

جامعة الجزائر - 01 - بن يوسف بن خدة -
كلية الحقوق - سعيد حمدين -
مدرسة الدكتوراه

المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني:
المؤسسات الجامعية

مذكرة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه
فرع: الدولة و المؤسسات العمومية

من إعداد الطالب: رشيد بوبكر
بإشراف: أ.د. محمد أمين بوسماح

لجنة المناقشة:

الأستاذ: الدكتور عبد القادر فخار..... رئيسا
الأستاذ: الدكتور محمد أمين بوسماح..... مشرفا و مقررا
الأستاذ: أحمد زنييع..... عضوا

السنة الجامعية: 2015-2016

إهداء:

إلى أسمى و أغلى من في حياتي إلى من رباني و
شملني بعطفهما

إلى والدي الكريمين حبا و برا و اعترافا بالتقصير
والعجز عن رد الجميل

أمد الله في عمرهما و جازهما عني خير الجزاء.....
إلى كل اخواتي و أقاربي و أحبتي و أصدقائي أحمد،
يوسف ورشيد.....

إلى كل زملائي و أساتذتي الأفاضل و العزيز "عمر
فلاق"

إلى أخواي و أساتذتي الدكتور " طحطاح علال " و
الدكتور " عبد النور نوي " و الدكتور " سمير
رحال..



لقد كانت المؤسسات العامة تاريخياً عرضة لمراحل عدة من التطور، بدأت مرحلتها الأولى منذ الثورة الفرنسية حتى منتصف القرن التاسع عشر، وفيها لم تكن للمؤسسة العامة مفهوماً بل ظلت عبارة غامضة دون أية خصائص، وفي النصف الثاني من القرن التاسع عشر بدأت معالم المؤسسة العامة كمفهوم يتضح ويتميز عن غيره من الكيانات المشابهة بالتحديد مع قرار محكمة النقض الفرنسية في 1856/03/05، حين ميزت بين المؤسسة العامة وأشخاص القانون الخاص ذات المنفعة العامة، كما استقر الرأي على اعتبار المؤسسة العامة شخص معنوي من أشخاص القانون العام وذلك في رأي إستشاري لمجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1894/07/17.¹

ويرى الأستاذ بوسماح بأن " السبب الرئيس في إتجاه الدولة إلى تبني فكرة المؤسسة العمومية هو تعاضد دورها وكثرة مجال تدخلها مما جعلها تعجز عن السيطرة على جميع المرافق العمومية خاصة في تسييرها، وظهر عجز في التسيير والسيطرة، الأمر الذي دفعها إلى إيجاد طريقة قانونية تستطيع من خلالها السيطرة على تعدد المرافق والوصول بها للفعالية المرجوة منها، فارتأت الدولة خلق المؤسسات العمومية التي هي من أشخاص القانون العام لكن حاولت ربطها بمبدأ التخصص، بعدما ثبت نجاعته في الإقتصاد (تخصص الوظائف في الإقتصاد)، وتظهر أهميتها ومكانتها من خلال عددها ودورها وميزانياتها وكذا العاملين فيها، وهي مكانة مرموقة في الجهاز الإداري والإقتصادي للدولة، فهي الشخص الثالث من الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام بعد الدولة والجماعات المحلية ".²

¹ - وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة، المؤسسات العامة والخصخصة، ط1، منشورات الحلبي، بيروت، لبنان 2009، ص41 و42.

² - محمد أمين بوسماح، محاضرات في المؤسسات العامة، أقيمت على طلبه الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات، السنة الدراسية 2006/2007، ص01.

ويذهب الأستاذ حماد محمد شطا إلى القول بأن "المؤسسة العمومية فكرة قديمة سابقة على فكرة المرفق العام، وهي أيضا من خلق القانون الوضعي وعن فكرة أملت على المشرع الضرورات العملية على العكس تماما من نظرية المرفق العام التي هي فكرة فقهية محضة وإعترافه بأن فكرة الربط بين الفكرتين المذكورتين (المؤسسة العامة والمرفق العام) مدعاة للنقد".¹

في حين يرى الأستاذ بوسماح بأن " فكرة المؤسسة ما هي إلا عودة إلى المراجع الأصلية للمرفق العام كنتيجة الأساليب العصرية لتسيير المرافق العامة وتمويلها، وكان المرفق العام بالنسبة لرجال القانون الإداري الفرنسي التقليديين عبارة عن مؤسسة تقوم بخدمات مادية أو غير مادية لفائدة المرتفقين ".²

وهكذا يعتبر **Rollande** أن المؤسسة العام " كل مرفق عام تديره الإدارة لا ينفصل عن مفهوم المؤسسة وهو كما يقول مجموعة من الموظفين، من الأدوات والأساليب القانونية والتقنية هدفها الوصول إلى غاية معينة ".³

وعن أساس إختيار أسلوب المؤسسة العامة لإدارة المرافق العامة هو الرغبة في توفير قدر من المرونة في إدارة المرافق العامة، وتحريرها من القيود والإجراءات الإدارية والمالية

¹ - حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الثاني، نظرية المؤسسة العامة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984، ص15.

² - محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، (ترجمة رجال بن عمر ورجال مولاي إدريس)، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكون، الجزائر، 1995، ص103.

³ - نفس المرجع، ص103.

المتبعة في أسلوب الإدارة المباشرة، وإتباع أساليب إدارية توافق طبيعة النشاط الذي تقوم به مثل هذه المرافق فضلاً عن تخفيف العبء الواقع على كاهل الإدارات العامة الحكومية.¹

لم يتعرض المشرع الفرنسي إلى تعريف المؤسسة العامة تاركاً ذلك إلى الفقه والإجتهاد ومن هنا تعددت التعريفات: العميد Duguit يعرف المؤسسة العامة بأنها مرفق عام مشخص و Hauriou يعرفها بأنها مرفق عام متخصص متمتع بالشخصية المعنوية و De Laubadère بأنها منظمة عامة لا مركزية متمتعة بالشخصية المعنوية وهي إحدى طرق إدارة المرافق العامة.²

في حين عرف الأستاذ بوسماح المؤسسة العمومية بأنها " شخص معنوي خاضع للقانون العام وهي مكلفة بتسيير مرفق عام".³

" وتوجد 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 نوعاً من الإستقلالية والفعالية".⁴

¹ - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص302.

² - وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة، المؤسسات العامة والخصخصة، ط1، منشورات الحلبي، بيروت، لبنان 2009، ص44.

³ - محمد أمين بوسماح، محاضرات في المؤسسات العامة، المرجع السابق، ص2.

⁴ - محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، المرجع السابق، ص 07 و 08.

وهو الأسلوب الذي تم تبنيه في إدارة وتسيير المؤسسات الجامعية في الجزائر سواء خلال المرحلة الإنتقالية والتي تلت الإستقلال مباشرة والتي عرفت تمديد العمل بالقوانين الفرنسية والتي كانت تعتمد على أسلوب المؤسسة العامة في إدارة وتسيير الجامعة، أو من 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 إستنادا للتشريعات الفرنسية الممدد بها العمل أو إستنادا للمرسوم 544¹/83 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة والذي شكل الإطار القانوني الأول للنظام المؤسسي الجامعي في ظل الجزائر المستقلة.

إنتماء الجامعة لصنف المؤسسات العمومية الإدارية، بالرغم من طبيعتها وأهدافها والتي تختلف عن هاته الفئة من المؤسسات، وفي خضم التحولات التي عرفتتها المؤسسة الجامعية والتي فرضتها عوامل خارجية على غرار العولمة وإقتصاد السوق وما يملئانه من رهانات تتمثل في فعالية ومردودية النشاط الإداري ولاسيما المرفق العام، وعوامل داخلية منها التحول من النظام الإشتراكي إلى نظام أكثر إنفتاحا ألا وهو نظام إقتصاد 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.

ولتحقيق أهداف الجامعة كمؤسسة ومرفق عام لا بد أن تتمتع بإستقلال عضوي ووظيفي، وهذا لن يتحقق إلا إذا كانت الأجهزة القيادية في الجامعة منبثقة عن إرادة الأعضاء المشكلين لها.

¹ - المرسوم 544 / 83، المؤرخ في 1983/09/24، والمتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة، ج ر رقم 40 ، المؤرخة في 1983/09/27.

يكتسي موضوع الجامعة أهمية بالغة سواء كمفهوم إجتماعي وثقافي أو كمرفق عام، تسعى من خلاله الدولة إلى إشباع الحاجات العامة لمواطنيها، نظرا لطبيعة المهمة التي تتولاها، إذ كانت الجامعة ولازالت تحتل مكانة مرموقة في المجتمع، وتحفظ بسماتها البارزة ومكانتها في النظم القانونية لكل دول .

وعلى إعتبار المرفق العام من المواضيع الهامة التي يدور حول فلكها القانون الإداري، ومن خصائص القانون الإداري المرونة، فإنه من الضروري بما كان معرفة مدى تأثير أي تحول إقتصادي أو سياسي على تسيير المرفق العام للجامعة، ومدى مطابقة تسييره للحياة العامة والحاجات المتزايدة والمتطورة للمواطنين وضرورة التحسين الدائم للخدمة العمومية، للوصول إلى أكثر فعالية وذات مردودية هذا من جهة.

ومن جهة أخرى فإن انتشار المؤسسات الجامعية عبر التراب الوطني والتزايد المستمر في عدد المنتفعين بها سواء كانوا من فئة الأساتذة أو الطلبة أو المستخدمين أو الغير، يتطلب القيام بدراسات دورية ومنتتالية حول محاورها المتعددة حتى تسهل معرفة هذه الأخيرة ومن ثمة التحكم فيها.

تعددت الدوافع التي جعلتنا نتناول هذا الموضوع، وبالأخص النقص الفادح في الدراسات الأكاديمية في هذا المجال رغم أن المؤسسة الجامعة هي التي تجمع هؤلاء الأكاديميين في مختلف العلوم.

ولدراسة موضوع البحث هذا إعتمدنا على عدة مناهج، فتم الإعتماد على المنهج التاريخي من خلال دراسة التطور التاريخي الذي عرفه التكيف القانوني وطرق إنشاء وتسيير مرفق الجامعة، وكذا على المنهج الوصفي والتحليلي في محاولة منا تسليط الضوء بالدراسة والتحليل مختلف الجوانب القانونية والتنظيمية التي تخص المؤسسة الجامعية.

لمواكبة الجامعة للتغيرات الإقتصادية والثقافية وحتى السياسية، لابد من تكيف وإعادة تكيف هاته المؤسسات مع الظروف المستجدة، إضافة إلى ضرورة تمتعها بإستقلالية من نواحي عدة لتأدية الرسالة والمهام التي أنشأت من أجلها، فامدى ملاءمة التنظيم القانوني

الجامعي لخصوصيات ومميزات الجامعة الجزائرية، وإلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في تكريس إستقلالية المؤسسات الجامعية؟

للإجابة على هذه الإشكالية إرتأينا تناول الموضوع في فصلين أساسيين نتناول في الفصل الأول الإطار القانون والتنظيمي للمؤسسات الجامعية، وفي الفصل الثاني نتناول دراسة الإستقلالية الجامعية في ظل التحولات الجديدة التي تعرفها الجزائر.

الفصل الأول

الإطار التنظيمي والهيكلي للمؤسسات الجامعية

الفصل الأول: الإطار التنظيمي والهيكل للمؤسسات الجامعية

من أهم المبادئ القانونية التي تقوم عليها المرافق العامة هي مبدأ تكيف وتأقلم المرفق العام مع التحولات والتغيرات الحاصلة في أي بلد كان، كما يرتبط هذا المبدأ بشكل وثيق مع مبدأ إستمرارية المرافق العمومية، إذ لا يمكن للمرافق العمومية أن تستمر في أدائها لمهامها إذا لم تتأقلم مع المستجدات، هذه المستجدات التي تتعدد أشكالها ومصادرها، قد تكون ذات طابع تقني وتكنولوجي أو ذات طابع إقتصادي وإجتماعي، بعبارة أخرى تسيير المرافق العمومية يجب أن يتكيف بإستمرار مع متطلبات الصالح العام المتغيرة التي تتطلب في كل مرة فعالية أكبر في أداء الخدمات وسرعة في التواجد على الساحة بالشكل الجديد.

ويقول الأستاذ بوسماح أن " الإدارة والمواطنين قد أدركوا أن فعالية المرافق العامة، بتطبيق مبدأ التكيف المستمر هو الذي يحكم النظام الإقتصادي والإجتماعي بكامله وأنها من متطلبات الدولة العصرية بالفعل فالدولة التي تتميز مرافقها العمومية بالفعالية هي التي تكون حظوظها أكبر في مواجهة التغيرات الإجتماعية الحالية والمنافسة الدولية في الميدان الإقتصادي".¹

و 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.

¹ – M.Boussoumah, L'entreprise socialiste en Algerie, O.P.U, Alger, 1982, p473.

ولكونه قاطرة التغييرات الحاصلة في المجتمع فإن مرفق الجامعة، يفرض على نفسه التأقلم مع المستجدات قبل غيره من المرافق.¹

لذلك سنحاول البحث في مدى ملاءمة الطبيعة القانونية للجامعة وتكيفها مع المستجدات والتغيرات التي عرفت الجزائر (المبحث الأول)، و مدى ملاءمة الإطار التنظيمي الهيكلي والإدارية مع طبيعة المهام الموكلة للمؤسسات الجامعية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الطبيعة القانونية للمؤسسات الجامعية

نقصد بالطبيعة القانونية للمؤسسات الجامعية التكيف القانوني الذي أعطاه إياها المشرع إضافة إلى الوسائل القانونية التي يتم بمقتضاها تنظيم هذا النوع من المرافق العامة، لهذا سنحاول التعرض إلى هذه الطبيعة القانونية من خلال دراسة التكيف القانوني الذي تبناه المشرع الجزائري بالنسبة لمرفق الجامعة (المطلب الأول)، ثم نتناول سبل إنشاءها وتنظيمها (المطلب ثاني).

المطلب الأول: تكيف المؤسسات الجامعية

مر تأسيس المؤسسة الجامعية الجزائرية وتطورها من حيث تنظيمها ومناهجها بثلاث مراحل أساسية منذ الإستقلال.

- المرحلة الأولى والتي عرفت فترتين أساسيتين، الفترة الأولى والتي أعقبت الإستقلال مباشرة، وتميزت بإرساء قواعد الجامعة الوطنية، وفترة ثانية وعرفت تنفيذ إصلاح منظومة التعليم العالي سنة 1971 والذي تم تدعيمه وتصحيح مساره من خلال وضع خريطة جامعية سنة 1983 والتي تم تحديثها سنة 1984 (الفرع الأول).

- المرحلة الثانية وكانت بداية من صدور القانون التوجيهي للتعليم العالي 99-105 وجاءت بهدف دعم المنظومة الجامعية وعقلنتها تماشياً مع التحولات التي يشهدها كل من المجتمع والإقتصاد الجزائريين (الفرع الثاني).²

¹ - أحمد بن علي، إدارة التعليم العالي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-200، ص 13 و 14.

الفرع الأول: تكييف المؤسسات الجامعية قبل صدور القانون التوجيهي 99-05

وشهدت هذه المرحلة مرحلتين أساسيتين، مرحلة ما قبل إصلاح 1971 ومرحلة ما بعد الإصلاح.

أولاً: مرحلة ما قبل إصلاح 1971

عملت الجزائر في هذه المرحلة على إرساء قواعد الجامعة الوطنية، فلم يكن التعليم العالي والجامعي يعني، حتى الإستقلال سوى بتكوين نخبة كولونية فرنسية، أما الجزائريون فكانو يشكلون عددا ضئيلا بالنسبة للمعمرين.³

حيث كانت الجامعة الجزائرية إمتداد للجامعة الكولونالية في تنظيمها الإداري والبيداغوجي وفي طرق التدريس وفي اللغة المستعملة، وحتى في سلك التعليم المتكون في أغلبيته من متعاونين أجانب، حتى أن ذلك كان واضحا جدا إلى درجة أن الدولة الفرنسية كانت وإلى غاية سنة 1969 تعترف بكامل الحقوق لمعظم الشهادات التي كانت تمنحها الجامعة الجزائرية وهذا ما أكده Coulon في قوله أن(الجامعة الجزائرية وإلى غاية 1970 لاتزال تدور على ساعة باريس،⁴ وإحتفاظ الجزائر بأسلوب الجامعة الفرنسية كان أمرا طبيعيا ونتيجة لتمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية بموجب القانون 62-157⁵ لسد الفراغ القانوني آنذاك، وكما يقول الأستاذ بوسماح " فقد أدخل

¹ - القانون 99-05 المؤرخ في 04-04-1999 والمتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي ج ر رقم 24 المؤرخة في 07/04/1999 المعدل والمتمم بالقانون 08-06 المؤرخ في 23-02-2008 ج ر رقم 10 مؤرخة في 27/02/2008.

² - Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, l'enseignement supérieur et la recherche scientifique en l'Algerie au service du développement 1962-2012, OPU, alger, 2002, p18.

³ -Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, op cit , 16.

⁴ - غلام الله جيلالي ، ثلاث عقود من الإنزلاقات، مجلة CREAD، عدد 72، الجزائر، 2004، ص72.

⁵ - القانون 62-157 المؤرخ في 31-12-1962 الذي ينص على مواصلة العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية.

قانون 1962/12/31 على النظام القانوني الجزائري، القانون الإداري الإستعماري بمضمونه

التقني كله وأساليبه الخاصة ونظامه الإستثنائي ووسائله للتدخل ومن بينها المرفق العام ¹.

إن أهم ما كان يتميز به النظام القانوني الفرنسي الخاص بتنظيم الجامعة والذي سارت عليه الجامعة الجزائرية بعد الإستقلال أنه أكاديمي من ناحية الموضوع ، أما من الناحية الشكلية فكان يرتكز على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري² والذي لم يكن يمنح المؤسسات الجامعية إستقلالية كافية عن الوصاية وخاصة فيما يخص قواعد التسيير، إلى حين مجيء إصلاحات جويلية 1971.³

ثانيا: مرحلة ما بعد إصلاحات جويلية 1971

لمواكبة التغيرات الإقتصادية والثقافية وحتى السياسية كان لابد من إيجاد حل يتماشى مع متطلبات الظروف الجديدة، وإحداث القطيعة بين النموذج الجامعي الموروث عن الفترة الإستعمارية وإلى إعادة بناء الجامعة الجزائرية على أساس البيداغوجية الحديثة وهي بناء مؤسسة جامعية مندمجة تزود الطلبة بالثقافة التي تجعلهم قادرين على فهم قضايا مجتمعهم.

¹ - محمد الأمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، المرجع السابق، ص 05.

² - " المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري هي المؤسسات التي تمارس نشاطا ذا طبيعة إدارية محضة، وتتخذها الدولة والمجموعات الإقليمية المحلية الولاية والبلدية في الجزائر كوسيلة لإدارة مرافقها العمومية الإدارية.... "، أنظر ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط4، دار المجدد، سطيف، 2010، ص 217.

- ويرى الأستاذ بوسماح أن " المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري مجرد فروع للدول، تملك الشخصية المعنوية إلا أنها تخضع للقانون العام بصفة أساسية ولكافة القواعد المطبقة على الدولة والجماعات المحلية، فالقضاء الإداري هو المختص، تستعمل إمتيازات السلطة العامة ومنها إتخاذ القرارات الإدارية وأموالها أموال عمومية وعمالها موظفون عموميون، فهي بصفة عامة تخضع لكافة القواعد المطبقة على الإدارات العمومية". أنظر محمد أمين بوسماح، محاضرات في المؤسسات العامة، المرجع السابق، ص 11.

³ - Taieb Essaid, le statut des établissements d'enseignement supérieur, Revue de l'école nationale d'administration, n°27, Alger, 2004, p93.

أ- ميلاد الجامعة الجزائرية المستقلة

أدخل إصلاح 23 جويلية 1971 الذي أعلن عنه السيد محمد الصديق بن يحي وزير التعليم العالي والبحث العلمي، في إطار الإصلاحات الشاملة للمنظومة التربوية، حيث إعتبر العديد من الباحثين أن هذا الإعلان هو الوثيقة الوحيدة المرجعية المتعلقة بإصلاح التعليم العالي.¹

تعتبر هذه المرحلة بداية ميلاد الجامعة الجزائرية والتي تزامنت مع تنفيذ المخطط الرباعي الأول والثاني (1970-1973)، (1974-1977) حيث تم إنشاء وزارة التعليم العالي سنة 1970، والتي أسندت لها عملية تطوير البحوث التطبيقية في ميدان البحث العلمي، كما تم إنشاء المجلس الوطني للتربية الوطنية.²

كان هذا الإصلاح، الذي يمكن إعتبار نصوصه من أهم النصوص التشريعية للنظام التربوي والتعليمي الجزائري يهدف إلى إحداث القطيعة مع النظام الموروث عن العهد الإستعماري فكان من غاياته إرساء قواعد صلبة لجامعة جزائرية ونظام تعليم عالي مستقل يسمح بالإنطلاق الفعلي في التنمية الإقتصادية والإجتماعية.³

ب- التسيير الإشتراكي والمؤسسة الجامعية:

على الرغم من أن إصلاح التعليم العالي لسنة 1971 صادف صدور ميثاق التسيير الإشتراكي للمؤسسات وظهور رغبة صريحة للقائمين على تسيير هذا المرفق من خلال تصريح الوزير السيد محمد الصديق بن يحي من أن « هياكل المشاركة ستكون مؤسسة من خلال العام الجامعي وسوف تقوم على أساس المؤسسات الإشتراكية » .

¹ - دحمان نوال، النظام الإداري للجامعة ودور الأستاذ فيه، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الإجتماع، كلية العلوم

الإجتماعية والإنسانية، جامعة سعد دحلب بالبليدة، 2008-2009، ص56.

² - رابح تركي، أصول التربية والتعليم في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 1990، ص87.

³ -وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، التعليم العالي في الجزائر واقع وأفاقه، الجزائر، 1997، ص03.

" إلا أن تطبيق هذا النوع من التسيير على المؤسسات الجامعية لم يتم عكس المؤسسات العمومية ذات الطابع الإقتصادي"¹، بالرغم من أن المؤسسة الاشتراكية كما يقول الأستاذ بوسماح " كانت قابلة للتوسع إلى كل النشاطات العمومية مهما كان طابعها، (إقتصادي، إجتماعي أو ثقافي) ، حيث أنه ورغم الأعمال التحضيرية الهامة التي تمت قصد إعداد قانونها الأساسي فإن المؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الإجتماعي والثقافي آلت إلى الفشل لأسباب سياسية أكثر منها قانونية"²، حيث بالرجوع إلى تلك الفترة فقد " ضم التسيير الاشتراكي بصفة تدريجية وإجمالية القطاع الصناعي والتجاري وقطاع الخدمات، دون أن يتدخل في النواة الصلبة المتمثلة في قطاع النفط والقطاع الزراعي الخاضع للدولة (الدواوين

1 - " المؤسسة العمومية الإقتصادية حسب الأستاذ عمار عوابدي هي مجموعة المرافق العامة التي تمارس أو تزاول نشاط إقتصادي بهدف إشباع حاجات إقتصادية صناعية أو تجارية أو مالية أو زراعية أو تعاونية.....". أنظر عمار عوابدي، القانون الإداري: ج2، النشاط الإداري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص63.

-أما الأستاذ بوسماح فيرى بأن " المؤسسة العمومية لا يمكن أن تكون النموذج الوحيد لتسيير المرافق العمومية إذ أن هناك أشكال أخرى للتسيير تقدم إمتياز إقتصاديا للدولة" voir M. Boussoumah, L'établissement public, op cit, p128.

-كما يرى الأستاذ بوسماح بأن " ميدان المرافق العمومية الإقتصادية هو أوسع مما هو عليه في القانون الفرنسي، فهو ليس فقط صناعي أو تجاري بل حتى ثقافي وصحي وإجتماعي، على أن الممارسة الإدارية لم تحقق ما نصت عليه الأحكام التشريعية، وفعلا فإن المرافق العامة الإقتصادية لم تتعدى أبدا حدود الميدان الإنتاجي والتجاري، وفي الأخير رجع المشرع سنة 1981 إلى المفهوم التقليدي للمرفق العام الصناعي والتجاري جاعلا القانون ينطبق مع الواقع". أنظر محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، المرجع السابق، ص23.

-ويضيف الأستاذ بوسماح " أن تفكير المشرع ينطلق من أساليب تسيير المرافق العامة وخاصة منها المؤسسة العامة، فهو يوضح أن المؤسسة العمومية الإقتصادية تتميز أولا وقبل كل شيء عن المؤسسة العامة، ويعد وضعه لهذه القاعدة، يكرس التصنيف المزدوج القديم للمؤسسة العامة والتقرير العام المتعلق بإستقلالية المؤسسة العمومية الذي هو بمثابة عرض لأسباب القانون، وكان صريحا فيما يخص هذه النقطة (كأسلوب لتنظيم إداري للمرافق العامة، أو مؤسسة عامة صناعية ذات طابع صناعي وتجاري وذلك في إطار عدم التركيز التقني المصلحي أو في إطار إمتياز المرفق العام، أو مرفق ذو مصلحة عامة)". أنظر محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، المرجع السابق، ص53.

2 - محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، المرجع السابق، ص 15 و16.

الزراعية)، والتسيير الإشتراكي في المجال الإداري، الثقافي الإجتماعي والعلمي غرض الطرف عنه وأجل إلى أجل غير مسمى¹.

وتجلى ذلك بصدر الأمر 74-50²، والمتضمن إحداث جامعة الهواري بومدين للعلوم والتكنولوجيا، حيث كيف المشرع هذه الجامعة من خلال نص المادة الثانية منه على أنها مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وثقافي، تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وكذلك تأكد الفشل بصدر الأمر 74-81 المؤرخ في 21 أوت 1974³ والمتعلق بإنشاء المراكز الجامعية وتنظيمها وسيرها، أين لم يتطرق المشرع إلى نمط التسيير الإشتراكي للمؤسسات العمومية، وكيف المراكز الجامعية بنص المادة الأولى على أنها مؤسسات عمومية لها الشخصية المعنوية والإستقلال المالي وموضوعة تحت وصاية الوزير المكلف بالتعليم العالي⁴، دون أن يحدد بدقة تكييفها القانوني فيما إذا كانت ذات طبيعة إدارية أو ذات طبيعة علمية وثقافية.

إن حقق إصلاح 1971 الأهداف التي وضعت آنذاك للجامعة والمتمثلة في ديمقراطية التعليم وجزارة الإطار وتديم التوجيه العلمي والتكنولوجي وتزويد الإقتصاد الوطني على إختلاف قطاعاته باليد العاملة المؤهلة الضرورية لتنميته وترقيته، فإن ذات الإصلاح كانت له آثار جانبية سلبية تسببت في إحداث إختلالات هيكلية جعلت المؤسسة الجامعية، التي إهتمت طويلا بالجانب الكمي للأشياء، تعاني أزمة مزدوجة مست نموها وغايتها، وجعلتها أكثر تأثرا بالتحولات العميقة التي تعرفها الحياة الإقتصادية والإجتماعية بالجزائر، فالمشاكل التي عرفها قطاع التعليم العالي إرتبطت أساسا بالجانب التنظيمي والبيداغوجي، بالإعلام

¹ - محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزئر، المرجع السابق، ص 17.

² - الأمر 74-50 المؤرخ في 25-04-1974 والمتضمن إحداث جامعة الهواري بومدين للعلوم والتكنولوجيا، ج ر رقم 35 المؤرخة في 30-04-1974 المعدل والمتمم.

³ - الأمر 74-81 المؤرخ في 21-08-1974 المتعلق بإنشاء المراكز الجامعية وتنظيمها وسيرها، ج ر رقم 69 المؤرخة في 27-08-1974 المعدل والمتمم.

⁴ - أمحمد بن علي، المرجع السابق، ص 97 وما بعدها.

والإتصال، بالخدمات الجامعية، وبإختصار بمردودية منظومة التعليم العالي بإجمالها التي ما فتئت تتقهقر من سنة لأخرى.

ثالثا: تكييف المؤسسة الجامعية في ظل الخريطة الجامعية لسنة 1983

إذا كانت الأهداف الملقاة على عاتق المؤسسات الجامعية من خلال إصلاح 1971 لها صبغة إيديولوجية بإعتبار أن من بين مهامها تكوين الإطار الملتمزم بالعمل في بناء الاشتراكية، فإن المهام الأساسية المنوطة بالجامعة بموجب المادة الثالثة من المرسوم رقم 83-544 الذي جاء ضمن الخارطة الجامعية في صورتها الأولية والتي ضببت في سنة 1984 والتي كانت تهدف إلى تخطيط التعليم العالي حتى سنة 2000، تتمثل في تعميم ونشر المعارف وإعدادها، تكوين الإطارات اللازمة لتنمية البلاد، ترقية الثقافة الوطنية، تطوير البحث وتنمية الروح العلمية بالإضافة إلى تقديم أعمال تحسين المستوى وتجديد المعلومات والتكوين الدائم، والملاحظ هنا أن مجموع هذه المهام تكتسي الطابع العلمي والثقافي والمهني، مما يجعلها تتعارض ولا تتسجم مع التكييف القانوني لطبيعة الجامعة المتمثل في كونها مؤسسة عمومية ذات طابع إداري.

وكان هذا التكييف حسب رأي الأستاذ بوسماح " نتيجة حتمية لتكاثر هاته المؤسسات في كل ميادين النشاط وخاصة في التربية والصحة، وهي خاضعة تقريبا للوصاية سواء فيما يخص تخطيط نشاطها أو طريقة تسيير الوسائل الممنوحة لها عن طريق التشريع والتنظيم المتعلقين بالموظفين وبإجراءات المحاسبة، كما يجب أن تتغير قواعد سيرها كي يكون لها أسلوب جديد في التنظيم والتسيير يستند على المبادئ الأساسية الثلاث والتي هي تنويع أشكال التنظيم والتسيير حسب نوع المهمة الرئيسية، أكبر إستقلالية ممكنة بالنسبة لمراكز القرار الأخرى في تنفيذ المهام وتكييف قواعد تسيير الوسائل البشرية والمادية المطبقة على المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري ".¹

¹ - محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، المرجع السابق، ص80.

هذا التكيف ترتب عليه العديد من العراقيل والتي أثرت على السير الحسن لهذه المؤسسات، أبرزها عدم الانسجام بين طبيعة نشاطات هذه الأخيرة التي يغلب عليها الطابع العلمي والتكويني، والثقافي من جهة ونظامها القانوني الذي يجعلها تسير وفقا للقواعد التي تسير عليها المؤسسات الإدارية في مجمل المسائل وعلى الأخص ما تعلق بتسيير الموارد المالية، وكمثال على ذلك عدم التطابق بين السنة الجامعية والسنة المالية، الأمر الذي يضطرب من خلاله تنفيذ العمليات المالية التي تقوم بها المؤسسات الجامعية، بالإضافة إلى الملاحظة التي تقضي بعدم تمتع هذه المؤسسات بصلاحيات توزيع مواردها المالية وفقا لما تراه مناسبا لتحقيق الأهداف المنوطة بها، على مختلف أبواب وبنود الميزانية.¹

رابعاً: عدم ملائمة الطبيعة الإدارية للجامعة وضرورة إيجاد إطار بديل

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 إستبعاد أو إقصاء لأي فئة أو إتجاه.²

أظهرت عملية التدقيق الدورية عددا من الإختلالات وأساليب التسيير غير الطبيعية التي لا تسمح للمؤسسة الجامعية بالتأقلم مع ما طرأ من تغيرات، هذه الإختلالات تم التعرض إليها في الجزء المتعلق بالتعليم العالي والبحث العلمي من برنامج عمل الحكومة المؤرخ في جولية 1997، يمكن حصرها في التمادي في مركزية القرارات، أولوية العمل

¹ - أمحمد بن علي، المرجع السابق، ص 102 وما بعدها.

² - نفس المرجع، ص 193 و194.

الإداري على حساب العمل البيداغوجي ، التنظيمات والهيكلية التي تجاوزها الزمن، نصوص قانونية مقيدة وغير مكيفة، ممارسات وأساليب تسيير غير مدعمة بما فيه الكفاية للإبداع وروح المبادرة، عدم تفتح المؤسسات الجامعية بالدرجة المطلوبة على المحيط، مما أدى إلى عدم أقلت البرامج البيداغوجية وبرامج البحث مع ماينتظره المحيط الإقتصادي على وجه الخصوص.

أما في الجانب المالي فكان لا بد من " وضع قواعد تهدف إلى حماية الأموال العمومية وتسهيل عملية تسيير موارد المؤسسة العمومية للتوصل إلى ذلك لا بد من إتخاذ الطرق المقترحة التالية:

- جعل الرقابة القبلية للنفقات مرنة.
 - إعادة النظر في جداول الميزانية التي تتماشى مع مهام هذه المؤسسات.
 - إدخال أو إدراج قواعد plan المحاسبة العمومية كجزء من المحاسبة العمومية.
 - الحث على تنمية الموارد وسهولة إستعمالها.
 - الحث على إنشاء خدمات مرتبطة بنشاط وأهداف المؤسسة¹.
- ونظرا للتغيير الذي بدأ يلوح على مستوى الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية للدولة الجزائرية خلال التسعينات قامت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بدراسة واسعة للوضع الداخلي والخارجي الذي ينشط في ظله القطاع، ودرجة بلوغ الإجراءات والإصلاحات المعتمدة سابقا وبالأخص في إطار الخريطة الجامعية لسنة 1983 -حتى وإن كانت القيمة الوجودية لما تضمنته الخريطة قد فقدت الكثير من أهميتها- لأهدافها ومدى التأثير الذي ستتركه الإصلاحات السياسية والإقتصادية والإجتماعية على المؤسسة الجامعية².

¹ _ M. Boussoumah, L'établissement public, op cit, p62.

² - أمحمد بن علي، المرجع السابق، ص 194 وما بعدها.

الفرع الثاني: تكيف المؤسسات الجامعية في ظل القانون 99-05

إن تصنيف الجامعة ضمن المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري يوحي بأنها مازالت تتميز بالجمود والمحافظة، وهذا في الوقت الذي يتغير ويتبدل فيه كل شيء. لقد عرفت الجزائر في العشريتين الأخيرتين تحولات كبيرة وذلك على ضوء الإصلاحات الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والسياسية، لاسيما في ميدان الحرية الاقتصادية وخصوصية المؤسسات العمومية، والاتجاه نحو إقامة شراكة متعددة الجوانب في عالم يتسم بعولمة الاقتصاد والتنافس الشديد على المعرفة والمعلوماتية، وهو الأمر الذي دفع بالدولة إلى إعادة التفكير والتأمل 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 المالي، حتى تتمكن من الوصول إلى توفير موارد مالية ذاتية وإستقلالية حقيقية في إتخاذ القرار وتفتحها على محيطها وشركائها الإقتصاديين والإجتماعيين.¹

أولاً: الجامعة مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني

يبدو أن المشرع الجزائري تدارك الوضع في القانون التوجيهي 99-05 وإعتبر الجامعة مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني، تعتبر هيئة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، يمكن أن تتحصل على وضعيات مهيمنة، تضمن تمويلها عن طريق إعتمادات التسيير والتجهيز الموضوعة تحت تصرفها من قبل الدولة، بالإضافة إلى الإيرادات الناتجة عن الهبات والوصايا، وإشتراكات المستعملين في تمويل

¹ - نور الدين موزالي، التنظيم الإداري للجامعة الجزائرية وإستراتيجيته في ظل الهيكلة الجديدة للقانون التوجيهي للتعليم العالي 99-05، مذكر لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004-2005، ص32.

التكوين المتواصل، عائدات المنتجات، الإشتراكات وحقوق التسجيل، كما تخضع للمحاسبة العمومية.¹

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، أوهي 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، والنشاط التجاري الذي تسعى إليه بالدرجة الأولى المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري²، فالمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني إضافة إلى وظيفتها الأساسية المتمثلة في تحقيق المصلحة العامة من خلال:

أ- تنمية البحث العلمي والتكنولوجي وإكتساب العلم وتطويره ونشره ونقل المعارف.

¹ - M. Boussoumah, L'établissement public, O.P.O, Alger, 2012, p71 .

² - " المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تعرف بتوافرها على ثلاثة معايير وهي: إنتاج تجاري-تسعين مسبق-وجود دفتر البنود العامة، ونظامها القانوني مزدوج: علاقتها مع الدولة وتنظيمها الداخلي يخضعان لقواعد القانون العام، وعلاقتها مع الغير أي نظامها الوظيفي يخضع للقانون العادي". أنظر محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، المرجع السابق، ص54.

- "وينقسم هذا الصنف إلى قسمين أولا المرافق العامة المسيرة من طرف شخص عمومي إما مباشرة من طرف الدولة أو مجموعة محلية عن طريق الوكالة الصناعية أو التجارية، وإما بصفة غير مباشرة عن طريق تجزيء (démembrement) على شكل مؤسسة عامة صناعية وتجارية، ثانيا المرافق العامة المسيرة من طرف أحد الخواص عن طريق تأهيل: النقابة المهنية، المؤسسة العمومية الإقتصادية..إلخ وفي كلا القسمين فإن نصيب القانون الخاص أهم بكثير مما هو عليه في المرافق العامة الإدارية". أنظر محمد أمين بوسماح، نفس المرجع، ص 131.

- ويضيف الأستاذ بوسماح بأن " المؤسسة العامة الصناعية والتجارية حسب القانون 01/88 (والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الإقتصادية، المؤرخ في 01،1988/12) تسير نشاط مرفق عام عكس ما يجري في فرنسا بالنسبة للبعض منها، والمؤسسة الصناعية والتجارية القائمة على قاعدة الإستقلالية التي أثارها من جديد القانون التوجيهي بكل إمتداداتها التقنية". نفس المرجع، ص106.

ب-رفع المستوى العلمي والثقافي والمهني للمواطن عن طريق نشر الثقافة والإعلام العلمي والتقني.

ج-التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية للأمة الجزائرية عن طريق تكوين الإطارات في كل الميادين.

د-الترقية الإجتماعية بضمان تساوي الحظوظ للإلتحاق بالأشكال الأكثر تطورا من العلوم والتكنولوجيا لكل من تتوفر فيهم المؤهلات اللازمة.¹

فقد سمح المشرع للمؤسسات الجامعية 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 منتج الأسهم من خلال إنشاء مؤسسة أو مؤسسات فرعية.²

كما يمكن للمؤسسة الجامعية في إطار مهامها، تأدية خدمات وخبرات بمقابل عن طريق عقود وإتفاقيات إستغلال براءات الإختراع والمتاجرة بمنتجات نشاطها المختلفة³، وهذا مايدخل 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 إستقلالية أكبر للمؤسسات الجامعية ويحررها من الناحية العملية والأكاديمية والبيداغوجية ويجعلها تقدم خدمة عامة وتحقق المصلحة العامة، وفي نفس الوقت القيام بنشاط تجاري، وبالتالي تجاوب المشرع مع الطبيعة الخاصة للمؤسسات الجامعية والتي تختلف تماما عن باقي المؤسسات الإدارية.

¹ -المادة 03 من القانون 99-05.

² -المادة 35 من القانون 99-05.

³ -المادة 36 من القانون 99-05.

أراد القانون 99-05 تكريس إطار جديدا يخرج الجامعة من الجمود ويعطيها دور جديد، خاصة فيما يتعلق بالجانب المالي حتى تتمكن من الوصول إلى توفير موارد مالية ذاتية وإستقلالية حقيقية في إتخاذ القرار حيث أعطى هذا القانون حرية واسعة في مجال البحث والحصول على مواردها المالية الذاتية البيع والمتاجرة بمنتجاتها، كما أفرد القانون لها قواعد تنظيم وتسيير ملائمة تتناسب مع خصوصيتها كالمراقبة البعدية، والإستعمال المباشر لمداخلها في الأنشطة العلمية والبيداغوجية.¹

فيكون التكيف الجديد قد أحاط بنسبة كبيرة بمهام ووظائف الجامعة الحديثة، أولها الوظيفة المعرفية والتعليمية وهي عملية معقدة ومتكاملة تسعى إلى إعداد الكوادر والطاقات البشرية المتخصصة والمؤهلة في كافة التخصصات وشتى المجالات التربوية والإجتماعية والثقافية فهي تضم التكوين والنوعية، وذلك بتحديد البرامج البيداغوجية الملائمة والحديثة وفق منهجية علمية وتوفير وسائل تعليمية مناسبة وحديثة.

ثانيها الوظيفة الثقافية من خلال نقلها للثقافة فكرا وسلوكا، فهي تثقيف العقل وملئه بطريقة واعية وهادفة وإرادية، فإهمال هذه الوظيفة هو دعوى إلى الإغتراب الفكري ، ومن خلال هذه الوظيفة تقوم الجامعة برفع مستوى الوعي الثقافي للشباب حيث يصبح قادرا على فهم قضايا عصره ومجتمعه ومحيطه وشعبه، وذلك من خلال ربط المناهج الدراسية التي يتلقاها في مختلف التخصصات بقضايا المجتمع.²

ثالثها وظيفة مهنية وذلك من خلال إعداد الإطار الكفؤ القادر على الاندماج بصورة آلية وسريعة في المجال المهني والعملي، والمساهمة في التنمية الإقتصادية من خلال الأبحاث والدراسات التي تقوم بها، وممارسة بعض الأنشطة الإقتصادية والتجارية مما يحررها من الجمود الذي كانت تعاني منه.

¹ - نادية ظريفي، تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة، ط1، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص117 و118.
² - ياسين زيوش، تقهقر التحصيل المعرفي للطالب في الجامعة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية والإجتماعية، جامعة الجزائر 2011، ص27، ص71.

لكن ما يمكن إبدائه حول هذا التكيف الذي أعطاه المشرع الجزائري للمؤسسة الجامعية من خلال القانون التوجيهي للتعليم العالي 05/99 وإعتباره 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 " ¹.

ثانيا: الآثار المترتبة على إعتبار الجامعة مؤسسة ذات طابع علمي وثقافي ومهني:

أ- تكريس فكرة مرفق عام :

يعكس المرفق العام حسب الأستاذ بوسماح " التصورات الفلسفية السائدة في فترة ما وفي بلد ما، فهو يتغير بتغير المكان والزمان، وتطبق هذه الملاحظة على الجزائر خاصة، سواء في الفترة الإستعمارية أو بعد الإستقلال " ².

وللمرفق عام مفهوم معقد ³ فلا يوجد تعريف دقيق له:

- فقد عرفه العميد دوجي بأنه (الأنشطة التي يجب أن تضمن وتراقب من طرف الحكومة بسبب طبيعتها والتي يمكن تحقيقها بتدخل كلي للدولة).

¹ - M. Boussoumah, L'établissement public, op cit, p73.

² - محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، المرجع السابق، ص03.

³ - Jaques Chevalier, Le service public : regards sur une évolution, in AJDA, n° spécial sur le service public, 1997, p10.

- في حين عرفه الأستاذ ريفيرو بأنه (نشاط يهدف إلى تحقيق الصالح العام).
- أما الأستاذ هوريو فعرفه بأنه (منظمة تجمع مجموعة من العناصر البشرية، المادية، المالية والقانونية).
- وعرفه الأستاذ أندري دي لوبادير بأنه:(مجموعة من أنشطة الهيئات التي تستهدف المنفعة العامة).¹

أما في الجزائر فحسب ما إستنتجه الأستاذ بوسماح فإن " المرفق العام الجزائري لم يحض بنفس الإهتمام كما هو الشأن بالنسبة للمرفق العام الفرنسي الذي يحتل مكانة مرموقة في الفقه ، وهو بدون شك أقل مفاهيم القانون الإداري الجزائري عناية، ويكاد لم يذكر، ولم يهتم الفقه لا بتحديد أسسه الفكرية ولا بضبط قانونه الأساسي، وربما عدم إهتمام الفقه به راجع للوضع المعقد للمرفق العام بسبب التغيرات العميقة التي عرفها في بلادنا ".²

" تمت سنة 1990 إعادة النظر في قانون الولاية والبلدية، وقد كان أجمع محرروه أثناء الأشغال التمهيدية على التعريف التالي: (يعد مرفقا عاما -بلديا أو ولائيا- بصفة مباشرة، متواصلة ودائمة وبطريقة متساوية فيما يرجع للأعباء والتمتع والإستفادة) ".³

ويذهب الاستاذ بوسماح إلى القول في هذا الشأن بأن " المرفق العام لازال حيا في الجزائر، وتجاهل الفقه للمرفق العام سببه تدهور مفهوم المرفق العام في ميدان المنازعات، نتيجة إختيار المعيار العضوي لتحديد الإختصاص القضائي ".⁴

من النظريات والأفكار البارزة بشكل كبير والمتعرضة لموضوع التعليم العالي في القانون التوجيهي هي نظرية المرفق العام وأساليب تسييره التي كيف على أساسها المشرع

¹ -Jean Louis de Corail, L'approche fonctionnelle du service public: sa réalité ses limites, in ADJA, n° spécial sur le service public, 1997, p20.

- محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، المرجع السابق، ص26.

³ - نفس المرجع، ص57.

⁴ - نفس المرجع، ص 31.

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).

غير أن ما يجب الوقوف عليه هو التفتح الذي عرفه القانون 99/05 والسماح لأشخاص القانون الخاص بتقديم خدمة التعليم العالي، إلا أن ذلك لم ينفي صفة المرفق العام عنه، فمع تعاظم دور أشخاص القانون الخاص في المجتمع وتراجع الدولة عن صفة الدولة المتدخلة لصالح الدولة المراقبة أو الحارسة، وبعدما لم يكن بمقدور الأشخاص العموميين التكفل بحاجيات المجتمع التي أصبحت تتطلب أنواعا إضافية ومتعددة من المرافق العمومية، اضطرت الدولة إلى منح عددا من الأنشطة ذات المنفعة العامة والرامية إلى تحقيق المصلحة الجماعية إلى أشخاص القانون الخاص للتكفل بها.

بالنظر لهذا التطور الحاصل في المعايير القانونية المحددة للمرافق العامة يمكن القول أن التعليم العالي الذي يهدف فعلا إلى تحقيق المنفعة العامة يمكن أن يسير من قبل الدولة وأحد أشخاصها أو من قبل أحد أشخاص القانون الخاص الذي قد يمنح إمتيازات السلطة العامة وقد لا يستفيد بهذه الأخيرة، الموضوع تحت مراقبة الوزير المكلف بالتعليم العالي أو مصالحه، وهو الوضع الذي يبرز التوسع المستمر في التكييف القانوني لأساليب وكيفيات تسيير التعليم العالي بإعتباره مرفقا عاما.¹

ب- مدى إختصاص القضاء الإداري:

مستخلصا العبرة من الممارسة القضائية السابقة سواء بالجزائر أو فرنسا كما يقول الأستاذ بوسماح، وبغية ترقية فكرة السلطة العامة وعلى الصعيد القانوني نظرا لدورها الحاسم

¹ - أحمد بن علي، المرجع السابق، ص 17 و 18.

في النشاط الإداري " يبتعد المشرع الجزائري تماما عن السابقة الفرنسية بإختياره معيارا عضويا لتحديد إختصاص القضاء الإداري " ¹.

كما أدرج المشرع في قانون 1988/01/12 المتعلق بالمؤسسات العمومية الإقتصادية معيارا إضافيا للمعيار العضوي، " معيار التوكيل أو الوكالة المتمم للمعيار العضوي، وبهذا يفتح ميدان المنازعات الإدارية لبعض نشاطات المؤسسات العمومية، وهكذا عندما تمارس مؤسسة عمومية طبقا لتنظيمه أو لائحة مرفقية إمتيازات السلطة العامة وتسلم بإسم الدولة ولحسابها تسريحا أو رخصة أو غير ذلك من القرارات الإدارية، فالمنازعات المترتبة عنها هي من إختصاص القاضي الإداري " ².

ولابد من الإشارة إلى ما إستنتجه الأستاذ بوسماح بأن " المعيار المادي يتطابق في الفقه مع مفهوم المرفق العام، فهما تعبيران مترادفان. صحيح أن المعيار العضوي عرف في بلد ليبرالي كفرنسا فترة من الشهرة إنتهت في آخر الثلاثينات، وفرض المعيار المادي وجوده فيما بعد، غير أن عدم كفايته أدى بالقاضي الإداري إلى إشراكه لإمتيازات السلطة العامة (معيار عضوي) ليجعل منهما ثنائيا مثاليا، وإعطاء صفة المرفق العام لنشاط تقوم به مؤسسة خاصة هو نتيجة لهذا المزج " ³.

ونصت المادة السابعة من القانون 154/66 المعدل والمتمم ⁴ والمتضمن قانون الإجراءات المدنية، والملغى بموجب القانون 09/08 ⁵ والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث جاء في المادة 800 منه (تختص المحاكم الإدارية بالفصل في أول درجة

¹ - محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، المرجع السابق، ص32.

² - نفس المرجع ، ص33.

³ - نفس المرجع ، ص36.

⁴ - القانون 154/66، المؤرخ في 1966/06/08، المؤرخ في 1966/06/08، ج ر رقم 47، المؤرخة في

1966/06/09، الملغى بالقانون 09/08 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

⁵ - القانون 09/08 المؤرخ في 2008/02/25، والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر رقم 21، المؤرخة في 2008 /04/23.

بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيه).

بذلك أشار النص أعلاه فقط لنوع معين من المؤسسات وهو المؤسسات الإدارية ذات الصبغة الإدارية دون سواها مما يضيق من مجال المنازعة الإدارية من الناحية العضوية.

إستنادا لما حملته النصوص التشريعية والتنظيمية الجديدة الصادرة ابتداء من 1999 صارت الجامعات تحمل تصنيفا تحت عنوان مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني، ولا يصح بعد تحديد القانون والتنظيم لها إعتبارها 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 الإدارية وإستبعدت المؤسسات الجديدة، كالمؤسسات ذات الطبع 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 أو كما يقول الأستاذ بوسماح " مؤسسة إدارية مقنعة "¹ ، 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 الإختصاص النوعي ذات العلاقة بالنظام العام ويفترض أن تسن بنص واضح كما بينا، ولا ينبغي أن تكون مبهمة أو بها فراغ بما يفسح مجالا للإجتهد وهي غير قابلة للقياس والربط.

¹ - M. Boussoumah, L'établissement public, op cit, p73.

من المؤكد أن الإجتهد 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 المحدثه لهذا النوع من المؤسسات.

إن الإبقاء على نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على حالها يعني ببساطة إمكانية المحكمة الإدارية القضاء بعدم الإختصاص في حالة فصلها في منازعة أحد أطرافها جامعة بحكم عدم ورودها في المادة المذكورة، ولا يمكن من وجهة نظرنا إستيعاب مثل هذا القرار خاصة وهي جهة للقانون العام، وتعتمد في تمويلها على الخزينة العمومية، وأن قراراتها قرارات إدارية، وموظفوها يخضعون للقانون الأساسي للوظيفة العامة، وتخضع لقواعد المحاسبة العمومية، وتخضع للمرسوم الرئاسي 250/02 المتعلق بالصفقات العمومية المعدل والمتمم، فكيف نسلم مع هذا كله أنها لا تدخل تحت طي المادة 800 وتلحق بالهيئات الأخرى كالدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، وهذا يفرض وجهاً جديداً لمضمون المادة 800 يشمل ضم هذا النوع من المؤسسات الجديدة.¹

أم أن المشرع يعترف ضمناً ورغم التسمية الجديدة للجامعة أنها لا تخرج عن كونها مؤسسة إدارية في شكل آخر (وهو ما ذهب إليه الأستاذ بوسماح)².

أو أن المشرع رسم فكرة المرفق العام على التعليم العالي، بإعتماده أساساً على المعيار المادي أي طبيعة النشاط الذي يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة، وهو ما يتجلى أكثر من خلال ما جاء في نص المادة 41 من القانون 05/99 (يمكن أن يساهم في مهمة تكوين

¹ - عمار بوضياف، المعيار العضوي وإشكالاته في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة دقاتر السياسة والقانون، العدد 05، 2011، ص 23 و 24 و 25.

² - M. Boussoumah, L'établissement public, op cit, p73.

تقني من مستوى عالي، أشخاص معنوية خاضعة للقانون الخاص....)، ونصت المادة 42 (تخضع مهمة التكوين التقني من مستوى عالي المتكفل بها من طرف أشخاص معنوية خاضعة للقانون الخاص إلى شروط...) ¹، التواجد القوي للمعيار العضوي في تكييف نشاط التعليم العالي على أنه من ناحية مرفق عام مسير من قبل أحد أشخاص القانون العام، وفقا للمفهوم الكلاسيكي للمرفق العام السائد خلال القرن الـ 19 وبالأخص وجهة نظر العميد دوجي المتمثل في المؤسسة العمومية، ومن ناحية ثانية يدخل في مجال إختصاص القاضي الإداري الذي لم يكن ينظر وفقا للمادة 800 من القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ² في النزاع المعروض أمامه إلا إذا كان أحد أطرافه الدولة الولاية، البلدية، أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

أنهى ذلك بقبول تسيير مرفق عام من قبل أحد الأشخاص المعنوية المنتمية للقانون الخاص، وما هذا إلا تعبير عن تطور المجتمع الذي أظهر حاجة متزايدة للمرافق العامة، بالشكل الذي لم يعد يسمح لأشخاص القانون العام القيام بها بمفردها. ³

ج- تحرير المؤسسة الجامعية:

ورغم ما قيل حول التكييف الذي أعطاه المشرع للجامعة من خلال القانون التوجيهي للتعليم العالي 99-05، فنعتبر هذا القانون إصلاح حقيقي لمرفق التعليم العالي، ليس بسبب التكييف الذي تبناه المشرع وإنما لما حملته مواد هذا القانون، حيث أن الجامعة عانت لمدة طويلة من مشاكل أهمها:

1- نقص كفاءة المسيرين.

2- عدم تكييف وملاءمة القوانين والأنظمة لخصوصية الجامعة.

¹ - المادة 41 و 42 من القانون التوجيهي 99-05.

² - القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25-02-2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر رقم 21 المؤرخة في 23-04-2008.

³ - أمحمد بن علي، المرجع السابق، ص 198.

3- ترك وظائف الجامعة البيداغوجية لصالح الوظائف الإدارية.

4- عدم الإستقرار في التكفل بالبحث العلمي.

5- عدم التطابق بين المراسيم والواقع الجامعي.

ليأتي القانون التوجيهي 99-05 بما يحمله من خصوصيات ترمي إلى تفتح الجامعة أكثر على محيطها وإستقلالية أوسع في مجال حرية إتخاذ القرارات.

لكن الملاحظ أن الجامعة تبقى تابعة من حيث ميزانيتها لإعانات الدولة، وتكتفي ب 5% فقط من عائدات حقوق تسجيل الطلبة، فهي تبعية مستمرة للدولة.

فالقانون رقم 99-05 يمثل لحظة فارقة وهامة بالنسبة إلى تطور منظومة التعليم العالي، فهو قانون توجيهي يمثل خلاصة كل ما أستحدث منذ الإستقلال من أطر تنظيمية وقانونية، ويضيف عليها إنسجاما عاما، وهو يقنن الجهاز التنظيمي الضروري لإعادة هيكلة المنظومة بكاملها، كما يفتح أفقا مستقبلية هامة للتنمية على المستوى الديموغرافي وعلى المستوى البنى التحتية.¹

أعطى القانون 99-05 خصوصية للمؤسسة الجامعية، وبذلك تطبق الطرق الكلاسيكية التي لم تعد مناسبة، وتكريس مفاهيم جديدة كالنجاعة والفعالية والمرونة وميكانيزمات التسيير والتنظيم الحديثة.

المطلب الثاني: تنظيم المؤسسات الجامعية

إن عملية تنظيم وسير المرافق العامة في الدولة، هي عملية جوهرية وحيوية ومصيرية للحياة العامة في المجتمع والدولة، حيث تتوقف عمليات إشباع الحاجات العامة للمواطنين والمنتفعين على ضمان حسن سير عملية تنظيم وتسيير المرافق العامة بانتظام وإضطراد وكفاية وملاءمة، فلا يمكن للحياة العامة في المجتمع ولمواطني الدولة أن يحققوا

¹ - Ministère de l'enseignement supérieur, op cit , p23.

ويشبعوا حاجاتهم من خدمات المواصلات والصحة العامة وتعليم، إلا عن طريق ضمان حسن تنظيم وسير المرافق العامة في الدولة.¹

إن عملية تنظيم المرافق العامة تشمل إنشاء المرافق العامة وتنظيم طرق وأساليب إدارتها وسيرها، وتحديد علاقاتها القانونية والنظامية والفنية داخليا وخارجيا وكذا إلغاؤها.² إن معالجة موضوع الجهة المختصة بإنشاء وتنظيم الجامعة ورغم أهميته لا يطرح أية صعوبة، لأن الإختصاص يرجع أساسا إلى توزيع السلطات بين البرلمان والسلطة التنفيذية. أما على المستوى القانوني فقد تباينت سبل إنشائها وذلك تبعا للنصوص الدستورية والقانونية لكل دولة.

وينقسم فقه القانون الدستوري والإداري بخصوص مسألة ما هي السلطة التي يجب أن تختص بعملية تنظيم المرافق العامة في الدولة إلى قسمين رئيسيين هما:

- القسم الأول متشعب بإيديولوجية وعقلية النظام الليبرالي حيث يذهب إلى التقرير بحتية حصر وتركيز سلطة تنظيم المرافق العامة في الدولة في يد السلطة التشريعية أساسا وأصلا، وينحصر دور السلطة التنفيذية في نطاق القرارات التنفيذية فقط والمتعلقة بتنفيذ القوانين المتعلقة بعملية تنظيم المرافق العامة في الدولة أو في مجال اللوائح والقرارات.

- أما القسم الثاني من فقه القانون الدستوري والقانون الإداري فيجئ إلى موقف جعل تنظيم المرافق العامة في الدولة من إختصاص السلطة التنفيذية في الدولة على أساس حجة وحقيقة أن عملية تنظيم المرافق العامة وتسييرها وإدارتها هي من صميم الوظيفة التنفيذية الإدارية في الدولة، وتضطلع بمسؤوليتها السلطة التنفيذية-الإدارية في الدولة.³

في فرنسا الرأي الذي إعتنقه الفقه التقليدي في فرنسا جرى على أن إنشاء المرفق العام يكون بقانون أو بناء على قانون.

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص73.

² - نفس المرجع، ص 70.

³ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 71 و72.

غير أن هذه القاعدة غدت تقليدية، وقلبت رأس على عقب بمقتضى دستور 1958 فقد إلترم هذا الدستور خطة جديدة تتمثل في تحديد الأمور التي يتعين أن ينظمها المشرع تفصيليا، وتلك التي يجب أن يضع المشرع أسسها العامة، (المادة 34 من الدستور) وما عدا ذلك من الأمور، يندرج في مجال التنظيم (المادة 37)، ولما كانت المادة 34 من الدستور لم تذكر إنشاء المرافق العامة بين الأمور المخصصة للمجال التشريعي، فإن النتيجة المنطقية لذلك، أن إنشاء المرافق العامة أصبح من الموضوعات الإدارية التي تختص بها الإدارة في فرنسا، بحيث لا يتدخل البرلمان فيها إلا إذا تطلب الأمر الموافقة على إعتمادات مالية جديدة.¹

غير أن الفقيه الفرنسي Dé Laubadere -وأيده أغلب الفقه والقضاء- يرى أن إنشاء المرافق العمومية يمثل إعتداء على الحريات الخاصة في مجال التجارة، وأن الذي يملك تقييد الحرية هو المشرع، لهذا فمن الضروري صدور قانون لإنشاء وتنظيم المرافق العامة.²

أما الوضع في مصر يماثل ما إنتهى إليه التطور في فرنسا فإن المرافق العامة بما فيها صورة المؤسسة العامة تنشأ بمقتضى قرار جمهوري وذلك تطبيقا لنص المادة 146 من دستور 1971.³

في حين لم يستقر النظام الجزائري على وسيلة وحيدة (تشريعية أو تنظيمية) في تنظيم المؤسسات العمومية منذ الإستقلال إلى اليوم هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن

¹ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة، ط10، دار الفكر العربي، مصر، 1979، ص28.

² - A.De Laubadere, Traité de droit administratif, Tome1, 8eme édition, ed L.G.D.J, 1980, p628

³ - محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والإشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص27.

الإدارة التشريعية أو التنظيمية التي بمقتضاها إنشاء المرافق العامة تختلف وفقا للطابع الوطني أو المحلي للمرفق العام.

وبالنسبة للمرافق العامة الوطنية، التي يشمل نشاطها كل إقليم الدولة، كمرفق التعليم مثلا، يتوقف تنظيمها على النصوص المحددة لإختصاصات كل من الهيئتين التشريعية والتنفيذية التي تحدد مجال إختصاص كل منها، وبتتبع الأداة التي يتم بمقتضاه تنظيم المؤسسات العمومية منذ الإستقلال .

الفرع الأول: مدى إختصاص السلطة التشريعية في إنشاء وتنظيم الجامعات

إن مجال إختصاص البرلمان في مجال التشريع بالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري، فقد حدده المؤسس الدستوري في مادتين أساسيتين وبنوعين من التشريع، فيختص البرلمان بالتشريع بقانون عضوي في سبعة مجالات حددتها المادة 123 من دستور 1996¹، في حين يكون التشريع بموجب قانون عادي في 30 مجال بموجب المادة 122، وبتفحص هاتين المادتين نلاحظ بأن المؤسس الدستوري خص تنظيم المؤسسات الجامعية بموجب قوانين عادية من خلال المادة 122 فقرة 16 والتي نصت على (- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم العالي....)، والفقرة 29 التي جاء نصها (- إنشاء فئة المؤسسات....).

إذا كانت الفقرة 16 من المادة 122 واضحة ولا تثير أي لبس، فما المقصود بفئة المؤسسات المذكورة في الفقرة 29 من المادة 122.

غير أنه ونظرا لطبيعة إختصاص البرلمان ووسائل عمله وإن ثبت إختصاصه فإنه في العادة يكتفي فقط بوضع القواعد العامة كما هو الشأن بالنسبة للقانون 99-05 ويبقى بيان كيفية تطبيقه ميدانيا بواسطة التنظيم.

¹ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 96-438، المؤرخ في 07-12-1996، (ج.ر رقم 28)، و المعدل وبالقانون 02-03، المؤرخ في 10-04-2002، (ج.ر رقم 25) المؤرخة في 14-04-2002، والقانون 08-09، المؤرخ في 15-11-2008، (ج.ر رقم 63) المؤرخة في 16-11-2008 .

فبعد صدور دستور 1996 الذي يحدد القواعد الواجب إتباعها لإنشاء المؤسسات العمومية إذ أنه " لا يمكن إنشاء مؤسسة عمومية عن طريق التنظيم إلا إذا توافر شرط إرتباطها بصنف موجود من قبل(ثانويات، مستشفيات،....) أما عن الأصناف الجديدة للمؤسسات العمومية فقد أصبحت من إختصاص المشرع".¹

الأمر الذي جعل الأستاذ بوسماح يذهب إلى القول بأن " مفهوم المؤسسة هو مفهوم غامض ومحل نقاش".²

ما يجب الوقوف عنده أن تنظيم المؤسسات الجامعية عن طريق قوانين ليست بجديد عن النظام القانوني الجزائري، فقد عرفت الجزائر تنظيم المؤسسات الجامعية بنصوص لها قيمة تشريعية رغم الفراغ التشريعي الذي عرفته الجزائر غداة الإستقلال، وهو ماتكرس خاصة بعد صدور أمر 1966-12-31 والذي نصت المادة 05 مكرر منه على أن إحداث كل مؤسسة عامة لا يمكن أن يتحقق إلا بنص له قيمة تشريعية، ونظرا لظروف تلك المرحلة التي تلت حركة 19 جوان 1965، ومع ماتميزت به من تعطيل العمل بالدستور، وعدم وجود برلمان، أن تنظيم المرافق العامة الوطنية وبالأخص المؤسسات الجامعية كان يتم بموجب الأوامر³، وهو ما تجسد من خلال أمر 1969-12-26 المتضمن إحداث المعاهد التكنولوجية رغم نص هذا الأمر في مادته الثانية على أن كل معهد سيكون فيما بعد موضوع مرسوم.

هذا وإستنتج الأستاذ أحمد محيو من هذا الأمر-أمر 1969-12-26- ومن أحكام المادة الخامسة من الأمر 71-74⁴ والمتعلق بالتسيير الإشتراكي للمؤسسات التي تنص

¹ - محمد أمين بوسماح، محاضرات في المؤسسات العامة، المرجع السابق، ص 6.

² - M.Boussoumah, L'entreprise socialiste en Algerie, op cit, p433.

³ - عبد القادر فخار ، الطابع التمييزي لمرفق التعليم إبان الإحتلال الفرنسي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص 489 و 490.

⁴ - الأمر 71-74، المؤرخ في 16-11-1971، المتعلق بالتسيير الإشتراكي للمؤسسات، ج ر رقم 101، المؤرخة في 1971-12-13.

(تحدث المؤسسة الاشتراكية بموجب مرسوم بإستثناء المؤسسات التي لها أهمية وطنية والتي تحدث بموجب قانون)، ومن التعديل الذي أدخلته المادة التاسعة مكرر من قانون المالية لسنة 1968 على المادة الخامسة مكرر لقانون المالية لسنة 1966، فإنه إذا كان إستصدار الأمر بقانون ضروريا لإنشاء صنف من المؤسسات أو المرافق العامة، فإنه يكفي إستصدار مرسوم لإنشاء مؤسسة ضمن هذه الفئة المذكورة والتي سبق إحداثها بمقتضى نص تشريعي.¹

والإجراء نفسه نجده في الكثير من النصوص المتضمنة إنشاء وتنظيم المؤسسات التعليمية التابعة لقطاع التعليم العالي، ونكتفي بذكر الأمر رقم 74-81 الصادر في 21 أوت 1974 والمتضمن إنشاء المراكز الجامعية وتنظيمها وسيرها²، حيث نص في مادته الأولى على إمكانية إنشاء فوق التراب الوطني، مراكز جامعية، التي هي بمثابة مؤسسات عامة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالإستقلال المالي وموضوعة تحت وصاية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وقد نصت المادة الثالثة من الأمر المذكور على أن إنشاء وتنظيم الجامعة يتم بمقتضى مرسوم بناءا على تقرير من الوزارة الوصية.³

أما دستور 22 نوفمبر 1976⁴ فلم يدرج تنظيم المرافق العامة الوطنية ضمن المجالات التي خول الدستور المجلس الشعبي الوطني التشريع فيها والمحددة أساسا في المادة 151 منه، بالنظر إلى نص الفقرة الثانية من المادة 152 التي تذهب إلى كل المسائل ماعدا تلك التي يختص بها القانون، هي من المجال التنظيمي، فإننا نخلص إلى أن تنظيم المرافق

¹ - أحمد محيو محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص436 و437.

² - الأمر رقم 74-81 المؤرخ في 21-08-1974، والمتضمن إنشاء المراكز الجامعية وتنظيمها وسيرها، ج ر رقم 69 المؤرخة في 27-08-1974.

³ - عبد القادر فخار، المرجع السابق، ص490.

⁴ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89-18، المؤرخ في 28-02-1989.

العامة الوطنية ومنها المؤسسات العمومية، تكون بمقتضى مراسيم يصدرها رئيس الجمهورية بناء على تقرير من الوزير المختص.

وقد إستند الدكتور حماد محمد الشطا في إستنتاج تنظيم المرافق العمومية بمقتضى مراسيم رئاسية على أحكام الفقرتين 10 و 11 من المادة 111 من دستور 22 نوفمبر 1976¹ التي تحدد إختصاصات رئيس الجمهورية، حيث يضطلع بالسلطة التنظيمية ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.²

مما تجدر الإشارة إليه أن دستور 1989 لم يشذ عن دستور 1976 في هذا المجال من حيث أن المادة 115 منه لم تدرج هي الأخرى تنظيم وإنشاء المرافق العامة ضمن إختصاصات المجلس الشعبي الوطني، تاركة ذلك للسلطة التنظيمية، حيث نصت المادة 116 منه (يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة)، وفقا للفقرة الثالثة من المادة 81 المحددة لإختصاصات رئيس الحكومة، وعليه فإن تنظيم المرافق العامة يبقى تابعا للمجال التنظيمي وفقا لدستور 23 فبراير 1989، ولكنه يتم بناء على مراسيم تنفيذية بتوقيع رئيس الحكومة وليس بناء على مراسيم رئاسية من توقيع رئيس الجمهورية.³

نستشف ذلك أيضا من خلال حيثيات المرسوم رقم 86-314 المتضمن إختصاصات المؤسسات والهيكل المكلفة بالخدمات الإجتماعية الجامعية وتنظيمها وعملها وسيرها⁴ ليس من إختصاصات الميدان التشريعي، بل من إختصاص الميدان التنظيمي...، وكذلك من

¹ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر 97/76 المؤرخ في 22-11-1976، (ج ر 94)، مؤرخة في 24-11-1976، و المعدل بالقانون 06/79 المؤرخ في 07-07-1979، والقانون 01/80 المؤرخ في 12-01-1980، وإستفتاء 03-11-1988 .

² - حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الأول، نظرية المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 197.

³ - عبد القادر فخار، المرجع السابق، ص 491.

⁴ - المرسوم رقم 86-314 المؤرخ في 23-12-1986، والمتضمن إختصاصات المؤسسات والهيكل المكلفة بالخدمات الإجتماعية الجامعية وتنظيمها وعملها وسيرها، ج ر رقم 53، المؤرخة في 24-12-1986.

خلال المرسوم رقم 77-07 والمتضمن إنشاء المدرسة الوطنية للأشغال العمومية¹، لكن وإستثناءا أنشئت بعض المؤسسات عن طريق قانون، نص تشريعي مثل القانون 86-10 والمتضمن إنشاء المجمع الجزائري للغة العربية².

الفرع الثاني: مدى إختصاص السلطة التنفيذية في إنشاء تنظيم الجامعات

للبحث في مدى إختصاص السلطة التنفيذية في إنشاء وتنظيم الجامعات لا بد من معرفة كيفية توزيع السلطة التنظيمية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول من جهة، والبحث في مدى تمتع وزير التعليم العالي بسلطة تنظيمية في هذا المجال.

أولاً: توزيع السلطة التنظيمية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول:

لمعرفة الحدود الفاصلة بين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والوزير الأول لابد من الرجوع إلى أحكام الدستور، فبدءا بالإختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية نصت المادة 125 على (...يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون)، وهذا يجعلنا نتساءل ماهي هذه المسائل غير المخصصة للقانون وهل المشرع بذكره المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين جاءت على سبيل الحصر أو المثال، فالتفسير الحرفي للنص يوحي لنا بتقليص مجال البرلمان في التشريع بموجب نصوص تشريعية، وفتح المجال للنصوص ذات القيمة التنظيمية هذا فيما يخص السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

أما فيما يخص السلطة التنظيمية للوزير الأول³ فتجب الإشارة إلى أن هذه السلطة لم تتأتى له إلا من خلال دستور 1989، فأصبح للوزير الأول سلطة تنظيمية إلى جانب

¹ - المرسوم رقم 77-07 المؤرخ في 23-01-1977، والمتضمن إنشاء المدرسة الوطنية للأشغال العمومية، ج ر رقم 11، المؤرخة في 06/02/1977.

² - القانون رقم 86-10 المؤرخ في 19-08-1986، والمتضمن إنشاء المجمع الجزائري للغة العربية، ج ر رقم 34 المؤرخة في 20-08-1986.

³ - أصبح الوزير الأول بهذه التسمية بدلا من رئيس الحكومة بموجب القانون 08-09، المؤرخ في 15-11-2008، (ج.ر رقم 63) المؤرخة في 16-11-2008 المعدل والمتمم لدستور 1996.

سلطته في تنفيذ القوانين، وهو ماتكرس كذلك من خلال المادة 125 فقرة 01 من دستور 1996.

ونظرا للإزدواجية التي عرفتھا إنشاء المؤسسات الجامعية في الجزائر فإنه يمكن إحصاء بعض المؤسسات الجامعية التي تم إنشاؤها بموجب مراسيم كما هو الشأن للمرسوم رقم 84-182 المتضمن إنشاء جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية¹.

وصاحب الإعتراف لرئيس الحكومة بالسلطة التنظيمية من خلال دستور 1989 إنشاء العديد من المؤسسات الجامعية بموجب مرسوم تنفيذي كما هو الشأن بالنسبة للمرسوم التنفيذي رقم 89-136 المتضمن إحداث جامعة باتنة²، والمرسوم التنفيذي رقم 89-137 المتضمن إحداث جامعة البليدة³، وغيرها، إضافة إلى المرسوم التنفيذي 98-253 المعدل والمتمم للمرسوم 83-544 المتضمن القانون النموذجي للجامعة، إضافة إلى المرسوم التنفيذي 03-279 الذي يحدد مهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها.

لعل إستئثار السلطة التنفيذية بإنشاء وتنظيم المؤسسات الجامعية يرجع بالدرجة الأولى لكون أنها هي الأدرى والأقرب، ولها من الوسائل والإمكانات أكثر من السلطة التشريعية مما يجعلها أكثر فعالية في تحقيق الهدف من إنشاء هذه المؤسسات.

من جهة أخرى تخلي رئيس الجمهورية للوزير الأول عن السلطة التنظيمية للمؤسسات الجامعية رغم إمتلاكه للسلطة التنظيمية العامة يطرح العديد من التساؤلات، فهل عدم لجوء رئيس الجمهورية لإستعمال هذا الحق لمعالجة موضوع الجامعة وسياستها دليل على عدم

¹ - المرسوم رقم 84-182، المؤرخ في 04-08-1984، المتضمن إنشاء جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، ج ر رقم 32، المؤرخة في 07-08-1984.

² - المرسوم التنفيذي رقم 89-136، المؤرخ في 01-08-1989، المتضمن إحداث جامعة باتنة، ج ر رقم 31 المؤرخة في 02-08-1989

³ - المرسوم التنفيذي رقم 89-137، المؤرخ في 01-08-1989، المتضمن إحداث جامعة البليدة، ج ر رقم 31 ، المؤرخة في 02-08-1989.

أهمية هذا الموضوع ليكون محل إهتمام وتنظيم من طرف أعلى السلطات في الدولة أم أن الأمر لا يعدو كونه مجرد توزيع للصلاحيات بين رئيس الجمهورية والوزير الأول.

ثانيا: السلطة التنظيمية لوزير التعليم العالي والبحث العلمي

على إعتبار أن وزير التعليم العالي والبحث العلمي من أعضاء الحكومة، والرئيس الإداري على مستوى الوزارة التي يشرف عليها، فأكد أن لهذا الوزير سلطة تنظيمية، وحتى ولو أنها ليست سلطة تنظيمية عامة، حيث يعترف له القانون بصفته الرئيس الإداري الأعلى على مستوى الوزارة التي يشرف عليها، الإضطلاع بسلطات تنظيمية،

أي يمكنه أن يتخذ كل قرار تنظيمي داخلي متعلق بحسن سير العمل في الإدارة الموضوعة تحت سلطته (مرفق التعليم العالي) وبرجوعنا إلى الصلاحيات المخولة للوزير المكلف بالتعليم العالي المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 94-260¹ في الميدان الهيكلي والتنظيمي نلاحظ أنه يحوز على صلاحيات هامة في الجانب التنظيمي، بحيث هو الذي يقوم بتحديد وتحضير القوانين النموذجية لمؤسسات التعليم العالي، وكذلك شروط إنشائها وسيرها، كما يسهر على المخطط الجامعي، وكذلك توزيع شبكة مؤسسات التعليم العالي عن طريق إنشائها عبر مناطق الوطن، بمعنى أن الوزير هو الذي يقوم بتحضير مشروع إنشاء الجامعة بالتشاور مع ممثلي الأسرة الجامعية وشركائها، ثم يدافع عنها أمام زملائه المعنيين بالأمر، ثم يقدمه بناء على إقتراحه لرئيس الحكومة للتوقيع عليه، كما أن الوزير المكلف بالتعليم العالي هو المختص أيضا بواسطة ما يملك من سلطة إتخاذ القرارات الإدارية، والمناشير والتعليمات، سواء عن طريق قرار وزاري فردي، أو عن طريق قرارات وزارية مشتركة، هذه القرارات تبين طريقة تطبيق القوانين المتعلقة بالقطاع ميدانيا، وبالرجوع للقانون التوجيهي للتعليم العالي 99-05 نجده يحيل في الكثير من مواده للوزير المكلف بالتعليم العالي الإضطلاع بالسلطة التنظيمية في ميدان التعليم، مثل سلطته في تحديد

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 94-260، المؤرخ في 27-08-1994، المتضمن صلاحيات وزير التعليم العالي والبحث العلمي، ج ر رقم 55، المؤرخة في 31-08-1994.

شروط وتنظيم المسابقات للإلتحاق بالتعليم العالي، وكذلك المناشير الخاصة بتسجيل حاملي شهادة البكالوريا لكل سنة جامعية، مثل المنشور الوزاري رقم 05 المؤرخ في 09-04-2005 المتعلق بتوجيه وتسجيل حاملي شهادة البكالوريا في النظام الجديد (ل م د) للتعليم العالي للسنة الجامعية 2005-2006.

لكن ورغم أن الواقع العملي يخول الوزير إعداد مشاريع إنشاء الجامعات، ومختلف مؤسسات التعليم العالي، أو ترقيةها إلى صنف آخر، كترقية مركز جامعي إلى صنف جامعة، إلا أن سلطته لا تتعدى مجرد تقديم إقتراح، لأن توقيع مرسوم إنشاء الجامعة وميلادها، يعود لإختصاص كل من الوزير الأول ورئيس الجمهورية حسب ما هو منصوص عليه قانونا، وهما الوحيدان القادران على إعطاء هذه المراسيم القوة التنفيذية بعد توقيعها عليها.¹

ولا شك أن ترك إختصاص إصدار قرار إنشاء المرفق العام للسلطة الإدارية هو إتجاه سليم لأنه يعطي الإختصاص للجهة الأقدر على تقدير لزوم الإنشاء ويمكن الإدارة من سرعة إتخاذ قرار الإنشاء في سرعة ومرونة منجنية التعقيدات التي قد تتجم عن إستلزام إصدار تشريع من السلطة التشريعية ورغم هذه الحقيقة إلا ان السلطة التشريعية تلعب دورها في هذا المجال عندما تعجز إمكانيات الجهة الإدارية المالية عن الوفاء بمتطلبات إنشاء المرفق فتلجأ إلى السلطة التشريعية لإعتماد المبالغ المالية اللازمة في ميزانية الدولة العامة وهو أمر لا يتم إلا بمقتضى قانون يصدر عنها.²

أما بشأن إلغاء المؤسسات الجامعية على غرار باقي المؤسسات العمومية، يمكن أن يتم بإحدى طريقتين، إما بإلغاء المرفق العام الذي تقوم بإدارته، وإما بسحب الشخصية الاعتبارية التي تتمتع بها المؤسسة، ففي الحالة الأولى تزول المؤسسة نهائيا بزوال السبب الذي قامت من أجله، وفي الحالة الثانية يبقى المؤسسة العمومية تحت إدارة السلطة المركزية

¹ - نور الدين موزالي، المرجع السابق، ص 26 و 27.

² - محمد فاروق عبد الحميد، المرجع السابق، ص 150.

ليدار عن طريق التسيير المباشر، وتلغى المؤسسة العمومية بنفس الأداة التي أنشأت بها وبنفس قوتها القانونية.¹

ويذهب الأستاذ بوسماح إلى القول بأن " هناك غياب إطار قانوني إجمالي منسجم يحدد قواعد إنشاء وتنظيم وسير المؤسسات العمومية "2.

فهناك تعدد في الانظمة القانونية التي تحكم المؤسسات العامة نابع من تعدد وتنوع المؤسسات المعنية بها، وهو أمر لم نجد له مثل بالنسبة لبقية الاشخاص القانونية العامة التي يمكن إخضاعها لنظام قانوني موحد كما هو الحال في الأشخاص المعنية الإقليمية كالبلديات.

إلا أنه بالرغم من ذلك يوجد حد من التنظيم القانوني الموحد والمشارك فيما بين المؤسسات العامة على إختلاف أنواعها، وهو التنظيم الذي يحدد صفة الشخص المعنوي العام، وأداة إنشاء المؤسسة العامة، وهل تنشأ بقانون أم بنظام وإستقلالها الإداري والمالي، وجهة الوصاية الإدارية التابعة لها، ومنازعاتها، أما ما عدا ذلك فإن المؤسسة العامة تخضع لأنظمة قانونية متنوعة، خاصة بتنظيمها الإداري والمالي وسير أعمالها ووضع العاملين فيها.³

رغم الطبيعة القانونية التي خص بها المشرع المؤسسات الجامعية وكيفها بأنها مؤسسات ذات طابع علمي وثقافي ومهني، فإن ذلك لم ولن يجردها من طبيعتها الإدارية من حيث أن معظم تمويلها هو تمويل عمومي، قراراتها قرارات إدارية، موظفوها موظفون عامون، صفقاتها صفقات عمومية، كل ما في الأمر هو أن المشرع أراد تخليص الجامعة من بعض القيود التي تفرضها الطبيعة الإدارية على المؤسسات وجعلها أكثر مرونة وتكريس مفاهيم جديدة كالنجاعة والفعالية وميكانيزمات التسيير والتنظيم الحديثة، كما أن تنظيم

1 - مصطفى أبو زيد فهمي، الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2002، ص163.

2 - محمد أمين بوسماح، محاضرات في المؤسسات العامة، المرجع السابق، ص12.

3 - نواف كنعان، المرجع السابق، ص355.

الجامعات لم تستأثر به إحدى السلطتين لوحدها - السلطة التشريعية والتنفيذية - فالجامعة وباعتبارها مرفق عام فهي تتمتع بعدم الإستقرار، وتغير مستمر مما يجعل أمر تنظيمها ومواكبة التطورات التي تطرؤ عليها أسهل على السلطة التنفيذية، ولكن هذا لا ينفي أوليغي وجود السلطة التشريعية في حياة المرفق العام للتعليم العالي.

لتجسيد الطبيعة الخاصة للمؤسسة الجامعية ولتكريس المفاهيم الجديدة التي جاء بها القانون التوجيهي للتعليم العالي 05/99 كالنجاعة والفعالية والمرونة وميكانيزمات التسيير والتنظيم الحديثة لا بد من أن تتوفر المؤسسات الجامعية على تنظيم إداري وبيداغوجي مميز وهو ما سنحاول التفصيل فيه في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: التنظيم الإداري والبيداغوجي للمؤسسات الجامعية

يقصد بالتنظيم الإداري والبيداغوجي 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 الطالب أو الأستاذ أو الموظف.¹

الهيكل التنظيمي لأي مؤسسة جامعية هو مجموعة القواعد والأجهزة التي يتم بواسطتها تحقيق أهداف التنظيم، ويمكن اعتبار الجامعة إحدى التنظيمات المعقدة نسبياً، وذات ثقافة تنظيمية وأسلوب إداري خاصين، لهما آثار على فعالية تسييرها.²

ولم يكن قطاع التعليم العالي في الجزائر المستقلة يتمتع بشبكة مؤسسات بيداغوجية، إذ لم تكن في سنة 1962 سوى جامعة واحدة هي جامعة الجزائر، هذه الجامعة كانت وثيقة الصلة والإرتباط بتنظيم الجامعات الفرنسية سواء كان ذلك التنظيم إداري أو مالي أو بيداغوجي أضيفت إليها في الفترة الممتدة إلى غاية إصلاح 1971 كلا من المدرسة العليا للأساتذة والمدرسة الوطنية للإدارة سنة 1964 بموجب المرسوم 64-155³، وخاصة المرسوم 64/145⁴ المؤرخ في 22/05/1964 المتضمن إنشاء مدرسة عليا للترجمة، فموجبه يصادق رئيس الجمهورية آنذاك أحمد بن بلة على مداوالات مجلس جامعة الجزائر المنعقد بتاريخ 11 أكتوبر و 09 نوفمبر 1963 المتعلقة بتأسيس مدرسة الترجمة التابعة لذات الجامعة.

¹ - المؤتمر الثالث عشر للوزراء المسؤولين عن التعليم العالي والبحث العلمي في الوطن العربي، تطوير إدارة التعليم العالي في الوطن العربي، جامعة زايد، أبو ظبي 7-8 ديسمبر 2011، ص6.

² - فضيل دليو وآخرون، دراسة حول إشكالية الديمقراطية في الجامعة الجزائرية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2001، ص80.

³ - المرسوم 64-155 المؤرخ في 08/06/1964، والمتضمن إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة، ج ر رقم 05، المؤرخة في 12/06/1964.

⁴ - المرسوم 64/145، المؤرخ في 22/05/1964، والمتضمن إنشاء مدرسة عليا للترجمة، ج ر رقم 02، المؤرخة في 02/06/1964.

فكانت الجامعات عبارة عن مؤسسات عمومية مكونة من مجموعة من الكليات وكافة هيئات التعليم العالي المحددة وفقا لإطار جغرافي معين والتابعة كلها لوزارة التربية الوطنية، وتتشكل الجامعة من مجلس الجامعة وعميد الجامعة رئيسا، ومن عمداء الكليات، أستاذين منتخبين ممثلين عن كل كلية، مدراء مدارس التعليم العالي العام، أستاذ عن كل مدرسة، وأخيرا ثلاثة أو أربعة أعضاء مختارين من قبل المجلس لا ينتمون إلى الجامعة.¹

المطلب الأول: التنظيم الإداري المركزي لهياكل الجامعة

ونقصد بالتنظيم الإداري المركزي للجامعة، الهيئات والمديرية الموكلة لها مهمة إدارة الجامعة بكل جوانبها.

الفرع الأول: هيئات الجامعة

تضم الجامعة هيئتين أساسيتين ألا وهما مجلس إدارة الجامعة والمجلس العلمي للجامعة.

أولا: مجلس إدارة الجامعة:

يقوم في كل مؤسسة عامة جهاز تقريبي يؤمن الإدارة العامة فيها يسمى مجلس الإدارة، ويعتبر هذا المجلس عنصرا أساسيا في تنظيم المؤسسات العامة، وهو السلطة العليا المهيمنة على شؤون المؤسسة العامة وتصريف أمورها وإقتراح السياسة العامة التي تسير عليها، وله أن يصدر ما يراه مناسبا من القرارات لتحقيق أغراضها وذلك في الحدود التي يرسمها قانون إنشائها.²

أ-تشكيل مجلس إدارة الجامعة:

حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي 03-279 فإن مجلس إدارة الجامعة يتشكل من الوزير المكلف بالتعليم أو من يمثله رئيسا، ممثل واحد عن القطاعات الوزارية التي لها

¹ - أمحمد بن علي، المرجع السابق، ص84 ومابعدا.

² - محمود عبد المجيد المغربي، النظم القانونية للمؤسسة العامة في لبنان، ج2، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس لبنان، 2002، ص57.

علاقة بالجامعة (وزارة المالية، وزارة التربية الوطنية، وزارة العمل)، ويعين أعضاء المجلس الممثلين لمختلف الدوائر الوزارية، بناءً على إقتراح من سلطتهم الوصية، من ضمن الموظفين الذين يشغلون وظائف عليا في المؤسسات والإدارات العمومية¹، ممثل عن والي الولاية التي يوجد فيها مقر الجامعة، ممثل عن القطاعات الرئيسية المستعملة التي تحدد قائمتها في مرسوم إنشاء الجامعة، إضافة إلى ممثل واحد عن الأساتذة في كل كلية ومعهد ينتخب من ضمن الأساتذة ذي مصف الأستاذية وممثلين (02) منتخبين عن سلك الأساتذة المساعدين، ممثلين إثنين منتخبين عن الموظفين الإداريين والتقنيين وعمال الخدمات، ممثلين إثنين منتخبين عن الطلبة.

كما جاء في نفس المادة على أن يشارك رئيس الجامعة وعمداء الكليات ومديري المعاهد ومديري الملحقات إن وجدت، ونواب رؤساء الجامعة ومسؤول المكتبة المركزية في إجتماعات مجلس الإدارة بصوت إستشاري.

كما يمكن أن يشارك في أشغال مجلس الإدارة بصوت إستشاري أربعة ممثلين على الأكثر من الأشخاص المعنويين و-أو الطبيعيين الذين يساهمون في تمويل الجامعة معينين من ضمن الذين يبذلون مجهودات هامة في المشاركة.

كما يمكن أن تشارك شخصيات خارجية في أشغال المجلس بصوت إستشاري، ولمجلس الإدارة الإستعانة بكل شخص من شأنه أن يساعده في أشغاله.

في حين يتولى الأمين العام أمانة مجلس الإدارة.

وعهدة أعضاء مجلس إدارة الجامعة ثلاث (03) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، بإستثناء ممثلي الطلبة الذين ينتخبون لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد.²

في حين تحدد القائمة الإسمية لأعضاء المجلس بقرار من الوزير المكلف بالتعليم

العالى.

1 - المادة 11 من المرسوم التنفيذي 03-279، المرجع السابق.

2 - المادة 12 من المرسوم 03-279، المرجع السابق.

ب- إختصاصات مجلس إدارة الجامعة:

يتداول مجلس إدارة الجامعة حول مخططات تنمية الجامعة على المدى القصير والمتوسط والطويل، إقتراحات برمجة أعمال التكوين والبحث، إقتراحات برامج التبادل والتعاون العلمي الوطني والدولي، الحصيلة السنوية للتكوين والبحث في الجامعة، مشاريع مخطط تسيير الموارد البشرية للجامعة، قبول الهبات والوصايا والتبرعات والإعانات المختلفة، شراء العقارات أو بيعها أو إيجارها، الإقتراضات الواجب القيام بها، مشاريع إنشاء فروع وإقتناء أسهم، الكشف التقديري للمداخل الخاصة بالجامعة وكيفيات إستعمالها في إطار تطوير نشاطات التكوين والبحث، إستعمال المداخل المتأتية من إقتناء الأسهم وإنشاء فروع، في إطار مخطط تنمية الجامعة، إتفاقات الشراكة مع مختلف القطاعات الإجتماعية-الإقتصادية، النظام الداخلي للجامعة، التقرير السنوي عن نشاطات الجامعة الذي يقدمه رئيس الجامعة، كما يمكن لمجلس الإدارة إقتراح كل تدبير من شأنه تحسين سير الجامعة وتسهيل تحقيق أهدافها.¹

كما لمجلس الإدارة أن " يقترح كل تدبير يخص تحسين سير المؤسسة ويمنح الأولوية لأهدافها، يجتمع في جمعية عادية (مرتين ي السنة)، أو جمعيات غير عادية، تؤخذ مداولاته بالأغلبية العادية لأصوات الأعضاء الحاضرين، يعتبر صوت الرئيس مرجح في حالة تساوي الأصوات، وتعد المداولات نافذة بعد 30 يوم من تحويلها للوصاية ما لم يتم الإعتراض عليها في هاته الأجل، لكن المداولات المتعلقة بالميزانية، حساب التسيير، مقتنيات، مشتريات، وإيجار عقارات، والهبات والوصايا فتتطلب موافقة من الوزير المكلف بالتعليم العالي ووزير المالية، أما بالنسبة للمداولات المتضمنة إنشاء الفروع الإقتصادية، والمساهمات والإتفاقيات أو عقود التعاون ما بين الجامعات، لا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد تأشيرة السلطة الوصية ".²

¹ - المادة 13 من المرسوم التنفيذي 03-279، المرجع السابق.

² _M. Boussoumah, L'établissement public, op cit, p72, 73.

الملاحظ على إختصاصات مجلس إدارة الجامعة أنه جاء شامل لكل جوانب تسيير وإدارة المؤسسة الجامعية الإدارية، المالية، البيداغوجية، والبحثية، وكان من الأحسن تكريس أكبر لمشاركة الأسرة الجامعية من خلال رفع عدد الأساتذة المشاركين في مداولات المجلس، وإعطاء قيمة لأصوات رئيس الجامعة، ومديري الكليات، والمعاهد، والملحقات مما يعطي فعالية أكبر ونجاعة وتحقيق الرقي والتطور لمواكبة التطورات الحاصلة في المجتمع.

وأهم مايمكن إبداءه حول تشكيلة وإختصاصات مجلس إدارة الجامعة، يمكن أن نلخصها في النقاط التالية:

1- الطبيعة الإستشارية لأصوات رئيس الجامعة وعمداء الكليات ومديري المعاهد ومديري الملحقات، مما يطرح أكثر من علامة إستفهام حول الجدوى من وجودهم ضمن تشكيلة المجلس، ومدى مشاركتهم في إتخاذ القرار على مستوى أجهزة وهيكل الجامعة، وكيف لرئيس الجامعة الذي يكون تعيينه بموجب مرسوم رئاسي على رأس هرم الجامعة يكون له دور إستشاري في مجلس إدارة الجامعة التي تحدد قائمتها الإسمية بقرار من الوزير المكلف بالتعليم العالي.

2- تكريس المشرع لمبدأ المشاركة في تسيير وإدارة المؤسسات الجامعية من خلال إدراج ممثلي الاساتذة والطلبة والموظفين ضمن تشكيلة مجلس الإدارة، إضافة إلى إمكانية إستدعاء شخصيات خارجية أو كل شخص من شأنه مساعدة المجلس في أشغاله، مما يكرس أكثر مبدأ المشاركة الذي يعتبر من أهم مقومات الحكم الراشد الذي تسعى الدولة المعاصرة إلى تكريسه في مختلف مستويات إدارتها ومرافقها ولكن كما أشرنا سالفاً كان من الأجدر تكريس أكبر لمشاركة الأسرة الجامعية من خلال رفع عدد الأساتذة المشاركين في مداولات المجلس.

3- سعي المشرع إلى إنفتاح المؤسسات الجامعية على محيطها الإجتماعي والإقتصادي من خلال السماح للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يساهمون في تمويل الجامعة بأن يكون لهم دور في أشغال مجلس الإدارة حتى ولو كان ذلك الدور إستشاري لا غير.

4- كذلك طغيان أسلوب التعيين على أعضاء المجلس بالمقارنة مع أسلوب الانتخاب الذي يقتصر على الأساتذة والطلبة والموظفين وهو ما لا يتناسب مع مبادئ التسيير الديمقراطي للمؤسسات الجامعية.

5- كذلك لا يزال الإلتباس يبدو حول التمييز بين السلطة التقريرية ويتولاها مجلس الإدارة والسلطة التنفيذية ويرئسها مدير المؤسسة.

6- لم يحدد المشرع الجزائري شروط خاصة كأن يكون عضو مجلس الإدارة جزائري الجنسية أو أن يكون ذو سن معين، أو أن يكون خاليا من الأمراض والعاهات التي تحول دون قيامه بعمله، أو أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية وغير محكوم عليه بجناية أو جنحة، أو يكون معزولا أو مصروفا من وظيفة أو خدمة عامة في إحدى الإدارات أو المؤسسات العامة.

7- لم يمنع القانون على الرئيس والأعضاء أن يجمعوا بين رئاسة وعضوية أكثر من مجلس إدارة مؤسسة عامة، كما يكون أعضاء مجلس الإدارة في أغلب الأحيان مزدوجي التمثيل:

- على مستوى الهيئة بصفتهم أعضاء مداولين.

- على مستوى الوصاية بصفتهم هيئة تتمتع بالوصاية والسلطة التقديرية، تصل كما يقول الأستاذ بوسماح إلى "سلطة تسليط العقوبات والتي قد تمتد لرفض المداولات".¹

8- كما لم يمنع النظام العام للمؤسسات العامة أن تكون لرئيس مجلس الإدارة المؤسسة الجامعية أو الأعضاء منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة في الصفقات التي تجريها الجامعة.²

9- كما للسلطة الوصية أن تنهي في أي وقت مهام رئيس مجلس الإدارة والأعضاء وهذا دون أن تترك لهم مجالا لمناقشتها فيما إعتمدته من تصرفات، ولا تعطي لهم حق

¹ - محمد أمين بوسماح، محاضرات في المؤسسات العامة ، المرجع السابق، ص15.

² - محمود عبد المجيد المغربي، المرجع السابق، ص60.

الدفاع عن أنفسهم، ولاتوفر لهم أبسط الضمانات، وهذه مسألة غاية في الأهمية، فلم يحدد القانون أسباب إنهاء المهام أو الظروف الداعية أو المبررة لهذا الإجراء الذي قد يكون تعسفيا وواقعا في غير محله القانوني ومسئلا لسمعة الأعضاء والمؤسسة العامة، فضلا عن عدم الإطمئنان الذي يحيط برئيس وأعضاء مجلس الإدارة وهم عرضة لإنهاء خدماتهم في أي وقت كان، فكان أخرى أن يربط المشرع ذلك بإرتكاب جنحة أو جناية، أو عند إرتكاب خطأ جسيم أو بسبب عدم الكفاءة والإهمال الفادح في ممارسة الوظيفة.¹

هذا ما جعل الأستاذ بوسماح يذهب إلى القول بأن " في بعض الأحيان تكون هذه المجالس إفتراضية محضة بسبب الغياب المتكرر لمعظم أعضائها، وإما تكون خاضعة لوصاية ثقيلة من طرف الإدارة المركزية المسؤولة عن تعيين أعضائها ".² وأضاف " مجلس الإدارة لا يملك فعالية لأنه خاضع للجهة الوصية، نظام الوظيفة العمومية، والمحاسبة العمومية ".³

رغم كل ذلك يعتبر مجلس إدارة الجامعة من أهم الأجهزة التي تعتمد عليها الجامعة في الإضطلاع بمهامها وذلك نظرا للصلاحيات الهامة التي يتمتع بها.

ثانيا: المجلس العلمي للجامعة:

المجلس العلمي على عكس مجلس إدارة الجامعة يمثل مفهوم المشاركة المقتصرة على فئات معينة من أفراد المجتمع الأكاديمي، وتقتصر صلاحيته على إصدار القرارات المرتبطة بالجانب البيداغوجي والبحث العلمي وبرامج الشراكة العلمية مع القطاعات الإقتصادية.

1 - نفس المرجع، ص 68، 69.

2 - محمد أمين بوسماح، محاضرات في المؤسسات العامة، ص 17.

3- M. Boussoumah, L'établissement public, op cit, p60.

أ-تشكيل المجلس العلمي:

يتكون المجلس العلمي من رئيس الجامعة رئيسا للمجلس، إضافة لنواب رئيس الجامعة، عمداء الكليات، مديري المعاهد والملحقات ووحدات البحث إن وجدت، مسؤول المكتبة المركزية للجامعة، ممثلين إثنين عن الأساتذة في كل كلية ومعهد ينتخبان من ضمن الأساتذة ذوي مصف الأستاذية وممثلين (02) منتخبين عن سلك الأساتذة المساعدين، كما يتضمن المجلس شخصيتين خارجيتين يكونان أستاذين من ضمن الأساتذة الأعلى رتبة، كما يمكن للمجلس العلمي للجامعة إستدعاء أي شخص من شأنه مساعدته في أعماله نظرا لكفائته.¹

ب-إختصاصات المجلس العلمي:

يبيدي المجلس العلمي للجامعة أرائه وتوصياته على الخصوص في المخططات السنوية والمتعددة السنوات للتكوين والبحث للجامعة، مشاريع إنشاء أو تعديل أو حل الكليات والمعاهد والأقسام، وعند الإقتضاء الملحقات ووحدات البحث ومخابر البحث، كذلك ما يخص برامج التبادل والتعاون العلمي الوطني والدولي، إضافة إلى حصائل التكوين والبحث للجامعة، وبرامج شراكة الجامعة مع مختلف القطاعات الإجتماعية-الإقتصادية، كما يقدم أرائه وتوصياته فيما يتعلق ببرامج التظاهرات العلمية للجامعة، وأعمال تثمين نتائج البحث، إضافة إلى حصائل ومشاريع إقتناء الوثائق العلمية والتقنية.²

كما يقترح توجيهات سياسات البحث والوثائق العلمية والتقنية للجامعة، ويبيدي رأيه في كل المسائل الأخرى ذات الطابع البيداغوجي والعلمي التي يعرضها عليه رئيسه.³ في حين تحدد القائمة الإسمية لأعضاء المجلس العلمي للجامعة بقرار من الوزير المكلف بالتعليم العالي.

¹ - المادة 20 من المرسوم التنفيذي 03-279، المرجع السابق.

² _ M. Boussoumah, L'établissement public, op cit, p 73.

³ - المادة 21 من المرسوم التنفيذي 03-279، المرجع السابق.

من خلال تركيبة المجلس العلمي للجامعة وإختصاصاته يمكن إبداء بعض الملاحظات التي يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

-فيما يخص التركيبة البشرية التي يتشكل منها المجلس العلمي نلاحظ إقتصارها على الأساتذة سواء كانوا مكلفين بمهام إدارية، كرئيس الجامعة، عمداء الكليات.....، أو كانوا أساتذة يمارسون مهام تدريسية.

-فيما يخص مهام وإختصاصات المجلس فنلاحظ أنها ذات طابع علمي وبيداغوجي بحت، وذلك نظرا ربما راجع أصلا لتسمية المجلس.

-فيما يخص طبيعة أرائه وتوصياته فهي لا تعدو أن تكون آراء إستشارية ليست لها أي طبيعة إلزامية، ولعل إدراج العديد من مهام مجلس الإدارة ضمن مهام المجلس العلمي يجعله مجرد بريد لمجلس إدارة الجامعة.

الفرع الثاني: مديرية الجامعة

أولاً: مدير الجامعة:

تتعدد أساليب إختيار مدير الجامعة في الأنظمة المقارنة لا سيما الأنظمة العربية، فمنها من يعتمد أسلوب التعيين، ومنها من يعتمد أسلوب الإختيار، ومنهم من يعتمد المزوجة بين أسلوب التعيين والإختيار.

أ-أسلوب التعيين:

يعد قرار التعيين حصيلة لتفعيل مجموعة المعايير التي يعتمدها مركز القرار صاحب صلاحية التعيين، وهذا ما تختلف فيه الدول العربية، فإما أن تكون هاته الصلاحية منوطة بالحكومة وربما رئيس الجمهورية، وقد تتناط بالوزارة المعنية، وقد يكون التعيين لفترة أربع أو خمس سنوات قابلة للتجديد، أو بدون تحديد.

إن عملية تعيين مدراء المؤسسات الجامعية والطاقم المساعد لهم لم تتم وفقا للمعايير المتعارف عليها دوليا (سواء التأهيل، تحقيق الأهداف)، وأن أغلب المدراء يجهلون فن

التسيير ولم يتلقوا أي تكوين، ونظرا لما يخوله القانون للمدير يقوم بتعيين أعوانه بنفس الطريقة دون الأخذ بعين الاعتبار التأهيل والإحترافية بل الغرض الوحيد هو خدمة جهات معينة وإهمال المهام التي وجدت من أجلها الجامعة.

والنقطة الثانية والتي تعتبر أخطر في هذا الأسلوب تتبعية كلية للمسؤول، حيث أن المدير يعمل كل ما في وسعه لإرضاء الجهة التي عينته خوفا على مناصبه حتى لو كان ذلك على حساب مبادئ التسيير، وأن أي إطار كفاء يبدى رأيا مخالفا ويفرض إنحرافات التسيير، يعزل من منصبه بدعوى العرقلة، مما ينتج عنه صراعات تكون لها عواقب وخيمة على التسيير، فتأمين المسير وخاصة الإداري ضروري لإستمرارية الإدارة وحتى لا يبقى عرضة للمساومات.¹

ب-الانتخاب:

تلجأ بعض الجامعات إلى أسلوب الانتخاب في إختيار العميد من بين مجموعة من المرشحين، ولكنها قد تختلف في تحديد من لهم الحق في الترشح والانتخاب من أعضاء هيئة التدريس، ويتولى المدير منصبه بموجب هذا الأسلوب لفترة زمنية محددة يعاد إنتخابه لمرة ثانية أو ينتخب بديل عنه.

ج-المزاوجة بين التعيين والانتخاب:

تقوم فكرة هذا الأسلوب على إنتخاب عدد محدد لموقع المدير، ومن ثم تناط مهمة الإختيار بأحد مراكز القرار، أو يحصل العكس يحدد مركز القرار عددا من المرشحين وفق معايير معينة، حيث يتم إجراء إنتخاب العميد من بينهم.

د-الأقدمية:

يقوم هذا الأسلوب على فكرة الكرسي الدائم، ويعتمد الأقدمية في المرتبة العلمية والأسبقية في نيلها معيارا للإختيار، وربما يتنافس عدد من الأقدمين فياختار مركز القرار أو

¹ - محمد الخطيب، تطوير كفاءة مجالس الإدارة في العالم العربي، اليازوري، الأردن، 2009، ص141.

ينتخب أحدهم، ويعاب على هذا الأسلوب ركونه إلى أحد عناصر مواصفات القائد الأكاديمي.

وعمليا فلكل أسلوب مبرراته وأصوله الأكاديمية، ولكن قد لا يخلو من مشكلات تطبيقية في جامعة معينة، بينما قد لا تثير مثلها في جامعة أخرى.¹

أما في الجزائر فيعين مدير الجامعة من بين أساتذة التعليم العالي، وفي حالة عدم وجودهم من بين الاساتذة المحاضرين أو الأساتذة المحاضرين الإستشفائيين الجامعيين.² ويتم تعيين المدير من طرف رئيس الجمهورية بناء على إقتراح وزير التعليم العالي والبحث العلمي حسب المرسوم الرئاسي 240/99.³

مدير الجامعة هو المسؤول عن السير العام للجامعة مع إحترام صلاحيات هيئاتها الأخرى، ويتولى تمثيل الجامعة أمام القضاء وفي جميع الحياة المدنية، يمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين، كما له أن يبرم أي صفقة أو إتفاقية أو عقد أو إتفاق في إطار ما يسمح به القانون، يسهر على تطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال التعليم والتدريس، يعين مستخدمي الجامعة الذين لم تتقرر طريقة أخرى لتعيينهم، كما عليه أن يتخذ كل تدبير من شأنه أن يحسن نشاطات التكوين والبحث للجامعة مع مراعاة صلاحيات هيئاتها الأخرى، كما أنه يسهر على إحترام النظام الداخلي للجامعة الذي يعد مشروعه ويقدمه إلى مجلس الإدارة ليوافق عليه، كما يعتبر المسؤول الأول عن حفظ الأمن والانضباط داخل الجامعة، ويمنح الشهادات بتفويض من الوزير المكلف بالتعليم العالي، يضمن حفظ الأرشيف وصيانتة.⁴

¹ - بسمان فيصل محجوب، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الدور القيادي لعمداء الكليات في الجامعات العربية، القاهرة، مصر، 2003، ص 102، 103.

² - المادة 26 من المرسوم التنفيذي 03-279، المرجع السابق.

³ - المرسوم الرئاسي 240/99، المؤرخ في 1999/10/27، والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج ر رقم 76، المؤرخة في 1999/10/31.

⁴ - المادة 27 من المرسوم التنفيذي 03-279، المرجع السابق.

كما خول لمدير الجامعة تفويض بعض من صلاحياته إلى مسؤولي الأجهزة المساعدة له، حيث وفيما يخص تفويض الاختصاص، يمكن لرئيس الجامعة تفويض جزء من إختصاصاته والمتمثلة في سلطة تسيير الإعتمادات لعمداء الكليات ومديري المعاهد والملحقات.

إضافة إلى تفويض الاختصاص فللمدير الجامعة سلطة تفويض إمضائه غير أن نص المادة 27 من المرسوم التنفيذي 279/03 لم يحدد مجال أو مضمون التفويض أي طبيعة الوثائق أو المقررات أو القرارات المفوضة للإمضاء عليها، وهذا ما يوحي بأن لرئيس الجامعة واسع الحرية في تحديده بالشكل الذي يراه مناسباً وبطبيعة الحال لا بد أن يكون هذا التفويض جزئياً.

ثانياً: نيابة مدير الجامعة

مدير الجامعة هو المسؤول عن إدارة شؤون الجامعة العلمية والإدارية والمالية ويمثلها أمام الهيئات المختلفة، ويشارك في عضوية أكثر من مجلس من المجالس والهيئات التدريسية والإدارية، ونظراً لكثرة الأعباء الملقاة على عاتق الرئيس تم إستحداث مناصب نواب الرئيس.¹

يساعد مديري الجامعة في تسيير المسائل المشتركة بين مديرية الجامعة ومكونات الجامعة الأخرى مجلس مديرية يضم نائب رئيس الجامعة وعمداء الكليات، ومديري المعاهد والملحقات إن وجدت.²

توضع نيابات رئاسة الجامعة تحت مسؤولية نواب مدير الجامعة المعيّنين بمرسوم بناءً على إقتراح من الوزير المكلف بالتعليم العالي بعد أخذ رأي مدير الجامعة من بين

¹ - أحمد فتحي أبو كريم، الشفافية والقيادة في الإدارة، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص29.

² - المادة 28 من المرسوم التنفيذي 279/03، المرجع السابق.

الأساتذة الذين يثبتون رتبة أستاذ التعليم العالي، وفي حالة عدم وجودهم من بين الأساتذة المحاضرين، وإن لم يوجد الأساتذة المحاضرين الإستشفائيين الجامعيين.¹

ثالثا: الأمين العام

نظرا للتداخل الذي كان حاصل منذ صدور المرسوم 544/83، بين مهام مديرية الجامعة والأمين العام، بفعل عدم تركيز هذا النص على الأمين العام وصلاحياته، سوى ما نصت عليه المادة 19 وبفعل عدم تركيز هذا النص على أن الأمين العام هو جزء من إدارة الجامعة وكذا الفقرة 03 من المادة 21 حول كفايات وشروط تعيين الأمين العام، فإن المرسوم التنفيذي 253/98 المعدل والمتمم للمرسوم 544/83، والرسوم 277/03 اعتمادا مبدأ الفصل بين سلطات كل من مدير الجامعة وأمينها العام، إذ بعد أن حددت المادة 20 صلاحيات الطرف الأول جاءت المادة 20 مكرر لتتطرق على غير ما كان عليه الأمر في المرسوم 544/83 إلى صلاحية الأمين العام وتمنحه تفويض بالإمضاء من قبل مدير الجامعة، فمن شأن هذا الفصل أن يدعم كلا من مدير الجامعة في منصبه من خلال تركيزه على مهامه الأصلية المرتبطة أساسا بالجانب البيداغوجي أكثر، والأمين العام في مهامه التسييرية اليومية.²

توضع الأمانة العامة للجامعة تحت مسؤولية أمين عام يكلف بسير الهياكل الموضوعية تحت سلطته والمصالح الإدارية والتقنية المشتركة وتسييرها الإداري والمالي. كما يتلقى الأمين العام بهذه الصفة تفويضا بالإمضاء من مدير الجامعة، ولم يحدد القانون نوع هذا التفويض ولاحدوده ويبقى الأمر بيد سلطة رئيس الجامعة. ويعين الأمين العام بموجب مرسوم بناءا على إقتراح من الوزير المكلف بالتعليم العالي بعد أخذ رأي مدير الجامعة من بين الموظفين المنتمين على الأقل إلى رتبة متصرف أو ما يعادلها والذين يثبتون خمس (05) سنوات خدمة فعلية بهذه الصفة.³

1 - المادة 29 من المرسوم التنفيذي 279/03، المرجع السابق.

2 - أمحمد بن علي، المرجع السابق، ص138.

3 - المادة 30 من المرسوم التنفيذي 279/03، المرجع السابق.

رابعاً: المكتبة المركزية

توضع المكتبة المركزية للجامعة تحت مسؤولية مدير مكلف بسير الهياكل الموضوعية تحت سلطته وتسييرها.

يتلقى بهذه الصفة تفويضا من مدير الجامعة، كما يعين مدير المكتبة المركزية للجامعة بموجب قرار من الوزير المكلف بالتعليم العالي، بناء على إقتراح من مدير الجامعة من بين المحافظين الرئيسيين أو المحافظين الذين يشبثون خمس (05) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة.

بالنظر إلى تركيبة مديرية الجامعة، يمكننا إبداء بعض الملاحظات:

1- ذلك أن إعتبار الأمين العام من بين أعضاء المديرية، قد لا يحقق الأهداف المرجوة من إحتراف في التسيير لأن الوظيفة الإدارية متميزة عن الوظيفة البيداغوجية والعلمية التي يتولاها نواب مدير الجامعة، كما أنه قد يتسبب في ظهور مركز قوى آخر قد يؤدي بدوره إلى التنافر والإنفصال بين مختلف وظائف مديرية الجامعة، الأمر الذي أخذه المشرع بعين الإعتبار من خلال المرسوم التنفيذي 253/98 المعدل والمتمم للمرسوم 544/83، والمرسوم 277/03 حيث إعتدما مبدأ الفصل بين سلطات كل من مدير الجامعة وأمينها العام.

2- إن وضع هيكل لمديرية الجامعة يشترط فيه مراعاة عدة جوانب، فيجب فصل الوظيفة الإدارية عن الوظيفة البيداغوجية والعلمية، حيث تعطي هذه الأخيرة لنواب مدير الجامعة أو المدير، وهذا عكس التسيير الإداري الذي يعود للإداريين، ومدير الجامعة ولكونه السلطة الأعلى فيجب عليه أن يلعب دور المنشط المنسق والحاكم بين الوظائف المختلفة لأعضاء إدارة الجامعة والنشاطات البيداغوجية والعلمية لمختلف هياكلها.

فالمرسوم التنفيذي 279/03 رغم أنه يهدف إلى التمييز بين الوظيفة الإدارية والوظيفة البيداغوجية، إلا أن التسيير الإداري والتقني والمالي في الجامعة ماهو في الحقيقة إلا وسيلة وجدت لتخدم النشاطات البيداغوجية والعلمية، إذ أنه لا بد من الفصل العضوي بين صلاحيات وإختصاصات الأمين العام وباقي أعضاء مديرية الجامعة من جهة، وبينه

(الأمين العام) وبين الهياكل الجامعية القاعدية (الكليات والمعاهد) من جهة أخرى، بالإضافة إلى التحديد الدقيق لمجال تدخل الأمانة العامة في تسيير الجامعة.¹

كان المرسوم التنفيذي 279/03 المحدد لمهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيورها، قد أحدث مجلس مديرية لدى مدير الجامعة قصد مساعدته على تسيير المسائل المشتركة بين مديرية الجامعة ومكونات الجامعة الأخرى، حيث أن هذا المجلس لم يكن موجودا في ظل المرسوم رقم 544/83 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة ولعل وضع المجلس من شأنه مواجهة الحالات الطارئة التي تحتاج لحلول فورية نظرا لسرعة إنعقاده بالمقارنة مع مجلس إدارة الجامعة.

من خلال تطرقنا للهيئات الموجودة على هرم إدارة الجامعة سواء تعلق الأمر بمجلس الإدارة، أو بمديرية الجامعة، مكتبة الجامعة، أو الأمين العام، نلاحظ طغيان أسلوب التعيين الذي قد يكون حاجزا أما تقدم الجامعة وإبداع أفراد مجتمعها الأكاديمي كما من شأنه التأثير على إستقلالياتها.

المطلب الثاني: التنظيم القاعدي لهياكل الجامعة

نقصد بالتنظيم القاعدي لهياكل الجامعة تلك الهيئات الموجودة على مستوى الكليات والمعاهد والملحقات، فبعد هجر المشرع لفكرة الكليات التي كانت مكرسة غداة الإستقلال تبعا لما كان عليه تنظيم المؤسسات الجامعية إبان العهد الإستعماري وحل محلها نظام المعاهد القائم على التخصص الواحد بموجب إصلاح 1971، والذي بدوره تم التخلي عليه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 235/98 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 544/83 المتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة، عاد المشرع من خلال القانون التوجيهي للتعليم العالي 05/99 لتبني فكرة المعاهد ولكن بالمزاوجة بينها وبين الكليات، إضافة إلى تكريس فكرة الملحقات الجامعية.

¹ - نور الدين موزالي، المرجع السابق، ص 54 و 55.

فبالرغم من تعدد الإجهادات من منظري التنظيم، لكن التنظيمات الجامعية ككليات وأقسام بدت أكثر مقاومة لتجريب إجهاداتهم، فاستقرت نماذجها وهياكلها التنظيمية على نحو محدد وموصوف، إلى الحد الذي إكتسب بموجبه صفة الدليل أو العرف الذي تناقلته جامعاتنا عن سابقتها..... جامعات الغرب.¹

الفرع الأول: الكلية

الكلية وحدة تعليم وبحث في الجامعة في ميدان العلم والمعرفة، كما تكون الكلية متعددة التخصصات، ويمكن إنشاؤها عند الإقتضاء على أساس تخصص واحد، وتعمل الكلية على ضمان تكوين في التدرج ومابعد التدرج، ضمان نشاطات البحث العلمي، ونشاطات التكوين المتواصل وتحسين المستوى وتجديد المعارف.

كما تتشكل الكلية من أقسام، تحتوي على مكتبة، وتزود بمجلس الكلية، وبمجلس علمي ويديرها عميد.²

أولاً: مجلس الكلية:

يشير مضمون الممارسات الأكاديمية للكليات إلى كونها الحلقة الأكاديمية الأوسع في نطاق التخصص العام أو الإتجاه العلمي، حيث تضم عددا من الإختصاصات المختلفة من حيث إهتماماتها المعرفية وطبيعتها العلمية (تضم كلية العلوم مثلا أقسام الفيزياء، الكيمياء، البيولوجيا، الرياضيات....) ولكنها تشترك في بعض الخصائص العامة التي توفر متطلبات وضعها تحت إدارة أكاديمية واحدة تتفاعل وتتكامل بهدف ضمان أفضل أداء لمهامها.³

تحتوي الكلية على مجلس للكلية يتشكل من عميد الكلية كرئيس، رئيس المجلس العلمي للكلية، رؤساء الأقسام، مدير أو مديري وحدات البحث، ومخابر البحث إن وجدت، بالإضافة إلى ممثلين إثنين عن الأساتذة في كل كلية ومعهد ينتخبان من ضمن الأساتذة ذوي مصف

¹ - بسمان فيصل محجوب، المرجع السابق، ص56.

² - المواد 32،33،34،36 من المرسوم التنفيذي 279/03، المرجع السابق.

³ - بسمان فيصل محجوب، المرجع السابق، ص66.

الأستاذية وممثلين (02) منتخبين عن سلك الأساتذة المساعدين، وممثل منتخب عن الطلبة عن كل قسم، وكذلك ممثلين منتخبين عن المستخدمين الإداريين والتقنيين وعمال الخدمات. كما يمكن لنواب العميد والأمين العام وكذا مسؤول المكتبة حضور إجتماعات مجلس الكلية بصوت إستشاري.¹

ويبدي مجلس الكلية برأيه وتوصياته في أفاق تطوير الكلية، برمجة أعمال التكوين والبحث، أفاق التعاون العلمي الوطني والدولي، برمجة أعمال التكوين المتواصل وتحسين المستوى وتجديد المعارف، مشروع ميزانية الكلية، إضافة إلى مشروع مخطط تسيير الموارد البشرية للكلية، ومشاريع العقود وإتفاقيات الدراسة والخبرة وتقديم الخدمات التي تضمنها الكلية، كما يبدي أراءه في كيفية تسيير الكلية، وفي التقرير السنوي لنشاطات الكلية. كما لمجلس الكلية أن يدرس ويقترح كل تدبير من شأنه أن يحسن سير الكلية ويشجع تحقيق أهدافها ويبدي رأيه في كل مسألة يعرضها عليه العميد.

وتحدد القائمة الإسمية لأعضاء مجلس الكلية بقرار من الوزير المكلف بالتعليم العالي.² مايمكن إبدائه حول مجلس الكلية هو حول طبيعة أرائه وتوصياته التي تبقى أراء إستشارية ليست لها الصفة الإلزامية حتى ومع تأكيد المادة 41 من المرسوم التنفيذي 279/03 على إمكانية إستعانة العميد بالأراء والتوصيات التي يبديها مجلس الكلية. (تحدد طريقة عمل المجلس بقرار).

كما أن تشكيل المجلس من مكونات الأسرة الجامعية، من ممثلي الإدارة والأساتذة والموظفين الإداريين والطلبة يوحي بتكريس المشرع لمبدأ المشاركة في تسيير الكلية كما هو حاصل في تسيير هياكل الجامعة ككل حتى ولو كان رأيهم إستشاري.

1 - المادة 37 من المرسوم التنفيذي 279/03، المرجع السابق.

2 - المادة 38 من المرسوم التنفيذي 279/03، المرجع السابق.

ثانياً: المجلس العلمي للكلية:

إضافة إلى مجلس الكلية تحتوي الكلية على مجلس علمي يتشكل إضافة إلى العميد من نواب العميد ورؤساء الأقسام، رؤساء اللجان العلمية للأقسام، إضافة إلى مدير أو مديري وحدات البحث و/أو مخابر البحث إن وجدت، و ممثلين إثنين عن الأساتذة ينتخبان من ضمن الأساتذة ذوي مصف الأستاذية وممثلين (02) منتخبين عن سلك الأساتذة المساعدين عن كل قسم، ومسؤول مكتبة الكلية.¹

المجلس العلمي للكلية لا يصدر قرارات وإنما يبدي آراء إستشارية وتوصيات في مسائل بيداغوجية محضة مثل تنظيم التعليم ومحتواه، وتنظيم أشغال البحث، وإقتراحات برامج البحث، وإقتراحات إنشاء أقسام و/أو شعب ووحدات ومخابر بحث وغلقها، إقتراحات فتح شعب ما بعد التدرج وتمديدتها أو غلقها.

كما يكلف المجلس العلمي للكلية زيادة على ذلك بإعتماد مواضيع البحث في ما بعد التدرج ويقترح لجان مناقشتها، وإقتراح لجان التأهيل الجامعي، إضافة إلى دراسة حصائل النشاطات البيداغوجية والعلمية للكلية التي يرسلها عميد الكلية إلى رئيس الجامعة مرفقة بأراء المجلس وتوصياته.²

على عكس مجلس الكلية فإن رئيس المجلس العلمي المعين بموجب قرار وزاري ليس بالضرورة عميد الكلية وإنما يتم إنتخابه من قبل مجموع أعضاء المجلس العلمي من بين الأساتذة الأعلى رتبة ولمدة ثلاث سنوات.

ولا تنحصر مهام الكلية في إختصاصها الأكاديمي فهي تمارس المهام الإدارية والفنية السائدة، ومنها أعمال تسجيل الطلبة ومتابعتهم، وتهيئة المباني المناسبة والخدمات اللازمة.

- المادة 43 من المرسوم التنفيذي 279/03، المرجع السابق.¹
2 - المادة 45 من المرسوم التنفيذي 279/03، المرجع السابق.

ثالثا: عميد الكلية

يعين عميد الكلية بموجب مرسوم يتخذ بناء على إقتراح من الوزير المكلف بالتعليم العالي وبعد أخذ رأي مدير الجامعة من بين الأساتذة في وضعية نشاط والذين ينتمون إلى رتبة أستاذ التعليم العالي وفي حالة عدم وجوده إلى رتبة أستاذ محاضر أو أستاذ محاضر إستشفائي جامعي.¹

عميد الكلية هو المسؤول عن سير الكلية ويتولى تسيير وسائلها البشرية والمالية والمادية، كما أنه هو الأمر بصرف إعتمادات التسيير التي يفوضها له مدير الجامعة، كما له أن يعين مستخدمي الكلية الذين لم تتقرر طريقة أخرى لتعيينهم، بالإضافة إلى توليه السلطة السلمية ويمارسها على جميع المستخدمين الموضوعين تحت سلطته.

يساعد عميد الكلية في مهامه نائب العميد المكلف بالدراسات والمسائل المرتبطة بالطلبة، ونائب آخر مكلف بما بعد التدرج والبحث العلمي والعلاقات الخارجية.

كما تجدر الإشارة إلى أن الجامعة الجزائرية عرفت في الستينات من القرن الماضي تجربة الإنتخابات لإختيار عمداء الكليات قبل الإصلاح الأول للتعليم العالي، ولكن تم التخلي عن هذه الطريقة وتبني نظام التعيين مع بداية سنوات الإصلاح الأولى، وفي أواخر السبعينات تم الجمع بين النظامين (التعيين والإنتخاب)، أي ينتخب الأساتذة ممثلهم ثم يختار الوزير المكلف بالتعليم العالي واحد منهم بإقتراح من مدير الجامعة، وكان محاولة لإيجاد نوع من التوازن بين الديمقراطية والتوجيه.²

إن الكلية عادة ما تتمتع بإستقلال أكاديمي وإداري ومالي واضح، وتقوم بجمع الأنشطة الأكاديمية والعلمية ذات الصلة بإختصاصاتها، كإعتماد المناهج الدراسية ووضع خطط فتح الأقسام العلمية وتطويرها، فضلا عن تنفيذ برامج البحث العلمي وتوفير مستلزمات

1 - المادة 52 من المرسوم التنفيذي 279/03، المرجع السابق.

2 - نور الدين موزالي، المرجع السابق، ص 61.

التعليم، كما تهتم بتطوير كوادرها التدريسية والفنية والإدارية، إلى جانب إقامة العلاقات العلمية والثقافية مع نظيراتها، وكل ما يوفر لها طرائق وسبل تحقيق أهدافها ورسالتها.

وإلى جانب مهام الكلية، تمارس الكلية أيضا المهام الإدارية والفنية المساعدة، ومنها أعمال تسجيل الطلبة ومتابعتهم، وتوفير التسهيلات والمباني والخدمات اللازمة الأخرى، والتي ربما تتلقى لممارستها بعض الدعم من الجامعة عندما تقع الكلية داخل حرم جامعي موحد إلى جانب كليات أخرى، حيث تؤدي بعض المهام بصورة مركزية، والتي قد تكون مبعث إرتياحها كي تتفرغ لمحور أنشطتها الأساسية.¹

ما تجدر الإشارة إليه أن وجود الكلية في الحرم الجامعي وقريبا من مركز موقع الإدارة الجامعية يجعلها تعتمد الأنماط والهياكل التنظيمية ذات السمة المركزية (كمثال كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة خميس مليانة) ، بينما يقود وجود الكلية في موقع بعيد عن الجامعة إلى إعتماد النمط اللامركزي (مثل كلية الحقوق بجامعة الجزائر).²

إن تطوير المنظومات الإدارية للكليات وفق طبيعة المهام المناطة بها، وخاصة في ظل التنظيم اللامركزي للإدارة الجامعية، يتطلب إيلاء تلك المنظومات الإهتمام المناسب كي تتمكن من الإستجابة لإستحقاقات دورها، والذي يتسع ليشمل قيامها بجانب أساسي من الشؤون المالية والإدارية، فضلا عن التسجيل والخدمات الطلابية وغيرها.³

رابعا: القسم:

تؤكد الأعراف الأكاديمية المتفق عليها أن القسم العلمي يمثل تخصصا في أعلى مستوياته العلمية والمعرفية في نطاق الجامعة التي تضمه، وعليه فإنه يعد الوحدة الأكاديمية

1 - بسمان فيصل محجوب، المرجع السابق، ص 87 و 88.

2 - بسمان فيصل محجوب، المرجع السابق، ص 63

3 - نفس المرجع، ص 67.

القاعدية في الهرم الجامعي الأكاديمي، وبالتالي فإن مدى قدرته على ممارسة مهامه الموصوفة بفاعلية وكفاءة يعني بالضرورة إلتزام أداء الكلية والجامعة بالخاصية ذاتها.¹

فالقسم العلمي هو الوحدة التنظيمية الأساسية، إذ يقع في أسفل البناء التنظيمي للجامعة، فإذا صلحت القاعدة صلحت العملية التعليمية والتربوية في الجامعة وقامت هذه القاعدة بكل وظائفها المنوطة بها خير قيام، لأنها ستكون أساساً صالحاً لبقية الهيكل التنظيمي للجامعة، فالقسم العلمي هو المسؤول الرئيسي والأساسي عن تجديد المعرفة، وإستشراف أفاق العلم المستقبلي كل في تخصصه.²

فمهما اختلفت الأقسام العلمية في فروع المعرفة والتخصصات إلا أنها تبقى وحدة إدارية وعلمية، تؤدي رسالتها ومهامها المطلوبة لجامعة اليوم، إذ تكمن قوة التعليم الجامعي في قوة أقسامه العلمية، فمن خلالها تتجح الكليات والجامعات، فسمعة الكليات والجامعات مرهونة بسمعة أقسامها العلمية.³

إذا كانت الكلية هي وحدة التعليم والبحث بالجامعة في ميدان العلم والمعرفة، فإن القسم هو المكان الذي تمارس فيه فعلاً مهام التدريس والبحث.

ويتولى شؤون القسم رئيس القسم وهو المسؤول عن التسيير البيداغوجي والإداري للقسم ويمارس السلطة السلمية على المستخدمين الموضوعيين تحت مسؤوليته.

كما يساعد رئيس القسم رؤساء أقسام مساعدون ورؤساء مصالح ورؤساء مخابر عند الإقتضاء.

¹ - نفس المرجع، ص 68.

² - عبد الغني عبود، جابر عبد الحميد، الإدارة الجامعية في الوطن العربي، ط1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2001، ص 85.

³ - رياض ستراك، دراسات في الإدارة التربوية، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004، ص 85.

ويعين رئيس القسم لمدة ثلاث (03) سنوات من بين الأساتذة الدائمين ذوي الرتبة الأعلى بقرار من الوزير المكلف بالتعليم العالي بناء على إقتراح من عميد الكلية بعد أخذ رأي رئيس الجامعة، وبنفس الإجراءات يعين رؤساء الأقسام المساعدون.¹

ووفقا لتجارب العربية فإن الخط الثاني للعمداء عادة ما يمثله رؤساء الاقسام العلمية في الكلية نفسها، وبالتالي فهم المرشحون لشغل موقع العميد في كلياتهم، ولكن هذا لا يمنع عمليا من إلحاق عدد من الأساتذة المرموقين والمؤهلين بقائمة الخط الثاني الذي يمثله رؤساء الأقسام تقليديا، ومن الكلية نفسها، أو ربما من كلية أخرى تتيح تخصصها أن تكون موضع الاختيار أيضا.

فالإختيار من الداخل يضمن مجيء عميد على إلمام بطبيعة مشكلات كليته وأسبابها وبالتالي تتوافر أمامه فرص مناسبة لمعالجتها، ولكن قد تثار مشكلات ترتبط بالتنافس بين المستهدفين بالإختيار، والتي على العميد الجديد إجادة إستيعابها والحد من تأثيراتها السلبية، والأمر مرهون بمهاراته القيادية وشخصيته وتعامله الإنساني مع من كانوا أقرانه إلى ما قبل حين.²

فرئيس القسم معين لا منتخب، وعميد الكلية هو المسؤول الأول عن إختياره، فهو الذي يختاره ثم يأخذ رأي رئيس الجامعة ليعود قرار التعيين في آخر المطاف لوزير التعليم العالي كونه المسؤول الوحيد والأول عن التعليم العالي، ويعتمد هذا الإختيار في الجامعة الجزائرية حسب آراء معظم رؤساء الأقسام العلمية وكذا عمداء الكليات على سمعة الأستاذ بالدرجة الأولى داخل القسم، وعلى نشاطه العلمي، زيادة على الأقدمية في العمل والدرجة العلمية، وبذلك فإختيار رئيس القسم لا تحكمه معايير واضحة ومحددة والمعضلة الحقيقية والتساؤل الذي يطرح في هذه النقطة بالذات متعلق بكيفية إكتشاف هذا الشخص الذي يتسم بقدرات

1 - المادة 56 من المرسوم التنفيذي 279/03، المرجع السابق.

2 - بسمان فيصل محبوب، المرجع السابق، ص 99.

وسمات شخصية تجعله مؤهلاً لهذا المنصب القيادي، فطبيعة هذه القدرات تبقى رهينة المعايير التي يراها متخذو القرار (عميد الكلية ورئيس الجامعة، ثم وزير التعليم العالي).¹

ويعتبر رئيس القسم حجر الزاوية في الكلية ومن ثم في الجامعة وتناط به مسؤولية إدارة شؤون القسم إلى جانب عبء التدريس الذي يقوم به، حيث يقوم بتنفيذ قرارات المجالس الجامعية ويشرف على تسيير الأمور العلمية والتعليمية وحل مشكلات الطلبة داخل القسم وحلقة الوصل ما بين أعضاء هيئة التدريس ومجلس الكلية ومجلس الجامعة، حيث يعمل على نقل مطالبهم وتوصياتهم، وفي الجامعات العريقة يعمل رئيس القسم على إختيار أعضاء هيئة التدريس وتعيينهم وترقيتهم.²

لكل قسم لجنة علمية تضم إضافة لرئيس القسم من ستة (06) إلى ثمانية (08) ممثلين عن الأساتذة الدائمين الذين هم في حالة نشاط فعلي، ينتخبون لمدة ثلاث (03) سنوات قابلة للتجديد، وللجنة العلمية تقريبا نفس الاختصاصات التي هي للمجلس العلمي للكلية ولكن على مستوى القسم.

يصح إستنتاج أن العبء الكبير والمسؤولية التي تتحملها الأقسام العلمية، ترتب على إدارة الجامعة ومن باب أولى إدارة الكلية مسؤولية إحاطتها بالرعاية المناسبة، ومساعدتها في أداء دورها بالكفاءة والفعالية اللازمتين لأداء جامعي متميز.

إن تهميش دور القسم وتحجيم دوره وجعله حلقة أكاديمية ناقصة الفعالية، ينعكس بالتتابع على مكونات الهرم الجامعي متمثلاً في الجامعة ثم الكلية، والتي تمثل الأقسام قاعدته التي يرتكز عليها.³

¹ - جون بينيت، إدارة القسم الأكاديمي حالات وتعليقات، ترجمة جابر عبد الحميد وصلاح عبد الخالق عبد الجواد، دار

النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1992، ص 31.

² - أحمد فتحي أبو كريم، المرجع السابق، ص 25.

³ - بسمان فيصل محجوب، المرجع السابق، ص 71.

الفرع الثاني: المعهد

المعهد حسب نص المادة 57 من المرسوم التنفيذي 279/03 وحدة متخصصة في التكوين والبحث بالجامعة، ويضمن على الخصوص التكوين في التدرج، وما بعد التدرج عند الإقتضاء، كما يضمن نشاطات البحث وأعمال التكوين المتواصل وتحسين المستوى وتجديد المعارف.¹

يتشكل المعهد من أقسام يضمن تنسيق نشاطاتها ويحتوي على مكتبة منضمة في شكل مصالح وفروع.

أولاً: مجلس المعهد:

يزود المعهد على غرار الكلية بمجلس للمعهد ومجلس علمي يديره مدير²، أما فيما يخص مجلس المعهد الذي يتشكل من مدير المعهد رئيساً ورئيس المجلس العلمي، رؤساء الأقسام، مدير أو مديري وحدات البحث ومخابر البحث إن وجدت، ممثلين إثنين عن الأساتذة ينتخبان من ضمن الأساتذة ذوي مصف الأستاذية وممثلين (02) منتخبين عن سلك الأساتذة المساعدين وممثل منتخب عن الطلبة من كل قسم، إضافة إلى منتخبين من المستخدمين الإداريين والتقنيين وعمال الخدمات.

كما يمكن أن يحضر المدير المساعد المكلف بالدراسات والمسائل المرتبطة بالطلبة والمدير المساعد المكلف بما بعد التدرج والبحث العلمي والعلاقات الخارجية، ونائب المدير المكلف بالإدارة والمالية، وكذا مسؤول المكتبة بصوت إستشاري في إجتماعات المجلس. يبيدي المجلس رأيه وتوصياته خاصة في أفاق تطوير المعهد، برمجة عمليات التكوين والبحث للمعهد، مشروع ميزانية المعهد، وتسيير المعهد.

كما للمجلس أن يدرس ويقترح كل تدبير من شأنه أن يحسن سير المعهد ويشجع تحقيق أهدافه ويبيدي رأيه في كل مسألة يعرضها عليه مدير المعهد.³

1 - المادة 57 من المرسوم التنفيذي 279/03، المرجع السابق.

2 - المادة 60 من المرسوم التنفيذي 279/03، المرجع السابق.

3 - المادة 63 من المرسوم التنفيذي 279/03، المرجع السابق.

ثانياً: المجلس العلمي للمعهد

إضافة إلى مجلس المعهد يحتوي المعهد على مجلس علمي يتشكل زيادة من مساعدي المدير، رؤساء الأقسام، مدير أو مديري وحدات البحث، ممثلين إثنين عن أساتذة المعهد ينتخبان من ضمن الأساتذة ذوي مصف الأستاذية وممثلين (02) منتخبين عن سلك الأساتذة المساعدين عن كل قسم، إضافة إلى مسؤول مكتبة المعهد، ويتم تحديد القائمة الإسمية لأعضاء المجلس العلمي بقرار من الوزير المكلف بالتعليم العالي.¹

وفيما يخص إختصاصات ومهام المجلس العلمي للمعهد فهي عبارة عن آراء وتوصيات في مسائل بيداغوجية بحتة مثل تنظيم التعليم، إقتراح برامج البحث، إقتراحات فتح شعب ما بعد التدرج وتمديدتها و/أو غلقها، كما يمكن أن يكلف زيادة على ذلك بإعتماد مواضيع البحث المقترحة من طرف طلبة ما بعد التدرج وإقتراح لجان المناقشة، كما يمكن أن يخطر في كل مسألة أخرى تتعلق بالجانب البيداغوجي أو العلمي التي يعرضها عليه المدير.²

ثالثاً: مدير المعهد:

يرأس المعهد مدير يعين بموجب مرسوم بناء على إقتراح من الوزير المكلف بالتعليم العالي، بعد أخذ رأي مدير الجامعة من بين الأساتذة ذوي الرتبة الأعلى الذين هم في وضعية نشاط فعلي.³

مدير المعهد هو المسؤول عن سير المعهد ويضمن تسيير وسائله البشرية والمالية والمادية، وبهذه الصفة هو الأمر بالصرف لإعتمادات التسيير التي يفوضها إياه مدير الجامعة، إضافة إلى تعيين المستخدمين الذين لم تتقرر طريقة أخرى لتعيينهم، كما يتولى السلطة السلمية ويمارسها على جميع المستخدمين الموضوعين تحت سلطته.

1 - المادة 67 من المرسوم التنفيذي 279/03، المرجع السابق.

2 - المادة 86 من المرسوم التنفيذي 279/03، المرجع السابق.

3 - المادة 72 من المرسوم التنفيذي 279/03، المرجع السابق.

يساعد المدير في مهامه رؤساء الأقسام مدير مساعد مكلف بالدراسات والمسائل المرتبطة بالطلبة، ومدير مساعد مكلف بما بعد التدرج والبحث العلمي والعلاقات الخارجية، إضافة إلى نائب مدير مكلف بالإدارة والمالية، ومسؤول المكتبة.¹

الفرع الثالث: الملحق

تعتبر الملحق من الهياكل الجديدة التي إستحدثها القانون التوجيهي للتعليم العالي 05/99 وهي حسب نص المادة 77 من المرسوم التنفيذي 279/03 وحدة للتعليم موجودة خارج الجامعة، وتلحق بيداغوجيا بالكلية أو المعهد الذي يضمن تعليمًا في الشعب التي تتكفل بها، يسيروها مدير يعين بموجب قرار من الوزير المكلف بالتعليم العالي، بناءً على إقتراح من مدير الجامعة، من بين الأساتذة الذين لهم على الأقل رتبة أستاذ مساعد، هو المسؤول عن سير الملحق ويضمن تسيير وسائلها البشرية والمادية والمالية، وبهذه الصفة هو الأمر بالصرف لإعتمادات التسيير التي يفوضها إياه مدير الجامعة، يتولى السلطة السلمية ويمارسها على جميع المستخدمين الموضوعين تحت سلطته.²

فالملحق وحدة للتعليم دون البحث شأن الكلية والمعهد، كما أن جعلها متصلة بالكلية أو المعهد يجعلها غير مستقلة من الناحية البيداغوجية، غير أنها تتمتع باستقلالية مالية وإدارية نظراً لإستقلال هياكلها خاصة مع وجودها خارج الجامعة.

بالنسبة للهيئات القاعدية على مستوى الجامعة فنلاحظ تنوع في الهياكل ما من شأنه التجاوب مع الاختلافات ما بين المؤسسات الجامعية من حيث الحجم أو الاختصاصات. إن الإدارة الجامعية في أية جامعة، هي المسؤولة عن حسن إستغلال مواردها المادية والبشرية في سبيل تحقيق الأهداف المرسومة وهي تلعب دوراً أساسياً في نجاح الجامعة وتحقيق قدرتها على الوصول إلى طموحاتها.³

- المادة 74 من المرسوم التنفيذي 279/03، المرجع السابق.¹

- المادة 77 من المرسوم التنفيذي 279/03، المرجع السابق.²

³ - عبد الغني عبود، جابر عبد الحميد، المرجع السابق، ص71.

كما أن الإدارة الجامعية منظومة متكاملة، تستهدف القيام بعمليات تخطيط وتسيير الموارد البشرية والمادية المتاحة في الجامعة والتوصل إلى مجموعة من القرارات تؤدي تطبيقها إلى تحقيق الأهداف الجامعية المرجوة بفعالية.¹

في آخر هذا المبحث نود الإشارة إلى بعض الملاحظات حول التنظيم الهيكلي والإداري للمؤسسة الجامعية أهمها:

1- تعميم تنظيم إداري موحد على كافة المؤسسات الجامعية، فهذه النظرة لا تأخذ بعين الاعتبار المعايير المعمول بها في دول العالم المتطورة، فالتقسيم والتنظيم الذي إعتده المشرع الجزائري لم يراعي خصوصية الأهداف البيداغوجية الملقاة على عاتق المؤسسة الجامعية مثل ذلك الدور المغاير الذي تلعبه الجامعة المتواجدة بشمال الوطن مع مثيلاتها المتواجدة بالجنوب.

2- من خلال مختلف مواد المرسوم التنفيذي رقم 279/03 المتعلقة بطرق إختيار مسؤولي الجامعة نستنتج بكل وضوح طغيان طريقة التعيين على طريقة الإنتخاب في أغلب المناصب بدءا من مدير الجامعة المعين من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، مروراً إلى عميد الكلية بموجب مرسوم تنفيذي، إلى مدير المعهد، إلى رئيس المجلس العلمي للجامعة الذين يعينون بمرسوم تنفيذي، بإستثناء رئاسة المجلس العلمي للكلية التي يتولاها رئيس بطريق الإنتخاب، وهو ما يوحي بتبعية الجامعة بصفة عامة إلى السلطة الوصية مما يؤثر سلبا على إستقلالية الجامعة.²

3- عدم تحديد مدة إدارة الجامعة أو الكليات والمعاهد حيث تعتمد العديد من التشريعات إلى تحديد مدة معينة لمدراء المؤسسات الجامعيات لا يسمح لهم بعدها بتولي نفس المسؤولية مثلما هو جاري به العمل في المملكة المغربية حيث تنص المادة 15 من تنظيم التعليم

¹ - محمد حمدي النشار، الإدارة الجامعية، إتحاد الجامعات العربية، القاهرة، 1976. ص11.

² - أمحمد بن علي، المرجع السابق، ص151.

العالي المغربي على أن يسير الجامعة رئيس لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط.¹

4- عدم تحديد القانون الحالات التي يمكن فيها للجهات الوصية الحلول مكان مدير الجامعة وهيئاتها في حالة حدوث مانع أوحالة إستثنائية تحول دون السير العادي وإستمرارية المؤسسة الجامعة.

5- يقود توافر القدرات والإمكانات البشرية والمادية على نحو يفي بإحتياجات الكليات والأقسام إلى إتساع فرص التوجه نحو خيارات اللامركزية، والعكس صحيح أيضا، إذ التوجه نحو الإقتصاد في إستخدام المخصصات المالية والمادية يرجح المركزية، بما يتيح السيطرة عليها برغم ما قد ينشأ عن هذا التوجه أوالمغالاة فيه من مشكلات إدارية وتنظيمية.

6- نظرا للحاجة المستمرة للتغيير بسبب التحديات المختلفة التي تواجهها الجامعات والكليات والأقسام، فإن هناك حاجة كبيرة إلى قيادات فاعلة على مستوى العميد ورئيس القسم، فهم على قدر كبير من الأهمية نظرا للدور الكبير الذي يقومون به، وحتى تستمر الكليات والأقسام بمهامها الأكاديمية لتحقيق غاية الجامعة التي أنشأت من أجلها، لابد من توفير قيادات أكاديمية قادرة على تحقيق هذه الغاية.

7- كما أن الجامعة الجزائرية على غرار الجامعات العربية تفتقر إلى الفعالية، وتعاني من إنعدام الإستقلال الذاتي، وضخامة الأنظمة والتعليمات وغموضها وتناقضها وتعدد المستويات أوالحلقات الإدارية، والهرمية في كتابة التقارير والضبط وإتخاذ القرارات وإهمال دور القيادات الإدارية الوسطى والتنفيذية، ولا توجد أي سيطرة إدارية على أداء العاملين من أكاديميين وإداريين، كذلك تتصف الهياكل الإدارية والتنظيمية واللوائح والتعليمات المعتمدة بالصلابة والجمود والبطء في الإجراءات والمركزية في صنع القرارات، وكذلك غياب

¹ - القانون 00-01، المؤرخ في 19-05-2000، المتعلق بتنظيم التعليم العالي، ج ر مغربية رقم 4798، مؤرخة في 25-05-2000.

المشاركة الفعالة من قبل أعضاء الهيئات التدريسية والإدارية والطلابية في عملية صنع القرار.¹

8- كما أن إدارة العمل الجامعي تستلزم المعرفة التقنية والإلمام باللوائح والقوانين والمعرفة بالعاملين وعلاقاتهم وإهتماماتهم وإحتياجاتهم، فالمؤسسة الجامعية أصبحت معقدة في أهدافها ومتشابكة في وظائفها وأدوارها، وفيها الكثير من الغموض الإداري.

9- كما أن غياب التفاعل في الإدارة الجامعية قد يحول منصب القادة الجامعيين إلى مديري أرشيف يوقعون على أوراق بتأشيرات محفوظة، ويستصدرون قرارات غالبا ما يعوزها الرشد الإداري والجانب الإنساني.²

❖ في ظل سعي المشرع الجزائري لتجسيد الطبيعة الخاصة للمؤسسة الجامعية ولتحرير المؤسسة الجامعية وتكريس المفاهيم الجديدة كالنجاعة والفعالية والمرونة وميكانيزمات التسيير والتنظيم الحديثة، جاءت المؤسسة ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، لكن الملاحظ أن ذلك لم ينفي الطبيعة الإدارية عن الجامعة، ولتحقيق أهداف المؤسسة الجامعية والقيام بمهامها الخاصة والتميزة لا بد من أن تتوفر على تنظيم إداري وبيداغوجي مميز، وهو أهم ما جاء ليثمنه القانون 05/99 والمتعلق بالتعليم العالي، والمرسوم التنفيذي 279/03 والخاص بالجامعة، غير أن هذا التنظيم تميز بتعميم تنظيم إداري موحد على كافة المؤسسات الجامعية، وعدم مراعاة خصوصية الأهداف البيداغوجية الملقة على عاتق المؤسسة الجامعية الموجودة في الجنوب عنها في الشمال، وكذا طغيان طريقة التعيين على طريقة الانتخاب في أغلب المناصب والهيئات، الأمر الذي من شأنه التأثير على الإستقلالية الإدارية للمؤسسة الجامعية، ولهذه الأخيرة إرتباط وثيق بالإستقلالية المالية سواء من خلال حرية تحصيل الموارد أو من خلال صرفها، وعلى إعتبار أن من أهم مكونات الجامعة المجتمع الأكاديمي فلا بد من تمتعه بقدر من الحرية الأكاديمية لتكتمل

1 - أحمد فتحي ابو كريم، المرجع السابق، ص29.

- هاشم فوزي دباس العيادي، يوسف حجيم الطائي، المرجع السابق، ص186.

إستقلالية المؤسسة الجامعية، والتي تعتبر من أهم مقومات الجامعة الحديثة وهو ما سنحاول
تسليط الضوء عليه في الفصل الثاني.

الفصل الثاني

الاستقلالية الجامعية في ظل التحوّلات الجديدة

الفصل الثاني: إستقلالية المؤسسات الجامعية في ظل التحولات الجديدة

بداية لابد من تحديد المقصود بمصطلح (استقلالية الجامعات) هل هو الاستقلال الإداري أم الاستقلال المالي أم الإستقلال الأكاديمي (العلمي)، أم جميع هذه الأمور الثلاثة مجتمعة (الاستقلال التام)، لا شك من أن هناك من يؤيد الاستقلال الإداري فقط، وهناك من يؤيد الاستقلال الإداري والمالي دون الاستقلال الأكاديمي، وهناك من يؤيد الاستقلال التام للجامعات (الإداري والمالي والأكاديمي)، ولدى كل فريق الأسباب التي تؤيد رأيه.

إن قضية استقلالية الجامعة تطرح بحدة ضمن قضايا التعليم العالي المعاصر والتي تساهم في الحفاظ على مكانة الجامعة وإستمراريتها، رغم أنها من أقدم التقاليد الجامعية¹، وهي تقوم على أساس أن الجامعة تضم صفوة علماء ومفكري المجتمع وهم وحدهم الذين يستطيعون تقرير الأمور في مجال عملهم، ومن ثم فالاستقلال يعني سيطرة الأسرة الجامعية على مجريات الأمور في الجامعة، وعلى كل مناحي الحياة الجامعية²، رغم أن هذا التعريف يركز على أهم أنواع الاستقلال الجامعي وهو الاستقلال الفكري³، إلا أن استقلالية الجامعة بمعناها الشامل تعني إنفراد الجامعة بإدارة شؤونها الأكاديمية والإدارية والمالية، دون أي ضغوط أو وصاية خارجية عليها كمؤسسة وعلى المنتمين إليها (أعضاء هيئة التدريس والإداريين والطلاب)، في إطار إحترام المنظومة القانونية للدولة، وهذا ما ينعكس بالإيجاب على مجالات العمل بها.

¹ - جوستن بي ثورنر، الحرية الأكاديمية وإستقلال الجامعة، مجلة مستقبلات، العدد رقم 03، مكتب التربية الدولي، جنيف، سبتمبر 1998، ص 400.

محمد نيبا نوفل، المجتمع والتعليم في القرن الحادي والعشرين، المجلة العربية للتربية، العدد رقم 01، جوان 1997، ص 182.

- عبد العزيز غريب صقر، الجامعة والسلطة، ط1، الدار العالمية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2005، ص 217.

فقصور استقلالية الجامعة، أو ضعف قدرتها على اتخاذ القرارات التي تصون حريتها، ينتج عنه سلبيات تعوق المنظومة الجامعية بأكملها والنظام الإداري بالخصوص، وهذا تحدي تواجهه الجامعة الجزائرية.¹

وتتحدد الأبعاد الرئيسية للاستقلالية الجامعية فيما يلي:

1- الإستقلال المالي: ويعني حرية الجامعة في تدبير مواردها وإنفاقها، ووضع نظم الحوافز والأجور بما يتفق مع طبيعتها ووظائفها. (المبحث الأول)

2- الإستقلال الإداري: ويعني تهيئة المناخ الصالح للعمل الأكاديمي بإتباع الأساليب الإدارية الحديثة، ويتحقق هذا البعد من خلال حرية الجامعة في إختيار نمط التنظيم وهيكله المناسب الذي يتفق وأهدافها، مع صدور لوائح منظمة للنواحي الإدارية والمالية من مجلس كل جامعة، وحرية الجامعة في تعيين العاملين بها وفقا لإحتياجاتها الفعلية، وتحديد مستويات الخبرة والتأهيل اللازمة.

بالإضافة إلى الإستقلال الأكاديمي: والذي يعني حرية أعضاء المجتمع الأكاديمي فرديا أو جماعيا في متابعة المعرفة وتطويرها وتحويلها من خلال البحث والدراسة والمناقشة والتوثيق والإنتاج والإكتشاف والتدريس وإلقاء المحاضرات والكتابة.² (المبحث الثاني)

المبحث الأول: الإستقلالية المالية للمؤسسات الجامعية

لا يخفى أن التعليم الجامعي بحاجة إلى أبنية مجهزة وذات صفات وظيفية خاصة وإلى أجهزة وتقنيات كثيرة، وإلى مواد تعليمية وتدرسية وإلى رواتب ومخصصات مالية للبحث العلمي واعداد هيئات التدريس وتنميتهم أثناء الخدمة، وتدريب الهيئات المساندة والموظفين،

¹ - سلمى الإمام، صنع السياسة العامة في الجزائر، دراسة حالة السياسة التعليمية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2007-2008، ص 238.

- المؤتمر الثالث عشر للوزراء المسؤولين عن التعليم العالي والبحث العلمي في الوطن العربي، المرجع السابق، ص 17.

وغير ذلك من الإحتياجات والمستلزمات ذات التكلفة العالية والتي تزداد من عام إلى آخر نتيجة للتوسع الحاصل في التعليم الجامعي وللتضخم وإرتفاع الأسعار.

ولا يخفى بأن الإحتياجات المذكورة تلبى وتوفر لمؤسسات التعليم الجامعي حسب أولويات وضمن حدود بالمستوى الكافي والمناسب لأعباء التعليم الجامعي ومهامه. وأن العامل الرئيس في هذه الأوضاع وتباينها هو مستوى التمويل ومدى تناسبه وكفايته لتأمين الإحتياجات المطلوبة.

حين تضع الجامعات وسواها من مؤسسات التعليم الجامعي خططها فإنها تحدد إحتياجاتها وتحدد على ضوءها المبالغ المالية التي تلتزم لتوفيرها، ولكنها نادرا ما تحصل على المبالغ التي تطلبها، وغالبا ما تلزمها القيادات العليا بالقبول بمبالغ أقل بكثير، فتواجه المؤسسات صعوبات في تنفيذ بعض مشروعاتها بسبب نقص الإعتمادات المالية أو بسبب التأخر في صرفها.¹

ومن المؤكد أن ممارسة أي نوع من الإستقلالية لن يتم بمعزل عن تمتع بإستقلالية مالية، لذلك سنحاول التطرق لجوانب هذه الإستقلالية من حيث الموارد المخصصة للجامعة ومدى ملاءمة آليات تمويلها للتمتع بالإستقلالية (المطلب الأول)، ومدى تأثير آليات الرقابة المتبعة في إستقلالياتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: موارد الجامعة

نقصد بموارد الجامعة، الموارد التي تستطيع الجامعة تعبئتها لكي تنفقها فيما بعد لتسيير نشاطها وتحقيق أهدافها.

وترتبط الموارد المعبئة للمؤسسات الجامعية بعدة عوامل كمستوى التطور والأولويات المعطاة للإحتياجات الإقتصادية والإجتماعية الأخرى.

¹ - هاشم فوزي دباس العبادي، يوسف حليم الطائي، إدارة التعليم الجامعي، ط1، الورق للنشر والتوزيع عمان الأردن، 2008، ص406.

ويعتبر التعليم في كل البلدان خدمة عمومية ذو مصلحة عامة، والدولة هي التي تنشئ وتمول أغلب المؤسسات الجامعية، وهذاما يفسر طغيان التمويل العمومي للمؤسسات التابعة لهذا القطاع، والتعليم ليس نشاط عادي يسترجع رؤوس الأموال الموظفة في فترة قصيرة عن طريق بيع منتوجاته، إذ تتطلب نفقاته فترة طويلة لكي تنتضج، وقد تكون إستفادة المجتمع من أرباحه تساوي أو تفوق إستفادة الفرد من هذا النشاط.¹

وتجدر الإشارة إلى أن الموارد التي يستخدمها القطاع الجامعي ليست مالية فقط بل تتضمن أيضا أنواع أخرى من الموارد فمنها الموارد العينية كالعقارات التي تخصص للبناءات الجامعية، ومنها ما يسمى بالمصادر غير المباشرة لتمويل قطاع التعليم العالي، تتمثل هذه المصادر فيما يتحمله الطلبة وأولياهم، هذا النوع من الموارد لا يظهر في ميزانية التعليم العالي، ولكنه يكون جزء من مصادر التمويل.

سنحاول من خلال ما سيأتي تناول بالدراسة والتحليل آليات تمويل المؤسسات الجامعة (الفرع الأول)، وتسليط الضوء على الدور الذي ممكن أن تلعبه المؤسسات الفرعية الإقتصادية في إيجاد بديل تمويلي فعال (الفرع الثاني).

الفرع الأول: آليات تمويل المؤسسات الجامعية

يعرف التمويل بأنه مجموعة الموارد المالية المرصودة للمؤسسات لتحقيق أهداف محددة وإدارتها بكفاءة عالي.²

أما تمويل التعليم الجامعي هو مجموع الموارد المالية المخصصة للتعليم الجامعي من الموازنة العامة للدولة، أو بعض المصادر الأخرى مثل الهبات أو التبرعات أو الرسوم

¹ - سعيدة نيس، تمويل نفقات التعليم العالي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية، فرع إقتصاد الموارد البشرية، معهد العلوم الإقتصادية، جامعة الجزائر، 1997/1998، ص 132.

² - الأمم المتحدة، برامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية، 1990، ص 19.

الطلابية أو المعونات المحلية والخارجية وإدارتها بفاعلية بهدف تحقيق أهداف التعليم الجامعي خلال فترة زمنية محددة.¹

يعد التمويل حجما ومصدرا وآلية من أعقد المشكلات التي تواجه العمل الجامعي كونه يقتزن بطريقة أو بأخرى بمدى إستقلالية الجامعة وكلياتها، إذ عادة ما تجد جهات التمويل على إختلاف أنواعها أن هناك حقوقا تترتب لها بموجب مساهمتها وبالتالي فهي تعمل كي توفر فرصتها في ممارسة هذه الحقوق، وفي الغالب تعد الحكومات الجهة الأكثر قدرة وتبريرا في الإنفاق على التعليم العالي، كما تساهم التبرعات والهبات والوقفات إلى جانب موارد ممارسة الجامعة لنشاطات بحثية تعاقدية أو إنتاجية أحيانا.²

فعلى الرغم من الجهد الكبير الذي تبذله الدولة من خلال الزيادة في المخصصات المالية لقطاع التعليم العالي، إلا أنها تعد في حاجة إلى زيادة مستمرة نظرا للتزايد الكبير في معدلات التضخم والغلاء على المستويين العالمي والمحلي، ونظرا لإرتفاع مستويات الجودة المطلوبة التي تلقي بمزيد من المتطلبات على الجامعة خاصة في ضوء الضغط الطلابي المتزايد عليها، ونظرا لتزايد الآمال المعقودة على الجامعات وخريجها في ظل عصر العولمة والإنفجار العلمي والتكنولوجي وغير ذلك.

ومن ناحية أخرى نجد الدولة الجزائرية لم تعد قادرة على تقديم مساعداتها للجامعة بنفس السخاء الذي أبدته في الماضي، لا لكونها ترغب في التخلي عن تمويل الجامعة، وإنما البحث عن بدائل أخرى تخفف العبء عن الخزينة العامة، والتي دفعت إلى إدخال تعديلات على كيفية إدارة وتمويل المؤسسة الجامعية، والهدف منها هو فتح الجامعة على محيطها

¹ - السيد محمود البحري، تمويل التعليم الجامعي في مصر في ضوء المتغيرات والاتجاهات العالمية المعاصرة " دراسة مستقبلية "، دكتوراه، كلية التربية، جامعة الأزهر، 2004، ص 69 .

² - بسمان فيصل محبوب، إدارة الجامعات العربية في ضوء الموصفات العالمية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2002، ص43.

والبحث عن مواردها الذاتية وتثمين مجهودها العلمي والمعرفي، قصد الوصول في نهاية الأمر إلى تخفيف العبء على ميزانية الدولة.

سنحاول من خلال هذا الفرع تسليط الضوء على أساليب تمويل الجامعة الجزائرية وما مدى نجاعة الأساليب البديلة للتمويل التي تبناها المشرع الجزائري

أولاً: التمويل العمومي

الجزائر ومن خلال كل النصوص المنظمة للمؤسسات الجامعية بدءاً بالمرسوم 544/83 والمتضمن القانون الاساسي النموذجي للجامعة المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 253/98 من خلال المادة 38 إلى المرسوم التنفيذي 279/03 من خلال المادة 81 مرورا بالقانون التوجيهي للتعليم العالي 05/99 من خلال المادة 35 جعل المشرع التمويل العمومي على رأس آليات تمويل المؤسسات الجامعية، ولعل أن السبب الأساسي في ذلك يرجع إلى الخيار السياسي والإيديولوجي الذي تبنته الجزائر.

أعطت الجزائر أهمية بالغة وعناية خاصة لمؤسسات التعليم العالي، حيث حظي هذا القطاع بالأولوية في التمويل من الميزانية العامة للدولة بإعتبار التعليم من صلاحيات الدولة، ويعتمد تمويل مؤسسات التعليم العالي في الجزائر على فلسفة مبدأها أن الدولة هي المصدر الرئيسي للتمويل شأنه في ذلك شأن الأشكال الأخرى من الخدمات والنشاطات الإجتماعية التي تقوم الدولة بالإنفاق عليها من الإيرادات العامة المحققة من حصيللة الضرائب والدخل القومي.

وتعد الحكومة أكثر قدرة وتبريرا في الإنفاق على التعليم العالي، وهذا راجع إلى عدة أسباب نذكر منها ما يلي:

➤ يحقق التمويل العمومي ديمقراطية التعليم العالي ومجانيته، فيزيد من عدد الأفراد الملتحقين بالجامعات رغم ظروفهم المادية، مما يسمح لجميع طبقات المجتمع الإستفادة من خدمات التعليم بصورة متكافئة تحقيقا لمبدأ تكافؤ فرص التعليم.

➤ يسمح التمويل العمومي بتدخل السلطة في توجيه التعليم العالي وتخطيطه لضمان التنسيق بينه وباقي القطاعات.

➤ بما أن الفوائد الاجتماعية للتعليم تفوق فوائده الفردية، لذلك ينبغي على الدولة تقديم التمويل الكافي منعا لإنخفاض الإستثمار في هذا المجال.¹

➤ التمويل العمومي للمؤسسات الجامعية يأخذ بعين الاعتبار الجوانب السياسية والاجتماعية والمؤسسية، ويضمن غالبا عدالة التوزيع وجدوى الإنفاق.²

بالرغم من ذلك فالاعتماد على التمويل العمومي بشكل أساسي في الإنفاق على المؤسسات الجامعية، يجعل هذه الأخيرة تتأثر وبرامجها بالحالة الاقتصادية العامة للدولة، حيث ترتبط الإعتمادات المقدمة لهذه المؤسسات بواقع الميزانية العامة للدولة.

من جهة أخرى إعتدال الجامعة الجزائرية على التمويل العمومي بشكل كبير يعرضها للتأثر المباشر بالمشكلات الاقتصادية مما ينعكس بشكل سلبي على عملية تطورها وهذا راجع أساسا إلى:

➤ معاناة الجزائر في فترات زمنية من مشكلات التضخم في إقتصادياتها مما يؤدي إلى إرتفاع الأسعار وعدم إستقرار التمويل وإرتفاع تكاليف التعليم العالي.

➤ عدم التوازن في مقدار ما يخصص للتعليم العالي في ميزانية الحكومة وسياسة القبول التي تتزايد فيها أعداد الطلبة سنويا.³

كما يعد التمويل العمومي مصدرا لتبذير الموارد المالية، حيث يلجأ مسؤولي المؤسسات الجامعية في نهاية كل عام إلى إنفاق ما تبقى من الإعتمادات المالية المفتوحة بأي أسلوب خوفا من الحصول على ميزانية أقل في السنة الموالية.⁴

1 - الهلالي الشربيني الهلالي، التعليم الجامعي في العالم العربي، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007، ص274.

2 - سهيل حمدان، إقتصاديات التعليم، تكلفة التعليم وعائداته، مؤسسة رسلان علاء الدين، دمشق، 2002، ص91.

3 - سلمى الإمام، المرجع السابق، ص 159 و160.

4 - حسينة براهيم، تمويل التعليم العالي والبحث العلمي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، شعبة إقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004-2005، ص73 و74.

ويشكل التمويل العمومية للتعليم العالي في الجزائر عبء كبير على الميزانية العامة للدولة والتي تجد تمويلها أساسا من الربيع البترولي، حيث تجاوزت خلال سنة 2014 3.12 مليار دولار و3.46 مليار دولار سنة 2015، أي ما يعادل أكثر من 300 مليار دينار جزائري، كانت نصيب الجامعات سنة 2015 منها 807 525 192 000 دج، فيما خصص مبلغ 2 000 765 067 دج لجامعة خميس مليانة.¹

ثانيا: الأساليب البديلة لتمويل المؤسسات الجامعية

من خلال المرسوم 544/83 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 253/98 ومن خلال المادة 38 أباح المشرع للمؤسسات الجامعية الحصول على موارد مالية من خلال ما تقوم به من نشاطات متعلقة بأهدافها تدر عليها مداخيل يمكن إستغلالها في تسييرها، وكذلك القيام بخدمات ودراسات وبحوث، لكن التكييف الذي أعطاه المشرع للمؤسسة الجامعية في هذا المرسوم وإعتبارها مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، لم يسمح لها بتفعيل هذه الموارد حيث أن هدف هذا النوع من المؤسسات ليس تحقيق الربح على خلاف المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

بصدور القانون التوجيهي 05/99 والمرسوم التنفيذي 279/03 ومع التكييف الجديد الذي أعطاه المشرع للمؤسسة الجامعية وإعتبرها مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني أضفى نوع من المرونة وحرر المؤسسات الجامعية من القيود، خاصة ما تعلق بطبيعتها القانونية.

حيث أنه ومن خلال المرسوم التنفيذي 279/03 أوجد المشرع بدائل تمويلية أخرى للمؤسسة الجامعية لم تكن مكرسة في المرسوم 544/83 ولا في التعديل الوارد عليه بموجب المرسوم التنفيذي 253/98 بحيث أكد من خلال الفقرة الثانية من المادة 81 على إمكانية

¹ - قرار وزاري مشترك رقم 1350 المؤرخ في 2015/03/03 يتضمن توزيع الإيرادات والنفقات وتعداد المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني الخاضعة للأحكام القانونية المشتركة (الجامعات).

مساهمة الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين في تمويل الجامعة وتم ذكرها بصفة منفصلة عن الهبات والوصايا مما ترك المجال للمؤسسة الجامعية في تحديد نوعية وكيفية تحصيل هذه المساهمة.

كما أضاف القانون التوجيهي 05/99 من خلال المادة 36 إمكانية الجامعة تأدية خدمات وخبرات بمقابل عن طريق عقود وإتفاقيات إستغلال براءات الإختراع والمتاجرة بمنتجات نشاطاتها المختلفة.

" إن العائدات المحققة في إطار العقود والإتفاقيات، أو إستغلال براءات الإختراع، والمداخل المختلفة الناتجة عن النشاطات المرتبطة بالمؤسسات الجامعية تستعمل مباشرة من قبل المؤسسة بنسب محددة من قبل مجلس الإدارة " ¹.

وتمثل فلسفة التمويل الذاتي لمؤسسات التعليم العالي من خلال الأنشطة والفعاليات الإنتاجية التي تؤمن إيراداتها إتجاهها ونشاطا حديثا لجأت إليه هاته المؤسسات لمعالجة حالة القصور في مصادر التمويل الرئيسية، فتزايد القيود على التمويل العمومي علاوة على الصعوبات والمخاطر التي تواجه فرض رسوم دراسية كبيرة أدى إلى إتجاه الجامعات لمباشرة أنشطة لكسب مداخل إضافية وبديلة، ينقل الجامعة إلى نظام الجامعة المنتجة والمقصود بذلك قيام المؤسسات الجامعية ببعض الأنشطة التي تستطيع من خلالها تحقيق موارد مالية تنعكس بالفائدة عليها وعلى العاملين بها، حيث أن الجامعات غالبا ما تضم نخبة من العلماء والباحثين في مختلف التخصصات يمكن الإستفادة منهم لخدمة مجال الأعمال وقطاعات الإنتاج الخاص والعام.

كما أن التحول إلى الجامعة المنتجة أو التمويل الذاتي ليس المقصود به سعي الجامعة إلى منافسة المؤسسات الإنتاجية الأخرى لتحقيق الربح بشكل يبعدها عن أداء مهامها الأساسية ولكن عليها الإكتفاء ببعض الأنشطة التي تساعد في الحصول على ربح

¹ – M. Boussoumah, L'établissement public, op cit, p65.

معقول يساهم في تغطية نفقاتها وتحقيق وظائفها المتمثلة في التعليم، البحث العلمي، والخدمة العامة.¹

وأهم ما يمكن تثمينه لاسيما في ظل التفتح السياسي والإقتصادي الذي تعرفه الجزائر عامة والجامعة الجزائرية على وجه الخصوص هو السماح للمؤسسات الجامعية بإنشاء مؤسسة فرعية والحصول على أسهم في حدود مداخلها من خلال المادة 37 من القانون التوجيهي 05/99، ونظرا لأهمية هذه الآلية ودورها المنشود في إيجاد البديل التمويلي الحقيقي في تمويل المؤسسات الجامعية في حالة ما إذا فعلت بالشكل المناسب، إرتأينا أفراد فرع الثاني لتحليلها بشكل دقيق.

الفرع الثاني: المؤسسات الفرعية الإقتصادية ودورها في تمويل المؤسسات الجامعية

نصت المادة 37 من القانون التوجيهي 05/99 وكذا المادة 81 من المرسوم التنفيذي 279/03 على أنه يمكن للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني إنشاء مؤسسة أو مؤسسات فرعية والحصول على أسهم في حدود مداخلها.

إن التطرق لمسألة المؤسسات الفرعية ذات الطابع الإقتصادي والتي يمكن للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني إنشائها يثير عدة مسائل وعدة إشكالات قانونية من بينها: ماهي القواعد المتبعة في خلق المؤسسات الفرعية؟ ماهو الشكل الذي تأخذه هذه المؤسسات؟ وماهي طريقة تمويل هذه المؤسسات الفرعية؟

1 - عمري ريمة، آليات تمويل مؤسسات قطاع التعليم العالي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، تخصص نقود وتمويل، كلية العلوم الإقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2007-2008، 56 و57.

أولاً: طريقة إنشاء المؤسسات الفرعية الاقتصادية

قبل التطرق لطريقة إنشاء هذه المؤسسات يجب إبداء بعض الملاحظات:

- إمكانية المؤسسة الأم (المؤسسة الجامعية)، من خلق فروع اقتصادية، والقول بالطابع الإقتصادي أي ممارسة أعمال تجارية يؤدي بنا إلى القول بأن المؤسسة الأم لا يمكنها القيام بأعمال إقتصادية إلا من خلال هذه المؤسسات المنشأة مهما كانت درجة هذا العمل.
- الملاحظة الثانية تتمثل في أن خلق هذه الفروع متوقف على رأي مجلس الإدارة وموافقة السلطة .

أما فيما يخص إنشاؤها فطبقاً لنص المادة 21 من المرسوم 397/11 والمتضمن القواعد الخاصة بتنظيم المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني¹ فيخضع إنشاء المؤسسات الفرعية لأحكام الأمر 59/75 المتضمن القانون التجاري² على أن يكون هدفها متماشياً مع ميدان نشاط المؤسسة الأم (المؤسسة الجامعية).

بحيث تهدف المؤسسة الفرعية إلى إنتاج وتثمين وتسويق الأموال أو الخدمات في الميادين الاقتصادية والعلمية والثقافية في إطار مهام الخدمة العمومية للتعليم العالي، وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من نفس المادة.³

كما يجب أن يكون موضوعها " مطابقاً لميدان نشاط المؤسسة الجامعية، ويشمل الإنتاج، التثمين، وتجارة الممتلكات أي السلع، والخدمات في المجال الإقتصادي، والعلمي والثقافي في إطار خدمة البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، الإستثمار في مجالات البحث العلمي، وديمومة برامج ومشاريع البحث ".⁴

¹ - المرسوم التنفيذي 397/11، المؤرخ في 24/11/2011، المتضمن القواعد الخاصة بتسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، ج ر رقم 66، المؤرخة في 04/12/2011.

² - الأمر 59/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون التجاري، ج ر رقم 101، المؤرخة في 19/12/175.

³ - المادة 17 من المرسوم التنفيذي 397/11، المرجع السابق.

⁴ - M. Boussoumah, L'établissement public, op cit, p69.

ثانيا: الشكل القانوني للمؤسسات الفرعية

بالرجوع لنص المادة 14 من المرسوم التنفيذي 397/11 تأخذ المؤسسة الفرعية شكل شركة ذات مسؤولية محدودة أو شكل شركة ذات أسهم.

وفي إطار قواعد القانون التجاري فإن طبيعة الشركة تتحدد بنسبة رأس مال المخصص لها والحصص العينية المعدة لها، والسؤال المطروح ماهو الشكل التجاري الانسب لهذه الفروع بما يتناسب مع طبيعة المؤسسة الأم(المؤسسة الجامعية)؟

فإذا كانت المؤسسة الجامعية ممولة بنسبة كبيرة من ميزانية الدولة التي تبقى محدودة في حدود ما رصد لها من مبالغ في ظل أزمة عجز تعاني منها ميزانية الدولة بصفة عامة، أي أن المؤسسة الجامعية في حد ذاتها لا تتمتع بموارد مالية ضخمة تمكنها من التفكير بسهولة في إنشاء مؤسسات فرعية إقتصادية إلى الحد المقصود في القانون التوجيهي 05/99 والمرسوم التنفيذي 279/03، كما أن الأمر ليس متوقفا على مؤسسة فرعية واحدة بل على مؤسسات فرعية، وعليه وأمام هذا العجز فليس من السهل إن لم نقل ليس بالإمكان إنشاء مؤسسة فرعية إقتصادية في شكل شركة ذات أسهم وذلك راجع لسببين:

➤ السبب الأول مالي بحيث لا يمكن للمؤسسة الجامعية بأن تساهم برأس مال كبير في المؤسسة الفرعية.

➤ السبب الثاني متعلق بالشركاء، فمن هم الشركاء الذين سيساهمون مع المؤسسة الأم من أجل إنشاء شركة ذات أسهم.

وأمام هذه الصعوبة في إنشاء مؤسسة فرعية إقتصادية في شكل شركة ذات أسهم لا يبقى أمام المؤسسة الجامعية إلا صنف الشركة ذات المسؤولية المحدودة والتي لا تتطلب رأس مال ضخم ولا تنظيم داخلي معقد، خاصة في النوع الذي تكون فيه الشركة ذات المسؤولية المحدودة ذات الشخص الوحيد، فهي الأنسب لإنشاء هذه الفروع.

لكن تجدر الإشارة إلى أنه يمكن للمؤسسة الجامعة إنشاء الفروع الاقتصادية في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة متعددة الشركاء، إذا ما توافرت مؤسستين ذات طابع علمي وثقافي ومهني أو حتى مع مؤسسات ذات طابع علمي وتكنولوجي، ولكن بشرط إتحاد الهدف وهو توزيع نتائج بحثهما، أي لا بد أن يكون مجال الشركتين في ميدان متقارب وهو أمر ليس بالسهل.

ورغم ذلك يبقى الشكل الأنسب في رأينا والذي يساعد المؤسسة الجامعية ويتمشى مع أوضاعها المالية وأهدافها، يتمثل في إنشاء مؤسسة فرعية اقتصادية على شكل شركة ذات مسؤولية محدودة ذات الشخص الوحيد، حيث أن هذا الشكل من الشركات يعتبر الكفيل ويتمشى ومتطلبات المؤسسة الأم.

وكل مشروع إنشاء مؤسسة فرعية يجب أن يتضمن مخطط أعمال يوضح على الخصوص التعريف بالمشروع، التأطير، تحليل السوق، بيان المنتجات والخدمات المقدمة، إضافة إلى الإستراتيجية التسويقية والتجارية، والوسائل والتنظيم، وكذا الحاجات ومخطط التمويل.

كما أشارت المادة 19 إلى أن الوزير الوصي والمقصود هنا الوزير المكلف بالتعليم العالي، عليه أن يعين ممثلاً عن المؤسسة - المؤسسة الجامعية - لدى الهيئات المسيرة للمؤسسة الفرعية الاقتصادية، كما يقدم ممثل المؤسسة الأم في المؤسسة الفرعية تقريراً سنوياً إلى مجلس إدارة الجامعة حول نتائج تسيير المؤسسة الفرعية ومطابقة نشاطاتها لمهام الخدمة العمومية للتعليم العالي وأفاق تطويرها.

كما لا تستأثر المؤسسة الجامعية بكامل الموارد الناجمة عن إنجاز النشاطات المرتبطة بالمؤسسات الفرعية الاقتصادية، فتعود حصة 25% للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، فيما ترجع حصة 5% لوحدة التعليم والبحث أو هيكل البحث اللذين أنجزا فعليا الخدمة من أجل تحسين وسائل وشروط العمل، وتخصص 15% كمساهمات في الصندوق الوطني للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي، أما حصة 50% فتوزع في شكل

علاوة تشجيعية على المستخدمين الذين شاركوا في النشاطات المعنية بما في ذلك المستخدمين الإداريين والتقنيين وعمال الخدمات، وتمنح حصة 5% لباقي مستخدمي المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني في إطار نشاطات ذات طابع إجتماعي.¹

وعليه تعتبر المؤسسة الفرعية الإقتصادية حل وتطور كبير من أجل خلق موارد مالية للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني-المؤسسة الجامعية- مما يسمح لها بتطوير ميزانيتها وبالتالي تحسين مواردها المالية، مما يخفف من حدة التبعة للتمويل العمومي مما يسمح لها بتحقيق قدر من الإستقلالية، كذلك لما لذلك من إنعكاس على النشاط البحثي لأعضاء المؤسسة الجامعية حيث أن هذه المؤسسات الفرعية تعتبر كوسيلة تشجيع وتحفيز للباحث على مستوى المؤسسة الأم للعمل أكثر، وذلك لسبب بسيط وسهل لأنه يرى نتائج بحثه على مستوى السوق الإقتصادية.

لكن الملاحظ في المجال العملي عدم مبادرة أي مؤسسة جامعية لإنشاء مؤسسة إقتصادية فرعية، ربما ذلك راجع لغياب ثقافة المبادرة عند القائمين على المؤسسات الجامعية، وكذلك الخوف من فشل هذا النوع من المؤسسات، مما يجعل نجاح هذا النوع من المؤسسات رهينة وجود إرادة حقيقية لدى السلطة الوصية -وزارة التعليم العالي والبحث العلمي- في تكريس هذا المصدر التمويلي.

قد حققت الجامعة الجزائرية إلى حد ما أهدافها وساهمت في حركة التقدم العلمي والتقني بسبب توافر التمويل المالي المناسب بواسطة التمويل العمومي، في حين لم ترق الوسائل البديلة للتمويل التي تبناها المشرع الجزائري في التخفيف من العبء الكبير التي تحدثه نفقات المؤسسة الجامعية في الميزانية العامة للدولة، فلا يوجد هناك لا هبات ولا تبرعات ولا وقف والخدمات المقدمة إلى المحيط تكاد منعدمة وهذا نتيجة لواقعنا الإقتصادية والسياسي

¹ - المادة 09 من المرسوم التنفيذي 397/11، المحدد للقواعد الخاصة بتسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.

والإجتماعي والثقافي ولهذا فهذه العملية بدون شك سوف تطول إلى حين تجسيد سياسة رشيدة للتمويل نستطيع بواسطتها جلب مساهمات مالية من طرف المواطنين سواء بزرع الروح الوطنية أو قيم المجتمع التي تحفزهم على المساهمة في التمويل أو عن طريق تنشيط الجامعة بواسطة تقديم خدمات وإستشارات وأبحاث إلى المحيط سواء القطاع العام أو الخاص، فالبحوث العلمية في اليابان نسبة 64% يسدها القطاع الخاص وميزانية الجامعة لا تتحمل أكثر من 10% وفي الولايات المتحدة الأمريكية 47% من إحتياجات البحث العلمي يسدها القطاع الخاص والدولة تتحمل 3% فقط.¹

العمل على تشجيع الهبات والوقف من طرف المواطنين سواء كانت نقدية أو عينية، فبعض الدراسات تشير أنه في بعض الجامعات وخاصة الأوروبية والأمريكية بلغت مواردها من هذا ما بين 20% إلى 30% وكذلك تشجيع الإستثمار الخاص في التعليم العالي حتى نتمكن مستقبلا من تخفيف العبء على ميزانية الدولة في هذا المجال وفي نفس الوقت الخروج من أزمة التعليم الكلاسيكي إلى التعليم الحديث الذي يتلاءم ومتطلبات السوق.²

المطلب الثاني: الإستقلالية المالية للمؤسسات الجامعية بين التكريس والتقييد

إن مفهوم الإستقلالية المالية واسع يحمل عدة معاني، يتحدد مضمونه بمجال إستعماله، ويستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في إتخاذ قراراتها السياسية والإقتصادية. أما مضمونه في مجال المؤسسات الجامعية، فإنه يقاس إنطلاقا من علاقات هذه الأخيرة (المؤسسات الجامعية) بالسلطة المركزية، حيث تخول إختصاصات محددة قانونا، والقاعدة تقول أن الإعتراف للمؤسسات الجامعية بإختصاصات وأعمال تقوم بها في إطار

¹ - عادل عوض وسامي عوض، البحث العلمي العربي وتحديات القرن القادم، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، ط1، 1998، ص16.

² - عبد الفتاح صوفي، مصادر تمويل الجامعات في الولايات المتحدة الأمريكية، مجلة الأصول، العدد الثالث، جويلية 1999، ص61.

مبدأ اللامركزية الإدارية يجب أن تصاحبه إستقلالية مالية، تمكنها من تمويل هذه الإختصاصات وتأديتها على أكمل وجه.

والإستقلالية المالية في مفهومها العام، تتمثل في حرية تسيير وتخصيص الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف المؤسسات الجامعية¹ وهناك من يراها حجر الزاوية الذي تقوم عليه اللامركزية.

كما يمكن إعتبار أن الإستقلالية المالية تعني أن للمؤسسات الجامعية موارد مالية خاصة بها وهي التي تتحكم في مصدرها، وكيفية جمعها، كما تتمتع بحرية تامة في إستعمال هذه الموارد وتخصيصها حسب ما تراه مناسبا لتحقيق مصالحها وأهدافها.

من خلال هذا المطلب سوف نتناول مدى الإستقلالية المالية التي تتمتع بها الجامعة في الفرع الأول، والآليات التي كرستها الدولة لمراقبة مالية المؤسسة الجامعية ومدى تأثيرها على إستقلاليتها المالية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مدى الإستقلالية المالية للجامعة

يتجلى مدى الإستقلالية المالية من خلال ما تحتويه هذه الإستقلالية وكذا مبرارتها وعلاقة الإستقلالية المالية باللامركزية المحلية.

أولاً: محتوى الإستقلالية المالية

تتبنى سنويا كل مؤسسة جامعية ميزانية خاصة بها تحت مبدأ السنوية، تحتوي هذه الميزانية على موارد تختلف مصادرها حيث تكون إما إعانة عمومية، أو مصادر ذاتية، وهذا بغرض مواجهة التكاليف المالية الموضوعة على عائقها، وحتى تقوم الجامعة بممارسة إختصاصاتها على أكمل وجه يجب أن تتوفر على حريات نوجز ذكر بعضها:

¹- Stephanie Darmarey, Finances publiques, Galino éditeur, Paris, 2006, p 107,108 .

1-إستقلالية التسيير :

تستند الإستقلالية المالية للمؤسسات الجامعية على حرية التسيير والتي تتضح في:

➤ التحكم في الميزانية:

لا يمكن للمؤسسة الجامعية أن تتبنى ميزانية غير متوازنة، وهذا ما قد يؤثر على حريتها في التسيير، إذا لا يمكنها تتجاوز الإنفاق حتى ولو كان ذلك خدمة لأهداف الجامعية، على عكس ميزانية الدولة.

➤ حرية تسيير الممتلكات:

تهمل الممتلكات في التسيير المالي للمؤسسات الجامعية مع أن لها من النفع ما يعزز من إيراداتها، فالممتلكات لا تشكل إنشغال لدى أغلب المؤسسات الجامعية، هذا على الرغم من أن معرفة مفصلة لممتلكاتها يعزز وجودها ويطور وجودها ويطور مدخولها.

2-الإستقلالية الميزانية:

تقاس الإستقلالية الميزانية بحرية تقدير النفقات والإيرادات وكذا حرية تخصيصها، ويكون ذلك من خلال إدارة المورد وكذلك من خلال إجراءات إعداد الميزانية:

➤ إدارة المورد: ويكون ذلك من خلال:

-حرية المورد: ويعني ذلك أن وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تعمل على تحصيله.

-ذاتية المورد: بمعنى أن تستقل المؤسسة الجامعية بسلطة تقدير المورد وتحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين إحتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة.

-سهولة إدارة المورد: ويقصد به تسيير وعاء المورد ورخص تكلفة ممكنة، فلا يعقل أن تكون تكلفة تحصيل الإيراد أكبر من قيمة الإيراد في حد ذاته، والعمل أيضا على الحصول على أكبر قدر من الموارد الجبائية المحلية.¹

1 -- ياقوت قديد، الإستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية، جامعة أبو بكر بلقايد، 2010-2011، ص 80 و81.

➤ إجراءات تحضير الميزانية:

إن تحضير توقعات الميزانية تخضع لإجراءات مشتركة، تحدد سنويا بواسطة التعليمات المنهجية المعدة من طرف وزارة المالية، وترسل عن طريق الوزارة الوصية إلى المؤسسات مرفقة بنماذج جداول، ويحدد فيها الجدول الزمني للإرسال والمصادقة، والتوجيهات المتعلقة بعملية تقييم الإعتمادات لميزانية التسيير، والخاصة بكل باب على حدى.

ويعد مشروع الميزانية وفقا للمرسوم رقم 198/89 المؤرخ في 1989/11/07¹ المحدد لشروط توزيع الإيرادات والمصاريف المقررة في ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وخلال السنوات الأخيرة يشترط مع الوثائق المطلوبة محضر المصادقة على المشروع من طرف مجلس الإدارة وفي هذا الإطار يجب على المؤسسات إحترام الإجراءات التي تحتوي عليها التعليمات المنهجية الخاصة بإعداد توقعات الميزانية للسنة المالية المعنية، والتي تتضمن كل سنة بصفة عامة ما يلي:

- تاريخ إرسال المشروع إلى الإدارة المركزية.
- عدد النسخ من مشروع الميزانية المصادق عليه من طرف مجلس الإدارة .
- تقرير مفصل يتضمن تبرير الإحتياجات وبرامج النشاط المراد تحقيقها.
- تعداد الموظفين طبقا للجدول المرفق مع التعليمات.
- حساب التسيير والحساب الإداري للسنة الماضية.
- الوضعية المالية إلى غاية التاريخ المطلوب بالتعليمات.
- الوضعية الحقيقية للحظيرة.
- بيان إلتزامات المستخدمين الأولي والتكميلي.
- تعداد الطلبة في التدرج وما بعد التدرج.

¹ - المرسوم 198/89 المؤرخ في 1989/11/07، يحدد شروط توزيع الإيرادات والمصاريف المقررة في ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام القانونية الأساسية المشتركة، ج ر رقم 47، المؤرخة في 1989/11/08.

- وضعية النفقات الحقيقية والمتوقعة إلى غاية التاريخ المطلوب بالتعليمية.
 - وضعية الموارد المحصلة والمتوقعة حسب طبيعة كل واحدة.
 - الكشفات للمقارنة إن وجدت، والخاصة بأشغال الصيانة، العتاد والأثاث المكتبي، عتاد الإعلام الالي،.. إلخ المتوقع إقتناؤها من طرف المؤسسة.
 - قائمة العمال المؤقتين.
 - الإحتياجات المالية للعلاوات الجديدة إن وجدت وفقا للقوانين.
 - الإحتياجات المالية لتسوية متأخر الأجور لكل صنف من الموظفين.
 - محضر الموافقة على مشروع الميزانية من طرف مجلس الإدارة.
- كل هذه الوثائق تعد في نسختين، وتمضى من طرف الأمر بالصرف مع الوثائق التبريرية الضرورية لتدعيم الإحتياجات المطلوبة، هذه الأخيرة ترسل من طرف الوصايا إلى وزارة المالية وبعد المصادقة على قانون المالية لكل سنة، تشرع الوزارة في إعداد رزنامة لكل الجامعات من أجل مناقشة الميزانية النهائية لكل مؤسسة بالنظر إلى الغلاف المالي المخصص لوزارة التعليم العالي من طرف الدولة، وبعد المصادقة على ميزانية كل مؤسسة من طرف مصالح وزارة المالية، يبلغ الغلاف المالي إلى كل الأطراف موزعا بابا باب حسب النفقات ذات طبيعة واحدة، ويبقى للجامعة التوزيع الداخلي ما بين المواد فقط، وترفق الميزانية برسالة إقتراح ممضاة من طرف الأمر بالصرف والمراقب المالي، وترسل إلى المصالح المعنية للتنفيذ (المراقب المالي، عون المحاسب، الوصايا).
- وأهم الملاحظات التي يجب أن نشير إليها من حيث إجراءات إعداد الميزانية وتوزيع الإعتمادات:

➤ **بالنسبة للإجراءات:** من حيث الزمن يجب أن نشير إلى زمن إعداد مشروع ميزانية المؤسسات، والذي غالبا ما يكون بالنسبة للسنة قبل 15 ماي من كل سنة، و30 جوان للميزانية الإضافية، وهذا لتحضير قانون المالية، هذه الرزنامة غير محددة بنص قانوني، لكنها أصبحت عملية تقليدية فقط لإعداد ميزانية الدولة بالنسبة لكل القطاعات، ولم يأخذ

بعين الاعتبار خصوصيات قطاع التعليم، فهذه الرزنامة الحالية لا تتماشى بصفة واقعية مع توقعات إتمادات ميزانية التسيير لمؤسسات التعليم العالي، فالعام الجامعي الذي يبدأ مع بداية شهر سبتمبر، يعتبر عاملا جديهما لتحديد توقعات الإتمادات لم يؤخذ بعين الاعتبار، فعدم التوفيق بين السنة المالية والسنة الجامعية ينجم عنه بدون شك خلافا في التوقعات، لأن المعطيات الحقيقية للجامعة تتوفر عند الدخول الجامعي وليس في نصف السنة المالية، كذلك هذه التوقعات التي تتم خلال هذه الفترة تعتمد على هياكل غير محاسبية هذا من ناحية التحضير، أما بعد المصادقة فالفترة الممتدة بين نهاية السنة الجديدة والبدء في تنفيذ الميزانية الجديدة لا تقل في المتوسط عن 05 أشهر، أي تقريبا نصف السنة، في خلال هذه المدة لا تصرف إلا مستحقات المستخدمين الإجبارية، وبواسطة ترخيص من الوزارة المالية بعد الربع الأول من كل سنة، وتبقى النشاطات الأخرى مجمدة بالمؤسسة، كما يجب أن نشير إلى أنه قبل صدور المرسوم رقم 198/89 كانت إجراءات إعداد الميزانية أقل حدة مما هي عليه الآن، لأنه بعد الإتفاق مع الوصايا ووزارة المالية على الغلاف المالي، تؤثر الميزانية بدون عراقيل من طرف وزارة المالية، لكنه حاليا أصبحت تناقش على 05 مستويات (الوصايا، وزارة المالية مرتين، مجلس الإدارة، المراقب المالي).¹

➤ أما فيما يتعلق بإعداد الميزانية فالنظام الحالي القائم على النمط التفاوضي في توزيع الإتمادات يجب أن يوضع حدا لأنه مبني على معايير إعتباطية لا تشجع المؤسسات على المنافسة ولا على الإستعمال الأمثل للموارد، فضعف القوانين المؤسساتية لإعداد الميزانية والمشاريع التمهيدية وهي ليست مجدية بالنسبة للأفاق التوقعية للقطاع، فالتوقعات وإقتراحات الميزانية المقدمة لا تعتمد على أسس تنبؤية واقعية، وهذا نظرا لغياب مشاركة كل الوحدات في إعداد المشروع (كليات، وحدات بحث، المصالح المشتركة، مخابر.... إلخ)، وغياب هيئة التداول ونقص التأطير، فإن أغلب المشاريع تعد من قبل هياكل إدارية محاسبية دون

¹ - غلام جيلالي عياد، النظام الجامعي تنظيمه وتسييره، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية، فرع تسيير، كلية الإقتصاد وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، جوان 160، 2005.

الإعتماد على برنامج نشاط يعكس هذه التوقعات، بالإضافة إلى ذلك عدم التحكم في برنامج التوظيف من طرف المؤسسات وهذا ما ينتج عنه إقتراحات وتوقعات مبالغ فيها.¹ ولهذا، فعلى مؤسسات التعليم أن تشارك في سيرورة تأهيل إجراءات إعداد الميزانية وتعطى الصلاحيات لهيات المداولة بالموافقة أو الرفض لمشروع الميزانية، وأن تتحكم جيدا في المعطيات الخاصة بأهداف المؤسسة، أما حاليا ونظرا لضعف التأطير من الممكن تكليف إختصاصيين وخبراء بهذه المهمة قبل المصادقة على المعايير التنبئية من طرف المصالح المختصة.²

كما تعد مسألة تكييف الإطار الميزاني والمحاسبي والمالي للمؤسسات العمومية ضرورة قصوى حتى يتسنى تمكينها من أدوات العمل المطابقة لأهداف الإستقلالية، المسؤولية والنجاعة المنشودة، وينبغي لهذا التكييف أن يخص في المقام الأول ميزانية المؤسسة التي يتم الموافقة عليها حسب العناوين الكبرى للإنفاق، وأن التقسيم من حيث هو سيكون من إختصاص مجلس الإدارة، ومن شأن هذا أن يعطي أكبر حرية في عملية تخصيص النفقات، كما يتمتع رئيس المؤسسة الخاضع لرقابة مجلس الإدارة بحرية التحويل والنقل داخل العناوين الكبرى، وينطبق هذا الإصلاح على التسيير حسب الأهداف الذي تتم بمقتضاه مطالبة المؤسسة بتحقيق النتائج.³

ثانيا: مبررات الإستقلالية المالية للمؤسسات الجامعية

حسب البروفيسور "Henry Tulkens" مهما إمتلك السلطة المركزية من علماء ومفكرين لن يتمكنوا بالإمام بتفاصيل شعب كبير.

1 - نفس المرجع، ص 161.

2 - نفس المرجع، ص 162.

3 - نادية ظريفي، المرجع السابق، ص 77.

وكان هذا التقرير حول الإستقلالية المالية واللامركزية محور إهتمام عدد من المفكرين من بينهم "Richard Musgrave" سنة 1959 في كتابه (نظرية المالية العامة) حيث قام بتخليص فوائد الإستقلالية المالية نوجز ذكر بعضها:

- تأخذ بعين الإعتبار الفروق في الإختيارات التي تؤسس على المستوى المحلي بالنسبة للخدمات والتجهيزات، والتي يجب أن تحترم حسب الأولويات، وعليه يمكن إعتبار الإستقلالية عامل لتكريس الديمقراطية.
- تساعد على التكيف مع المستجدات لكل مؤسسة جامعية حسب الظروف المحلية.
- تقيد في التقليل من تكلفة الحصول على المعلومات.¹

ثالثا: الإستقلالية المالية والإستقلالية المحلية

تعتبر الإستقلالية المالية الركيزة الأساسية لقيام إستقلالية محلية، وتستند هذه الأخيرة على أربع مقومات:

- يوكل تسيير شؤون المؤسسات الجامعية لمجالس منتخبة.
- الإعتراف بأن ثمة مصالح إقليمية من الأفضل أن يترك أمر الإشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر حتى تتفرغ الحكومة للمصالح التي تهم الدولة، وهنا يجب أن يكون تحديد الإختصاصات واضح حتى لا تتشابك مع تلك التي تقوم بها الدولة والتي قد تخلق مشكلة في تمويلها.
- تتمتع المؤسسات الجامعية بدرجة من الإستقلالية المحلية، هذا من جهة ومن جهة ثانية لابد من ملاحظة أن طبيعة ودرجة العلاقة المركزية المحلية يجب أن لا تكون علاقة رقابية شديدة بالقدر الذي يجرّد المؤسسات الجامعية من إستقلاليتها الذي يعتبر من أهم دعائم وجودها.

¹ – Consiel économique et social français, L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales, Paris, 2001, p 62 .

➤ حرية تسيير الشؤون المتعلقة بالمؤسسة الجامعية يجب أن يكون مقننا، لأنها في الأخير تكون مرتبطة بالإمكانات المتوفرة لديها.¹

الفرع الثاني: الرقابة على مالية المؤسسات الجامعية

تتعدد وتتشعب أساليب وهيآت الرقابة على مالية المؤسسات المالية فمنها ما هو داخلي ومنها ما هو خارجي.

أولاً: الرقابة المالية الداخلية

تتجلى الرقابة المالية الداخلية من خلال الرقابة التي تمارسها الوزارة الوصية (وزارة التعليم العالي والبحث العلمي)، رقابة المحاسب العمومي، ورقابة المراقب المالي.

أ- رقابة الوزارة الوصية

وهي عبارة عن رقابة مالية إدارية تمارسها وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، خول لها القانون رقابة على كل المؤسسات الواقعة تحت وصايتها وعلى وجه الخصوص المؤسسات الجامعية.

والوصاية الإدارية تختلف عن الوصاية في القانون الخاص، لأن الوصاية في القانون المدني تقوم على أساس نقص أو إنعدام أهلية الشخص المفروضة عليه، أما الإداري فالإدارة بإعتبارها شخص معنوي يمكنها ممارسة صلاحيتها التي خولت لها بمقتضى القانون، كما تختلف من حيث الهدف المرجو تحقيقه، لأن الوصاية في القانون المدني تهدف إلى حماية ناقص الأهلية بينها الوصاية الإدارية تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، كما أن الوصاية في القانون المدني تقتضي إحلال شخص محل ناقص الأهلية لإدارة شؤونه على أحسن وجه، بينما الإدارة تتولى تسيير أمورها بنفسها نظرا لتمتعها بإستقلال معنوي.²

- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص49.

² - رحمة زيوش، الرقابة المالية على أعمال مؤسسات مراكز التكوين المهني والتمهين، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1998/1999، ص65.

فقد نص المرسوم 90-188 المؤرخ في 23/06/1990¹ الذي يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارة وخاصة المادة 17 منه على:

(يخول الوزير وضع جميع أجهزة التفتيش والرقابة والتقييم والملاءمة لطبيعة الأهداف المسندة إليها في إطار برنامج عمل الحكومة، وذلك عملا على ضمان تطبيق التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل والخاصين بالقطاع، وضمان سير الهياكل العادي والمنتظم.

ينبغي أن تسهم أجهزة التفتيش والرقابة والتقييم، من خلال أعمالها، على الخصوص فيما يلي:

- 1- الوقاية من أنواع التقصير في تسيير المصالح العمومية.
 - 2- توجيه المسييرين وإرشادهم لتمكينهم من القيام بصلاحياتهم أحسن قيام مع مراعاة القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل.
 - 3- السهر على الإستعمال المحكم والأمثل للوسائل والموارد الموضوعة تحت تصرف الوزارة والهيئات التابعة لها.
 - 4- ضمان تجسيد مطلب الصرامة في تنظيم العمل.
- تتولى سلطة الوصاية عملية فحص مختلف التقارير الدورية التي تتلقاها من الهيئات الموضوعة تحت وصايتها، وبالتالي تتابع تنفيذ وسير العمليات المالية، وترشد المسييرين في حالة التقصير.
- إضافة إلى الرقابة الفنية المتمثلة في إجراء المقارنة بين النتائج الفعلية والمحقة والأهداف المحددة في الخطة والقيام بتحليلها وتقييمها، وإتخاذ الإجراءات التصحيحية.
- كما لها أن تقوم بحملات تفتيشية في أي وقت سواء كان ذلك قبل تنفيذ الميزانية أو خلاله أو بعده، كما لها أن توجه أسئلة إلى المسييرين حول العمليات المالية وكيفية تسيير مصالح الجامعات بصفة عامة.

¹ - مرسوم تنفيذي 90-188 المؤرخ في 23/06/1990، يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج ر رقم 26 المؤرخة في 27/06/1990.

كما لها أن تطلب أي وثيقة تراها مناسبة لإستكمال التحقيق، حيث تتلقى الحسابات الإدارية التي يعدها الأمرين بالصرف، وتدرسها وتفحصها للتأكد من صحتها وسلامتها، ومعرفة مقدار المبالغ التي تم إنفاقها والأرصدة المتبقية حسب الترتيب المحدد في الميزانية، ويستعان بتلك البيانات عند تحضير ميزانية السنة المقبلة، مثلاً لا تسند أو تخفض مقدار المبالغ المطلوبة للأبواب والمواد التي جمدت مبالغها أو صرفت بنسبة مئوية ضئيلة خلال السنة المالية المقفلة.

ب- رقابة المحاسب العمومي

المحاسب العمومي كل شخص يتداول الأموال العمومية ومكلف بتسيير مصالح المحاسبة على مستوى المؤسسة المعين بها، بمقتضى قرار من وزارة المالية حيث نصت المادة 67 من المرسوم التنفيذي 313-91¹ على (يسند مسك حسابات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وتداول أموالها إلى عون محاسب يعينه أو يعتمده الوزير المكلف بالمالية).

والجامعة مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني، وهي بهذه الصفة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وتعتمد في ميزانيتها على موارد مختلطة منها إعانات الدولة، إضافة إلى موارد أخرى متأتية من الأنشطة التي تقوم بها تخضع في أحكامها المالية إلى المحاسبة العمومية، حيث تنص المادة 83 من المرسوم التنفيذي رقم 279/03 المؤرخ في 23 أوت 2003² المتضمن القانون الأساسي للجامعة على أن مسك المحاسبة وحركة الأموال توكل إلى عون محاسب عمومي (agent comptable)، كما يمكن أن تزود الكلية والمعهد والملحقة بعون محاسب ثانوي، ويتم إعتماده على مستوى الخزينة العامة للمالية للولاية.

¹ - المرسوم التنفيذي 313/91، المؤرخ في 07/09/1991، يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، ج ر رقم 43 المؤرخة في 18/09/1991.

² - المادة 83 من المرسوم 279/03.

ويتركز دوره أساسا كمراقب لعمليات الصرف، بإعتباره حارس أموال الدولة والمكلف بالمحافظة عليها.

نصت مجمل النصوص القانونية المنظمة لمهام المحاسب العمومي على الدور الفعال الذي يلعبه المحاسب العمومي في تسيير شؤون المصلحة المعين بها، منها:
-مسك المحاسبة والمحافظة على المستندات، والسجلات والوثائق المحاسبية المثبتة للعمليات المالية (النفقات العامة والإيرادات العامة) وكذلك عمليات الخزينة، قصد تحديد النتائج عند قفل السنة المالية.

-محاسبة تتعلق بالقيم والسندات والتي تعد شهريا منها الوضعيات المالية، التي تشمل مقدار المبالغ التي أنفقت بالمقارنة مع الإعتمادات المسجلة في الميزانية والخاصة بكل الفرع، باب ومادة، إضافة إلى الأرصدة المتبقية، بعد ذلك ترسل إلى إدارة الجامعة (مصلحة المالية) للفحص والتأكد من صحتها وسلامتها، إستنادا إلى السجلات المحاسبية وحالات الدفع السابقة الصرف، ففي حالة التحقق من صحتها تمضي من قبل المدير ويحتفظ بنسخة لدى المصلحة لمتابعة العمليات المنفذة.

كما يلتزم المحاسب بإعداد حساب التسيير بعد قفل السنة المالية 31 ديسمبر خلافا للحساب الإداري الذي يعده الأمر بالصرف، فيتضمن حساب التسيير مقدار الإعتمادات المسجلة في الميزانية وفقا للأبواب، والمواد والفروع، ومقدار المبالغ التي تم إنفاقها، والأرصدة المتبقية مع تسجيل عمليات التحويل إن وجدت.

ثم يرسله إلى السلطة الوصية وإلى مجلس المحاسبة في الأجل المحددة قانونا، وإلا عرض نفسه إلى تطبيق غرامة التأخير.

إن العلة من إعداد حسابين مختلفين من قبل شخصين مستقلين تتمثل في تمكين الهيئات الرقابية المختصة من القيام بعمليات الفحص، وإجراء المقارنة للكشف عن المخالفات والأخطاء وعمليات التزوير، للوقوف على مدى صحة الحسابين، وتحديد مسؤوليتها.

- محاسبة تحليلية تسمح بحساب أسعار الكلفة وتكاليف الخدمات التي تنتج عن التكوين الإنتاجي.

فالنسبة للإيرادات قبل القيام بالعملية، يجب عليه أن يتأكد من أن التحصيل مرخص له بمقتضى القانون والأنظمة المعمول بها.

أما بالنسبة للنفقات فيجب على المحاسب العمومي أن يتحقق قبل عملية الدفع من:

- مطابقة العملية مع القوانين وأنظمة الدولة.

- شرعية عمليات تصفية النفقات.

- توافر الإعتمادات في الميزانية.

- أن الديون لم تسقط أجالها أو أنها محل معارضة.

- الطابع الإبرائي للدفع.

يكون المحاسب العمومي مسؤولاً شخصياً ومالياً على مسك المحاسبة، والإحتفاظ

بالمستندات والوثائق الثبوتية، لمدة عشر سنوات، لتقديمها إلى السلطات المختصة عند طلبها.

وتستثنى حالة واحدة يعفى منها من المسؤولية ألا وهي حالة التسخير من قبل الأمر

بالصرف، وذلك تطبيقاً لنصوص المواد 02 و 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-314.

ويستثنى من عملية التسخير حالات لا يمكن بأي حال من الأحوال للمحاسب

العمومي الإمتثال لها وهي:

- عدم وجود الإعتمادات.

- عدم توفر أموال الخزينة.

- إنعدام إشارة إثبات أداء الخدمة.

- طابع النفقة غير الإبرائي.

- إنعدام تأشيرة المراقب المالي أو لجنة الصفقات العمومية.

ج- رقابة المراقب المالي

من أجل الحرص على سلامة الإجراءات الخاصة بالإنفاق وشرعيتها خول القانون مهمة الرقابة على شرعية عمليات الإنفاق وبصفة قبلية إلى المراقبين الماليين.

يختص المراقب المالي بالرقابة السابقة على النفقات التي يلتزم بها بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين، وبهذه الصيغة يمارسون مهامهم ويأتي التوقيت القانوني لتدخل المراقب المالي تحديداً قبل أن يصبح الإلتزام ذي قوة قانونية، ويتضح جلياً من خلال صياغة المادة 02 من المرسوم التنفيذي 414/92 المعدل والمتمم¹ (يمارس الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها) وإستعمل المشرع هنا كلمة (مسبقة) للدلالة على التوقيت القانوني لتدخل المراقب المالي من أجل ممارسة مهمة الرقابة المسندة إليه.

لتأشيرة المراقب المالي دور ترخيصي من أجل صرف النفقة وهي ضرورية وأساسية ويأتي دورها حتى قبل التوقيع على مختلف القرارات والأعمال التي يترتب عليها أثر مالي من طرف الأمر بالصرف، تنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، على أنه تخضع القرارات المتضمنة إلتزاماً بالنفقات والمبينة فيما يلي مسبقاً قبل التوقيع عليها لتأشيرة المراقب المالي.

وتمت وعدلت عبر المرسوم التنفيذي 374/09 المؤرخ في 10 نوفمبر 2009 والذي أضاف عبارة:

(مشاريع) لتسبق القرارات لتصبح صياغة المادة كالآتي: (تخضع مشاريع القرارات المبينة أدناه والمتضمنة إلتزاماً بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها:

(مشاريع القرارات المبينة أدناه والمتضمنة إلتزاماً بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها:

¹ - المرسوم التنفيذي 414/92، المؤرخ في 14/11/1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر رقم 82، المؤرخة في 15/11/1992، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخة في 16/11/2009، ج ر رقم 67 المؤرخة في 19/11/2009.

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى مرتبات المستخدمين بإستثناء الترقية والدرجة.

- مشاريع الجداول الإسمية التي تعد عند قفل سنة مالية.

- مشاريع الجداول الأصلية الأولية تعد عند فتح الإعتمادات وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.

- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.)

لتؤكد عبارة المشاريع وقبل التوقيع أي قبل أن تصبح ذات قوة قانونية، على الطابع القبلي والسابق للرقابة التي يمارسها المراقب المالي، كما تنص المادة 09 من نفس المرسوم على وجوب الإلتزام والقرارات التي تشير إليها المواد 05، 06 و 07 إلى تأشير المراقب المالي.

بينما تتم الرقابة المالية على نفقات المؤسسة الجامعية بطريقة بعدية نهاية كل سداسي¹، وهو ما نصت عليه وكرسته المواد 02، 03، 04 ولا سيما المادة 05 من المرسوم التنفيذي 397/11 والتي جاء في نصها على أن يقوم المراقب المالي للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، عند إنقضاء كل سداسي من السنة المالية المعنية، بمراقبة الوثائق ويتوجها بتأشير التسوية، تطبيقا للتنظيم المعمول به في مجال النفقات العمومية.

هو نفس ما أشارت إليه المادة 02 مكرر والتي جاءت بموجب المرسوم التنفيذي 374/09 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 الذي عدل وتم المرسوم التنفيذي 414/92 المتضمن الرقابة السابقة للنفقات التي تلتزم بها على أنه (تطبق الرقابة على النفقات التي يلتزم بها، في شكلها اللاحق على ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني..... عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة، وهنا يقوم المراقب المالي بإجراء رقابة بعدية يتأكد من خلالها من سلامة الإجراءات القانونية التي تحددها مختلف

¹ - المادة 37 من القانون 05/99.

القوانين والأنظمة المعمول بها، تكفل هذه الرقابة بإعداد تقرير حول ظروف إنجاز المشاريع الممولة من طرف الدولة، يرسله إلى الوزير المكلف بالمالية.

في إطار رقابة الإلتزامات الإحتياطية المذكورة في المادة 03 من المرسوم 414/92 المتعلق بالرقابة على النفقات التي يلتزم بها، ضمن إطار يسهل عملية رقابة الإلتزام على أن تتم تسوية هذه النفقات فيما بعد، أما بالنسبة للمؤسسات الجامعية فتتم رقابتها رقابة قبلية وبعدية، بحكم خضوع الأساتذة والباحثين للقانون الأساسي للوظيفة العمومية بموجب الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة، المادة الثانية منه.

مما سبق نلاحظ أن المراقب المالي يضطلع برقابة تتعلق أساسا بشرعية النفقات العمومية ومدى تطابقها مع النصوص القانونية السارية المفعول، وهي الرقابة التي عادة ما تكون سهلة بالمقارنة مع رقابة تقييم الجودة الإقتصادية أو الإجتماعية لمجموعة أعمال تتعلق بالتسيير¹، لكن تجدر الإشارة إلى أن عبارة التأكد من التطابق مع القوانين والتنظيمات سارية المفعول تبدو عامة للغاية، ومع الممارسة الميزانية، قد تتعدى مجرد الرقابة على الشرعية لتتضمن رقابة الملاءمة، من هذه الناحية مبدأ الرقابة يحمل الكثير من الغموض.²

فالمراقب المالي خاضع سلميا لوزير المالية ومن بين مهامه تمثيل وزير المالية، فهو بهذه الصفة ينقل وجهة نظر وقرارات وزير المالية، بالتالي فإن هذه العلاقة التي تتميز بالتبعية ترهن إستقلالية المراقب المالي³، وأبعد من ذلك تثير غموضا بخصوص مهمة المراقب المالي إذ أن رقابته بصفته ممثلا لوزير المالية تتعدى رقابة الشرعية في الكثير من الأحيان، وهو ما يؤكد الأستاذ نيكولاس كليشامبس Nicolas Clinchamps بقوله:

¹ _Jean Rivoli , Le budget de l'Etat, éd le Seuil, paris 1980 , p77

² Nicolas Clinchamps, , Le contrôle financier et la L .O.L.F du 1^{er} aout 2001 ,vers un désengagement progressif, Revue française de finances publiques,n°82,juin2003,p84

³Nicolas Clinchamps , op cit, p80.

(...la décentralisation du pouvoir de décision du ministre des finances au profit du controleur financier constitue une ouverture en opportunité).¹

ثانيا: الرقابة المالية الخارجية

لا تنحصر مراقبة مالية وميزانية المؤسسات الجامعية على تدخل مصالح الوزارة الوصية والمراقب المالي والمحاسب العمومي ، إنما تمتد إلى تلك العملية التي تتولاها المديرية العامة للميزانية لدى وزارة المالية، من خلال التقارير التي يعدها المراقب المالي عن عمليات الصرف والتحويل لمختلف المؤسسات التي تخضع للتأشيرة، وإستغلال المستندات التي ترسلها المؤسسات العمومية منها المؤسسات الجامعية التي تتولى عملية إرسال الحساب الإداري الذي يعده الأمر بالصرف بعد قفل السنة المالية.

كما توجد رقابة من نوع خاص ذات أهمية بالغة، تمارس من قبل هيئات خارجية متخصصة، ومستقلة عن السلطة التنفيذية، وهي دائما لاحقة لعملية صرف النفقات.

يقصد بالرقابة اللاحقة تلك العملية التي تضطلع بها الهيئات الخارجية ذات الإختصاص النوعي، بعد قفل السنة المالية، وإعداد الحساب الختامي للتسيير الذي يتضمن مقدار المبالغ التي تم صرفها فعلا ومقدار الإيرادات التي تم تحصيلها فعلا وتهدف هذه الرقابة إلى تحقيق العديد من الأهداف يمكن إجمالها فيما يلي:

- مراجعة الحسابات التي تخص العمليات المالية التي تم إنجازها، وكذلك مختلف الوثائق والمستندات المثبتة لها.

- مراجعة السجلات المحاسبية للتأكد من مدى صحة عمليات القيد والجرد، ومدى سلامتها بالنظر إلى الأنظمة التشريعية والقواعد القانونية المعمول بهما منها مبادئ المحاسبة العمومية.

¹ Nicolas Clinchamps, op cit,p84.

- القيام بعملية الفحص والتدقيق لكل العمليات ذات الإنعكاس المالي.
- التأكد من مدى تحقيق الأهداف المحددة مسبقا (تنفيذ الميزانية) من حيث الفعالية والإقتصاد والكفاية.
- العمل على إكتشاف الأخطاء والمخالفات المالية، ومظاهر الإهمال، والتلاعب والإختلاس والتزوير، وخرق القواعد القانونية منها تجاوز الإعتمادات المرخص بها.
- التحقق من صحة النفقة من الناحية الشكلية والموضوعية.
- التأكد من إحترام قانون الصفقات العمومية، وإبرام الصفقة في الإطار القانوني المحدد لها، كما ترمي إلى تحديد مراكز الضعف ومواقع الخلل وتحدد مرتكبيها لمساءلتهم، من خلال المعاينات والتحريات التي تجريها الهيئات الرقابية المختصة عند إعداد تقريرها السنوي الذي ترسله إلى السلطات المعنية، وإلى المؤسسات التي تمت مراقبتها، من أجل الإجابة كتابيا عن كل الأسئلة الموجهة إليها بخصوص المخالفات المالية والأخطاء المكتشفة.
- تتمثل الهيئات الرقابية العليا على الخصوص في كل من المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

أ-المفتشية العامة للمالية:

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز رقابة دائم، وهي تابعة مباشرة لسلطة وزير المالية، ونظرا لثبوت الدور البارز الذي تقوم به تم إصلاح التنظيم الخاص بها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 272/08¹، الذي وسع من صلاحياتها ومجال إختصاصها في حين حددت المادة 02 منه الهيئات الخاضعة لرقابتها وبطبيعة الحال منها المؤسسات الجامعية، ويرتكز عمل المفتشية العامة للمالية حول تنفيذ برنامجها الرقابي المحدد من طرف وزير المالية والذي يتم تسطيره وفقا لأهداف معينة وحسب طلبات المراقبة التي يعبر عنها أعضاء

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 272/08، المؤرخ في 2008/09/06، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر رقم 50 المؤرخة في 2008/09/07.

الحكومة أو الهيئات المخولة بذلك، وتجرى مراقبة المفتشية بناءا على الوثائق أو في عين المكان بصورة فجائية أو بعد إخطار مسبق.

وتتمحور هذه الرقابة حول شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي أو الأحكام التشريعية والتنظيمية التي يكون لها أثر مالي مباشر وحول التسيير المالي وصحة المحاسبة وسلامتها وإنظامها وشروط إستعمال وتسيير الإعتمادات والوسائل.

كما وسع المرسوم التنفيذي 272/08 من مجال تدخل المفتشية من زاويتين أولها تمتعه برقابة عملية تتمثل في رقابة التدقيق والدراسات والتحقيقات والخبرة وثانيها تتمثل في رقابة التقييم.¹

ب- رقابة مجلس المحاسبة:

تم تأسيس مجلس المحاسبة فعليا عام 1980، تجسيدا للمادة 190 من دستور 1976، التي نصت على أنه (يؤسس مجلس محاسبة مكلف بمراقبة مالية الدولة والحزب والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها. يحدد القانون قواعد تنظيم هذا المجلس وطرق تسييره وجزاء تحقيقاته).

وكان أول نص يحدد قواعد سير وتنظيم المجلس، هو القانون رقم 05/80² المؤرخ في 01 مارس 1980، الذي منح له الإختصاص الإداري والقضائي لممارسة رقابة شاملة على الجماعات والمرافق والمؤسسات والهيئات التي تسيير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما يكن وصفها القانوني.

¹ - عفاف دواغر، الرقابة المالية العليا، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، 2013، ص68.

² - القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر رقم 10 المؤرخة في 1980/03/04.

وفي إطار دستور 1989 وبموجب المادة 160 منه، تم تعديل النص رقم 05/80،
بالقانون رقم 132/90¹ المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، الذي حصر مجال تدخله في رقابة
مالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكل هيئة خاضعة لقواعد القانون الإداري
وقواعد المحاسبة العمومية، وبالتالي إستثنى المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي
والتجاري، كما حصر إختصاصاته في ممارسة صلاحياته الإدارية، وتم تجريده من
صلاحياته القضائية.

وبصدور الأمر رقم 20/95² المؤرخ في 17 جويلية 1995 والذي يحدد حاليا
صلاحياته وتنظيمه وسيره، أصبح مجلس المحاسبة يتمتع من جديد بإختصاصات قضائية
وإدارية واسعة.

كما كلفت المادة 170 من دستور 1996 الرقابة الممارسة من طرف مجلس
المحاسبة على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية على أنها رقابة بعديّة.
وفي إطار تعزيز الشفافية في إدارة الأموال العمومية وإعتماد معايير موضوعية في
إتخاذ القرارات ومكافحة كل أشكال الفساد، خاصة من خلال تكريس أموال طائلة من أجل
تنفيذ البرنامج الخماسي للتنمية الوطنية للفترة 2010-2014، تم تحديث أجهزة الرقابة مع
تعديل الإطار التشريعي والتنظيمي الخاص بها، وذلك بإتخاذ تدابير تطبيقا للتعليمة الرئاسية
رقم 03 المؤرخة في 13 ديسمبر 2009³، والتي تتعلق بتوسيع مجال إختصاص مجلس

¹ - القانون رقم 32/90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المؤرخ في 1990/12/04، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر رقم 53 المؤرخة في 1990/12/05.

² - الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر رقم 39، المؤرخة في 1995/07/23.

³ - التعليمة الرئاسية رقم 03 المؤرخة في 13 ديسمبر 2009.

المحاسبة ومهامه، وعلى هذا الأساس، تم تعديل الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة بالأمر رقم 02/10.¹

يكلف مجلس المحاسبة برقابة مدى نظامية وفعالية تسيير الأموال العمومية بصفة عامة، والنفقات الخاصة بالمؤسسات الجامعية محل الدراسة، وعلى هذا الأساس يقوم برقابة حسن إستعمال الهيئات الخاضعة لرقابته، للموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية (المادة 06).

والهدف الأساسي الذي يسعى مجلس المحاسبة إلى بلوغه من خلال ممارسة المهام السالفة الذكر، هو تشجيع الإستعمال الفعال والصارم للأموال العمومية والوسائل المادية مع ترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية، طبقا لما نصت عليه المادة 02 من الأمر 20/95.

وتجسيدا لما كرسته الإصلاحات من خلال تعديل الإطار التشريعي بموجب الأمر 02/10 المعدل والمتمم للأمر 20/95، تم إلزام مجلس المحاسبة من خلال ممارسة مهامه، بمساهمته في تعزيز الوقاية ومكافحة مختلف أشكال الغش والممارسات غير القانونية التي تشكل تقصيرا في أخلاقيات وواجب النزاهة، أو تلك الضارة بالأموال العمومية (المادة 02 فقرة 04).

إن إسناد مسؤولية تحقيق هذه الأهداف على عاتق مجلس المحاسبة في إطار الإصلاحات، سيساهم في تدعيم الرقابة التي تمارسها أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية وحتى رقابة الوصاية، وذلك لتكريس مبادئ الشفافية.²

¹ - الأمر رقم 02/10، المؤرخ في 2010/08/26، المعدل والمتمم للأمر 20/95 المؤرخ في 1995/07/17، ج ر رقم 50 المؤرخة في 2010/09/01.

² -خليدة طلاش، إصلاح النظام القانوني للصفقات العمومية في الجزائر: نظام الرقابة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012-2013، ص 119 وما بعدها.

تعد عملية الرقابة المالية أمرا ضروريا، مهما تعددت صورها، وتعتبر جزءا من العمل الإداري، ووسيلة لتحقيق النتائج التي تم تحديدها مسبقا، وممارسة الرقابة المالية بصفة عامة لا تؤثر من حيث المبدأ على إستقلالية المؤسسات الجامعية، بل تضمن في الحقيقة إحترامها لمبدأ الشرعية من خلال التحقق من صحة وسلامة التصرفات المالية، والنتائج المتوصل إليها مقارنة بالأهداف المسطرة، وعلى ضوءها يمكن إتخاذ الإجراءات المواتية والتي تكفل حسن سير الأموال العمومية بما يحقق الكفاية والأداء الجيد.

فالمحاسبة العمومية حسب رأي الأستاذ بوسماح تعبر على إهتمامين إثنين:

- "المحافظة على أموال الدولة وتبسيط تسيير موارد المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري"، وأوصى في هذا الصدد بحذف الرقابة المسبقة على المصاريف وتبويات الميزانية، لتكون مطابق أكثر مع مهام المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري، وإخضاع جزء من محاسبتها لقواعد مخطط المحاسبة الوطني.

- " العمل على تطوير الموارد الخاصة التي ستستعمل بكل حرية بقيامها بخدمات مرتبطة بموضوعها مقابل أجرة " ¹.

كما أن تطور قطاع التعليم العالي لا يرتبط فقط بالمالية، وإنما بالتنظيم الجيد أيضا، ولهذا يجب الإستعمال الأفضل لموارده، وعليه فإن إرتفاع النفقات في هذا القطاع ليست الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأهداف المنشودة، إذ يجب التوظيف الأمثل والعقلاني لتغطية هذه النفقات.

¹ - محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، المرجع السابق، ص82.

المبحث الثاني: الإستقلالية الإدارية والأكاديمية

إحتوى القانون التوجيهي 05/99 العديد من المبادئ الحديثة التي تسمح إذا ما طبقت مثلما تقتضيه غايتها إلى تمكين الجامعة من تحقيق المهام المخولة لها أفضل مما كانت عليه قبل صدور هذا القانون، ومن هذه المبادئ، مبادئ الإستقلالية بشقيها الإدارية والأكاديمية.

المطلب الأول: الإستقلالية الإدارية

المؤسسة الجامعية كغيرها من المؤسسات العمومية ولتأدية خدمة المرفق العام لابد من تمتعها بقدر من الإستقلالية في التسيير والأداء، وهو ما حاول المشرع تكريسه من خلال النصوص المختلفة المنظمة للجامعة، لكن هذا لا يفي بوجود رقابة على هاته المؤسسات، فهذه الإستقلالية غير مطلقة ولا تستطيع أن تكون مطلقة لأن الوصاية هي جزء من اللامركزية التقنية، والمؤسسة تبقى تابعة في إطار تخصص عام (وزارة، ولاية، بلدية)، فالوصاية كما يقول الأستاذ بوسماح " كفكرة مقابلة للإستقلالية المطلقة، لكن تمارس الوصاية رقابة وصائية منصوص عليها قانونا، والتي تضمن تطبيق القانون ".¹

وهو ما سنحاول التفصيل فيها من خلال فرعين نتناول في الفرع الأول واقع الإستقلالية الإدارية للمؤسسات الجامعية وفي الفرع الثاني آليات الرقابة على العمل الإداري لهاته المؤسسات ومدى تأثيره على إستقلاليتها.

الفرع الأول: الإستقلالية الإدارية للجامعة من خلال ما جاء به القانون التوجيهي 05/99

من خلال الباب الرابع من القانون التوجيهي للتعليم العالي 05/99 تتمتع المؤسسات الجامعية بالإستقلالية المالية والشخصية المعنوية وتكيف على أنها مؤسسات عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني، يديرها مجلس إدارة ومزودة بهيئات إستشارية مكلفة بتقييم النشاطات العلمية والبيداغوجية، ولها وسائل مالية تضعها الدولة تحت تصرفها في شكل

¹ - محمد أمين بوسماح، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص3.

إعتمادات تسيير وتجهيز، كما يمكنها أن تتحصل 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 مداخل منتج الأسهم، إذ لذات المؤسسات إمكانية إنشاء مؤسسات فرعية تابعة لها تقوم بتأدية خدمات ونشاطات تبادر بها المؤسسة الإدارية، بالإضافة إلى مداخل الخبرات والإتفاقيات لإستغلال المتاجرة بالمنتج وإستغلال براءات الإختراع.¹

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

كما تملك المؤسسات الجامعية نوعا من الإستقلالية الإدارية والتسييرية فهي مستقلة إداريا أي عضويا فهي غير تابعة لشخص معنوي آخر، كما يقول الأستاذ J.P. Theron إن المؤسسة لها إستقلالية إدارية ومالية تسمح لها بالتسيير الأمثل لنشاطاتها، ولكن هذه الإستقلالية نظرية فقط، أما الإستقلالية التسييرية فهي تعني أنها مستقلة في إتخاذ قراراتها (مجلس المداولة)، فهي مستقلة من حيث أن لها جهازا تنفيذيا ينفذ المداولات ويسهر على السير الحسن للمرفق العام.

إن إكتساب المؤسسة الجامعية الشخصية المعنوية وتمتعها بها يترتب عليه خلق أشخاص قانونية جديدة بجانب الدولة تتمتع بزمة مالية مستقلة وأهلية التعاقد بإسمها ولحسابها مع الدولة أو مع بعضها، أو مع باقي المؤسسات العمومية أو الخاصة، أو مع الأفراد العاديين، وكذلك لها أهلية التقاضي وتحمل مسؤولية أعمالها إذا ترتب عليها ضرر للغير.

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

¹ - أمحمد بن علي، المرجع السابق، ص210.

➤ 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 الإستقلال الممنوح لها.¹

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

وإستقلال المؤسسة العامة تقتضي أن لا ترتبط هذه الأخيرة بالسلطة المركزية برابطة التبعية الإدارية، والخضوع للسلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الإداري على رؤوسه داخل الإدارة المركزية بقوة القانون، الأمر الذي يحولها إلى مجرد فروع للحكومة المركزية.² ولكن تمتع هذه الهيئات بالإستقلال ليس معناه إنفصالها 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.

وحتى لا يتجاوز الشخص اللامركزي إختصاصاته، ظهر نوع من الرقابة عليه تمارسها الجهة التي يتبعها بمقتضى قانون إنشائه، وهو ما أصطلح عليه تسمية الرقابة

¹ - الطاهر بومسعد، نظرية المؤسسة العامة في الجزائر، ديبلوم دراسات عليا، معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1976، ص 65.

² - نفس المرجع، ص 65.

الوصائية أو الوصاية الإدارية، وهي تمارس بالقدر الذي يحدده لها القانون على خلاف السلطة الرئاسية.¹

وتمارس الوصاية رقابة وصائية منصوص عليها قانوناً، والتي تضمن تطبيق القانون وقد تكون هذه الوصاية على الأشخاص أو على الأعمال (المصادقة على المداولات خاصة ذات الأهمية مثل الميزانية)، فهي كما يقول الأستاذ بوسماح " وصاية تقنية ومالية في نفس الوقت وفي أغلب الأحيان تمثل حركية المؤسسة العمومية ".²

وهو ما سنحاول دراسته في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: الوصاية الإدارية وأثرها على إستقلالية المؤسسة الجامعية

ترتبط المؤسسة الجامعية بالسلطات الإدارية حيث يتقيد إستقلالها الإداري بالخضوع للرقابة الوصائية التي تحوزها، وتمارسها السلطة الإدارية المركزية الوصية في حدود القانون. وأهداف التبعية والوصاية على المؤسسة الجامعية هي ذاتها أهداف فكرة الوصاية الإدارية في علم الإدارة والقانون الإداري.³

وعرف الفقهاء الوصاية الإدارية بأنها: (رقابة المشروعية أو رقابة الملاءمة التي تمارس على الأعمال القانونية الصادرة عن جهة لامركزية، بواسطة جهة تتمتع بسلطة التصديق أو الإلغاء أو الوقف بالنسبة لبعض أعمال الجهة المذكورة، فضلاً عن تمتعها بسلطة الحلول في العمل محل هذه الجهة).

¹ - الطاهر بومسعد، المرجع السابق، ص 66.

² - محمد أمين بوسماح، محاضرات في المؤسسات العامة، المرجع السابق، ص 5.

³ - كمال بغداد، النظام القانوني للمؤسسة العمومية المهنية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص 69.

أولاً: الوصاية الإدارية

أ- أهداف الوصاية الإدارية على الجامعة

تتمثل أهداف ومبررات عملية خضوع المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني للرقابة الإدارية الوصائية في هدفين رئيسيين يتمثلان في إحترام القانون وتحقيق المصلحة العامة.

➤ الهدف الاول: هو إحترام القانون أي إلزام المؤسسات الجامعية بإحترام مبدأ الشرعية بالنسبة لجميع أعمالها، أي لايجوز أن تباشر أي عمل إلا إذا كان مطابقا للقانون، كما يجب عليها إحترام قاعدة تخصيص الأهداف، فلا يجوز لها أن تباشر 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 المركزية، 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 إنحراف، قد يصدر من جانب المؤسسة اللامركزية، وذلك لتحقيق مبادئ المساواة والإنصاف والحيادة.¹

¹ - سامية زقوان، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص18 و19.

فمن بين ما تهدف إليه الرقابة الإدارية الوصائية على المؤسسة العمومية هدف ضمان وحدة تناسق وتكامل فعالية ميكانيزم عمل النظام الإداري في الدولة بانتظام، وإطراد وفعالية في إنجاز وتحقيق أهداف الوظيفة الإدارية في الدولة.

وكذا ضمان وحماية شرعية المؤسسات الجامعية إيديولوجيا وإجتماعيا، وإقتصاديا وسياسيا وقانونيا وفنيا وتنظيميا عن طريق إلزام المؤسسات الجامعية عن طريق الوصاية الإدارية باحترام المواثيق والسياسات والبرامج والمخططات الوطنية العامة وقوانين الدولة وتنظيماتها ومبادئها المختلفة.¹

ب- خصائص الوصاية الإدارية على الجامعة

تتميز الوصاية الإدارية على المؤسسات الجامعية على غرار باقي المؤسسات العمومية، بعدة خصائص أو مميزات تتمثل في كونها رقابة إدارية ورقابة إستثنائية ورقابة خارجية.

1- هي رقابة إدارية:

تعتبر الرقابة الوصائية على المؤسسات الجامعية رقابة إدارية، وذلك نظرا لصدورها من جهة إدارية (وزارة التعليم العالي)، طبقا للمعيار الشكلي، كما أن هذه الرقابة تمارس بموجب قرارات إدارية تصدر عن جهات الرقابة المتمثلة في السلطة التنفيذية (ممثلة في وزارة التعليم العالي)، بعكس الرقابة القضائية التي تصدر عن المحاكم بصفتها الممثل الطبيعي للسلطة القضائية، والتي تتم ممارستها بموجب أحكام قضائية.

2- هي رقابة إستثنائية:

تعتبر الرقابة الوصائية رقابة إستثنائية إذ أنها لا تقتض بقوة القانون كالرقابة الرئاسية، بل أنها لا تمارس إلا بنص قانوني يقرها صراحة في الحدود والوسائل التي

¹ - كمال بغداد، المرجع السابق، ص 69.

يسمح بها القانون، وذلك راجع إلى تمتع المؤسسات الجامعية بالإستقلال المالي والإداري.¹

وعليه فإن إفتراض الوصاية الإدارية دون نص، من شأنه أن يهدم إستقلال الجهات المركزية، وفي هذا الخصوص توجد قاعدة تقليدية تقول (لاوصاية بدون نص ولا وصاية خارج حدود النص).²

3- هي رقابة خارجية نسبية:

تعتبر الرقابة الوصائية التي تمارس على المؤسسات الجامعية خارجية نسبياً، وذلك لكونها تتم بين جهتين تستقل كل منها عن الأخرى، وهما السلطة المركزية التي تمارسها (وزارة التعليم العالي)، والهيئة اللامركزية التي تخضع لها (المؤسسات الجامعية)، وذلك بعكس الرقابة الرئاسية التي تعتبر إدارية محضة لأن هذه الأخيرة تتم بين أشخاص يتبعون نفس الجهة الإدارية.³

ج- حدود الوصاية الإدارية على الجامعة:

إن رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية ليست مطلقة بل هي مقيدة بقيود مستمدة من مبدأ إستقلال 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 المرؤوس لأن

¹ - صالح فؤاد، القانون الإداري الجزائري، ط1، دار الكتاب اللبناني، بيروت، لبنان، 1983، ص104.

² - مروة هيام، القانون الإداري الخاص، المرافق العامة وطرق إدارتها، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2003، ص 94.

³ - صالح فؤاد، المرجع السابق، ص105.

هدفها تقدير شرعية وملاءمة أعمال المرؤوس، بينما هدف الوصاية هو مراقبة شرعية الأعمال الخاضعة لرقابة سلطة الوصاية.¹

2- لا يجوز للسلطة الوصية أخذ المبادرة في إتخاذ قرار من إختصاص المؤسسة الجامعية ذلك أن للهيئات اللامركزية دون سواها حق المبادرة بمباشرة إختصاصاتها 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.²

ثانياً: مدى تأثير الوصاية الإدارية على إستقلالية المؤسسات الجامعية

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

أ- من حيث الإستقلالية العضوية:

سواء كانت من حيث الإنشاء أو من حيث الهياكل.

1- من حيث الإنشاء :

حيث يتم إنشاء هذه المؤسسات عن طريق القانون أو التنظيم، فهناك توحيد في طرق الإنشاء وبذلك غياب خصوصية ويعتبر إنشاءؤها تبعية في حد ذاتها إلى جهة الإنشاء.

¹ - مروة هيام، المرجع السابق ، ص94.

² - محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص29.

2-من حيث الهياكل:

من المفروض إنتخاب أعضاء مجلس المداولة وهي الطريقة التي تجسد بالفعل اللامركزية التقنية، لأن فكرة اللامركزية مرتبطة بتقويض صلاحيات وإختصاصات، وإستقلالية إدارية ومالية لهيئة منتخبة، لكن في الواقع نجد في أغلب الأحيان هذه الهياكل إن لم تكن كلها فإن أغلبها معين من قبل الوصاية.

فأعضاء مجلس الإدارة كلهم معينين من قبل السلطة الوصية حيث تنص المادة 12 من المرسوم التنفيذي 279/03 على أن تحديد القائمة الإسمية لأعضاء مجلس الإدارة بقرار من السلطة الوصية.

حتى بالنسبة للمجلس العلمي للجامعة فإن القائمة الإسمية لأعضاءه، تحدد بموجب قرار من السلطة مع أنها تحتوي أعضاء معينين، وهذا ما يشكل وسيلة تعيين غير مباشرة، لأن السلطة الوصية تؤثر على هذه القائمة تأثير كبير، وعدم مصادقتها على القائمة يعني إلغائها وبالتالي وضع أعضاء تختارهم السلطة وليس المؤسسة.

وترتبط الهيئة التنفيذية بالوصاية من خلال رقابة تسييرها خاصة بالنسبة للتقارير الدورية التي يجب على الهيئة المسيرة رفعها دوريا للوصاية لمحاولة إعطاء نظرة للوصاية على نوعية التسيير، مما يؤثر على إستقلالية الهيئة التنفيذية والتي يكون فيها المدير في أغلب الأحيان أهم شخص في المؤسسة العمومية وهو صاحب القرار النهائي خاصة في ظل عدم فعالية هيئة المداولة.¹

من خلال ماسبق يتضح أن تعيين أهم الهياكل في المؤسسة الجامعية يكون بأسلوب التعيين، فهي صاحبة الإختصاص بإنهاء مهامهم بنفس أشكال التعيين، ولهذا تأثير كبير على إستقلالية المؤسسة، خاصة عند إتخاذ القرارات، لأنه في أي وقت يمكن أن تقوم الوصاية بإنهاء مهام المدير، لذلك من الضروري كما تقول الأستاذة Amel Aouiji Mrad

¹ - نادية ظريفي، المرجع السابق، ص 66.

أنه للوصول لأكثر إستقلالية وفعالية يجب أن تحدد مدة معينة Mandat لإدارة المؤسسة العمومية بحيث لا يجوز خلالها إنهاء مهام الهيئة التنفيذية، حتى نضمن له نوعا من الإستقلالية وعدم التبعية ولو النظرية للسلطة الوصية التي عينته، لذلك ولتقادي هذا المشكل لا يكون إلا من خلال تحديد مدة معينة Mandat مسبقا لتقادي ضغط الوصاية على المؤسسة وعلى إتخاذ القرارات وتحديد الإستراتيجيات.¹

إن هذه الإدارة المكلفة بإدارة شؤون المؤسسة الجامعية، والتي وضعت على مستواها، لا تقوم غالبا بالمهام المسندة إليها، وكذلك بسبب أن تشكيلاتها ثقيلة ومعقدة، تشمل عدة هيئات ووزارات، وعادة يتم إختيار الممثلين على ضوء إختصاصاتهم ورتبهم، وغالبا يكون هؤلاء الممثلون مسؤولون (هيئات وإدارات مركزية) لا يتسنى لهم بالنظر لحجم مسؤوليتهم وحجم مناصبهم تخصيص الوقت الكافي لهذه الهيئة، ناهيك على أن نفس المسؤول يكون عضوا في أكثر من هيئة جماعية (مجلس الإدارة)، كما أنه لا يتقاضى على ذلك أجرا ماليا يشكل له تحفيزا.

وكذلك ظهور مشكل إزدواجية (التمثيل) فهؤلاء الممثلون في أغلب الأحيان يكون مزدوجي التمثيل.

- على مستوى الهيئة بصفقتهم أعضاء مداولين.
- على مستوى الوصاية بصفقتهم هيئة تتمتع بالوصاية، إن لم نقل سلطة تسليط العقوبات والتي قد تمتد لرفض المداولات، ومن هنا يطرح إشكال حول أهمية مهام الهيئة التداولية، فهي لا تملك سلطة حقيقية في إتخاذ القرارات.²

¹ - نادية ظريفي، المرجع السابق، ص 64.

- نفس المرجع، ص 66.²

ب- من حيث الإستقلالية الوظيفية:

تتأثر الإستقلالية الوظيفية من خلال الأساليب المتبعة في العمل وعلى الخصوص أسلوب المصادقة.

1- إعتدأ أسلوب المصادقة:

التصديق هو الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقر 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 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 نظراً لحصولها بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية.

وقد يكون التصديق ضمناً إذا نص القانون على إعتبار قرارات الهيئة اللامركزية نافذة إذا مضت فترة معينة دون إقرارها.¹

ونجد هذا الأسلوب بالنسبة لمداولات مجلس الإدارة، لأن مداولات هذا الأخير متوقفة على عدم معارضة السلطة الوصية وهذا ما يعتبر قانون المصادقة على هذه المداولات حتى وإن لم ينص المشرع صراحة على ذلك، إلا أن ذلك يظهر من خلال العديد من المواد مثلاً هو منصوص عليه في المادة 19 من المرسوم التنفيذي 279/03 بحث لا تكون المداولات المتعلقة بإقتناء المباني وبيعها وإيجارها وبقبول الهبات والوصايا نافذة إلا بعد موافقة الوزير الوصي، ونجد الصياغة القانونية المستعملة في هذه المادة تقيد صراحة أن هذه العملية

¹ - طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ط1، دار الخلدونية، الجزائر 2007، ص44.

متوقفة على مصادقة الوزير الذي يمثل السلطة المركزية على ذلك لأنه في حالة عدم الموافقة لا يمكن القيام بهذه العملية.

كما نجد أسلوب المصادقة بالنسبة للجدول التقديري للإيرادات والنفقات الذي يرسله المدير بعد أخذ رأي مجلس الإدارة إلى الوزير الوصي والوزير المكلف بالمالية للمصادقة عليه وهذا الجدول متوقف على مصادقة السلطة المركزية.

2- بالنسبة للحلول:

لم يتطرق المشرع الجزائري سواء من خلال القانون التوجيهي 05/99 أو المرسوم التنفيذي 279/03 إلى فكرة الحلول التي تعبر بحق عن مدى إستقلالية المؤسسة الجامعية وشروط تدخل الوزير الوصي في أعمال ذات المؤسسة، عكس مثلاً القانون التوجيهي للتعليم العالي الفرنسي الذي فصل في مادته 18 في فكرة الحلول، على أن يشترط في هذا التدخل إستشارة إن لم يكن هناك حالة خطر، المجلس الوطني للتعليم العالي والبحث، كما حدد ذات القانون العلاقة الموجودة بين عميد الأكاديمية ومؤسسة التعليم العالي الذي يحق له في نفس الظروف أن يتخذ كل إجراء تحفظي، حيث ومن خلال المادة العاشرة (10) المعدلة بموجب المادة الخامسة من القانون 575/71 في 12/07/1971 منحتة سلطة تعليق مداورات المؤسسة العمومية الثقافية لعميد الأكاديمية الجهوية في حالة حدوث خطر وللوزير الوصي سلطة إلغاء هذه المداورات، مع وجوب تعليل هذا الإجراء بحالة خطر محقق.¹

ما تجدر الإشارة إليه أنه عند إجراء الرقابة لابد من مراعاة تحقيق التوازن بين مبدأ إستقلال المؤسسة العامة عن الدولة إستقلالاً تبرره الطبيعة الخاصة للمؤسسة، وما تتطلبه هذه الطبيعة من حرية في العمل ومرونة في التصرف وسرعة إتخاذ القرارات اللازمة ووضعتها موضع التنفيذ، وبين مبدأ تبعية المؤسسات العامة للدولة حتى لا تضار المصالح

¹ - أحمد بن علي، المرجع السابق، ص 211.

العليا من جهة وحماية الجمهور في حالة تعسف المؤسسة العامة وتجاوزها حدودها القانونية من جهة أخرى، والمحافظة على وحدة الدولة من الناحيتين السياسية والقانونية.¹

وكما يقول الاستاذ بوسماح " إن دراستنا للأنظمة القانونية ودراستنا للوصاية نجد أنها تقترب من سلطة سلمية حقيقية، مما يدفعنا إلى القول أن الوصاية ثقيلة ومحرجة ".²

وعليه ومن خلال هذه النقاط يتضح لنا بوضوح هيمنة السلطة المركزية على تسيير المؤسسة الجامعية، وهذه الأساليب لا تعكس إطلاقا المادة 02 من المرسوم التنفيذي 279/03 والتي تنص على أنه (تتمتع المؤسسة بالشخصية المعنوية) وبالرجوع للقواعد العامة في القانون فإن ذلك مفاده أن هذا الشخص المعنوي يتمتع بأهلية الأداء وبأهلية الوجوب، إلا أن سيطرة السلطة المركزية على هذه المؤسسة تجعلها كحالة الشخص ناقص الأهلية الذي لا يمكنه أن يتصرف مهما كانت درجة ذلك التصرف إلا بعد موافقة وليه الشرعي، نفس الشيء مع المؤسسة الجامعة فلا يمكنها القيام بأي تصرف إلا بعد موافقة السلطة المركزية.

والحقيقة أن هذه النقطة تؤكد وتدعم رغبة السلطة في إبقاء السيطرة على المؤسسات الجامعية في الجزائر، وهذا مالا يعتبر حل جذري مع ما كان سائدا من قبل، إذ كان من المفروض منح أكثر إستقلالية لهذه المؤسسة للتأقلم الحقيقي مع المجال الإقتصادي ومواكبة البحث العلمي.³

المطلب الثاني: الإستقلالية الأكاديمية

تمثل المؤسسات الجامعية المجال الخصب للتمتع بالإستقلالية الأكاديمية، ولا تكون الإستقلالية الأكاديمية إلا عن طريق تمتع أعضاء المجتمع الأكاديمي بحرية أكاديمية تخول لهم القيام بمهام الأكاديمية والبحثية بكل حرية.

1 - محمود عبد المجيد المغربي، المرجع السابق، ص134.

2 - محمد أمين بوسماح، محاضرات في المؤسسات العامة، المرجع السابق، ص15.

3 - ليلي محديد، المرجع السابق، ص77.

تشكل الحرية الأكاديمية جزءا من الحريات العامة وحقوق الإنسان، فهي حرية البحث والتقصي والتفكير والرأي والتعبير والحوار دون رقابة أو قيد، وبلا أي تدخل في حرية الإعتقاد والتعبير والبحث عن الحقيقة والدفاع عنها بعيدا عن هاجس الخوف والقلق في الباطن أو الظاهر، والجامعة كمؤسسة تعليمية، ومنبر للفكر الحر، لابد من أن تضمن الحرية الأكاديمية لأعضائها في إبداء الآراء والدفاع عن وجهات النظر بعيدا عن قيود السلطة، وفي إطار الأنظمة الجامعية والذوق العام والعرف الإجتماعي.¹

يقصد بالحرية الأكاديمية غياب القيود والضغوط التي يمكن أن تفرضها السلطات السياسية أو الدينية أو الإدارية...، والتي من شأنها أن تثبت الخوف أو القلق في عقول أوفوس العاملين في الجامعة من أساتذة وباحثين وطلاب، بحيث تمنعهم من الدراسة أو البحث بحرية في أي موضوع يثير إهتمامهم أو مناقشته أو تدريسه أونشر أية نتائج يتوصلون إليها.

فالحرية الأكاديمية مثل الحصانة القضائية، والمستفيد الأول منها هو المجتمع كله، وهي كغيرها من الحريات تتضمن نوعا من المسؤولية الأكاديمية الإجتماعية، بحيث لا تستخدم إلا على أساس علمي موضوعي.²

وترتبط إستقلالية الجامعة كمؤسسة تربية بالحرية الأكاديمية والتي تعتبر من سماتها ودعاماتها الأساسية، فالمجتمع يحتاج إلى مؤسسة أو مؤسسات تقوم بالتفكير والبحث، دون رقابة أو تحفظ، بحيث تعمل آمنة من التدخل الخارجي أو التهديد، فالحرية الأكاديمية ضمان للكفاءة الجامعية وصحة المجتمع في الوقت نفسه، ولها أسانيدها المعرفية والسياسية والخلقية.

¹ - المؤتمر الثالث عشر للوزراء المسؤولين عن التعليم العالي والبحث العلمي في الوطن العربي، المرجع السابق ، ص135.

² - محمد نبيل نوفل، تأملات في مستقبل التعليم العالي، مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية، ط1، القاهرة، مصر، 1992، ص 07.

ولكي نتأكد من دقة وصدق المعارف والعلوم والمبادئ التي نؤمن بها ونعيش وفقا لها، لابد من أن نترك الحرية للباحثين لتمحيصها والشك فيها، حيث تكفل الدساتير والقوانين حقوق الإنسان كاملة في الإعتقاد والتعبير في حدود الإلتزام بالبحث عن الحقيقة والدفاع عنها كواجب خلقي بجانب كونه أهم حقوق الإنسان كمبدأ أساسي للمجتمع الإنساني والدولة التي تسعى إلى التقدم.¹

الفرع الأول: مضمون الحرية الأكاديمية

نظرا للأهمية البالغة التي تحتلها الحرية الأكاديمية في العمل المعرفي، وجب الوقوف عند هذا المبدأ ومختلف التعاريف التي تعرضت لشرح هذا المفهوم. حسب إعلان ليما (LIMA) فإن الحرية الأكاديمية تعني (حرية أعضاء المجتمع الأكاديمي فرديا أو جماعيا في متابعة المعرفة وتطويرها وتحويلها من خلال البحث والدراسة والمناقشة والتوثيق والإنتاج والإكتشاف والتدريس وإلقاء المحاضرات والكتابة) كما تعتبر كذلك (شرطا مسبقا أساسيا لوظائف التعليم والبحث والإدارة والخدمات الخاصة بالجامعة) والملاحظ أن هذا التعريف مؤسس على الأفكار التالية:

➤ تحديد من يمارس الحرية الأكاديمية في المجتمع الأكاديمي المكون من فئات الأساتذة والطلبة والمستخدمين.

➤ الكيفية التي يمارس بها هؤلاء الحرية الأكاديمية التي قد تكون بصفة فردية عن طريق إعلان أستاذ ما لأفكاره العلمية ولأرائه، أو بصفة جماعية عن طريق جمعية تضم سلكا من الأساتذة أو الطلبة، ثم محتوى هذه الحرية التي تأخذ طابعا بيداغوجيا أو طابعا بحثيا، أو طريقة تسيير تقدم بها الخدمات الموكلة إلى المؤسسة الجامعية.

أما دائرة المعارف العالمية فتعرف الحرية الأكاديمية بأنها السعي لتوفير المناخ الحر

لكل من:

¹ - هاشمي بريقل، الجامعة والتنمية الإجتماعية بالمجتمع الحضري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع، تخصص علم الاجتماع الحضري، كلية الآداب والعلوم الإجتماعية، جامعة المسيلة، ص46 و47.

➤ الأستاذ (عضو هيئة التدريس): للكتابة والحديث عن الحقيقة كما يراها بلا قيود وخاصة قيد إنهاء الخدمة أو الوظيفة من قبل الإدارة العليا، أو من قبل السلطة السياسية في البلاد، بالإضافة إلى حق الأستاذ في توفير الحماية له من الضغوط داخل الجامعة أو خارجها، حينما يمارس حقه في الإفصاح عن الآراء والحقائق التي يتوصل إليها في بحثه.

➤ الجامعة: من أجل ممارسة دورها بشكل من أشكال الإستقلالية في وضع وتحديد وممارسة السياسات الخاصة بها، من دون أي تدخل أو كبح من قبل أي مؤسسة أو وكالة خارجية.¹

ويعرف المشروع التمهيدي لتوصيات منظمة اليونسكو حول أساسات التعليم العالي الحرية الأكاديمية على أنها حرية التعليم والمناقشة دون الخضوع لأي ضغط إيديولوجي وكذا حرية القيام بالأبحاث ونشر النتائج وحرية هؤلاء الأساتذة في التعبير عن آرائهم حول المؤسسة أو النظام الذي يعملون ضمنه، والمشاركة بكل حرية في نشاطات المنظمات الجامعية المهنية والتمثيلية وعدم التعرض للتمييز بأي شكل من أشكاله ولا التخوف من الإجراءات المقيدة والردعية المسلطة من قبل الدولة أو من أي مصادر أخرى.

ويرى (ألبرت ليباوسكي Albert Lepawski) أنه يجب أن تعرف الحرية الأكاديمية بتكوينها أكثر من كونها ضمانا للنزاهة الثقافية أو الحرية السياسية، فالحرية الأكاديمية يجب أن تفهم على أنها حرية أعضاء المجتمع الأكاديمي في إنجاز مهامهم دون تعرضهم لأيّة مضايقات من زملائهم أو من الطلبة المنخرطين في النشاط السياسي، والذين يمارسون ضغوطا إلى الحد الذي يؤدي إلى عرقلة التدريس والبحث والمهام الأخرى المتعلقة بالعمل الجماعي.

¹ - ذهبية الجوزي، الحكم الراشد وجودة مؤسسات التعليم العالي، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، كلية

العلوم الإقتصادية والتجارية والتسيير، جامعة الجزائر 3، 2013/213، ص112.

وفي هذا الإتجاه يذهب (Jones Dicson) إلى الأخذ بالتعريف الإجرائي والعملي الذي ينظر إلى الحرية الأكاديمية على أنها تضم أربعة عناصر يمكن قياسها والتأكد من تحققها على أرض الواقع، هذه العناصر هي:

➤ الإستقلال الداخلي للمؤسسات الجامعية.

➤ تعدد مصادر تمويل هذه المؤسسات بما في ذلك تعدد مصادر تمويل البحوث الأساسية والتطبيقية.

➤ الأمن الوظيفي للباحثين والأكاديميين.

➤ وجود جمعية مهنية تتولى تمثيل الباحثين والأكاديميين وتدافع عن مصالحهم بصورة فردية أو جماعية.

كما تذهب مجموعة أخرى من الكتاب إلى إعتبار الحرية الأكاديمية كأحد من الحقوق والحريات الإنسانية، حيث يعرفها (جيمس ميتلمان James Mittelman) على أنها حق الجامعة والطلبة في الحصول على المعرفة دون خوف من الملاحقة، ودون تمييز على أساس الخلفية أو الإتجاه، وهذا الحق يتضمن الحق في التعبير، ويميل لهذا الرأي أيضا (عبد الخالق عبد الله) الذي يقول أن الحرية الأكاديمية ليست إلا صورة من صور الحرية الفكرية والحرية العلمية، كما ترتبط بحرية الاختلاف وحرية المعرفة والإستعلام، فهي بالتالي نظرة مكملة للحريات الأصلية الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.¹

ويتطلب الإستقلال الأكاديمي لأعضاء هيئة التدريس خاصة توفير ضمانات كافية لهم ضد الضغوط المباشرة وغير المباشرة، فالجامعة مؤسسة أكاديمية وجدت من أجل الفكر ويجب أن تلتزم بالحقيقة وأن تنمي روح البحث والإبتكار واكتشاف أفاق جديدة للمعرفة، حيث أنه لا يمكن ممارسة الحرية الأكاديمية في مؤسسة جامعية تربطها قيود التبعية الإدارية والمالية، هذه القيود يترتب عنها آثار سلبية أهمها عدم تحرر عضو هيئة التدريس لخشيته من فقدانه الوظيفة بفصله أو إعتقاله، حيث يلعب القضاء، هنا دورا حاسما في تكريس هذه

¹ - ذهبية الجوزي، المرجع السابق، ص113.

الحرية كما أنه من الضروري أيضا تمتع الأساتذة في شغلهم لوظيفتهم لنظام الوظيفة الدائمة غير المؤقتة، وأن لا يخضعوا لنظام التعاقد الذي من شأنه أن يحد من حريتهم الأكاديمية. وتجدر الإشارة إلى أن أساتذة التعليم العالي يساهمون بدور كبير في تكريس مبدأ حياد المؤسسة الجامعية أثناء قيامهم بمهامهم، إذ عليهم التحلي بالموضوعية والعقلانية في إبداء الآراء التي ترتبط بكافة التخصصات التعليمية وعلى وجه الخصوص التخصصات الإنسانية والاجتماعية كونها تحتوي أفكارا متعددة ذات طابع إيديولوجي وسياسي وفلسفي، فكلما إبتعد التعليم عن الموضوعية وأصبح مجرد دعاية لتوجه ما، أعتبر ذلك إخلال صريح بمبدأ حياد المؤسسات الجامعية، بإعتبارها مرفق عام لا يجب أن يسر إلا وفقا لمتطلبات المنفعة العامة.¹

الفرع الثاني: الحرية الأكاديمية من خلال ما جاءت به الإعلانات الدولية والتشريع الجزائري

أولا: الحرية الأكاديمية من خلال ما جاءت به الإعلانات الدولية

عرفت الحقوق والحريات الجامعية من خلال توصيات تتعلق بوضعية الأساتذة التي تبناها اليونسكو والمنظمة للعمل O.I.T في أكتوبر 1966، وقد قامت لجنة مشتركة من خبراء من المنظمة الدولية للعمل واليونسكو، وتطبيقا لهذه التوصيات بتوجيه إستمارة إستبيان للحكومات، وتم تحليل الإجابات من طرف اللجنة نفسها أثراها إجتماعها الثاني المنعقد في شهر ماي 1970 بمدينة باريس الفرنسية، وبعد الإطلاع على تقارير الدول الأعضاء توصلت اللجنة المشتركة للإستنتاجات حول أن سلك الأساتذة يجب أن يحظى بالحريات في الوسط الجامعي المادة 16، ولو أنها لم تعبر عن طبيعة ولا عن محتوى هذه الحريات وترى اللجنة أيضا أن عددا قليلا من التقارير الحكومية تعطي لنا معلومات مضخمة حول إتساع

¹ - ذهبية الجوزي، المرجع السابق، ص114.

الحريات الجامعية التي يتمتع بها الأساتذة في التعليم العالي، في مجملهم يتمتعون بحريات مهنية أكثر من أساتذة التعليم الثانوي.¹

وتتفرع عن الحرية الأكاديمية العديد من الحريات منها:

أ- حرية التعليم:

حسب توصية اليونسكو رقم 29 لأساتذة التعليم العالي الحق في التدريس بعيدا عن كل تدخل شريطة أن يحترموا المبادئ المهنية المعروفة خاصة المتعلقة بالمسؤولية المهنية والصرامة الفكرية إتجاه المعايير وطرق التدريس، فيجب أن لا يكره أي أستاذ تعليم عالي على تدريس وحدة تخالف معارفه أو تتعارض مع ضميره، أو استعمال برامج أو طرق تعليم تتنافى والمعايير الوطنية والدولية فيما يتعلق بحقوق الإنسان، وبالتالي فعلى أساتذة التعليم العالي لعب دور مهم في بلورة برامج التعليم.²

ب- حرية النقاش بعيدا عن كل إكراه بدني أو تعذيب:

حسب توصية اليونسكو رقم 26 و 27 فلاأساتذة أن يتمتعوا بحرية تامة في النقاش وذلك بعيدا عن كل إكراه بدني أو تعذيب.

فيجب أن لا يكون أساتذة التعليم العالي محل إعتقال أو حبس تعسفي، كما يجب ألا يكون محل تعذيب أو معاملة تعسفية غير إنسانية أو منحلة.

وفي هذا الإطار تعد الجزائر من الموقعين على المعاهدة الدولية الدولية ضد التعذيب غير الإنساني والمنحط بتاريخ 1984/12/10 والذي دخل حيز التنفيذ في 1987/06/26، والتي نصت مادتها الأولى من الفصل الأول على (فيما يخص غاية هذه المعاهدة فإن كلمة تعذيب تعني كل فعل يسبب للشخص ألم أو معاناة قاسية جسمانية أو عقلية وذلك

¹ - أيمن يوسف، المرجع السابق، ص41.

² - الكاهنة حماش، الوضعية المهنية لأساتذة التعليم العالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة الجزائر، 2001، 2002، ص 93.

للحصول من هذا الشخص معلومات أو إقرافاف، معاقبة هذا الشخص لفعل قد قام به، مضايقته أو الضعط عليه).¹

والأستاذ الجامعي يعبر نخبه المجتمع وصفوفه وتقدم الحرية وتطور الحقوق يرفع من مستوى التفكير ويفتح الباب أمام الطاقات والقدرات للإبداع في شتى المجالات الإنسانية والتكنولوجية، فالأستاذ مصدر إبداع طالما كان في راحة نفسية وموفر الحقوق، ولو كان الأساتذة محل تعذيب وتفتيش جراء بحوهم ركد البحث العلمي وتوقف الباحث عن الإبداع.²

ج- حرية إجراء البحوث ونشر نتائجها:

حسب توصية اليونسكو رقم 29، فإن أساتذة التعليم العالي لديهم الحق في إجراء البحوث بعيدا عن كل تدخل وعن كل تضيق، شريطة أن يمارس هذا النشاط في إطار إحرار المسؤولية والمبادئ المهنية والمعروفة بصرامة علمية وفكرية وأخلاقية، وطنيا ودوليا وتنطبق على البحث، وللأساتذة الحق في نشر ومناقشة نتائج أعمالهم التي يؤلفونها أو هم طرف في تأليفها.³

ولكن بإسقاط هذا الحق على الواقع نجده يواجه العديد من الصعوبات في نشر بحوئه ومقالاته، فرغم الحرية الممنوحة حاليا، إلا أنه يواجه صعوبات من نوع آخر تتمثل في الحرية الإقتصادية لدور النشر وطابعها التجاري وتنوع الآراء والأفكار والإيديولوجيات التي تتبعها الجرائد والمجلات المختلفة.

د - حرية النشاط خارج الجامعة:

حسب توصية اليونسكو رقم 30 فأساتذة التعليم العالي الحق في ممارسة نشاطات مهنية خارج الجامعة، بما في ذلك نشاطات تسمح لهم بتحسين قدراتهم المهنية أو بتطبيق

¹ - الكاهنة حماش، المرجع السابق، ص105.

² - أيمن يوسف، المرجع السابق، ص43.

³ - الكاهنة حماش، المرجع السابق، ص100.

معارفهم لمعالجة مشاكل المجتمع، بشرط أن لاتزجج أداء واجباتهم الأولية إتجاه المؤسسة التي يعملون بها وهذا ما تمليه سياسة وقانون المؤسسة.

من خلال هذا التعريف نلاحظ مدى إهتمام منظمة اليونسكو بأهمية توفير الشروط الضرورية للأستاذ الجامعي ليلعب الدور المنوط به في تنمية المجتمع، لكن رغم هذا الإهتمام لازلنا نسجل بعض الصعوبات التي تقف في وجه تحقيق هذه الحرية في الكثير من الدول العربية، والجزائر هي الأخرى لازالت تعرف العديد من العراقيل المرتبطة بالظروف المهنية الجامعية، فالأساتذة الجامعيين لا يمكنهم إظهار إمكانياتهم إلا إذا تمتعوا بالحرية الأكاديمية الكاملة.¹

واستمراراً للمبادرات المحلية والإقليمية والدولية التي قامت في مجال تعزيز الحريات الأكاديمية واستقلال مؤسسات التعليم العالي، مثل "إعلان ليما (البيرو) بشأن الحرية الأكاديمية" الصادر عن اجتماع الهيئة العامة للخدمات الجامعية العالمية عام 1988، و"إعلان دار السلام" عام 1990، وإعلان مؤتمر اليونسكو في بيروت 1998، وما سبقهما وتلاههما من مبادرات، واستناداً إلى ما أقرته المواثيق والاتفاقيات والأعراف الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، خاصة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية اليونسكو لمناهضة التمييز في التعليم، أعلن مؤتمر الحريات الأكاديمية في الجامعات العربية الذي انعقد بدعوة من مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان في عاصمة المملكة الأردنية الهاشمية يومي 15 و 16 ديسمبر 2004، بمشاركة نخبة من المفكرين ورؤساء وأساتذة الجامعات وباحثين من مختلف الجامعات العربية المبادئ الآتية:

1- ضرورة إلغاء الوصاية السياسية عن المجتمع الأكاديمي، والتزام السلطات العمومية باحترام استقلال المجتمع العلمي بمكوناته الثلاثة من أساتذة وطلبة وإداريين، وتجنبيه

1 - الكاهنة حماش، المرجع السابق، ص100.

الضغوط الخارجية والتدخلات السياسية التي تسيء إلى حرية الهيئات الأكاديمية مما يوفر شرطاً ضرورياً لنجاح العملية التعليمية وتطور البحث العلمي.

2- تشمل الحريات الأكاديمية حق التعبير عن الرأي، وحرية الضمير، وحق نشر المعلومات والمعارف وتبادلها، كما تشمل حق المجتمع الأكاديمي في إدارة نفسه بنفسه، واتخاذ القرارات الخاصة بتسيير أعماله، ووضع ما يناسبها من اللوائح والأنظمة والإجراءات التي تساعد على تحقيق أهدافه التعليمية والبحثية العلمية.

3- تأكيد حق جميع المواطنين في فرص متكافئة وحسب معايير الكفاءة للالتحاق بمؤسسات البحث والتعليم العالي، سواءً كان ذلك على مستوى الحق في دخول الهيئة التعليمية أو الاستفادة من الفرص التعليمية، دون تمييز سياسي أو معتقدي أو اجتماعي أو عنصري، وكذلك حق الطلبة في تأهيل علمي يتفق وحاجات اندماجهم في الحياة الاجتماعية، وتلبية تطلعاتهم المهنية، وفي اختيار ميدان دراستهم بحرية واعتراف السلطات الرسمية بتحصيلهم العلمي ومهاراتهم.

4- تأكيد حق أعضاء الهيئة الأكاديمية العربية في التواصل مع المجتمع الأكاديمي على الصعيد العالمي، والوصول إلى مصادر البيانات والمعلومات، وتبادل الأفكار والآراء ونشرها دون قيود أو مضايقات.

5- تأكيد حق مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي في إدارة شؤونها على أسس ديمقراطية، واختيار هيئاتها الأكاديمية عن طريق انتخابات حرة، يناط بها كل ما يتعلق بتعيين أعضاء الهيئة العلمية أو فصلهم، أو معاقبتهم، أو ترقيتهم على أساس معايير مهنية، وكذلك تأكيد حق الطلبة في المشاركة في هذه الإدارة.

6- تأكيد حق أعضاء المجتمع الأكاديمي بمكوناته الثلاث في تكوين نقابات خاصة تدافع عن مصالحه أو تخدم عمله.

7- تأكيد واجب الدولة في توفير الموارد الضرورية لتوسيع شبكة التعليم العالي والبحث العلمي، والارتقاء بنوعيتها، وإيلاء اهتمام خاص بمستوى تأهيل ومعيشة الهيئة العلمية، بما يخدم حاجات المجتمع، والسعي إلى توفير التعليم الجامعي المجاني لجميع الراغبين فيه.

8- إن تأكيد حقوق المجتمع الأكاديمي تجاه السلطة العمومية ومؤسسات المجتمع المدني الأخرى يرتب على هذا المجتمع أيضاً، التزامات أساسية علمية وأخلاقية يقع في مقدمتها الالتزام بالقيم العلمية والإنسانية، واحترام الطلبة ومعاملتهم حسب معايير الكفاءة العلمية والمهنية.

9- التزام أعضاء الهيئة الأكاديمية بوضع التعليم والبحث العلمي في خدمة مجتمعاتها، وعدم استغلال الحريات الأكاديمية ونتائج الأبحاث العلمية لأغراض تتعارض مع غايات العملية التعليمية والعلمية، أو تخل بمبادئ حقوق الإنسان أو تسيء إلى تحقيق الأهداف والقيم الإنسانية.

10- التزام مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي بتلبية حاجات مجتمعاتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والقانونية والثقافية والأخلاقية ومقاومة انتهاكات حقوق الإنسان من أي طرف جاءت.

11- التزام مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي بتطوير علاقات التعاون والشاركة على مستوى العالم العربي وعلى المستوى الدولي أيضاً، في سبيل ردم الفجوة المعرفية والتقنية بين المجتمعات الإنسانية، وكسر احتكار المعرفة والإستفادة من نتائج البحث العلمي أو تقييد

تداولها من جانب مجموعة صغيرة من الدول أو الشركات، والسعي إلى وضع المعرفة العلمية في خدمة تفاهم المجتمع الدولي وانسجام الجماعة الإنسانية.¹

ثانيا: تكريس الحرية الأكاديمية في النصوص القانونية الجزائرية

من أهم الصفات التي تكتسبها الهياكل الجامعية في كونها هياكل تمنح لروادها حقوق غير مألوفة في الهياكل والمؤسسات الأخرى، أبرز هذه الحقوق والحريات الجامعية التي تشكل في نفس الوقت أهم المبادئ التقليدية والحديثة المعروفة عن التعليم العالي، وقد أولى المشرع من خلال القانون التوجيهي للتعليم العالي مكانة تستحق التوقف عندها لمعايبتها، والباب السادس منه المتعلق بالحرم الجامعي، خصصت جل مواده إلى تحديد ماهية الحرية الجامعية الممارسة من قبل فئتي الأساتذة والطلبة والحدود التي لا يمكن تجاوزها أثناء ممارسة هذه الحرية ثم دور رؤساء مؤسسات التعليم العالي في السير العادي للمؤسسات.

بالعودة إلى نص المادة 58 فإن المؤسسة الجامعية هي المكان الأمثل والأوسع الذي تزدهر فيه وتنتشر حرية الفكر والبحث والإبداع والتعبير وقد إستعمل المشرع كلمة فضاء وهي مليئة بالمعاني التي تفيد إجمالا أن لا حدود، غير أننا نصادف في كل مادة تشير إلى هذه الحريات، شروط تستوجب على ممارس الحرية مراعاتها فعلى الأساتذة الجامعيين الحرص من أن لا تمس نشاطاتهم بالسير العادي للبيداغوجيا والبحث للنظام العام، كما تربط المادة التاسعة (09) المهام الأساسية للمؤسسة المتمثلة في التعليم والبحث بوجوب توخي الموضوعية العلمية وقبول الرأي الآخر وتجنب كل فعل له علاقة مباشرة أو غير مباشرة بمحاولات إخضاع المؤسسة للتبعية السياسية والإيديولوجية لتيار معين ويستمر المشرع في تضخيم حجم القيود والممنوعات المتعلقة بممارسة الحرية الجامعية حيث يلزم أساتذة التعليم

¹ - إعلان عمان للحريات الأكاديمية وإستقلال مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي، مركز عمان لدراسات حقوق

الإنسان يومي 15 و 16 كانون الأول 2004، المملكة الأردنية الهاشمية ، منتدى الحوار الإلكتروني،

<http://achrs.org/maf/index.php/typography>

العالي بعدم الإخلال بالتقاليد الجامعية في مجال التسامح وإحترام قواعد الآداب والأخلاقيات¹.

فبالنسبة للأستاذ الجامعي فإن الحرية الأكاديمية وفقا لمفهوم المشرع هي حرية التفكير والبحث والإبداع والتعبير والإعلام والانضمام إلى الجمعيات بشرط أن لا تمس هذه الحرية بالنشاطات البيداغوجية والنشاطات والبحث والنظام العام وأن تتوفر على الموضوعية العلمية، وتقبل وتحترم الآراء المخالفة، وأن تتجنب الهيمنة والدعاية السياسية والإيديولوجية، وأن لا تخل بقيم التسامح والموضوعية، وإحترام قواعد الآداب والأخلاقيات، وهو تعريف يميل بشكل كبير إلى الممنوعات منه إلى المسموحات وإلى التقييد منه إلى الإنفتاح، وكأن المشرع أثناء إعداد هذه المواد كان متأثرا بالتحركات الإحتجاجية للأساتذة.

إضافة إلى كل هذا فإن المادة 62 تخول لرئيس مؤسسة التعليم العالي مهام حفظ الأمن والنظام وفقا للتنظيم الجاري به العمل ووفقا للنظام الداخلي هذا كله بتوفير كافة الوسائل المادية والبشرية الملائمة وهي العبارة التي توحى في نظرنا بأن المؤسسة الجامعية هي بؤرة للتوتر والفوضى وتستلزم توفير مجموع الوسائل الردعية البشرية منها والمادية لمحاربة الفوضى المحتملة، وهو الوضع الذي لا ينسجم مع تسمية المؤسسة، غير أن هذا الوضع لا ينفي أن الحرية الجامعية هي مبدأ من مبادئ القانون التوجيهي للتعليم العالي.

أما ما تعلق بالطلبة فإنهم يتمتعون وفقا للمادة 61 بحرية الإعلام والتعبير وحرية الانضمام إلى الجمعيات ويحق التجمع بشرط -كذلك- عدم المساس أو الإخلال بثلاثية التعليم والبحث والنظام العام.²

في آخر هذا المطلب نصل إلى نتيجة أن إستقلالية الجامعة من الناحية الأكاديمية مرتبط أيضا بمدى طرق عمل النظام السياسي، فإذا كانت ديمقراطية فإنها سوف تضمن هذه

- أمحمد بن علي، المرجع السابق، ص213و214.¹

2

- أمحمد بن علي، المرجع السابق ، ص214.

الإستقلالية عكس الأنظمة الديكتاتورية التي تعمل على التقليل من مفهوم الإستقلالية الأكاديمية.

❖ في نهاية هذا الفصل نصل إلى نتيجة مفادها أن مفهوم إستقلال الجامعة لا ينبغي فهمه على أنه خروج عن إطار التنظيم الحكومي المؤسسي للتعليم الجامعي، وهو لا يعني من باب أولي أي نوع من أنواع الخصوصية، أو الإلتفاف حول مبدأ مجانية التعليم...، إستقلال الجامعة ليس هو الفوضى، بل لعله يعني في تطبيقه الأمثل المزيد من المساءلة لأن هذا الإستقلال فيما يمنحه من سلطات أوصلاحيات يوجب المساءلة عن ممارستها، وهذا بخلاف الوضع القائم الذي تختفي فيه المساءلة الحقيقية لأنه لا يوجد إستقلال حقيقي.

وهناك تفاصيل كثيرة وتطبيقات شتى لمفهوم إستقلال الجامعة، يمكننا إيجاز المظاهر الأساسية لهذا الإستقلال فيما يلي:

- 1- إتباع منهج اللامركزية الإدارية والأكاديمية.
- 2- ربط كل جامعة بمحيطها.
- 3- إختيار الإدارة الجامعية بطريق الإنتخاب أو بأسلوب يجمع بين الإنتخاب وا إستيفاء شروط جدارة معينة.
- 4- إستقلالية التمويل.
- 5- تعزيز الحريات الأكاديمية.

لكن الأخذ بهذه العناصر الخمس لتكريس الإستقلالية الجامعية يجب أن يكون في إطار رؤية وطنية موحدة ومتناغمة، ولو توقفنا عند كل عنصر من هذه العناصر لإكتشفنا أن غياب هذا العنصر أو ذاك هو اليوم وبدون مبالغة أحد أسباب تراجع منظومة التعليم العالي عن أداء الرسالة الجامعية.

ولتحقيق هاته الأهداف نرى بضرورة التوجه نحو الإستقلالية الجزئية المتدرجة التي تعتبر أحد الحلول في الوقت الراهن من خلال تطبيق الإستقلالية بشكل متدرج على مجموعة

من الجامعات، بحيث تمارس فيها الإستقلالية الإدارية والأكاديمية كمرحلة أولى مع تنمية الموارد المالية للوصول إلى الإستقلالية الشاملة.

خاتمة

خاتمة:

من أهم المبادئ التي تقوم عليها المرافق العامة هي مبدأ تكيف وتأقلم المرفق العامة مع التحولات والتغيرات الحاصلة في أي بلد كان، كما يرتبط هذا المبدأ بشكل وثيق بمبدأ إستمرارية المرافق العامة، إذ لا يمكن للمرافق العامة أن تستمر في أدائها ما لم تتأقلم مع المستجدات، ومرفق الجامعة كغيره من المرافق العامة مر بالعديد من المراحل والفترات المختلفة وأثر وتأثر بالتغيرات السياسية والاجتماعية والثقافية والإيديولوجية التي عرفتھا الجزائر، حمل القائمين عليه ضرورة تكيفه مع هذه المستجدات منذ الإستقلال إلى غاية اليوم وهو ما حاولنا تسليط الضوء عليه من خلال هذا البحث بدراسة وتحليل الواقع الذي شهدته المؤسسات الجامعية الجزائرية خلال أكثر من نصف قرن.

بداية بالطبيعة القانونية للمؤسسة الجامعية حيث لم تكن المؤسسة الجامعية غداة الإستقلال إلا إمتدادا للجامعة الكولونية في تنظيمها الإداري والبيداغوجي، وأهم ما كان يتميز به النظام القانوني الفرنسي الخاص بتنظيم الجامعة أنه كان يركز على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الشيء الذي لم يكن يمنح المؤسسات الجامعية إستقلالية كافية عن الوصاية، ونفس النهج سار عليه المشرع الجزائري سواء من خلال إصلاحات جويلية 1971 أو من المرسوم 544/83 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة، ورغم مهام ووظائف المؤسسة الجامعية الخاصة، إلى أن المشرع عمد إلى إضفاء الصبغة الإدارية عليها.

إدراكا منه أن المبادئ التي قامت على أدراجها جامعة الأمس في الجزائر لم تعد تتماشى على الإطلاق مع الحقائق والمعطيات السياسية والاجتماعية والثقافية الراهنة، حتى أن 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، ولا

يتم ذلك إلا من خلال منح الجامعة نوع من المرونة قصد خروجها تدريجيا من القوانين الصارمة خاصة ما تعلق منها بالجانب المالي، حتى تتمكن من الوصول إلى توفير موارد ذاتية وإستقلالية حقيقية في إتخاذ القرار وتفتحها على محيطها وشركائها الإقتصاديين والإجتماعيين.

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

وفيما يخص موضوع الجهة المختصة بإنشاء وتنظيم المؤسسة الجامعية ورغم أهميته ورغم تباين سبل تنظيمها فإنه لا يطرح أية صعوبة، لأن الإختصاص يرجع أساسا إلى توزيع السلطات بين البرلمان والسلطة التنفيذية.

أما فيما يخص التنظيم الهيكلي والبيداغوجي للجامعة، فإن النصوص القانونية المتضمنة تنظيم وسير الجامعة لم تأتي بالجديد في هذا الخصوص، لأنه وبكل بساطة عبارة عن رجوع إلى تنظيم إداري وبيداغوجي معمول به عالميا، كما عرفتة الجامعة الجزائرية فيما مضى، إذ تضمن التنظيم الجديد نفس السلطات مع بعض الإختلافات، تمثلت في إلغاء المجلس التوجيهي وتعويضه بمجلس الإدارة مع إمكانية إشراك الأشخاص الطبيعية والمعنوية في مجالس الإدارة وفي تمويل الجامعة، كما تم إلغاء رئاسة الجامعة، وإستبدالها بمديرية الجامعة.

كما نرى بضرورة إعادة النظر في التنظيم الإداري والهيكل للمؤسسات الجامعية الذي يفرض على مجموع المؤسسات التقيد بتنظيم إداري موحد لا يأخذ بعين الإعتبار في معظم الأحيان بخصوصية كل مؤسسة.

والعمل على إدخال نمط الإنتخاب في تعيين مسؤولي هاته المؤسسات وتحديد فترة شغلهم للمنصب بالكيفية التي تجنبهم مخاطر التنحية أو العزل في أي وقت، وتدعيم سلطاتهم في مجالس الإدارة.

إن قضية إستقلال الجامعة تطرح بحدة ضمن قضايا التعليم العالي المعاصر والتي تساهم في الحفاظ على مكانة الجامعة وإستمراريتها، رغم أنها أقدم التقاليد الجامعية.

لاشك أن هناك من يؤيد الإستقلال الإداري فقط، وهناك من يؤيد الإستقلال الإداري والمالي دون الإستقلال الأكاديمي، وهناك من يؤيد الإستقلال التام للجامعات، لكننا نرى بضرورة تمتع المؤسسة الجامعة بكل أنواع الإستقلالية بحيث تشكل وحدة لا تتجزأ.

ففيما يخص الإستقلالية المالية فقد حققت الجامعة الجزائرية إلى حد ما أهدافها وساهمت في حركة التقدم العلمي والتقني بسبب توافر التمويل المالي المناسب بواسطة التمويل العمومي والذي لا سبيل من الإبقاء عليه مع تشجيع المؤسسات الجامعية على إيجاد بدائل تمويلية أخرى خاصة من خلال الأليات الجديدة التي إستحدثها القانون التوجيهي للتعليم العالي 05/99، وكرسها المرسوم التنفيذي 279/03 الخاص بالجامعة والمتمثلة في الخدمات المقدمة للمحيط الإقتصادي في شكل براءات إختراع أو مداخيل أسهم، وخاصة في إمكانية إنشاء مؤسسات إقتصادية فرعية والتي من شأنها تعزيز الإستقلالية المالية للمؤسسات الجامعية.

وهذه العملية لا شك أنها سوف تطول إلى حين تجسيد سياسة رشيدة في التمويل نستطيع بواسطتها جلب مساهمات مالية تسمح بتخفيف العبء على التمويل العمومي، وإعادة النظر والتفكير في أساليب أخرى لتوزيع الإعتمادات المالية على المؤسسات الجامعية والتي تقوم بها إدارة الوسائل بالإدارة المركزية لوزارة التعليم العالي.

وإن كانت الوسائل الرقابية على مالية المؤسسات الجامعية لا مفر منها وهي تهدف إلى حماية المال العام المخصص للمؤسسات الجامعية لا يوجد ما يمنع من إتباع آليات

رقابية تتماشى مع الطبيعة القانونية والمؤسسية للمؤسسة الجامعية مثلما تم العمل به في مجال الرقابة اللاحقة للمراقب المالي لإعطاء حرية أكبر للجامعة في تسيير مالىتها.

إحتوت النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة للجامعة ولاسيما القانون التوجيهي للتعليم العالي 05/99 العديد من المبادئ الحديثة التي تسمح إذا ما طبقت مثلما تقتضيه غايتها إلى تمكين الجامعة من تحقيق المهام المخولة لها أفضل مما كانت عليه قبل صدور القانون، ومن هذه المبادئ مبادئ الإستقلالية في شقيها الإداري والأكاديمية.

حيث تملك المؤسسات الجامعية نوعا من الإستقلالية الإدارية والتسييرية فهي مستقلة إداريا أي عضويا فهي غير تابعة لشخص معنوي آخر، أما الإستقلالية التسييرية فتتجلى من خلال إتخاذ قراراتها (مجلس الإدارة)، فهي مستقلة من حيث أن لها جهازا تنفيذيا ينفذ المداولات ويسهر على السير الحسن للمرفق العام.

وأهم ما يؤخذ على الإستقلالية الإدارية للمؤسسة الجامعة من جانبين أساسين أولها طغيان أسلوب التعيين على أسلوب الإنتخاب خاصة على رأس هرم هياكل الجامعة لا سيما مديرية الجامعة وعمادة الكليات وكذلك مجلس الإدارة، الدور الإستشاري لأعضاء المجتمع الأكاديمي -أساتذة وطلبة- داخل هياكل الجامعة، وإعتماد أسلوب المصادقة في الكثير من أعمال الجامعة من طرف السلطة الوصية.

تمثل المؤسسات الجامعية المجال الخصب للتمتع بالإستقلالية الأكاديمية، ولا تكون هذه الإستقلالية إلا عن طريق تمتع أعضاء المجتمع الأكاديمي - أساتذة وطلبة- بحرية أكاديمية تخول لهم القيام بمهامهم الأكاديمية والبحثية بكل حرية.

وإستقلالية الجامعة من الناحية الأكاديمية مرتبط أيضا بمدى طرق عمل النظام السياسي، فإذا كانت ديمقراطية فإنها سوف تضمن هذه الإستقلالية عكس الأنظمة الديكتاتورية التي تعمل على التقليل من مفهوم الإستقلالية الأكاديمية.

إن مفهوم إستقلال الجامعة لا ينبغي فهمه على أنه خروج عن إطار التنظيم الحكومي المؤسسي للتعليم الجامعي، وهو لا يعني أي نوع من أنواع الخصوصية، أو الإلتفاف حول مبدأ مجانية التعليم...، بل لعله يعني في تطبيقه الأمثل المزيد من المساءلة لأن هذا الإستقلال فيما يمنحه من سلطات أو صلاحيات يوجب المساءلة عن ممارستها، وهذا بخلاف الوضع القائم الذي تختفي فيه المساءلة الحقيقية لأنه لا يوجد إستقلال حقيقي.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

➤ المراجع باللغة العربية:

أ- النصوص القانونية:

1- الدساتير:

1-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر 97/76 المؤرخ في 22-11-1976، (ج ر 94)، مؤرخة في 24-11-1976، و المعدل بالقانون 06/79 المؤرخ في 07-07-1979، والقانون 01/80 المؤرخ في 12-01-1980، واستفتاء 03-11-1988 .

2-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89-18، المؤرخ في 28-02-1989.

3-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 96-438، المؤرخ في 07-12-1996، (ج.ر. رقم 28)، والمعدل وبالقانون 02-03، المؤرخ في 10-04-2002، (ج ر رقم 25) المؤرخة في 14-04-2002، والقانون 08-09، المؤرخ في 15-11-2008، (ج.ر. رقم 63)، المؤرخة في 16-11-2008 .

2- النصوص التشريعية:

1-القانون 62-157 المؤرخ في 31-12-1962 الذي ينص على مواصلة العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية.

2-- القانون 66/154، والمتضمن قانون الاجراءات المدنية، المؤرخ في 08/06/1966، ج ر رقم 47، المؤرخة في 09/06/1966، الملغى بالقانون 08/09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- 3-الأمر 71-74، المؤرخ في 16-11-1971، المتعلق بالتسيير الإشتراكي للمؤسسات، ج ر رقم 101 المؤرخة في 13-12-1971.
- 4-الأمر 74-50 المؤرخ في 25-04-1974 والمتضمن إحداث جامعة الهواري بومدين للعلوم والتكنولوجيا، ج ر رقم 35 المؤرخة في 30-04-1974 المعدل والمتمم.
- 5-الأمر 74-81 المؤرخ في 21-08-194 المتعلق بإنشاء المراكز الجامعية وتنظيمها وسيرها، ج ر رقم 69 المؤرخة في 27-08-194 المعدل والمتمم.
- 6-الأمر 75/59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون التجاري، ج ر رقم 101، المؤرخة في 19/12/175.
- 7-القانون رقم 80/05 المؤرخ في 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر رقم 10، المؤرخة في 04/03/1980.
- 8-القانون رقم 86-10 المؤرخ في 19-08-1986، والمتضمن إنشاء المجمع الجزائري للغة العربية، ج ر رقم 34، المؤرخة في 20-08-1986.
- 9-القانون رقم 90/32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المؤرخ في 04/12/1990، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر رقم 53، المؤرخة في 05/12/1990.
- 10-الأمر رقم 95/20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر رقم 39، المؤرخة في 23/07/1995.
- 11-القانون 99-05 المؤرخ في 04-04-1999 والمتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي ج ر رقم 24، المؤرخة في 07-04-1999.
- 12-القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25-02-2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر رقم 21، المؤرخة في 23-04-2008.
- 13-الأمر رقم 10/02، المؤرخ في 26/08/2010، المعدل والمتمم للأمر 95/20 المؤرخ في 17/07/1995، ج ر رقم 50، المؤرخة في 01/09/2010.

14-القانون 00-01، المؤرخ في 19-05-2000، المتعلق بتنظيم التعليم العالي، ج ر مغربية رقم 4798، المؤرخة في 25-05-2000.

3-المراسيم (التنظيم):

• المراسيم:

1-المرسوم 64-155 المؤرخ في 08/06/1964، والمتضمن إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة، ج ر رقم 05، المؤرخة في 12/06/1964.

2-المرسوم 64/145، المؤرخ في 22/05/1964، والمتضمن إنشاء مدرسة عليا للترجمة، ج ر رقم 02، المؤرخة في 02/06/1964.

3-المرسوم رقم 77-07 المؤرخ في 23-01-1977، والمتضمن إنشاء المدرسة الوطنية للأشغال العمومية، ج ر رقم 11، المؤرخة في 06/02/1977.

4-المرسوم رقم 84-182، المؤرخ في 04-08-1984، المتضمن إنشاء جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، ج ر رقم 32، المؤرخة في 07-08-1984.

5-المرسوم رقم 86-314 المؤرخ في 23-12-1986، والمتضمن إختصاصات المؤسسات والهيكل المكلفة بالخدمات الإجتماعية الجامعية وتنظيمها وعملها وسيرها، ج ر رقم 53، المؤرخة في 24-12-1986.

6-المرسوم 89/198 المؤرخ في 07/11/1989، يحدد شروط توزيع الإيرادات والمصاريف المقررة في ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام القانونية الأساسية المشتركة، ج ر رقم 47، المؤرخة في 08/11/1989.

• المراسيم الرئاسية:

1- المرسوم الرئاسي 99/240، المؤرخ في 27/10/1999، والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج ر رقم 76، المؤرخة في 31/10/1999.

• المراسيم التنفيذية:

- 1-المرسوم التنفيذي رقم 89-136، المؤرخ في 01-08-1989، المتضمن إحداث جامعة باتنة، ج ر رقم 31، المؤرخة في 02-08-1989
- 2-مرسوم التنفيذي رقم 89-137، المؤرخ في 01-08-1989، المتضمن إحداث جامعة البليدة، ج ر رقم 31، المؤرخة في 02-08-1989.
- 3- المرسوم تنفيذي 90-188 المؤرخ في 23/06/1990، يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج ر رقم 26، المؤرخة في 27/06/1990.
- 4-المرسوم التنفيذي 91/313، المؤرخ في 07/09/1991، يتعلق بإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، ج ر رقم 43، المؤرخة في 18/09/1991.
- 5-المرسوم التنفيذي 92/414، المؤرخ في 14/11/1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر رقم 82، المؤرخة في 15/11/1992، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09/374، المؤرخة في 16/11/2009، ج ر رقم 67، المؤرخة في 19/11/2009.
- 6-المرسوم التنفيذي رقم 94-260، المؤرخ في 27-08-1994، المتضمن صلاحيات وزير التعليم العالي والبحث العلمي، ج ر رقم 55، المؤرخة في 31-08-1994.
- 7-المرسوم التنفيذي رقم 98-253 المؤرخ في 17-08-1998 ج ر رقم 60، المؤرخة في 19-08-1998 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 83-544 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي للجامعة، ج ر رقم 40، المؤرخة في 27-09-1983.
- 8-المرسوم التنفيذي رقم 08/272، المؤرخ في 06/09/2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر رقم 50، المؤرخة في 07/09/2008.
- 9-المرسوم التنفيذي 11/397، المؤرخ في 24/11/2011، المتضمن القواعد الخاصة بتسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، ج ر رقم 66، المؤرخة في 04/12/2011.

4- التعليمات:

1- التعليمات الرئاسية رقم 03 المؤرخة في 13 ديسمبر 2009.

ب- الكتب:

1-الهلاي الشربيني الهلاي، التعليم الجامعي في العالم العربي، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007.

2-أحمد محيو محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.

3- أحمد فتحي أبو كريم، الشفافية والقيادة في الإدارة، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.

4- بسمان فيصل محجوب، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الدور القيادي لعمداء الكليات في الجامعات العربية، القاهرة، مصر، 2003.

5-بسمان فيصل محجوب، إدارة الجامعات العربية في ضوء المواصفات العالمية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2002.

6-جون بينيت، إدارة القسم الأكاديمي حالات وتعليقات، ترجمة جابر عبد الحميد وصلاح عبد الخالق عبد الجواد، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1992.

7-حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الأول، نظرية المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.

8-محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، (ترجمة رجال بن عمر ورجال مولاي إدريس)، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكون، الجزائر.

9-محمد نبيل نوفل، تأملات في مستقبل التعليم العالي، مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية، ط1، القاهرة، مصر، 1992.

- 10-محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والإشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 11-محمد حمدي النشار، الإدارة الجامعية، إتحاد الجامعات العربية، القاهرة، 1976.
- 12-مصطفى أبو زيد فهمي، الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2002.
- 13-محمود عبد المجيد المغربي، النظم القانونية للمؤسسة العامة في لبنان، ج2، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس لبنان، 2002.
- 14-عبد الغني عبود، جابر عبد الحميد، الإدارة الجامعية في الوطن العربي، ط1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2001.
- 15-عبد المطلب عبد الحميد، التمويل والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001.
- 16-عادل عوض وسامي عوض، البحث العلمي العربي وتحديات القرن القادم، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، ط1، 1998.
- 17-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1999.
- 18-عبد العزيز غريب صقر، الجامعة والسلطة، ط1، الدار العالمية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2005.
- 19-صالح فؤاد، القانون الإداري الجزائري، ط1، دار الكتاب اللبناني، بيروت لبنان، 1983.
- 20-طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ط1، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 21-رياض ستراك، دراسات في الإدارة التربوية، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004.

- 22- مروة هيام، القانون الإداري الخاص، المرافق العامة وطرق إدارتها، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2003.
- 23- محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003.
- 24- سهيل حمدان، إقتصاديات التعليم، تكلفة التعليم وعائداته، مؤسسة رسلان علاء الدين، دمشق، 2002.
- 25- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة، ط10، دار الفكر العربي، مصر، 1979.
- 26- هاشم فوزي دباس العبادي، يوسف حجيم الطائي، إدارة التعليم الجامعي، ط1، الوراق للنشر والتوزيع عمان الأردن، 2008.
- 27- نادية ظريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، ط1، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
- 28- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.
- 29- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط4، دار المجدد، سطيف، 2010، ص217.
- 30- رابح بن تركي، أصول التربية والتعليم في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 1990.

ج- الرسائل والمذكرات الجامعية:

- 1- امحمد بن علي، إدارة التعليم العالي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001.

2-الطاهر بومسعد، نظرية المؤسسة العامة في الجزائر، ديبلوم دراسات عليا، معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1976.

3-أيمن يوسف، تطور التعليم العالي، الإصلاح والأفاق السياسية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع السياسي، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة الجزائر، 2008/2007.

4-الكاهنة حمّاش، الوضعية المهنية لأساتذة التعليم العالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة الجزائر، 2001، 2002.

5-السيد محمود البحري ، تمويل التعليم الجامعي في مصر في ضوء المتغيرات والاتجاهات العالمية المعاصرة " دراسة مستقبلية " ، دكتوراه ، كلية التربية ، جامعة الأزهر ، 2004.

6-حسينة براهيم، تمويل التعليم العالي والبحث العلمي ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، شعبة إقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2004-2005.

7-خليدة طلاش، إصلاح النظام القانوني للصفقات العمومية في الجزائر: نظام الرقابة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012-2013.

8-دحمان نوال، النظام الإداري للجامعة ودور الأستاذ فيه، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة سعد دحلب بالبلدية، 2008-2009.

9-ذهبية الجوزي، الحكم الراشد وجودة مؤسسات التعليم العالي، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير، جامعة الجزائر3، 2012-2013.

10-هاشمي بريقل، الجامعة والتنمية الإجتماعية بالمجتمع الحضري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع، تخصص علم الاجتماع الحضري، كلية الآداب والعلوم الإجتماعية، جامعة المسيلة، 2009-2010.

11-كمال بغداد، النظام القانوني للمؤسسة العمومية المهنية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012.

12-سلمى الإمام، صنع السياسة العامة في الجزائر، دراسة حالة السياسة التعليمية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2007-2008.

13-سعيدة نيس، تمويل نفقات التعليم العالي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية، فرع إقتصاد الموارد البشرية، معهد العلوم الإقتصادية، جامعة الجزائر، 1997/1998.

14-سامية زقوان، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002.

15-رحمة زيوش، الرقابة المالية على أعمال مؤسسات مراكز التكوين المهني والتمهين، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1998/1999.

16-عبد القادر فخار، الطابع التمييزي لمرفق التعليم إبان الإحتلال الفرنسي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012.

17- عفاف دواغر، الرقابة المالية العليا، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012-2013.

18- عمري ريمة، آليات تمويل مؤسسات قطاع التعليم العالي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص نقود وتمويل، كلية العلوم الإقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2007-2008.

19- غلام جيلالي عياد، النظام الجامعي تنظيمه وتسييره، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية، فرع تسيير، كلية الإقتصاد وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، جوان 2005.

20- نور الدين موزالي، التنظيم الإداري للجامعة الجزائرية وإستراتيجيته في ظل الهيكلية الجديدة للقانون التوجيهي للتعليم العالي 99-05، مذكر لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004-2005.

21- ياسين زيوش، تقهقر التحصيل المعرفي للطالب في الجامعة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الجزائر 2011، 2.

22- ياقوت قديد، الإستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية، جامعة أبوبكر بلقايد، 2010-2011.

د - محاضرات:

1- محمد أمين بوسماح، محاضرات في المؤسسات العمومية، أقيمت على طلبة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006-2007.

هـ - مقالات الدوريات:

- 1-جوستن بي ثورنز، الحرية الأكاديمية وإستقلال الجامعة، مجلة مستقبلات، العدد رقم 03، مكتب التربية الدولي، جنيف، سبتمبر 1998.
 - 2-عبد الفتاح صوفي، مصادر تمويل الجامعات في الولايات المتحدة الأمريكية، مجلة الأصول، العدد الثالث، جويلية 1999.
 - 3-عمار بوضياف، المعيار العضوي وإشكالاته في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 05، 2011.
 - 4-وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، التعليم العالي في الجزائر واقعه وأفاقه، الجزائر، 1997.
 - 5- غلام الله جيلالي عياد، ثلاث عقود من الإنزلاقات، مجلة CREAD، عدد 72، الجزائر، 2004.
 - 6- محمد نبيا نوفل، المجتمع والتعليم في القرن الحادي والعشرين، المجلة العربية للتربية، العدد رقم 01، جوان 1997.
 - 7-فضيل دليو وآخرون، إشكالية الديمقراطية في الجامعة الجزائرية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2001.
- و-المؤتمرات:**

- 1-المؤتمر الثالث عشر للوزراء المسؤولين عن التعليم العالي والبحث العلمي في الوطن العربي، تطوير إدارة التعليم العالي في الوطن العرب، جامعة زايد، أبو ظبي 7-8 ديسمبر 2011.
- 2-الأمم المتحدة ، برامج الأمم المتحدة الإنمائي ، تقرير التنمية البشرية ، 1990.

المنتديات الإلكترونية:

1-إعلان عمان للحريات الأكاديمية وإستقلال مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي، مركز عمان لدراسات حقوق الإنسان يومي 15 و 16 ديسمبر 2004، المملكة الأردنية الهاشمية،منتدى الحوار الإلكتروني، <http://achrs.org/maf/index.php/typography>.

➤ مراجع باللغة الأجنبية:

A_ Ouvrage:

1-A.de Laubadere,Traité de droit administratif,Tome1, 8eme édition, éd L.G.D.J, 1980.

2-Conseil économique et social français, l'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales, Paris, 2001

3-Jean Rivoli , le budget de l'Etat, éd le Seuil, Paris 1980.

4-M.Boussoumah,L'entreprise socialiste en Algerie, O.P.U, Alger, 1982.

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

6-Stephanie Darmarey, Finances publiques, Galino editeur, Paris, 2006

B_ Articles publiés in périodiques:

1-Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, l'enseignement supérieur et la recherche scientifique en l'Algérie au service du développement 1962-2012, OPU, alger, 2002.

2-Nicolas Clinchamps, , le contrôle financier et la L .O.L.F du 1^{er} aout 2001 ,vers un désengagement progressif, Revue française de finances publiques, n°82,juin2003.

3- Jaques Chevalier, Le service public : regards sur une évolution, in AJDA, n° spécial sur le service public, 1997.

4-Jean Louis de Corail, L'approche fonctionnelle du service public: sa réalité ses limites, Revue ADJA, n° spécial sur le service public, 1997.

5-Taieb Esseid,le statut des établissements d'enseignement supérieur, Revue de l'école nationale d'administration, n27, Alger,2004.



الفہم _____ **رس:**

الإهداء

الشكر

01.....مقدمة

07.....الفصل الأول: الإطار التنظيمي والهيكل للمؤسسات الجامعية

08.....المبحث الأول: الطبيعة القانونية للمؤسسات الجامعية

08.....المطلب الأول: تكييف المؤسسات الجامعية

09.....الفرع الأول: تكييف المؤسسات الجامعية قبل صدور القانون التوجيهي 99-05

09.....أولا: مرحلة ما قبل إصلاح 1971

10.....ثانيا: مرحلة ما بعد إصلاحات جويلية 1971

11.....أ- ميلاد الجامعة الجزائرية

11.....ب- التسيير الإشتراكي والمؤسسة الجامعية

14.....ثالثا: تكييف المؤسسة الجامعية في ظل الخريطة الجامعية لسنة 1983

15.....رابعا: عدم ملائمة الطبيعة الإدارية للجامعة وضرورة إيجاد إطار بديل

17.....الفرع الثاني: تكييف المؤسسات الجامعية في ظل القانون التوجيهي 99-05

17.....أولا: الجامعة مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني

21.....ثانيا: الآثار المترتبة على اعتبار الجامعة مؤسسة ذات طابع علمي وثقافي ومهني

29.....المطلب الثاني: تنظيم المؤسسات الجامعية

31.....الفرع الأول: مدى إختصاص السلطة التشريعية في إنشاء وتنظيم الجامعات

35.....الفرع الثاني: مدى إختصاص السلطة التنفيذية في إنشاء تنظيم الجامعات

35.....أولا: توزيع السلطة التنظيمية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول

37.....ثانيا: السلطة التنظيمية لوزير التعليم العالي والبحث العلمي

المبحث الثاني: التنظيم الإداري والبيداغوجي للمؤسسات الجامعية	41
المطلب الأول: التنظيم الإداري المركزي لهياكل الجامعة	42
الفرع الأول: هيئات الجامعة	42
أولا: مجلس الإدارة	42
ثانيا: المجلس العلمي	47
الفرع الثاني: مديرية الجامعة	49
أولا: مدير الجامعة	49
ثانيا: نيابة مديرية الجامعة	52
ثالثا: الأمين العام	53
رابعا: المكتبة المركزية	54
المطلبي الثاني: التنظيم القاعدي لهياكل الجامعة	55
الفرع الأول: الكلية	56
الفرع الثاني: المعهد	64
الفرع الثالث: الملحقة	66
الفصل الثاني: إستقلالية المؤسسات الجامعية في ظل التحولات الجديدة	71
المبحث الأول: الإستقلالية المالية للمؤسسات الجامعية	72
المطلب الأول: موارد الجامعة	73
الفرع الأول: آليات تمويل المؤسسات الجامعية	74
أولا: التمويل العمومي	76
ثانيا: الأساليب البديلة لتمويل المؤسسات الجامعية	78
الفرع الثاني: المؤسسات الفرعية الإقتصادية ودورها في تمويل المؤسسات الجامعية	80
أولا: طريقة إنشاء المؤسسات الفرعية الإقتصادية	81

ثانيا: الشكل القانوني للمؤسسات الفرعية.....	82
المطلب الثاني: الإستقلالية المالية للمؤسسات الجامعية بين التكريس والتقييد.....	85
الفرع الأول: مدى الإستقلالية المالية للجامعة.....	86
أولا: محتوى الإستقلالية المالية.....	86
ثانيا: مبررات الإستقلالية المالية للمؤسسات الجامعية.....	91
ثالثا: الإستقلالية المالية والإستقلالية المحلية.....	92
الفرع الثاني: الرقابة على مالية المؤسسات الجامعية.....	93
أولا: الرقابة المالية الداخلية.....	93
أ- رقابة الوزارة الوصية.....	93
ب- رقابة المحاسب العمومي.....	95
ج- رقابة المراقب المالي.....	98
ثانيا: الرقابة المالية الخارجية.....	101
أ-المفتشية العامة للمالية.....	102
ب- رقابة مجلس المحاسبة.....	103
المبحث الثاني: الإستقلالية الإدارية والأكاديمية.....	107
المطلب الأول: الإستقلالية الإدارية.....	107
الفرع الأول: الإستقلالية الإدارية للجامعة من خلال ما جاء به القانون التوجيهي	
05/99.....	107
الفرع الثاني: الوصاية الإدارية وأثرها على إستقلالية المؤسسة الجامعية	110
أولا: الوصاية الإدارية.....	111
أ- أهداف الوصاية الإدارية على الجامعة.....	111

ب- خصائص الوصاية الإدارية على الجامعة.....	112
1-هي رقابة إدارية.....	112
2-هي رقابة إستثنائية.....	112
3-هي رقابة خارجية نسبيا.....	113
ج- حدود الوصاية الإدارية على الجامعة.....	113
ثانيا: مدى تأثير الوصاية الإدارية على إستقلالية المؤسسات الجامعية.....	114
أ-من حيث الإستقلالية العضوية.....	114
1-من حيث الإنشاء.....	114
2-من حيث الهياكل.....	115
ب-من حيث الإستقلالية الوظيفية.....	117
1-إعتماد أسلوب المصادقة.....	117
2-بالنسبة الحلول.....	118
المطلب الثاني: الإستقلالية الأكاديمية.....	119
الفرع الأول: مضمون الحرية الأكاديمية	121
الفرع الثاني: الحرية الأكاديمية من خلال ما جاءت به الإعلانات الدولية والتشريع الجزائري.....	124
أولا: الحرية الأكاديمية من خلال ما جاءت به الإعلانات الدولية.....	124
أ- حرية التعليم.....	125
ب-حرية النقاش بعيدا عن كل إكراه بدني أو تعذيب.....	125
ج-حرية إجراء البحوث ونشر نتائجها.....	126

126.....	د- حرية النشاط خارج الجامعة.
130.....	ثانيا: تكريس الحرية الأكاديمية في النصوص القانونية الجزائرية.
134.....	خاتمة.
139.....	قائمة المراجع.
152.....	الفهرس.