية في ظل عجز الدولة الجزائرية عن تسيير كل المرافق

- ومنها مرفق النقل- ماديا وبشريا وتسييرا. فما مصير هذا القطاع في الجزائر مستقبلا في ظل التدخل المتزايد للدولة؟

الهوامش:

- 1- عرفت المادة 36 من القانون التجاري الجزائري عقد النقل بأنه « اتفاق يلتزم بمقتضاه متعهد النقل مقابل ثمن بأن يتولى بنفسه نقل شخص أو شيء إلى مكان معين ». فيقصد بالنقل العقد المتبادل الذي يكون الغرض الأساسي منه تأمين انتقال شخص أو شيء من موضع إلى آخر. وأفرد القانون التجاري الجزائري لعقد نقل الأشخاص المواد من 62 إلى 68 تتضمن التزام الناقل بضمان سلامة المسافرين، وبنقل الأمتعة. ويتم العقد بمجرد قبول الراكب من الدخول في عربة النقل بشرط أن يتم في الشكل المحدد في شروط الناقل، فإذا كان الدخول في عربة النقل حرا غير مشروط بالحصول سلفا على تذكرة النقل كما هو الحال في النقل بطريق التزام أو الأوتوبيس، فإن العقد ينعقد بمجرد دخول الراكب إلى العربة. وأما إذا كان الحصول على التذكرة شرطا للدخول في عربة النقل كما هو الحال في النقل بالسكك الحديدية، فلا ينعقد العقد إلا باستيفاء الراكب لهذا الشرط.
- 2- عمورة عمار، العقود والمحل التجاري في القانون الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، بدون ذكر سنة النشر، ص 93.
- 3- عجة الجيلالي، الكامل في القانون الجزائري للاستثمار، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2006، ص 664.
- 4- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر 2010، ص 213 ومايليها.
- 5- تنص المادة 37 من تعديل دستور الجزائر لسنة 1996 على أن: « حرية التجارة والصناعة مضمونة وقرّرت في إطار القانون... ». هذه العبارة الأخيرة هي استثناء من قاعدة الحرية (أي القيود الواردة): قيود تهم الأشخاص « مثل الموظفين، القضاة... » وقيود تهم الأنشطة « مثل الأنشطة الممنوعة على الأفراد وهي حكر للدولة ».
- 6- فرحة زراوي صالح، الكامل في القانون التجاري الجزائري، نشر وتوزيع ابن خلدون، الجزائر 2002، ص 245 ومايليها. وانظر: الجريدة الرسمية بتاريخ 2001/08/08، العدد 44، ص 4.
- 7- الاتفاقيات الدولية: « معاهدة بروكسل » لعام 1924 المتعلقة بسند الشحن البحري والمعدلة بمقتضى بروتوكول لاهي لعام 1968، ومعاهدة بروكسل المتعلقة بنقل الركاب بحرا في عام 1971، ومعاهدة بروكسل الخاصة بنقل أمتعة الركاب بحرا في عام 1926. وكذلك معاهدة فارسوفي المتعلقة بالنقل الجوي الدولي والمبرمة عام 1929 والمعدلة ببروتوكول لاهي في عام 1955. أما بالنسبة للنقل بالسكك الحديدية فيخضع « لمعاهدة برن » المبرمة عام 1890. أما بالنسبة للمشروع الجزائري فقد نص في المادة 3 من القانون التجاري على أن النقل البحري والجوي يعد عملا تجاريا بحسب شكله. كما نص على أن مقاوله استغلال

- النقل أو الانتقال تعد عملا تجاريا بحسب موضوعه، وقياسا على ذلك يعتبر النقل البري بجميع أنواعه هو أيضا عملا تجاريا، وهذا ما نلاحظه في الفصل الرابع من الكتاب الأول والذي يتحدث فيه المشرع على عقد النقل البري وفي عقد العمولة للنقل.
- 8- عجة الجيلالي، نفس المرجع، ص 668.
- 9- أنظمت الجزائر للاتفاقيات الدولية في هذا المجال، ونجد الأمر رقم 35/72 المؤرخ في 27 يوليو 1972 المتضمن المصادقة على الاتفاقية الدولية المتعلقة بنقل البضائع بواسطة سكك الحديد (C.I.M) والموقع عليها بمدينة برن بتاريخ 7 فبراير 1970، الجريدة الرسمية 20 أكتوبر 1972، العدد 84، وكذا الأمر رقم 36/72 المؤرخ في 27 يوليو 1972 المتضمن المصادقة على الاتفاقية الدولية المتعلقة بنقل المسافرين بواسطة سكك الحديد (C.I.V) والموقع عليها بمدينة برن بتاريخ 7 فبراير 1970، الجريدة الرسمية 20 أكتوبر 1972، العدد 84.
- 10- المواد 21/22 و 23 و 42 من القانون رقم 2001-13 المؤرخ في 07/08/2001 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه (الجريدة الرسمية بتاريخ 08/08/2001، العدد 44، ص 4).
- 11- المادة 7 من القانون رقم 2000-13 السالف الذكر، إذ جاء هذا النص عام فلا يشترط أن يكون هذا الشخص تابعا للقطاع العام والمادة 38 من نفس القانون، والمقصود بالمواد الخطرة «المواد التي تتعرض للخطر أو تسبب أضرار مادية تؤدي للصحة».
- 12- أنظر المادة 2 من ملحق القرار المؤرخ في 1997/04/26 المتضمن الموافقة على النظام النموذجي لاستغلال خدمات نقل المسافرين العمومي البري، الجريدة الرسمية 1997/09/10، العدد 60، ص 25، وانظر كذلك: المادتين 6 و 9 من القرار المؤرخ في 9 أوت 1997 الذي يحدد شروط إعداد مخططات النقل البري للمسافرين وكيفية، الجريدة الرسمية 1997/11/12، العدد 75، ص 43.
- 13- عمورة عمار، نفس المرجع، ص 94 و 95.
- 14- عجة الجيلالي، نفس المرجع، ص 665 وما يليها.
- 15- عمورة عمار، نفس المرجع، ص 94.
- 16- عجة الجيلالي، نفس المرجع، ص 664 و 665.
- 17- عمورة عمار، نفس المرجع، ص 94.
- 18- ضريفي نادية، نفس المرجع، ص 168.
- 19- المرسوم التنفيذي رقم 308/96 المؤرخ في 18 سبتمبر 1996 المتعلق بمنح امتيازات الطرق السريعة (الجريدة الرسمية رقم 55، ص 8) بحيث تنص المادة 2 منه: «يمكن منح امتياز الطريق السريع، لكل شخص معنوي خاضع للقانون العام أو القانون الخاص الذي يقدم طلبا بذلك، وفق شروط وتعليمات دفت الأعباء النموذجي الملحق بهذا المرسوم، ويكون منح هذا الامتياز موضوع اتفاقية بين الوزير المكلف بالطرق السريعة الذي يتصرف لحساب الدولة وبين صاحب الامتياز».
- 20- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف 2010، ص 220 و 221 و 282.
- 21- Benoit, Le droit administratif, Français, Dalloz, Paris 1968, P. P- F
- 22- مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة (الامتياز- الشركات المختلطة- BOT- تفويض المرفق العام)، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان 2009، الطبعة الأولى، ص 78.
- 23- المرجع نفسه، ص 80 و 81.
- 24- المرجع نفسه، ص 87.
- 25- ناصر لباد، نفس المرجع، ص 224. نقلا عن: (محمد محمد عبد اللطيف، التطورات المعاصرة للمرافق العامة الاقتصادية، الطبعة الأولى، جامعة الكويت، 1999، ص 165).
- 26- المرجع نفسه، ص 224 و 225) نقلا عن:
- 27- ضريفي نادية، نفس المرجع، ص 186 وما يليها.
- 28- ناصر لباد، نفس المرجع، ص 225.
- 29- ضريفي نادية، نفس المرجع، ص 166 و 167. وانظر كذلك: ناصر لباد، نفس المرجع، ص 222 و 223 و 220.

- 30- المرجع نفسه, ص 224 ومايليها(نقلا عن: بوكموش سرور, النظام القانوني للاستثمار في مجال الطيران, مذكرة ماجستير, جامعة الجزائر, كلية الحقوق, بن عكنون, 2002/2001, ص141).
- 31- عجة الجبلاي, قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية من اشتراكية التسيير إلى الخصوصية, دار الخلدونية للنشر والتوزيع, الجزائر 2006, ص 06.
- 32- كمال أيت منصور, عقد التسيير, دار بلقيس للنشر والتوزيع, الجزائر 2012, ص 02.