

الرقابة الإدارية وأثرها على استقلالية المؤسسات الجامعية Administrative control and its impact on the independence of university institutions

ط.د أحمد كروش

جامعة الجيلالي بونعامة بخميس مليانة
kerrouche.ahmed@yahoo.fr

د.رشيد بوبكر *

جامعة الجيلالي بونعامة بخميس مليانة
boubekur86droit@gmail.com

تاريخ إرسال المقال: 2022-07-15 تاريخ قبول المقال: 2022-11-06 تاريخ نشر المقال: 2023-01-31

الملخص: إن قضية استقلالية مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي تطرح بحدة ضمن الرهانات والتحديات الحالية والمستقبلية التي تسعى إلى تحقيقها مختلف الدول، والتي تساهم في الحفاظ على مكانة الجامعة واستمراريتها، وهي تقوم على أساس أن الجامعة تضم صفوة علماء ومفكري المجتمع وهم وحدهم من لهم الحق في تقرير الأمور في مجال عملهم، ومن ثم فالاستقلالية تعني تولى الأسرة الجامعية إدارة شؤونها الأكاديمية والإدارية والمالية، دون أي قيود أو وصاية خارجية عليها كمؤسسة، أو على المنتميين إليها (أساتذة وإداريين وطلاب)، في إطار احترام المنظومة القانونية للدولة.
الكلمات المفتاحية: الرقابة الإدارية، المؤسسات الجامعية، الرقابة الوصائية، استقلالية الجامعة، الجامعة، النظام الإداري.

Abstract: The issue of the independence of institutions of higher education and scientific research is raised sharply among the current and future challenges and stakes that various countries seek to achieve, which contribute to maintaining the university's position and its continuity, and it is based on the fact that the university includes the elite of scholars and thinkers of society, and they are the only ones who have the right to decide matters in the field of their work, and therefore independence means the university family taking over the management of its academic, administrative and financial affairs, without any restrictions or external guardianship over it as an institution, or on its affiliates, in the context of respecting the legal system of the state.

Key words: Administrative control, university institutions, guardianship control, university independence, university, administrative system

1- المقدمة:

لقد عرفت الجزائر في العشريتين الأخيرتين تحولات كبيرة وذلك على ضوء الإصلاحات الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والسياسية، وهو الأمر الذي دفع بالدولة إلى إعادة التفكير في مكانة الجامعة الجزائرية من خلال الدور الذي يجب أن تلعبه قصد تكيفها مع الوضع الجديد، ولا يتم ذلك إلا من خلال منح الجامعة نوع من المرونة قصد خروجها تدريجيا من القوانين الصارمة خاصة ما تعلق منها بالجانب الإداري، حتى تتمكن من الوصول أقصى درجات الفعالية والمردودية واستقلالية حقيقية في اتخاذ القرار وتفتحها على محيطها وشركائها الاقتصاديين والاجتماعيين.

والاستقلال الإداري يعني تهيئة المناخ الصالح للعمل الأكاديمي بإتباع الأساليب الإدارية الحديثة، ويتحقق هذا البعد من خلال حرية الجامعة في اختيار نمط التنظيم وهيكلة المناسب الذي يتفق وأهدافها، مع صدور لوائح منظمة للنواحي الإدارية والمالية من مجلس إدارة كل جامعة حسب خصوصية كل منها.

ويقصد بالتنظيم الإداري للمؤسسات الجامعية تلك المنظومة الشاملة التي تتضمن الجانب الإداري في العملية التعليمية بهذه المؤسسات، وتضم السلطات الإدارية المتاحة لأصحاب المناصب وكل من يقوم بعمل إداري يخص الأستاذ أو الموظف أو الطالب.

ويكتسي موضوع الاستقلالية الإدارية للمؤسسات الجامعية أهمية بالغة، حيث تسعى من خلاله الدولة إلى تحرير الجامعة من بعض القيود التي ترتبط بمفهوم المؤسسة العامة، نظرا لخصوصيتها وطبيعة المهمة التي تتولاها، إذ كانت الجامعة ولازالت تحتل مكانة مرموقة في المجتمع، وتحفظ بسماتها البارزة ومكانتها في كل الدول .

لمواكبة المؤسسات الجامعية للتغيرات الاقتصادية والثقافية وحتى السياسية، لا بد من تكيفها مع الظروف المستجدة، إضافة إلى ضرورة تمتعها باستقلالية إدارية تمكنها تأدية الرسالة والمهام التي أنشأت من أجلها، فإلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في تكريس استقلالية إدارية للمؤسسات الجامعية وما مدى تأثير الوصاية الإدارية على استقلاليتها؟

ولدراسة موضوع الدراسة هذا اعتمدنا بالأساس على المنهج الوصفي والتحليلي في محاولة منا تسليط الضوء بالدراسة والتحليل مختلف الجوانب القانونية والتنظيمية التي تخص المؤسسة الجامعية.

2- الاستقلالية الإدارية للمؤسسات الجامعية

1.2- الطبيعة القانونية للمؤسسة الجامعية وأثرها على استقلاليتها:

1.1.2- التكييف القانوني للمؤسسات الجامعية:

توجد المؤسسة العامة وتم تبنيها بكثرة في الميدان الإداري لاسيما الصحة والثقافة، البحث والتعليم، ولعل هذا راجع لعجز الدولة وعدم قدرتها السيطرة على جميع المرافق العامة بموجب التسيير الكلاسيكي الذي كان يعتمد تسيير المرافق العامة من طرف الدولة أو الجماعات المحلية، الأمر الذي فرض بشدة قبول وجود مؤسسات عمومية تقوم على مبدأ التخصص، وتضمن نوعا من الاستقلالية والفعالية.¹ وهو الأسلوب الذي تم تبنيه في إدارة وتسيير المؤسسات الجامعية في الجزائر سواء خلال المرحلة الانتقالية والتي تلت الاستقلال مباشرة والتي عرفت تمديد العمل بالقوانين الفرنسية والتي كانت تعتمد على أسلوب المؤسسة العامة في إدارة وتسيير الجامعة، وأمن خلال مؤسسات الجزائر المستقلة بقوانينها وتشريعاتها. فكان أسلوب المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري الأسلوب السائد في تسيير وإدارة مرفق الجامعة سواء من خلال النصوص المنشئة والمنظمة للمؤسسات الجامعية استنادا للتشريعات الفرنسية الممدد بها العمل أو استنادا للمرسوم 54/83، والمتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة والذي شكل الإطار القانوني الأول للنظام المؤسساتي الجامعي في ظل الجزائر المستقلة²، غير أن المشرع الجزائري تدارك الوضع في القانون التوجيهي 05-99 واعتبر الجامعة مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني.³

غير أن ما يمكن إبدائه بشأن هذا التصنيف هو ما المقصود بهذا النوع أو التصنيف، هل هذا التصنيف نوع من المؤسسات العمومية ذات طابع إداري أو نوع من المؤسسات العمومية ذات طابع صناعي وتجاري، أو هي مزيج بين النوعين.

حيث نعتقد أن المشرع أراد إيجاد صنف من المؤسسات العمومية يجمع بين مميزات وأهداف نوعي المؤسسات العمومية المذكورة، فيهدف المشرع إلى تحقيق المصلحة العمومية والتي هي الهدف الأول والأساسي للمؤسسات العمومية الإدارية،

¹ - مجد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، (ترجمة رحال بن عمر ورحال مولاي إدريس)، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكون، الجزائر، ص 07 و08.

² - المرسوم 83 / 544، المؤرخ في 24/09/1983، والمتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة، ج ر رقم 40، المؤرخة في 27/09/1983.

³ - القانون 05-99 المؤرخ في 04-04-1999 والمتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، (ج ر رقم 24، المؤرخة في 07-04-1999).

والنشاط التجاري الذي تسعى إليه بالدرجة الأولى المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، فالمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني إضافة إلى وظيفتها الأساسية المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة، فقد سمح لها المشرع من خلال القانون التوجيهي 99-05 أن تحوز على موارد في شكل هبات ووصايا وأموال مخصصة وإعانات مختلفة وأموال عمومية وخاصة، ومشاركة المستعملين في تمويل التكوين المتواصل وكذا مداخيل منتوج الأسهم من خلال إنشاء مؤسسة أو مؤسسات فرعية⁴، كما يمكن للمؤسسة الجامعية في إطار مهامها، تأدية خدمات وخبرات بمقابل عن طريق عقود واتفاقيات استغلال براءات الاختراع والمتاجرة بمنتجات نشاطها المختلفة⁵، وهذا ما يدخل في صميم المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

بالتالي فقد حاول المشرع الجزائري التوفيق أو المزج بين نوعي المؤسسات العمومية المذكورة آنفا من خلال نموذج وهو المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، مما يتيح استقلالية أكبر للمؤسسات الجامعية ويحررها من الناحية العملية والأكاديمية والبيداغوجية ويجعلها تقدم خدمة عامة تحقيقا للمصلحة العامة، وفي نفس الوقت القيام بنشاط تجاري، وبالتالي تجاوب المشرع مع الطبيعة الخاصة للمؤسسات الجامعية والتي تختلف تماما عن باقي المؤسسات الإدارية.

لكن ما يمكن إبدائه حول هذا التكييف الذي أعطاه المشرع الجزائري للمؤسسة الجامعية من خلال القانون التوجيهي للتعليم العالي 99/05 واعتبارها مؤسسة ذات طابع علمي وثقافي ومهني، هل حقيقة أوجد المشرع الجزائري صنف جديد من المؤسسات؟ ألم يكن من الممكن للجامعة والتي كانت عبارة عن مؤسسة ذات طابع إداري الإلمام بوظائفها الأساسية العلمية والثقافية والمهنية، ألم يكن بإمكان الجامعة وهي ذات طابع إداري أن تحوز على موارد في شكل هبات ووصايا وأموال مخصصة وإعانات مختلفة وأموال عمومية وخاصة، ومشاركة المستعملين في تمويل التكوين المتواصل وكذا مداخيل منتوج الأسهم من خلال إنشاء مؤسسة أو مؤسسات فرعية، ألم يكن بالإمكان تحرير المؤسسة الجامعية من الرقابة القبلية على النفقات إلا إذا كانت مؤسسة ذات طابع علمي وثقافي ومهني، كل هذا يؤدي بنا إلى القول بما وصل إليه الأستاذ بوسماح بقوله " أن المؤسسة الجامعية وباعتبارها مؤسسة ذات طابع علمي وثقافي ومهني ما هي إلا مؤسسة إدارية مقنعة " ⁶(05).

⁴ - المادة 35 من القانون 99-05، والمتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي.

⁵ - المادة 36 من القانون 99-05، والمتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي.

⁶ - M. Boussoumah, L'établissement public, O.P.O, Alger, 2012, p73

2.1.2- الآثار المترتبة على اعتبار الجامعة مؤسسة ذات طابع علمي وثقافي ومهني: 1.2.1.2- تكريس فكرة مرفق عام :

من النظريات والأفكار البارزة بشكل كبير والمتعرضة لموضوع التعليم العالي في القانون التوجيهي هي نظرية المرفق العام وأساليب تسييره التي كيف على أساسها المشرع المهام التي تقوم بتقديمها المؤسسة الجامعية، على أنها نشاط ذو منفعة عامة وبالتالي هذه المؤسسة هي مرفق عام، تطبق عليه مبادئ المرافق العامة المختلفة، حيث نص القانون التوجيهي 99-05 في مادته الأولى على أنه: (يهدف هذا القانون التوجيهي إلى تحديد الأحكام الأساسية المطبقة على المرفق العام للتعليم العالي).

2.2.1.2- مدى اختصاص القضاء الإداري:

استنادا لما حملته النصوص التشريعية والتنظيمية الصادرة ابتداء من سنة 1999 صارت الجامعات تحمل تصنيفا تحت عنوان مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني، ولا يصح بعد تحديد القانون والتنظيم لها اعتبارها منذ هذا التاريخ مؤسسة عمومية ذات طابع إداري علما أن القانون 05/99 المذكور أجاز إنشاء مؤسسات ذات طابع إداري وهذا ما جاء في نص المادة 40 مكرر: (يمكن إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع إداري تضمن المهام المنصوص عليها في المادة 05 من هذا القانون...)

تأسيسا على ما ذكر، وبالعودة للمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجدها أشارت وبصريح النص كما رأينا للمؤسسات ذات الطابع الإداري واستبعدت المؤسسات الجديدة، كالمؤسسات ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني فلم ترد في منطوق المادة 800 ولا أثر لها في السياق اللفظي.

حتى وإن كان هذا النوع من المؤسسات الجديدة قريبة من المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، بحكم أنها لا تبتغي ربحا بالدرجة الأولى من خلال نشاطها، وأن قراراتها إدارية، والعاملين فيها يخضعون للقانون الأساسي للوظيفة العامة، وتخضع لقواعد المحاسبة العمومية، غير أننا ننبه أن قواعد الاختصاص النوعي ذات العلاقة بالنظام العام ويفترض أن تسن بنص واضح كما بينا، ولا ينبغي أن تكون مبهمة أو بها فراغ بما يفسح مجالا للاجتهاد وهي غير قابلة للقياس والربط.

من المؤكد أن الاجتهاد الذي يدعو إلى الربط بين المؤسسات الإدارية والمؤسسات ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وتفسير المادة 800 تفسيراً واسعاً سينجم عنه تحميل النص أكثر مما يحتمل والأخطر من هذا أننا أمام نص إجرائي ولسنا أمام نص موضوعي.

لذا كان على المشرع إدراج هذا الصنف المؤسسات في مضمون المادة 800 المذكورة بما يتماشى والتشريعات الخاصة، وبما يحدث نوعاً من الملاءمة بين النص الإجرائي والنصوص المحدثة لهذا النوع من المؤسسات.

3.2.1.2- تحرير المؤسسة الجامعية:

في خضم التحولات التي عرفتتها المؤسسة الجامعية والتي فرضتها عوامل خارجية على غرار العولمة واقتصاد السوق، وما يملئانه من رهانات تتمثل في فعالية ومردودية النشاط الإداري ولاسيما المرفق العام، وعوامل داخلية منها التحول من النظام الاشتراكي إلى نظام أكثر انفتاحا ألا وهو نظام اقتصاد السوق وضرورة ضمان خدمة عمومية جيدة، الأمر الذي دفع المشرع الجزائري إلى تبني فئة جديدة عن النظام الجزائري، وهي في الحقيقة مستوحاة من النظام القانوني الفرنسي ألا وهي فئة المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، في محاولة منه لإعطاء نوع من المرونة للجامعة وتحقيق أعلى مستويات المردودية في أداء الخدمة العمومية.

2.2- الاستقلالية العضوية للمؤسسات الجامعية:

من خلال الباب الرابع من القانون التوجيهي للتعليم العالي 05/99 تتمتع المؤسسات الجامعية بالاستقلالية المالية والشخصية المعنوية وتكيف على أنها مؤسسات عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني، يديرها مجلس إدارة ومزودة بهيئات استشارية مكلفة بتقييم النشاطات العلمية والبيداغوجية، ولها وسائل مالية تضعها الدولة تحت تصرفها في شكل اعتمادات تسيير وتجهيز، كما يمكنها أن تحصل على موارد أخرى في شكل هبات ووصايا، وأموال مخصصة وإعانات مختلفة وأموال عمومية وخاصة، ومشاركة المستعملين في تمويل التكوين المتواصل، والجديد في الموارد المتوفرة لدى المؤسسة الجامعية مداخيل منتج الأسهم، إذ لذات المؤسسات إمكانية إنشاء مؤسسات فرعية تابعة لها تقوم بتأدية خدمات ونشاطات تبادر بها المؤسسة الإدارية، بالإضافة إلى مداخيل الخبرات والاتفاقيات لاستغلال المتاجرة بالمنتج واستغلال براءات الاختراع.⁷

هذه الشروط المالية والقانونية والإدارية إن اجتمعت تجعل من المؤسسة الجامعية تتمتع باستقلالية إدارية أين تضيق إلى أبعد الحدود الممكنة الوصاية الإدارية الممارسة عليها من قبل وزير التعليم العالي والبحث العلمي.

كما تملك المؤسسات الجامعية نوعا من الاستقلالية الإدارية والتسييرية فهي مستقلة إداريا أي عضويا فهي غير تابعة لشخص معنوي آخر، كما يقول الأستاذ J.P.Theron إن المؤسسة لها استقلالية إدارية ومالية تسمح لها بالتسيير الأمثل لنشاطاتها، ولكن هذه الاستقلالية نظرية فقط، أما الاستقلالية التسييرية فهي تعني أنها

⁷ - أمجد بن علي، إدارة التعليم العالي في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص 210.

مستقلة في اتخاذ قراراتها (مجلس المداولة)، فهي مستقلة من حيث أن لها جهازا تنفيذيا ينفذ المداولات ويسهر على السير الحسن للمرفق العام.

غير أن هذه الاستقلالية غير مطلقة بل تبقى مقيدة بمبدأين أساسيين هما:

- مبدأ التخصص في إطار المرفق أو النشاط الذي أنشأت من أجله ولإدارته وتسييره إذ لا يصلح لها أن تخرج عن نطاق الغرض الذي أنشأت من أجله وحدود النشاط المخصص لها، بل عليها أن تعمل في حدود القانون المنشئ لها.

- مبدأ خضوع المؤسسة لفكرة الرقابة أي جواز ممارسة السلطة المركزية أنواعا مختلفة من الرقابة والإشراف عليها، في حدود القوانين المقررة لذلك، وهذا ما يقيد المؤسسة بالدولة برابطة التبعية بل ويجعلها جزء لا يتجزأ من أجهزتها مهما كانت درجة الاستقلال الممنوح لها.⁸

3- الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية المؤسسة الجامعية

إن تمتع المؤسسات الجامعية بالاستقلالية الإدارية ليس معناه انفصالها بحيث لا تخضع لأية رقابة من الإدارة المركزية، في هذه الحالة يفقد الجهاز الإداري في الدولة وحدته وتصبح الهيئات الإقليمية أو المصلحية عبارة عن دول داخل الدولة.

فحتى لا يتجاوز الشخص اللامركزي اختصاصاته المحددة قانونا، ظهر نوع من الرقابة عليه تمارسها الجهة التي يتبعها بمقتضى قانون إنشائه، وهو ما أوصف عليه تسمية الرقابة الوصائية أو الوصاية الإدارية، وهي تمارس بالقدر الذي يحدده لها القانون على خلاف السلطة الرئاسية.⁹

فهذه الرقابة تعتبر من مقتضيات تدخل الدولة لتوجيه وتنظيم وإدارة هذه المؤسسات وذلك بهدف تحقيق التوازن بين اعتبارين هما: ضرورة إيجاد رقابة جدية وفعالة ووجوب المحافظة على استقلالية المؤسسات العامة الذي يفرضه طبيعة نشاطها.

⁸ - الطاهر بومسعد، نظرية المؤسسة العامة في الجزائر، مذكرة دبلوم دراسات عليا، معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1976، ص 65.

⁹ - الطاهر بومسعد، المرجع السابق، ص 66.

1.3- أهداف الوصاية الإدارية على الجامعة وحدودها:

1.1.3- أهداف الوصاية الإدارية:

تتمثل أهداف ومبررات خضوع المؤسسات الجامعية للرقابة الإدارية الوصائية في هدفين رئيسيين يتمثلان في احترام القانون وتحقيق المصلحة العامة.

- الهدف الأول: هو احترام القانون أي التزام المؤسسات الجامعية باحترام مبدأ الشرعية بالنسبة لجميع أعمالها، أي لا يجوز أن تبشر أي عمل إلا إذا كان مطابقا للقانون، كما يجب عليها احترام قاعدة تخصيص الأهداف، فلا يجوز لها أن تبشر عملا إلا في حدود الغرض الذي أنشأت من أجله.

- الهدف الثاني: هو هدف تحقيق المصلحة العامة بمعناها الواسع أي تحقيق مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية ومصلحة المواطنين.

فمصلحة الدولة تكمن في تحقيق مصالحها السياسية والإدارية والمالية حتى لا تقوم المؤسسة العامة بتفضيل المصالح المحلية على المصالح العامة، وكذلك لكي لا يحبس المال عن التداول لأن سوء إدارة المؤسسات العامة المرفقية يؤثر على مالية الدولة.

أما بالنسبة لتحقيق مصلحة الأشخاص اللامركزية، فتتمثل في الإعانات المالية التي تتحصل عليها هذه الأخيرة من طرف الدولة وكذلك ما تحصل عليها من هبات لتحقيق أهدافها.

وأخيرا فيما يخص مصلحة المواطنين، فالدولة هي المسؤولة عن حماية كافة مواطنيها من كل تعسف أو قصور، أو انحراف، قد يصدر من جانب المؤسسة اللامركزية، وذلك لتحقيق مبادئ المساواة والإنصاف والحيادة.¹⁰

3.1.3- حدود الوصاية الإدارية على الجامعة:

إن رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية ليست مطلقة بل هي مقيدة بقيود مستمدة من مبدأ استقلال الهيئات اللامركزية بحيث لا يمكن للسلطة المركزية أن تتجاوز حدود رقابتها، وعلى ذلك:

1- لا يجوز للسلطة الوصية (وزارة التعليم العالي) أن تعدل قرارات المؤسسة الجامعية إذ أن رقابة السلطة الوصية تتوقف عند حدود الإذن إما الموافقة أو عدم الموافقة على العمل برمته، هذا عكس الرقابة الرئاسية فللرئيس التسلسلي حق تعديل وإلغاء قرارات

¹⁰- سامية زقوان، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 18 و19.

المروّوس لأن هدفها تقدير شرعية وملاءمة أعمال المرؤوس، بينما هدف الوصاية هو مراقبة شرعية الأعمال الخاضعة لرقابة سلطة الوصاية.¹¹

-لا يجوز للسلطة الوصية أخذ المبادرة في اتخاذ قرار من اختصاص المؤسسة الجامعية ذلك أن للهيئات اللامركزية دون سواها حق المبادرة بمباشرة اختصاصاتها بنفسها ثم يأتي بعد ذلك دور الرقابة الإدارية.

3- يحق للمؤسسات الجامعية الرجوع عن الأعمال المصادق عليها من قبل السلطة الوصية إذا رأت أن المصلحة العامة تقتضي ذلك.

4- تصديق السلطة الوصية لا يعفي المؤسسة الجامعية من المساءلة والمسؤولية إذ تظل وحدها المسؤولة عن هذه الأعمال.¹²

2.3- مدى تأثير الوصاية الإدارية على استقلالية المؤسسات الجامعية:

رغم تسليمتنا بضرورة وجود الوصاية الإدارية إلا أن ذلك لا ينفي تأثيرها المباشر وغير المباشر على الاستقلالية العضوية والوظيفية للمؤسسات الجامعية.

1.2.3- من حيث الاستقلالية العضوية:

سواء كانت من حيث الإنشاء أو من حيث الهياكل، حيث يتم إنشاء هذه المؤسسات عن طريق القانون أو التنظيم، فهناك توحيد في طرق الإنشاء وبذلك غياب خصوصية ويعتبر إنشائها تبعية في حد ذاتها إلى جهة الإنشاء، أما من ناحية الهياكل فاللامركزية التقنية تقتضي انتخاب أعضاء مجلس المداولة، لأن فكرة اللامركزية مرتبطة بتفويض الصلاحيات والاختصاصات لهيئة منتخبة، لكن في الواقع نجد في أغلب الأحيان هذه الهياكل إن لم تكن كلها فإن أغلبها معين من قبل الوصاية.

2.2.3- من حيث الاستقلالية الوظيفية:

تتأثر الاستقلالية الوظيفية من خلال الأساليب المتبعة في العمل وعلى الخصوص أسلوب المصادقة، فالتصديق هو الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معيناً صادراً عن جهة إدارية لا مركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أي قابل للتنفيذ، على أساس عدم مخالفته أي قاعدة قانونية أو المساس بالمصالح

¹¹ - مروة هيام، القانون الإداري الخاص، المرافق العامة وطرق إدارتها، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2003، ص94.

¹² - محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص29.

العامة، ويخضع المشرع عامة بعض قرارات الهيئة اللامركزية لوصاية التصديق بسبب أهمية هذه القرارات سواء من الناحية المالية كالميزانية والقروض أو العقارية كنقل الملكية، ولا تكون وصاية التصديق إلا بشأن التصرفات والأعمال التي حددها القانون على سبيل الحصر وتعتبر وصاية التصديق لاحقة نظرا لحصولها بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية.

ونجد هذا الأسلوب بالنسبة لمداوات مجلس الإدارة، لأن مداوات هذا الأخير متوقفة على عدم معارضة السلطة الوصية وهذا ما يعتبر قانون المصادقة على هذه المداوات حتى وإن لم ينص المشرع صراحة على ذلك، إلا أن ذلك يظهر من خلال العديد من المواد مثلما هو منصوص عليه في المادة 19 من المرسوم التنفيذي 279/03 بحث لا تكون المداوات المتعلقة باقتناء المباني وبيعها وإيجارها وبقبول الهبات والوصايا نافذة إلا بعد موافقة الوزير الوصي، ونجد الصياغة القانونية المستعملة في هذه المادة تفيد صراحة أن هذه العملية متوقفة على مصادقة الوزير الذي يمثل السلطة المركزية على ذلك لأنه في حالة عدم الموافقة لا يمكن القيام بهذه العملية.¹³

وتجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري لم يتطرق سواء من خلال القانون التوجيهي 05/99 أو المرسوم التنفيذي 279/03 إلى فكرة الحلول التي تعبر بحق عن مدى استقلالية المؤسسة الجامعية وشروط تدخل الوزير الوصي في أعمال ذات المؤسسة، عكس مثلا القانون التوجيهي للتعليم العالي الفرنسي الذي ومن خلال المادة العاشرة (10) المعدلة بموجب المادة الخامسة من القانون 575/71 المؤرخ في 1971/07/12 التي منحت الوزير الوصي سلطة تعليق مداوات المؤسسة العمومية الثقافية في حالة حدوث خطر، بل وللوزير الوصي سلطة إلغاء هذه المداوات، مع وجوب تعليل هذا الإجراء بحالة خطر محدد.¹⁴

في الأخير يمكن القول أنه عند إجراء الرقابة لابد من مراعاة تحقيق التوازن بين مبدأ استقلالية المؤسسة العامة عن الدولة استقلالا تبرره الطبيعة الخاصة للمؤسسة، وما تتطلبه هذه الطبيعة من حرية في العمل ومرونة في التصرف وسرعة اتخاذ القرارات اللازمة ووضعها موضع التنفيذ، وبين مبدأ تبعية المؤسسات العامة للدولة حتى لا تضار المصالح العليا من جهة وحماية الجمهور في حالة تعسف المؤسسة العامة وتجاوزها

¹³- المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 279/03، المؤرخ في 2003/08/23، والذي يحدد مهام الجامعة والقواعد الخاصة بتسييرها، (ج ر عدد 51، المؤرخة في 2003/08/24)، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 343/06، المؤرخ في 2006/09/27، (ج ر عدد 61، المؤرخة في 2006/10/01).

¹⁴- أمجد بن علي، المرجع السابق، ص211.

حدودها القانونية من جهة أخرى، والمحافظلة على وحدة الدولة من الناحيتين السياسية والقانونية.¹⁵

4-الخاتمة:

إن المبادئ الأساسية التي قامت على أدراجها جامعة الأمس في الجزائر لم تعد تتماشى على الإطلاق مع الحقائق والمعطيات السياسية والاجتماعية والثقافية الراهنة، حتى التعديلات التي مست قطاع التعليم العالي لم تأتي بنتائج حاسمة نظرا لكونها تعديلات جزئية وظرفية ناتجة عن ضغوطات مرحلية تأتي من جهات داخل المؤسسة الجامعية ومن خارجها، وليست تعديلات جوهرية مبرمجة وفقا لخطة ومنهجية إصلاحية شاملة تأخذ بعين الاعتبار كافة العوامل التأثيرية السابقة، الحاضرة والمستقبلية، الإدارية منها والبيداغوجية والبشرية والمادية والمالية، ويشارك في هذا الإصلاح بالدرجة الأولى وكأهم طرف الأسرة الجامعية دون استبعاد أو إقصاء لأي فئة أو اتجاه

ومن خلال هذه الورقة البحثية توصلنا للنتائج التالية:

- إن التعديلات التي مست قطاع التعليم العالي لم تأتي بنتائج حاسمة نظرا لكونها تعديلات جزئية وظرفية ناتجة عن ضغوط مرحلية، دفعت المشرع إلى إعادة التفكير والتأمل في مكانة الجامعة الجزائرية من خلال الدور الذي يجب أن تلعبه قصد التكيف مع الوضع الجديد.
- المؤسسة الجامعية ولتأدية خدمة المرفق العام لابد من تمتعها بقدر من الاستقلالية في التسيير والأداء، لكن هذا لا ينفى وجود رقابة على هذه المؤسسات، فهذه الاستقلالية غير مطلقة ولا تستطيع أن تكون مطلقة لأن الوصاية هي جزء من اللامركزية التقنية.
- إن مفهوم استقلال الجامعة لا يعني من باب أولي أي نوع من أنواع الخصوصية، أو الالتفاف حول مبدأ مجانية التعليم...، بل لعله يعني في تطبيقه الأمثل المزيد من المساءلة لأن هذا الاستقلال فيما يمنحه من سلطات أو صلاحيات يوجب المساءلة عن ممارستها، وهذا بخلاف الوضع القائم الذي تختفي فيه المساءلة الحقيقية لأنه لا يوجد استقلال حقيقي.

¹⁵ - محمود عبد المجيد المغربي، النظم القانونية للمؤسسة العامة في لبنان، ج2، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس لبنان، 2002، ص134.

- من خلال تكييف المؤسسة الجامعية على أنها مؤسسة ذات طابع علمي وثقافي ومهني، أراد المشرع إيجاد صنف جديد من المؤسسات إدراكا منه بالطبيعة الخاصة للمؤسسات الجامعية والتي تختلف عن باقي المؤسسات العمومية، لكن ما يجب الإشارة إليه أن الواقع العملي يوحي بأن المؤسسة الجامعية مازالت تسير وفق باقي المؤسسات الإدارية.

ولتحقيق الاستقلالية الإدارية المرجوة يمكننا طرح الاقتراحات التالية:

يتطلب مبدأ تأقلم المرافق العامة إجراء دراسات وأبحاث مستمرة مرتبطة بخصوصية المرفق تؤدي إلى إدخال تغييرات مزدوجة، الأولى تغييرات على التنظيم الهيكلي والإداري المركزي أو اللامركزي المعتمدة السالفة من قبل المرفق، والثانية تغييرات على مستوى الأهداف والمهام الملقاة على عاتق المرفق، فتغير السياسة العامة الوطنية المتعلقة بقطاع ما تدفع وفقا لمبدأ تأقلم المرفق إلى إدخال تعديلات على ذات المهام، على أن يتم تعديل هذه المهام بالشكل الذي لا يبعدها عن تحقيق المصلحة العامة.

وهناك تفصيلات كثيرة وتطبيقات شتى لمفهوم استقلالية الجامعة، يمكننا إيجاز المظاهر الأساسية لهذا الاستقلال فيما يلي:

- 1- إتباع منهج اللامركزية الإدارية والأكاديمية.
 - 2- ربط كل جامعة بمحيطها.
 - 3- اختيار الإدارة الجامعية بطريق الانتخاب أو بأسلوب يجمع بين الانتخاب والتعيين واستيفاء شروط جدارة معينة.
 - 4- استقلالية التمويل.
 - 5- تعزيز الحريات الأكاديمية.
- لكن الأخذ بهذه العناصر الخمس لتكريس الاستقلالية الجامعية يجب أن يكون في إطار رؤية وطنية موحدة ومتناغمة، ولو توقفنا عند كل عنصر من هذه العناصر لاكتشفنا أن غياب هذا العنصر أو ذاك هو اليوم وبدون مبالغة أحد أسباب تراجع منظومة التعليم العالي عن أداء الرسالة الجامعية.

5- المراجع:

- الكتب:

- 1- محمود عبد المجيد المغربي، النظم القانونية للمؤسسة العامة في لبنان، ط2، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2002، ص134.
- 2- مجد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، (ترجمة رحال بن عمر ورحال مولاي إدريس)، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، ص 07 و08.
- 3- محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص29

4- مروة هيام، القانون الإداري الخاص، المرافق العامة وطرق إدارتها، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2003، ص94.

5- M. Boussoumah, L'établissement public, O.P.O, Alger, 2012, p73.

- الأطاريج والمذكرات:

1- أمجد بن علي، إدارة التعليم العالي في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص210.

2- سامية زقوان، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص18 و19.

3- الطاهر بومسعد، نظرية المؤسسة العامة في الجزائر، دبلوم دراسات عليا، معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1976، ص65.

- القوانين:

1- القانون 99-05 المؤرخ في 04-04-1999 والمتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، (ج رقم 24، المؤرخة في 07-04-1999).

2- المرسوم 83 / 544، المؤرخ في 24/09/1983، والمتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة، ج رقم 40، المؤرخة في 27/09/1983.

3- المرسوم التنفيذي رقم 279/03، المؤرخ في 23/08/2003، والذي يحدد مهام الجامعة والقواعد الخاصة بتسييرها، (ج ر عدد 51، المؤرخة في 24/08/2003)، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 343/06، المؤرخ في 27/09/2006، (ج ر عدد 61، المؤرخة في 01/10/2006).