المطلب الثالث: طرق تسيير المرافق العمومية

إن المرافق العمومية أنواع مختلفة، ولهذا فإنه من الطبيعي أن تختلف تبعا لذلك طرق تسييرها وتراعي الإدارة العمومية عندما تختار طريقة تسيير المرافق العمومية اعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعية.

فكل نوع من المرافق العمومية تناسبه طريقة تسيير ربما لا تناسب الأنواع الأخرى، فالمرافق العمومية السيادية (الدفاع، القضاء...)، ليست كغيرها من المرافق مثل مرفق التعليم، تقديم المياه والكهرباء، كما أن المرافق ذات الطبيعة التجارية والصناعية تحتاج بطبيعتها إلى طرق إدارة تختلف عن تلك المتبعة في تسيير المرافق العمومية الإدارية.

لهذه الاعتبارات تعددت طرق إدارة المرافق العمومية لا سيما من حيث درجة تدخل الدولة، فمن الطرق ما يتطلب هيمنة كاملة للدولة في إدارتها كما هو في طريقة الاستغلال المباشر، ومنها ما تقل فيه درجة تدخل الدولة فتعهد إدارتها إلى أشخاص القانون الخاص وتكتفي الدولة برقابتها وإشرافها على تسييرها.

وعليه سنعتمد في دراستنا لطرق تسيير المرافق العمومية إلى تقسيمها إلى طرق تقليدية وطرق حديثة (تفويض المرفق العمومي).

الفرع الأول: الطرق التقليدية في تسيير المرافق العمومية

تتمثل الطرق التقليدية المعتمدة في تسيير المرفق العمومي في أسوب الاستغلال المباشر وأسلوب المؤسسة العمومية.

أولا: أسلوب الاستغلال المباشر

ويسمى كذلك أسلوب الإدارة المباشر، ويقصد بهذا الأسلوب أن المجموعات العمومية الإقليمية (الدولة (الوزارات)، الولاية والبلدية) هي التي تتولى مباشرة بواسطة أعوانها وأموالها إدارة المرفق العمومي الذي أنشأته، فتديره في هذه الحالة الدولة من خلال الوزارة أو الولاية أو البلدية، ولا يتمتع المرفق المدار في أسلوب الإدارة المباشر في مختلف أشكاله بالشخصية المعنوية، و يمكن أن يتخذ هذا الأسلوب شكلين أساسين:

- **أسلوب الاستغلال المباشر:**

وهو الشكل العادي لتسير المرفق العمومي، فالإدارة نفسها هي التي تقوم بتشغيله بواسطة أعوانها وأموالها وتخضع في ذلك للقواعد المقررة في الميزانية العمومية، ومستعملة في ذلك أساليب القانون العام (امتيازات السلطة العامة)، وهذا الأسلوب يتبع عادة في إدارة المرافق العمومية التقليدية أي الإدارية.

مثل الإدارة المركزية للوزارات والإدارات المحلية للولاية والبلدية ومختلف المصالح الأخرى التابعة للدولة والتي تسمى المصالح الخارجية الموجودة على المستوى الجهوي أو الولائي أو الدوائر.

إلا أن هذا لا يمنع من استخدام أسلوب الاستغلال المباشر في عدد من المرافق العمومية الصناعية والتجارية إذا رأت هذه الأخيرة مصلحة في ذلك.

وفيما يخص هذا النوع من التسيير على المستوى المحلي فنجد أن المادة 142 من قانون الولاية 12-07 نصت على : " **يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يستغل مباشرة مصالحه العمومية عن طريق الاستغلال المباشر** "، وتجدر الإشارة أنه في إطار الولاية لا يمكن اللجوء إلى طرق أخرى إلا إذا تعذر الاستغلال المباشر حسب المادة 149 التي تنص : " **إذا تعذر استغلال المصالح العمومية المذكورة في المادة 146 عن طريق الاستغلال المباشر، فيمكن للمجلس الشعبي الولائي الترخيص باستغلالها عن طريق الامتياز طبقا للتنظيم المعمول به.**"

أما فيما يخص المرافق التابعة للبلدية يمكن تسييرها في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية أو عن طريق الامتياز أو التفويض وذلك حسب المادة 150 /2 من قانون البلدية 10-11 ، وذكرت المادة 151 أنه يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر وفي هذه الحالة تكون البلدية ملزمة بتقييد إرادات ونفقات الاستغلال المباشر للمرفق العمومي في ميزانية البلدية ويتولى تنفيذها أمين خزينة البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية.

وعليه فالأصل في التسيير المحلي هو الاستغلال المباشر.

- **أسلوب الاستغلال المباشر بتسيير مشخص:**

في هذا الأسلوب من التسيير تقوم المجموعة الإقليمية (الوطنية أو المحلية) التي أنشأت المرفق العمومي بتعيين عون عمومي يقوم بتسيير هذا المرفق، ولكن تكون له محاسبة مشخصة حتى يتمكن من الاطلاع على المداخيل والمصاريف.

حيث نصت المادة 152 من قانون البلدية 10-11 على : " **يمكن البلدية أن تقرر منح ميزانية مستلقة لبعض المصالح العمومية المستغلة مباشرة.**"

النتائج المترتبة عن الاستغلال المباشر:

لا يتمتع المرفق العمومي في إطار الاستغلال المباشر بالشخصية المعنوية وهو ما يترتب عليه النتائج التالية:

- الموظفون هم موظفون تابعون للدولة (الوزارات، الولايات، البلديات) المنشئة للمرفق.
- المسؤولية هي مسؤولية الهيئة التي أنشأت المرفق.
- لا يمكن للمرفق التعاقد وليس له حق التقاضي، ولا يتمتع بوجود قانوني مستقل ومتميز.
- يتم تقييد نفقات وإيرادات المرفق في ميزانية الإدارة المنشئة له.
- يخضع المرفق في إدارته ونشاطه للقانون الإداري وفي منازعاته لاختصاص القاضي الإداري.

ثانيا: أسلوب المؤسسة العمومية

المؤسسة العمومية هي شخص معنوي الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة أو المجموعات المحلية.

فإلى جانب الدولة والمجموعات المحلية قد يعهد بتسيير مرفق عمومي إلى أشخاص عمومية أخرى هي المؤسسات العمومية.

وعليه يمكن تعريف المؤسسة العمومية على أنها تلك المنظمة أو الهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية والتي توكل لها السلطة العامة التخصص في إشباع حاجات المجتمع في تخصص محدد قانونا وتخضع لرقابتها.

خصائص المؤسسة العمومية:

تتمتع المؤسسة العمومية بالخصائص التالية:

- **التمتع بالشخصية المعنوية:** تعتبر فكرة الشخصية المعنوية الميزة الأساسية في أسلوب المؤسسة العمومية مقارنة مع أسلوب الاستغلال المباشر، ويترتب عن ذلك نتائج هامة تتمثل أهمها في تحمل مسؤولية أعمالها

وتصرفاتها، حق التقاضي سواء كانت مدعى أو مدعى عليها، إبرام العقود وإصدار القرارات، الاستقلالية المالية والإدارية.

- **تحقيق المنفعة العامة:** تتولى المؤسسة العامة القيام بنشاطاتها مستهدفة بذلك تحقيق المصلحة العامة، وذلك تلبية لحاجيات الجمهور لذا تخضع في تسييرها إلى المبادئ التي تحكم المرافق العمومية.
- **خضوع المؤسسة العمومية لمبدأ التخصص:** لا تهدف المؤسسة العمومية لتحقيق هدف عام، وإنما هدف خاص لا يمكنها التصرف خارج إطار الخدمة و المرفق الذي أنشأت من أجل إشباعه.
- **خضوع المؤسسة العمومية لرقابة وصائية:** تخضع المؤسسة العمومية لرقابة وصائية مهما كانت درجة الاستقلال المالي والإداري الذي تتمتع به المؤسسة العمومية، وتتمثل مظاهر الرقابة الوصائية الإدارية في الرقابة على الأجهزة والأشخاص المسيرة للمؤسسة العمومية، والرقابة على أعمالها وتصرفاتها.

أنواع المؤسسات العمومية:

حسب المادة 02 من الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية المذكور سابقا يمكن إرجاع أنواع المؤسسات العمومية إلى أربعة أصناف أساسية تتمثل في:

- المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري،
- المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري،
- المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي،
- المؤسسة العمومية ذات العلمي والثقافي والمهني،

- **1- المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري:**

المؤسسة العمومية الإدارية هي مؤسسة التي تمارس نشاطا ذا طبيعة إدارية محضة تتخذها الدولة والجماعات المحلية كوسيلة لإدارة بعض مرافقها الإدارية من خلال إعطائها الشخصية المعنوية وتخضع للقانون العام، ويعتبر عمالها موظفين عموميين وقراراتها إدارية، والأصل في عملها هو مبدأ المجانية إلا ما ستثني بنص.

2- المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية:

المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية هي التي تمارس نشاطا تجاريا أو صناعيا مماثلا لنشاط الأفراد، وقد ظهرت هذه المؤسسات مع بداية الحرب العالمية الثانية نتيجة الظروف الاقتصادية، وبروز مبدأ ضرورة تدخل الدولة في الميدان الاقتصادي لمواجهة الأزمات لمنع الاحتكار والمغالاة في الأسعار وتحقيق ما يسمى الأمن الغذائي والاقتصادي وهو نشاط يستهدف النفع العام، وتخضع لمزيج من قواعد القانون العام والخاص كل في نطاق محدد.

فهي تخضع في علاقتها بالدولة للقانون العام، أما علاقتها بالأفراد والمتعاملين تخضع للقانون الخاص.

ومن أمثلة المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية في النظام الإداري الجزائري: مؤسسة بريد الجزائر، المؤسسة الجزائرية للمياه، الشركة الوطنية للكرباء والغاز، الوكالة الوطنية للسياحة...

3- المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي:

المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي الغرض من إنشائها تحقيق نشاطات البحث العلمي والتكنولوجي من خلال تنفيذ برامج البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، وهي تخضع حاليا للمرسوم التنفيذي 11-396، المؤرخ في 24 نوفمبر 2011، المحدد للقانون الأساسي للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.

والمثال عن هذا النوع من المؤسسات مركز تنمية الطاقات المتجددة المنشأ في 22 مارس 1988، هدفه تعزيز وتحفيز استيعاب العلم والتكنولوجيا والابتكار التكنولوجي في مجال الطاقة المتجددة (الشمسية، الرياح، الحرارة).

4- المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني:

هي مؤسسة حديثة العهد في الجزائر من حيث التصنيف، وقد ورد تعريفها في المادة 32 من القانون 99-05 المؤرخ في 04 أفريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي بالصيغة التالية: " المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني هي مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي." وبينت المادة 38 من القانون المذكور أشكالها: الجامعة، المركز الجامعي والمعاهد.