المؤسسات العمومية والإدارية
تعريفها ، طبيعتها القانونية ، الشخصية المعنوية

النصوص المرجعية

- المؤسسات العمومية الاشتراكية . د/ على زغدود

تمهيد

التفريق بين المال العام المملوك للدولة والمال الخاص أدى إلى نشوء القانون الإداري واستقلاله عن القانون المدني .

وبهذا صار المرفق العمومي يعني مباشرة الدولة ووظيفتها الطبيعية ومجالا لتطبيق القانون الإداري .

واتسمت المرافق العامة (المؤسسات العمومية والإدارية) بطابع واحد هو الطابع الإداري ، وارتبط نشاط الدولة بفكرة المرفق العام ومن حقها التدخل فيه .

وبالنسبة للدولة الجزائرية كانت المؤسسات العمومية تسير إداريا قبل الإصلاحات في المجالات المختلفة الإدارية ، الاجتماعية ، الثقافية ، الاقتصادية ، التجارية ويحكمها القانون الإداري وبعد الإصلاحات التي باشرتها بعد دستور 89 – أصبح القطاع الخاص جنبا إلى جنب مع القطاع العام في المجال الاقتصادي وبعض النشاطات الخدماتية باستثناء النشاط الإداري وبعض النشاطات الاجتماعية والثقافية.

هناك ما يعرف بالمرافق العامة الفعلية ومؤداها أن هناك مؤسسات يتولاها الأفراد (الخواص) ولها طابع النفع العام ومن أجل ذلك ينبغي أن تعتبر مرافق عامة وتجوز للإدارة أن تلزم أصحابها الذين يديرونها بالالتزامات التي تفرضها على المرافق الخاصة كما تفرض على المؤسسات العمومية .

1. تعريف المؤسسات العمومية والإدارية (المرافق العامة)

تعددت تعريفات للمرافق العامة (المؤسسات العمومية) التي رددها الفقهاء ، تناقضت واختلفت ، بحيث اتصفت بعدم التحديد ، الغموض الذي يكتسي هذه التعاريف ومن جملة التعاريف ما يلي:

- المرفق العام (المؤسسة العمومية) خدمة تقدمها السلطة العامة للجمهور بطريقة منتظمة إرضاء لحاجة من الحاجات .
- المرفق العام هو الخدمات العامة التي يؤديها الحكام للجمهور باستعمال وسائل القانون العام في دولة معينة وفي زمن معين .
- المرفق العام هو أنواع النشاط والخدمات التي يرى الرأي العام في وقت ما وفي دولة معينة على الحكام القيام بها لأن هذه الأنواع لازمة لتحقيق تطور التضامن للمجموعة وعدم امكانية تأديتها على الوجه الأكمل دون تدخل السلطة .
- المرفق العام (المؤسسة العمومية) هو كل مشروع تقوم به هيئة عامة يهدف إلى الوفاء لسد حاجات عامة للجمهور .

ومن هذه التعاريف يتضح بان الفقهاء يسلمون بأن مصطلح المرفق العام يشمل المنظمة والنشاط معا ، والمتفق عليه بأن المرفق العام تنشؤه الدولة ويخضع بذلك للسلطة العامة ، والغرض منه النفع العام .

والتعريف الصحيح للمرفق العام هو منظمة تقوم بأداء خدمة عامة وتسيطر عليها الدولة وهذا التعريف يتضمن العناصر التالية :

أ. المرفق العام تحدثه الدولة ، وذلك عندما تقرر نشاطا معينا يقتضي أن تقوم به ، تحقيقا للمصلحة العامة ، بالتالي تخضعه لأحكام المرافق العامة حسب الطرق المتبعة في إدارة هذه المرافق.
ب.خضوع المرفق العام للسلطة الإدارية ، أي أن المرفق العام لا يمكن أن ينفصل عن سلطة الدولة ، يخضع في تنظيمه الداخلي والخارجي لإرادتها ، تحديد الأموال ، الأدوات ، الأشخاص تسند لهم إدارة المرفق.
ج. المرفق العام يحدث بقصد تحقيق حاجة من حاجات النفع العام : يقصد بالحاجات سد حاجة عامة أو تقديم خدمات تعجز المؤسسات الخاصة والأفراد القيام بها ، أو ترغب في تحقيق هذه الخدمات لكونها لا تحقق أرباحا ، أولا يستطيع الأفراد القيام بها على الوجه الأكمل والمرفق العام يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ولا ينتظر ربحا من ورائها.
د. خضوع المرفق العام لنظام قانوني خاص يرى البعض وجوب توافر عنصر رابع في المرفق العام ، وهو خضوعه لنظام قانوني خاص ، ومع ذلك يخضع لأحكام ومبادئ القانون العام الإداري الأمر الذي يخوله حقوق وإمتيازات السلطة العامة .
ه. أنواع المرافق العامة : المرافق الإدارية المرافق المهنية، المرافق الاقتصادية.

2. الشخصية المعنوية

سبق وأن ذكرنا أن المرفق العام (المؤسسات العمومية والإدارية) تديره الدولة.
المرافق الإدارية تخضع لنظام قانوني واحد ، أخرجتها الدولة في نطاق الإدارة المركزية ومنحها القانون شخصية معنوية وقسطا من الاستقلال في إدارة شؤونها بهدف تحقيق غرضها .
والمؤسسة العامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتخضع في أنشطتها للقانون العام ، ويختص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات المتعلقة بها ، ويخولها القانون العام جملة من الإمتيازات وهي :
- السلطة العامة ، قراراتها قرارات إدارية .
- أموالها أموالا عامة ، عمالها عمال عموميين .
- تلعب الشخصية المعنوية دورا هاما في تنظيم الأعمال والسلطات الإدارية ، ومكنت من القيام بالوظائف الإدارية بواسطة أشخاص طبيعيين (أعوان الدولة) وتعتبر أعمالهم أعمال إدارية .
- الاستقلال الإداري لا يعني أن نتمتع بكل السلطات الضرورية وتكلف هذه الأجهزة بالتصويت كليا وجزئيا على إيرادات أو نفقات الهيئة ، إقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطها وتتحمل مسؤولية أعمالها .
- الاستقلال المالي : تخصص للشخصية المعنوية أموالا تكتسب ، تشكل ذمتها المالية الخاصة مع كل ما يترتب عليها من حقوق (التقاضي ، الادعاء ، الدفاع ، المطالبة بالحقوق) والتصدي للدعاوي التي ترفع ضدها .

ملاحظة : المؤسسات العمومية والإدارية والهيئات ذات الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي لا يعني بأنها مستقلة كليا عن الدولة ، بل استقلالها محدود النطاق ، مقيد أقره المشرع حسب القانون المنشئ لها .

3. الطبيعة القانونية للمؤسسات العمومية والإدارية

المادة 49 من القانون المدني الجزائري تعدد الأشخاص الاعتبارية كالآتي :
أ. الدولة – الولاية – البلدية .
ب. المؤسسات والدواوين العامة .
ج. المؤسسات الاشتراكية والتعاونيات ، الجمعيات كل مجموعة يمنحها القانون شخصية اعتبارية .
د. المؤسسات الإدارية : يحكمها القانون العام الإداري وبذلك تكون المؤسسات العمومية ذات طابع إداري وشخصية مدنية واستقلال مالي .