

جامعة 20 اوت 1955 - سكيكدة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



النظام القانوني للمؤسسة العمومية المحلية

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص: دولة ومؤسسات

من تقديم الطلبة:

تحت إشراف:

- د/ علاء الدين قليل

- رزيقة بوزكورة

- ادريس العالم

- رمزي لحمازة

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة
أ/ صبرينة بوخنان	أستاذ مساعد	رئيسا
د/ علاء الدين قليل	أستاذ محاضر	مشرف ومقرا
أ/ زيان هدى	أستاذ مساعد	مناقشا

دورة جويلية 2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الشكر

كل الشكر لله عز وجل

فألف حمد وشكر على توفيقه لنا لإتمام هذا العمل بعد جهد كبير

فالحمد والشكر لك يا الله

نتقدم بالشكر لكل أساتذتنا في قسم الحقوق وعلى رأسهم الأستاذ

المشرف: (علاء الدين قليل) الذي لم يبخل علينا من علمه

ومعرفته.

وإلى كل من ساهم في إعادتنا لإنجاز هذا البحث

شكرا جزيلا لكم على كل ما قدمتموه

وفقنا الله وإياكم لما يحبه ويرضاه من الخير والصلاح

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

اللهم صل وسلم على سيدنا محمد العربي أشرف البشر وشفيع الأمة الخيرة
نحمد الله كثيرا على نعمة العقل وفريضة العلم ثنائية القطب فوق أرض يحرسها
رجال قوامون نشكرهم على نعمة السلام والأمن
شكري الخالص للأُم الرؤوم السيدة بولحية ظريفة التي فاقت في العطاء والحنان
ووالدي السيد: بوزكورة مبارك الراعي على دراستي مند الطور الابتدائي.
وإهدائي لكل عائلتي الكريمة وخصوصا للسيدة بن صافي سكينه وزوجها، فهي
التي كانت مصدر تشجيع وكانت تراقب وتتأمل نجاحي من بعيد.
وإهدائي الخالص للأستاذ بن يوسف عيسى الذي ساعدني بكل أفكاره ووقته وعلمه
وأصبو أن يلحق حبري هذا على الأبيض إلى مرتبة ما وأهديه للدكتور قليل علاء
الدين المشرف على رسالتي.
كما لا أنسى صديقتي ورفقائي في المدرجات القانونية: بشرى، تقوى، نجاهة.
وفي الأخير أهدي هذا العمل لكل من ساهم في إخراجه إلى النور أثابكم الله
وجعلها في ميزان حسناتكم.

بوزكورة رزيقة

إهداء

أهدي هذا العمل إلى والدي ورفيق حياتي ودربي في الحياة

وإلى كل إخوتي فردا فردا

كما أتقدم بأخلص الكلمات والاهداءات إلى الدكتور الفاضل: قليل

علاء الدين، على حسن معاملته وإشرافه علينا.

إلى كل الأساتذة والأصدقاء والزملاء ورفيقا العمل أتمنى لهم المزيد

من النجاح والتألق ووفقهم الله لما فيه الخير وأحسن.

وإلى كل من دعمني وشجعني في حياتي ومسيرتي الدراسية.

إدريس العالم

إهداء

أهدي هذا البحث إلى من قال الحق فيهما:

"وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا"

إلى روح والدي الطاهرة تغمده الله بواسع رحمته وأدخله فسيح
جنانه.

إلى والدي العظيمة حفظها الله ورعاها برعايته.

إلى زوجتي نبض قلبي التي كانت دائما بجانبني

إلى كل عائلتي الكريمة

وإلى كل الأصدقاء ومن كانوا برفقتي أثناء دراستي

إلى كل أساتذتي الكرام الذين كانوا عوناً لي

وكل من دعمني وشجعني في حياتي وأعطاني دفعا للأمام.

لحمارة رمزي

قائمة المختصرات

1. ج: جزء
2. ط: طبعة
3. ج ر: الجريدة الرسمية
4. ص: الصفحة
5. ص ص: من الصفحة إلى الصفحة
6. ق.إ.م.إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية

مقدمة

مقدمة:

للمرافق العامة وظيفة أساسية لا غنى عنها وهي تأمين الحاجات الموجودة المتمثلة في إشباع الحاجات العامة، إذ أنه في عالمنا الحالي المعاصر وبعض النظر عن الإيديولوجيات المنتهجة ومن وجود مبادرات الأفراد الاقتصادية والاجتماعية وأهميتها وحيويتها ولزومها لتنمية كل دولة وضمن رخائها، إذ لا بد للدولة ان تتبع اساليب وطرق في تسيير وإدارة المرافق العامة الى جانب المبادرات الخاصة، فقد ترى الدولة ان الطريقة الملائمة لإدارة بعض المرافق العامة المحلية هي طريقة الإدارة المباشرة، او ما يعرف بالاستغلال المباشر عن طريق احدى وزارات السلطة التنفيذية وموظفين تابعين لهذه السلطة.

إن الدولة بمفهومها العام -كأصل عام- بما لها من إمكانات اقتصادية وإدارية من جهة، وسلطة تقديرية من جهة أخرى، تختار بما تراه مناسباً إحدى أساليب تسيير المرافق العامة، فقد ترى أنه من الضروري إدارة بعض المرافق الهامة بطريقة مباشرة وهو ما يعرف بأسلوب الإدارة والاستغلال المباشر، كما يستوي أن تقدم على استغلال بعض المرافق العامة ذات الطابع المحلي خاصة وفق أسلوب المؤسسة العمومية المحلية، تحقيقاً للجودة في الخدمة المقدمة لجمهور المرتفقين من جهة، والتخفيف من حدة الأعباء الملقاة على عاتق الإدارة المحلية من جهة أخرى، سيما أنه في ضوء التطور الحاصل يمكن القول أن أسلوب المؤسسة العمومية يكتسي أهمية بالغة على المستوى المحلي نتيجة دوافع وأسباب متعددة مردها عدم قدرة الجماعات الإقليمية على تلبية الحاجات العامة بالشكل المطلوب في المستوى المنشود، خاصة مع ازدياد رقعة الطلب على الخدمة العمومية لبعض المرافق العامة المحلية، كما يتطلب عدم تماشي الطبيعة القانونية للجماعات المحلية مع بعض الأنشطة الممارسة من طرفها الذي يتطلب نوع من المرونة والسرعة في اتخاذ القرار.

1- أسباب اختيار الموضوع:

أ- الذاتية:

- الرغبة الشخصية في الاطلاع على عالم المؤسسة العمومية وعلى مزاياها.

- ولوجود هذا الموضوع ضمن مجال تخصصي.

ب- الموضوعية:

- التعمق أكثر حول المؤسسة العمومية المحلية واستكشافها.

- دراسة النظام القانوني لهذه المؤسسة العمومية المحلية.

2- أهداف اختيار الموضوع:

- معرفة مدى توفيق المشرع الجزائري في ضبط النظام القانوني للمؤسسة العمومية المحلية.

- الوقوف عند أبرز الثغرات والمعوقات التي تحول دونه.

- محاولة معالجة هذه الثغرات وذلك بغية تحقيق فعالية ونتاجية أكثر.

3- الإشكالية:

ومن أجل معالجة جوانب الموضوع كان لابد الانطلاق من التساؤل التالي:

• هل وفق المشرع الجزائري في ضبط النظام القانوني للمؤسسة العمومية المحلية؟

4- المناهج المتبعة:

ولحل الإشكالية المطروحة ومعالجتها اتبعنا المنهج الوصفي في تبيان الخصائص والتعريفات

ولتحديد فئات المؤسسة العمومية المحلية.

كما اتبعنا المنهج التحليلي في عرض النصوص والآراء والأفكار وتحليلها ونقدها أو تنفيذها.

5- الدراسات السابقة:

أما بالنسبة للدراسات السابقة فإن هذا الموضوع ليس بجديد بل تم التطرق اليه سابقا ودرسته

من طرف بعض الباحثين منهم:

- وحيدة قدومة، المؤسسة العمومية المحلية- مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع دولة

ومؤسسات، كلية الحقوق، جامعة ال جزائر 1، سنة 2013- 2014.

- محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في النظام الجزائري، رسالة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، 1991.
- سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة، رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة القاهرة، 1967.

6- الصعوبات:

أما الصعوبات التي اعترضتنا:

- كثرة المصطلحات المتعلقة بالمؤسسات العمومية.
- ندرة الاجتهادات والأحكام القانونية الخاصة بالمؤسسات العمومية المحلية.
- تداخل التشريعات والتنظيمات التابعة لهذه المؤسسة المحلية.

وعلى سند ما سبق ذكره قمنا بتقسيم البحث إلى فصلين:

- الفصل الأول:

حيث سيتم التطرق في الفصل الأول نتطرق الى الاطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية المحلية، وقد قسم هذا الفصل بدوره الى مبحثين حيث أتى المبحث الأول بعنوان ماهية المؤسسة العمومية المحلية، وهذا بتحديد مفهومها من خلال عرض تعريف لها وكذا التمييز بينها وبين المفاهيم المشابهة لها، مع ابراز اهم الخصائص المميزة لها، وكذلك التطرق الى مراحل تطور المؤسسة العمومية المحلية، وتحديد انواع واصناف هذه الأخيرة، أما بخصوص المبحث الثاني فقد أتى بعنوان انشاء وإلغاء المؤسسة العمومية المحلية حيث سيتم التعرض الى انشاء وإلغاء المؤسسة العمومية المحلية مقابلة إنشاء المؤسسة العمومية الوطنية، وكذا ذكر الاجراءات المتبعة في عملية الإنشاء والإلغاء لهذه الأخيرة.

- الفصل الثاني:

في حين قد جاء الفصل الثاني بعنوان الإطار التنظيمي للمؤسسة العمومية المحلية والذي قسم الى مبحثين، حيث جاء المبحث الأول بعنوان النظام الاداري للمؤسسة العمومية المحلية،

وهذا من خلال عرض الأجهزة المكونة لهذه المؤسسة العمومية، مع التطرق الى الجهات المختصة بالفصل في منازعاتها التي تدور بينها وبين ولاية القضاء الإداري والعادي حسب طبيعة هذه المؤسسة والقواعد عليها نظر لازدواجية القوانين المطبقة على بعض اصنافها مما يفرض تباعا ازدواجية القضاء الفاصل في منازعاتها.

اما المبحث الثاني فقد جاء لتحديد النظام المالي للمؤسسة العمومية المحلية، حيث يتم فيه استعراض النظام المالي للمؤسسة العمومية المحلية من خلال التطرق الى ميزانية ومحاسبة من المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ثم مرورا بالتطرق للنظام المالي للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري من خلال عرض ميزانية ومحاسبة هذا النوع الآخر من المؤسسات العمومية المحلية، وفي الاخير تم التعرض لوسائل المؤسسة العمومية المحلية من خلال التطرق الى النظام القانوني لمستخدميها ولأموالها. (المؤسسة العمومية المحلية).

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي

للمؤسسة العمومية

المحلية

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية المحلية

من أساليب تسيير المرافق العمومية المحلية إلى جانب أسلوب الإدارة المباشرة أسلوب المؤسسة العمومية المحلية لما لها من خصائص وامتيازات تتميز بها عن غيرها من المؤسسات أو الهيئات، حيث يتم اللجوء إلى هذا الأسلوب إذا ما تبين تحقيقه للمصلحة العامة الذي يفرض منحه الشخصية المعنوية وما يترتب عليها من آثار، كما أثبت هذا الأسلوب تكيفه وتعايشه مع مختلف الإيديولوجيات (الليبرالية، الاشتراكية) بالرغم من نشوئه في وسط ليبرالي، كما أنه لهذه الهيئات أو المؤسسات جملة من الخصائص المتنوعة والمتشعبة مما يجعلها تتمتع باستقلاليتها، كما لها أنواع وأصناف وكل نوع وطبيعته وآثاره القانونية. (المبحث الأول).

وهناك كفاءات أو طرق لإنشاء وإلغاء هذه المؤسسات العمومية المحلية فمنها بقوة القانون ومنها عن طريق الإدارة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: ماهية المؤسسة العمومية المحلية.

قد تجد الدولة من الأنسب لتحقيق مصلحة المرفق العام وفاعلية أداء خدماته للأفراد ألا تتولى إدارته بطريقة الإدارة المباشرة، أو الاستغلال المباشر عن طريق وزاراتها، إنما تديره عن طريق إنشاء مؤسسة أو هيئة عامة محلية مستقلة لتقوم بإدارة المرفق العام المحلي الذي فرض نفسه من الاستقلال إلى يومنا هذا، وتتمتع هذه الهيئة بالاستقلال الإداري والمالي في إدارة وتسيير المرفق العام¹، الأمر الذي يفرض بداية التطرق إلى مفهومها، ومراحل تطورها، (المطلب الأول) ثم إلى خصائصها وما يميّزها في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم المؤسسة العمومية المحلية.

تمثل المؤسسة أو ما يعرف بالهيئة العمومية المحلية، أسلوباً من أساليب تسيير المرفق العمومي المحلي، حيث دأب المشرع الجزائري إلى تضمين هذا الأسلوب في أول قانون للجماعات المحلية (البلدية سنة 1967، والولاية سنة 1969)، إلى غاية قانون الجماعات الإقليمية الحالي (البلدية 2011 الولاية 2012)، حيث تناول كيفية إنشاء وإلغاء هذه المؤسسات وطريقة سيرها وعرض أصنافها، وترك تعريفها وبيان بعض من خصائصها للفقهاء، وعليه سيتم في هذا المطلب تعريف المؤسسة العمومية المحلية (الفرع الأول)، وعرض لمراحل تطورها (الفرع الثاني) وتمييزها عن المفاهيم المشابهة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف المؤسسة العمومية المحلية.**أولاً: التعريف التشريعي**

بجمع النصوص القانونية التي تحكم وتنظم هذا النوع من المؤسسات أو الهيئات المحلية سواء كانت نصوص قانونية أو تنظيمية لم تتطرق لتعريف المؤسسة العمومية المحلية. ومن بين النصوص القانونية نجد القانون التوجيهي بالمؤسسات العمومية الاقتصادية الذي وأشار فيه لمادة واحدة تكلم فيها عن المؤسسة العمومية المحلية وهي المادة 48 والتي نصت²

¹ محمد رفعت عبد الوهاب - النظرية العامة للقانون الإداري دار الجامعة الجديدة الإسكندرية - مصر، ص 307.

² المادة 48 من القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12/01/1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج-ر.

على إمكانية المجالس الشعبية الولائية والبلدية والمجالس الشعبية البلدية إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع إداري أو صناعي وتجاري وفق للإجراءات المنصوص عليها.

وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 83-200 الذي نص على شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وكيفية تنظيمها وسيرها دون التعرض لتعريفها.

وكذلك القانون رقم 11-10¹ المتعلق بالبلدية هو الآخر للمؤسسة العمومية البلدية في المادتين 153-154 دون إعطاء تعريف لها.

المرسوم التنفيذي رقم 85-117 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها.²

باعتبار أن النصوص القانونية بمختلف أنواعها تناولت هذا النوع من الأساليب في تسيير المرفق العام من بينها كيفية الإنشاء فإنهم لم يتطرقوا لتعريف المؤسسة العمومية المحلية³ مما يبعثنا إلى البحث عن تعريف هذه المؤسسة عند الفقه.

ثانيا: التعريف الفقهي

وقبل التطرق إلى مفهوم المؤسسة العمومية المحلية وجب علينا أن نتعرض أولا إلى مفهوم المؤسسة العمومية والتي تعد أنها شخص معنوي عام الهدف من إنشائه التسيير المستقل والمخصص للمرفق العمومي إلى جانب الدولة والجماعات الإقليمية لذلك فإن تسيير المرفق العمومي قد يعهد إلى أشخاص عمومية والتي أطلق عليها اسم المؤسسة العامة⁴.

ووجب التذكير أن المؤسسة العامة التي تأخذ شكل هيئة عامة تتمتع في ذلك بحقوق وامتيازات الأشخاص الإدارية ولا تختلف حينئذ عن المرافق التي تدار بطريقة الاستغلال المباشر

¹ القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتضمن ضمن قانون البلدية ج-ر العدد 37 المؤرخة في 03 جويلية 2011.

² المرسوم التنفيذي رقم 85-117 المؤرخ في 07 ماي 1985 المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية العدد 21 المؤرخة بتاريخ 15/05/1983.

³ عند استقراء القانون رقم 88-01 المتعلق بالقانون التوجيهي للمؤسسات نجده ذكر مصطلح "هيئة عمومية محلية" في حين نجد مثلا أن النصوص التنظيمية الذي من بينها المرسوم التنفيذي 83-200 نجد قد استخدم مصطلح "مؤسسة عمومية محلية" وهذا الاختلاف راجع إلى أصل الترجمة من اللغة الفرنسية إلى اللغة العربية حيث كان من الأفضل توحيد المصطلحات تقاديا لأي لبس أو غموض.

⁴ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار لباد، سطيف الجزائر، 2006، ص 213.

كون أن قراراتها تعتبر قرارات إدارية يطعن فيها أمام المحكمة الابتدائية ابتدائياً، يعني أنها تخضع للنظام القانوني التي تخضع له المرافق العامة بوجه عام (من أموال عامة، وموظفين عموميين)¹ وسنتطرق للتمييز بين الهيئات العامة والمؤسسات العامة لاحقاً.

أما تعريف المؤسسة العمومية المحلية فهي تعتبر شخص معنوي يتولى التسيير المستقل للمرافق العمومية المحلية² ذات الطبيعة الإدارية أو ذات الطبيعة الصناعية والتجارية، وهي شخص من أشخاص القانون العام وذلك لأن شخصيتها الاعتبارية تنتمي للقانون العام، حيث يتولى إنشائها المجالس الشعبية المحلية وذلك لممارسة النشاطات المحددة لها في المداولة المتضمنة لإنشائها، مع خضوعها لرقابة وإشراف السلطات الوصية³.

بناء على ما سبق نستنتج أن المؤسسة العمومية المحلية هي شخص معنوي يتولى تسيير المرافق العمومية المحلية سواء كانت ذات طبيعة إدارية أو صناعية أو تجارية، كما تعتبر شخص من أشخاص القانون العام، وذلك لأن شخصيتها الاعتبارية تنتمي للقانون العام.

الفرع الثاني: مراحل تطور المؤسسة العمومية المحلية.

يعد أسلوب المؤسسة العامة تياراً معاكساً لأسلوب الاستغلال المباشر في إدارة المرافق العامة المحلية، وذلك لاختلافهما من حيث عدة جوانب، حيث يتميز أسلوب المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من استقلال مالي وإداري وكذلك خضوع هذا النوع من المؤسسات إلى الرقابة الوصائية، وهذا الأسلوب مر بمراحل متعددة أثبت فيها تعايشه مع شتى الإيديولوجيات والتوجهات السياسية والاقتصادية، ولذلك سنتناول المؤسسة العمومية المحلية في ظل النظام الاشتراكي (أولاً) ومن ثم سنتطرق للمؤسسة العمومية المحلية في ظل النظام الليبرالي (ثانياً).

أولاً: المؤسسة العمومية المحلية في ظل النظام الاشتراكي.

بعد مرور الجزائر من الفترة التي امتد فيها تطبيق التشريع الفرنسي باستثناء ما تعارض مع السيادة الوطنية وهو الأمر 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 عملت الجزائر نحو

¹ حسين فريجة، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، ص 212.

² محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الأزيطة مصر، ص 307.

³ وحيدة قدومة، المؤسسة العمومية المحلية - مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع دولة ومؤسسات، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1

سنة 2014، ص 47.

التوجه للنظام الاشتراكي إلا أنها اعتمدت في تسيير المرافق العمومية المحلية على أسلوب المؤسسة العمومية المحلية الذي يعد أسلوبا ليبراليا من حيث المنشأ، وسوف نتناول المؤسسة العمومية المحلية في قوانين البلدية والولاية مند الستينات وصولا إلى القوانين التي صدرت نهاية الثمانينات.

1/ المؤسسة العمومية البلدية.

مند أنشأ أول قانون حكم البلدية تحت رقم¹ 67-24 المعدل والمتمم بالقانون رقم 81-09 المؤرخ في 04 جويلية 1981، والملغى بموجب القانون رقم 90-08² والذي ألغى هو الآخر بالقانون الحالي رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

فقانون 67-24 جاء ضمن فكر اشتراكي تطرق فيه أسلوب المؤسسة العمومية المحلية في تسيير المرفق العمومي المحلي وهذا ما نصت عليه المادة 219 في الفقرة الأولى " يمكن للبلديات أن تنشئ مؤسسات عمومية ذات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير المرافق العمومية." وتتنوع المؤسسات العمومية تبعا لتنوع المرافق العمومية من مرافق عمومية إدارية وأخرى اقتصادية.

ومن الملاحظ أن المشرع الجزائري قد أدخل في نطاق المؤسسات الاقتصادية من له هدف صناعي أو تجاري أو ثقافي أو اجتماعي أو صحي، غير أن ميدان المرافق العامة الاقتصادية هو أوسع ما هو عليه في القانون الفرنسي الذي يقتصر هذا الأخير على المرافق العامة الإدارية أو المرافق الصناعية والتجارية، وفعلا أم المؤسسات الاقتصادية الجزائرية لم تتعدى أبدا الميدان الإنتاجي والتجاري وتدارك المرجع ورجع للمفهوم التقليدي للمرفق العام الصناعي والتجاري جاعلا القانون ينطبق مع الواقع على غرار ما هو في التشريع الفرنسي³.

¹ القانون رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن ميثاق قانون البلدية الملغى، ج ر، العدد 6 بتاريخ 18 جانفي 1967.

² القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون البلدية (الملغى)، ج ر، العدد 15، بتاريخ 1 أفريل 1990.

³ محمد بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رجال بن عمر ورجال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 23.

2/ المؤسسة العمومية الولائية.

لقد تطرقت كل قوانين الولاية المتعاقبة في الجزائر إلى المؤسسة العمومية الولائية كأسلوب لتسيير المرفق العمومي الولائي، فقد تطرق الأمر رقم 69-38¹ المتضمن قانون الولاية المعدل والمتمم بالقانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981 إلى المؤسسة العمومية الولائية ضمن القسم الثاني المعنون بالكيفيات الخاصة بتدخل المجلس الشعبي الولائي من الفصل الرابع المعنون بالإدارة العامة حيث تم التطرق إلى المواد من 130 إلى 136 إلى المرافق العمومية، والمؤسسة العمومية، والمقاولات وأسلوب الامتياز، حيث تنص المادة 130 فقرة 01 منه على ما يلي "يجوز للمجلس الشعبي الولائي، أن يقرر إنشاء المرافق والمؤسسات أو المقاولات العمومية من أجل ممارسة النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية".

أما المادة 132 منه، فقد ألزمت المؤسسات العمومية ذات الصيغة الصناعية والتجارية الموازنة بين إيراداتها ونفقاتها.

ثانيا : المؤسسة العمومية المحلية أثناء المرحلة الليبيرالية.

بدأت هذه المرحلة مع نهاية الثمانينات وبداية التسعينات حيث شهدت تغيرات جذرية على مختلف المستويات الاقتصادي السياسي الاجتماعي وحتى المستوى القانوني أين شهدت هذه الفترة صدور أكبر حزمة قانونية، وكون أن المؤسسة العمومية هي وليدة فكر ليبيرالي لم تمسها الإصلاحات وبقيت سارية المراسيم المنظمة لها.

1- المؤسسة العمومية البلدية.

بعد صدور دستور 1989² الذي حمل في طياته توجهات اقتصاد السوق والتعددية الجزئية، ألزم تعديل القوانين والتنظيمات بما يتماشى وأحكامه، وهو ما ترجم بصدور القانون 90-08 المتعلق بالبلدية الذي تنطرق فيه للمؤسسة العمومية البلدية في الفرع الثالث من الفصل الثاني منه المعنون بالمرافق العمومية البلدية، حيث جاءت المادة 136 على إمكانية إنشاء البلدية

¹ القانون رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن ميثاق وقانون الولاية، ج ر العدد 44 بتاريخ 23 ماي 1969.

² المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، المتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج ر العدد 9 بتاريخ 01 مارس 1989.

مؤسسات عمومية بلدية، في حين تطرقت المادة 137 إلى أصناف المؤسسة العمومية البلدية إما أن تأخذ طابعا إداريا أو صناعيا أو طابعا تجاريا.

ثم جاء القانون 10-11¹ الساري المفعول حيث تناول المؤسسة العمومية البلدية كما تعرض لها القانون السابق (90-08) في الفصل الثالث من الباب الثالث المعنون بالمرافق العمومية البلدية، حيث نصت المادة 153 على إمكانية إنشاء البلدية مؤسسات عمومية بلدية متمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي بهدف تسيير مرافقها، أما بخصوص المادة 154 فقد حددت أصناف المؤسسة العمومية البلدية إما ذات طابع إداري أو تجاري أو صناعي.

وما يلاحظ من التغيرات على الصعيد السياسي والاقتصادي وحتى القانوني، إلا أن المراسيم المنظمة للمؤسسات العمومية المحلية التي جاءت في ظل النهج الاشتراكي لم يطرأ عليها أي تعديل كون أن هذا النوع من المؤسسات المحلية هو من صنع الفكر الليبرالي.

2- المؤسسة العمومية الولائية.

جاء قانون رقم 90-209² ليسانير توجيهات الجزائر نحو النهج الليبرالي الذي كرس بموجب دستور 1989، وأعطى هذا القانون نصيبا من الاهتمام للمرافق العمومية المحلية من خلال تحديد أهدافها المنصبة في تلبية حاجات المواطنين حيث نصت المادة 126³ على أنه يمكن للولاية أن تحدث مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير مصالحها العمومية، أما المادة 127 فقد اكتفت أو اقتصر على تحديد أصناف هذه المؤسسة العمومية التي تأخذ شكل الطابع الإداري أو الصناعي أو التجاري.

أما قانون الولاية الحالي رقم 12-07 فقد تطرق للمؤسسة العمومية المحلية في الفقرة الثانية من الفرع الثاني المعنون بكيفيات تسيير المرافق العمومية الولائية من الفصل الرابع المعنون بالمرافق العمومية الولائية، حيث تناول في المادة 146 بتمكين المجلس الشعبي الولائي أن ينشأ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية ولها استقلال مالي من الدولة والجماعات الإقليمية، في حين تطرقت المادة 147 إلى أصناف هذه المؤسسة إما ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري، بغض النظر عن النصوص والقوانين المتفرقة التي تناولت المؤسسة العمومية

¹ القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية الحالي ج ر العدد 7 بتاريخ 03/07/2011.

² القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتضمن قانون الولاية، ج ر العدد 15 بتاريخ 11 أبريل 1990.

³ المادة 126 من قانون الولاية 90-09 المتعلقة بالولاية المرجع السابق.

كتنظيم الصفقات العمومية 10-236 الملغى بالتنظيم الحالي (15-247)¹ المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وكذا ق.إ.م.إ وقانون الوظيفة العامة في نص مادته الثانية التي أخضعت المؤسسات والإدارات العمومية لهذا القانون الأساسي.

الفرع الثالث: التمييز بين المؤسسات العمومية المحلية وغيرها من المفاهيم المشابهة.

بالرغم من التعريفات التي تم ذكرها فيما يخص هذا النوع من الهيئات العمومية الذي يعد أسلوبا من أساليب تسيير المرفق العام المحلي إلا أنه أحيانا نجد أنفسنا أحيانا عاجزين على تحديد بعض أصناف المؤسسات أو الهيئات العمومية نتيجة تداخل بعض المفاهيم، مما يستدعي بنا وجوب التمييز بين الهيئات العمومية المحلية وغيرها من المفاهيم المشابهة والمصطلحات وسنتطرق في هذا الفرع إلى التمييز بين الهيئات العمومية المحلية والمؤسسات العامة (أولا) ثم نتطرق إلى التمييز بين الهيئات العمومية المحلية والهيئات العمومية الوطنية (ثانيا).

أولا: التمييز بين الهيئات العمومية المحلية والمؤسسات العامة.

قد ذكرنا في تعريفنا فيما سبق لهذه المؤسسة أو الهيئة العمومية المحلية بأنها شخص معنوي عمومي ذو طابع إداري أو طابع صناعي وتجاري يتولى التسيير المستقل للمرافق العامة ويتم إنشاء هذا الشخص بموجب مداولة المجالس الشعبية البلدية أو الولائية لممارسة نشاطات محددة في مداولته إنشائها مع خضوعها لرقابة وإشراف السلطات الوصية.

أما تعريف المؤسسة العمومية هي شخص معنوي الهدف من إنشائها التسيير المستقل للمرافق العمومية التابعة للدولة أو الجماعات المحلية²، فالمؤسسة العامة أسلوب من أساليب إدارة المرفق العام التي تمنح له الشخصية المعنوية فيكون له بموجبها قدر من الاستقلالية إزاء الشخص العام الذي يرتبط برابطة الخضوع للرقابة الوصائية على عكس أسلوب الإدارة المباشرة أو ما يعرف بالاستغلال المباشر حيث تقوم الإدارة العامة بنفسها بإدارة المرفق العام من قبل الشخص العام.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية العدد 50، بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

² حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ط2، دار الخلدونية، الجزائر، ص 84.

وهناك من بين أساليب إدارة المرفق العام أنه قد تجد الدولة أنه من الأوفق للصالح العام أن تتخفف عن الإدارة المباشرة بأعبائها، سيما إذا كان المرفق العام له طابع فني في نشاطه فتديره بطريقة غير مباشرة فتتسبب لإدارته مؤسسة عامة أو مصلحة عامة مستقلة بمقتضى القانون وهذه طريقة المؤسسة العامة.

وهكذا نجد أن المؤسسة العامة ما هي إلا الشق الآخر للامركزية الإدارية وهو ما يعرف باللامركزية المرفقية¹.

وحول وصف المؤسسة العمومية بصفة اللامركزية المرفقية عارض بعض الفقه هذه الفكرة على أساس أن المؤسسة ليست بالشخص الإقليمي ولا بالشخص القومي (الوطني) وإنما حصة من المال العام تدار بطريقة الإدارة المباشرة مفوضة الاختصاص للقيام بمهمة محددة².

لإشباع الحاجيات العامة وهي تابعة في ذلك لشخص إقليمي قومي أو محلي هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن استقلال المؤسسة العامة المنبثق على تمتعها بالشخصية المعنوية استقلال محدود ومحكوم بما يساعدها على تنفيذ مهامها وهذا لإضفاء مرونة أكبر على إدارة هذه المؤسسات الذي هو راجع إلى طبيعة النشاط الذي يتطلب السرعة في اتخاذ القرار خاصة إذا كانت المؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري، وأضف إلى ذلك أن المؤسسة شخص عام يتمتع بالاستقلال الخاضع للوصاية والذي يقودنا إلى أن إدارتها تخضع لسلطة رئاسية ما دام موظفوها معنيون من قبلها وهو ما ينفي صفة اللامركزية التي قوامها وجود إدارة مستقلة³.

ونحن نشاطه الرأي فحتى نكون أمام مؤسسة تحمل وصف لامركزية مرفقية لابد من توافر عنصر الانتخاب الذي يمثل قاعدة اللامركزية ومكان اشراك المواطنين في صنع القرار.

ومن خلال تعريفنا للمؤسسة العمومية المحلية والمؤسسات العامة يعتبر أن طريقة من الطرق التي تدار بها المرافق العامة متمتعين في ذلك بالشخصية المعنوية وما يترتب عليها من استقلال مالي وإداري.

¹ حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار النشر للتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص 90.

² محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 304.

³ جهاد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص ص 340-339.

إلا أنه أحيانا تدار المؤسسة العامة من قبل هيئة عمومية سواء كانت هذه الهيئة محلية أو وطنية، فإنها تأخذ حقوق وامتيازات الأشخاص الاعتبارية العامة حيث تصبح قراراتها قرارات إدارية وتخضع للنظام القانوني الذي له المرافق العامة بوجه عام (من موظفين عموميين، أشغال عامة، أموال عامة)، وكذلك الجهة المختصة بالفصل في منازعاتها والمتمثل في القضاء الإداري وهو ما يحيلنا أو ما يؤدي بنا إلى وضع أوجه الاختلاف بين هذين الأسلوبين:

1- الهيئة العامة تقوم في أصلها على إدارة مرفق من مرافق الخدمات العامة لإشباع حاجات عامة للجمهور، في حين أن المؤسسة العامة تمارس نشاطا تجاريا أو صناعيا كان أو زراعيا أو ماليا وحتى تعاونيا مما كان يدخل أصلا في النشاط الخاص¹.

2- إن الهيئة العمومية المحلية تتولى بتلقاء نفسها ومباشرة إدارة المرفق المعهود لتكفل وصول خدمة العامة للجمهور، أما المؤسسة العمومية إما تباشر بنفسها تولي إدارة المرفق المعهود أو بواسطة ما تشرف عليه من شركات مساهمة أو منشآت أو جمعيات تعاونية مستهدفة من ذلك توجيه استثمار أموال الدولة واستغلالها على أحسن وجه².

3- أن الهيئات العامة تتسم بطابع التشدد والتعقيد في الإجراءات وذلك لخصوصية أحكامها على عكس بعض المؤسسة العامة التي تمتاز بالمرونة وبساطة الإجراءات.

أ. ميزانية المؤسسة العمومية المحلية إذا كانت ذات طبيعة إدارية فإن القواعد المالية والمحاسبية هي نفسها القواعد التي تطبق في المجال الميزانية البلدية وتسيير المصالح البلدية³، وهذا على خلاف المؤسسة العامة وخاصة إذا كانت ذات طبيعة تجارية فإن ميزانيتها مستقلة عن ميزانية الدولة يعني السلطة الوصية، وكذلك فيما يخص محاسبة المؤسسة العمومية فإنها تخضع

¹ حسين فريحة، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 212.

² زهدي يكن، القانون الإداري، الجزء الأول، المكتبة، العصرية للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 1955، بيروت، ص 69 وما يليها.

³ مادة 19 من المرسوم التنفيذي 83-200، المرجع السابق، " تكون القواعد المالية والمحاسبية المطبقة في المؤسسة ذات الطابع الإداري هي القواعد المقررة في مجال ميزانية البلدية وتسيير المصالح البلدية".

لأحكام القانون التجاري وهذا ما نصت عليه المادة 21 من المرسوم التنفيذي 200-83 حيث يقوم بتحضير الميزانية الجبائية (Billon fiscal) والتي تودع لدى مصلحة الضرائب أما فيما يخص الميزانية المحاسبية فيتم تحويلها إلى محافظ الحسابات، وأيضا المادة 20 فقرة 2 التي تقضي بمسك المحاسبة على الشكل التجاري¹.

ب. نظرا لأن معظم أموال الهيئات العمومية أو المؤسسات العمومية مخصصة تخصيصا مباشرا لإدارة المرفق ولإلزامة بذاتها لتسييره فقد أضفى عليها المشرع صفة طابع المال العام² وجعل هذه الصفة في الأصل حرصا منه على حمايتها، أما بالنسبة للمؤسسات العامة فقد اقتضت طبيعتها الاقتصادية أن يقضي المشرع باعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة ما لم ينص على خلاف ذلك في قرار إنشائها³.

4- خضع موظفو المؤسسات العمومية المحلية أو الهيئة العمومية المحلية لأحكام قوانين الوظائف العامة وهو حاليا قانون الوظيفة العامة، بينما يخضع عمال المؤسسات العامة لأحكام قانون العمل والتأمينات الاجتماعية، وعلى هذا الأساس يتولى الوزير عن طريق المؤسسات العامة تنفيذ السياسة العامة ومتابعة في القطاع الذي يشرف عليه وتكون له سلطة الإشراف والرقابة على المؤسسات العامة التي تندرج تحت وزارته، أما بالنسبة للمؤسسة العامة فيبقى عليها أن توجهه وتسييره بما يخدم مصالحها وبما يتوافق وتنمية الاقتصاد الوطني وتنفيذ السياسة العامة للدولة⁴. ولقد وضع المشرع الجزائري للتمييز بين المؤسسات العامة المحلية والمؤسسة العامة ما يلي⁵:

الهيئة العامة هي شخص إداري عام: الهيئة العامة هي شخص إداري عام يقوم على مصلحة أو خدمة عامة لمرفق عام، حيث تدير هذا الأخير بنفسها وعن طريق التسيير المباشر،

¹ وحيدة قدمة، مرجع سابق، ص 123.

² الأستاذ حسي كامل الأسبوطي، حول مشكلة التمييز بين الهيئات والمؤسسات العامة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني 1969، ص 16 وما يليها.

³ حسين فريجة، المرجع السابق، ص 213.

⁴ حسين فريجة، المرجع السابق، ص ص 214-215.

⁵ رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984، ص 13 وما يليها.

وتتمتع هذه الهيئة بميزانية خاصة ومستقلة تعد غالبا على نمط ميزانية الدولة وتسري عليها أحكامها وتلحق بميزانية الجهة الإدارية التابعة لها وتعتبر أموالها بحسب الأصل من الأموال العامة.

المؤسسة العامة شخص من أشخاص القانون العام: المؤسسة العامة تعتبر شخصا من أشخاص القانون العام تقوم بالمشاركة في تنمية الاقتصاد الوطني عن طريق ما تشرف عليه من وحدات اقتصادية قصد تنفيذ المشروع الاقتصادي بمختلف أوجهه¹.

ثانيا: التمييز بين الهيئات أو المؤسسات العمومية المحلية والهيئات العمومية الوطنية.

إن المرافق العامة (القومية) الوطنية هي تلك المرافق التي تمارس نشاطها في إقليم الدولة كله وسيتفقد من خدماتها كل الأفراد والجمهير، فعندما تمارس الدولة نشاطا معيناً بوصفها سلطة عامة فيكون الهدف منه أداء خدمة عامة للجمهور وهنا نكون أمام مرفق عام كما تطرقنا سابقا ومثالها مرفق الشرطة، الدفاع الوطني، البريد والهاتف، ويلاحظ أن الجامعات الحكومية هي عبارة عن هيئات عامة أو مؤسسات عامة مستقلة تدير مرفقا عاما قوميا (وطنيا) هو التعليم الجامعي، بالرغم من أن عدد هذه الجامعات مقره في الأقاليم وليس في عاصمة الدولة، فالجامعة الحكومية التي يكون مقرها في إحدى المدن أو في الريف تعتبر مرفقا عاما قوميا وليس مرفقا محليا².

أما فيما يخص المؤسسات العمومية المحلية فيتحدد مجال اختصاصها الإقليمي بإقليم الولاية أو البلدية أو لعدة بلديات حسب الحالة³، ولا يمكن بأي حال من الأحوال تجاوز اختصاصها الإقليمي المحدد في عقد إنشائها وإلا اعتبرت مخالفة لمبدأ المشروعية.

والحكمة من التمييز بين المرافق العامة إلى مرافق عامة قومية (وطنية) ومرافق عامة محلية تكمن من الناحية العملية في ترتيب المسؤولية في حالة إحداث هذه الهيئات ضرر لبعض الأفراد، فإذا كان المرفق قوميا (وطنيا) تكون الحكومة المركزية مسؤولة عن التعويض عنه من

¹ عبد المجيد شني، الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وتطبيقاتها في الجزائر، مذكرة ماستر جامعو محمد بوضياف المسيلة كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2015، ص 15.

² حسين فريجة، المرجع السابق، ص 215..

³ جاهل خالد، الهيئة العمومية المحلية، مذكرة الماستر، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، سنة 2018، ص ص 18-19.

الخزينة العامة للدولة¹، أما إذا كان الضرر ناتج عن نشاط مرفق عام محلي أو بلدي فتنحصر المسؤولية المؤسسة أو الهيئة العمومية المحلية صاحبة النشاط وحدها التعويض.

المطلب الثاني: خصائص المؤسسة العمومية المحلية.

من خلال ما تطرقنا إليه سابقا في تعريفنا للمؤسسة العمومية المحلية، فلاحظنا أن هذه الأخيرة تتمتع بجملة من المقومات والخصائص التي تميزها عن غيرها من الأساليب المتبعة في تسيير المرفق العمومي المحلي، ويمكن تلخيص أو إجمال هذه الخصائص من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: المؤسسة العمومية المحلية أسلوب لتسيير المرفق العمومي المحلي.

تعتبر المؤسسة العمومية المحلية شخص معنوي يتولى التسيير المستقل للمرافق العمومية المحلية، حيث نص قانون البلدية 11-10² في المادة 153 على إمكانية إنشاء مؤسسات عمومية بلدية قصد تسيير مصالحها، وبذلك تكون تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وكذلك فيما يخص قانون الولاية الذي ينص هو الآخر على إنشاء مؤسسات عمومية ولائية بغية تسيير مصالحها العمومية³، فالمؤسسة العمومية المحلية لها ارتباط وثيق بالمرفق العام وجودا وعدما فإذا تبين أن تحقيق المصلحة العامة يكون أو يتطلب قدرا من الاستقلال القانوني والمالي والإداري الذي يمنح للمرافق العمومية وهنا يكون تحول هذا المرفق إلى مؤسسة عمومية ذات طابع محلي⁴.

الفرع الثاني: التمتع بالشخصية المعنوية.

لقد منحت الشخصية المعنوية لهذه المؤسسة بموجب قانون الولاية والبلدية، وتعتبر الشخصية المعنوية أساسا جوهريا لتجسيد اللامركزية المرفقية إلى جانب وجود أسس أخرى، من تمتع المؤسسة العمومية المحلية بالصلاحيات الممنوحة لها قانونا، وكذا خضوعها للرقابة الإدارية

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 303.

² المادة 153 من القانون رقم 11-10 المرجع السابق، "يمكن للبلدية تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية".

³ المادة 146 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، " يمكن للمجلس الشعبي الولايتي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية ".

⁴ حسين فريجة، المرجع السابق، ص ص 206-207.

وذلك لمنعها من تجاوز أي حدود اختصاصها أو الاعتداء عليها وهذا ما يكرس الوجود المستقل للمؤسسة العمومية والذي ترد عليه جملة من القيود فرضتها مقتضيات الرقابة الإدارية¹.

ومن نتائج التمتع بهذه الشخصية كما أوردها المادة 50 من القانون المدني:

أولاً: الذمة المالية المستقلة:

أن تصبح لها ذمة مالية مستقلة قائمة بذاتها، مستقلة تماماً عن الذمة المالية للبلدية أو الولاية وهذا ما نصت عليه المادة 153 من قانون البلدية والمادة 146 من قانون الولاية.

ثانياً: أهلية التقاضي:

يكون لها أهلية مدنية بحيث تتعاقد مع الغير وتقيم الدعاوى ويقام عليها الدعاوى أما القضاء يعني لها أهلية التقاضي أمام الجهات المختصة كمدعي أو مدعى عليها.

ثالثاً: حق البث في قبول أو رفض الهبات والوصايا المقدمة لها:

إن البث في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للمؤسسات العمومية المحلية يكون من طرف المؤسسة ذاتها.

أما بالنسبة للمؤسسة العمومية المحلية البلدية، فقانون البلدية الحالي ترك مسألة قبول أو رفض الهبات والوصايا من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي وهذا ما نصت عليه المادة 166² من قانون البلدية 10-11.

رابعاً: وجود الممثل القانوني:

إن موظفو المؤسسات العمومية موظفون عموميون ورغم ذلك فهم مستقلون عن موظفي الدولة، وبالتالي فلهم أنظمة خاصة تطبق عليهم، ويمثلهم ممثل قانوني هم والمؤسسة وهو المدير وهذا ما نصت عليه المادة 17 فقرة 01 من المرسوم التنفيذي 83-200³.

¹ وحيدة قدمة، المرجع السابق، ص 54.

² المادة 166 من قانون البلدية 10-11 المرجع السابق، " يخضع قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو مؤسساتها العمومية لمداولة المجلس الشعبي البلدي مع مراعات أحكام المادة 57".

³ المادة 17 فقرة 01 من المرسوم التنفيذي 83-200 المرجع السابق، "... وهو المسؤول عن السير العام للمؤسسة التي يمثلها في جميع أعمال الحياة المدنية ويسهر على نظام المصلحة".

خامسا: وجود موطن قانوني للمؤسسة العمومية المحلية:

أي المكان الذي يوجد فيه مقرها وتعد فيه الاجتماعات الذي يكون بمقر المؤسسة فعلى سبيل المثال نصت المادة 11 عند ذكر المؤسسة المشتركة بين الولايات بوجوبية حضور والي الولاية التي يوجد بها مقر المؤسسة أو ممثله كرئيس للجنة البلدية المشتركة.

الفرع الثالث: التمتع بمبدأ التخصص:

أي أن هذه المؤسسة أو الهيئة العمومية المحلية أنشأت من أجل غرض معين عن طريق مداولة ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تحيد عنه، ويمنع عليها تجاوز حدود اختصاصها أو الاعتداء على المرافق الأخرى وخصوصا التي تمارس نشاطا مشابها، وإلا عد مخالفا لمبدأ المشروعية وتتحمل المسؤولية الكاملة عن تصرفاتها في حال وقوع ضرر،¹ ومثال ذلك فيما يخص المؤسسة العمومية المحلية لتسيير المقابر والجناز لولاية الجزائر فهدفها مخصص ألا وهو تسيير المقابر والجناز وإذا خرجت عن هذا الهدف، عدت مخالفة لمبدأ المشروعية الذي يقضي احترام بنود عقد إنشائها، فمبدأ التخصص مذكور في نص المادة 43 من القانون التوجيهي 88-01.²

الفرع الرابع: مبدأ الاستقلالية:

من نتائج التمتع بالشخصية المعنوية التمتع بخاصية أخرى مترتبة عنها ألا وهي خاصية الاستقلال المالي والإداري، والذي يضمن لها ممارسة مهامها بصفة مستقلة عن الولاية والبلدية أنشأتها وسوف نتطرق في هذا الفرع إلى الاستقلال الإداري (أولا) ثم الاستقلال المالي للمؤسسة العمومية المحلية (ثانيا).

• أولا: الاستقلال الإداري.

لكي تعمل المؤسسة العمومية بطريقة منتظمة ينبغي أن تقوم على³ أجهزة وتنظيمات وهيئات خاصة بها، وذلك بغرض المداولة أو التنفيذ، ويقصد بالاستقلال الإداري هنا هو وجود تنظيم إداري مستقل عن الهيئة المنشأة لها، ويكون التنظيم الإداري للمؤسسة العمومية المحلية

¹ فريجة حسين، المرجع السابق، ص ص 206-207.

² المادة 43 فقرة 01 من القانون التوجيهي رقم 88-01 المرجع السابق، "تخضع المؤسسات العمومية الإدارية للقواعد المطبقة على الإدارة ولمبدأ التخصص".

³ حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 90.

خاص بها مكون من مجلس إدارة واللجنة البلدية المشتركة (فيما يخص المؤسسة العمومية البلدية المشتركة)، واللذان يمثلان الجهاز التداولي للمؤسسة العمومية المحلية، أما الجهاز التنفيذي فيتمثل في المدير الذي يتصرف في إطار التنظيم الجاري به العمل وقرارات مجلس الإدارة والتسيير.

وما يأخذ بعين الاعتبار على هذه الاستقلالية أنها محدودة حيث أن السلطات الوصية كما سبق وأشرنا سابقا أنها تتدخل في كامل حياة هذه الهيئة أو المؤسسة بدءا من إنشائها الذي يتوقف على مصادقة السلطات الوصية، مروراً بتشكيل جهازها الإداري الذي تجد فيه موظفي السلطات الوصية أعضاء في جهازها الإداري، وانتهاء بإنهائها أو حلها حيث يمثل هذا الاستقلال المحدود خصوصية تتميز بها هذه الأخيرة¹.

• ثانيا: الاستقلال المالي.

من النتائج المهمة التي تترتب على الشخصية المعنوية للمؤسسة العمومية المحلية الذمة المالية، والتي تكتسبها بصفة مستقلة، وبهذا فهي تستقل بذمة مالية عن باقي الأشخاص المعنوية الأخرى حيث تكون تلك الذمة مصدر لحقوقها والتزاماتها الخاصة بها، وتكون هذه الاستقلالية المالية عن طريق نصوص قانونية فمثلا المؤسسات العامة التي تنشئها البلدية تنفرد بذمة مالية مستقلة عن ذمة البلدية وتكون ضمانا لدائنيها ووسيلة القيام بمهامها وتسيير شؤونها.

وذهب الأستاذ عمار عوابدي إلى القول²: "أن المقصود بالاستقلال المالي للمؤسسة هو استقلالية ذمتها المالية الخاصة، باعتبار أنها تتمتع بحرية التصرف المالي وأيضا حرية تحديد إيراداتها المالية الخاصة بها". هذا بالإضافة إلى حرية الإنفاق وتنظيم ميزانيتها في إطار القانون.

الفرع الخامس: الطابع المحلي للمؤسسة العمومية المحلية.

إن أهم ما يميز المؤسسة العمومية المحلية وهذا ظاهر من تسميتها هو الطابع المحلي للمؤسسة، أي ينحصر مجالها الإقليمي بحدود الولاية أو البلدية على عكس المؤسسات العمومية الوطنية التي يشمل مجالها كل تراب الوطن مثل الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية،

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، دون سنة النشر، ص 241 إلى 243.

² عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000، ص 311 إلى 313.

فالمؤسسة العمومية المحلية مجال اختصاصها محدد إقليميا، كما نصت بعض المواد القانونية على كيفية إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات¹.

ولعل لجوء المشرع إلى هذا النوع من المؤسسات العمومية التي تكتسي طابعا محليا هو إيجاد حل يسد مساوئ المؤسسة العمومية الوطنية والتمثلة في انتقاء أبناء الإقليم المحلي من النشاط الذي أنشأته عن طريق ممثليه (المجالس الشعبية البلدية أو الولائية)، والاستفادة من العصبية الإقليمية المحمودة التي تخلق جوا من المنافسة فيما بين الأقاليم شريطة على ألا تكون هذه العصبية والتنافس على حساب السلامة الترابية، ومن ثمة تحقيق العدل الاجتماعي².

المطلب الثالث: أنواع المؤسسات العمومية المحلية.

إن تنوع نشاط الجماعات المحلية يقتضي وجود أنواع مختلفة للمؤسسات تنشأها قصد مساعدتها على القيام بواجب توفير الخدمات للجمهور³.

والمؤسسات لا تتخذ شكلا واحدا، بل يختلف شكلها، فالدارس للتشريع الجزائري يلاحظ مدى التطور الكبير الذي عرفه أسلوب المؤسسات والتصنيفات التي طرأت عليها.

وطالما أن المؤسسة العامة هي طريقة لإدارة المرافق العامة، فإنه يترتب على التقسيم الثنائي للمرافق العامة إلى مرافق عامة إدارية تحمل طابع إداري وأخرى صناعية تجارية فتتقسم المؤسسات بدورها إلى مؤسسات عامة إدارية، وأخرى صناعية تجارية.

وفي هذا الصدد يلاحظ اعتماد قانون الإدارة المحلية الجزائرية ذلك التقسيم⁴.

حيث أنه بالرجوع إلى نص المادة 154 من قانون البلدية 10-11 أقرت أن المؤسسات 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 محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 313.

² جاهل خالد، المرجع السابق، ص 14.

³ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 244.

⁴ بوشارب فاطمة الزهراء، المؤسسة العمومية المحلية في القانون الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، جامعة 20 أوت

1955 سكيكدة، قسم الحقوق، سنة 2018، ص 15.

ومن خلال ما سبق واستناد عليه فنلاحظ أن المؤسسة العمومية المحلية تأخذ إما شكل المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري وهذا ما سيتم التطرق إليه في (الفرع الأول)، أو تأخذ شكلا مغايرا والمتمثل في المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري.

المؤسسات العمومية الإدارية¹، هي المؤسسات التي تمارس نشاط ذو طبيعة إدارية بحتة، وتتخذها الجماعات المحلية (الولاية، البلدية) كطريقة لإدارة مرافقها العمومية الإدارية.

فاستنادا لنص المادة² 48 من القانون التوجيهي 01-88 التي اعتبرت الهيئة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري تعتبر صنفا من أصنافها وذلك في إطار القواعد المحددة في المادة 43 من نفس القانون، مما يستدعي معرفة الطبيعة القانونية لهذه المؤسسة العمومية (أولا) ثم التطرق للآثار المترتبة على هاته الطبيعة القانونية(ثانيا).

أولا: الطابع القانوني للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري.

بموجب نص المادة³ 43 التي تطرقت للمؤسسات أو الهيئات العمومية الإدارية قد أخضعت هذه الأخيرة للقواعد المطبقة على الإدارة بالإضافة إلى مبدأ التخصص الذي سبق وتطرقتنا إليه سابقا والمتمثل في التزام الهيئة أو المؤسسة العامة المحلية بالهدف المرجو منه إنشائها تحت طائلة مخالفتها لمبدأ المشروعية وما يترتب عنه من آثار، والقواعد المطبقة على الإدارة العامة هي قواعد القانون العام، وعلى هذا الأساس نقول إن المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري هي خاضعة للقانون العام.

مع مراعاة بعض الأحكام الخاصة كأن يكون النشاط عرضيا أو ثانويا يدر عليه أرباح.

¹ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 177.

² المادة 148 من القانون التوجيهي 01-88، المرجع السابق.

³ جاهل خالد، المرجع السابق، ص 25.

ثانيا: الآثار المترتبة على الطبيعة القانونية لهذه المؤسسة.

بحكم إخضاع المؤسسات أو الهيئات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري للقواعد التي تحكم الإدارة (قواعد القانون العام) فإنه يترتب على هذا الإخضاع جملة الآثار التي تتمثل في امتيازات نذكر منها :

1. الجهة المختصة بالفصل في المنازعات المتعلقة بها هو القضاء الإداري.
2. أموال هذه المؤسسة أو الهيئة تعتبر أموال عامة تتمتع بحماية مدنية وجزائية.

3. القرارات المتخذة من طرف هذه الهيئة هي قرارات إدارية والتي يترتب عنها ولاية القضاء الإداري بالفصل في المنازعات المتعلقة بها.

4. عمالها موظفون عموميون يخضعون لقوانين الوظيفة العامة¹.
5. عقودها عقود إدارية تخضع في ذلك لتنظيم الصفقات العمومية ما دامت أنها تخضع أو خضعت للقواعد المطبقة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري².

والملاحظ أنه هناك اختلاف في المصطلحات ففي القانون التوجيهي 88-01 يذكر الهيئة العمومية المحلية وفي قانون الولاية والبلدية الساريين المفعول إلى جانب النصوص التنظيمية كالمرسوم 83-200 والمرسوم 85-117³ السالفين الذكر نجدهم يستخدمون مصطلح مغاير ألا وهو المؤسسة العمومية المحلية سواء كانت ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري. والمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري تأخذ نفس القواعد المطبقة على المؤسسات العمومية الإدارية وعلى هذا الأساس فالمؤسسات العمومية المحلية تمارس النشاطات ذات الطبيعة الإدارية المحضة متمتعة بالشخصية المعنوية وخاضعة للقانون العام⁴.

¹ القانون رقم 03/06 المؤرخ في 15/06/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، العدد 46 بتاريخ 16/06/2006.

² المادة 06 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق.

³ المرسوم 85-117، المرجع السابق.

⁴ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 217.

وتعرف كذلك بأنها المؤسسات التي تتولى القيام بالوظيفة الإدارية التقليدية للدولة ومثال ذلك الجامعات الرسمية¹.

ولكن التساؤل يدور حول قيام هذه المؤسسة العمومية المحلية بنشاط ثانوي غير عادي، كأن يكون هذا النشاط تجارياً، وفي هذه الحالة من هي الجهة المختصة بالفصل في نزاعاتها؟ فيما يخص المنازعات المتعلقة بهذه الأخيرة ذات الطبيعة الإدارية فالولاية هنا للقضاء الإداري.

بالإضافة كذلك إلى أن الاختصاص النوعي والإقليمي في القضاء الإداري من النظام العام يجوز إثارته من أحد الخصوم أو إثارته وجوباً من طرف القاضي². وما يميز النظام المالي للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري أنه تعقدي وتقييدي في نفس الوقت سواء تعلق الأمر بميزانيتها أو بنظامها المحاسبي.

الفرع الثاني: الهيئة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

نشأت المؤسسة العمومية³ المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري نظراً لازدياد تطور وظيفة ودور الدولة في المهام الجديدة الموكلة إليها وخاصة التدخل في الميدان الاقتصادي إضافة إلى تمييزها عن المؤسسات العمومية الإدارية التقليدية، فخلال المرحلة التي لم تكن فيها الدولة الليبرالية إلا دولة حارسة تقوم فقط بالوظائف الإدارية والحفاظ على النظام العمومي ولا تتدخل في الحياة الاقتصادية التي تعتبر محال للمبادرة الخاصة، ولكن مع التطور الاقتصادي الحاصل بعد الأزمة الاقتصادية 1929 والحرب العالمية الثانية دفعت الدولة الليبرالية للتدخل ولممارسة نشاطات كانت في الأصل حكراً على الأفراد، الأمر الذي يجعلنا نبحث عن الطبيعة القانونية لهذه المؤسسة العمومية المحلية (أولاً)، ثم نتطرق إلى أهم الآثار القانونية المترتبة على هذه الطبيعة القانونية (ثانياً).

¹ حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 319.

² المادة 807 من القانون رقم 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية " الاختصاص النوعي والإقليمي للمحاكم الإدارية من النظام العام، يجوز إثارة الدفع بعدم الاختصاص من أحد الخصوم في أي مرحلة كانت عليها الدعوى، يجب إثارته تلقائياً من طرف القاضي".

³ جاهل خالد، المرجع السابق، ص 27.

أولا: الطبيعة القانونية للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

على الرغم من أن المشرع الجزائري¹ لم يقدم تعريف المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية وذلك من خلال القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، إلا أنه تطرق لأهم الخصائص التي تميز بها هذه المؤسسة وهذا ما يظهر من خلال نص المادة 44 من القانون التوجيهي 88-01 التي اعتبرت أن المؤسسة العمومية التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستقلالية سواء جزئيا أو كليا، وذلك عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري يحقق طبق التعريف، حيث تكون معدة مسبقا ولدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقييدات كما يبين أيضا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين².

واستنادا على ما جاء في نص المادة 45 من القانون التوجيهي 88-01 هذه المؤسسة ذات الطابع الصناعي والتجاري تتمتع بازدواجية القوانين المطبقة عليها حيث تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة، وتعد تاجرة في علاقتها مع الغير وتخضع لقواعد القانون التجاري.

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 والاجتماعية³.

ثانيا: الآثار القانونية المترتبة على الطبيعة القانونية لهذه المؤسسة.

إن المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تتميز عن المؤسسات العمومية الأخرى المتشابهة وخاصة ذات الطابع الإدارة بعدة مميزات أهمها⁴:

1. أنها لديها ميزانية مستقلة وموازنة وخاصة طبق لأحكام القانون التجاري، على عكس ميزانية المؤسسات الإدارية التي تكون تابعة للدولة وتخضع لقواعد الميزانية والمحاسبة العمومية الخاصة بالدولة والجماعات الإقليمية.

¹ بوشارب فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 17.

² للمزيد من التفصيل ينظر: المواد 44، 45، 48 من القانون التوجيهي 88-01 المرجع السابق.

³ محمد عبد المجيد صغير بيرم، الوجيز في القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ص 56.

⁴ جاهل خالد، المرجع السابق، ص 29.

2. نشاطها الأصلي هو نشاط تجاري وصناعي يهدف إلى تحقيق الربح والمصلحة العامة، عكس المؤسسات العمومية الإدارية التي لا تهدف في نشاطها الأصلي إلى تحقيق الربح وإن حققته فيكون عرضيا (ثانويا).
3. عمالها عمال خاضعين لقانون العمل 90-11 وليسوا موظفين عموميين، ولا يمكن اعتبار قراراتها بالقرارات الإدارية، وتلزم بمسك المحاسبة على الشكل التجاري.

ونظرا لأن هذه المؤسسات تخضع لنوعين من القواعد سنتبع ذلك أن تكون منازعاتها ذات طبيعة مزدوجة، فمتى كانت هذه المؤسسات العمومية المحلية في منازعة في علاقتها مع الدولة فهنا تكون أمام ولاية القضاء الإداري، أما إذا كانت في علاقتها مع الغير فتكون أمام ولاية القضاء العدلي، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية القضاء الإداري الجزائري الذي يتخذ بعين الاعتبار المعيار العضوي كأساس لتوزيع الاختصاصات بين القضاء العدلي والقضاء الإداري، ولا يأخذ بالمعيار المادي الموضوعي إلا في الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في المادة (801 من قانون إ-م-إ) إذ يعتبر من اختصاص المحاكم الإدارية جميع المنازعات التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات الإدارية طرفا فيها (المادة 801 ق-إ-م-إ)¹.

والمؤسسة العمومية المحلية سواء كانت ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري فبسبب إحداثها هو البحث عن التخصص والسرعة والمرونة في اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب لإضفاء فعالية أكثر في المرافق العمومية المحلية وتقديم خدمة عمومية متميزة.

¹ عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، ص 73.

المبحث الثاني: إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية المحلية.

إن المؤسسات العمومية تعتبر شخص معنوي مستقل، ومن هذه العبارة فسوف يتم التطرق إلى إنشاء المؤسسة العمومية المحلية (المطلب الأول)، ثم توضيح كيفية الإلغاء لهذه المؤسسة العمومية المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إنشاء المؤسسة العمومية المحلية.

إن أهمية المؤسسات العمومية وتعددتها مسألة تخضع معالجتها، للنظام السياسي السائد في الدولة، فنطاق تدخل الدولة أمر لا يمكن التطرق إليه بعيدا عن فلسفتها وخطها ونهجها السياسي، فالمؤسسات الاقتصادية والاجتماعية مكانة بارزة في ظل الفكر والنظام الاشتراكي، ولا نجد هذه المكانة في ظل النظام الليبرالي كما توجد مسألة تتحكم في قواعد الإنشاء هي العلاقة داخل الدولة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ومجال تدخل كل منهما،¹ ومن هنا سنتطرق إلى إنشاء المؤسسة العمومية الوطنية (الفرع الأول)، وإنشاء المؤسسة العمومية المحلية (المطلب الثاني).

الفرع الأول: إنشاء المؤسسة العمومية الوطنية.

إن تعيين السلطة المختصة بإحداث المؤسسة العمومية الوطنية اختلف باختلاف الوضعية القانونية، التي اتسم بها توزيع السلطات بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية من جهة، وداخل الهيئة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة من جهة أخرى² بعد صدور دستور 1989. إن دستور³ 1976 أقر أن السلطة المختصة بإنشاء المؤسسات العمومية هي السلطة التنفيذية، ممثلة من رئيس الدولة، أي فإن الاختصاص معقود للمجال التنظيمي أي يكون الإنشاء بموجب مرسوم رئاسي.

أما بعد صدور القانون 01-88⁴ والذي بموجب تم التمييز بين المؤسسة العمومية الاقتصادية وباقي المؤسسات العمومية فإن مادة 14 منه تنص على ما يلي:

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ص 172.

² ناصر لباد، المرجع السابق، ص 141.

³ دستور 1976، "إنشاء المؤسسات العمومية".

⁴ القانون رقم 01-88، المرجع السابق.

تنشأ المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب:

1. **قرارا من الحكومة:** عندما يتعلق الأمر على الخصوص بتطوير أنشطة

أولية أو فروع جديدة ذات أهمية استراتيجية مرتبطة بالأهداف الداخلية والخارجية للتنمية المنصوص عليها في المخطط الوطني.

2. **قرار كل جهاز:** لاسيما الأجهزة التابعة لصناديق المساهمة، مؤهل قانونا

لتأسيس مؤسسة عمومية اقتصادية، أو للمشاركة في اكتتاب جزء من رأسماله عن طريق اكتساب أسهم أو سندات مساهمة.

3. **قرارات مشتركة:** صادرة عن مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى تتخذها

الأجهزة المؤهلة لهذا الغرض، طبقا لقوانينها الأساسية الخاصة بها وضمن الأشكال المشترطة قانونا.

أما بعد التعديل الأخير للقانون رقم 01-88 بموجب أمر فإن الإنشاء يتم وفقا لقواعد القانون التجاري.

أما بالنسبة للمؤسسات العمومية، الهيئات العمومية فإن المادة 43 فقرة 03 من القانون رقم 01-88 المتعلقة بالمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري تنص وتحدد قواعد تنظيمها وسيرها المكيفة مع طبيعتها وغرضها التخصصي ونوعها عن طريق قوانينها الأساسية المحددة عن طريق التنظيم.

أما المادة 46 من نفس القانون المتعلقة بالمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فإنها تنص على ما يلي " يحدد الطابع الصناعي والتجاري للهيئة العمومية وكذا قواعد تنظيمها وسيرها بموجب عقد الإنشاء والقوانين الأساسية المتخذة وفق الشكل التنظيمي.

وعليه يمكن القول إن إنشاء المؤسسة العمومية في إطار القانون رقم 01-88 هو من اختصاص السلطة التنفيذية أي رئيس الدولة¹.

وبعد صدور دستور 1989 فإن السلطة المختصة بعملية إنشاء وتنظيم المؤسسات العمومية هي السلطة التنفيذية وهي مسألة معقودة للمجال التنظيمي.

¹ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 145.

في ظل هذا الدستور فإن السلطة التنفيذية يضطلع بها كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وبالتالي فإن ممارسة الأولى تأخذ شكل مراسيم رئاسية وتأخذ الثانية شكل مراسيم تنفيذية وعليه فإن إنشاء المؤسسات العمومية هو من اختصاص رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة والسؤال المطروح حول المعيار الذي يستعمل للتمييز بين المؤسسات العمومية التي تنشأ بمرسوم رئاسي والمؤسسات العمومية التي تنشأ بمرسوم تنفيذي.

ومن أمثلة ذلك:

- المرسوم الرئاسي 99-86 المؤرخ في 15 أبريل 1999 يتضمن إنشاء مراكز البحث النووي¹.

- المرسوم التنفيذي رقم 101-01 المؤرخ في 21 أبريل 2001 يتضمن إنشاء الجزائرية للمياه.

وعند الرجوع إلى دستور 1996 فقد اعترف في مادته 122 منه للبرلمان بإنشاء فئات المؤسسات la création de catégorie d'établissement وبالتالي الاعتراف للسلطة التشريعية بسلطة إنشاء المؤسسات العمومية².

ومنه فإن إحداث المرافق العامة أو المؤسسات العمومية يخضع لتوزيع السلطات بين البرلمان والحكومة، فإذا أخذنا المثال الفرنسي، منذ دستور 1958 نجد أن إحداث هذه الأخيرة الذي كان تقليدياً من اختصاص المشرع، لو يرد ذكره بين المواد المحجوزة للقانون، لهذا فإن إحداثها يتم بالطريق التنظيمي أي بواسطة المراسيم، أما في الجزائر فإنه كان هناك تطور ملحوظ كما تطرقنا سابقاً³.

ورغم هذا إلا أن فئة المؤسسات العمومية هي مفهوم غامض ولا يوجد تفسير تشريعي أو قضائي لها.

¹ الجريدة الرسمية، العدد 27 المؤرخة في 1999 ص 03.

² حسين طاهري، المرجع السابق، ص 82.

³ بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2010/2011، ص 103.

لكن بالرجوع إلى الدراسة المقارنة نلاحظ أن المادة 122 بند 29 من دستور 1996 تقابل محتوى المادة 34 من الدستور الفرنسي التي تشير كذلك فيما يخص اختصاصات البرلمان إلى إنشاء فئة المؤسسات العمومية¹.

وقد اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي أنها تدخل ضمن الفئة المؤسسات العمومية التي لها نشاط متشابه وتخضع لنفس الوصاية الإدارية وهذا في قراره المؤخرين في 28 جويلية 1961 و 5 جويلية 1979.

أما في الجزائر فقد تدخلت السلطة التشريعية في إنشاء فئتين للمؤسسات العمومية وهما:

- المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.
- المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني².

وعليه يمكننا القول إن إنشاء المؤسسات العمومية الوطنية يبقى من اختصاص التنظيم ما عدا مجال فئات المؤسسات الذي يعود لاختصاص القانون حيث للبرلمان أن يشرع بموجب المادة 122 بند 29 من الدستور في مجال إنشاء فئات المؤسسات³.

الفرع الثاني: إنشاء المؤسسة العمومية المحلية.

يرجع انشاء المؤسسة العمومية المحلية إلى البلدية والولاية، اللذان عرفا في التعديل الدستوري لسنة 2020، في المادة 17 والمادة 18 منه كما يلي:

حيث نصت المادة 17 على أن "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية"، وتعتبر البلدية هي الجماعة القاعدية بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها يمكن أن يخص القانون بعض البلديات الأقل تنمية بتدابير خاصة.

أما المادة 18 فنصت على أنه "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز"

¹ بوزيد غلابي، المرجع نفسه، ص 103.

² أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، 2009، الجزائر، ص 436.

³ أنظر المادة 122 من دستور 1996.

أما الولاية فقد عرفت المادة الأولى من قانون 07-12 المتعلق بالولاية "بأنها الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وعرفت أيضا على أنها الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية"

وقد خول قانون البلدية وقانون الولاية لسنة 1990 البلدية والولاية إنشاء مؤسسات عمومية:

فقد نصت المادة 136 من قانون البلدية على ما يلي:

يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية.

كما نصت المادة 126 من قانون الولاية على أنه:

"يمكن للولاية أن تحدث مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير مصالحها العمومية".

وقبل هذين القانونين نص القانون رقم 88-01 في المادة 48 منه:

"في إطار القواعد المحددة في المواد 43 إلى 47 من هذا القانون يمكن للمجالس الشعبية البلدية إنشاء هيئات عمومية ذات طابع إداري أو صناعي وتجاري ووفقا للإجراءات المنصوص عليها في التشريع المعمول به".

إضافة للنصوص القانونية¹ المتعلقة بإنشاء المرافق العمومية المحلية هناك نصوص منها المرسوم 83-200 المؤرخ في 19 مارس² 1983 المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها والمرسوم رقم 85-117 المؤرخ في 07 ماي 1985 المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها.

تنشأ المؤسسة عن طريق مداولة المجلس الشعبي الولائي أو المجالس الشعبية الولائية أو البلدية المعنية مع المصادقة عليها حسب الحالة.

¹ طاهري حسين، المرجع السابق، ص 83.

² الجريدة الرسمية، العدد 12 المؤرخة في 22 مارس 1983، ص 801.

أما بالنسبة للمؤسسة الولائية فقد نص قانون الولاية أن إنشائها يتم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي¹، إلا أنه يجدر بنا القول إن المجالس المحلية لا تتمتع في الحقيقة إلا بحرية محدودة في إنشاء أنواع المؤسسات العمومية بحيث أنها مقيدة بإنشاء نوعين من المؤسسات وهي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وذات الطابع الصناعي والتجاري. ومن جهة فإن مداولات المجالس المحلية في إنشاء المؤسسات العمومية المحلية ليس لها مفعول إلا بشرط الحصول على التصديق المسبق لسلطة الوصاية².

المطلب الثاني: إلغاء المؤسسة العمومية.

بعد صدور قانون رقم 88-01 الذي كرس استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية التي حلت محل المؤسسة الاشتراكية، وأصبحت عبارة عن شركة تجارية واتجه نظامها القانوني من هذا التاريخ إلى القانون التجاري إلى أن أصبح من صدور الأمر رقم 95-25 نظامها تجارياً باعتبارها شركات تجارية تخضع للقانون التجاري في مختلف جوانبها وبموجب الأمر رقم 04-01 دخلت مرحلة الخصخصة وبالتالي اختلفت قواعد إلغاؤها عن قواعد إلغاء المؤسسات العمومية الهيئات العمومية Les établissements publics الأخرى لذلك سنتناول في هذا المطلب:

- إلغاء المؤسسة العمومية المحلية (الفرع الأول).
- إلغاء (حل) المؤسسة العمومية الاقتصادية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إلغاء المؤسسة العمومية المحلية.

إن إلغاء المؤسسة العمومية أو الهيئة العمومية يعني وضع حد لنشاطها، وطريقة الإلغاء هي مبدئياً طريقة الإنشاء بمعنى أنه يجب الرجوع إلى قاعدة توازي الأشكال أي أن من يملك الإنشاء يملك الإلغاء³.

¹ أنظر المادة 126 من قانون الولاية.

² أنظر الفصول الخاصة بالبلدية والولاية.

³ ناصر لباد، المرجع السابق، ص 148.

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

المرسوم الرئاسي رقم 99-171 المؤرخ في 02 أوت 1999 يتضمن حل الوكالة الجزائرية للتعاون الدولي¹.

المرسوم التنفيذي رقم 98-141 المؤرخ في 10 مارس 1998 يتضمن حل المدرسة الوطنية للجمارك².

أما بالنسبة للمؤسسات العمومية المحلية فإن السلطة الوصائية تستطيع بعد إنشاء المؤسسة العمومية المحلية أن تحلها، فقد نصت المادة 126 من المرسوم رقم 83-200 تنشأ المؤسسة دون تحديد أي مدة لها وتحل قانونا بإلغاء المرفق العام الذي تتولى تسييره غير أنه فيما يتعلق بالمؤسسة الاقتصادية فإنه عندما يظهر استغلالها عجزا من شأنه أن يضر بالتوازن المالي للولاية أو البلدية يمكن أن يسحب الترخيص بالاستغلال.

الفرع الثاني: إلغاء المؤسسة العمومية الاقتصادية.

إن حل المؤسسة العمومية الاقتصادية يعني انقضاء شخصيتها المعنوية³ للأسباب التي تنتضي بها الشركات التجارية عموما وقد حدد المشرع الجزائري هذه الحالات وهو ما سنتطرق إليه في هذا الفرع، حيث سنتطرق إلى الحل بقوة القانون (أولا)، والحل الإداري (ثانيا).

أولا: الحل بقوة القانون.

تحل المؤسسة العمومية الاقتصادية بحكم القانون وتتوقف عن العمل في الحالات التالية⁴:

¹ الجريدة الرسمية، العدد 52 المؤرخة في 04 أوت 1999، ص 05.

² الجريدة الرسمية، العدد 29 المؤرخة في 10 ماي 1998، ص 09.

³ على الرغم من النص على بقاء الشخصية المعنوية للشركة بالقدر اللازم لأعمال التصفية حيث تنص المادة 766 فقرة 02 من القانون التجاري " وتبقى الشخصية المعنوية للشركة قائمة لاحتياجات التصفية إلى أن يتم إقفالها.

⁴ أنظر المادة 34 من القانون رقم 88-04.

1- حالة انخفاض رأس المال:

حيث تحل المؤسسة قبل حلول الأجل في حالة انخفاض رأس المال التأسيسي إلى أقل من الربع كما تقضي بذلك المادة 715 مكرر 20 من القانون التجاري حيث تنص " إذا كان الأصل الصافي للشركة قد خفض بفعل الخسائر الثابتة في وثائق الحسابات إلى أقل من ربع رأس مال الشركة فإن مجلس الإدارة أو مجلس المديرين، حسب الحالة ملزم من خلال الأربعة التالية للمصادقة على الحسابات التي كشفت عن هذه الخسائر باستدعاء الجمعية العامة غير العادية للنظر فيما إذا كان يجب اتخاذ قرار حل الشركة قبل حلول الأجل.

وإذا لم يتقرر الحل فإن الشركة تلزم هذه الحالة بعد قفل السنة المالية الثانية على الأكثر التي تلي السنة التي تم فيها التحقق من الخسائر مع مراعاة أحكام المادة 594 أعلاه بتخفيض رأس مالها بقدر يساوي على الأقل مبلغ الخسائر التي لم تخصم من الاحتياطي، إذا لم يحدد في هذا الأجل الأصل الصافي بقدر يساوي على الأقل ربع رأس مال الشركة، وفي كلتا الحالتين تنتشر اللائحة المصادق عليها من الجمعية العامة حسب الكيفيات المقررة عن طريق التنظيم.

وإذا لم يعقد اجتماع الجمعية العامة ولم تعقد هذه الجمعية اجتماعا صحيحا بعد استدعاء أخير، فإنه يجوز لكل معني أن يطالب أمام العدالة بحل الشركة.

ومن ثم فإن حل المؤسسة بهذا السبب يكون حسب الشروط والكيفيات التالية:

✓ أن يخفض الأصل الصافي للشركة بفعل الخسائر إلى أقل من ربع رأس المال، الأمر الذي يؤدي اقتصاديا إلى عجزها عن القيام بالمهمة المنوطة كشركة تجارية.

✓ أن يتخذ قرار الحل باعتباره مسألة هامة من طرف الجمعية العامة الاستثنائية للمؤسسة وذلك بناء على استدعاء مجلس الإدارة خلال الأربعة أشهر التالية للمصادقة على الحسابات¹.

3- الدمج:

يهدف الدمج إلى التركيز الاقتصادي، ويشترط لقيامه وجود أكثر من شخص قانوني في شكل شركات تجارية على أن تزول إحداها على الأقل، والدمج كسب لحل المؤسسة قانونا لا

¹ محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق جامعة الجزائر،

دخل لإدارة المؤسسة فيه، إذ عادة ما تتولاه أجهزة إدارية خارجية لها الاختصاص في ذلك، عن طريق توزيع المسائل المادية والبشرية وضماها إلى مؤسسة أو مؤسسات أخرى، ملغية بذلك شخصيتها القانونية،¹ لتنشأ شركة جديدة فتكسب هذه الأخيرة شخصية معنوية جديدة تختلف عن شخصيات المؤسسات المنحلة.

4- إعادة الهيكلة:

حلى خلاف الدمج فإن الجهاز الإداري المختص يرى ضرورة القضاء على الشخصية القانونية للمؤسسة، وتخصيص أصولها وتوزيعها لإقامة مؤسسات عمومية اقتصادية جديدة.²

ثانيا: الحل الإداري.

يتمثل الحل الإداري في إبرام عقد ادماج أو انفصال بين مؤسسة عمومية اقتصادية وأخرى، تتقضي المؤسسة الأولى وتحل محلها المؤسسة التي قامت بالدمج، من حيث الحقوق والالتزامات ويرجع قرار الاندماج أو الانفصال لصلاحيات الجمعيات العامة الاستثنائية.³

ويعرف الاندماج عموما بأنه تجمع شركتين في شركة جديدة واحدة أو على الأقل ضم إحدهما للأخرى وذلك بتقديم كل رأسمال الشركة المدمجة إلى الشركة الدامجة، مع زوال الأولى بانقضاء شخصيتها القانونية المعنوية، مما ينجم عنه حل شركة واحدة على الأقل.

وإذا كان الدمج يعتبر سببا من أسباب حل المؤسسة بقوة القانون فإن الاندماج يقضي أيضا إلى الحل لكن باتفاق ورضا الشركاء المساهمين في صورة عقد.⁴

ويعتبر الإدماج أو الاندماج شكلا من أشكال التكتل الهدف منه توظيف رأسمال أكبر وبالتالي تحقيق المشاريع الكبرى والحد من المنافسة بين المؤسسات المدمجة من جهة،⁵ أما

¹ عمار عمورة، الوجيز في شرح القانون التجاري الجزائري، الجزائر، دار المعرفة، 2000، ص 185.

² محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، المرجع السابق، ص 156.

³ نوارة بولحيال، تطور علاقة الدولة بمؤسساتها العمومية الاقتصادية في النظام الجزائري، رسالة ماجستير في العلوم القانونية، جامعة الجزائر، 2003، ص 44

⁴ محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص 159.

⁵ نوارة بولحيال، المرجع نفسه، ص 45.

الانفصال فهو قسمة أموال الشركة بين عدة شركات أخرى¹ ويأخذ في الواقع العملي صورتين أساسيتين:

✓ انفصال عادي حيث تنفصل الشركة إلى شركتين أو أكثر.

✓ وإما الاندماج أو الانفصال حيث يقسم رأسمال الشركة إلى عدة حصص لتكوين شركة جديدة.

المطلب الثالث: الإجراءات المتبعة في إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية المحلية.

إن إنشاء وإلغاء هذا النوع من المؤسسات له خصوصية سواء من حيث الجهة المختصة بإنشائها وإلغائها والتمثلة في المجالس الشعبية البلدية أو الولائية حسب الحالة، أو من حيث الإجراءات المتبعة في إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية المحلية، ونظرا لتشابه الإجراءات المتبعة في إنشاء هذه المؤسسة فالأفضل دمج الإجراءات المتبعة في إنشاء المؤسسة العمومية سواء كانت بلدية أو ولائية والتمثلة في إصدار مداولة من المجلس الشعبي المحلي (الفرع الأول) ثم التطرق لنفاذها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إصدار مداولة من المجالس الشعبية المحلية.

نشأت المؤسسات العمومية البلدية عن طريق مداولة من المجلس الشعبي البلدي،² فكون أن المجالس الشعبية البلدية تمارس صلاحيتها عن طريق³ المداولات التي يلزمها القانون أن تكون محررة باللغة العربية⁴.

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 160.

² أنظر المادة 07 فقرة 01 من المرسوم التنفيذي 83-200 السالف الذكر والمادة 06 فقرة 01 من المرسوم التنفيذي 85-117.

³ المادة 52 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية السالف الذكر " يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في اختصاصاته عن طريق المداولات".

⁴ المادة 53 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق " يجب أن تجرى مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية".

الفرع الثاني: نفاذ المداولة.

القاعدة العامة أن مداولات المجالس الشعبية البلدية،¹ تصبح نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالبلدية، وتكون بالأغلبية البسيطة.

ومن الاستثناءات المنصوص عليها ما جاءت به المادة 57 من قانون البلدية رقم 10-11 السالف الذكر، حيث أن المداولات لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي إذا كان موضوع هذه المداولات متضمن:

✓ الميزانيات والحسابات.

✓ قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

✓ اتفاقيات التوأمة.

✓ التنازل عن الأملاك العقارية.

أما بالنسبة للولاية فإن المجالس الشعبية الولائية تمارس صلاحياتها عن طريق المداولات²، وتكون بعد 21 يوم من إيداعها بالولاية كقاعدة عامة³.

إلا أنه استثناء عندما يتعلق الأمر بالميزانيات والحسابات، بغض النظر عن الاستثناءات الأخرى، فإنه يستلزم لنفاذها مصادقة الوزير المكلف بالداخلية، ويمدد الأجل إلى 2 شهرين.

وبما أن المؤسسات العمومية المحلية سواء كانت ذات طبيعة إدارية أو صناعية تجارية فلها ميزانية ومحاسبة خاصة بها، الأمر الذي يجعل المجالي الشعبية البلدية أو الولائية مقيدة بشكل غير مباشر بالسلطات الوصية.

ونحن وبهذا الصدد نرى أن هذا التقييد مبرر كون أن السلطات الوصية هي المكلفة بالتنسيق وتوزيع الأنشطة بين البلديات والولايات بشكل يحقق التوازن الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وغيرها، وذلك ضمن مخططات وطنية مسطرة تقاديا لأي سوء تسيير من شأنه أن يؤثر على المال العام بالسلب.

¹ أنظر المادة 57 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق.

² المادة 51 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

³ المادة 54 من نفس القانون.

ولكن هذا لا يعني عدم إعطاء المبادرة للمجالس الشعبية المحلية في إنشاء هكذا أنواع من المؤسسات، فالمجالس الشعبية تبادر بالإنشاء إذا ما رأت السلطة الوصية أن هذا الإنشاء مبرر لا يؤدي للتعدد غير المجدي من المؤسسات أو أنه يندرج ضمن المخططات المسطرة فلا مانع من المصادقة على هذا النوع من المؤسسات.

خلاصة الفصل الأول:

خلاصة لما سبق تعتبر المؤسسة العمومية المحلية شخص عمومي مستقل يتولى تسيير المرافق العمومية المحلية المنشأة من قبل المجالس الشعبية المحلية بغية ممارسة نشاطات محددة في إطار احترام مبدأ التخصص، كما تقتضي منح الشخصية المعنوية لهذه المؤسسة الاستقلالية المالية والإدارية مع خضوعها لسلطة الإشراف والرقابة من قبل السلطات الوصية، كما أثبتت هذه الهيئة العمومية تعاضدها وانسجامها مع مختلف الإيديولوجيات (ليبيرالية، اشتراكية)، بالرغم من نشوؤها في وسط ليبرالي وفرضت نفسها في قوانين الجماعات المحلية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا.

كما أن لهذه المؤسسات طبيعة نشاط مختلف فمنها ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري، مما يجعلها متنوعة ومتعددة إلى أصناف أو أنواع، كما ارتأينا أو استخلصنا أنه للمجالس الشعبية المحلية الحرية في إنشاء وإلغاء هذا النوع من الهيئات وذلك وفق إجراءات متبعة وقوانين، إضافة إلى نصوص تنظيمية التي تكلمت هذه الأخيرة في هذا الشأن، وإن كان تم التخلي عن التصديق الصريح على مداولة إنشاء هذا نوع من المؤسسات الذي كان في قوانين الجماعات المحلية السابقة، إلا أن هذه الحرية مقيدة بالسلطات الوصية (التصديق الصريح على المداولة).

الفصل الثاني:

الإطار التنظيمي

للمؤسسة العمومية

المحلية

الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للمؤسسة العمومية المحلية

بعد أن تم التطرق في الفصل الأول للجانب المفاهيمي للمؤسسة العمومية المحلية سيتم تخصيص هذا الفصل لبحث ودراسة الإطار التنظيمي للمؤسسة العمومية المحلية ومن هذا المنطلق وجب التطرق لنظامها الإداري وذلك من خلال استعراض أجهزتها المكونة لهذه المؤسسة، ثم معرفة الجهات المختصة بالفصل في منازعاتها والتي تحول بين القضاء العادي والإداري نظرا للطبيعة المزدوجة في القوانين الخاضعة لها (المبحث الأول).

وهذا لمحاولة معرفة التنظيم أو النظام المالي لهذه المؤسسة العمومية المحلية، حيث سيتم دراسة النظام المالي والمحاسبي للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري، ثم النظام المالي والمحاسبي للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري، مع التطرق لوسائل هذه المؤسسة العمومية المحلية وذلك من خلال معرفة النظام القانوني لمستخدميها، مروراً بالنظام القانوني لأموال هذه الأخيرة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: النظام الإداري للمؤسسة العمومية المحلية.

إن دراسة النظام الإداري للمؤسسة العمومية المحلية يقتضي دراسة أجهزتها (المطلب الأول) وذلك من خلال استعراض مجلس إدارتها والتسيير مروراً ب هيئتها التنفيذية ثم الجهات الفاصلة في منازعاتها (المطلب الثاني) وذلك حسب تنوعها طابع إداري، صناعي وتجاري والتي يترتب عليها ولاية القضاء العادي والإداري وفق إجراءات محددة قانوناً ثم إلى الجهات المختصة بالفصل في منازعات المؤسسة العمومية المحلية والتي تدور بين جهات القضاء الإداري والعادي.

المطلب الأول: أجهزة المؤسسة العمومية المحلية.

تتميز المؤسسة أو الهيئة العمومية المحلية بذات نظام خاص من حيث عملها أو تنظيمها، حيث تتشكل هيئاتها من هيئة مداولة تتمثل في مجلس الإدارة والتسيير (الفرع الأول) وهيئة تنفيذية والمتمثلة في مدير المؤسسة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مجلس الإدارة والتسيير كهيئة مداولة.

للمؤسسة العمومية المحلية هيئة مداولة، حيث تتولى تنشيط عمل المؤسسة وتنسيقها ومراقبتها في إطار احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها والجاري بها العمل وتتمثل هذه الأخيرة في مجلس الإدارة والتسيير¹.

يكون مقر مجلس الإدارة والتسيير المؤسسة العمومية المحلية التي قد تكون مؤسسة بلدية، أو مؤسسة ولائية، مؤسسة مشتركة بين الولايات، أو مؤسسة مشتركة بين البلديات والولايات²، غير أنه باستثناء المؤسسة العمومية المحلية المشتركة بين البلديات والذي يتمثل جهاز المداولة على مستواها في اللجنة البلدية المشتركة³.

ومن هنا سيتم التطرق إلى تشكيلة مجلس الإدارة لجهاز المداولة (أولاً) ثم يتم عرض صلاحياته الموكلة إليه (ثانياً) ثم إلى طريقة سير هذا الجهاز (ثالثاً).

¹ المادة 09 و 17 من المرسوم التنفيذي رقم 83-200 المرجع السابق.

² أنظر المادة 10 و 13 من المرسوم التنفيذي 83-200.

³ وحيدة قدمة، مرجع سابق، ص 100.

أولاً: تشكيلة جهاز المداولة.

من المرسوم التنفيذي السالف الذكر 83-200 حيث حددت المادة 11 منه أعضاء المؤسسة العمومية المحلية بناء على شكلها التي إما تكون مؤسسة عمومية ولائية، أو مشتركة بينها (الولايات)، أو أن تكون مؤسسة مشتركة بين الولايات والبلديات، أو بلدية مشتركة وهذا ما نص عليه المرسوم رقم 85-117.

1- المؤسسة العمومية الولائية:

للمؤسسة العمومية الولائية رئيساً مكافأ بها وهو والي أو من يمثله، ولهذه الأخيرة أعضاء¹ منهم:

- والي أو ممثله رئيساً.
- المسؤول أو المسؤولين على مستوى المديرية الهيئة التنفيذية المعنية بهدف المؤسسة.
- العون المحاسب لدى المؤسسة.
- عضوان في المجلس الشعبي الولائي (للولاية).
- مدير المؤسسة.

وإن لمداولات هذه التشكيلة سلطة وصية يعني أنها خاضعة للسلطة الوصية في مداولاتها كون أن والي أو من يمثله بمثابة رئيس لمجلس الإدارة والتسيير وهذا ما يقف أمام استقلالية المؤسسة عن السلطة الوصية في صنع القرار (استقلالية محدودة).

2- المؤسسة المشتركة بين الولايات:

حيث للمؤسسة العمومية الولائية المشتركة بين الولايات مشرف وهو والي أو من يمثله، وأعضاء هذه المؤسسة يتمثلون:

- المعنية بهدف المؤسسة.
- المسؤول في مستوى مديريات الهيئة التنفيذية.

¹ أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي 83 - 200.

- العون المحاسب في المؤسسة.
- عضوان في المجالس الشعبية الولائية في الولايات المعنية.
- مدير المؤسسة.¹

وما يلاحظ وجود هيمنة للسلطة الوصية كذلك التي وصلت إلى الجهاز التداولي، ومن الأرجح أو الأحسن هو ضرورة تنسيق السلطات الوصية بين المؤسسات وذلك من خلال اشراك أفراد السلطة الوصية في مداولات الجهاز التداولي، ولكن دون أن يصل إلى حد أن يصبح رئيساً، فهذا يسبب عرقلة في مسار استقلالية اتخاذ القرار بشكل واضح وصريح.

3- المؤسسة المشتركة بين البلديات:

- لقد نص المرسوم رقم 85-117 على كيفية تشكيل أعضاء المؤسسة البلدية المشتركة، إلى جانب اختيار رئيسها الذي يكون عن طريق الانتخاب وكذلك بعض الأعضاء التابعين لها، حيث تتشكل هذه الأخيرة من مندوبين إلى (4)، أحدهم يحمل صفة نائب رئيس، وينتخب المندوبون إما بين أعضائها أو بين مواطنين آخرين تتوفر فيهم الشروط ليكونوا أعضاء في المجلس الشعبي البلدي.

وتتمثل المهام² التي تتداول فيها اللجنة البلدية المشتركة في:

- الهيكل الإداري وجدول المستخدمين.
- تنظيم المؤسسة البلدية المشتركة وسيرها العام ونظامها الداخلي.
- شراء العقارات وبيعها وتأجيرها.
- الميزانيات والحسابات.
- الشروط العامة لإبرام اتفاقيات والصفقات وغير ذلك من المعاملات التي تلتزم المؤسسة البلدية المشتركة.
- الافتراضات وبرامج الاستثمار

¹ المادة 11 من المرسوم رقم 83-200 المرجع السابق.

² أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي 85-117 المرجع السابق.

4- المؤسسة المشتركة بين الولايات والبلديات¹:

يكون والي الولاية التي يوجد بها مقر المؤسسة أو ممثله رئيس للجهاز التداولي والذي يتمثل في مجلس الإدارة والتسيير، أما الأعضاء المكونون للجهاز التداولي فهم كالتالي:

- المسؤول أو المسؤولون على 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 والعون المحاسب.

5- المؤسسة البلدية²:

حيث لهذه المؤسسة البلدية رئيس وحيد على غرار الآخرين وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي دون ممثله، أما أعضاء المكونين لمجلس الإدارة والتسيير الخاص بالمؤسسة البلدية فهم كالتالي:

- الكاتب العام للبلدية.
- عضوان من المجلس الشعبي البلدي.
- مدير المؤسسة والعون المحاسب في المؤسسة.

وقد نصت المادة 15 من المرسوم التنفيذي 85-117 على أنه من بين هؤلاء الأعضاء ينتخب رئيس اللجنة وأعضاء مكتبها، وتكون مدة نيابة الرئيس هي نفسها المدة المحددة في اللجنة البلدية المشتركة، و في حالة تخلف أحد المندوبين دون عذر مقبول يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعويض مندوبه أو مندوبيه³.

¹ أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي 83-200 المرجع السابق

² أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي 83-200 المرجع نفسه.

³ المادة 10 من المرسوم التنفيذي 85-117 المرجع السابق.

ثانيا: مهام جهاز الإدارة والتسيير الخاص بالمؤسسة العمومية المحلية.

لجهاز الإدارة والتسيير الخاص بالمؤسسة العمومية المحلية صلاحيات أو مهام كونه يعد الجهاز التداولي لها من خلال تنشيط عمل المؤسسة وتوجيهه وتنسيقه ومراقبته، وتكمن هذه الصلاحية في:

- الهيكل التنظيمي وجداول عدد العمال.
- الميزانية والمحاسبات.
- تنظيم المؤسسة وسيرها العام ونظامها الداخلي.
- عمليات شراء العمارات وإيجارها والتخلي عنها.
- الشروط العامة لعقد الاتفاقيات والصفقات وغير ذلك من المعاملات التي تلزم المؤسسة.
- برامج الاستثمارات¹.
- القروض.

ثالثا: كيفية سير مجلس الإدارة والتسيير.

لقد خول القانون لمجلس الإدارة والتسيير صلاحيات ذكرناها سابقا ولكي يمارس هذه الصلاحيات الممنوحة قانونا لابد له من آليات قانونية تتمثل في نظام المداولات، وهذه المداولات يجب أن تكون في فترات محددة قانونا وإلا عدت باطلة والتي تتمثل في الدورات.

1- مداولات مجلس الإدارة والتسيير:

تخضع مداولات مجلس الإدارة والتسيير لنفس شروط الصحة القانونية والإلغاء والإبطال القانونية وبالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي، فعلى سبيل المثال جاءت المادة 16 بقولها "أن مداولات مجلس الإدارة والتسيير لا تصح بحضور نصف أعضاء على الأقل، وإذا لم تأتي هذا النصاب عقد اجتماع آخر في مدة 8 أيام وتصبح المداولات صحيح مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين ويوجد صوت رئيس مجلس الإدارة ي حال التساوي"².

¹ المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 83-200 المرجع السابق.

² المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 83-200، المرجع السابق.

أما فيما يخص الجهاز التداولي للمؤسسة البلدية المشتركة والمتمثل في اللجنة البلدية المشتركة فإنها تجتمع في دورة عادية مرة كل شهر¹.

وتجتمع وجوبا بطلب من الوالي أو نصف أعضائها على الأقل، كما تجتمع كلما تطلب ذلك شؤون المؤسسة البلدية المشتركة عن طريق جدول أعمال يعده رئيسها بناء على اقتراح من المدير.

الفرع الثاني: هيئة تنفيذية (مدير المؤسسة العمومية المحلية):

إلى جانب الجهاز التداولي الذي يجتمع دوريا لتحديد ودراسة جميع المسائل المتصلة بالسير العام للمؤسسة العمومية، يسعى الجهاز التنفيذي أو ما يسمى كذلك بالهيئة التنفيذية والمتمثل في مدير المؤسسة على التسيير اليومي لنشاط المؤسسة لذلك سمي تنفيذيا، ويعتبر مدير المؤسسة جهازا أساسيا لأنه يتولى عدة سلطات واختصاصات يحددها النص المنشئ للمؤسسة من أهمها²:

- يمارس السلطة السلمية على جميع مستخدمي المؤسسة العمومية.
- يمثل المؤسسة في جميع أعمال الحياة المدنية وأمام القضاء.
- يبرم جميع الصفقات والاتفاقيات والعقود.
- هو الأمر بصرف ميزانية المؤسسة العمومية.
- يعد الحساب الإداري والتقارير السنوي للنشاطات ويرسله إلى السلطة الوصية بعد موافقة مجلس الإدارة عليه.
- يسهر على احترام النظام الداخلي للمؤسسة العمومية.
- يعين وينهي مهام المستخدمين الموضوعين تحت سلطته والذين يشتغلون مناصب لم تحدد كيفية أخرى للتعيين فيها.

كما أن وظيفة مدير بعض المؤسسات العمومية الوطنية تتميز ببعض الخصوصيات مثل:

¹ المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 85-117 المرجع السابق.

² أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم: 99-256 التي تتضمن صلاحيات مدير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.

- **رئيس الجامعة:** الذي يعين من بين الأساتذة ذوي رتبة أستاذ التعليم العالي وفي حالة عدم وجودهم من بين الأساتذة المحاضرين والأساتذة الاستثنائيين الجامعيين¹:

- **مدير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي:** الذي يعين لفترة أربع (04) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ويتم اختياره من بين الشخصيات العلمية ذات الكفاءة المثبتة².

أما بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو ذات الطابع الصناعي والتجاري فلا تشترط شروط خاصة في وظيفة المدير العام، باستثناء الشروط العامة لشغل هذه الوظائف. وطبقا لقاعدة توازي الأشكال تنهي مهام المدير بموجب مرسوم رئاسي.

أما فيما يخص مدير المؤسسة العمومية الولائية ومدير المؤسسة المشتركة أن الأول يكون معيناً من السلطة الوصية وهذا ما نصت عليه المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 83-200³، أما مدير المؤسسة البلدية المشتركة فيعين بعد اقتراح من اللجنة البلدية المشتركة وهو ما يبرز إعطاء السلطة الوصية الاهتمام الأكثر بالمؤسسات العمومية بلدية كانت أو ولائية وذلك من خلال إشراك أحد أفراد السلطة الولائية في تشكيلة مجلس الإدارة والتسيير، بل الأكثر من ذلك أن يترأس الوالي هذا المجلس أو ممثله الذي ينتمي للسلطات الوصية.

المطلب الثاني: الجهات الفاصلة في منازعات المؤسسة العمومية المحلية.

إن بعد دستور 1996 وما جاء به فإن المشرع الجزائري قد توجه نحو الازدواجية القضائية صراحة، ووضع المعيار العضوي كأساس لتحديد الاختصاص بين القضاء الإداري⁴، والذي تدخل

¹ أنظر المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 03-279 الذي يحدد مهام الجامعة.

² أنظر: المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم: 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 " يحدد كفاءات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد: 82، المؤرخة في: 21 نوفمبر 1999، ص 03.

³ المادة 18 من المرسوم رقم 83-200، المرجع السابق.

⁴ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية القسم الأول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، دار جسر للنشر والتوزيع، ط1، 2013 ص 234.

فيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (الفرع الأول) والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فإنها تدخل من صميم اختصاص القضاء العادي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الجهات الفاصلة في منازعات المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري:

اعتمد المشرع الجزائري على المعيار العضوي في توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والعادي كونه معيار بسيط وسهل، وعليه فإن المحاكم المختصة بهذا النزاع هي المحاكم الإدارية كونه نزاعا إداريا إذا كان أحد أطراف النزاع شخص عمومي سواء كان مدعي أو مدعى عليه وبغض النظر عن موضوع النزاع¹، وكون أنه ينظر إلى الجهة التي هي طرف في النزاع كأصل عام فقد اصطلح عليه معيارا عضويا (أولا)، غير هذا الأصل العام ترد عليه استثناءات أدرجها المشرع الجزائري في نصوصه حيث يختص بها القضاء العادي (ثانيا).

أولا: ولاية القضاء الإداري للفصل في منازعات المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري كأصل عام:

نصت المادة 800 فقرة 02 "تختص المحاكم الإدارية 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".

وعليه يعتبر النزاع إداريا حتى لو كان موضوع النزاع مما يدخل في اختصاص القضاء العادي كون أن طرف النزاع شخص عمومي سواء كان مدعى أو مدعى عليه بغض النظر عن موضوع النزاع وعلى هذا الأساس اصطلح عليه معيارا عضويا.

أما بخصوص التمثيل القانوني أمام القضاء الإداري للمؤسسة أو الهيئة العمومية ذات الصبغة الإدارية فيمثلها الممثل القانوني للمؤسسة وهذا ما نصت عليه المادة 828 من ق.إ.م.إ. وقد صدر قرار عن المحكمة العليا ضد وزير التجارة من الشركة الوطنية للأروقة الحديثة حيث جاء فيه "يعتبر اختصاص المجالس الفاصلة ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف في المادة الإدارية أمام المجلس الأعلى اختصاصا نوعيا، وأوردته المادة 7 من ق.إ.م. على سبيل الحصر وأكدت حالاته ومعايير المتمسك به ... والاستثناءات الواردة عليه كاشتراطها في الدعوى أن تكون فيها

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 239.

طرفا مؤسسة عمومية ... وقد التزم صحيح القانون حينما صرح بعدم اختصاصه للنظر في الدعوى المرفوعة ضد الشركة الوطنية للأروقة الجديدة التي تعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري"¹.

وقد صدر قرار عن مجلس الدولة بناء على ما جاء به المرسوم 93-93 المؤرخ في 01 مارس 1993 المتعلق بالانشطات العقارية في مادته 24 من المرسوم التشريعي السالف الذكر على أن الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاري الحضري مؤسسات ذات الطابع تجاري، ونزاعاتها القائمة مع الغير ليست من اختصاص الجهات الإدارية².

والمشروع الجزائري باعتماده على المعيار العضوي في توزيع الاختصاص بين جهات القضاء الإداري والعادي لا يعني استبعاد استخدام معيار آخر كون أن القانون التأسيسي لبعض المؤسسات لا يذكر طبيعة المؤسسة إذا كانت إدارية أو صناعية تجارية مما تستدعي البحث في معايير أخرى كمعيار السلطة العامة حينما تتصرف هذه المؤسسة بوضعها صاحبة السلطة العامة أو معيار المرفق العام³.

وتعتبر المحاكم الإدارية كما جاء في المادة 800: المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية ومعناه أي أن جُل القضايا الإدارية تدخل في اختصاص المحاكم الإدارية كأصل عام ومنها منازعات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري إلا ما استثني بنص يقضي باختصاص جهة أخرى كالاختصاص الحضري لمجلس الدولة في الفصل في الدعاوى الإدارية والصادرة عن السلطات المركزية، وهذا ما نصت عليه المادة 901⁴ بقولها " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية والقرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية.

¹ المحكمة العليا: ملف رقم 130998، قرار بتاريخ 30 أبريل 1995، المجلة القضائية الجزائرية العاصمة، العدد الأول، 1996، ص 183-185.

² مجلة مجلس الدولة: قرار رقم 004841 المؤرخ في 18 أبريل 2003، مجلس الدولة، الجزائر العاصمة العدد 04، 2003، ص 77 وما بعدها.

³ عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص ص 72، 73.

⁴ المادة 901 من القانون رقم 08-09 المرجع السابق.

أما نص المادة 801 فقد جاءت صريحة وواضحة بقولها: "تختص المحاكم الإدارية في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

وتختص كذلك المحاكم الإدارية بالفصل في المنازعات المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري والتي تدخل في نطاق هذه المؤسسات المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري، حينما تكلف بإنجاز عملية ممولة كلياً أو جزئياً بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو من الجماعات الإقليمية¹ على أساس أنها صفقات عمومية، حيث أن الداعي في إخضاعها لتنظيم الصفقات العمومية والذي يستتبع بولاية القضاء الإداري بالفصل في منازعاتها على أساس المعيار المادي المتمثل في نفقات الدولة أو الجماعات المحلية التي هي الأصل من اختصاص القضاء العادي.

ثانياً: ولاية القضاء العادي للفصل في منازعات المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري كاستثناء:

لقد أورد المشرع الجزائري استثناء يتعلق باختصاص المحاكم العادية بالنظر في بعض المنازعات كاستثناء على الأصل، وهو ما نصت عليه المادة 802 من ق.إ.م.إ بقولها: "خلافاً لأحكام المادتين 800 و801 أعلاه، يكون من اختصاص المحاكم العادية المنازعات التالية:

- 1- منازعات الطرق.
- 2- المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة، أو لإحدى البلديات أو الولايات أو المؤسسات العمومية ذات للصبغة الإدارية".

إن فحوى المادة 802 يقضي بولاية القضاء العادي بالفصل في منازعات المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية حتى ولو كان أحد أطراف النزاع شخصاً عمومياً، والمشرع الجزائري في هذا النوع من المنازعات قد أخذ بالمعيار المادي كاستثناء وعلى سبيل الحصر والمحددة في هذه المادة وكذلك في نصوص متفرقة، فالقاضي عند نظره في النزاع سيطبق قواعد

¹ المادة 06 من المرسوم الرئاسي 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر، العدد 50، بتاريخ 20/09/2015.

القانون الخاص وبالتالي اسناد هكذا أنواع من المنازعات إلى القضاء الإداري ثم القاضي الإداري سيطبق قواعد القانون الخاص فإنه من باب أولى أن نسند اختصاص هذا النوع من المنازعات إلى القاضي العادي باعتباره الأجدر بتطبيق قانونه، وحسن ما فعل المشرع الجزائري في هذا الإسناد.

الفرع الثاني: الجهات الفاصلة في منازعات المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

تخضع الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري للقواعد المطبقة على الإدارة العامة في علاقاتها مع الدولة، في حين تعد تاجرة في علاقاتها مع الغير وتخضع لقواعد القانون التجاري التي تفصل فيها جهات القضاء العادي. وهذه الطبيعة المزدوجة التي تتمتع بها المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري هي فحوى المادة 45 من القانون التوجيهي 88-01 "في خضوعها للقانون"، حيث يفصل في منازعات المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري القضاء العادي كأصل عام (أولا)، غير أنه أحيانا يدخل من اختصاص القضاء الإداري الفصل في منازعات المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري كاستثناء (ثانيا).

أولا: ولاية القضاء العادي للفصل في منازعات المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري كأصل عام:

وفي تحديد نطاق اختصاص القضاء العادي للفصل في منازعات المؤسسة أو الهيئة العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية نقول كل ما لا يدخل في اختصاص القضاء الإداري المتمثل في المادة 800 و 801 التي تتعلق باختصاص المحاكم الإدارية، والمادة 901 المتعلقة باختصاص مجلس الدولة فهو من اختصاص القضاء العادي، مما يفيد استبعاد النظر في منازعات المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

وعليه فإن القضاء العادي هو من ينظر في منازعات المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري كقاعدة عامة.

ثانيا: ولاية القضاء الإداري للفصل في منازعات المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري كاستثناء:

ثمة نصوص قانونية أعطت الاختصاص للقضاء الإداري الفصل في منازعات المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري القضاء كاستثناء، ومن هنا فإن القول أن المحاكم الإدارية هي الجهة المختصة بالفصل في جميع القضايا الإدارية لا يأخذ هذا الكلام على إطلاقه، ومن بين الاستثناءات الواردة نذكر:

- 1- منازعات الهيئة أو المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري الناشئة بينها وبين الدولة، نظرا للطبيعة المزدوجة للقوانين المطبقة عليها.
- 2- منازعات المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري عندما تنجز عمليات ممولة كلياً أو جزئياً بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو الجماعات الإقليمية، حيث تخضع لقانون الصفقات العمومية مما يستتبع ولاية القضاء الإداري بناء على المعيار المادي المتمثل في حماية المال العام¹.

¹ المادة 06 من المرسوم الرئاسي 15-247 المرجع السابق.

المبحث الثاني: النظام المالي للمؤسسة العمومية المحلية.

من المادتين 43 و 47 من القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية 88-01 السالف الذكر فمنه يخضع النظام المالي للمؤسسة العمومية المحلية لنفس القواعد المالية والمحاسبية التي تخضع لها المؤسسات العمومية المنصوص عليها في المادتين السالف الذكر، حيث يختلف النظام المالي للمؤسسة العمومية المحلية تبعا لطابعها الذي تتسم به إذا كانت ذات طابع إداري (المطلب الأول)، أو كانت ذات طابع صناعي وتجاري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: النظام المالي للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري.

أخضعت المادة 19 من المرسوم التنفيذي 83-200 الهيئات العمومية المحلية ذات الصبغة أو الطابع الإداري للقواعد المالية والمحاسبية المقررة في ميزانية البلدية وتسيير المصالح البلدية، مما يستدعي التطرق إلى ميزانية البلدية وكيفية إعدادها والتصويت عليها كونها تتطابق مع ميزانية المؤسسة العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية (الفرع الأول)، ثم يستتبع ذلك بدراسة النظام المحاسبي لهذه الهيئة الذي هو الآخر أخضع للقواعد المحاسبية التي تخضع لها ميزانية البلدية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ميزانية المؤسسة العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية:

تخضع عمليات ميزانية البلدية إيرادا وإنفاقا لأحكام قانونية أهمها¹:

القانون عدد 35 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي المتعلق بالقانون الأساسي لميزانية الجماعات المحلية كما تم تنقيحه بالقانون الأساسي عدد 66 لسنة 1979، والقانون الأساسي عدد 44 لسنة 1985 والقانون الأساسي عدد 44 لسنة 1994 والقانون الأساسي عدد 1 لسنة 1997 والقانون الأساسي عدد 65 لسنة 2007، ومجلة المحاسبة العمومية، والأمر عدد 3158 لسنة 2002 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية²، وكذلك على ضوء ما جاء في المراسيم المنظمة للمؤسسات العمومية المحلية بإخضاع القواعد المالية والمحاسبية لهذه المؤسسة للقواعد المقررة

¹ أحكام قانونية متعلقة بميزانية البلدية.

² الأمر عدد 3158 لسنة 2002 المؤرخ في 17 ديسمبر 2002 يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية كما تم إتمامه وتنقيحه بالنصوص اللاحقة.

في ميزانية البلدية وانطلاقاً من هذه الأحكام والنصوص يمكن استعراض تعريف لها حيث " يمكن اعتبار ميزانية البلدية وثيقة قانونية تتضمن تقدير جملة الموارد المتعين استخلاصها أو تعبئتها والنفقات المزمع تنفيذها بعنوان كل سنة، وكذلك تعرف على أنها جدول تقدير الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار¹.

وتمر الميزانية بمرحلتين هما، مرحلة الإعداد (أولاً) ومرحلة التصويت والضبط (ثانياً).

أولاً: مرحلة الإعداد:

وهي مجموع العمليات والمراحل التي يمر بها مشروع الميزانية إلى أن يصبح قابلاً للتنفيذ، فبالنسبة لقانون الولاية يتولى الوالي مهمة إعدادها وهو الذي يعرضها على المجلس الشعبي الولائي ليصوت ويصادق عليها وفق نص المادة 160، أما بالنسبة للبلدية،² يتولى رئيس المجلس البلدي إعداد ميزانية البلدية بمساهمة المكتب البلدي، كما يقوم الكاتب العام للبلدية بمشاركة المصالح البلدية بالخطوات العملية للإعداد انطلاقاً من الأعمال التحضيرية وصولاً إلى العرض على المجلس، كما يتولى كذلك رئيس البلدية قبل نهاية شهر ماس من كل سنة إعداد مشروع الميزانية و عرضه على اللجان للدرس.³

أما بخصوص الميزانية الإضافية التي هي عبارة عن تعديل في الإيرادات والنفقات خلال السنة المالية، وللميزانية قسمان قسم خاص بالتسيير وقسم خاص بالتجهيز والاستثمار، وينقسم كل قسم إلى إيرادات و نفقات متوازنة وجوباً.⁴

ثانياً: التصويت على الميزانية وضبطها:

تعتبر⁵ مرحلة الاقتراع على مشروع الميزانية مناسبة هامة للمجلس البلدي قصد الاطلاع وتقييم كامل جوانب نشاط البلدية في جميع المجالات، كما أنها مناسبة لإضفاء الصبغة القانونية على مشروع ميزانية البلدية وذلك بالترخيص للبلدية في استخلاص المداخل وتأدية المصاريف،

¹ المادة 176 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية المرجع السابق.

² الفصل 13 من القانون الأساسي لميزانية الجماعات المحلية والفصلين 70 و 80 من القانون الأساسي للبلديات.

³ الفصل 13 من القانون الأساسي لميزانية الجماعات المحلية.

⁴ المادة 14 من المرسوم التنفيذي 83-200، المرجع السابق، المادة 12 من المرسوم 85-117.

⁵ الفصل 15 من القانون الأساسي للجماعات المحلية.

ويتم درس مشروع الميزانية في مستوى اللجان ويتم وجوباً¹ عرض مشروع الميزانية على المجلس البلدي للاقتراع عليه في الدورة العادية الثالثة التي تتعقد في شهر جويلية، كما يتم التصويت على الميزانية باباً باباً ومادةً مادةً ويمكن اجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم، ويجب أن تكون الميزانية متوازنة وإلا أرجعت من قبل الوالي.

ولقد سايرت النصوص التنظيمية القواعد المتعلقة بالتصويت على الميزانية فيما يخص ميزانية المؤسسة العمومية ذلت الطابع الإداري.

كما يوجه² مشروع الميزانية ويتم التصويت عليها قبل 31 أكتوبر التي تسبق السنة المالية، أما بخصوص الميزانية الإضافية فيتم التصويت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية.

الفرع الثاني: محاسبة المؤسسة العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

من القانون التوجيهي 88-01 فقد نصت مادته 43 على خضوع النظام المحاسبي لنفس القواعد المحاسبية المطبقة على الإدارة العامة، في حين فإن المرسوم التنفيذي رقم 83-200 السالف الذكر فقد نصت المادة 19 منه بشكل صريح على خضوع القواعد المحاسبية فيما يخص المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري للقواعد المقررة في ميزانية البلدية³. وسيتم التطرق للطبيعة المحاسبية للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري (أولاً)، ثم أعوان المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري (ثانياً).

أولاً: الطبيعة المحاسبية للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري:

تخضع المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري للقواعد المحاسبية المقررة في ميزانية البلدية الذي تتسم بطابع التشدد والتعقيد، حيث تخضع للمحاسبة العمومية المقررة قانوناً، وعلى هذا الأساس يمكن القول إن محاسبة المؤسسة المحلية ذات الطابع الإداري هي محاسبة عمومية.

¹ الفصل 32 (جديد) من القانون الأساسي للبلديات.

² الفصل 13 (جديد) من القانون الأساسي لميزانية الجماعات المحلية.

³ المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 83-200، المرجع السابق.

ثانيا: أعوان محاسبة المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري:

يتم تنفيذ العمليات المالية للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري من طرف فئتين منفصلتين من الأعوان وذلك وفق مرحلتين مختلفتين، حيث هذا التقسيم مكرس قانونا¹، وسوف يتم التطرق إلى العون الأول المتمثل في الأمر بالصرف، ثم العون الثاني وهو المحاسب العمومي وذلك كالاتي:

1- الأمر بالصرف:

وهو كل شخص يعمل باسم الدولة والجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ويقوم بعملية التعاقد وتصفية الديون أو تحصيل الإيرادات العامة كما يأمر بصرف النفقات. فبالنسبة للولاية فالوالي هو الأمر بالصرف الرئيسي بالنسبة لميزانياتها. أما بالنسبة للبلدية فمجلس البلديات هو الأمر بالصرف بها من خلال تسيير أموال البلدية وعقد الصفقات وإبرام عقود الإيجار كما يعد الحساب الإداري. كما يقوم الأمر بالصرف بالالتزام بالنفقة والتصفية في المرحلة الإدارية.

2- المحاسب العمومي:

وفقا لنص المادة 33 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية²:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.
- ضمان حراسة الأموال والسندات والقيم أو الأشياء أو الأموال المكلف بها وحفظها.
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد.
- حركة حسابات الموجودات، ويتم تعيين المحاسب العمومي من طرف الوزير المكلف بالمالية ويخضعون لمسئوليته.

¹ المادة 55 و 57 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتضمن قانون المحاسبة العمومية، ج ر، العدد 35 بتاريخ 15 أوت 1990.

² مادة 33 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

بالنسبة للولاية يعتبر أمين خزينة الولاية محاسب عمومي.

بالنسبة للبلدية يعتبر المحاسب البلدي هو المحاسب وله وحده صفة تحصيل الإيرادات ودفع نفقات البلدية المنصوص عليها.

كما يتولى المحاسب العمومي تدقيق الحسابات ومراقبتها وتطهير حسابات التسيير من طرف مجلس المحاسبة¹.

بناء على النصوص القانونية السابقة يتبين هنا أن الحسابات العمومية المتعلقة بهذه المؤسسات العمومية المحلية تتسم بصعوبة وتعقيد الإجراءات وبشدة أوجه الرقابة.

المطلب الثاني: النظام المالي للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

تتسم الحياة الاجتماعية بالسرعة والائتمان، حيث تعجز المؤسسات التقليدية الكلاسيكية على مجاراتها، ونظرا للطابع التجاري الذي يحكم المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري وجد نظام مالي متميز يتماشى وطبيعة المؤسسة، وعلى هذا الأساس أوجد المشرع قواعد قانونية تتعلق الأولى بميزانية هذا النوع من المؤسسات (الفرع الأول) وأخرى تتعلق بمحاسبة هذه المؤسسات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ميزانية المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري:

نظرا لطبيعة النشاط الممارس من طرف المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري الذي يفرض السرعة والمرونة في اتخاذ القرار، فإن ميزانيتها تتسم بالسرعة والمرونة وبساطة الإجراءات، ومن هنا سيتم التطرق إلى الطبيعة القانونية لميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (أولا)، ثم يتم تقديم محتويات ميزانية هذه المؤسسة (ثانيا).

¹ المادة 202 و 210 من قانون البلدية 11-10، المرجع السابق.

أولاً: الطبيعة القانونية لميزانية المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري:

ميزانية المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري خاضعة للقانون¹ 07-11 المتعلق بالنظام المالي والمحاسبي وذلك نظراً للطابع التجاري والصناعي الذي تكتسبه، حيث تنص المادة 33 من المرسوم رقم 08-156 المؤرخ في 26 ماي 2008 على ما يلي:

" تحدد الميزانية بصفة منفصلة عناصر الأصول وعناصر الخصوم حيث يبرز عرض الأصول والخصوم داخل الميزانية، الفصل بين العناصر الجارية والعناصر غير الجارية"، ولا تعد وفق للقواعد المقررة لميزانية البلدية كما هو الحال بالنسبة للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري.

ومنه فإن ميزانية المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري فهي ميزانية خاصة تخضع لأحكام القانون التجاري.

ثانياً: محتويات ميزانية المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

من بين مهام وصلاحيات المدير كهيئة تنفيذية هي إعداد ميزانية المؤسسة²، ويتولى كذلك تنفيذها بموجب اجراءات مقررة بموجب القوانين والتنظيمات.

كما يجب عليه الموازنة بين النفقات والإيرادات وتعرض الموازنة وملاحقتها مصحوبة بتقرير المدير إلى هيئات المصادقة والمراقبة طبقاً للتشريع المعمول به³.

كما تتوفر هذه المؤسسات على موارد جبائية ذات أهمية كبيرة بالنسبة لميزانيتها حيث تمثل 90% من إجمالي الموارد المالية، كما عليها نفقات.

¹ قانون رقم 07-11 المؤرخ في 25 نوفمبر 2007 المتضمن النظام المالي المحاسبي، ج ر، العدد 74 بتاريخ 25 نوفمبر 2007.

² المادة 17 من المرسوم التنفيذي 83-200، المرجع السابق.

³ المادة 25 من المرسوم التنفيذي 83-200، المرجع السابق.

1- إيرادات المؤسسة:

هناك الإيرادات الجبائية المحصلة لفائدة البلديات منها الرسم العقاري الذي أسس بموجب الأمر 67-83 المؤرخ في 02 جوان 1967 المتضمن القانون التكميلي لسنة 1967، رسم التطهير وقد أسس بموجب القانون 80-12 الصادر في 31/12/1980 المتضمن قانون المالية لسنة 1981.

ويحدد مبلغ رسم التطهير حسب المادة 263 مكرر 02 من قانون الضرائب، كذلك من بين الإيرادات الرسم على الإقامة الذي أسس بموجب المادة 59 من قانون المالية لسنة 1998¹، الرسم على رخص العقارات، الرسم على الحفلات والأفراح والرسم على الإعلانات والصفائح المهنية.

كما توجد إيرادات محصلة لفائدة الجماعات المحلية وهي مختلف الضرائب والرسوم التي يوزع حاصلها بين الجماعات المحلية فيما بينها إلى جانب صندوق الضمان والتضامن وتتمثل في الرسم على النشاط المهني، وهو رسم يطبق على رقم الأعمال الإجمالي خارج الرسم على القيمة المضافة للأشخاص الطبيعية أو المعنوية الذين يمارسون نشاط مهني سواء كان حرفي أو صناعي أو تجاري.

2- نفقات المؤسسة:

وهي كل النفقات التي تدخل ضمن مهامها سواء في الاستثمار أو التسيير المعمول به للمؤسسة، كما تمر عملية تنفيذ النفقات بمرحلتين وهما المرحلة الإدارية حيث الاختصاص فيها يكون لرئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي بصفتها الأمرين بالصرف وتتمر هي أيضا بثلاث فترات وهم:

- الالتزام بالنفقة.
- التصفية.
- الأمر بالصرف النفقة (الدفع).

¹ المادة 59 من قانون المالية لسنة 1998.

أما المرحلة المحاسبية فينفذها المحاسب العمومي ويتم بموجبها إبرام الدين العمومي ولا تقتصر مهمة المحاسب العمومي على التنفيذ فقط لأوامر الصرف بل تتعداها للممارسة نوع من الرقابة المفروضة في حدود صلاحياته.

الفرع الثاني: محاسبة المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

جاء الحكم صريحا بمسك المحاسبة على الشكل التجاري طبقا للمخطط الوطني للمحاسبة وهذا راجع لطبيعة المؤسسة، والنشاط معا وفق المادة 20 من المرسوم رقم 83-200 في الفقرة الثانية منه¹، والذي يفرض وجود قانون يسمح للمؤسسات كما يسمح للأفراد الدخول في المنافسة والتحرر من تقييدات الإدارة الكلاسيكية الجامدة، مما يستدعي التطرق لطبيعتها القانونية (أولا)، ثم معرفة أعوان محاسبة المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري (ثانيا).

أولا: الطبيعة القانونية لمحاسبة المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي

والتجاري:

من المرسوم التنفيذي رقم 83-200 السالف الذكر فقد نصت المادة 20 فقرة 2 منه على أن مسك المحاسبة يكون على الشكل التجاري، وهذا ما يدل على أن محاسبة هذه المؤسسة هي محاسبة خاضعة لأحكام القانون التجاري.

كما نصت المادة 21 فقرة 2 من القرار الوزاري المشترك السالف الذكر " تمسك محاسبة المؤسسة في شكل تجاري طبقا للتشريع المعمول به ".

ثانيا: أعوان محاسبة المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري:

يعتمد² وزير المالية على عون محاسب تستند إليه الكتابات الحسابية وتداول الأموال، والعبرة من المحاسبة العمومية هو معرفة مدى ربح أو خسارة المؤسسة في نهاية السنة المالية مخالفة بذلك المحاسبة العمومية التي تهدف إلى بسط الرقابة المالية والقانونية على إيرادات ونفقات المؤسسة العمومية الإدارية³.

¹ المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 83-200، المرجع السابق.

² المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 83-200، المرجع السابق.

³ وحيدة قدمة، مرجع سابق، ص 123.

المطلب الثالث: وسائل المؤسسة العمومية المحلية.

للمؤسسات العمومية نشاطات تقوم بها، ولكي تنفذ هذه النشاطات فإنها تحتاج إلى وسائل بشرية وأخرى مادية من عمال وموظفين، وآلات وأموال وأملاك، كما تحتاج كذلك للقيام بتصرفات قانونية مختلفة، إن تنوع وتعدد أشكال المؤسسات العمومية واختلاف نشاطاتها يؤدي بالضرورة إلى اختلاف النظام القانوني الذي يحكم كل وسيلة من الوسائل السالفة الذكر ولذلك سيتم التطرق في هذا المطلب إلى كل من:

- الفرع الأول: النظام القانوني لمستخدمي المؤسسة العمومية المحلية.
- الفرع الثاني: النظام القانوني لأموال المؤسسة العمومية المحلية.
- الفرع الثالث: النظام القانوني لعقود المؤسسة العمومية المحلية.

الفرع الأول: النظام القانوني لمستخدمي المؤسسة العمومية المحلية.

عرف النظام القانوني لمستخدمي المؤسسات العمومية عدة تطورات تبعا لما أحاط به من معطيات سياسية واقتصادية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، إلى أن وصل في الوقت الحالي إلى ازدواجية عالم الشغل، بوجود قانون العمل، مقابل قانون للوظيفة العمومية. لذلك سيتم التعرف في الفرع:

أولا: تطور النظام القانوني لمستخدمي المؤسسة العمومية المحلية.

ثانيا: الآثار المترتبة عن ازدواجية نظام المستخدمين.

أولا: تطور النظام القانوني لمستخدمي المؤسسة العمومية المحلية:

لقد عرف النظام القانوني لمستخدمي المؤسسات العمومية في تطوره عدة مراحل يمكن استخلاصها فيما يلي:

1- المرحلة الانتقالية 62 إلى غاية جوان 1966.

عقب استرجاع السيادة الوطنية عرفت هذه المرحلة تدهورا في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، ولم يكن بإمكان الدولة عمليا الاستغناء كليا عن التشريع الفرنسي كأداة تنظيم لمختلف المؤسسات فصدر القانون رقم : 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الذي قضى

بالمحافظة على التشريع الفرنسي إلا ما كان يتنافى منه والسيادة الوطنية أي العمل بمقتضى قانون الوظيفة العامة وقانون العمل والتمييز بين الموظفين والإجراء.¹

ونظرا لاهتمام الدولة بتنشيط عملية التنمية الوطنية خاصة بعد حركة التأميم الكبرى من أجل إعداد القاعدة المادية للاقتصاد فساهمت هذه العملية في تطور القطاع الاقتصادي، وبالتالي اتساع الهوة بين أجور عمال المؤسسات الاقتصادية وموظفي القطاع الإداري مما أدى بالضرورة إلى تسرب الإطارات وانتقال اليد العاملة من القطاع الإداري إلى القطاع الاقتصادي بحثا عن امتيازات أفضل.²

2- مرحلة صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية 1966.

لقد صدر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بموجب الامر رقم: 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966³. ليحد من ظاهرة عدم التجانس، والتباين المحسوس بين عمال القطاع الاقتصادي والقطاع الإداري، فتضمن العديد من المبادئ والاحكام التي من شأنها الحد من المظاهر السلبية التي تسود عالم الشغل (الترقية، الترسيم، الحماية الاجتماعية، التقاعد... الخ). ورغم مسعى هذا القانون التوحيدي، ضمن شروط تحدد بموجب مرسوم، غير أن هذا المرسوم لم يصدر وبالتالي بقيت التفرقة موجودة بين القواعد المطبقة على المؤسسات الإدارية والمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي.⁴

3- مرحلة التسيير الاشتراكي للمؤسسات 1971.

فرض تطور عدد العمال واتساع القطاع العام في الجزائر ضرورة الاهتمام بالعمال سواء من حيث الأنظمة التي تضمن وتكفل لهم الرعاية والحماية اللازمة،⁵ ومن حيث سن التشريعات،

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 317.

² مصطفى الشريف، مدخل للتعريف بالقانون الأساسي للعمال، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، العدد 04، 1985، ص 847.

³ الجريدة الرسمية، العدد: 46، المؤرخة في: 08 جوان 1966، ص 542.

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 319.

⁵ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 317.

على اعتبار أنهم الغاية والوسيلة في عملية التنمية، وهو ما تجسد عن طريق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات سنة 1971 والذي أصبح بمقتضاه العامل منتجا مسيرا.

إلا أنه أورد الامر رقم 71-74 من هذا التنظيم في مجال رسم حدوده ذكر المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي وأهمل المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وهذا يعني الرجوع إلى فكرة التمييز بين الموظف والأجير التي أقامها النظام الفرنسي والحكم باستمرارها.¹

4- مرحلة القانون الأساسي العام للعمال 1978.

يقوم عالم الشغل على أسس وقواعد عامة التي سعى القانون الأساسي للعمال على وضعها، وذلك بهدف توحيد النظام القانوني الذي يحكم جميع العاملين بالبلاد بغض النظر عن القطاع الذي ينتمون إليه.²

أما موضوعه فقد اهتم بالعامل وبالعامل في آن واحد، ومن ثم فقد شكل نظام وسطا بين كل من نظام الوظيفة العمومية ذات الهياكل المغلقة، ونظام الوظيفة العمومية ذات الهياكل المفتوحة.³ وبالرغم من مسعاه التوحيدي، فإن القوانين الأساسية النموذجية المطبقة على مختلف قطاعات النشاط، لم تتلخص من النظرة التقليدية القائمة أساسا على التمييز بين قطاع الوظيف العمومي والقطاع الاقتصادي العام.⁴

ومع عزز هذا التباين أن قواعد هذا القانون لم تنتشر صراحة إلى إلغاء ما سبقها من أوامر ومراسيم صدرت لتخص قطاع الوظيف العمومي دون سواء.⁵

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 320.

² أحمد محيو، القانون العام للعمال، ترجمة أنعام بيوض، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، العدد 01، 1982، ص 210.

³ مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص 836.

⁴ محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، المرجع السابق، ص 315.

⁵ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 323.

5- مرحلة 1985. القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

تميزت هذه المرحلة بصدر المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985¹ الذي وضع تصنيف موحد في عالم الشغل، غير أنه بعد صدوره ظلت المؤسسات الاقتصادية تعيش وضعا نظاما متميزا خاصة في مجال الأجور بسبب خضوع علاقة العمل في هذا القطاع إلى الاتفاقيات الجماعية للعمل،² وبالتالي فإن سريانه اقتصر على المؤسسات ذات الطابع الإداري.

6- مرحلة ازدواجية النظام القانوني للشغل (من سنة 2006 إلى يومنا هذا).

اتضح الأثر البالغ للإصلاحات الاقتصادية لسنة 1988 وبعدها الإصلاحات السياسية التي جاء بها الدستور 1989، في إعادة تنظيم وتكييف علاقات العمل بما يتجاوب والخصائص والمبادئ العامة التي تسود القطاع الاقتصادي، وهو ما تجلى في إصداره مجموعة من القوانين تتعلق بتشريعات العمل وخاصة القانون المتعلق بعلاقات العمل³.

والذي ألغى القانون الأساسي العام للعمال، وبالتالي أصبح عمال المؤسسات العمومية الاقتصادية يخضعون لقانون العمل وبعدها صدر الأمر رقم: 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والتي حصرت وحددت المادة الثانية منه مجال تطبيقه ضمن دائرة الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية. والقصد هنا، الإدارات المركزية في الدولة والمصالح الغير ممرضة التابعة لها والجماعات الإقليمية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والهنوي، المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي.

¹ الجريدة الرسمية، العدد: 13، المؤرخة في: 24 مارس 1985، ص 333.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 323.

³ القانون رقم: 90-11 المؤرخ في: 21 أبريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل، المعدل والمتمم بمقتضى القانون 91-29 المؤرخ في: 21 ديسمبر 1991.

وهكذا استبعد النص بعدم الذكر المؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات العمومية الصناعية والتجارية التي يبقى مستخدموها يخضعون لقانون العمل، وبالتالي تركز مفهوم الموظف العمومي كمقابل لمفهوم العامل¹.

ثانيا: الآثار المترتبة عن ازدواجية نظام المستخدمين.

لقد أخذ المشرع الجزائري بالنظام المزدوج في عالم الشغل وذلك بصدور الامر رقم 06-03 وذلك بوجود:

1- قانون للعمل يقوم على أساس القانون رقم: 90-11 المتعلق بعلاقات العمل الساري على عمال القطاع الاقتصادي.

2- مقابل قانون آخر للتوظيف العمومي يقوم على أساس الامر رقم: 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية يسري على المستخدمين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات، والإدارات العمومية المذكورة في المادة الثانية منه.

وتوجد فوارق قانونية وتنظيمية بين كل من قواعد العمل وقواعد قانون الوظيفة العمومية، رغم وجود بعض الجوانب المشتركة بين النظامين.

الفرع الثاني: النظام القانوني لأموال المؤسسة العمومية المحلية.

أكثر ما يميز المؤسسة العمومية في شخصيتها المعنوية هو الاستقلال المالي، والذي يعني به تخصيص ذمة مالية مستقلة² للمؤسسة تتكون من أملاك منقولة وعقارية.

ولدراسة النظام القانوني للمؤسسة العمومية المحلية وجب التطرق إلى تحديد المالك القانوني لأموال المؤسسة العمومية، المحلية (أولا)، ثم التعرض إلى الحماية القانونية لأموال المؤسسة العمومية المحلية (ثانيا).

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 324.

² المادة 50 من القانون المدني.

أولاً: تحديد المالك القانوني لأموال المؤسسة العمومية المحلية.

1- على المستوى الفقهي.

لقد تمحور الاختلاف الفقهي، حول تكييف سلطة المؤسسة العمومية على الأموال الموضوعة تحت حيازتها إلى اتجاهين رئيسيين، الملكية للدولة والملكية للمؤسسة العمومية، حيث اتجهت الملكية للدولة أن المالك الحقيقي للأموال المخصصة للمؤسسة العمومية هو الدولة باعتبارها بمثابة الممثل القانوني للأمة والشعب¹.

وإن ما تتمتع به المؤسسة العمومية من مظاهر الملكة من استغلال واستعمال إنما هو مترتب عن كونها نائبة عن الدولة مع بقائها خاضعة لرقابتها، وأن حقها على هذه الأموال هو حق الإدارة و الانتفاع فقط، ولا يصل إلى حق الملكية².

أما أصحاب رأي أن الملكية للمؤسسة العمومية فيرون أن الملكية تعود للمؤسسة العمومية التي تملك الأموال المخصصة لها ملكية حقيقية وتامة ، بحيث تمارس عليها كافة السلطات القانونية المخولة للمالك³.

وأساس ذلك هو الاعتراف للمؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وبالتالي سلطة الاستعمال والتصرف على هذه الأموال، وهذا لا يمكن تفسيره مالم يكن للمؤسسة حق الملكية⁴.

2- على المستوى التشريعي:

بعد جعل الميثاق الوطني من المؤسسة الاشتراكية ملكا للدولة وهو ما أكدته الدستور الجزائري لسنة 1976⁵ إلا أنه مع صدور العديد من النصوص القانونية المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية لسنة 1988 ، والتي نصت صراحة في عدة مواطن منها على أن الملكية تعود إلى المؤسسة

¹ سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة، رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة القاهرة، 1967، ص 122.

² رياض عيسى، النظام القانوني للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987، ص 102.

³ محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، المرجع السابق، ص 368.

⁴ رياض عيسى، المرجع السابق، ص 103.

⁵ نوار بولحيال، المرجع السابق، ص 22.

العمومية الاقتصادية،¹ وهذه النصوص تتناقض مع نظام الملكية المكرس في دستور 1976، وكذا قانون الأملاك الوطنية لسنة 1984² فكان لا بد من تعديل دستوري وقانوني يتماشى مع المعطيات السياسية والاقتصادية الجديدة، فصدر دستور 1989 الذي أحدث القطيعة مع النظام الاشتراكي وفتح المجال واسعا أمام المبادرة الخاصة بتغيير جذري لنظرية الأملاك الوطنية، فأحدثت المادة 18 منه القطيعة مع مفهوم وحدة الأملاك الوطنية، وكرست التقسيم التقليدي الذي يبنى على ازدواجية الأملاك الوطنية.³

بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية فهي تتمتع بنمة مالية مستقلة عن الدولة وهو ما أشارت إليه المادة 17 من القانون رقم 88-01 حيث تنص على أنه:

يترتب على دفع الحصص تحويل الملكية لصالح، المؤسسات العمومية الاقتصادية والذمة المالية للمؤسسة العمومية الاقتصادية تتمثل في رأسمالها التأسيسي وفي الحصص المحولة لها باختلاف أنواعها سواء كانت عقارات أو منقولات، فتصبح أملاكاً للمؤسسة العمومية الاقتصادية.

أما بالنسبة للمؤسسات العمومية الأخرى فإذا رجعنا إلى نص المادة 18 من الدستور وكذا نص المادة 02 من القانون رقم: 90-30 نجد أن هاتين المادتين كرستا مبدأ إقليمية الأملاك الوطنية، أي أنها وحدتها المجموعات التي لها قاعدة إقليمية هي التي تكون مؤهلة لأن تحوز أملاكاً، وبالتالي تستبعد الأشخاص المرفقية الأخرى من إمكانية امتلاك الأملاك الوطنية.⁴

فإذا كانت المادة 18 من الدستور تخرج المؤسسات العمومية من مجال ملكية الأملاك الوطنية فلماذا التخصيص عليها في قانون الأملاك الوطنية وتخصيص فصل بأكمله لها.⁵

إضافة إلى الأملاك التي تتجزأ أو تقتنيها المؤسسة العمومية بأموالها الخاصة والتي تكون تابعه لها، فإنه يمكنها الاستفادة من املاك عقارية أو منقولة تابعة للأملاك الوطنية الخاصة

¹ محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، المرجع السابق، ص 358.

² القانون رقم: 84-16 المؤرخ في: 30 جوان 1984، يتعلق بالأملاك الوطنية.

³ سمير بوعجناق، تطور المركز القانوني للأملاك الوطنية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، جامعة الجزائر، 2002، ص 97.

⁴ سمير بوعجناق المرجع السابق ص 111.

⁵ يتعلق الامر بالفصل الرابع المعنون بـ (الأحكام الخاصة) خاصة في نص المادتين 106 و 107 منه.

المملوكة للدولة أو الولاية أو البلدية وهذا قصد تمكينها من أداء المهام المنوطة بها، وتتولى المؤسسة المستفيدة من التخصيص تجديد هذه الاملاك وصيانتها¹.

اما إذا أصبحت الاملاك المخصصة لا تفيد نهائيا عمل المؤسسة التي خصصت لها أو لم تستعمل لمدة طويلة فينجم عن ذلك إلغاء تخصيصها وتسليمها للجماعة الإقليمية المالكة لها ومن هنا نستنتج أن أموال المؤسسة العمومية تنقسم الى أملاك مملوكة لها وهي التي تقتنيها أو تتجزها بأموالها الخاصة، وأملاك مخصصة لها قصد القيام بالمهام المنوطة بها، وهي أملاك مملوكة للدولة أو أحد الجماعات الإقليمية.

ثانيا: الحماية القانونية للأملاك المؤسسة العمومية المحلية:

ابدى المشرع اهمية كبيرة لحماية أموال المؤسسات العمومية، وجعل الدولة مالكا وحيدا لها، مستبعدا التقسيم الكلاسيكي للأموال، ومكرسا وحدة النظام القانوني لهذه الأموال، وبالتالي بسط عليها حماية قانونية (مدنية وجنائية) حفاظا على الاقتصاد الوطني وملكية الدولة نظرا للدور الموكل اليها في القيام بعملية التنمية².

ان تغيير المالك بإسناد الملكية إلى المؤسسة العمومية بدلا من الدولة وعدم اضعاف الطبيعة العمومية على تلك الملكية قد أديا الى التأثير على تلك الحماية دون إلغائها، لأن الملكية رغم كونها غير عمومية فإنها تبقى أملاك وطنية خاصة تستوجب الحماية المدنية والجنائية.

1- الحماية المدنية:

تنص المادة 04 من القانون رقم 90 - 30 في فقرتها الثانية.

"الأملاك الوطنية الخاصة غير قابلة للتقادم ولا للحجز ما عدا المساهمات المخصصة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وتخضع ادارة الاملاك والحقوق المنقولة والعقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة، والتصرف فيها بأحكام هذا القانون مع مراعاة الاحكام الواردة في النصوص التشريعية الأخرى".

¹ انظر المادتين 82 و106 من القانون رقم 90 30

² أنظر المادة 688 من القانون المدني.

ان هذه المادة أكدت مرة أخرى أن ممتلكات المؤسسات العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل عنها والتصرف فيها والحجز عليها طبقا لقواعد القانون التجاري¹.

أما بالنسبة للمؤسسات العمومية المحلية الأخرى فطبقا للمادة 04 من القانون رقم 90 - 30 في فقرتها الثانية فإن أموالها غير قابلة للتقادم ولا للحجز عليها بينما التصرف فيها يخضع لأحكام القانون رقم 90 - 30 مع مراعاة الأحكام الواردة في النصوص التشريعية الأخرى وسبب هذه الحماية الممثلة في القابلية للتقادم ولا للحجز في كون المؤسسات العمومية مرافق عامة ومن شأن هذه الاجراءات الاخلال بمبدأ استمرارية المرافق العامة بانتظام واطراد².

2- الحماية الجنائية

تقوم الحماية الجنائية على تجريم الاعتداءات التي تقع على أموال المؤسسة العمومية وتشديد العقوبة الجنائية المقررة حيالها سيما بعد صدور القانون رقم: 06- 01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته³، وهو ما يتجلى أساسا في قمع الجرائم التالية:

الرشوة، الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية، الاختلاس، إساءة استغلال الوظيفة.

¹ تنص المادة 217 من القانون التجاري "تخضع الشركات ذات أموال عمومية كليا او جزئيا لأحكام هذا الباب المتعلق بالإفلاس والتسوية القضائية".

² سعد العلوش، المرجع السابق، صفحه 125.

³ الجريدة الرسمية العدد 14 مؤرخه في 8 مارس 2006، ص 04.

خلاصة الفصل الثاني:

استخلصنا من دراستنا للنظام القانوني للمؤسسة العمومية المحلية أن تمتعها بالشخصية المعنوية يترتب عنه استقلال إداري ومالي عن الشخص المكون له، وذلك بوجود أجهزة مستقلة تقوم بتسيير وتنظيم العمل المتمثل في تسيير المرفق العام المحلي.

إلا أن هذا الاستقلال بنوعيه لم يكرس وهو يؤدي بنا إلى القول إن هذا الاستقلال محدود ومقيد، ونحن نرى أن محدودية الاستقلال الإداري والمالي واجبة إذا كانت في إطار تنسيق ورقابة السلطات الوصية بين المؤسسات العمومية المحلية سدا لأي تضارب في الاختصاصات أو تعدد غير مبرر من أجل الحفاظ على المال العام، لكن دون أن يصل الأمر إلى حد وجود السلطات الوصية ضمن أجهزتها وبالتالي ضرب لاستقلالية اتخاذ القرار، كما تتمتع المؤسسات العمومية المحلية بازدواجية القوانين نظرا لتعدد أشكالها الذي فرضه طبيعة النشاط الممارس، وهذه الازدواجية ترتب عليها ولاية القضاء الذي يدور بين الإداري والعادي.

أما بالنسبة لمستخدمي المؤسسة العمومية المحلية يعتبرون موظفين عموميين خاضعين لقانون الوظيفة العمومية مستخدمي المؤسسات الإدارية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، أما مستخدمو المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية والاقتصادية فيعتبرون عمال أجراء خاضعين لقانون العمل.

أما أموال المؤسسات العمومية فتعتبر أملاك وطنية خاصة غير قابلة للتقادم ولا للحجز عليها باستثناء أموال المؤسسات العمومية الاقتصادية، كما تخضع هذه الأخيرة لحماية قانونية منها مدنية ومنها جنائية.

الخاتمة

الخاتمة:

ان للمواطنين دور في صنع القرار وذلك عن طريق المرفق العمومي المحلي، وذلك من خلال إشراك ممثلي الشعب في إدارة وتسيير المؤسسة العمومية المحلية وذلك من اجل اشباع رغباتهم وحاجاتهم المحلية، وهو ما عمل عليه المشرع الجزائري بموجب قوانين الجماعات المحلية منذ الاستقلال وإلى يومنا هذا، حيث من أساليب إدارة المرفق العام المحلي هي المؤسسة العمومية المحلية.

تتميز المؤسسة العمومية المحلية بأنها شخص معنوي متخصص ومستقل ماليا وإداريا وتكمن خصوصيتها بأنها تعتبر اسلوب من اساليب تسيير المرفق العمومي المحلي اضافة إلى تمتعها بالشخصية المعنوية كما تخضع للوصاية من قبل السلطات المختصة اضافة الى الطبيعة المزدوجة في قوانينها المترتبة على طابعها الذي يأخذ شكل الطابع الاداري او الصناعي او التجاري، وقد اثبت نظام المؤسسات العمومية المحلية تعايشه مع مختلف الأيديولوجيات بدأ بالأيديولوجية الاشتراكية منذ الاستقلال الى غاية 1989 مرورا بالأيديولوجية الليبرالية مع العلم ان هذا الاسلوب هو من صنع النظام الليبرالي.

إن انطباع السكان المحليين بأنه هو صاحب القرار وذلك من خلال اشراك ممثليه (اعضاء المجالس الشعبية البلدية أو الولائية) في الجهاز التداولي للمؤسسة المتمثل في مجلس الإدارة والتسيير، وكذلك تشجيع الافراد والشركات المحلية على التبرع لصالح المؤسسة العمومية المحلية، كون ان هذه الهبات سوف تعود بالفائدة على الأفراد والشركات المحلية، كما تتمتع المؤسسة العمومية المحلية بالاستقلالية تحت رقابة السلطة الوصائية في كامل حياتها، وتفعيل الرقابة من خلال وضع آليات رقابة فعالة، وكذا التنسيق وفق منهجية في توزيع الاختصاصات والمؤسسات في ربوع الوطن منعا لتضارب الصلاحيات أو التعدد غير المبرر عن المؤسسات أو الهيئات العمومية المحلية.

اما بخصوص الإطار التنظيمي للمؤسسة العمومية المحلية فقط تميز النظام الإداري للمؤسسة العمومية المحلية وبناء على تمتعها بالشخصية المعنوية استقلال اداري يتمثل في تكوين

أجهزة منفصلة عن الأجهزة المكونة لها، حيث تتكون هيئات المؤسسة العمومية المحلية من هيئة المداولة والمتمثل في مجلس الإدارة والتسيير، حيث تخضع في تسييرها للسلطة الوطنية.

ويكمن اختصاص الجهات القضائية تبعا لطبيعة المؤسسة العمومية، سواء كانت ذات طبيعة إدارية أو صناعية تجارية، حيث تؤول المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري الى القضاء الإداري، في حين يتولى القضاء العادي الفصل في منازعات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي التجاري كأصل عام بغض النظر عن الاستثناءات المقررة قانونا، ونظرا لخصوصية القضاء الجزائي الذي يعتمد على المعيار العضوي كأساس لتوزيع الاختصاص بين جهات القضاء الإداري والقضاء العادي، حيث ادرج المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية للقضاء الإداري أما المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي فإنها تخضع للقضاء العادي كأصل عام، الا في حالات استثنائية محددة على سبيل الحصر تخضع للقضاء الإداري.

اما التنظيم المالي او ما يعرف بالنظام المالي فهو الآخر يتبع طبيعة المؤسسة العمومية المحلية، حيث تتسم ميزانية ومحاسبة المؤسسة العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية بطابع التشديد كون انها تخضع للقواعد التي تخضع لها ميزانية ومحاسبة الجماعات الإقليمية، في حين يتميز النظام المالي للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري بالمرونة وبساطة الإجراءات سواء من حيث ميزانيتها أو محاسبتها التي تخضع لأحكام القانون التجاري.

أما أملاك المؤسسة العمومية فتعتبر املاك وطنية خاصة، وهذه الصفة تجعل ممتلكات المؤسسات العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل عنها والتصرف فيها والحجز عليها طبقا لقواعد القانون التجاري، اما المؤسسات العمومية الأخرى فإن أموالها غير قابلة للتقادم ولا للحجز عليها، بينما التصرف فيها يخضع لأحكام القانون رقم 90-30 مع مراعاة الاحكام الواردة في النصوص التشريعية الأخرى.

مما سبق ذكره تم التوصل إلى النتائج التالية:

- 1- خضوع المؤسسة العمومية المحلية للرقابة الوصائية رغم استقلاليتها التي تعد محدودة ومقيدة.
- 2- تتميز عن المؤسسات الأخرى، حيث نجد أن الهيئات العامة تتسم بطابع التشدد والتعقيد على عكس المؤسسة العمومية التي تمتاز بالمرونة وبساطة الإجراءات.
- 3- انشاء وإلغاء هذه المؤسسات يكون بنفس الشكل.
- 4- غياب تعريف شامل ودقيق للمؤسسة العمومية المحلية.
- 5- خضوع أموال هذه المؤسسة العمومية المحلية للحماية الجنائية والمدنية، التي تعد بدورها أملاك وطنية خاصة.

ومن خلال ما سبق ذكره يمكن تقديم المقترحات التالية:

1. ضرورة إعادة النظر في مصطلح "المؤسسة العمومية" باللغة العربية وجعله موافقا لمصطلح واحد باللغة الفرنسية Etablissement public أو يطلق عليها entreprise public، أي يطلق على الأشخاص المعنوية المرفقية.
2. إخراج المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية والمؤسسات العمومية الاقتصادية من الخضوع لقانون الصفقات وهذا تجنباً للإشكالات التي يمكن أن تثار على مستوى الاختصاص القضائي والقانون الواجب تطبيقه.
3. إبعاد السلطات الوصية عن هيئة المؤسسة العمومية المحلية (الجهاز التداولي للمؤسسة، الجهاز التنفيذي)، الذي من شأنه أن يمس باستقلالية قراراتها وكل هذا في إطار احترام السلطات الوصية.
4. إدراج تعريف واضح ودقيق للمؤسسة العمومية المحلية، من خلال تحديد نظامها القانوني في كل من قانوني البلدية والولاية.
5. العمل على ضبط النصوص القانونية المنظمة للمؤسسة العمومية المحلية.

6. ممارسة رقابة ملائمة من طرف السلطات الوصية، وذلك للمحافظة على استمرارية المرفق العام بأسلوب المؤسسة.

7. إنشاء مدونة خاصة بقانون الجماعات المحلية يتم من خلالها تحديد النظام القانوني للمؤسسة العمومية المحلية.

8. يبقى هاجس التمويل الحاجز الأكبر أمام استقلالية المؤسسة العمومية المحلية.

وبهذا نكون قد حاولنا أن نساهم ولو بقدر قليل في طرح بعض الإشكالات وتقديم بعض المقترحات والحلول حول النظام القانوني الواسع للمؤسسة العمومية المحلية، فإن أصبنا فلنا أجران، وإن أخطأنا فلنا أجر التعب والاجتهاد.

والله الموفق الأول والأخير

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: قائمة المصادر.

1- الديساتير:

- المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، المتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج ر العدد 9 بتاريخ 01 مارس 1989.

2- القوانين:

- القانون رقم 67-24 المؤرخ في 18 فيفري 1967، المتضمن ميثاق قانون البلدية (الملغى)، ج ر، العدد 6 بتاريخ 18 جانفي 1967.
- القانون رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن ميثاق وقانون الولاية، ج ر العدد 44 بتاريخ 23 ماي 1969.
- القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر، العدد 2 بتاريخ 13 جانفي 1988.
- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون البلدية (الملغى)، ج ر، العدد 15، بتاريخ 11 أفريل 1990.
- القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون الولاية، ج ر، العدد 15 بتاريخ 11 أفريل 1990.

- القانون رقم: 90-11 المؤرخ في: 21 أبريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل، المعدل والمتمم بمقتضى القانون 91-29 المؤرخ في: 21 ديسمبر 1991.
- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 05 أوت 1990، المتضمن قانون المحاسبة العمومية، ج ر، العدد 35 بتاريخ 1990.
- قانون المالية لسنة 1998.
- القانون رقم 03/06 المؤرخ في 15/06/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، العدد 46 بتاريخ 16/06/2006.
- القانون رقم 07-11 المؤرخ في 25 نوفمبر 2007 المتضمن النظام المالي المحاسبي، ج ر، العدد 74 بتاريخ 25 نوفمبر 2007.
- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتضمن ضمن قانون البلدية، ج-ر العدد 37 المؤرخة في 23 جويلية 2011.
- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية، ج ر، العدد 12 بتاريخ 29 فيفري 2012.

3- النصوص التنظيمية:

- المرسوم التنفيذي رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983، المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج ر، العدد 12، بتاريخ 22 مارس 1983.

- المرسوم رقم 85-117 المؤرخ في 07 ماي 1985، المتضمن تحديد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، ج ر، العدد 21، المؤرخة بتاريخ 15/05/1985.
- المرسوم التنفيذي رقم: 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999، يحدد كفايات إنشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد: 82، المؤرخة في: 21 نوفمبر 1999.
- المرسوم التنفيذي رقم 03-279 المؤرخ في 23 أوت 2003، يحدد مهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد: 51، المؤرخة في: 24 أوت 2003.
- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، العدد 50، بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

ثانيا: قائمة المراجع

أ- الكتب:

- أحمد محيو، القانون العام للعمال، ترجمة أنعام بيوض، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 01، 1982.

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2009.
- جهاد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- حسي كامل الأسيوطي، حول مشكلة التمييز بين الهيئات والمؤسسات العامة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني 1969.
- حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ط2، دار الخلدونية، الجزائر.
- حسين فريجة، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر.
- حمدي القبيلات، القانون الإداري، ج1، ط1، دار وائل للنشر للتوزيع، عمان، الأردن، 2008.
- رياض عيسى، النظام القانوني للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987.
- رياض عيسى، نظرية المرفق العام في القانون المقارن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984.
- زهدي يكن، القانون الإداري، الجزء الأول، المكتبة العصرية للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، بيروت، 1955.

- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2013.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري.
- عمار عمورة، الوجيز في شرح القانون التجاري الجزائري، دار المعرفة، الجزائر، 2000.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، دون سنة النشر.
- محمد بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال بن أعمرو رحال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- محمد رفعت عبد الوهاب - النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الأزارطية، مصر، 2005.
- محمد عبد المجيد صغير بيرم، الوجيز في القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية.
- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار لباد، الجزائر، 2006.

ب- المذكرات ورسائل الدكتوراه:

ب-1- رسائل الدكتوراه.

- محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق جامعة الجزائر، 1991.
- سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة، رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة القاهرة، 1967.

ب-2- مذكرات ورسائل الماجستير.

- سمير بوعنناق، تطور المركز القانوني للأملاك الوطنية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، جامعة الجزائر، 2002.
- نورة بولحبال، تطور علاقة الدولة بمؤسساتها العمومية الاقتصادية في النظام الجزائري، رسالة ماجستير في العلوم القانونية، جامعة الجزائر، 2003.
- وحيدة قدومة، المؤسسة العمومية المحلية- مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع دولة ومؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، سنة 2013- 2014.
- بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2010/2011.

ب-3- مذكرات الماستر.

- عبد المجيد شني، الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وتطبيقاتها في الجزائر، مذكرة ماستر، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2015.
- جاهل خالد، الهيئة العمومية المحلية، مذكرة الماستر، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، سنة 2018.

- بوشارب فاطمة الزهراء، المؤسسة العمومية المحلية في القانون الجزائري، مذكرة
مكاملة لنيل شهادة الماستر، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، قسم الحقوق، سنة
2018.

ج- المقالات:

- مصطفى الشريف، مدخل للتعريف بالقانون الأساسي للعمال، المجلة الجزائرية للعلوم
القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 04، 1985.

الفهرس

الفهرس

الصفحة	العنوان
	الشكر
	اهداء
	قائمة المختصرات
02	مقدمة
07	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية المحلية
08	المبحث الأول ماهية المؤسسة العمومية المحلية.
08	المطلب الأول: مفهوم المؤسسة العمومية المحلية.
08	الفرع الأول: تعريف المؤسسة العمومية المحلية.
08	أولاً: التعريف التشريعي
09	ثانياً: التعريف الفقهي
10	الفرع الثاني: مراحل تطور المؤسسة العمومية المحلية.
10	أولاً: المؤسسة العمومية المحلية في ظل النظام الاشتراكي
12	ثانياً: المؤسسة العمومية المحلية أثناء المرحلة اللبرالية
14	الفرع الثالث: التمييز بين المؤسسات العمومية المحلية وغيرها من المفاهيم المشابهة.
14	أولاً: التمييز بين الهيئات العمومية والمؤسسات العامة
18	ثانياً: التمييز بين الهيئات أو المؤسسات العمومية المحلية والهيئات العمومية الوطنية
19	المطلب الثاني: خصائص المؤسسة العمومية المحلية.
19	الفرع الأول: المؤسسة العمومية المحلية أسلوب لتسيير المرفق العمومي المحلي.
19	الفرع الثاني: التمتع بالشخصية المعنوية.

20	أولاً: الذمة المالية المستقلة
20	ثانياً: أهلية التقاضي
20	ثالثاً: حق البث في قبول أو رفض الهبات والوصايا المقدمة لها
20	رابعاً: وجود الممثل القانوني
21	خامساً: وجود موطن قانوني للمؤسسة العمومية المحلية
21	الفرع الثالث: التمتع بمبدأ التخصص
21	الفرع الرابع: مبدأ الاستقلالية
21	أولاً: الاستقلال الإداري
22	ثانياً: الاستقلال المالي
22	الفرع الخامس: الطابع المحلي للمؤسسة العمومية المحلية.
23	المطلب الثالث: أنواع المؤسسات العمومية المحلية.
24	الفرع الأول: المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري.
24	أولاً: الطابع القانوني للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري.
25	ثانياً: الآثار المترتبة على الطبيعة القانونية لهذه المؤسسة.
26	الفرع الثاني: الهيئة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
27	أولاً: الطبيعة القانونية للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
27	ثانياً: الآثار المترتبة على الطبيعة القانونية لهذه المؤسسة.
29	المبحث الثاني: إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية المحلية.
29	المطلب الأول: إنشاء المؤسسة العمومية المحلية.
29	الفرع الأول: إنشاء المؤسسة العمومية الوطنية.
32	الفرع الثاني: إنشاء المؤسسة العمومية المحلية.
34	المطلب الثاني: إلغاء المؤسسة العمومية.
34	الفرع الأول: إلغاء المؤسسة العمومية المحلية.
35	الفرع الثاني: إلغاء (حل) المؤسسة العمومية الاقتصادية.

35	أولاً: الحل بقوة القانون.
37	ثانياً: الحل الإداري.
38	المطلب الثالث: الإجراءات المتبعة في إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية المحلية.
38	الفرع الأول: إصدار مداولة من المجالس الشعبية المحلية.
39	الفرع الثاني: نفاذ المداولة.
41	خلاصة الفصل الأول
43	الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للمؤسسة العمومية المحلية
44	المبحث الأول: النظام الإداري للمؤسسة العمومية المحلية.
44	المطلب الأول: أجهزة الهيئة أو المؤسسة العمومية المحلية.
44	الفرع الأول: مجلس الإدارة والتسيير كهيئة مداولة.
45	أولاً: تشكيلة جهاز المداولة.
48	ثانياً: مهام جهاز الإدارة والتسيير الخاص بالمؤسسة العمومية المحلية.
49	الفرع الثاني: هيئة تنفيذية (مدير المؤسسة العمومية المحلية):
50	المطلب الثاني: الجهات الفاصلة في منازعات المؤسسة العمومية المحلية.
51	الفرع الأول: الجهات الفاصلة في منازعات المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.
51	أولاً: ولاية القضاء الإداري للفصل في منازعات المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري كأصل عام.
53	ثانياً: ولاية القضاء العادي للفصل في منازعات المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري كاستثناء.
54	الفرع الثاني: الجهات الفاصلة في منازعات المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
54	أولاً: ولاية القضاء العادي للفصل في منازعات المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري كأصل عام.

55	ثانيا: ولاية القضاء الإداري للفصل في منازعات المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري كاستثناء.
56	المبحث الثاني: النظام المالي للمؤسسة العمومية المحلية.
56	المطلب الأول: النظام المالي للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري.
56	الفرع الأول: ميزانية المؤسسة العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.
57	أولا: مرحلة الاعداد
57	ثانيا: التصويت على الميزانية وضبطها
58	الفرع الثاني: محاسبة المؤسسة العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.
58	أولا: الطبيعة المحاسبية للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري.
59	ثانيا: أعوان محاسبة المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الإداري.
60	المطلب الثاني: النظام المالي للمؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
60	الفرع الأول: ميزانية المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري:
61	أولا: الطبيعة القانونية لميزانية المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
61	ثانيا: محتويات ميزانية المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
63	الفرع الثاني: محاسبة المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
63	أولا: الطبيعة القانونية لمحاسبة المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
63	ثانيا: أعوان محاسبة المؤسسة العمومية المحلية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
64	المطلب الثالث: وسائل المؤسسة العمومية المحلية.

64	الفرع الأول: النظام القانوني لمستخدمي المؤسسة العمومية المحلية.
64	أولاً: تطور النظام القانوني لمستخدمي المؤسسة العمومية المحلية.
68	ثانياً: الآثار المترتبة عن ازدواجية نظام المستخدمين.
68	الفرع الثاني: النظام القانوني لأموال المؤسسة العمومية المحلية.
69	أولاً: تحديد المالك القانوني لأموال المؤسسة العمومية المحلية.
71	ثانياً: الحماية القانونية لأموال المؤسسة العمومية المحلية.
73	خلاصة الفصل الثاني
75	الخاتمة
80	قائمة المراجع
88	الفهرس
	الملخص

المُلخَص

الملخص:

تعتبر المؤسسة العمومية المحلية أسلوب من أساليب تسيير المرفق العام المحلي، حيث تعد بمثابة شخص معنوي يتم إنشاؤها عن طريق المجالس الشعبية المحلية، وذلك لممارسة النشاطات المحددة في مداولة إنشائها في نطاق إشراف ورقابة من طرف السلطات الوصية، وبالرغم من نشوء المؤسسة العمومية المحلية في وسط ليبرالي إلا أنها أثبتت تعايشها مع مختلف الأيديولوجيات.

وتعددت أصناف وأنواع المؤسسة العمومية المحلية (مؤسسة عمومية محلية ذات طابع إداري، ومؤسسة عمومية محلية ذات طابع صناعي وتجاري)، التي يترتب عليها ازدواجية القوانين التي تنظم وتسير هذه المؤسسة، وقد نجم أو أنجز عن هذه الازدواجية القضاء الفاصل في منازعتها (ولاية القضاء العادي إذا كانت مؤسسة عمومية محلية ذات طابع صناعي وتجاري كقاعدة عامة، ولاية القضاء الإداري إذا كانت مؤسسة عمومية محلية ذات طابع إداري كقاعدة عامة).

ولتقديم خدمة مميزة من طرف هذا الشخص المعنوي (المؤسسة العمومية المحلية) وجب إبعاد السلطات الوصية عن صنع القرار داخل هذه الأخيرة والوقوف عند سلطة الرقابة والإشراف والتنسيق من أجل الوصول لاستقلال وظيفي وعضوي.

الكلمات المفتاحية:

المؤسسة العمومية المحلية، المداولة، الإنشاء، المجالس الشعبية المحلية، السلطات الوصية، الرقابة، الإشراف، الاستقلالية.

Le résumé:

L'établissement public local est un mode de gestion d'un service public local.

Il est considéré comme une personne morale créée par les conseils populaires locaux, afin de mener à bien les activités précisées dans la délibération dans son établissement sous la surveillance et du contrôle des autorités tutélaires, et malgré l'émergence de l'institution public local au centre libéral elle a prouvé sa coexistence avec des diverses idéologies.

Elle existe de plusieurs catégories et types d'institutions publiques locales: (un établissement public local à caractère administratif et un autre à caractère industriel et commercial), ce qui entraîne un dualisme des lois règlement et gérant cet établissement du fait de cette dualité, Ce dualisme juridique a entraîné un autre niveau de dualisme judiciaire dans les litiges contentieux, sur (la justice de droit commun s'il s'agit en règle générale d'un établissement public local à caractère industriel et commercial).

Afin de rendre un service imminent de la part de cette personne morale et de l'établissement public local, les autorités des tutelles doivent être tenus à l'écart de la prise de décision au sein de celle-ci et se tenir à l'instance de contrôle de la surveillance et de coordination afin d'atteindre les indépendances fonctionnel et organique.

Mot clé:

L'établissement public local, La délibération, La création, Les conseils populaires locaux, une autorités tutelle, Le contrôle, La tutelle, L'indépendance.