المحور الثاني: طرق تسيير المرافق العامة

تختلف طرق إدارة المرافق العامة تبعا لاختلاف وتنوع المرافق وطبيعة النشاط الذي تؤديه، وأهم هذه الطرق هي:

أولا: الاستغلال المباشر:

1- تعريفه: وهو الشكل العادي لتسيير المرفق العمومي، ويقصد به أن تقوم الدولة أو الجماعة المحلية بإدارة المرفق مستعينة بأموالها وموظفيها ومستعملة في ذلك وسائل القانون العام.

إن أسلوب الإدارة المباشرة ، يتبع عادة في إدارة المرافق العمومية التقليدية أي الإدارية في الوقت الحاضر، وذلك لأنها غير مربحة من جهة، ومن جهة أخرى ترى الدولة أنه من الخطورة التنازل عنها سواء بإخضاعها للتخصص أو بتوكيلها للأفراد.

وتجدر الإشارة أن الميزة الأساسية في أسلوب التسيير المباشر في مختلف أشكاله أن المرفق العام ضمن هذا الأسلوب لا يتمتع بالشخصية المعنوية، بحيث تتولى الإدارة سواء كانت إدارة مركزية كالوزارات أو إدارة لا مركزية إقليمية كالبلديات، القيام بالنشاط (المرفق العام) بنفسها ولحسابها، فتتولى تنظيم المرفق وتشغيل وتعيين موظفيه وتمويله وتتحمل مخاطر التشغيل والمسؤولية عن الأضرار التي يسببها المرفق للغير وتدخل في علاقة مباشرة بالمنتفعين بخدمات المرفق العام الذي تسيره تسييرا مباشرا.

2- نتائج الاستغلال المباشر: يترتب على طريقة الاستغلال المباشر النتائج الأساسية والتي تتمثل من حيث الموظفين ومن حيث الأموال ومن حيث الأعمال ومن حيث المنازعات

- **من حيث الموظفين:** يعتبر موظفو المرافق العامة التي تدار بهذا الأسلوب موظفين عموميين، يخضعون للأمر رقم 03 - 06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وكل النصوص التنظيمية المطبقة له، حيث تبقى علاقة العمل بين الموظف والجهة الإدارية المنشئة للمرفق قائمة إلا في حالة إلغاء المرفق العام

- **من حيث الأموال:** القاعدة العامة أن الأموال المخصصة لإدارة المرفق العام المسيرة في شكل استغلال مباشر هي ملك للإدارة التي أنشأت المرفق، إذ أنه لا يتمتع بذمة مالية مستقلة، كما تؤكده قوانين الإدارة المحلية مثلا حيث تنص المادة 151 من قانون البلدية لسنة 2011 على ما يلي" :يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر . تقيد إيرادات ونفقات الاستغلال المباشر في ميزانية البلدية.

ويتولى تنفيذها أمين خزينة البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية".

كما تنص المادة 144 من قانون الولاية لسنة 2012:" تسجل إيرادات ونفقات الاستغلال المباشر في ميزانية الولاية حسب قواعد المحاسبة العمومية".

ومع ذلك فإن مقتضيات التسيير وفعاليته قد تقتضي منح المرفق العام ميزانية مستقلة ، إذ تنص المادة 152 من قانون البلدية على ما يلي" :يمكن للبلدية أن تقرر منح ميزانية مستقلة لبعض المصالح العمومية المستغلة مباشرة".

وهو ما ذهبت إليه المادة 145 من قانون الولاية لسنة 2012 ، حينما نصت على ما يلي: " يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يقرر ميزانية مستقلة لصالح بعض المصالح العمومية الولائية المستغلة عن طريق الاستغلال المباشر ويجب عليه ضمان توازنها المالي."

- **من حيث الأعمال**: كقاعدة عامة جميع التصرفات التي تتعلق بالمرفق العام(قرارت، عقود)، وسواء كانت قرارت إدارية (تنظيمية أو فردية)، تصدر أو تبرم من الناحية القانونية من طرف السلطة المختصة بالجهة الإدارية المنشئة للمرفق العام (رئيس المجلس الشعبي البلدي ،الوالي)، وبالتال فإن:

–القرارت التي تصدرها قرارت إدارية سواء كانت تنظيمية أو فردية.

–العقود التي تبرمها هي عقود إدارية.

–كما تسري على جميع أعمالها وتصرفاتها المسؤولية الإدارية.

- **من حيث المنازعات**: نظرا لعدم اكتساب المرفق العام المدار المسير بطريقة الاستغلال المباشر للشخصية المعنوية، فإنه لا يتمتع بأهلية التقاضي، حيث يمثل أمام القضاء الإداري لدى الطعن في أعماله وتصرفاته أمام الجهة القضائية المختصة بواسطة الممثل القانوني للجهة الإدارية المنشئة.

واستنادا إلى ما سبق ذكره فإن النتائج المترتبة على التسيير المباشر هي:

- موظفو المرافق العمومية المسيرة تسييرا مباشرا هم موظفون عموميون يخضعون لقانون الوظيفة العامة بكل ما يحمله من حقوق والتزامات.

- تعتبر كل أملاك المرفق العام أملاكا عمومية تخضع لأحكام الدومين العام.

- القرا رات التي تصدرها قرارات إدارية.

- العقود التي تبرمها عقود إدارية.

- القضاء الإداري هو المختص بالمنازعات المتعلقة بها.

- تعتمد في تمويلها على الميزانية العامة للدولة أو على ميزانية الجماعة المحلية، ومن ثم تخضع لقواعد المحاسبة العمومية وللرقابة على المالية العمومية.

ويقوم بالإستغلال المباشر كل من الدولة، وذلك عن طريق الوزارت أو مصالحها الخارجية، وتدعى كذلك المرافق الوطنية التي ينص على إنشائها القانون مثل العدالة، الأمن ...والتي تستهدف قضاء حجات مشتركة لجميع سكان الدولة. أو الجماعات المحلية (البلدية والولاية)لسد حاجات مشتركة ومنافع معينة لسكان إقليم معين، ومن أمثلة ذلك مرافق النقل المحلية والنظافة....، وهو ما أجازه المشرع للولاية بموجب المادة 133 من قانون الولاية استغلال مصالح عمومية بصفة مباشرة، كما نصت المادة 111 من قانون البلدية على أنه يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر.

ثانيا: **أسلوب المؤسسة العامة**

1- مفهوم المؤسسة العامة: المؤسسة العامة هي شخص معنوي عام، الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل والمتخصص للمرفق العام، إلى جانب الدولة والمجموعات المحلية وعليه فإن تسيير المرافق العامة قد يعهد إلى أشخاص عمومية أخرى، والتي أطلق عليها اسم المؤسسة العامة.

وتعرف المؤسسة العامة على أنها " :شخص معنوي خاضع للقانون العام وهي مكلفة بتسيير مرفق عام."

ويعرفها سليمان الطماوي بأنها " :مرفق عام يدار عن طريق مؤسسة عامة، يتمتع بالشخصية المعنوية"

ولقد أطلق عليها الفقه باللامركزية المرفقية التقنية كمقابل للامركزية الإقليمية، حيث تفوض الدولة لشخص معنوي عام تسيير مرفق عام، وذلك بمنحها استقلالية مالية وادارية وفي إطار التخصص بهدف تحسين الخدمة العمومية .وهي بذلك تختلف عن التسيير المباشر، كونها تتمتع بالشخصية المعنوية.

و تتمتع المؤسسة العامة بذمة مالية مستقلة عن الدولة أو الجماعة الإقليمية المنشئة لها، فهي مستقلة في تحصيل إراداتها وفي الإنفاق. وحتى تعمل بصورة منتظمة ومستمرة، تقوم المؤسسة العامة على أجهزة إدارية خاصة بها وتتكون هذه الأجهزة بصفة عامة، من جهاز تداول يتمثل في مجلس الإدارة مكون من ممثلي الوزارات المعنية بالمجال، معينة من قبل الوصاية وهو المسؤول عن اختيار الإستراتجيات وتحديد برنامج النشاط وكذا اتخاذ كافة القرارات، وجهاز تنفيذي يتمثل في المدير وقد يساعدوه معاونون وهو المسؤول عن تنفيذ قرارات مجلس الإدارة ويمارس السلطة السلمية على الموظفين وهو كذلك الآمر بالصرف فيما يخص ميزانية المؤسسة العامة.

أن يكون لها حق قبول الهبات والوصايا.

أن يكون لها حق التعاقد دون الحصول على رخصة.

2- قيود نظام المؤسسة العامة:

- **قيد التخصص:** تنشأ المؤسسة العامة مهما كان مجال تدخلها محلي أو وطني، من أجل القيام بأعمال محددة في نص إنشائها، فهي ملزمة بأن لا تتجاوز مجال نشاطها أو استعمال ذمتها لمهام أخرى فالجامعة مثلا مهمتها التكوين في مجال التعليم العال، فليس لها أن تخرج عن هذا الإطار، فهي بذلك لا يمكنها أن تقبل الهبات أو الهدايا المخصصة لتحقيق نشاط خارج عن إطار تدخلها، فالقانون أو التنظيم يحدد بدقة مجالات التدخل وقد تكون هناك مجالات أساسية ومجالات ثانوية مكملة للنشاط الرئيسي ومساعدة له، ولا يجوز أن تكون منفصلة عنه تماما.

- **نظام الوصاية**: إذا كانت المؤسسة العامة تتمتع بالاستقلالية بما أنها تمثل اللامركزية في جانبها المرفقي فإن ذلك لا يعني قطع كل علاقة بينها وبين سلطة الوصاية، بل تبقى المؤسسة خاضعة لنظام الوصاية كفكرة مقابلة للاستقلالية المطلقة ، فمن حق الإدارة العامة المركزية أن تراقب نشا طها بهدف التأكد من عدم خروجها عن المجال المحدد لها، وضمانا لسلامة ومشروعية أعمال المؤسسات العمومية، وحفاظا على متطلبات وحدة نظام الدولة الإدارية . ولكن يجب أن تمارس الإدارة العامة المركزية الوصاية، في حدود القانون تطبيقا لقاعدة "لا وصاية بدون قانون."

وقد تكون هذه الوصاية على الأشخاص أو الأعمال(المصادقة على المداولات ذات الأهمية)، فهي وصاية مالية وتقنية أي حسب طبيعة نشاط المؤسسة.

3- إنشاء وإلغاء للمؤسسة العامة:

- إنشاء المؤسسة العامة: يقصد بإنشاء المؤسسة العمومية تدخل السلطة المختصة قانونا لإنشاء مرفق عام جديد، واختيار أسلوب المؤسسة العامة أسلوبا لإدارته، ويتغير إنشاء المؤسسات العمومية حسب امتدادها.

فالمؤسسات العمومية الوطنية يتم إنشاؤها من قبل السلطات الإدارية المركزية المختصة الوزير الأول، الوزير، وبناء عليه فإن إنشاء المؤسسات العمومية الوطنية، يبقى أصلا من اختصاص التنظيم، ماعدا مجال فئات المؤسسات الذي يعد مجالا محصورا للبرلمان.

أما المؤسسات العمومية المحلية فللمجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي الإختصاص في إعداد وتنظيم المؤسسة العمومية والمحلية، فتنص المادة 112 على أنه: " يمكن للبلدية أن تنشأ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها" .

وقد تأخذ المؤسسة العمومية البلدية الطابع الإداري أو الصناعي و التجاري.

أما في قانون الولاية فتنص المادة 131 منه على أنه " :يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن ينشأ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المال قصد تسيير المصالح العمومية".

وقد تأخذ المؤسسة العمومية الولائية شكل المؤسسة العمومية ذات طابع إداري ومؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري.

- إلغاء للمؤسسة العامة: تعتبر المؤسسة العمومية كائن قانوني تتمتع بالشخصية المعنوية تبدأ حياته القانونية منذ إنشاء المؤسسة العامة، ويستمر حتى ينتهي نهاية قانونية أيضا.

وتنتهي وتنقضي المؤسسة العامة لعدة أسباب من أهمها، سحب الشخصية المعنوية من المرفق العام، فالمرفق العام يبقى قائما في هذه الحالة لكن يتحول من مرفق عام مدار بأسلوب المؤسسة العامة إلى مرفق عام تتولى السلطة الإدارية تسييره تسييرا مباشرا، فمن حق السلطة العامة إختيار أسلوب الإدارة التي تراه مناسبا، فذلك يعد من الأمور التقديرية التي تدخل في مجال السلطة الإدارية المختصة ..

وتجدر الإشارة إلى أن إلغاء المؤسسة العامة يكون بنفس طريقة إنشائها، أي أن يتم بأداة قانونية لها نفس القوة القانونية لأداة إنشائها أو أقوى منها، إحتراما لقاعدة توازي الأشكال.

4- **أنواع المؤسسات العامة:**

- **المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري :**إن المؤسسات العمومية الإدارية هي المؤسسات التي تمارس نشاطا، ذا طبيعة إدارية محضة تتخذها الدولة والمجموعات الإقليمية، كوسيلة لإدارة بعض مرافقها الإدارية من خلال إعطائها الشخصية المعنوية وتخضع للقانون العام .

ويعرفها سليمان الطماوي بأنها: " مؤسسات تتناول نشاطا يختلف عما يزاوله الأفراد عادة".

فهي بصفة عامة تخضع لمبدأ التخصص ولنظام المحاسبة العمومية، فهي لا تملك طابعا مرنا يخص محاسبتها، وتخضع للقانون العام كما تعرض منازعاتها على القضاء الإداري ويعتبر العاملين بها، موظفون عموميون وقراراتها قرارات إدارية وتخضع عقودها لقانون الصفقات العمومية ، وتعتبر أموالها أموالا عامة تتمتع بالحماية القانونية التي فرضها المشرع.

ولقد استعملت منذ الاستقلال بشكل واسع جدا وهي تمثل اليوم% 80 من مجموع المؤسسات العمومية، والأصل في عمل هذه المؤسسات هو مبدأ المجانية ما لم تقرر النصوص الخاصة خلاف ذلك، ومن أمثلتها :المدارس والمعاهد والديوان الوطني للخدمات الجامعية، المستشفيات...

- **المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري**: نشأت المؤسسة العامة الصناعية والتجارية عندما تميزت عن المؤسسة العامة الإدارية ، وعندما تطور دور الدولة وزاد مجال تدخلها للميدان الاقتصادي، فقد تبين أن صيغة المؤسسة العامة التقليدية لم تعد تتماشى وهذه المهمة الجديدة للدولة (مهمة النشاط ضمن اقتصاد السوق)، لذلك لجأت لهذه الصيغة .

إن المشرع الجزائري لم يقدم تعريفا للمؤسسة العمومية الصناعية والتجارية من خلال القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، إلا أنه تطرق إلى أهم الخصائص التي تتميز بها، وهذا من خلال نص المادة 33 التي نصت على أن ":المؤسسة العمومية التي تتمكن من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري يحقق طبقا التعريفة، معدة مسبقا ولدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقييدات وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين" .

نستنتج من خلال المادة المذكورة أعلاه أنه حتى تصنف المؤسسة على أنها مؤسسة أو هيئة عمومية صناعية وتجارية، يتوجب أن تتوفر فيها ثلاث معايير : الإنتاج التجاري التسعير المسبق، دفتر الشروط العامة. ومثال هذا النوع من المؤسسات، بريد الجزائر المنشئ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 43/02. ومؤسسة الجزائرية للمياه المنشأة بموجب المرسوم التنفيذي 01/101

وتجدر الإشارة إلى أنه قد يتم الانتقال من نظام المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري إلى نظام المؤسسة ذات الطابع الصناعي والتجاري، ومن أمثلة ذلك ديوان الترقية والتسيير العقاري.

وتختلف المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية عن المؤسسة العمومية الإدارية من عدة جوانب أهمها:

	طبيعة النشاط	**من حيث القانون الواجب التطبيق**	**نوع ميزانيتها**	**من حيث الجهة القضائية المختصة**
المؤسسة العمومية الإدارية	نشاطها غير مربح ويجوز لها القيام بنشاط ثانوي مربح	تخضع فقط للقانون العام فقط(وتبعا لذلك العاملين فيها موظفيين عموميين وعقودها عقود إدارية وقراراتها إدارية	ميزانيتها تابعة للميزانية العامة وتخضع لقواعد المحاسبة العامة	القضاء الإداري (منازعاتها إدارية حسب المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية)
المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية	نشاطها تجاري وصناعي بهدف لتحقيق الربح	تخضع للقانون العام فيما يخص علاقتها مع الدولة، وتخضع علاقتها مع الغير للقانون الخاص: من حيث المستخدمين فهم عمال يخضعون لتشريع العمل	ميزانيتها مستقلة كليا والقواعد المحاسبية المطبقة هي قواعد القانون التجاري	القضاء العادي (لأن المادة 901 استثنتها من دائرة اختصاص القضاء الإدا ري.)

- **المؤسسة ذات الطابع العلمي والتكنولوجي:** هذه المؤسسة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية وأن الغرض من إنشائها هو تحقيق نشاطات البحث العلمي والتكنولوجي، والتطور في هذا المجال للحاق بالركب الحضاري، ويخضع هذا النوع من المؤسسات لنظام الرقابة المالية البعدية، كخطوة لتمييز هذه المؤسسة عن غيرها، خاصة ذات الطابع الإداري، وهذا بهدف بعث نوع من المرونة على نشاطها العلمي وأدائها، وتتم بمرسوم تنفيذي وتحل بذات الشكل.

- **المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني:** وهي مؤسسة حديثة العهد في الجزائر وتعرف بأنها:" المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني هي مؤسسة وطنية للتعليم، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ""، من أشكالها الجامعة، المركز الجامعي، المدارس والمعاهد. والهدف من إنشائها هو تحديث تسيير الجامعات ومؤسسات التعليم العالي.