الفرع الثاني: المؤسسة العامة

مع تطور دور الدولة و كثرة مجال تدخلها عجزت عن السيطرة على جميع المرافق العامة، خاصة من حيث تسييرها، لذا كان من الضروري إيجاد طريقة قانونية تستطيع من خلالها الدولة السيطرة على تعدد المرافق و الوصول بها للفعالية المرجوة منها، فارتأت الدولة إحداث المؤسسات العمومية و التي تعتبر اليوم من أكثر الطرق شيوعا في تسيير المرافق العامة، و تحتل المؤسسة العامة في الجزائر مكانة مرموقة في الجهاز الإداري و الاقتصادي للدولة، فهي الشخص الثالث من أشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام بعد الدولة و الجماعات المحلية.

و الغرض من إنشاء هذه المؤسسات العمومية هو التكفل بالمرفق العام بطريقة أكثر فعالية خاصة و أنها تغطي تقريبا كافة مجالات تدخل الدولة و تتزايد سنويا بتزايد دور و وظائف الدولة و تتنوع حسب طبيعة كل نشاط خاصة في ظل تزايد حاجيات المواطنين و تنوعها و حتى تطور نوعية الخدمة المطلوبة.

و سنقوم بدراسة هذه الطريقة في تسيير المرافق العامة من خلال تعريفها و بيان خصائصها و كذا أنواعها.

أولا: تعريف المؤسسة العامة

تعددت و تنوعت تعاريف المؤسسة العامة في فقه القانون العام و اتسمت هذه التعاريف بتضمنها لأركان المؤسسة العمومية.

فهناك من عرفها على أنها:" **شخص معنوي من القانون العام يسير مرفق عمومي متخصص مستقل عن الدولة و الجماعات المحلية و لكنه مربوط بهما.**"

و عرفت أيضا بأنها: " **أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية، تنشؤها الدولة لإدارة مرفق عام و يمنحها القانون قدرا كبيرا من الاستقلال المالي و الإداري و هي صورة من صور اللامركزية المرفقية.**"

و كذلك بأنها: " **إدارة عامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة و تتولى إدارة مرفق عام أو عدة مرافق عامة متخصصة، ضمن حدود إقليمية معينة.**"

من خلال هذه التعاريف يمكن القول أن المؤسسة العامة هي مرفق عام مشخص قانونا، فطريقة المؤسسة العامة تقتضي منح المرفق العام الاستقلال القانوني من خلال إضفاء الشخصية المعنوية

عليه، و تهدف إلى حسن إدارة المرافق العامة ذات الأهمية و تخفيف عبء تسييرها عن الجهة التي أنشأتها بموجب تمتعها بالاستقلال القانوني (المالي و الإداري)

ثانيا: خصائص المؤسسة العامة

إن المؤسسة العامة تعرف بخصائصها التي توضح المفهوم الحقيقي لها و أول هذه العناصر هي الشخصية المعنوية و التي تتميز بخاصيتين هما الاستقلالية و التخصص و بذلك فإن أهم خصائص المؤسسة العمومية تتمثل فيما يلي:

1/ المؤسسة العمومية تتمتع بالشخصية المعنوية:

يقصد بذلك أن المرفق العام يدار من طرف هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية، ذلك أن منح الشخصية المعنوية لمرفق عام هدفه إعطاء قدرا أكبر من الاستقلالية التي تجعل له هامشا من الحرية يمكنه من تحقيق أهدافه بأكبر فعالية، لذا أطلق الفقه عليها باللامركزية المرفقية كمقابل اللامركزية الإقليمية.

و يترتب على تمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية ما يلي:

- تكون لها ذمة مالية مستقلة عن الدولة.
- الاستقلال الإداري، حيث تقوم المؤسسة العامة على أجهزة و تنظيمات و هيئات خاصة بها.
- لها حق قبول الهبات و الوصايا.
- لها حق التعاقد (دون الحصول على رخصة)
- لها حق التقاضي.
- تتحمل المسؤولية عن الأفعال الضارة التي تلحق بالغير.

2/ المؤسسة العمومية تقوم على مبدأ التخصص:

و يقصد بذلك أن كل مؤسسة عمومية يناط بها القيام بأعمال محددة في نص إنشائها هي ملزمة بأن لا تحيد عنها أو تمارس نشاط آخر غير النشاط المحدد لها تشريعيا أو تنظيميا، فالقانون أو التنظيم يحدد بدقة مجالات التدخل و قد تكون هناك مجالات أساسية و مجالات ثانوية مكملة للنشاط الرئيسي و مساعدة له.

و بذلك فالمؤسسة العمومية تنشأ من أجل تغطية نشاط معين و عليها الاحترام الصارم لمجال تدخلها، فلا يمكنها تجاوز مجال نشاطها أو استعمال ذمتها لمهتم أخرى، فالجامعة مؤسسة من العمومية تنشأ من أجل تغطية نشاط معين و عليها الاحترام الصارم لمجال تدخلها، فلا يمكنها تجاوز مجال نشاطها أو استعمال ذمتها لمهام أخرى، فالجامعة مؤسسة عامة عهدت إليها السلطة العامة مهمة التكوين في مجال التعليم العالي و ليس لها أن تخرج عن هذا الإطار و كذلك الحال بالنسبة لمؤسسة التكوين المهني و المؤسسات الصحية.

3 خضوع المؤسسة العمومية لنظام الوصاية:

سبق القول بأن المؤسسة العامة تتمتع بالاستقلالية الإدارية و المالية التي تسمح لها بالتسيير الأمثل لنشاطاتها و لكن هذه الاستقلالية نظرية فقط، حيث تظل المؤسسة العامة خاضعة لنظام الوصاية، فمن حق الإدارة العامة المركزية أن تراقب نشاطها بهدف التأكد من عدم خروجها عن المجال المحدد لها، مثال ذلك: **وصاية وزارة التعليم العالي على الجامعة** و بذلك فإن استقلال المؤسسة العامة هو الأصل و الوصاية هي الاستثناء.

ثالثا: أنواع المؤسسات العامة

إن اتساع رقعة المرفق العام و التنوع الذي يعرفه بتنوع مجالات تدخل الدولة، فرض بالضرورة تنوع أصناف هذه المؤسسات العمومية، حيث تنقسم إلى أنواع متعددة بالنظر لاعتبارات مختلفة و من أهم التقسيمات المتعلقة بأنواع المؤسسات العامة هو تقسيمها حسب طبيعة نشاطها و هذا التقسيم بدوره شهد عدة تقسيمات منها الكلاسيكية و منها ما ظهر حديثا و يمكن ارجاعها إلى أربعة أصناف أساسية تتمثل فيما يلي:

1/ المؤسسة العمومية الإدارية:

و هي المؤسسات العامة التقليدية استعملت منذ الاستقلال و بشكل واسع، تتخذها الدولة و الجماعات الإقليمية كوسيلة لإدارة مرافقها العمومية الإدارية، تتمتع بالشخصية المعنوية و تمارس نشاطا ذو طبيعة إدارية محضة و تخضع لقواعد القانون العام و لمبدأ التخصص، حيث نصت المادة 43 من القانون 01/88 على أن: " **الهيئات العمومية الإدارية تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة و لمبدأ التخصص**" كما تعرض منازعاتها على القضاء الإداري و يعتبر عمالها موظفون عموميون و قراراتها قرارات إدارية و تخضع في عقودها بقانون الصفقات العمومية و

الأصل في عمل هذه المؤسسات هو **مبدأ المجانية** و من أمثلة المؤسسات العامة الإدارية **الوكالة الوطنية لحماية البيئة، المدرسة الوطنية للإدارة.**

2/ المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري:

مع التطور الاقتصادي و الاجتماعي و خاصة بعد الأزمة الاقتصادية لعام 1929 و الحرب العالمية الثانية، التي دفعت الدولة الليبرالية لممارسة نشاطات ذات طابع صناعي و تجاري و عليه، فقد تبين أن صيغة المؤسسة العمومية التقليدية (الإدارية) لم تعد تتماشى و هذه المهمة الجديدة للدولة أي مهمة النشاط ضمن اقتصاد السوق و لهذا لجأت السلطات العمومية إلى صيغة المؤسسة العمومية الصناعية و التجارية، و عرفت المؤسسة العمومية الصناعية و التجارية رواجا كبيرا و ذلك بتكريسها رسميا إمكانية قيام الدولة بالنشاط الاقتصادي و يمكن تعريفها بأنها: " **المرافق التي يكون موضوع نشاطها تجاريا و صناعيا مماثل للنشاط الذي تتولاه الأشخاص الخاصة و تتخذها الدولة و الجماعات المحلية (الولاية و البلدية) كوسيلة لإدارة مرافقها ذات الطابع الصناعي و التجاري و تخضع لأحكام القانون العام و القانون الخاص معا كل في نطاق محدد.**"

و بذلك فالمؤسسة العمومية الصناعية و التجارية هي التي تمارس نشاطا له طابع تجاري، إما انتاج مواد (كهرباء، غاز، تحويل ورق، مواد كيماوية) أو تقديم خدمات (نقل، توزيع مياه الشرب، خدمات الهاتف و البريد) و تحدث للقيام بمهمة اقتصادية تقتضي مراعاة الجانب المالي، حيث يجب عليها الحفاظ –على الأقل– على توازنها المالي (أي التوازن بين إيراداتها و نفقاتها) و مع ذلك فإن المؤسسات العمومية الصناعية و التجارية تبقى من أشخاص القانون العام متميزة و مختلفة عن الشركات الخاصة.

3/ المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي و التكنولوجي:

نص عليها القانون 11/98 المؤرخ في 28 أوت 1998 المتضمن القانون التوجيهي للبحث العلمي، المعدل و المتمم بالقانون 05/08 طبيعتها إدارية مع إضافة مرونة على التسيير في مجال تنظيم البحث العلمي و نشر نتائجه. و حسب المادة 17 من القانون 11/98، فإن هذه المؤسسة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و الغرض من انشائها هو تحقيق نشاطات البحث العلمي و التكنولوجي و تخضع لنظام الرقابة المالية البعدية كخطوة تميزها عن غيرها خاصة ذات الطابع الإداري، و تنشأ هذه المؤسسات بمرسوم تنفيذي و تحل بذات الشكل.

4/ المؤسسات العامة ذات الطابع العلمي و الثقافي و المهني:

و هي مؤسسة وطنية للتعليم تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي،[1] و الهدف من انشائها هو تحديث تسيير الجامعات و مؤسسات التعليم العالي، و قد بينت المادة 38 من القانون 05/99 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، أشكال المؤسسة العامة ذات الطابع العلمي و الثقافي و المهني و هي الجامعة، المركز الجامعي، المدارس، المعاهد.

[1] المادة 32 من القانون 05/99 المؤرخ في 04 أفريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، الجريدة الرسمية العدد 24، مؤرخة في 07 أفريل 1999.