

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان: الحقوق و العلوم السياسية
فرع: الحقوق
تخصص: قانون إداري



كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم: الحقوق
رقم:

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي
إعداد الطالب(ة): سارة بن يطو

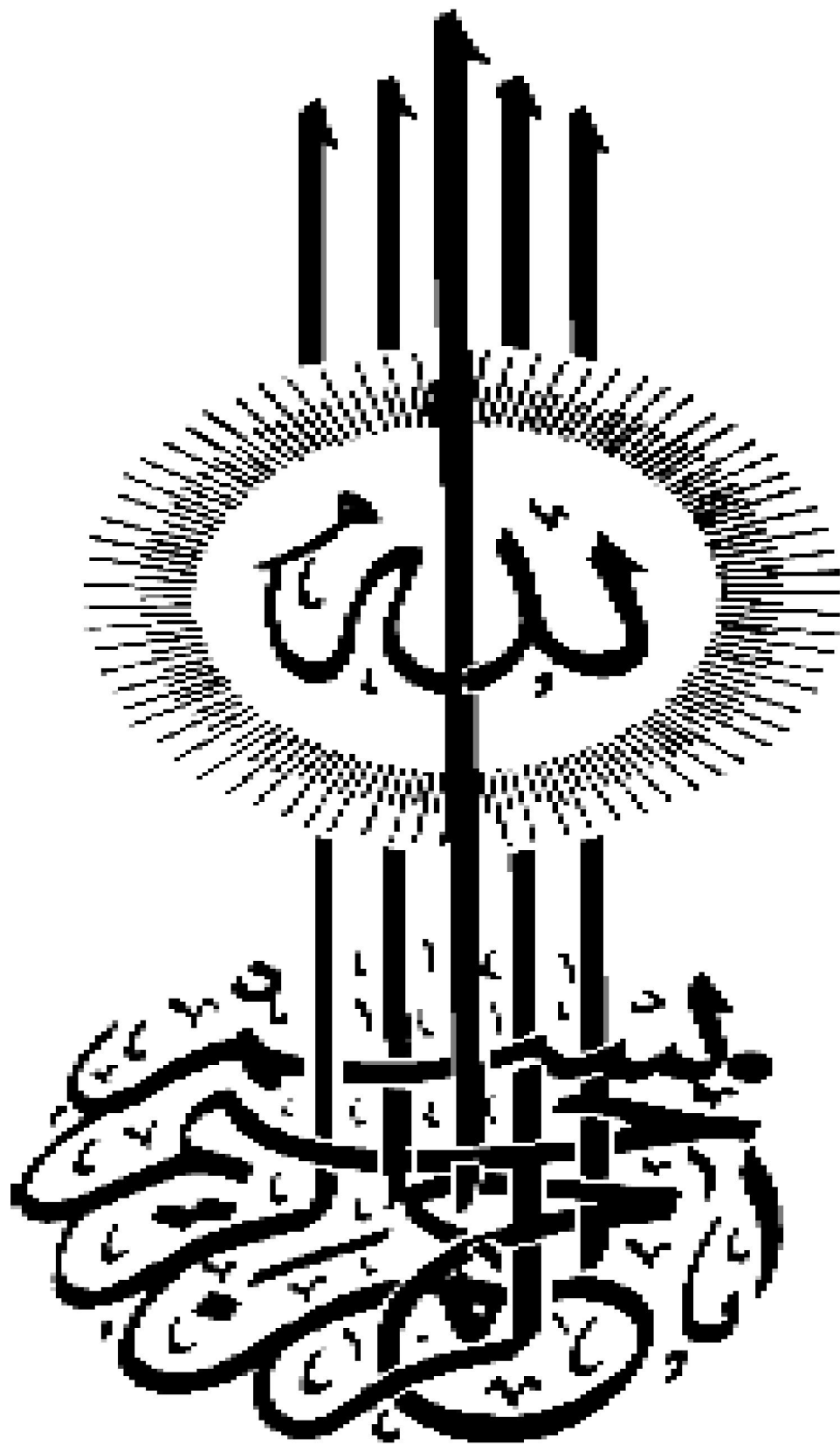
تحت عنوان

المؤسسة العمومية بين الاستقلالية والوصاية في التشريع
الجزائري

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة المسيلة	د- إلياس عجابي
مشرفا و مقررا	جامعة المسيلة	د- عبد اللطيف والي
مناقشا	جامعة المسيلة	د - السعيد الوافي

السنة الجامعية: 2018/2017



شكر وعرفان

أول الشكر وأخره إلى الله عز وجل الذي لولا فضله علي لما أكتمل هذا العمل.

أقدم بأسمى عبارات الشكر والتقدير إلى أساتذتي المشرف والي عبد اللطيف

على كل النصح والإرشاد الذي قدمه لي.

كما أتوجه إلى الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة

وإلى كل أساتذتي بكلية الحقوق بجامعة محمد بوضياف المسيلة.

أشكر كل من ساعدني في إعداد هذه المذكرة سواء من قريب أو من بعيد.

سارة

إهداء

إلى أُمي الغالية

إليك وحدك أسمى العبارات إليك كل أشواقي وفيض حيي وحناني، إليك وحدك أهدي كل عباراتي

إليك يا أغلى الجواهر.

إلى أبي العزيز

إلى وحدك أحلى عبارات الحب والتقدير، إليك يا تاج رأسي وعمادي في ديني ودنياي، إليك يا

سراج دربي ونور عيني يا مثلي الأعلى في الحياة.

إلى من شاركوني رحم أُمي وأطيب رحيق في الوجود والشموع التي أضاءت حياتي : أختاي دارين

هديل ، وأخي نضال.

إلى كل رفيقات دربي وزميلاتي نسرين ،فايزة ، سهام ، مليكة ، هبة ، سماح.

والى كل زملائي بكلية الحقوق بالأخص قانون اداري.

سارة

قائمة المختصرات:

ج ر : الجريدة الرسمية

ص: الصفحة

ج : الجزء

د م ج : ديوان المطبوعات الجامعية

د : دون طبعة

ط : الطبعة

P :Page

Pp :de page....en page

Op.cit: ouvrage prècèdement citè

مقدمة:

تضطلع الدولة بدور جوهري على إقليمها باعتبارها المسؤولة أمام مواطنيها بإدارة شؤونهم وإشباع حاجاتهم ونظرا لتنوع هذه الحاجيات و كثرتها، تعتمد الدولة على أسس ومبادئ التنظيم الإداري، والذي يرتكز على أساليب فنية تتمثل في النظام المركزي والنظام اللامركزي كسبيل لتوزيع نشاطاتها الإدارية بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة.

حيث يتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدولة بظروفها الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية، التاريخية ودرجة الأخذ بمبادئ الديمقراطية والرغبة في تحسين أسلوب تسيير الإدارة العمومية.

تعد اللامركزية الإدارية أحد صور التنظيم الإداري، وتقوم على فكرة مفادها توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة ما بين السلطة الإدارية المركزية في العاصمة وهيئات ووحدات إدارية مستقلة متخصصة على أساس إقليمي (جغرافي) أو على أساس فني (مصلحي) مع خضوعها لرقابة إدارية وصائية.

فهي تتخذ صورتين رئيسيتين هما: اللامركزية الإقليمية والتي تعني توزيع النشاط الإداري على أساس الإقليم بين السلطة المركزية و الجماعات الإقليمية، أما اللامركزية المرفقية أو كما يسميها البعض باللامركزية المصلحية فهي تقوم على وجود أشخاص متخصصة في تولي مهام معينة، ويتعلق الأمر هنا بالمؤسسات العمومية، وتكون في حالة ما إذا منح مرفق عام محلي الشخصية المعنوية و قدر معين من الاستقلال مع خضوعها لرقابة إدارية التي تباشرها السلطة المركزية من أجل إدارة شؤونه بنفسه مستقلا عن السلطة العامة التي يتبعها.

إن المؤسسات العامة تعتبر أحد الأساليب الكلاسيكية في تسيير المرافق العمومية، ذلك أن عملية تسيير المرفق العمومي تتخذ صور متعددة تتأثر بالاتجاه الإيديولوجي للدولة و كذلك تتأثر بطبيعة هذه المرافق في حد ذاتها.

فمن الأسباب التي دعنتي لاختيار هذا الموضوع، تتمثل في دوافع ذاتية وأخرى موضوعية: فبالنسبة إلى الدوافع الذاتية تتمثل في الاهتمام الشخصي بموضوع المرفق العمومي على العموم و منه المؤسسة العمومية باعتبارها أحد الأساليب المتبعة في تسييره، ومن جهة

أخرى ولوج عالم المؤسسات العمومية للاطلاع على خباياها ومزاياها، والسعي إلى معرفة المستجدات التي طرأت على هذا الأسلوب في ظل القوانين الجديدة.

أما الدوافع الموضوعية، فتنتمثل في القيمة العلمية التي يكتسبها موضوع المؤسسة العمومية باعتبارها أسلوبا شائعا في تسيير المرفق العمومي من جهة، ومن جهة أخرى أن هذا الموضوع لم يحظ بالقسط الكافي من الدراسة، ذلك أن جل البحوث في المجالات الإدارية تعرضت إلى فكرة الوصاية الإدارية المتعلقة بالجماعات الإقليمية، ولم تتناول الوصاية التي تكون على المؤسسة العامة.

يكتسي موضوع المؤسسة العمومية أهمية بالغة، و ذلك لكونها تمثل الشكل الثالث من الأشخاص المعنوية العمومية في بلادنا إلى جانب كل من الدولة والجماعات الإقليمية، إضافة إلى أنها تمثل الأسلوب الذي تعايش واستخدم أثناء سريان مختلف الاتجاهات الإيديولوجية بالجزائر.

ونسعى من خلال هذا البحث إلى تحقيق جملة من الأهداف: توضيح مفهوم المؤسسة العمومية و التفرقة بينها و بين المصطلحات المقاربة لها.

وتحديد العناصر التي تتكون منها المؤسسة العمومية، دراسة النظام القانوني لكل شكل من أشكال المؤسسة العمومية، وكذلك تعريف الباحث على أهم التطورات التي شهدتها المؤسسة العمومية في الجزائر منذ إنشائها وأهم الظروف التي حكمتها، وتسليط الضوء على سلطة الوصاية الإدارية من حيث التعرف على ماهيتها وصورها.

ولأهمية هذا الموضوع نطرح الإشكالية التالية:

- ما مدى تكريس المشرع الجزائري لمبدأ استقلالية المؤسسات العمومية في ظل وجود رقابة وصائية؟

ولدراسة هذا الموضوع اعتمدت عدة مناهج، فتم الاعتماد على المنهج الوصفي والتحليلي، في وصف مختلف أنواع المؤسسات و تحليل نظام الرقابة الوصائية في محاولة منا على تسليط الضوء بالدراسة و التحليل في مختلف الجوانب القانونية و التنظيمية التي تخص المؤسسة العمومية.

ونظرا لأهمية الموضوع و حيويته فإنه من خلال إطلاعي على الدراسات التي تناولت الموضوع، قد وجدت دراسات سابقة عالجتة، ولكن لم تكن بصورة شاملة من حيث مختلف عناصر، نذكر منها:

بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة ماجستير، السنة الجامعية، 2010-2011، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي.
بغداد كمال، النظام القانوني للمؤسسة العمومية المهنية في الجزائر، مذكرة ماجستير، السنة الجامعية 2011-2012، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر.
أما الصعوبات التي واجهتني أثناء إعداد هذا البحث:

قلة المراجع المتخصصة في موضوع المؤسسة العمومية وخاصة في مجال الرقابة والاستقلالية على المؤسسة العمومية كموضوع مستقل بذاته، حيث أن معظمها مراجع عامة، وصعوبة ضبط المفاهيم و اختلاطها نظرا لاتساع مجالها و اختلاف الآراء حولها.
شح الدراسات والأبحاث فهو من الموضوعات الحديثة التي تحتاج إلى مزيد من الدراسات لإثرائه والإلمام بكافة جوانبه، حيث ثم تناول هذا الموضوع بصورة جزئية، وقلة من نجده تناوله بتفصيل أكثر.

ولمعالجة الإشكالية المطروحة قسمت البحث إلى فصلين:
الفصل الأول تم تخصيصه لماهية المؤسسات العمومية، حيث تناولت في المبحث الأول للإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية، وفي المبحث الثاني لأنواع المؤسسات العمومية.
أما الفصل الثاني فعالجت فيه طبيعة و مظاهر الاستقلالية و الوصاية على المؤسسات العمومية، أين تمت معالجته في مبحثين: الأول تناولت فيه طبيعة الاستقلالية والوصاية على المؤسسة العمومية، ثم تكلمت عن مظاهر الوصاية على المؤسسة العمومية في النظام الجزائري من خلال المبحث الثاني.

الفصل الأول

ماهية المؤسسات العمومية

المؤسسات العامة باعتبارها منظمات عامة أو مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية، هي الصورة أو النوع الثاني من أنواع اللامركزية الإدارية، حيث تشكل هذه الفكرة اللامركزية المرفقية أو المصلحية أو المادية أو الفنية.

لقد نشأت المؤسسات وتطورت لترشيد دور ووظيفة الدولة في القيام بوظائفها الاقتصادية والاجتماعية بصورة أكثر فاعلية و رشادة وإنتاجية وتقديم السلع والخدمات اللازمة للمجتمع، فتأخذ بها جميع دول العالم سواء كانت غربية أو شرقية، مهما كانت متقدمة اقتصاديا أو سائرة في طريق النمو.

المؤسسات العامة هي من أحدث صور وأنماط الأجهزة والتنظيمات الإدارية وأكثرها قوة و فعالية في إنجاز وتحقيق الأهداف و الوظائف الاقتصادية والاجتماعية والإدارية في الدولة الحديثة، ولتوضيح المؤسسة العمومية أكثر سنقوم أولا بتحديد الإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية في المبحث الأول، من خلال تقديم عدة تعريفات مختلفة، كما نتطرق لخصائصها وتمييزها عن المفاهيم المشابهة لها، وأركانها في المطلب الأول والثاني والثالث، أما المبحث الثاني فنتناول فيه أنواع المؤسسات العمومية التي عرفها النظام الإداري الجزائري، وهي المؤسسات الإدارية والاقتصادية والمؤسسات ذات طابع علمي وتكنولوجي والمؤسسات ذات طابع علمي و ثقافي ومهني، من خلال المطالب الأول والثاني والثالث والرابع.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للمؤسسات العمومية

حاول الفقه ورجال القانون والقضاء استعراض مصطلح المؤسسة العامة، حيث يشوب هذه الفكرة غموض شديد من حيث معناها وتحديدها تحديدا دقيقا مانعا وجامعا، ونظرا لشدة اختلاف فقهاء القانون والكتاب وعدم اتفاقهم حول معنى المؤسسة العمومية وعدد أركانها ومقوماتها وشدة سرعة وعمق التطور والتغير الذي أصاب فكرة المؤسسات العامة التقليدية بفعل ضغط المفهوم الحديث لدور ووظيفة الدولة رأسمالية كانت أم اشتراكية أم نامية، زاد في شدة غموض فكرة المؤسسات العامة في النظم القانونية والإدارية، ولتحديد مفهوم المؤسسة العمومية لابد من التعرض إلى بيان تعريفها في الفقه والتشريع، ثم التطرق إلى خصائصها وأركانها.

المطلب الأول: تعريف المؤسسة العمومية

تعد المؤسسة العامة ظاهرة إدارية أساسية لا غنى عنها لتنظيم الإدارة العامة في الدولة، فهي طريقة من الطرق التي تدار بها المرافق العامة¹، ولقد تعددت وتتنوعت المحاولات في علم الإدارة العامة وفقه القانون الإداري والتشريعات المختلفة لتعريف فكرة المؤسسة العامة، وللوقوف على ذلك سنتطرق في الفرع الأول إلى تعريفها فقها وفي الفرع الثاني تعريفها في التشريع.

الفرع الأول التعريف في الفقه

لم يستقر الفقه ويتفق على تعريف واحد للمؤسسة العامة رغم ما أفردوه من آراء وأبحاث مطولة، وهذا ما جعل "فالن" يصرح أنه يكاد يكون من المستحيل أن تعطي تعريفا دقيقا للمؤسسة العامة، كما أكد أنه كلما وجد مرفق عام يحقق مصالح عامة للسكان ومعترف له بالشخصية المعنوية وجدت المؤسسة العامة.²

لقد حاول الفقه الغربي تعريف المؤسسة العامة غير أنهم اختلفوا، فعرفها "بارتلمي" "barthelmy" بأنها مرفق عام منح الشخصية المعنوية، أما "جيز" يعتبر عنصر الذمة المالية

¹ فريجة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط.3، د م ج، الجزائر، 2013، ص 205.

² زعيم إيمان، الطرق المستحدثة لإدارة وتسيير المرافق العامة، عقد البوت نمونجا، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013-2014، ص 20-19.

ركن جوهرى في فكرة المؤسسة العامة، وعرفها على أنها مرفق عام ذو ذمة مالية مستقلة أي مرفق عام له الشخصية المعنوية.¹

ويعرف الفقيه "هوريو" المؤسسة العمومية بأنها عبارة عن إدارة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، وتتولى إدارة مرفق عام أو عدة مرافق عامة متخصصة ضمن حدود إقليمية معينة،² أما الأستاذ "لوبادار" فاعتبرها مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، وتعد الصورة العادية لتنظيم الأشخاص الإدارية المتخصصة³، كما أنها إحدى طرق المرافق العامة بواسطة هيئة أو منظمة عامة تتمتع بقدر من الاستقلال.

يرى العلامة "Chapus" بأنه لا يوجد معيار للمؤسسة العمومية، واعتبر أنها شخص متخصص من أشخاص القانون العام وقد تخطى في تعريفه عن عنصر المرفق العام.⁴ عرفها "جورج فيدل" بأنها التطبيق العملي لفكرة اللامركزية بصورتها المجردة في القطاع المصلحي، فيرى أن المؤسسة العامة تقوم على مجرد تزويد المصلحة العمومية بالشخصية المعنوية ويقدر معين من الاستقلال المالي والإداري وذلك بهدف إدارة أوجه نشاط الدولة على أساس مختلف عن ذلك الذي يقوم عليه تحقيق نفس الأهداف، وذلك في القطاع المركزي (أي اللامركزية المصلحية).⁵

ومن ضمن الفقهاء الذين حاولوا تحديد معنى المؤسسة العمومية، نجد الدكتور "سليمان الطماوي" الذي عرفها بأنها عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ويتمتع بالشخصية المعنوية.⁶

¹ زغودو علي، المؤسسات الاشتراكية ذات طابع اقتصادي في الجزائر، د.ط، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1987، ص 26.

² علي خطار شنتاوي، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الأولى، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1990، ص 11.

³ علي خطار شنتاوي، المرجع نفسه، ص 12.

⁴ هيام مروة، القانون الإداري الخاص، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، د.س.ن، ص 62.

⁵ Yves Gaudement, traité de droit administratif, Tomel, 16 Edition, LGDJ, Paris, 2001, pp 881-882.

⁶ نقلا عن زقوان سامية، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 10.

كما يرى الدكتور "علي خطار شنطاوي" بأنها أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، وذلك حينما يمنح مرفق عام متخصص بمزاولة نشاط معين و محدد الشخصية المعنوية.¹ ويعرفها "أحمد محيو" بأنها شخص اعتباري إداري من النموذج التأسيسي الهدف من إحداثها تأمين التسيير المستقل لمرفق الدولة أو الولاية أو البلدية أو لشخص آخر من النموذج التجمعي،² أما "محمد بوسماح" اعتبرها شخص معنوي خاضع للقانون العام وهي مكلفة بتسيير مرفق عام.³

لقد قدم "عمار عوابدي" تعريفا مانعا جامعا للمؤسسة العمومية بأنها منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية القانونية و المعنوية العامة والاستقلال المالي والإداري، وترتبط بالسلطات الإدارية المركزية، فهي تدار وتسير بالأسلوب الإداري اللامركزي لتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني.⁴

الفرع الثاني: التعريف في التشريع

يرى بعض الفقهاء بأن تعريف المؤسسة العامة ليس من اختصاص المشرع⁵، لأنه لم يتمكن من الوصول إلى تعريف دقيق ومحدد للمؤسسة العامة، وبالتالي ترك هذه المهمة للفقهاء والقضاء، ويرى جانب آخر ضرورة الوقوف عند نية المشرع، لمعرفة ما إذا كانت الهيئة مؤسسة عامة أم لا، لأن المشرع قد ينص في بعض المواد على إحداث مؤسسة عامة متمتعة بالأهلية المدنية والاستقلال المالي،⁶ أما إذا لم تظهر نية المشرع عندها يعتمد على معايير أخرى.

¹ علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص 12.

² أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط3، الجزائر، 1979، ص 443.

³ محمد بوسماح، محاضرات في المؤسسات العمومية، أقيمت على طلبة الماجستير، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، بن عكنون، الجزائر، 2006-2007، ص 02.

⁴ عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ط5، د.م.ج، الجزائر، 2008، ص 307.

⁵ انظر فريجة حسين، كفايات إنشاء المؤسسات العمومية، ص 205-206.

⁶ محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري الخاص، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 1994، ص 78.

لم يعط المشرع الجزائري تعريفا للمؤسسة العمومية حيث لم يتضمن دستور 1963 و1976 أي إشارة لمصطلح المؤسسة العمومية، أما قانون المالية لسنة 1966 وبموجب المادة 05 مكرر منه" الذي أشار إلى إحداث المؤسسة بنص تشريعي أو قانون واستثناء المرسوم حسب الأهمية الوطنية للمؤسسة.¹

ان دستور 1989 هو الدستور الاول الذي استعمل مصطلح المؤسسة العمومية، حيث نصت "المادة 160" منه على "يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة... والمؤسسات العمومية"، أما دستور 1996 الذي نص ومن خلال "المادة 122" على صلاحية البرلمان في التشريع في عدة مجالات منها انشاء فئات المؤسسات.²

وتجدر الإشارة إلى أن إنشاء المؤسسات العامة الوطنية يبقى من اختصاص التنظيم ما عدا مجال فئات المؤسسات الذي يعود لاختصاص القانون،³ وتحدد قواعد إنشاء المؤسسات العامة المحلية (البلدية، و الولائية) وكيفية عملها عن طريق التنظيم، حيث ينص كل من قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12 على إنشاء وإحداث مرافق عامة بلدية وولائية⁴، وكذلك القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية من خلال "المادة 48" على ما يلي: "في إطار القواعد المحددة في "المواد 43 إلى 47" من هذا القانون يمكن للمجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع إداري وصناعي وتجاري وفقا للإجراءات المنصوص عليها في التشريع المعمول به".⁵

¹ تنص المادة 05 مكرر من قانون المالية 1966 على أن "تحدث المؤسسة أصلا بقانون و تحدث استثناء بمرسوم حسب الأهمية الوطنية للمؤسسة".

² المادة 122 من دستور 1996، ج رعد 76، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، ص 243.

⁴ تنص المادة 153 قانون البلدية: "يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها، تنص المادة 146 قانون الولاية: "يمكن المجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية".

⁵ المادة 48 من القانون التوجيهي 01/88 المتعلق بالمؤسسات العمومية الاقتصادية.

وينظم إنشاء المرافق المحلية كل من المرسوم 200/83 المؤرخ في 19 مارس 1983 المتضمن إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها¹، والرسوم 117/85 المؤرخ في 07 ماي 1985 المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسات العمومية المشتركة وتنظيمها.²

المطلب الثاني: خصائص المؤسسة العمومية وتمييزها عن الهيئات

المشابهة لها

يعتبر أسلوب المؤسسة العمومية أكثر الأساليب استخداما وشيوعا في إدارة المرافق العامة، نظرا لما تتمتع به هذه المؤسسة بجملة من الصفات والخصائص الذاتية التي تساهم في تحديد ماهيتها بصورة أكثر دقة ووضوح، وتميزها عن غيرها من الهيئات والمنظمات التي تقترب بها³، لذلك سنتناول في الفرع الأول خصائص المؤسسة العمومية، وفي الفرع الثاني نميز المؤسسة عن الهيئات والمنظمات المشابهة لها.

الفرع الأول: خصائص المؤسسة العمومية

تتميز المؤسسات العمومية بخصائص معينة نجملها فيما يلي:

1. تمثل المؤسسة العامة فكرة اللامركزية الإدارية المصلحية المرفقية (المادية).⁴
2. المؤسسة العامة مرفق عام أو منظمة عامة وفقا للمعايير الراجحة.
3. تتمتع المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية العامة.
4. تتمتع المؤسسة العامة بالاستقلال المالي والإداري في حدود القانون المنشئ والمنظم لها.
5. تعتبر المؤسسة العامة الوسيلة التنظيمية الأكثر كفاءة ومرونة ورشادة لتدخل الدولة لتحقيق أهداف التنمية الوطنية الاقتصادية والاجتماعية، نظرا لتمتعها بالاستقلال المالي والإداري وحرية التصرف.

¹ المرسوم رقم 200/83، المؤرخ في 19 مارس 1983، المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية و تنظيمها، ج ر عدد 12، الصادرة في 22 مارس 1983.

² المرسوم رقم 117/85، المؤرخ في 07 ماي 1985، المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسات العمومية المشتركة و تنظيمها، ج ر عدد 21، الصادرة في 15 ماي، 1985.

³ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 63-70.

⁴ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 308.

6. تدار وتسير المؤسسة العامة بواسطة الأسلوب الإداري اللامركزي عن طريق مجالس منتخبة.¹

7. تخضع المؤسسة العامة للرقابة الإدارية الوصائية التي تمارسها عليها السلطات الإدارية المركزية.

8. تتخصص المؤسسة العامة لتحقيق أهداف أو أغراض عامة محددة، تتمثل في تقديم خدمات عامة لإشباع الحاجات العامة.

9. تكون المؤسسة العامة مملوكة للدولة و تنشأ أصلا بواسطتها.

الفرع الثاني: التمييز بين المؤسسة العمومية و الهيئات المشابهة لها

قد يتبادر إلى الأذهان في بادئ الأمر عدم وجود أي اختلاف بين المؤسسة العمومية وبعض المؤسسات التي تخضع لأحكام القانون الخاص، لأن الهدف منه تحقيق النفع العام²، وبين المؤسسات العمومية والهيئات العامة، وعليه حاولنا إبراز التمييز والاختلاف بينها كالاتي:
أولاً- التمييز بين المؤسسة العمومية و المؤسسات ذات النفع العام:

المؤسسات ذات النفع العام هي جماعة من الأفراد لا يقومون بإدارة مرفق عام، بل يباشرون نشاطا خاصا³ وللتمييز بين هذه المؤسسة والمؤسسة العامة سار البعض الى القول بأن المؤسسة تعتبر عامة، إذا كانت حاصلة على امتيازات السلطة العامة، كما لو كان للمؤسسة حق استيفاء الرسوم أو العمل بطريقة الاحتكار⁴، إلا أن هذا الرأي معيب، بعد أن اتجه القانون الإداري حديثا، فأجاز للمشروعات الخاصة أن تستفيد من الامتيازات الإدارية بمنحها صفة النفع العام.

ولقد كانت الطريقة القديمة للتعرف على المؤسسة العامة أن يرجع إلى منشئها، فإذا كانت السلطة العامة هي التي أنشأتها كانت المؤسسة عامة، وإذا كان مصدرها فردا كانت المؤسسة ذات نفع عام، و اتبعت هذه الطريقة من قبل مجلس الدولة الفرنسي.

¹ بغداد كمال، النظام القانوني للمؤسسة العامة المهينة في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، 2011-2012، ص 24.

² بغداد كمال، المرجع نفسه، ص 26.

³ فريجة حسين، المرجع السابق، ص 210.

⁴ فريجة حسين، المرجع نفسه، ص 210.

والحق هو ما قرره الفريق الآخر من العلماء باعتبار أن المؤسسات العامة من أشخاص القانون العام، في حين أن المؤسسات ذات النفع العام من أشخاص القانون الخاص¹، لا بد من الرجوع إلى نية المشرع فإذا كانت نية واضحة بالقانون الذي أنشأ المؤسسة رجعنا إلى النص القانوني، وإذا كانت هذه النية غامضة نرجع إلى الإمارات والقرائن واستخلصنا منها نوع المؤسسة، وإذا تنوعت الدلائل رجع القاضي إلى الدليل الأوضح في اختيار نوع المؤسسة، ومن القرائن التي يمكن الرجوع إليها تمتع المؤسسة بامتيازات الشخص العام.²

ثانياً - التمييز بين المؤسسة العمومية والهيئة العامة:

1. المؤسسة العامة تمارس نشاطا تجاريا أو صناعيا أو زراعيا أو ماليا ما يدخل أصلا في النشاط الخاص، أما الهيئة العامة فهي شخص إداري عام تقوم أصلا على إدارة مرفق الخدمات العامة لإشباع حاجات عامة للجمهور.³
2. اقتضت طبيعة نشاط الهيئة واختلافها عن نشاط المؤسسة أن خص المشرع الهيئات العامة ببعض الأحكام التي تتسم بطابع التشدد، ويبدو ذلك كالاتي:⁴

- للهيئة العامة ميزانية خاصة تعد غالبا على نمط ميزانية الدولة وتلحق بها، بينما للمؤسسة العامة ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة وتعد على نمط الميزانيات التجارية.
- نظرا لأن معظم أموال الهيئات العامة مخصصة تخصيصا مباشرا لإدارة المرفق ولتسييره أضفى عليها المشرع صفة المال العام، وجعل هذه الصفة هي الأصل حرصا منه على حمايتها، أما بالنسبة للمؤسسات العامة فقد اقتضت طبيعتها الاقتصادية أن يقضي المشرع باعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة ما لم ينص على خلاف ذلك في قرار إنشائها.

¹ حمدي القبيلات، القانون الإداري، ج1، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2008، ص320.

² زهدي يكن، القانون الإداري، ج1، الطبعة الأولى، المكتبة العصرية للطباعة و النشر، 1955، بيروت، ص 69.

³ محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، د.ط، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2006، ص 187.

⁴ فريجة حسين، المرجع السابق، ص 212.

المطلب الثالث: أركان المؤسسة العمومية

تتكون المؤسسات العمومية باعتبارها نوع من أنواع التنظيمات والأنماط الإدارية المكونة للنظام الإداري في الدولة من مقومات وأركان أساسية تسند وجودها كمنظمة إدارية مستقلة وقائمة بذاتها،¹ فمهمها اختلف الفقهاء في إعطاء عدد أركان المؤسسة العمومية، فإنه يمكن استخلاص أنها مرتبطة بثلاثة أركان نذكرها مفصلة كالآتي:

الفرع الأول: إدارة مرفق عام

ترتبط المؤسسة العامة باعتبارها أسلوباً من أساليب إدارة المرفق العام مع المرفق العام ارتباطاً وثيقاً، فالمؤسسة العامة ترتبط مع المرفق العام وجوداً أو عدماً، فلا يمكن وجود مؤسسة عامة دون وجود مرفق عام تتولى إدارته²، وهو ما ذهب إليه مفوض الدولة "روميو" في تعليق صادر عن مجلس الدولة الفرنسي في 22 مارس 1903، بأن "المؤسسة العامة شخص معنوي إداري أنشئ لإدارة مرفق عام".³

ونظراً للعلاقة الوثيقة التي تربط بينهما، تقوم الإدارة باختيار أسلوب المؤسسة العامة كأداة لإدارة مرفق عام على أساس تحقيق المصلحة العامة وضمان إشباع الحاجات العامة وتحرير المرافق العامة من الروتين الحكومي، فهذا الأسلوب ليس هدفاً بحد ذاته وإنما هو وسيلة لتحقيق غاية معينة.

وعليه فإنها تخضع لذات القواعد التي تحكم سير المرافق العامة، أيًا كان نوعها إدارية أو اقتصادية، كمبدأ دوام سيرها بانتظام ومبدأ المساواة ومبدأ قابلية قواعد تنظيمها للتعديل والتغيير في كل وقت لمواجهة التطورات المستحدثة.⁴

الفرع الثاني: الشخصية المعنوية

يعتبر ركن الشخصية المعنوية ركناً أساسياً من أركان المؤسسة العمومية، وذلك باعتبارها منظمة لا مركزية إدارية مصلحة أو مرفقية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وهو ما يميزها

¹ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 309.

² حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 316.

³ فريجة حسين، المرجع السابق، ص 208.

⁴ هاني على الطهراوي، القانون الإداري، ط5، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2014، ص 280.

عن المرافق العامة لأن المؤسسات العامة تتمتع بالشخصية المعنوية¹، بينما المرافق العامة لا تتمتع بهذه الصفة وفي حالة تزويدها بالشخصية المعنوية تتحول إلى مؤسسة عمومية. وترجع أسباب منح المؤسسات العامة الشخصية المعنوية إلى تدخل الدولة في جل الميادين وخاصة الاقتصادية، ونظرا لعجز الدولة بمباشرة جميع مصالحها كان لزاما عليها أن توكل أمر تحقيق هاته المصالح لهيئات عامة تساعدها، كما أن هذه الشخصية المعنوية ضرورية لتوفير وضمان استقلال المؤسسة عن الحكومة المركزية في إدارتها للمرافق العامة المحددة لها، والحكمة منها هو تحقيق مزايا وأهداف معينة في إدارة المرفق بقدر من الاستقلال وعلى نحو يكفل فاعلية أكبر ونجاح الإدارة.²

ويترتب على تمتع المؤسسات العمومية بالشخصية المعنوية نتائج قانونية هامة، فيكون لها أموالها وحقوقها الخاصة، وقبول الهبات و الوصايا³، وكذا الحق في إبرام العقود، وكما لها حق التقاضي ورفع الدعاوى، ولها اسم وموطن وسلطة في اتخاذ القرارات، إضافة إلى الاستقلالية في التسيير،⁴ ويعتبر موظفوه موظفون عامين (خاصة بالمؤسسات العمومية الإدارية، بينما المؤسسات التجارية والصناعية فهم غير خاضعين لقانون الوظيف العمومي)، وهذا ما أكدته المادة 50 قانون المدني الجزائري.⁵

¹ تقرير مجلس الدولة الفرنسي حول المؤسسات العامة:

Conseil d'état : les établissements publics, les études du conseil d'état adoptée par l'assemblée générale plénière le 15/11/2009, rapport d'études sur : les établissements publics, p 10.

² محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام القانون الإداري، د.ط. ، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005، بيروت، لبنان، ص 329.

³ محمود عبد المجيد المغربي ، المرجع السابق، ص 89.

⁴Yadh Benachour, droit administratif, 3^{ème} édition, centre de publication universitaire, tunis, p 242.

⁵تنص المادة 50 قانون المدني الجزائري: "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان ملازما لصفة الإنسان و ذلك في الحدود التي يقررها القانون، و يكون لها خصوص، ذمة مالية، أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها و التي يقررها القانون موطن و هو المكان الذي يوجد فيه مركزا إدارته، نائب يعبر عن إرادتها، حق التقاضي".

الفرع الثالث: التخصص

يقصد به أن المؤسسة العمومية متخصصة في إنجاز وتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني الخاص¹، لذلك فهو عنصر جوهري في المؤسسة العمومية، والنتيجة الحتمية المباشرة لوجودها وقيامها.

إن سبب وجود المؤسسة العمومية هو البحث عن التخصص الذي يولد بلا شك الفعالية، فنجاح التخصص في الاقتصاد جعله في وقت ما محور القانون الإداري عن طريق إنشاء مؤسسات عمومية متخصصة في مجالات محددة بدقة، فالمؤسسة العمومية مهما كان مجال تدخلها الجغرافي (محلي أو وطني) تنشأ من أجل تنفيذ مهام محددة لتسيير مرفق عام، حيث تملك مجال تدخل محدد مثل: الجامعة: التكوين والبحث، المستشفى: الصحة، وتملك صلاحيات محددة بدقة في قانونها الداخلي، كما يقول الدكتور سليمان الطماوي: "المؤسسة العمومية تنشأ لتحقيق أغراض محددة و تقدم منفعة محددة"².

وعليه تنشأ المؤسسة العمومية من أجل تغطية نشاط معين، وعليها الاحترام الصارم لمجال تدخلها، ومن منطلق قاعدة التخصص للمؤسسات العمومية يمكن استنتاج مايلي:³

1. لا يمكن للمؤسسة العمومية تجاوز نشاطها أو استعمال ذمتها لمهام أخرى، ويترتب عليه بطلان جميع الأعمال التي قامت بها خارج نطاق الغرض المحدد في سند إنشائها.
2. عدم استطاعة المؤسسات قبول الهبات أو الوصايا لتحقيق أغراض تخالف تلك المنوط بها تحقيقها.
3. عدم قبول ادعائها أمام القضاء للدفاع عن مصالح غير التي نص عليها قانون إنشائها.⁴

¹ بغداد كمال، المرجع السابق، ص 59.

² سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب 2، ط 10، دار الفكر العربي، مصر، 1979، ص 65.

³ محمود عبد المجيد المغربي، المرجع السابق، ص 91.

⁴ يوسف جرادي، الوصاية الادارية على المؤسسات العمومية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2015_2016، ص 84.

المبحث الثاني: أنواع المؤسسات العمومية

من الصعوبة حصر كافة أنواع المؤسسات العمومية بدقة تامة، فهي تختلف فيما بينها في كيفية تكوينها والنظام القانوني الذي تتبعه، حيث يمكن تصنيفها إما بحسب النطاق المكاني لنشاطها إلى مؤسسات عمومية وطنية أو محلية، غير أن أهم التقسيمات هو تقسيمها حسب طبيعة النشاط الذي تؤديه، من خلال المطالب الأربعة الآتية:

المطلب الأول: المؤسسات الإدارية

تعتبر المؤسسات العمومية الإدارية من أقدم وأول المؤسسات العامة ظهورا ويطلق عليها اسم المؤسسات العامة التقليدية، لأن زمن ظهور هذا النوع كان في وقت انحصار وظائف الدولة في أمور خاصة تتمثل في تقديم الخدمات العامة، يطلق عليها في بعض النظم اسم الهيئات العامة "les institutions publiques".¹

الفرع الأول: تعريف المؤسسات الإدارية

هي المؤسسات التي تمارس نشاط ذو طبيعة إدارية محضة، تتخذها الدولة والجماعات المحلية (الإقليمية) كوسيلة لإدارة بعض مرافقها الإدارية من خلال إعطائها الشخصية المعنوية وتخضع للقانون العام²، ويعتبر عمالها موظفون عموميين وقراراتها إدارية وتخضع في عقودها لقانون الصفقات العمومية، وأموالها أموال عامة، أما منازعاتها فتعرض أمام القضاء الإداري. الأصل في عملها هو مبدأ المجانية ما لم تقرر النصوص على خلاف ذلك، وهذا يعني أن النظام القانوني لهذا النوع من المؤسسات يتميز بالصبغة الإدارية من حيث الخضوع لنظام إداري تسوده قواعد القانون الإداري سواء في تنظيمها أو نشاطها أو منازعاتها.

تعتبر المؤسسات الإدارية أكثر الأنواع شيوعا واستعمالا إذ تمثل 90% من مجموع المؤسسات العمومية³، وقد استعملت منذ الاستقلال و بشكل واسع جدا من أجل ضمان الخدمات

¹ يوسف جرادي، المرجع السابق، ص 89.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر، 2007، ص 186.

³ قليل حسناء، المرفق العام بين ضرورة التحديث و تحديات الواقع القانوني الجديد، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، 2014-2015، ص 49.

العامة للجمهور، فهي عبارة عن مرافق عامة إدارية ويتم تعريفها وفق للمعيارين القانوني والاقتصادي بالشكل التالي:

أ. **المعيار القانوني:** عرفها المشرع الجزائري في "المادة 2" من الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية كما يلي: "...يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري...".

ب. **تعريفها وفقا للمعيار الاقتصادي:** هي تلك المؤسسات التابعة للقطاع العام تقوم بتقديم الخدمات العمومية للمواطنين قصد تلبية حاجياتهم المتنوعة و المتطورة.¹

الفرع الثاني: أمثلة عن المؤسسات العمومية الإدارية

من أمثلة المؤسسات العامة الإدارية في النظام الإداري الجزائري نجد:

1. الوكالة الوطنية لحماية البيئة المنشأة بموجب المرسوم 457/83 المؤرخ في 1983/07/23.

2. المدرسة الوطنية للإدارة المنظمة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 416/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006.²

3. المركز الوطني التربوي الفلاحي المنظم بموجب الأمر 171/67 المؤرخ في 31 أوت 1967.

4. المؤسسة العمومية الاستشفائية أيضا مؤسسة عمومية ذات طابع اداري تتمتع بالشخصية المعنوية و توضع تحت وصاية الوالي.³

المطلب الثاني: المؤسسات الاقتصادية

لقد ظهرت المؤسسات الاقتصادية مع بداية الحرب العالمية الثانية، نتيجة الظروف الاقتصادية والتطور والاتساع في مختلف مجالات التنمية، إضافة إلى بروز مبدأ ضرورة تدخل

¹ زعيم إيمان، المرجع السابق، ص 24.

² قليل حسناء، المرجع السابق، ص 49-50.

³ المرسوم التنفيذي رقم 140/07، المؤرخ في 19 ماي 2007، المتضمن إنشاء المؤسسات العمومية الاستشفائية و المؤسسات العمومية للصحة الجوارية و تنظيمها و سيرها، ج ر عدد 33، الصادرة بتاريخ 20/05/2007.

الدولة في الميدان الاقتصادي لمواجهة الأزمات ولمنع الأفكار وتحقيق ما يسمى الأمن الغذائي أو الاقتصادي وهو نشاط يستهدف النفع العام.¹

الفرع الأول: تعريف المؤسسات العمومية الاقتصادية

هي المؤسسات التي تتخذ موضوعا لها نشاطا تجاريا أو صناعيا مماثلا لنشاط الأفراد²، فهي عبارة عن مرافق تجارية وصناعية تتخذها الدولة أو الجماعات المحلية كوسيلة لتسيير المرفق العام، وبالتالي تخضع لنظام قانوني مختلط ومركب من قواعد القانون الإداري والقانون الخاص (القانون المدني، القانون التجاري، قانون العمل) وذلك حتى تتوفر لها عوامل وشروط المرونة وحرية العمل أكثر لضمان الفاعلية والرشادة الاقتصادية لتحقيق أهدافها في أقل وقت وبأقل التكاليف والجهود وبكفاية و جودة.³

جاء تعريفها في "المادة 2" من الأمر 04/01 المتعلق بتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها:(المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة، وهي تخضع للقانون العام)،من أمثلة هذه المؤسسات في النظام الإداري الجزائري: مؤسسة ميناء الجزائر، المؤسسة الوطنية للكهرباء و الغاز.⁴

الفرع الثاني: خصائص المؤسسات الاقتصادية

أهم الخصائص تكمن في:

1. للمؤسسة شخصية قانونية من حيث امتلاكها لحقوق و صلاحيات أو من حيث واجباتها و مسؤولياتها.
2. تعود ملكيتها للدولة، حيث تكون تحت سلطتها و رقابتها.
3. القدرة على الإنتاج أو أداء الوظيفة التي وجدت من أجلها.
4. التحديد الواضح للأهداف و السياسة و البرامج و أساليب العمل.
5. المرونة أي التأقلم مع المحيط.

¹ زقوان سامية، المرجع السابق، ص 127.

² ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، د.ط، د.م.ج، الاسكندرية، مصر، 1994، ص 292.

³ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 319.

⁴ بغداد كمال، المرجع السابق، ص 22.

6. تخصص لتحقيق أهداف عامة محددة، تتمثل عادة في إنتاج سلع إنتاجية و استهلاكية، وفي تقديم خدمات عامة لإشباع الحاجات العامة.¹

المطلب الثالث: المؤسسات ذات الطابع العلمي و التكنولوجي

لقد نجم عن التطور الاقتصادي والاجتماعي بل وحتى السياسي، تغير أنماط التسيير والنظرة لتصنيف المؤسسات العمومية، فبعد المصادقة على القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتكنولوجي 1998، صدر مباشرة المرسوم التنفيذي 256/99 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999، مبينا كفاءات إنشاء المؤسسة العمومية ذات طابع العلمي والتكنولوجي.

الفرع الأول: تعريف المؤسسة ذات الطابع العلمي و التكنولوجي

بينت "المادة 17" من القانون 11/98 المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتكنولوجي، بأن المؤسسة ذات الطابع العلمي والتكنولوجي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وأن الغرض من إنشائها هو تحقيق نشاطات البحث العلمي والتكنولوجي من خلال تنفيذ برامج البحث العلمي والتطوير التكنولوجي ومساعدة الأدمغة الوطنية لتنمية قدراتهم و تطبيقها لخدمة المجتمع.

أما عن أداة إنشائها: فنصت "المادة 02 و 04" من المرسوم التنفيذي رقم 256/99 أنها تتم بمرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من السلطة أو السلطات المعنية بعد الرأي المطابق حسب الحالة من اللجنة القطاعية الدائمة أو اللجنة المشتركة بين القطاعات المعنية، كما يحدد مرسوم الإنشاء صيغتها والسلطة الوصية التي تخضع لها ومقره، ويدير هذه المؤسسة مدير ويسيرها مجلس إدارة و تزود بمجلس علمي "المادة 08" من المرسوم التنفيذي 256/99، أما تنظيمها الداخلي فيحدد بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالبحث العلمي والوزير المكلف بالمالية والوزير الوصي. وطبقا "للمادة 10" من نفس المرسوم أن "المدير يعين بموجب مرسوم لفترة 4 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة و تنتهي مهامه بالأشكال نفسها".

¹ مداح يوسف، فئات المؤسسات العمومية في الجزائر، مذكرة ماستر، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق ، 2015-2016، نوقشت يوم 2016/06/04، ص 41.

وأخيرا صدر المرسوم التنفيذي 396/11 المؤرخ في 24 نوفمبر 2011 يحدد القانون الأساسي للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي الذي اعترف في "المادة 3" بتمتعها بالشخصية الاعتبارية وألغى هذا المرسوم الجديد المرسوم 256/99.¹

الفرع الثاني: معايير إنشاء المؤسسة ذات الطابع العلمي و التكنولوجي

تقرر "المادة 04" من المرسوم التنفيذي 256/99 أن إنشاء هذه المؤسسة على أساس المعايير الآتية:

- طابع الأولوية لميادين البحث.
- حجم البرامج الواجب إنجازها وديمومتها.
- الجمع الأحسن لكل مشاريع البحث و البرامج التي لها طابع ارتباطي تكاملي.
- توفر قدرة علمية وتقنية ضرورية لإنجاز أهداف المؤسسة منظمة في شكل ستة عشر (16) غرفة بحث على الأقل).

المطلب الرابع: المؤسسات ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني

هي مؤسسة حديثة العهد في الجزائر من حيث التصنيف،تناولنا تعريفها في الفرع الأول، وتنظيمها في الفرع الثاني كما يلي:

الفرع الأول: تعريف المؤسسة ذات الطابع العلمي و الثقافي و المهني

ورد تعريفها في "المادة 32" من القانون 05/99 المؤرخ في 04/04/1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي بالصيغة التالية: "المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني هو مؤسسة وطنية للتعليم تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"². لقد حددت "المادة 38" نفس القانون أشكال هذه المؤسسة وهي: الجامعة، المركز الجامعي، المعاهد، حيث أن هذا النوع من المؤسسات خص به المشرع قطاع التعليم العالي دون غيره من القطاعات الأخرى.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط3، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013، ص 463.

² عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 464.

إذن فهي أسلوب قانوني لإدارة المرفق العمومي للتعليم العالي الذي يهدف من خلال مهامه إلى الاستجابة إلى حاجيات المجتمع في الميادين التالية:

- التكوين العالي.
- البحث العلمي و التكنولوجي و تميم نتائج و نشر الثقافة و الإعلام العلمي والتقني.

الفرع الثاني: تنظيم المؤسسة ذات الطابع العلمي و الثقافي و المهني

تنشأ المؤسسة ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني بمرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالتعليم العالي وتوضع تحت وصايته،¹ أما إذا كان إنشاء المدارس والمعاهد الخارجة عن الجامعة لدى دوائر وزارية أخرى فيضطلع بالوصاية البيداغوجية الوزير المكلف بالتعليم العالي والوزير المكلف بالقطاع المعني.

يدير هذه المؤسسة طبقا "للمادة 34" من القانون 05/99 مجلس إدارة يتكون ممثلين منتخبين عن الأسرة الجامعية وممثلي القطاعات الأساسية المستعملة، كما تزود بهيئات استشارية تكلف على الخصوص بتقييم النشاطات العلمية والبيداغوجية للمؤسسة تتكون أساسا من ممثلي الأساتذة الذين ينتخبون بين الأساتذة الأعلى رتبة.

لقد صدر بتاريخ 24 نوفمبر 2011 مرسوما تنفيذيا تحت رقم 297/11 يتعلق بالقواعد الخاصة بتسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي و المهني، وأكدت "المادة 3" منه على إجراءات المراقبة المالية البعدية للمؤسسة، فعلى سبيل المثال لا الحصر اعترفت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 203/08 المؤرخ في 09 يوليو 2008 المتضمن إنشاء المركز الجامعي بتسميلت: أن هذا المركز مؤسسة عمومية ذات طابع علمي و ثقافي ومهني. ومن أمثلة هذه المؤسسات: المجمع الجزائري للغة العربية، حيث تنص "المادة 2" من قانون 10/86 بأنها "مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وثقافي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويدعى في صلب الموضوع "المجمع".

¹ المادة 3 من المرسوم التنفيذي 279/03 المؤرخ في 23 أوت 2003، يحدد مهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها، ج ر، عدد 51، المؤرخة في 24 أوت 2003.

خلاصة الفصل الأول:

نستنتج من خلال ما استعرضناه في هذا الفصل:

أن المؤسسة العمومية شخص إداري متخصص من أشخاص القانون العام، يتولى إدارة مرفق عام، الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل للمرافق العمومية.

إذن فإن المؤسسة العمومية تعد أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، تمتاز بمجموعة من الخصائص، فهي تمثل الشق الآخر للامركزية الإدارية، وهي اللامركزية المرفقية، و يجب أن تتوفر على عناصر أساسية منها:

- تقوم المؤسسة العامة على إدارة مرفق عام.
- تتمتع المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية المستقلة.
- خضوع المؤسسة العامة لمبدأ التخصص.

إن المؤسسة العمومية تخضع لنفس القواعد التي تحكم المرافق العامة، منها مبدأ دوام سيرها، ومبدأ المساواة ومبدأ قابلية قواعد تنظيمها للتعديل، لأن الهدف من إنشائها هو تحقيق النفع العام.

بالإضافة إلى أن هذه المؤسسات ونظرا لعدم خضوعها لنظام قانون واحد، يختلف تصنيفها باختلاف معيار التصنيف المتبع: إما بحسب المدى الإقليمي لنشاطها أو طبيعة النشاط الذي تؤديه، فبحسب المدى الإقليمي تقسم المؤسسات العامة إلى مؤسسات وطنية والتي يمتد نشاطها إلى جميع أجزاء إقليم الدولة، ومؤسسات محلية التي يقتصر نشاطها على دائرة إقليمية محددة.

أما بحسب طبيعة النشاط الذي تؤديه، فقد تكون هذه المؤسسات إدارية، اقتصادية أو علمية، أو تكنولوجية.

الفصل الثاني

طبيعة ومظاهر الاستقلالية والرعاية
على المؤسسة العمومية

الفصل الثاني ===== طبيعة ومظاهر الاستقلالية والوصاية على المؤسسات العمومية

تعد المؤسسة العمومية الطريقة المرنة لإدارة أشخاص القانون العام للمرافق العامة، مما يضمن حسن سير هذه المرافق ويزيد من قدرتها الإنتاجية، وتعتبر أكثر الأساليب انتشارا من وسائل التسيير الأخرى، لاسيما في ظل تفاقم تدخل الدولة، حيث أصبح هذا النموذج الطريق الأمثل في تحقيق الحاجات العامة.

نظرا لتمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية و ما يترتب عليها من استقلال مالي وإداري لها، إلا أنها تبقى خاضعة للسلطة المركزية بما يعرف بالوصاية الإدارية.

لذلك سنحاول التطرق إلى طبيعة الاستقلالية والوصاية على المؤسسات (في المبحث الأول)، والخوض في مظاهر هذه الاستقلالية والوصاية عليها في النظام الجزائري(في المبحث الثاني).

المبحث الأول: طبيعة الاستقلالية والوصاية في المؤسسة العمومية

المؤسسة العمومية هي شخص معنوي عام يتمتع بالشخصية المعنوية العامة، حيث يخصص لإدارة بعض المرافق هيئات إدارية تمنح شخصية معنوية عامة متميزة عن شخصية الدولة وعن الأشخاص الإقليمية الأخرى، وتتمتع بنوع من الاستقلال الإداري والمالي، أساس اختيار هذا الأسلوب هو الرغبة في توفير قدر من المرونة في إدارة المرافق العامة وتحريرها من القيود، وتخفيف العبء الواقع على كاهل الإدارات العامة الحكومية.¹

ورغم تمتع المؤسسة العامة بشخصية معنوية مستقلة، فإن استقلال هذه المؤسسات ليس تاماً، فهي تبقى مرتبطة بالسلطات المركزية بخيط رفيع يعرف بالوصاية الإدارية، وذلك بغية التأكد من عدم خروجها عن القواعد المقررة لها في قانون إنشائها، ولمنعها من تجاوز حدود اختصاصها.²

وهو ما سنتناوله في هذا المبحث من خلال المطلب الأول تطرقنا فيه إلى استقلالية المؤسسات العمومية، وفي المطلب الثاني إلى الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على هذه المؤسسات، وفي المطلب الثالث الرقابة على هذه المؤسسات.

المطلب الأول: استقلالية المؤسسات العمومية

المؤسسات العامة باعتبارها تتمتع بمقومات وصفات النظام الإداري اللامركزي ومزودة بالشخصية المعنوية العامة، فهي كيان قانوني تنظيمي قائم بذاته ومستقل مالياً وإدارياً.³ لذا سيتم التطرق للاستقلال المالي والإداري (في الفرع الأول)، ومحدودية هذه الاستقلالية (في الفرع الثاني)، والمعوقات والنقائص التي تصيبها (في الفرع الثالث)

الفرع الأول: الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العمومية

إن منح الشخصية المعنوية لمرفق عام هدفه إعطاء قدر أكبر من الاستقلالية التي تجعل له هامشاً من الحرية يمكنه من تحقيق أهدافه بأكثر فعالية، فالمؤسسة تحوز وتمارس اختصاصاتها وأعمالها بنوع من الاستقلال المالي والإداري في حدود مبدأ تقسيم العمل

¹ نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، لبنان، 2006، ص 351-352.

² حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 317.

³ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 312.

والتخصص وفي حدود وحدة النظام الإداري في الدول،¹ حيث تملك المؤسسات نوعا من الاستقلالية الإدارية والمالية والتسييرية، فكما تقول الأستاذة J.P. Théron : "إن المؤسسة لها استقلالية إدارية ومالية تسمح لها بالتسيير الأمثل لنشاطاتها ولكن هذه الاستقلالية نظرية فقط".²

أولا: الاستقلال المالي:

يقصد به تمتع المؤسسة العامة بذمة مالية خاصة بها مستقلة عن الدولة أو الشخص الذي أنشأها، يتولى الجهاز التنفيذي اعدادها، وتكون تلك الذمة وعاء لحقوقها والتزاماتها الخاصة بها والمترتبة على نشاطها، وباعتبارها تحوز على الشخصية المعنوية العامة، فتكون لها حرية التصرف المالي وكذا تنظيم ميزانيتها وتحديد إيراداتها المالية وحرية الإنفاق في حدود القانون.³ فالاستقلالية المالية مجسدة بأن لها ميزانية خاصة بها، ولها مواردها الخاصة،⁴ إضافة إلى ذلك للمؤسسات العمومية محاسبة خاصة بها، والتي تختلف بحسب ما اذا كانت المؤسسة ذات طابع إداري أو صناعي وتجاري، فالأولى تخضع لقواعد المحاسبة العمومية، أما الثانية فتمسك محاسبة على الشكل التجاري .

وكذا تحملها للمسؤولية المالية أمام السلطات العامة في الدولة والغير⁵، كما لها أن تضع نظما قانونية خاصة بموظفيها، فطبقا للمادة الأولى من المرسوم 200/83 يمكن للبلديات والولايات في نطاق تسيير مصالحها العمومية، وطبقا لأحكام قانون الولاية 07/12 وقانون البلدية 10/11 أن تنشئ مؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

ومتى قلنا باستقلال المؤسسة العامة المالي فمعنى ذلك أن السلطة الإدارية لا تتدخل إلا لسد العجز بما تمنحه من المساعدات أو المعونات لإدارة هذه المؤسسة و سيرها من أجل تلبية وسد رغبات عامة للمجتمع⁶، ولتحقيق التوازن المالي في ميزانيتها، فالمؤسسة التي تعجز عن تحقيق هذا التوازن تضطر لطلب مساعدة الحكومة لتغطية عجزها المالي، لذا نرى أن تحقيق

¹ قاسم جميل قاسم، المؤسسة العامة كاستراتيجية إدارية للتنمية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص 14-15.

² J.P. Théron, recherche sur la notion de l'établissement public, Paris, LGDJ, 1977, p 15.

³ علي خطار شنطاوي ، المرجع السابق ، ص 179 و ما بعدها.

⁴ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة ، دار بلقيس، الجزائر ، 2010، ص 75.

⁵ عمار عوابدي، المرجع السابق ، ص 313.

⁶ فريجة حسين، المرجع السابق ، ص 206.

التوازن المالي في المؤسسة العامة ضمانة أساسية للاستقلالية، فالاستقلال المالي يضمن للمؤسسة تحقيق التمويل المالي الذاتي لنشاطها، ويكفل لها وضع سياستها المستقبلية وتصوراتها لتنظيم المهنة.

ثانيا: الاستقلال الإداري:

باعتبار المؤسسات العامة مستقلة تدار بالأسلوب الإداري اللامركزي، فهي تتمتع بحرية اتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بعمليات تحقيق أهدافها المنوطة بها، وسلطة وحرية إبرام العقود الإدارية والاقتصادية، وكذلك تعيين العمال وممارسة مظاهر السلطة الرئاسية على أشخاصهم وعلى أعمالهم، دون اشتراط الموافقة الأولية (المسبقة) للسلطة الإدارية المركزية الوصية.¹ وبالتالي فهي تتمتع بأجهزة إدارة خاصة تعمل بكل حرية، والتي تتمثل في جهاز المداولة وجهاز تنفيذي، حيث يمثل الأول مجلس الإدارة والتسيير في إدارة المؤسسة وتسييرها، أما الثاني فيتمثل في المدير والذي يتولى الإشراف عليها، وهذا حتى تتمكن المؤسسة من ممارسة النشاطات الموكلة إليها بصفة مستقلة²، غير أن هذه الحرية ليست مطلقة، بل نسبية ذلك أن جميع أعمال المؤسسة العمومية تخضع لرقابة وصائية ضمانا لسلامة وشرعية أعمالها وحفاظا على وحدة نظام الدولة الإداري.

الفرع الثاني: محدودية الاستقلال الإداري و المالي للمؤسسة العمومية

نظرا لاعتبار المؤسسة العمومية شخصا معنويا مكلف بإدارة مرفق عمومي، فهي تتمتع بقدر من الاستقلال الإداري من خلال توافرها على أجهزة إدارية تسهر على سيرها بانتظام في نطاق الشروط المحددة قانونا، غير أن هذا الاستقلال يتسم بالمحدودية بفعل شدة الرقابة المفروضة على هذه الأجهزة، أما التنظيم المالي للمؤسسة فإنه يختلف بحسب ما إذا كانت المؤسسة ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري.³

¹ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 313

² قدومة وحيدة، المؤسسة العمومية المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2013-2014، ص 56.

³ قدومة وحيدة، المرجع نفسه، ص 100.

أولاً: محدودية الاستقلال الإداري:

بالرغم من أن القانون قد نص على تمتع المؤسسة العمومية بالاستقلالية الإدارية وذلك من خلال توفرها على هيئتين رئيسيتين: هيئة مداولة، وهيئة تنفيذية، إلا أنه بفعل الوصاية المفروضة عليهما، نجد أنهما قد حادا عن دورهما.

1. **هيئة المداولة:** تتمثل في مجلس الإدارة والتسيير، معينة من قبل الوصاية، وهي المسؤولة عن اختيار الاستراتيجيات وتحديد برنامج النشاط وكذا اتخاذ كافة القرارات،¹ وأصبح ما يميز هذه الهيئة هو طغيان السلطة الوصية عليها، لا سيما فيما يتعلق بتشكيلتها والرقابة المفروضة على أعمالها والتي تتسم بطابع من التشديد، وهو الشيء الذي جعل هذا الجهاز يحد عن دوره الحقيقي فيتحول إلى جهاز تمارس من خلالها الوصاية وتتدخل في كل مقتضيات المؤسسة.²
2. **الهيئة التنفيذية:** يمثلها المدير يعين بمرسوم رئاسي طبقا للمرسوم الرئاسي 240/99³، ومن أهم اختصاصاته:

- تنفيذ قرارات مجلس الإدارة ويمارس السلطة السلمية على الموظفين، وكذلك هو الأمر بالصرف فيما يخص ميزانية المؤسسة العمومية.⁴
 - يعد الحساب الإداري والتقارير السنوي للنشاطات ويرسله إلى السلطة الوصية بعد موافقة مجلس الإدارة عليه.⁵
- فهو يحتل مركزا مهما في عملية إدارة المؤسسة العمومية، غير أنه بالمقابل ولكونه يتم تعيينه من قبل السلطة الوصية يعني خضوعه لها، الأمر الذي يجعله يفقد الاستقلالية في ممارسة مهامه، ولأجل ذلك فإن اللامركزية تقتضي أن يكون المدير منتخبا، وهذا ما يمكنه من الاستقلالية العضوية والوظيفية.

¹ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق ، 2007-2008، ص 59.

² قدومة وحيدة، المرجع السابق، ص 100.

³ المرسوم الرئاسي 240/99 المؤرخ في 17 أكتوبر 1999، المتعلق بتعيين الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، ج رعد 76، 1999 .

⁴ ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 59.

⁵ بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2010-2011، ص 119.

ثانيا: محدودية الاستقلال المالي:

إن تمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية المستقلة كفل لها التمتع بذمة مالية منفصلة عن الذمة المالية للشخص المعنوي الذي تتبعه، والتمتع بنظام خاص يختلف بحسب الطبيعة القانونية للمؤسسة:

1. تخضع المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري لجملة من القواعد الكلاسيكية التي تتميز بطابع من التعقيد والتقييد، فميزانية هذه المؤسسة تخضع لذات الأحكام التي تخضع لها ميزانية الدولة، فهي لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة الصريحة من السلطة الوصية.¹ كما أن مدير المؤسسة يتولى إعداد ما يسمى بمشروع الميزانية، وهذا ما يعتبر أحد مظاهر الاستقلال المالي للمؤسسة، ثم يعرض هذا المشروع على مجلس الإدارة والتسيير (جهاز المداولة)، فدور هذا الجهاز ثانوي ينحصر في عملية التصويت على مشروع الميزانية، ويبقى القرار النهائي في يد السلطة الوصية.

إن الاستقلال المالي للمؤسسة يضيق بدءا من مرحلة عرض مشروع الميزانية مرفقا بجميع الوثائق التي تبرر طلب الاعتمادات إلى السلطة الوصية للتصديق عليها.² تتمتع المؤسسة العمومية الإدارية بحاسبة خاصة منفصلة عن محاسبة الشخص المعنوي العمومي الذي تتبعه، وهذا ما يكرس استقلالها المالي عنه، حيث تخضع لأحكام القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، حسب المادة الأولى منه.³

2. تتميز المؤسسة العمومية الصناعية بنظام مالي خاص ومتميز عن النظام المالي للمؤسسة العمومية الإدارية، والذي يتمتع بطابع من المرونة، يكفل لها منافسة المشاريع الخاصة تستهدف بشكل أساسي تحقيق الربح، فميزانية هذه المؤسسة ميزانية تجارية تسمح لها بالتحرك من القيود وتعقيدات القواعد التقليدية المعمول بها في قانون المحاسبة العمومية، وهذا ما يمكنها من التمتع بخاصية التكيف مع النشاطات الاقتصادية.⁴

¹ بوزيد غلابي، المرجع السابق، ص 114.

² قدومة وحيدة، المرجع السابق، ص 116-117.

³ القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر. عدد 35، المؤرخة في 15 أوت 1990.

⁴ قدومة وحيدة، المرجع السابق، ص 119.

الفرع الثالث: معوقات الاستقلالية

إن منح المؤسسات العمومية الشخصية المعنوية يكسبها نوعا من المرونة في اتخاذ القرارات، كما يمكنها من تخفيف العبء على الدولة والجماعات المحلية، غير أن هذه الامتيازات التي تتمتع بها المؤسسة لا تخلو من النقائص منها:

1. غياب استقلالية حقيقية (سواء من الناحية المالية، التسييرية، الوظيفية)، فهذه الاستقلالية نظرية فقط:

أ. غياب استقلالية عضوية: حيث يتم إنشاء المؤسسات العمومية عن طريق القانون أو التنظيم، فهناك توحيد في طرق الإنشاء، وبذلك يعتبر إنشاؤها تبعية إلى الجهة المكلفة بالإنشاء، مما يؤثر على استقلالية هذه المؤسسات ويفقدها ميزاتها.

ب. غياب استقلالية وظيفية: إن النظام الذي تعرفه أغلب المؤسسات العمومية في حد ذاته لا يعطي لها استقلالية إدارية، حيث تعين سلطة الوصاية أهم الهياكل في المؤسسة العمومية، وبذلك فهي السلطة المعنية بإنهاء مهامهم، وهذا له تأثير على استقلالية المؤسسة خاصة عند اتخاذ القرارات، لأنه يمكن في أي لحظة أن تقوم الوصاية بإنهاء مهام المدير.¹

ج. غياب استقلالية مالية: تتجسد الاستقلالية المالية من خلال ميزانية مستقلة تماما عن ميزانية الدولة أو الجماعات المحلية، لكن عمليا نجد هناك ارتباطا بينهما من خلال الإعانات الموجهة للمؤسسات العمومية، وكذلك ضرورة المصادقة المسبقة على ميزانية المؤسسة وخضوعها للمحاسبة العمومية وقيودها.

2. عدم وجود نظام قانوني موحد لكل المؤسسات العمومية: فقد تعددت أنواعها والنظام القانوني لسيرها، فكما يقول الأستاذ محمد بوسماح أن تحليلنا المختلف للأنظمة القانونية المنظمة للمؤسسات العمومية يكشف لنا غياب إطار قانوني إجمالي منسجم يحدد قواعد إنشاء وتنظيم وسير المؤسسات العمومية.²

3. غياب قواعد تسيير فعالة وغياب دراسات تقييمية للمؤسسات العمومية وتطابقها مع حاجيات المواطنين ومدى تحسينها لنوعية الخدمة العمومية.

¹ ضريفي نادية، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة، المرجع السابق ، ص 91-92.

² ضريفي نادية، المرجع نفسه ، ص 93-94.

المطلب الثاني: الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية

إذا كانت المؤسسة العامة تشكل صورة من اللامركزية في جانبها المرفقي، فإن ذلك لا يعني قطع كل علاقة بينها وبين سلطة الوصاية، بل تظل خاضعة لنظام الوصاية، فمن حق الإدارة العامة المركزية أن تراقب نشاطها بهدف التأكد من عدم خروجها عن المجال المحدد لها، وهذا أمر تفرضه مقتضيات المصلحة العامة، إذ القول بخلاف ذلك يعني ببساطة إطلاق يد المرفق في القيام بكل الأعمال، وهو ما يؤدي في النهاية إلى إساءة استعمال هذه الحرية،¹ لذلك سنحاول التعرض إلى طبيعة هذه الوصاية وصورها على النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية

ترتبط المؤسسات العمومية بالسلطات الإدارية المركزية الوصية بعلاقة تبعية ورقابة وصائية، حيث يتقيد الاستقلال الإداري والمالي للمؤسسة بالخضوع للرقابة الإدارية التي تحوزها وتمارسها السلطات المركزية في حدود القانون تطبيقاً لقاعدة "لا وصاية بدون قانون".² فالوصاية الإدارية تعتبر قيداً لحرية تصرف المؤسسات العامة، يقصد بها تلك الرقابة التي يخضع لها نشاط شخص معنوي عام من قبل جهة حكومية مركزية³، أو هي مجموعة من السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة عليا لمنع انحراف الهيئات اللامركزية و لتحقيق مشروعيتها أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة.

في الجزائر أوكلت مهمة الإشراف والوصاية لإحدى الوزارات سميت بالوزارة الوصية، وقد حصرت مهمتها في مجال توجيه أنشطة المؤسسة عن طريق شرح وتحديد أهدافها وتوفير الوسائل المادية والبشرية لتحقيقها، وبذلك يحق للسلطة الوصية مراقبة جميع نشاطات المؤسسات العامة للتأكد من عدم الخروج عن الأهداف والاختصاصات المنوطة لها.⁴

من بين أهداف عملية خضوع المؤسسة العامة للرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية الوصية المختصة هو ضمان وحدة وفاعلية ميكانيزم عمل النظام الإداري في الدولة

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص 352.

² عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 313-314.

³ علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص 179.

⁴ قليل حسناء، المرجع السابق، ص 48.

بانظام وإطراد في انجاز وتحقيق أهداف الوظيفة الإدارية في الدولة،¹ وحماية شرعية أعمال المؤسسات العامة إديولوجيا واقتصاديا وسياسيا وقانونيا وفنيا وتنظيميا عن طريق إلزام المؤسسات العامة بواسطة الرقابة الإدارية الوصائية على احترام المواثيق والبرامج والمخططات الوطنية العامة وقوانين الدولة وتنظيماتها وأهدافها ومبادئها المختلفة.

نظرا لأهمية أسلوب المؤسسة العمومية فقد لقيت اهتماما بالغا من رجال الفقه في كل الدول، فقد اعترف المؤتمر العربي الثاني للعلوم الإدارية "الرباط" في 31 جانفي إلى 4 فيفري 1960 بالفوائد المترتبة على إنشاء المؤسسات العامة والتخفيف من الأعباء على الإدارة المركزية، واتفق المؤتمر على أن استقلال المؤسسة هو الأصل والوصاية هي الاستثناء، كما اتفقوا على ضرورة مراعاة طبيعة نشاط المؤسسة عند صياغة نشاطها القانوني.²

الفرع الثاني: صور الوصاية الإدارية على المؤسسة العمومية

تمارس الرقابة الإدارية الوصائية على المؤسسات العامة من قبل السلطات الإدارية المركزية المختصة بالوصاية في حدود النصوص القانونية والتنظيمية، ويتجسد ذلك في نوعين أساسيين هما:

- الرقابة على أشخاص الهيئات والأجهزة المسيرة للمؤسسة العامة.
- الرقابة على أعمال المؤسسة العامة.

أولا: الوصاية على الأشخاص:

تمارس السلطات الإدارية المركزية الوصية عدة سلطات على الأشخاص والهيئات المسيرة للمؤسسة العامة³، وتتجلى هذه السلطة في صورتين:

1. سلطة تعيين بعض أعوان المؤسسة العامة: التعيين هو الطريقة الأكثر فعالية بيد سلطة الوصاية وأكبر مظهر للوصاية الإدارية، فبخلاف الأشخاص المعنوية الإقليمية (الولاية، البلدية) التي تتركز على فكرة الديمقراطية في تسييرها من خلال انتخاب أعضائها باستثناء الوالي، فإن المؤسسات العمومية لا تستند إلى هذه الفكرة في تسيير المرافق العمومية، ذلك أن التعيين من قبل السلطة الوصية هو الأسلوب الغالب، ويبرز ذلك في تعيين المسؤول التنفيذي الأعلى

¹ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 314.

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 188.

³ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 315.

(رئيس أو مدير المؤسسة) من قبل السلطة الوصية، وعليه من خلال تبني أسلوب التعيين فإنه تم وضع حد للاستقلال العضوي لأعوان المؤسسة العمومية.

2. سلطة فرض عقوبات تأديبية: حيث تملك السلطة المركزية سلطة فرض العقاب ضد الأشخاص التنفيذيين أو ضد المجالس التقريرية، وقد يصل هذا العقاب إلى حد تجريد هذا الشخص أو المجلس من صلاحياته في اتخاذ قرارات إدارية أو في إدارة شؤون المؤسسة،¹ ذلك لأنها تتولى تعيينهم وهو ما يسمح بتدخلها في حالة عدم تأدية المهام أو في حالة خرق القوانين.

ثانيا: الوصاية على الأعمال:

تستهدف هذه الرقابة ضمان عدم خروج المؤسسة عن مبدأ المشروعية، وتتجلى صور ومظاهر رقابة السلطة الوصية على أعمال المؤسسات العامة في الاطلاع الدائم والمستمر على أعمال وتصرفات المؤسسات² فيما يلي:

1. سلطة التصديق على بعض التصرفات والأعمال قبل تنفيذها، حيث أن الأصل في القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية (مثل المؤسسات العمومية) أنها نهائية ولا تحتاج إلى موافقة أو مصادقة سلطات الوصاية، غير أن المشرع قد يشترط تصديق سلطة الوصاية على بعض قراراتها أو بعض الأعمال القانونية التي تقوم بها، ويتخذ التصديق صورتين هما:

أ. التصديق الصريح: وهو إذا نص القانون على أن يكون التصديق صريحا، ويكون واجب السلطة الوصائية التصديق على قرار الهيئة اللامركزية صراحة حتى تصير نهائية، وإلا فلا تنفذ هذه القرارات مهما طالت المدة.

ب. التصديق الضمني: ويقصد به اعتبار قرارات المؤسسة العمومية نافذة إذا مضت فترة معينة دون إقرارها، أو حينما يقرر المشرع أن مضي مدة معينة من تاريخ إبلاغ سلطات الوصاية الإدارية بالقرار المتخذ دون أن تبدي موافقة أو رفضا صريحا يعتبر في حكم الموافقة،³ وعليه لا يجوز للمؤسسة العمومية تنفيذ قراراتها قبل التصديق عليها من طرف

¹ علي خطار شطاوي، المرجع السابق، ص 193-194.

² عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 315.

³ علي خطار شطاوي، المرجع السابق، ص 195-196.

السلطة الوصائية، على أساس أن تنفيذ هذه القرارات يكون موقوفاً إلى حين حصول التصديق، وإلا كان التصرف معيباً لعدم المشروعية.

2. تأخذ الرقابة على أعمال المؤسسات العمومية صوراً أخرى، هي:

أ. الإذن والترخيص هو وسيلة من وسائل الوصاية السابقة على اتخاذ القرار من جانب المؤسسة، فلا ينبغي إصدار القرار بدون إذن السلطة الوصائية التي يحددها القانون، وتعتبر هذه الوصاية وصاية خاصة، وذلك على أساس أنها لا تتم إلا بشأن الأعمال التي يحددها القانون على سبيل الحصر، أي لا تكون إلا بنص استثنائي محدد قانوناً.

ب. الإلغاء وهو الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه إنهاء آثار قرار صادر عن مؤسسة عمومية، لأنه يخالف قاعدة قانونية أو مخالف لمبدأ المشروعية، بحيث تقوم السلطة المركزية بإلغاء قرار المؤسسة غير المشروع.

ج. الإيقاف: ويتمثل في قيام السلطة الوصائية بإيقاف تنفيذ قرار صادر عن المؤسسة العامة لمدة معينة، وذلك في حدود السلطات الاستثنائية المحددة قانوناً لجهة الوصاية.

د. الحلول: يعد هذا الأسلوب أكثر الإجراءات الرقابية التي تلجأ إليها السلطة المركزية خطورة، فاستقلال المؤسسات يقضي أن تكون لها اختصاصات أصلية تمارسها ابتداءً، ولسلطة الوصاية التعقيب على أعمال وتصرفات المؤسسات، إلا أن القانون يجيز في حالات استثنائية حلول السلطة الوصية محل المؤسسة، إذا لم تقم المؤسسة بالاختصاصات المنوطة لها بقصد إهمال أو عجز، وذلك لمنع استمرارية العمل وانتظامه.¹

فقد تمتع المؤسسة العامة عن أداء بعض الأعمال التي لا ترى أن هناك داعياً لها، وأن الامتناع عن أدائها لا يؤثر على المصلحة العامة، في حين ترى السلطة الوصائية المركزية أن المصلحة العامة تقتضي القيام بذلك العمل، في هذه الحالة تحل السلطة الوصائية محل المؤسسة في اتخاذ القرار وذلك بشرط أن يمنحها القانون هذه الصلاحية، وأن تنذر سلطة الوصاية المؤسسة العامة قبل تدخلها بالحلول.²

¹ نواف كنعان ، المرجع السابق ، ص 47

² خميس اسماعيل، المؤسسات العامة الاقتصادية في الدول العربية، عالم الكتب، القاهرة، 1978، ص 160-168.

في جميع الأحوال السابقة لا يمكن للسلطات المركزية أن تمارس أيًا من تلك الصلاحيات على المؤسسة العامة و القرارات الصادرة عنها بمعزل عن النص القانوني الصريح الذي يخولها ذلك.

ما يمكن استخلاصه مما سبق أن المشرع يحرص على ربط كل مؤسسة عامة بإدارة مركزية وصية عليها تقوم بمتابعتها والإشراف عليها في الإطار المسطر لكل إدارة مركزية.

الفرع الثالث: الرقابة على المؤسسة العمومية

ترمي الرقابة على المؤسسة العمومية إلى تحقيق هدف أساسي هو احترام مبدأ المشروعية، حيث تخضع المؤسسات العمومية لرقابة السلطة العامة، وذلك باختلاف الدول والنظم، ففي الدول الاشتراكية تخضع هذه المؤسسات لنظام رقابي صارم لضمان إتباعها للخطة العامة للدولة، أما في الدول الليبرالية فتتمتع المؤسسات العمومية بقدر من الاستقلال والحرية في التصرف،¹ وعليه تتعدد وتتنوع أشكال الرقابة والسلطات التي تقوم بها من أهمها:

أولاً: رقابة السلطة التشريعية على المؤسسة العمومية:

يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما: المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، طبقاً للمادة 112 من الدستور، تدخل رقابة هذه السلطة على المؤسسات العمومية ضمن إطار العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهذه الرقابة تنصب في:

1. **المجال التشريعي:** رغم أن اختصاص السلطة التشريعية بالنسبة للمؤسسات العمومية في مجال إنشاء فئات المؤسسات طبقاً للمادة 140 فقرة 28 من الدستور²، إلا أنه يمكن للبرلمان أن يسن العديد من القوانين المتعلقة بالمؤسسات العمومية، ومثال ذلك القوانين الخاصة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية.

2. **المجال المالي:** الرقابة المالية للبرلمان على المؤسسات العمومية رقابة غير مباشرة، حيث تتصل أساساً بميزانية الدولة، فالبرلمان هو المختص بالمصادقة على ميزانية الدولة "المادة

¹ بوزيد غلابي، المرجع السابق، ص 140-141.

² المادة 140 من القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج رعد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

140 فقرة 11 من الدستور،"فهو يقوم بذلك من أجل الفحص المسبق للاعتمادات

المخصصة من طرف الجهات المعنية للمؤسسات العمومية.¹

ثانيا: رقابة السلطة التنفيذية على المؤسسة العمومية:

يقصد بالسلطة التنفيذية كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء، حيث يمارسون

سلطة الرقابة على المؤسسة العمومية كآتي:

1. **رئيس الجمهورية والوزير الأول:** يعتبر رئيس الجمهورية السلطة العليا في الدولة يتمتع

بصلاحيات واسعة في كافة المجالات، ويستمد سلطته الرقابية على المؤسسة العمومية،

بموجب صلاحياته في تعيين كافة الإطارات السامية في الدولة، طبقا للمرسوم الرئاسي

240/99، ومن بينها رؤساء ومديرو المؤسسات العمومية عن طريق المراسيم الرئاسية بناء

على اقتراح الحكومة، كما أن إنشاء المؤسسات العمومية الوطنية هو من اختصاص السلطة

التنفيذية التي يمثلها رئيس الجمهورية، ذلك أن المؤسسات ذات الأهمية القصوى تنشأ

بمرسوم رئاسي.²

وخير مثال على صلاحياته الرقابية القانون المنظم للمؤسسات العمومية الاقتصادية

والذي تم إصداره بموجب أمر من رئيس الجمهورية "الأمر 04/01" ولم يصدر بموجب قانون،

نظرا لأهمية موضوع المؤسسات العمومية الاقتصادية وحساسية مجال نشاطها وحاجته للدراسة

الواسعة والمعقدة.³

أما الوزير الأول يسهر على تنفيذ القوانين وحسن سير الإدارة العمومية⁴، حيث يتم إنشاء

المؤسسات الوطنية بموجب مرسوم تنفيذي من طرف الوزير الأول باستثناء المؤسسات العمومية

ذات الأهمية الوطنية القصوى، أما بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تكون الدولة

هي المساهم الوحيد في رأس مالها تنشأ بقرار من مجلس مساهمات الدولة الذي يرأسه الوزير

الأول.⁵

¹ بوزيد غلابي، المرجع السابق، ص 141-142.

² بوزيد غلابي، المرجع نفسه، ص 145.

³ بهلول سمية، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر

بسكرة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2012-2013، ص 82.

⁴ المادة 99 دستور 2016.

⁵ المادة 8 من الامر 04/01.

2. الوزير: يمارس الوزير الوصي رقابة على أجهزة المؤسسة العمومية من خلال تعيين أعضاء مجلس الإدارة وإنهاء مهامهم، ورقابة على أعمالها من خلال التصديق على مداورات مجلس إدارة المؤسسة والتي لا يمكن تنفيذها إلا بعد تصديق سلطة الوصاية عليها،¹ أما بالنسبة للمؤسسة العمومية الاقتصادية وبموجب الأمر 04/01 أصبحت تأخذ شكل شركات رؤوس الأموال وتخضع للأحكام المنصوص عليها في القانون التجاري²، وأصبح نظامها الإداري قائم على عدم تدخل الوصاية في تسييرها، حيث أن الوزير المكلف بالمساهمات وتنسيق الإصلاحات يسهر على تطبيق الأحكام التي تتخذها الحكومة فيما يخص خصوصية المؤسسات والمنشآت العمومية.

كما يقوم الوزير المكلف بالمالية بالوصاية على المؤسسة العمومية، من خلال متابعة عملية الصرف والإنفاق، وتحديد النظم والأساليب المحاسبية التي تتعلق بمسك الدفاتر وإعداد الحسابات الختامية، بواسطة مفوض حسابات يسمى بالنسبة للمؤسسات التي تطبق قواعد المحاسبة العمومية العون المحاسب، أما بالنسبة للمؤسسات ذات طابع صناعي وتجاري فيمسك حساباتها محافظ حسابات.³

ثالثا: رقابة المفتشية العامة للمالية:

هي هيئة رقابية دائمة تخضع للسلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية، تم إنشاؤها بموجب المرسوم 53/80 المؤرخ في 01/03/1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، وتمارس رقابتها على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما تشمل رقابتها أيضا على المؤسسات ذات طابع صناعي وتجاري، طبقا "للمادة 02" من المرسوم التنفيذي 272/08.⁴

¹ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 118.

² المادة 05 من الأمر 04/01.

³ بوزيد غلابي، المرجع السابق، ص 149.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج رعد 50، المؤرخة في 7 سبتمبر 2008.

الفصل الثاني ===== طبيعة ومظاهر الاستقلالية والوصاية على المؤسسات العمومية

تقوم المفتشية العامة للمالية بالرقابة أو التدقيق أو التقييم على تسيير المؤسسة العمومية، وكذلك القيام بمهمة التقويم الاقتصادي والمالي والقيام بدراسات وتحليل مالية واقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته في قطاع معين أو مؤسسة اقتصادية معينة.¹

وتهدف رقابتها إلى معاينة مدى تطبيق التشريع المالي والمحاسبي من قبل مختلف المصالح والهيئات العمومية ومراجعة صحة المحاسبات وانتظامها ومطابقة الإنجازات للوثائق التقديرية، ويترتب على عمليات الرقابة التي تقوم بها إعداد تقارير تدون فيها جميع النقائص وتبلغ إلى مسيري المصالح المعنية للإجابة عليها، ثم توجه تقرير نهائي للسلطة السلمية أو الوصية التي تتبعها المصلحة المعنية.²

رابعاً: رقابة مجلس المحاسبة:

تم تأسيسه فعليا بموجب القانون 05/80 المؤرخ في 01/03/1980، تطبيقاً للمادة 190 من دستور 1976 وتتمثل مهمته في الرقابة اللاحقة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، ثم تم تعديل هذا النص بالأمر 20/95 المؤرخ في 17/07/1995³ الذي اعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية حسب "المادة 2" منه، بحيث تم توسيع اختصاصاته لتشمل رقابة أي هيئة عمومية مهما كان وضعها القانوني، ما دامت هذه الهيئات تسيير أموالاً عمومية أو تملكها.

¹ المرسوم 79/92 المؤرخ في 1999/02/22، يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج رعد 15، المؤرخة في 26 فيفري 1992.

² أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2006-2007، ص 76.

³ عدل الأمر 20/95 بموجب الأمر 02/10 المؤرخ في 26 غشت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج رعد 50، المؤرخة في 01 سبتمبر 2010.

الفصل الثاني ===== طبيعة ومظاهر الاستقلالية والوصاية على المؤسسات العمومية

يقوم مجلس المحاسبة برقابة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته للموارد والأموال والوسائل المادية العمومية وتقييم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والأداء،¹ ويراقب تسيير المؤسسات التي تملك الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة.

يدقق في شروط استعمال وتسيير الموارد المالية و الأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه، ويساهم في مجال اختصاصه في تعزيز الوقاية و مكافحة جميع أشكال الغش والممارسة غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية.²

¹ المادة 6 من أمر 20/95.

² المادة 2 و 4 من أمر 02/10.

المبحث الثاني: مظاهر الوصاية والاستقلالية على المؤسسة العمومية

في النظام الجزائري

يتسع نطاق الوصاية الإدارية على المؤسسة العمومية بحسب النظام السياسي والاقتصادي الذي تتبعه الدولة، إضافة إلى تأثر هذه الوصاية بالظروف الاقتصادية.

إن المؤسسة العمومية بالصورة التي هي عليها اليوم لم تكن وليدة الصدفة، بل كانت نتاج تقلبات وأزمات عدة تشهد عليها قوانينها المتعاقبة، بالإضافة إلى المحيط المضطرب الذي نشأت في ظلّه، حيث أن الظروف السياسية والاجتماعية التي عاشتها الدولة الجزائرية كان لها الدور الكبير في صناعة تاريخها، لذا سنتناول المؤسسة العمومية قبل وبعد الإصلاحات الاقتصادية (في المطلب الأول)، إضافة إلى تقييم أسلوب المؤسسة العمومية (في المطلب الثاني).

المطلب الأول: المؤسسة العمومية قبل وبعد الإصلاحات الاقتصادية

لقد مرت المؤسسة العمومية في الجزائر بعدة مراحل مختلفة منذ الاستقلال، عرفت البلاد من خلالها إصلاحات كبيرة، أهمها ما كان سنة 1988، وتبعاً لتغير النظام الاقتصادي المتبع، فمن مرحلة التسيير الذاتي الموروث عن الاستعمار إلى مرحلة التسيير الاشتراكي، ثم جاءت بعدها مرحلة استقلالية المؤسسات، إلى غاية مرحلة الخصخصة، وهو ما سنحاول التطرق إليه من خلال هذا المطلب:

الفرع الأول: المؤسسة العمومية قبل الإصلاحات الاقتصادية

مرت المؤسسة العمومية بعدة أنماط في التسيير ابتداءً من التسيير الذاتي الذي عقب الاستقلال مباشرة، ثم انتقال الجزائر إلى مرحلة جديدة وهي مرحلة التسيير الاشتراكي، محاولة منها لبعث وإنجاز الديمقراطية في مجال العمل.

أولاً: في ظل نظام التسيير الذاتي:

كان بروز المفهوم القانوني للمؤسسة العمومية بمقتضى المرسوم 95/63 المؤرخ في 1963/12/18¹، والذي جاء لينظم المؤسسات التي تركها المعمرين وشغلها العمال الجزائريين

¹ المرسوم 95/63 المؤرخ في 18 ديسمبر 1963، يتعلق بتنظيم و تسيير المؤسسات المسيرة ذاتياً، ج رعدد 15، الصادرة في 22 مارس 1963.

وعزز هذا المسعى صدور قانون التسيير الذاتي للمؤسسات بموجب الأمر 653/68 بتاريخ 1968/12/30.

تعتبر المؤسسة المسيرة ذاتيا منظمة إدارية اقتصادية لا مركزية مصلحة، ترتبط بعلاقة الوصاية الإدارية مع السلطات المركزية الوصية، فكل عناصر ومقومات اللامركزية الإدارية المصلحية متوافرة و موجودة في هذا النظام، فعنصر الاستقلال المالي والإداري عن السلطات الإدارية المركزية متوافر، حيث أن جماعة العمال في المؤسسة يؤلفون هيئة عمالية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي في إدارة واستثمار مجموع الأموال التي سخرتها الدولة لهم وهذا في نطاق المخططات الوطنية والسياسات الاقتصادية،¹ ويظهر جليا مدى تطبيق الوصاية بالنظر إلى التنظيم الهيكلي لأجهزة التسيير، حيث تشرف على إدارة وتسيير مؤسسات التسيير الذاتي عدة أجهزة هي:

1. الجمعية العامة للعمال: هي السلطة العليا في الإدارة والتسيير، والجهاز الأعلى في المؤسسة،² تقوم بعدة صلاحيات منها: تختار من بين أعضائها مجلس العمال ولجنة التسيير، وتصادق على مخطط تنمية المؤسسة، كما انها تقوم بتحديد أهداف التسيير في المؤسسة المسيرة ذاتيا.³

2. مجلس العمال: يعتبر هيئة من الهيئات الإدارية الرئيسية لإدارة وتسيير الوحدات الإنتاجية المسيرة ذاتيا، وينبثق هذا المجلس من بين أعضاء الجمعية العامة للعمال، ولا يجوز أن يتداول إلا بحضور 2/3 ثلثي الأعضاء، فهو يقوم باتخاذ القرارات اللازمة على ضوء التوجيهات والتعليمات التي تحددها الجمعية العامة للعمال، واتخاذ كل الإجراءات والتدابير اللازمة والمتعلقة بتطبيق النظام الداخلي.

3. لجنة التسيير: تعتبر الجهاز التنفيذي للتسيير الذاتي⁴، فهي من الهيئات الرئيسية التي تسيير المؤسسات، تنتخب من طرف مجلس العمال لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد وفقا للنصوص

¹ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 328.

² أحمد محيو، المرجع السابق، ص 474.

³ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 333.

⁴ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 238.

القانونية والتنظيمية¹، وتقدم هذه اللجنة بيانا تفصيليا عن أعمالها في اجتماعات الجمعية العامة للعمال ومجلس العمال.

4. الرئيس: يعتبر عضوا هاما في تسيير المؤسسات المسيرة ذاتيا، يضطلع بعملية الرقابة على تنفيذ وتطبيق القرارات الصادرة عن هيئات الجمعية العامة للعمال ومجلس العمال ولجنة التسيير، كما له الصفة القانونية في تمثيل جماعة العمال في جميع الأعمال والتصرفات المتعلقة بكيان المؤسسة المسيرة ذاتيا.

5. المدير²: يعتبر سلطة إدارية مركزية يمثل الدولة في المؤسسات المسيرة ذاتيا، يعين من طرف الوزارة الوصية على القطاع باقتراح من المجلس البلدي للتسيير الذاتي³، ويمثل بعد تعيينه مركز الموظف العمومي التابع للدولة و الممثل القانوني عنها داخل المؤسسة المسيرة ذاتيا، وملزما بالخضوع لتعليمات الإدارة المركزية.

من خلال ما سبق يتبين أن هذه الأجهزة تستفيد بنوع من الاستقلال في إدارة شؤون المؤسسة، غير أن هذا الاستقلال محدود نسبيا، حيث أن رقابة الدولة تمارسها بواسطة وزير الفلاحة، الذي يمارسها عن طريق مدير المؤسسة، كما أن هذا الوزير باعتباره السلطة الإدارية المركزية يرتبط بمؤسسات التسيير الذاتي بعلاقة قانونية وصائية من حيث التوجيه والتنسيق والمساعدة والرقابة⁴.

ثانيا: في ظل نظام التسيير الاشتراكي:

إن تنظيم المؤسسات وفق هذا النظام ليس مجرد إصلاح بل هو مرحلة جديدة للثورة الاقتصادية والاجتماعية، وأدى ذلك إلى الانتقال من شكل المؤسسة العامة إلى المؤسسة

¹ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 337.

² لقد ألغى الأمر رقم 42/75 الصادر بتاريخ 17 جوان 1975، المتعلق بتعديل الأمر 653/68 المؤرخ في 1958/12/30 منصب ووظيفة المدير في مؤسسات التسيير الذاتي و عوضت المادة 20 من هذا الأمر هذا المنصب بأشخاص فنيين اختصاصيين تكونهم و تعينهم وزارة الفلاحة، انظر مرجع عمار عوابدي، ص 344.

³ عجة الجبالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية، من اشتراكية التسيير إلى الخصوصية، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2006، ص 15 وما بعدها.

⁴ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 344.

الفصل الثاني ===== طبيعة ومظاهر الاستقلالية والوصاية على المؤسسات العمومية

الاشتراكية، بمقتضى الأمر رقم 74/71 المؤرخ في 16/11/1971،¹ والذي يهدف إلى الاستبعاد الكلي للتصنيفات التقليدية للمؤسسات العمومية والتي لا تتلاءم والتسيير الاشتراكي وتوحيد الهياكل العضوية و الوظيفة لمختلف أنواع المؤسسات أيا كانت طبيعتها.²

حيث نصت "المادة 4" من هذا الأمر على أن " المؤسسة الاشتراكية هي شخصية معنوية لها الشخصية المدنية والاستقلال المالي وتتضمن وحدة أو عدة وحدات"، كما عرفها محمد بوسماح بأنها صنف قانوني ينتمي إلى القانون الإداري ويتمتع بالشخصية المعنوية، وأنها قابلة للتوسع إلى كل النشاطات العمومية مهما كان طابعها³، وتتكون المؤسسة الاشتراكية من هيئات وأجهزة إدارة هي:

1. **مجلس العمال:** يعتبر حجر الزاوية في التنظيم الاشتراكي للمؤسسات، وبشارك عن طريقه مجموع العمال في تسيير شؤون المؤسسة، ويمكن للمجلس أن ينشئ من بين أعضائه لجان دائمة لتسهيل عمله ومراقبة نشاطات المؤسسة، كما انه يخضع لسلطة وصائية لها حق إلغاء أو حل المجلس بناء على اقتراح النقابة أو السلطة الوصية.⁴
2. **مجلس المديرية:** يرأسه المدير العام، ويتشكل بموجب قرار تصدره السلطة الوصية، فهو يتولى البث في مشاريع توسيع نشاطات المؤسسة إلى قطاعات جديدة، وكذا مشاريع المخططات وبرامج الاستثمار، والبث في مشروع القانون الأساسي للمستخدمين وجدول الأجور، كما يقوم بتسوية خلافات و منازعات المؤسسة.⁵
3. **المدير العام للمؤسسة:** يعتبر الرئيس الإداري الأعلى للمؤسسة، يتولى عملية الوصاية الإدارية على المؤسسة ممثلاً للوزير المختص، فيعين بموجب مرسوم يتخذ باقتراح من

¹ الأمر 74/71 المؤرخ في 16/11/1971 يتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، ج ر عدد 101، المؤرخة في 13 ديسمبر 1971.

² محيد حميد، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر، مذكرة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2015-2016، ص 22.

³ محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة: رحال بن عمر، رحال مولاي إدريس، الجزائر، د م ج، 2005، ص 15.

⁴ محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي و الاشتراكي، د م ج، الجزائر، 1987، ص ص 156-158.

⁵ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص ص 369-370.

السلطة الوصية المختصة، ويكون مسؤولاً عن التسيير العام للمؤسسة في نطاق اختصاصاته المحددة بموجب النصوص القانونية و التنظيمية¹، وهو ما أكدته "المادة 61-62 من الأمر 74/71، وقد برزت سلطة الوصاية على المدير العام من خلال التعليمات التي يتلقاها، وهذا ما أكدته الأمر 76/75 المؤرخ في 21 نوفمبر 1975 المتضمن تحديد العلاقة بين المؤسسة الاشتراكية وسلطة الوصاية و الإدارات الأخرى التابعة للدولة.² حيث خول للوصاية والإدارات التابعة للدولة اتجاه المؤسسة اختصاصات التوجيه والمراقبة طبقاً لما جاء في الفصل السابع طبقاً للمواد 79-80-81 من الأمر 74/71، حيث أن سلطة الوصاية تسهر على توافق نشاط المؤسسات مع السياسة العامة للدولة والتوجيهات الصادرة عن مختلف الإدارات المخصصة للمؤسسة التابعة للقطاع الذي هي مكلفة به،³ ولقد نصت "المادة 79 من الأمر 74/71 على أن توضع المؤسسة تحت سلطة وصاية فريدة، يجب عليها أن تطبق التوجيهات، وعلى المؤسسة أن تقوم بتأدية مهامها معتمدة في آن واحد على أساس التوجيه الاقتصادي وحرية المبادرة والممارسين بانسجام وبالتضامن من طرف مجلس العمال والمديرية.

كما بين الأمر 76/75 لسلطة الوصاية المتمثلة في التوجيه والرقابة أن توضح لكل مؤسسة محتوى أهداف القطاعات، وإعداد مخطط التنمية وأن تضع تحت تصرف المؤسسة الوسائل التي تسمح بتحقيق هذه الأهداف،⁴ وأن تقوم بتعيين المدراء العاملين بالمساعدين ومدراء المؤسسة، كما تستلم من المؤسسة جميع التقارير والحسابات، وتعتبر مهمة الوصاية بهذا الشكل نوع من الرقابة على أعمال وتصرفات المؤسسة في مختلف المجالات، ويكون الغرض من ذلك الدفاع عن المصلحة العامة.⁵

¹ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 370.

² الأمر 76/75 المؤرخ في 21 نوفمبر 1975 يتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية وسلطة الوصاية و الإدارات الأخرى التابعة للدولة، ج رعد 100، المؤرخة في 16 ديسمبر 1975.

³ المادة 3 من الأمر 76/75.

⁴ المادة 9 من الأمر 76/75.

⁵ محيد حميد، المرجع السابق، ص 30.

الفرع الثاني: المؤسسة العمومية بعد الإصلاحات الاقتصادية

إن الوضعية التي أدت إليها المؤسسة العمومية خلال المراحل السابقة، أدت لاتخاذ إجراءات لإزالة الاختلالات التي كانت تعاني منها، فقامت الدولة بإجراء تغييرات حاسمة في السياسات الاقتصادية، فيما أطلق عليها "الإصلاحات الاقتصادية".

أولاً: في ظل استقلالية المؤسسات:

تتضمن هذه المرحلة أبعاداً اقتصادية واجتماعية تساعد المؤسسة على الإصلاح من أجل النمو الاقتصادي، فتحدد المبادئ لتنظيم الاقتصاد الوطني، ارتكزت على ضرورة منح المزيد من الاستقلالية للمؤسسات العمومية الاقتصادية قصد تحسين فعاليتها سواء على مستوى نموها الخاص أو على مستوى مساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة، خاصة عن طريق احترام معايير الإنتاج و تحكم أفضل في قواعد التسيير.¹

لقد تم الإعلان بصفة رسمية عن استقلالية المؤسسات في الدورة العامة لحزب جبهة التحرير الوطني في 22/21 ديسمبر 1986، ووضعت الإجراءات اللازمة للدعم القانوني في جانفي 1988 بمصادقة المجلس الشعبي الوطني، وقد حولت تسمية المؤسسة العمومية الاشتراكية إلى المؤسسة العمومية الاقتصادية، وهو الأمر الذي ترجم في إصدار جملة من القوانين كإطار تنظيمي وكخطوة أولى للتوجه نحو اقتصاد السوق، عن طريق منح استقلالية للمؤسسات بإعطائها نوعاً من الحرية لإدارة شؤونها، تتمثل هذه القوانين في:²

- قانون رقم 01/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية.
- قانون رقم 02/88 يتعلق بالتخطيط.
- قانون رقم 03/88 يتعلق بصناديق المساهمة.
- قانون رقم 04/88 يعدل ويتم الأمر رقم 59/75 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون التجاري و يحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية. والجديد الذي جاء به المشرع من خلال هذه القوانين هو السعي إلى جعل مبدأ الاستقلالية أداة لتحقيق اللامركزية بكل أبعادها، فالاستقلالية تعني حرية الإدارة في التصرف

¹ محمد الصغير بعلي، تنظيم القطاع العام في الجزائر (استقلالية المؤسسات)، د م ج، الجزائر، ص 57.

² صدرت هذه القوانين في 12 جانفي 1988، ج ر عدد 02، الصادرة بتاريخ 13/01/1988.

الفصل الثاني ===== طبيعة ومظاهر الاستقلالية والوصاية على المؤسسات العمومية

دون الخضوع إلى أي إجراء من الإجراءات البيروقراطية، كما تتحرر من الضغوطات والتدخلات المختلفة للسلطات، ويترتب عليها حرية إدارة المؤسسة، لتمتع هذه الأخيرة بالذمة المالية والاستقلال المالي، فهي ترمي إلى تنمية وخلق روح المسؤولية، واللامركزية في السلطة والقرار.¹

لقد جاء مبدأ الاستقلالية لتحقيق جملة من الأهداف التي نذكر منها:

- إعادة الاعتبار للمؤسسة بتحديد أهميتها وإعطائها الحق في إدارة أعمالها بنفسها لتفرض مكانتها في السوق وفق أساليب تسييرية حديثة.²
- بعث وتنظيم وتسيير أشكال جديدة خاصة على مستوى قمة المؤسسة لتحسين فعاليتها.³

إن استقلالية المؤسسات الجزائرية واجهت عدة صعوبات نظرا لاشتداد الأزمة الاقتصادية، إلا أنها كانت بداية لعمل منظم وانطلاقة لتطبيق إصلاحات جديدة كفيلة لتحقيق النجاعة.

ثانيا: خصوصية المؤسسات العمومية

نتيجة للضغوطات والشروط التي فرضها صندوق النقد الدولي FMI على الجزائر، منها فتح المجال للخواص⁴، وإعادة هيكلة القطاع العام الاقتصادي، لجأت الجزائر لنظام الخصوصية، بموجب الأمر رقم 22/95 المتعلق بخصوصية المؤسسة العمومية الاقتصادية⁵، والذي عدل بموجب الأمر 04/01 المتعلق بتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها.⁶

¹ بومدين حوالف رحيمة، واقع التسيير في المؤسسات الجزائرية في ظل الوضعية الاقتصادية و الاجتماعية الراهنة، الملتقى الوطني الأول حول الاقتصاد الجزائري في الالفية الثالثة، جامعة سعد دحلب، البلدة، يومي 21-22 ماي 2002، ص 8.

² داودي الطيب وماني عبد الحق، تقييم إعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية، مجلة المفكر، عدد3، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق، ص 144.

³ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 57.

⁴ محمود شحماط، المرجع السابق، ص 118-119.

⁵ الأمر 22/95 المؤرخ في 26/09/1995، المتعلق بخصوصية المؤسسة العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 48، المؤرخة في 3 سبتمبر 1995 معدل و متمم.

⁶ الأمر 04/01 المؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها و خصصتها، ج ر عدد 47، الصادرة في 23 أوت 2001.

1. عرفت الخصوصية بأنها تحويل الملكية العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص إدارة أو إيجارا أو مشاركة أو بيعا أو شراء، فيما يتبع الدولة أو تهيمن عليه قطاعات النشاط الاقتصادي المختلفة أو مجال الخدمات العامة.¹

بنتبني سياسة الخصوصية حدث تغيير جذري في مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية، فمقارنة بالتعاريف السابقة، كانت المؤسسات الاشتراكية في ظل مرحلة التسيير الاشتراكي 74/71 مجردة من أدنى مظاهر الاستقلالية، ولم يعتبرها سوى أداة خاضعة للسلطة المركزية، في حين اعتبرها الأمر 04/01 شخص من أشخاص من القانون العام، فهي خصصة جزئية، واعتبرت نقطة تحول في علاقة الدولة بمؤسساتها العمومية، حيث تحولت الدولة إلى مالكة لرأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية عن طريق صناديق المساهمة وليست مسيرة للمؤسسة، كما أصبحت علاقة الدولة بالمؤسسة خاضعة لقواعد الفعالية والمردودية الاقتصادية.

2. أهداف الخصوصية: لجأت الدولة إلى هذا الاجراء لأجل أهداف متعددة نذكر منها:

- تحسين مردودية المؤسسات و تحقيق الهدف الأساسي و الضروري لأي مؤسسة تنشط في المجال الاقتصادي.
- نشر الثقافة التكنولوجية والتقنية عن طريق إنشاء مراكز البحث والتنمية بهدف تحديث إمكانات الإنتاج والتخفيف من الأعباء التي تثقل كاهل المؤسسة العمومية الاقتصادية.²
- إن الخصوصية جاءت لتزيد من مردودية المؤسسات وتحسين فعاليتها، وزيادة موارد الدولة.³

والخلاصة من كل ما تقدم إن الوصاية الإدارية على المؤسسة العمومية الاقتصادية رغم تغير النظام الاقتصادي في الجزائر، بقيت مع اختلاف شدتها، ففي المرحلة التي سبقت الإصلاحات كانت هذه الوصاية تتسم بالشدة والانتساع مع سيطرة السلطات المركزية على كل ما يتعلق بالمؤسسة، غير أنه بعد الإصلاحات عرفت هذه الوصاية شيئا من التخفيف لمسايرة الوضع الاقتصادي الذي عرفته الجزائر.

¹ عجة الجبالي، المرجع السابق، ص 357.

² بهلول سمية، المرجع السابق، ص 43-44.

³ حشماوي مختارية، تكوين الإطار الميسرة الجزائرية، مذكرة ماجستير، جامعة وهران، كلية العلوم الاجتماعية، قسم علم الاجتماع، 2011-2012، ص 50.

المطلب الثاني: تقييم أسلوب المؤسسة العمومية

بما أن المؤسسة العامة من أهم طرق إدارة المرافق العامة، منحت الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، من أجل تحريرها من القيود التي تكبل الإدارة العامة، لكن شابها العديد من السلبيات التي حالت دون قدرة المؤسسات العامة على تحقيق أهدافها¹، لذلك سنحاول التطرق لأهم الميزات التي تحققت هذه الطريقة (في الفرع الأول)، ثم التطرق لأهم العيوب والنقائص التي تواجهها (في الفرع الثاني).

الفرع الأول: مزايا المؤسسة العمومية

يحقق أسلوب المؤسسة العمومية الكثير من المزايا نوجزها فيما يلي:

1. تخفيف العبء عن كهل الإدارة العامة المركزية، نظرا لاستقلال المؤسسات العمومية بإدارة شؤونها بنفسها.
2. إبعاد هذه المؤسسات عن التدخلات و التأثيرات السياسية من قبل السلطات العليا.²
3. فكرة تخصص المؤسسة العامة بنشاط أو أنشطة محددة تمكن من أن يعهد هذا النشاط لأشخاص فنيين متخصصين، مما يساعد على رفع كفاءة المؤسسات العامة وارتفاع مستوى الأداء.
4. كما أن فكرة التخصص تشجع الأفراد على تقديم الهبات والوصايا للمؤسسة، نظرا لعدم اختلاط ماليتها بالمالية العامة للدولة، ولعلمهم بأن أموالهم تخصص للغرض الذي يقوم به الشخص المرفقي.³
5. يساعد استقلال المؤسسات العمومية على تحريرها من الروتين الحكومي، والإجراءات المعقدة واتباع أساليب وأنظمة شبيهة للقواعد المتبعة في إدارة المشروعات الحرة المماثلة.⁴
6. يساعد الاستقلال المالي للمؤسسة العامة على توظيف أموالها بشكل أمثل يناسب غايتها ويطور أدائها، ويشجعها على التميز بالأداء، نظرا لاحتفاظها بفائض موازناتها العامة.

¹ مروان محي الدين قطب، طرق خصخصة المرافق العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2009، لبنان، ص 64.

² حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 322.

³ قليل حسناء، المرجع السابق، ص 59.

⁴ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 410-411.

الفرع الثاني: عيوب المؤسسة العمومية

في مقابل المزايا التي يحققها أسلوب المؤسسة العمومية، هناك سلبيات ومساوئ تتعرض لها نذكرها فيما يلي:

1. تعدد المؤسسات العامة واستقلالها المالي يؤدي إلى صعوبة في الرقابة على موازاناتها ومعرفة أوضاعها المالية، وهو ما قد يشجعها على التبذير في الإنفاق.
2. تعدد المؤسسات العمومية و استقلالها الإداري قد يضر بالوحدة الإدارية للدولة.
3. قد يشجع استقلال المؤسسات العمومية إدارتها على إساءة استعمال سلطاتهم وإلحاق أضرار جسيمة بالمرافق العامة التي تديرها.
4. تمتع هذه المؤسسات بالاستقلال بما يترتب على ذلك حرية الحركة، قد يؤدي إلى جنوح المرفق عن الهدف المرسوم له، وهذه نتيجة غير مرغوب فيها على المستوى الإداري والقانوني على حد سواء.¹
5. قد يؤدي تعدد المؤسسات العمومية وكثرتها في ذات المجال إلى التضارب والتعارض وتكرار الأنشطة فيما بينها، وبالتالي سوء الأداء وهدر الأموال العامة. وللتخفيف من حدة هذه المساوئ والتغلب على معظمها، يحرص المشرع عادة على إخضاع المؤسسات العمومية للوصاية الإدارية، هذه الأخيرة تعتبر صمام أمان كاف وناجح لمنع تكرار الأنشطة ولمنع إساءة استعمال الحرية وتجعل المرفق على الطريق الصحيح لتحقيق الهدف الذي رسمه له المشرع أو قرار إنشائه، بحيث تلحق كل مؤسسة عامة لوزارة أو جهة مركزية ترتبط بها برابطة الوصاية الإدارية تراقب و تشرف على أعمالها وفقا لأحكام القانون، ويتحقق ذلك من خلال اشتراك ممثلين عن السلطات المركزية في مجال إدارة هذه المؤسسات.²

¹ حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 323.

² حمدي القبيلات، المرجع نفسه.

خلاصة الفصل الثاني:

تتمتع المؤسسات العامة بمقومات وصفات النظام الإداري اللامركزي، فهي كيان قانوني إداري مستقل تمارس اختصاصاتها بنوع من الاستقلال المالي والإداري لأجل تحقيق غرض معين ولاتخاذ القرارات المتعلقة بنشاطاتها.

إن هذه الاستقلالية محدودة غير مطلقة، فذلك لا يعني استقلال هذه المؤسسة استقلالا تاما عن الدولة بحيث تعمل دون أية رقابة، وإنما من الضروري خضوعها لقدر معين من الوصاية الإدارية، فهذه الأخيرة تعتبر قيد لحرية تصرف هذه المؤسسات تفرضه السلطات المركزية بغية أن تثبت أن نشاط هذه المؤسسات ينطبق مع القوانين السارية و يتوافق مع الغاية التي أنشأت من أجلها.

ولأجل تحقيق أهداف الوصاية فإننا نرى المشرع يحرص على ربط كل مؤسسة عامة بإدارة مركزية وصية عليها تقوم بمتابعتها والإشراف عليها وذلك في حدود النصوص التنظيمية والقانونية وفي نطاق مبدأ "لا وصاية بدون نص قانوني".

بالإضافة إلى أن السلطة المركزية تمارس رقابة مفرطة على المؤسسة العمومية من خلال التحكم في تعيين أعضائها (المدير، الرئيس)، وفرض عقوبات تأديبية في حقهم، إضافة إلى إبطال قراراتها لعدم مشروعيتها، وكذلك الحلول محلها.

إن ازدهار فكرة الوصاية الإدارية على المؤسسة العامة يرتبط بصورة واضحة بالتطور الذي عرفته الدولة من خلال تدخلها في الميدان الاقتصادي، فبالرغم من تغير النظام الاقتصادي في الجزائر إلا أن الدولة بقيت تفرض وصايتها على المؤسسات، ففي المرحلة التي سبقت الإصلاحات كانت هذه الوصاية تتسم بالشدة وسيطرة السلطة المركزية عليها، غير أنه بعد الإصلاحات، عرفت الوصاية نوعا من التخفيف لمسايرة الوضع الاقتصادي الذي عرفته الجزائر.



الخاتمة



الخاتمة:

ما نخلص إليه من خلال هذا البحث أن المؤسسة العامة تعد طريقة من طرق إدارة المرافق العامة، والتي تقضي توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة التي تمثل الإدارة المركزية وهيئة أخرى تباشر وظيفتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، فهي الشق الآخر للامركزية الإدارية وهي اللامركزية المرفقية.

تناولت في الفصل الأول ماهية المؤسسات العمومية، وقد خرجت بجملة من النتائج كانت كالآتي:

1. اختلاف وتعدد الآراء حول ضبط مفهوم المؤسسة العمومية.
2. تقوم المؤسسة العمومية على إدارة مرفق عام، كما أنها تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، وتخضع لمبدأ التخصص، فهي وسيلة تقوم لأجل تحقيق غاية معينة، وهي تحرير المرفق العام من الروتين الحكومي، وبالتالي لا يسمح لها أن تتجاوز الأغراض المحددة لها في قانون إنشائها.
3. تنقسم المؤسسات العامة في الجزائر إلى أنواع متعددة بالنظر إلى عدة اعتبارات مختلفة. أما النتائج المتحصل عليها في الفصل الثاني وهو موضوع بحثنا كانت كالآتي:

1. فعالية المؤسسة العمومية في تسيير المرفق العمومي، ترتبط بشكل وثيق بمدى تكريس إستقلالية المؤسسة العمومية، هذه الأخيرة التي تعتبر بمثابة حجر الزاوية ومناط نجاح تسيير المرفق العمومي، والذي لا يتعزز إلا من خلال فتح المجال أمام المؤسسة العمومية للمبادرة الذاتية في التسيير، حيث يتبين من خلال دراستنا لهذا الأسلوب أن هذه الإستقلالية سواء العضوية أو الوظيفية التي تم تكريسها من خلال القوانين الأساسية للمؤسسات تبين أنها تتصف بالمحدودية و يشوبها نقائص، ويبرز ذلك من خلال:

أ. محدودية الإستقلال الإداري: ويبرز ذلك من خلال طغيان ممثلي السلطة الوصية المعينين على مستوى جهاز المداولة، مما يعني غلبة ممثلي هذه الفئة في اتخاذ

القرار، حيث تحول هذا الجهاز من جهاز للتداول و الجهاز للوصاية، تفرض من خلاله الهيمنة على المؤسسة العمومية، و هذا ما يفرغ مفهوم اللامركزية المرفقية من محتواها الحقيقي، إضافة إلى أن مدير المؤسسة يتم تعيينه من قبل السلطة الوصية، الشيء الذي يجعله يخضع خضوعاً تاماً لها، لذا كان من الأجدر أن يكون المدير منتخبا، فالانتخاب يعبر بصفة حقيقية عن ديمقراطية التسيير.

ب.محدودية الاستقلال المالي للمؤسسة: ويبرز ذلك من خلال الرقابة المشددة المفروضة على ماليتها، ففي ما يتعلق بميزانياتها، فإن المداولة التي تتضمنها لا تكون نافذة إلا بعد تصديق السلطة الوصية عليها، وكذا حلول السلطة الوصية محلها في حالة تنفيذ الميزانية المصحوب بعجز أو إذا تعلق الأمر بمسألة توازن الميزانية، وما يزيد من حدة هذه الرقابة، هو عدم تمتع المؤسسة بموارد مالية ذاتية كافية لتغطية نفقاتها الأمر الذي يجعلها تستعين بالموارد الخارجية، لاسيما الإعانات التي تتلقاها من الدولة، و هو ما يؤدي إلى تقييد حريتها في اتخاذ القرار.

ت. غياب استقلالية عضوية: حيث يتم إنشاء هذه المؤسسات عن طريق القانون وبالتالي انشاؤها يعتبر تبعية في حد ذاتها الى الجهة المكلفة بالإنشاء .

ث. غياب استقلالية وظيفية: باعتبار الوصاية هي التي تعين اهم الهياكل في المؤسسة، فهي السلطة المعنية بإنهاء مهامها بنفس الأشكال، و هذا له تأثير على استقلالية المؤسسة خاصة عند اتخاذ القرارات، لأنه في أي لحظة يمكن أن تقوم الوصاية بإنهاء مهام المدير، لذلك من الضروري للوصول إلى أكثر استقلالية و فعالية يجب أن تحدد مدة معينة لإدارة المؤسسة العمومية (المدير) حتى تضمن نوعاً من الاستقلالية وعدم التبعية للهيئة التي عينته.

ومنه يتبين من خلال هذه الدراسة أن المؤسسة العمومية لا تتمتع باستقلال عضوي ووظيفي حقيقي عن السلطة الوصية، والذي يبقى جد محدوداً، وهذا ما يجعلها تبتعد عن دورها الحقيقي في كونها تمثل هيئة لا مركزية وذلك بفعل هيمنة السلطة الوصية عليها.

2. المؤسسة العمومية تعايشت بشكل كبير مع مختلف التوجهات الإيديولوجية التي عرفتھا الجزائر منذ الاستقلال إلى اليوم، فهي تستعمل اليوم بشكل لافت للانتباه لتسيير المرفق العمومي، وهذا ما يدل على أهمية هذا الأسلوب الذي أثبت وجوده وسط الأساليب الحديثة للتسيير.

وبناء على ما تقدم ومن أجل تفعيل دور المؤسسة العمومية في تسيير المرفق العمومي، ومن أجل ضمان استقلالية هذه المؤسسات وتكريس لامركزية حقيقية لا صورية، نرى من الضروري التعامل بجدية مع التوصيات التالية:

1. ضرورة تبني أحكام قانونية تطلق سراح المؤسسة العمومية وتحررها من قيود السلطة الوصية، ووضع وسائل وإجراءات قانونية لتمكينها من ممارسة اختصاصاتها بكل حرية ولتحسين إدارة المؤسسات العمومية و الرشد في اتخاذ القرار.
2. يجب أن تكون الرقابة الممارسة على المؤسسة مخففة وأن لا يكون التدخل في شؤونها بشدة، فكلما ضاق مجال تدخل السلطة الوصية زادت استقلالية هذه المؤسسات.
3. منح المؤسسة حرية أكبر في ممارسة مهامها و تصريف شؤونها.
4. التقليل من شدة الوصاية الإدارية والتخفيف من صرامتها خاصة الممارسة على أعمال المؤسسة، وتحويلها إلى رقابة مشروعة و معقولة مطابقة للقانون، حتى تتمكن من اتخاذ قراراتها دون اللجوء إلى السلطة المركزية، وتدعيم أكثر للاستقلالية الإدارية والمالية للمؤسسة.

5. يجب أن تكون الرقابة أو الوصاية مرنة حتى يتم تحقيق الأهداف المسطرة من طرف الدولة وعليها لا ينبغي أن تكون الوصاية من القوة و الشدة التي تفقد المؤسسات العامة حريتها في العمل، وكذلك لا يجب أن تكون من الضعف بحيث تتحرف هذه المؤسسات عن الخط المرسوم لها في سند إنشائها، وبالتالي يضيع كيان الدولة.

قائمة المراجع:

أولا : الكتب:

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ط 3، الجزائر، 1979 .
2. حمدي القبيلات، القانون الاداري، ج1، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2008.
3. خميس اسماعيل، المؤسسات العامة الإقتصادية في الدول العربية، عالم الكتب، القاهرة، 1978.
4. زغدود علي ،المؤسسات الاشتراكية ذات طابع اقتصادي في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1987 .
5. زهدي يكن، القانون الإداري، ج1، ط2، المكتبة العصرية للطباعة والنشر، بيروت ، 1955.
6. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري، ك2، ط10، دارالفكر العربي، مصر، 1979.
7. ضريفي نادية ،تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة ،دار بلقيس،الجزائر، 2010.
8. عمار عوابدي ، القانون الإداري ، ج 1،النظام الإداري ، ط 5 ، د م ج، الجزائر، 2008
9. علي خطار شنطاوي،نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية ، ط1،دارالفكر للنشر والتوزيع ،عمان، 1990.
10. عجة الجبالي، قانون المؤسسات العامة الإقتصادية، من اشتراكية التسيير إلى الخصخصة ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر ، 2006.
11. عمار بوضياف،الوجيزفي القانون الإداري، ط2،جسور للنشر والتوزيع،الجزائر، 2013
12. فريجة حسين، شرح القانون الإداري ، دراسة مقارنة، ط 3، د م ج،الجزائر، 2013
13. قاسم جميل قاسم ،المؤسسة العامة كاستراتيجية إدارية للتنمية ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية
14. محمود عبد الحميد المغربي ،المدخل إلى القانون الإداري الخاص،المؤسسة الحديثة للكتاب،طرابلس، 1994.
15. محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ،دار العلوم للنشر والتوزيع ،عنابة.
16. محمد فؤاد عبدالباسط، القانون الإداري، دار الجامعة الحديثة للنشر،الإسكندرية، 2006.
17. محمد فاروق عبد الحميد ،نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والإشتراكي ، د م ج ، الجزائر، 1987.

18. محمد رفعت عبدالوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
19. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، د م ج، الإسكندرية، مصر، 1994.
20. محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة: رحال بن عمر، رحال مولاي إدريس، د م ج، الجزائر، 2005.
21. محمد الصغير بعلي، تنظيم القطاع العام في الجزائر (استقلالية المؤسسات)، د م ج، الجزائر .
22. مروان محي الدين قطب، طرق خصخصة المرافق العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
23. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، الجزائر، 2007.
24. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، لبنان، 2006.
25. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، ط 5، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004 .
26. هيام مروة، القانون الإداري الخاص، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت.

ثانيا: المذكرات:

1. محيد حميد، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر، مذكرة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2016/2015.
2. محمود شحات، قانون الخوصصة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة منتوري قسنطينة، 2007 .
3. أمجوج نوار، مجلس المحاسبة نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007/2006.
4. بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2010/ 2011.
5. بغداد كمال، النظام القانوني للمؤسسة العامة المهنية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2012/2011.
6. حشماوي مختارية، تكوين الإطار المسيرة الجزائرية، مذكرة ماجستير، جامعة وهران، 2012/2011.

7. زقوان سامية، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002/2001.
 8. ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2008/2007.
 9. قدومة وحيدة، المؤسسة العمومية المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1، 2014/2013.
 10. يوسف جرادي، الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1، 2016/2015 .
 11. بهلول سمية، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013/2012.
 12. زعيم إيمان، الطرق المستحدثة لإدارة وتسيير المرافق العامة ، عقد البوت نموذجاً، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014/2013.
 13. قليل حسناء، المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015/2014.
 14. مداح يوسف، فئات المؤسسات العمومية في الجزائر، مذكرة ماستر، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2016/2015.
 15. ثالثاً: النصوص القانونية:
- الدساتير :
1. دستور 1996 ، ج ر عدد 76 ، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996 المعدل بموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري. .
النصوص التشريعية:
 2. الأمر 74/71 المؤرخ في 16/11/1971 يتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، ج ر العدد 101، المؤرخة في 13 ديسمبر 1971.
 3. الامر 76/75 المؤرخ في 21 نوفمبر 1975 ، يتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية وسلطة الوصاية والإدارات الأخرى التابعة للدولة، ج ر عدد 100 ، المؤرخة في 16 ديسمبر 1975.
 1. القانون 01/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 ، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر العدد 02 ، المؤرخة في 13 جانفي 1988.

2. القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج رالعدد 35، المؤرخة في 15 أوت 1990
 3. الأمر 20/95 المؤرخ في 17/07/1995 المعدل بموجب الأمر 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة ، ج رالعدد 50 ، المؤرخة في 01 سبتمبر 2010.
 4. الأمر 22/95 المؤرخ في 26/09/1995 المتعلق بخصوصة المؤسسة العمومية الاقتصادية، ج رالعدد 48 ، المؤرخة في 03 سبتمبر 1995 المعدل والمتمم.
 1. القانون 05/99 المؤرخ في 04/04/1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، المعدل بموجب القانون 06/08 المؤرخ في 23 فيفري 2008.
 2. الأمر 04/01 المؤرخ في 20 أوت 2001 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج رالعدد 47 ، الصادرة في 23 أوت 2001
 3. القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية
 4. القانون رقم 07/12 المؤرخ في 01 فيفري 2012 يتعلق بالولاية
 5. القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج رالعدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016
- النصوص التنظيمية:**
1. المرسوم رقم 95/63 المؤرخ في 18 ديسمبر 1963 ، يتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات المسيرة ذاتيا ، ج رالعدد 15 ، الصادرة في 22 ديسمبر 1963 .
 2. المرسوم رقم 200/83 المؤرخ في 19 مارس 1983 المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها، ج رالعدد 12 الصادرة في 22 مارس 1983
 3. المرسوم رقم 117/85 المؤرخ في 07 ماي 1985 المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسات العمومية المشتركة وتنظيمها، ج رالعدد 21 ، الصادرة في 15 ماي 1985
 4. المرسوم 79/92 المؤرخ في 22/02/1992 يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الإقتصادي للمؤسسات ، ج رالعدد 15 ، المؤرخة في 26 فيفري 1992.
 5. المرسوم الرئاسي 240/99 المؤرخ في 17 أكتوبر 1999 المتعلق بتعيين الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة ، ج رالعدد 1999، 76.
 6. المرسوم التنفيذي 279/03 المؤرخ في 23 أوت 2003 يحدد مهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها ، ج رالعدد 51 ، المؤرخة في 24 أوت 2003 .

7. المرسوم التنفيذي رقم 140/07 المؤرخ في 19 ماي 2007، المتضمن إنشاء المؤسسات العمومية الإستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية وتنظيمها وسيرها ، ج رالعدد 33 ، الصادرة في 20 ماي 2007 .

8. المرسوم التنفيذي رقم 272/08 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ، ج رالعدد 50 المؤرخة في 07 سبتمبر 2008 .

رابعاً: المحاضرات:

1. محمد بوسماح، محاضرات في المؤسسات العمومية، ألقيت على طلبة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات، الجزائر، 2006/2007 .

خامساً : الملتقيات:

1. بومدين حوالم رحيمة، واقع التسيير في المؤسسات الجزائرية في ظل الوضعية الاقتصادية والاجتماعية الراهنة، الملتقى الوطني الأول حول الاقتصاد الجزائري، جامعة محمد سعد دحلب البليدة ، يومي 21/22 ماي 2002.

سادساً : المجالات :

1. داودي الطيب وماني عبدالحق، تقييم إعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية، مجلة المفكر، العدد 3 ، جامعة محمد خيضر بسكرة.

سابعاً : المراجع باللغة الأجنبية :

1. Yadh Benachour, droit administratif, 3^{ème} édition, centre de publication, universitaire, tunis.
2. J- P- Théron, recherche sur la notion de l'établissement public, paris, LGDJ, 1977.
3. Yves Gaudement, traité administratif, Tomel, 16 Edition, LGDJ, paris.

الصفحة	المحتويات
	شكر وعرهان
	إهداء
3-1	مقدمة
الفصل الأول: ماهية المؤسسات العمومية	
6	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للمؤسسات العمومية
6	المطلب الأول: تعريف المؤسسة العمومية
6	الفرع الأول: التعريف في الفقه
8	الفرع الثاني: التعريف في التشريع
10	المطلب الثاني: خصائص المؤسسة العمومية و تمييزها على الهيئات المشابهة لها
10	الفرع الأول: خصائص المؤسسة العمومية
11	الفرع الثاني: التمييز بين المؤسسة العمومية و الهيئات المشابهة لها
13	المطلب الثالث: أركان المؤسسة العمومية
13	الفرع الأول: إدارة مرفق عام
13	الفرع الثاني: الشخصية المعنوية
15	الفرع الثالث: التخصص
16	المبحث الثاني: أنواع المؤسسات العمومية
16	المطلب الأول: المؤسسات الإدارية
16	الفرع الأول: تعريف المؤسسات الإدارية
17	الفرع الثاني: أمثلة عن المؤسسات العمومية الإدارية
17	المطلب الثاني: المؤسسات الاقتصادية
18	الفرع الأول: تعريف المؤسسات العمومية الاقتصادية
18	الفرع الثاني: خصائص المؤسسات الاقتصادية
19	المطلب الثالث: المؤسسات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي
19	الفرع الأول: تعريف المؤسسة ذات الطابع العلمي و التكنولوجي

20	الفرع الثاني: معايير إنشاء المؤسسة ذات الطابع العلمي و التكنولوجي
20	المطلب الرابع: المؤسسات ذات الطابع العلمي و الثقافي والمهني
20	الفرع الأول: تعريف المؤسسة ذات الطابع العلمي و الثقافي و المهني
21	الفرع الثاني: تنظيم المؤسسة ذات الطابع العلمي و الثقافي والمهني
22	خلاصة الفصل الأول
الفصل الثاني: طبيعة و مظاهر الاستقلالية و الوصاية على المؤسسة العمومية	
25	المبحث الأول: طبيعة الاستقلالية والوصاية على المؤسسة العمومية
25	المطلب الأول: استقلالية المؤسسات العمومية
25	الفرع الأول: الاستقلال المالي و الإداري للمؤسسات العمومية
27	الفرع الثاني: محدودية الاستقلالية المالي و الإداري للمؤسسة العمومية
30	الفرع الثالث: معوقات الاستقلالية
31	المطلب الثاني: الوصاية الإدارية على المؤسسة العمومية
31	الفرع الأول: تعريف الوصاية الادارية
32	الفرع الثاني: صور الوصاية الادارية على المؤسسة العمومية
35	الفرع الثالث: الرقابة على المؤسسة العمومية
40	المبحث الثاني: مظاهر الوصاية والاستقلالية على المؤسسة العمومية في النظام الجزائري
40	المطلب الأول: المؤسسة العمومية قبل وبعد الإصلاحات الاقتصادية
40	الفرع الأول: المؤسسة العمومية قبل الإصلاحات الاقتصادية
45	الفرع الثاني: المؤسسة العمومية بعد الإصلاحات الاقتصادية
48	المطلب الثاني: تقييم أسلوب المؤسسة العمومية
48	الفرع الأول: مزايا المؤسسة العمومية
49	الفرع الثاني: عيوب المؤسسة العمومية
50	خلاصة الفصل الثاني
52	الخاتمة
55	قائمة المراجع
60	فهرس المحتويات

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الملخص:

تعتبر فكرة المؤسسة العامة من أكثر الأساليب انتشارا في إدارة المرافق العامة، حيث يتم اللجوء إلى هذا الأسلوب إذا ما تبين أن ضمان فعالية المرفق العمومي وتحقيقه للمصلحة العامة يقتضي منحه الشخصية المعنوية المستقلة، وما ينجم عنها من قدر من الاستقلالية الادارية والمالية التي تتسم بطابع النسبية نتيجة الخضوع للوصاية الادارية المكرسة بموجب القوانين.

لذا فإنه على المؤسسة العامة السعي لتقديم خدمة عمومية نوعية ومتميزة قصد التمكن من المنافسة والاستمرار وسط الأساليب الحديثة لتسيير المرفق العمومي، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال تدعيم استقلالها القانوني، وذلك بالسعي إلى التخفيف من شدة الرقابة الإدارية المفروضة عليها حتى يبقى استقلالها هو الأصل، ويبقى بالمقابل خضوعها للرقابة الإدارية مجرد استثناء ليس إلا.

Résumé:

L'idée de l'institution publique est l'une des méthodes les plus utilisées dans la gestion des services publics, si l'on considère qu'assurer l'efficacité de l'utilité publique et la réaliser pour l'intérêt public exige de lui donner une personnalité morale indépendante et l'autonomie administrative et financière. Sujet à la tutelle administrative en vertu des lois.

Par conséquent, l'Organisation générale devrait s'efforcer de fournir un service public de qualité et distinctif pour pouvoir concurrencer et continuer dans les méthodes modernes de gestion de l'utilité publique, en renforçant son indépendance juridique en cherchant à réduire le contrôle administratif qui lui est imposé. D'autre part, soumis à un contrôle administratif est juste une exception .