

جامعة الجزائر 1

كلية الحقوق

الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام
فرع الإدارة و المالية

بإشراف الأستاذ الدكتور :
رزق الله العربي بن مهدي

من إعداد الطالب :
يوسف جرادي

أعضاء لجنة المناقشة :

رئيسا

الدكتور : بورايو محمد

مشرفا مقرررا

الأستاذ الدكتور : رزق الله العربي بن مهدي

عضوا مناقشا

الدكتور : دخينيسة أحمد

عضوا مناقشا

الأستاذة : بهية عمراني

السنة الجامعية: 2016/2015

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إلى الذي
أهدى ما وسع اجتهادي

إلى الذي رضاه من رضا الخالق :

أبي الكريم حفظه الله

إلى روح أمي الطاهرة رحمها الله .

إلى أسرتي الصغيرة زوجتي الكريمة وأبنائي الأعزاء حفظهم الله

إلى الإخوة والأخوات

وإلى كل من لم يخل علي في إتمام وإنجاز هذا العمل المتواضع

أهدي ما وسع اجتهادي

محمد بن يوسف
إلى الذي

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ سُبْحَانَكَ اللَّهُمَّ وَبِحَمْدِكَ سُبْحَانَكَ اللَّهُمَّ وَبِحَمْدِكَ

قال تعالى: "لئن شكرتم لأزيدنكم"

وتجسيد القول " . . من لا يشكر الناس لا يشكر الله . . " لذا فإننا لزاما علينا أن نقدم من

الشكر أجزله ومن التقدير أعظمه للمشرف الأستاذ الدكتور " رزق الله العربي بن مهدي

على ما قدمه من عون والذي لم يبخل علي بتوجيهاته وإرشاداته .

إلى أخي وزميلي الدكتور عطاء الله تاج على المساندة والعون المعنوي

محمد بن يوسف
سبحانك اللهم وبحمدك

إن الجامعة ليست مسؤولة عما يبدیه الباحث من آراء في هذه المذكرة

مقدمة

إن من بين الموضوعات الهامة التي تعالجها دراسة مبادئ القانون الإداري نظرية أو فكرة الوصاية الإدارية على المؤسسة العامة، و تسليط الضوء على دراسة تلك النظرية يُوثر في الواقع على كل موضوعات القانون الإداري نظرا لصلة ذلك بكل أجزاء هذا القانون .

وإذا قيل في فترة ما أن القانون الإداري هو في أصله قانون المرافق العامة¹ والمؤسسة العامة هي مرفق عام فلأن من شأن دراسة المؤسسة العامة أن تعكس خصائص القانون الإداري والأسس التي يقوم عليها القانون².

و الأصل أن فكرة الوصاية الإدارية وضعت لتنظيم العلاقة القانونية السائدة بين جهات الإدارة المركزية في الدولة من جهة والأشخاص القانونية الإدارية اللامركزية من جهة أخرى ، على أساس أن تطور أساليب تنظيم الإدارة الحكومية نتيجة لعوامل سياسية واقتصادية وفنية وعملية ، أدى بمعظم الدول إلى الأخذ بالنظام الإداري اللامركزي سواء

¹ بعلي (محمد الصغير) : القانون الإداري -التنظيم الإداري و النشاط الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2013، ص:27 و ما بعدها.

² المغربي (محمود عبد المجيد): المدخل إلى القانون الإداري الخاص ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، 1994 ، ص:56.

في صورته الإقليمية أو المصلحية فظهرت أشخاص قانونية عامة أخرى إلى جانب الدولة منحها المشرع قدرا من الاستقلال المالي والإداري في إدارة شؤونها ، ثم أخضعها إلى نوع من الإشراف تمارسه عليها هيئات الإدارة المركزية ، وهو ما يعرف لدى فقهاء القانون الإداري بالوصاية الإدارية -الرقابة الإدارية - وهي رقابة مشروطة لا تمارس إلا في حدود ما تقتضي به نصوص القانون¹.

وهكذا فإن فقه القانون الإداري يكاد يجمع على أن وجود أشخاص إدارية عامة متميزة عن الدولة يكون مركزا لمصالح مشروعة يحميها القانون فتصبح لهذه الأشخاص ذمة مالية خاصة بها ، كما تكون قراراتها وأوامرها من أعمال السلطة العامة التي تتمتع بجميع امتيازاتها ويكون لها بحكم اكتسابها للشخصية القانونية وبواسطة ممثلها الشرعي حق التقاضي في نطاق المسائل الداخلة في اختصاصها حيث تباشرها ولا يجوز للدولة أن تتولى بنفسها مباشرة الأعمال التي تدخل في اختصاص الشخص اللامركزي ، ولا أن تلزمه بمباشرة هذه الاختصاصات ، وللشخص الإداري اللامركزي أيضا أن يتعاقد ويخاصم أمام القضاء ويكون له وفقا لمبدأ الإستقلالية في شخصيته المعنوية أن يقاضي

¹ بوشيبة (مختار) ، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسة العامة الاقتصادية ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 1990 ص:01.

الدولة ذاتها، و يخاصمها أمام القضاء عن طريق الإلغاء بالطعن في قراراتها الماسة بحقوقه التي تصدرها في شأنه¹.

إن ازدهار فكرة الوصاية الإدارية على المؤسسة العامة يرتبط بصورة واضحة بالتطور الذي عرفته الدولة من خلال تدخلها في الميدان الاقتصادي حيث ظهرت المؤسسات العامة التجارية والصناعية إلى جانب المؤسسات العامة الإدارية فضلا عن المؤسسات العامة المهنية والنقابية كما أدى إلى انتشار أسلوب المؤسسة العامة وتنوعها بشكل ملحوظ في مختلف الدول إلى خضوعها إلى قواعد وأحكام قانونية متباينة بل وإلى خضوعها إلى قضاء مزدوج كل ذلك أدى إلى القول لدى غالبية الفقهاء بوجود أزمة تناولت فكرة المؤسسة العامة بحيث أضحت هذه الفكرة غامضة إن من حيث تحديد تعريف لها أو تحديد نظامها القانوني².

لكننا نسارع إلى القول أنه من الطبيعي أن المؤسسة العامة فكرة قانونية حديثة العهد و إن كانت مستها أزمة كالتى يتحدث عنها الفقهاء فذلك لأنها تستجيب لدواعي المصلحة فهي إذن في حركة دائمة طالما كانت متطلبات ومصالح الجماعة في تطور دائم.

¹ بوشية (مختار): نفس المرجع السابق، ص: 01.

² المغربي (محمود عبد المجيد): نفس المرجع السابق، ص: 56.

لذلك فقد كان من أهم الأسباب التي دفعتني للخوض و البحث في هذا المجال الذي لا يتجرأ على الخوض فيه إلا القليل، هو أن جل البحوث في المجالات الإدارية تعرضت إلى فكرة الوصاية الإدارية المتعلقة بالجماعات المحلية أو الإقليمية Les collectivités locales ou territoriales كالبديية والولاية و لم تتناول الوصاية التي تكون على المؤسسة العامة نظرا لأن المؤسسة العامة هي فكرة حديثة النشأة يتحدد معناها بحسب الغاية التي وجدت من أجلها، فالتغيرات التي تعثرها تستجيب لمتطلبات الحاجة الخاصة و أن الدولة منذ نشأتها كانت تختص بوظائف محددة ومحصورة غير أنه نظرا للتطور الاقتصادي الرهيب بالنظر لازدياد المتطلبات الإقتصادية فقد أدى ذلك إلى إحداث مؤسسات عامة تنوب عن الدولة في أداء وظائفها، أداء يختلف عن تدخل الدولة و ممارسة سلطتها باختلاف الغرض من وجود هاته المؤسسات وتنوعها.

أضف إلى ذلك تزايد هذه المؤسسات من يوم لآخر و تنوع مجالات نشاطها خاصة مع التحول الذي تعرفه بلادنا و كذا نقص الدراسات المتخصصة حول هذا الموضوع فالقارئ لا يكاد يعثر على بحوث في هذا الميدان إلا نادرا و إن وجدت فإنما هي دراسات غربية أما في الجزائر فإنها قليلة جدا مما يتطلب الغوص في مكانه بالبحث الجدي و إعطائه الاهتمام الذي يلزمه.

وعليه فإنه من غير المعقول أن نتناول دراسة الوصاية الإدارية على المؤسسة العامة دون التعرض بالدراسة لفكرة الوصاية الإدارية عموما نظرا لصعوبة تحديد المصطلح و المعنى الدقيق لهاته الفكرة ثم بعد ذلك يمكن التعرض في جانب آخر إلى نظرية المؤسسة العامة وفي الأخير دراسة النظام القانوني الذي تخضع له بالقدر الذي يمكن معرفة كيفية ممارسة الوصاية على هاته المؤسسات العامة.

و انطلاقا من هذا فإننا نطرح الإشكالية التالية:

ما هي أحكام الوصاية الإدارية عموما من حيث تعريفها و خصائصها و تمييزها عن بعض الأفكار المشابهة لها ثم ما هي مظاهر هذه الوصاية على المؤسسة العامة في الجزائر و ما مدى نجاعتها خاصة في جو التحول السياسي و الإقتصادي الذي عرفته البلاد.

و نظرا لما يثيره هذا الموضوع من مسائل قانونية و بالنظر لندرة وجود الدراسات المتخصصة في هذا المجال و خاصة في الجزائر إرتأيت تناوله بالبحث معتمدا على الدراسة المقارنة في الأنظمة الأخرى .

و للوصول إلى ذلك إرتأيت السير في البحث طبقا للخطة التالية :

قسمت البحث إلى فصلين:

خصت الفصل الأول لدراسة أحكام الوصاية الإدارية

و قسمته إلى مبحثين تناولت في المبحث الأول تعريف الوصاية الإدارية و خصائصها أما المبحث الثاني فخصته للتمييز بين فكرة الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية مع بيان حدود السلطة الوصائية

الفصل الثاني تناولت بالدراسة فيه طبيعة الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة و قسمته إلى مبحثين خصت المبحث الأول لدراسة النظام القانوني للمؤسسة العامة أما الثاني فتناولت فيه مظاهر الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة.

و كأني عمل أكاديمي أقر جازما أن هذا البحث لن يخلو من النقائص نتيجة للصعوبات الكثيرة التي اعترضتني و أنا بصدد إعداده و التي تمثلت على الخصوص فيما يلي :

-صعوبة التوصل إلى الإحاطة بكل النصوص التشريعية و التنظيمية الصادرة في هذا الموضوع نظرا للطبيعة التي يتميز به القانون الإداري إذ يوصف بأنه دائم السرعة و التطور و بصورة مستمرة و مضطربة.

-تشقت و تشعب نصوص القانون الإداري و تثارها و تنوع مجالاته بدءا بالنصوص الدستورية، القانونية و التنظيمية و وصولا حتى إلى القرارات الوزارية مما يجعل مهمة البحث فيها و التعمق فيها صعبة للغاية.

-ندرة المراجع المتخصصة في هذا الصدد خاصة ما تعلق منها بالمراجع الجزائرية.

غير أن هذه الصعوبات لم تثن من عزمي و إرادتي في المضي قدما في مواصلة بحثي هذا ، متبعا في ذلك الأسلوب الوصفي التحليلي العلمي القائم على تفصي الحقائق والتزام الموضوعية و تقديم الإقتراحات التي رأيتها ضرورية كل ما كان ذلك ممكنا.

ثم أنهيت بحثي هذا المتواضع بخاتمة أجملت فيها النتائج التي توصلت إليها مع طرح بعض الإقتراحات و التوصيات التي قدرت تقديمها إلى المشرع، راجيا أن أكون قد وفقت و لو بالقدر اليسير في إرساء و وضع لبنة و لو ضئيلة بالنسبة لهذا الموضوع في نفس الوقت.

الفصل الأول:

أحكام الوصاية الإدارية

الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية أداة قانونية يمنحها القانون للجهات المركزية من أجل توجيه و مراقبة أعمال الجهات اللامركزية سواء كانت هيئات إدارية محلية كالجماعات المحلية الإقليمية (الولاية و البلدية) أو المؤسسات العمومية الأخرى و بهدف نفض الغبار على هذا النظام يكون من الأجدر تعريف الوصاية الإدارية مع بيان خصائصها و من أجل تمييزها عن بعض النظم الأخرى التي تتشابه معها و تتقاطع معها في كثير من المسائل مثل السلطة الرئاسية و جب التفرقة بينهما و أخيرا بيان طرق الطعن في سلطة الوصاية في إطار المنازعات التي تنشأ في هذا الصدد لذلك سنخصص في مبحث أول دراستنا للتعريف بالوصاية الإدارية و بيان خصائصها ثم نتناول في مبحث ثان التمييز بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية أما في مبحث ثالث فسنطرق لبيان طرق الطعن في هذا الصدد.

المبحث الأول: تعريف الوصاية الإدارية وخصائصها

الوصاية الإدارية فكرة تختلف و تتميز عن أفكار قانونية تتشابه معها لحد لا يمكن معه التفريق بينها لذلك يكون من الجدير أولا و بهدف رفع كل لبس تعريف الوصاية الإدارية في مطلب أول و مطلب ثان ثانيا بيان أهم الخصائص التي تتميز بها

المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية وتمييزها عن الوصاية المدنية

إن تعبير أو مصطلح الوصاية الإدارية لا يساعد بظاهرة على تعريفها، فقد يلتبس الأمر بشأن مدلولها على البعض، فيعتبرها بمفهوم القانون المدني على ما تعنيه وعلى خلاف ما هي عليه في النطاق الإداري والواقع أن التعبير المذكور مازال معتمداً في النصوص القانونية الإدارية على الرغم من إتجاه الفقهاء نحو إستبداله بتعبير آخر هو المطابق لما تعنيه والموافق لما يسعى إلى تحقيقه من رقابة تمارسها السلطة المركزية على أشخاص القانون العام الذين يتمتعون بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري كالمؤسسات العامة، وليس من الشك أن إستعمال الرقابة الإدارية عوضاً عن الوصاية الإدارية يؤدي إلى إزالة اللبس الذي قد يعلق بأذهان البعض حول مفهوم تلك الرقابة ويعطي الصورة الحقيقية لمدلولها ومفعولها¹ ولقد أظهر الفارق بين المدلولين بعض الفقهاء بصورة واضحة فيما تم إيرادها بهذا الشأن وهذا عند إجراء المقارنة بين الوصاية الإدارية والوصاية على القاصر فهما تختلفان كلياً من حيث الطبيعة والأهداف².

¹ الحلبي (حسن): الوجيز في الإدارة العامة، الجزء الثاني، المؤسسات العامة في لبنان، ط 2،

المكتبة الإدارية، بيروت لبنان، 1996، ص: 105.

² الحلبي (حسن): نفس المرجع السابق، ص: 105.

الفرع الأول: التعريفات الفقهية:

عرف الفقيهان باسبيسيول و لاروك Maspétiol et Laroque الوصاية الإدارية على أنها هي عبارة عن مجموعة سلطات محدودة الممنوحة بموجب القانون لسلطة عليا على أشخاص لا مركزيين وعلى أعمالهم لتحقيق المصلحة العامة¹.

أما الفقيه دليون Delion في مؤلفه عن الرقابة في المؤسسات العامة فقد عرف الوصاية بأنها طريقة تلزم الهيئات اللامركزية على احترام الإطار القانوني الذي يحدد مجال عملها، كما تهدف إلى التوفيق بين الاستقلال الذي ينبغي أن يكون للمرافق العامة وضرورة توفر وحدة الإدارة العامة، كما ترمي بوسائل قانونية محددة لمراقبة الأعمال، والأشخاص الذين يعملون في هذه المرافق بغرض حماية المنفعة العامة².

¹ Maspétiol et Laroque : La tutelle administrative, Paris, 1930 منقول عن : المغربي (محمود عبد المجيد): نفس المرجع السابق ، ص: 140. راجع أيضا الحسبان (عيد أحمد): حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة - دراسة مقارنة، دراسات، علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 34، العدد 2، 2007، ص: 02

² المغربي (محمود عبد المجيد): نفس المرجع السابق ، ص: 140.

أما الفقيه ليزكار les cuyer فيقول بأن جميع المؤسسات تخضع لرقابة عليا للحكومة والوسيلة الأساسية لهذه الرقابة هي الوصاية ، وهدف الوصاية هو ضمان حسن تنفيذ السياسة العامة للحكومة.

ويقول الفقيه الفرنسي جين ريفور " ليس هناك وصاية إدارية بدون نص قانوني وليس هناك وصاية إدارية تتعدى محتوى هذا النص القانوني".¹

يقول الدكتور محمد الشافعي أبوراس حول هذا الموضوع: "يطلق الفقه الفرنسي على ما نحن بصدد اصطلاح la tutelle administrative والترجمة الحرفية لهذا الاصطلاح "الوصاية الإدارية"

و لما كان على الفقه العربي التعرض لهذه المسألة وجد أن الوصاية تستخدم في مجال روابط القانون الخاص بمفهوم يبعد كثيراً عن المقصود والمضمون عن المقصود بها في مجال روابط القانون العام .ومن هنا رأى فريق من الفقه أن يستخدموا اصطلاح الرقابة الإدارية، تمييزاً لهذا النوع من الإشراف، عن الإشراف المقصود بالوصاية في مجال القانون الخاص.²

¹ نفس المرجع السابق ، ص: 140.

² أبوراس (محمد الشافعي): القانون الإداري، جامعة بنها، مصر، 2007، ص: 167 و ما بعدها

ولكن فريقاً آخر يتجه نحو استخدام اصطلاح الوصاية الإدارية مستنداً إلى أن La tutelle administrative هي الترجمة الصحيحة للاصطلاح الفرنسي ثم أن للاصطلاح مفهومه في مجال روابط القانون العام، والذي استقر وأصبح واضحاً وضوحاً بحيث أزال كل لبس أو غموض. يضاف إلى ذلك كله أن لفظ الرقابة يعطي مفهوم السلطات الرئاسية التي لا محل لها في محيط اللامركزيات .

وإذا تجاوزنا الاصطلاح الفرنسي La tutelle administrative لنصل إلى

التعريف من المقصود به نجد الفقه الفرنسي يجري على أن:

"La tutelle est l'exercice par l'état d'un contrôle sur les organes décentralisés".

بالوصاية - حسب هذا التعريف - ممارسة الدولة للرقابة أو المراجعة le contrôle على الهيئات اللامركزية. ومن هنا يكون الفقه الفرنسي قد عرف الوصاية في مجال روابط القانون العام، بأنها الرقابة على الوحدات اللامركزية¹.

¹ يرى الأستاذ محمد الصغير بعلي أن بعض الفقهاء يعتمد مصطلح الرقابة الإدارية Le contrôle administratif مبتعدين بذلك عن مصطلح الوصاية الإدارية La tutelle administrative حيث يرون أن هذه التسمية لا تعبر عن المقصود بها نظراً للاختلاف الجوهرى بين نظام الرقابة الإدارية و الوصاية الموجود أصلاً في القانون الخاص و القائم على نقص الأهلية لأن الهيئات و الوحدات اللامركزية تتمتع بالشخصية القانونية و هي بذلك مؤهلة لاكتساب بالحقوق و التحمل بالإلتزامات ، بينما يرى جانب آخر من الفقه أنه يمكن الإحتفاظ باصطلاح الوصاية القانونية على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار

و إذا كان الأمر هكذا فإننا نرى أن تسمية الوصاية الإدارية تتشابه ودون ما لبس أو اضطراب، مع تسمية الرقابة الإدارية، ولهذا فإننا سوف نستخدم التسميتين على أساس التساوي بينهما، وأنهما تسميتان لمسمى واحد¹.

والملاحظ أن الدستور الفرنسي لعام 1946 هو أول من أعطى لمصطلح الرقابة معنى محدد، حيث استعملت المادة 88 منه عبارة "رقابة إدارية *contrôle administratif*" وأحل محلها لأول مرة لعبارة وصاية إدارية *tutelle administrative* والتي كان من شأنها خلط فكرة الرقابة بفكرة الوصاية²، وقد جاء دستور 1958 مؤكدا هذا الاتجاه في المادة 72 ومع أن استبدال المشرع عبارة الرقابة الإدارية بدلا من الوصاية الإدارية يظهر إرادته في منح معنى محدد، كما

كثيرا من مصطلحات القانون الخاص لكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغايرا مثل: العقود الإدارية، والمسؤولية الإدارية غيرها من المفاهيم، راجع في هذا الشأن بعلي (محمد الصغير) : نفس المرجع السابق، ص: 70

¹ أبوراس (محمد الشافعي): نفس المرجع السابق، ص: 167 و ما بعدها

² اعترض البعض على إطلاق تعبير الوصاية الإدارية على هذا النوع من الرقابة لأنه ينتج عن استخدامه التباسا بينها و بين مفهوم الوصاية في القانون المدني لذلك استعمل الدستور الفرنسي لسنة 1946 وسنة 1958 عبارة الرقابة الإدارية.

يدل على اتجاهه الصحيح نحو الفصل بين فكرة الرقابة والوصاية ، إلا أننا نجد أن البعض يخلط بين الفكرتين ويعتبرهما شيئاً واحداً¹ .

ويطالب البعض الآخر ان يحتفظ استعمال الوصاية خاليا من الصفة التي تلحق بها وهي الإدارية ، لأن وجود الاصطلاح بالمعنى المتعارف عليه الوصاية الإدارية قد يحمل على الاعتقاد بان الوصاية لا تكون إلا إدارية ، أي لا تمارس إلا بواسطة الأجهزة العليا الإدارية ، وهذا يخالف الواقع في رأيهم ، لان الوصاية تمارس بواسطة منظمات إدارية وتمارس أيضا بواسطة السلطة القضائية والسلطة التشريعية والتنظيمات السياسية ، وأجهزة الإعلام² .

ومما سبق يمكن أن نستنتج أن الوصاية الإدارية تعتبر ركن من أركان قيام النظام اللامركزي فلا يتصور وجود هيئات لا مركزية دون وجود نظام للوصاية الإدارية الذي يهدف على الحفاظ على وحدة النظام وتحقيق المصلحة العامة، وعليه فيمكن تعريف الوصاية الإدارية على أنها: "مجموع السلطات المقررة قانونا والتي

¹ هيكل (خليل): الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية، دراسة مقارنة، مكتبة المعارف، الإسكندرية، 1971، ص:168.

² رمضان (محمد إبراهيم) : الوصاية على الهيئات المحلية ، رسالة دكتوراة في الحقوق، جامعة عين الشمس ، القاهرة، 1998، ص 69 و ما بعدها.

تمارسها السلطات المركزية إتجاه الأشخاص اللامركزية بقصد المحافظة على وحدة العمل الإداري وحماية المصالح القومية التي تمثلها السلطة المركزية"¹.

كما يقصد بها كذلك "مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة"².

والجدير بالذكر أن النظام الإداري في الإسلام قد عرف هذا النوع من الوصاية على مقاطعات الدولة الإسلامية وكان عمر بن الخطاب رضي الله عنه أول من طبق بصرامة خلال خلافته (644/634م) وأنشأ بنظام محاسبة الولاية.

الفرع الثاني: تعريف الوصاية في التشريع الجزائري:

أما المشرع الجزائري وان كان لم يعرف الوصاية الإدارية تعريفا علميا دقيقا إلا انه حاول أن يأتي ببعض الأفكار والمبادئ التي يمكن أن تسهم وتساعد على توضيح وتحديد مضمون هذه الفكرة ، حيث سعى إلى تحديد مستويات الإشراف الوصائي على المستوى الوطني والولائي والبلدي ، مبينا حدود صلاحيات كل عضو أو هيئة وصية كانت أم خاضعة للوصاية ، ف جاء بما يمكن أن نسميه باللامركزية

¹ رمضان (محمد إبراهيم): المرجع السابق ، ص71 . راجع في هذا الصدد بوضياف (عمار): الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا- مقياس القانون الإداري

السنة الجامعية 2009/2010 الأكاديمية العربية – كوينهاجن- الدانمارك، ص: 19

² بوضياف (عمار): المرجع السابق ، ص: 18.

في الوصاية ، كما حاول أن يوحد الوصاية على المؤسسة و أن ينظم ويحدد العلاقات بينها ، وبين جهة الوصاية و الإدارات الأخرى التابعة للدولة على الأقل من الناحية النظرية ، غير أن استعمل في تنظيم مثل هذه العلاقة تعابير عامة وغامضة مثل سلطة التوجيه والتنسيق ، والرقابة، مما صعب في الغالب على فهم وتحديد مضمون الوصاية الإدارية في التشريع الجزائري. وبالتالي عدم تمييزها عن فكرة السلطة الرئاسية مما أدى إلى هيمنة جهات الوصاية على الهيئات والمؤسسات اللامركزية من الناحية العضوية والموضوعية¹ .

كما أن فكرة الوصاية الإدارية توصف بأنها فكرة قانونية فقط أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المضطعة بالقيام بها لابد أن يتم بواسطة القوانين والتشريعات والنصوص التي تتصل بالنظام الإداري في الدولة ، ولاسيما التشريعات والقوانين المنشئة والمنظمة للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية والمرفقية والمصلحية مثل قانون البلدية الولاية ، قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات، قانون الرقابة على المؤسسات الاشتراكية ، وكل التشريعات والقوانين المؤسسة والمنظمة لكافة الهيئات والمؤسسات والشركات الوطنية في الدولة ، فتطبيقا لقاعدة أنه لا وصاية إلا بنص فإن السلطات الإدارية المركزية

¹ بوشيبة (مختار): نفس المرجع السابق، ص:367.

التي تختص بالرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية لابد أن تحدد صلاحياتها في هذا الإطار على سبيل الحصر في القانون ، فهكذا تحدد التشريعات والقوانين المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية في النظام الإداري الجزائري تحديد سلطات الرقابة الإدارية الوصائية وتحصرها في رئيس الجمهورية ، الوزراء كل في حدود اختصاص وزارته ، والولاية فقط¹.

الفرع الثالث: التمييز بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية:

فمن حيث الطبيعة يمكن القول أن الوصاية على القاصر يفهم منها أنها تعاون في تحقيق الأعمال الصادرة عن القاصر، وإن إرادة الوصي لا تلبث أن تنصهر في إرادة القاصر لإحداث عمل واحد، بالإضافة إلى قيام الوصي بتمثيل القاصر أو مساعدته²، أما بالنسبة للوصاية الإدارية فالأمر يختلف حيث أن عمل الوصاية يقوم ويبقى مستقلا عن عمل الشخص اللامركزي ، وإن ثمة تعبير عن إرادتين مستقلتين متميزتين تكمل إحداها قانونية الأخرى دون أي انصهار أو اندماج ، على أن استقلال الإرادة و استمرار تمييزها لا يعني القطيعة والتنافر فإن

¹ عوابدي (عمار): مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية. دار هومة ، الجزائر ، 1998.ص: 269

² بوضياف (عمار): نفس المرجع السابق، ص: 19

أيا من الإرادتين يكمل الآخر وأن الرقابة الإدارية سواء كانت في مجال اللامركزية المحلية أم في مجال لا مركزية المؤسسات العامة، هي في واقع الأمور نتيجة الحاجة النابعة من ضرورة إقامة العلاقات المستمرة المتينة بين الإدارة المركزية وبين المؤسسات المستقلة وحتمية تأمين الوحدة فيما تسعى إلى تحقيقه الإدارة والمؤسسات العامة، على حد سواء في إطار المصلحة العامة¹.

كما أن هدف الرقابة يختلف فالوصاية على القاصر تهدف إلى حماية مصلحة القاصر وحده وتحقيق مصالحه الشخصية، بينما الغرض من الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة يكون لتحقيق المصلحة العامة .

وقد أثار مصطلح الوصاية الإدارية جدلا بين فقهاء القانون الإداري فذهب فريقا منهم إلى معارضة استعمال المصطلح وطالبوا استبداله بعبارة الرقابة الإدارية، لأن الإبقاء عليه يؤدي إلى الخلط بين الوصاية المدنية والوصاية الإدارية ، و الفرق شاسع بين الفكرتين حيث الوصاية في القانون المدني كما أسلفنا هي حماية حقوق ناقصي أو عديمي الأهلية ، أما الوصاية الإدارية فلا يتعلق الأمر بنقص أهلية الهيئات المركزية لأنها كاملة الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية ، وهي تمتلك

¹ الحلبي (حسن): المرجع السابق ، ص: 106.

حق مباشرتها بنفسها بداءة على خلاف ناقص الأهلية في القانون الخاص¹ ، ثم أن الغرض من الوصاية على القاصر هو حمايته في شخصه أو في ماله، أما الغرض من فرض الوصاية الإدارية هو حماية المصلحة العامة أساسا من تخاذل الهيئات اللامركزية عن مباشرتها لتصرفاتها .

غير أن هناك فارق آخر يؤيد الإبقاء على مصطلح الوصاية الإدارية لعدم إمكان حدوث الخلط بين الوصاية المدنية والوصاية الإدارية ، وانتفاء وجود تشابه بين إرادة ناقص الأهلية وإرادة الشخص اللامركزي ، وذلك بسبب الفروق الموجودة بينهما ، كما يرون أن القانون الإداري قد استعار الكثير من اصطلاحات القانون الخاص ، ولكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغاير يتلاءم وطبيعته ، فالوصاية لفظ مختصر درج الفقه على استعماله دون الحاجة إلى إضافة لفظ آخر على خلاف لفظ الرقابة الذي يكون له مضمون أوسع من الوصاية² .

¹ بوشيبية (مختار): نفس المرجع السابق، ص:361. راجع أيضا في هذا الصدد بعلي (محمد

الصغير) : نفس المرجع السابق، ص: 70

² نفس المرجع السابق، ص:367.

المطلب الثاني: خصائص الوصاية الإدارية

تتميز الوصاية الإدارية بخصائص أساسية مرجعها إلى إستقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالوصاية مع خضوع هذا الإستقلال لبعض القيود ويمكن أن نجمل خصائص الوصاية الإدارية في النقاط التالي:

الفرع الأول: رقابة إدارية وقانونية:¹

هذه الصفة الإدارية تقوم على أن الرقابة الوصائية تصدر من جهة إدارية و من ثم تحدث بقرارات إدارية و هذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب جهة الوصاية أو بناء على طلب ذوي الشأن².

والوصاية الإدارية تباشر في مواجهة جميع الهيئات والمؤسسات مهما كانت طبيعتها سواء كنا بصدد تلك الهيئات اللامركزية التي تعتمد أسلوب الانتخاب في انتقاء واختيار أعضائها أو تلك التي يلجأ إليها كأسلوب لا مركزي فني في الإدارة، بوجود قواعد قانونية تحدد قدرا معيناً من الاستغلال الذي يكفل التخصص للشخص اللامركزي وهذه القواعد تختلف بطبيعة الحال من واحد إلى آخر ومن مجموعة إلى

¹ الحلبي (حسن): نفس المرجع السابق، ص: 114

² عوابدي (عمار): مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاتها في النظام الديمقراطي الجزائري.

جامعة الجزائر، 1984. ص: 185

مجموعة أخرى فوجود قواعد قانونية تكفل الرابطة العضوية بين كل من المركز والشخص اللامركزي، و قد أخضع المشرع في جميع الأنظمة الأشخاص الإدارية العامة الإقليمية مثل الولاية أو مصلحة مثل المؤسسات العامة الإدارية والاقتصادية إلى نوع من التوجيه والرقابة من قبل هيئات إدارية تعلوها في المرتبة عهد إليها بممارسة هذه المهمة الإشرافية¹.

الفرع الثاني: رقابة استثنائية:

تتميز الوصاية الإدارية بالصفة الإستثنائية وذلك على أساس أنها لا تفترض و ذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون وترتبط على ذلك:

-فإنها لا تمارس إلا وجد نص يقرها صراحة وفي الحدود وبالوسائل التي يقرها القانون² وذلك أساس إستقلال الهيئات المشمولة بالوصاية مما يمتنع معه

¹ قباني (محمد بكر): نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1962 ، ص:65.

² الحسينان (عيد أحمد): نفس المرجع السابق، ص:03

تقييد هذا الإستقلال إلا بنص صريح من المشروع فهو وحده الذي يملك النص على بعض القيود على الإستقلال المذكور¹.

فمثلا إذا لم ينص القانون على إخضاع عمل معين صادر من جانب هيئة لا مركزية لوصاية الإلغاء فإن جهة الوصاية لا تمتلك في هذه الحالة إجراء هذا الإلغاء وإن كان لها أن تلجأ إلى القضاء لطلب الحكم بإلغاء العمل اللامركزي المعيب².

وإذا نص القانون على تحويل جهة الوصاية الإدارية سلطة إتخاذ إجراء وصائي معين فإنه لا يجوز للسلطة الوصائية أن تستعمل إجراء وصائيا آخر بدلا من الإجراء المسموح به قانونا³.

كما أن الوحدات والهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطات والهيئات الإدارية المركزية عن طريق منحها الشخصية القانونية المعنوية وخروجها عن

¹ عميور (ابتسام): نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، 2013، ص: 63

² انظر Marie Christine Rouault, Droit Administratif, 4 eme Edition, Gualino éditeur, Paris, 2007, p 98 .

³ عميور (ابتسام): نفس الرجوع السابق، ص: 63

التدرج والتسلسل الإداري للإدارة المركزية وحيازتها لسلطة إتخاذ القرارات الإدارية النهائية في حدود إختصاصاتها وينجم عن هذه الميزة عدة ونتائج منها :

(1) عدم جواز التوسع في تفسير النصوص القانونية المنظمة لنظام الوصاية الإدارية.

(2) عدم جواز تدخل السلطات الإدارية المركزية الوصية في شؤون الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية.

(3) عدم جواز حلول السلطات الإدارية المركزية الوصية محل السلطات الإدارية اللامركزية في القيام بأعمالها ولذلك لا يجوز للسلطات الإدارية المركزية الوصية تعديل بالزيادة أو بالنقصان في القرارات والتصرفات القانونية الصادرة عن السلطات الإدارية اللامركزية وقت التصديق عليها، في الحالات التي إشتراك القانون ضرورة الحصول على مصادقة السلطات الإدارية المركزية الوصية¹.

فهذه السلطات الإدارية المركزية الوصية فإما أن تصدق أو لا تصدق على التصرفات القانونية الصادرة عن السلطات الإدارية اللامركزية

¹ قباني (محمد بكر): المرجع السابق ، ص:66. راجع كذلك عوابدي (عمار): مبدأ تدرج

فكرة السلطة الرئاسية، نفس المرجع السابق، ص:270 و ما بعدها

دون محاولة التعديل لأن أية محاولة للتعديل تعتبر حلول من قبل السلطات الإدارية المركزية الوصية محل السلطات الإدارية اللامركزية وهذا مخالف لنظام وطبيعة الإدارة.

(4) إن نفاذ وسريان القرارات الإدارية والعقود الإدارية وكل التصرفات القانونية الصادرة عن السلطات الإدارية اللامركزية المختصة أو بطلانها يكون من تاريخ إصدارها من هذه السلطات الإدارية اللامركزية لا من تاريخ المصادقة عليها من قبل السلطات الإدارية المركزية الوصية في الحالات التي إشتراط القانون ضرورة المصادقة من هذه السلطة الأخيرة¹.

الفرع الثالث: رقابة خارجية:

وذلك على أساس إستقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالوصاية الإدارية عن الجهة التي تمارس الرقابة عليها، وهذا عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية تتم بين طرفين تابعين لشخصية معنوية واحدة، أما الوصاية الإدارية فتتم

¹ عوابدي (عمار) ، المرجع السابق ، ص 271 .

بين شخصين مستقلين وهما شخص الجهة الوصائية والشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها¹.

فمنطق الوصاية أنه يحفظ إستقلال المؤسسة وتمارس بعيدا عن التدخل مباشرة في شؤونها بصورة يحفظ للمؤسسة حريتها في التصرف وحريتها في العمل وفق للغايات والأهداف المحددة لها ، أي أن الوصاية الخارجية تعمل وفقا لمبدأ للتوازن بين إستقلال المؤسسات العامة من جهة، وبين تبعيتها للدولة بالشخصية المعنوية المعطاة لها، ولكن يجب مراعاة نواحي التخصص والتقنية في الأشخاص الذين تعهد إليهم عمليات الوصاية والرقابة والتدقيق لتحقيق الفائدة المتوخاة².

المطلب الثالث: مظاهر الوصاية الإدارية

تتعدد و تتنوع مظاهر الوصاية الإدارية التي تباشرها السلطات المركزية على الأشخاص اللامركزية سواء كانت إقليمية أو مرفقية فهي قد تنصب على الأشخاص وقد تنصب على الأعمال.

الفرع الأول: الوصاية الإدارية على الأشخاص

¹ فؤاد (صالح): مبادئ القانون الإداري الجزائري ، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، بيروت، لبنان ، الطبعة الأولى، سنة 1983 ، ص :78 .

² المرجع السابق نفسه ، ص :78 .

تكون الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الأشخاص الإداريين فعالة إلى هذا الحد أو ذاك وذلك حسبما تكون هذه الأجهزة معينة أو منتخبة أو بحسب ما إذا كانت خاضعة لسلطة تأديبية أو للمراقبة التسلسلية أو لمراقبة الوصاية.

1-التعيين

فالتعيين هو الطريقة الأكثر فعالية بيد سلطة الوصاية وأكبر مظهر للوصاية الإدارية وهذا ما يلاحظ بالنسبة للمؤسسات العامة التي يكون مديروها معينين من قبل رئيس الجمهورية أو الوزراء¹، والواقع أن التعيين يسيء هنا لمبدأ اللامركزية نفسه ويبرر تصنيف المؤسسات العامة في عداد هيئات عدم التركيز وتصبح هكذا أمام سلطة تسلسلية، فاللامركزية تفترض الانتخاب لهذا قرر القانون أن تكون السلطات المحلية وخاصة على مستوى البلدية و الولاية منتخبة².بينما يرى البعض أن الأسلوب الأمثل في اللامركزية الإدارية المرفقية هو التعيين لأن أغلب نشاطات هذه المؤسسات تتصف بالفنية التعقيد و لأن التعيين بشأنها يتم لمصلحة تسيير شؤون

¹ راجع لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع: بوضياف (عمار): نفس المرجع السابق،

ص: 20

² فؤاد (صالح): المرجع السابق ، ص 79.

الشخص المرفقي ذاته و ليس لمصلحة جهاز من أجهزة السلطة المركزية و هذا ما نرجحه كذلك¹

2-السلطة التأديبية

وأما المظهر الآخر للوصاية على الأجهزة فتتمثل بالسلطة التأديبية وإن هذه السلطة لا تمارس بنفس الشروط، فيما إذا كنا أمام شخص اعتباري تجمعي أو تأسيسي، ففي حال التعامل مع السلطات اللامركزية التي تتمتع بضمانات شرعية أكثر، يمكن السلطة المركزية أن تقيل الممثل أو تحل الجمعية الاستشارية إلا أنها لا تستطيع أن تعين بدلا عنهما، وبالمقابل فإنه إذا تعلق الأمر بأشخاص عدم التركيز (المؤسسات العامة) فإن السلطة المركزية تستطيع أن تستبدل هؤلاء وتعين قادة جدد كذلك فإن بعض العقوبات التي يمكن إتخاذها ضد الأشخاص عدم التركيز لا يمكن أن تتخذ ضد الأشخاص المنتخبين فمن غير الممكن تحية رئيس المجلس الشعبي أو تخفيض رتبته².

الفرع الثاني: الوصاية الإدارية على الأعمال:

¹ شيحا (إبراهيم عبد العزيز): الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، طبعة جديدة مزودة و منقحة، الإسكندرية ، 1997، ص:225 .

² فؤاد (صالح): المرجع السابق ، ص: 80.

وتتمثل الرقابة التي تمارسها السلطة الوصائية على القرارات التي تصدرها الهيئات اللامركزية ويعد هذا النوع من الرقابة من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة الوصائية.

وتتمتع جهة الوصاية الإدارية بسلطة الرقابة على الأعمال الإيجابية التي تباشرها الهيئات اللامركزية وذلك عن طريق التصريح أو التصديق أو الإلغاء أو الإيقاف أو الحلول.¹

1- التصريح (أو الإذن):

ويقصد به عدم صدور القرارات الذي تريد الجهة اللامركزية اتخاذه قبل التصريح به من جهة الوصاية أي قبل إستئذان هذه الجهة.

وتعتبر وصاية التصريح وصاية خاصة وذلك على أساس أنها لا تتم إلا بشأن الأعمال التي يحددها القانون على سبيل الحصر، بمعنى أنها لا تكون إلا بنص إستثنائي محدد قانوناً، كما تعتبر وصاية التصريح وصاية سابقة إذ توجه إلى مشروعات القرارات اللامركزية قبل صدورها، ويجوز الهيئة اللامركزية الرجوع عن

¹ بوضياف (عمار): نفس المرجع السابق، ص: 21

مشروع قرارها الذي سبق إن أخذت له تصريحاً أو إستئذانا من السلطة الوصية إذا إرتأت أن المضي في تنفيذ مشروعها لم يعد يناسبها¹.

2- التصديق أو المصادقة²:

هو الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملاً معيناً صادراً من جهة إدارية لا مركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أي قابلاً للتنفيذ على أساس عدم مخالفة أية قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة أم لا، ويخضع عادة المشرع بعض قرارات الهيئة اللامركزية لوصاية التصديق بسبب أهمية هذه القرارات سواء من الناحية المالية كالميزانية والقروض أو العقارية كتنقل الملكية والمبادلات العقارية.

كما تعتبر وصاية التصديق وصاية لاحقة نظراً لحصولها بعد صدور القرار اللامركزي وذلك على عكس وصاية التصريح فهي وصاية سابقة على مشروعات القرارات اللامركزية.

والواضح أن الفارق هام بين هاتين الوصايتين يتركز حول فكرة أساسية هي قيام القرار اللامركزي قانوناً قبل إجراء التصديق وعدم قيامه أصلاً قبل التصريح¹.

¹ فؤاد (صالح): المرجع السابق، ص 83.

² راجع لمزيد من التفصيل، بوضياف (عمار): نفس المرجع السابق، ص: 21

وتتمتع جهة الوصاية الإدارية في مباشرة عملية التصديق سلطة تقديرية و إن كانت تلتزم عند اتخاذها هذا الإجراء باحترام استقلالية الأشخاص اللامركزية، ومبدأ شرعية الوصاية القائم على ضرورة وجود نص لمباشرة رقابة التصديق.

وغني عن البيان أن التصديق على العمل من جانب سلطات الوصاية لا يضيف جديدا إلى العمل المتخذ إذ ينسب العمل إلى الشخص اللامركزي، ذلك لصدوره منذ البداية مكتملا لعناصره ، غاية ما في الأمر أنه يكون غير نافذ إلا بعد التصديق عليه من جانب السلطة المركزية ويأخذ قوة نفاذه بحصول التصديق عليه فالتصديق يعد في حقيقته كالشرط الواقف يترتب على تحقيقه إعطاء العمل القانوني قوة النفاذ² ، ويترتب على ذلك ما يلي:

1- إن العمل الصادر عن الشخص اللامركزي ينسب إليه وحده رغم التصديق عليه من جانب سلطة الوصاية .

2- إن العمل الخاضع للتصديق يعتبر انه قد صدر من تاريخ إصداره من الشخص اللامركزي ، وليس من تاريخ التصديق اللاحق.

¹ فؤاد (صالح): ، نفس المرجع السابق، ص85 .

² شيحا (إبراهيم عبد العزيز): نفس المرجع السابق، ص : 232 .

3- إن الشخص اللامركزي لا يلزم بتنفيذ قراره بعد التصديق عليه فيستطيع أن يعدل عنه ، ويقوم بإلغائه أو سحبه .

4- إن الشخص اللامركزي هو الذي يتحمل مسؤولية الأضرار .

5- إن التصديق لا يظهر العمل الصادر عن الشخص اللامركزي من

العيوب¹.

و يأخذ التصديق صورتان إما صريحا ضمنيا :

التصديق الصريح و هو إذا نص القانون على أن يكون التصديق صريحا و

يكون من واجب السلطة الوصائية التصديق على قرار الهيئة اللامركزية صراحة

حتى تصير نهائية والا فلا تنفذ هذه القرارات مهما طالت المدة، بمعنى أنه يتوقف

نفاذ التصرف على إجراء التصديق.

أما التصديق الضمني ويقصد به اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية نافذة إذا

مضت فترة معينة دون إقرارها، وقد يكون التصديق ضمنيا كما إذا نص القانون

على إعتبار سكوت السلطة الوصائية وفوات المدة القانونية المعينة قبولا² .

¹ شيحا (إبراهيم عبد العزيز): نفس المرجع السابق، ص233 .

² قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) بتاريخ 08/01/1983 المجلة القضائية العدد الرابع،

1989، ص 207.

والأمر في تفسير سكوت الجهة الوصائية وفوات المدة القانونية على إعتبار أنه رفض للتصديق ضمنياً أو تصديق ضمني مرجعه إلى ما يقرره المشرع في هذا الشأن.

والواقع أن في تحديد ميعاد معين تلتزم به الجهة الوصائية لمباشرة عملية التصديق على أعمال الهيئات اللامركزية يعتبر أمراً بالغ الأهمية بالنسبة لهذه الهيئات، وإلا أصبح لجهة الوصاية تعليق تنفيذ أعمال هذه الهيئات إلى مالا نهاية مما ينقص بالضرورة من إستقلال الهيئات اللامركزية، هذا بالإضافة إلى تحديد جزاء على سكوت الجهة الوصائية عن التصديق خلال الميعاد المقرر أمر له أهميته أيضاً حتى لا يكون تحديد الميعاد بلا أثر محدد.¹

لذلك تعني أغلب التشريعات بتحديد مدة معينة للتصديق مع النص على أنه إذا إنتقضت هذه المدة أعتبر سكوت الجهة الوصائية بمثابة تصديق ضمني. على العمل اللامركزي وذلك على أساس أن السكوت يعتبر بمثابة موافقة وهذا ما يجب على المشرع تقديره دائماً إحتراماً لإستقلال الجهات اللامركزية.²

¹ شيحا (إبراهيم عبد العزيز): نفس المرجع السابق ، ص:232.

² بوضياف (عمار): نفس المرجع السابق، ص: 21

ولا يخضع للتصديق بحسب الأصل لأي شكل أو إجراء ما لم يوجد نصوص تقضي إستثناء بإخضاع التصديق لإجراء شكلي معين، كالنص على وجوب قيام جهة الوصاية بأخذ رأي جهة معينة قبل التصديق أو وجوب التسبيب لهذا التصديق¹.

أ - الطبيعة القانونية للتصديق :

يعتبر التصديق عملاً إدارياً متميزاً ومنفصلاً عن العمل اللامركزي المشمول بتصديق جهة الوصاية بمعنى أن الجهة الوصائية لا تعتبر شريكة في إصدار العمل اللامركزي ومن ثم فإن قرار التصديق لا يتخذ أو يندمج مع قرار الجهة المركزية ولا يجوز إطلاق إعتبار جهة الوصاية جزءاً لا يتجزأ عن إرادة الهيئة اللامركزية.

وعلى ذلك يمكن الطعن بالإلغاء في القرار اللامركزي المشمول بالتصديق على إنفراد كما انه يمكن الطعن بالإلغاء في القرار الصادر بالتصديق من السلطة الوصائية.

فالتصديق يعتبر مجرد أمر بالتنفيذ يصدر عن الجهة الوصائية بشأن العمل اللامركزي، مع التسليم بمشروعية هذا العمل وعدم مساسه بالمصلحة العامة .

¹ شيحا (إبراهيم عبد العزيز): نفس المرجع السابق، ص 234 .

وجهة الوصاية إذ ترفض التصديق على القرار يجب أن تستند إلى عدم مشروعية القرار وليس إلى عدم ملائمته لأننا في مجال هيئات مستقلة أصلا ما لم يقرر المشرع للسلطة الوصائية حق رقابة عنصري المشروعية والملاءمة معا بنص صريح¹.

أما إذا صادقت الجهة الوصائية على القرار فهذا التصديق لا يضيف شيئا إلى قرار الجهة اللامركزية الذي يصدر مكتملا لعناصره بمعنى أن هذا القرار يعتبر قائما وتاما قبل حصول التصديق.

إن سلطة الوصاية لا تملك سوى إعطاء التصديق أو رفضه، ولذلك يظل للجهة اللامركزية الحق في الملاءمة، وذلك بحكم إستقلال هذه الجهة، مما يجعل التصديق المقترن بقيود أو شروط غير مشروع لأنه يعتبر في الواقع بمثابة حلول أو تعديل العمل اللامركزي، وهو ما لا تملكه سلطة الوصاية بحسب الأصل.

¹ فريجة (حسين): شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،

ب- النتائج القانونية :

وبناء على ما تقدم يمكن تقرير النتائج القانونية الآتية¹ :

-لا يجوز للجهة اللامركزية تنفيذ قراراتها قبل التصديق عليها من طرف السلطة الوصائية وذلك على أساس أن تنفيذ هذه القرارات يكون موقوفاً إلى حين حصول التصديق، وإلا كان التصرف اللامركزي معيباً لعدم المشروعية مما يجوز معه الطعن أمام القضاء الإداري.

إن القرار حتى بعد التصديق عليه ينسب إلى الشخص الذي أصدره دون غيره وليس الجهة التي صادقت عليه صراحة أو ضمناً.

ذلك لأن التصديق لا يعد عنصراً من عناصر القرار ولا يعتبر من قبيل الإشتراك في إصداره، فهو ليس شرطاً واقفاً وهو بذلك أمر خارج عن القرار يؤثر في نفاذه لا في وجوده، القرار موجود ولكن نفاذه موقوف على التصديق.

نسبة القرار إلى الهيئة اللامركزية من شأنه أن لا يؤدي التصديق إلى إلزام الهيئة اللامركزية بتنفيذ قرار المصادق عليه وذلك بخلاف التصديق على أعمال المرؤوس

¹ عوابدي (عمار): المرجع السابق، ص 86.

من جانب الرئيس الإداري في ظل الرقابة الرئاسية، إذ يلتزم هذا المرؤوس بالأعمال المصادق عليها ولا يجوز له عدم تنفيذها¹.

كما أنه يمكن للهيئة اللامركزية الرجوع أو العدول عن قرارها أو تعديله بعد التصديق عليه من السلطة الوصائية وذلك بعد إجراء التصديق عليه مرة ثانية.

الشخص اللامركزي وحده الذي يتحمل المسؤولية عن الأضرار التي قد تنشأ بسبب تنفيذ القرار الذي صودق عليه².

يملك الشخص اللامركزي حتى في حالة رفض التصديق على القرار أن يمضي في تنفيذ مسؤوليته، يعني أن له أن يتمسك له بالقرار رغم رفض التصديق و للسلطة الوصائية في هذه الحالة حمق مخصصته قضائياً عن هذه القرارات كلما كان فيها خروج على القوانين واللوائح أو تعسف في استعمال الحق.

لا يغطي التصديق العيوب القانونية التي تكون قد لحقت بالقرار المصادق عليه إذا ما كان في الأصل معيباً في عنصر من عناصره.

ولذلك فإنه إذا طعن بالإلغاء في القرار المصادق عليه فإن واقعة التصديق على القرار لا تؤثر على صحة هذا الطعن و ينسب أثر التصديق إلى تاريخ صدور

¹ فؤاد (صالح): المرجع السابق، ص 87

² بعلي (محمد الصغير) : نفس المرجع السابق، ص: 74 و ما بعدها.

قرار الهيئة اللامركزية وذلك على أساس أن التصديق يؤكد بأثر رجعي تصرفا صحيحا قام قانونا من قبل ومن ثم يتعين على جهة الوصاية الإعتداء بتاريخ هذا التصرف عند تقدير مشروعيتها¹.

3-الإلغاء:

هو الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه إنهاء آثار قرار صادر عن جهة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أي يكون مخالفا لمبدأ المشروعية على أن يستند الإلغاء بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة و أن يكون ذلك خلال مواعيد محددة وذلك من أجل ضمان إستقرار الأوضاع القانونية².

والأصل أن حق الإلغاء مثل حق رفض التصديق لا يكون إلا لعدم المشروعية دون عدم الملاءمة ما لم ينص المشرع صراحة على المشروعية و الملاءمة.

ويرى البعض أن سلطة الوصاية تملك إجراء رقابتها على أعمال الهيئات اللامركزية من وقف وإلغاء حتى ولو كانت هذه الأعمال مشروعة متى قدرت أن ملاءمة النشاط الإداري تقتضي ذلك.

¹ شيحا (إبراهيم عبد العزيز): المرجع السابق ، ص:233.

² فؤاد (صالح): المرجع السابق ، ص88

والواقع أن موضوع الملاءمة يجب أن يبقى من الإختصاصات الأصلية للهيئة اللامركزية التي تمتد إليها رقابة السلطة الوصائية تأسيساً على أنها هيئات أصلاً مستقلة تتمتع بأهلية تصريف شؤونها الذاتية بنفسها فرقابة الملاءمة بوصفها رقابة على السلطة التقديرية للهيئات اللامركزية ينطوي على مساس بإستقلال الهيئات المذكورة إذ يقوم هذا الإستقلال أصلاً على أساس حرية العمل أي تقدير الملاءمة من جانب الهيئات اللامركزية، ومن أجل ذلك ينبغي على المشرع إحتراماً لهذا الإستقلال حصر الرقابة الوصائية في رقابة المشروعية¹.

وغني عن البيان أن الإلغاء الوصائي لا يكون إلا بالنسبة للقرارات اللامركزية التي لا يتوقف نفاذها على تصديق الجهة الوصائية.

وقد ثار التساؤل عن مدى جواز الإلغاء الجزئي للقرار اللامركزي من جانب السلطة الوصائية، قد يقال بأن من يملك الأكثر (أي الإلغاء الكلي) يملك الأقل (الإلغاء الجزئي) والصحيح هو أن الإلغاء الجزئي لا يجوز بحسب الأصل لأنه يعتبر بمثابة التعديل في القرار اللامركزي وكما نعلم لا يجوز للسلطة الوصائية

¹ فؤاد (صالح): المرجع السابق ، ص 88

تعديل القرار اللامركزي لأن الملاءمة ينبغي أن تكون دائما للهيئة اللامركزية
إحتراما لإستقلالها¹.

ويكون إلغاء قرار الهيئة اللامركزية من طرف السلطة الوصائية تلقائيا أو
بناء على الطلب الذي يقدمه إليها ذو الشأن على أنه يتعين التنبيه إلى أن معنى
الإلغاء الوصائي الذي تقرره السلطة الوصائية، لا ينصرف إلى البطلان الذي يقرره
القانون بالنسبة لعمل لامركزي معين أي يتم أنه بقوة القانون، ذلك أن المشرع ينص
أحيانا على أن بعض قرارات الهيئات اللامركزية تعتبر باطلة بحكم القانون لعدم
مشروعيتها في حالات معينة، ولأسباب محددة قانونا كالقرارات التي تصدر خارج
نطاق إختصاص هذه الهيئات اللامركزية مما يجوز معه إثارة البطلان في أي وقت
ومما لا يحصل للجهة الوصائية أية سلطة تقديرية في تقرير هذا البطلان، ويؤدي
إلغاء القرار اللامركزي إلى زوال القرار وإهداره وذلك بأثر رجعي أي منذ صدوره من
الهيئة اللامركزية هذا مع ملاحظة أن قرار الإلغاء الوصائي يعتبر قرارا إداريا مما
يجوز معه الطعن قضاء، ويشترط في الإلغاء أن لا يكون جزئيا وذلك على أساس

¹ أبوراس (محمد الشافعي): نفس المرجع السابق، ص: 174

أن الإلغاء الجزئي يعتبر بمثابة تعديل لقرار الهيئة اللامركزية وهي مالا تملكه جهة الوصاية الإدارية¹.

وإذا لم يتم الإلغاء من جانب جهة الوصاية في الميعاد المحدد فإن القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية يصبح نهائيا ولو لم يكن في الأصل مشروعاً.

(4) الإيقاف :

ويتمثل في قيام جهة الوصاية الإدارية بإرجاء تنفيذ قرار صادر عن الهيئة اللامركزية لمدة معينة ذلك في حدود السلطات الإستثنائية المحددة قانوناً لجهة الوصاية، ويتم ذلك عادة تمهيدا لإلغاء مثل هذا القرار.

وتقرير الإلغاء يساعد السلطة الوصائية على توقي الأضرار التي قد تنشأ عن التنفيذ المعجل لهذه القرارات كما أنه يمكن هذه السلطة من الإستفادة من مدة الإيقاف لبحث إجراء الإلغاء إذا إقتضى الأمر².

ويقتضي استقرار الأوضاع الإدارية تحديدا قانونياً للمدة التي يمكن خلالها للسلطة الوصائية مباشرة سلطة إيقاف تنفيذ بعض قرارات الهيئات اللامركزية ، وينص المشرع عادة على مدة الإيقاف تعادل أو تماثل المدة المحددة لمباشرة سلطة

¹ فؤاد (صالح): المرجع السابق ، ص 89

² نفس المرجع السابق ، ص: 90

الإلغاء، ولا يجوز لجهة الوصاية الإدارية المختصة بمباشرة سلطة الإيقاف أن تقوم بتعديل القرار اللامركزي الموقوف وهو ما لا تملكه سلطة الوصائية بحسب الأصل.

(5) الحلول :

الحلول يعد إجراء خطيرا لذا يجب أن يقيد هو الآخر من حيث الاختصاص و الإجراءات ومن حيث الموضوع¹ و المقصود بالحلول هو قيام السلطة الوصائية بمقتضى سلطات الإستثنائية المحددة قانونيا محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو إهمال².

فقد يقرر المشرع للشخص اللامركزي إختصاصا نهائيا في أمر معين ويخشى من إمتناع الهيئات اللامركزية من أداء واجبها أو إهمالها في أدائه³ مما قد يؤدي إلى تعريض المصلحة العامة للخطر لذلك يجعل المشرع لجهة الوصاية أن تحل محلها في هذه الحالة في إصدار القرار نيابة عنه ولحسابه وهو ما يسمى " بحق الحلول " الذي يعتبر من أشد صور الرقابة.

¹ بوضياف (عمار) : نفس المرجع السابق، ص: 21

² راجع تعريف الدكتور خالد قباني الذي يرى بأن الحلول هو حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح

العامة. في مؤلف بوضياف (عمار) : نفس المرجع السابق، ص: 21

³ بعلي (محمد الصغير) : نفس المرجع السابق، ص: 74 و ما بعدها.

ونظرا لخطورة هذا الحق وما يتضمنه من اعتداء على استقلال الشخص اللامركزي فإن المشرع يحيط استعمال حق الحلول بقيود وضمانات محددة بدقة في هذه العملية وحالات إجرائها بوصفها عملية استثنائية لا تتم إلا إذا نص عليها القانون صراحة¹.

ومن ثم فلا يجوز للسلطة الوصائية مباشرة سلطة الحلول إلا إذا توفر

شروطان أساسيان :

أولا :- أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانونا بحيث يكون إمتناعها عنه عملا غير مشروع بمعنى أنها تكون قد رفضت بالقيام بالعمل الذي تلتزم به قانونا أو تكون قد أهملت القيام به.

أما إذا التصرف متروكا لتقدير الهيئة اللامركزية أي كانت حرة في إتخاذ القرار واختارت عدم التصرف فلا يكون لجهة الوصاية أن تلزمها بإصداره او تحل هي محلها في إصدار القرار.

ثانيا : أن تقوم السلطة الوصائية بإنذار الهيئة اللامركزية بضرورة التصرف وتنفيذ التزاماتها القانونية قبل الحلول محلها في إجرائه.

ذلك أن الحلول الذي لايسبقه إنذار يؤدي الى سلب حق المبادأة الذي تتمتع به الهيئات اللامركزية في إصدار قراراتها بنفسها، مما يؤدي في النهاية إلى المساس

¹ فؤاد (صالح): المرجع السابق ، ص: 91

بما لهذه الهيئات من إستقلال وهو الأمر الذي يتعين معه القول بحتمية إجراء هذا الإنذار ولو لم ينص القانون على ذلك صراحة.

ذلك أن الإنذار السابق بضرورة تنفيذ الإلتزام الذي فرضه القانون يجعل الهيئة اللامركزية أمام أمر واضح وهو أن رفضها القيام بعملها سيؤدي إلى الحل محلها بتأديته فإذا تم الرفض فعلا فإن الهيئة اللامركزية فتكون بذلك قد قبلت إجراء الحل و ارتضت بالتالي المساس باستقلالها بإرادتها، ومن ثم تختلف وصاية الحل عن وصاية التصديق أو الإلغاء أو التصريح وذلك نظرا لصدور القرار في حالة الحل من جانب السلطة الوصائية باسم الهيئة اللامركزية ولحسابها للقيام بواجب العملية أو امتنعت عن أدائها رغم التزامها به قانونا¹.

ولذلك فإن المسؤولية التي تنشأ عن الأضرار التي تلحق بالغير عن أعمال سلطة الوصائية في حالة الحل تقع على عاتق الهيئة اللامركزية وذلك على الرغم من أن سبب هذه المسؤولية هو تصرفات جهة الوصاية التي قامت بعملية الحل.

وقد رأى بعض الفقهاء أن المنطق القانوني يقضي بمسؤولية الشخص اللامركزي عن التصرف إن هو انطوى على خطأ ترتب عليه ضرر للغير وأنه لا

¹ بعلي (محمد الصغير) : نفس المرجع السابق، ص:75.

يكون من حق الشخص اللامركزي الطعن في التصرف الصادر بناء على سلطة الحلول .

وذهب البعض الآخر إلى تقرير مسؤولية سلطة الوصاية قبل الشخص اللامركزي فيكون لهذا الأخير حق الطعن في تصرف سلطة الوصاية وطلب إغائه إذا كان مخالفا للقانون بان تكون جهة الوصاية قد مارست الحلول على خلاف حكم القانون لانتفاء النص الذي يخول لها حق الحلول أو خرجت من الحدود التي عينها النص لهذا الحق¹

المبحث الثاني : التمييز بين فكرة الوصاية الإدارية والسلطة

الرئاسية وحدود السلطة الوصائية

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من السلطات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع. وليست السلطة الرئاسية امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الإداري، وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة و حسن سير المرافق العامة²، و هي بهذا

¹ شيحا (عبد العزيز) ، المرجع السابق ، ص 244

² بوضياف (عمار): نفس المرجع السابق، ص: 4

الوصف تمنح للهيئات المركزية سلطات و امتيازات واسعة على أشخاص و أعمال المرؤوسين¹ بينما لا تمارس الهيئات المركزية نفس الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية سلطاتها إلا في حدود ما نص عليها القانون تطبيقا لقاعدة "لا وصاية إلا بنص"² لذلك سنحاول في مطلب أول التمييز بين هاتين الفكرتين من خلال بيان أوجه الخلاف من عدة أوجه و جوانب ثم و نظرا لطابع الوصاية الإدارية الشرعي و القانوني سنحاول معرفة حدود هذه الوصاية من خلال الأدوات القانونية المتاحة للهيئات اللامركزية لمواجهة الهيئات المركزية الوصية في مطلب ثان.

المطلب الأول: التمييز بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية

وللوقوف أكثر على تحديد مفهوم دقيق للوصاية الإدارية يجب التفرقة والتمييز بينها وبين بعض المفاهيم التي قد تختلف لهذا المفهوم خاصة ما تعلق بمفهوم وفكرة السلطة الرئاسية ذلك أنه وكما أشرنا أن الوصاية الإدارية لا تمارس إلا بناء على نص رسمي ولا تعمل إلا في حدود هذا النص فإذا تجاوزت هذه الحدود كان عملها باطلا وكذلك الأمر إذا كانت ممارستها دون نص في حين أن الرقابة الرئاسية مرتبطة ارتباطا وثيقا بطبيعة التنظيم الإداري المركزي ويمكن أن تراقب بنفسها هذه

¹ عوابدي (عمار): نفس المرجع السابق ، ص: 275.

² بعلي (محمد الصغير) : نفس المرجع السابق، ص: 75 و ما بعدها.

السلطة الأدنى وتصدر إليها الأوامر والتعليمات بدون أن تحتاج إلى نصوص خاصة بذلك فهي مقررة وفقا للمبادئ العامة فالأصل إذا هو إستقلال الهيئات اللامركزية وحريتها في العمل، والوصاية أو الرقابة إستثناء يرد على الأصل، بينما في النظام المركزي فإن سلطة الرئيس على المرؤوس هي سلطة طبيعية تفرضها طبيعة النظام بل تعتبر في الواقع من مقوماته وإحدى دعائمه الأساسية بل جوهره¹.

ومن ناحية أخرى فإن طبيعة السلطة الرئاسية تكمن في حق الرئيس في توجيه مرؤوسيه، كما يحق له أن يراجع أعمال المرؤوس وأن يعدلها أو يلغيها، وأحيانا يستطيع أن يحل محله في أداء العمل مباشرة كما يستطيع الرئيس توقيع الجزاء التأديبي الملائم طبقا للأنظمة المقررة، والأمر على خلاف ذلك في الوصاية الإدارية²، فالسلطة على المركزية ليس لها إلا أن توافق على عمل الهيئات اللامركزية أو ترفضه أو تأذن به دون أن تتعدى ذلك إلى تعديله أو إستبدال غيره، والسبب في ذلك الهيئات اللامركزية تعمل بداءة وبمطلق صلاحيتها المقررة لها،

¹ الحلبي (حسن): المرجع السابق، ص 14، راجع في نفس الإطار عوابدي (عمار): القانون

الإداري ج1، نفس المرجع السابق، ص: 245

² راضي (مازن ليلو): القانون الإداري: طبيعة القانون الإداري- التنظيم الإداري -الضبط

الإداري المرفق العام- الوظيفة العامة - الاموال العامة - القرار الإداري العقود الإدارية،

الطبعة الثالثة، بدون تاريخ، ص:56

فهي تمارس إختصاصاتها أولاً، ثم يأتي دور السلطة المركزية بعد ذلك للتصديق على مقرراتها في الحالات التي تكون فيها قراراتها خاضعة للتصديق عليها كما أن الوصاية الإدارية تخضع قراراتها الإدارية لمختلف طرق الطعن أمام المحاكم الإدارية، في حين أن المرؤوس في السلطة الرئاسية لا يجوز له الطعن في قرارات رئيسه كما أن الرقابة الرئاسية تستمد وجودها من فكرة السلطة الرئاسية نفسها في حين أن الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية تعتبر إستثناء يرد على فكرة الإستقلال و حرية التصرف ومواجهة السلطة المركزية.

تفترق وتتميز فكرة السلطة الرئاسية عن فكرة الوصاية الإدارية من حيث الطبيعة والخصائص القانونية ومن حيث الوظيفة والأهداف وكذا من حيث النطاق.

الفرع الأول: أوجه الإختلاف من حيث الطبيعة والخصائص القانونية

تختلف فكرة سلطة الرئاسية عن فكرة الوصاية الإدارية من حيث الطبيعة والخصائص القانونية، إذ أن فكرة السلطة الرئاسية هي فكرة سياسية قانونية فنية علمية وعملية بينما نجد أن فكرة الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية بحتة من حيث أساسها وهدفها ومضمونها حيث يسودها مبدأ أو قاعدة لا وصاية إلا بنص قانوني¹، ومن ثم لا تعمل ولا تمارس الوصاية الإدارية عضوياً وموضوعياً وظيفياً

¹ عوابدي (عمار): مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، نفس المرجع السابق ، ص: 273.

إلا على أساس القانون وفي نطاقه فقط ولا يمكن أن تمارس على أسس وإعتبارات أو مقتضيات فنية أو ملازمة مثل فكرة السلطة الرئاسية، بينما فكرة السلطة الرئاسية بإعتبارها فكرة فنية وعلمية وقانونية تمارس عضويا وموضوعيا ووظيفيا على العديد من الأسس والإعتبارات الفنية والعملية بالإضافة إلى الإعتبارات القانونية ومن ثم يجوز للسلطة الإدارية الرئاسية المختصة أن تحرك وتمارس مضمون السلطة الرئاسية من سلطات وإمتيازات وإختصاصات على أشخاص وأعمال المرؤوسين على أسس فنية وعلمية وعملية غير قانونية من أجل ضمان حسن سير الوظيفة العامة بإنتظام وإطراد وبكفاية وعلى أساس مبدأ الرشادة الإدارية وفي نطاق شرعية الملاءمة الفنية والعلمية الإدارية فقط، فلا يمكن وفق الطبيعة القانونية لفكرة الوصاية الإدارية للسلطات الإدارية المركزية الوصية أن تمارس سلطات أو إختصاصات على السلطات الإدارية اللامركزية خارج نطاق ما حددته النصوص القانونية المنشئة والمنظمة لهذه الرقابة الوصائية، حتى ولو كانت هناك دواعي وإعتبارات ومقتضيات فنية وعملية وعلمية تتطلب تدخل السلطات الإدارية المركزية الوصية وذلك تطبيقا لقاعدة " لا وصاية إلا بنص قانوني"¹

¹ عوابدي (عمار): ، نفس المرجع السابق ، 273.

الفرع الثاني: أوجه الاختلاف من حيث الأهداف

إذا كانت من أهم أهداف فكرة السلطة الرئاسية هي القيام بالعمليات الإدارية الرئيسية، وتحريك ودفع وتوجيه الوظيفة الإدارية في الدولة وضمان حسن سيرها بانتظام واطراد ودفع وعلى وجه رشيد ملائم فنيا وعلميا وواقعا من أجل إنجاز وتحقيق أهداف المصلحة العامة في نطاق الوظيفة الإدارية في الدولة. فإن من أهم أهداف فكرة الوصاية الإدارية ضمان تدعيم وحماية الوحدة الدستورية و السياسة للدولة، وذلك بالعمل على منع السلطات الإدارية اللامركزية عن الخروج عن نظام وحده الدولة دستوريا وسياسيا وإستراتيجيا¹.

كما تهدف فكرة الوصاية الإدارية ضمان عدم خروج الهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية عن النظام القانوني للدولة وعن الإطار القانوني الذي يعمل في نطاقه².

وعن المهام والإختصاصات والأهداف التي أنشأت من أجلها « تمارس سلطة الوصاية والإدارات الأخرى التابعة للدولة إتجاه المؤسسة إختصاصات التوجيه والمراقبة وتضمن لها وسائل تحقيق الأهداف المخصصة لها ».

¹ عوادي (عمار): ، نفس المرجع السابق ، 273،

² فريجة (حسين): شرح القانون الإداري نفس المرجع السابق، ص:139

كما تستهدف فكرة الرقابة الإدارية الوصائية عملية التنسيق بين السلطات الإدارية المركزية واللامركزية في الدولة « إن إدارة الدولة المكلفة بممارسة الوصاية تكون فضلا عن ذلك بمثابة مركز التنسيق لعلاقات المؤسسة مع الإدارات الأخرى التابعة للدولة عندما لا تكون هذه العلاقات مباشرة ومنظمة ».

فأهداف فكرة السلطة الرئاسية تختلف عن أهداف الوصاية الإدارية في نطاق عملية التنظيم الإداري¹.

الفرع الثالث: أوجه الاختلاف من حيث الوسائل والمضمون

تختلف فكرة السلطة الرئاسية عن فكرة الوصاية الإدارية من حيث مضمونها مظاهرها، فمضمون ومظاهر السلطات واختصاصات فكرة السلطة الرئاسية أبعد وأوسع نطاق وأقوى جزاء ورقابة من مظاهر وسلطات فكرة الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة الإدارية المركزية وفقا لمنطق طبيعة علاقة فكرة السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس الإداري الذي يملك ويمارس حق استعمال سلطة الأمر والنهي الملزم والمرؤوس تابع و ملزم بواجب الطاعة والخضوع والإذعان لسلطة رئيسه الإداري المباشر، و وفقا لذلك يكون للرئيس الإداري سلطات واختصاصات شاملة على شخص العامل العام المرؤوس مثل تعيينه و ترفيقته، ونقله وتوقيفه وتأديبه

¹ عوابدي (عمار): المرجع السابق ، ص 274 .

وفصله، لأنه من المتفق أن السلطة الرئاسية تجد أساسها و سندها و مبرراتها القانونية في التنظيم السياسي للدولة، يقول الأستاذ لافريار Lafferrière في هذا الشأن يسأل الوزراء سياسيا على أعمال مرؤوسيهم فمن المنطقي بل من الواجب أن تكون لهم سلطة على هذه الأعمال بصورة تمكنهم من القيام بهذه الأعمال أو حظر القيام بها أو تعديلها أو إلغائها فهناك تلازم بين السلطة و المسؤولية¹ أما سلطات و إختصاصات فكرة الوصاية الإدارية فهي محدودة النطاق وناقصة ومقيدة بالقواعد القانونية والموضوعية والإجرائية والشكلية، باعتبار أن علاقة الوصاية الإدارية هي علاقة بين شخصين أو هيئتين إداريتين مستقلتين إذ أن الوحدات والمؤسسات الإدارية اللامركزية تتمتع بالإستقلال الإداري والقانوني عن السلطات الإدارية المركزية الوصية، لتمتعها بالتشخيص القانوني² فلا تمارس السلطات الإدارية الوصاية إلا على الإختصاصات والسلطات المحددة في النصوص القانونية في مواجهة الهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية ولا تملك سلطات الوصاية الإدارية سلطات الحل أو إعطاء الأوامر والنواهي أو سلطة التعديل في مواجهة السلطات

¹ شطاوي (علي خطار): الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى،

عمان، الأردن، 2003 ، ص: 104

² بعلي (محمد الصغير) : نفس المرجع السابق، ص:76.

والهيئات الإدارية اللامركزية، فمن هذه الزاوية تختلف فكرة السلطة الرئاسية عن فكرة الوصاية الإدارية¹.

المطلب الثاني: حدود السلطة الوصية

نقصد بالحدود إلى جانب تقرير مسؤولية الهيئات اللامركزية عن القرارات التي تصدرها و كذا تحمل مسؤولية الأضرار التي قد تنشأ يمكن تقرير مسؤولية السلطة الوصائية فقد يضع المشرع تحت تصرف الشخص اللامركزي بعض الوسائل القانونية لكي يقدمها للدفاع عن نفسه ضد تجاوز السلطة الوصائية لسلطتها في الوصاية ويجوز له في الأنظمة التي تعرف القضاء الالغاء أن يطعن في تصرف جهة الوصاية غير المشروع وذلك حفاظا وحماية لاستغلال الأشخاص اللامركزية.

ومن المسلم إمكان الطعن في قرارات السلطة الوصائية إداريا وقضائيا شأنها في ذلك شأن القرارات الإدارية، هذا ما لم توجد قواعد خاصة بشأن الطعن في أعمال السلطة الوصائية.

¹عوابدي (عمار): المرجع السابق ، ص: 275.

وعليه يمكن التعرض أولاً للطعون الإدارية في تصرفات وقرارات السلطة الوصائية ثم نتبعها بالطعون القضائية.

الفرع الأول: الطعون الإدارية

ويقصد بها الطعون التي تقدمها الهيئة اللامركزية إلى الرئيس الإداري للسلطة الوصائية التي أصدرت القرار المطعون فيه وتطلب فيها إما إلغاء أو تعديل القرار المذكور أو توجيه الأمر إلى المرؤوس لإتخاذ موقف معين وذلك استناداً إلى ما يتمتع به الرئيس من سلطة رئاسية على هذا المرؤوس (السلطة الرئاسية) ما لم ينص القانون على غير ذلك¹.

الفرع الثاني: الطعون القضائية

حيث يكون للهيئات اللامركزية نظراً لتمتعها بالشخصية المعنوية حق التقاضي من حيث إمكانية الطعن القضائي في قرارات و تصرفات السلطة الوصية

¹ فؤاد (صالح):، المرجع السابق، ص95. انظر أيضاً لمزيد من التفصيل حول موضوع التظلمات و الطعن الإدارية، عوابدي (عمار): مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، نفس المرجع السابق، ص: 558 و ما بعدها، حيث يذكر الدكتور عوابدي ثلاثة أنواع من التظلمات هي: التظلم الولائي أو الطعون بالإلتماس، التظلم أو الطعن الرئاسي و التظلمات أو الطعون الإدارية أمام لجنة إدارية خاصة و محايدة

حيالها للدفاع عن مصالحها المحلية المتميزة¹ وتتمثل الطعون القضائية ضد أعمال

السلطة الوصائية في الدعاوى التي تقدم إلى القضاء

الإداري للحكم بإلغاء هذه الأعمال، كما تتمثل في دعاوى التعويض و

دعاوى المسؤولين عن الأضرار الناشئة عن هذه الأعمال.

1- دعوى الإلغاء :

ويقصد بدعوى الإلغاء الدعوى التي يحركها كل شخص أو كل ذي مصلحة

أصابه ضرر من قرار إداري صادر عن السلطة الإدارية حيث يكون له حق في

رفع دعوى قضائية طالبا إلغاء القرار الإداري المعيب خاصة إذا كان هذا العيب

يتعلق بعيب عدم الإختصاص أو عيب الشكل أو مخالفة القانون أو اللوائح أو

عيب السبب أو إساءة استعمال السلطة².

¹ بعلي (محمد الصغير) : نفس المرجع السابق، ص:76.

² فؤاد (صالح): المرجع السابق، ص96 . لمزيد من التفصيل في أسباب الإلغاء راجع أيضا،

بسيوني (عبد الغني عبد الله): القضاء الإداري-مبدأ المشروعية-تنظيم القضاء الإداري-

قضاء المشروعية، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت، 1993، ص: 267 و ما بعدها،

في نفس الموضوع أيضا راجع أوجه و أسباب أو وسائل الإلغاء بعلي (محمد

الصغير):القضاء الإداري -دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عناية، 2007،

ص:287 و ما بعدها

حيث أن السلطة الوصائية وأثناء ممارسة صلاحيتها في إتخاذ قراراتها تلتزم بإحترام كافة القواعد القانونية الخاصة بممارسة هاته الوصاية و خلاف ذلك تكون قراراتها معيبة ويمكن الطعن فيها امام القضاء¹ وهذا راجع إلى ان هذه القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة الوصائية هي قرارات إدارية قائمة متميزة عن القرارات اللامركزية وبالتالي يجوز الطعن فيها وحدها بالإلغاء لتجاوز السلطة في القرارات الإدارية المعيبة التي تصدر عن جهة الوصاية الإدارية مخالفة للإستغلال الهيات المذكورة ومن ناحية أخرى يجوز لكل شخص أو كل ذي مصلحة رفع دعوى لإلغاء قرار إداري صادر عن السلطة الوصائية كان من مصلحته البقاء على القرار الإداري الصادر عن الجهة محل الوصاية.

ومثال على ذلك أن يرقى موظف في منصبه بموجب قرار إداري لا مركزي ثم تقوم الجهة الوصية بإلغائه وهنا يمكن للشخص رفع دعوى لإلغاء القرار لتجاوز السلطة.

ومن تطبيقات دعوى الإلغاء يمكن ذكر بعض الأمثلة :

¹ بعلي (محمد الصغير) : القانون الإداري -التنظيم الإداري و النشاط الإداري، نفس المرجع

السابق، ص:74

بالنسبة للآراء والإقتراحات التي تبديها الجهات الوصائية إلى الهيئات اللامركزية لا يمكن للأفراد الطعن فيها بإلغاء على أساس أن هاته الآراء لا تعتبر قرارات إدارية بل مجرد إقتراحات و ليس لها أي أثر قانوني.

يمكن للهيئات اللامركزية الطعن في قرارات الجهة الوصائية الخاصة بالتصديق وذلك لأن التصديق يعتبر قرارا إداريا منفصلا عن القرار اللامركزي المصادق عليه.

كذلك فيما يخص عملية التصديق الصادرة عن الهيئة الوصائية بعد فوات الأجل المحدد قانونا لذلك فهنا يكون التصديق معيبا ويمكن للإدارة اللامركزية الطعن فيه بالإلغاء.

كذلك في مسألة الحلول فإنه يمكن للإدارة المركزية الطعن فيه للإلغاء إذا صدر معيبا وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي ورعاية لإعتبارات العدالة حيث أجاز للأشخاص اللامركزية الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة من جهة الوصاية، كما يقرر للأفراد حق مخاصمة القرارات الصادرة من جهة الوصاية¹.

2- دعوى المسؤولية :

¹ فؤاد (صالح): المرجع السابق، ص 97 .

ويقصد بهذا النوع من الدعاوى التي يرفعها كل ذي مصلحة طالبا التعويض عن الضرر الذي أصابه من جراء قرار إداري صادر عن جهة الوصاية، وأن مسؤولية السلطة الوصائية في هذا المجال مرجعها إلى ارتكاب خطأ من جانبها إنجر عنه وجود ضرر لحق بصاحب وعليه تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر، وقد كان مجلس الدولة الفرنسي يسير في اتجاه مخالف حيث لا يقر بمسؤولية الجهة الوصائية بل يقر المسؤولية للجهة اللامركزية إلا أنه عدل على هذا الرأي وأصبح يقر بمسؤولية الجهة الوصائية عن قراراتها الوصائية إتجاه الغير غير أنه يشترط وجود خطأ جسيم لتقرير المسؤولية سواء كان المتضرر الغير أو الهيئة اللامركزية وسواء كان الخطأ لمجرد الإهمال أو عدم المشروعية¹.

ويجدر التذكير أن الأصل العام هو مسؤولية الإدارة المركزية عن جميع تصرفاتها وقراراتها التي تصدرها سواء حصلت على التصريح من الجهة الوصائية أم لا مرجع ذلك لإستقلال الهيئة اللامركزية في إصدار قراراتها.

إن فالأصل أنها تسأل وحدها عن إصدار قراراتها ولو كان ذلك إلا بعد حصول التصريح الوصائي من الجهة الوصائية إلا ان التصريح لا يلزم الجهة اللامركزية ومن ثم يمكنها عدم إتخاذ التصرف غير أنه يمكن مسائلة الجهة

¹ فؤاد (صالح): المرجع السابق، ص 99 .

الوصائية عن ممارسة صلاحيتها الوصائية لوصاية التصريح في حالة ما إذا كان القرار قد سبب ضرراً للغير.

كذلك فيما يخص تحديد مسؤولية الجهة الوصائية في مجال التصديق على قرارات الجهة اللامركزية فالحالة متشابهة لما تم تذكره في مسألة التصريح حيث ان الجهة اللامركزية تكون مسؤولة وحدها عن قراراتها ولو كانت قد حصلت على تصديق من الجهة الوصية لأن التصديق من جهة الوصاية لا ينقل المسؤولية من الجهة اللامركزية إلى الجهة الوصائية على أساس انفصال عملية التصديق الوصائي عن عملية إصدار القرار اللامركزي، غير أنه يمكن في هاته الحالة تقرير مسؤولية الجهة الوصائية عن ممارستها لوصاية التصديق إذا صدر عنها خطأ سبب ضرر للغير ويمكن ذكر بعض الحالات مسؤولية الجهة الوصائية في مجال التصديق¹.

أ- حالة إمتناع السلطة الوصائية عن مباشرة صلاحيات التصديق أو وصاية التصديق إذا كان القانون يلزمها بعملية التصديق.

¹ فؤاد (صالح): المرجع السابق، ص 99.

ب- حالة رفض الجهة الوصائية التصديق بطريقة غير مشروعة ينجر عنه وجود ضرر للهيئة اللامركزية ولمن تعاقد مع هاته الهيئة، ففي هذه الحالة يمكن للهيئة اللامركزية كما يمكن للشخص المتعاقد معها مطالبة جهة الوصايا بالتعويض.

ت- وكذلك حالة ما إذا قامت السلطة الوصائية بالتصديق على تصرف لامركزي مشوب بعيب قانوني وقامت السلطة اللامركزية بتنفيذ هذا الأمر الذي لم يكن ليحدث ولا التصديق على القرار، غير أن الجهة الوصائية لا تسأل إطلاقاً حالة ما إذا باشرت وصاية التصديق بطريقة مشروعة¹.

كذلك الحال بالنسبة لمسؤولية الجهة الوصائية عن ممارسة الإلغاء فالجهة الوصائية لا تسأل حالة ما إذا ألغت قرار لا مركزي بصفة مشروعة لأن قرارها المشروع في هذه الحالة لا يسبب ضرراً للغير، غير أنها لا تسأل إذا كان قرار إلغاء القرار اللامركزي غير مشروع فهنا تقوم دعوى المسؤولية في حالة وجود ضرر وجب مسؤوليته، كذلك الحال إذا قامت الجهة الوصائية بإلغاء قرار لا مركزي مشروعاً يمكن مسائلة الجهة الوصائية.

¹ فؤاد (صالح): المرجع السابق، ص 101 .

إضافة لذلك تقام مسؤولية الجهة الوصائية عند إستعمالها لسلطة الحلول غير أن هذه المسؤولية تختلف عما تم ذكره في تحديد مسؤوليتها عن وصاية التصديق والإلغاء.

ذلك لأن في مجال الحلول فإن الجهة الوصائية تحل محل الجهة اللامركزية في إصدار القرار وتعمل بإسم وحساب هذه الهيئة، وبالتالي فإن الهيئة اللامركزية هي المسؤولة أمام الغير عن الضرر الناشئ عن أعمال الحلول على الرغم من صدور الفعل الضار عن جهة الوصاية على أساس أن في مجال الحلول فالسلطة الوصائية تعمل بإسم ولحساب الهيئة اللامركزية وهو الأساس الذي إستقر عليه القضاء الإداري¹.

غير أنه كإستثناء يمكن مسائلة الهيئة الوصائية عند ممارسة سلطة الحلول وهذا في الحالات التالية :

إن الهيئة اللامركزية لا يمكن مسائلتها في مجال الحلول إذا كان هناك خطأ شخصي صادر عن مسؤولة الجهة الوصائية وهنا يمكن مسائلة الشخص الذي أصدر قرار الجهة الوصائية طبقا للقواعد العامة.

¹ فؤاد (صالح):، المرجع السابق، ص 102 .

مسائلة السلطة الوصائية إذا كان قيامها بسلطة الحل يتصف بعد
المشروعية وخروجها عن نطاق حالات الحل المحددة قانوناً أو مخالفة الشروط
القانونية المتعلقة بممارسة وصاية الحل سواء من الناحية الشكلية أو من الناحية
الموضوعية.

في حالة إرتكاب خطأ جسيم من طرف الجهة الوصائية في مجال الحل ولو كان
هذا الحل مشروعاً.

الفصل الثاني : طبيعة الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة

تعد اللامركزية الإدارية المرفقية الصورة الثانية من صور اللامركزية الإدارية إلى جانب اللامركزية الإقليمية (المحلية)، هي من حيث المضمون ليست إلا طريقة أو (أسلوب) من طرق إدارة المرافق العامة. بيد أن هذه الطريقة لا تصلح لجميع المرافق العامة بل تصلح فقط للمرافق العامة التي تتمتع لذاتها بالشخصية الاعتبارية¹.

تختلف المؤسسات العامة باختلاف طبيعتها و نظامها القانوني و تتنوع المؤسسات بحسب الغرض الذي تؤديه، و إذا استبعدنا المؤسسات الإدارية ذات الطابع الإقليمي مثل الولاية و البلدية و كذلك المؤسسات الأخرى و التي تعتبر بمثابة هيئات Des institutions و التي لا تدخل في إطار بحثنا هذا و المقصود الذي يجب تركيز الدراسة عليه هي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإقتصادي أي الصناعي تجاري EPIC هو الذي سنوليه دراستنا الأهمية البالغة لذلك يكون من الجدير في المقام الأول دراسة النظام القانوني للمؤسسة من خلال تعريف المؤسسة العامة و بيان عناصرها و أنواعها هذا ما سنتاوله في مبحث أول ثم في مبحث ثان سننترق إلى مظاهر الوصاية الإدارية الممارسة عليها من خلال الوقوف على مظاهرها في النظم المقارنة و في النظام الجزائري مع بيان ملامحها و طبيعتها من خلال التطور الذي حصل في الجزائر

¹ نخيلي (سعيد): القانون الإداري - المبادئ العامة (الجزء الأول)، كلية الحقوق، منشورات جامعة

البعث، الجمهورية العربية السورية، 2013، ص: 218

المبحث الأول: النظام القانوني للمؤسسة العامة

المؤسسة العامة هي طريقة من الطرق التي تدار بها المرافق العامة و هي عبارة عن مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية لكي تستقل عن السلطة الإدارية في إدارتها و هذا الإستقلال يجعل من المؤسسة العامة مرفقا يدار بطريقة اللامركزية¹، لذلك و من أجل التعمق في دراسة المؤسسة العامة و جب علينا الخوض في تعريف المؤسسة العامة ثم بيان عناصرها و أهيرا معرفة أنواعها لذلك سنطرق في مطلب أول إلى تعريف المؤسسة العامة أما في مطلب ثان فنخصصه لبيان عناصرها و في مطلب ثالث نتناول أنواعها.

المطلب الأول: تعريف المؤسسة العامة

لم يستقر الفقه و يتفق على تعريف واحد للمؤسسة العامة رغم ما أفردوه من آراء و أبحاث مطولة و هذا ما جعل العلامة فالين يصرح بأنه يكاد يكون من المستحيل أن نعطي تعريفا دقيقا للمؤسسة العامة²، غير أن القضاء كذلك له محاولات في هذا الإطار

¹ فريجة (حسين): شرح القانون الإداري- دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص: 205

² المغربي (محمود عبد المجيد): نفس المرجع السابق ، 1994، ص 75 .

محاولة منه لإيجاد تعريف للمؤسسة العامة كما أن التشريعات المختلفة حاولت كذلك إعطاء تعريف لها لكنه لم يرق إلى التعريف الجامع .

الفرع الأول: تعريف المؤسسة فقها

لقد حاول الفقه الغربي تعريف المؤسسة العامة غير أنهم اختلفوا إذ عرفها الفقيه هوريو بأنها « مرفق عام متخصص و متمتع بالشخصية معنوية¹ ».

فعرفها برتملي بأنها مرافق عامة منحت الشخصية المعنوية ويذهب «جيز» إلى التركيز على عنصر الذمة المالية و يعتبره ركن جوهرى في فكرة المؤسسة العامة بحيث يعرفها على أنها مرفق عام ذو ذمة مالية مستقلة أي مرفق عام له الشخصية المعنوية لأن منحها الشخصية المعنوية يرتب التمتع بالذمة المالية المستقلة² .

ويعرفها الفقيه «ميشو» أن المؤسسة العامة مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية ومتخصص وتمتيز على الهيئات الإقليمية المحلية.

ويعرف دوجي المؤسسة العامة بأنها مرفق عام يتمتع بذمة مالية مستقلة³.

¹ زغدود (على): المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الإقتصادي في الجزائر ، المؤسسة الجزائرية للطباعة-المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1987 ، ص 25.

² نفس المرجع السابق، ص: 26

³ نفس المرجع السابق ، ص: 71

أما رولان فيعرف المؤسسة العامة بأنها شخص معنوي من أشخاص القانون العام خصصت موارده لأداء خدمة او خدمات عامة بغية تحقيق حاجات خاصة لسكان الدولة.

أما لوبادير فيقول عن المؤسسة العامة بأنها إحدى طرق إدارة المرافق العامة بواسطة هيئة أو منظمة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية ويقدر من الاستقلال.

أما فينديل فيقول أن المؤسسة العامة هي مرفق عام منح الشخصية المعنوية وهي إحدى صور اللامركزية المرفقية فتعطي الشخصية المعنوية والإستقلال المالي للمرافق العامة.

ويلاحظ من تعريف «أوبي وديكو» أن المؤسسة العامة تتضمن الأمور وتتخذ

الأمور الآتية:¹

- إنها شخص قانوني عام
- وإنه متخصص في عمل معين
- ويخضع لرقابة السلطة العامة

أما بالنسبة للفقهاء المصريين فقد حاولوا تحديد مفهوم للمؤسسة العامة حيث يرى توفيق شحاته أن العنصران الأساسيان في المؤسسة العامة هما المرفق العام والشخصية

المعنوية ، مع منح المؤسسة قسطا من الإستقلال في إدارة شؤونها

¹ نفس المرجع السابق ، ص: 74

- كما عرف رفعت خفاجة المؤسسة العامة: " بأنها أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة بواسطة هيئة معينة وهي تتمتع بالشخصية المعنوية مستقلة عن السلطة المركزية من النواحي الإدارية والفنية والمالية¹.
- وعرفها طعيمة الجرف بأنها كل هيئة تنشؤها الدولة وتمنحها الشخصية المعنوية المستقلة وتترك لها مهمة إدارة وتسيير مرفق عام معين على مبدأ التخصص فيه.
- وعرفها الفقيه سليمان طماوي بأنها عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ويتمتع بالشخصية المعنوية وبالنسبة للفقه في لبنان فقد عرفها الفقيه زهدي يكن أن المؤسسة العامة هي طريقة من الطرق التي تدار بها المرافق العامة تتمتع بالشخصية المعنوية لكي تستقل عن السلطة الإدارية في إدارتها وهذا الإستقلال يجعل من المؤسسة العامة مرفقا يدار عن طريق اللامركزية.
- ويعرف شفيق حاتم المؤسسة العامة بأنها مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية ويستقل عن السلطة الإدارية ويدرار بطريقة اللامركزية.
- كما يعرفها الدكتور سعيد نحيلي هلى أنها: "مرفق عام لامركزي يتمتع بالشخصية الإعتبارية و تديره منظمة إدارية عامة²".

¹ المغربي (محمود عبد المجيد): المرجع السابق 76.

² نحيلي (سعيد): نفس المرجع السابق، ص: 223

- وبعد إستعراض لتعاريف الفقهاء وبالرغم من الإختلاف حول تعريف المؤسسة العامة. فإننا نجد قاسم مشترك بينهما يحدد إلى درجة كبيرة مفهوم المؤسسة العامة وهي :

1- إدارة مرفق عام.

2- الشخصية المعنوية

3- الإستقلال.

4- التخصص¹.

لذا فإن من بين التعريفات التقليدية التي يكاد يتفق عليها جل فقه القانون الإداري لتحديد معنى المؤسسة العامة هذا التعريف الذي يرى بأن : "المؤسسة العامة هي عبارة عن مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية مع خضوعها للرقابة الإدارية الوصائية و تخصص في أعمال معينة طبقا لقاعدة التخصص الوظيفي² .

الفرع الثاني: تعريف المؤسسة قضاء

نفس المحاولات التي أدلى بها فقهاء القانون الإداري نجد أن القضاء من جهته حاول إيراد تعريف للمؤسسة العامة ويحدد الأركان الأساسية اللازم توافرها في المؤسسة العامة، فبالنسبة للقضاء المصري نجد أن محكمة القضاء الإداري المصري ترى أنه يجوز أن

¹ المغربي (محمود عبد المجيد): المرجع السابق، 77.

² عوابدي (عمار): القانون الإداري، نفس المرجع السابق، ص: 306 و ما بعدها

يسند أمر التكييف القانوني للمؤسسات هل هي عامة أم لا إلى تقدير القضاء كل حالة على حدا والقضاء في تقديره لكل حالة يستعين ببعض المقاييس للتعرف على طبيعة المؤسسة و ذهبت بعض الفتاوى بمجلس الدولة المصري لى تعريف المؤسسة العامة بأنها"مصلحة عمومية إدارية تمنح قسطاً من الإستقلال في إدارة شؤونها بمنحها شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة و تخصص مواردها المالية لمرفق عام يكفل القيام بخدمة معينة للجمهور على نحو منتظم¹.

أما في لبنان فإن الاجتهاد اللبناني أي مجلس شوري الدولة يعتبر المؤسسة العامة مصلحة من مصالح الدولة انفصلت عن المصالح الأخرى لتحقيق أغراضها وفقاً لأنظمة خاصة مستقلة عن أنظمة الدولة ولها ميزانية خاصة وأموال خاصة لها صبغة الأموال العمومية وتدار وفقاً للقواعد المقررة في المحاسبة العامة وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ويقوم على إدارتها موظفون عموميون يعينون وفقاً لنظامها الخاص الذي يحدد مدى استقلالها عن الدولة.

وفي حكم آخر لمجلس شوري الدولة اعتبر إدارة الأوقاف الإسلامية مؤسسة عامة، حيث أن الإدارة التي تفصل عن مصالح الدولة وتنشأ من طرف الدولة وتعطى لها

¹ زغدود (على): نفس المرجع السابق، ص: 26.

استقلالاً إدارياً وتمنح الشخصية المعنوية تأميناً لهذا الإستقلال فيكون لها ميزانية خاصة وممتلكات مستقلة وحق التقاضي لدى المحاكم فتعتبر مؤسسة عامة¹.

وفي حكم آخر صدر عن مجلس شوري الدولة اللبناني أكد المجلس على فكرة إنشاء المؤسسة وفصل بين المؤسسات العامة والمؤسسات ذات المنفعة العامة تقوم على المنشأ فإذا كانت المصلحة قد أنشأت من طرف الدولة فإن المؤسسة تكون مؤسسة عامة إما إذا كان المنشأ إرادة خاصة وفردية أو مشتركة فإنها تكون مؤسسة ذات منفعة عامة وتخضع للقضاء العدلي.

الفرع الثالث: تعريف المؤسسة العامة في التشريع:

يرى بعض الفقهاء بأن تعريف المؤسسة العامة ليس من اختصاص المشرع² إلا أن هذا الأخير لم يتمكن من الوصول إلى تعريف دقيق للمؤسسة تحدث على جميع المستويات وبالتالي فالأجدر ترك هذه المهمة للفقهاء.

إلا أن هناك جانب آخر يسير في اتجاه مغاير ويرى ضرورة الوقوف عند نية المشرع لمعرفة ما إذا كانت هذه الهيئة مؤسسة عامة أم لا ؟ ذلك لأن المشرع قد ينص

¹ المغربي (محمود عبد المجيد): المرجع السابق، ص78.

² انظر لمزيد من التفصيل في كيفية إنشاء المؤسسات العامة فريجة (حسين): نفس المرجع

السابق، ص: 205 و 206

في بعض المواد مثلا عن إحداث مؤسسة عامة متمتعة بالأهلية المدنية والاستقلال المالي¹.

أما إذا لم تكن نية المشرع ظاهرة فعندها يمكن الاعتماد على معايير أخرى تخص الأصل أو امتيازات في السلطة العامة.

فيما يتعلق بأصل المؤسسة فإن المبادرة بإحداث المؤسسات العامة يصدر عن السلطات العامة وبالتالي فإن كل مؤسسة تحدثها السلطات العامة هي مؤسسة عامة.

أما معيار الامتياز فيكون عندما تمنح السلطات العامة امتياز ما لهيئة ما كتحويل الرسوم مثلا فإنها الهيئة تعتبر مؤسسة عامة.

كذلك نسجل بعض التعاريف في التشريعات المقارنة ونخص بالذكر المشرع اللبناني حيث أنه لم يتوصل إلى تعاريف دقيقة للمؤسسة العامة، بل اقتصر فقط على العناصر التي تتكون فيها المؤسسة.

حيث نص في المرسوم رقم 150 بتاريخ 1959/06/12 على اعتبار المصالح

المستقلة مؤسسات عامة دون إعطاء أي تحديد لمفهوم لكل المؤسسات².

¹ المغربي (محمود عبد المجيد): المرجع السابق، ص78

² المغربي (محمود عبد المجيد): المرجع السابق، ص79

كذلك المرسوم 517 المؤرخ في 13/01/1972 حيث نص على أن المؤسسات العامة هي التي تتولى مرفقا عاما وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري،

أما المشرع المصري فلم يتوصل إلى تعريف أو إعطاء مفهوم للمؤسسة العامة، وهذا ما نستنتجه من نص القانون رقم 32 لسنة 1957 المعدل بقانون 363 لسنة 1959 الذي تخلى عن تعريف المؤسسة العامة.

وكذلك المشرع الفرنسي الذي لم يعط تعريفا للمؤسسة العامة بل ترك هذه المهمة للفقهاء.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فإنه نص على مفهوم المؤسسة العامة في قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات، حيث عرفت الجزائر أسلوب المؤسسة العامة و لذلك أحدثت كثيرا من هذه المؤسسات في المرحلة الأولى، والوسيلة التي اتبعت في إحداثها كانت أما بقانون أو بمرسوم ، وهذه الوسيلة في إحداث المؤسسة كان معمولا به في الدستور الفرنسي عام 1958 ثم عدل عن هذه القاعدة واشترط أن يكون إحداث المؤسسة من اختصاص الإدارة بموجب قرارات إدارية (مراسيم) وكانت الجزائر تتبع هذه القاعدة قبل صدور قانون المالية لسنة 1966 بموجب المادة 5 مكرر أشار إلى إحداث المؤسسة

بنص تشريعي (قانون) إذا كانت لها أهمية وطنية ، وتحدث بواسطة مرسوم إذا كانت ليست كذلك¹.

وبلاحظ أن المشرع الجزائري حاول الابتعاد عن المفهوم الذي اعتمده المشرع الفرنسي في ما يتعلق بالمؤسسة الإدارية وذلك بإيجاد أنظمة قانونية خاصة بالمؤسسات الإدارية في الجزائر ، وقد توصل إلى إيجاد نظام قانوني للمؤسسات يختلف عن مثيله في فرنسا وذلك بصدور قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات العامة بموجب الأوامر والمراسيم والقرارات².

المطلب الثاني: عناصر المؤسسات العامة

يمكن أن نسجل هنا صعوبة إعطاء مفهوم حقيقي ودقيق للمؤسسة العامة وهي نفس الصعوبة التي رافقت جمهور الفقهاء عند تناولهم لموضوع المرفق العام، وما يمكن ملاحظته هو أن هاته الصعوبة ناتجة عن تغيير فكرة المؤسسة العامة وتطورها، الشيء الذي أدى إلى ظهور مجموعة من المؤسسات، وبالتالي فإن كل تعريف قد يذيق من مفهوم المؤسسة العامة، غير أنه في مسألة حصر عناصر المؤسسة فإنه مهما اختلف

¹ تنص المادة 5 مكرر من قانون المالية لسنة 1966 على أن "تحدث المؤسسة أصلا بقانون و

تحدث استثناء بمرسوم ن حسب الأهمية الوطنية للمؤسسة"

² زغدود (على): نفس المرجع السابق، ص: 29.

الفقهاء في إعطاء عدد عناصر المؤسسة العامة فإنه يمكن أن نذكر أنه يعتبر من عناصر المؤسسة :

الفرع الأول : المؤسسة العامة مرفق عام لا مركزي

و يقصد بذلك أن المؤسسة العامة تتمتع بقدر من الاستقلال والحرية في تسيير شؤونها وهذا نيابة عن السلطة الوصية الأمر الذي يتطلب اتخاذ قرارات لا مركزية دون الرجوع إلى الجهاز المركزي.¹

وبالتالي لا بد للنص الذي ينشأ المؤسسة العامة من أن يحدد مهمتها وغايتها ومركز ونطاق عملها والوسائل الفنية والإدارية والمالية اللازمة لها وان تحديد المهمة في صلب النص القاضي بإنشاء المؤسسة العامة ضروري لتبرير وجودها .

إن أعمال المؤسسة العامة البعيدة عن مجال تحقيق مهمتها أعمال غير قانونية ويلاحظ كذلك بان من الممكن الخروج بعض الشيء عن مبدأ التخصص بالنسبة للمؤسسات المهنية التي يسمح لها أن تتجاوز غرضها إلى ما قد يتصل به من نشاطات من شأنها أن تؤدي إلى تحقيقه على وجه أفضل ، هذا ما يقصد بتخصص المرفق العام أو بتخصص المؤسسة العامة وهو أمر يتفق في الواقع مع مبدأ تخصص الأشخاص

¹ عوابدي (عمار): المرجع السابق، ص: 105

المعنوية بصورة عامة ، فباستثناء الدول لا يستطيع الشخص المعنوي أن يعمل إلا ضمن نطاقه كما حدده القانون أو النظام¹

الفرع الأول: المؤسسة العامة تتمتع بالشخصية المعنوية

إن من أبرز مميزات المؤسسات العامة هي تمتعها بالشخصية المعنوية وهذا ناتج عن اعتبارها منظمة لا مركزية مصلحة أو مرفقية تتمتع بالاستقلال المالي أو الإداري، ومن هنا يكمن الفرق بين المرافق العامة والمؤسسات العامة، وذلك لأن المؤسسات العامة تتمتع بالشخصية المعنوية² بينما المرافق لا تتمتع بهذه الصفة في حالة تزويد مرفق عام بالشخصية المعنوية فإنه يتحول إلى مؤسسة عمومية وإن العلاقة التي تربط المؤسسة العامة بالمرفق العام هي أن المؤسسات العامة مرافق عامة مزودة بالشخصية المعنوية وهي طريقة من طرق إدارة وتسيير المرافق العامة، وإن أسباب منح المؤسسات العامة الشخصية المعنوية يرجع إلى تدخل الدولة في جل الميادين وخاصة الإقتصادية ونظرا لعجز الدولة بمباشرة جميع مصالحها كان لزاما عليها أن توكل أمر تحقيق هاته المصالح لهيئات عامة تساعدوا وبالطبع من أجل تحقيق هذه الأهداف فإنها تمنح هاته المؤسسات العامة الشخصية المعنوية للقيام بكل أوجه التعامل القانوني.

¹ (الحلي) حسن: المرجع السابق ، ص:43.

² انظر تقرير مجلس الدولة الفرنسي حول المؤسسات العامة Conseil d'état : Les établissements publics, les études du conseil d'état, étude adoptée par l'assemblée générale plénière le 15 octobre 2009 , rapport d' études sur : Les établissements publics, p :10

كما نشير أن منح الشخصية المعنوية للمؤسسات العامة يورده المشرع صراحة في قانون إنشائها مع الإشارة أن هناك بعض الفقهاء من رأى أن إنشاء المؤسسات العامة من طرف الدولة لا يعتبر ضرورة قانونية بل تستطيع الدولة منح الشخصية المعنوية لبعض مرافقها العامة ويترتب عن تمتع المؤسسات العامة بالشخصية المعنوية نتائج قانونية هامة فيكون للمؤسسة العامة أموالها، وحقوقها الخاصة وقبول الهدايا والهبات، وكذا حق في التعاقد بصفة مستقلة عن الشخص الإداري الذي أنشأها، وكما لها حق التقاضي أمام الجهات القضائية المختصة كمدعي ومدعى عليه في حدود اختصاصاتها ونظامها القانوني، كما انه نتيجة لذلك يكون للمؤسسة العامة موطن قانوني خاص بها، وكذلك يكون لها ممثلا القانوني يعبر عن إرادتها ويتصرف بإسمها ولحسابها.¹

الفرع الثاني: خضوع المؤسسة العامة لمبدأ التخصص

كما تم الإشارة إليه عند تعريفنا للمؤسسات العامة حيث أن سبب إنشائها يعود إلى تنازل الدولة عن بعض المهام وتوكيل منظمة عامة للقيام بهذه المهام، ومن هنا فإن الحكمة في تنازل الدولة من بعض المهام وتوكيل منظمة عامة للقيام بهذه المهام، ومن

¹ المغربي (عبد المجيد): ، المرجع لسابق ، ص 89 .

هنا فإن الحكمة في قيام المؤسسة يرجع إلى تحقيق غرض معين في الحياة الاقتصادية للدولة، بحيث تتولي إدارة نشاط معين و محدد¹.

وبالتالي نظرا للطبيعة القانونية التي تتميز بها المؤسسة العامة كان لزاما أن تسير وفق هاته الطبيعة القانونية الخاصة لتحقيق مصالح معينة مدرجة في قانون إنشائها.

فالمؤسسات العامة باعتبارها تتمتع بمقومات وصفات النظام الإداري اللامركزي فهي كيان قانوني إداري تنظيمي مستقل ماليا واداريا تمارس إختصاصاتها بنوع من الإستقلال المالي والإداري في حدود تقسيم العمل والتخصص وفي حدود مقتضيات ووحدة النظام الإداري في الدول والمؤسسات العامة تقوم لأجل تحقيق غرض معين خاص بالتنمية اقتصادية لدولة ما وبالتالي فلا يسمح لها بأن تتجاوز الأغراض المحددة لها في قانون إنشائها بعملية التنمية الشاملة لدولة ما تحتاج إلى توزيع الإختصاصات وتحديد مجال كل هيئة أو منظمة عامة وإن التخصص الخاص بأية مؤسسة عامة يحددها المشرع في قانون إنشائها بدقة وبالتالي فهي لا تستطيع كما قلنا ممارسة نشاطها الا ضمن المهمة التي انيطت بها، وعليه ومن منطلق قاعدة التخصص المؤسسات العامة فيمكن استنتاج ما يلي² :

¹ شنتاوي (علي خطار): نفس المرجع السابق، ص: 176 و ما بعدها

² المغربي (عبد المجيد): المرجع لسابق، ص 91

1- بطلان جميع الأعمال التي قامت بها المؤسسة العامة خارج نطاق الغرض المحدد في سند إنشائها.

2- عدم استطاعت المؤسسات العامة قبول هدايا أو هبات أو وصايا لتحقيق أغراض وغايات تخالف تلك المنوط بها تحقيقها.

3- عدم قبول إدعائها أمام القضاء للدفاع عن مصالح غير التي نص عليها قانون إنشائها¹.

إذن فلا يمكن إنشاء مؤسسة عامة دون أن يكون ثمة مهمة تسعى الدولة إلى تحقيقها عن طريق تلك المؤسسة وإذا إنتهت هذه المهمة إنقضت الأسباب الداعية لإحداث المؤسسة العامة، وكما أن تحديد المهمة في صلب القانون القاضي بإنشاء المؤسسة أمر ضروري لتبرير وجودها وبالتالي فإن أعمال المؤسسة العامة البعيدة عن مجال تحقيق المهمة المحددة أعمال غير قانونية.

¹ المغربي (عبد المجيد): المرجع السابق ، ص 92.

الفرع الثالث: الاستقلال الإداري والمالي¹

تتمتع المؤسسات العامة بمقومات و صفات النظام الإداري اللامركزي وهي مزودة بالشخصية المعنوية العامة ، فهي كيان قانوني تنظيمي قائم بذاته و مستقل ماليا و إداريا. و باعتبارها مؤسسة لامركزية مصلحيا و مرفقيا و باعتبارها تتمتع بالشخصية القانونية العامة، تحوز وتمارس إختصاصاتها و أعمالها بنوع من الإستقلال المالي و الإداري في

حدود مبدأ تقسيم العمل²

أولا : الاستقلال المالي

ويقصد بالاستقلال المالي هو تمتع المؤسسة العامة وحيازتها على ذمة مالية خاصة بها تكون حرية التصرف فيها وكذا تنظيم ميزانيتها الخاصة بها في حدود القانون³، وأن تكون لها حسابات خاصة بها وسلطة الأمر بالصرف، وكذا تتحمل مسؤوليتها المالية أمام السلطات العامة للدولة والغير⁴.

¹ راجع لمزيد من التفصيل في هذه النقطة محيو (أحمد): محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة

صاصيلا (محمد عرب)، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص:446

² بغداد (كمال): النظام القانوني للمؤسسة المهنية في الجزائري ، مذكرة ماجستير (مؤسسات)،

كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2012، ص: 59

³ شنتاوي (علي خطار): نفس المرجع السابق، ص: 179 و ما بعدها

⁴ الحلبي (حسن): المرجع السابق ، ص 49 .

ثانيا : الاستقلال الإداري

فمن المنطلق أن المؤسسات العامة تدير بالأسلوب الإداري اللامركزي فهي تتمتع بحرية وسلطة اتخاذ القرارات الإدارية الخاصة بتحقيق أهدافها المنوطة بها وبالتالي فهي تتمتع بأجهزة إدارة خاصة تعمل بكل حرية بعيدة عن تعقيدات المركزية والتسلسل الإداري¹.

فالللمؤسسة العامة حرية إبرام العقود الإدارية و الإقتصادية وسلطة تعيين العمال وممارسة مظاهر السلطة الرئاسية على عمالها دون اشتراط الموافقة الأولية للسلطة الإدارية الوصية.

إلا أن هذه الحرية ليست مطلقة ذلك أن جميع أعمال المؤسسة العامة تخضع لرقابة وصاية الجهة الوصية ضمانا لسلامة وشرعية أعمالها وحفاظا على وحدة نظام الدولة الإداري.

الفرع الرابع: الوصاية الإدارية²

فمن المنطلق أن المؤسسة العامة هي تجسيد للامركزية المرفقية والمصلحية وأن من أركان اللامركزية الإدارية بصورتها الإقليمية والمرفقية وجود الرقابة أو الوصاية

¹ نفس المرجع السابق ، ص 50 .

² الحلبي (حسن): المرجع السابق ، ص 51 .

الإدارية كمظهر من مظاهر رعاية الدولة لشؤونها ذلك أن السلطات المركزية تهدف من وراء تسليط الوصاية على مؤسساتها الحفاظ على وحدة الدولة من الناحيتين السياسية والقانونية حتى لا تصبح تلك الهيئات التي أنشأتها الدولة دول داخل دولة¹، فالوصاية الإدارية تعتبر قيداً لحرية تصرف المؤسسات العامة تفرضه السلطات المركزية أو من يمثلها بغية أن تثبت الدولة أن نشاطها من شأنه المؤسسات العامة ينطبق على القوانين السارية ويتوافق والغاية التي أنشأت من أجلها فالرقابة أو الوصاية يجب أن تكون مرنة حتى يتم تحقيق الأهداف المسطرة من طرف الدولة وعليه فلا ينبغي أن تكون الوصاية من القوة والشدة التي تفقد المؤسسات العامة حريتها في العمل وتقضي على الغرض من إنشائها وكذلك لا يجب أن تكون من الضعف بحيث تتحرف المؤسسات العامة من الخط المرسوم لها في سند إنشائها وبالتالي يضيع كيان الدولة.

ولأجل تحقيق أهداف الوصاية فإننا نرى المشرع يحرص على ربط كل مؤسسة عامة بإدارة مركزية وصية عليها تقوم بمتابعتها والإشراف عليها في الإطار المسطر لكل إدارة مركزية وهذا لأجل التحقيق والتأكد من أن أعمال المؤسسات العامة يتوافق والقوانين الخاصة بها.

¹ عوابدي (عمار): القانون الإداري، نفس المرجع السابق، ص: 244

وتمارس السلطات المركزية الوصاية على المؤسسات العامة في حدود النصوص القانونية والتنظيمية للمؤسسات العامة في نطاق مبدأ " لا وصاية بدون نص قانوني " وكما سبقت الإشارة إليه فإن مظاهر هذه الوصاية تتجسد في الوصاية على الأشخاص والوصاية على الأعمال¹.

إذن ما يمكن إستخلاصه من كلما سبق أن اللامركزية مع كل ما تتصف به من إستقلال وتحرر لا يمكن أن تعني وقوع القطيعة الفاصلة بين المؤسسات العامة التي ظهرت نتيجة لإعتمادها من الإدارة المركزية، وإنما تعني على نقيض ذلك بقاء الروابط المتينة بين هذه وتلك بما يفرض التعاون وتضافر الجهود لتوحيد الإدارة بمفهومها الواسع القائم على تأمين المصلحة العامة، وتأمينا لقانونية أعمال المؤسسات العامة وتحقيق غاياتها².

¹ بدرية (ناصر): نطاق السلطة الإدارية في القانون الإداري الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، 2008-2009، ص: 34 راجع لمزيد من التفصيل أيضا عوابدي (عمار): القانون الإداري، نفس المرجع السابق، ص: 244

² الحلبي (حسن): المرجع السابق، ص 52.

المطلب الثالث: أنواع المؤسسات العامة

هناك عدة معايير تستعمل لأجل حصر أنواع المؤسسات العامة نتناول معيارين فقط يمكن بواسطتها معالجة هذا الموضوع، فيمكن تقسيم أنواع المؤسسات العامة بالنظر إلى طبيعة النشاط المنوط بها وكذا معيار طبيعة الأهداف التي توليها الدولة للمؤسسة العامة لأجل تحقيقها وعليه فيمكن القول أن المؤسسات العامة تنقسم إلى مؤسسات عامة اقتصادية ومؤسسات عامة مهنية¹.

الفرع الأول: المؤسسات العامة الإدارية

إن المؤسسات العامة الإدارية تعتبر من أقدم وأول المؤسسات العامة ظهوراً ويطلق عليها إسم المؤسسات العامة التقليدية حيث أنها تتولى إدارة مرافق عامة إدارية بحتة، ذلك لأن زمان ظهور هذا النوع من المؤسسات كان في وقت انحصار وظائف الدولة في أمور خاصة تتمثل في تقديم الخدمات العامة قبل التطور الذي حدث أي إستبعاد النشاط التجاري أو الصناعي و المهني، وفي بعض النظم يطلق على هذا النوع من المؤسسات إسم الهيئات العامة les institutions publiques² وتمتاز المؤسسات العامة الإدارية بخضوعها لأحكام وقواعد القانون العام ولا تلجأ إلى إستعمال وسائل القانون الخاص إلا

¹ نفس المرجع السابق ، ص 53 .

² فريجة (حسين): نفس المرجع السابق، ص: 214.

على سبيل الإستثناء ويترتب على ذلك أن المنازعات التي تنشأ تخضع للقضاء الإداري، ذلك لأن القرارات التي تصدر عن المؤسسات العامة الإدارية تعتبر قرارات إدارية يمكن الطعن بها أمام المحاكم الإدارية.

كما تعتبر أموال المؤسسة العامة الإدارية أموالاً عامة وموظفوها هو موظفون عموميون¹ غير ان إعتبار المؤسسة عامة ذات صفة إدارية فلا يمنع من أن تدير مرفقا تجاريا أو صناعيا وبهذه الصفة يخضع هذا النشاط للقانون الخاص ولصلاحية المحاكم العادية ومن أمثلة المؤسسات العامة الإدارية في القانون الإداري المقارن الجامعات ، والمكتبات العامة. والأكاديميات العلمية المتخصصة والمستشفيات العامة، والإذاعة والتلفزة العامة الوطنية². ومن أمثلة المؤسسات العامة الإدارية في النظام الإداري الجزائري: المكتبة الوطنية، مركز التمويل والتموين بها التجهيزات والوسائل العلمية، وصيانتها، والمدرسة الوطنية للإدارة والمستشفيات العامة، الوكالة الوطنية للآثار وحماية المعالم والنصب التاريخية المنشئة والمنظمة بموجب المرسوم رقم 87-10 المؤرخ في

¹ شنطاوي (علي خطار): نفس المرجع السابق، ص: 192 و ما بعدها

² عوابدي (عمار): القانون الإداري، نفس المرجع السابق، ص: 317

06 جانفي 1987 وكذا مركز المحفوظات الوطنية المنشئة والمنظمة بموجب المرسوم رقم

87-11 المؤرخ في 06 جانفي 1987 والمتعلق بإنشاء مركز المحفوظات الوطنية¹.

وتخضع المؤسسات العامة الإدارية في تنظيمها وعملها ونظامها القانوني للقانون

الإداري كلية وتخضع منازعاتها القضائية لإختصاص جهات القضاء الإداري المختصة

وتعتبر الجامعة من أبرز مظاهر وأنواع المؤسسات العامة الإدارية حيث أن الجامعة

مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتوضع

تحت وصاية الوزير المكلف بالتعليم العالي².

الفرع الثاني: المؤسسة العامة التجارية والصناعية

نظرا لإتساع نشاط الإدارة اضطرت للتدخل في مجالات كثيرة حيث كان نشاطها

مقصورا على الأفراد والنشاط الفردي الخاص ونتيجة لهذا التطور والإتساع في مختلف

مجالات التنمية ظهرت المؤسسات العامة ذات الطابع الإقتصادي لتخصص في شتى

مجالات الإقتصاد من تجارة وصناعة وزراعة وكذا المسائل الإجتماعية أو ما يتعلق فيها

بالنقل والمواصلات في داخل البلاد و خارجها، و اضطرت الإدارة أن تلجأ إلى أساليب

¹ انظر المرسوم رقم 87-11 المؤرخ في 06 جانفي 1987 والمتعلق بإنشاء مركز المحفوظات الوطنية

² المغربي (محمد عبد المجيد): المرجع السابق ، ص 95 راجع أيضا لمزيد من التفصيل في هذا

الموضوع و التمييز بين الهيئات العامة و المؤسسات العامة فريجة (حسين): نفس المرجع السابق،

ص: 212 و ما بعدها

القانون الخاص في إدارة المؤسسات الجديدة، وقد ترتب على ذلك أن تداخلت قواعد القانون الخاص في تلك المؤسسات مما أدى إلى أن تدخل المنازعات الخاصة بها في إختصاص القضاء العادي بعكس المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري وهذا ما يمكن ملاحظته بالنسبة لقضاء مجلس الدولة الفرنسي الذي نجده يخضع المزيد من نشاط هاته المؤسسات لأحكام القانون الخاص حتى تتحرر من قيود القانون العام الذي يمتاز بالبطء والتعقيد خاصة في النواحي المالية وترك هاته المؤسسات تواجه المنافسات العديدة في مختلف المجالات وتكون لها حرية العمل أكثر لضمان الفاعلية والرشادة الإقتصادية لتحقيق أهدافها في أقل وقت وبأقل التكاليف¹.

ولم يكن من السهل في واقع الأمر معرفة كيفية التمييز بين المؤسسات العامة ذات الصفة الإدارية والمؤسسات العامة ذات الصفة التجارية أو الصناعية وعلى افتراض هذا التمييز فما هي المعايير التي تحكمها ؟

لقد وضع فقه القانون الإداري والقضاء الإداري معيارا مركبا لتحديد المؤسسات العامة التجارية أو الصناعية وتميزها عن المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات العامة الخاصة في نفس الوقت، ويقوم المعيار المركب أو المختلط على عنصر مادي وموضوعي خاص بطبيعة النشاط الذي تقوم به المؤسسة العامة كأن يكون موضوع

¹ المغربي (محمد عبد المجيد): المرجع السابق، ص96

خاص بطبيعة النشاط الذي تقوم به المؤسسة العامة كأن يكون موضوع النشاط التجاري أو صناعي أو زراعي أو مالي ويقوم هذا المعيار على عنصر ذاتي شخصي خاص بنية المشرع أو السلطة الإدارية التنظيمية الظاهر في النظام القانوني للمؤسسة العامة الإقتصادية أي إعتبار المؤسسة العامة بمؤسسة عامة إقتصادية وإخضاعها لنظام قانوني مختلط يجمع قواعد القانون الإداري وقواعد القانون الخاص ويستدل على نية المشرع من خلال أسلوب تمويل المؤسسة وأسلوب إبرام عقودها ومدى تمتع هذه المؤسسة العامة بمظاهر و امتيازات السلطة العامة، ومدى تحرر المؤسسة العامة من قيود وشروط وأساليب القانون الإداري ونظام المحاسبة التي تخضع لها المؤسسة¹.

وقد أورد المشرع الجزائري تنظيم المؤسسات العامة الإقتصادية بموجب الأمر رقم

71-24 المؤرخ في 16/11/1971 المتعلق بالتسيير الإشتراكي للمؤسسات².

والأمر رقم 75-23 المؤرخ في 29-04-1975 المتضمن القانون الأساسي النموذجي

للمؤسسات الإشتراكية ذات الطابع الإقتصادي والمراسيم التطبيقية الأخرى بالإضافة إلى

المراسيم التنظيمية المتعلقة بالنظام القانوني لكل مؤسسة عامة إقتصادية على حدى.

¹ فريجة (حسين): نفس المرجع السابق، ص: 212 و ما بعدها

² عوابدي (عمار): المرجع السابق، ص 106 .

وتنقسم المؤسسات العامة الإقتصادية إلى عدة أنواع على أساس المعيار الوظيفي وتخصصها الإقتصادي مثل المؤسسات العامة الصناعية، والتجارية والزراعية والمالية ومؤسسات البناء والإسكان، ومؤسسات التنمية الوطنية العامة، والمؤسسات العامة الإنتاجية والمؤسسات العامة الإستهلاكية ، ومن أمثلة ذلك في النظام الإداري الجزائري : مؤسسة الإذاعة الوطنية، الوكالة الوطنية للنشر والإشهار ، شركة الحديد والصلب ، الشركة الوطنية للكهرباء والغاز ، والشركة الوطنية للتقيب على البترول وتصنيعه وتسويقه... إلخ والديوان الوطني للأسواق والتصدير، والمؤسسة الوطنية لتوزيع الطاقة في وسط البلاد والوكالة الوطنية لتطوير وإستخدام الطاقة وترشيده¹.

الفرع الثالث: المؤسسات العامة العلمية والثقافية

ويخص هذا النوع من المؤسسات العامة والمرافق العامة ذات الشخصية المعنوية العامة و الإستقلال المالي والإداري والتي تتخصص في القيام بأعمال وتحقيق أهداف محددة ذات طبيعة علمية ثقافية ومثال على ذلك : المؤسسات العامة العلمية الثقافية - المجمع الجزائري للغة العربية حيث تنص المادة الثانية رقم 86-10 المؤرخ في 19

¹ عوابدي (عمار): المرجع السابق، ص 108 .

أغسطس 1986 " المجمع للغة العربية هي مؤسسة عامة ذات طابع علمي وثقافي تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي ويدعى في صلب النص المجمع".¹

الفرع الرابع: المؤسسات العامة المهنية

يقصد بالمؤسسات العامة المهنية هي مؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وتتخذ صورة أو هيئة الكفاية ويديرها أشخاص من أصحاب المهنة وبصفة إجبارية وبقوة القانون، كنفابة المحامين والصيادلة والمهندسين والأطباء، وتمارس هذا النوع من المؤسسات سلطتها على أعضاء المهنة.

ويشترط في المؤسسات العامة المهنية جملة من الشروط كالتالي²:

- 1- أن تتخذ شكلا نقابيا بالمعنى القانوني للنقابة.
- 2- أن يكون الإنخراط في هذا النوع من المؤسسات انخراطا إجباريا.
- 3- أن تكون وظائفها مزدوجة، منها ما يتعلق ويتمثل بالدولة والهيئات العامة من داخل المؤسسة ومنها ما يتعلق بالنظام والضبط والتسيير الداخلي للهيئة المعنية.

¹ أنظر المادة 2 من المرسوم رقم 86-10 المؤرخ في 19 أغسطس 1986 المتعلق بإنشاء مجمع للغة العربية أشار إليه الدكتور عوابدي (عمار): المرجع السابق، ص: 318.

² عوابدي(عمار): القانون الإداري، نفس المرجع السابق، ص: 321

4- ان تحوز وتتمتع المؤسسة العامة بمظاهر السلطة العامة في مواجهة أعضاء المهنة مثل سلطة وحق إصدار الأوامر الفردية والتنظيمية العامة بإدارة مجلس المؤسسة المنفردة وسلطة الإشراف والبت النهائي أي القيد والقبول في جدول وسلك المهنة للمرشحين للمؤسسة المهنية، ووضع القواعد والشروط المنظمة للمهنة وسلطة التأديب مع أعضاء المهنة وفتح تصويل الرسوم .

و نظرا لكون المؤسسة تساعد الدولة في القيام بوظائفها عن طريق تمثيل الدولة داخل المهنة والإخضاع بعملية تنظيم المهنة ونظرا لتمتعها بمظاهر السلطة العامة فإنها تخضع لقواعد القانون العام و اختصاص القضاء الإداري جزئيا وتخضع عملية تكوينها للقانون الخاص والقضاء الخاص.¹

المبحث الثاني: مظاهر الوصاية الإدارية على المؤسسة العامة في

النظم المقارنة والنظام الإداري الجزائري

يتسع نطاق دائرة الوصاية الإدارية على المؤسسة العمومية و يضيق بحسب النظام السياسي و الإقتصادي التي تتبعه الدولة كما تتأثر الوصاية كذلك بالظروف الإقتصادية لذلك سنحاول في مطلب أول دراسة مظاهر هذه الوصاية في النظم المقارنة

¹ المغربي (محمود عبد المجيد): ، المرجع السابق ، ص:98.

للقوف على آلياتها و كذا الهيئات المكلفة بهذه الوصاية في بعض الدول الرأسمالية ثم في الدول الإشتراكية و في مطلب ثان سنتناول مظاهر الوصاية على المؤسسات العامة من خلال التطور التاريخي التي عرفته المؤسسة العامة أي مرحلة ما قبل الإصلاحات و مرحلة ما بعد الإصلاحات الإقتصادية

المطلب الأول: مظاهر الوصاية الإدارية على المؤسسة العامة في النظم المقارنة

تعرف الوصاية الإدارية على المؤسسات في الأنظمة المقارنة اختلافا واضحا و ذلك باختلاف الأنظمة الإقتصادية و السياسية للبلدان فاعتماد الدولة للنظام الرأسمالي كأساس لتسيير اقتصادها سيكون له الأثر البالغ نظام الوصاية الإدارية كما أن اعتماد الدولة على النمط الإشتراكي التسيير و الذي يعتمد على نظام الإقتصاد الموجه كذلك سيؤثر حتما على نوع الوصاية الإدارية الممارسة على المؤسسات لذلك و من أجل الوق على مظاهر هذه الوصاية سنطرق أولا و في فرع أول على مظاهرها في الدول الرأسمالية ثم نتناول في فرع ثان مظاهرها في الدول الإشتراكية.

الفرع الأول: في الدول الرأسمالية¹

تتمتع المؤسسات العامة في الدول الرأسمالية بقدر كبير من الإستقلال الإداري إذا ما قورنت بالمصالح الإدارية الأخرى في هذه الدول و السبب هو أنها تدار بنفس الأسلوب التي تدار به المؤسسات الخاصة من حيث الإدارة و التسيير و سنطرق هنا إلى مظاهر الوصاية الممارسة على المؤسسات العامة في الولايات المتحدة و بريطانيا و أخيرا في فرنسا

1. أولا: في الولايات المتحدة الأمريكية:

نشأت فكرة المؤسسات العامة في الولايات المتحدة أثناء فترة الأزمة الإقتصادية التي مر بها الإقتصاد الأمريكي خلال الثلاثينات من هذا القرن وهذا لأجل القيام بأنشطة لم يقدر عليها القطاع الخاص وبالتالي فإن ظهور المؤسسات العامة في هذا البلد كان بصورة إستثنائية من أجل إنقاذ المجتمع من الأزمة الإقتصادية التي يتخبط فيها ذلك لأن المجتمع الأمريكي يعتمد كقاعدة عامة على السوق الحرة والملكية الخاصة للمؤسسات الإقتصادية التي تقوم على منافسة حرة ونظرا لنشوء هاته المؤسسات بصفة عارضة فإن القانون الأمريكي قيد من نشوء هاته المؤسسات.

¹ عاشور (أحمد صقر): الإدارة العامة ، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1969 ، ص: 426

فالقانون الذي أصدره الكونغرس الأمريكي سنة 1945 قد قيد من إنشاء الدولة لهاته المؤسسات فنص على أن لا تنشأ أية مؤسسة عامة إلا بقانون يصدره الكونجرس¹.
و المؤسسة العامة في النظام الأمريكي تتمتع بقدر كبير من الإستقلال الإداري والمالي وتتمتع بشخصية معنوية ويشرف على إدارة المؤسسة العامة مدير مسؤول أمام السلطة الوصائية وتدار على أسس تجارية على غرار المؤسسات الخاصة ، فتغطي نفقاتها من خلال إيراداتها الذاتية ولها حق الإقتراض من السوق المالية، إلا انه ورغم هذا الإستقلال الممنوح للمؤسسة إلا أنها ترتبط بجهاز الدولة من خلال الضوابط التالية:

1- إنشاء المؤسسات العامة ونظرا لإستثنائية وجودها فلا تنشأ إلا بقانون صادر عن الكونجرس حيث نص القانون الصادر بتاريخ 1945 على خضوع المؤسسات العامة لرئيس الولايات المتحدة وكذا الكونجرس.

2- تخضع المؤسسات العامة لرقابة مالية من جانب المحاسبة العامة، فجهاز المحاسبة يراجع أعمالها وفق القواعد المعمول لها في المؤسسات التجارية دون التدخل في أعمالها، ويقدم الجهاز تقريره للكونجرس عن نتائج مراجعته للمحاسبة.

3- إن العاملين في المؤسسات العامة يعتبرون في حكم موظفي الدولة فهم يخضعون لأنظمة التوظيف الحكومي ولنظام الخدمة المدنية في الحكومة الفدرالية¹.

¹ عاشور (أحمد صقر): نفس المرجع السابق، ص: 427

2. ثانياً: في بريطانيا²:

في بريطانيا نشأت المؤسسات العامة نتيجة لحركة التأمين في أعقاب الحرب العالمية الثانية إبان حكم حزب العمال وشمل هذا التأمين صناعات بأكملها مثل: صناعات الصلب والفحم والغاز والكهرباء والنقل، وجاء هذا التأمين نتيجة لضغوط سياسية واقتصادية جعلت حزب العمال يتبنى برنامج إقتصادي يتضمن تأمين الصناعات الأساسية والمرفقية التي لها تأثير هام على الإقتصاد.

ويحكم أن المؤسسات العامة تسيطر على بعض القطاعات الهامة في الإقتصاد البريطاني فإن هذا الإقتصاد يمكن وصفه بأنه يمثل رأسمالية الدولة المختلطة³.

وتتمتع المؤسسة العامة في النظام البريطاني بشخصية معنوية مستقلة وبكيان مالي مستقل ولأجل إستعراض نوع النمط التنظيمي للمؤسسات العامة يجدر بنا إستعراض أنماط تنظيم بعض أنواع هاته المؤسسات مثل مؤسسات الفحم والنقل والغاز والكهرباء.

يشرف على المؤسسة العامة للفحم مجلس يسمى المجلس القومي للفحم الذي تتبعه مجالس إقليمية، ويساعد المجلس القومي للفحم الذي تتبعه مجلس إستشاري يمثل مصالح

¹ نفس المرجع السابق، ص: 427

² أبوراس (محمد الشافعي): نفس المرجع السابق، ص: 155 و ما بعدها

³ نفس المرجع السابق، ص: 429

المستهلكين وهو معين من قبل وزير الوقود والقوى، وبدير كل مشروع تابع للمؤسسة العامة مدي يكون مسؤولاً أما المجلس الإقليمي التابع له، ومن هنا يتضح لنا أن النمط التنظيمي والإداري للمؤسسة العامة في قطاع الفحم يتسم بدرجة عالية من المركزية¹.

- أما بالنسبة للمؤسسات العامة الخاصة بالنقل فهي على غرار مؤسسات العامة للفحم فمؤسسة النقل في بريطانيا تمثل هيئة النقل البريطاني يتفرع عنها ست لجان يباشر كل منها الإشراف على فرع معين من فروع النقل (نقل بالسكك الحديدية، نقل بالطرق....) ويتبع كل لجنة مجموعة مشروعات او وحدات عامة تابعة للمؤسسة العامة، ويمثل المستهلكون لجنة إستشارية تعمل على مستوى مركزي، ويغلب على النمط التنظيمي الإداري لقطاع النقل الطابع المركزي مثل قطاع الفحم.

- أما مؤسسة الكهرباء : فصناعة الكهرباء هي صناعة مؤممة تمثلها مؤسسة عامة هي هيئة الكهرباء المركزية، ولهذه الهيئة مجلس إدارة يعينه الوزير المختص، ويتبع الهيئة المركزية مجموعة من الهيئات الفرعية الذي يمثل كل منها مشروعاً إقليمياً، وتتمتع الهيئات الفرعية بصلاحيات إدارية ولها شخصية اعتبارية مستقلة، ولكل هيئة إقليمية مجلس إدارة يعينه الوزير المختص، ويحدد علاقته بهيئة الكهرباء المركزية وتؤسس

¹ نفس المرجع السابق، ص: 428 و ما بعدها

مجالس إستشارية للهيئات المحلية تتكون من أعضاء السلطات المحلية وممثلي المصالح الإقتصادية المختلفة في الإقليم.

ويتضح من ذلك أن المؤسسات العامة في قطاع الكهرباء تتمتع بدرجة أعلى من اللامركزية و الإستقلالية التنظيمية الإدارية عن ذلك الذي تتمتع به مؤسسات الفحم أو النقل¹.

وعلى نفس نمط تنظيم وإدارة مؤسسات الكهرباء تنظم وتدار مؤسسات الغاز، فهناك مؤسسة عامة مركزية للغاز تسمى (مجلس الغاز) ويقوم هذا المجلس بالإشراف على مؤسسات الغاز التي تنظم على شكل هيئات محلية تتمتع كل منها بإستقلال مالي وإداري وتوجد مجالس إستشارية على مستوى الهيئات المحلية على النحو المتبع في صناعة الكهرباء².

ويتضح مما سبق أن المؤسسة العامة في بريطانيا تمثل النمط التنظيمي الشائع للإشراف على المشروعات العامة في بريطانيا ومهمة المؤسسة العامة التخطيط والإشراف والرقابة على نشاط المشروعات والوحدات التابعة لها وفقاً للقانون المنشأ لها.

¹ نفس المرجع السابق، ص: 429 و ما بعدها

² نفس المرجع السابق، ص: 430 و ما بعدها

وتنشأ المؤسسات العامة في بريطانيا بقانون يحدد مهامها وطريقة تمويلها والمشروعات
الوحدوية التابعة لها، وطريقة مراجعة حساباتها... إلخ، وتتبع كل مؤسسة وزارة من الوزارات
وهذه التبعية لا تفقد المؤسسة شخصيتها الاعتبارية واستقلالها الإداري والمالي عن الوزارة.
ورغم أن الوزير يباشر بعض المهام الإشرافية على المؤسسة مثل تعيين جهاز
الإدارة ومجالس المستهلكين واللجان الاستشارية كما يقوم بالتصديق على لوائحها الإداري
ويقر خطتها وموازنتها السنوية، ويصادق على قوائمها المالية، ويقر سياسيتها العامة في
التوظيف والأجور والأسعار لكن هذه الصلاحيات لا تعني أن يتدخل الوزير في القرارات
اليومية لعمل المؤسسة، فالإدارة اليومية والتسيير الجاري للمؤسسة هي من إختصاص هذه
الأخيرة¹.

3. ثالثاً: في فرنسا

يطلق علي الرقابة على الهيئات المحلية في النظام الفرنسي (الوصاية الإدارية)
وهي في قواعدها على العكس من الرقابة الموجودة في النظام الإنجليزي، وتخضع
الهيئات المحلية لنوع من الرقابة أكثر دقة ولحكام عنه في النظام الإنجليزي²

¹ المغربي (محمود عبد المجيد): ، المرجع السابق ، ص 116 .

² البشير (يوسف حسين محمد): مبادئ القانون الإداري، جامعة النيلين-السودان، 2009، ص:

أما في فرنسا فيرجع نشوء المؤسسات العامة في فرنسا نتيجة التأميمات التي جرت في أعقاب الحرب العالمية الثانية، وجاءت هذه التأميمات إستجابة للرأي العام والمطالب التي نادى بها الأحزاب الإشتراكية والنقابات العمالية التي دعت إلى تأميم الصناعات والمرافق والمؤسسات العامة الحيوية والتي تعاونت بصورة أو بأخرى مع قوات الإحتلال النازي لفرنسا، وشمل التأميم مؤسسات الفحم والغاز والكهرباء وشركة رونو للسيارات وبعض البنوك وشركات التأمين والنقل.

ويمكن التمييز بين ثلاثة أنماط تنظيمية وإدارية اتخذتها المؤسسات المؤممة في فرنسا وتتمثل في مايلي :

1. مؤسسات ذات الإدارة المباشرة¹:

تخضع المؤسسات العامة للإدارة المباشرة للدولة فلا تتمتع المؤسسات في هذا النمط بإستقلال في أنظمتها الإدارية، ويطبق هذا النمط على المؤسسات الخدمية مثل البريد.

¹ راجع لمزيد من التفصيل حول هذا الأسلوب أبوراس (محمد الشافعي): نفس المرجع السابق، ص: 229 و ما بعدها.

2. المؤسسات ذات الإدارة النقابية المختلطة :

يقوم هذا النمط على إشتراك ممثلين عن ثلاث فئات هم (الدولة ، الحكومة والبرلمان وبعض الهيئات) والعمال و المستهلكين وذلك في مجالس إدارات المؤسسات، وقد طبق هذا النمط على صناعات الغاز والكهرباء الفحم وأنشأت مؤسسة عامة مركزية تتولى التخطيط للقطاع التي تشرف عليه.

3. المؤسسات العامة ذات الإدارات المختلطة مع تمثيل المصالح الخاصة¹:

وتتكون مجالس إدارات هذا النمط من المؤسسات العامة من ممثلين للحكومة وممثلين للمؤسسات الخاصة الأخرى المتأثرة بنشاط هذه المؤسسات العامة وكذا بعض الخبراء في مجال نشاط هذه المؤسسات.

وقد أتبع هذا النمط بالنسبة للشركات التي تقوم بعمليات تجارية في قطاع البنوك والتأمين وخطوط الملاحة البحرية والجوية، واتخذت المؤسسات التي خضعت لهذا النمط شكل الشركات العامة أو القومية بعد التأمين.

وينبغي ملاحظة أن المؤسسات العامة في النمط الثاني والشركات العامة في النمط الثالث، تخضع رقم إستقلالها التنظيمي لرقابة أجهزة عده أهمها اللجان البرلمانية للسلطة التشريعية، ولجهاز محاسبة عامة له صفة قضائية ولأجهزة السلطة التنفيذية عن طريق

¹ نفس المرجع السابق، ص: 232،

لجان فنية حكومية، ويعين الوزير المختص ممثلاً لوزارته في مجلس الإدارة، يسمى مفوض الحكومة كما يعين وزير المالية ممثلاً له أيضاً في المجلس يسمى (مراقب الدولة)، ولهؤلاء المفوضين والمراقبين حق الاعتراض على قرارات مجالس الإدارات وسلطة الموافقة على أمور معينة مما يعرض على هذه المجالس¹.

الفرع الثاني: في الدول الاشتراكية

تحضى المؤسسة العامة في الأنظمة الاشتراكية باهتمام واسع لأنها تلعب دوراً ريادياً واستراتيجياً في بناء البنية الاقتصادية والمؤسسة العامة في هاته الأنظمة تمثل الوسيلة الوحيدة لوضع الخطة موضع التطبيق ذلك لأن هذه الأنظمة يقوم اقتصادها على التخطيط حيث يمثل إطاراً إلزامياً وتلتزم المؤسسات العامة بتنفيذ الخطط وما ورد بها من أهداف وسياسات.

كما أن المؤسسات العامة لا تمثل إستثناء بل هي القاعدة والأساس الذي يقوم عليه بناء الإقتصاد القومي لهاته المجتمعات وعليه فإن أسلوب إدارتها والوصاية عليها يحض بالكثير من الإهتمام وعليه فإن كل أشكال الإدارة للمؤسسات العامة في هاته الأنظمة يتضمن تدخلاً من طرف الدولة².

¹ عاشور (أحمد صقر): نفس المرجع السابق، ص: 445

² نفس المرجع السابق ، ص: 440 و ما بعدها

إن الباحثين الإقتصاديين الإشتراكيين كان إهتمامهم يتركز على إيجاد بدائل يتم التوفيق بمقتضاه بين تكامل الإقتصاد القومي وأهمية إخضاع المؤسسات العامة لضوابط مركزية لتحقيق هذا التكامل، وكذا الضرورات الموضوعية لتسيير المؤسسات الإقتصادية على أسس من الإستقلال بما يكفل إستجاباتها للظروف الإقتصادية من ناحية ولإشتراك العاملين فيها في عملية الإدارة من ناحية أخرى وتسيير المؤسسات العامة في الأنظمة الإشتراكية وفق نظامين هما: التسيير الإداري والتسيير الإقتصادي¹.

أولاً : التسيير الإداري :

وبموجبه تسيير المؤسسة العامة وفق خطة إقتصادية نظم كل البيانات والتفصيلات التي يجب على المؤسسة العامة إتباعها وبالتالي فإن التسيير الإداري يعني تسيير المؤسسات العامة عن طريق اوامر إدارية تصدر من سلطة إدارية أو إقتصادية تلزم الوحدات الإنتاجية بمعطيات عينية وقد طبق هذا النوع من التسيير في المجتمعات التي تتحول نحو الإشتراكية وفي أولى مراحل نموها ولقد مرة العديد من المجتمعات الإشتراكية بتجربة التسيير الإداري وقد طبق هذا النظام في البلاد النامية فتحول القطاع العام بفعل التسيير الإداري إلى قطاع بيروقراطي يسعى لخدمة القيادات الإدارية المسيطرة

¹ عاشور (أحمد صقر): نفس المرجع السابق، ص: 445

عليه أكثر مما يسعى لخدمة المجتمع فمن سمات نظام التسيير الإداري إخضاع الحكومة والقطاع العام لرقابة ديمقراطية فعالة يعتبر ضرورة إستمرار النظام وبقائه¹.

ثانيا : التسيير الإقتصادي²

ويقصد بالتسيير الإقتصادي منح المؤسسات العامة قد كبير من الإستقلالية وحرية التصرف الذاتي مما يجعلها أكثر مرونة وقدرة على الإستجابة لمتطلبات الحياة الإقتصادية إلا أن هذا الإقتصاد الممنوح ليس بالإقتصاد المطلق حيث يمنح الإستقلال في إطار مجموعة من الضوابط التي تخدم المصلحة العامة حيث يتم بموجبه الزام المؤسسات العامة بمجموعة اهداف إقتصادية ويقتصر تدخل الأجهزة الوصائية على بعض الجوانب القليلة والأساسية ويعتمد نظام التسيير الإداري عليه بدلا على الأوامر التفصيلية التي تتدخل في تفاصيل قرارات المؤسسة فإن الحوافز الإقتصادية تصبح أداة من الأدوات الرئيسية التي تستخدمها السلطة المركزية للتأثير على المؤسسات العامة فالحكم على أداء المؤسسات الإنتاجية من قبل السلطة المركزية يتم على أساس ما تحققه من نتائج إقتصادية³.

¹ عوابدي (عمار): المرجع السابق.ص:

² عاشور (أحمد صقر): نفس المرجع السابق، ص: 445

³ نفس المرجع السابق، ص: 451

وقد إتجهت دول إشتراكية عديدة إلى نظام التسيير الإقتصادي ونبذ نظام التسيير الإداري ذلك لأن إستمرار هذا النظام وبما يخلقه من تضخم بيروقراطي وبطأ في صنع القرارات كاد أن ينحرف بهذه المجتمعات إلى نظام رأسمالية الدولة نتيجة النمو السرطاني لأجهزة الإدارة المركزية وتسلطها وهيمنتها على منظمات وقطاعات الإنتاج وقد خلصت بعض المجتمعات الإشتراكية إلى تطبيق نظام معتدل للتسيير يعتمد على أساس النتائج والحوافز الاقتصادية فتم تطبيق نظام الإدارة الذاتية للمؤسسات العامة حيث أن نظام الإدارة الذاتية يقوم على فكرة تقليص دور الدولة في الحياة الإقتصادية وإقتصار هذا الدور على التخطيط والتشريع ووضع السياسات العامة أم إدارة هاته المؤسسات فتوكل للقائمين بالإنتاج الفعلي وهم العاملين على المؤسسات العامة وبالتالي فإن نظام الإدارة الذاتية يعتمد على إدارة العمال للمؤسسة العامة عن طريق مجالس العمال والتنظيمات المحلية وبذلك يتحقق الإستقلال للمؤسسات العامة في إدارة شؤونها بالطريقة التي تحقق لها أقصى عائد وذلك في نطاق الخطة العامة التي يشترك العمال في وضعها ويعتبر نظام الإدارة الذاتية نموذجاً معبراً عن الإدارة اللامركزية للمؤسسات العامة في المجتمعات الإشتراكية ويمكن القول ان نظام التسيير العادي وإن كان يعطى إستقلالية للمؤسسة إلا أكثر مركزية من نظام الإدارة المركزية.¹

¹ المغربي (محمود عبد المجيد): المرجع السابق،

المطلب الثاني: مظاهر الوصاية الإدارية على المؤسسة العامة في النظام الإداري

الجزائري

لقد مرت المؤسسة العامة في الجزائر بعدة مراحل منذ الإستقلال حيث عرفت البلاد إصلاحات كبيرة أهمها ما كان سنة 1988 و الذي عرف بمصطلح استقلالية المؤسسات¹ ، تبعا لتغير النظام الاقتصادي المتبع ، فمن مرحلة التسيير الذاتي الموروث عن الإستعمار التي دامت إلى غاية 1965²، إلى مرحلة المؤسسة العامة أو المشروع العام بشكليها ذات الطابع الصناعي التجاري أو الشركة الوطنية من 1965 إلى 1971 ، لتحل محلها مرحلة التسيير الإشتراكي إلى غاية 1988³ ، ثم جاءت بعدها مرحلة

¹ شحماط (محمود) : قانون الخصوصية في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق ، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007، ص: 45

² كانت هذه المرحلة مسيرة بالنصوص التالية:

-المرسوم رقم 50-673 المؤرخ في 15/06/1950 المتضمن تنظيم الادارة العامة وتسيير المؤسسات العمومية ذات الاقتصاد المختلط.

-المرسوم رقم 57-957 المؤرخ في 13/08/1957 المتضمن تطبيق أحكام المواد من 01 إلى 06 من المرسوم 53-707 المؤرخ في 09/08/1953 المتعلق بمراقبة الدولة للمؤسسات العامة الوطنية وتطبيقه على الجزائر.

³ أنظر علي زغدود الطبيعة القانونية للمؤسسات الإشتراكية ذات الطابع الإقتصادي في الجزائر رسالة دكتوراه 1982، ص: 322

إستقلالية المؤسسات بموجب القانون 88 - 01 ، والذي كرسها الأمر 95-25 الذي ألغى بالأمر 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية و تسييرها و خصوصتها، وذلك تماشياً مع المعطيات الإقتصادية الدولية الجديدة و إنتقال الجزائر من نظام الإقتصاد الموجه إلى نظام إقتصاد السوق ، وكان لهذه الإصلاحات أثرها البالغ على المبادئ و القواعد التي تحكم المؤسسات العمومية الإقتصادية¹.

حيث عرف المشرع الجزائري المؤسسات العمومية الإقتصادية في الأمر 01-04 بمايلي : " المؤسسات العمومية الإقتصادية هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغلبية رأس المال الإجتماعي مباشرة أو غير مباشرة ، وهي تخضع للقانون العام"².

من خلال هذا النص فإن المؤسسات العمومية الإقتصادية تمتاز بالطابع المزدوج (العمومية و المتاجرة)، فهي شخص من أشخاص القانون العام يخضع في تنظيمه

¹ سعودي زهير، النظام القانوني لرقابة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 04/01 ، بحث لنيل شهادة الماجستير في قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 2003، ص: 04

² انظر المادة 02 من الأمر 04/01 المؤرخ في 20/08/2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية و تسييرها و خصوصتها .

لأحكام القانون الخاص (القانون التجاري) ، بحيث تميزت بخصائص هي : العمومية كونها شخص من أشخاص القانون العام و المتاجرة أي أن معاملاتها تخضع للقانون التجاري و الإستقلالية الذي يقوم على الشخصية المعنوية للمؤسسة العمومية الإقتصادية و يكفل لها ذمة مالية مستقلة¹ لذلك سنعمد أولا لدراسة في مقام أول مظاهر الوصاية الإدارية على المؤسسة العامة في الجزائر قبل الإصلاحات الإقتصادية ثم نتطرق إلى الخوض في مظاهر الوصاية عليها بعد الإصلاحات الإقتصادية و التي تتمثل في رقابة الجهات الوصية و التي غالبا ما تنتم على أنها خارجية .

الفرع الأول: مظاهر الوصاية على المؤسسة العامة قبل الإصلاحات الإقتصادية .

لقد ورثت الدولة الجزائرية عن المرحلة الإستعمارية اقتصادا راكدا لأن الإستعمار عمل على إغتصاب الأراضي الخصبة والقضاء على الصناعات الحرفية الوطنية وجعل الإقتصاد الجزائري تابعا لاقتصاد المستعمر بدلا من أن يكون في خدمة مصالح الشعب الجزائري حيث بدأت الدولة الجزائرية تتدخل شيئا فشيئا في الحياة الإقتصادية والإجتماعية والثقافية المتردية الموروثة عن الإحتلال الفرنسي بهدف تغييرها وتكوين دولة قوية فقامت

¹ يجايوي (أعمر) :الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة و الجماعات المحلية ، دار هومة للطباعة ، الجزائر، طبعة 2000 ص: 121 و ما بعدها.

بإنشاء المرافق والدواوين والشركات والمؤسسات العامة¹ فأخذت المؤسسات العامة والشركات الوطنية والوحدات الاقتصادية تتزايد يوما بعد يوم الأمر الذي دفع إلى التفكير في توحيد بنيتها وإعداد قانون ينطبق على مختلف المؤسسات العامة وانتهى بصدر قانون التسيير الذاتي للمؤسسات العامة الصادر في 30-12-1968 المتضمن التسيير الذاتي للمؤسسات وكذا الأمر رقم 74/71 الصادر في 16/11/1971 المتعلق بالتسيير الإشتراكي للمؤسسات العمومية.

أولاً: مظاهر الوصاية الإدارية في نظام التسيير الذاتي للمؤسسات العمومية

أول بادرة فيما يتعلق بالتسيير الذاتي كان هو نص المرسوم 95/63 المؤرخ في 18/12/1963² و الذي جاء لينظم المؤسسات التي تركها المعمرين و شغلها الفلاحون و العمال الجزائريين³.

¹ المعلوم أن أول بادرة فيما يتعلق بالتسيير الذاتي كان هو نص المرسوم 95/63 المؤرخ في 18/12/1963

² المرسوم 95/63 المؤرخ في 18 ديسمبر 1963 ، يتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات المسيرة ذاتيا، ج.ر عدد 15 الصادرة في 22 مارس 1963

³ صالح (مفتاح): تطور الاقتصاد الجزائري وسماته منذ الاستقلال إلى إصلاحات التحول نحو اقتصاد السوق، الملتقى الوطني حول الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر والممارسة التسويقية، المركز الجامعي بشار، يومي 20 - 21 أبريل 2004

و قد عزز هذا المسعى صدور قانون التسيير الذاتي للمؤسسات بموجب الأمر رقم 653/68 بتاريخ 1968/12/30 ويعتبر أسلوب التسيير الذاتي نظاما إشتراكيا في إدارة وتسيير ومراقبة الإدارة العامة الإقتصادية الزراعية.

ونظرا للسياسة المتبعة فإن هيئة التسيير الذاتي هي هيئة إدارية إقتصادية زراعية لا مركزية ترتبط بعلاقة الوصاية الإدارية المركزية الوصية (وزارة الفلاحة والثروة الزراعية) فكل عناصر ومقومات اللامركزية الإدارية المصلحية متوافرة لوحدات التسيير الذاتي عن السلطات والهيئات السياسية والإدارية المركزية، حيث أن العمال المنتجين في المزارع المسيرة ذاتيا يؤلفون هيئة عمالية مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية المعنوية ويستقلون إداريا وماليا في إدارة وتسيير و استغلال مجموع الأموال العامة التي سخرتها الدولة لهم وهذا طبعا في نطاق المخططات الوطنية والسياسات الإقتصادية¹.

كما أن هيئات إدارة وتسيير المزارع المسيرة ذاتيا يتم انتقاؤها بواسطة الإنتخاب الديمقراطي من قبل مجموعة العمال²، فضلا عن كون طبيعة العلاقة القانونية والتنظيمية

¹ عجة (الجيلالي): قانون المؤسسات العمومية الإقتصادية، من اشتراكية التسيير إلى الخوصصة، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2006، ص: 15 و ما بعدها

² انظر المواد 16،17،18،19 من الأمر 653/68 السالف الذكر حيث تنص على هذه المواد على انتقاء أعضاء هيئات الإدارة و التسيير بواسطة الإنتخاب الديمقراطي من قبل جماعة عمال المزرعة

التي تربط هيئة التسيير الذاتي بالسلطات الإدارية المركزية هي علاقة وصاية إدارية وليست علاقة سلطة رئاسية.

وعليه فالتسيير الذاتي هو عبارة عن هيئة إدارية إقتصادية زراعية لا مركزية موضوعيا ومصالحيا لإدارة وتسيير ومراقبة المزارع الفلاحية المسيرة ذاتيا في نطاق الشرعية القانونية.

ويظهر جليا مدى تطبيق الوصاية في نطاق التسيير الذاتي بالنظر الى التنظيم الهيكلي لأجهزة التسيير وعلاقتها بالسلطة المركزية، حيث تشرف على إدارة وتسيير مجموعات ومؤسسات التسيير الذاتي عدة أجهزة وهيئات عمالية منتخبة هي الجمعية العامة للعمال ومجلس العمال عند الضرورة ولجنة التسيير والرئيس فالجمعية العامة للعمال هي الهيئة العليا في الإدارة والتسيير للمزارع فهي السلطة العليا التي تمارس سلطات الإدارة والتسيير والرقابة في المزارع¹، أما مجلس العمال فيعتبر هيئة من الهيئات الإدارية الرئيسية لإدارة وتسيير الوحدات الإنتاجية المسيرة ذاتيا وينبثق مجلس العمال من بين أعضاء الجمعية العامة للعمال بواسطة الانتخاب من قبل أعضاء الجمعية العامة

¹ انظر المادة 16 من الأمر 653/68 السالف الذكر و التي تنص على أن: "الجمعية العامة هي الهيئة العليا للإستغلال الفلاحي المسير ذاتيا و تمارس سلطاتها في التسيير و الرقابة طبقا لأحكام هذا الأمر و النصوص المتخذة لتطبيقه و هو ما تصوغه المادة 16 من الأمر رقم الأمر 42/75 الصادر في 17 جوان 1975 المعدل و المتمم.

للعمال أما لجنة التسيير فهي الهيئات الرئيسية التي تدير وتسير المؤسسات والوحدات الإنتاجية الفلاحية وتنتخب لجنة التسيير من طرف مجلس العمال لمدة 03 سنوات قابلة للتجديد¹.

أما الرئيس فيعتبر عضوا هاما من أعضاء وهيئات تسيير المؤسسات والوحدات الإنتاجية الإقتصادية الفلاحية المسيرة ذاتيا، فهو الذي يملك الإختصاص والصفة القانونية لتمثيل جماعة العمال في جميع الأعمال والتصرفات المتعلقة بكيان المؤسسة الإنتاجية

¹ انظر المادة 14 من الأمر 653/68 السالف الذكر و كذا المادة 15 منه التي تقرر: "تعمل مجموعة

العمال و تعبر عن آرائها بواسطة الهيئات التالية:

-الجمعية العامة للعمال.

-مجلس العمال عند اللزوم.

-لجنة التسيير.

-الرئيس.

و قد أعيدت صياغة هذه المادة في المادة 15 من الأمر 42/75 الصادر في 17 جوان 1975 و المتضمن تعديل الأمر 653/68 المؤرخ في 30 ديسمبر 1968 المتعلق بالتسيير الذاتي في الفلاحة بحيث أصبحت على النحو التالي: " إن جماعة العمال تعبر عن رأيها و تتصرف بواسطة الهيئات التالية:

-الجمعية العامة للعمال.

-مجلس العمال عند الإقتضاء.

-لجنة التسيير.

-الرئيس.

الفلاحية المسيرة ذاتيا وهو الذي يضطلع بعملية الرقابة على تنفيذ وتطبيق القرارات الصادرة عن هيئات الجمعية العامة للعمال ومجلس العمال ولجنة التسيير¹.

والرئيس يتم إنتقائه بواسطة الإنتخاب من طرف مجلس الجمعية العامة من بين كل أعضاء الجمعية العامة وينتخب الرئيس لمدة 03 سنوات بالتصويت السري وبالأغلبية البسيطة من 04 أصوات.

ومن خلال ماسبق يتبين ان الأجهزة المذكورة والتي تتولى التسيير في مجال التسيير الذاتي تستفيد بنوع من الإستقلال في إدارة شؤون المؤسسة، غير أن هذا الإستقلال محدود نسبيا حيث أن رقابة الدولة تمارسها بواسطة وزير الفلاحة، وهذا الأخير يمارسها عن طريق مدير المؤسسة الذي يمارس سلطة الوصاية على هاته المؤسسات.

حيث أن وزير الفلاحة بإعتباره السلطة الإدارية المركزية يرتبط بمؤسسات وهيئات التسيير الذاتي الفلاحي بعلاقة قانونية وصائية من حيث التوجيه والتنسيق والدعم والمساعدة والرقابة وبالتالي فإن السلطة المركزية لها كافة الصلاحيات والسلطات أي الإعتراض والتوجيه والتفتيش والتنسيق وكذا وضع برنامج العمل وتطبيق التقنيات الزراعية إلا آخره من الصلاحيات المخولة بموجب القوانين السارية المفعول.²

¹ عوابدي (عمار): القانون الإداري، نفس المرجع السابق ، ص:339

² عوابدي (عمار): القانون الإداري، نفس المرجع السابق ، ص:348

ثانياً: مظاهر الوصاية الإدارية في إطار نظام التسيير الإشتراكي للمؤسسات العمومية

صدر قانون التسيير الإشتراكي للمؤسسات العمومية بموجب الأمر 74/71 المؤرخ في 16/11/1971 وتتكون هيئات وأجهزة إدارة وتسيير المؤسسات الإشتراكية من مجلس العمال و اللجان الدائمة و مجلس المديرية و المدير¹.

أ) مجلس العمال²:

ينتخب مجموع عمال الوحدة مجلس العمال لمدة ثلاث سنوات من بين عمال الوحدة الذين قضوا 06 أشهر على الأقل في خدمة الوحدة أو المؤسسة، ويتألف مجلس العمال من 07 أعضاء في الوحدات التي تتضمن من 30 إلى 150 عاملاً ويتألف مجلس العمال من عدد أعضاء يتراوح ما بين 07 إلى 25 عضواً وفقاً لعدد العمال في كل وحدة و يعقد مجلس عمال اجتماعين عاديين في السنة ويعقد مجلس عمال الوحدة أربعة إجتماعات عادية في السنة ويجوز عقد إجتماعات إستثنائية وذلك بناء على طلب مدير الوحدة أو المؤسسة أو بناء على طلب رئيس مجلس العمال في المؤسسات أو في الوحدة أو بناء على طلب من 3/2 من أعضاء مجلس عمال الوحدة أو المؤسسة.

¹ عوابدي (عمار): القانون الإداري، نفس المرجع السابق ، ص: 350

² راجع المواد من 19 إلى 22 من الأمر 74/71 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتضمن لقانون التسيير الإشتراكي للمؤسسات و كذا المرسوم 47/72 المؤرخ في 03 مارس 1972 المتعلق بالانتخابات في المؤسسات الإشتراكية

ب) اللجان الدائمة¹:

توجد من بين هيئات وأجهزة تسيير وإدارة المؤسسات المسيرة إشتراكيا للجان الدائمة المتخصصة والمؤلفة من عمال المؤسسات والوحدات المعنية ووجود اللجان الدائمة يعطى معنى ومحتوى حقيقي لمشاركة العمال في التنظيم وإدارة وتسيير المؤسسات والوحدات المسيرة تسييرا إشتراكيا ويتراوح عدد اللجان الدائمة في المؤسسات والوحدات من 01 إلى 05 لجان هي عادة :

- اللجنة الدائمة للشؤون الاقتصادية والمالية.
- اللجنة الدائمة للشؤون الإجتماعية والثقافية.
- اللجنة الدائمة للشؤون المستخدمين والتكوين.

¹ انظر المادة 49 من الأمر 74/71 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتضمن لقانون التسيير الإشتراكي للمؤسسات و انظر ميثاق التسيير الإشتراكي للمؤسسات و كذا المرسوم 251/74 المؤرخ في 28 ديسمبر 1974 المتضمن تحديد كفيات تأسيس اللجنة الاقتصادية و المالية و اختصاصاتها و سيرها في المؤسسات الإشتراكية و كذا المرسوم 252/74 المؤرخ في 28 ديسمبر 1974 المتضمن تحديد كفيات تأسيس اللجنة الإجتماعية و الثقافية و اختصاصاتها و سيرها المرسوم 253/74 المؤرخ في 28 ديسمبر 1974 المتضمن تحديد كفيات تأسيس و تسيير اللجان الدائمة للمستخدمين و التكوين و تحديد اختصاصاتها في المؤسسات الإشتراكية المرسوم 254/74 المؤرخ في 28 ديسمبر 1974 المتضمن تحديد كفيات تأسيس لجنة التأديب و اختصاصاتها و سيرها في المؤسسات الإشتراكية و المرسوم 255/74 المؤرخ في 28 ديسمبر 1974 المتعلق بلجنة الوقاية و الأمن في المؤسسات الإشتراكية

- اللجنة الدائمة للشؤون التأديبية.

- اللجنة الدائمة لشؤون حفظ الصحة والأمن.

ج) مجلس المديرية¹:

يوجد في كل مؤسسة اشتراكية مجلس مديرية يرأسه المدير العام ويتألف من عدد معين من نواب المدير المباشرين ومن ممثل واحد أو ممثلين ينتخبهم مجلس العمال لمدة 03 سنوات ويتشكل مجلس مديرية المؤسسة بموجب قرار تصدره السلطة الوصية.

ويضطلع مجلس المديرية بعدة اختصاصات منها البث في مشاريع توسيع نشاطات المؤسسة إلى قطاعات جديدة وكذا مشاريع المخططات وبرامج الاستثمار وكذا البث في مشروع القانون الأساسي المستخدمين وجدول الأجور وكذا تعيين ممثلي المديرية في اللجان الدائمة للمؤسسة وكذا يتولى تسوية خلافات ومنازعات المؤسسة.

د) المدير العام للمؤسسة²:

يتولى مدير المؤسسة عملية الوصاية الإدارية على المؤسسة ممثلاً للوزير المختص فمدير المؤسسة هو الرئيس الإداري الأعلى للمؤسسة فهو المسؤول على التسيير

¹ انظر المادة 59 من الأمر 74/71 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتضمن لقانون التسيير الإشتراكي للمؤسسات السالف الذكر

² انظر المواد 61 و 62 و 63 من الأمر 74/71 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتضمن لقانون التسيير الإشتراكي للمؤسسات السالف الذكر .

العام للمؤسسة في نطاق إختصاصاته المحددة في القانون واللوائح التنظيمية العامة ويمارس المدير العام للمؤسسة كافة مظاهر وامتيازات السلطة الرئاسية على الموظفين والعاملين التابعين له ويتصرف المدير العام تحت الرقابة الوصائية للوزير الوصي المختص، ويتم تعيين المدير العام للمؤسسة بموجب مرسوم رئاسي بناء على إقتراح السلطة الوصية المختصة¹.

ويجسد المدير العام للمؤسسة مظاهر الرقابة والوصاية من خلال الصلاحيات المخولة من طرف السلطة الوصية².

من خلال ما سبق يتضح أن المؤسسة العامة في إطار التسيير الإشتراكي يحكمها أمرين:

1- أن يكون للمؤسسة الإقتصادية قدر من الحرية في ممارسة مهامها.

2- ضرورة إخضاع المؤسسة لنوع من المركزية.

فالمؤسسة العامة تتمتع بقدر من الحرية في ممارسة مهامها على نحو تستطيع معه اتخاذ القرارات التي تمكنها من مواجهة الظروف الخاصة بها سواء على المستوى

¹ عوابدي (عمار): القانون الإداري، نفس المرجع السابق ، ص:370

² عماري (أحمد): النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية،

الجزائر، 1984. ، ص: 78

الداخلي في تنظيمها وتسييرها وإدارتها أو على المستوى الخارجي المتمثل في روابطها وعلاقتها بالوحدات الاقتصادية الأخرى، بمعنى آخر يجب أن يكون للمؤسسة الاقتصادية نوع من الإستقلال يسمح لها بعدم الرجوع إلى المركز.

وبالرغم من ذلك ضرورة إخضاع المؤسسة الاقتصادية لنوع من المركزية لتفادي العمل التلقائي وخروجها عن مستلزمات التنسيق لأن المؤسسة العامة في ظل النظام الإشتراكي تقوم بتحقيق أهداف هي في نفس الوقت وسائل لتحقيق الهدف العام للإقتصاد الوطني ككل.¹

الفرع الثاني: مظاهر الوصاية على المؤسسة العامة بعد الإصلاحات الاقتصادية

أولاً-مرحلة إستقلالية المؤسسات العمومية :

هذه السياسة الجديدة للدولة أملت عليها ظروف إقتصادية و ظروف السوق الدولية وما تمليه من شروط حيث كانت المؤسسة العمومية قبل الإصلاحات الإقتصادية تفقد تدريجيا هويتها وهي تظهر كإمتداد للإدارة وتتصرف في اغلب الوقت كما لو كانت إدارة² ، حيث أن المؤسسة ليس لها مطلق الحرية في علاقاتها الإقتصادية والتجارية وكذا في

¹ عماري (أحمد): المرجع السابق، ص: 81

² لمزيد من التفصيل في أسباب اتجاه الجزائر إلى الإستقلالية ، أنظر: الداوي (الشيخ): الإصلاحات الإقتصادية في الجزائر و إشكالية البحث عن كفاءة المؤسسات العمومية ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد الخامس والعشرون (25) ، العدد الثاني 2009 ، دمشق، ص: 261 و ما بعدها

إختيار عملائها سواء كان ذلك على المستوى الداخلي أو الخارجي فهي تخضع في علاقتها مع عملائها الخارجيين لقانون الصفقات وللرخصة المسبقة للجان الصفقات وكذا لمختلف الإعلانات المالية¹.

على المستوى الداخلي فإن المؤسسة ليست حرة في تنظيم مبيعاتها للتوزيع حيث أن هذه الأخيرة تفرض عليها ويظهر بيع منتوجاتها كمجرد تحويل إداري بدون معيار إقتصادي وبدون علاقة مع السوق².

إن المؤسسة ليست حرة فيما يخص تسييرها ولا تمويلها وإن تسيير أموالها لا يوكل إليها والبنك الذي تتعامل معه هو مراقبها الأول بموجب الرقابة التي فوضها له المركز فلا تتحكم المؤسسة بالتنمية ولا في تجديد طاقاتها بل لا تتحكم حتى في صيانتها بما أن قرار الإستثمار يعتبر مركزيا بصفة مطلقة وبالنسبة للتخطيط فإن مخطط المؤسسة ليس له أي معنى خاص فهو مجرد توزيع لمخطط قطاعي³.

¹ شحماط (محمود) : نفس المرجع السابق، ص:43

² داودي (الطيب) و ماني (عبد الحق): تقييم إعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، العدد الثالث، فيفري 2004 ، ص: 144

³ عماري (أحمد): ، المرجع السابق ، ص 153

إن المتسبب في ذلك هو القانون الأساسي العام للعامل ونصوصه التطبيقية وتنظيم الوظائف وسلم الأجور التي لا تترك لها سوى مجالاً ضيقاً من الحرية¹.

أولاً : أهداف الإصلاح في مجال استقلالية المؤسسات:

إن هدف هذا الإصلاح الإقتصادي يستند إلى عدة إعتبارات :

- إحياء هوية وشخصية المؤسسات العمومية بما في ذلك البنوك.
- إعادة للمؤسسة مهمة التكفل المباشر بأعمالها بنفسها وتنظيم علاقاتها الإقتصادية واختيار عملائها ومسئوليتها في السوق وكذا تسيير ثرواتها البشرية².
- إعادة تأهيل الإستراتيجية الخاصة بالمؤسسة وتشجيع التكفل بمستقبلها والتعبير عن طموحاتها الشخصية بواسطة مخطط طويل الأمد للمؤسسة ينظم علاقاتها مع المركز³.
- إعادة إحلال روح المؤسسة وروح المقابلة وامتهان الممارسة العادية لخطة التسيير.

ثانياً : المبادئ الأساسية للإصلاح المرحلة التصويرية

¹ و لم يجل هذا المشكل إلا بصدور القانون 11/90 المتعلق بعلاقات العمل الفردية الذي اعتمد نظام جديد لتحرير الأجور راجع داودي (الطيب) و ماني (عبد الحق): نفس المرجع السابق ، ص: 145

² داودي (الطيب) و ماني (عبد الحق): نفس المرجع السابق ، ص: 144

³ بعلي (محمد الصغير) : تطور تنظيم القطاع العام (استقلالية المؤسسات)، دم.ج، الجزائر، 1995، ص:

إن القوانين الستة المصادق عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني والمنشورة في الجريدة الرسمية قد شكلت في مجملها العمل المعياري والمرحلة التصويرية القاعدية و تتمثل هذه القوانين في ¹ :

- قانون رقم 01/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية.

- قانون رقم 02/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 يتعلق بالتخطيط

- قانون رقم 03/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 يتعلق بصناديق المساهمة.

- قانون رقم 04/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 يعدل و يتم الأمر رقم 59/75 المؤرخ

في 26/09/1975 المتضمن القانون التجاري و يحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الإقتصادية .

- قانون رقم 05/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 يعدل و يتم القانون رقم 17/84

المؤرخ في 17/07/1984 المتعلق بقوانين المالية.

- قانون رقم 06/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 يعدل و يتم القانون رقم 12/86

المؤرخ في 19/08/1986 المتعلق بنظام البنوك والقرض¹.

¹ راجع هذه النصوص في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 02 المؤرخة في 13 يناير 1988

كل هذه الترسانة من النصوص القانونية جعلت من المؤسسة العمومية شخصا معنويا متميزا عن الدولة، و أصبحت الدولة مالكة ومساهمة في رأس مال المؤسسة إلا أنها لا تسير بل تنشأ هياكل تسمى بصناديق المساهمة تحول إليها حقها في ملكية الأسهم، فالمؤسسة العمومية في ظل هذه الإصلاحات أصبحت لها شخصية معنوية بوصفها تاجرة يحكمها مبدأ الإستقلالية المالية للمؤسسة وبصفة فعلية، وتمارس صناديق المساهمة حقها في الرقابة بواسطة الغلاف المالي التي تمنحه لها الدولة فالمؤسسة العمومية تصدر أسهمها لفائدة الدولة وتقوم هذه الأخيرة بتحويلها إلى صناديق المساهمة مقابل سندات.

ويجب التأكيد على أن صناديق المساهمة ليست بهيئات تخطيط ولا بوصايات جديدة فهي تتدخل في إعداد ومراقبة تنفيذ مخطط المؤسسة بواسطة ممثليها في مجلس إدارة المؤسسة وبصفتها تحوز أسهم الشركة فهي تسير الغلاف الخاص بالأسهم وهي تؤدي دور الرقابة الإستراتيجية فصناديق المساهمة تأخذ أسهمها في المؤسسات وتؤدي بصفتها هذه دور شركات مالية مع العلم أن صناديق المساهمة تأخذ أسهمها في

¹ هذه النصوص الستة هي التي أسست و أصلت للفلسفة الجديدة التي اعتمدها الجزائر و التي سميت بمرحلة الإستقلالية التي عرفتها المؤسسة العامة و التي جاءت في أعقاب الأزمة الإقتصادية العالمية و التي مست الجزائر بعد انهيار أسعار البترول سنة 1986

المؤسسات وتؤدي بصفتها هذه دور شركات مالية مع العلم أن صناديق المساهمة هي مؤسسات عمومية إقتصادية.

إن القوانين التي صودق عليها تعلن بالتالي عن توزيع جديد للمهام بين مختلف المتعاملين في الحياة الإقتصادية الأمر الذي يتطلب خاصة مراجعة مهام الإدارات المركزية التي يجب أن تعمل على تطوير النشاطات الأفقية.

لقد تم إعداد تقرير توجيهي حول إصلاح الإدارة المركزية من قبل مجموعة التشاور توصلت إلى تحديد أربع مجموعات رئيسية من المهام :

- دراسة عامة تخطيط وتنظيم.

- تطبيع قانوني وتقني

- ترقية ودعم النشاطات الأفقية.

- رقابة إدارية وتطبيق التنظيمات.

و بنفس المنظور سيعاد النظر في الرقابة للأخذ بعين الإعتبار قواعد التعامل

التجاري وهكذا فإن دستور فيفري 1989 يحدد الدور الجديد لمجلس المحاسبة بالإعتماد

على قوانين الإستقلالية فقد تم إلغاء ممارسة وصاية التسيير على المؤسسة حيث

استعادت هذه الأخيرة هويتها ولم تعد من الناحية التأسيسية امتدادا للإدارة فأصبحت

المؤسسة حرة في تسيير أعمالها وتنظيم علاقاتها التجارية والإقتصادية وفي اختيار عملائها على المستويين الداخلي والخارجي.

وعليه فإنه على المستوى الخارجي وبالنسبة للمؤسسة العمومية الإقتصادية وللمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تم إلغاء قانون الصفقات العمومية وبالتالي مجموع لجان الصفقات الداخلية والخارجية و تفويض الرقابة إلى البنوك التي أصبحت من جديد مؤسسات كاملة ومتكاملة تتعامل مع مؤسسات أخرى، ومتضامنة معها فيما يخص تنميتها وبعبارة أخرى فهي شريكة لها في نجاحاتها أو إخفاؤها¹.

والخلاصة أن المؤسسة العمومية الصناعية الجزائرية شهدت على إثر إصلاحات 1988 تغييرات هامة مست جوانبها المختلفة. حيث تم الفصل بينها وبين الهيئات المركزية في الدولة التي كانت تقوم بالوصاية عليها، من خلال مؤسسات أخرى كلفت بالإشراف والمراقبة عليها. كما صارت تعرف ب" المؤسسة العمومية الإقتصادية "ومنحت شكل شركة المساهمة التي تحكمها قواعد القانون الخاص، حتى تخضع هي الأخرى لهذه الأحكام نفسها.

¹ عماري (أحمد): ، المرجع السابق: 187

ولما آل القرار لها عملت هذه المؤسسة على إدخال التغييرات الهيكلية والوظيفية الضرورية عليها وفقا لما تقتضيه متطلبات التوجه الجديد كما رأينا¹.

و قد أبرزت هذه الإصلاحات جملة من النقاط الأساسية هي:

أولاً، ان الجديد الذي أتت به قوانين الإصلاحات الإقتصادية تمثل في ضرورة التخلي عن التسيير المركزي للإقتصاد و"منح الإستقلالية للمؤسسات" لكن دون "حق التنازل" في الرأسمال التأسيس للمؤسسة مما يجعل التصور مخيب للأفاق الإقتصادية من أجل التنمية وفق قواعد اقتصاد السوق .

وثانياً، نقل، في اطار "الإستقلالية"،مركز ثقل التنمية إلى المؤسسة العمومية الإقتصادية وإقامة علاقة جديدة مع الدولة ضمن فضاء واحد وهو ما سهل اعادة انتشار الدولة في الفضاء الاقتصادي عبر صناديق المساهمة.²

ويمكن اختزال قوانين الاصلاحات المتعلقة بنظام توجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية أو ما كان يطلق عليها في الخطاب الاعلامي استقلالية المؤسسات جملة من الأهداف:

¹ شعوة (الدراجي): إعادة تنظيم المؤسسة العمومية الصناعية الجزائرية، وتبني مواصفة الإيزو 9001 / 2000 دراسة حالة المؤسسة الصناعية للكوابل - بسكرة، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية

وعلوم التسيير، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، 2008، ص: 78

² شحماط (محمود) : نفس المرجع السابق، ص: 41

-تنظيم العلاقة بين المؤسسة العمومية والدولة في إطار الاستقلالية.

-المؤسسة العمومية الاقتصادية اصبحت تخضع لقواعد القانون الخاص باعتبارها

شركة تجارية¹.

ثانيا-مرحلة الخوصصة:

إن تمتع المؤسسة العمومية الاقتصادية بالاستقلالية كونها مؤسسة عمومية

اقتصادية تتميز بوصفها كائن قانوني متخصص لا تعفيه من وجود جهات وصية تمارس

عليه الرقابة، بحيث لا تمنع بقاء المؤسسات العمومية الاقتصادية خاضعة لرقابة جهات

وصية محددة منحت لها هذه الصلاحية بموجب نصوص قانونية، فبالرغم من أن سلطة

الوصاية قد تراجعت كثيرا بعد أن منحت المؤسسة العمومية الاقتصادية استقلاليتها مقارنة

بما كان عليه الحال في ظل التسيير الاشتراكي للمؤسسات²

و الحقيقة أن هذه الوصاية لم تنزل بصورة نهائية، بحيث تتفاوت درجة حجم الرقابة

الخارجية التي تمارسها الجهات الوصية باختلاف أهمية ونوع النشاط الذي تمارسه المؤسسة

العمومية الاقتصادية .

¹ شحماط (محمود) : نفس المرجع السابق، ص: 112

² لمزيد من التفصيل حول التغيرات التي مست السلطة الوصية على المؤسسة العمومية الاقتصادية بين مرحلتي التسيير الاشتراكي للمؤسسات والاستقلالية راجع: مختار بوشيبية، نفس المرجع السابق،

فلما يتعلق الأمر بالمؤسسات العمومية التي تخضع في معظم أحكامها للقانون التجاري تبدو سلطات الرقابة ضيقة و خفيفة ، في حين نجد أن حدود رقابة السلطة الوصية على المؤسسات العمومية الإقتصادية التي تملك الدولة أو أحد أشخاص القانون العام كل رأسمالها أو المؤسسات العمومية التي يكتسي نشاطها الطابع الاستراتيجي أو المؤسسات الإستراتيجية واسعة.

إن الحديث عن رقابة الجهات الوصية على المؤسسة العمومية الإقتصادية يجرنا إلى الحديث عن تلك السلطات التي تمارسها جهتان أساسيتان تتمثل الجهة الأولى في السلطة التنفيذية باعتبارها تملك الكثير من الصلاحيات في هذا الإطار و التي تسمح لها بممارسة هذا النوع من الرقابة أما الجهة الثانية التي منحها القانون أيضا صلاحية ممارسة الرقابة الخارجية على المؤسسة العمومية الإقتصادية هما شركات مساهمات الدولة ومجلس المساهمة بوصفهما هيئتين وصيتين على المؤسسة العمومية الإقتصادية

1. رقابة السلطة التنفيذية

المقصود بالسلطة التنفيذية كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول و الوزراء و الملاحظ إن صلاحية السلطة التنفيذية في ممارسة الرقابة الخارجية على المؤسسة العمومية الإقتصادية باعتبارها سلطة وصائية عليها يختلف عن تلك الصلاحيات التي تمارسها السلطة الوصية على السلطات اللامركزية الإقليمية أو المحلية بمفهوم القانون الإداري،

لذلك سنتناول بالبحث في الصلاحيات المخولة لكل من رئيس الجمهورية و الحكومة والوزارة في ممارسة سلطة الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية¹.

1-رئيس الجمهورية : يعتبر رئيس الجمهورية في النظام الجزائري السلطة العليا في

الدولة، بحيث يمنحه الدستور صلاحيات واسعة جدا و في كافة المجالات و من بينها المجال إقتصادي² ويستمد رئيس الجمهورية سلطته الرقابية على المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب صلاحياته الدستورية في تعيين رؤساء مجالس الإدارة عن طريق المراسيم الرئاسية بناء على اقتراح من الحكومة، وذلك لكونه المسؤول عن الإشراف على توجيه السياسة الوطنية التي من ضمنها الاقتصادية ، خاصة إذا ما تعلق الأمر بالمؤسسات العمومية الاقتصادية التي يكتسي نشاطها الطابع الاستراتيجي، وخير مثال على هذه الصلاحيات الرقابية القانون المنظم للمؤسسات العمومية الاقتصادية والذي تم إصداره بموجب أمر من رئيس الجمهورية ولم يصدر بموجب قانون³.

¹ سعودي زهير، نفس المرجع السابق، ص: 91

² أنظر المواد من 77 إلى 78 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996 المعدل والمتمم.

³ انظر الأمر 04/01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها. بالرغم من أنه كان يفترض أن يصدر بموجب قانون بالنظر إلى أهمية موضوع المؤسسات العمومية الاقتصادية

2-الحكومة يُعتبر الحكومة الهيئة التنفيذية لبرنامج رئيس الجمهورية في المجالات

كلها و خاصة في المجال الإقتصادي، حيث يمثلها الوزير الأول ويتصرف هذا الأخير بموجب مراسيم تنفيذية¹.

و تمتد سلطات الحكومة في ممارسة السلطة الرقابية على المؤسسة العمومية الإقتصادية من تاريخ إنشاء هذه الأخيرة من خلال سلطة الحكومة في إصدار القرار الإداري القاضي بإنشاء المؤسسة العمومية²، و كذا حلها.

كذلك فإن للوزير الأول سلطة في الموافقة على ترشح أعضاء مجلس المديرين قبل تعيينهم ، في المؤسسة العمومية الإقتصادية التي تملك الدولة أو أحد أشخاص القانون العام

وحساسية مجال نشاطها وحاجته للدراسة الواسعة والمناقشة المعمقة، عكس التشريع بأوامر والذي يتم في وقت قصير بين دورتي البرلمان، ولا يحق لهذا الأخير تعديله فإما أن يقبله كله أو يرفضه كله

¹ سعودي زهير، نفس المرجع السابق، ص: 93

² الدليل على ذلك هو حل صناديق المساهمة فيما مضى وتعويضها بالشركات القابضة بموجب قرار من الحكومة، ومن ثم حل الشركات القابضة العمومية وتعويضها هي الأخرى بالمؤسسات العمومية الإقتصادية بموجب قرار من الحكومة أيضا، راجع لمزيد من التفصيل سعودي زهير، نفس المرجع السابق، ص: 92

كل رأسمالها إضافة إلى ضرورة إرسال اللوائح التي تقررها الجمعية العامة إلى الوزير الأول باعتبارها رئيس مجلس مساهمات الدول¹.

كما تمتد السلطة الرقابية للحكومة صلاحية الوزير الأول في رئاسة لجنة مراقبة عمليات الخوصصة²، وصلاحية التدخل في سياسة إعادة الهيكلة و الخوصصة والمصادقة على إستراتيجية هذه الأخيرة وبرنامجها³.

3-الوزارة يعطي الأمر 04/01 إلى وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة

وترقية الإستثمار⁴، صلاحية توجيه ورقابة المؤسسة العمومية الإقتصادية هذه الأخيرة⁵ و

¹ انظر المواد 06 و 07 من المرسوم التنفيذي 283/01 ، المؤرخ في 24/09/2001 المتضمن الشكل الخاص بأجهزة المؤسسات العمومية الإقتصادية وتسييرها.

² المنظمة بموجب المرسوم التنفيذي 354/ 01 الصادر في 10 نوفمبر 2001 والمتضمن تحديد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخوصصة وصلاحياتها وكيفية تنظيمها وسيرها، ج.ر العدد 52 الصادرة في 12 نوفمبر 2001

³ انظر المادة 20 من الأمر 04/01 ، السالف الذكر

⁴ تغيرت تسمية هذه الوزارة أربع مرات في مدة لا تتعدى العشر سنوات حيث أنشأت تحت إسم وزارة المساهمة وتنسيق الإصلاحات، ثم أصبحت تسمى وزارة المساهمة وترقية الإستثمار، ثم وزارة الصناعة وترقية الإستثمار، وأخيرا استقرت على إسم وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الإستثمار.

⁵ المواد من 02 إلى 14 من المرسوم التنفيذي 16/11 المؤرخ في 25 جانفي 2011 ، يحدد صلاحيات وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الإستثمار، ج.ر العدد 05 الصادرة في 26 جانفي 2011

هي المكلفة بالسهر على تنفيذ برنامج الحكومة تحت سلطة وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الإستثمار بموجب الصلاحيات المخولة له قانوناً¹،

للإطلاع على صلاحيات الوزير في ظل القوانين السابقة راجع:

- المرسوم التنفيذي 322/ 2000 المؤرخ في 25 أكتوبر 2000 ، المحدد لصلاحيات وزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات، ج.ر العدد 63 الصادرة في 25 أكتوبر 2000
 - المرسوم التنفيذي 03 / 49 المؤرخ في 01 فيفري 2003 ، يحدد صلاحيات وزير المساهمة وترقية الإستثمار، ج.ر العدد 07. الصادرة في 02 فيفري 2003
 - المرسوم التنفيذي 08 / 100 المؤرخ في 25 مارس 2008 ، يحدد صلاحيات وزير الصناعة وترقية الإستثمارات، ج.ر العدد 17 الصادرة في 30 مارس 2008
- ¹ والتي يمكن إجمالها في:

- 1- اقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال السياسة الصناعية و التنافسية الصناعية وتسيير مساهمات الدولة في القطاع العمومي الصناعي وترقية الإستثمار والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ومتابعة ومراقبة تنفيذها طبقاً للقوانين والتنظيمات.
- 2- يسهر على تطوير المؤسسات العمومية الصناعية وتفعيل مساهمات الدولة في القطاع العمومي الصناعي.
- 3- يضمن الإشراف على المؤسسات العمومية الصناعية ومراقبتها ويسهر على حماية مصالح الدولة وفق ما يقتضيه القانون.
- 4- يشجع الشراكة بين المؤسسات العمومية والمؤسسات الخاصة، ويقوم بمتابعة وتقييم تنفيذ أعمال شراكة المؤسسات العمومية ويضمن احترام تعهدات الأطراف.
- 5- ضم ان متابعة تطبيق قرارات مجلس مساهمات الدولة.
- 6- تنظيم وتنسيق والمشاركة في معالجة ملفات التطهير المالي للمؤسسات الإقتصادية العمومية بالإتصال مع الهيئات المعنية.

ويساعد الوزير في تنفيذ مهامه جملة من الأجهزة المكونة للإدارة المركزية لوزارة

الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الإستثمار¹، هذه الأخيرة التي تشمل على

عدة هياكل تمارس صلاحيات السلطة الوصية على المؤسسة العمومية الإقتصادية، نذكر

منها:

أ - المفتشية العامة: من مهامها المفتشية العامة

-التأكد من تنفيذ قرارات وتوجيهات وزير الصناعة،

-التأكد من حسن سير الهياكل المركزية وغير الممركزة والمؤسسات والهيئات

الموضوعة تحت الوصاية وإجراء التقييم الدائم لهياكلها،

-التأكد من إحترام هذه الهيئات والمؤسسات الموضوعه تحت الوصاية لبندود

دفتر الشروط ، لاسيما فيما يخص تبعات الخدمة العمومية².

¹ المرسوم التنفيذي 13/ 118 المؤرخ في 03 أفريل 2013 ، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي المؤرخ

في 17/11 25 جانفي 2011 ، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة

والمتوسطة وترقية الإستثمار، ج.ر العدد 19 الصادرة في 17 أفريل 2013

² المواد 03 و 04 من المرسوم التنفيذي 11/ 18 المؤرخ في 25 جانفي 2011 ، المتضمن تنظيم المفتشية

العامة في وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الإستثمار وسيرها، ج.ر العدد 05

الصادرة في 26 جانفي 2011.

ب -المديرية العامة لتسيير القطاع العمومي التجاري :تحتوي هذه المديرية على

قسمين قسم لمتابعة مساهمات الدولة وعمليات الخوصصة، وقسم لترقية الشراكة وإعادة

الإننتشار، وتتكلف بما يأتي¹:

-اقتراح كل تدبير من شأنه تطوير المؤسسات العمومية الإقتصادية وتحسين

مردوديتها.

-اقتراح كل تدبير يمكن من ترشيد مساهمات الدولة في رأسمال المؤسسات

العمومية.

-متابعة أنشطة المؤسسات العمومية والسهر على المحافظة على مصالح الدولة.

-ترقية الشراكة بين المؤسسات العمومية والمؤسسات الخاصة، الجزائرية والأجنبية.

-تنفيذ قرارات مجلس مساهمات الدولة.

-اقتراح وتنفيذ التدابير الضرورية لإعادة هيكلة وانتشار المؤسسات العمومية

الإقتصادية.

¹ المادة 04 من المرسوم 11/ 17، المعدلة والمتممة بموجب المادة 05 من المرسوم - 13/ 118 مرجع سابق .

2. رقابة مجلس المساهمة وشركات تسيير مساهمات الدولة¹

إضافة إلى صلاحيات السلطة التنفيذية كسلطة وصية في الرقابة على المؤسسة العمومية الإقتصادية يعقد الإختصاص في هذا المجال كذلك لمجلس المساهمة وشركات مساهمات الدولة وسنحاول من خلال هذه الجزئية ضبط الدور الرقابي للهيئتين على المؤسسات العمومية الإقتصادية.

1-رقابة مجلس مساهمات الدولة :يعتبر مجلس مساهمات الدولة هيئة وصية

وضعها المشرع لضمان رقابة دائمة ومستمرة على المؤسسات العمومية الإقتصادية، وأنشأ بموجب الأمر 04 / 01 على أنقاض المجلس الوطني لمساهمات الدولة² مع توسيع في مهامه وتغيير - تشكيلته وطريقة سير أعماله، ووضع تحت سلطة رئيس الحكومة الذي يتولى رئاسته، وتمارس من خلاله الدولة على حق الملكية على القيم المنقولة المحولة لشركات تسيير مساهمات الدولة.

¹ سعودي زهير، مرجع سابق، ص: 96.

² المادة الثامنة (08) من الأمر 04/01 ، السالف الذكر

أ -تشكيلة المجلس مساهمات الدولة: يوضع المجلس لدى وزير المساهمات وترقية

الاستثمارات تحت سلطة الوزير الأول ويتشكل من الوزراء الآتية¹:

-وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية،

-وزير الشؤون الخارجية،

-وزير العدل حافظ الأختام،

-وزير المالية،

-وزير المساهمات وترقية الإستثمارات،

-وزير التجارة،

-وزير العمل والضمان الإجتماعي،

-وزير التهيئة العمرانية والبيئة،

-وزير الصناعة،

-الوزير المنتدب لدى وزير المالية المكلف بالإصلاح المالي،

¹ المادة الثانية (02) من المرسوم الرئاسي 184/06 المؤرخ في 31 ماي 2006 ، يعدل المرسوم التنفيذي 253/01 المؤرخ في 10 سبتمبر 2001 ، يتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة و سيره، ج.ر العدد 36 الصادرة في 31 ماي 2006.

-الوزير المعني أو الوزراء المعنيين بجدول الأعمال.

وتعقد اجتماعات المجلس مرة واحدة على الأقل كل ثلاثة أشهر كما يمكن استدعاؤه للاجتماع من طرف الرئيس أو بطلب من أحد أعضائه في كل وقت، ويتولى الوزير المكلف بالمساهمات أمانة المجلس¹.

ب -صلاحيات المجلس مساهمات الدولة: من مهام مجلس مساهمات الدولة

تحديد الاستراتيجيات الشاملة والسياسيات والبرامج فيما يخص مساهمات الدولة وتنفيذها، كما يحدد سياسات وبرامج خصوصية المؤسسات العمومية الإقتصادية ويوافق عليها، هذا إضافة إلى تعيين ممثلين عنه للقيام بصلاحيات الجمعية العامة للمؤسسات العمومية الإقتصادية التي تملك الدولة رأسمالها مباشرة²، إضافة إلى ضبط القطاع العمومي الإقتصادي على غرار طرق إنشاء المؤسسات العمومية الإقتصادية واللجوء للأشكال الخاصة لأجهزة الإدارة والتسيير³.

¹ المادة الثالثة (03) من المرسوم التنفيذي 253/01 المؤرخ في 10 سبتمبر 2001 ، يتعلق بتشكيلة مجلس

مساهمات الدولة وسيره، ج.ر العدد 51 الصادرة في 12 سبتمبر 2001

² المواد 09 -12، من الأمر 01/ 04 مرجع سابق

³ بوذراع (أميرة)، مرجع سابق، ص:124

2-رقابة شركات تسيير مساهمات الدولة¹: شركات تسيير مساهمات الدولة هي

الشركات التي تم إنشائها بموجب المرسوم التنفيذي 283/01، وهي مؤسسات عمومية اقتصادية مكلّفة بتسيير مساهمات الدولة في المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تملك الدولة أو أحد أشخاص القانون العام كل رأسمالها الإجتماعي بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

و هي تنشأ في شكل شركة مساهمة و تخضع لمزيج من النصوص القانونية تتمثل

في: نصوص الأمر 04-01 نصوص المرسوم التنفيذي 283/01، نصوص القانون التجاري، لوائح مجلس مساهمات الدولة، أحكام عهدة التسيير، أحكام القوانين الأساسية المؤسسة لشركة تسيير المساهمات².

ب -صلاحيات شركات المساهمات: تعتبر شركات تسيير المساهمات جهازا رقابيا

على المؤسسات العمومية الاقتصادية، إذ تمارس من خلالها الدولة حقها في ملكية المؤسسات العمومية الاقتصادية بشكل كامل عن طريق تفويضها لبعض من صلاحياتها كمالك بصفة دقيقة وعملية وتعاقدية ، في شكل عهدة تسيير هذه الأخيرة التي يجب أن

¹ شركات مساهمات الدولة تم إلغاؤها بقرار من رئيس الحكومة و تعوضها بالشركات القابضة التي حلت محلها للتسريع في عملية الخوصصة و تبسيط إجراءاتها ، انظر لمزيد من التفصيل شحماط

(محمود) : نفس المرجع السابق، ص:240

² بوذراع (أميرة): نفس المرجع السابق، ص: 128

تخضع لشروط أساسية تحول دون تداخل الصلاحيات بين شركات مساهمات الدولة وغيرها من الهيئات الرقابية.

وتتمثل مهمة شركات تسيير مساهمات الدولة في ضمان حيازة الأسهم والقيم المنقولة التي تملكها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام في المؤسسات العمومية الإقتصادية، والسهر على تسييرها لصالح الدولة، طبقا لإستراتيجية وسياسة المساهمة والخصوصة وفقا للشروط التي يحدد مجلس مساهمات الدولة، بحيث تتولى كل شركة تسيير الوصاية على مجموعة من المؤسسات العمومية الإقتصادية التي لها نشاط شبيه أو متقارب مع نشاط شركة التسيير¹.

و الخلاصة من كل ما تقدم أن الوصاية الإدارية على المؤسسة الإقتصادية رغم تغير النظام الإقتصادي في الجزائر بقيت مع اختلاف في شدتها ففي المرحلة التي سبقت الإصلاحات كانت هذه الوصاية تتسم بشدة و الإتساع مع سيطرة السلطات المركزية على كل ما يتعلق بالمؤسسة غير أنه بعد الإصلاحات عرفت هذه الوصاية شيئا من التخفيف لمسايرة الوضع الإقتصادي الجديد الذي عرفته الجزائر و العالم عموما كان ذلك تباعا خاصة في سنوات 1988 و 1995 و 2004

¹ سعودي زهير، مرجع سابق، ص 103 ومابعدها.

خاتمة

من خلال هذا البحث و بعد هذه الدراسة المستفيضة التي و قفنا فيها على مختلف محاور الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة خلصنا إلى أن تطور الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة تتسع دائرتها و تضيق بحسب تطور المجتمع في المجالات السياسية و الإقتصادية كما أن هذا الإتساع أو الضيق يتأثر وفقا لتطور دور و وظائف الدولة ، فعندما كانت وظائف الدولة تقتصر على الوظائف التقليدية لاحظنا أن مجال الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة كان واسعا و أن مجال الرقابة التي تمارسها السلطات الوصية كان شديدا كاد أن يصل إلى حد السلطة الرئاسية و مرد ذلك إلى أن الدولة ممثلة بالسلطات المركزية كانت تتحكم في كل شيء، الشيء الذي أفقد المؤسسة العامة دورها، كذلك فإن تطور فكرة الوصاية على المؤسسة خضع لعدة تطورات حيث أن سبب ذلك كان يرجع إلى الصراع القائم عالميا بين النظامين المسيطرين آنذاك و هما النظام الإشتراكي والنظام الرأسمالي إذ يعد في الحقيقة صراعا سياسيا لكن مع تطور المجتمع ظهر صراع من نوع آخر طبعته الهيمنة الإقتصادية و التنافس الإقتصادي الشيء الذي جعل الدول تفكر في إيجاد حل لإقتصادها يمكنها من مجابهة السوق العالمية.

في وسط هذا الصراع أصبحت المؤسسة العامة الإقتصادية الركيزة الأساسية في بناء إقتصاد المجتمع إذ يبدو تأثيرها واضحا بشتى الطرق والوسائل في الإقتصاد ككل وهو ما جعل الإقتصاديين والإجتماعيين يعترفون بأهمية ودور هذه المؤسسة في التأثير على الحضارة الغربية خاصة في القرنين الأخيرين.

إن تناول المؤسسة العامة كعون إقتصادي فحسب نتيجة للمواد والمنتجات المادية والمعنوية والثروات وهي الموزعة للدخل فالمؤسسة هي منطلق العملية الإقتصادية في دورتها إنتاج - توزيع - تبادل وإستهلاك وهي منهي هذه الدورة وإنغلاقها لتنتقل دورة جديدة.

إن المتتبع من خلال ما رأينا في بحثنا هذا أن الدول الغربية أصبحت تعطي للمؤسسة العامة الإقتصادية مكانتها من أجل الصمود أمام المنافسة خاصة في الوقت الحاضر و ذلك عن طريق تخفيف مظاهر الوصاية الإدارية كل ما أمكن ذلك و منحها فرصة التطور و الإنتعاش عن طريق روح المبادرة التي تمنح لمسيرتها بوصفها تاجرا يخضع لقواعد القانون الخاص و بالأخص القانون التجاري.

بالنسبة للجزائر و من خلال هذه الدراسة لاحظنا أنه رغم التطور الذي حصل على الصعيد القانوني في كامل المراحل بدءا بنظام التسيير الذاتي للمؤسسات و انتهاء بالشركات القابضة فإننا نبدي الملاحظات التالية :

بالنسبة للمرحلة التي تسبق الإصلاحات الإقتصادية: لاحظنا أن نظام الوصاية الإدارية على المؤسسات رغم ما كانت تكرسه من ديمقراطية في التسيير فقد كانت تتسم بنوع من التشدد و الإتساع و الأمر كان منطقيا بحكم الفلسفة التي كانت سائدة كون الجزائر كانت تعتق النظام الإشتراكي و الذي يتبنى الإقتصاد الموجه .

بالنسبة للمرحلة التي جاءت بعد الإصلاحات الإقتصادية: و التي كما رأينا شهدت بروز نظام استقلالية المؤسسات العامة و ما تبعها من تعديلات على نمط الشركات من شركات مساهمة إلى شركات قابضة في إطار نظام الخصخصة فإن نظام الوصاية الإدارية خف و ضاق بشكل سمح للمؤسسة بلعب دور أساسي في المنظومة الإقتصادية لكن مع ذلك بقيت حرية المبادرة عند المسيرين ضئيلة مما يدعونا للتفكير في صيغ جديدة و آليات جديدة من شأنها التخفيف أكثر من وطأة الوصاية الإدارية لتقتصر فقط على سلطة التعيين و رسم السياسة العامة للمؤسسة مع الإبقاء على أنواع الرقابة الأخرى و التي تمارسها جهات أخرى حفاظا على المال العام، من هنا سنفسح المجال للمؤسسة العامة من أجل لعب دورها الإقتصادي كاملا في إطار من التنافسية دون تقييدها بنظام وصاية إدارية يعرقل مسارها بوصفها تاجرا و مت دخلا في المجال الإقتصادي.

تمت بعون الله و حمده .

مصادر و مراجع البحث

أولاً: المراجع العامة

1. البشير (يوسف حسين محمد): مبادئ القانون الإداري، جامعة النيلين-السودان، 2009
2. الحلبي (حسن): الوجيز في الإدارة العامة ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر المركز الإقليمي للدراسات والأبحاث ، المكتبة الإدارية ، بيروت، لبنان، 1983.
3. القباني (محمد بكر): نظرية المؤسسة العامة المهنية في القانون الإداري، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1962.
4. المغربي (محمود عبد المجيد): المدخل إلى القانون الإداري الخاص ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، 1994.
5. بسيوني (عبد الغني عبد الله): القضاء الإداري-مبدأ المشروعية-تنظيم القضاء الإداري-قضاء المشروعية، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت، 1993
6. بعلي (محمد الصغير) : القانون الإداري -التنظيم الإداري و النشاط الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2013،

7. بعلي (محمد الصغير) : تطور تنظيم القطاع العام(استقلالية المؤسسات)، د.م.ج، الجزائر،1995،. ص: 57
8. بعلي (محمد الصغير):القضاء الإداري -دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2007
9. بعلي (محمد الصغير):قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2004
10. بهلول (محمد بلقاسم حسن): سياسة تخطيط التنمية و إعادة تنظيم مسارها في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
11. بوضياف (عمار): الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا- مقياس القانون الإداري السنة الجامعية 2010/2009 الأكاديمية العربية - كوينهاجن- الدانمارك.
12. راضي (مازن ليلو): القانون الإداري:طبيعة القانون الإداري- التنظيم الإداري - الضبط الإداري المرفق العام- الوظيفة العامة - الاموال العامة - القرار الإداري العقود الإدارية ، الطبعة الثالثة، بدون تاريخ
13. زغود (علي): المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاشتراكي في الجزائر ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1987.

14. شنتاوي (علي خطار): الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى،

عمان، الأردن، 2003

15. شيحا (إبراهيم عبد العزيز): الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار

المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1999.

16. عجة (الجيلالي): قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية، من اشتراكية التسيير إلى

الخصوصية، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2006

17. عماري (أحمد): النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر ، ديوان المطبوعات

الجامعية 1984.

18. عوابدي (عمار): مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاتها في النظام الديمقراطي

الجزائري. جامعة الجزائر ، الجزائر ، 1984.

19. عوابدي (عمار): مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية. دار هومة ، الجزائر ، 1998.

20. عوابدي(عمار): القانون الإداري، ج1، النظام الإداري، الطبعة الخامسة، ديوان

المطبوعات الإداري، الجزائر، 2008،

21. فريجة(حسين): شرح القانون الإداري-دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية،

الجزائر، 2009

22.فؤاد (صالح): مبادئ القانون الإداري الجزائري ، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة بيروت لبنان ، الطبعة الأولى، سنة 1983 .

23.محيو (أحمد): محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة صاصيلا (محمد عرب)، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006،

24.نحيلي (سعيد): القانون الإداري - المبادئ العامة (الجزء الأول)، كلية الحقوق، منشورات جامعة البعث، الجمهورية العربية السورية، 2013،

25.هيكل (خليل): الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية، دراسة مقارنة، مكتبة المعارف الإسكندرية ، 1971 .

26.يحياوي (أعمر) :الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة و الجماعات المحلية ، دار هومة للطباعة ، الجزائر ، طبعة 2000

27.يحياوي (أعمر) :نظرية المال العام، دار هومة للطباعة، الجزائر، طبعة 2002

المراجع باللغة الفرنسية :

Ouvrages généraux :

1- CHRISTINE ROUAULT (Marie) : Droit Administratif, 4^{ième} Edition, Gualino éditeur, Paris, 2007.

2- HAFSI (Taieb) :Gérer l'entreprise publique, OPU,Alger,1990

- 3- LAGGOUNE (Walid): le contrôle de l'état sur les entreprises privées industrielles en Algérie, genèse et mutations. Les éditions internationales, 1996
- 4- MAHIOU ahmed: cours d'institutions administratives, 3^{ème} édition, OPU, Alger, sd.
- 5- ROUSTOUMI Hadj Nacer Abderrahmane : les cahiers de la reforme .Tome 4, éditions Enag:1989
- 6- ROUSTOUMI Hadj Nacer Abderrahmane : les cahiers de la reforme .Tome 5, éditions Enag:1989
- 7- ZOUAIMIA (Rachid) : Les autorités administratives indépendantes et la régulation économiques en Algérie, Editions houma, Alger, 2005

Rapports et Revues :

- 8- Conseil d'état : Les établissements publics, les études du conseil d'état, étude adoptée par l'assemblée générale plénière le 15 octobre 2009 , rapport d'études sur : Les établissements publics

ثالثا: المراجع المتخصصة

1. بدرية (ناصر): نطاق السلطة الإدارية في القانون الإداري الجزائري، رسالة

ماجستير، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، 2008-2009

2. بغداد (كمال): النظام القانوني للمؤسسة المهنية في الجزائري ، مذكرة ماجستير (مؤسسات)، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2012،
3. بوذراع (أميرة): شركات مساهمة الدولة بين خصخصة التسيير والخصوصية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009.
4. بوشيبة (مختار) ، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسة العامة الاقتصادية ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 1990
5. رمضان (محمد إبراهيم): الوصاية على الهيئات المحلية ، رسالة دكتوراة في الحقوق جامعة عين الشمس ، مصر ، 1998.
6. سعودي(زهير)، النظام القانوني لرقابة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 04/01 ، بحث لنيل شهادة الماجستير في قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 2003
7. شحماط (محمود) : قانون الخصوصية في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق ، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007
8. شعوة (الدرابي): إعادة تنظيم المؤسسة العمومية الصناعية الجزائرية، وتبني مواصفة الإيزو 9001 / 2000 دراسة حالة المؤسسة الصناعية للكوابل - بسكرة،

مذكرة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة العقيد الحاج
لخضر، باتنة، 2008،

9. عميور (ابتسام): نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم، رسالة
ماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، 2013

رابعا : مجلات ، بحوث ، تقارير، ملّقيات و وثائق مختلفة

1. الحسبان (عيد أحمد): حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم
المقارنة- دراسة مقارنة، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية،
المجلد 34، العدد 2، 2007،

2. الداوي (الشيخ): الإصلاحات الإقتصادية في الجزائر و إشكالية البحث عن كفاءة
المؤسسات العمومية ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد
الخامس والعشرون (25) ، العدد الثاني ، دمشق، 2009،

3. داودي (الطيب) و ماني (عبد الحق): تقييم إعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية
العمومية الجزائرية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، العدد
الثالث، فيفري 2004

4. صالح (مفتاح): تطور الاقتصاد الجزائري وسماته منذ الاستقلال إلى إصلاحات التحول نحو اقتصاد السوق، الملتقى الوطني حول الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر والممارسة التسويقية، المركز الجامعي بشار، يومي 20 - 21 أبريل 2004
5. فياض (عبد المجيد): الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية في مصر "مجلة إدارة قضايا الحكومة" مصر ، العدد 4، 1969.
6. وزارة العدل: المجلة القضائية ، العدد الرابع، 1989،

سادسا: التشريع الجزائري

أ - الموثيق و الدساتير :

7. -الميثاق الوطني لسنة 1964 ، المطبعة الوطنية الجزائرية، الجزائر، 1964، طبع ونشر جبهة التحرير الوطني .
8. -الميثاق الوطني لسنة 1976 ، طبع و نشر جبهة التحرير الوطني .
9. -الميثاق الوطني لسنة 1986 ، طبع و نشر جبهة التحرير الوطني .
10. -دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963.
11. -دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976.
12. -دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989.

13. -دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المعدل و المتمم .

ب - النصوص القانونية :

1. قانون رقم 01/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية.

2. قانون رقم 02/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 يتعلق بالتخطيط

3. قانون رقم 03/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 يتعلق بصناديق المساهمة.

4. قانون رقم 04/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 يعدل و يتم الأمر رقم 59/75

المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون التجاري و يحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الإقتصادية .

5. قانون رقم 05/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 يعدل و يتم القانون رقم 17/84 المؤرخ في 17/07/1984 المتعلق بقوانين المالية.

6. قانون رقم 06/88 المؤرخ في 12 يناير 1988 يعدل و يتم القانون رقم 12/86 المؤرخ في 19/08/1986 المتعلق بنظام البنوك والقرض.

7. القانون رقم 02-250 المؤرخ في 24/07/2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية .

8. الأمر رقم 68/ 653 بتاريخ 30/12/1968 المتضمن التسيير الذاتي للمؤسسات

9. الأمر 71-74 المؤرخ في 16/11/1971 المتعلق بالتسيير الإشتراكي للمؤسسات.
10. الأمر 95-22 المؤرخ 26 أوت 1995 المتعلق بخصوصة المؤسسات العمومية الإقتصادية .
11. الأمر 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة .
12. الأمر 01-04 المؤرخ في 20/08/2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية و تسييرها و خصوصتها .
13. القانون المدني الجزائري.
14. القانون التجاري الجزائري.

ب - النصوص التنظيمية :

1. - المرسوم رقم 50-673 المؤرخ في 15/06/1950 المتضمن تنظيم الادارة العامة وتسيير المؤسسات العمومية ذات الاقتصاد المختلط.
2. المرسوم رقم 57-957 المؤرخ في 13/08/1957 المتضمن تطبيق أحكام المواد من 01 إلى 06 من المرسوم 53 - 707 المؤرخ في 09/08/1953 المتعلق بمراقبة الدولة للمؤسسات العامة الوطنية وتطبيقه على الجزائر.
3. المرسوم 63/95 المؤرخ في 18 ديسمبر 1963 ، يتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات المسيرة ذاتيا، ج.ر عدد 15 الصادرة في 22 مارس 1963

4. المرسوم 251/74 المؤرخ في 28 ديسمبر 1974 المتضمن تحديد كفيات تأسيس

اللجنة الإقتصادية و المالية و اختصاصاتها و سيرها في المؤسسات الإشتراكية.

5. المرسوم 252/74 المؤرخ في 28 ديسمبر 1974 المتضمن تحديد كفيات تأسيس

اللجنة الإجتماعية و الثقافية و اختصاصاتها و سيرها في المؤسسات الإشتراكية.

6. المرسوم 253/74 المؤرخ في 28 ديسمبر 1974 المتضمن تحديد كفيات

تأسيس و تسيير اللجان الدائمة للمستخدمين و التكوين و تحديد اختصاصاتها في

المؤسسات الإشتراكية.

7. المرسوم 254/74 المؤرخ في 28 ديسمبر 1974 المتضمن تحديد كفيات تأسيس

لجنة التأديب و اختصاصاتها و سيرها في المؤسسات الإشتراكية

8. المرسوم 255/74 المؤرخ في 28 ديسمبر 1974 المتعلق بلجنة الوقاية و الأمن

في المؤسسات الإشتراكية.

9. المرسوم رقم 87-11 المؤرخ في 06 جانفي 1987 والمتعلق بإنشاء مركز

المحفوظات الوطنية

10. المرسوم 88-101 ل 16 ماي 1988 المحدد لكفيات تطبيق القانون

التوجيهي.

11. المرسوم التنفيذي 01-283 المؤرخ في 24/09/2001 المتضمن الشكل الخاص بأجهزة المؤسسات العمومية الإقتصادية وتسييرها.
12. المرسوم التنفيذي 01-253 الصادر بتاريخ 10/09/2001 المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة و تسييره .
13. المرسوم التنفيذي 01-354 الصادر بتاريخ 10/11/2001 الذي يحدد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخوصصة و صلاحياتها و كفاءات تنظيمها سيرها.
14. المرسوم التنفيذي 2000 / 322 المؤرخ في 25 أكتوبر 2000 ، المحدد لصلاحيات وزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات، ج.ر العدد 63 الصادرة في 25 أكتوبر 2000
15. المرسوم التنفيذي 03 / 49 المؤرخ في 01 فيفري 2003 ، يحدد صلاحيات وزير المساهمة وترقية الإستثمار، ج.ر العدد 07. الصادرة في 02 فيفري 2003
16. -المرسوم التنفيذي 08 / 100 المؤرخ في 25 مارس 2008 ، يحدد صلاحيات وزير الصناعة وترقية الإستثمارات، ج.ر العدد 17 الصادرة في 30 مارس 2008

17. المرسوم التنفيذي 16/11 المؤرخ في 25 جانفي 2011 ، يحدد صلاحيات

وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الإستثمار، ج.ر العدد

05الصادرة في 26 جانفي 2011

18. المرسوم التنفيذي 13/ 118 المؤرخ في 03 أفريل 2013 ، المعدل والمتمم

للمرسوم التنفيذي المؤرخ في 11/17 25 جانفي 2011 ، المتضمن تنظيم الإدارة

المركزية في وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية

الإستثمار، ج.ر العدد 19 الصادرة في 17 أفريل 2013

الفهرس

1	.....مقدمة
13	.....الفصل الأول: أحكام الوصاية الإدارية
14	.....المبحث الأول : تعريف الوصاية الإدارية وخصائصها
15	.....المطلب الأول : تعريف الوصاية الإدارية و تمييزها عن الوصاية المدنية
16	.....الفرع الأول:التعريفات الفقهية:
21	.....الفرع الثاني: تعريف الوصاية في التشريع الجزائري:
23	.....الفرع الثالث: التمييز بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية:
26	.....المطلب الثاني : خصائص الوصاية الإدارية
26	.....الفرع الأول: رقابة إدارية وقانونية :
27	.....الفرع الثاني: رقابة استثنائية :
30	.....الفرع الثالث: رقابة خارجية :
31	.....المطلب الثالث:مظاهر الوصاية الإدارية
31	.....الفرع الأول : الوصاية الإدارية على الأشخاص
33	.....الفرع الثاني : الوصاية الإدارية على الأعمال :
	.....المبحث الثاني : التمييز بين فكرة الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية و حدود السلطة
50	.....الوصائية
51	.....المطلب الأول : التمييز بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية
53	.....الفرع الأول : أوجه الاختلاف من حيث الطبيعة والخصائص القانونية
55	.....الفرع الثاني : أوجه الاختلاف من حيث الأهداف
56	.....الفرع الثالث : أوجه الاختلاف من حيث الوسائل والمضمون
58	.....المطلب الثاني : حدود السلطة الوصية
59	.....الفرع الأول : الطعون الإدارية

60	الفرع الثاني : الطعون القضائية
68	الفصل الثاني: طبيعة الوصاية الإدارية على المؤسسة العامة
70	المبحث الأول : النظام القانوني للمؤسسة العامة
70	المطلب الأول : تعريف المؤسسة العامة
71	الفرع الأول : تعريف المؤسسة فقها
74	الفرع الثاني : تعريف المؤسسة قضاء
76	الفرع الثالث : تعريف المؤسسة العامة في التشريع:
79	المطلب الثاني : عناصر المؤسسات العامة
81	الفرع الأول: المؤسسة العامة تتمتع بالشخصية المعنوية
82	الفرع الثاني: خضوع المؤسسة العامة لمبدأ التخصص
85	الفرع الثالث: الاستقلال الإداري والمالي
86	الفرع الرابع : الوصاية الإدارية
89	المطلب الثالث : أنواع المؤسسات العامة
89	الفرع الأول : المؤسسات العامة الإدارية
91	الفرع الثاني: المؤسسة العامة التجارية والصناعية
94	الفرع الثالث: المؤسسات العامة العلمية والثقافية
95	الفرع الرابع : المؤسسات العامة المهنية
	المبحث الثاني: مظاهر الوصاية الإدارية على المؤسسة العامة في النظم المقارنة والنظام
96	الإداري الجزائري
97	المطلب الأول : مظاهر الوصاية الإدارية على المؤسسة العامة في النظم المقارنة
98	الفرع الأول : في الدول الرأسمالية
106	الفرع الثاني : في الدول الاشتراكية
110	المطلب الثاني : مظاهر الوصاية الإدارية على المؤسسة العامة في النظام الإداري الجزائري
112	الفرع الأول: مظاهر الوصاية على المؤسسة العامة قبل الإصلاحات الإقتصادية
122	الفرع الثاني: مظاهر الوصاية على المؤسسة العامة بعد الإصلاحات الإقتصادية

143..... خاتمة

146..... مصادر و مراجع البحث

146..... أولا: المراجع العامة

149..... المراجع باللغة الفرنسية :

150..... ثالثا : المراجع المتخصصة.

152..... رابعا : مجلات ، بحوث ، تقارير، ملتقيات و وثائق مختلفة.

153..... سادسا: التشريع الجزائري.

159..... الفهرس