

جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



المؤسسة العمومية المحلية في القانون الجزائري

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في تخصص مؤسسات دستورية وإدارية

إشراف الأستاذة:

إعداد الطالبة

- بوخنان صبرينة

• بوشارب فاطمة الزهراء

لجنة المناقشة:

رئيسا

▪ الأستاذ / بخالد عبد الرزاق

مشرفا ومقررا

▪ الأستاذة / بوخنان صبرينة

مناقشا

▪ الأستاذة / طوبال فهيمة

دورة جوان 2018

شكر و عرفان

أول شكر لله عز و جل الذي منحني الصحة و العزم لإتمام هذا العمل.

كما أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى الأستاذة الفاضلة

"بوخنان صبرينة"

على نصائحها القيمة، و سمو أخلاقها، فكانت خير موجه لي بحرصها على جميع مراحل البحث.

وفقها الله في حياتها.

و إلى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد في انجاز هذه المذكرة.

إهداء

إلى أحب و أغلى إنسانة على قلبي التي رافقني دعاءها و حنانها طوال مشواري
الدراسي "أمي الحبيبة "

أطال الله في عمرها و منحها الصحة و العافية.

إلى من يشرفني أن احمل اسمه سندي في الحياة الذي لم يتوقف عن دعمه لي
و إسعادي في كل مراحل حياتي "أبي الغالي".

حفظه الله لي.

إلى منبع سعادتني إخوتي وائل و فاتح.

و أختي رانية التي كانت لي نعم الأخت.

أتمنى لكم النجاح الدائم.

إلى روح جدتي الغالية رحمها الله.

إلى جدي العزيز أطال الله في عمره.

إلى كل الأقارب و الأحباب.

إلى كل من جمعنتي بهم الدراسة زملائي و زميلاتي دفعة القانون العام.

إليكم جميعا اهدي ثمرة جهدي.

مقدمة:

إن نشاط الإدارة العامة يأخذ شكلان الأول يتعلق بالضبط الإداري، الذي من خلاله تسعى إلى حماية النظام العام والحفاظ على عناصره أما الشكل الثاني فيتمثل في المرفق العام الذي يعتبر من الأسس الهامة التي قام عليها القانون الإداري ونظرا لزيادة الحاجات العامة فقد عرف المرفق العام أنواع متعددة سواء من حيث طبيعة النشاط أو من حيث النطاق الإقليمي حيث بناءا عليه تقسم المرافق العامة إلى مرافق وطنية وهي التي تتولى إحداثها الدولة ويشمل نشاطها كامل أرجاء التراب الوطني فهي تشمل جميع إقليم الدولة، ومرافق محلية التي تشمل نطاق إقليمي محدد وتحدثها وحدات الإدارة المحلية، بلدية كانت أو ولاية، فالمرافق المحلية تشهد الاختلاف في كفاءات وأساليب إدارتها، وأيضا في أنواعها حسب حاجات وخصوصية كل وحدة محلية، وهذا راجع بطبيعة الحال إلى تزايد الاحتياجات العامة المحلية، على اعتبار أن المرافق المحلية تتوقف على إشباع المتطلبات العامة للمواطنين والمؤسسة العمومية المحلية تعتبر من الأساليب الكلاسيكية والتقليدية في إدارة المرافق بصفة عامة في الجزائر وتخضع هذه المؤسسات لقانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 وقانون الولاية رقم 07/12 المؤرخ في المؤرخ في 21 فيفري 2012، إضافة إلى المرسوم رقم 200/83 المؤرخ في 19 مارس 1983 الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها و سيرها لان المشرع ترك تخصيص القواعد التي تحكم المؤسسة العمومية المحلية للتنظيم، حيث تتولى إنشاءها المجالس الشعبية البلدية أو الولاية، من خلال مداورات وتهدف الجماعات المحلية من خلال إنشائها لهذه المؤسسات إلى تسيير مصالحها المحلية وتحقيق الهدف المنشود ألا وهو ضمان الصالح العام.

ولأسلوب المؤسسة العمومية المحلية في إدارة المرافق أهمية تكون على المستوى المحلي وهذا راجع إلى الخدمات التي تقدمها للمواطنين، وأيضا دورها الأساسي في تخفيف العبء الملقى على عاتق الجماعات المحلية المنشئة لها، بلدية كانت أو ولاية وما يساندها في ذلك ويدعمها في تأدية مهامها تمتعها بالشخصية المعنوية والتي تحقق لها الاستقلالية في الجانب المالي والإداري، وهو ما أدى بنا إلى طرح إشكالية تتمحور

حول مدى تحقق فعالية ونجاعة أسلوب المؤسسة العمومية المحلية في إدارة المرافق العامة في الجزائر؟ والدور الذي تؤديه هذه المؤسسات على المستوى الإقليمي، ومن خلال طرح هذه الإشكالية نطرح التساؤلات التالية:

_ ما هو النظام القانوني الذي يحكم المؤسسة العمومية المحلية في الجزائر؟

_ هل المزايا التي تتمتع بها كافية لتحقيق متطلبات الجماعات المحلية وثبتت فعاليتها وبالأخص في ظل التطورات الحاصلة؟

فاختيارنا للموضوع يرجع لأسباب ذاتية وهي معرفة درجة تطبيق أسلوب المؤسسة العمومية المحلية في إدارة المرافق العامة، باعتبار أن هذه المؤسسات تشهد انتشارا على المستوى المحلي، وأيضا طبيعة عملها والخدمات التي تقدمها كما أن هذا الموضوع له علاقة بتخصص القانون العام وهو مجال دراستنا.

إضافة إلى الأسباب الموضوعية التي تمثلت أساسا في أن طرق إدارة المرافق العامة المحلية في الجزائر تعد من المواضيع التي تحظى بأهمية في القانون الجزائري، إضافة الدور الفعال الذي تقوم به المؤسسة العمومية المحلية من خلال الخدمات التي تقدمها للمنتفعين وأهمية المرافق التي يعهد إليها تسييرها في حياة المواطن، كما تلعب هذه المؤسسات دور لا يستهان به في التخفيف من العبء الملقى على عاتق الجماعات المحلية المنشأة لها.

ويكتسي هذا الموضوع أهمية علمية من خلال تزويد المكتبة الجامعية بمراجع متخصصة و إثراء الكم المعرفي.

وأهمية عملية تمثلت في معرفة النظام القانوني للمؤسسات العمومية المحلية وكذا كيفية تسييرها والدور الذي تقوم به من خلال إدارتها للمرافق المحلية بالإضافة إلى السلطة المختصة للنظر في النزاعات المتعلقة بها.

وتفقيت جملة من الصعوبات تمثلت في نقص الدراسات المتخصصة في الموضوع، وبالأخص على مستوى الدراسات الجامعية، فمعظم المراجع تناولته بشكل موجز وفي نقاط مختصرة، ولم تتعرض له بالدراسة والتحليل.

ولمعالجة موضوع بحثنا للمؤسسة العمومية المحلية في القانون الجزائري، اعتمدنا أساسا على المنهج التحليلي الوصفي مع بعض المقارنة البسيطة، وبناء على هذا فقد إرتأينا إلى تقسيم خطة البحث إلى فصلين، الفصل الأول بعنوان المؤسسة العمومية المحلية كأسلوب لتسيير المرافق العامة ويتضمن مبحثين:

المبحث الأول: هو أحكام عامة حول المؤسسة العمومية و المبحث الثاني: النظام القانوني للمؤسسة العامة وفقا لامدادها الإقليمي، أما الفصل الثاني تناولنا فيه الإطار التنظيمي للمؤسسة العمومية المحلية ويتضمن أيضا مبحثين، المبحث الأول: المؤسسة العمومية المحلية وفقا للتقسيم المحلي، والمبحث الثاني بعنوان تقييم أسلوب المؤسسة العامة في إدارة المرافق المحلية.

الفصل الأول: المؤسسة العمومية المحلية كأسلوب لتسيير المرافق العامة

إن تعدد المرافق العامة ينجم عنه بالطبيعة اختلاف وتباين طرق إدارتها التي تختلف من مرفق لآخر، فما صلح لمرفق معين لا يعني أن يصلح لآخر وهذا التنوع في تسيير المرفق العام إنما يؤكد على اتساع مجال الخدمة.¹

والمؤسسة العامة تعد من الوسائل المألوفة في إدارة المرفق العام حيث تشهد انتشارا واسعا، فقراراتها التي تصدر عنها تتسم بالطابع الإداري كما أن وموظفوها عموميون وأموالها تعتبر أموال عامة، ولقد اتجه الفقه للإطلاق عليها باللامركزية المرفقية (المصلحية)،² وفي هذا الصدد فقد اخذت الجماعات المحلية بهذا الأسلوب في إدارة مرافقها، ويتضح ذلك من خلال المادة 153 من قانون البلدية 10/11 وأيضا المادة 146 من قانون الولاية 07/12، وبناء على هذا فقد منح للمجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي الاختصاص لأحداث وتنظيم مرافق عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية قصد تسيير مصالحها

على هذا الأساس يحق لكل من البلدية والولاية، إستحداث مؤسسات عمومية محلية لضمان السير الحسن للمرفق المحلي، وتلبية حاجات الجمهور. ولدراسة هذا الفصل سنتعرض للأحكام العامة للمؤسسة العمومية في (المبحث الأول) والقواعد القانونية التي تحكم المؤسسة العامة وفق امتدادها الإقليمي في (المبحث الثاني).

¹-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، دون سنة نشر، ص 185.

²-عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 187.

المبحث الأول: أحكام عامة حول المؤسسة العمومية.

وفقا لما يرى " DUGIT " فالمؤسسة "كمرفق عام مشخص قانونا" ستحضى بإقبال لا مثيل له، وهي تتواجد بكثرة خصوصا في المجال الإداري إضافة إلى التعليم والصحة، الإعلام، الثقافة، والبحث.....الخ.¹

يطلق الفقه على الأشخاص المعنوية المرفقية اسم المؤسسات، وهي تمثل مرافق حدد إختصاصها على أساس موضوعي أو إقليمي، وتلعب هذه المؤسسات دورا بارزا في مساعدة الدولة بقيامها بوظائفها المتعددة.²

وفي هذا الصدد نستعرض في (المطلب الأول) المفهوم الأصلي للمؤسسة العمومية وخصائص المؤسسة العمومية المحلية في (المطلب الثاني)، وأنواع المؤسسة العمومية المحلية في (المطلب الثالث).

المطلب الأول: المفهوم الأصلي للمؤسسة العمومية.

"في البداية لم توجد إلا فئة واحدة تحضى بقدر من الاستقلالية وهذا راجع إلى الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، من أجل إدارة عدد من المرافق العمومية، هذه الفئة تعرف بالمؤسسة العامة، أي ذلك الشخص المعنوي الذي يخضع للقانون العام ويتكفل بتسيير مرفق عمومي، وقد تبلور هذا التعريف خاصة بعد النصف الثاني من القرن التاسع عشر، فقبل هذا التاريخ كانت عبارة "المؤسسة العمومية" تستعمل بلا تمييز لتعيين الأشخاص العمومية أو الأشخاص الخاصة.³

¹ - محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 8.

² - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص 86.

³ - ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، لباد للنشر و التوزيع، ص 176 - 177.

فان قانون البلدية لسنة 2011 يمنح للمجلس الشعبي البلدي الاختصاص لإحداث وتنظيم المرافق العمومية حيث جاء فيه "مع مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في هذا المجال تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها".¹

لذا ارتأينا إلى أن نقسم هذا المطلب إلى ثلاث فروع تتناول تعريف المؤسسة العمومية في (الفرع الأول)، ثم مضمون المؤسسة العمومية في (الفرع الثاني) و مبررات وجود المؤسسات العامة في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف المؤسسة العمومية

إن عملية تعريف المؤسسة العامة تعتبر وسيلة لتطوير فهم متكامل لطبيعة المؤسسات العامة، فإيجاد تعريف محدد لها يتطلب تحديد الميزات الأساسية والمتغيرات المستقلة والتابعة والتي تؤثر بطبيعة الحال على وضع المؤسسات العامة، وفي ظل غياب تعريفات دقيقة، إلا أنه بالرجوع إلى بعض المراجع من خلال التطرق إلى مفهوم المؤسسات العامة، المرفق العام والتنظيم الإداري ففكرة المؤسسات العامة تشكل اللامركزية الإدارية في جانبها المرفقي.²

كما عبر عنها: MARTIME LOMBARD

"بأنها كشخص من أشخاص القانون العام، تخضع المؤسسة العامة لمعظم القواعد السارية، وتدير خدمة عامة".³

كما عرفها عمار عوابدي كما يلي "المؤسسات العامة باعتبارها مشروعات عامة أو مرافق عامة، تتمتع بالشخصية المعنوية العامة والاستقلال المالي والإداري مع ارتباطها بالسلطات الإدارية المركزية المختصة بعلاقة التبعية والرقابة الوصائية

¹ - المادة 149 من قانون البلدية رقم 10/11، المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011.

² - بغداد كمال، النظام القانوني للمؤسسة العامة المهنية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 2011/2012، ص14.

³ - Martime lombard, gilles Dumont, droit administratif, 5e édition, 2003, P165.

وذهب إلى القول بأنها الصورة والنوع الثاني من أنواع اللامركزية الإدارية.¹ واتجه ناصر لباد أيضا إلى تعريف المؤسسة العمومية بأنها شخص معنوي الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة أو الجماعات المحلية.

وعلى هذا الأساس فإلى جانب الدولة والمجموعات المحلية، فإن تسيير المرافق العمومية، قد يمنح إلى أشخاص معنوية عامة أخرى والتي أطلق عليها اسم المؤسسة العمومية.²

أولا: الاستقلال المالي (الذمة المالية)

تترتب على استقلالية المؤسسة نتائج معينة أن تكون لها ذمة مالية مستقلة عن الدولة، وميزانية مستقلة كما يكون لها حق قبول الهبات والوصايا، ويكون لها أهلية التعاقد وحق التقاضي وتنتج عن استقلالية المؤسسة أيضا تحملها نتائج أعمالها حيث تسأل عن الأفعال الضارة التي قد تلحق بالغير.³

تعتبر الذمة المالية من النتائج المهمة التي تترتب على الشخصية المعنوية، والتي تكتسبها المؤسسة العامة بصفة مستقلة وبهذا فهي تستقل بذمة مالية عن باقي الأشخاص المعنوية الأخرى حيث تكون تلك الذمة مصدرا لحقوقها والتزاماتها الخاصة بها. على سبيل المثال: المؤسسات العامة التي تنشئها البلدية تنفرد بذمة مالية مستقلة عن ذمة البلدية، وتكون هذه المؤسسات ضمانا لدائنيها كما تعتبر وسيلة للقيام بمهامها وتسيير شؤونها.

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000، ص 303.

² - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 176.

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 187.

ثانيا: الاستقلال الإداري

"لكي تعمل المؤسسة العامة بطريقة منتظمة ينبغي أن تقوم على أجهزة وتنظيمات وهيئات خاصة بها و ذلك بغرض المداولة أو التنفيذ".¹

وبناء على ما سبق فالمؤسسات العامة باعتبار أنها تتوفر على مقومات النظام الإداري اللامركزي، وتمتعها بالشخصية المعنوية العامة فهي بهذا تشكل كيان قانوني إداري تنظيمي، قائم ومستقل بذاته سواء في الجانب الإداري أو المالي.

وذهب عمار عوابدي إلى القول: "أن المقصود بالاستقلال المالي للمؤسسة هو إستقلالية نمتها المالية الخاصة، باعتبار أنها تتمتع بحرية التصرف المالي وأيضا حرية تحديد إيراداتها المالية الخاصة بها،" هذا إضافة إلى حرية الإنفاق وتنظيم ميزانيتها في إطار القانون.

أما فيما يخص استقلال المؤسسات العامة في الجانب الإداري، فيعني أن تتمتع المؤسسات العامة على أساس تسيير وفقا للأسلوب الإداري اللامركزي وذلك بحرية ومن جهة أخرى لها سلطة اتخاذ القرارات الإدارية التي تخص عمليات تحقيق أهدافها، وحرية إبرام العقود الإدارية والاقتصادية، دون توقف ذلك على الموافقة المسبقة من طرف السلطة الوصية.²

إلا انه من جهة أخرى ضبط نظام المؤسسة بقيد التخصص الذي بموجبه يتم تحديد نشاط المؤسسة في وثائقها الرسمية وذلك وفقا لما يلائم نصوص القانون والتنظيم، فقيد التخصص يقصد به أن كل مؤسسة عمومية يوجه لها القيام بأعمال محددة في نص إنشائها، فهي ملزمة بأن لا تحيد عنها وتقوم بممارسة نشاط آخر غير النشاط المذكور تشريعا وتنظيما لهذا فاختصاصها محدد ولا يمكنها الخروج عنه.³

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، دون سنة نشر، ص 241 إلى 243.

² - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 311 إلى 313.

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 266-267.

الفرع الثاني: مضمون المؤسسة العمومية

تعتبر المؤسسات العمومية العامة تنظيم داخلي للهيكل الإدارية فهي بهذا تعد ظاهرة إدارية بحتة تهدف إلى تحقيق وضمان استقلال بعض المرافق العامة وذلك في الجانب المالي والإداري بغية تحريرها وإبعادها عن الروتين الحكومي وهذا هو الأصل، وعلى عكس هذا في بعض الأحيان نجد أن الباعث من إنشاء بعض المؤسسات العامة سياسيا وإن اختلف الباعث السياسي الذي تعمل اللامركزية الإقليمية على تحقيقه وهو السعي وراء إرساء الديمقراطية على الصعيد المحلي.

للإشارة فإن أسلوب المؤسسة العامة كان محل اهتمام جميع الدول سواء كانت غربية أو شرقية، متطورة أو سائرة في طريق النمو، وهذا ما يبرر في الحقيقة أهمية هذه الطريقة.¹

وقد تعددت وتنوعت الأوصاف الممنوحة للمؤسسة العامة، فالفقيه "رولاند" يصفها بأنها "شخص معنوي من أشخاص القانون العام، وهي تخصص إراداتها لتلبية الاحتياجات الخاصة للأفراد بصرف النظر عن حجم نشاطها وما إذا كان محصورا ببلدية معينة أو مجموع بلديات...."

واتجه بدوره العميد "فيديل" إلى القول بأنها "نوع خاص من اللامركزية يعرف باللامركزية المرفقية، أي بالإضافة إلى تمتعها بالشخصية المعنوية تدير مرفقا عاما إلا أنه يعود واستدرك ذلك قائلا بأن هذا التعريف الذي قدمه ليس شاملا، لأنه يوجد مؤسسات عامة لا تدير مرفقا عاما من ذلك إدارة الدولة لأملكها الخاصة بالإضافة إلى أن هناك مرافق عامة قد تدار من قبل أشخاص من القانون الخاص عن طريق الإمتياز.²

¹ - بوطيب عماد الدين، النظام القانوني للمرافق العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2015 ص 59-60.

² - يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، إدارة المرافق العامة المؤسسات العامة وعقود الامتياز الجزء الثاني، 1999، ص 20.

الفرع الثالث: مبررات وجود المؤسسات العامة

إن فكرة المؤسسة العامة ما هي إلى عودة إلى المراجع الأصلية للمرفق العام ونتيجة الأساليب العصرية لتسيير المرافق العامة وأيضا تمويلها، وللإشارة فإن المرفق العام كان بالنسبة لرجال القانون الإداري الفرنسي التقليديين عبارة عن مؤسسة تقوم بخدمات سواء كانت مادية أو غير مادية وتكون لفائدة المرتفقين وفي هذا الصدد يؤكد رولاند "ROLLAND" وجهة نظره "حيث يرى أن كل مرفق عام تديره الإدارة لا ينفصل عن مفهوم المؤسسة، وهو كما يقول مجموعة من الموظفين والأساليب القانونية والتقنية تسعى من أجل الوصول إلى هدف معين".¹

وباعتبار أن المؤسسات العامة تعد من أكثر الأساليب شيوعا في إدارة المرافق العامة، فهناك عدة دوافع للجوء إلى هذا الأسلوب.

ففي فرنسا مثلا فإن غالبية القطاع العام يتألف من المؤسسات العامة، هذه الأخيرة التي بدأت تتقلص وذلك بسبب ظاهرة الخصخصة، وفي لبنان أثبتت التجربة منذ مطلع الستينات بأن المؤسسات العامة تمثل جزءا أساسيا من القطاع العام حيث تغطي مجملها معظم الخدمات العامة الأساسية عالميا، كما أن عدد المؤسسات العامة في لبنان لا يزال في تطور.

من خلال ما سبق فإن هناك عدة دوافع تبرر اللجوء إلى أسلوب المؤسسة نذكر منها:
أ- إن من أهم المبررات هو الابتعاد الروتين الإداري وما يحيط به من قواعد إدارية شديدة تبعد الإدارة عن التطور، فالمؤسسة العامة كطريقة لتحقيق مشاركة بين العمال والجمهور على حد سواء.²

ب- وأيضا الرغبة في الوصول إلى تحقيق الفعالية التي يمكن أن توفرها المؤسسة العامة لإدارة المرافق العامة.

¹. محمد أمين بوسماح، المرجع السابق، ص 103.

². وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة، المؤسسة العامة و المخصصة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص 49.

- ج: إعتقاد اللامركزية المرفقية يكون في الغالب لأسباب واعتبارات فنية تفرضها طبيعة النشاط الذي تريد الإدارة تحقيقه.
- د- ومن المبررات تخفيف العبء على الدولة أو الجماعات المحلية وذلك عن طريق ترك إدارة المرافق العامة للمؤسسات العامة.
- هـ- إضافة إلى أن المؤسسات العامة تعد الطريقة الأكثر ملائمة للمرافق العامة الاقتصادية المركزية، تبعا لإزدياد نشاط الدولة في الميدان الاقتصادي.¹
- و- وفي بعض الأحيان تقابل المؤسسة العامة جماعة متميزة من الأفراد لها مصالح مختلفة، على هذا الأساس تنشأ مؤسسة عامة كمنظمة تتكون من مجموعة من الأفراد.
- ي- وأحيانا أخرى يكون السبب وراء إنشاءها هو الحاجة إلى تمكين الإدارة عدد ممارستها نشاط معين من استخدام الأساليب التي تتناولها المشروعات الخاصة وذلك نظرا لتمثل النشاط في الحاليتين.²
- وفي هذا الصدد يلاحظ بأن دوافع اعتماد المؤسسات العامة عديدة ومتنوعة تبعا لنشاط المرفق الذي تديره المؤسسة، وأيضاً وفقاً لأهدافها وسائلها، باعتبار أن الهدف من إحداث المؤسسة هو تأمين التسيير المستقل للمرفق تابع سواء للدولة أو الولاية أو البلدية باعتبارهما "الجماعات الإقليمية القاعدية" وهذا ما أشارت إليه المادة 16 من التعديل الدستوري 2016.

¹ - وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص 49.

² - بوطيب عماد الدين، المرجع السابق، ص 63.

المطلب الثاني: خصائص المؤسسة العمومية المحلية:

بالرجوع إلى المادة 153 من قانون البلدية: "فإن المؤسسة العمومية البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة، ونفس الأمر بالنسبة للمؤسسة العمومية الولائية تتمتع بالمقابل أيضا بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.¹"
لدراسة هذا المطلب سنتناول الشخصية المعنوية كأهم خاصية في (الفرع الأول) وخضوع المؤسسة لنظام الوصاية في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الشخصية المعنوية

تكتسي هذه النظرية أهمية كبيرة في القانون الإداري بحيث تعتبر المجدد لأشخاص القانون الإداري (الإدارة العامة)، والجدير بالذكر هنا أن كثير من الفقه الفرنسي خاصة، يدرج إلى جانب نظرية الشخصية الاعتبارية، نظرية الموظف العام كونه يعد شخصا من أشخاص القانون الإداري، فبظهور فكرة الشخصية المعنوية، اختلف الفقه في وضع تعريف لها، لكن استقر تعريف الشخص المعنوي بصورة جامعة على أنه مجموعة من الأشخاص أو الأموال التي تتخذ لتحقيق غاية معينة، وتتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي.²

فتمتع المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية تعتبر خاصية تميزها عن المرافق الحكومية ليكون لها الحق أن تتعامل بذمة مالية مستقلة وأهلية قانونية للتعاقد وأيضا للتصرف والتقاضى إضافة إلى الاستقلال في إدارة نشاطها تحت وصاية السلطة المركزية.³

¹-المادة 146 من القانون رقم 07/12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012.

²- علاء الدين عشي، الشخصية القانونية للوقف في التشريع الجزائري، مجلة الفقه و القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، العدد الأول، 2012، الموقع www.majalah. New.ma، تاريخ الاطلاع:

2018/03/18، على الساعة 16:19.

³- بغداد كامل، المرجع السابق، ص 61.

وبناء على ما سبق ذكره فالشخصية المعنوية تحظى بأهمية فنية، وأيضا قانونية في مجال التنظيم الإداري، ممثلة في تنظيم أعمال السلطة والهيئات الإدارية بغية تبرير أعمال موظفيها.¹

الفرع الثاني: خضوع المؤسسة لنظام الوصاية

أولا: تعريف الوصاية:

ترتكز اللامركزية المرفقية على الاختصاص الموضوعي أو الوظيفي، وهذا ما يؤدي بنا إلى الإطلاق عليها "بالامركزية المصلحية"، بغض النظر عن النطاق الذي تمارس نشاطها فيه سواء كان وطنيا أو محليا.²

ذهب عبد المجيد فياض إلى تعريف الوصاية الإدارية بأنها "مجموع السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم بغرض حماية المصلحة العامة." وما يؤخذ عن هذا التعريف تعميمه فكرة السلطات وعدم تحديد المقصود منها إذ أن مثل هذا التعميم قد يولد الغموض.

كما عرفها عمار عوابدي بأنها "رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية وبين المؤسسات الإدارية وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري للدولة".

وحسب رأي عدنان عمرو فإنها "مجموعة الإيرادات الإدارية المحددة قانونا لسلطة إدارية عليا مركزية كانت أم لا مركزية على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية وذلك قصد حماية المشروعية و الصالح العام".

وفي تعريف آخر لعادل محمود حلمي فإن الرقابة الوصائية حسب رأيه "هي مجموع السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف وتخاذل وإساءة استعمال

¹ - إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013/2014 ص22.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 57-58.

الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعماله وعدم تعارضها مع المصلحة العامة.¹

إضافة إلى التعاريف السابقة ذهب علي خطار الشطناوي إلى اعتبارها " سلطة رقابية تمارس من طرف شخص معنوي مركزي بغرض تحقيق المصلحة العامة".²

إن اللامركزية المرفقية تتجلى في منح مرفق عام معين في مجالات متعددة:

(التعليم، النقل،...إلخ) الشخصية المعنوية، وهذا ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في القيام بوظيفته ونشاطه وهذا ما يمثل المؤسسات العامة.

فهي تركز على الاختصاص الموضوعي والوظيفي، ما يستدعي أن تطلق عليها أيضا (باللامركزية المحلية) بغض النظر على النطاق أو المجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط سواء كان وطنيا أو محليا.³

وبناء على ما سبق ذكره، فإن المشرع اقر الأخذ بنظام الوصاية الإدارية وذلك بغرض الحفاظ على وحدة الدولة وأيضا طبيعة اللامركزية، باعتبار إن استقلال المؤسسات ليس مطلقا بل هو محدود.⁴

لهذا فالمؤسسة العامة تظل دائما خاضعة لنظام الرقابة الإدارية، وهو محدد فيما يتعلق بالمؤسسات العمومية المحلية، فإستقلال هذه الأخيرة نسبيا.⁵

ثانيا: مظاهرها: إن الهيئات اللامركزية المصلحية تخضع لرقابة واسعة تمارسها عليها السلطة المركزية وتتضمن هذه الرقابة أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالها.

¹ - بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ص 95.

² - علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، الاردن، 2001، ص 226.

³ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 57-58.

⁴ - بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 95.

⁵ - جورج فوديل، بيار دلفولقيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الأول، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع، بيروت، لبنان، 2001، ص 36.

أ: الوصاية على أشخاص الهيئات اللامركزية المرفقية: تضطلع السلطة المركزية برقابة واسعة على أشخاص هذه الهيئات، حيث أنها تتولى تعيينهم وعزلهم، إضافة إلى أنها تملك صلاحية حل الهيئات المصلحية.

ب: الوصاية على أعمال الهيئات اللامركزية المصلحية أو المرفقية: تتمثل هذه الرقابة في الأعمال والتصرفات الصادرة عن هذه الهيئات، ففي حالات معينة تخضع الأعمال الصادرة عنها لرقابة السلطة الوصية، حيث لا يمكنها إتخاذ قرارات معينة إلا بعد موافقة السلطة الوصية.¹

المطلب الثالث: أنواع المؤسسة العمومية المحلية

إن تنوع نشاط الجماعات المحلية يقتضي وجود أنواع مختلفة للمؤسسات تنشئها قصد مساعدتها على القيام بواجب توفير الخدمات للجمهور.

والمؤسسات لا تتخذ شكلا واحدا، بل يختلف شكلها، فالدارس للتشريع الجزائري يلاحظ مدى التطور الكبير الذي عرفه أسلوب المؤسسات والتصنيفات التي طرأت عليها.² وطالما أن المؤسسة العامة هي طريقة لإدارة المرافق العامة، فإنه يترتب على التقسيم الثنائي للمرافق العامة إلى: مرافق عامة إدارية وأخرى صناعية تجارية فتتقسم المؤسسات أيضا إلى مؤسسات عامة إدارية، وأخرى صناعية تجارية.

وفي هذا الصدد يلاحظ اعتماد قانون الإدارة المحلية الجزائرية ذلك التقسيم.³ حيث أنه بالرجوع إلى نص المادة 154 من قانون البلدية 10/11 أقرت أن المؤسسات العمومية البلدية تكون إما ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي، كما ذهب في هذا الصدد المادة 147 من قانون الولاية الحالي لنفس التقسيم الذي اتجهت إليه المادة 154 من قانون البلدية رقم 10/11.

¹- مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ، الأردن 2016، ص 191.

²- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 268.

³- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 244.

لدراسة هذا المطلب سنتناول المؤسسة العمومية الإدارية في (الفرع الأول) وفي (الفرع الثاني) سنتطرق إلى المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية، أما (الفرع الثالث) سنخصصه للتمييز بين المؤسسة العامة الإدارية والمؤسسة العامة الصناعية والتجارية.

الفرع الأول: المؤسسة العمومية الإدارية

المؤسسات العمومية الإدارية، هي المؤسسات التي تمارس نشاط ذي طبيعة إدارية بحتة، وتتخذها الجماعات المحلية (الولاية و البلدية) كطريقة لإدارة مرافقها العمومية الإدارية، وتتمتع بالشخصية المعنوية، وتخضع في أنشطتها للقانون العام كما أن القانون يخولها العديد من الامتيازات ومن أهمها امتيازات السلطة العامة ومنها اتخاذ القرارات الإدارية، بالإضافة إلى أن أموالها تعد عمومية وعمالها موظفين عموميين.¹ ويتم تعريفها وفق المعيار القانوني والمعيار الاقتصادي على النحو التالي:

أولاً: التعريف وفق المعيار الاقتصادي

تعرف بأنها تلك المؤسسات التابعة للقطاع العام، تقوم بتقديم الخدمات العمومية للمواطنين على سبيل المثال مراكز التكوين والمستشفيات وغيرها من المؤسسات التي تسعى بغرض تلبية احتياجاتهم المتنامية والمتنوعة.²

ثانياً: التعريف وفق المعيار القانوني

"يقصد بالمؤسسات و الإدارات العمومية المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي بالنسبة لكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي".³

¹ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 177.

² - زعيم إيمان، الطرق المستحدثة لإدارة و تسيير المرافق العامة عقد البوت نموذجاً، مذكرة تنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2013/2014، ص 19.

³ - المادة 2 من الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46 المؤرخ في 15 جويلية 2006.

الفرع الثاني: المؤسسة العمومية الصناعية و التجارية

على الرغم أن المشرع الجزائري لم يقدم تعريفا للمؤسسة العمومية الصناعية والتجارية، وذلك من خلال القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية إلا أنه تطرق لأهم الخصائص التي تتميز بها هذه المؤسسة وهذا ما يظهر من خلال نص المادة 44 من القانون التوجيهي 01/88، التي اعتبرت أن المؤسسة العمومية التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستقلالية سواء جزئيا أو كليا، وذلك عن طريق عائد ببيع إنتاج تجاري يحقق طبق التعريف، حيث تكون معدة مسبقا ولدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقييدات كما يبين أيضا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين.

وحتى تكون المؤسسة صناعية وتجارية وتعمل على هذا الأساس يتعين أن تتوفر فيها ثلاث معايير ممثلة في: الإنتاج التجاري، التسعير المسبق، وأيضا دفتر الشروط العامة، ويمكن القول أن أغلب النصوص القانونية وكذلك الفقه يتجه إلى تعريف المؤسسة العمومية أو الهيئة العمومية من خلال إظهار أوجه تشابهها واختلافها عن المؤسسة العمومية الإدارية.¹

" وبهذا فإن المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تظل من وجهة نظر قطاع واسع من فقهاء القانون الاقتصادي، وإلى غاية تاريخنا هذا من أكثر الأشكال انتشارا التي تسمح بالتدخل في النشاط الصناعي والتجاري وهذا للحيلولة دون إحداث إخلال بالتوازنات الاقتصادية والاجتماعية."²

ومن أمثلة المؤسسات العمومية ذات طابع صناعي وتجاري، مؤسسة تسيير المقابر والجنائز التي تعتبر مؤسسة عمومية محلية صناعية وتجارية، "القرار رقم 1135 المؤرخ في 16 ديسمبر 1998 الصادر عن السيد الوزير المحافظ لمحافظة الجزائر الكبرى، المتضمن تحويل المؤسسات العمومية المحلية التابعة لمجلس التنسيق الحضري لمدينة الجزائر سابقا إلى مؤسسات عمومية محلية لمحافظة الجزائر الكبرى، وبهذا تتحول

¹ - مداح يوسف، فئات المؤسسات العمومية في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2016/2015، ص 59-60.

² - محمد عبد المجيد صغير بيرم، الوجيز في القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية ص 56.

مؤسسة تسيير مصالح دفن الموتى والمقابر لمدينة الجزائر إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تخضع لأحكام المرسوم 200/83 المؤرخ في 19 مارس 1983.¹ ومصلحة دفن الموتى والمقابر فعندما كانت تتم عن طريق التسيير الإداري المحض تم تحويل تسييرها وإرجاعه إلى تسيير ذو طابع الصناعي والتجاري وبهذا فإنه قد تم تحويلها من التسيير المباشر من طرف السلطة الوصية إلى التسيير غير مباشر وذلك على شكل مؤسسة ثانية ذات طابع صناعي وتجاري، وعلى أساس أن المؤسسة تسيير المقابر والجنائز تعتبر مؤسسة عمومية محلية تكتسب طابع صناعي وتجاري، فهي بهذا تهتم للقانون العام، وكذلك للقانون الخاص وما يمكن ملاحظاته هو ازدواجية النظام القانوني المطبق على المؤسسة.¹

الفرع الثالث: التمييز بين المؤسسة العامة الإدارية و المؤسسة العامة الصناعية و التجارية:

نظرا لتلاشي النظام الإداري التقليدي، وهذا راجع لتنوع وإتساع نشاط الإدارة فقد ظهرت مرافق عمومية ذات نظام قانوني يخضع لقواعد القانون الخاص، فأصبح من الضروري التفرقة بين المؤسسات العمومية الإدارية EPA التي تمارس نشاطا ذو أهمية إدارية بحتة كما رأينا سابقا²، وتخضع في نشاطها للقانون العمومي وإستنادا للقانون الخاص (بالولاية و البلدية)، أما المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية فهي المرافق التي يكون موضوع نشاطها تجاريا وصناعيا وتخضع للقانون العام والقانون الخاص وهي تشبه المؤسسة العمومية الإدارية في المرفق العام، وتنشأ وتتظم بموجب نص تشريعي أو قطبي وهي شخصية معنوية تخضع للقانون وتتمتع بامتيازات السلطة العامة إلا أنها تختلف عن المؤسسة العمومية الإدارية كون هذه الأخيرة لا تهدف إلى تحقيق الربح أما نشاط المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية فهو عكس ذلك يهدف إلى تحقيق الربح،³ وعلى هذا الأساس "فالمؤسسة العامة الإدارية نشاطها يتجه إلى شق احتياجات الجمهور وذلك

¹ - رايح مهداوي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية المحلية لتسيير المقابر و الجنائز لولاية الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، بن عنكون، 2010/2011، ص 21.

² - حسين طاهري، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية، دار المدونية ، الطبعة الأولى، 2011، ص 84.

³ - حسين طاهري، المرجع السابق، ص 85.

مجالات: (مؤسسات النظافة البلدية... إلخ) أما المؤسسات العامة الصناعية والتجارية فإنها تنشأ بغرض القيام بمهمة اقتصادية تقتضي مراعاة الجانب المالي.¹ ويظهر الاختلاف بينهما أيضا من حيث القانون الذي تخضع له كل من المؤسستين فالمؤسسة العمومية الإدارية تخضع لأحكام القانون العام والمستخدمون قد يكونون موظفين أو أعوان عموميون، كما أن العقود التي تبرمها تكون ذات طبيعة إدارية والموظفون يكونون في وضعية قانونية وتنظيمية، أما بالنسبة للمؤسسة العمومية الصناعية والتجارية فتخضع لقواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص فالعقود التي تبرمها هي في عقود القانون الخاص، وضعية الموظفين تعاقدية خاضعة للقانون الخاص، ويظهر الاختلاف أيضا من حيث الميزانية حيث أن ميزانية المؤسسة العمومية الإدارية تكون تابعة للميزانية العامة للدولة كما تخضع لقواعد الميزانية والمحاسبة العمومية، أما فيما يخص ميزانية المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية فهي مستقلة و تخضع في غالب الأحيان إلى أحكام القانون التجاري.

وأخيرا فإن المنازعات التي تكون المؤسسة العمومية الإدارية طرفا فيها في هذه الحالة تخضع للقضاء الإداري، أما بالنظر لمنازعات المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية فتخضع أحيانا للقضاء الإداري و أحيانا القضاء العادي.²

إلى أن الاختلاف بين كل من المؤسسة العمومية الإدارية (EPA) ، والمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (EPIC) لا يعني عدم وجود نقاط مشتركة بينهما تتعلق أساسا:

- تسيير مرفق عام.
- إنشاء أو تنظيم بنص تشريعي أو تنظيمي.
- التمتع بامتيازات السلطة العامة.³

¹ - محمد الصغير بعللي، المرجع السابق، ص 244.

² - حسين طاهري، المرجع السابق، ص 85.

³ - رايح مهداوي، المرجع السابق، 17.

المبحث الثاني: القواعد القانونية العامة التي تحكم المؤسسة العامة حسب نطاقها الإقليمي في الجزائر.

يقصد بالنظام القانوني للمرافق العامة مجموعة القواعد والمبادئ التي تطلق على جميع المرافق العامة، وتتضمن على الأخص إنشاء وإلغاء المرافق العامة والمبادئ التي تخضع لها.

إن القاعدة التقليدية تفرض أن إنشاء المرافق العامة يكون من اختصاص السلطة التشريعية، وفيما يتعلق بالجزائر فإن السلطة التنفيذية هي التي لها أن تتولى إنشاء وتنظيم المرافق العامة الوطنية، أي أن الدولة في حد ذاتها هي التي تتولى القيام بهذا الإنشاء والتنظيم.

وبناء على ما سبق فقد تم إنشاء العديد من المرافق العامة بواسطة مراسيم وأوامر وهذا على المستوى الوطني، أما على الصعيد المحلي فإن الجماعات المحلية تقوم بإنشاء المرافق العامة حسب ما نص عليه قانوني البلدية و الولاية.¹

وفيما يخص إلغاء المرافق العامة فإنه يخضع منطقيا لقاعدة توازي الأشكال أي أن إلغاءه يتم وفقا لنفس طريقة الإنشاء، بصورة أخرى فإن الدول التي تعتمد على الإنشاء عن طريق القانون فإن الإلغاء يكون في شكل قانون، بالمقابل فإن الدول التي تعتمد على الإنشاء من السلطة التنفيذية فالإلغاء يكون بنفس الطريقة.²

¹ - معمر حسين، الإطار التاريخي و المفاهيمي للمرفقات، مداخلة للمشاركة في المنتدى الدولي المنظم من طرف مخبر الحالة المدنية لجامعة خميس مليانة تحت عنوان المرفق العمومي في الجزائر و رهاناته كأداة عامة للمواطن مرفوعة على الموقع: oec-univ-km-dz/files/_/_.docx تاريخ الاطلاع 2018/03/25 على الساعة 12:43.

² - معمر حسين، المرجع نفسه، ص 105-106.

ولدراسة هذا المبحث سنتناول في (المطلب الأول) إنشاء وإلغاء المؤسسات العامة حسب امتدادها الإقليمي، والتميز بين المؤسسة العامة وغيرها من أساليب تسيير المرافق العامة في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إنشاء وإلغاء المؤسسات العمومية حسب نطاقها الإقليمي

من الثابت أن المرافق العامة لا تأخذ صورة واحدة، بل تتعدد أنواعها تباعا للزاوية التي ينظر من إليها، فمن حيث طبيعة النشاط الذي تمارسه تنقسم إلى مرافق إدارية ومرافق اقتصادية، ومرافق مهنية، كما تقسم من حيث استقلالها إلى مرافق ذات شخصية معنوية مستقلة ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية، إضافة إلى تقسيمها على أساس المعيار الجغرافي والإقليمي إلى مرافق عامة وطنية ومرافق عامة إقليمية بلدية و ولائية.¹ فإشياء المؤسسات العامة الوطنية يعد من اختصاص التنظيم، ماعدا مجال "فئات المؤسسات" الذي يعود لاختصاص القانون.

وتجدر الإشارة إلى أن ما قد يعتبر مرفقا قوميا في دولة قد يعتبر محليا في دولة أخرى، وما يعتبر مرفقا محليا في دولة ما في وقت ما قد يتحول إلى مرفق قومي في وقت آخر، فمثلا في إنجلترا يعتبر التعليم الابتدائي مرفقا محليا منذ سنة 1870 بينما يعتبر في فرنسا مرفقا قوميا، إضافة أيضا من أمثلة تطور النظرة إلى مرفق معين في البلد الواحد، نجد مرفق التعليم الابتدائي كان يعتبر في إنجلترا مشروعا خاصا، إذ أنه كان يترك أمر إدارته للأفراد والهيئات الخاصة حتى سنة 1870 حيث تحول إلى مرفق محلي وفي هذه الحالة تتولى السلطات الإدارية المحلية هذا وإن كان التمييز بين المرافق القومية والمرافق المحلية قد يبدو سهلا إلا أنه قد يصعب، والعبرة في ذلك هي بنطاق المرفق وأيضا المدى المكاني والإقليمي الذي تمتد إليه الخدمات.²

لدراسة هذا المطلب سنتناول المؤسسة العامة الوطنية في (الفرع الأول)، والمؤسسة العامة المحلية في (الفرع الثاني) ونطاق المؤسسة العمومية المحلية في (الفرع الثالث).

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عنكون الجزائر 2000، ص 55.

² - حماد محمد الشطا، نظرية المرفق العام، الجزء الأول، دار النهضة العربية، دون سنة نشر، ص 136.

الفرع الأول: المؤسسة العامة الوطنية

أولاً: تعريفها: المؤسسات العامة الوطنية هي المؤسسات التي تدير مرافق وطنية هذه الأخيرة التي تعرف، بأنها المرافق التي تنشأها السلطات الإدارية المركزية (الوزارات) حيث تقوم بممارسة نشاطها على مستوى كافة أنحاء إقليم الدولة مثل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، كما تعرف أيضا بأنها المرافق التي يمتد نشاطها ليشمل بذلك جميع إقليم الدولة كمرافق البريد و الأمن... إلخ وهذا النوع من المرافق يحظى بأهمية كبيرة، وهذا ما يجعل إدارتها تلتحق بالدولة.¹ ويذهب عمار بوضياف لتعريف المؤسسات العامة الوطنية بأنها "المؤسسات التي تحدثها الدولة وتشرف على تسييرها ولها نشاط لم يتجاوز حدود مقر إقليم ولاية واحدة أو بلدية واحدة".²

ثانياً: مراحل نشأتها:

الجدير بالذكر أن إنشاء المرافق العامة الوطنية مرت بعدة مراحل: المرحلة الأولى: وكانت قبل 1955، فباختلاف وسائل وأدوات إنشاء المرافق العامة الوطنية حيث البعض منها تم إنشائه بموجب نص تشريعي مثل البنك المركزي والبعض الآخر بموجب عمل إداري مثل الهيئة الوطنية للقوى العاملة.³ المرحلة الثانية: وذلك بعد صدور الأمر المتعلق بقانون المالية للدولة، فجاء في نص المادة الخامسة منه مكرر على أن: جميع المؤسسات العامة يجب أن تتم بقانون، ويقصد المشرع بالمؤسسات العامة المرافق الوطنية. وبناء على ما سبق ذكره، إذا كان المرفق العام ذو أهمية بالغة و يرجع بالنفع على الصالح العام، ففي هذه الحالة فإن إنشائه يكون بموجب نص تشريعي، أما إذا كان

¹ - مخانشة أمينة، الإطار المفاهيمي و التاريخي للمرفق العمومي، مداخلة لمشاركة في الملتقى المنظم من طرف جامعة باتنة تحت عنوان تأصيل لفكرة المرفق العمومي، تاريخ الإطلاع 2018/03/22، على الساعة 16:20.

² - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 86.

³ - عبد الجبار باجي، ترقية المرفق العام في الجزائر دراسة حالة بلدية ورقلة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في تنظيم سياسي و إداري، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2017/2016، ص 13-14.

المرفق العام يهدف إلى تحقيق فائدة محدودة تخص إقليم معين فإن إنشائه يتم بموجب نص تنظيمي ويتعلق الأمر في هذه الحالة بالمرفق المحلي. أما المرحلة الثالثة: فكانت في ظل الاختيار الاشتراكي، بالرجوع إلى أحكام دستور 1976 صار إنشاء المؤسسات الوطنية من اختصاص الإدارة المركزية. على هذا الأساس فإن إنشاء المؤسسات العمومية الوطنية، يوكل لرئيس الجمهورية وذلك بموجب مرسوم صادر عنه، وهذا عن طريق ممارسته لسلطته التنظيمية التي تعد اختصاص أصيل له، و من ما ذهبت إليه المادة 115 من دستور 1976.

وأخيرا إضافة إلى دستور السابق، نص دستور 1989 على إنشاء المرافق العامة وفق مرسوم رئاسي.¹

وبالعودة إلى التعديل الدستوري 2016 فقد نص على المجالات التي يشرع فيها البرلمان التي يخصصها له الدستور وهي واردة على سبيل الحصر البرلمان هو الذي يشرع في مجال "إنشاء فئات المؤسسات".²

وبناء على ما سبق فإن المرافق الوطنية تنشأ لسد حاجات مشتركة لتشمل جميع السكان فلا تقتصر فائدتها على بلدية معينة، بل تعم فائدتها جميع سكان الدولة وهذا ما يبرر إدارتها من طرف الدولة، وذلك بواسطة الوزارات وفروع الإدارة المركزية.³

الفرع الثاني: المؤسسة العامة الإقليمية

لما كانت المؤسسات العامة الوطنية تدير مرفقا وطنيا، فالمؤسسات المحلية تدير مرفق محلي، التي تعرف بأنها تلك المرافق التي تنشأها وحدات الإدارة المحلية (البلدية الولائية)، حيث تعمل على ممارسة نشاطها في نطاق الحيز الجغرافي الذي يخص إقليم الوحدة المحلية و من بين المرافق العامة المحلية: مرفق النظافة، أيضا الديوان البلدي للرياضة، إضافة إلى مؤسسة النقل الولائي التي تعد أيضا من قبيل المرافق العامة المحلية.

¹ - عبد الجبار باجي، المرجع نفسه ، ص 14.

² - 28/140 من القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري ،الجريدة الرسمية العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

³ - حسين ظاهري، المرجع السابق، ص 94.

وتستفيد من خدمات هذا المرفق سكان الإقليم، ويرجع أمر تسيير والإشراف عليه السلطات المحلية، وهذا لا نجد أقدر من الدولة، إضافة لأنها تعتبر أكثر إطلاعا ودراية لشؤون الإقليم، فمثلا المادة 153 من قانون البلدية تعترف لهذه الأخيرة حق إنشاء مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية، كما يرخص لها في إطار التعاون إنشاء مؤسسات عمومية مشتركة تتمتع أيضا بالشخصية المعنوية ومن جهة أخرى وقد جاءت قواعد قانون الولاية أكثر وضوحا، عندما أجازت للولاية إحداث مؤسسات عمومية ذات طابع إداري أو صناعي وتجاري.¹

بينما مفهوم المرفق المحلي في فرنسا يتوزع بين كل من المشرع الفرنسي والهيئات المحلية، ففي بعض الأحيان يتفرد المشرع بتحديد هذا المفهوم وذلك عندما يحدد مستوى أدنى من الخدمات بالمرافق المحلية بها الهيئات المحلية ويطلق على هذه الخدمات بالمرافق المحلية الإجبارية مثل المساعدات الاجتماعية...²، وقد يترك المشرع تحديد هذا المفهوم للهيئات المحلية التي تعتبر صاحبة الحرية والتقدير في هذا الشأن، عندما ينص على قيام الهيئات المحلية بكل المسائل التي تهم شؤون الوحدة.

وفي هذا الصدد بالنسبة للمشرع الفرنسي فقد منح الهيئات المحلية حرية واسعة في تحديد الخدمات التي تهم أهالي وحداتها الإقليمية.³

ومن خلال ما سبق نخلص بأن المرافق العامة المحلية، تعمل على إشباع حاجات اجتماعية وذلك على مستوى إقليم معين، والأصل أن هذه المرافق المحلية تخضع لإدارة وإشراف السلطات المركزية وتعمل تحت مسؤوليتها، كما أنه للإشارة فإن التداخل بين نوعي المرافق يظهر من ناحية أن ممثلي السلطات المحلية، إنما يعتبرون ممثلين في نطاق محلياتهم، كلا من السلطتين المركزية والمحلية فبمقتضى ذلك يكون لهم الإشراف على ما يقع في إقليمهم، وللإشارة فإن السلطات المركزية كثيرا ما تمد السلطات المحلية بإعانات مالية لمساعدتها في القيام بأعباء ما يقع تحت إدارتها من مرافق محلية.

¹ - مخانشة أمينة، الإطار المفاهيمي و التاريخي للمرفق العمومي، مداخلة لمشاركة في الملتقى المنظم من طرف جامعة باتنة تحت عنوان تأصيل لفكرة المرفق العمومي، تاريخ الإطلاع: 2018/03/24، على الساعة 18:30.

² - منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ص، 222.

³ - منير إبراهيم شلبي، المرجع نفسه، ص 222.

أولاً: إنشاء المؤسسة العمومية المحلية: ينص قانون الإدارة المحلية الجزائرية على أن إنشاء المؤسسات المحلية يستدعي في كل الأحوال مداولة من المجلس الشعبي (البلدي أو الولائي) الذي يعد إجراء جوهري، إضافة إلى تصديق الجهة المختصة (الوالي أو الوزير الوصي المختص).¹

فقد جاء في نص المادة 154 فقرة أخيرة من قانون البلدية رقم 10/11: " تحت على قواعد تنظيم المؤسسات العمومية البلدية و تسييرها عن طريق التنظيم". فحسب هذه المادة تكون إدارة المؤسسة العمومية البلدية وتحديد هياكلها الأساسية عن طريق التنظيم المنشئ لها.

بالمقابل جاء في المادة 148 من قانون الولاية رقم 07/12: أن المؤسسات العمومية الولائية تحدث بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي و ذلك طبقا لمقتضيات المادة 54 من نفس القانون و التي جاء فيها: "أن مداولات المجلس الولائي تكون نافذة بقوة القانون بعد واحد و عشرين (21) يوما من إيداعها بالولاية.

فإذا تبين للوالي أن مداولة غير مطابقة للقوانين والتنظيمات، واتخذ خرقا للمادة 53 من نفس القانون والتي جاء فيها تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات وأيضا التي تمس برموز الدولة وسفاراتها، وغير محررة باللغة العربية والتي تتناول موضوعات لا تدخل ضمن اختصاصاته، والمتخذ خارج المجلس الشعبي الولائي فإن الوالي في هذه الحالة يرفع شكوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل الواحد و عشرين (21) يوما التي تلي إتخاذ المداولة لإقرار بطلانها.

ثانياً: إلغاء المؤسسة العمومية المحلية:

إن إلغاء المؤسسات العمومية والمرافق العمومية بصفة عامة هو وضع حد لنشاطها وأيضاً، اعتراف السلطات العمومية بأنه لم يعد هناك حاجة لاستمرارها، أي أن المؤسسة

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 243.

العامة تلغى من قبل السلطة التي أنشأتها، وبدأت الأداة القانونية المعتمدة في الإنشاء، أي يمكن الرجوع إلى قاعدة توازي الأشكال، فمن يملك الإنشاء يملك الإلغاء.¹ فمن الأمور التقديرية التي منحت للإدارة صلاحية إنشاء وتنظيم المرافق العامة كذلك إلغاء المرفق العام من ضمن السلطات التقديرية للإدارة، حيث تختار الإدارة في هذه الحالة المرفق العام، وأيضا الوقت المناسب لإلغائه، والمؤسسة العمومية المحلية تلغى قانونا بإلغاء المرفق العمومي الذي تتولى تسييره.²

ثالثا: الفرق بين المؤسسة العامة الوطنية والمحلية

اختلف الفقه في معيار تمييز المؤسسة العامة القومية عن المؤسسة العامة المحلية، فذهب الرأي الأول إلى أن التمييز بينهما يكون بالنظر إلى طبيعة ونوع الخدمات التي تتولاها الهيئة، فإذا كانت الخدمة من طبيعة قومية كانت المؤسسة العامة وطنية، وإن كانت طبيعة الخدمة محلية كانت المؤسسة العامة محلية، ومن جهة أخرى يرى الرأي الآخر أن العبرة بالجهة التي أنشأت المؤسسة العامة وتحملت نفقاتها فإذا كانت الجهة هي الدولة، فإنه بطبيعة الحال تكون الهيئة قومية، والعكس بالمقابل إذا كانت الجهة إقليمية تكون مؤسسة محلية.³

كما ذهب رأي آخر بأن العبرة بالنطاق الجغرافي، باعتبار أن أول ما يبادر إلى الذهن هو مجال عمل المؤسسة، فإذا اشتملت خدماتها أراضي الدولة بأكملها كانت المؤسسة وطنية، باعتبار أن السلطة المركزية تتولى إدارة المرافق الوطنية وذلك بواسطة الوزارات المختلفة وفروع الإدارة المركزية في الولايات أما إذا انحصر نشاط المؤسسة في إطار محلي ونطاق محدود لأن المرافق العامة المحلية تهتم بخدمات تهم سكان المنطقة من ولاية وبلدية ففي هذه الحالة تكون المؤسسة محلية.

¹ - ألبرت سرحان، يوسف الجميل، زيان أيوب، القانون الإداري الخاص، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2010، ص151.

² - بوطيب عماد الدين، المرجع السابق، ص35.

³ - محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة، الإسكندرية، 2009، ص112.

فالفرق بين المؤسسة العمومية المحلية والمؤسسة العمومية الوطنية أو القومية ينصب حول طبيعة المرفق المدار، من طرف هذه المؤسسة حيث أن هذا الأخير هو مرفق عام محلي في المؤسسة العمومية المحلية، وفي المؤسسة العمومية الوطنية مرفق عام وقومي أو وطني.¹

ولإشارة فيما يتعلق بالمعيار الجغرافي، للفصل بين كل المؤسستين، فقد أيد بعض علماء القانون هذا الرأي، وانتقده آخرون، وأسسوا رأيهم في ذلك بأن الفكرة الجغرافية لا تفيد شيئا، فالمؤسسة العامة من خصائصها إدارة مرفق محدد ولا يمس بالحدود الجغرافية التي يغطيها، ففي هذه الحالة فإن اختصاصها مستقل عن أي نطاق جغرافي، ومن الدليل عن ذلك هو أن المؤسسة العامة الوطنية يمتد نشاطها إلى نطاق الجماعات الإقليمية، بدون أن يكون بينها وبين هذه الجماعات رابطة قانونية.²

وفي هذا الصدد ذهب الأستاذ " علي الخطار الشطناوي" إلى التمييز بين المؤسسة العامة الوطنية و المؤسسة العامة المحلية حيث من بين المعايير التي اتجه إليها معيار الجهة الإدارية الملحقة بها المؤسسة " حيث يرى بأنه تلحق كل مؤسسة تكون منشأة بإحدى الأشخاص العامة الإقليمية، وذلك لأنها تعد إمتدادا لنشاطه وتمارس جزءا من اختصاصه"³، وبناء على ما سبق ذكره، فالمصلحة الوطنية تتحقق في حالة ممارسة نشاط مرتبط بالدولة و وظائفها المهمة، (العدالة، الأمن الداخلي... الخ.

فهي بهذا تكون شاملة بكافة التراب الوطني، دون أي إستثناء، أما فيما يخص المصلحة المحلية فتتعلق بإقليم جغرافي معين (بلدية، ولاية) أي وفقا لنطاق محدد كما أشرنا سابقا.⁴

¹ - ألبرت سرحان، يوسف الجميل، زياد أيوب، المرجع السابق، ص 141.

² - ألبرت سرحان، يوسف الجميل، زيان أيوب، المرجع نفسه، ص 141.

³ - علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن 2003، ص 197.

⁴ -نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة و هدف المردودية حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه في الحقوق، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، بن عكنون، الجزائر، 2011/2012، ص 42.

وتجدر الإشارة أن التمييز بين المرافق العامة المحلية والمرافق العامة الوطنية لا يعني أنها منفصلة انفصالا تاما بل أن هناك دوما نوع من التعامل والتنسيق في سبيل تحقيق المصلحة العامة.¹

الفرع الثالث: نطاق المؤسسة العمومية المحلية:

بما أن اختصاص المرافق العامة المحلية يعود لكل من الولاية والبلدية فمن الطبيعي أن يكون لكل منهما صلاحية إنشاء مصالح عمومية بغرض إشباع الحاجات العامة للمواطنين سواء كانت هي: المصالح العمومية ولائية كالمساحات الخضراء النقل الجماعي...، أو تكون المصالح بلدية كالإنارة العمومية، الحظائر ومساحات التوقف...إلخ، وبغرض تسيير هذه المصالح، ثمة طرق معينة نص عليها قانون البلدية والولاية سواء في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية محلية (بلدية، ولائية) وإذا تعذر الاستغلال عن طريق الإدارة المباشرة أو المؤسسة العامة فإنه يمكن استغلالها عن طريق الإمتياز طبقا للتنظيم المعمول به.²

وتشكل المؤسسة العامة المحلية أهم الطرق التي تعتمد في تسيير المرافق المحلية فتسيير المصالح العمومية بواسطة المؤسسة العامة تختلف فيه المجالات المسيرة في قانون البلدية عنه بالنسبة للولاية و هو ما سنحاول أن نوضحه من خلال تناول المصالح العامة البلدية (أولا)، والمصالح العامة الولاية (ثانيا).

أولا: المصالح العامة البلدية

بالرجوع إلى قانون البلدية رقم 10/11 فإن المجالات التي يمكن أن تسيير بواسطة المؤسسة العمومية، تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها ، وإدارة أسلوبيها، وبهذه الصفة فهي تحدث إضافة

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ص 171.

² - المادة 150 من قانون البلدية رقم 10/11.

إلى مصالح الإدارة العامة، مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص بما يلي:

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب و صرف المياه المستعملة.
- النفايات المنزلية والفضلات الأخرى.
- صيانة الطرقات وإشارات المرور.
- الإنارة العمومية.
- الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية.
- الحظائر و مساحات التوقف.
- المحاشر.
- النقل الجماعي.
- المذابح البلدية.
- الخدمات الجنائزية و تهيئة المقابر و صيانتها بما فيها مقابر الشهداء.
- الفضاءات الثقافية التابعة لأماكنها.
- فضاءات الرياضة و التسلية التابعة لأماكنها.
- المساحات الخضراء.¹

ثانيا: المصالح العامة الولائية:

طبقا لأحكام قانون الولاية 07/12، فإن المجالات التي يمكن أن تكون محل تسيير بواسطة المؤسسة العامة الولائية "مع مراعاة الأحكام القانونية المطبقة في هذا المجال،

¹-المادة 149 من قانون البلدية رقم 10/11.

يمكن للولاية أن تنشئ قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي مصالح عمومية ولأئمة للتكفل على وجه الخصوص بما يأتي:

- الطرق و الشبكات المختلفة.
- مساعدة ورعاية الطفولة والأشخاص المسنين أو الذين يعانون من إعاقة أو أمراض مزمنة.
- النقل العمومي.
- النظافة و الصحة العمومية و مراقبة الجودة.
- المساحات الخضراء.
- الصناعات التقليدية و الحرف.¹

فإذا تعذر على استغلال المصالح العمومية الولائية المذكورة في نص المادة 146 عن طريق الاستغلال المباشر أو مؤسسة فإنه يمكن المجلس الشعبي الولائي الترخيص باستغلالها عن طريق الامتياز طبقا للتنظيم المعمول به والملاحظ من خلال هذه المادة أن اللجوء إلى الامتياز كطريقة استثنائية فقط.²

المطلب الثاني: تمييز أسلوب المؤسسة العامة عن غيره من أساليب تسيير مرافق عامة

نظرا لتعدد أنواع المرافق العامة، وذلك تبعا للزاوية التي ينظر منها فقد اختلفت التقسيمات من نواحي عديدة سواء من حيث طبيعة النشاط أو من حيث استقلالها إضافة إلى تقسيمها من حيث نطاق نشاطها ويتعلق الأمر في هذه الحالة بالمرافق القومية إلى جانب المحلية، هذه الأخيرة التي تتميز بالتنوع في الأساليب إدارتها وهذا راجع إلى اختلاف حاجات كل وحدة محلية أو إقليم تمارس نشاطها فيه فقانون الجماعات المحلية

¹ - المادة 141 من قانون الولاية رقم 07/12.

² - المادة 149 من قانون الولاية رقم 07/12.

الجزائري الحالي تطرق في الحقيقة إلى طرق إلى إدارة مصالحه العمومية من أهمها المؤسسة العمومية المحلية، إضافة إلى أسلوب الإدارة المباشرة وأيضا أسلوب الامتياز كطريقة استثنائية وأخيرا أسلوب الاقتصاد المختلط.¹

فسنحاول التطرق من خلال هذا المطلب إلى ما يميز أسلوب المؤسسة العامة عن أسلوب الاستغلال المباشر في (الفرع الأول) وأسلوب الامتياز في (الفرع الثاني) وأسلوب الاستغلال المختلط في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تمييز أسلوب المؤسسة عن أسلوب الاستغلال المباشر:

من الضروري الإشارة في البداية أن أسلوب الإدارة المباشرة يعتبر من الأساليب القديمة لتسيير المرافق العامة هذه الأخيرة التي تقدم خدمات عامة للمجتمع، فبموجب هذا الأسلوب تتولى الإدارة سواء كانت مركزية أو محلية إدارة المرفق العام وذلك بنفسها مباشرة بواسطة عمالها وأموالها،² وهي التي تتولى تنظيمه وتوجيهه مستعينة في ذلك بوسائل القانون العام، وما تتمتع به سواء من السلطات والامتيازات حيث يعتبر موظفو المرافق العامة التي تدار بأسلوب الإدارة المباشرة موظفون عموميين، والقرارات التي تصدرها قرارات إدارية ويلاحظ على أسلوب الإدارة المباشرة أنه يصلح أكثر لإدارة المرافق الوطنية والمحلية التي تشبه حاجات المجتمع وبالمقابل فإن هذا الأسلوب لا يصلح لتطبيقه في بعض المرافق العامة الصناعية والتجارية التي تخضع لكل من قواعد القانون العام والقانون الخاص.³

كما أنه للإشارة بالعودة إلى قانون الولاية 07/12 في المادة 142 منه نصت فيما يتعلق بالاستغلال المباشر بأنه يمكن للمجلس الولائي أن يستغل مباشرة مصالحه العمومية وفقا لطريق الاستغلال المباشر على الرغم من أن أسلوب المؤسسة العامة

¹ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص 343.

² - نواف كنعان، قانون إداري، الكتاب الأول الطبعة الرابعة، دار الثقافة للنشر و التوزيع، كنعان، عمان، 2010 ص 351.

³ - نواف كنعان، المرجع نفسه، ص 351.

وأسلوب الاستغلال المباشر من طرف الإدارة المباشرة للمرفق العام والاختلاف يظهر في كون في كون أن المرفق الذي تديره المؤسسة العامة يتمتع بالشخصية المعنوية وكل ما يترتب عليها من نتائج (استقلال مالي، إداري، حق التقاضي قبول الهبات و الوصايا) على عكس الاستغلال المباشر كما أشرنا فإن المرفق العام الذي يدار عن طريق هذا الأسلوب لا يتمتع بالشخصية المعنوية.¹

إضافة إلى أن الاستغلال المباشر لا يحظى بوجود قانوني مستقل، فهو مجرد تنظيم داخلي فقط،² كما أن اللجوء إلى المؤسسة العامة يؤدي إلى التخلص من البطيء والروتين الذي يعاني منه أسلوب الاستغلال المباشر، وهذا ما يؤكد نجاعة أسلوب المؤسسة العامة خلافا بأسلوب الإدارة المباشرة.³

الفرع الثاني: تمييز أسلوب المؤسسة العامة عن أسلوب عقد الامتياز

يعتبر عقد الامتياز من الطرق الغير مباشرة لإدارة المرافق العامة، وهو عقد أو إتفاق بمقتضاه، تكلف الإدارة سواء كانت الدولة أو الولاية أو البلدية بموجب شخصاً طبيعياً أو معنوياً من القانون العام وهو ما يطلق عليه بصاحب الامتياز بغرض تسيير واستغلال مرفق عمومي وذلك في مدة محددة فصاحب الامتياز عند إدارته للمرفق فإنه يستخدم عمله وأمواله، كما يقع على عاتقه المسؤولية الناتجة من ذلك وبمقابل هذا يتقاضى مقابل مالي يتم تحديده في العقد ويتولى دفعه المنتفعين بخدمات المرفق العام فالمنفعة المالية تعد من الحقوق الأساسية لصاحب الامتياز فهذا الأخير الذي يعد مستثمراً يسعى بطبيعة الحال إلى تحقيق الربح.⁴

¹ محمد علي خلايلة، القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن 2015، ص 45.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 187.

³ طاهري حسين، المرجع السابق، ص 86.

⁴ هيام مروى، القانون الإداري الخاص و المؤسسات الكبرى و طرق إدارتها، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات للنشر و التوزيع، بيروت، لبنان 2003، ص 108.

لهذا فعقد الامتياز ذو طبيعة مختلطة يتمركز حول تحقيق نوع من التوازن سواء بين البنود التعاقدية أو التنظيمية بغرض تحرير بعض المرافق العمومية.¹

بالرغم من أن كل من أسلوب المؤسسة العامة وأسلوب الامتياز يهدف إلى تلبية الاحتياجات العامة وتحقيق الصالح العام إلى أن هناك اختلاف بينهما يظهر من خلال أن تسيير المرفق العمومي بواسطة المؤسسة العامة يعد تسيير مباشر للمرفق العام،² إلا أن التسيير بواسطة عقد الامتياز وهو تسيير غير مباشر للمرفق العام، ويظهر الاختلاف أيضا انه في طريقة الامتياز، فالملتزم سواء كان فردا أم شركة فهدفه الأساسي هو تحقيق الربح، خلافا للمؤسسة العامة التي تهدف إلى تحقيق الصالح العام.³

الفرع الثالث: تمييز أسلوب المؤسسة العامة عن أسلوب الاستغلال المختلط.

إضافة إلى الامتياز، يمكن أن يسير المرفق العام من طرف شركة اقتصاد مختلط ولقد ذهب في هذا الصدد الفقه والاجتهاد إلى اعتبار شركة خاصة أي أنها تخضع للقانون الخاص، ويشترك في رأسمالها القطاع العام والخاص.⁴

فأسلوب الاقتصاد المختلط لجأت إليه معظم الدول وبالأخص الدول التي تتيح مجالا للقطاع الاقتصادي الخاص بالعمل مع القطاع العام، وذلك ما يظهر فيه من مزايا تجمع بين محاسن الطريقة المباشرة وطريقة الامتياز وأيضا نقادي عيوبها، سواء ما كان متعلقا منها بأسلوب الإدارة أو بفرض الرقابة.⁵

وأخذت به العديد من الدول الأوروبية أو العربية قصد إدارة مرافقها فمثلا في ألمانيا تتجه الهيئات المحلية إلى اعتماد هذا الأسلوب في إدارة مرافق المتعلقة بإنتاج وتوزيع

¹ - نادية ظريفي، المرجع السابق، ص 196.

² - طاهري حسين، المرجع السابق، ص 84.

³ - محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 209.

⁴ - هيام مروة، المرجع السابق، ص 110.

⁵ - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2006، ص 293.

الغاز والكهرباء والنقل داخل المدن، وفي الأردن تتجه السلطة العامة إلى تبني طريقة الاقتصاد المختلط بغرض إدارة العديد من المشروعات والمرافق الاقتصادية وذلك بتحويلها إلى شركات مساهمة.¹

والاختلاف واضح بين أسلوب المؤسسة العامة والاقتصاد المختلط فالدافع وراء إنشاء كل منهما يختلف، فالمؤسسة العامة المحلية أنشأت لتدير مرفق محلي وتحقق الصالح العام في كل الأحوال، خلافا لطريقة الاقتصاد المختلط فالهدف وراء إنشاءها يتمحور حول تقييم نوع من التعاون الذي يعود بالنفع، بين الأشخاص العامة والخاصة في خسن الإدارة وتحقيق الربح خلافا للمؤسسة العامة.²

¹ - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص293.

² - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص394.

خلاصة الفصل الأول:

بغرض تسيير مصالحها، تلجا الجماعات المحلية إلى الاعتماد على طرق معينة والمؤسسة العامة المحلية تعد من الأساليب المطبقة في إدارة المرافق المحلية وأكثرها انتشاراً، ولقد اختلفت التعاريف المتعلقة بها.

تنشأ المؤسسة العمومية المحلية بموجب مداولة من المجالس الشعبية البلدية والولائية، أما إلغائها فيكون بإلغاء المرفق الذي تتولى تسييره مع تمتعها بالشخصية المعنوية وكل ما يترتب عن ذلك من نتائج ملازمة لها وهذا في الحقيقة ما يدعم استقلاليتها، كما تأخذ شكلان إما أن تكون ذات طابع إداري، أو ذات طابع صناعي وتجاري والاختلاف بينهما يظهر من جوانب عدة، وأهم ما يميز المؤسسة الصناعية والتجارية، أنها تتسم بطابع مزدوج فهي تخضع لقواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص، خلافاً للمؤسسة العامة الإدارية التي تخضع لقواعد القانون العام.

والمؤسسات العامة وفق امتدادها الإقليمي إما تكون وطنية هذه الأخيرة التي تتولى إنشاءها السلطة المركزية وتدير مرفق وطني، ليس محلي كما هو الحال بالنسبة للمؤسسة المحلية، إلا أن كل منهما تتوقف عليه إشباع الحاجات العامة للأفراد ولهذا كثيراً ما يحدث التعاون بينهم.

الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للمؤسسة العامة المحلية في الجزائر

إن كل مؤسسة، بغض النظر عن نوعها وأيضا طبيعة المرفق الذي تديره تطراً عليها تطورات عديدة فهي بهذا لم تكن وفقا للأشكال والأنماط التي هي سائدة اليوم.¹ ففيما يتعلق بالمؤسسة العمومية المحلية كأسلوب لإدارة المرافق المحلية، فمعرفة كيفية تنظيمها طريقة عملها يتطلب بطبيعة الحال الرجوع إلى ما نص عليه المشرع الجزائري فيما يخص عمل هذه المؤسسات باعتبار أنها تكون على مستوى محلي والجماعات المحلية تتولى إنشائها، وهذا ما تطلب الرجوع إلى المرسوم 200/83 الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها.

الجدير بالذكر أن المشرع يحرص دائما على ممارسة هذه المؤسسات نشاطها ضمن الحدود والاختصاصات التي أجازها ويتعذر عليها القيام بمباشرة نشاط آخر إلى التوسيع في ممارسة اختصاصاتها، لأن نشاطها يكون في نطاق إقليمي محدد.²

لدراسة هذا الفصل تناولنا في المبحث الأول (المؤسسة العمومية المحلية وفقا للتقسيم المحلي) وفي المبحث الثاني (تقييم أسلوب المؤسسة العامة في إدارة المرافق المحلية).

¹ - رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، دار هومة، الجزائر، 2003،

ص 11.

² - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2012، ص 63.

المبحث الأول: المؤسسة العمومية المحلية وفقا للتقسيم المحلي

نظرا لأهمية البلدية و الولاية في التنظيم الإداري كونهما الجهات الإدارية المحلية، فلقد أسندت لكل منها اختصاصات واسعة وهذا بغرض تمكينها من الحصول على الاستقلالية اللازمة لممارسة مهامها، فمن أهم الصلاحيات المسندة لها أنه يمكنها خلق مؤسسات عمومية بلدية أو ولائية يقتصر عملها على تسيير مرفق عام ذو طابع إداري أو صناعي وتجاري، وتخضع كل منهما للتنظيم الساري العمل به.

وبناء على هذا سنتطرق إلى المؤسسة العمومية الولائية في (المطلب الأول) والمؤسسة العمومية البلدية في (المطلب الثاني)، و(المطلب الثالث) سنخصصه للنظام المالي للمؤسسة العمومية المحلية.

المطلب الأول: المؤسسة العمومية الولائية

بالعودة إلى المرسوم 200/83، الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها فإنه "يمكن للولايات والبلديات، في نطاق تسيير مصالحها العمومية أن تنشأ مؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".¹

والمؤسسة العمومية الولائية إما أن تكون ذات صبغة إدارية يغلب عليها الطابع الإداري، فنشاطها يكون ذو طبيعة إدارية محضة، مقابل خضوعها للقانون العام مع تتمتعها بامتيازات السلطة العامة، وإما أن تكون ذات طابع صناعي تجاري، هذه الأخيرة ما يميزها وخضوعها لأحكام القانون العام والقانون الخاص، وهي تشبه المؤسسة العمومية الإدارية في جوانب معينة، إلى أنها تختلف عنها في جوانب أخرى، وهذا ما تطرقنا إليه سابقا.² وفي كل الحالات فإنها تحدث بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.³

¹ - المادة 01 من المرسوم 200/83 المؤرخ في 19 مارس 1983، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية العدد 12 المؤرخة في 22 مارس 1983.

² - المادتان 147-148 من قانون الولاية رقم 07/12.

³ - محمد الصغير بعللي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، ملحق قانون الولاية 07/12، دار العلوم للنشر والتوزيع، ص 217.

وللاشارة فإنه بالعودة إلى قانون الولاية السابق رقم 09/90 نجده أيضا نص على إنشاء المؤسسة العمومية الولائية، بنفس الشكل الذي نص عليه قانون الولاية الحالي ولقد حدد قانون 09/90 (الملغى) الأحكام المتعلقة بها من المواد 126 إلى 129.¹

سنتناول من خلال هذا المطلب تنظيم وعمل المؤسسة العمومية الولائية في (الفرع الأول) والمؤسسة العمومية المشتركة بين الولايات في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تنظيم وعمل المؤسسة العمومية الولائية

تخضع المؤسسة العمومية الولائية في تنظيمها وعملها لأحكام معينة نصت عليها المواد 09-10 من المرسوم 200/83 "يدير المؤسسة ويسيرها مجلس إدارة وتسيير، ويشرف عليها مدير"، وفيما يتعلق بالاختصاصات المخولة لمدير المؤسسة فإنه "يقترح النظام الداخلي المتعلق بها، ويتداول فيه مجلس إدارة وتسيير وتصادق عليه السلطة الوصية".

سنتطرق إلى ما يتعلق بالمؤسسة العمومية الولائية من حيث الإنشاء (أولا) ثم من حيث الإطار الإقليمي (ثانيا) وتشكيل مجلس الإدارة والتسيير (ثالثا).

أولا: الإنشاء

"تنشأ المؤسسة العمومية الولائية عن طريق مداولة من مجلس الشعبي الولائي وذلك بعد مصادقة الجهة الوصية، بقرار مشترك بين وزير الداخلية، والوزير المعني، أو الوزراء المعنيين بالنسبة للمؤسسة التي تقام في الولاية، أو المؤسسة التي تشترك فيها ولايتان أو عدة ولايات".²

¹ - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، ملحق قانون البلدية والولاية، القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، دون سنة نشر ص 203.

² - المادة 07 من المرسوم 200/83.

ثانيا: الإطار الإقليمي

تتكفل الولاية لإنشاء المؤسسة العمومية على إقليمها "يمكن للمؤسسة العمومية في الولاية أن يمتد اختصاصها الإقليمي إلى مجموع الولاية، أو إلى بلدية أو عدة بلديات، إلى أنه في حالة امتداد اختصاصها إلى بلديتين أو عدة بلديات تابعة لدائرة واحدة، ففي هذه الحالة الوصاية ورئاسة مجلس المراقبة والإشراف يمارسها رئيس الدائرة تحت سلطة الوالي".¹

ثالثا: تشكيل مجلس الإدارة والتسيير

يتشكل مجلس الإدارة التسيير، بالنسبة للمؤسسة العمومية الولائية من الأعضاء التاليين:

- الوالي أو ممثله رئيسا.
- المسؤول أو المسؤولون في مستوى مديريات الهيئة التنفيذية المعنية بهدف المؤسسة.
- عضوان في المجلس الشعبي الولاية.
- مدير المؤسسة.
- وأخيرا العون المحاسب في المؤسسة.²

الفرع الثالث: المؤسسة المشتركة بين الولايات

"يمكن لولايتين أو أكثر إنشاء مؤسسة ولائية مشتركة، قصد إدارة الممتلكات والتجهيزات المنجزة بصفة مشتركة، والتي يكون تسييرها المشترك ضروريا من الناحية التقنية والقانونية وذلك بعد مداولة مجالسها الشعبية الولائية"³.

¹ - المادة 03 من المرسوم 200/83.

² - المادة 01/11 من المرسوم 200/83.

³ - المادة 150 من قانون الولاية رقم 07/12.

ولإشارة فإن قانون الولاية 90-09 (ملغى)، نص على إنشاء المؤسسة المشتركة بين الولايات، وكان ذلك من خلال المادة 131 منه والتي جاء فيها "تقوم ولاية أو عدة ولايات، بإنشاء مؤسسات ولائية مشتركة لإدارة الممتلكات والتجهيزات، والتي نص تسييرها المشترك على المستوى التقني والقانوني"¹، وهو نفس المعنى الذي حملته المادة 150 من قانون الولاية الحالي 07/12.

المطلب الثاني: المؤسسة العمومية البلدية

تمثل البلدية الخلية الأساسية للدولة، باعتبارها أداة لتقريب الإدارة من المواطن، فهي بهذا تركز روح الديمقراطية الشعبية وأيضاً تعد منطلقاً قاعدياً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ونستشف ذلك من الصلاحيات المخولة لها بالأخص فيما يتعلق بالمؤسسات العمومية البلدية هذه الأخيرة لها دور لا يستهان به في مساعدة البلدية على قيامها بمهامها، وتقوم بإدارة مرفق عام داخل إقليم البلدية والمشرع ترك تخصيص القواعد التي تحكم هذه المؤسسات للتنظيم.²

سنتناول من خلال هذا المطلب تنظيم وعمل المؤسسة العمومية البلدية في (الفرع الأول)، والمؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تنظيم وعمل المؤسسة العمومية البلدية

"يدير المؤسسة العمومية البلدية ويشرف عليها مدير، كما يسيورها مجلس إدارة وتسيير، كما هو الحال بالنسبة للمؤسسة العمومية الولائية".
يتولى المدير اقتراح النظام الداخلي للمؤسسة، ويقوم بالتداول فيه مجلس إدارة وتسيير وفي كل الأحوال يصادق عليه السلطة الوصية.³

¹ - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 23.

² - أبو منصف، مدخل التنظيم الإداري والمالية العامة، دار المحمدية للنشر، الجزائر، دون سنة نشر، ص 54.

³ - المادة 07 من المرسوم 200/83.

وما يمكن ملاحظته أنه بالنسبة لتنظيم وعمل المؤسسة العمومية البلدية فهو نفسه تقريبا بالنسبة للمؤسسة العمومية الولائية، إلى أنها تختلف عنها في أمور معينة سنحاول توضيحها سواء من حيث الإنشاء (أولا)، وأيضا من حيث الإطار الإقليمي (ثانيا)، إضافة إلى تشكيلة مجلس الإدارة والتسيير (ثالثا).

أولا: الإنشاء

تنشأ المؤسسة العمومية البلدية، وفقا لمداولة من المجالس الشعبية البلدية المعنية المصادقة حسب الحالة، بقرار من الوالي (إلا إذا كانت أحكام مخالفة منصوص عليها صراحة في التشريع المعمول به).

ويجب أن يذكر في قرار المصادقة ما يأتي:

- تسمية المؤسسة ومقرها.
- نوع ومدى الأعمال الأهداف المسندة إليها.
- الاختصاص أو الاختصاصات المخولة لها بموجب الأهداف المذكورة.
- الاختصاص الإقليمي.
- السلطة الوصية.¹

ثانيا: الإطار الإقليمي

فيما يتعلق بالاختصاص الإقليمي للمؤسسة فإنه يحدد عن طريق اختيار أنسب إطار لتحقيق الأهداف المرسومة للمرفق العام الذي تتولى تسييره، كما أنه ينبغي أن يهدف هذا الإطار إلى الاستخدام المحكم والأمثل للوسائل المسخرة وضمان أجود أنواع الخدمات الممكنة للمستعملين".²

¹ - المادة 08 من المرسوم 200/83.

² - المادة 04 من المرسوم 200/83.

ثالثا: تشكيل مجلس الإدارة والتسيير

يشتمل مجلس الإدارة والتسيير للمؤسسة البلدية من:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيسا.
- الكاتب العام للبلدية.
- عضوان في المجلس الشعبي البلدي.
- مدير المؤسسة.
- العون المحاسب في المؤسسة.

كما أنه "يمكن أن تقوم الجمعيات أو التجمعات المهنية للمؤسسة بصورة قانونية والتي لها عمل يرتبط بأعمال المؤسسة، بتعيين مندوبين اثنين في المجلس المذكور بناء على دعوة من رئيس مجلس الإدارة التسيير".¹

كما أنه فيما يتعلق بالمهام الموكلة لمجلس الإدارة والتسيير، حيث أنه يتولى تنشيط عمل المؤسسة وتوجيهه وتنسيقه ومراقبته، وبهذه الصفة فهو يداول في إطار القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل فيما يأتي:

- تنظيم المؤسسة وسيرها العام ونظامها الداخلي.
- الهيكل التنظيمي وجداول عدد العمال.
- الميزانية والحسابات.
- عمليات شراء العمارات وإيجارها والتخلي عنها.
- الشروط العامة لعقد الاتفاقيات والصفقات وغير ذلك من المعاملات التي تلزم المؤسسة.
- القروض.
- برامج الاستثمارات.²

¹ - المادة 04/11 والمادة 12 من المرسوم 200/83.

² - المادة 13 من المرسوم 200/83.

كما أن مجلس الإدارة والتسيير يعقد اجتماعين اثنين على الأقل في السنة، في دورة عادية وبدعوة من رئيسه، وبالمقابل يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو من مدير المؤسسة أو من أحد أعضائه.

يعد الرئيس جدول الأعمال بناء على اقتراح مدير المؤسسة، وتوجه الاستدعاءات المصحوبة بجدول الأعمال قبل 15 يوما على الأقل من تاريخ الاجتماع، لإشارة فإنه يمكن تخفيض هذه المهلة بالنسبة إلى الدورات الاستثنائية دون أن تقل عن ثمانية (08) أيام.¹

وبالنسبة للمداولات المتعلقة بمجلس الإدارة والتسيير، فلا تصح إلا بحضور نصف أعضائه على الأقل، وإذا لم يحضر هذا النصاب، عقد اجتماع آخر في مدة ثمانية (08) أيام، وكانت مداولته صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.

وفيما يخص القرارات، فإنه تضبط بالأغلبية البسيطة ويكون صوت الرئيس مرجحا في حالة تساوي الأصوات.

يتم تسجيل المداولات في محاضر يوقعها الرئيس وكاتب الجلسة، وتقيد هذه المحاضر في سجل خاص.

أما مدة المؤسسة العمومية البلدية فهي نفسها بالنسبة للمؤسسة العمومية في الولاية فهي تتشأ دون تحديد أي مدة لها، وتحل قانونا بإلغاء المرفق الذي تتولى تسييره.²

إلا أنه بالنظر إلى الإمكانيات المتاحة لمعظم البلديات الجزائرية، فإنه يصعب عليها من الجانب التطبيقي إنشاء مثل هذه المؤسسات العمومية باستثناء تلك المتميزة بالطابع الإداري.³

¹ - المادة 15 من المرسوم 200/83.

² - المادة 26 من المرسوم 200/83.

³ - **ماروك عبد الكريم**، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الطبعة الأولى، منشورات زين لبنان، الوسام العربي للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 72.

الفرع الثاني: المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات

في إطار إنشاء مصالح ما بين البلديات، يمكن أن تشترك بلدية أو عدة بلديات في ما بينها لإنشاء مؤسسة عمومية وهذا ما ذهب إليه قانون البلدية 10/11، حيث أنه "يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جواريه طبقا للقوانين والتنظيمات.

يسمح التعاون المشترك بين البلديات لهذه الأخيرة لتعاقد وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة".¹

ويخضع تنظيم وسير المؤسسات ما بين البلديات إلى أحكام المرسوم 117/85 المؤرخ في 07 ماي 1985، الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها.²

سنتطرق من خلال هذا الفرع فيما يتعلق بإنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات (أولا)، والإطار الإقليمي (ثانيا)، ثم تنظيم وعمل المؤسسة العمومية المشتركة ما بين البلديات (ثالثا).

أولاً: الإنشاء

"تنشأ المؤسسة البلدية المشتركة عن طريق تداول المجالس الشعبية البلدية المعنية وبعد الموافقة عليها حسب كل حالة:

– بقرار من الوالي بالنسبة إلى المؤسسة البلدية المشتركة، التي تنشأ بين بلديات تنتمي إلى ولاية واحدة.

¹ - المادة 215 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - ملتقيات رؤساء المجالس الشعبية البلدية المنبثقة عن الانتخابات المحلية لـ 10 أكتوبر 2002، وزارة الداخلية والجماعات المحلية جانفي 2003، ص 90 .

– بقرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية بالنسبة إلى المؤسسة البلدية المشتركة التي تنشأ بين بلديتين أو عدة بلديات تنتمي إلى ولايتين أو عدة ولايات¹.

كما أنه يجب أن يبين قرار الموافقة على المداولة المذكور في المادة 06 من المرسوم 117/85 على ما يأتي:

- اسم المؤسسة ومقرها.
- نوع المؤسسة ومدى أعمالها والأهداف الموكولة إليها.
- الامتياز أو الامتيازات المخولة لها بمقتضى الأهداف المذكورة.
- الاختصاص الإقليمي.
- السلطة الوصية².

ثانيا: الإطار الإقليمي

"يمكن أن تنشأ المؤسسة المشتركة بين البلديات:

- بلديتان أو عدة بلديات من ولاية واحدة.
- بلديتان أو عدة بلديات متجاورة من ولايات مختلفة.

ويحدد مدى الاختصاص الإقليمي للمؤسسة البلدية المشتركة، من خلال اختيار الإطار الأكثر ملائمة للأهداف المرسومة للمصلحة العمومية التي يتولى تسييرها، ويجب أن يهدف هذا الإطار إلى استعمال الوسائل المستعملة استعمالا أحكم وأمثل وكذلك النوعية الجيدة المحتملة للخدمات المقدمة للمستعملين"³.

¹ – المادة 06 من المرسوم 117/85 المؤرخ في 07 ماي 1985 الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية عدد 21، المؤرخة في 15 ماي 1985.

² – المادة 07 من المرسوم 117/85.

³ – المادتان 2-3 من المرسوم 117/85.

ثالثا: تنظيم وعمل المؤسسة المشتركة بين البلديات

"إن إدارة وتسيير المؤسسة البلدية المشتركة يكون من طرف لجنة بلدية مشتركة بناء على نظام المداولة تصادق عليها السلطة الوصية"¹.

"تتكون اللجنة البلدية المشتركة، من مندوبين (02) عن كل بلدية شريكة، ينتخب المندوبين كل مجلس من المجالس الشعبية البلدية، مدة مهام المجلس الشعبي البلدي الذي اختارهم"².

رابعا: المؤسسة المشتركة بين الولايات والبلديات

تخضع المؤسسة المشتركة بين الولايات والبلديات لنفس أحكام المؤسسة العمومية المحلية، والتي جاء بها مرسوم 200/83 يمتد اختصاصها الإقليمي بين ولاية أو عدة ولايات أو بلدية واحدة أو عدة بلديات، وفيما يتعلق بمجلس الإدارة والتسيير بالنسبة للمؤسسة العمومية المشتركة بين الولايات والبلديات فيضم ما يلي:

- والي الولاية التي يوجد بها مقر المؤسسة أو ممثله رئيسا.
- المسؤول أو المسؤولون في مستوى مديريات الهيئة التنفيذية المعنية في الولاية بهدف المؤسسة.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المشتركة.
- عضوان من كل مجلس شعبي ولائي في الولايات المشتركة.
- عضوان من كل مجلس شعبي بلدي.
- مدير المؤسسة.
- العون المحاسب في المؤسسة.³

¹ - المادة 8 من المرسوم 117/85.

² - المادة 10 من المرسوم 117/85.

³ المادة 03/11 من المرسوم 200/83.

ونخلص من خلال ما سبق بأنه تطبق نفس الأحكام على المؤسسة العمومية البلدية والمطبقة على المؤسسة العمومية المشتركة، سواء تعلق الأمر بالمؤسسة العمومية بين الولايات، أو المؤسسة العمومية بين البلديات، أو أيضا المؤسسة العمومية بين الولايات والبلديات.

المطلب الثالث: النظام المالي للمؤسسة العمومية المحلية

على اعتبار أن المؤسسات العمومية المحلية تأخذ شكلين، إما مؤسسة ذات طابع إداري، أو مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري، وما يهمنا في هذا الصدد هو النظام المالي لكل من المؤسستين، فالميزانية المتعلقة بالمؤسسة العمومية الإدارية مختلفة عن ميزانية المؤسسة الصناعية والتجارية التي تعد مستقلة، وهذا ما يؤكد الاختلاف الواضح بينهما، فسننظر من خلال هذا المطلب إلى النظام المالي لكل من المؤسسة العمومية الإدارية في (الفرع الأول)، والمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المؤسسات ذات الطابع الإداري

فيما يتعلق بالمؤسسات ذات الصبغة الإدارية، فإنه كأصل تطبق عليها القواعد المالية والمحاسبية المقررة في مجال ميزانية البلدية.¹

وبالرجوع إلى قانون البلدية 10/11، "يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية، كما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقدم مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه".

كما نصت المادة 181 قانون البلدية بأنه "يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية"، إضافة إلى الأحكام الأخرى التي نص عليها قانون البلدية فيما يتعلق بميزانياتها.²

¹ - المادة 19 من المرسوم 200/83.

² - المادتان 180-181 من قانون البلدية 10/11.

الفرع الثاني: المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

بالنسبة للمؤسسة الصناعية والتجارية فالمحاسبة تمسك على الشكل التجاري طبقا للمخطط الوطني للمحاسبة، فإن الكتابات المحاسبية تسند وتداول الأموال لعون محاسب يعتمده وزير المالية، ينبغي على المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري أن توازن بين إيراداتها ونفقاتها، وهذا أمر لا بد منه، باعتبارها أنها تمارس نشاط ذو طبيعة تجارية صناعية.¹

وفي هذا الصدد أشارت المادة 23 من المرسوم 200/83، على أنه إذا ما تعلق الأمر بظروف استثنائية، يترتب عنها تكاليف استغلال أخرى، فإنه في هذه الحالة يمكن تخصيص إعانات تجهيز للمؤسسة، وذلك وفقا للإجراءات المقررة في التشريع المعمول به.

أما أسعار الخدمات التي تتولى تقديمها المؤسسة، فتتولى إحدائها المجالس الشعبية الولائية أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، وهذا في إطار التشريع الجاري العامل به، وأيضا وفق للإجراءات التي يقرها.²

المبحث الثاني: تقييم أسلوب المؤسسة العمومية في إدارة المرافق المحلية

إن أسلوب المؤسسة العامة في إدارة المرفق العام، معروفة ومألوفة منذ زمن بعيد سواء تعلق الأمر بالمرافق العامة الوطنية أو المرافق العامة المحلية، فلا يمكن إنكار فائدة هذه الطريقة، التي أدت إلى إعطاء نتائج ملموسة، وهذا راجع إلى تمتعها للاستقلال النوعي.³

فإنشاء المؤسسات العامة عائد إلى الرغبة في منح بعض المرافق استقلالا ذاتيا في إدارة شؤونها، إضافة إلى اشتراك الموظفين القائمين بأعمال المرفق في إدارته وهذا ما يجعل

¹ - المادة 21 من المرسوم 200/83.

² - المادة 24 من المرسوم 200/83.

³ - فريجة حسين، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة، طبعة ثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون

الجزائر، 2010، ص 206.

الوزير أو السلطة المركزية وأيضا المدير العام لا ينفردون بالإدارة كما أن نطاق المؤسسات العامة انتشر باتساع المرافق الصناعية والتجارية وبعبارة أعم المرافق المالية والاقتصادية¹.

ومن أجل تقييم أسلوب المؤسسة العمومية، سنتناول مزايا إدارة المرفق المحلي عن طريق هذا الأسلوب، في (المطلب الأول)، وحدود ونقائص المؤسسة العامة كطريقة لإدارة المرافق المحلية في (المطلب الثاني)، كما سنتطرق في (المطلب الثالث) إلى الاختصاص في منازعات المؤسسة العمومية المحلية.

المطلب الأول: مزايا إدارة المرفق المحلي عن طريق أسلوب المؤسسة العمومية

تلجأ معظم الدول عادة لإدارة عدد من المرافق العامة، وبالأخص الصناعية والتجارية،² فطريقة المؤسسة العامة في إدارة المرافق المحلية استقر عليه تطور تشريعي في الجزائر، وتم اختياره بغرض تجسيد فكرة الاشتراكية، للوصول إلى هدف أساسي والمتمثل في إبعاد المرفق العام المدار بهذا الأسلوب عن التعقيدات المكتبية والإدارية، لمنحه قدرا من ذاتية الإدارة إضافة إلى استقلالية تنفيذ وذلك في حدود خطة الجماعة المحلية، المستمدة من السياسة العامة، وبناء على ما سبق فإن هذه الطريقة تحقق المزايا الآتية:

1- نظرا لما تتمتع به المؤسسة العامة من استقلال في إدارتها، باعتبار أن المرفق العام يتمتع بالشخصية المعنوية، فهذا ما يؤدي بالقول بأن أسلوب المؤسسة العامة يخفف العبء الملقى على الجماعات المحلية (البلدية أو الولاية)، المنشأة للمؤسسة العمومية المحلية.

2- إن إبعاد المؤسسة العامة عن الاعتبارات الشخصية، والأهواء السياسية يؤهلها لتحقيق الغرض من وجودها والمتمثل في خدمة الأفراد بإدارة المرفق العام، وذلك

¹ - فريجة حسين، المرجع نفسه، ص 207.

² - آلبرت سرحان، يوسف الجميل، زيان أيوب، المرجع السابق، ص 98.

بقدر كبير من الاستقلال عن جهة الوصاية، فالبرغم من الرقابة الوصائية الممارسة على المؤسسة، إلى أنها تعتبر رقابة وصائية لاحقة لأعمال المؤسسة، وهي أبسط من رقابة رئاسية التي نجدها في الإدارة المباشرة (la régie).¹

3- إضافة إلى أن تقييد المؤسسة العامة بقيد التخصص، يتيح لها وخصوصا على المستوى المحلي أن توكل للمرفق العام إلى أشخاص ذوي الاختصاص، متمكين في هذا النوع من النشاط، كأن يعهد لمرفق النظافة لأشخاص متخصصين..... الخ، مما ي أهل للمؤسسة أن تقوم بواجبها الخدماتي والتتموي على أكمل وجه وبفاعلية داخل إقليم الجماعة المحلية.

4- كما أن أسلوب المؤسسة العمومية يعد أنجع إذا ما طبق على المرافق التجارية والصناعية مقارنة بأسلوب الاستغلال المباشر، ومبرر هذا هو أن أسلوب المؤسسة العمومية يسمح بإتباع قواعد متحررة من الروتين الإداري هذا الأخير الذي تمارسه الجهات المحلية في الإدارة المباشرة²، الذي هو سمة الإدارة المركزية، فالمرافق تحتاج إلى سرعة في الأداء بالإضافة إلى الكفاءة الفنية في الإدارة³، وعلى هذا الأساس فالتطبيق العملي أثبت مزايا أسلوب المؤسسة العمومية لإدارة المرافق العامة على اختلاف أنواعها.⁴

¹ - حوادي عصام، طرق التسيير المحلية وتطورها في قانون البلدية الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، شعبة القانون الإداري للمؤسسات الدستورية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2005/2004، ص 53.

² - حوادي عصام، المرجع السابق، ص 53.

³ - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 315.

⁴ - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 176.

المطلب الثاني: حدود ونقائص المؤسسة العمومية كطريقة لإدارة المرافق المحلية

إن تمتع المؤسسات العمومية بشخصية معنوية يكسبها نوعا من المرونة، إلى أنه بالرغم من الامتيازات والمزايا التي تتمتع بها هذه الطريقة إلا أنها لا تخلو من النقائص والمعوقات التي تعرقل عليها ممارستها لنشاطها، كما تؤثر على الاستقلال الممنوح لها.¹

لدراسة هذا المطلب سنتناول إشكالية استقلالية المؤسسة العمومية المحلية في (الفرع الأول)، والمشكل المالي للمؤسسة في (الفرع الثاني)، وأخيرا إشكالية المنظومة القانونية في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: إشكالية استقلالية المؤسسة العمومية المحلية

تشهد المؤسسة العمومية المحلية، غياب استقلالية حقيقية وخضوعها للوصاية الإدارية،² فاستقلال هذه الهيئات قد تم إساءة استعماله من طرف مسيري المؤسسات وهو ما يؤدي إلى خروج العديد منها عن أهداف التي أنشأت من أجلها بعيدا على حاجات المواطنين وتطلعاتهم.³

فالدولة أو الجماعات الإقليمية تلجأ إلى أسلوب المؤسسة إذا أيقنت أن المصلحة العامة وأيضا تقديم الخدمة بصورة أفضل، يتطلب أن تتمتع الجهة التي تدير المرفق بنوع من الاستقلال عن السلطة المركزية، وهو الأمر الذي بات ضروريا.⁴

¹ - إيدير نصيرة و إغزوقن وهيبة، استحداث طرق جديدة لتسيير المرافق العامة في التشريع الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2012/2013، ص 12.

² - إيدير نصيرة وإغزوقن وهيبة، المرجع السابق، ص 12.

³ - حوادق عصام، المرجع السابق، ص 55.

⁴ - محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 278.

وكل ما يترتب عن ذلك من مساوئ، عرفها تسيير المؤسسات العمومية سواء الوطنية او المحلية.¹

ومن ناحية أخرى فإن المؤسسة العمومية المحلية تخضع لرقابة دقيقة فيما يخص جميع مراحلها، وهذا ما يظهر حقيقة من خلال إنشائها من جهة، حيث أن السلطة الوصية تقوم بالتصديق على مداولة الإنشاء، إضافة إلى ممارستها الرقابة على ميزانيتها وأموالها من جهة أخرى.²

كما نستشف مظاهر الرقابة المتشددة فيما يتعلق بمجلس الإدارة والتسيير الذي يرأسه المختص بالوصاية على المؤسسة، وبالرجوع لما نصت عليه المادة 26 من المرسوم 200/83 التي نصت على حل المؤسسة، هذا الأخير الذي يتم أيضا بقرار من السلطة الوصية، وليس من قبل المجلس الشعبي البلدي الذي اقترح إنشائه، كما أن المدير الذي يعتبر المسؤول الأول عن المؤسسة وعن السير العام، والذي يتولى تمثيلها في جميع أعمال الحياة المدنية، ويتم تعيينه وفقا لقرار من السلطة الوصية ويوضع حد لمهامه بنفس الكيفية، وهذا وفقا لمقتضيات المادة 18 من المرسوم 200/83، ما يؤكد في الواقع هيمنة وسيطرة سلطة الوصاية على كثير من الأمور التي تتعلق بالمؤسسات العمومية المحلية، وللإشارة فإنه بالرجوع إلى القانون 08/90 المتضمن قانون البلدية (الملغى)، فإنه نص على التصديق المسبق للوالي على أعمال المؤسسات العمومية، هذا بدوره ما يؤدي بالضرورة إلى إنكار عبارة الشخصية المعنوية الممنوحة لهذه المؤسسات، مما يجعل هذه الأخيرة تفتقد الاستقلال والحرية سواء كانت وظيفية أو عضوية،

إلا أنه وفقا لقانون البلدية الحالي نجد أنه قد تم إلغاء التصديق المسبق على عمل المؤسسات حيث أنه لا تنفذ بعد المصادقة عليها من الوالي "المداولات المتضمنة ما يلي:

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 316.

² - حوادق عصام، المرجع السابق، ص 54.

الميزانيات والحسابات قبول الهبات والوصايا الأجنبية، إتفاقيات التوأمة، التنازل عن أملاك العقارية البلدية" إذن فقد تم إلغاء المؤسسة العمومية البلدية من التصديق المسبق.¹

ويظهر الإشكال المتعلق بالاستقلالية، على اعتبار أن مداولات مجلس الإدارة والتسيير لا تتم إلا بعد موافقة الوصاية، فطبقاً لنص المادة 10 من المرسوم 200/83، فإن مدير المؤسسة "يتولى اقتراح النظام الداخلي للمؤسسة، ويتداول فيه مجلس الإدارة والتسيير، كما تصادق عليه السلطة الوصية"، فالنظام الداخلي يتطلب أيضاً مصادقة السلطة الوصية.

ولهذا بناءً على ما سبق ذكره فالإشكالية المتعلقة باستقلالية المؤسسة العمومية المحلية، وانحراف هذه الأخيرة في استخدامها لاستقلالها إضافة إلى الوصاية المتشددة التي تعتبر من أهم إشكالات المطروحة فيما يتعلق بالاستقلالية، فإن هذا ما يمكن معالجته وتلافيه، بالرقابة الواعية والعلمية، وأيضاً منظمة بعيداً عن التعقيدات وابتعاد موظفي هذه المؤسسات عن كل ما يمكن أن يلحق، نتائج غير مجدية تعود بالآثار السلبية على الإدارة والمواطن على حد سواء، إضافة إلى التقيد بالقواعد التي تنظم سير المؤسسة العمومية المحلية وتقادي الخروج عنها.²

الفرع الثاني: المشكل المالي للمؤسسة

تعد الموارد المالية بمثابة العمود الفقري لأي نظام حكم محلي ناجح وفعال،³ فالمؤسسة العمومية المحلية عند تسييرها لمرفق عام تعتمد بالدرجة الأولى على مواردها المالية باعتبار أن لها ذمة مالية مستقلة، هذه الأخيرة التي تعد مصدراً لحقوقها وأيضاً التزاماتها الخاصة، والسلطة المركزية تهدف إلى تعبئة الموارد المالية بغرض

¹ - المادة 57 من قانون البلدية 10/11.

² - محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 317.

³ - صفوان الميضى، الإدارة المحلية مداخل التطوير، الطبعة العربية، دار اليازوردي العلمية للنشر و التوزيع عمان، الأردن، 2014، ص 107.

تشجيع وتمويل المشاريع التنموية على المستوى المحلي¹، كما أن استقلال المؤسسة العامة في الجانب المالي يؤدي إلى القول أن تدخل السلطة الإدارية يتوقف على العجز، ويظهر ذلك من خلال منحها المساعدات والإعانات من أجل إدارة هذه المؤسسة وتسييرها، وذلك لضمان تحقيق الرغبات العامة للمواطنين.²

ما يؤدي بنا للقول أن أكثر المشاكل التي تعاني منها المؤسسة العمومية المحلية تعود في الغالب إلى نقص الموارد المالية، مما يجعلها تعاني من العجز في الموازنة بين إيراداتها ونفقاتها وبالأخص المؤسسة العمومية ذات طابع صناعي وتجاري هذه الأخيرة التي يتعين عليها الموازنة بين إيراداتها ونفقاتها لان نشاطها يكون ذو طابع صناعي وتجاري ويهدف في الغالب لتحقيق الربح.³

فالموارد المالية، التي تقدم المؤسسات العمومية المحلية، قد يكون مصدرها الإعانات التي تقدمها الدولة في حالة العجز، أو الهبات والوصايا، فمنح المؤسسة العامة شخصية معنوية يجعلها مؤهلة لقبول التبرعات التي تحصل عليها عن طريق الهبة أو الوصية.⁴

فالمؤسسات العمومية المحلية تبد في قبول هبات والوصايا الممنوحة لها، والتي لا تقتزن بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة، وإن كانت هذه الوصايا مقرونة بأعباء وتخصيصات خاصة.⁵

وفي هذا الصدد فإن الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL)، الذي يعد مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، متمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أسس سنة 1973، وهذا الأخير من مهامه تمويل جميع أعمال تكوين موظفي الإدارة المحلية

¹ - شوقي جباري و عولمي بسمة، تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، جامعة أم البواقي، جامعة تبسة، عدد 2، جوان 2015 ص 29.

² - فريجة حسين، المرجع السابق، ص 206.

³ - حوادي عصام، مرجع سابق، ص 57.

⁴ - آلبرت سرحان، يوسف الجميل، زيان أيوب، المرجع السابق، ص 130.

⁵ - المادة 134 من قانون البلدية 10/11.

والمؤسسات والمصالح العمومية المحلية، وتحسين مستواهم من خلال تنظيم ملتقيات وتدريب موظفي الإدارة المحلية، إضافة إلى تشجيع أعمال إعلام وتبادل الخبرات واللقاءات بغرض ترقية الجماعات المحلية¹.

ولهذا فما يمكن ملاحظته أن المشكل المالي التي تعاني منه المؤسسات العمومية المحلية، المتمثل في نقص الموارد المالية، وأيضا عدم قدرتها على الموازنة بين إيراداتها ونفقاتها، هذا من شأنه أن يؤثر على حركة التنمية في الجماعات المحلية المنشأة لهذه المؤسسات.

لهذا فبات من الضروري التفكير في حلول جدية للوصول هذه المؤسسات لمبتغاهها، في سبيل توفير الحاجات العامة للمواطنين، ومن جهة أخرى الحفاظ على مخطط التنمية المحلية.²

الفرع الثالث: إشكالية المنظومة القانونية

تعمل الجماعات المحلية من خلال المؤسسات المحلية للوصول إلى مبتغاهها وضمن السير الحسن للمرفق الذي تتولى هذه المؤسسات إدارته، مقابل توفير وإشباع الحاجات العامة للمجتمع وهذا هو الأصل والظاهر، إلا أنه من خلال استقراءنا للمرسوم 200/83 الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، فما يمكن ملاحظته أن هذه المؤسسات المسيرة دائما بموجبه وهذا ما يجعلها مسيرة بفكر موروثة عن الحزب الواحد والمرحلة الاشتراكية بالرغم من ما تشهده البلاد من تطورات على جميع الأصعدة وبالأخص في ظل تزايد الحاجات العامة للأفراد، كما أن ما يمكن ملاحظته أيضا أن معظم النصوص المنظمة للمؤسسة تتميز بالتعقيد نوعا ما.³

¹ - شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011، ص 110.

² - حوادي عصام، المرجع السابق، ص 58.

³ - حوادي عصام، المرجع نفسه، ص 56.

كل هذه الإشكالات السالفة الذكر تعود في الحقيقة إلى غياب النظام القانوني المتكامل والفعال لهذا من الضروري أيضا عدم خروج هذه المؤسسات عن الميدان المحدد لها فينبغي عليها ممارسة اختصاصاتها في الإطار المحدد لها قانونا، لكي لا يؤدي بها الأمر إلى تصرفات غير مشروعة، لأنها تبقى دائما خاضعة لمبدأ التخصص.¹

فالعوامل السالفة الذكر قد ساهمت بدرجة كبيرة بالتقليل من فعالية هذه المؤسسات، ونستبين ذلك من خلال اعتمادها على الأساليب الكلاسيكية في تسييرها وبطريقة أخرى فالإيديولوجية الاشتراكية تظل السبيل الوحيد لعمل المؤسسات العمومية المحلية، وهو ما يدفع في الحقيقة إلى ضرورة إحداث تغيير في النصوص المنظمة لهذه المؤسسات وهذا لكي تواكب التحولات الحاصلة.²

المطلب الثالث: الدور التنموي للمؤسسة العمومية المحلية (المؤسسة العمومية البلدية للنظافة والتسيير بسكيكدة (نموذج)).

قصد تطوير ونجاح التنمية المحلية وضمان الإدارة الصائبة لمرفق النظافة يعتمد على المؤسسات العمومية المحلية المسيرة له، وذلك بتفعيل مكانتها من خلال ما تملكه من آليات ومؤهلات التي تساعد على تأدية مهامها، وتوفير الحاجات الضرورية للمواطن فيما يتعلق بنظافة محيطه.³

ولتحديد الدور الذي تؤديه المؤسسة البلدية للنظافة في تطوير الحركة التنموية سنتطرق من خلال هذا المطلب إلى تنظيم وعمل المؤسسة البلدية للنظافة بسكيكدة في (الفرع الأول) ومهام المؤسسة وأهدافها في (الفرع الثاني).

¹ - علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 177.

² - حوادق عصام، المرجع السابق، ص 56.

³ - بن قرية حفيظ و بن دخان زاكي، دور مؤسسات النظافة في تحقيق التنمية المستدامة المؤسسة العمومية الولائية ساورة نث نموذجاً، مجلة دراسات، جامعة طاهري محمد، بشار، العدد السابع، جوان 2015، ص 240.

الفرع الأول: تنظيم وعمل المؤسسة البلدية للنظافة بسكيدة

تخضع المؤسسة البلدية للنظافة والتسيير لأحكام القانون 11-10 المتعلق بالبلدية إضافة إلى المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية.¹

نظرا للطابع المزدوج للمؤسسة البلدية للنظافة على اعتبار أنها تخضع للقانون العام والخاص، حيث يقترح المدير النظام الداخلي للمؤسسة و يتداول عليه مجلس الإدارة والتسيير و تصادق عليه السلطة الوصية.²

وبالرجوع إلى نص المادة 07 من القانون الأساسي للمؤسسة فإن مجلس الإدارة والتسيير للمؤسسة يتشكل من الأعضاء التاليين:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله
- الأمين العام للبلدية.
- مندوبين (2) من المجلس الشعبي البلدي معينين من طرف زملائهم.
- مدير عام للمؤسسة.
- محافظ الحسابات المعتمد.

كما أن مجلس الإدارة و التسيير ينشط ويوجه و يراقب نشاط المؤسسة المتعلق بما يلي:

- الهيكل التنظيمي للمؤسسة و الوضعية المهنية للمستخدمين.
- مطابقة عمل المؤسسة مع أحكام القانون الأساسي.
- الحسابات السنوية.
- الجداول التقديرية للنفقات و الإيرادات.
- النظام الحسابي و المالي.
- حق التصرف في العقارات.
- الشروط العامة لإبرام الاتفاقيات و غيرها من العقود.

¹-المادة 01 من القانون الأساسي للمؤسسة العمومية للنظافة والتسيير لبلدية سكيدة.

²-المادة 06 من القانون الأساسي للمؤسسة العمومية للنظافة والتسيير لبلدية سكيدة.

- القروض و خطط جدولة الديون.
- الاتفاقيات الجماعية.
- برامج الاستثمارات
- جداول تسعير الخدمات المقدمة.
- سياسة التكوين،التأطير و الترقية.
- قبول الهبات و تخصيصها.¹

ويجتمع مجلس الإدارة والتسيير في دورة عادية لثلاث مرات في السنة بناء على دعوة من رئيسه،كما يجتمع في دورة طارئة بطلب من رئيسه أو مدير المؤسسة وهذا وفقا لمقتضيات المادة 15من القانون الأساسي للمؤسسة، وفيما يتعلق بمداولات المتعلقة به فتكون " بحضور نصف أعضائه و في حالة عدم اكتمال النصاب يعقد اجتماع آخر في غضون الأيام الثمانية الموالية و تصح المداولات عندئذ مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين."²

الفرع الثاني:مهام المؤسسة وأهدافها

تهدف المؤسسة البلدية في كل الأحوال إلى تأدية عملها لصالح البلدية وذلك من خلال القيام بمهام مثل:

- تنظيم و تسيير برنامج رفع القمامة المنزلية.
- السهر على احترام التنظيمات المعتمدة في مجال رمي النفايات وأيضا
- كل الإجراءات الرامية للمحافظة على البيئة.

بالإضافة إلى المهام السالفة الذكر قد يوكل للمؤسسة البلدية للنظافة والتسيير بنشاطات أخرى منها:

- تهيئة المساحات الخضراء.

¹-المادة 12 من القانون الأساسي للمؤسسة العمومية للنظافة و التسيير لبلدية سكيكدة.

²-المادة 16 من القانون الأساسي للمؤسسة العمومية للنظافة والتسيير لبلدية سكيكدة.

- مؤسسة ترميم البنايات.
- مؤسسة الأشغال الحضرية و النظافة العمومية.
- مؤسسة تأجير و تسيير الهياكل التجارية.
- كراء معدات و أدوات للبناء و الأشغال العمومية.

وهذا ما يؤكد الدور الفعال الذي تقوم به المؤسسة العمومية للنظافة في الحفاظ على البيئة وتحقيق التنمية المحلية.

الفرع الثالث: الاختصاص في منازعات المؤسسة العمومية المحلية

يعتبر القضاء الأساس الذي تعود إليه كل السلطات العامة والأفراد، بغرض تأكيد من مدى الالتزام بمبدأ المشروعية، والجزائر هي إحدى الدول التي تعتمد على الازدواجية القضائية، وعلى أساس أن المؤسسة العامة المحلية، تتمتع بالشخصية المعنوية.¹ فهي تظل من أشخاص القانون العام، وبهذا يكون نشاطها مرتبط بالقانون الإداري.²

سنتناول من خلال هذا الفرع إختصاص القضاء فيما يتعلق بالمؤسسة العامة الإدارية (أولا)، والمؤسسة العامة الصناعية والتجارية (ثانيا).

أولا: المؤسسة العامة الإدارية

تعتبر المحاكم الإدارية "جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، حيث تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية، أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها."³

¹ - هاني علي طهراوي، المرجع السابق، ص 201.

² - دومينيك بويو، وبروسبرويل، القانون الإداري، ترجمة سليم حداد، الطبعة الأولى، المجد المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع، بيروت، لبنان، 2009، ص 36.

³ - المادة 800 من القانون رقم 09/08 مؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجريدة الرسمية العدد 21 المؤرخة في 23 افريل 2008.

كما نصت المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية "بأن المحاكم تختص كذلك في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية، ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن: الولاية والمصالح الغير ممرضة للدولة على مستوى الولاية، البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية، المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية...."، وهذا ما يبرر أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 يسمح بالرقابة القضائية على أعمال وتصرفات وقرارات الإدارة العامة ومنها المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية، ويكون ذلك من خلال دعاوى الإلغاء أو التعويض أمام القضاء الإداري.¹

لهذا فإن اللجوء إلى القضاء الإداري يعد وسيلة لها أثر فعال لممارسة الرقابة على الإدارة العامة، ومنها المؤسسة ذات الطابع الإداري، وهذا بغرض إخضاعها لمبدأ المشروعية، لتقاضي خروج الإدارة عن القانون، تجنب اعتدائها على حقوق وحرريات الأفراد، على اعتبار أن هذه المؤسسات تهدف إلى تحقيق الصالح العام

وبطبيعة الحال فقبول الدعاوى الإدارية، المذكورة في المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يتوقف على توفر الشروط العامة للدعوى الإدارية سواء كانت تتعلق بالطاعن، أو الميعاد، و أيضا الشكل والإجراءات.²

ولتكون المحكمة الإدارية مختصة بالنظر بدعوى إلغاء القرارات المؤسسة العمومية فإن الأمر يتطلب توافر شرطين: أولهما يقتضي أن تكون هذه المؤسسات ذات طابع محلي، أي تنشأها وحدات الإدارة المحلية (البلدية أو الولاية)، والشرط الثاني أن تكون ذات طابع محلي.³

¹ - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 07/12

المتعلق بالولاية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، دون سنة نشر، ص 160.

² - محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص 161.

³ - محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، المرجع السابق، ص 26.

بينما فيما يتعلق بممثل الأشخاص العامة المذكورة في المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فعندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي أما المؤسسة العمومية الإدارية فيمثلها الممثل القانوني الخاص بها، وهذا ما أكدته المادة 828 من القانون السالف الذكر.¹

فالجانب العضوي للمنازعة الإدارية يتميز بأن أحد أطرافها سواء كانت الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري وموضوعها ينصب حول المصلحة العامة، وهذا ما يجعلها تخضع لإجراءات خاصة، سواء تعلق الأمر بأطراف المنازعة (معيار عضوي)، وأول ما يبادر إلى الذهن عند تحدث عن شخص معنوي عام فكرة إمتيازات السلطة العامة، التي بموجبها تكون العديد من الصلاحيات للسلطة العامة.²

وإضافة إلى طرف المنازعة، فمن حيث الموضوع على اعتبار أن موضوع المنازعة الإدارية له علاقة بالمصلحة العامة، في حال الإدارة ترفع دعوى أو ترفع ضدها، مثلا بخصوص تنفيذ صفقة اقتناء لوازم أو القيام بخدمات... الخ ففي هذه الحالة موضوع المنازعة يخص المصلحة العامة، كما تتميز الإجراءات بأنها خاصة.³

كما منح المشرع للمحاكم الإدارية الاختصاص فيما يتعلق بالعقود الإدارية، فالفقه والقضاء استقر على تعريف العقد الإداري بأنه "العقد الذي يبرمه شخص من أشخاص القانون العام بغرض تسيير أو تنظيم مرفق عام". مع اشتراط توافر عناصر معينة لقيام

¹ - بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الرابعة، مشروعات بغدادية، ص 438.

² - عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 110.

³ - عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 111.

العقد الإداري، ومن بين هذه العناصر أو الشروط أن تكون الإدارة طرفا في العقد ومن بينها المؤسسة العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.¹

ثانيا: المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية:

من الثابت أن الجماعات المحلية (بلدية أو ولاية) تتخذ المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية بغرض إدارة مرافقها، فالمؤسسة ذات الطابع الصناعي والتجاري مزدوج لها طابع لأنها تخضع للقانون الخاص والقانون العام وما يميزها أن

المحلية بلدية أو ولاية تتخذ المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية بغرض إدارة مرافقها، فالمؤسسة ذات الطابع الصناعي والتجاري لها طابع مزدوج، لأنها تخضع للقانون الخاص والقانون العام معا، وما يميزها أن النشاطات التي تمارسها تكون ذات طبيعة خاصة، وتدار كمؤسسة خاصة على الرغم من أنها تعتبر هيئة عامة وتخضع للقانون التجاري بشكل خاص.

ولهذا فالمنازعات المتعلقة بها في الغالب، تتميز بأنها مختلطة، أي أنها تخضع أحيانا لقواعد القانون العام وأحيانا أخرى لقواعد القانون الخاص والقاضي الذي يحكم في القضايا العادية.²

وبناء على ما سبق ذكره، "المحاكم الإدارية تعتبر كأصل عام الجهة القضائية المختصة، لمختلف الدعاوى التي ترفع ضد جميع أنواع المؤسسات الإدارية محلية كانت أم وطنية" (المادة 800-801) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إلا انه فيما يتعلق بالمؤسسة ذات الطابع الصناعي والتجاري فالطابع المزدوج لها يجعلها تخضع للقضاء العادي والإداري على حد سواء.³

خلاصة الفصل الثاني:

¹ - فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، دون سنة نشر، ص340.

² - مهداوي رابح، المرجع السابق، ص17-18.

³ - محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، المرجع السابق، ص 28-29.

إن كل مؤسسة عمومية محلية تخضع في عملها للمرسوم 200/83 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، سواء تعلق الأمر بالمؤسسة العمومية الولائية والمؤسسة المشتركة بها، أو المؤسسة العمومية البلدية هذه الأخيرة التي تخضع المؤسسات المشتركة بينها للمرسوم 117/85 المؤرخ في 7 ماي 1985 والمحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها وتكون الأحكام نفسها نوعا ما المطبقة على المؤسسة العمومية البلدية بالنسبة للمؤسسة المشتركة بين البلديات أو الولايات، وأبين الولايات والبلديات ويظهر الاختلاف فيما يخص النشأة والإطار الإقليمي أو الجهة التي تتولى تسيير المؤسسة.

ولأسلوب المؤسسة العمومية في إدارة المرافق المحلية مزايا محددة تميزه عن طرق التسيير الأخرى، إلى أنها تواجه إشكالات متعددة من أهمها نقص الموارد المالية إضافة إلى هذا فإن المنظومة القانونية للمؤسسة العمومية المحلية كان لها الأثر البارز أيضا في التقليل من فعاليتها.

وفيما يتعلق بالمنازعات المؤسسة العمومية المحلية فهي تخضع للقضاء الإداري فيما يخص المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، وبالنسبة للمؤسسة العمومية الصناعية والتجارية فهي ذات طابع مزدوج لهذا تخضع للقضاء العادي والإداري على حد سواء.

الخاتمة:

يعتبر أسلوب المؤسسة العامة المحلية، من الطرق الكلاسيكية والتقليدية لإدارة المرافق العامة المحلية وأكثرها انتشاراً، فمعظم دول العالم تأخذ به وهذا راجع للخدمات التي تقدمها والتي تضمن بها سير المرفق في ظروف ملائمة، فالجماعات المحلية تعتمد على هذا الأسلوب بغرض تقديم خدمة للمواطنين، وهذه الحاجات تكون على قدر من الأهمية لدى المنتفعين من المرفق المحلي من خلال سعيها وراء تأمين الحاجات الضرورية للأفراد.

ونشاط المؤسسات العمومية المحلية غالباً ما يرتبط بالتنمية المحلية، وضمان الحفاظ على تطوير الحركة التنموية على مستوى الجماعات المحلية.

والمشرع ترك القواعد التي تحكم المؤسسة العمومية المحلية للتنظيم وهذا ما يظهر جلياً من خلال المرسوم 200/83 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها الذي تطرق مختلف النصوص المنظمة لكل من المؤسسة العمومية الولائية والبلدية، إضافة إلى المؤسسات المشتركة بين الولايات والبلديات أو بين الولايات أو البلديات فقط.

بعد دراسة موضوع المتعلق بالمؤسسة العمومية المحلية في القانون الجزائري توصلت إلى النتائج التالية:

- غياب تعريف دقيق و شامل للمؤسسة العمومية في الجزائر .
- أن إلغاء هذه المؤسسات يكون بنفس الأشكال التي أنشأت بها.
- إن للمؤسسات العامة دور على الصعيد المحلي من جهة وفي حياة المواطن من جهة أخرى، وما يؤكد هذا المزايا التي تنفرد بها.
- أن الاستقلال الممنوح للمؤسسة العمومية المحلية في الجزائر ظاهري ونسبي وهذا ما يظهر من خلال الرقابة الوصائية المهيمنة عليها، مما قد يؤثر على ممارستها لمهامها.

إلا انه على الرغم من الأهمية التي تكتسي أسلوب المؤسسة العمومية المحلية فهذا لا يعني تجردها من النقائص والعوائق التي تقف دائما أمام سعيها وراء تأدية خدماتها في أحسن الظروف، إلى جانب جهودها المبذولة في تعزيز وتطوير الحركة التنموية على المستوى المحلي.

ومن أجل ضمان السير الحسن للمرفق المدار بهذا الأسلوب نقترح التوصيات التالية:

- ممارسة رقابة ملائمة، من السلطة الوصية للدرجة التي تحقق حاجات الجماعات المحلية، والمحافظة على استمرارية المرفق العام المدار بأسلوب المؤسسة بغرض وصول هذه الأخيرة لمبتغاها وتحقيق الأهداف المرجوة من إنشائها.
- العمل على ضبط النصوص القانونية المنظمة للمؤسسة العمومية المحلية، وبيان الأحكام المتعلقة بها بدقة، وبالأخص أنها مسيرة بمرسوم موروث بفكر اشتراكي، على الرغم من التقدم الذي عرفته البلاد في جميع المجالات والأصعدة، لهذا فبات من الضروري التغيير.
- الالتفات إلى هذه المؤسسات، من خلال العمل على توفير الإمكانيات المادية لان أهم عائق يواجه هذه المؤسسات هو نقص الموارد المالية التي تعتبر الأساس الذي تستند إليه أي مؤسسة بغض النظر عن نوعها.
- تزويد الإدارات على مستوى المؤسسات العمومية المحلية بتقنيات والتكنولوجيات الحديثة بغية تسهيل العمل الإداري، وتغطية الحاجات المحلية.
- إجراء دورات تكوينية لموظفي هذه المؤسسات، لتقديم الخدمات في إطار ناجح وفعال، وسير المرفق المحلي باضطراد وانتظام.

قائمة المراجع:

أولا: النصوص القانونية.

- القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.
- الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46 المؤرخة في 15 جويلية 2006.
- القانون رقم 09/08 مؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجريدة الرسمية العدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008.
- القانون رقم 10/11، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتضمن قانون البلدية الجريدة الرسمية العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011.
- القانون رقم 07/12، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.
- المرسوم 200/83 المؤرخ في 19 مارس 1983، المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية العدد 12 المؤرخة في 22 مارس 1983.
- المرسوم 117/85 المؤرخ في 07 ماي 1985 الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية العدد 21، المؤرخة في 15 ماي 1985.
- القانون الأساسي النموذجي للمؤسسة العمومية البلدية للنظافة والتسيير لبلدية سكيكدة.

ثانيا: المؤلفات.

1. أبو منصف، مدخل التنظيم الإداري والمالية العامة، دار المحمدية للنشر، دون سنة نشر، الجزائر.
2. ألبرت سرحان، يوسف الجميل، زيان أيوب، القانون الإداري الخاص، الطبعة الأولى منشورات الكلي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2010.
3. بريارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الطبعة الأولى منشورات بغدادي، الجزائر، 2013.
4. بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة الجزائر.
5. جورج فوديل، بيار دلقولقيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الأول الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، 2001.
6. حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار المدونية، الطبعة الأولى 2011.
7. حماد محمد الشطا، نظرية المرفق العام، الجزء الأول، دار النهضة العربية، دون سنة نشر.
8. دومينيك بويو، وبروسبرويل، القانون الإداري، ترجمة سليم حداد، الطبعة الأولى المجد المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع، بيروت، لبنان، 2009.
9. رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري، بين النظرية والتطبيق دار هومة، الجزائر، 2003.
10. صفوان المبيضين، الإدارة المحلية مداخل التطوير، الطبعة العربية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014.
11. عصام علي الدبس، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى عمان، الأردن، 2014.
12. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، دار الهدى، عين مليلة الجزائر 2012.

13. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003.
14. علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان الأردن، 2001.
15. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2012.
16. عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
17. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، دون سنة نشر.
18. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000.
19. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، طبعة 2000 ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر.
20. فريجة حسين، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2010.
21. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، 2008.
22. ماروك عبد الكريم، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الطبعة الأولى منشورات زين لبنان، الوسام العربي للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
23. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، دون سنة نشر.
24. محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، دون سنة نشر.
25. محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، ملحق قانون الولاية 07/12، دار العلوم للنشر والتوزيع. عنابة، دون سنة نشر.

26. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، ملحق قانون البلدية والولاية، القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، دون سنة نشر.
27. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة دون سنة نشر.
28. محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال بن عمر، رحال مولاي إدريس ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995
29. محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي الإسكندرية 2007.
30. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الإسكندرية، 2009 .
31. محمد علي خلايلة، القانون الإداري، الكتاب الأول ، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.
32. محمود محمد حافظ، نظرية المرفق العام، الجزء الأول، دار النهضة العربية.
33. مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2016.
34. منير إبراهيم شلبي، المرفق المحلي دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي.
35. ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، لباد للنشر والتوزيع. دون سنة نشر.
36. نواف كنعان، قانون إداري، الكتاب الأول، الطبعة الرابعة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، كنعان ، عمان 2010.
37. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2006.

38. هيام مروى، القانون الإداري الخاص والمؤسسات الكبرى وطرق إدارتها الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان 2003.
39. وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة، المؤسسة العامة والخصخصة الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
40. يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، إدارة المرافق العامة المؤسسات العامة وعقود الامتياز، الجزء الثاني، 1999.

ثالثا: رسائل الدكتوراه والمذكرات:

1- رسائل الدكتوراه :

- نادية ضريفي، المرفق العام، بين ضمان المصلحة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراة في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2011/2012.

2- المذكرات:

أ: مذكرات الماجستير

- إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013/2014.
- بغداد كمال، النظام القانوني للمؤسسة العامة المهنية في الجزائر، رسالة ماجستير جامعة الجزائر، 2011/2012.
- حوادي عصام، طرق التسيير المحلية وتطورها في قانون البلدية الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، شعبة القانون الإداري للمؤسسات الدستورية جامعة باجي مختار، عنابة، 2004/2005.

- رابح مهداوي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية المحلية لتسيير المقابر والجنائز لولاية الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر 01 كلية الحقوق، بن عكنون، 2010/2011.
- شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010/2011.

ب-مذكرات الماستر :

- إيدير نصيرة واعزوقن وهيبة، إستحداث طرق جديدة لتسيير المرافق العامة في التشريعالجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012/2013.
- بن علي حياة، لعبيدي نبيلة، إكراهات استقلالية الجماعات الإقليمية بالجزائر مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات الإقليمية كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان بيرة، 2015/2016.
- بوطيب عماد الدين، النظام القانوني للمرافق العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2015.
- زعيم إيمان، الطرق المستحدثة لإدارة وتسيير المرافق العامة عقد البوت نموذجا مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2014.
- عبد الجبار باجي، ترقية المرفق العام في الجزائر دراسة حالة بلدية ورقلة مذكرة لنيل شهادة الماستر في تنظيم سياسي وإداري، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2016/2017.

- مداح يوسف، فئات المؤسسات العمومية في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف مسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016/2015.

ثالثا: المقالات:

- بن قرية حفيظ وبن دخان زاكي، دور مؤسسات النظافة في تحقيق التنمية المستدامة المؤسسة العمومية الولائية ساورة نث نمودجا، مجلة دراسات، جامعة طاهري محمد، بشار، العدد السابع، جوان، 2015.
- شوقي جباري و عولمي بسمة، تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية جامعة أم البواقي، جامعة تبسة، عدد 2، جوان 2015.

رابعا: المواقع الإلكترونية

- علاء الدين عشي، الشخصية القانونية للوقف في التشريع الجزائري، مجلة الفقه والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، العدد الأول 2012، الموقع www.majalah. New.ma، تاريخ الاطلاع: 2018/03/18، على الساعة 19:10.
- معمر حسين، الإطار التاريخي والمفاهيمي للمرفقات، مداخلة للمشاركة في الملتقى الدولي المنظم من طرف مخبر الحالة المدنية لجامعة خميس مليانة تحت عنوان المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة عامة للمواطن مرفوعة على الموقع: oec-umin-km-dz/files/-docx، تاريخ الاطلاع 2018/03/25 على الساعة 12:43.
- محمد عبد المجيد صغير بيرم، الوجيز في القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مرفوعة على الموقع: virtuelcampus.univ-.../msila.dz، تاريخ الاطلاع: 2018/05/10، على الساعة 23:15.

خامسا: الملتقيات والمداخلات

- مخانشة أمينة، الإطار المفاهيمي والتاريخي للمرفق العمومي، مداخلة لمشاركة في الملتقى المنظم من طرف جامعة باتنة تحت عنوان تأصيل لفكرة المرفق العمومي تاريخ الإطلاع 2018/03/22، على الساعة 20:16.
- ملتقيات رؤساء المجالس الشعبية البلدية المنبثقة عن الانتخابات المحلية لـ 10 أكتوبر 2002، وزارة الداخلية والجماعات المحلية جانفي 2003.

المراجع باللغة الفرنسية:

Martime lombard, gilles Dumont, droit administratif, 5em édition, 2003.

الفهرس:

- 1.....مقدمة
- 4.....الفصل الأول: المؤسسة العمومية المحلية كأسلوب لتسيير المرافق العامة
- 5.....المبحث الأول: أحكام عامة حول المؤسسة العمومية
- 5.....المطلب الأول: المفهوم الأصلي للمؤسسة العمومية
- 6.....الفرع الأول: تعريف المؤسسة العمومية
- 7.....أولا: الاستقلال المالي (الذمة المالية)
- 8.....ثانيا: الاستقلال الإداري (الأجهزة)
- 9.....الفرع الثاني: مضمون المؤسسة العمومية
- 10.....الفرع الثالث: مبررات وجود المؤسسات العامة
- 12.....المطلب الثاني: خصائص المؤسسة العمومية المحلية
- 12.....الفرع الأول: الشخصية المعنوية
- 13.....الفرع الثالث: خضوع المؤسسة لنظام الوصاية
- 13.....أولا: تعريف الوصاية
- 14.....ثانيا: مظاهرها
- 15.....أ: الوصاية على أشخاص الهيئات اللامركزية المرفقية
- 15.....ب: الوصاية على أعمال الهيئات اللامركزية المصلحية أو المرفقية
- 15.....المطلب الثالث: أنواع المؤسسات العمومية المحلية

- 16..... الفرع الأول: المؤسسة العمومية الإدارية.....16
- 16..... أولا: التعريف وفق المعيار الاقتصادي.....16
- 16..... ثانيا: التعريف وفق المعيار القانوني.....16
- 17..... الفرع الثاني: المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية.....17
- الفرع الثالث: التمييز بين المؤسسة العامة الإدارية والمؤسسة العامة الصناعية والتجارية.....18
- المبحث الثاني: القواعد القانونية العامة التي تحكم المؤسسة العامة حسب نطاقها الإقليمي في الجزائر.....20
- 21..... المطلب الأول: إنشاء و إلغاء المؤسسات العمومية حسب نطاقها الإقليمي.....21
- 22..... الفرع الأول: المؤسسة العامة الوطنية.....22
- 22..... أولا: تعريفها.....22
- 22..... ثانيا: مراحل نشأتها.....22
- 23..... الفرع الثاني: المؤسسة العامة الإقليمية.....23
- 25..... أولا: إنشاء المؤسسة العمومية المحلية.....25
- 25..... ثانيا: إلغاء المؤسسة العمومية المحلية.....25
- 26..... ثالثا: الفرق بين المؤسسة العامة الوطنية والمحلية.....26
- 28..... الفرع الثالث: نطاق المؤسسة العمومية المحلية.....28
- 28..... أولا: المصالح العامة البلدية.....28

- ثانيا: المصالح العامة الولائية.....30
- المطلب الثاني: تمييز أسلوب المؤسسة العامة عن غيره من أساليب تسيير مرافق عامة.....31
- الفرع الأول: تمييز أسلوب المؤسسة عن أسلوب الاستغلال المباشر.....31
- الفرع الثاني: تمييز أسلوب المؤسسة العامة عن أسلوب عقد الامتياز.....32
- الفرع الثالث: تمييز أسلوب المؤسسة العامة عن أسلوب الاستغلال المختلط.....33
- الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للمؤسسة العامة المحلية في الجزائر.....35
- المبحث الأول: المؤسسة العمومية المحلية وفقا للتقسيم المحلي.....36
- المطلب الأول: المؤسسة العمومية الولائية.....36
- الفرع الأول: تنظيم وعمل المؤسسة العمومية الولائية.....37
- أولا: الإنشاء.....38
- ثانيا: الإطار الإقليمي.....38
- ثالثا: تشكيل مجلس الإدارة والتسيير.....38
- الفرع الثاني: المؤسسة المشتركة بين الولايات.....39
- المطلب الثاني: المؤسسة العمومية البلدية.....39
- الفرع الأول: تنظيم وعمل المؤسسة العمومية البلدية.....40
- أولا: الإنشاء.....40
- ثانيا: الإطار الإقليمي.....41

- 41..... ثالثا: تشكيل مجلس الإدارة والتسيير
- 43..... الفرع الثالث: المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات
- 44..... أولا: الإنشاء
- 45..... ثانيا: الإطار الإقليمي
- 45..... ثالثا: تنظيم وعمل المؤسسة المشتركة بين البلديات
- 45..... رابعا: المؤسسة المشتركة بين الولايات والبلديات
- 46..... المطلب الثالث: النظام المالي للمؤسسة العمومية المحلية
- 47..... الفرع الأول: المؤسسات ذات الطابع الإداري
- 47..... الفرع الثاني: المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري
- 48..... المبحث الثاني: تقييم أسلوب المؤسسة العمومية في إدارة المرافق المحلية
- 49..... المطلب الأول: مزايا إدارة المرفق المحلي عن طريق أسلوب المؤسسة العمومية
- 50..... المطلب الثاني: حدود ونقائص المؤسسة العمومية كطريقة لإدارة المرافق المحلية
- 51..... الفرع الأول: إشكالية استقلالية المؤسسة العمومية المحلية
- 53..... الفرع الثاني: المشكل المالي للمؤسسة
- 55..... الفرع الثالث: إشكالية المنظومة القانونية
- المطلب الثالث: الدور التنموي للمؤسسة العمومية المحلية (المؤسسة العمومية البلدية
للنظافة والتسيير بسكيدة (نموذجاً))
- 56..... الفرع الأول: تنظيم وعمل المؤسسة البلدية للنظافة بسكيدة

58.....	الفرع الثاني: مهام المؤسسة وأهدافها
59.....	الفرع الثالث: الاختصاص في منازعات المؤسسة العمومية المحلية
59.....	أولاً: المؤسسة العمومية الإدارية
61.....	ثانياً: المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية
64.....	الخاتمة
64.....	قائمة الملاحق
66.....	قائمة المراجع
74.....	الفهرس