مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

**اسم المقال:** الإطار القانوني للمؤسسة العمومية في الجزائر كعون اقتصادي
**اسم الكاتب:** عبدالله قادية
**رابط ثابت:** https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8336
**تاريخ الاسترداد:** 2026/11/02 05:42 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
ملتقى الحضارات

# مجلة جامعة الشارقة

دورية علمية محكمة

## للعلوم القانونية




المجلد 16، العدد 1
شوال 1440 هـ / يونيو 2019 م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

# الإطار القانوني للمؤسسة العمومية في الجزائر كعون اقتصادي


## عبدالله قادية

كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة مصطفى اسطمبولي

معسكر - الجزائر



**تاريخ الاستلام: 2017-11-05** **تاريخ القبول: 2018-12-20**



## ملخص البحث:

تسعى الجزائر كدولة يعيش اقتصادها مرحلته الانتقالية، إيجاد حلول وسط تمكّنها من تفعيل المبادئ الأساسية لاقتصاد السوق، بعد ضبط الآليات التي تكرّس الدور التنظيمي والرقابي للدولة في المجال الاقتصادي. تعتبر المؤسسة العمومية بمفاهيمها المختلفة أحد أهمّ صور تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي. ترتبط دراسة المؤسسة العامة من الناحية القانونية ارتباطا وثيقا بالنظرية التقليدية للمرفق العام والقانون الإداري، لذلك فمن البديهي أن يؤدي تحوّل هذه النظرية – تحديثها – إلى تحوّل في الطبيعة القانونية للمؤسسة العامة وفي طبيعة الوظائف التي تؤديها والتي يرتبط في جزء منها بإدارة المرافق العامة الاقتصادية. ومن هذا المنطلق جاءت إشكالية الورقة المقدمة، للبحث في مدى ملائمة الإطار القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية تحديدا([1]) لمبادئ وقواعد اقتصاد السوق وللآليات المختلفة التي تدار بها المرافق العامة الاقتصادية .



**الكلمات الدالة:** المؤسسة العمومية، الشركة الوطنية، المشروع، العون الاقتصادي، القانون العام، القانون الخاص، نظرية المرفق العام، نظرية تحديث المرافق العامة، تسيير المرفق العام الاقتصادي.


(1) تمارس الدولة النشاط الاقتصادي عن طريق المؤسسة العمومية الاقتصادية التي تعود ملكيتها الكاملة للدولة.




□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 606 6/27/19 11:28 AM

## مقدمة:

اقتصرت مسؤولية الدولة في المجال الاقتصادي خلال القرن التاسع عشر على توفير الشروط المناسبة لأداء السوق، من خلال العمل على تحقيق الاستقرار والأمن وتوفير شروط السلامة المالية والنقدية مع حماية قيمة العملة داخليا وخارجيا وتوفير الشروط القانونية والتقنية المطلوبة لعمل السوق ,غير أن اضطلاع الدولة بمسؤوليات جديدة كتوفير مستوى معقول من التشغيل ومحاربة البطالة وحماية مستوى النشاط الاقتصادي ألزم حكومات الدول المختلفة بضرورة اتخاذ التدابير اللازمة لإحياء النشاط الاقتصادي.[1] وعلى الرغم من كلّ المجهودات المبذولة لتحقيق ذلك، ظهر القصور والاختلال في النظام الاقتصادي العالمي.

وبين تصادم المعسكرين الرأسمالي والاشتراكي، تحمّلت بلدان العالم الثالث –آنذاك –أثار التغييرات السلبية جملة وتفصيلا، لتعنون جلّ اقتصادياتها بالركود، سوء التسيير والفساد. وبعد حربين ساخنتين وحرب باردة واقتصاديات متآكلة ظهرت الاقتصاديات الانتقالية، التي تحكّمت في مضامينها واتجاهاتها حرب أخرى، عرفت بالحرب العلمية والتكنولوجيا والتي أدّت بدورها إلى ترابط متزايد بين اقتصاديات الدول، معلنة بذلك عن ظهور قضايا جديدة من عولمة وتنمية بشرية وبيئية، كأساسيات لا غنى عنها لتحقيق التنمية الاقتصادية في اتجاه التنمية الشاملة والمستدامة.

في ظل تلك المعطيات، أضحت مصالحة نظام اقتصاد السوق حتمية لا بديل عنها، مع المحافظة على الأدوار التقليدية والأساسية للدولة، كاحتكارها للمجال التشريعي والتنظيمي والقضائي وإشرافها على رسم السياسات العمومية وضمان حسن انتظام قواعد السوق، وتأمين سلامة النظام النقدي والمصرفي وغيرها من المهام التي تعكس دورها كسلطة عامة.

إن أهمية الدور الاقتصادي للدولة تؤكدّه الالتزامات الاجتماعية التي تتحمّلها بغض النظر عن مسؤولياتها الاقتصادية والأدوار المختلفة التي يمكن أن تضطلع بها، حيث تلعب الدولة دوراً مهما في تحقيق العدالة الاجتماعية، وأيّ تراجع لدورها في صنع القرار الاقتصادي هو تراجع لمسؤولياتها في توفير أدنى مستويات العدالة الاجتماعية والتي تعتبرها قوى السوق أعباء مكلّفة تثقل كاهلها فتتخذها كمبرّر تحجب به نقص فعاليتها الاقتصادية.([2])

(1) حازم الببيلاوي، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر: من نهاية الحرب العالمية الثانية إلى نهاية الحرب الباردة، ( القاهرة: عالم المعرفة، 2000 ) ط1، ص: 32.

(2) وهو الاتجاه الذي يبحث ويشجع على دولة ناقصة الفعالية متخلية عن مسؤولياتها الاجتماعية فاسحة المجال لانتشار الفساد والرشوة والتهريب والانحلال الخلقي وبالتالي القضاء نهائيا عن مفهوم الدولة اجتماعيا لتقوم



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 607 6/27/19 11:28 AM

تحتاج الموازنة بين الدور الاجتماعي للدولة ومقتضيات تحقيق التنمية الاقتصادية إعمال المرونة اللازمة لتحفيز كل الفاعلين الاقتصاديين للعب الدور المنوط بهم، ومن أجل ذلك لا بدّ من اعتماد مختلف الآليات والوسائل التي تمكّن الدولة من المحافظة على التوازن المطلوب والذي غالبا ما تصنعه أدوارها المختلفة عند تطبيقها لاقتصاد السوق الذي لا يتعارض في مبادئه مع الدور التنظيمي والدور التدخلي للدولة، بل يقتضي تواجد الدولة الضابطة كضمانة لتعزيز شفافية السوق إذا ما شاركت ذات الدولة في النشاط الاقتصادي.

ارتبط النظام القانوني للمؤسسة العمومية بمختلف أشكالها ارتباطا مباشرا بالنظام الاقتصادي المطبّق في الدرجة الأولى وبالتطور التاريخي الذي نشأ فيه القطاع العام في الدرجة الثانية . وقد عرف مسار النظام الاقتصادي الذي انتهجته الجزائر بدورها منذ الاستقلال مراحل متعاقبة، طبقت فيها عدّة سياسات ارتبطت في مجملها بنوع النظام الاقتصادي المعتمد والذي كان في بدايته اشتراكيا، حيث احتكرت الدولة النشاط الاقتصادي كليّة واستبعدت في المقابل مشاركة القطاع الخاص من خلال التقييد شبه المطلق للمبادرات الخاصة.

أما عن الشكل القانوني المعتمد لممارسة النشاط الاقتصادي فتمثّل في أسلوب الشركات الوطنية المؤمّمة والمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وكلا الشكلين يعود أصلهما إلى النظام الاستعماري(1)، لذلك يفترض أن النظام القانوني الذي طبّق على العون الاقتصادي في هذه الفترة لم يسبّب أيّ إشكال لخضوعه جملة وتفصيلا لأحكام القانون العام أو القانون الإداري تحديدا، غير أن اعتراف النظام الاشتراكي بالملكية الجماعية لوسائل الإنتاج كأسلوب تسيير بجانب الأساليب السابقة شكّل التناقض، بسبب طبيعة الأحكام المنظمة للتسيير الاشتراكي التي خلت في حقيقتها من مشاركة الإرادة الجماعية والاشتراكية في تسيير الاقتصاد، لينتقل الجدل من طبيعة النظام الاقتصادي إلى آليات تسييره . ولوضع حدّ لهذا الجدل صدر الأمر 74-71 المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات كإطار قانوني منظم للمؤسسات الاشتراكية التي اعتبرت الشكل الأوحد لممارسة النشاط الاقتصادي مهما كانت طبيعته باستثناء القطاع الفلاحي والقطاع التعاوني(2). غير أن صعوبة التخلي عن

---

مقامها رأسمالية متوحشة لا تعير أدنى اهتمام للرأسمال البشري ولا لمتطلباته وتطلعاته الاجتماعية .
عزت عبد الحميد البرعي، محاضرات في التشريعات الاقتصادية وفي القوانين الاقتصادية وفي اقتصاديات التخلف والتنمية ( القاهرة دار النشر غير موجودة، 2005-2006 )، ط1، ص: 22- 23.

(1) BOUSSOUMAH Mohamed, L'établissement public, (ALGERIE:office des publications universitaires, 2012),p:07 .

(2) الأمر 74-71، المؤرخ في 16 نوفمبر 1971، المتضمن قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات، جريدة رسمية عدد 101، ص 1736 .



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 608 6/27/19 11:28 AM

المؤسسة العمومية بصورتيها السابقتين صعّب من تطبيق آليات التسيير الاشتراكي أو المؤسسة الاشتراكية، ما جعل التناقض يستمر، خاصة وأنّ الدولة احتكرت مهمة العون الاقتصادي ومنعت مشاركة أي شخص من أشخاص القانون الخاص.

وبعد أكثر من ربع قرن من تطبيق نظام اقتصادي قائم على احتكار المبادرة وسيادة القطاع العام، تم الإعلان عن تحرير الاقتصاد وتشجيع المبادرة الخاصة مع احتفاظ الدولة بمساحة للمشاركة في النشاط الاقتصادي بعد إعادة النظر في طريقة تسيير القطاع الاقتصادي التي صاغ مضمونها القانون 01-88 المتضمن القانون التوجيهي لاستقلالية المؤسسات الاقتصادية. فظهر أسلوب المؤسسة العمومية الاقتصادية ([1]) كشكل قانوني يتمتع بالاستقلالية المالية والعضوية، تنظّم به الدولة جانبا من طريقة تدخّلها في النشاط الاقتصادي بجانب الأسلوب التقليدي السابق الذي تضمنه المؤسسة العمومية بصورتيها عند تسييرها للمرافق العامة، ومن دون أن يحدث أيّ تناقض بين طبيعة النظام وآليات تسيير مرافقه. والسبّب هو تأكيد الفصل بين آليات تسيير المرافق العامة الإدارية والاقتصادية وآليات المشاركة في ممارسة النشاط الاقتصادي.

إنّ التنوّع في وظائف المؤسسة العمومية وفي الأشكال أو الصور التي تظهر بها، يستلزم ضبط الإطار القانوني الذي يحكم تدخّلها وهو ما يؤدي بالتبعية إلى الفصل بين الأدوار المختلفة للدولة عند تطبيقها لاقتصاد السوق، غير أن ضبط الإطار القانوني للمؤسسة العمومية يتطلب بداية تحديد وضبط مفهومها.

و من هنا جاءت إشكالية البحث والتي صيغت كالأتي: ما مدى ملائمة الإطار القانوني الذي يحكم المؤسسة العمومية لمبادئ وقواعد اقتصاد السوق عند ممارستها للنشاط الاقتصادي إذا ما أخذنا بعين الاعتبار مسألة ضبط المفاهيم المختلفة للمؤسسة العمومية، وهل يمكن أن نعتبر المؤسسة العمومية الاقتصادية عونا اقتصاديا يخضع لأحكام القانون الخاص؟

## أهمية البحث:

تعتبر المؤسسة العمومية بمختلف أنواعها أهم الآليات التي تلجأ إليها الجزائر لإدارة مرافقها العامة أو لممارسة النشاط الاقتصادي، لذلك فإن دراسة نظامها القانوني وتحديد ماهيته من شأنه أن يفتح باب النقاش حول مدى ملائمة هذا النمط من التدخل للمبادئ

(1) غروب رتيبة، بوسبعين تسعديت، أهمية تثمين وتأهيل الموارد المتاحة في تفعيل الإستراتيجيات الصناعية ودفع عجلة التنمية الاقتصادية، مداخلة مقدمة في إطار فعاليات الملتقى الوطني حول الإستراتيجية الصناعية الجديدة في الجزائر، الاستمرارية أو القطيعة، كلية العلوم الاقتصادية جامعة مستغانم، الجزائر، أبريل 2012 .



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 609 6/27/19 11:28 AM

الاقتصادية المعاصرة كالعالمية، تقليص القيود القانونية، النوعية والأمان، التجارة العالمية الحرة، وللتوجّهات الحديثة في إدارة المرافق العامة وممارسة النشاط الاقتصادي.

## أهداف البحث:

تهدف إشكالية البحث في الأساس إلى تحديد ماهية النظام القانوني المطبق على المؤسسة العمومية في الجزائر مهما كان مجال تدخلها، من أجل ضبط ماهية المؤسسة العمومية الاقتصادية كعون الاقتصادي، كما تهدف الورقة البحثية المقدمة توضيح مفاهيمها المختلفة لباحث القانون المبتدئ على الأقل، والمساهمة في حلّ العديد من النزاعات التي يمكن أن يسبّبها التداخل بين وظائف النوع الواحد من المؤسسات والاختلاف في تحديد طبيعتها القانونية بين جهات القضاء العادي والقضاء الإداري، من خلال:

- تحديد طبيعة وأنواع المؤسسات التي تنشّط الاقتصاد الجزائري والتي تتواجد كفسيفساء يصعب معها أحيانا تحديد معالم التوجه الاقتصادي والقانوني المنتهج.
- حصر التطبيقات التي تسمح بضبط الشكل الذي تظهر به الدولة عند ممارستها النشاط الاقتصادي أو عند تنظيمه أو عند مراقبته وضبطه وهو ما يؤكد أهمية الفصل بين تسيير المرافق العامة الاقتصادية والقطاع الاقتصادي من جهة، وانصهار العلاقة بين المرفق العام والمشروع العام عندما تتواجد المؤسسة العمومية ذات التوجّه الاستثماري والشركات الوطنية, من جهة أخرى.

## خطة البحث:

لمعالجة الإشكالية المطروحة عالجنا الموضوع في المبحثين الآتيين:

### المبحث الأول: ضبط الإطار المفاهيمي العام للمؤسسة العمومية

ونتناول فيه المفاهيم العامة لمصطلح مؤسسة- دون أن يلحق بها أي وصف- كمفهوم متحرك يعرّف بالنظر إلى فرع القانون الذي تتواجد فيه، بعد استخلاص كل التصنيفات التي تساعد على تعريفها (المطلب الأول)، لنتناول بعدها المفهوم الواسع للمؤسسة العمومية ( المطلب الثاني) من أجل الربط بين هذا المفهوم وآليات تسيير المرافق العامة الإدارية والاقتصادية وممارسة النشاط الاقتصادي، وهو ما سيسمح بتحديد الإطار القانوني لمختلف أشكال المؤسسة العمومية بعد توظيف ترجمة المصطلح باللغة الفرنسية، ليظهر الفرق بين المؤسسة العامة الإدارية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسة العمومية الاقتصادية والشركة الوطنية.



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 610 6/27/19 11:28 AM

## المبحث الثاني: المؤسسة العمومية بين الإطار القانوني والنشاط الاقتصادي

يخصّص المبحث الثاني لعرض أهم تطبيقات المفاهيم المبيّنة في المبحث الأول في النشاط الاقتصادي أي مختلف الأشكال التي يمكن أن تظهر الدولة فيها بمظهر العون الاقتصادي، بما في ذلك الشركة الوطنية وشركة المساهمة( المطلب الأول) والمؤسسة العمومية الاقتصادية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (المطلب الثاني).

## المبحث الأول: ضبط الإطار المفاهيمي العام للمؤسسة العمومية

يتطلب ضبط الإطار المفاهيمي العام للمؤسسة العمومية البحث في المفاهيم العامة للمؤسسة دون إلحاقها بأي وصف ( المطلب الأول) وبما أن المؤسسة مفهوم اقتصادي، وجب حصر استعمالاتها المختلفة في القانون وتحديد مختلف تصنيفاتها من أجل البحث في المفهوم الواسع للمؤسسة العمومية( المطلب الثاني) .

### المطلب الأول: المـــؤسسة: المفاهيم العامة

لا يرتبط مفهوم المؤسسة في لغة القانون بموضوع ثابت لأنه مفهوم متحرك يعرّف بالنظر إلى فرع القانون الذي يتواجد فيه، فتعريفها بالنظر إلى القانون التجاري يختلف عنه في قانون العمل حيث تعتبر في القانون التجاري وحدة اقتصادية تقوم على مجموعة من الأجهزة بهدف الإنتاج أو التوزيع بينما ينظر إليها في قانون العمل على أنّها مجموعة من الأشخاص وهم الأجراء يمارسون نشاطا مأجورا تحت سلطة شخص أخر يدعى المستخدم. يرتبط تحديد الوجود القانوني للمؤسسة بظهورها بأحد الأشكال القانونية كالمؤسسة ذات الشخص الوحيد مثلا، ومع هذا لا يتحقق هذا الظهور دائما لأن المؤسسة قد تكون عبارة عن نشاط مصغر أو مقاولة حرة، وقد تأخذ المؤسسة شكل الشركة التجارية كما يمكنها أن تنشأ دون الاعتبار للشكل التجاري وهنا قد يرجع الأمر لحجمها ونوع النشاط الذي تمارسه. وعليه لا يغطي مفهوم الشركة في المقابل وبالضرورة مفهوم المؤسسة فيمكن للمؤسسات أن تنشأ دون أن تأخذ شكل الشركة التجارية.

على العكس من ذلك يمكن أن نجد عند تطبيق قانون العمل مجموعة من الشركات تحمل اختلافات كثيرة ومع ذلك تسمى مؤسسة، لكن بتوظيف تعريف المؤسسة في قانون العمل أو ما يعرف بالهيئة المستخدمة.

يصعب إعطاء تعريف قانوني للمؤسسة لسبب بسيط كون أن المؤسسة هي مفهوم اقتصادي أكثر منه قانوني ومع ذلك يساعد تصنيفها بالنظر إلى الأشكال القانونية التي تظهر بها أو الطابع الاقتصادي الذي يغلب على نشاطها أو طبيعة ملكيتها على تحديد



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 611 6/27/19 11:28 AM

مفهومها, وفي كل الأحوال يختلف تعريفها بحسب النظام الاقتصادي المنتهج[1].

تصنف المؤسسة بالنظر إلى الشكل القانوني[2] إلى مؤسسات فردية أو شركات تجارية للأموال أو الأشخاص، في حين تصنّف بالنظر إلى الطابع الاقتصادي إلى صناعية، فلاحية، تجارية، خدماتية أو حرفية لتشترك في مجملها في اعتبارها وحدة منظمة أو مهيكلة تقوم على تجميع وسائل بشرية ومادية من أجل الإنتاج أو التوزيع أو تقديم الخدمات، أو حتى القيام بنشاط الاستيراد، بينما تقسّم بحسب طبيعة الملكية فيها إلى مؤسسات عامة ومؤسسات خاصة وإذا كانت المؤسسة الخاصة لا تطرح إشكال من حيث الطابع الاقتصادي والإطار القانوني فإن الأمر لا يبدو كذلك على الأقل بالنسبة للإطار القانوني للمؤسسة العمومية.

أما عن الوظائف الاقتصادية للمؤسسة فيمكن إجمالها في:

- خلق الثروة من خلال إنتاج السلع والخدمات
- توزيع الثروة من خلال توزيع القيمة المضافة
- الابتكار والتجديد...

تشترك المؤسسات مهما كان شكلها القانوني أو طبيعة ملكيتها أو النشاط الاقتصادي الذي تمارسه في العمل على تحقيق الوظائف السابقة، مع الاعتبار لمدونة الأنشطة الاقتصادية التي تعلن عنها الدولة وتعمل على تحيينها باستمرار تمهيدا لتحديد الإجراءات القانونية الواجب اتباعها عند ممارسة النشاط ويتعلق الأمر بالمرسوم التنفيذي رقم 249-15،

(1) تعتبر المؤسسة في النظام الاشتراكي وسيلة لتحقيق أهداف معينة ومحددة في مخططات التنمية الشاملة ضمن شروط وظروف اقتصادية محددة معتمدة في ذلك على المبادئ الأساسية لهذا النظام، في حين تعتبر في الاقتصاد الحر حقيقة واقعية ترتكز على الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج وحرية المعاملات الاقتصادية انطلاقا من توازن العرض والطلب، لكن سرعان ما تلاشت هذه الأفكار بعد الأزمة الاقتصادية لسنة 1929، حيث توسع نشاطها ليشمل قطاعات مختلفة وأصبحت وسيلة لاغنى عنها لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية,
-رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، ) الجزائر: دار الهومة، 2003) ط1، ص:(31 -36)

(2) من غير المجدي البحث عن تعريف قانوني للمؤسسة لأنه غير موجود لكن القانون يفرق بين الأشكال القانونية للمؤسسة وبين نشاطاتها الاقتصادية التي تحتاج بمناسبة ممارستها إلى احترام إجراءات وشكليات ينص عليها القانون وهنا يتدخل القانون بداية للتفريق بين الأشكال القانونية التي يمكن ان تظهر بها المؤسسة كأن تكون مدنية أو تعاونية أو تجارية ليرتب بالتبعية الإجراءات المطلوبة كمسك السجل التجاري بالنسبة للمؤسسات التجارية وسجل المهن والحرف بالنسبة للمؤسسات الحرفية كما يمكن أن تتوقف ممارسة النشاط على موافقة مسبقة أو على رخصة ( نشاط مصرفي، صيدلاني، توثيق، بعض الصناعات المضرة بالبيئة...وهنا يطغى الطابع القانوني على الطابع الاقتصادي حيث لا يكون الهدف تحقيق الربح بقدر ما يكون ضمان المصلحة العامة والنظام العام الاقتصادي



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 612 6/27/19 11:28 AM

([1]) الـذي يحـدّد محتـوى وتمحـور وكـذا شـروط تسـيير وتحييـن مدونـة الأنشـطة الاقتصاديـة الخاضعـة للتسـجيل فـي السـجل التجـاري والـذي صنـف قطاعـات النشـاط إلـى إنتـاج السـلع، مؤسسـات الإنتـاج الحرفـي، التوزيـع بالجملـة، الاسـتيراد لإعـادة البيـع علـى حالهـا، التوزيـع بالتجزئـة القـارة وغيـر القـارة، الخدمـات والتصديـر([2]).

## المطلب الثاني: المؤسسة العمومية مفهوم واسع

عـرف الاقتصـاد الوطنـي كغيـره مـن اقتصاديـات دول العالـم مراحـل متعاقبـة مـن التحـوّل والتطـوّر منـذ الاسـتقلال إلـى يومنـا هـذا، مـا انعكـس مباشـرة علـى المرافـق العامـة وطـرق أو آليـات تسـييرها، وصـولا إلـى تبنـي أخـر النصـوص[3]، فـإذا كان التواجـد المباشـر للدولـة مطلوبـاً فـي المرافـق العامـة الإداريـة فإنـه لا يبـدو كذلـك بالنسـبة للمرافـق الاقتصاديـة التـي تتـم إدارتهـا فـي إطـار نظريـة تحديـث المرافـق العامـة وفـق نمطيـن:

- **النمط التعاقدي:** وفق ما يسمى بتفويض المرافق العامة
- **النمـط اللائحـي أو التنظيمـي:** وهـو الشـكل الـذي تحـدّد معالمـه السـلطة العامـة بإرادتهـا المنفـردة حيـث تعتبـر المؤسسـة العامـة والشـركات أهـم صـوره.

يرتبـط الإشـكال الأساسـي بمسـألة المفاهيـم التـي يجـب توضيحهـا وضبطهـا ليسـهل معهـا توضيـح بعـض التطبيقـات ومـن خلالهـا الوقـوف علـى الإمكانـات المفتوحـة للدولـة للفصـل بيـن مهامهـا الراميـة إلـى تسـيير وإدارة المرافـق العامـة وتلـك المرتبطـة بدورهـا كعـون اقتصـادي ومـا مـدى تأثيـر طبيعـة الملكيـة وصفـة العموميـة علـى القواعـد العامـة التـي تحكـم العمليـة الاقتصاديـة؟

سـيركّز التحليـل بدايـة علـى نقطتيـن أساسـيتين، تتمثـل النقطـة الأولـى فـي كـون أن المشـرع الجزائـري لـم يعتبـر فـي الأسـاس للاختـلاف الفقهـي الـذي تسـبّبت فيـه الوظائـف الجديـدة التـي أسـندت للمؤسسـة العموميـة وأزمـة المرفـق العـام بالتبعيـة، بينمـا تعتمـد النقطـة الثانيـة علـى الترجمـة اللغويـة لمصطلـح المؤسسـة بعـد ربطـه بمصطلـح العموميـة أو العامـة مـع أثـر توظيـف المفـردة الثانيـة بصيغـة المفـرد يختلـف عـن توظيفـه فـي صيغـة الجمـع وهـذا الاختـلاف لا يدركـه إلا المختـص، فمفهـوم المؤسسـة العامـة معنـاه البحـث فـي القانـون الإداري وفـي تطـوّر

(1) المرسوم التنفيذي رقم 249-15، المؤرخ في سبتمبر 2015، يحدّد محتوى وتمحور وكذا شروط تسيير وتحيين مدونة الأنشطة الاقتصادية الخاضعة للتسجيل في السجل التجاري، جريدة رسمية عدد 52 .

(2) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 249-15 .

(3) يتعلق الأمر بالمرسوم الرئاسي رقم 247-15، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، جريدة رسمية عدد 50 .



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 613 6/27/19 11:28 AM

نظرية المرفق العام، في حين توحي المؤسسة العمومية إلى إعمال الوظيفة الاقتصادية ومع أن المعنى الأخير هو المطلوب إلا أن توضيحه لن يكون دون التطرق إلى المعنى الأول.

فالمؤسسة العمومية يمكن ترجمتها باللغة الفرنسية إلى Etablissement public أو Entreprise publique .

إنّ التطرق للمؤسسة العمومية بالنظر إلى ترجمتها Etablissement public هو تحديد للطابع القانوني الذي لن يتم دون التعرض إلى النظرية التقليدية للمرفق العام ومن ثمة إلى القانون الإداري، في حين تأخذ دراسة المؤسسة بمعنى Entreprise publique الطابع الاقتصادي ومن دون التنكّر لما قدمته نظرية تحديث المرفق العام لأن ما يهمّنا في دراسة المؤسسة هو تأصيل الطابع القانوني الذي تثور بشأنه عديد الاستفهامات ولعل إزالتها يؤكد الطابع الاقتصادي كما يستدعي التوضيح إبراز التداخل بين المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسة العمومية الاقتصادية عند التعرض للتطبيقات، عندما تصبح المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري الشكل التنظيمي المفضل للدولة عند ممارستها لنشاطاتها الاقتصادية، وهنا قد يصعب التفريق بين المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسة العمومية الاقتصادية حيث يصبح المفهوم الثاني الأعم والأشمل ليتأكد مرة ثانية أهمية تحديد الإطار القانوني والإطار الاقتصادي للمؤسسة العمومية.

**الفرع الأول: ضبط الإطار القانوني للمؤسسة العامة بمعنى:Etablissement public**

بقي المرفق العام إلى غاية مطلع القرن العشرين المعيار الوحيد لتحديد تطبيق القانون الإداري، على اعتبار أن الدولة آنذاك كانت تتولى إدارة المرفق العام الذي كان هدفه الأساسي تحقيق المنفعة العامة، ليتجسد بذلك مبدأ الفصل بين النشاط العام الذي يخضع للقانون الإداري والنشاط الخاص الذي يقوم به الأفراد وبالتالي التفريق بين النشاط العام الذي يحقّق المرفق العام والنشاط الخاص الذي لا يرتبط بالمرفق العام، إلى غاية قضية Terrierالتي أعلن فيها الاجتهاد القضائي الفرنسي عن أزمة المرفق العام الذي لم يعد المعيار الوحيد في تحديد تطبيق القانون الإداري بسبب ظهور أشخاص معنوية خاصة تساهم بدورها في تسيير المرافق العامة.

تتنوع المرافق العامة إلى مرافق عامة إدارية ومرافق عامة اقتصادية أو استثمارية، كما تتنوع المرافق العامة الإدارية بدورها إلى مرافق تهدف إلى تحقيق الأمن والعدالة أو مرافق ذات بعد تربوي تهدف إلى ضمان التربية والتعليم والتكوين المهني أو مرافق ذات بعد صحي اجتماعي كالمستشفيات والمراكز الاجتماعية.



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 614 6/27/19 11:28 AM

أدى التنوّع السابق في المرافق وفي أهدافها إلى تنوّع طرق تسييرها وإدارتها، حيث وجدت مرافق يتطلب تسييرها وإدارتها شكلا محدّدا، في حين توجد مرافق أخرى يعود للدولة وحدها تقدير طريقة تسييرها وإدارتها وفي كل الأحوال لا تغيّر طريقة التسيير مهما كانت مساحة تواجد الدولة من حقها كسلطة عامة في الرقابة والإشراف لأنّه بزوال هذه الصفة يفقد المرفق العام صفة العمومية، لتتلاشى معها صفة المرفق العام، وما المؤسسة العمومية والأصح المؤسسة العامة إلا طريقة من طرق إدارة الدولة للمرفق العام([1]).

تكيّف المؤسسة العمومية بالنظر إلى النظام القانوني الذي يطبّق عليها إلى مؤسسة عمومية ذات طابع إداري EPA ومؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري EPIC التي يرجع تاريخ ظهورها إلى أعقاب الحرب العالمية الثانية وما خلفته الأزمة العالمية الاقتصادية لسنة 1929 من فقر وتهميش وتدني مستويات المعيشة، لتتأكد الفرضية التي كانت ترجّح ضرورة إعمال تدخل الدولة في النشاطات الاقتصادية أو التكريس الفعلي لممارسة الإدارة للنشاط الاقتصادي [2] . يتم التفريق بين النظامين من خلال الوظيفة أو النشاط ومع هذا تخضع EPA للقانون العام في حين لا تخضع EPIC كلية للقانون العام على اعتبار أن طريقة عملها وتسييرها ومسك محاسبتها تفرض تطبيق القانون الخاص تحديدا القانون التجاري لقيامها بالمتاجرة أو إبرامها لعقود مع المستعملين ولقانون العمل على اعتبار أن مستخدميها عمال أجراء وليسوا موظفين. كما قد تكون EPIC في الأصل عبارة عن EPA يتقرر تحويلها من أجل منح مرونة أكبر في تسيير المرفق العام.

وقد أدرج القانون 01-88، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية هذا النوع من المؤسسات ضمن الباب الثالث، عند تعداده للهيئات العمومية والتجمعات الأخرى التي تختلف عن المؤسسات العمومية الاقتصادية، ما يمكن اعتباره تعريفا سلبيا للمؤسسة العمومية الاقتصادية، ومع أن النص المدرج باللغة العربية استعمل عبارة هيئة إلا أن النص باللغة الفرنسية قد نص على عبارة Etablissement وقد عرفتها المادة 44 من نفس القانون على النحو الآتي:

« عندما تتمكن هيئة عمومية من تمويل أعبائها الاستغلالية كليا أو جزئيا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري ينجز طبقا لتعريفة معدة مسبقا ولدفتر الشروط العامة الذي يحدد

(1) لكن بطريقة قد توصف بالخفية أو غير المباشرة وهي الفرضية التي تعطي إمكانية للتفريق بين الأنظمة القانونية التي تكون عليها المؤسسة العمومية

(2) كرّس اعتراف محكمة التنازع الفرنسية بوجود المرافق الصناعية والتجارية إثر قضية باك ديلوكا سنة 1921 ظهور مفهوم المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وبالتالي التكريس الرسمي لإمكانية ممارسة الإدارة للنشاط الاقتصادي - ناصر لباد، القانون الإداري-النشاط الإداري، ( الجزائر: دار النشر لباد، 2004 )، ط1، ج: 2، ص: 187 .



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 615 6/27/19 11:28 AM

الأعباء والتقيدات التي تعود على عاتق الهيئة والحقوق والصلاحيات المرتبطة بها وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين، فإنها تأخذ تسمية ‹هيئة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري ›

ونصت المادة 45 من نفس القانون على خضوعها للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقاتها مع الدولة ولأحكام القانون التجاري في علاقاتها مع الغير، إذ تعد تاجرة بمناسبة ممارستها لنشاطاتها، لهذا السبب تكون لها ذمة مالية متميزة وميزانية خاصة تمسك بالشكل التجاري، على أن تحدّد قوانينها الأساسية الطابع الصناعي والتجاري وقواعد تنظيمها وسيرها([1]).

وعلى ذلك يمكن أن تعرف المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري على أنها « المرافق التي يكون موضوع نشاطها تجاريا وصناعيا مماثل للنشاط الذي تقوم به الأشخاص الخاصة وتتخذها الدولة والجماعات المحلية كوسيلة لإدارة مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري وهي تخضع في هذا لأحكام القانون العام والقانون الخاص كل في نطاق محدد»، [2]ومع هذا تعتبر المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري صيغة مؤقتة للتسيير يمكن أن تقرّر الدولة تغيير طابعها القانوني متى رأت ضرورة في ذلك، إذ تضمنت المادة 47 من القانون 01-88 على إمكانية ذلك بنصها على ما يأتي:

« تتحوّل الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري إلى مؤسسة عمومية اقتصادية إذا أمكن أن يتبع عندئذ هدفها وسير عملها آليات السوق ....» وهو ما حدث بالنسبة لشركة سونلغاز التي تحوّلت من شركة وطنية

مؤمّمة([3]) إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري بموجب أحكام المرسوم التنفيذي رقم 280-95 ([4])، وبعدها قرّرت السلطات العمومية تحويلها إلى شركة ذات أسهم بمقتضى أحكام المرسوم الرئاسي رقم -02 195([5]).

(1) القانون 01-88، المؤرخ في 12 يناير 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، جريدة رسمية عدد 02 لسنة 1988 .

(2) ناصر لباد، النشاط الإداري، ص: 188 .

(3) تطبيقا لأحكام الأمر 59-69، المؤرخ في 28 جويلية 1969، المتضمن حل مؤسسة كهرباء وغاز الجزائر وإحداث الشركة الوطنية للكهرباء والغاز سونلغاز، جريدة رسمية عدد 65، السنة السادسة..- ملغى-

(4) المرسوم التنفيذي رقم 280-95، المؤرخ في 17 سبتمبر 1995، يتضمن القانون الأساسي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري سونلغاز، جريدة رسمية عدد 54 .-ملغى-

(5) المرسوم الرئاسي رقم 195-02، المؤرخ في 01 جوان 2002، يتضمن القانون الأساسي للشركة الجزائرية للكهرباء والغاز سونلغاز، جريدة رسمية عدد 39 .



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 616 6/27/19 11:28 AM

**الفرع الثاني: الإطار القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية بمعنى: Entreprise publique**

في خضم ما شهده المرفق العام من تحوّلات جاءت نظرية تحديث المرافق العامة لتتماشى مع تنامي دور القطاع الخاص وعولمة الاقتصاد وانتشار التكنولوجيات واقتصاد المعرفة وما ترتب عنه من دعوات مستمرة على الانفتاح، لهذا كان لزاما على الدولة أن تعيد النظر في تدخلاتها – على الأقل في المرافق العامة الاقتصادية- لينتج عن ذلك وجود شراكة حقيقية بين القطاع العام والقطاع الخاص وانتشار المشاريع العامة.

عرّفت المادة 02 من الأمر 04-01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها [1]، المؤسسة العمومية الاقتصادية بالنظر إلى الشكل القانوني الذي تقتبسه وطبيعة ملكيتها، على أنها شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي أخر خاضع للقانون العام، أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة وهي تخضع للقانون العام وعلى ذلك اعتبرت من أشخاص القانون العام مع خضوعها في العديد من جوانبها لأحكام القانون الخاص، وفي المقابل يمكن تقديمها بالنظر إلى نشاطاتها الاقتصادية على أنها مؤسسات إنتاج سلع وقد تكون صناعية أو تجارية أو فلاحية أو مؤسسات تقديم خدمات كالنقل أو الاتصالات، البريد والمواصلات أو حرفية، أو بالنظر إلى حجمها في السوق فتكون مؤسسات صغيرة أو متوسطة PME PMI أو ذات الحجم الكبير لتوصف مباشرة بالشركة أو الشركة الوطنية.

لذلك فإن الأشكال القانونية التي تظهر بها المؤسسة العمومية الاقتصادية أو المقاولة العمومية لا تخرج عن شركة الدولة، الشركة الوطنية، الشركة العمومية أو المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري([2] ).

يعود السبب في اختيار الدولة لشكل المؤسسة العمومية الاقتصادية Entreprise publique، إلى الإمكانات المتاحة للدولة في التوجيه المباشر للأسعار والمشاركة بحصص سوقية تضمن لها التحكم في العرض والطلب في حال وجود إضرابات أو شلل في المؤسسات الاقتصادية الخاصة لذلك لا تخرج المشاريع العامة عن كونها مؤسسات عامة صناعية وتجارية أو شركات مساهمة برأسمال عام أو مملوك في أغلبيته للقطاع العام([3]).

(1) الأمر 04-01، المؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها، جريدة رسمية عدد 47 .

(2) راشد واضح، المؤسسة العمومية بين النظرية والتطبيق، ص: 62 .

(3) وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة-المؤسسة العامة والخصخصة، ( لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2009 ) ط1:ص 114 .



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 617 6/27/19 11:28 AM

يعدّ الموروث الاستعماري الذي يمتد إلى الأمر 157-62 القاضي بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية، من بين أهمّ الأسباب التي أدت إلى تنوّع الأشكال القانونية التي ظهرت بها المؤسسة العمومية الاقتصادية مع استمرار تطبيق المفهومين – المؤسسة العمومية والشركة الوطنية- في فترتي التسيير الذاتي والتسيير الاشتراكي وحتى بعد مرحلة استقلالية المؤسسات.

**الفرع الثالث: الإطار القانوني للمؤسسة العمومية بمعنى الشركة الوطنية:Société nationale**

ظهر أسلوب الشركة الوطنية في الجزائر منذ الاستقلال وتزايد تطبيقه لاعتباره أنسب أسلوب لتنفيذ سياسة التأميم لأنه يسهّل من انتقال ملكية المشروع الخاص، بمعنى Entreprise أو المؤسسة الخاصة إلى القطاع العام مع ضمان احتفاظه بالنظام القانوني الذي كان يطبق عليه، أي إدارته وتسييره بأسلوب المشاريع الخاصة لذلك لا تعتبر الشركة الوطنية آلية من آليات تسيير المرافق العامة لأنها مجرد اقتباس قانوني يظهر أو يعمل من خلاله المشروع العام، هذا الأخير هو الآلية التي يسيّر بها المرفق العام وهنا تكاد تنصهر العلاقة الموجودة بين المرفق العام والمشروع العام لتصل حدّ التطابق فلا تقوم الشركة الوطنية كأساس للمرفق العام لأنّها وحدة اقتصادية أساسها المشروع العام، لذلك لا تعتبر الشركة العمومية أو الوطنية من الناحية القانونية آلية من آليات تسيير المرفق العام إلّا بتوفّر المعايير المحددة لذلك والمتمثلة في تواجد السلطة العامة بمظاهرها وامتيازاتها وتحقيق المنفعة العامة، مع التمييز بين خضوعها المباشر للرقابة الداخلية أو الخارجية من قبل السلطة العامة ودون الحاجة إلى نص صريح يقيدها وهنا نكون أمام التسيير المباشر وبين الخضوع للنص الذي يحدّد الرقابة بتحديده للتخصص وهنا نكون أمام المؤسسة العمومية. من جهة أخرى لا يمكن الجزم بأن الشركات الوطنية تتميّز بامتيازات السلطة العامة إلا إذا كان الهدف من إنشائها إدارة المرفق العام.

تعتبر الشركة الوطنية من أشخاص القانون الخاص فيطبق عليها القانون التجاري، إلا أن تمتّعها بخصائص الشخص المعنوي العام يفتح المجال لخضوعها للقانون العام ويظهر ذلك في عدة نقاط أهمّها، الطريقة التي تنشأ بها، تنظيمها وهيكلتها، رابطة التبعية التي تعطي الحق للسلطة العامة بممارسة الرقابة وطبيعة الأموال التي تعتبر من الأموال الخاصة للدولة.

إذن الشركة الوطنية أو الشركة ذات الرأسمال العام تقنية تلجأ إليها الدولة من أجل ممارسة نشاطات صناعية أو تجارية، متخذة بذلك شكل شركة المساهمة التي تعود ملكيتها للشخص المعنوي العام أو بمساهمة أشخاص معنوية عامة أخرى بهدف تحقيق مشروع عام أو إدارة مرفق عام.



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 618 6/27/19 11:28 AM

## المبحث الثاني: المؤسسة العمومية بين الإطار القانوني والنشاط الاقتصادي

تعتبر المؤسسة العمومية أحد أهم الوسائل التقليدية المفضلة التي تلجأ إليها السلطات العمومية من أجل التدخل في العملية الاقتصادية، لما توفّره من مرونة في تسيير الصالح العام فهي تعتمد على آليات تسيير شبيهة إلى حدّ كبير بتلك التي تطبّق على مؤسسات القطاع الخاص(1). تظهر الدولة عند مشاركتها في النشاط الاقتصادي بمظهر العون الاقتصادي الذي يتّخذ من المؤسسة العمومية الاقتصادية الشكل القانوني الأنسب لممارسة هذا النشاط والخضوع لقواعد السوق والمنافسة، وقد تأخذ المؤسسة العمومية الاقتصادية عند ممارستها النشاط الاقتصادي شكل الشركة الوطنية أو شركة المساهمة ( المطلب الأول)، أو شكل المشروع العام أو المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري( المطلب الثاني).

ومن دون الخوض في المراحل المتعاقبة التي مرّ بها الاقتصاد الوطني والمؤسسات التي تنشّطه بالتبعية يمكن حصر التطبيقات من خلال التعرض للأمر 04-01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وخوصصتها وتسييرها، والمرسوم التنفيذي رقم -01 283 الذي يتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وبعضا من القوانين الأساسية المنظمة لعمل الشركات الوطنية باعتبارها شركات مساهمة وتلك الناظمة لعمل بعض المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

### المطلب الأول: الشركة الوطنية وشركة المساهمة

لجأت تشريعات الدول المختلفة إلى شكل الشركات الوطنية من أجل تنظيم مشروعاتها العامة الكبرى، لثقتها في صلاحية الطرق الرأسمالية في إدارة المشروعات التجارية التي تحتاج للسرعة في التسيير وفي اتخاذ القرار وهو ما يتلاءم مع المرونة في ممارسة النشاط الاقتصادي، لذلك تأخذ تطبيقات الشركة الوطنية في الدول الرأسمالية شكل شركة بمساهم وحيد أو شركة مساهمة عامة، غير أن الظهور بمظهر الشركة الوطنية في النظام الاشتراكي لا يعني خضوعها لأحكام القانون التجاري بل يضفي عليها طابع العمومية لتمييزها عن شركات القطاع الخاص من حيث التأسيس ومن حيث التنظيم وفي علاقاتها الداخلية والخارجي(2).

(1) DELAMARRE Manuel, PARIS Timothée, Droit administratif, (PARIS: Ellipses Edition Marketing, 2009) ,p:163.

(2) محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، أطروحة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة الجزائر، 1991، ص 58 .



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 619 6/27/19 11:28 AM

اعتبر ميثاق الجزائر الشركات الوطنية التي امتد تطبيقها بعد الاستقلال إلى كل القطاعات، الوسيلة المفضلة لضمان تدخّل الدولة لإنجاز المشاريع المخططة، ونظرا لأهميتها تم تبسيط تنظيمها الإداري الذي اعتمد على جهازين أحدهما للمداولة والثاني للتنفيذ، ومع هذا لم يسلم أسلوب الشركة من النقد بل نتج عنه التعقيد فالشركة مملوكة لمساهم واحد هو الدولة تتصرف بصفتها صاحبة السلطة والسيادة، ما يعني عدم خضوعها لأحكام القانون التجاري بل إنّ أغلب الشركات الوطنية يصدر قانونها الأساسي ونظامها الداخلي بموجب مرسوم تصدره السلطة التنفيذية وهذا ما يفرغ مصطلح الشركة من معناه المحدّد قانونا ضمن قانون الشركات وهذا ما يؤكّد أن تكوين القطاع العمومي في أي دولة ينتج عن سياسات متنوعة([1])، لا يهتم فيها بمسألة المفاهيم .

اتخذت الدولة الجزائرية بعد الاستقلال قرارا سياديا يقضي بنقل ملكية المؤسسات الاقتصادية إلى الدولة وهو ما عرف بقرار التأميم.[2] لذلك لا يمكن المرور في التطبيقات دون الحديث عن سوناطراك شركة نقل وتسويق الوقود السائل، بناءً على المرسوم رقم 66-296 المتضمن القوانين الأساسية لشركة نقل وتسويق الوقود السائل والتي تغيرت تسميتها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 48-98 إلى الشركة الوطنية للبحث عن المحروقات ونقلها وتحويلها وتسويقها «سوناطراك «، حيث تحوّلت ومن دون إنشاء شخصية قانونية جديدة إلى شركة أسهم تخضع للتشريع المعمول به أي القانون التجاري مع مراعاة أحكام قانونها الأساسي، رأسمالها مكتتب ومحرّر من قبل الدولة وتمسك محاسبتها بالشكل التجاري، كما تزوّد لتنظيمها وسيرها بجمعية العامة، مجلس الإدارة والرئيس المدير العام الذي تقرّر بناءً على المرسوم الرئاسي رقم 271-2000 إدخال بعض التعديلات الخاصة به.

أما الشركة الجزائرية للكهرباء والغاز المسماة سونلغاز ش.ذ.أ فقد شهدت تغييرات متتالية في طبيعتها القانونية حيث اعتبرت بموجب الأمر 59-69، شركة وطنية ثم تحوّلت إلى مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري بناء على المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 95 - 280 قبل أن تقرّر السلطات العامة بمقتضى الإمكانيات التي أتاحها لها القانون لاسيما القانون 01-88 أن تعيد النظر في الطبيعة القانونية لها بموجب المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 195-02 والذي قرّر الاحتفاظ بشخصيتها القانونية مع تحويلها إلى شركة أسهم وصولا إلى التنظيم الجديد الذي نص عليه المرسوم الرئاسي رقم 212-11 الذي نظمها في شكل شركة قابضة من دون إنشاء شخصية قانونية جديدة وعلى ذلك يتشكل مجموع الشركات المسمى بمجمع سونلغاز من الشركة القابضة سونلغاز

(1) DELAMARRE Manuel, PARIS Timothée, op.cit, p:164 .

(2) تعتبر شركة سونا طراك وشركة سونلغاز أهم المؤسسات المسترجعة عن طريق التأميم وقد اتخذت منذ تأميمها تسمية الشركة الوطنية .



1-16 .indd 620 6/27/19 11:28 AM

والشركات الفرعية ولاسيما المكلّفة بموجب القانون رقم 01-02 بممارسة نشاطات إنتاج الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها ونقل الغاز وتوزيعه.

أما عن المؤسسات العمومية الاقتصادية التي لا يكتسي نشاطها طابعا إستراتيجيا فإنها تنشط وفق الشكل العام لشركة المساهمة عموما وتطبق عليها في عدة جوانب التدابير المتعلقة بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.([1])

## المطلب الثاني: المؤسسة العمومية الاقتصادية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

يختلف النظام القانوني الذي يحكم المؤسسة العمومية الاقتصادية عن النظام القانوني الذي يحكم المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وإذا كانت التسمية الصحيحة للنوع الأول بعد ترجمتها إلى اللغة الفرنسية تعني المشروع العام الاقتصادي فإن النوع الثاني يعتبر من أهم تطبيقات المؤسسة العامة في القانون الإداري التي تلجأ إليها أغلب الدول من أجل إدارة المرافق العامة الاقتصادية، ولأن الربط بين فكرة المؤسسة أو الهيئة العامة والمرفق العام لم يعد قائما بصفة مطلقة كان لا بد من حصر أهمّ تطبيقات المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري لمعرفة وجه العلاقة بينها وبين المؤسسة العمومية الاقتصادية فهل الأمر يتعلق بمصطلح واحد لمفاهيم مختلفة أو عدة مصطلحات لمفهوم واحد.

### الفرع الأول: المؤسسة العمومية الاقتصادية

عرّفت المادة 02 من الأمر رقم 04-01 المتضمن تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وخوصصتها وتسييرها، المؤسسات العمومية الاقتصادية على أنّها» شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي أخر خاضع للقانون العام أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة وهي تخضع للقانون العام»، في حين أحالتنا الفقرة الأولى من المادة الخامسة من نفس القانون على الأحكام العامة المطبقة على شركات رؤوس الأموال التي يحدّدها القانون التجاري عندما يتعلق الأمر بطريقة إنشائها وتنظيمها وسيرها، مع مراعاة الشرط الذي حدّدته الفقرة الثانية، والمتمثل في ضرورة اشتمال مجلس إدارة أو مجلس مراقبة المؤسسة العمومية الاقتصادية التي تنشأ وفق الأشكال المحدّدة في القانون

(1) نخص بالذكر الشركات العمومية التي يقل عدد عمالها عن 250 عامل تطبيقا للمعيار الكمي الذي حدّده القانون التوجيهي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة ومن أمثلتها الرياض سيدي بلعباس التي تنشط في شكل وحدات اقتصادية أهمها الموجودة على مستوى ولاية معسكر التي يبلغ عدد عمالها 182 عامل، ملبنة الأمير بمعسكر وهي شركة مساهمة رأسمالها عمومي عدد عمالها 234 عامل, جدول للوحدات الصناعية العمومية لولاية معسكر مقدم من مديرية الصناعة والمناجم، السداسي الأول 2015 .



1-16 .indd 621 6/27/19 11:28 AM

التجـاري علـى تمثيـل للعمـال الأجـراء بمقعديـن.

بينمـا احتفظـت الفقـرة الثالثـة مـن نفـس المـادة بحـق السـلطة العامـة فـي تنظيـم المؤسسـات العموميـة الاقتصاديـة مـن خـلال تحديدهـا وبموجـب نـص خـاص للأشـكال الخاصـة التـي يمكـن أن تتخذهـا أجهـزة الإدارة والتسـيير علـى مسـتوى المؤسسـة العموميـة الاقتصاديـة التـي تحـوز فيهـا الدولـة علـى مجمـوع رأسـمالها. وفـي هـذا الإطار صـدر المرسـوم التنفيـذي رقـم 01 283-، المتضمـن الشـكل الخـاص بأجهـزة إدارة المؤسسـات العموميـة الاقتصاديـة وتسـييرها والتـي يعود لمجلـس مسـاهمات الدولـة باعتبـاره العـون الائتمانـي المكلـف بتسـيير الحافظـات الماليـة صلاحيـة تحديـد وبموجـب لائحـة، قـرار إخضـاع مؤسسـة عموميـة اقتصاديـة للشـكل الخـاص المحـدّد فـي المرسـوم وتتمثـل الأجهـزة فـي الجمعيـة العامـة ومجلـس المديريـن .

لتظهـر الازدواجيـة فـي القانـون المطبـق علـى تسـيير وتنظيـم المؤسسـة العموميـة الاقتصاديـة بيـن الأمـر 04-01 والمرسـوم التنفيـذي رقـم 283-01 والقانـون التجـاري عندمـا يتعلـق الأمـر ببقيّـة المؤسسـات العموميـة الاقتصاديـة بمعنـى أدّق يتـم تسـيير المؤسسـات العموميـة الاقتصاديـة عـن طريـق مؤسسـات عموميـة اقتصاديـة أخـرى تتخـذ شـكل شـركة المسـاهمة أو مـا يعـرف بشـركات تسـيير مسـاهمات الدولـة والتـي تخضـع أساسـا لأحـكام المرسـوم التنفيـذي رقـم 283-01 والتـي تـزوّد بجهازيـن همـا الجمعيـة العامـة ومجلـس المديريـن الـذي يتكـون مـن عضـو إلـى ثلاثـة أعضـاء مـن بينهـم الرئيـس وهـو مـا يستشـف مـن نـص المـادة الثانيـة مـن نفـس المرسـوم التـي نصـت علـى مـا يلـي:

« يتخـذ مجلـس مسـاهمات الدولـة بموجـب لائحـة قـرار إخضـاع مؤسسـة عموميـة اقتصاديـة مـا للشـكل المحـدد فـي هذا المرسـوم

غيـر أن أحـكام هـذا المرسـوم لا تخـص إلا المؤسسـات العموميـة الاقتصاديـة المكلفـة بتسـيير مسـاهمات الدولـة .»

**الفرع الثاني: المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري**

فـي حـدود مـا تـم توضيحـه سـابقا مـن علاقتهـا بالنظريـة التقليديـة للمؤسسـة العموميـة والمرفـق العـام وحـدود التداخـل الـذي يمكـن أن يحـدث بينهـا وبيـن الشـركة الوطنيـة والمؤسسـة العموميـة الاقتصاديـة، لا يمكـن الجـزم بوجـود إطـار قانونـي عـام محـدّد للمؤسسـة العموميـة ذات الطابـع الصناعـي والتجـاري باسـتثناء مـا تضمّنتـه أحـكام المادتيـن 44 و45 مـن القانـون رقـم 01-88، مـا يحيلنـا إلـى رصـد بعـض التطبيقـات التـي لا يمكـن حصرهـا عدديـا مـن خـلال تتبـع القوانيـن الأساسـية لأهـم هـذا النـوع مـن المؤسسـات العموميـة ومـن أمثلتهـا:



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 622 6/27/19 11:28 AM

مـا نـص عليـه المرسـوم التنفيـذي رقـم 101-01 والقاضـي بإنشـاء الجزائريـة للمياه مؤسسـة عموميـة وطنيـة ذات طابـع صناعـي وتجـاري EPICتتمتـع بالشـخصية القانونيـة والاسـتقلال المالـي، توضـع تحـت وصايـة الوزيـر المكلـف بالمـوارد المائيـة، تعـد تاجـرة فـي علاقاتهـا مـع الغيـر ويطبـق عليهـا القانـون الإداري فـي علاقاتهـا مـع الدولـة، تـزود لعملهـا وتنظيمهـا بمديـر عـام ومجلـس مراقبـة ومجلـس توجيـه وتمسـك محاسـبتها حسـب القانـون التجـاري ووفـق التشـريع المعمـول بـه([1]).

ومـا تضمنـه المرسـوم التنفيـذي رقـم 102-01 القاضـي بإنشـاء الديـوان الوطنـي للتطهيـر كمؤسسـة وطنيـة ذات طابـع صناعـي وتجـاري EPIC تتمتـع بالشـخصية القانونيـة والاسـتقلال المالـي، توضـع تحـت وصايـة الوزيـر المكلـف بالمـوارد المائيـة، تعـد تاجـرة فـي علاقاتهـا مـع الغيـر ويطبـق عليهـا القانـون الإداري فـي علاقاتهـا مـع الدولـة، تـزود لعملهـا وتنظيمهـا بمديـر عـام ومجلـس مراقبـة ومجلـس توجيـه وتمسـك محاسـبتها حسـب القانـون التجـاري ووفـق التشـريع المعمـول بـه([2]).

كمـا حـدّد المرسـوم التنفيـذي رقـم -10 91 القانـون الأساسـي النموذجـي للمؤسسـة العموميـة للنقـل الحضـري وشـبه الحضـري والـذي اعتبرهـا مؤسسـة عموميـة ذات طابـع صناعـي وتجـاري EPIC تعـد تاجـرة فـي علاقاتهـا مـع الغيـر وتخضـع للقانـون الإداري فـي علاقاتهـا مـع الدولـة تنظـم يديرهـا مديـر عـام ومجلـس إدارة يترأسـه الوزيـر الوصـي([3]).

فـي حيـن حـدّد المرسـوم الرئاسـي رقـم 102-08 القانـون الأساسـي النموذجـي للمؤسسـات العموميـة ذات الطابـع الصناعـي والتجـاري التابعـة للقطـاع الاقتصـادي للجيـش الوطنـي الشـعبي تتمتـع بالشـخصية المعنويـة والاسـتقلال المالـي تعـد تاجـرة فـي علاقاتهـا مـع الغيـر وتخضـع للقانـون الإداري فـي علاقاتهـا مـع الدولـة.

وإذا كان الفـرق لا يظهـر مـن الناحيـة النظريـة الاقتصاديـة بمناسـبة ممارسـة النشـاط الاقتصـادي فإنـه يظهـر عمليـا ليتجلـى الفـرق مـن الناحيـة القانونيـة بيـن المؤسسـة العموميـة ذات الطابـع الصناعـي والتجـاري بمعنـىEPIC والمؤسسـة العموميـة الاقتصاديـة بمعنـى EPE أي Entreprise فـي قواعـد الرقابـة المطبقـة علـى الشـكلين مـع تقيّـد النـوع الأول بضابـط التخصص

(1) المرسوم التنفيذي رقم 101-01، المؤرخ في 21 أبريل 2001، المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، جريدة رسمية عدد 24 .

(2) المرسوم التنفيذي رقم 102-01، المؤرخ في 21 أبريل 2001، المتضمن إنشاء الديوان الوطني للتطهير، جريدة رسمية عدد 24

(3) المرسوم التنفيذي رقم 91-10، المؤرخ في 14 مارس 2010، المتضمن القانون الأساسي النموذجي للمؤسسة العمومية للنقل الحضري وشبه الحضري، جريدة رسمية عدد 18 .



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 623 6/27/19 11:28 AM

والخضوع للوصاية، في حين تخضع المؤسسة العمومية الاقتصادية لرقابة الدولة عن طريق الأعوان الائتمانية والمتمثلة في شركات تسيير مساهمات الدولة ومجلس مساهمات الدولة، كما يظهر الفرق من حيث علاقة كليهما بالمرفق العام الاقتصادي واعتبارهما من آليات تسييره، فإذا كانت المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تعتبر من أهم الآليات التنظيمية التي تلجأ إليها الدولة عند تسييرها للمرافق العامة الاقتصادية، فإن الأمر لا يبدو كذلك بالنسبة للمؤسسة العمومية الاقتصادية والتي يتعين كما سبق التذكير البحث في أصل نشأتها وطريقة تكوينها وعلاقتها بالمرفق العام والخدمة العمومية وهذا ما يستدعي البحث في القوانين الأساسية التي تنظم عملها.

ومن بين المواضيع التي تؤكد اختلاف الإطار القانوني الذي يحكم المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسة العمومية الاقتصادية اعتبارهما من المصالح المتعاقدة طبقا لما ينص عليه قانون الصفقات العمومية أي المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الذي استثنت المادة السادسة منه المؤسسة العمومية الاقتصادية بمعنى EPE وقصدت بالمؤسسة العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاريEPIC أي المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وما يؤكد ذلك نسخة النص باللغة الفرنسية التي وظفت عبارة Etablissement، ومع ذلك يفرض عليها القانون الالتزام بالقيد الوارد في نص المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، القاضي بضرورة تكيّيف إجراءاتها الخاصة مع تنظيم الصفقات العمومية عندما لا تكون الصفقة العمومية ممولة كليا أو جزئيا بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو الجماعات الإقليمية(1).

في حين نصت المادة التاسعة من نفس المرسوم على عدم خضوع المؤسسات العمومية الاقتصادية للصفقات العمومية مع إلزامها بإعداد إجراءات إبرام الصفقات حسب خصوصيتها، على أساس مبادئ حرية الاستفادة من الطلب والمساواة في التعامل مع المرشحين وشفافية الإجراءات والعمل على اعتمادها من هيئاتها الاجتماعية مع التأكيد على ان معنى المؤسسة العمومية الاقتصادية في النص باللغة الفرنسية ينصرف إلى Entreprise publique.

وفي كل الأحوال تحتفظ الدولة بحقها كسلطة عامة وفي إطار تنظيمها للمؤسسات العمومية الاقتصادية أن تحدد النشاطات ذات الطابع الإستراتيجي ليتقرر بناءً عليها إمكانية تنظيم المؤسسات التي تنشط في هذا الإطار بموجب القوانين الأساسية التنظيمية أو لأنظمة

(1) المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، جريدة رسمية عدد 50 .



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 624 6/27/19 11:28 AM

خاصة تحدد عن طريق التنظيم[1].

**الفرع الثالث: المجمعات الصناعية أثر لانعكاسات السياسة المطبقة على تطبيقات المؤسسة العمومية الاقتصادية**

نتج عن الخوصصة المطبقة في الجزائر منتصف تسعينيات القرن الماضي، فتح رأسمال المؤسسات العمومية حيث أصبح الاقتصاد العمومي الجزائري ممثلا بـــ90 بالمائة مؤسسات صغيرة ومتوسطة. فوجدت الجزائر نفسها أمام ضرورة العدول عن بعض أساليب التنظيم السابق بعد فشل القطاع العمومي المتكون من مؤسسات صغيرة ومتوسطة عن تحقيق النمو خارج المحروقات، التي أدى عدم الاستقرار المتصاعد في أسعارها إلى التأثير سلبا على الجانبين الاجتماعي والاقتصادي .

عرف تنظيم القطاع الصناعي في الجزائر خلال السداسي الأول من 2015 توجّهات جديدة ترمي إلى تخفيف الأعباء التسييرية التي كان يفرضها تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية –مجلس مساهمات الدولة- وهذا لصالح التسيير الاقتصادي من خلال اعتماد شكل المجمعات الصناعية الكبرى التي تقوم على تجميع عدد من المؤسسات التي تنشط في نفس قطاع النشاط، إذ يرجع سبب اعتماد التنظيم الجديد إلى النتائج غير المرضية التي أفرزها التنظيم الاقتصادي للمؤسسات العمومية، حتى بعد تعديل الأمر 04-01 وبالرغم من أن مجلس مساهمات الدولة قد اتخذ منذ 2008 مجموعة من القرارات تقضي بتقسيم حافظة القطاع العمومي الصناعي والتجاري بين عديد الوزارات، لتتولى كل وزارة تسيير شركات تسيير مساهمات الدولة التابعة لها ومتابعة المؤسسات العمومية الخاضعة لها، من خلال توليها رئاسة جمعيتها العامة، حيث وزعت ثمانية عشرة شركة تسيير مساهمات الدولة بين قطاعات النقل، الفلاحة والصناعة ومثالها، 03 شركات تسيير مساهمات ومؤسسة اقتصادية غير منضمة في قطاع الفلاحة، 06 مؤسسات عمومية اقتصادية غير منضمة في قطاع الصناعة، 03 شركات تسيير مساهمات و04 مؤسسات عمومية اقتصادية غير منضمة في قطاع النقل.

أدت الأسباب السابقة وبالإضافة إلى الاستحقاقات الاقتصادية التي تلتزم بها الجزائر من دخولها منطقة التبادل الحرّ مع الاتحاد الأوروبي والتنفيذ النهائي لاتفاق الشراكة والانضمام إلى منظمة التجارة الدولية، إلى ضرورة اعتماد التطبيقات الناجعة لتأطير النشاط الاقتصادي، بعد حصر مسببات الفشل وبهذا أعيدت الإستراتيجية الصناعية الجديدة التي تم إطلاقها سنوات 2007 و2008 بعد أن توقف العمل بها خلال الفترة الممتدة من

(1) المادة 06 من الأمر 04-01 .



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 625 6/27/19 11:28 AM

2009 -2014 ([1]).

ولعل أهم الإصلاحات التي سبقت الإستراتيجية الجديدة هي، إعادة تنظيم الحقائب الوزارة واختصار القطاع الاقتصادي المنتج في وزارة الصناعة والمناجم، التي تضم بدورها عديد المديريات أهمها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار والتنافسية الصناعية وترقية مصالح الدعم وتسيير مساهمات الدولة في القطاع العمومي الصناعي وترقية وتثمين الموارد المنجمية([2]).

سمح هذا التعديل للوزارة في ثاني خطوة استعادة أهم المؤسسات العمومية الاقتصادية من وزارتي الفلاحة والنقل ويتعلق الأمر بضم شركة تسيير مساهمات الدولة « سيغرو» حبوب والمؤسسة الوطنية للبناء ومواد عتاد السكك الحديدية.

أما أهم تطبيقات الإستراتيجية الصناعية الجديدة فيتعلق بالعمل بأسلوب المجمعات الصناعية([3])، وهو ما تزامن تطبيقه مع السداسي الأول من سنة 2015 ليصادق مجلس مساهمات الدولة على المخطط الجديد الذي تناول إعادة تنظيم القطاع العمومي الصناعي والتجاري والمتضمن الإنشاء التدريجي لـ 12 مجمعات كبرى انطلاقا من شركات تسيير مساهمات الدولة المقدرة بـ14 من أصل 30 وجدت منذ 2001، دون أن يؤثر ذلك في استمرارية عمل ونشاط المتبقي منها ودون أن يتعدى المساس إلى مستخدميها والحقوق المهنية والاجتماعية المكتسبة .

أما عن أهم أهداف التعديلات المرتقبة على مستوى الإدارة والتسيير فقد تمثلت في تحقيق الانسجام والقوة التفاوضية والتكامل عند الاستثمار أو عند البحث عن حصص في السوق الداخلية والأسواق الخارجية، ما يعني ضرورة منحها القدر الكافي من الاستقلالية المادية واستقلالية حقيقية في التسيير، أما التمويل فلا بد أن يعتمد على البورصة والبنوك، بعد إدخال إصلاحات على المنظومة المصرفية كالرقمنة وبنك المعلومات، بجانب اعتماد المخاطرة في التسيير وإمكانية رفع التجريم عن فعل التسيير بعد توضيح الفرق بين الجريمة والمخاطرة والأهم هو انتفاء الوساطة بين الدولة والمؤسسة واختصارها في تولي

(1) بسبب التعويل على قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة آنذاك خاصة مع قانون المالية التكميلي لسنة 2009 وبرامج التأهيل المختلفة التي استفاد منها القطاع

(2) المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 241-14، المؤرخ في 27 أوت 2014، يحدد صلاحيات وزير الصناعة والمناجم، جريدة رسمية عدد 52 .

(3) نصت المادة 796 من القانون التجاري على ما يلي: «يجوز لشخصين معنويين أو أكثر أن يؤسسوا فيما بينهم كتابيا ولفترة محدودة تجمعا لتطبيق كل الوسائل الملائمة لتسهيل النشاط الاقتصادي لأعضائها أو تطويره وتحسين نتائج هذا النشاط وتنميته».



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 626 6/27/19 11:28 AM

الوزير رئاسة الجمعيات العامة للمجمعات، على أن تتم المراقبة البعدية على أساس عقود النجاعة مع المسيرين دون التدخل المباشر في التسيير([1]).

## الخـــاتـمة:

لا جدال في اعتبار المؤسسة المفهوم المحوري للقانون الخاص تحديدا القانون التجاري، غير أن هذه الصفة لا تتخذها إلا بعد الإعلان عن وجودها القانوني المتمثل في اتخاذها أحد أشكال الشركات التي ينظمها القانون التجاري وهنا يتحدد الإطار القانوني ليس للمؤسسة وإنما للشركة التجارية التي تنشط في إطارها، لتتأكد فرضيات الدراسة في اعتبار المؤسسة مفهوم اقتصادي، يعلن عن وجوده القانوني بعد تحديد النشاط الاقتصادي الذي تمارسه والشكل القانوني الذي تظهر به، فيسهل التفريق بينها وبين غيرها من المفاهيم عند إضافة طبيعة الملكية ليتقرر وعلى حسب النشاط الاقتصادي المطبق مساحات تدخل الدولة، ليس بصفتها سلطة عامة وإنّما بصفتها صاحبة رأسمال المؤسسة أي طرف مشارك في النشاط الاقتصادي. ومع هذا لا يمكن الفصل بين تطبيق القانون العام والقانون الخاص على هذا العون عند ممارسته للنشاط الاقتصادي.

هذا ما يجعلنا نستنتج أن قانون المؤسسة وعلى عكس اقتصاد المؤسسة هو القانون الذي يهتم بإدارة وتسيير المؤسسة من أجل تحقيق هدف اقتصادي، لذلك فإن اتصاله بالجانب المالي، الاقتصادي، المنفعة العامة، التجاري، المصرفي، المستهلك، المنافسة، الشركات، الجباية، الجنائي للأعمال يجعلها تتعامل بل قد تتغذى من فروع قانونية أخرى وهو ما يصعب من مهمة باحث القانون في حصر إطارها القانوني أو على الأقل التأكيد على وجود نص خاص واحد فقط يحكمها.

لا طالما شكّل الإطار النظري للمؤسسة العمومية جدلا في مدى صحة المفاهيم النظرية مقارنة بالتطبيقات المختلفة أو الأشكال القانونية التي ظهرت بها المؤسسة العمومية الاقتصادية، وصولا إلى الإقرار شبه النهائي بضرورة اعتماد نفس الأشكال القانونية لتوحيد القانون الواجب التطبيق عند ممارسة النشاط الاقتصادي من قبل الدولة أو جماعاتها الإقليمية أو حتى مؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري. وبمعنى أخر توحيد الإطار

(1) ضمت المجمعات الصناعة التي تم تنصيبها، سبعة مجمعات جديدة، تابعة لقطاعات الصناعات الغذائية تتكون من 41 فرعا، الصناعات الكيماوية بـ22 فرعا، التجهيزات الكهربائية والكهرومنزلية والإلكترونية متكونة من 19 فرعا، والصناعات المحلية والميكانيك وصناعات التعدين تشمل 68 فرعا، الحديد والصلب تتكون من 64 فرعا، وأخيرا النسيج والجلود التي تشمل 49 فرعا، في حين أن الخمسة الأخرى كانت موجودة ويتعلق الأمر بكل من مجمع الصناعات الصيدلانية «صيدال»، المؤسسة الوطنية للسيارات الصناعية، والمجمع الصناعي للإسمنت، وكذا المؤسسة الوطنية للتبغ والكبريت ومجمع مناجم الجزائر. وستسير المجمعات الصناعية التي أنشأت من 14 شركة لتسيير مساهمات الدولة، من قبل مجلس إدارة.



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 627 6/27/19 11:28 AM

القانوني الذي تخضع له الأعوان الاقتصادية عند ممارستها للنشاط الاقتصادي دون الاعتبار لطبيعة ملكيتها، لأن ذلك من شأنه أن يعكس مدى الالتزام الحقيقي بتطبيق مبادئ اقتصاد السوق. وفي هذا الإطار اعتبر الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم المؤسسة عونا اقتصاديا بعد أن عرّفها ذات القانون بكل شخص طبيعي أو معنوي أيّا كانت طبيعته يمارس بصفة دائمة نشاطات الإنتاج أو التوزيع أو الخدمات أو الاستيراد.

إن المتتبّع لطبيعة الأعوان الاقتصادية التي تمارس النشاط الاقتصادي في الجزائر يقف عند نقطة أساسية تتمثل في تردّد الدولة المستمر في التخلي النهائي عن المؤسسة العمومية الاقتصادية كشكل من أشكال تسيير الاقتصاد أو ممارسته، لصالح الآليات الجديدة التي تعتمد في مجملها على القطاع الخاص عن طريق تحويل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص أو تشجيع المبادرة الخاصة لإنشاء المشاريع الاقتصادية عندما يتعلق الأمر بالقطاع الاقتصادي أو اللجوء إلى شركات الاقتصاد المختلط والتعاقد مع القطاع الخاص عندما يتعلق الأمر بإدارة المرافق العامة الاقتصادية.

بالرغم من أنّ الأمر 04-01 المتضمن تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وخوصصتها أقّر خضوعها للقانون التجاري، إلاّ أن إشراف الدولة عليها عن طريق الأعوان الائتمانية يعني إخضاعها لأحكام خاصة عوض خضوعها لأحكام القانون العادي، لا سيما القانون التجاري عند ممارستها للنشاط الاقتصادي باستثناء الاعتراف لها بصفة التاجر واعتبار مستخدميها عمالا .

يبرّر تمسك الجزائر بالمؤسسة العمومية الاقتصادية التي جمّعتها نهاية 2014 في شكل مجمّعات كبرى بضعفها كطرف مفاوض اقتصاديا أمام منظمة التجارة العالمية ونقص فعالية أداء قطاعها الاقتصادي الخاص، الذي مازال ينشط في شكل مؤسسات صغيرة ومتوسطة، باستثناء بعض المتعاملين في الصناعات الكهرومنزلية والصناعات الغذائية التحويلية وتركيب السيارات، لذلك ترى الجزائر أن الوقت لم يحن بعد للتخلي عن القطاع العمومي المنتج بل لا بد من التمسك به وتقويته.

و بالموازاة مع الموقف السابق عبّرت الجزائر من خلال إصدارها للمرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتضمن تفويض المرفق العام عن رغبتها في تحويل تسيير المرافق العامة الاقتصادية نحو الآليات الحديثة من خلال اتفاقية تفويض المرفق العام التي تتخذ أربعة أشكال هي: الامتياز والإيجار والوكالة المحفزة والتسيير.

على الرغم من أن الجزائر لم تتخل عن المؤسسة العمومية الاقتصادية التي يفترض ان تسمى بشركات الدولة تمييزا لها عن شركات القطاع الخاص وعن المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، فإن تقريرها لآليات جديدة لتفويض المرافق العامة



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 628 6/27/19 11:28 AM

الاقتصادية واعتمادها على الشراكة في إطار الاستثمارات العمومية والأجنبية والسياسات المحفزة على الاستثمار في القطاع الخاص في إطار آليات دعم التشغيل يفضي إلى أنّها تعتمد تدريجيا على مختلف الآليات التي اعتمدتها الدول المتقدمة قبل أن تتخلى عنها لصالح الآليات المستحدثة في إطار اقتصاد السوق.

## قائمة المصادر والمراجع:


### الكتب الفقهية:

القاضي أنطوان الناشف، الخصخصة(التخصيص):مفهوم جديد لدور الدولة ودورها في إدارة المرافق العامة، ( لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2000(، ط1 .

بن طاوس إيمان، مسؤولية العون الاقتصادي في ضوء التشريع الجزائري والفرنسي ( الجزائر: دار الهومة، 2014) .

رشيد واضح، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق( الجزائر: دار الهومة، 2003)، ط1

حازم الببلاوي، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر: من نهاية الحري العالمية الثانية إلى نهاية الحرب الباردة، ( القاهرة: عالم المعرفة، 2000) ط1 .

محمد محمد عبد اللطيف، الاتجاهات المعاصرة في إدارة المرافق العامة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2000 )، ط1 .

عزت عبد الحميد البرعي، محاضرات في التشريعات الاقتصادية وفي القوانين الاقتصادية وفي اقتصاديات التخلف والتنمية، (مصر: دار النشر غير موجودة 2006-2005).

ناصر لباد، القانون الإداري-النشاط الإداري، ( الجزائر: دار النشر لباد، 2004) ط1، ج:2 .

وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة-المؤسسة العامة والخصخصة-(لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2009 )، ط1.

DELAMARRE Manuel, PARIS Timothée, Droit administratif, , ( PARIS: Edition Ellipses Marketing, 2009).

BOUSSOUMAH Mohamed, L'établissement public,( ALGERIE: office des publications universitaires, 2012).

ALGERIE,Cinquante ans apres,La partdu droit,Ouvrage collectif sous la direction de LAGGOUN Walid,( ALGERIE:Editions AJED, 2013). Tome: 2 .

### النصوص التشريعية والتنظيمية:

القانون رقم 01-88، المؤرخ في 12 يناير 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، جريدة رسمية عدد 02، 1988 .

الأمر 04-01، المؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها، جريدة رسمية عدد 47 .

المرسوم الرئاسي رقم 192-02، المؤرخ في 1 جوان 2002، المتضمن القانون الأساسي للشركة الجزائرية للكهرباء والغاز، المسماة سونلغاز ش ذ أ، جريدة رسمية عدد 39 .




□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 629 6/27/19 11:28 AM

المرسوم التنفيذي رقم 101-01، المؤرخ في 21 أبريل 2001، المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، جريدة رسمية عدد 24.

المرسوم التنفيذي رقم 102-01، المؤرخ في 21 أبريل 2001، المتضمن إنشاء الديوان الوطني للتطهير، جريدة رسمية عدد 24.

المرسوم التنفيذي 283-01، المؤرخ في 24 سبتمبر 2001، يتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، جريدة رسمية عدد 55.

المرسوم التنفيذي رقم 91-10، المؤرخ في 14 مارس 2010، المتضمن القانون الأساسي النموذجي للمؤسسة العمومية للنقل الحضري وشبه الحضري، جريدة رسمية عدد 18.

المرسوم التنفيذي رقم 241-14، المؤرخ في 27 أوت 2014 يحدد صلاحيات وزير الصناعة والمناجم، جريدة رسمية عدد 52.

المرسوم التنفيذي رقم 249-15، المؤرخ في 29 سبتمبر 2015، الذي يحدّد محتوى وتمحور وكذا شروط تسيير وتحيين مدونة الأنشطة الاقتصادية الخاضعة للتسجيل في السجل التجاري، الجريدة الرسمية عدد 52 .

المرسوم الرئاسي رقم 247-15، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، جريدة رسمية عدد 50.

المرسوم التنفيذي رقم 199-18، المؤرخ في 02 أوت 2018، يتضمن تفويض المرفق العام، جريدة رسمية عدد 48 .



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 630 6/27/19 11:28 AM

# The Legal Framework of the Public Enterprise in Algeria as an Economic Agent

**Abdalla Qadya**

Faculty of Law & Political Sciences - Mustapha Stamboli University

Mascara - Algeria

**Abstract:**

As a country whose economy is going through a transitional phase, Algeria seeks to find solutions that help it to activate the basic principles of market economy after setting the mechanisms that would assign to the state the role of organization and surveillance in the economic sector. The public institution, as defined in different ways, is one of the most important forms of state intervention in economic activity. The study of the public institution is legally linked to the traditional theory of public utilities and administrative law. But there is no doubt that the transformation of this theory, i.e. its modernization, leads to a shift in the legal nature of the public institution and the functions they perform. Based on this, the question that the present paper addresses is the extent to which the legal framework of the public economic institution is in tune with the principles and rules of market economy and with the different mechanisms by which economic utilities are managed.

**Keywords:** Public Institution, National Company, Project, Economic Aid, Public Law, Private Law, The Theory of Public Utilities, The Theory of Modernizing Public Utilities, Public Utilities Management.



□□□□ □□□□□□□ 1-16 .indd 631 6/27/19 11:28 AM