



# شكر وتقدير

الحمد لله كثيرا على نعمه التي أنعم علينا، والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين سيدنا  
وحبيبنا وعظيم شرفنا محمد سيد الخلق أجمعين أما بعد بقل رسولنا الكريم (لا يشكر الله من لا  
يشكر الناس)

أقدم بوافر الإحترام والشكر إلى الأستاذ الفاضل لؤي السعيد لتفضله قبول الإشراف على هذا العمل، الذي  
لم يخل علي بتوجيهاته ومدخلاته البناءة، وملاحظاته القيمة، أدعوله بدوام الصحة والعافية.  
والشكر الموصول باثناء والتقدير لأستاذي الكرام أعضاء لجنة المناقشة وذلك لتفضلهم قبول مناقشة  
هذا الجهد المتواضع، وكلية ثقة في أن مناقشتهم ستضيف إلى هذا العمل قيم هو في أمس الحاجة إليها،  
فشكرا لكم فقد شرفتم الباحث والباحث منحكم الله الصحة ودوام العمر لرفعة شأن العلم بكم  
وشكر موصول لكل من مد يد العون بما تملكه السبل من بعيد أو قريب.

كما لا يفوتني أن أقدم بجزيل الشكر لإدارة كلية الحقوق والعلوم السياسية على كل ما يقدمونه من إهتمام  
ورعاية للطلبة.

سوسى عائشة

# الإهداء

إلى من قال فيهما الرحمان (وبالوالدين إحسان)  
إلى من بنو فأعلى الله مقامهما... إلى من زرعوا فحسوا طيب ثمارهما  
... إلى من سهروا وأفنوا سنين عمرهما... والديا الفاضلين... عرفانا وإجلالا.  
إلى عظيم قدوتي ومنهجي في الحياة... إلى من منحني دعما لا تصفه كل  
الكلمات... إلى من شاركني حياتي... حبا ووفاء... إلى أغلى  
هدية وهبها الله لي زوجي العزيز دحمان أحمد.  
إلى من رسموا البهجة على صفحات حياتي، وحققوا أمنياتي، إلى من  
جمعني بهم الماضي والحاضر وبأذن الله الغد الآتي، أبناء أُمِّي وأبي أدامهم الله  
سند الي.  
إلى من جمعني بهم علاقة القرابة عائلة دحمان.  
إلى من أضاعوا الطريق شموعا للوصول إلى المبتغى... أساتذتي بكلية الحقوق  
والعلوم السياسية كل بسمة لكم مني فائق الاحترام والتقدير.

سوسي عائشة

## قائمة المختصرات

ج . ر : الجريدة الرسمية

ج : جزء

ط : طبعة

د.م.ج : ديوان المطبوعات الجامعية

ك: كتاب

ص : الصفحة

د. ط : دون طبعة

ص. ص: من صفحة إلى صفحة



# المقدمة



## المقدمة

بعدها كان تدخل الدولة مقتصرًا على ضرورة تأمين متطلبات الأمن والعدالة والقيام ببعض الأعمال العامة التي لا يقوى الأفراد على القيام بها، واتساع وظائف الدولة بفعل الأزمات الدورية التي مر بها الاقتصاد الرأسمالي بين فترة وأخرى، قد جعل البناء التنظيمي لإدارة هذه الوظائف والقيام بها عائق أمام تحقيق هذه المهام ما جعل الدولة تبحث عن صيغ تنظيمية تكون لها القدرة على أداء الأعمال بما يتفق مع طبيعة العلاقات الرأسمالية، وهو ما يتطلب بدوره أن يكون لهذه التنظيمات قدر من الاستقلال المالي، وأن تملك الشخصية المعنوية، فكان هذا الأمر سببًا في ظهور فكرة المؤسسة العمومية ضمن نطاق القانون العام، حيث أصبحت تأخذ بها جميع دول العالم سواء كانت متقدمة أو سائرة في طريق النمو فهي ظاهرة إدارية أساسية لا غنا عنها لتنظيم الإدارة العامة في الدولة، وعلى هذا الأساس ارتبط مفهوم المؤسسة العمومية بالتطور التاريخي لفترة طويلة فلم الفقه الإداري بخصوصها سوى أنها شخص إداري عام تنشئه الدولة لإدارة مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية ويتبع في إدارته أساليب القانون العام.

لقد نشأت المؤسسات العمومية وتطورت لترشيد دور ووظيفة الدولة في القيام بوظائفها الاقتصادية والاجتماعية بصورة أكثر فعالية ورشادة وإنتاجية في إنتاج وتقديم السلع والخدمات اللازمة للمجتمع عن طريق منحها الاستقلال المالي والإداري والشخصية المعنوية.

فرغم تمتع المؤسسات العامة بالشخصية المعنوية والاستقلال عن السلطة المركزية إلا أنها تبقى مرتبطة بها بخيط رفيع يعرف بالوصاية الإدارية، فمن حق السلطة المركزية أن تمارس عليها نوعًا من الرقابة والإشراف في حدود القوانين، وذلك لتأكد من عدم خروجها عن القواعد المقررة لها بقانون أو بقرار إنشائها.

ففرض نظام الوصاية الذي تمارسه السلطة الوصية على المؤسسات العمومية قد يقلل من استقلالية هذه الأخيرة من جراء الضغوطات التي تمارسها عليها الأجهزة الوصية مما يحد من حريتها في التصرف واتخاذ القرارات.

ولا شك أن البحث في مثل هذا الموضوع لما له من أهمية بالغة نظرا لانعكاساته على مدى فعالية المؤسسة العمومية وتحقيقها لما هو متوقع منها(تقديم الخدمات وتغطية الحاجات العامة) في ظل وجود نظام مسلط عليها غايته حماية المصالح العامة للدولة والمجتمع أطلق عليه تسمية ( الوصاية الإدارية )،ويبحث في هذا الموضوع يخرج الطالب أو الباحث من إشكاليات عديدة من بينها التفرقة بين المؤسسات العمومية والأنظمة المشابهة لها،وكذلك إطلاع على طرق إنشاء وإلغاء المؤسسات العمومية، وأشكالها ويعتبر موضوع الساعة بتعريف الباحث على نظام الوصاية الإدارية على المؤسسة العمومية، وجهات الوصية عليها،بالإضافة إلى أهمالتطورات التي شهدتها المؤسسة العمومية في الجزائر خاصة في مرحلة الإصلاحات الاقتصادية.

#### - الإشكالية :

انطلاقا مما سبق نطرح إشكالية موضوعنا على النحو التالي :

ما مدى فعالية الوصاية الإدارية الممارسة على المؤسسة العمومية ؟

#### - أهمية الموضوع :

تبرز أهمية موضوع المؤسسة العمومية في اعتبارها شخص من أشخاص المعنوية العمومية في الجزائر إلى جانب كل من الدولة والجماعات الإقليمية، وهذا بالنظر إلى الدور الذي تمارسه في تقديم الخدمات وتلبية الحاجات العامة،بالرغم من خضوعها للوصاية التي تمارسها السلطة العليا عليها حرصا منها على القيام بالأعمال الموكلة إليها وعدم الخروج عنها لتحقيق الأهداف المرجوة منها.

## - أهداف الدراسة :

نسعى من خلال هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من أهداف منها:

تحديد المفاهيم العامة للوصاية الإدارية و المؤسسة العمومية، مع تفرقة بين المؤسسة العمومية وبين المفاهيم المشابهة لها وأشكالها، بالإضافة إلى التطرق إلى أهم الظروف التي شهدتها المؤسسة العمومية منذ إنشائها في الجزائر، معى تسليط الضوء على طبيعة نظام الوصاية الإدارية والأجهزة المكلفة بتطبيق هذا النظام على المؤسسة العمومية.

## - أسباب اختيار الموضوع :

اختياري لهذا الموضوع يعود لسببين الأول ذاتي يتمثل في اهتمام الزائد بموضوع المرافق العامة وطرق إدارتها، حيث تعتبر المؤسسة العمومية آلية مستحدثة لإدارة المرفق العام، أما السبب الثاني موضوعي يتمثل في الأهمية البالغة لموضوع المؤسسة العمومية كأسلوب شائع ومعتمد في تسيير المرفق العام، بالإضافة إلى نظام الوصاية الإدارية المسلط على المؤسسة العمومية هذا من جهة، ومن جهة أخرى التقصير حول هذا الموضوع بحيث لم يأخذ حقه من البحث والدراسة ما يكفي لفك الغموض واللبس حوله، وهذا ما شدني لتبني الموضوع بعد اقتراح الأستاذ المشرف لوافي السعيد.

## - المنهج المتبع :

اعتمدنا في دراستنا هذه المنهج الوصفي و التحليلي، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع على مختلف مستوياتها، مع وصف مختلف أشكال المؤسسات العمومية وتحليل نظام الرقابة الوصائية الذي تمارسه السلطة الوصية على المؤسسة العمومية، بالإضافة إلى منهج التاريخي وذلك لتطرقنا إلى أهم المحطات التاريخية للمؤسسة العمومية، بالأخص الإصلاحات الاقتصادية التي مست المؤسسة العمومية .

## - خطة تقسيم البحث :

بناء على ما سبق، وفي إطار الإجابة على إشكالية الموضوع قسمنا بحثنا إلى فصلين، الفصل الأول بعنوان ماهية المؤسسة العمومية يندرج تحته بحثين، خصصنا المبحث الأول لمفهوم المؤسسة العمومية، أما المبحث الثاني فرتأيناه لدراسة تنظيم المؤسسة العمومية وأشكالها. وبالنسبة للفصل الثاني جاء تحت عنوان ماهية الوصاية الإدارية والأجهزة الوصية على المؤسسة العمومية وينقسم بدوره إلى بحثين، الأول خصصناه لماهية الوصاية الإدارية، وثاني للحديث عن الأجهزة الوصية على المؤسسة العمومية وطبيعة استقلاليتها.

# الفصل الأول:

## أهمية المؤسسة العمومية

**الفصل الأول :ماهية المؤسسة العمومية:**

المؤسسات العمومية هي من أحدث صور وأنماط الأجهزة والتنظيمات الإدارية وأكثرها قوة وفعالية في انجاز وتحقيق الأهداف والوظائف الإقتصادية والإجتماعية والإدارية في الدولة الحديثة، ولتوضيح موضوع المؤسسة العمومية سنحاول في هذا الفصل تحديد ماهية المؤسسة العمومية بصفة عامة من خلال المبحث الأول وذلك بدراسة مختلف التعريفات التي قدمت في موضوع المؤسسة العمومية، أما بالنسبة للمبحث الثاني فقمنا بتخصيصه للحديث عن تنظيم المؤسسة العمومية وأشكالها.

**المبحث الأول: ماهية المؤسسة العمومية:**

حاول الفقه ورجال القانون والقضاء إستعراض مصطلح المؤسسة العامة الذي شابه غموض من حيث تحديد معنى له تحديدا دقيقا مانعا وجامعا، واختلافهم في تحديد المعنى الدقيق للمؤسسة العمومية الذي ارتبط بالتطور الذي أصاب فكرة المؤسسة العامة التقليدية بسبب تطور وظائف الدولة الرأسمالية أم الاشتراكية أم النامية، زاد هذا الإختلاف في غموض فكرة المؤسسة العامة ولتحديد مفهوم هذه الأخيرة يستوجب علينا التعرض إلى تعريفها في التشريع والفقه، ثم استخلاص من هذه التعريفات أهم الخصائص للمؤسسة العمومية التي تميزها بدورها عن باقي الهيئات المشابهة لها.

**المطلب الأول: تعريف المؤسسة العمومية:**

لقد تعددت وتتنوعت المحاولات في علم الإدارة العامة والفقه والقانون الإداري والتشريعات المختلفة لتعريف فكرة المؤسسة العامة وللوقوف على جل هذه المحاولات سنتطرق في الفرع الأول الى التعريف التشريعي، أما الفرع الثاني نخصه لنبرز فيه التعريف الفقهي للمؤسسة العمومية.

**الفرع الأول: التعريف التشريعي:**

يرى بعض الفقهاء بأن تعريف المؤسسة العامة ليس من اختصاص المشرع، لأنه لم يتمكن من الوصول إلى تعريف دقيق ومحدد للمؤسسة العامة، وبالتالي ترك هذه المهمة للفقه.

لم يعط المشرع الجزائري تعريفا للمؤسسة العمومية حيث لم يتضمن دستور 1963 و1976 أي إشارة لمصطلح المؤسسة العمومية ،أما قانون المالية لسنة 1966 فقد أشار إلى إحداث المؤسسة بنص تشريعي أو قانون واستثناء المرسوم حسب الأهمية الوطنية للمؤسسة<sup>1</sup>.

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 على صلاحية البرلمان في التشريع في عدة مجالات منها انشاء فئات المؤسسات<sup>2</sup>.

وتجدر الاشارة الى ان إنشاء المؤسسات العامة الوطنية يبقى من اختصاص التنظيم ما عدا مجال فئات المؤسسات الذي يعود لاختصاص القانون<sup>3</sup>، وتحدد قواعد انشاء المؤسسات العامة المحلية (البلدية، و الولائية) وكيفية عملها عن طريق التنظيم، حيث ينص كل من قانون البلدية 11/ 10 وقانون الولاية 07/12 على انشاء وإحداث مرافق عامة بلدية و ولائية<sup>4</sup>، وكذلك القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الذي نص على ما يلي : "في اطار 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"<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> تنص المادة 05 مكرر من قانون المالية 1966 على أن تحدث المؤسسة أصلا بقانون وتحدث استثناء بمرسوم حسب الأهمية الوطنية للمؤسسة .

<sup>2</sup> المادة 122 من دستور 1996 ، ج ر عدد 76 ، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 ، المعدل والمتمم .

<sup>3</sup> محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، ص ، 243.

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

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

## الفرع الثاني: التعريف الفقهي:

اختلف الفقهاء حول معنى المؤسسة العمومية وذلك مرتبط بتطور وظائف الدولة من دولة حارسية الى دولة متدخلة وكذلك كثرة التسميات والتطبيقات للمؤسسة العمومية، باختلاف النظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية فكانت هناك مجموعة من المحاولات من جانب الفقه لإعطاء تعريف للمؤسسة العمومية، ولكن قبل التطرق إلى التعريف الفقهي أوجب علينا التطرق أولاً إلى المؤسسة العمومية لغة، وثم سنبرز أهم محاولات التي قام بها الفقهاء لتعريف المؤسسة العمومية.

## أولاً: المؤسسة العمومية لغة:

يقصد بالمؤسسة لغة :

جمعية أو معهد أو شركة أسست لغاية علمية أو خيرية أو اقتصادية.

يقال مؤسسة علمية ،مؤسسة صناعية.<sup>1</sup>

أما كلمة عمومية فهي من فعل عم، عموماً، يقال: عم المطر الأرض، أي شملها، وعم القوم بالعطية أي شملهم.

وعم ضد خصص.

والعام خلاف الخاص.

يقال "جاء القوم عامة"، أي جميعاً.

والعمم -الكثرة- الاجتماع، اسم جمع للعامة وهي خلاف الخاصة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> المنجد في اللغة العربية ، الطبعة الحادية والثلاثون ، بيروت ، دار المشرق ، 1991 ، ص10.

<sup>2</sup> المرجع نفسه ، ص528

## ثانيا:التعريف الفقهي:

يعرف الدكتور "خالد خليل الظاهر" المؤسسة العمومية بأنها "أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية،تتشئها الدولة لإدارة مرفق عام،ويمنحها القانون قدرا كبيرا من الاستقلال المالي والإداري،وهي صورة من صور اللامركزية المرفقية".<sup>1</sup>

ويعرف الدكتور "ناصر لباد" المؤسسة العمومية بأنها "شخص معنوي،الهدف من انشائها هو التسيير المستقل لمرفق عمومية تابعة للدولة أو المجموعات المحلية".<sup>2</sup>

ويرى العلامة "Chapus" بأنه لا يوجد معيار للمؤسسة العمومية،واعتبر انها " شخص متخصص من أشخاص القانون العام"،وقد تخلى في تعريفه عن عنصر المرفق العام.<sup>3</sup>

ويعرف الأستاذ "سليمان محمد الطماوي" في كتابه "مبادئ القانون الإداري" (دراسة مقارنة) بقوله: "هي عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة،ويتمتع بالشخصية المعنوية".<sup>4</sup>

كما يعرف الدكتور " Pierre Lourent " المؤسسة العمومية على أنها "هي شخص معنوي من القانون العام يسير مرفق عمومي متخصص،مستقل عن الدولة والجماعات المحلية،ولكنه مربوط بهما"

L'établissement public est une personne morale de droit public gèrant un service public spècialisè. distincte de l'état des collectivités locales mais rattachèe a eux.<sup>5</sup>

ويعرف الأستاذ "Waline" المؤسسة العمومية بأنها "عبارة عن شخص متخصص من

أشخاص القانون العام،يتولى إدارة مرفق عام بقدر معين من الاستقلال"

<sup>1</sup> خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، الكتاب الثاني، ط1 ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، 1997 ، ص54.

<sup>2</sup> ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري ، ط2،الجزائر ، سنة 2007 ، ص213.

<sup>3</sup> مروة هيام ، القانون الإداري الخاص ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 2011 ، ص62.

<sup>4</sup> سامية زقوران ، عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر 2002/2001 ، ص10.

<sup>5</sup> Pierre. LOURENT frier . préès de droit administratif ,édition Montehrestien,E.J.A,Paris,2001 ,p190.

L'établissement public est une personne de droit administratif spécialisée et gérant avec une certaine autonomie le service public<sup>1</sup>.

ويعرف الأستاذ " لوبدار " المؤسسة العمومية بأنها عبارة عن "مرفق عام يتمتع بشخصية معنوية مستقلة، وتعد الصورة العادية لتنظيم الأشخاص الإدارية المتخصصة".

Les établissements public sont très généralement des services publics dotés de la personnalité morale et qu'ils constituent la forme normale d'organisation des personnes administratives spéciales.<sup>2</sup>

كما يعرف الأستاذ "بنوة" المؤسسة العمومية بأنها " أشخاص القانون العام المكلف بإشباع حاجة معينة لجماعة ما بواسطة المؤسسة العامة".

Ce sont personnes de droit publics chargées d'assurer par le procédé service public la satisfaction d'un besoin déterminé d'une collectivité.<sup>3</sup>

ويعرف الأستاذ " أحمد محيو " المؤسسة العمومية على أنها " شخص اعتباري إداري من النموذج التأسيسي، الهدف من إحداثها تأمين التسيير المستقل لمرفق الدولة أو الولاية أو البلدية أو لشخص آخر من النموذج التجمعي".<sup>4</sup>

كما عرف الأستاذ "عمار عوابدي" المؤسسة العمومية بأنها " منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية القانونية والمعنوية العامة، والاستقلال المالي والإداري، وترتبط بالسلطات الإدارية المركزية المتخصصة بعلاقة التبعية والخضوع للرقابة الإدارية والوصائية، وهي تدار وتسير بالأسلوب الإداري اللامركزي، لتحديد أهداف محددة في نظامها القانوني".<sup>5</sup>

<sup>1</sup> علي خطار شنطاوي، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان 1990، ص12

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص12

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص12

<sup>4</sup> أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، د م ج، ط3، الجزائر، 1979، ص443

<sup>5</sup> كمال بغداد، النظام القانوني للمؤسسة العامة المهنية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2012/2011، ص18

**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، وتمييزها عن غيرها من الهيئات والمنظمات التي تقترن بها، لذلك سنتناول في الفرع الأول خصائص المؤسسة العمومية، وفي الفرع الثاني تميز 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).<sup>1</sup>
- 2- المؤسسة العامة مرفق عام أو منظمة عامة وفقا للمعايير الراجعة.
- 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 و رشادة لتدخل الدولة لتحقيق أهداف التنمية الوطنية الاقتصادية والاجتماعية، نظرا لتمتعها بالاستقلال المالي والإداري وحرية التصرف.<sup>2</sup>
- 6- تدار وتسير المؤسسة العامة بواسطة الأسلوب الإداري اللامركزي عن طريق مجالس منتخبة.<sup>3</sup>
- 7- تخضع المؤسسة العامة للرقابة الإدارية الوصائية التي تمارسها عليها السلطات الإدارية المركزية.

<sup>1</sup> عمار عوايدي ، القانون الإداري ، ج1، النظام الإداري ، د م ج ، ط5 ، الجزائر ، 2008 ، ص 308.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص308.

<sup>3</sup> كمال بغداد ، المرجع السابق ، ص24.

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

9- تكون المؤسسة العامة مملوكة للدولة وتتشأ أصلاً بواسطتها.

### الفرع الثاني: التمييز بين المؤسسة العمومية والهيئات 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 العام<sup>1</sup> وبين المؤسسات العمومية والهيئات العامة، وعليه حاولنا إبراز التمييز والاختلاف بينها كالآتي:

#### أولاً: المؤسسة العمومية والمؤسسة ذات النفع العام:

المؤسسة ذات النفع العام هي جماعة من الأفراد لا يقومون بإدارة مرفق عام بل يباشرون نشاطاً خاصاً وإنما يتخذ مرسوم باعتبار المؤسسة ذات النفع العام بالنظر للفوائد التي ترجى من أعمالها.<sup>2</sup>

وتتميز المؤسسة ذات النفع العام عن المؤسسات العامة بأن الأولى لا يديرها أشخاص عامون وهي لا تدخل في عداد المرافق العامة .

ولمعرفة الطريقة التي تميز المؤسسات العامة عن المؤسسات ذات النفع العام سار البعض على القول بأن المؤسسة تعتبر عامة إذا كانت حاصلة على الامتيازات المختصة بالسلطة العامة كما لو كان للمؤسسة حق استيفاء الرسوم أو الاستفادة من قانون الاستملاك أو العمل بطريقة الاحتكار.<sup>3</sup>

إلا أن هذه الطريقة لا تخلو من العيوب بعد أن اتجه القانون الإداري حديثاً فأجاز للمشروعات الخاصة أن تستفيد من الامتيازات الإدارية ليمنحها صفة النفع العام، وقد كانت

<sup>1</sup> كمال بغداد ، المرجع السابق، ص24

<sup>2</sup> حسين فريجة ، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، د م ج ، ط1 ، الجزائر ، 2010 ، ص210

<sup>3</sup> المرجع السابق، ص211

الطريقة القديمة للتعرف على المؤسسة العمومية أن يرجع إلى منشئها، فإذا كانت السلطة أنشأتها كانت عامة، وإذا كان مصدرها فردا دخلت في عداد المؤسسات ذات النفع العام، وقد اتبعت هذه الطريقة من قبل مجلس الدولة الفرنسي والحق هو ما قرره الفريق الآخر من العلماء للتمييز بين المؤسسة العامة والمؤسسات ذات النفع العام، وذلك بالرجوع إلى نية المشرع فإذا كانت نيته واضحة بالقانون الذي أنشأ المؤسسة رجعنا إلى النص القانوني، وإذا كانت هذه النية غامضة عدنا إلى الأمارات 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 السلطة العامة.<sup>1</sup>

ولا يمنع القاضي من اختياره لنوع المؤسسة من أن يرجع إلى قرائن عديدة كالسلطة التي أنشأتها وتمتعها بالامتيازات الإدارية وخضوعها إلى المراقبة الإدارية وصلة نشاطها بالنفع العام، والغاية من التعرف إذا كانت المؤسسة عامة أو ذات نفع عام يعود إلى أن المؤسسة ذات النفع العام تخضع لقواعد القانون الخاص بينما المؤسسة العامة فهي تخضع لقواعد القانون الإداري وقراراتها قرارات إدارية حيث يتم الطعن فيها أمام جهات القضاء الإداري.

### ثانيا: المؤسسة العمومية والهيئة العمومية:

1)- تمارس المؤسسة العمومية نشاطا تجاريا او صناعيا أو زراعيا أو ماليا أو تعاونيا مهما كان يدخل ضمن النشاط الخاص، في حين أن الهيئة العمومية تقوم أصلا على إدارة مرفق من مرافق الخدمات العامة لإشباع حاجات عامة للجمهور.

<sup>1</sup> زهدي يكن ، القانون الإداري ، ج1، المكتبة العصرية للطباعة والنشر ، ط1، بيروت ، 1955 ، ص69

(2)-تباشر المؤسسة نشاطها إما بنفسها أو بواسطة ما تشرف عليه من شركات مساهمة، أو منشآت، أو جمعيات تعاونية، مستهدفة من ذلك توجيه استثمار أموال الدولة واستغلالها على أحسن وجه.

في حين إن الهيئة العمومية تتولى بنفسها، ومباشرة إدارة المرفق المعهود، لتكفل وصول الخدمة العامة إلى الجمهور.

(3)-اقتضت طبيعة نشاط الهيئة، واختلافها عن نشاط المؤسسة، أن خص المشرع الهيئات العامة ببعض الأحكام التي تتسم بطابع التشدد، ويبدو ذلك في الآتي<sup>1</sup>:

(أ)-للهيئة العامة ميزانية خاصة تعد غالبا على نمط ميزانية الدولة، وتلحق بها وتجري عليها أحكامها، بينما للمؤسسة العمومية ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة، وتعد على نمط الميزانيات التجارية.

(ب)-نظرا لأن معظم أموال الهيئات العمومية مخصصة تخصيصا مباشرا لإدارة المرفق، ولإلزام بذاتها لتسييره وقد أضفى عليها المشرع صفة المال العام، وجعل هذه الصفة هي الأصل، حرصا منه على حمايتها، أما بالنسبة للمؤسسات العمومية، فقد اقتضت طبيعتها الاقتصادية أن يقضي المشرع باعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة، ما لم ينص على خلاف ذلك في قرار إنشائها.

(4)-يخضع العاملون بالمؤسسات العمومية لأحكام قوانين العمل والتأمينات الاجتماعية أما بالنسبة للهيئات العمومية، فإنه يخضع موظفوها لأحكام قوانين الوظائف العامة، وهي حاليا قانون الوظيفة العامة، وعلى هذا الأساس:

<sup>1</sup> حسين فريجة ، المرجع السابق ، ص212

(أ) - يتولى كل وزير عن طريق المؤسسات العمومية تنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعتها في القطاع الذي يشرف عليه، بما يحقق خطة التنمية، ويكون له سلطة الإشراف والرقابة بالنسبة إلى المؤسسات العمومية التي تتبعه.<sup>1</sup>

(ب) - تقوم المؤسسة العمومية في حدود نشاطها بالمشاركة في تنمية الاقتصاد الوطني وتخضع لإشراف ورقابة الوزير المختص بالنسبة للقرارات التي يصدرها مجلس إدارة المؤسسة مقصورة على مسائل محددة في القانون على سبيل الحصر، وهي في جملتها مسائل عامة ترتبط غالبا بتنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعتها، مما يدخل أصلا في المهمة الأساسية المعهد بها إلى الوزراء، مثل القرارات المتعلقة بميزانية المؤسسة وزيادة رأس المال أو تخفيضه، والأهداف والسياسة العامة للاستثمار والإنتاج والتسويق وإنشاء وحدات اقتصادية جديدة، فهذه القرارات هي وحدها التي تخضع لاعتماد الوزير المختص.<sup>2</sup>

ويمكننا توضيح الفروق بين المؤسسة العمومية والهيئة العمومية على النحو التالي:

### 1- المؤسسة العامة هي شخص من أشخاص القانون العام:

المؤسسة العمومية هي شخص من أشخاص القانون العام تقوم بالمشاركة في تنمية الاقتصاد الوطني عن طريق ما تشرف عليه من وحدات اقتصادية التي تتولى كل منها تنفيذ مشروع اقتصادي يتمثل في نشاط صناعي أو تجاري أو مالي أو زراعي أو عقاري أو غير ذلك من أوجه النشاط الاقتصادي<sup>3</sup>، ويجوز أن تتولى بنفسها إدارة النشاط الاقتصادي في حدود ما يقضي به قرار إنشائها.

ونظرا لطبيعتها الاقتصادية فإن ميزانيتها مستقلة عن ميزانية الدولة وتعد على نمط الميزانيات التجارية وتعتبر أموالها بحسب الأصل من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة.

<sup>1</sup> حسين كامل الأسيوطي ، حول مشكلة التمييز بين الهيئات والمؤسسات العامة ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، 1969 ، ص16

<sup>2</sup> عيسى رياض ، نظرية المرفق العام في القانون المقارن ، د م ج ، الجزائر ، 1984 ، ص13

<sup>3</sup> المرجع السابق، ص13

## 2- الهيئة العامة هي شخص إداري عام:

فهي شخص إداري عام يدير بنفسه ومباشرة مرفقا يقوم على مصلحة، أو خدمة عامة، ولها ميزانية خاصة تعد غالبا على نمط ميزانية الدولة وتسري عليها أحكامها وتلحق بميزانية الجهة الإدارية التابعة لها وتعتبر أموالها بحسب الأصل من الأموال العامة.

مما سبق يتضح ان المعيار الذي وضعه المشرع هو معيار موضوعي يقوم أصلا على أساس طبيعة النشاط الذي تمارسه كلا منهما، فحيث يكون النشاط خدمة عامة نكون بصدد هيئة عامة حتى ولو كانت الخدمة ذات طبيعة إرادية.<sup>1</sup>

وحيث يكون النشاط من نوع الأنشطة الاقتصادية التي ينبغي إدارته بالوسائل التجارية نكون بصدد مؤسسة عمومية.

أن الدولة قد تمارس نشاطا معيناً بوصفها سلطة عامة فيكون الهدف من مباشرته أداء خدمة عامة للجمهور، وحينئذ نكون بإزاء مرفق عام وهو عبارة عن خدمة عامة تؤديها الدولة بوصفها سلطة عامة ومستعينة في ذلك بوسائل القانون العام، وهي هنا تطرح فكرة الربح جانبا، ولا تستهدف إلا انتظام الخدمة، واستمرار تقديمها للشعب ولو على حساب الخزينة العامة.

وقد تمارسه بوصفها مالكة لرأس المال وعندئذ يكون الهدف هو استغلال أموالها بقصد تحقيق الربح في إطار المبادئ التي تقوم بها الدولة الحديثة التي تتدخل في جميع النشاطات ولو حتى بتنازلها إلى مستوى الأفراد وليس كسلطة عامة والأصل أنها تتبع في ذلك وسائل القانون العام.

<sup>1</sup> عيسى رياض، المرجع نفسه، ص15

فالدولة تتصرف على مستوى الأفراد حيث تنشئ شركات بمفردها أو بالإشتراك مع غيرها وهي تحل بهذه محل الصفة أصحاب رأس المال في الشركات المؤممة أي أن الدولة في هذه الحالة لا تتعامل كسلطة عامة.

### ثالثا: التمييز بين المؤسسة العمومية والمشروع العام: Enterprise Publique

تسود فكرة المشروع العام الكثير من الغموض وعدم التدقيق، وذلك لاستتاده في نشأته وتطوره إلى فكرة المرافق العامة الصناعية والتجارية، وهي الفكرة التي احدثت أزمة في مفهوم المرفق العام<sup>1</sup>، وكذلك بسبب طبيعة تكوينه المالي والمادي، وكذلك أشكاله المختلفة من نظام سياسي واقتصادي إلى آخر.

لذلك لم يعرف المشروع العام تعريفا محددًا على جميع الأصعدة التشريعية أو القضائية أو الفقهية<sup>2</sup>، لكن رغم ذلك يمكننا التطرق إلى خصائصه وأشكاله بغية الوصول إلى التمييز بينه وبين المؤسسة العمومية.<sup>3</sup>

#### 1- خصائص المشروع العام:

-التمتع بالشخصية المعنوية.

-أن يكون موضوع نشاطه إقتصادي (صناعي وتجاري)

-أن يتشابه مع المشروع الخاص من حيث أهدافه ونظامه القانوني.

-الخضوع إلى رقابة السلطة العامة.

#### 2- أشكال المشروع العام:

يجب التمييز بين المشروع العام في النظام الرأسمالي والمشروع العام في النظام الاشتراكي.

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة الجزائر، 1991، ص 04

<sup>2</sup> للإطلاع على مجموعة من التعريفات للمشروع العام أنظر: ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص(226-228)

<sup>3</sup> Georges VEDEL: Droit administratif, presses universitaires de France, 6<sup>ème</sup> édition, 3<sup>ème</sup> trimestre, 1976, p751

### أ - في النظام الرأسمالي:

يأخذ المشروع العام في النظام الرأسمالي الشكلين التاليين:

1- شكل يخضع لقواعد القانون العام وهو المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية.

2- شكل يخضع لقواعد القانون الخاص وهو الشركة التي بدورها تنقسم إلى نوعين:<sup>1</sup>

- شركة مملوكة ملكية تامة للدولة.

- شركة مساهمة مملوكة ملكية جزئية للدولة على أن لا تقل نسبة هذا الجزء عن 51% من

مجموع الأسهم وتسمى أيضا شركة الاقتصاد المختلط.

### ب- في النظام الاشتراكي:

يأخذ المشروع شكل مشروع الدولة Enterprise d'état الذي يقوم تنظيمه وإدارته وفق

مبدأ وحدة الإدارة، وذلك بتعيين مدير المشروع مع مساهمة العمال في التسيير بواسطة مجلس

العمال الذي غالبا ما يكون له دور استشاري.<sup>2</sup>

### 3- التمييز بين المؤسسة العمومية والمشروع العام:

نظرا لإختلاف الأشكال التي يأخذها المشروع العام باختلاف النظام السياسي

والاقتصادي فإنه يجب التمييز بين المفهومين في إطار الفكر الليبرالي وفي إطار الفكر

الاشتراكي.

### أ- في إطار الفكر الليبرالي:

المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية هي شكل من الأشكال التنظيمية للمشروع

العام، بينما المؤسسة العمومية الإدارية ليس مشروعا عاما وذلك لنشاطها الغير صناعي

وتجاري من جهة، ومن جهة أخرى أخرى فالمشروعات العامة التي تأخذ شكل الشركة ليست

<sup>1</sup> عساف عبد المعطي، إدارة المشروعات العامة، جبهة للنشر والتوزيع، عمان ن 2005، ص32.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، المرجع السابق، ص26

مؤسسة عمومية لأنها لا تخضع لقواعد القانون العام ولا تدير مرفقا عاما، وبالتالي فليس كل مشروع عام هو مؤسسة عمومية وليست كل مؤسسة عمومية مشروعاً عاماً.

### ب- في إطار الفكر الاشتراكي:

يرى الفكر الاشتراكي أن المشروع العام هو عبارة عن مؤسسة عمومية اقتصادية، لأن المشروع العام ما هو إلا المؤسسة العمومية الإدارية متخلصة من قواعد القانون الإداري وهذا هو المجمع عليه من الفقه التقليدي الليبرالي، الذي يرى في خضوع المؤسسة الاقتصادية العامة لقواعد القانون الخاص وليس القانون الإداري لأن ذلك يحقق المرونة وينسجم مع المنافسة،<sup>1</sup> أما بالنسبة للشركات العامة في الفكر الاشتراكي فإن مركز الدولة في الشركة كمساهم وحيد، يحيل سريان قانون الشركات عليها إلى مجرد تطبيق ظاهري صرف،<sup>2</sup> وبالتالي فالمشروعات العامة بالنسبة للفكر الاشتراكي هي مؤسسات عمومية اقتصادية مهما كانت تسميتها.

وعليه يمكننا القول بأن تمييز المشروع العام عن المؤسسة العمومية لا يتم إلا بدراسة الطبيعة القانونية لهذا المشروع العام ومدى توافر مقومات المؤسسة العمومية فيه، للحكم عليه هل هو مؤسسة عمومية أم هو تنظيم قانوني آخر.

### رابعا: التمييز بين المؤسسة العمومية والجمعيات LES ASSOCIATIONS

تتشأ الجمعية باتفاق جماعة من الأشخاص الراشدين على تحقيق هدف غير مادي قد يكون هدفها خيرياً أو ثقافياً أو علمياً أو رياضياً<sup>3</sup> وموارد الجمعية تتكون من:

- اشتراكات أعضائها.

- العائدات المرتبطة بأنشطتها.

<sup>1</sup> حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة (نظرية المؤسسات العامة)، 2ط، كتاب الثاني، دم ج، الجزائر، 1984، ص64.

<sup>2</sup> سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة، رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة القاهرة، 1967، ص170.

<sup>3</sup> فريدة محمدي، المدخل للعلوم القانونية (نظرية الحق)، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 1998، ص107.

-الهبات والوصايا.

-الإعانات المحتملة التي تقدمها الدولة أو الولاية أو البلدية.

ويحدد غرض الجمعية بمقتضى سند إنشائها، وكذلك اختصاصاتها ولا يجوز للجمعية تجاوز الهدف الذي أنشأت من أجله<sup>1</sup>، وبالتالي تختلف الجمعية على المؤسسة العمومية:

من حيث أركانها، تقوم الجمعية على أركان أساسية هي:

-جماعة من الأشخاص، فالجمعية تقوم على الاعتبار الشخصي حيث تتكون من أشخاص طبيعية أو معنوية، فالجمعية شخص معنوي من النوع التجمعي أما المؤسسات العمومية فهي مجموعة أموال أي شخص معنوي من النوع التأسيسي.<sup>2</sup>

-عدم الحصول على الربح المادي وهو عنصر يميز الجمعية عن المؤسسات العمومية الاقتصادية.

-الجمعيات تقبل المجهود والنقود من الدولة وأفراد المجتمع، حيث بإمكان الأفراد المشاركة بجهودهم والعمل تطوعا في حين أن المؤسسات العمومية لا تقبل العمل التطوعي المجاني.

**خامسا: التمييز بين المؤسسة العمومية والمرفق العام:**

المؤسسة العمومية هي منظمة عامة لها الشخصية القانونية التي تجعلها قابلة لإكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وتتمتع بأجهزة إدارية مستقلة (الجهاز التداولي والجهاز التنفيذي) ولها ذمة مالية مستقلة.

أما المرفق العام ففي مفهومه المادي يعبر عن نشاط يستهدف تحقيق المنفعة العامة وإذا كانت بعض المؤسسات العمومية تدير نشاطا مرفقيا فإن بعض المؤسسات لا يدير

<sup>1</sup> فريدة محمدي، المرجع السابق ، ص107.

<sup>2</sup> للتمييز بين الشخص المعنوي التجمعي والشخص المعنوي التأسيسي أنظر : احمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ط4 ، د م ج ، الجزائر ، 2006 ، ص101.

اي نشاط مرفقي بل أن الفقه الاشتراكي يرفض التلازم بين فكرة المؤسسة العمومية والمرفق العام.<sup>1</sup>

### سادسا: التمييز بين المؤسسة العمومية والشركة:

يوجد الكثير من التشابه بين المؤسسات العمومية والشركات ،بل إن المؤسسات العمومية الاقتصادية تأخذ شكل الشركات التجارية، إلا أن المؤسسات العمومية التي تدير مرفقا عاما تبقى خاضعة لأحكام القانون العام من حيث تنظيمها وسيرها ولعل أبرز الفروق بينها وبين الشركة تتمثل في :

#### 1- عناصر الجهاز الإداري:

في الشركة يتكون الجهاز الإداري من الجمعية العامة ومجلس الإدارة والمدير التنفيذي للشركة ،على حين عناصر الجهاز الإداري في المؤسسات العمومية يضم مجلس الإدارة والمدير العام.

#### 2- رأس المال والهدف:

رأس مال الشركة ملك للشركاء على حين رأس مال المؤسسة العمومية ملك للدولة،والهدف في الشركات منفعة الملاك الذين هم المؤسسون لها على حين ان هدف المؤسسات العمومية النفع العام.

<sup>1</sup> حماد محمد شطا ، المرجع السابق ، ص23

سابعاً: التمييز بين المؤسسة العمومية والمنظمات المهنية:

### 01- تعريفها:

المنظمات المهنية وتسمى أيضاً بالنقابات المهنية LES ORDRES PROFESSIONNELS وتسمى أيضاً بالمرافق العمومية لتنظيم الانضباط المهني.<sup>1</sup>

وقد ظهر هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية، وهو يرمي إلى تنظيم بعض المهن في الدولة عن طريق أبناء المهنة أنفسهم، والسمة البارزة في المنظمات المهنية أن انضمام أفراد المهنة إليها ليس أمراً اختيارياً وإنما هو أمر إجبارياً مما يجعلها نوعاً من الجماعات الجبرية وتدار هذه المرافق من قبل مجموعة من المنخرطين فيها وتتخذ شكل التنظيم النقابي يشرف على إدارته مجلس منتخب.<sup>2</sup>

وتعتبر النقابات المهنية من أشخاص القانون العام فهي تتمتع بالشخصية المعنوية دون أن تعد بذلك مؤسسات عمومية فهي كما قال مجلس الدولة الفرنسي في حكم BOUGUEN الصادر في 02 أبريل 1943 أشخاص معنوية مكلفة بإدارة مرفق عام دون أن تعتبر مؤسسات عمومية.<sup>3</sup>

ويجب التفريق بين ناحيتين في نشاط كل منظمة مهنية نشاطها الخارجي وتنظيمها

الداخلي:

### 1- الناحية الأولى :

نشاطها الخارجي أي تمثيل المهنة لدى السلطات الإدارية العمومية يحكمه القانون العام، فقرارات مجلس المنظمة المهنية الصادرة بقيد الأعضاء في الجدول أو رفض قيدهم

<sup>1</sup> ناصر لباد ، القانون الإداري ، ج1، ط2 ، لباد للنشر ، الجزائر ، 2004 ، ص 210.

<sup>2</sup> عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، ط2 ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص 326.

<sup>3</sup> مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري ، ج1، ط1، د م ج ، الجزائر ، 1995 ، ص 237.

فيه، وقراراته وهو يضع القواعد الخاصة بواجبات المهنة وآدابها والتي يجب على الأعضاء مراعاتها، وكذا قرارات المنظمات المهنية وهي تزاوُل السلطة التأديبية.<sup>1</sup>

ففي هذه الحالات تعتبر سلطة إدارية<sup>2</sup> وبالتالي فقراراتها تخضع لرقابة القاضي المختص في دعوى تجاوز السلطة، بحيث تنص في هذا الإطار المادة 09 من القانون العضوي رقم: 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله على ما يأتي:

يفصل مجلس الدولة إبتدائيا ونهائيا في:

الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية أو الهيئات العمومية والمنظمات المهنية الوطنية.

## 2- الناحية الثانية:

تنظيم المهنة أي نشاطها الداخلي يحكمه القانون الخاص عقودها تعتبر عقود مدنية، أموالها تعتبر أموالا خاصة كما تمول المنظمة أساسا من الاشتراكات المالية لأعضائها. تتمتع هذه المنظمات بالشخصية المعنوية حيث تمارس نشاطها في إطار مدونة المنظمة لممارسة المهنة، التي يتم وضعها والمصادقة عليها من طرف أعضائها.<sup>3</sup>

## الفرع الثالث: أركان المؤسسة العمومية:

تتكون المؤسسة العمومية باعتبارها نوع من أنواع التنظيمات الإدارية المكونة للنظام الإداري في الدولة من مجموعة أركان أساسية تستند إليها، حيث اشدت الخلاف بين الفقهاء في مسألة حصر هذه الأركان إلا أنه يمكن التقرير بأن أركان المؤسسة العمومية تتمثل في كونها منظمة عامة، مبدأ التخصص، والشخصية المعنوية.

<sup>1</sup> مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 353

<sup>2</sup> ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 217

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 218

## أولاً: المؤسسة العمومية منظمة عامة:

لما كانت المؤسسة العمومية منظمة عامة فإنه يجب التمييز بين المنظمات العامة والمنظمات الخاصة، فإن وجدت نصوص تشريعية تحدد الطبيعة القانونية للمنظمة التي يراد معرفة تكييفها فإنه يتعين إلتزام حكم هذه النصوص.<sup>1</sup>

فإذا لم يوجد نص تشريعي وجب البحث عن معيار يمكن بمقتضاه التمييز بين المنظمات العامة والخاصة، لذلك اضطلع الفقه بمحاولة إجراء هذا التمييز ووضع لذلك المعايير الآتية:

## 1- الغرض الذي تستهدفه المنظمة:

على أساس هذا المعيار تستهدف المنظمة العامة تحقيق المصلحة العامة، بخلاف المنظمة الخاصة التي تستهدف تحقيق المصلحة الخاصة، فالشركات منظمات خاصة إذ يساهم الأفراد فيها بوصفها مشروعات مالية بقصد تحقيق مصلحة خاصة واقتسام ما تدره من أرباح.<sup>2</sup>

يعاب على هذا المعيار أن فكرة المصلحة العامة، فكرة مطاطة ومرنة لا يعول عليها وحدها للتمييز بين المنظمات العامة والخاصة، حيث توجد منظمات خاصة تستهدف تحقيق المصلحة العامة مثل المشروعات الخاصة ذات النفع العام.<sup>3</sup>

## 2- طبيعة النشاط الذي تمارسه المنظمة :

وفق هذا المعيار المنظمة العامة هي التي تقوم بالنشاط العام، بينما المنظمة الخاصة تقوم بالنشاط الخاص.

<sup>1</sup> محمد بكر القباني ، نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري ، رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1962 ، ص17.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص18.

<sup>3</sup> عمار عوايدي ، القانون الإداري ، ج1 ، ط3 ، دم ج ، الجزائر ، 2005 ، ص196.

يعاب على هذا المعيار أنه غير جامع ولا مانع إذ أن هناك منظمات عامة كالبنوك المؤممة تقوم بذات النشاط الذي تقوم به البنوك والمصارف الخاصة.<sup>1</sup>

### 3- مصدر موارد المنظمة:

حسب هذا المعيار تكون المنظمة عامة إذا توافرت لها وسائل المرافق العامة، وهي وسائل والموارد المالية والموظفون، فإذا لم يدخل موظفو منظمة معينة في عداد موظفي الإدارة، ولم تكن لمواردها الصفة العامة، كانت هذه المنظمة منظمة خاصة وإلا فهي منظمة عامة.<sup>2</sup>

يؤخذ على هذا المعيار:

- أن المنظمة العامة إذا تمتعت بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، فيمكنها أن تستمد مواردها من إعانات الدولة، طالما يمكن أن يكون لها مواردها المالية الخاصة نتيجة نشاطاتها لاسيما المؤسسات الاقتصادية منها.

- القول بالصفة الخاصة للمنظمة إذا لم يدخل موظفوها في عداد موظفي الإدارة العامة، مردود لأن خضوع المؤسسات العمومية الاقتصادية لنظام القانون الخاص لا يرفع الصفة العامة عن هذه المؤسسات.

### 4- امتيازات السلطة العامة:

وفق هذا المعيار تكون المنظمة عامة إذا كانت تتمتع بحقوق وامتيازات السلطة العامة، كفرض الرسوم، وإجبار الأفراد على الالتحاق بها، أما إذا كانت المنظمة لا تتمتع بهذه الحقوق والامتيازات اعتبرت منظمة خاصة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد بكر القباني، المرجع السابق، ص 19

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 20

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 23

يؤخذ على هذا المعيار وجود بعض المنظمات الخاصة التي تمنح وتمارس بعض امتيازات السلطة العامة في حدود مساهمتها ومشاركتها الإدارة العامة في تحقيق أهداف المصلحة العامة مثل المشروعات العامة ذات النفع العام.<sup>1</sup>

#### 5- حرية الانضمام إلى المنظمة:

وفق هذا المعيار المنظمات العامة، هي المنظمات التي يجبر الأفراد على الانضمام إليها بخلاف المنظمات الخاصة التي يكون الانضمام إليها اختياريا.

يؤخذ على هذا المعيار وجود منظمات عامة، لا يعتبر الانضمام إليها اجباريا ووجود منظمات خاصة لا يعتبر الانضمام إليها اختياريا.<sup>2</sup>

#### 6- أصل نشأة المنظمة:

يرى هذا المعيار أن المنظمة العامة هي التي تكون من خلق وإنشاء الدولة، أما المنظمة الخاصة فتكون من إنشاء الأفراد.

يؤخذ على هذا المعيار وجود منظمات خاصة قام الأفراد بإنشائها وتحولت بعد إنشائها إلى منظمات عامة كما هو الحال بالنسبة للمشروعات المؤممة.

وكذلك تدخل الدولة في إنشاء المؤسسات ذات النفع العام، التي تبقى منظمات خاصة، لأن توقف إنشائها على اعتراف الدولة أو موافقتها لا يضيفي الصفة العامة عليها.

#### 7- المعيار الصحيح في التمييز بين المنظمات العامة والمنظمات الخاصة:

يتضح من استعراض المعايير السابقة، التي وضعت للتمييز بين المنظمات العامة والمنظمات الخاصة أنه لا يمكننا الاكتفاء بمعيار مركب للقيام بعملية التمييز وهذا المعيار يتكون من عنصرين:

<sup>1</sup> عمار عوايدي ، المرجع السابق ، ص197.  
<sup>2</sup> محمد بكر القباني ، المرجع السابق ، ص25.

**- عنصر شخصي ذاتي:**

يتمثل في إرادة ونية المشرع التي يتضمنها النص المنشئ للمنظمة، المراد تحديد طبيعتها، فاكتشاف إرادة ونية المشرع تساعد على معرفة هل أراد المشرع اعتبار هذه المنظمة عامة أو خاصة ويتم اكتشاف إرادة ونية المشرع بالاستناد إلى عنصر آخر.<sup>1</sup>

**- عنصر موضوعي وتكميلي:**

يتكون من كل المعايير والأفكار السابقة مجمعة كدلائل ومظاهر على أن هذه المنظمة منظمة عامة أو خاصة وعدم الاكتفاء بمعيار واحد لتحديد طبيعة المنظمة.<sup>2</sup>

**ثانيا: خضوع المؤسسة العمومية لمبدأ التخصص:**

ويقصد به أن كل مؤسسة عمومية يناط بها القيام بأعمال محددة في نص إنشائها، وهي ملزمة بان لا تحيد عنها وتمارس نشاط غير النشاط المذكور في نص إنشائها.<sup>3</sup>

فالمؤسسة العمومية إذن تنشأ لتحقيق أغراض محددة ليس لها الخروج عليها، ولذلك يترتب على هذه القاعدة نتيجة رئيسية مقتضاها أن المؤسسة العمومية لا تستطيع قبول هبة أو وصية لتحقيق غايات ليس منوطا بالمؤسسة تحقيقها<sup>4</sup>، وفي حالة ممارستها لنشاط خارج عن تخصصها يعتبر هذا العمل غير مشروع تترتب عليه مسؤوليتها في حالة الضرر فهي تسعى فقط لتحقيق الأغراض المحددة، والخدمات المعينة بالذات وذلك وفقا لنص إنشائها، وبذلك تتعدد الانظمة التي تحكم المؤسسات العمومية وهذا باختلاف نوع المؤسسة.

<sup>1</sup> عمار عوايدي ، المرجع السابق ، ص198.

<sup>2</sup> محمد بكر القباني ، المرجع السابق ، ص30.

<sup>3</sup> عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص351.

<sup>4</sup> سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1979 ، ص34.

**ثالثا: الشخصية المعنوية:**

والركن الثالث للمؤسسات العامة هو تمتعها بالشخصية المعنوية العامة، وذلك بإعتبارها منظمة لا مركزية إدارية مصلحة أو مرفقية، تتمتع بالاستقلال المالي والإداري فلا يمكن تحقق صفة وطبيعة المؤسسة القانونية المعنوية العامة، فهناك الكثير من المنظمات والمرافق العامة التي لا تعد مؤسسات عامة، لأنها ليست مزودة بالشخصية المعنوية العامة.<sup>1</sup>

**المبحث الثاني: تنظيم المؤسسة العمومية وأشكالها:**

نتناول من خلال هذا المبحث الناحية التنظيمية للمؤسسة العمومية باعتبارها شخص معنوي مستقل في المطلب الأول من ثم فإن معالجة هذا الموضوع تقتضي التطرق إلى القواعد المتعلقة بإنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية وهذا من خلال الفرعين، الأول نتحدث فيه عن إنشاء المؤسسة العمومية والفرع الثاني نخصه للحديث عن كيفية إلغاء المؤسسة العمومية، ثم التطرق إلى أشكال المؤسسة العمومية في المطلب الثاني.

**المطلب الأول: تنظيم المؤسسة العمومية:**

يكون تنظيم المؤسسة العمومية وتحديد هياكلها الأساسية عن طريق القانون أو التنظيم المنشئ لها، وفي العادة يحدد هذا المرسوم أو القانون الصلاحيات التي تبين مجال اختصاص المؤسسة العمومية، كما يحدد الهياكل الأساسية، وفي كل مؤسسة عمومية هناك هيكلان أساسيان:

<sup>1</sup> عمار عوايدي، المرجع السابق، ص310.

## أ-هيئة المداولة "مجلس الإدارة":

أغلب المؤسسات العمومية هي مكونة من ممثلي الوزارات المعنية بالمجال ومعينة من قبل الوصاية، هي المسؤولة عن اختيار الاستراتيجيات، وتحديد برامج النشاط وكذا اتخاذ كافة القرارات.<sup>1</sup>

## ب- الهيئة التنفيذية:

ويمثلها المدير، وقد يساعده معاونون، ويكون معيناً بمرسوم رئاسي طبقاً للمرسوم الرئاسية 240/99 المؤرخ في 17 رجب عام 1420 الموافق ل 27 أكتوبر 1999 المتعلق بتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، وهو المسؤول عن تنفيذ قرارات مجلس الإدارة، يمارس السلطة السلمية على الموظفين، وهو كذلك الأمر بالصرف فيما يخص ميزانية المؤسسة العمومية، خاصة بإهمال دور مجلس الإدارة، وعدم أدائه لمهامه على أكمل وجه.

## الفرع الأول: إنشاء المؤسسة العمومية:

تتغير قواعد إنشاء المؤسسة العمومية حسب امتدادها لأن المسألة التي تتحكم في هذه القواعد تدخل في نطاق العلاقة داخل الدولة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، كما أن هناك إختلاف بين إنشاء المؤسسات الوطنية والمؤسسات المحلية.

<sup>1</sup> ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، 2008/2007، ص 57-56.

**أولاً: إنشاء مؤسسة عمومية وطنية:**

يتم إنشاء المؤسسات الوطنية من قبل السلطات الإدارية المركزية المختصة (رئيس الحكومة/الوزير)، وبناء عليه فإن إنشاء المؤسسات العمومية الوطنية يبقى أصلاً من اختصاص التنظيم، ما عدا مجال فئات المؤسسات الذي يعود لإختصاص القانون، حيث للبرلمان أن يشرع بموجب الفقرة 29 من المادة 122 من دستور 1996 "في مجال إنشاء فئات المؤسسات"<sup>1</sup>

**ثالثاً: إنشاء مؤسسات عمومية محلية:**

ينص قانون الإدارة المحلية الجزائرية (م 137 بلدي، م 129 ولائي) على أن تحدد قواعد إنشاء المؤسسات العمومية البلدية وتنظيمها وعملها عن طريق التنظيم، وفي كل الحالات فإن إنشاء المؤسسات المحلية يستلزم العديد من الاجراءات:

-مداولة من طرف المجلس الشعبي (البلدي أو الولائي).

-تصديق الجهة المختصة (الوالي أو الوزير الوصي المختص).<sup>2</sup>

**الفرع الثاني: إلغاء المؤسسة العمومية (الهيئة العمومية):**

إلغاء المؤسسة العمومية يعني وضع حد لنشاطها، وطريقة الإلغاء هي مبدئياً طريقة الإنشاء بمعنى انه يجب الرجوع إلى قاعدة توازي الأشكال أي أن من يملك الإنشاء يملك الإلغاء.<sup>3</sup>

وكما سبق الذكر أن المؤسسات العمومية الوطنية من إنشاء السلطة التنفيذية، فنفس الشيء بالنسبة للإلغاء حيث يتم بموجب مرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي ومن أمثلة إلغاء بعض المؤسسات العمومية الوطنية:

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي ، القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص243

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري، المرجع السابق، ص244.

<sup>3</sup> ناصر لباد ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص148

-المرسوم الرئاسي رقم :99-171 المؤرخ في 02 أوت 1999 يتضمن حل الوكالة الجزائرية للتعاون الدولي.<sup>1</sup>

-المرسوم التنفيذي رقم : 98-141 المؤرخ في 10 مارس 1998 يتضمن حل المدرسة الوطنية للجمارك.<sup>2</sup>

أما بالنسبة للمؤسسات العمومية المحلية فإن السلطة الوصائية تستطيع بعد إنشاء المؤسسة العمومية المحلية أن تحلها ،فقد نصت المادة 26 من المرسوم رقم 83-200 "تتشأ المؤسسة العمومية دون تحديد أي مدة لها وتحل قانونا بإلغاء المرفق العام الذي تتولى تسييره غير أنه فيما يتعلق بالمؤسسة الاقتصادية فإنه عندما يبرز استغلالها عجزا من شأنه أن يضر بمستقبل التوازن المالي للولاية أو البلدية المعنية يمكن أن يسحب الترخيص بالاستغلال...".

### المطلب الثاني: أشكال المؤسسات العمومية:

إن تنوع نشاط الدولة يفرض وجود أنواع كثيرة للمؤسسات،تحدثها الدولة بغرض القيام بواجب توفير الخدمات للجمهور،ولا تتخذ المؤسسات العامة شكلا واحدا ،بل يختلف شكلها بحسب طبيعتها.

و الدارسي للتشريع الجزائري خاصة إبتداء من 1988 يلاحظ مدى التطور الكبير الذي عرفه أسلوب المؤسسات والتصنيفات التي طرأت عليها والتي يمكن إرجاعها إلى أربعة أصناف أساسية:

- المؤسسات ذات الطابع الإداري.
- المؤسسات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.
- المؤسسات ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.

<sup>1</sup> الجريدة الرسمية ، العدد 52 المؤرخة في :04/أوت/1999، ص05

<sup>2</sup> الجريدة الرسمية ، العدد 29 المؤرخة في :10/ماي/1998، ص09

- المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي.

### الفرع الأول: المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري:

المؤسسة العمومية الإدارية هي المؤسسات التي تمارس نشاطها ذات طبيعة إدارية محضة وتتخذها الدولة والمجموعات الإقليمية المحلية (الولاية والبلدية) كوسيلة لإدارة مرافقها العمومية الإدارية، وتتمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية وتخضع في نشاطاتها للقانون العمومي بحيث القضاء الإداري هو الذي يختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بها، كما يخولها القانون جملة من الامتيازات، ومن أهمها امتيازات السلطة العمومية ومنها اتخاذ موظفين عموميين.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: المؤسسة ذات الطابع العلمي والتكنولوجي:

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 1998-2002 صدر مباشرة المرسوم التنفيذي 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 مبينا كيفية إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وسيرها.

ولقد نص القانون 98-11 على خضوع هذا النوع من المؤسسات لنظام الرقابة المالية البحرية كخطورة تميز هذه المؤسسة عن غيرها خاصة ذات الطابع الإداري، وهذا بهدف بعث نوع من المرونة على نشاطها العلمي وأدائها.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص217.

<sup>2</sup> عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص55.

### الفرع الثالث: المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني:

وهي مؤسسة حديثة العهد في الجزائر من حيث التصنيف وقد ورد تعريفها في المادة 32 من القانون 99-05 المؤرخ في 4 أفريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي بالصيغة التالية: "المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني هي مؤسسة وطنية للتعليم تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، وبينت المادة 38 من القانون المذكور أشكالها: الجامعة، المركز الجامعي، المدارس والمعاهد.<sup>1</sup>

### الفرع الرابع: المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي:

وقد عرفت المؤسسة ذات الطابع الاقتصادي على أنها: "تمارس نشاط تجاريا أو صناعيا أو زراعيا أو ماليا، وتمارسه أساسا بواسطة ما تنشئه أو تساهم فيه من شركات أو منشآت أو جمعيات".

وفي تعريف آخر: "فكل مؤسسة تعمل مساهمة بنشاطها توجيهها أو إدارة، أو توجيهها و إدارة معا في مرافق التمويل و الإئتمان والادخار أو في مرافق الإنتاج الصناعية أو الزراعية أو في مرافق الاستهلاك أو التوزيع أو التسويق أي المساهمة في توزيع السلع المنتجة وإيصالها إلى المستهلكين تعد مؤسسة عامة ذات طابع اقتصادي".<sup>2</sup>

ميز هذا النوع من المؤسسات العمومية أنها حديثة النشأة نسبيا، وقد عرفت في الجزائر خاصة أيام المرحلة الاشتراكية انتشارا واسعا يحكم تدخل الدولة في الميراث الصناعي والتجاري، ولقد عرف المشرع الجزائري في المادة 44 من القانون 88-01 هذه المؤسسة بأنها: "المؤسسة العمومية التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستقلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري يحقق طبقا لتعريف معد مسبق ولدفتر الشروط العامة التي يحدد الأعباء و

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلبي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 248.

<sup>2</sup> ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 217.

التقييدات، وكذا عنوان الاقتضاء حقوق وواجبات المتعاملين<sup>1</sup>، ويتميز النظام القانوني للمرافق العامة الصناعية التجارية بطبيعة مختلطة من حيث الخضوع لنظام تختلط وتمتج فيه قواعد القانون الإداري بما تتسم به من أساليب السلطة العامة في بعض الجوانب (التنظيم والعلاقة مع سلطة الوصاية التي أنشأته)، وقواعد القانون الخاص (القانون التجاري)، وما يسودها من مرونة في جوانب أخرى (العلاقة مع الموردين والزبائن).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص345.

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص211.

## خلاصة الفصل الأول:

- من خلال ما قمنا باستعراضه في هذا الفصل نخلص إلى العديد من النقاط وهي كالآتي:
- أن المؤسسة العمومية ظهرت في مفهومها على شكل مرفق عام إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لقواعد القانون العام من حيث تنظيمها وسير نشاطها.
  - عدم الوصول إلى تعريف المؤسسة العمومية تعريفا دقيقا جامعا مانعا لم يؤثر على إمكانية تحديد الخصائص التي تتميز بها المؤسسة العمومية، التي ميزتها عن باقي المفاهيم الأخرى المشابهة لها.
  - تمتاز المؤسسة العامة عن المؤسسة ذات النفع العام بأن هذه الأخيرة تخضع لقواعد القانون الخاص، على عكس الأولى التي تخضع إلى قواعد القانون الإداري.
  - نخلص أيضا أن الهيئة العامة هي شخص إداري عام، بينما المؤسسة العامة هي شخص من أشخاص القانون العام.
  - أنه للتمييز بين المشروع العام والمؤسسة العمومية يتم دراسة الطبيعة القانونية لهذا المشروع العام ومدى توافره على مقومات المؤسسة العمومية من أجل الوصول إلى نتيجة إذا كان مؤسسة عمومية أو هو عبارة عن تنظيم قانوني آخر.
  - تحدد هياكل المؤسسة العمومية بوسيلتين إما عن طريق القانون أو بالتنظيم المنشئ لها.
  - يتم إنشاء المؤسسة العمومية وفق قواعد تختلف حسب طبيعة هذه المؤسسة (وطنية أو محلية)، وبنفس الطريقة يتم إلغائها (سلطة المنشئة لها صلاحية الإلغاء).
  - تتعدد أشكال المؤسسة العمومية بحسب الطابع الذي تنتمي إليه منها ما هو إداري وعلمي وتكنولوجي وثقافي ومهني والاقتصادي.

# الفصل الثاني

أهمية الرقابة الإدارية

على المؤسسة العمومية

## الفصل الثاني : ماهية الوصاية الإدارية والأجهزة الوصية على المؤسسة العمومية.

تعد الوصاية الإدارية من أهم الأنظمة الرقابية التي تبنتها الجزائر من أجل المحافظة على المال العام وتحقيق المصلحة العامة ، إذ نجد هذا النظام فرض على المؤسسة العمومية حيث يمارس عليها بواسطة أجهزة أوكلت لها هذه المهمة ، ولتوضيح أكثر حول هذا الموضوع سنحاول من خلال هذا الفصل تحديد ماهية الوصاية الإدارية من خلال المبحث الأول ، أما المبحث الثاني نخصه للحديث عن الأجهزة الوصية على المؤسسة العمومية وطبيعة استقلالية هذه الأخيرة .

### المبحث الأول: ماهية الوصاية الإدارية على المؤسسة العمومية:

يتمتع الأشخاص المعنويون الإقليميون بالاستقلال الإداري، من بين هؤلاء الأشخاص المعنويون نجد المؤسسات العامة، هذه الهيئات تخضع لنوع من الرقابة تمارسها عليها الإدارة المركزية، اصطلح على تسميتها بالوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية، بالإضافة إلى أن هذه الرقابة ترمي إلى تحقيق هدف أساسي هو احترام مبدأ المشروعية.

ولتفصيل أكثر حول موضوع الوصاية الإدارية سوف نتطرق إلى مفهوم الوصاية الإدارية ومضمونها في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فنخصه بالتفصيل في طبيعة نظام هذه الرقابة وحدودها وأهدافها.

### المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية ومضمونها:

إن تحديد مفهوم للوصاية الإدارية يأخذ جدلاً وإشكالا كبيرا بين فقهاء القانون الإداري لإرتباط الرقابة الإدارية الوصائية بجملة من المحددات الإدارية القانونية والسياسية، ولذلك بات من الصعب إيجاد مفهوم واحد متفق عليه.

كما أن مصطلح الوصاية الإدارية قد يجد لها شبيها مع بعض الأنظمة الأخرى في القانون، ولذلك اقتضت الدراسة التطرق إلى تعريف الوصاية الإدارية وخصائصها في الفرع الأول وتحديد مضمونها في الفرع الثاني مع تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة لها في الفرع الثالث.

### الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية وخصائصها:

سنتطرق أولاً إلى تعريف الوصاية الإدارية، ومن خلال هذه التعريفات نخلص ثانياً إلى أهم خصائص التي تتميز بها.

#### أولاً: تعريف الوصاية الإدارية:

تعتبر فكرة الوصاية الإدارية بمثابة رابطة حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليمياً في النظام الإداري للدولة، ومن ثمة ففكرة الوصاية الإدارية تعتبر فكرة قانونية رسمية بحتة<sup>1</sup>، وانطلاقاً من هذا نجد للوصاية الإدارية العديد من التعريفات بحيث نجد تعريف دكتور "عبد المجيد فياض" الذي عرف الوصاية الإدارية على أنها: "مجموع السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة"، ويؤخذ على هذا التعريف تعميمه لفكرة السلطات وعدم تحديده للمقصود منها بحيث قد يولد هذا التعميم الغموض وما ينجر عن هذا الأخير من إفراغ الوصاية من مضمونها باستغلال الجهات المركزية كامل سلطاتها نتيجة عدم تحديدها وحصرها إضافة إلى غموض فكرة المصلحة العامة وعدم تحديدها، الأمر الذي قد تتعسف من خلاله الجهات المركزية.<sup>2</sup>

كما عرف الدكتور "ماجد راغب الحلو"، الوصاية الإدارية: "على أنه يسمح نظام اللامركزية الإدارية، للسلطات اللامركزية بنوع من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها الإدارية، غير أن هناك نوع من الرقابة أو الإشراف تمارسها عليها السلطة المركزية ضماناً لوحدة وسلامة السياسة الإدارية في الدولة، يطلق عليها نظام الوصاية الإدارية.

<sup>1</sup> /عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 266.  
<sup>2</sup> /عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 95.

ويمكن تعريفها أيضا على أنها الجهود والأنشطة المستمرة والمنظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة على تقدم العمل والتنفيذ في مختلف مجالات النشاطات التي تتولى الإدارة العامة مسؤوليتها ومقارنة معادلات التنفيذ ومستويات الخطة الموضوعة والكشف عن الانحرافات وتصحيحها والعمل على منع وقوعها إن أمكن.<sup>1</sup>

فيما يعرفها الدكتور "عدنان عمر" على أنها "مجموعة الإجراءات الإدارية المحددة قانونا لسلطة إدارية عليا مركزية كانت أو لامركزية على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية قصد حماية المشروعية والصالح العام".

ويعاب على هذا التعريف أيضا قصوره بسبب إغفاله لتحديد صور وأشكال تلك الإجراءات الإدارية مع غموض فكرة الصالح العام الواردة فيه، وعدم تحديدها إن كانت تصب في الرصيد المحلي أو الوطني.

ويمكن تعريف الوصاية الإدارية على وجه الخصوص بأنها "مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات المحلية وأعمالهم قصد حماية المصلحة العامة".<sup>2</sup>

### ثانيا: خصائص الوصاية الإدارية:

للوصاية الإدارية جملة من الخصائص تميزها عن باقي الأنظمة (الرقابية) المشابهة لها ومن أبرز هذه الخصائص هو أنها رقابة ذات طبيعة إدارية و بأنها رقابة استثنائية وخارجية.

<sup>1</sup>/عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص261.  
<sup>2</sup>/عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1990، ص80.

### 1- الرقابة الوصائية رقابة ذات طبيعة إدارية:

إن الرقابة على الهيئات اللامركزية تكون من قبل جهة إدارية متخصصة، تتمثل هذه الجهة في الإدارة المركزية، وتتجلى هذه الرقابة في شكل قرارات إدارية تصدرها الإدارة المركزية تتضمن المصادقة على القرارات وأعمال الهيئات اللامركزية أو إلغائها.

كما يحق لممثلي الهيئات اللامركزية الطعن في قرارات السلطة المركزية وذلك عن طريق التظلم الرئاسي أو الطعن القضائي أمام القضاء الإداري ويطالبون بإلغاء قرارات هيئة الرقابة أو بالتعويض عن الأضرار التي تسببها هذه القرارات.

### 2- الرقابة الوصائية رقابة استثنائية:

القاعدة أن الهيئات اللامركزية تمتاز بالإستقلال (سواء الإداري أو المالي) وتمارس أعمالها وتصرفاتها وفق هذا الأمر لكن هذا الإستقلال ليس مطلقاً، فالمشروع قيده بضرورة خضوع نشاط هذه الهيئات لرقابة الإدارة المركزية وهذا هو الإستثناء.

### 3- الرقابة الوصائية رقابة خارجية:

تعتبر الرقابة الوصائية رقابة خارجية ذلك لأنها تكون بين شخصين معنويين مستقلين وهما السلطة اللامركزية الخاضعة للوصاية، والسلطة المركزية الوصية، فهي لا داخل الشخص المعنوي الواحد، وإنما تكون خارجة ومنتقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة، وهذا ما يميزها عن الرقابة الرئاسية التي تعتبر رقابة داخلية كما سنرى لاحقاً.

### الفرع الثاني: مضمون الرقابة الوصائية:

يضع القانون عادة حدود هذه الرقابة التي تمارسها الدولة بواسطة سلطتها المركزية، اتجاه الوحدات اللامركزية، ومن الطبيعي أن تختلف هذه الحدود باختلاف النظم

والأحوال بل وتبعاً لطبيعة النشاط الذي تقوم به تلك الوحدات، ومن هنا يتضح مضمون تلك الرقابة فيما يلي:

تتم ممارسة هذه الرقابة باسم الدولة ولصالحها، وغاية الرقابة تحقيق الصالح العام للدولة والمجتمع من ناحية، والهيئات اللامركزية من ناحية أخرى، ويتحقق صالح هذه الأخيرة من خلال ما تقدمه لها الحكومة من دعم مادي ومعنوي، إلا أنه ينبغي أن لا تكون الرقابة من القوة والشدة، بحيث تفقد الهيئات اللامركزية حريتها في العمل وتقضي على الغرض من إنشائها، كما ينبغي أن لا تكون من الألف، بحيث تتحرف هذه الهيئات على الخط المرسوم لها في سند إنشائها.<sup>1</sup>

ويغض النظر عن الحدود التي توضع لتدخل السلطات المركزية، فإن تلك الممارسة تعد من أعمال تدخل في العملية الرقابية، أي أنها تقوم برقابة حقيقية، وإن كانت رقابة محدودة، فإن تلك الرقابة تهدف إلى تحقيق المصلحة العليا للدولة نفسها، وإرساء وحدتها السياسية وسيادة القانون في مختلف مرافقها، بما لا يؤدي إلى خروج الوحدات اللامركزية على الحدود القانونية أو إلحاق الضرر بالمصالح العامة أو الحريات الشخصية و الفردية، ومن ثم لا بد من خضوعها لقدر من الرقابة من جانب السلطة المركزية.

### الفرع الثالث: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة لها :

إن مصطلح ومفهوم الوصاية الإدارية قد يجد له شبيهاً مع بعض الأنظمة الأخرى في القانون مما أدى إلى ضرورة التطرق إليها لمعرفة الحدود الفاصلة بينها وبين هذه الأخيرة، حيث نحاول أن نفرق بينها وبين الوصاية المدنية، وبينها وبين الرقابة الرئاسية، ثم نميزها بعد ذلك عن الإشراف الإداري.

<sup>1</sup>/حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة، 2010، ص 63.

### أولاً: تمييز الوصايا الإدارية عن الوصاية المدنية:

يعتمد بعض الفقهاء مصطلح "الرقابة الإدارية" (Le contrôle administratif) مبتعدين بذلك عن مصطلح الوصاية الإدارية (La tutelle administratif) حيث يرون أن هذه التسمية لا تعبر عن المقصود بها للاختلاف الجوهرى بين نظام الرقابة الإدارية ونظام الوصاية الموجود أصلاً في القانون الخاص والقائم على أساس نقص الأهلية، لأن الهيئات والوحدات اللامركزية تتمتع بالشخصية القانونية، وهي بذلك مؤهلة لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات.

بينما يرى جانب آخر من الفقه أنه يمكن الإحتفاظ بإصطلاح (الوصاية الإدارية) على إعتبار أن القانون الإداري قد إستعار كثيراً من مصطلحات القانون الخاص، ولكنها إكتسبت في القانون الإداري معنى مغايراً، مثل العقود الإدارية، والمسؤولية الإدارية، وغيرها من المفاهيم.<sup>1</sup> وبما أن مصطلح الوصاية هي أصل ومنشأ مدني، إلا أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافاً كبيراً عن مفهومه السائد في القانون الخاص، نوجز أهم نقاط الاختلاف بين النظامين فيما يلي:

إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية وهم المشمولين بالوصاية، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزية سواء كان في شكل إدارة محلية (ولاية أو بلدية) أو مرفق مستقل لأن هذه الهيئات جميعاً كما رأينا واستناداً إلى المادة 49 من القانون المدني تمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة، وهذا الاستقلال يمكنها من صلاحية تسيير شؤونها بيدها دون رجوع السلطة المركزية، وقررت هذه الوصاية حماية المصالح العامة ومحاولة بعث شق إداري موحد في العمل الإداري، وهذا المحور بدى واضحاً في تعريف الفقه لنظام الوصاية الإدارية.

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 21.

وطبقا لمفهوم الوصاية في المجال المدني يتولى الوصي صلاحية مباشرة أي عمل، وينتج آثاره القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون، ويسري هذا التصرف كما لو قام به المعنى (القاصر) وكان كامل الأهلية فنحن أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، وإن كن من حيث الشكل نلاحظ شخص قاصر ووصي عليه، بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون، فلا يتصرف شخص باسم ولمصلحة شخص آخر.

كما يمارس الوصي في المجال المدني أعماله باسم ولحساب القاصر طالما كان نائبا قانونيا عليه، بينما في الوصايا الإدارية يتولى النائب مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل.<sup>1</sup>

ونجد التصرفات الناشئة في نظام الوصايا المدنية تتصرف إلى حماية مال قاصر، بينما في الوصايا الإدارية فالهدف منها هو حماية المال العام.<sup>2</sup>

### ثانيا: تمييز الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية:

إن الرقابة على الهيئات المحلية اللامركزية تختلف عن الرقابة في إطار السلطة المركزية التي تسمى بالسلطة الرئاسية، ولتحديد الفرق بين هذين النوعين من الرقابة لابد من تحديد مفهوم الرقابة الرئاسية أولا، حيث تعرف أنها: "السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري إتجاه المرؤوسين التابعين له رئاسيا والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 178.

<sup>2</sup> عادل بو عمران، المرجع السابق، ص 98.

<sup>3</sup> حمدي سليمان، سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 74.

ولقد قدم الفقه في فرنسا وبلجيكا في إطار تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية معايير متعددة تمس عدة نواحي أبرزها:

### 1- من حيث أداة ممارسة الرقابة:

إن رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية) يجب أن تكون منصوفا عليها قانونيا، أي أن رقابة الإشراف لا تمارس ويكون لها وجود إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف وبين عناصرها وأدواتها القانونية ذلك أنه " لا وصايا دون نص".

وهذا خلافا للرقابة الرئاسية لا تحتاج ممارستها إلى نص قانوني فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية كما بينا ويحدث علاقة من التبعية والخضوع بين الرئيس الإداري والمرؤوس وهو ما أكدته النصوص الوظيفية العمومية.

### 2- من حيث طبيعة الرقابة:

إن الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها كثير من الآليات القانونية وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية وذلك بغرض تنفيذها، كما أنه يراقب هذا التنفيذ أما سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة لأنها من موجبات النظام اللامركزية الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها وتوجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية.

### 3- من حيث الطعن:

لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي ان يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية وهذا ما أقره القضاء الفرنسي، ولأنه لا يعقل أن تعترف من جهة للرئيس

الإداري سلطة إصدار أوامر والتوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومسائلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية، وخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائياً في قرار الجهة المركزية.

#### 4- من حيث قواعد المسؤولية:

من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوسين لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وأنه له حق الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل.<sup>1</sup>

#### ثالثاً: التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري:

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الوصاية الإدارية في عدة جوانب قد نلمسها من خلال إعطاء تعريف للإشراف الإداري، حيث يقصد به " مجموع الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات المحلية وعلى أعمالها ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها، وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير الملزم، والرقابة غير المقررة بنص قانون أو لائح، والتعيين والتأديب"<sup>2</sup> أو هو متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الأوامر والنصائح الشفوية والكتابية.

من خلال التعريف يتضح أن هذا النوع من الرقابة يتقرر للسلطة المركزية بمالها من حقوق مترتبة على كونها المسؤولة على حسن سير وانتظام المرافق التي تنشئها، دون الحاجة إلى قانون يقرر لها هذه الرقابة.

فبالرغم من تباين المفهوم إلا أن الفقه الفرنسي والمصري لا يفرقان بينهما فيستعمل لفظ الإشراف للدلالة على معنى الوصاية التي لها صفة استثنائية، وعليه من كل ما سبق نجد أن

<sup>1</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 178-179.

<sup>2</sup> عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل الدكتوراه، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دون طبعة، دار الثقافة، جامعة عين شمس، ص 150.

الوصاية الإدارية تختلف عن الإشراف الإداري من حيث السند القانوني لكل منهما، من حيث الأهداف المبتغاة منهما ومن حيث الوسائل المستعملة في كلا الرقابتين.

### المطلب الثاني : طبيعة نظام الرقابة الوصائية وحدودها وأهدافها

تطبيقا لقاعدة "لا وصاية إلا بنص" تمارس الرقابة الوصائية على المؤسسة العمومية من طرف سلطة الوصية وذلك وفق مجموعة من القوانين والنصوص دون الخروج عن الحدود التي رسمتها هاته الأخيرة بهدف الحفاظ على استقلال هذه المؤسسات العمومية للتطرق إلى هذا الموضوع بتفصيل أكثر في الفروع الموالية .

### الفرع الأول: طبيعة نظام الرقابة الوصائية:

تتميز الرقابة الإدارية بأنها رقابة مشروعية، أي أنها تحدد نقاط هذه الرقابة ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المختصة من القيام بها، ولا بد أن يتم بواسطة القوانين والنصوص التي تتمثل في النظام الإداري لاسيما التشريعات المنشأة والمنظمة للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية، وذلك تطبيقا لقاعدة "لا وصاية إلا بنص" .

إن السلطات الإدارية المركزية<sup>1</sup> التي تختص في الرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات والمؤسسات الإدارية المركزية، لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون، وهكذا تحدد التشريعات المتعلقة بتنظيم العلاقات بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات اللامركزية في النظام الإداري الجزائري تحدها وتحصرها في رئيس الجمهورية والوزراء، كل في حدود اختصاص وزارته، والولاية، كما أن الامتيازات ووسائل الرقابة الإدارية الوصائية المحددة على سبيل الحصر في القوانين المنشأة والمنظمة لهذه الهيئات والسلطات اللامركزية المرفقية، فإنه

<sup>1</sup> رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية، 1998، ص 241.

لا يجوز للسلطات الإدارية المركزية الوصية ان تستخدم وسائل أخرى للرقابة، غير تلك الوسائل المحددة في القوانين.

كما أن السلطات الإدارية المركزية الوصية لابد وأن تحرك وتستخدم امتيازات وسلطات الرقابة الوصائية من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة الوصائية.

هذا هو معنى الرقابة الإدارية الوصائية أي أنها رقابة شرعية على عكس الرقابة الإدارية الرئاسية التي هي من مبادئ المرافق العامة الشهيرة، "مبدأ مساواة جميع المواطنين في الانتفاع بخدمات المرافق العامة في الدولة، مبدأ قابلية المرافق العامة للتبدل والتغير بتغير الظروف، ومبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد".

أيضا تمتاز الرقابة الإدارية الوصائية "الوصاية الإدارية"، بأنها رقابة استثنائية وضيقة تمارس في حدود نص القانون فقط، لأن الوحدات والهيئات الإدارية المركزية عن طريق منحها الشخصية القانونية المعنوية وخروجها عن التدرج والتسلسل الإداري للإدارة المركزية، وحيازتها لسلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية في حدود اختصاصها.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: حدود الرقابة الوصائية:

إن الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية، إنما هي سلطات تمارسها السلطة المركزية على تلك الهيئات في حد ذاتها، كما تشمل أعضائها وأعمالها، وذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال تلك الهيئات اللامركزية، إنما تتفق مع النصوص القانونية التي تحكمها، وفي إطار الغاية والأهداف التي تنشدها، والتي على أساسها أنشأت تلك الهيئات، فتفرض نظاما متميزا واستثنائيا للرقابة، فتتضمن الوصاية على الهيئات اللامركزية الإدارية، الرقابة على الأعمال الصادرة عنها الإيجابية والسلبية، وذلك عن طريق ما تملكه من حقوق في هذا الشأن كحق

<sup>1</sup> عمار عوابدي، فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، رسالة دكتوراه، 1981، ص 937.

الإذن وحق التصديق وحق إيقاف الأعمال التي قررتها هذه الهيئات كما أن نظام الوصايا يفرض على السلطة العليا الإدارية ألا تتدخل في تصرفات هذه الهيئات إلا وفقا للإجراءات والأصول والأحكام الواردة في القوانين.

وتمارس السلطات الإدارية المركزية الوصية سلطات وامتيازات الرقابة الوصائية على أشخاص أعضاء مجالس الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية، وعلى المجالس، وعلى أعمال هذه المجالس.

### الفرع الثالث: أهداف الوصاية الإدارية:

إن هدف هذه الرقابة هو التوفيق بين استقلال الهيئات من جهة، والاعتبارات الخاصة بعدم تحويل هذا الاستقلال إلى فوضى وتفكيك أوصال الدولة إلى دويلات صغيرة من جهة أخرى، كما تستهدف الرقابة كذلك مراجعة الأعمال المالية لهذه الهيئات بواسطة السلطة المركزية، ومنع الانحراف والتجاوز الوسائل المالية.

### المبحث الثاني: الأجهزة الوصية على المؤسسة العمومية وطبيعة استقلاليتها:

تعتبر الرقابة الوصائية بشكل عام وسيلة يمكن بواسطتها التأكد من مدى تحقق الأهداف بكفاية وفعالية في الوقت المحدد ومقارنة ما حصل فعلا مع ما كان متوقعا حدوثه<sup>1</sup>.

أما الرقابة على المؤسسة العمومية فترمي إلى تحقيق هدف أساسي هو احترام مبدأ المشروعية ولا يجب أن تتحول إلى رقابة ملائمة لأن من شأن ذلك الإجهاز على فكرة اللامركزية التي تقوم عليها المؤسسة العمومية<sup>2</sup>، والمؤسسات العمومية كأجهزة إدارية تخضع لرقابة السلطة العامة وإن اختلفت مظاهرها ودرجاتها باختلاف الدول والنظم وقد تتعدد أشكال الرقابة ومجالاتها وتتنوع السلطات التي تقوم بها وبالتالي سوف نحرص على التركيز على أهم

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، المرجع السابق، ص260.

<sup>2</sup> سعد العلوش، المرجع السابق، ص95.

سلطة التي تلعب دورا رقابيا أساسيا مؤثرا وتتمثل في الرقابة التي تمارسها أجهزة السلطة التنفيذية وهذا من خلال المطلب الأول تحت عنوان الأجهزة الوصية على المؤسسة العمومية، بالإضافة إلى دراسة تأثير هذه الرقابة الوصائية على الاستقلالية المكفولة للمؤسسات العمومية وهذا ما سيتم التطرق إليه في المطلب الثاني الذي خصصناه لدراسة طبيعة استقلالية المؤسسات العامة.

### المطلب الأول: الأجهزة الوصية على المؤسسات العمومية:

لا يوجد أي خلاف حول أهمية أن تتولى السلطة التنفيذية مسؤولية الرقابة على المؤسسات العمومية المختلفة، إلا أن الإشكال يتمثل في عدم وجود أية قواعد عامة ومحددة لمعرفة مدى هذه الرقابة وأسلوبها<sup>1</sup>، لاسيما بعد الإصلاحات الاقتصادية وما ترتب عنها من استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية، واتجاه نظامها القانوني إلى الأخذ بقواعد القانون التجاري بصفة عامة، مما فرض إعادة تنظيم جهاز الرقابة الإدارية المفروضة عليها، وإلغاء نظام الرقابة الوصائية الذي كان مبسوطا على المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي والذي كان يتجاوز مفهوم الوصاية ليصل إلى فكرة السلطة الرئاسية.<sup>2</sup>

إضافة إلى ازدواجية السلطة التنفيذية التي جاء بها دستور 1989 وبعده 1996 المعدل، هذه السلطة تتمثل في رئيس الجمهورية بمساعدة رئيس الحكومة الذي أصبح يسمى الوزير الأول في آخر تعديل دستوري، لذلك سنتطرق على التوالي إلى رئيس الجمهورية في الفرع الأول والوزير الأول في الفرع الثاني والوزير في الفرع الثالث.

<sup>1</sup> عساف عبد المعطي، المرجع السابق، ص 158.

<sup>2</sup> علي زغود، المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1987، ص 410.

### الفرع الأول: رئيس الجمهورية:

إن أهم مظاهر علاقة رئيس الجمهورية بالمؤسسات العمومية تتمثل في عدة صلاحيات وهي كالتالي: (صلاحية الإنشاء، وصلاحية التعيين)  
أولاً: الإنشاء:

إن إنشاء المؤسسات العمومية (الهيئات العمومية) الوطنية هو من اختصاص السلطة التنفيذية التي يمثلها رئيس الجمهورية بمساعدة الوزير الأول ولا يوجد معيار يستعمل للتمييز بين المؤسسات التي تنشأ بمرسوم رئاسي، وبين تلك التي تنشأ بمرسوم تنفيذي أي من طرف الوزير الأول.

لكن يمكن القول أن المؤسسات العمومية ذات الأهمية الوطنية القصوى هي التي تنشأ بمرسوم رئاسي.<sup>1</sup>

### ثانياً: التعيين:

بما له من سلطة التعيين في الوظائف العليا للدولة، فإن رئيس الجمهورية مخول بتعيين كافة الإطارات السامية للدولة، ومن بينها رؤساء ومديرو المؤسسات العمومية الوطنية (الهيئات العمومية) لاسيما بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم: 99-256 المؤرخ في: 27 أكتوبر 1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الذي أعاد احتكار رئيس الجمهورية اختصاص التعيين في الوظائف المدنية بعد أن كان يشاركه فيها رئيس الحكومة، أما بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية فإنها تخضع لقواعد القانون التجاري سواء من حيث إنشائها أو تعيين مسيرتها.

<sup>1</sup> ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 145.

## الفرع الثاني: الوزير الأول (رئيس الحكومة)

يعتبر الوزير الأول مسؤولاً عن تنفيذ السياسة الحكومية، ويسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة، ويعين في الوظائف العليا للدولة، كما يسهر على إدارة المرافق العامة.<sup>1</sup> أما أهم مظاهر علاقة الوزير الأول (رئيس الحكومة) بالمؤسسات العمومية فتتمثل فيما يلي:

**أولاً: الإنشاء:**

باستثناء المؤسسات العمومية (الهيئات العمومية) ذات الأهمية الوطنية القصوى، فإن المؤسسات العمومية (الهيئات العمومية) الوطنية يتم إنشاؤها بموجب مرسوم تنفيذي من طرف الوزير الأول (رئيس الحكومة).

أما النسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية فإنه بالرغم من الأخذ بأساليب القانون التجاري في إنشائها فإن المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تكون الدولة هي المساهم الوحيد في رأسمالها تنشأ بقرار من مجلس مساهمات الدولة هذا الأخير الذي يرأسه رئيس الحكومة.<sup>2</sup>

**ثانياً: التعيين:**

يتمتع الوزير الأول (رئيس الحكومة) في إطار صلاحياته الدستورية بالتعيين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 99 فقرة 05 من دستور 2016. وقد كان رئيس الحكومة يقوم بتعيين رؤساء ومديري المؤسسات العمومية (الهيئات العمومية) الوطنية إلا أنه بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم: 99-256 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، أصبح تعيين رؤساء المؤسسات العمومية الوطنية من اختصاص رئيس الجمهورية دون إشراك الوزير الأول.

<sup>1</sup> المادة 99 من دستور 2016.

<sup>2</sup> عجة الجيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 528.

### الفرع الثالث: الوزير:

يتمتع الوزير بالازدواجية الوظيفية حيث له صفتان: الصفة السياسية باعتباره عضوا في الحكومة مسؤول عن تنفيذ السياسة الحكومية، والصفة الإدارية باعتباره سلطة إدارية مركزية<sup>1</sup>، وبالتالي يمارس نشاطا إداريا واسعا باعتباره الممثل القانوني لدولة.

أما علاقة الوزير بالمؤسسات العمومية فيجب التمييز بين:

- علاقة الوزير بالمؤسسات العمومية (الهيئات العمومية).

- علاقة الوزير بالمؤسسات العمومية الاقتصادية.

أولا: علاقة الوزير بالمؤسسات العمومية (الهيئات العمومية):

يمارس الوزير الوصي (المختص) رقابة وصائية على أجهزة وأعمال المؤسسات العمومية (الهيئات العمومية)، كما يمارس الوزير المكلف بالمالية رقابة مالية على المؤسسات العمومية (الهيئات العمومية).

#### 1- رقابة الوزير الوصي (المختص):

إن النص المنشئ للمؤسسة العمومية هو الذي يحدد الوزير الوصي عليها فيضطلع بسلطة الرقابة الوصائية على أجهزة وأعمال المؤسسات التابعة لوزارته.

أ- الرقابة على أجهزة المؤسسة العمومية (الهيئة العمومية):

تتمثل هذه الرقابة في تعيين أعضاء مجلس الإدارة وإنهاء مهامهم ومثل هذا الحق يمثل مدخلا واسعا يتمكن الوزير من خلاله فرض هيمنة قوية على إدارة المؤسسات العمومية.<sup>2</sup>

- اقتراح تعيين مدير المؤسسة العمومية الوطنية الذي يتم بمقتضى مرسوم رئاسي.

<sup>1</sup> عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 225.

<sup>2</sup> عساف عبد المعطي، المرجع السابق، ص 116.

## ب- الرقابة على أعمال المؤسسة العمومية (الهيئة العمومية):

تتمثل أهم مظاهر وصور الرقابة الوصائية التي يمارسها الوزير المختص على أعمال المؤسسة العمومية فيما يلي:

- **التصديق:** إن مداوات مجلس إدارة المؤسسة العمومية لا يمكن تنفيذها إلا بعد التصديق عليها من قبل سلطة الوصاية، أي أن طابعها التنفيذي متعلق بموافقة الوزير الوصي.<sup>1</sup> فبعض المداوات ذات الأهمية البالغة، مثل الميزانية، اقتناء العقارات أو بيعها أو تأجيرها وقبول الهبات والوصايا لا تكون نافذة إلا بعد الموافقة الصريحة لجهة الوصاية، أما بقية المداوات فإن السلطة الوصية مقيدة بإبداء رأيها بالموافقة أو الاعتراض خلال المدة المحددة قانوناً، وفي حالة سكوتها فإن ذلك يعني الموافقة الضمنية.

- **إلغاء مداوات وأعمال المؤسسات العمومية الغير الشرعية،** وكذا سلطة تنسيق وتمويل أعمال المؤسسات العمومية.<sup>2</sup>

- **طلب أية معلومات أو بيانات عن المؤسسة العمومية** وسير عملياتها وطلب إعداد أية تقارير دورية أو خاصة حول ذلك.

- **إصدار التوجيهات والأوامر الأساسية التي تبدو لازمة من أجل الحفاظ على السياسة العامة للحكومة والمصالح المترتبة عليها،** ومحاسبتها والعمل على تحقيقها بالشكل المطلوب.<sup>3</sup>

## 2- رقابة الوزير المكلف بالمالية:

يلعب الوزير المكلف بالمالية دوراً هاماً لأنه يمارس رقابة مزدوجة فهو يشارك غالباً في الوصاية الإدارية لأن كثيراً من الأعمال لها متطلبات مالية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> أحمد محيو، المرجع السابق، ص 118.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 316.

<sup>3</sup> عساف عبد المعطي، المرجع السابق، ص 167.

<sup>4</sup> أحمد محيو، المرجع السابق، ص 496.

يقوم الوزير المكلف بالمالية بمتابعة عملية الصرف و الإنفاق وفي تحديد النظم والأساليب المحاسبية التي تتعلق بمسك الدفاتر وإعداد الحسابات الختامية وموازن المراجعة<sup>1</sup>، بواسطة مفوض حسابات يعهد إليه مسك محاسبة وتداول الأموال بالمؤسسة العمومية، ويسمى هذا المفوض، العون المحاسب بالنسبة للمؤسسات التي تطبق قواعد المحاسبة العامة، وهي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، أما بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والتي تطبق أحكام المخطط الوطني للمحاسبة فيمسك محاسبتها محافظ أو محافظي الحسابات يتم تعيينهم من بين المهنيين المسجلين بهذه الصفة في جدول المنظمة الوطنية للخبراء المحاسبين، وفي حالة غياب أحكام قانونية أساسية في الميدان، يشترك في التعيين وزير المالية والوزير الوصي.<sup>2</sup>

كما يمارس مراقبة مالية بعدية على النفقات التي يلتزم بها من الإعتمادات المخصصة للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي، على المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.<sup>3</sup>

### ثانيا: رقابة الوزير على المؤسسات العمومية الاقتصادية:

بعد إلغاء الأمر رقم: 75-76 المؤرخ في: 21 نوفمبر 1975 الذي يحدد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية وسلطة الوصاية والإدارات الأخرى التابعة للدولة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> عساف عبد المعطي، المرجع نفسه، ص163.

<sup>2</sup> أنظر المرسوم التنفيذي رقم 96-431 المؤرخ في 30 نوفمبر 1996 يتعلق بكيفيات تعيين محافظي الحسابات في المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ومراكز البحث والتنمية وهيئات الضمان الاجتماعي والدواوين العمومية ذات الطابع التجاري وكذا المؤسسات العمومية المستقلة، ج ر، العدد: 74، المؤرخة في: 01 ديسمبر 1996، ص13.

<sup>3</sup> طبقا للمرسوم التنفيذي رقم: 99-258 المؤرخ في: 16 نوفمبر 1999 يحدد كيفيات ممارسة المراقبة المالية البعدية على المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وهيئات البحث الأخرى، ج ر، العدد: 82، المؤرخة في: 21 نوفمبر 1999، ص14.

<sup>4</sup> وذلك بموجب المادة 46 من القانون رقم: 88-04 المؤرخ في 12 جانفي 1988 يعدل ويتم القانون التجاري ويحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر، العدد: 02، المؤرخة في: 13 جانفي 1988، ص47.

وبذلك انقضت كل مظاهر الهيمنة والرقابة الوصائية التي كانت تخضع لها المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي.<sup>1</sup>

وبموجب الأمر رقم 01-04 أصبحت المؤسسات العمومية الاقتصادية تأخذ شكل شركات رؤوس الأموال وتخضع للأحكام المنصوص عليها في القانون التجاري من حيث الإنشاء والتنظيم والسير.<sup>2</sup>

وبالتالي أصبح نظامها الإداري قائماً على عدم تدخل الوصاية في إدارتها وتسييرها وتعيين عمالها، وكذا إزاحة القيود المتعلقة بمصادر تمويلها وانسحاب الخزينة العمومية من هذا المجال.

إلا أن الوزير المكلف بالمساهمات وتنسيق الإصلاحات يتكفل بمهتين أساسيتين هما: مهمة استشارية من جهة ومهمة تنفيذية من جهة أخرى.

فبالنسبة للمهمة الاستشارية يقترح عناصر السياسة الوطنية في مجال المساهمات وتنسيق الإصلاحات وتحديد ميادين الشراكة والمساهمات والاستثمار.<sup>3</sup>

أما بشأن المهمة التنفيذية يسهر الوزير على تطبيق التدابير المتخذة من قبل الحكومة في مجالات المساهمات والخصوصية، ويتخذ الإجراءات المناسبة لتأمين تنفيذها كما يعمل على ترقية برامج الشراكة الصناعية والمالية والتجارية والمساهمة فيها مع كل شخص طبيعي أو معنوي بهدف بعث النشاطات الاقتصادية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، المرجع السابق، ص271.

<sup>2</sup> المادة 05 من الأمر رقم: 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلقة بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها، ج ر، العدد: 47 المؤرخة في 22 أوت 2001، ص09، متمم بموجب الأمر رقم: 01-08 المؤرخ في: 28 فيفري 2008، ج ر، العدد: 11، المؤرخة في 02 مارس 2008، ص15

<sup>3</sup> عجة الجبالي، المرجع السابق، ص532.

<sup>4</sup> المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم: 2000-322 المؤرخ في: 25 أكتوبر 2000 يحدد صلاحيات وزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات، ج ر، العدد: 63، المؤرخة في 25 أكتوبر 2000، ص03.

بالنسبة لتسيير رؤوس الأموال التجارية المملوكة للدولة تتولى الوزارة تحضير أشغال مجلس مساهمات الدولة، ومتابعة تنفيذ توصياته وتقديم التقارير حول سير المساهمات كما يقوم بتقييم الوضعية الاقتصادية والمالية للمؤسسات.<sup>1</sup>

كما تدخل في صلاحياته مسألة تحديد الإطار الملائم لمساعدة المستثمرين وتشجيع تنظيم لقاءات المسيرين والصناعيين ورجال الأعمال والمهنيين في مختلف فروع النشاطات وذلك على مستوى الوطني والدولي.<sup>2</sup>

إن تكليف الوزير بمجموع الصلاحيات المذكورة يوحي بعودة الإدارة بطريقة غير مباشرة إلى تسيير الاقتصاد.

### المطلب الثاني: طبيعة استقلالية المؤسسات العامة:

رغم تمتع المؤسسة العامة بشخصية معنوية مستقلة، فإن استقلال هذه المؤسسات ليس تاماً، فهي تبقى مرتبطة بالسلطات المركزية بحيث ربيع يعرف بالوصاية الإدارية، وذلك بغية التأكد من عدم خروجها عن القواعد المقررة لها في قانون إنشائها، ولمنعها من تجاوز حدود اختصاصها، وبناء على هذا سنحاول إبراز استقلالية المؤسسات العمومية في الفرع الأول ونتطرق إلى المؤسسة العمومية قبل وبعد الإصلاحات في الفرع الثاني.

### الفرع الأول: استقلالية المؤسسة العمومية:

المؤسسات العامة باعتبارها تتمتع بمقومات وصفات النظام الإداري اللامركزي ومزودة بالشخصية المعنوية العامة، فهي كيان قانوني تنظيمي قائم بذاته ومستقل مالياً وإدارياً. لذا سنتطرق في هذا الفرع إلى الاستقلال المالي والإداري للمؤسسات العمومية، ومحدودية هذه الاستقلالية، بالإضافة إلى معوقات هذه الاستقلالية.

<sup>1</sup> المادة 03-04 من المرسوم التنفيذي رقم: 322-2000.

<sup>2</sup> المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم: 322-2000.

### أولاً: الاستقلال المالي:

يقصد بالاستقلال المالي تمتع المؤسسة العامة بذمة مالية خاصة بها مستقلة عن الدولة أو الشخص الذي أنشأها، يتولى الجهاز التنفيذي إعدادها، 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.<sup>1</sup>

إضافة إلى ذلك فإن للمؤسسات العمومية محاسبة خاصة بها، والتي تختلف بحسب ما إذا كانت المؤسسة ذات طابع إداري أو صناعي وتجاري، فالأولى تخضع لقواعد المحاسبة العمومية، أم الثانية فتتم المحاسبة فيها على الشكل التجاري، بالإضافة إلى تحملها للمسؤولية المالية أمام السلطات العامة في الدولة والغير.<sup>2</sup>

كما يمكنها أن تضع نظاماً قانونية خاصة بموظفيها، طبقاً للمادة الأولى من المرسوم 83-200 " يمكن للبلديات والولايات في نطاق تسيير مصالحها العمومية، وطبقاً لأحكام قانون الولاية 07-12 وقانون البلدية 10-11، أن تنشئ مؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ".<sup>3</sup>

وبالأخذ بالاستقلال المالي للمؤسسة العامة يؤدي إلى أن السلطة الإدارية لا تتدخل إلا لسد العجز بما تمنحه من إعانات ومساعدات لإدارة هذه المؤسسة، وهذا من أجل سيرها لتلبية وسد رغبات العامة للمجتمع.

<sup>1</sup> علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص 179.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 313.

<sup>3</sup> المرسوم التنفيذي رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983، المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج ر، العدد: 12، المؤرخة 22 مارس 1983.

### ثانيا: الاستقلال الإداري:

المؤسسات العامة المستقلة التي يتم إدارتها وفق الأسلوب الإداري اللامركزي، فهي تتمتع بحرية اتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بتحقيق أهدافها المنوطة بها، وسلطة وحرية إبرام العقود الإدارية والاقتصادية، وكذلك تعيين العمال وممارسة السلطة الرئاسية على أشخاصهم وأعمالهم وذلك يتم دون إشتراط الموافقة الأولية المسبقة للسلطة الإدارية المركزية الوصية، وبالتالي فلها أجهزة إدارة خاصة تعمل بكل حرية والتي تتمثل في جهاز المداولة الذي يمثل مجلس الإدارة والتسيير المؤسسة والجهاز التنفيذي متمثلا في المدير الذي يتولى الإشراف على المؤسسة، غير أن هذه الحرية ليست مطلقة، بل نسبية ويعود ذلك أن أعمال المؤسسة العمومية تخضع لرقابة وصائية ضمانا لشرعيتها وحفاظا على وحدة نظام الدولة الإداري.

### ثالثا: محدودية استقلال المؤسسة العمومية:

باعتبار أن المؤسسة العامة شخصا معنويا مكلفا بإدارة مرفق عمومي، فهي تتمتع بقدر من الاستقلال الإداري من خلال توافرها على أجهزة إدارية تسهر على سيرها بانتظام وفق الشروط المحددة قانونا، غير أن هذا الاستقلال يتسم بمحدودية بفعل شدة الرقابة المفروضة على هذه الأجهزة.

### 1- محدودية الاستقلال الإداري:

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

أ- هيئة المداولة:

تتمثل في مجلس الإدارة والتسيير، معينة من قبل الوصاية، وهي المسؤولة عن اختيار الاستراتيجيات وتحديد برنامج النشاط وكذا اتخاذ كافة القرارات،<sup>1</sup> وأصبح ما يميز هذه الهيئة هو طغيان السلطة الوصية عليها، لاسيما فيما يتعلق بتشكيلتها والرقابة المفروضة على أعمالها والتي تتسم بطابع من التشديد، وهو الشيء الذي جعل هذا الجهاز يحيد عن دوره الحقيقي فيتحول إلى جهاز تمارس من خلالها الوصاية وتتدخل في كل مقتضيات المؤسسة.

ب- الهيئة التنفيذية:

يمثلها المدير يعين بمرسوم رئاسي طبقا للمرسوم الرئاسي 240/99،<sup>2</sup> ومن أهم اختصاصاته:

- تنفيذ قرارات مجلس الإدارة ويمارس السلطة السلمية على الموظفين، وكذلك هو الأمر بالصرف فيما يخص ميزانية المؤسسة العمومية.<sup>3</sup>

- يعد الحساب الإداري والتقارير السنوي للنشاطات ويرسله إلى السلطة الوصية بعد موافقة مجلس الإدارة عليه.

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.

<sup>1</sup> نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، المرجع السابق، ص59.

<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي رقم 240/99، المؤرخ في 17 أكتوبر 1999، المتعلق بتعيين الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، ج ر، العدد: 76، 1999.

<sup>3</sup> نادية ضريفي، المرجع السابق، ص59.

## 2- 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:

أ- 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.<sup>1</sup>

كما أن مدير المؤسسة يتولى إعداد ما يسمى بمشروع الميزانية، وهذا يعتبر أحد مظاهر الاستقلال المالي للمؤسسة، ثم يعرض هذا المشروع على مجلس الإدارة والتسيير (جهاز المدولة)، فدور هذا الجهاز ثانوي ينحصر في عملية التصويت على مشروع الميزانية، ويبقى القرار النهائي في يد السلطة الوصية.

إن الاستقلال المالي للمؤسسة يضيق بدءاً من مرحلة عرض مشروع الميزانية مرفقاً بجميع الوثائق التي تبرر طلب الإعتمادات إلى السلطة الوصية للتصديق عليها.

تتمتع المؤسسة العمومية الإدارية بمحاسبة 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.<sup>2</sup>

ب- 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 بالتححرر

<sup>1</sup> بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2010/2011، ص 114.  
<sup>2</sup> القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر، العدد: 35، المؤرخة في 15 أوت 1990.

من القيود وتعقيدات القواعد التقليدية المعمول بها في قانون المحاسبة العمومية، وهذا ما يمكنها من التمتع بخاصية التكيف مع النشاطات الاقتصادية.

#### رابعاً: معوقات الاستقلالية:

إن منح المؤسسات العمومية الشخصية المعنوية يكسبها نوعاً 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.<sup>1</sup>

ج- غياب الاستقلالية المالية: تتجسد الاستقلالية المالية من خلال ميزانية مستقلة تماماً عن ميزانية الدولة أو الجماعات المحلية، لكن عملياً نجد هناك ارتباطاً بينهما من خلال الإعانات الموجهة للمؤسسات العمومية، وكذلك ضرورة المصادقة المسبقة على ميزانية المؤسسة وخضوعها للمحاسبة العمومية وقيودها.

<sup>1</sup>نادية ضريفي، المرجع السابق، ص 91-92.

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.<sup>1</sup>

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

### الفرع الثاني: 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، تبعا 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.

### أولا: المؤسسة العمومية قبل الإصلاحات الاقتصادية:

مرت المؤسسة العمومية بعدة أنماط في التسيير ابتداء 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.

### 1- في ظل نظام التسيير الذاتي:

كان بروز المفهوم القانوني للمؤسسة العمومية بمقتضى المرسوم 95/63 المؤرخ في 1963/12/18<sup>2</sup> والذي جاء لينظم المؤسسات التي تركها المعمرين وشغلها العمال الجزائريين

<sup>1</sup> المرجع نفسه، ص 93-94 .

<sup>2</sup> المرسوم 95/63 المؤرخ في 18 ديسمبر 1963، يتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات المسيرة ذاتيا، ج ر، العدد: 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 وموجودة في هذا النظام، فعنصر الاستقلال المالي والإداري عن السلطات الإدارية المركزية متوافر، حيث أن جماعة العمال في المؤسسة يؤلفون هيئة عمالة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي في إدارة واستثمار مجموع الأموال التي سخرتها الدولة لهم وهذا في نطاق المخططات الوطنية والسياسات الاقتصادية،<sup>1</sup> ويظهر جليا مدى تطبيق الوصاية بالنظر إلى تنظيم الهيكلية 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 تقوم بعدة صلاحيات منها:

تختار من بين أعضائها مجلس العمال ولجنة التسيير، وتصادق على مخطط تنمية للمؤسسة، كما انها تقوم بتحديد أهداف التسيير في المؤسسة المسيرة ذاتيا.<sup>2</sup>

### 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

<sup>1</sup> عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 328.

<sup>2</sup> عمار عوايدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 333.

والتعليمات التي تحددها الجمعية العامة للعمال، واتخاذ كل الإجراءات والتدابير اللازمة والمتعلقة بتطبيق النظام الداخلي.

### 3- لجنة التسيير:

تعتبر الجهاز التنفيذي للتسيير الذاتي،<sup>1</sup> فهي من الهيئات الرئيسية التي تسيير المؤسسات، تنتخب من طرف مجلس العمال لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد وفقا للنصوص القانونية والتنظيمية،<sup>2</sup> 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- المدير:<sup>3</sup>

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

<sup>1</sup> ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص238.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص337.

<sup>3</sup> لقد ألغى الأمر رقم 42/75 الصادر بتاريخ 17 جوان 1975، المتعلق بتعديل الأمر 653/68 المؤرخ في 1985/12/30 منصب ووظيفة المدير في مؤسسات التسيير الذاتي وعوضت المادة 20 من هذا الأمر هذا المنصب بأشخاص فنيين اختصاصيين تكونهم وتعينهم وزارة الفلاحة ، أنظر: عمار عوابدي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص344.

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 والرقابة.

## 2- في ظل النظام 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 الاشتراكية، بمقتضى الأمر رقم 74/71 المؤرخ في 16/11/1971<sup>1</sup>، والذي يهدف إلى الاستبعاد الكلي للتصنيفات التقليدية للمؤسسات العمومية والتي لا تتلاءم والتسيير الاشتراكي وتوحيد الهياكل العضوية والوظيفية لمختلف أنواع المؤسسات أيا كانت طبيعتها.<sup>2</sup>

حيث نصت المادة 04 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 طابعها، وتتكون المؤسسة الاشتراكية من هيئات وأجهزة إدارة هي:

### 1- مجلس العمال:

يعتبر حجر الزاوية في التنظيم الاشتراكي للمؤسسات، ويشارك عن طريقه مجموع العمال في تسيير شؤون المؤسسة، ويمكن للمجلس أن ينشئ من بين أعضائه لجان دائمة لتسهيل

<sup>1</sup> الأمر 74/71 المؤرخ في 16/11/1971 يتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات ، ج ر، العدد: 101 ، المؤرخ في 13 ديسمبر 1971.

<sup>2</sup> محيد حميد ، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر ، مذكرة دكتوراه في القانون ، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق ، 2015 - 2016، ص22.

عمله ومراقبة نشاطات المؤسسة، كما أنه يخضع لسلطة وصائية لها حق إلغاء أو حل المجلس بناء على اقتراح النقابة أو السلطة الوصية.<sup>1</sup>

## 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 ومنازعات المؤسسة.<sup>2</sup>

## 3- المدير العام للمؤسسة:

يعتبر الرئيس الإداري الأعلى للمؤسسة، يتولى عملية الوصاية الإدارية على المؤسسة ممثلاً الوزير المختص، فيعين بموجب مرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الوصية المختصة، ويكون مسؤولاً عن التسيير العام للمؤسسة في نطاق اختصاصاته المحددة بموجب النصوص القانونية والتنظيمية<sup>3</sup>، 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 والإدارات الأخرى التابعة للدولة.<sup>4</sup>

حيث حول للوصاية والإدارات التابعة للدولة اتجاه المؤسسة اختصاصات التوجيه والمراقبة وفق 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

<sup>1</sup> محمد فاروق عبد الحميد ، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي ، د م ج ، الجزائر ، 1987 ، ص 156-158.

<sup>2</sup> عمار عوابدي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 369-370 .

<sup>3</sup> المرجع نفسه، ص 370.

<sup>4</sup> الأمر 76/75 المؤرخ في 21 نوفمبر 1975 يتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية وسلطة الوصاية والإدارات الأخرى التابعة للدولة ، ج ر ، العدد: 100 ، المؤرخة في 16 ديسمبر 1975.

الصادرة عن مختلف الإدارات المخصصة للمؤسسة التابعة للقطاع الذي هي مكلفة به<sup>1</sup>، ولقد نصت المادة 79 من الأمر 74/71 "على ان 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 سالف الذكر أنه 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<sup>2</sup>، وأن تقوم بتعيين المدراء العاميين المساعدين 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.<sup>3</sup>

### ثانيا : المؤسسة العمومية بعد الإصلاحات الاقتصادية:

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

### 1- في ظل استقلالية المؤسسات:

تتضمن هذه المرحلة أبعادا اقتصادية واجتماعية تساعد المؤسسة على الإصلاح من أجل النمو الاقتصادي، فتحديد المبادئ لتنظيم الاقتصاد الوطني، ارتكزت على ضرورة منح المزيد من الاستقلالية للمؤسسات العمومية الاقتصادية قصد تحسين فعاليتها سواء على

<sup>1</sup> المادة 3 من الأمر 76/75.

<sup>2</sup> المادة 9 من الأمر 76/75.

<sup>3</sup> محديد حميد ، المرجع السابق ، ص30.

مستوى نموها الخاص أو مستوى مساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة، خاصة عن طريق احترام معايير الإنتاج وتحكم أفضل في قواعد التسيير.<sup>1</sup>

لقد تم الإعلان بصفة رسمية عن استقلالية المؤسسات في الدورة العامة لحزب جبهة التحرير الوطني في 22/21 ديسمبر 1986، ووضعت الاجراءات 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 نوعا من الحرية لإدارة شؤونها، تتمثل هذه القوانين في:<sup>2</sup>

- 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 ويتمم الأمر رقم 59/75 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون التجاري ويحدد 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 دون الخضوع إلى أي إجراء من الإجراءات البيروقراطية، كما تتحرر من الضغوطات والتدخلات المختلفة

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي ، تنظيم القطاع العام في الجزائر (استقلالية المؤسسات ) ، د م ج ، الجزائر ، ص 57.  
<sup>2</sup> صدرت هذه القوانين في 12 جانفي 1988 ، ج ر ، العدد: 02 ، الصادرة بتاريخ 13/01/1988.

للسلطات، ويترتب عليها حرية إدارة المؤسسة، لتمتع هذه الأخيرة بالذمة المالية والاستقلال المالي، فهي ترمي إلى تنمية وخلق روح المسؤولية، واللامركزية في السلطة والقرار.<sup>1</sup>

## 2- خصوصية المؤسسات العمومية:

نتيجة للضغوطات والشروط التي فرضها صندوق النقد الدولي FMI على الجزائر، منها فتح المجال للخواص، وإعادة هيكلة القطاع العام الاقتصادي، لجأت الجزائر لنظام الخصخصة، بموجب الأمر رقم 22/95 المتعلق بخصخصة المؤسسة العمومية الاقتصادية<sup>2</sup> والذي عدل بموجب الأمر 04/01 المذكور سابقا.

أ- عرفت الخصخصة 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 أو مجال الخدمات العامة.<sup>3</sup>

ب- أهداف الخصخصة : لجأت الدولة إلى هذا الإجراء لأجل أهداف متعددة نذكر منها:

- تحسين مردودية المؤسسات وتحقيق الهدف الأساسي والضروري 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.

- إن الخصخصة جاءت لتزيد من مردودية المؤسسات وتحسين فعاليتها، وزيادة موارد الدولة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> رحيمة بومدين حوالف ، واقع التسيير في المؤسسات الجزائرية في ظل الوضعية الاقتصادية والاجتماعية الراهنة ، الملتقى الوطني الأول حول الاقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة ، جامعة سعد دحلب ، البليلة ، يومي 21-22 ماي 2002 ، ص 08.

<sup>2</sup> الأمر 22/95 المؤرخ في 26/09/1995 ، المتعلق بخصخصة المؤسسة العمومية الاقتصادية ، ج ر ، العدد: 48 ، المؤرخة في 3 سبتمبر 1995 معدل ومتمم.

<sup>3</sup> عجة الجبالي ، المرجع السابق ، ص 357.

<sup>4</sup> مختارية حشماوي، تكوين الإطار المسيرة الجزائرية ، مذكرة ماجستير ، جامعة وهران ، 2011 / 2012 ، ص 50.

### خلاصة الفصل الثاني:

ومما سبق نخلص للقول أن الوصاية الإدارية بمفهومها العام هي الوسيلة التي تملكها السلطة الوصية وتعتمدها لتتمكن من مباشرة الإشراف على المؤسسات العمومية بغية التحقق من تنفيذ الأهداف المسطرة المنوطة بها، ولوجود العديد من المفاهيم الشبيهة لمصطلح الوصاية الإدارية الأمر الذي أحدث غموض وعدم الوضوح، ولإزالة هذا اللبس والغموض قمنا بتمييز الوصاية الإدارية عن باقي المفاهيم المشابهة لها، وذلك انطلاقاً من جملة الخصائص التي تميزها عن باقي الأنظمة الرقابية، بحيث تمارس هذه الرقابة باسم الدولة ولصالحها والغاية منها تحقيق الصالح العام للمجتمع والدولة، هذه الأخيرة التي تمارس الرقابة الوصائية على المؤسسات العمومية بواسطة أجهزة متنوعة تتمتع بها السلطة التنفيذية على رأسها رئيس الجمهورية الذي تربطه علاقة بالمؤسسة العمومية وذلك بناء على صلاحياته المتمثلة في صلاحية (الإنشاء و التعيين)، بالإضافة إلى الوزير الأول رئيس الحكومة سابقا المسؤول عن تنفيذ السياسة الحكومية والذي يملك صلاحية إنشاء المؤسسات العمومية والتعيين بجانب الوزارات المختلفة كل حسب صلاحياته .

وكما رأينا سابقاً أن المؤسسة العمومية بتمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة فإن استقلالها ليس تاماً لأنها تبقى مرتبطة بالسلطة المركزية التي تمارس الوصاية الإدارية عليها وبهذا لا مكنها أن تستخدم تمتعها بالشخصية المعنوية كذريعة للإفلات من الرقابة، تطرقنا أيضاً إلى المؤسسة العمومية قبل وبعد الإصلاحات الاقتصادية انطلاقاً من مرحلة التسيير الذاتي لموروث عن الاستعمار إلى مرحلة التسيير الاشتراكي .



# الخاتمة



## الخاتمة

نستطيع القول من خلال ما سبق عرضه وشرحه في هذه الدراسة البسيطة والمتواضعة :

أن المؤسسة العمومية يرتكز مفهومها على أساس فكرة المرفق العام فهي عبارة عن مرفق عام إداري تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لقواعد القانون العام في تنظيمها وسيرها ، وما يميز المؤسسة العمومية عن بقية المنظمات كونها منظمة تنشئها الدولة وتخضع لمبدأ التخصص والاستقلالية في ممارستها نشاطها مع بقائها خاضعة لرقابة السلطة المركزية كونها هي الجهة الوصية عليها .

فالمؤسسة العمومية تخضع للرقابة الوصائية التي يمارسها عليها الوزير الوصي ، ورقابة المالية يمارسها الوزير المكلف بالمالية ، بالإضافة أنها تخضع لوصاية رئيس الجمهورية والوزير الأول اللذين يملكان سلطة الإنشاء والتعيين والإلغاء . فالغاية من فرض نظام الوصاية الإدارية على المؤسسة العمومية هو حماية المصلحة العامة للدولة والمجتمع .

وفي إطار دراستنا لموضوع الوصاية الإدارية على المؤسسة العمومية تطرقنا إلى العديد من الموضوعات ففي الفصل الأول تحت عنوان ما هية المؤسسة العمومية خصصنا فيه مبحثين الأول لمفهوم المؤسسة العمومية وذلك في مطلبين ، الأول عرضنا من خلاله تعريف المؤسسة العمومية والمطلب الثاني خصصناه لدراسة خصائص المؤسسة العمومية وتميزها عن الهيئات المشابهة لها ، أما المبحث الثاني فقد تطرقت من خلاله لدراسة تنظيم المؤسسة العمومية وأشكالها وهذا وفق مطلبين ، خصصنا الأول منه لدراسة تنظيم المؤسسة العمومية ، والمطلب الثاني لأشكال المؤسسة العمومية .

أما الفصل الثاني عنوانه ماهي الوصاية الإدارية والأجهزة الوصية على المؤسسة العمومية

قسمناه إلى مبحثين ، المبحث الأول تناولنا فيه ماهية الوصاية الإدارية على المؤسسة العمومية وقمنا بتقسيمه إلى مطلبين ، تناولنا في المطلب الأول مفهوم الوصاية الإدارية ومضمونها والمطلب الثاني تحدثنا فيه عن طبيعة نظام الرقابة الوصائية وحدودها وأهدافها ، أما بخصوص المبحث الثاني فخصصناه لدراسة الأجهزة الوصية على المؤسسة العمومية وطبيعة إستقلاليتها ، وقسمناه بدوره إلى مطلبين ، الأول منه تناولنا فيه الأجهزة الوصية على المؤسسة العمومية ، وفي المطلب الأول قمنا بدراسة طبيعة استقلالية المؤسسات العمومية أسفرت هذه الدراسة على بعض النتائج والإقتراحات الجديرة بالإشارة على النحو التالي :

#### النتائج:

-تعدد أنواع المؤسسات العمومية الذي نتج عنه تعدد الأنظمة القانونية لتسييرها ، ما أدى إلى غياب نظام قانوني موحد لكل المؤسسات العمومية  
-غياب إطار قانوني إجمالي منسجم يحدد لنا قواعد إنشاء وتنظيم سير المؤسسات العمومية.

-أسلوب المؤسسة العامة سواء كانت وطنية أو محلية تشجع الأفراد والشركات وغيرها من الهيئات الخاصة على التبرع واهبات والوصاية لهذه الأشخاص الاعتبارية العامة لتحقيق أغراضها بصورة افضل.

-تمتع المؤسسة العمومية بالإستقلالية بنوعيتها (الإدارية والمالية) المترتبة عن الشخصية المعنوية لا يستخدم كذريعة لإفلات المؤسسات والهيئات سواء كانت وطنية أو محلية من

رقابة السلطات بهدف ضمان احترام هذه المؤسسات للشرعية ، والقوانين وضمان إجترامها  
لأمن الدولة وسياستها العامة .

-تلعب المؤسسة العامة المحلية دورا هاما كونها تخفف العبء عن الحكومة بحيث تكفي  
هذه الأخيرة بالوصاية عن طريق الوزارة المعنية بهذه المؤسسة .

-ما يحد من استقلال المالي للمؤسسة العمومية هو إرتباط بين ميزانية هذه الأخيرة وميزانية  
الدولة بسبب الإعانات الموجهة من قبل الدولة للمؤسسة العمومية ما يفرض إخضاعها  
للمحاسبة العمومية .

-تعيين مدير المؤسسة العمومية من قبل السلطة الوصية بعقده الإستقلالية في ممارسة  
مهامه بحكم أنه الأمر بالصرف لميزانية المؤسسة ولتجنب هذا الأمر يجب إعادة النظر في  
طريقة تعيين مدير المؤسسة لأن اللامركزية أصبحت تقتضي أن يكون المدير منتخبا.

-القوانين التي جاء بها المشرع المتمثلة في القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي  
للمؤسسات العمومية والقانون رقم 88-02 المتعلق بالتخطيط وقانون رقم 88-03 المتعلق  
بصناديق المساهمة.

سعى من خلالها المشرع إلى جعل مبدأ الاستقلالية أدوات لتحقيق اللامركزية بما يضمن  
إدارة المؤسسة دون الخضوع إلة إجراءات البيروقراطية وتحرير الإدارة من تدخل مختلف  
السلطات والضغوطات الممارسة عليها .

إقتراحات :

-تشديد الرقابة الوصائية على المؤسسات العمومية بإتباع الصرامة مع المتعاملين الهاضمين  
لحقوق المواطن الجزائري.

-إستعمال التكنولوجيا الحديثة والأسلوب الإلكتروني في المؤسسات العمومية كبديل عن  
إستعمال الأساليب التقليدية .

-تكثيف الملتقيات والدراسات الوطنية والدولية في لامجال الرقابة الوصائية على المؤسسات العمومية بكافة أشكالها خاصة الإقتصادية منها.

-إنشاء هيئة عمومية محلية من طرف ممثلي الشعب (المجلس الشعبي البلدي أو الولائي) وإشراكهم في مجلس الإدارة والتسيير الذي يمثل الجهاز التداول للمؤسسة الذي يعطي إنطباعاً بأن الشعب هو من يقرر إنشاء المؤسسات العمومية المحلية عن طريق ممثليهم الذين هم أعضاء مجلس الإدارة والتسيير .

-تعدد انواع المؤسسات العامة وكثرتها في غياب تنسيق ممنهج أدى إلى التضارب في الإختصاصات والأنشطة لدى بعض المؤسسات العامة وكل هذا على حساب المال العام ولعلاج هذا الإشكال نقترح ما يلي :

1-منح الإستقلالية تحت رقابة السلطة الوصائية للهيئة أو المؤسسة العمومية في تفعيل هذه الرقابة يتم من خلال وضع مفتشيات جهوية تقوم بزيارات ميدانية فجائية للوقوف على حالة هذه المؤسسات من أجل إيجاد حلول مناسبة .

2-وضع مخطط وطني ومحلي ممنهج يتولى من خلاله توزيع الاختصاصات والمهام بين هذه المؤسسات العمومية سواء الوطنية أو المحلية منعا لتعدد الغير مبرر للمؤسسات في إطار الحفاظ على المال العام .

## قائمة المراجع

أولا : النصوص القانونية:

1- الدساتير :

- دستور 1996، ج ر، العدد:76، المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم رقم 19/08  
، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري .

2- النصوص التشريعية :

أ- القوانين العضوية :

- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس  
الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر، العدد:37، المؤرخة في 01 جوان 1998.

ب- القوانين :

- القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات  
العمومية الاقتصادية، ج ر، العدد:02 المؤرخة في 13 جانفي 1988.

- القانون رقم 88-04 المؤرخ في 12 جانفي 1988 يعدل ويتم القانون التجاري ويحدد  
القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر، العدد:02، المؤرخة في  
13 جانفي 1988.

- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج  
ر، العدد:35، المؤرخة في 15 أوت 1990.

- القانون رقم 99-05 المؤرخ في 04 أفريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي  
، المعدل والمتمم.

- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية .

- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية .

### ج- الأوامر :

- الأمر رقم :71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 199 ،يتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات ، ج ر،العدد:101،المؤرخ في 13 ديسمبر 1971.
- الأمر رقم : 75-76 المؤرخ في 21 نوفمبر 1975 يتضمن تحديد العلاقات الرئيسية بين المؤسسة الاشتراكية وسلطة الوصاية والإدارات الأخرى التابعة للدولة، ج ر، العدد:100،المؤرخة في 16 ديسمبر 1975.
- الأمر رقم: 95-22 المؤرخ في 26 سبتمبر 1995، المتعلق بخصوصية المؤسسة العمومية الاقتصادية، ج ر، لعدد:48،المؤرخة في 03 سبتمبر 1995 معدل ومتمم.
- الأمر رقم :01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج ر،العدد:47،المؤرخة في 22 أوت 2001، المتمم بموجب الأمر رقم 08-01 المؤرخ في 28 فيفري 2008، ج ر،العدد:11،المؤرخة في 02 مارس 2008.

### 3- النصوص التنظيمية :

#### أ- المراسيم الرئاسية :

- المرسوم الرئاسي رقم:99-171 المؤرخ في 02 أوت 1999،يتضمن حل الوكالة الجزائرية للتعاون الدولي، ج ر،العدد:52،المؤرخة في 04 أوت 1999.
- المرسوم الرئاسي رقم: 99-240، المؤرخ في 17 أكتوبر 1999،المتعلق بتعيين الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، ج ر،العدد:76

#### ب- المراسيم التنفيذية :

- المرسوم رقم:63-95 المؤرخ في 18 ديسمبر 1963،يتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات المسيرة ذاتيا، ج ر،العدد:15،الصادرة في 22 مارس 1963.
- المرسوم التنفيذي رقم:83-200 المؤرخ في مارس 19 مارس 1983،المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج ر،العدد:12،المؤرخة في 22 مارس 1983.
- المرسوم التنفيذي رقم: 96-431 المؤرخ في 30 نوفمبر 1996، يتعلق بكيفيات تعيين محافظي الحسابات في المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ومراكز البحث

والتنمية وهيئات الضمان الإجتماعي والدواوين العمومية ذات الطابع التجاري وكذا المؤسسات العمومية المستقلة، ج ر، العدد:74، المؤرخة في 01 ديسمبر 1996.

- المرسوم التنفيذي رقم:98-141 المؤرخ في 10 مارس 1998، يتضمن حل المدرسة الوطنية للجمارك، ج ر، العدد:29، المؤرخة في 10 ماي 1998.

- المرسوم التنفيذي رقم:99-258 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999، يحدد كفايات ممارسة المراقبة المالية البعدية على المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وهيئات البحث الأخرى، ج ر، العدد:82، المؤرخة في 21 نوفمبر 1999.

- المرسوم التنفيذي رقم:2000-322 المؤرخ في 25 أكتوبر 2000، يحدد صلاحيات وزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات، ج ر، العدد:63، المؤرخة في 25 أكتوبر 2000.

#### ثانيا : الكتب :

- 1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، د م ج ، ط 3، الجزائر، 1979.
- 2- حسين فريجة ، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة )، د م ج ، ط 1، الجزائر، 2010.
- 3- حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة (نظرية المؤسسات العامة )، ط 2، ك 2، د م ج ، الجزائر، 1984.
- 4- حمدي سليمان القبيلات ، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة، 2010.
- 5- حمدي سليمان سحيقات القبيلات ، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر وتوزيع، عمان، 1998.
- 6- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ك 2 ، ط 1 ، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1997.
- 7- رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري في النظم الوضعية والإسلامية دار النهضة العربية ، القاهرة، 1998.
- 8- زهدي يكن ، القانون الإداري، ج 1 ، المكتبة العصرية للطباعة والنشر ، ط 1، بيروت، 1955.
- 9- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة، 1979.
- 10- عادل بوعمران ، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010.

- 11- عادل محمود حمدي ،مجموعة رسائل الدكتوراه ، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، د ط ،دار الثقافة ،جامعة عين الشمس .
- 12- عجة الجبلاي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2006.
- 13- عساف عبد المعطي ،إدارة المشروعات العامة ،جھينة للنشر والتوزيع ،عمان ،2005
- 14- علي خطار شطاوي،نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية ، ط 1 ،دار الفكر للنشر والتوزيع ،عمان،1990.
- 15- علي زغود،المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر،المؤسسة الوطنية للكتاب ،الجزائر ،1987.
- 16- عمار بوضياف ،التنظيم الإداري في الجزائر ،جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2011
- 17- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الريحانة ، الجزائر ، 1990.
- 18- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، ط 2 ،جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر،2007
- 19- عمار عوابدي ، القانون الإداري ، ج 1 ، ط 3 ، د م ج ،الجزائر ،2005.
- 20- عمار عوابدي ، القانون الإداري ، ج 1 ،النظام الإداري ، د م ج ، ط 5 ،الجزائر ،2008.
- 21- عمار عوابدي،مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب،الجزائر،1984
- 22- عيسى رياض ،نظرية المرفق العام في القانون المقارن ، د م ج ، الجزائر ، 1984.
- 23- فريدة محمدي ،المدخل للعلوم القانونية (نظرية الحق) ،المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية،الجزائر ،1998.
- 24- محمد الصغير بعلي ،القانون الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة .
- 25- محمد الصغير بعلي ، تنظيم القطاع العام في الجزائر (استقلالية المؤسسات )، د م ج ،الجزائر .
- 26- محمد الصغير بعلي ،قانون الإدارة المحلية الجزائرية ،دار العلوم للنشر و التوزيع،2004.
- 27- محمد فاروق عبد الحميد ،نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي ، د م ج ،الجزائر ،1987.

28- مصطفى أبو زيد فهمي ،الوسيط في القانون الإداري ، ج 1 ، ط 1 ، د م ج ،الجزائر ،1995.

29- مروة هيام ، القانون الإداري الخاص ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 2011.

30- ناصر لباد ، القانون الإداري ، ج 1 ، ط 2 ، لباد للنشر ، الجزائر ، 2004.

31- ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، ط 2 ، الجزائر ، 2007.

### ثالثا :الرسائل والمذكرات:

#### 1- رسائل الدكتوراه :

1- سعد العلوش،نظرية المؤسسة العامة،رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق،جامعة القاهرة،1967.

2- عمار عوابدي،فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة،رسالة دكتوراه،1981

3- محمد الصغير بعلي،النظام القانوني للمؤسسة العمومية الإقتصادية،رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق،جامعة الجزائر،1991،

4- محمد بكر القباني،نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري،رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة القاهرة،1962.

5-القانون جامعة الجزائر،2015-2016.

#### 2- مذكرات الماجستير :

1- بوزيد غلابي،مفهوم المؤسسة العمومية،مذكرة ماجستير،جامعة العربي بن مهدي أم البواقي،2010-2011.

2- سامية زقوران،عملية الرقابة الخارجية على أعمال المؤسسات العامة في الجزائر،مذكرة ماجستير،جامعة الجزائر،2001-2002.

3- كمال بغداد،النظام القانوني للمؤسسة العامة المهنية في الجزائر،مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر،2011-2012.

4- مختارية حشماوي، تكوين الإطارات المسيرة الجزائرية،مذكرة ماجستير،جامعة وهران،211-2012.

5- نادية ضريفي،تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة،مذكرة الماجستير في الحقوق،جامعة الجزائر،207-2008.

رابعاً : المقالات :

1- حسين كامل الأسيوطي،حول مشكلة التمييز بين الهيئات والمؤسسات العامة،مجلة العلوم الإدارية،1984

خامساً : الملتقيات :

1- رحيمة بومدين حوالمف، واقع التسيير في المؤسسات الجزائرية في ظل الوضعية الإقتصادية والإجتماعية الراهنة ،الملتقى الوطني الأول حول الإقتصاد الجزائري ،جامعة محمد سعد دحلب ، البلدية ،يومي 21-22 ماي 2002.

سادساً :القواميس :

1- المنجد في اللغة العربية، ط31،بيروت،دار المشرق،1991.

سابعاً : المراجع بالغة الأجنبية :

1- Georges VEDEL :Droit administratif ,presses universitaires de France ,<sup>6</sup>ème édition, <sup>3</sup>ème trimestr,1976 .

2- pierre. LOURENT frier .prééis de droit administratif, édition Montchrestien E . J . A .paris,2001.

## فهرس المحتويات

رقم الصفحة	المحتوى
	شكر وتقدير
	الإهداء
	قائمة المختصرات
01	المقدمة
05	الفصل الأول: ماهية المؤسسة العمومية
06	المبحث الأول : مفهوم المؤسسة العمومية
06	المطلب الأول : تعريف المؤسسة العمومية
06	الفرع الأول : التعريف التشريعي
08	الفرع الثاني : التعريف الفقهي
11	المطلب الثاني : خصائص المؤسسة العمومية وتميزها عن الهيئات المشابهة لها
11	الفرع الأول: خصائص المؤسسة العمومية
12	الفرع الثاني: التميز بين المؤسسة العمومية والهيئات المشابهة لها
23	الفرع الثالث: أركان المؤسسة العمومية
28	المبحث الثاني :تنظيم المؤسسة العمومية وأشكالها
28	المطلب الأول: تنظيم المؤسسة العمومية
29	الفرع الأول: إنشاء المؤسسة العمومية
30	الفرع الثاني: إلغاء المؤسسة العمومية
31	المطلب الثاني: أشكال المؤسسة العمومية
32	الفرع الأول: المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري
32	الفرع الثاني: المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي
33	الفرع الثالث: المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني
34	الفرع الرابع: المؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي
35	خلاصة الفصل الأول
37	الفصل الثاني: ماهية الوصاية الإدارية والأجهزة الوصية على المؤسسة
38	المبحث الأول: ماهية الوصاية الإدارية على المؤسسة
38	المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية ومضمونها
39	الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية وخصائصها
41	الفرع الثاني: مضمون الرقابة الوصائية
42	الفرع الثالث: تمييز الوصاية الإدارية عن المفاهيم المشابهة لها

47	المطلب الثاني: طبيعة نظام الرقابة الوصائية وحدودها وأهدافها
47	الفرع الأول: طبيعة نظام الرقابة الوصائية
48	الفرع الثاني: حدود الرقابة الوصائية
49	الفرع الثالث: أهداف الوصاية الإدارية
49	المبحث الثاني: الأجهزة الوصية على المؤسسة العمومية وطبيعة استقلاليتها
50	المطلب الأول: الأجهزة الوصية على المؤسسة العمومية
50	الفرع الأول: رئيس الجمهورية
52	الفرع الثاني: الوزير الأول
53	الفرع الثالث: الوزير
57	المطلب الثاني: طبيعة استقلالية المؤسسات العمومية
57	الفرع الأول: استقلالية المؤسسات العمومية
63	الفرع الثاني: المؤسسة العمومية قبل وبعد الإصلاحات الاقتصادية
71	خلاصة الفصل الثاني
72	الخاتمة
76	قائمة المراجع
82	فهرس المحتويات

## الملخص :

الوصاية الإدارية سيف ذو حدين ، فهي ضرورة لا بد منها للحفاظ على وحدة الدولة ودعم للمؤسسة العمومية من خلال تصويب قراراتها باعتبارها هيئة غالبا ما تتكون من أشخاص تنقصهم الخبرة في التسيير ، فهي من هذا الجانب تطعيم للكفاءات . وبالمقابل فهي تمس مبدأ أساسي لا بد للمؤسسة العمومية أن تتمتع به ألا وهو استقلالها في تسيير شؤونها.

ولهذا صار من الضروري إعادة النظر في أنواع وأساليب هذه الوصاية ،وتوفير الجانب المالي الذي يجعلها في استقلال كامل والتخفيف من صور الوصاية الإدارية دون الخروج عن الأهداف المرجوة منها .وللوصول بالمؤسسة العمومية لتقديم خدمة عمومية متميزة وجب إبعاد السلطات الوصية عن صنع القرار داخل هذه المؤسسة والاكتفاء بسلطة الرقابة والإشراف والتنسيق ،من أجل الوصول لاستقلال عضوي ووظيفي .

الكلمات المفتاحية :المؤسسة العمومية،الوصاية الإدارية،السلطات الوصية،الرقابة،الإشراف،الاستقلالية.

**Résumé:**

La tutelle administrative est donc une arme à double tranchant : d'un côté elle est une nécessité pour la préservation de l'unité de l'état et le soutien des institutions publiques et ce par la correction de leurs décisions, celles-ci étant considérées en tant qu'organisme constitué souvent de personnes ayant moins d'expérience dans la gestion, de ce fait elle est un soutien aux compétences. De l'autre côté la tutelle administrative porte atteinte à un principe crucial pour les institutions publiques à savoir l'autonomie dans la gestion de ses affaires.

Il devient alors nécessaire de revoir les types et les moyens de la dite tutelle d'une façon qui corresponde aux attributions accordées aux assemblées locales, il apparaît aussi la nécessité de l'aspect financier qui rend son autonomie complète lors de la sélection et l'exécution de ses projets d'intérêt à la population dans ses territoires, et d'atténuer les formes de la tutelle administrative sans s'éloigner de ses objectifs voulus.

Afin de promouvoir l'institution publique pour donner un service public de qualité, il faut séparer l'autorité de tutelle de la prise de décision à l'intérieur de cet établissement et son rôle se consacrera au contrôle et superviser et coordonner pour une autonomie organique et fonctionnelle.

**Les mots-clés :**

l'institution publique, La tutelle administrative, l'autorité de tutelle, contrôle, la supervision .