

تمنح إدارة المرافق العامة إلى أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ، ويسمح لها باستخدام وسائل القانون العام ، ويكون موظفوها موظفين عموميين ، وأموالها أموالا عامة ، وأعمالها أعمالا إدارية ، ويطلق على هذه الأشخاص الادارية الهيئات الادارية إذا كان نشاط المرفق الذي تديره تقديم خدمات ، ويطلق عليها المؤسسات العامة إذا كان الموضوع نشاط المرفق تجاريا أو صناعيا أو زراعيا أو ماليا.

ولإلقاء الضوء على ماهية الهيئة العمومية سنتطرق إلى ذلك في المبحث الأول وذلك بتحديد مفهومها وخصائصها وبيان أصنافها والتطرق إلى مزاياها وعيوبها ، على أن نتناول في المبحث الثاني الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري وذلك بالتعرف على نشأتها وتعريفها ثم التمييز بينها وبين المؤسسة العمومية ذات الطابع الاداري .

المبحث الأول : ماهية الهيئة العمومية

يعتبر أسلوب الهيئة العمومية وسيلة من وسائل إدارة المرفق العام وأكثرها شيوعا وانتشارا في الوقت الحاضر ، وقد لجأت إليها معظم الدول بكثرة ولاسيما في أعقاب الحرب العالمية الثانية.

والهيئة العامة شخص معنوي عام يتمتع بالشخصية المعنوية العامة لإدارة مرفق عام في الدولة ، وأساس اختيار هذا الأسلوب لإدارة المرافق العامة هو الرغبة في توفير قدرا من المرونة في إدارة المرافق العامة وخاصة المرافق العامة الصناعية و التجارية وتحريرها من القيود والإجراءات الإدارية و المالية المتبعة في أسلوب الإدارة المباشرة ، وإتباع أساليب إدارية توافق طبيعة النشاط الذي تقوم به مثل هذه المرافق ، فضلا عن تخفيف العبء الواقع على كاهل الإدارات العامة الحكومية .

سنتناول أولا تحديد مفهوم الهيئة العمومية وذلك بتعريفها وبيان مبررات إنشائها وتمييزها عن المؤسسة العمومية ، وفي نقطة ثانية تحديد خصائصها ثم بيان أصنافها ثم التطرق إلى مزايا وعيوب المؤسسات العامة .

المطلب الأول : مفهوم الهيئة العمومية

الهيئة العمومية شخص معنوي عام، الهدف من إنشائها التسيير المستقل والمخصص للمرفق العام إلى جانب الدولة و الجماعات المحلية أي المجموعات الإقليمية، ولذلك فإن تسيير المرفق العام قد يعهد إلى أشخاص عموميين والتي اطلق عليها اسم المؤسسة العمومية¹.

والهيئة العامة هي تجسيد اللامركزية المرفقية أو الفنية في الجزائر و التي تشكل إحدى صور اللامركزية ، والتي تعرف و تميز عن المؤسسة العامة كما هو مبين في الفروع الموالية.

الفرع الأول : تعريف الهيئة العمومية

الهيئة العامة عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ، و تتمتع بالشخصية المعنوية ومقتضى هذا التعريف أن تقوم فكرة الهيئة على العناصر الآتية :

أ- الهيئة العامة طريقة من طرق إدارة المرافق العامة ، فنقطة البداية أن يكون ثمة نشاط إداري تتوفر فيه صفات المرفق العام .(نشاط مصلحة عامة حددها القانون)

ب- يدار المرفق في هذه الحالة عن طريق منظمة عامة " Organisme Public " وطريقة الإدارة تمتاز عن الطرق الأخرى ولاسيما طريقة الامتياز و الاقتصاد المختلط ، ويترتب عن ذلك نتائج هامة : فالقرارات الصادرة عن الهيئة العامة هي قرارات إدارية ، وعمالها موظفون

¹ ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، ط 4 ، دار المجدد للنشر و التوزيع ، سطيف ، الجزائر ، 2010 ، ص213 .

عموميون لا أجراء ، و الأعمال التي تتم على عقار لصالحها تعتبر أشغالا عامة (Travaux Public) وأموالها أموال عامة ... إلخ¹ .

ج- المرفق الذي يدار عن طريق الهيئة العامة يمنح الشخصية المعنوية .

(La Personnalité morale) تساعد على تحقيق أهدافه ، فتكون له ذمة مالية مستقلة عن مالية الدولة بحيث يستقل بإراداته ومصروفاته ، يكون له الحق في قبول الهبات و الوصايا ويوقف عليه ، وترفع عليه الدعاوى ويكون له حق التقاضي و التعاقد . ويتحمل وحده المسؤولية عن أفعاله الضارة ، ويعتبر موظفوه موظفين عموميين ، غير أنهم يكونون مستقلين عن موظفي الدولة ، ويجوز أن توضع لهم أنظمة خاصة بهم تختلف عن الأنظمة المتبعة بالنسبة لبقية موظفي الدولة² .

وتعرف **الهيئة العامة** بأنها " أسلوب من أساليب إدارة المرفق العام ، وذلك حينما يمنح مرفق عام متخصص بمزاولة نشاط محدد الشخصية المعنوية بغية ضمان استقلاله المالي والإداري". في حين عرفها الأستاذ " دولوبادير" بأنها . "مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة باعتبارها الصورة المعتادة لتنظيم الأشخاص الإدارية المتخصصة"³.

¹ د - سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1996 ، ص 327 .

² زكرياء المصري ، أسس الإدارة العامة (التنظيم الإداري) ، دار الكتب القانونية ، المجلة الكبرى ، مصر ، 2007 ، ص 937 .

³ د - حمدي القبيلات ، القانون الإداري ، ج 1 ، ط 1 ، دار وائل للنشر ، (د ، م ، ن)، 2008 ، ص 316 .

الفرع الثاني : أسباب اختيار أسلوب المؤسسة لإدارة المرافق العامة

أ. أن المؤسسة العامة لا تعدو أن تكون مجرد أسلوب فني لتحقيق أغراض متنوعة مثل تشجيع التبرع كما هو الحال في بعض المؤسسات التعليمية والاجتماعية كالجوامع و المستشفيات ومعاهد الأبحاث والمؤسسات الخيرية ، حيث يشجع نظام المؤسسة العامة على التبرع لها ، لأن مبدأ التخصص الذي يتبرع به سوف يخصص للغرض الذي يستهدفه .

ب. أن المؤسسة العامة في بعض الأحوال يكون الباعث على إنشائها هو الحاجة إلى تمكين الإدارة في ممارستها لنشاط معين من استخدام الأساليب التي تستخدمها المشروعات الخاصة نظرا لتمائل النشاط في الحالتين، مثل المؤسسات العامة الاقتصادية ذات النشاط التجاري أو الصناعي أو الزراعي¹.

ج. إن الميزة الأساسية لصيغة المؤسسة العامة تتجلى في المرونة التي تتحلى بها ، وهذا ما يتيح لها الاستجابة لعدد كبير من الأهداف المتنوعة ، وهذا يتطلب منح المرفق استقلالاً في إدارته ، وهذا الاستقلال يصل إلى حد اعتباره عنصراً من عناصر المهمة نفسها ، فلا يصح النهوض بأعبائها بمعزل عن هذا الاستقلال في الإدارة ، ويبدو ذلك جلياً في مسائل البحث العلمي ، وفي الحقول الاجتماعية و الطبية و المعنوية و الثقافية .

فالمرونة في التنظيم الذي يحكم مثل هذا المرافق تتناسب مع موضوعاتها كما أنها تتيح في بعض الأحيان مجالاً للعطاء و الإبداع في مجالات عملها .

¹ د - نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، ط 1 ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2006 ، ص 352 .

د. إن إنشاء المؤسسات العامة يمكن أن يستجيب للإدارة في جعل أداء مهمة المرفق العام في أفضل الشروط الملائمة لإعطاء أفضل النتائج ، فعندما تغدو الإدارة المباشرة للمرفق العام شديدة الوطأة على حرية الحركة من خلال الاجراءات البيروقراطية المتصلبة ، تصبح المؤسسة العامة الطريقة الفضلى للتوفيق بين الأهداف و الوسائل لاسيما وأنه يمكن للمؤسسة العامة أن تؤمن تمويل تشغيل المرفق العام من خلال المنتفعين من تقديماته وخدماته ¹ .

الفرع الثالث: التمييز المؤسسات العامة و الهيئات العامة

أ. المؤسسات العامة في الغالب مرافق عامة اقتصادية أو زراعية أو صناعية أو مالية مما كان يدخل أصلا في النشاط الخاص ورأت الدولة أن تتولاها بنفسها عن طريق المؤسسات العامة في حين أن الهيئات العامة في الغالب مصالح عامة حكومية منحها المشرع الشخصية الاعتبارية .

ب. المؤسسة العامة تمارس نشاطا تجاريا أو صناعيا أو زراعيا أو ماليا وتمارس هذا النشاط بواسطة مانتثئه أو تساهم فيه من شركات مساهمة أو منشآت أو جمعيات تعاونية . أما الهيئة العامة فتقوم أصلا بخدمة عامة ولا تقوم بنشاط مالي أو تجاري أو زراعي أو صناعي ، فالأصل أن الخدمات العامة كانت تقوم بها الدولة إلا أنه رؤى في النظام الاشتراكي أن يعهد ببعضها إلى هيئة مستقلة لما يمتاز به هذا النظام من مرونة في الإدارة ، و العبرة هنا بالغرض

¹ عبد اللطيف قطيش ، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه و الإجتهد ، ط 1 ، دار الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2013 ، ص 33 .

الأساسي للهيئة العامة ، فحيث يكون الغرض الأساسي خدمة عامة نكون بصدد هيئة عامة حتى ولو كانت الخدمة التي تؤدي لها طبيعة تجارية¹.

ج. كذلك تتميز رقابة الدولة على الهيئات العامة بأنها أكثر اتساعا من رقابتها على المؤسسات العامة نظرا لطبيعة نشاط الهيئة العامة وتعلقه بتقديم الخدمات العامة².

د. اقتضت طبيعة نشاط الهيئة واختلافه على نشاط المؤسسة أن خص المشرع الهيئات العامة ببعض الأحكام التي تتسم بطابع التشديد ويبدو ذلك في الآتي:

– للهيئة العامة ميزانية خاصة تعد غالبا على نمط ميزانية الدولة وتلحق بها وتجري عليها أحكامها ، بينما للمؤسسة العامة ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة وتعد على نمط الميزانيات التجارية .

– نظرا لأن معظم أموال الهيئة العامة مخصصة تخصيصا مباشرا لإدارة المرافق ولأزمة بذاتها لتسييره قد أفضى عليها المشرع صفة المال العام وجعل هذه الصفة هي الأصل حرصا منه على حمايتها . أما بالنسبة للمؤسسات العامة فقد اقتضت طبيعتها الاقتصادية أن يقضي المشرع باعتبار الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة ما لم ينص على خلاف ذلك في قرار إنشائها .

¹ د - محمد فؤاد عبد الباسط ، القانون الإداري (تنظيم الإدارة ، نشاط الإدارة ، وسائل الإدارة) ، دار الفكر العربي ، الاسكندرية ، مصر ، (د ، ت ، ن) ، ص 318 .

² د - مازن ليلو راضي ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، مصر ، 2005 ، ص 159 .

هـ. يخضع العاملون بالمؤسسات العامة لأحكام و قوانين العمل و التأمينات الاجتماعية ، أما بالنسبة للهيئات العامة فإنه يخضع موظفوها لأحكام وقوانين الوظائف العامة وهي حاليا قانون الوظيفة العامة¹.

وعلى ضوء ما تقدم يمكننا أن نستخلص تعريفا للمؤسسة العامة و الهيئة العامة :

فالمؤسسة العامة شخص من أشخاص القانون العام تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو زراعيا أو ماليا أو تعاونيا ، ولها ميزانية مستقلة تعد على نمط الميزانيات التجارية . أما الهيئة العامة فهي شخص إداري عام يدير مرفقا يقوم على مصلحة أو خدمة عامة ويكون لها الشخصية الاعتبارية ولها ميزانية خاصة تعد على نمط ميزانية الدولة وتلحق بميزانية الجهة الإدارية التي تتبع لها².

المطلب الثاني : خصائص الهيئة العامة

من خلال ما تقدم من تعريف الهيئة العامة يتبين لنا العناصر الواجب توافرها لوجود المؤسسة العامة وهي تتلخص في وجود مرفق عام تديره الهيئة العامة ، و الشخصية المعنوية ، ومبدأ التخصص ، وخضوع المؤسسة لنظام الوصاية الإدارية بالإضافة إلى خضوعها للقواعد العامة التي تحكم سير المرافق العامة .

¹ د - حسين فريجة ، شرح القانون الإداري ، ط5 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، (د ، م ، ن) ، 2010 ، ص 213 .

² د - محمد فؤاد عبد الباسط ، المرجع السابق ، ص 319 .

الفرع الأول : أنها تقوم على مرفق عام

بمعنى أنها تدير أحد المرافق العامة كان من الممكن أن تتولاها الدولة بنفسها بواسطة إحدى وزاراتها ، ولكنها رأت أنه من الأفضل إنشاء مؤسسة عامة مستقلة تتولى إدارة المرفق العام نيابة عنها . ومثل ذلك الجامعات الحكومية ، فالجامعة العامة أو الحكومية هي مؤسسة عامة أو هيئة عامة ينظمها قانون خاص يكفل استقلالها¹.

الفرع الثاني : الشخصية المعنوية

يعني أن المرفق العام يدار من طرف هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية وبما أنها من أشخاص القانون العام فهي شخصية معنوية عامة . ومنح الشخصية المعنوية لمرفق عام " مؤسسة عامة " هدفه إعطاء قدر أكبر من الاستقلالية التي تجعل له هامشا من الحرية تمكنه من تحقيق أهدافه بأكثر فعالية ، ويتولد عن تمتع المؤسسات العامة بالشخصية المعنوية العديد من الآثار و النتائج أهمها :

- أ- للمؤسسة العامة ذمة مالية مستقلة عن مالية الدولة أو الجماعات المحلية المنشئة لها ، فهي مستقلة في تحصيل إيراداتها وفي الانفاق .
- ب - تتحمل المسؤولية عن أفعالها الضارة .
- ج- حق تلقي الهبات و الوصايا .

¹ د - محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، منشور الحلبي الحقوق ، بيروت ، لبنان ، 2002 ، ص

د- يعتبر موظفوها موظفون عموميون (خاصة المؤسسات العمومية الإدارية أما التجارية و

الصناعية فيكونون غير خاضعين لقانون الوظيف العمومي)¹.

هـ - للمؤسسة العامة موطن قانوني خاص بها .

و- للمؤسسة العامة وكيل أو نائب قانوني يعبر عن إرادتها .

ز- للمؤسسة العامة حق وصفة التقاضي أمام الجهات القضائية الرسمية كمدعي أو مدعي

عليه في حدود اختصاصاتها ونظامها القانوني² .

من المعلوم أن الشخصية المعنوية لا تمنح للأبنية المخصصة لأداء مهام المؤسسة وبذا

فمن الخطأ اعتبار مبنى عام مؤسسة عام . فإذا كانت مدرسة أو مستشفى ، فليست الأبنية هي

المقصودة من تعبير الشخصية المعنوية فللمستشفى وجود قانوني مستقل عن الأبنية

المخصصة له³.

وإذا كانت الشخصية المعنوية ركنا أساسيا من أركان المؤسسة العامة ، بحيث لا تقوم

المؤسسة إلا بتوافر هذا الركن ، لهذا تحرص القوانين عادة على النص صراحة على تمتع

المؤسسة بالشخصية المعنوية ، إذ تنص المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي 01 - 101

¹ د - نادية ضريفي ، تسيير المرفق العام و التحولات الجديدة ، دار بلقيس ، الدار البيضاء ، الجزائر ، 2010 ، ص 71 .

² د - عماري عوابدي ، القانون الإداري (النظام الإداري) ، ج 1 ، ط 5 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون ، الجزائر ، 2008 ، ص 311 .

³ د - علي خطار شنطاوي ، القانون الإداري الأردني ، الكتاب الاول ، ط 1 ، دار وائل ، 2009 ، ص 177 .

المؤرخ في 21 أبريل 2001 المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه : " تتمتع المؤسسة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي " ¹ .

وهذا الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات العامة مقيد بقيدين هما قيد التخصص و خضوع المؤسسة للوصاية الادارية .

الفرع الثالث : التخصص

ويقصد به أن كل مؤسسة عمومية يناط بها القيام بأعمال في نص إنشائها هي ملزمة بأن لا تحيد عنها وتمارس نشاطا آخر غير النشاط المذكور تشريعا أو تنظيميا ². وبذا تتولى المؤسسة العامة إدارة نشاط معين ومحدد أو عدة أنشطة متقاربة ومتكاملة . وتحدد قوانين المؤسسات العامة تخصص هذه المؤسسات أي أنها تبين المهام و المسؤوليات التي تتناط بالمؤسسة العامة للقيام بها ، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 05 - 370 المؤرخ في 26 سبتمبر 2005 المتضمن القانون الأساسي لديوان المطبوعات الجامعية ³ : " يتولى الديوان في إطار تنفيذ السياسة الوطنية لدعم وترقية التوثيق الجامعي بكل أصنافه و المطبوعات العلمية على الخصوص ما يلي:

¹ المرسوم التنفيذي رقم 01 - 101 المؤرخ في 21 أبريل 2001 ، المتعلق بإنشاء الجزائرية للمياه ، ج ر رقم 24 ، بتاريخ 22 أبريل 2001 .

² د - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، ط 2 ، جسور للنشر و التوزيع ، المحمدية ، الجزائر ، 2007 ، ص 351 .

³ المرسوم التنفيذي رقم 05 - 370 المؤرخ في 26 سبتمبر 2005 ، المتعلق بالقانون الأساسي لديوان المطبوعات الجامعية ج ر رقم 66 ، بتاريخ 28 سبتمبر 2005 .

أ- نشر وطبع وتوزيع المؤلفات و المطبوعات و المستنسخات ذات الطابع البيداغوجي و التعليمي الموجهة للطلبة باستعمال كل الدعائم .

ب - وضع تطوير شبكة توزيع المؤلفات و المطبوعات و المستنسخات الجامعية ، لاسيما بواسطة مكتبات داخل الحرم الجامعي .

ج- اتخاذ كل التدابير التي تمكن من وضع الوثائق الجامعية الأجنبية في متناول الطلبة و الأساتذة الباحثين ، لاسيما عن طريق ترجمة المؤلفات و المطبوعات المتخصصة .

د- نشر وطبع وتوزيع مؤلفات لتعميم المعارف العلمية .

هـ - المشاركة في تثمين نتائج البحث العلمي و التطوير التكنولوجي عن طريق طبع وتوزيع الإنتاج العلمي للأساتذة و الباحثين.

كما يمكنه طبع أي وثيقة ذات طابع إداري ، لاسيما تلك التي لها علاقة بالتعليم العالي و البحث العلمي .

و الملاحظ لاختصاصات الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية أنها لا تخرج عن ميدان البحث العلمي من توزيع للمؤلفات و المطبوعات و المستنسخات الجامعية ، و بالتالي لا يمكن أن يسند له اختصاص خارج المجال المحدد له قانونا .

وينتج عن مبدأ التخصص أنه لا يصح للمؤسسة العامة أن تقبل هبة أو وصية ، وتكون مقترنة بتكليف معين يخرج عن مجال تخصص المؤسسة¹ .

الفرع الرابع : الوصاية الإدارية

إن وجود الوصاية الإدارية التي تزاولها السلطة المركزية لا يتعارض مع الاستقلال العضوي المعترف به للمؤسسات العامة ، ذلك بأن الدولة يجب أن تطمئن إلى أن هذا الاستقلال لا يؤدي إلى نتائج سيئة أو غير متسقة مع السياسة العامة². وهذا ما أكدته المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 01 - 102 المؤرخ في أبريل 2001 المتضمن إنشاء الديوان الوطني لتطهير " يوضع الديوان تحت وصاية الوزير المكلف بالموارد المالية³ .

الفرع الخامس : خضوعها للقواعد العامة التي تحكم سير المرافق العامة

تعتبر المؤسسة العامة أسلوباً من أساليب إدارة المرافق العامة ، وعليه فإنها تخضع لذات القواعد العامة التي تحكم سير المرافق العامة .

¹ د - محمد رفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق ، ص 329 .

² د - مصطفى أبوزيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، مصر ، (د ، ت ، ن) ، ص 378 .

³ المرسوم التنفيذي رقم 01 - 102 ، المؤرخ بتاريخ 21 أبريل 2001 المتعلق بإنشاء الديوان الوطني للتطهير : ج ر رقم 24 بتاريخ 22 أبريل 2001.

لهذا تخضع المؤسسة العامة لمبدأ دوام سيرها بانتظام واضطرار ، ومبدأ المساواة ، ومبدأ قابلية قواعد تنظيمها للتعديل و التغيير وسبب ذلك أن المؤسسة العامة تهدف إلى تحقيق النفع العام¹.

المطلب الثالث : أصناف المؤسسات العامة

إن خلق المؤسسات العمومية يهدف إلى التكفل المتخصص بالمرافق العام ، نظرا لاتساع رقعة المرفق العام و التنوع الذي يعرفه بتنوع مجالات تدخل الدولة ، فرض بالضرورة تنوع أصناف هذه المؤسسات العمومية تجسيدا للامركزية التقنية بكل معنى الكلمة².

لذلك سنتناول هذه الأصناف من خلال ثلاثة نقاط ، سنتناول في النوع الأول أقدم نوع من المؤسسات وهي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري EPA وفي النوع الثاني نتناول المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري EPIC وفي النوع الثالث المؤسسة العمومية الأخرى .

الفرع الأول : المؤسسة العمومية الإدارية

المؤسسات العمومية الإدارية هي المؤسسات التي تمارس نشاطا ذا طبيعة إدارية محضة . وتتخذها الدولة و المجموعات الإقليمية المحلية (الولاية و البلدية في الجزائر) كوسيلة لإدارة

¹ د - هاني على الطهرائي ، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري ، التنظيم الإداري، النشاط الإداري) ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، الأردن ، 2009 ، ص 280 .

² د - نادية ضريفي ، المرجع السابق ، ص 82 .

مرافقها العمومية الإدارية . وتتمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية ، وتخضع في أنشطتها للقانون العام . بحيث أن القضاء الإداري هو الذي يختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بها ، كما يخولها القانون جملة من الامتيازات ومن أهمها امتيازات السلطة العمومية ومنها اتخاذ القرارات الإدارية كما تعتبر أموالها أموالاً عمومية وعمالها موظفون عموميون¹.

ويعرفها الدكتور سليمان الطماوي : " هي مؤسسات تتناول نشاطاً يختلف عما يزاوله الأفراد عادة " ².

وتخضع هذه المؤسسات لقانون المحاسبة العمومية ، و الملاحظ ارتباطها الشديد بالدولة و الجماعات المحلية التابعة لها .

الفرع الثاني : المؤسسة العمومية الصناعية و التجارية

هي تلك المؤسسات التي تمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو زراعياً أو مالياً³.

وتخضع المؤسسات العامة الصناعية و التجارية لنظام قانوني مختلط ، فهي كشخص من أشخاص القانون العام ، تخضع لأحكام القانون العام ، وبالتالي لصلاحيات القضاء الإداري في كل ما يتعلق بإنشائها وتنظيمها وإلغائها واستخدامها لأساليب القانون العام ، في حين أن تخضع لقواعد القانون الخاص في كل ما يتعلق بممارسة نشاطها ، وبالتالي لا يمكن الطعن في

¹ ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 217 .

² د - سليمان محمد الطماوي ، مبادئ القانون الإداري (الكتاب الثاني ، نظرية المرفق العام و عمال الإدارة العامة) ، دار الفكر العربي ، ط 10 (د.م.ن) ، 1979 ، ص 38 .

³ د - علي خطار شنطاوي ، المرجع السابق ، ص 201 .

قراراتها عن طريق الإبطال لتجاوز حد السلطة أمام القضاء الإداري ، طالما أنها لم تستخدم وسائل القانون العام في إقرارها ، أي امتيازات السلطة العامة¹.

ولا يمكن اعتبار العاملين في هذه المؤسسات موظفين عموميين ينطبق عليهم تشريع الوظيفة العامة كما لا يمكن اعتبار قراراتها بالقرارات الإدارية وتلزم بمسك محاسبة على الشكل التجاري ، ومن أمثلتها الديوان الوطني للتطهير ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائرية للمياه ... الخ .

الفرع الثالث : المؤسسات العمومية الأخرى

وهي المؤسسات العمومية الحديثة وسنحاول التطرق لأهمها :

أ. المؤسسات العمومية ذات التسيير الخاص EPGS :

كرستها المادة 49 من القانون 88 - 01 ، المؤرخ في 12 جانفي 1988 ، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية²، ويتعلق الأمر على وجه الخصوص : بصناديق الضمان الاجتماعي ، الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية CNAS ، الصندوق الوطني للتقاعد CNR ، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء CASNOS ، الصندوق الوطني للتأمين على البطالة CNAC . وتتجلى خصوصيتها في :

— تعمل على تسيير المخاطر الاجتماعية .

¹ د - وليد حيدر جابر ، طرق إدارة المرافق العامة (المؤسسة العامة و الخصخصة) ، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2009 ، ص 75 .

² القانون رقم 88 - 01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 ، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، ج ر رقم 12 ، بتاريخ 13 جانفي 1988 .

- تاجرة في علاقتها مع الغير .
- مواردها من الاشتراكات .
- واقعا تعتبر هذه المؤسسات العمومية مؤسسات عمومية صناعية تجارية مقنعة (Masqué) ، فهي تبحث عن المرونة في التسيير تحت غطاء تسمية مؤسسة ذات تسيير خاص¹.

ب. مركز البحث و التنمية CRD :

تم معالجتها في القانون 01-88 بصفة حيادية تتميز بتمويل عمومي كلي أو جزئي مع إمكانية استغلال البراءات و الرخص وإنشاء فروع ، وألزم أن تدخل في أحكام المرسوم التنفيذي 99 - 256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 في أجل سنتين .

ج. المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي والمهني :

وهي مؤسسة حديثة العهد في الجزائر من حيث التصنيف ، وقد ورد تعريفها في المادة 32 من القانون 99 - 05 المؤرخ في 04 أبريل 1999 ، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي بالصيغة التالية²: " المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي و المهني هي

¹ د - نادية ضريفي ، المرجع السابق ، ص 87 .

² القانون رقم 99 - 05 المؤرخ في 04 أبريل 1999 ، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي ، ج ر رقم 24 ، بتاريخ 07 أبريل 1999 .

مؤسسة وطنية للتعليم تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي " وبينت المادة 38 من القانون المذكور أعلاه أشكالها ، الجامعة ، المركز الجامعي المدارس و المعاهد .

و الهدف من هذا القانون تحديث تسيير الجامعات و مؤسسات التعليم العالي ، و التجديد يكمن في :

- سلطات متزايدة في المجال البيداغوجي و العلمي .
- إمكانية تسويق الأملاك الثقافية وإستعمال مواردها مباشرة .
- مرونة في الرقابة المالية المسبقة .

ولم يتم نشر الأنظمة القانونية المتعلقة بها ¹.

د. المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي و التكنولوجي :

نص عليها القانون 98 - 11 المؤرخ في 28 أوت 1998 المتضمن القانون التوجيهي للبحث العلمي ² ، طبيعتها تبقى إدارية مع إضافة مرونة على التسيير في مجال تنظيم البحث العلمي و نشر نتائجه ، وكما يقول الأستاذ بوسماح أنها تخضع لنظام هجين ينهل في بعض

¹ د - نادية ضريفي ، المرجع سابق ، ص 88 .

² القانون رقم 98 - 11 المؤرخ في 28 أوت 1998 ، المتضمن القانون التوجيهي للبحث العلمي ، ج ر رقم 62 ، بتاريخ 24 أوت 1998 .

جوانبه من المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية ، وفي جوانب أخرى من المؤسسة العمومية الإدارية¹.

ويمكن أن تكون المؤسسات العمومية الإدارية أو الصناعية و التجارية تابعة للدولة (وطنية) أو للجماعات المحلية (البلدية و الولاية) وتسمى محلية و المنظمة من خلال المرسوم 83-200 المؤرخ في 17 مارس 1983².

وما يلاحظ عدم وجود قانون إطار عام يحدد جميع أنواع المؤسسات العمومية وخصوصية كل نوع³.

المطلب الرابع : مزايا و مساوئ أسلوب المؤسسة العامة

إن إدارة المرفق العام بواسطة المؤسسة العامة معروفة منذ زمن بعيد سواء أكان ذلك في المرافق العامة الوطنية أو المرافق العامة المحلية ، ولا يمكن نكران فائدة هذه الطريقة التي أعطت نتائج ملموسة بسبب تمتعها بالاستقلال النوعي⁴.

غير أنه كذلك لها عيوب لا يمكن إغفالها .

¹ د - نادية ضريفي ، المرجع نفسه ص 89 .

² المرسوم رقم 83 - 200 المؤرخ في 17 مارس 1983 ، المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيورها ، ج ر رقم 12 ، بتاريخ 22 مارس 1983 .

³ د - نادية ضريفي ، المرجع السابق ، ص 89 .

⁴ د - حسين فريجة ، المرجع السابق ، ص 206 .

الفرع الأول : مزايا أسلوب المؤسسة العامة

أ. تخفف هذه الطريقة من العبء الملقى على عاتق الإدارة وعلى الوزراء بصفة خاصة وذلك لما تتمتع به الهيئة العامة من الاستقلال في إدارتها ومن هنا جاءت تسمية اللامركزية المرفقية أو المصلحية.

ب. إبعاد هذه الهيئات العامة عن التيارات السياسية المتقلبة إلى حد كبير ، ذلك لأن هذه الهيئات العامة ولو أنها في النهاية تخضع لرقابة الوزير. إلا أن هذه الرقابة وصائية لاحقة لأعمال الهيئة ، وأبسط كثيرا من الرقابة الرئاسية التي يتمتع بها الوزير في حالة المرافق التي تدار بطريق الإدارة المباشرة . ومن ناحية أخرى فإن هذا الاستقلال يشفع للوزير في عدم إجابة طلبات الأنصار في التدخل في أعمال هذه الهيئات العامة لتحقيق مزايا لبعض الناس - ولاسيما أعضاء البرلمان - إذ يمكنه أن يحتمي خلف هذا الاستقلال .

ج. استقلال الهيئات العامة ، يمكنها إلى حد ما من التحرر من الروتين الحكومي ، وإتباع أنظمة وقواعد أكثر مرونة¹.

د. إن بعض المرافق ذات الطابع الفكري و العلمي و البحثي ، لا تتلاءم مع الإدارة الحكومية المباشرة ، ويكون أسلوب المؤسسة العامة أنسب لإدارتها للحفاظ على قدر هام من الاستقلال الفكري و العلمي للعاملين فيها ، ومثال ذلك الجامعات ومراكز البحوث العلمية ، و الهيئات الثقافية ذات الطابع العام أو الحكومي .

¹ د - سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 329 .

هـ. وأخيرا إن أسلوب المؤسسة العامة بما يوفره من استقلال نسبي عن الدولة ، يشجع الأفراد و الشركات وغيرها من الهيئات الخاصة على التبرع و الهبات و الوصايا لهذه الأشخاص الاعتبارية العامة لتحقيق أغراضها بصورة أفضل وهو مالا يتحقق في طريقة الإدارة الحكومية المباشرة للمرافق العامة¹.

الفرع الثاني : مساوئ أسلوب المؤسسة العامة

نشير في النهاية أنه في مقابل هذه المزايا التي يحققها الالتجاء إلى أسلوب المؤسسة العامة لإدارة بعض المرافق العامة ، وهي مزايا مؤكدة ، إلا أنه للأسف هناك أيضا بعض السلبيات و المساوئ و المعوقات في استخدام هذا الأسلوب ، ومن هذه المساوئ :

أ. خطورة إساءة استخدام بعض المؤسسات العامة للاستقلال الممنوح لها ، والذي يوفره الاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية ، فيحدث أحيانا هذا الانحراف ، ويساعد على تحقيقه ضعف الرقابة أو الوصاية الإدارية التي كان المفروض أن تمارسها الحكومة المركزية ، ومظاهر الإساءة و الانحراف قد تتعدد ، فمنها عدم دقة أداء الخدمات المرجوة للمواطنين ، المغالاة في رسوم الخدمة ، إساءة استخدام الأموال مما يؤدي إلى توالي الخسائر وتفاقمها مما يضر بخزانة الدولة التي تضطر للتدخل لمساعدة المؤسسة العامة وقد يكون الإنحراف في تعيين أو ترقية بعض الموظفين نتيجة مجالات أو قرابة .

¹ د - محمد رفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق ، ص 332 .

ب. إن كثرة وتعدد أنواع المؤسسات العامة وفي مجالات متقاربة ، وهو ظاهرة ملحوظة وعانت منها التجربة الحكومية في فرنسا ، هذا التعدد الشديد أدى إلى التضارب في الاختصاصات و التعارض في أنشطة بعض المؤسسات العامة ، و التنافس بينها على حساب المال العام ، وهذا ما يعبر عنه في عالم الإدارة العامة في غياب أو انعدام التنسيق بين نشاطات المؤسسة العامة ويرجع أيضا بالدرجة الأولى إلى عدم الدراسة العلمية المتأنية قبل إنشاء مؤسسة عامة جديدة ، أو نوع جديد منها الأمر الذي أدى ويؤدي إلى هذا التشتت و الكثرة في المؤسسات العامة ، وما يتبعه من انعدام التنسيق و التكامل ¹.

ولهذا يجب ، تنظم الوصاية الإدارية على هذه المرافق بحيث يمكن التوفيق بين مراعاة المصلحة العامة من ناحية ، والاستقلال الضروري لهذه الهيئات من ناحية أخرى ² .

¹ د - محمد رفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق ، ص 333 .

² د - محمد سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص 330 .

المبحث الثاني : الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري

ما يميز هذا النوع من المؤسسات العمومية أنها حديثة النشأة نسبيا وقد عرفت في الجزائر خاصة أيام المرحلة الاشتراكية انتشارا واسعا بحكم تدخل الدول في الميدان الصناعي والتجاري. فالهيئة العامة الصناعية و التجارية هي التي تمارس نشاطا له طابع تجاري أو تقدم خدمات (كالنقل العمومي ، توزيع مياه الشرب ، خدمات الهاتف و البريد) ، وتحدث للقيام بمهمة اقتصادية تقتضي مراعاة الجانب المالي .

واختيار طريقة الهيئة العمومية الصناعية و التجارية يعود لمرونة النظام القانوني وبذلك مرونة في التسيير وحرية نسبية تبحث عن الفعالية .

المطلب الأول : نشأة الهيئة العامة الصناعية و التجارية

نشأت الهيئة العمومية الصناعية و التجارية ، عندما تميزت عن المؤسسة العمومية التقليدية ، فخلال المرحلة التي لم تكن فيها الدولة الليبرالية إلا دولة حارسة تقوم فقط بالوظائف الادارية و الحفاظ على النظام العمومي ولا تتدخل في الحياة الاقتصادية التي تعتبر مجال المبادرة الخاصة ، فإن إنشاء المؤسسة العمومية التقليدية (أي المؤسسة العمومية الادارية) كان كافيا للتكفل بمهام الدولة الليبرالية التقليدية¹.

ولكن مع التطور الاقتصادي و الاجتماعي ، وخاصة بعد الأزمة الاقتصادية عام 1929 والحرب العالمية الثانية ، دفعت الدول الليبرالية للتدخل ولممارسة نشاطات ذات طابع صناعي

ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 217 .¹

وتجاري . وعليه فقد تبين أن صيغة المؤسسة العمومية التقليدية لم تتعد تتماشى وهذه المهمة الجديدة للدولة أي مهمة النشاط ضمن اقتصاد السوق ، ولهذا لجأت السلطة العمومية إلى صيغة المؤسسة العمومية الصناعية و التجارية ¹ .

وقد نشأت الهيئة العامة الصناعية و التجارية على يد القضاء الإداري ، وتحديدًا مجلس الدولة الفرنسي حيث اعتبر أن طبيعة هذا النوع من المرافق يحتم خضوع منازعاتها لأحكام القانون الخاص ، وينظرها القانون المدني ، وكان أول حكم في هذا الصدد هو الحكم الصادر بخصوص العبارة DOCD ELKA عام 1921 ² .

حيث ورد فيه العبارات التالية : " أن عبور المشاة و العربات من ضفة إلى أخرى من النهر مقابل مبالغ نقدية يعني أن المستعمرة تستغل مرافق النقل بذات الشروط و الأوضاع التي يعمل في ظلها النشاط الصناعي العادي ، وفي غياب أي نص خاص يمنح الاختصاص إلى القضاء الإداري ، يندرج ضمن اختصاص القضاء العادي الفصل في موضوع تعويض الأضرار الناجمة عن الحادث " ³ .

¹ د أحمد محيو (ترجمة د . محمد عرب صاصيلا) ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ط5 ، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون ، الجزائر ، 2009 ، ص 452 .

² وخلاصة هذه القضية " أنه كانت إحدى المستعمرات الفرنسية تنظم نقل الأفراد و الحيوانات و العربات في معدية من شاطئ إلى آخر في بحيرة موجودة بها ، وحدث أن لحق أحد الأفراد ضررا من جراء عملية النقل هذه ، فقضت محكمة التنازع بأن مثل هذه النزاع يتعين عرضه على القضاء العادي دون القضاء الإداري وفقا للمبادئ التي قررتها فيها سبق في حكمها الشهير في قضية بلا نكو لأن المستعمرة في هذا النزاع تدير المرافق بذات الشروط و الأوضاع كما لو كانت فردا عاديا " .

د- حمدي القبيلات ، المرجع السابق ، ص287 . ³

بالفعل ، منذ اعتراف محكمة التنازع الفرنسية في سنة 1921 في قضية مركبة إيلوكا ، بوجود المرافق الصناعية و التجارية فإن مفهوم المؤسسة العمومية الصناعية و التجارية قد عرف رواجاً كبيراً وذلك بتكريسه رسمياً إمكانية قيام الإدارة بالنشاط الاقتصادي . ولهذا أصبح يوجد منذ هذا التاريخ نوعين من المرافق العمومية ، مرفق عمومي صناعي وتجاري إلى جانب مرفق عمومي إداري فإنه أصبح يوجد كذلك نوعين من المؤسسات العمومية مؤسسة عمومية صناعية وتجارية إلى جانب المؤسسة العمومية التقليدية أي المؤسسة العمومية الإدارية¹.

المطلب الثاني : تعريف الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري

سنتناول في الفرع الأول تعريف الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري من وجهة النظر الفقهية وفي الفرع الثاني تعريفها من زاوية النظر القانونية .

الفرع الأول : التعريف الفقهي للهيئة العامة الصناعية و التجارية

يمكن تعريف الهيئة العمومية الصناعية و التجارية بأنها المرافق التي يكون موضوع نشاطها تجارياً وصناعياً مماثلاً للنشاط الذي تتولاه الأشخاص الخاصة ، وتتخذها الدولة و الجماعات المحلية كوسيلة لإدارة مرافقها ذات الطابع الصناعي و التجاري ، وهي تخضع لأحكام القانون العام و الخاص².

¹ ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 218 .

² د - ناية ضريفي ، المرجع السابق ، ص 84 .

كما يمكن تعريف الهيئة العامة الصناعية و التجارية بأنها المرافق العامة التي تشبه في نشاطها نشاط الأفراد الخاصة من تجارة وصناعة ، وتخضع لنظام قانوني مختلط من القانون العام و الخاص¹.

إذن فالهيئة العامة الصناعية و التجارية هي التي تقوم على مزاوله نشاط من جنس نشاط الأفراد ، وتمثل طابع الدولة الحديثة القائمة على المبادئ الاشتراكية و الاقتصاد الموجه ولاسيما عقب الحربين العالميتين، ومن أمثلتها الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية ، الجزائر للمياه ، الوكالة الوطنية للوساطة و الضبط العقاري ، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية ، الديوان الوطني للتطهير .

و الهيئة العامة الصناعية والتجارية فهي بحسب الاجتهاد الإداري تتطلب توفر شرطين لقيامها:
أ. أن يكون نشاطها مماثلا لنشاط المشاريع الخاصة المحققة من قبل الأفراد وبذات الوسائل و الشروط .

ب. انتفاء نية المشرع أو السلطة العامة في إخضاع نشاطها إلى أحكام القانون العام².

¹ د . حمدي القبيلات ، المرجع السابق ، ص 287 .

² د . وليد حيدر ، المرجع السابق ، ص 53 .

الفرع الثاني : التعريف القانوني للهيئة العامة الصناعية و التجارية

لقد عرف المشرع الجزائري في المادة 44 من القانون 88 - 01 هذه الهيئة بأنها التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع انتاج تجاري ينجز طبقا لتعريفه معدة مسبقا ولدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء و التقييدات التي تعود على عاتق الهيئة و الحقوق و الصلاحيات المرتبطة بها ، وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعلمين فإنها تأخذ تسمية **هيئة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري**¹.

فحتى تصنف المؤسسة على أنها هيئة عمومية صناعية وتجارية يتوجب أن تتوفر فيها ثلاث معايير ، الإنتاج التجاري ، التسعير المسبق ، ودفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء و التقييدات و الحقوق و الصلاحيات التي تعود على عاتق الهيئة .

ومن الأمثلة على المؤسسة العمومية الصناعية و التجارية :

أ- الموسوم رقم 83 - 497 المؤرخ في 13 أوت 1983 يتضمن إنشاء ديوان رياض الفتح² ، تنص المادة الأولى منه : " تنشأ مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري ... تسمى ديوان رياض الفتح " .

¹ القانون رقم 88 - 01 ، المرجع السابق .

² المرسوم رقم 83 - 497 ، المؤرخ في 13 أوت 1983 ، المتضمن إنشاء ديوان رياض الفتح ، ج ر رقم 34 ، بتاريخ 16 أوت 1983 .

ب- المرسوم التنفيذي رقم 91 - 38 المؤرخ في 16 فيفري 1991 المتضمن القانون الأساسي العام للغرف الفلاحية ¹ ، تنص المادة الثانية منه : " تعد الغرف الفلاحية مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري ..."

ج- المرسوم التنفيذي رقم 97 - 119 المؤرخ في 23 أفريل 2007 ، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة و الضبط العقاري ² ، تنص المادة الأولى منه : " تنشأ مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تحت تسمية الوكالة الوطنية للوساطة و الضبط العقاري ..."

هـ- المرسوم التنفيذي رقم 90 - 391 المؤرخ في الأول ديسمبر سنة 1990 ، المتضمن تغيير الطبيعة القانونية للشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية وقانونها الأساسي ³ ، تنص المادة الأولى منه " تحول الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية طبقا لأحكام المواد 4 و 44 إلى 47 من القانون رقم 88 - 01... إلى مؤسسة عمومية صناعية وتجارية ..."

و- المرسوم التنفيذي رقم 01 - 101 المؤرخ في 21 أفريل سنة 2001 ، المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه ⁴. تنص المادة الأولى منه : " تنشأ تحت تسمية" الجزائرية للمياه "مؤسسة عمومية وطنية ذات طابع صناعي وتجاري ، تدعى في صلب النص المؤسسة ..."

¹ المرسوم التنفيذي رقم 91 - 38 المؤرخ في 16 فيفري 1991 ، المتضمن القانون الأساسي العام للغرف الفلاحية ، ج ر رقم 08 ، بتاريخ 10 فيفري 1991 .

² المرسوم التنفيذي رقم 07 - 119 المؤرخ في 23 أفريل 2007 ، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة العقارية ، ج ر رقم 72 ، بتاريخ 25 أفريل 2007 .

³ المرسوم التنفيذي رقم 90 - 391 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 ، المتضمن تغيير الطبيعة القانونية للشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية و قانونها الاساسي ، ج ر رقم 54 ، بتاريخ 16 ديسمبر 1990 .

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 01 - 101 ، المؤرخ في 21 أفريل 2001 ، المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه ، ج ر رقم 24 ، بتاريخ 22 أفريل 2001 م .

المطلب الثالث : معايير التمييز بين المؤسسات العامة الإدارية و المؤسسات العامة

الصناعية و التجارية.

قيل بصدد تمييز المؤسسات العامة الإدارية عن المؤسسات العامة الصناعية و التجارية عدة آراء ، واختلف الفقه حول معايير التمييز بينهما فما هي معايير التمييز؟.

الفرع الأول : معايير للتمييز

ظهرت عدة معايير للتمييز بين المؤسسة العامة الادارية و المؤسسة الصناعية و التجارية ومنها:

أ. المعيار المادي (الموضوعي): تكون المؤسسة العامة إدارية إذا كان موضوع نشاطها يتصل بمجال إداري بمعناه الواسع : (تعليم عام ، صحة عمومية ، مساعدة اجتماعية ، نشاط ثقافي ، نشاط رياضي).

أما المؤسسة العامة الصناعية و التجارية فهي التي تمارس نشاطا له طابع تجاري : (إنتاج مواد كهرباء وغاز ، تحويل ورق) أو تقديم خدمات (نقل عمومي ، توزيع مياه الشرب ، خدمات الهاتف و البريد).

ب- المعيار الغائي (الهدف): لا تسعى المؤسسات العامة الادارية إلى تحقيق ربح مالي إذا يتجه نشاطها إلى سد احتياجات الجمهور مجانا (مؤسسة النظافة البلدية ، المؤسسات التربوية العامة ...).

أما المؤسسة العامة الصناعية و التجارية ، فهي تحدث للقيام بمهمة اقتصادية تقتضي مراعاة الجانب المالي ، حيث عليها - على الأقل - الحفاظ على توازنها المالي¹ ، إذ تنص المادة 154 من قانون البلدية 11 - 10 على أنه :² "... ويجب على المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي و التجاري أن توازن بين إيراداتها ونفقاتها"

الفرع الثاني : النتائج المترتبة على التمييز

تمارس المؤسسة الصناعية و التجارية نشاطات ذات طبيعة خاصة ، وتدار كمؤسسة خاصة وذلك رغم اعتبارها هيئة عامة ، ولهذا تشبه المؤسسة العامة الادارية من بعض الوجوه وتختلف من وجوه أخرى .

أ. التشابه بين المؤسستين : وهو يبدو في :

- تسيير مرفق عام .
- تنشأ بنفس الصيغة (نص تشريعي أو تنظيمي) .
- شخصية معنوية.
- تتمتع بامتيازات السلطة العامة³.

¹ د - محمد الصغير بعلي ، القانون الاداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2013 ، ص 274 .

² - القانون رقم 11 - 10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 ، المتعلق بقانون البلدية ، ج ر رقم 37 ، بتاريخ 23 جويلية 2011

³ د - نادية ضريفي ، المرجع السابق ، ص 85 .

ب. الاختلافات : وتبدو في:

– نشاط المؤسسة العامة الادارية غير تجاري وغير مربح (لا وجود للأرباح) أما نشاط المؤسسة العامة الصناعية والتجاري فهو صناعي أو تجاري ومربح (فتسييرها يجب أن يكون متوازنا أو رابحا).

– قواعد القانون القابلة للتطبيق على المؤسسة العامة الإدارية هي فقط قواعد القانون العام، وهذا طبقا لنص المادة 43 من القانون 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية "تخضع الهيئة العمومية الادارية للقواعد المطبقة على الإدارة..."¹. بحيث أن العاملين في المؤسسة العامة الإدارية هم من الموظفين أو الوكلاء العامين ، وعقودها إدارية ، و المنتفعون منها يكونوا في وضع شرعي وتنظيمي . أما المؤسسة العامة الصناعية و التجارية فتخضع لقواعد القانون العام و القانون الخاص (تجاري بشكل خاص) على السواء ، وهذا طبقا لنص المادة 01/45 من القانون 01-88 المذكور سابقا " تخضع الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقاتها مع الدولة وتعد تاجرة في علاقاتها مع الغير وتخضع لقواعد القانون الخاص ، وعقودها بشكل عام تعود للقانون الخاص . و المنتفعون يكون في وضع تعاقدى عائد للقانون الخاص.

– إن ميزانية المؤسسة العامة الإدارية هي جزء من الميزانية العامة للدولة وتخضع لقواعد الميزانية و المحاسبية العامة . أما ميزانية المؤسسة العامة الصناعية و التجارية فمستقلة كليا و القواعد المحاسبية المطبقة هي قواعد القانون التجاري .

¹ القانون رقم 88 - 01 ، المرجع السابق .

- إن منازعات المؤسسة العامة الإدارية هي بشكل أساسي إدارية و تخضع للقضاء الذي ينظر في القضاء الإدارية . في حين أن منازعات المؤسسة العامة الصناعية و التجارية مختلطة ، فتعود أحيانا لقواعد القانون العام ولاختصاص القاضي الذي ينظر في القضايا الإدارية ، و أحيانا لقواعد القانون الخاص و القاضي الذي ينظر في القضايا العادية¹.

- العاملون في المؤسسة العامة الادارية هم موظفون عموميون يخضعون لقانون الوظيف العمومي ، باستثناء المتعاقدين معها . أما العاملون في المؤسسة العامة الصناعية و التجارية فيخضعون لقانون العمل باستثناء بعض إطاراتها المسيرة حسب قانونها الأساسي².

وقد استثنى مجلس الدولة الفرنسي اثنين من كبار المديرين وهما المدير العام و مدير الحسابات واعتبرهما وحدهما موظفين عموميين تخضع منازعاتهما وحدهما للقضاء الإداري³.

"ونتيجة هذه المقارنة ، نشير إلى أن المؤسسة العامة الصناعية و التجارية توفر صيغة أكثر مرونة للتسيير نظرا لتكيفها بسهولة مع النشاطات الاقتصادية ، أما القواعد التقليدية التي تحكم المؤسسة العامة الادارية فهي قاسية جدا وصارمة جدا وهي تؤدي لإدارة بيروقراطية تجعل من المستحيل استعمالها في نشاط السوق الاقتصادية نظرا لأنه يجب عليها أن تتحمل منافسة المؤسسات الخاصة التي يعتبر الربح محركها الوحيد .

¹ د . أ حمد محيو ، المرجع السابق ، ص 453 .

² د . محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 275 - 276 .

³ د . محمد رفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق ، ص 291 .

ومن الأمثلة على المؤسسات العامة الادارية : جامعة الجزائر ، الديوان الوطني لليد العاملة... الخ.

ومن الأمثلة على المؤسسات العامة الصناعية و التجارية : أغلبية الدواوين الوطنية (OFLA ONAT-ONACO) ، مصرف الجزائر المركزي ، المصرف الجزائري للتنمية ، المطبعة الوطنية¹ .

لكن الملاحظ على المؤسسات العمومية الصناعية و التجارية عدم وجود استقلالية مطلقة في تسييرها ، وارتباطها بإعانات الدولة يجعلها في تبعية دائمة لميزانية الدولة².

¹ أحمد محيو ، المرجع السابق ، ص 454 .

² د. نادية ضريفي ، المرجع السابق ، ص 86 .