

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



المؤسسة العمومية كآلية لتسيير المرافق العمومية

مذكرة لنيل شهادة الماستر:

تخصص: القانون العام

إشراف الأستاذ:

د/ بن بخمة جمال

إعداد الطلبة:

* مصمودي عادل

* بلهادف عبد المالك

أعضاء لجنة المناقشة

رئيساً	أستاذ	الأستاذ: خلاف فاتح
مشرفاً	أستاذ محاضر "أ"	الأستاذ: بن بخمة جمال
ممتحناً	أستاذ محاضر "أ"	الأستاذة: مزهود حنان

السنة الجامعية 2022 - 2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ -

﴿ وَمَا تَوْفِيقِي إِلَّا بِاللَّهِ عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ أُنِيبُ ﴾

سورة هود/ الآية - 88 -

الإهداء

نتقدم بهذا الإهداء إلى كل الطلبة زملاء كل باسمه دون

إستثناء إلى كل من ساهم في إنجاز هذا العمل.

إلى كل الزملاء الذين تقاسموا هذا المشوار.

إلى كل الأصدقاء و الزملاء في درب العلم.

إلى كل هؤلاء نهدي ثمرة مجهودنا.

كلمة شكر

بعد شكر الله تعالى على توفيقه لنا في إتمام هذا العمل،
نتقدم بالشكر الجزيل للأستاذ المشرف:

بن بخمة جمال

على كل توجيهاته ونصائحه التي ساعدتنا في إعداد هذه
المذكرة، و على التصويبات التي قام بها لهذا العمل في
جميع مراحلها.

نتقدم بالشكر أيضا إلى كل من قدم لنا يد العون ولو بكلمة
تشجيع في إنجاز هذه المذكرة

قائمة المختصرات:

باللغة العربية:

- ط: طبعة.
- ج: جزء.
- ف: فقرة.
- ج ر: جريدة رسمية.
- ق إ م إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- ق ت ج: القانون التجاري الجزائري
- ص: صفحة.
- ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.
- د. س. ن: دون سنة نشر.

مقدمة

يعتبر المرفق العام شريان الحياة الذي يربط الدولة بمواطنيها، فالمرافق العامة هي إحدى أهم الوسائل التي تعتمد عليها الدولة في نشاطها الإداري والذي تهدف من خلاله إلى تحقيق الصالح العام للأفراد والمجتمع بصفة عامة، فتستعمل في ذلك المرفق العام كوسيلة لتقديم خدمات عامة للجمهور، وإشباع حاجيات ومتطلبات الحياة الإجتماعية، ويتطلب تحقيق تلك الأهداف قيام الإدارة المركزية إلى جانب الإدارة المحلية بتقديم خدمة أو إنتاج سلعة، مع الإحترام الصارم لقواعد المساواة والإنصاف والعدل في توزيع هذه الخدمات أو الحفاظ على استمرارها وانتظامها.

إلا أن تدخل الدولة في إدارة هذه النشاطات مر بعدة مراحل، فلما كانت الدولة حارسة كان النشاط الإداري ينحصر فقط في تسيير المرافق العامة المتعلقة بالنشاطات السيادية كالأمن... إلخ، ومراقبة نشاط الأفراد لعدم وقوع أي مساس بالنظام العام، وتكتفي فقط بالتدخل السلبي وهذا ما كان معمول به في الأنظمة القديمة.

لكن بعد التطور الذي شهدته الدول بالنظر إلى نوعية الخدمات التي تقدمها أصبح للدولة الحديثة أنشطة متعددة تختلف من ناحية النوع ومدى تدخلها في الحياة الاقتصادية، فلم يكتفي تدخل الدولة فقط لمراقبة نشاط الأفراد، بل الذهاب إلى حد أبعد وهو توجيه النشاط الاقتصادي بعد تبني النظام الليبرالي.

فالنظام الرأسمالي نظام يستند إلى دعامتين أساسيتين هما: الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج وحرية العمل و المنافسة، لذلك انصببت جهود الدولة على حماية هذه المبادئ، وبالتالي كان تدخلها مقتصرًا على ضرورة تأمين متطلبات الأمن والعدالة والقيام ببعض الأعمال العامة التي لا يقوى الأفراد على مباشرة القيام بها، غير أن اتساع وظائف الدولة بفعل الأزمات المتكررة التي مر بها الاقتصاد الرأسمالي بين فترة و أخرى، قد جعل البناء التنظيمي لإدارة هذه الوظائف عائقًا أمام تحقيق هذه المهام، بالتالي لجأت الدولة إلى البحث عن صيغ تنظيمية لها القدرة على أداء الأعمال بما يتفق مع طبيعة العلاقات الرأسمالية، وهو ما يتطلب بدوره أن يكون لهذه التنظيمات قدر كاف من الاستقلال المالي، وأن تمتلك

الشخصية المعنوية، فكان هذا الأمر سببا في ظهور فكرة المؤسسة العمومية ضمن نطاق القانون العام، وعلى هذا الأساس ارتبط مفهوم المؤسسة العمومية بهذا التطور التاريخي لفترة طويلة، لم يرى الفقه الإداري فيها سوى أنها شخص إداري عام تنشئه الدولة لإدارة مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية ويتبع في إدارته أساليب القانون العام.

لكن بعد امتداد وظائف الدولة إلى المجال الصناعي والتجاري وظهور المرافق العامة الاقتصادية والمؤسسات العمومية الصناعية والتجارية التي تستعير ما يلائمها من قواعد وأساليب القانون الخاص، جعل المفهوم التقليدي للمؤسسة العمومية يصاب بالغموض، وكان منشأ التعقيد في النظام القانوني القابل للتطبيق على كل من المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية والمؤسسات العمومية الإدارية.

والجزائر على غرار تلك الدول، عملت في بداية الإستقلال، حتى تستجيب للمطالب الاجتماعية التي كانت مقيدة أثناء فترة الإستعمار، على إعادة استعمال الآليات القانونية للمرافق العامة، أي إحدى أساليب النظام اللبيرالي الموروث، وتم اللجوء إلى نظام الإستغلال المباشر وبعده نظام المؤسسة العمومية، وهذه الأخيرة اختلف مفهومها باختلاف المراحل والنظام السياسي والقانوني السائد في كل فترة، ففي ظل النظام الاشتراكي الذي انتهج بعد الإستقلال، تحولت أملاك عديدة ونشاطات مختلفة لملكية الدولة جراء التأميمات، حيث ظهرت فكرة المؤسسة العمومية تحت تسميات مختلفة.

ونتيجة للتطورات والإصلاحات السياسية والاقتصادية التي عرفت الجزائر وصدور العديد من القوانين، صدر القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية¹، الذي فصل بين القطاع الاقتصادي الذي يتم تسييره بواسطة المؤسسة العمومية الاقتصادية، والمرافق العامة التي تُسيّر بواسطة الهيئة العمومية، وهي تسمية جديدة جاء بها المشرع الجزائري من خلال هذا القانون، غير أن هذا القانون تعرض إلى تعديلين

¹ - قانون رقم 88-01، مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 02، مؤرخ في 13 جانفي 1988.

بمقتضى الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 المتعلق برؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة¹، وبمقتضى الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها وخصصتها²، هذا الأخير الذي أصبحت بموجبه المؤسسات العمومية الاقتصادية شركات تجارية تخضع لأحكام القانون التجاري، في مختلف جوانبها التنظيمية و التسييرية، أما بالنسبة للمؤسسات العمومية (الهيئات العمومية) فقد أخذت عدة أشكال بحسب طبيعة النشاط: المؤسسة العمومية الإدارية، المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية، المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.

أهمية الدراسة:

تبرز أهمية هذا البحث في كون هذا الموضوع ذو أهمية بالغة وذلك من خلال توضيح فكرة التفرقة بين مفهوم المؤسسة العمومية والمصطلحات المقاربة لها، وكذا التقسيمات الخاصة بالمؤسسة العمومية بالنظر إلى أهم التطورات التي شهدتها المؤسسة العمومية في الجزائر والظروف التي مرت بها من الناحية الاقتصادية والسياسية، والمراسيم والقوانين التي اعتمدت على إثرها، إذ أن المؤسسات العمومية هي أجهزة المهمات الحيوية التي تشمل التعليم الجامعي، والنشاط الإداري خدمة للصالح العام، كما توفر الآلاف من مناصب العمل لصفوة شباب الوطن، حيث تنفق عليها الدولة ميزانيات سنويا.

أما دوافع إختيار الموضوع تمثلت في دراسة تتوع النصوص التشريعية المتعلقة بالمؤسسات العمومية التي أقرها المشرع الجزائري في مختلف الفترات نتيجة انتهاج الجزائر سياسات عديدة على غرار سياسة اقتصاد السوق.

ونسعى من خلال هذا البحث إلى تحقيق جملة من الأهداف نجملها فيما يلي:

¹ - أمر رقم 95-25، مؤرخ في 25 سبتمبر 1995، يتعلق برؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج ر عدد 55، مؤرخ في 27 سبتمبر 1995. (ملغى)

² - أمر رقم 01-04، مؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج ر عدد 47، مؤرخ في 22 أوت 2001.

- محاولة البحث عن مفهوم دقيق للمؤسسة العمومية في الوقت الحاضر.

- دراسة القواعد القانونية التي تحكم المؤسسة العمومية.

وقد اعتمدنا في بحثنا هذا على المنهج التحليلي الوصفي، وذلك لكون المؤسسة

العمومية قد عرفت تطورات عديدة، إذ سادها مفهوم تقليدي في بادئ الأمر، غير أن هذا المفهوم قد تطور في ما بعد، كما أن المؤسسة العمومية تحكمها جملة من التشريعات الخاصة بها من الناحية النظرية، ومن الناحية العملية لذلك وجب دراستها وإعطائها وصف دقيق، وذلك لفهم الواضح للمفاهيم التي يقوم عليها مصطلح المؤسسة العمومية.

أما فيما يخص الدراسات السابقة فإن هذا الموضوع ليس جديدا بل سبق إلى دراسته جملة من الباحثين منهم:

- سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة، رسالة دكتوراه الدولة، جامعة القاهرة 1967.

- محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه الدولة، جامعة الجزائر، 1991.

- نورة بولحبال، تطور علاقة الدولة بمؤسساتها العمومية الاقتصادية في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2003.

أما الصعوبات التي واجهتنا في بحثنا هذا فهي: صعوبة ضبط المفاهيم وإختلاطها نظرا لإتساع مجالها وإختلاف تعريفاتها، وكثرة المصطلحات المتعلقة بالمؤسسة العمومية، وكذلك التخوف من الوقوع في مشكل التقصير والإخلال بالموضوع.

وأمام هذا التوسع في مفهوم المؤسسة العمومية سواء من حيث الطبيعة القانونية، أو من حيث طبيعة النشاط، نطرح الإشكالية التالية:

- ما مدى قدرة المؤسسة العمومية على تسيير المرافق العمومية لاسيما في ظل التطورات الاقتصادية والعلمية والتكنولوجية الحاصلة وظهور أساليب حديثة لتسيير المرافق العامة؟

ولمعالجة الإشكالية المطروحة قسمنا بحثنا هذا إلى الفصلين التاليين:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية:

حاولنا من خلاله إعطاء نظرة شاملة عن الإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية من خلال عرض نشأة وتطور هذه الفكرة مع محاولة إعطاء تعريف لها وخصائصها والفرقة بينها وبين بعض المفاهيم المشابهة لها (المبحث الأول)، لنتناول بعدها أنواع المؤسسات العمومية في التشريع الجزائري (المبحث الثاني).

الفصل الثاني: الأحكام القانونية للمؤسسة العمومية:

نستعرض فيه المؤسسة العمومية من الناحية التنظيمية من خلال التطرق للأحكام القانونية للمؤسسة العمومية (المبحث الأول)، وبعدها نحاول التطرق إلى الرقابة التي تخضع لها المؤسسة العمومية (المبحث الثاني).

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للمؤسسة

العمومية

تعتبر المؤسسات العمومية من الموضوعات الهامة والدقيقة في القانون الإداري، فقد بدأت فكرة المؤسسة العمومية تتطور منذ القرن التاسع عشر، وحتى منتصف ذلك القرن كان يشوب مفهوم المؤسسة العمومية بعض الغموض والذي بدأ ينجلي ابتداء من سنة 1856¹. لقد عرفت المؤسسة العمومية مفهوما تقليديا كان سائدا إلى زمن غير قصير، لكن تزايد تدخل الدولة في مجالات النشاط الاقتصادي، وظهور مبادئ الاقتصاد الموجه واتساع رقعة القطاع العام نتيجة ظهور المشروعات العامة وليدة التطور أو الانشاء المبتدأ من قبل الدولة، والتي أخذت شكل المؤسسة العمومية جعل ذلك المفهوم لا يتلاءم والدور الذي تقوم به الدولة، فولد ذلك أزمة في مفهوم المؤسسة العمومية².

إن المؤسسة العمومية اعتمدت كأسلوب لإدارة المرافق العامة في النظام الجزائري، وذلك خلال الفترات المختلفة التي مرت بها الجزائر من تطبيق للنظام الاشتراكي في بداية الاستقلال، إلى الاتجاه نحو اقتصاد السوق نهاية الثمانينيات كل ذلك أثر على مفهوم المؤسسة العمومية في الجزائر.

لذلك سنتناول في هذا الفصل المبحثين الآتين:

المبحث الأول: مفهوم المؤسسة العمومية.

المبحث الثاني: أنواع المؤسسات العمومية في التشريع الجزائري.

¹ - غلابي بوزيد، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة،

كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2010-2011، ص 12.

² - العلوش سعد، نظرية المؤسسة العامة، رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة القاهرة، 1967، ص 25.

المبحث الأول: مفهوم المؤسسة العمومية:

لتحديد مفهوم المؤسسة العمومية، لا بد من التطرق لنشأتها وتطور فكرتها، بغية الوصول إلى تعريفها، لذلك سنتناول هذا في المبحث من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: نشأة وتطور فكرة المؤسسة العمومية:

يدور نشاط الدولة في إطار الأسلوب الإداري المعتمد فيها، فهو الذي يحدد لهذا النشاط طبيعته وأبعاده الحقيقية.

وكان طبيعياً أن تستحدث الدول من الأساليب الإدارية، ما يكفل القيام بتلك الأوجه الجديدة من النشاط الذي تحقق به أهداف الفكر الفلسفي الذي تؤمن به.

حيث كانت المؤسسة العمومية واحدة من تلك الوسائل التي ابتدعها الفكر الإداري، في مجال تنفيذ أوجه نشاط الدولة الحديثة، بقصد التخفيف من غلو الإدارة المركزية لذلك استحدثت المؤسسة العمومية في الماضي لغرض إدارة قطاعات محدودة من أوجه نشاط الدولة، ثم استخدمت فيما بعد في المجال الضخم للمشروعات العامة.

لذا سنحاول تتبع مراحل ظهور هذه الفكرة في ضوء التطور المقابل في وظائف الدولة المعاصرة، من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: ظهور فكرة المؤسسة العمومية في القانون الفرنسي:

ظهرت فكرة المؤسسة العمومية، في فرنسا لأول مرة واقترن ميلادها بنشأة القانون الإداري وظهرت نظرية المرفق العمومي، إذ هناك علاقة وطيدة تجمع بين المرفق العمومي والمؤسسة العمومية، فقد ساهم رجال القانون في فرنسا إلى جانب القضاء الإداري الفرنسي بشكل كبير في ظهورها، وقد كان مفهوم المؤسسة العمومية في البداية يعني نفس مفهوم المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري¹.

¹ - طيبون حكيم، رقابة الدولة على المؤسسات العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق سعيد حمدين، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2019-2020، ص 82.

إن تعبير المؤسسة العمومية الذي ظهر في هذه الفترة كان يتسم بالغموض، واستمر الحال كذلك في الفترة الممتدة من الثورة الفرنسية، حتى منتصف القرن التاسع عشر، حيث لم تكتسب فكرة المؤسسة العمومية سمات الوضوح ومن ثم فقد ظلت غامضة ينقصها التحديد والتأصيل¹.

كما ساهم المشرع المدني الفرنسي بدوره في إلقاء المزيد من الغموض، حيث استخدم في مناسبات عديدة تعبير المؤسسة العمومية دون تفريق كامل بين هذا المفهوم والمفاهيم الأخرى القريبة، فأحيانا يظهر تعبير المؤسسة العمومية مساويا لتعبير شخص معنوي من القانون العام أو إداري وهذا هو حال البلدية، وأحيانا على العكس ينطبق تعبير المؤسسة العمومية على شخص معنوي من القانون الخاص، يستفيد من حماية معينة من الإدارة وهو المؤسسات ذات النفع العام².

يعتبر النظام القانوني الفرنسي مهد المؤسسة العمومية وتطورها، فقد مر ظهورها بمجموعة من العوامل والظروف السياسية والصراعات الإقتصادية والاجتماعية، وكذا صراعات مذهبية وفكرية بين المفكرين والفلاسفة حولها عبر عدة مراحل زمنية مختلفة منها الصراع المذهبي لتحديد وظائف الدولة في تبلور فكرة المؤسسة العمومية وتأثير الأفكار المذهبية للمفكرين حول نطاق نشاط الدولة آنذاك، وكان الصراع بين أصحاب المذهب الحر الرأسمالي وأصحاب المذهب الإجماعي في أوروبا الذي كان في أوجه وقتها، حيث كان المذهب الحر الرأسمالي يُضيق على وظائف الدولة في المجتمع، وقد لعبت الثورة الفرنسية لسنة 1789 منعرجا فاصلا في توسيع وظائف الدولة لتمتد إلى ضمان الحقوق والحريات الفردية وحمايتها ومن هنا بدأت المؤسسة العمومية بالظهور، إذ أصبحت المؤسسة العمومية بمثابة الأداة التي تدار بها المرافق العمومية غير الربحية، ومن هنا بدأ المفهوم الاصلي

¹ - طيبون حكيم، المرجع السابق، ص 84.

² - قوديل جورج، دلقولقيه بيار، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001، ص4.

للمؤسسة العمومية بالبروز حيث كان يهتم بالمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، وكانت المؤسسة العمومية آنذاك، تتميز عن فئة أخرى من المؤسسات، وهي المؤسسة ذات المنفعة العمومية، التي كانت مجموعة خاصة ينحصر نشاطها على منفعة عمومية إذ كانت هذه الأخيرة، تتمتع بحماية الإدارة التي كانت تعترف لها بالمنفعة العامة، وقد لعب الاجتهاد القضائي دورا هاما في تحديد التمييز بين المؤسسة العمومية والمؤسسة ذات النفع العام، ويظهر ذلك في قرار محكمة النقض الفرنسية بتاريخ 5 مارس 1956 في قضية: صناديق التوفير، «des caisses d'épargne de Caen»، وبالتالي كان مفهوم المؤسسة العمومية هو واحد يعني فقط الشخص المعنوي العام الذي يقوم بإدارة المرافق العمومية، والتي كانت محصورة على الأنشطة الإدارية فقط كالصحة، التعليم، الثقافة وغيرها بحكم أن الأنشطة الاقتصادية كانت في يد الأفراد والمؤسسات الخاصة، وكانت محظورة على الدولة ممارستها وبذلك، كانت مفهوم المؤسسة العمومية هو نفسه مفهوم المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري التي لم تكن معروفة آنذاك وإنما كانت تلبس ثوب المؤسسة العمومية، واستمر هذا الوضع إلى غاية ما بين الحرب العالمية الأولى والثانية.¹

إن الاعتراف بهذه الفئة الجديدة من المؤسسات العمومية يبدأ مع القرار الشهير لمحكمة التنازع الفرنسية بتاريخ 22-01-1921 في القضية المسماة "مركب أيلوكا" أو الشركة التجارية لغرب إفريقيا، فهذا الاعتراف من طرف القضاء لفته جديد داخل مفهوم المؤسسة العمومية يعتبر الفجوة الأولى في المفهوم التقليدي للمؤسسة العمومية.²

¹ - محيو أحمد، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط 4، ديوان الطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 444.

² - صالح محمد أمين، حميدي أحمد، تسيير المرفق العام بين ضرورة التحديث وإشكالات التمويل، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحيى فارس، المدية، 2017-2018، ص 20.

الفرع الثاني: ظهور فكرة المؤسسة العمومية في القانون الجزائري:

انتقل إلى الجزائر بموجب القانون رقم: 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الذي يتضمن تمديد التشريع المعمول به قبل الاستقلال إلا ما يتنافى منه مع السيادة الوطنية، النظام الإداري والاقتصادي الاستعماري ذو الطبيعة الليبرالية، وبالتالي أبقى على الأساليب التقليدية في تسيير المرافق العامة، ومن بينها المؤسسة العمومية بنوعها الإدارية والصناعية والتجارية¹.

إلا أن هذه الأساليب لا تتناسب والنظام السياسي والاقتصادي الذي تبنته الجزائر، وبالتالي أخذت السلطات على عاتقها ضرورة التخلص من الأساليب الاستعمارية من خلال تبني الأساليب الاشتراكية في تسيير جميع الأنشطة سواء كانت إدارية، ثقافية، صناعية أو تجارية أو فلاحية، فكانت المرحلة الأولى من تطبيق النظام الاشتراكي في مفهومه التسيير الذاتي، ثم جاءت المرحلة الحاسمة من خلال تبني المؤسسة الاشتراكية كأسلوب لإدارة جميع المرافق العامة، إلا أن الشيء الملاحظ أنه رغم تبني الجزائر للأساليب الاشتراكية، فقد استمر العمل بدون انقطاع بالأساليب الليبرالية الاستعمارية، لترجع أكثر قوة مع نهاية الثمانينيات أثناء القيام بإصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية، كما إستعمل المشرع تنظيم المؤسسة العمومية لإدارة الأنشطة الاقتصادية المختلفة، تحت عدة تسميات وقوالب (التسيير الذاتي، والمؤسسة الاشتراكية)، إلى جانب ذلك استمر العمل بدون انقطاع بالأساليب الليبرالية في إدارة النشاط الاقتصادي وهي الشركة الوطنية والمؤسسة العمومية الصناعية والتجارية، وبالتالي فقد ظهرت بوادر المؤسسة العمومية في الجزائر².

¹ - طيبون حكيم، المرجع السابق، ص 92.

² - محيو أحمد، المرجع السابق، ص 449.

المطلب الثاني: التعريف بالمؤسسة العمومية:

يشوب فكرة المؤسسة العمومية غموض شديد من حيث تعريفها وتحديدتها تحديداً جامعاً مانعاً، وذلك لغياب تعريف تشريعي أو قضائي لها، إضافة إلى شدة اختلاف الفقهاء وعدم اتفاقهم حول معنى المؤسسة العمومية، نتيجة لسرعة وعمق التطور الذي أصاب المفهوم التقليدي للمؤسسة العمومية كمقابل لتطور وظائف الدولة، من دولة حارسة إلى دولة متدخلة، وكذا كثرة التسميات والتطبيقات للمؤسسة العمومية باختلاف النظم السياسية والاجتماعية والاقتصادية، لذلك سنتناول هذا المطلب من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: تعريف المؤسسة العمومية:

يقتضي منا الوصول إلى معرفة المؤسسة العمومية والمقصود منها، أن نستهل ذلك بمحاولة تعريفها لغوياً (أولاً)، وكذا محاولة البحث عن كيفية تعاطي الفقه مع هذا الأسلوب (ثانياً).

أولاً: المؤسسة العمومية لغة:

المؤسسة العامة في اللغة هي إسم من الفعل أسّس والتي تعني إنشاء، إقامة وتشيد ويقال أسس البناء وأسّاه أي وضع أساسه، والأساس هو أصل كل شيء ومبدؤه¹. وقد عُرِّفت المؤسسة العامة لغة بأنها منظمة عامة ذات شخصية معنوية تباشر نشاطاً له طابع الخدمة العامة². يقصد بالمؤسسة لغة: جمعية أو معهد أو شركة أسست لغاية علمية أو خيرية أو اقتصادية. يقال مؤسسة علمية، مؤسسة صناعية³.

¹ - قدمة وحيدة، المؤسسة العمومية المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، مدرسة الدكتوراه، جامعة الجزائر 1، 2013-2014، ص 10.

² - المرجع نفسه، ص 11.

³ - طيبون حكيم، المرجع السابق، ص 21.

أما كلمة عمومية فهي من فعل عم، عموماً، يُقال: عم المطر الأرض، أي شملها، وعم القوم بالعطية أي شملهم.

و عم ضد خصص و العام خلاف الخاص.

يُقال "جاء القوم عامة"، أي جميعاً.

و العمم - الكثرة - الاجتماع، إسم جمع للعامة وهي خلاف الخاصة¹.

ثانياً: المؤسسة العمومية فقهياً:

تعرف المؤسسة العمومية بأنها: "مرفق عام يتمتع بذمة مالية مستقلة"، كذلك "المؤسسة العامة عبارة عن إدارة عامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة وتتولى إدارة مرفق عام أو عدة مرافق عامة متخصصة ضمن حدود اقليمية معينة"².

وقد عرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي في كتابه مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة بقوله: "هي عبارة عن مرفق عام يُدار عن طريق منظمة عامة وتتمتع بالشخصية المعنوية"، ويعتبرها الدكتور أكثر الطرق شيوعاً والأكثر فاعلية في إدارة وتسيير المرافق العامة³.

ويعرف الدكتور ناصر لباد المؤسسة العمومية بأنها: "شخص معنوي الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة أو الجماعات المحلية"⁴.

أما ما يراه الدكتور محمد فاروق عبد الحميد في المؤسسة العامة تنظيماً إدارياً عاماً يتمتع بقدر من الاستقلالية نتيجة لما يتميز به عن المستشفيات، صناديق التوفير...⁵.

¹ - طيبون حكيم، المرجع السابق، ص 21.

² - عوابدي عمار، القانون الإداري، النظام الإداري، ج1، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص305.

³ - محمد الطماوي سليمان، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربية، القاهرة، 1979، ص 407.

⁴ - لباد ناصر، القانون الإداري، ج2، ط1، لباد للنشر، الجزائر، 2005، ص213.

⁵ - محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان

المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 31.

ويعرف الأستاذ أحمد محيو المؤسسة العمومية: "هي شخص اعتباري إداري من النموذج التأسيسي الهدف من إحداثها تأمين التسيير المستقل لمرافق الدولة أو الولاية أو البلدية أو لشخص آخر من النموذج التجمعي"¹.

كما عرّف الدكتور علي خطار شنطاوي المؤسسة العامة بأنها: "عبارة عن أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة وذلك حينما يمنح مرفق متخصص بمزاولة نشاط معين ومحدد الشخصية المعنوية بغية تحقيق استقلاله ماليا وإداريا"².

للإشارة أنه في البداية لم تكن موجودة إلا فئة واحدة من المؤسسات تتمتع بقدر من الاستقلالية نتيجة الإعراف لها بالشخصية المعنوية لإدارة عدد من المرافق العمومية هذه الفئة هي المؤسسة العمومية، فأى شخص يخضع للقانون العمومي يتكفل بتسيير مرفق عمومي، حيث كانت تُشكّل الشخص الاعتباري الإداري الوحيد من النموذج التأسيسي، لكن مع تطور الدولة ونشاطها تعددت المؤسسات وتميزت لدرجة أنها وضعت كليا موضع الإهتمام للمفهوم التقليدي ونظامه القانوني، فالمؤسسة العامة الأصلية هيئة عامة (المعيار العضوي) مكلفة بتسيير مرفق عمومي (المعيار المادي) وخاضعة للقانون الإداري فيما يتعلق بقواعد تنظيمها وعملها وفي نظام الأعوان والمسؤولية والمنازعات التي تنتج عنه³.

إن الإعراف بهذه الفئة الجديدة من المؤسسات العمومية يبدأ مع القرار الشهير لمحكمة التنازع الفرنسية 1921-01-22 في القضية المسماة "مركب أيلوكا" أو الشركة التجارية لغرب إفريقيا، فهذا الاعتراف من طرف القضاء لفقّه جديد داخل مفهوم المؤسسة العمومية يعتبر الفجوة الأولى في المفهوم التقليدي للمؤسسة العمومية⁴.

¹ - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص 443 .

² - خطار شنطاوي علي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص 207.

³ - ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007-2008، ص ص 49، 50.

⁴ - محيو أحمد، المرجع السابق، ص 447.

من جملة التعريفات السابقة سواء التي تربط مفهوم المؤسسة العمومية بفكرة المرفق العام، أو التي ترفض التلازم بين الفكرتين ومن خلال التطبيقات العملية للمؤسسة العمومية سواء في النظم الرأسمالية أو الاشتراكية، نجد أن للمؤسسة العمومية مقومين إثنين وهما:

- المؤسسة العمومية هي منظمة تنشئها الدولة ولها الكلمة الأخيرة في تنظيمها وتسييرها، وإخضاعها للنظام القانوني الذي تراه مناسباً وبالتالي فهذه المنظمة هي منظمة عامة لارتباطها المطلق بسيادة الدولة وإرادتها¹.

- الهدف من إنشاء هذه المنظمة العامة هو إدارة نشاط معين مهما كان طبيعة هذا النشاط سواء كان إدارياً أو صناعياً أو تجارياً أو زراعياً، ومهما كانت الغاية من هذا النشاط سواء تقديم الخدمات العامة أو تحقيق التراكم المالي، أي أن المنظمة العامة تخضع لمبدأ التخصص في إدارة هذا النشاط بالأسلوب اللامركزي والذي يشتمل على عنصرين متقابلين هما: الاستقلال في إدارة النشاط، والرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على المؤسسة العمومية².

الفرع الثاني: خصائص المؤسسة العمومية:

من التعريفات السابقة نجد أن المؤسسة العمومية كشخص من أشخاص القانون العام تتميز بعدد من الخصائص هي:

أولاً: المؤسسة العمومية منظمة عامة (مرفق عام).

ثانياً: خضوع المؤسسة العمومية لمبدأ التخصص.

ثالثاً: المؤسسة العامة لها شخصية اعتبارية مستقلة.

رابعاً: خضوع المؤسسات العامة للوصاية الإدارية.

أولاً: المؤسسة العمومية منظمة عامة (مرفق عام):

¹ - طيبون حكيم، المرجع السابق، ص 28.

² - المرجع نفسه، ص 29.

بمعنى أنها تُسيّر أحد المرافق العامة والتي كان من الممكن أن تتولى تسييره الدولة بمفردها، غير أن الدولة رأت أنه من الأفضل إنشاء مؤسسة عمومية مستقلة تتولى إدارة المرفق العام نيابة عنها، ومثال ذلك المستشفيات، ونظرا لكون المؤسسة العمومية تتولى القيام بنشاطاتها بمفردها مستهدفة بذلك تحقيق المصلحة العامة، وذلك تلبية لاحتياجات الجمهور فإنها تخضع لنفس القواعد الأساسية التي تحكم المرفق العام والمتمثلة في قاعدة سير المرفق العام بانتظام وإطراد، قاعدة المساواة في المعاملة بين المنتفعين بخدمات المرفق، وأخيرا قاعدة التكيف لمواجهة التطورات المستقبلية¹.

ثانيا: خضوع المؤسسة العامة لمبدأ التخصص:

بمعنى أن المؤسسة العامة بحكم طبيعتها هي شخص اعتباري عام يتخصص في إدارة مرفق عام محدد بالذات، أو خدمة عامة نوعية يتخصص فيها فهو يتقيد في ممارسة اختصاصه وفق للغرض المحدد في قانون إنشائه، ذلك أن القانون المنشأ للمؤسسة العامة هو الذي يحدد نوعية المرفق العام الذي تتولاه المؤسسة العامة، وعلى العكس من ذلك، فإنه يجوز للمؤسسة العامة أن تحيد عن الغرض الذي أنشأت من أجله وتمارس نشاطا أو تخصصا آخر غير التخصص أو النشاط الوارد في القانون المنشأ للمؤسسة العامة، بل أكثر من ذلك لا يجوز للمؤسسة العامة أن تقوم بنشاط يحقق لها أرباحا يعينها على تحقيق نشاط المرفق العام الذي تتولاه، فلا يجوز للجامعة مثلا أن تنشأ دار للسينما إلا إذا كان ذلك يدخل في مجال التعليم و البحث الجامعي².

ثالثا: المؤسسة العامة لها شخصية اعتبارية مستقلة:

¹ عوايدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، ط 1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 309.

² وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة، المؤسسة العامة والخصخصة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009، ص 6.

تعتبر شخصا اعتباريا يخضع كأصل عام للقانون العام ويترتب عن الاستقلال الذي توفره الشخصية الاعتبارية من ناحية أولى أن يكون للمؤسسة العامة ذمة مالية مستقلة أي يكون لها ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة و ن ناحية ثانية يمكن أن يخضع موظفي المؤسسة العامة للوائح خاصة بهم تنظم شؤونهم تعبيرا عن استقلال المؤسسة، ومن جهة أخرى للمؤسسة العامة حق التقاضي أمام القضاء الإداري¹.

رابعا: خضوع المؤسسات العامة للوصاية الإدارية:

رغم تمتع المؤسسات العامة بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من آثار إلا أن هذا لا يعني أن المؤسسات العامة تتمتع بالاستقلالية المطلقة، بل يبقى هذا الاستقلال نسبي، فالقاعدة العامة أن الإدارة المركزية تمارس رقابتها على المؤسسات العامة، ذلك أن القرارات الإدارية الصادرة عن المؤسسات العامة لا تفلت من الرقابة الوصائية من جانب الإدارة المركزية².

الفرع الثالث: التمييز بين المؤسسة العمومية وبعض المفاهيم المشابهة:

لتحديد هذا التمييز لابد من التطرق إلى التمييز بين المؤسسة العمومية والمقولة (أولا)، والتمييز بينها وبين الجمعيات (ثانيا)، ثم التمييز بينها وبين المرفق العام (ثالثا)، ثم التمييز بينها وبين الشركة (رابعا)، وأخيرا التمييز بينها وبين المنظمات المهنية (خامسا).

أولا: التمييز بين المؤسسة العمومية والمقولة:

تعتبر المقاولات العمومية وحدات لإنتاج الثروة تابعة للدولة، حيث تمثل الشكل المباشر لتدخل الدولة في المجال الإقتصادي، والتي عرفت تطورا كبيرا وذلك بفعل توسع أهداف وتقنيات التدخل في الميدان الإقتصادي، ويرجع ذلك لكون الدولة بفعل الأزمات والحروب، أصبحت مجبرة على التدخل في المجال الإقتصادي للتحكم وتوجيه الإقتصاد الوطني من

¹ - عوايدي عمار، المرجع السابق، ص 310.

² - المرجع نفسه، ص 311.

خلال إنشاء المقاولات العمومية، ومن خلال تأميم المقاولات الخاصة، ناهيك عن أن الحاجات الإجتماعية التي لا يمكن في بعض الأحيان للمبادرة الخاصة تلبيتها مما يفرض على الدولة إنشاء المقاولات العمومية¹.

تتمتع كل من المؤسسة العمومية والمقولة العمومية بالشخصية المعنوية وما يترتب عن ذلك من نتائج قانونية مهمة، غير أن هناك تباين بينهما، فالمؤسسة العمومية تعتبر شخصا من أشخاص القانون العمومي الأمر الذي يجعلها تخضع لأحكام القانون العمومي لاسيما القانون الإداري، أما المقولة العمومية، فهي تتسم بالطابع المزدوج العمومية والمتاجرة، وبالتالي فهي تخضع لمزيج من أحكام القانونين العام والخاص ويترتب عن ذلك جملة من النتائج:

- المؤسسة العمومية تقوم بخدمة عمومية من الخدمات التي كانت تقوم بها الدولة و رؤي أن يعهد بها إلى هيئة مستقلة تحقيقا للمرونة في الإدارة، أما المقولة العمومية فتتمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو زراعيا أو ماليا، فالعبرة هنا بالغرض الأساسي للمؤسسة العمومية، فحيث يكون الغرض الأساسي خدمة عمومية نكون بصدد مؤسسة عمومية ولو كانت الخدمة التي تؤديها ذات طبيعة تجارية، أما المقولة العمومية، فإن نشاطها هو نشاط اقتصادي بحت وهي النشاطات التي كانت في السابق حكرا على الخواص.

- تتمتع المؤسسة العمومية بامتيازات السلطة العامة مثل صلاحية إصدار القرارات الإدارية وكذا إبرام العقود الإدارية، في حين أن المقولة العمومية لا تتمتع بصلاحية إصدار القرار الإداري إلا إذا نص على ذلك صراحة نص قانوني، كما لا تتمتع أيضا بصلاحية إبرام العقد الإداري كقاعدة عامة كما هو الحال بالنسبة للصفقات العمومية، حيث تبقى عقودها خاضعة لقواعد القانون الخاص، لكن القانون قد منحها صلاحية إبرام عقد الإمتياز وربط حصولها

¹ - مقدمة وحيدة، المرجع السابق، ص 48.

على هذا العقد بشروط، وهي أن تكون مؤهلة قانونا للتسيير عن طريق عقد الإمتياز، وأن ينصب التسيير على مبان عامة أو جزء من الأملاك العامة الإقتصادية وذلك طبقا للمادة 55 من القانون رقم 01-88 السالف الذكر، كما قد كفل القانون للمؤسسة العمومية الإقتصادية ممارسة صلاحيات السلطة العامة أو اتخاذ قرارات ذات طابع تنظيمي بحكم شغلها لجزء من الأملاك الوطنية العمومية أو تسييرها لمرافق عامة.

- تستهدف المؤسسة العمومية تحقيق النفع العام، باعتبارها تقدم الخدمات العمومية، أما المقولة العمومية فهي تستهدف تحقيق الربح بصفة أساسية.

- إن تنظيم وتسيير المؤسسة العمومية يختلف عن المؤسسة (المقولة) العمومية الإقتصادية، التي تخضع للأشكال القانونية المحددة في القانون التجاري، والمتمثلة في شركات المساهمة أو المسؤولية المحدودة، حيث تأخذ المقاولات العمومية المحلية، شكل الشركة ذات المسؤولية المحدودة، لأن هذا الشكل يتناسب والحاجات التنظيمية للمقولة العمومية المحلية باعتبارها مشاريع صغيرة أو متوسطة تنشط في حدود الولاية أو البلدية المعنية.

- المؤسسة العمومية وإن كان لها ميزانية خاصة، إلا أنها تلتحق بميزانية الدولة وتجرى على أحكامها، أما ميزانية المقولة العمومية فهي مستقلة وتوضع على نمط ميزانيات المشروعات التجارية¹.

ثانيا: التمييز بين المؤسسة العمومية والجمعيات LES ASSOCIATIONS:

تنشأ الجمعية باتفاق جماعة من الأشخاص الراشدين على تحقيق هدف غير مادي قد يكون هدفا خيريا أو ثقافيا أو علميا أو رياضيا²، ويحدد غرض الجمعية بمقتضى سند

¹- قدومة وحيدة، المرجع السابق، ص ص 51، 52.

²- محمدي فريدة، المدخل للعلوم القانونية: نظرية الحق، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 1998، ص 107.

إنشائها، وكذلك إختصاصاتها ولا يجوز للجمعية تجاوز الهدف الذي أنشأت من أجله وبالتالي تختلف الجمعية على المؤسسة العمومية من حيث مواردها (هبات أو إعانات واشتراكات) وأركانها إذ أنها جماعة من الأشخاص، فالجمعية تقوم على الاعتبار الشخصي حيث تتكون من أشخاص طبيعية أو معنوية، فالجمعية شخص معنوي من النوع التجمعي أما المؤسسات العمومية فهي مجموعة أموال أي شخص معنوي من النوع التأسيسي، عدم الحصول على الربح المادي وهو عنصر يميز الجمعية عن المؤسسات العمومية خصوصا الاقتصادية¹.

الجمعيات تقبل المجهود والنقود من الدولة وأفراد المجتمع، حيث بإمكان الأفراد المشاركة بجهودهم والعمل تطوعا في حين أن المؤسسات العمومية لا تقبل العمل التطوعي المجاني².

ثالثا: التمييز بين المؤسسة العمومية والمرفق العام:

المؤسسة العمومية هي منظمة عامة لها الشخصية القانونية التي تجعلها قابلة لإكتساب الحقوق وحمل الالتزامات وتتمتع بأجهزة إدارية مستقلة ولها ذمة مالية مستقلة، أما المرفق العام في مفهومه المادي فهو يعبر عن نشاط يستهدف تحقيق المنفعة العامة، وإذا كانت بعض المؤسسات العمومية تدير نشاطا مرفقيا، فإن بعض المؤسسات لا يدير أي نشاط مرفقي بل أن الفقه الاشتراكي يرفض التلازم بين فكرة المؤسسة العمومية والمرفق العام³.

رابعا: التمييز بين المؤسسة العمومية والشركة:

¹ - محيو أحمد، المرجع السابق، ص 101 .

² - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 42.

³ - حماد شطا محمد، تطور وظيفة الدولة: نظرية المؤسسات العامة، ج2، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص23.

يوجد الكثير من التشابه بين المؤسسات العمومية والشركات، بل إن المؤسسات العمومية الإقتصادية تأخذ شكل الشركات التجارية، إلا أن المؤسسات العمومية التي تدير مرفقا عاما تبقى خاضعة لأحكام القانون العام من حيث تنظيمها وسيرها و لعل أبرز الفروق بينها وبين الشركة تمثلت في عناصر الجهاز الإداري في الشركة التي يتكون جهازها الإداري من الجمعية العامة ومجلس الإدارة والمدير التنفيذي للشركة، في حين عناصر الجهاز الإداري في المؤسسات العمومية يضم مجلس الإدارة والمدير العام أما من ناحية رأس المال وهدفها، فإن رأس مال الشركة ملك للشركاء في حين رأس مال المؤسسة العمومية ملك للدولة والهدف في الشركات منفعة الملاك المؤسسون لها في حين أن هدف المؤسسات العمومية النفع العام¹.

خامسا: التمييز بين المؤسسة العمومية والمنظمات المهنية LES ORGANISATIONS :PROFESSIONNELS

ظهر هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية، وهو يرمي إلى تنظيم بعض لمهن في الدولة عن طريق أبناء المهنة أنفسهم، والسمة البارزة في المنظمات المهنية أن انضمام أفراد المهنة إليها ليس أمرا إختياريا، وإنما هو أمر إجباري مما يجعلها نوعا من الجماعات الجبرية، وتدار هذه المرافق من قبل مجموعة من المنخرطين فيها وتتخذ شكل التنظيم النقابي يشرف على إدارته مجلس منتخب².

وتعتبر النقابات المهنية من أشخاص القانون العام فهي تتمتع بالشخصية المعنوية دون أن تُعد بذلك مؤسسات عمومية، فهي كما قال مجلس الدولة الفرنسي في حكم BOUGUEN الصادر في 02 أفريل 1943 أشخاص معنوية مكلفة بإدارة مرفق عام دون أن تعتبر مؤسسات عمومية³.

¹ - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 43، 42.

² - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 326.

³ - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 43.

تتمتع هذه المنظمات بالشخصية المعنوية حيث تُمارس نشاطها في إطار مدونة المنظمة لممارسة المهنة، التي يتم وضعها والمصادقة عليها من طرف أعضائها، إلا أنه بالرغم من تمتع هذه المنظمات المهنية ببعض امتيازات السلطة العامة، وخضوع بعض نشاطها للقانون الإداري واختصاص القضاء الإداري، إلا أن المشرع الجزائري على غرار الوضع في فرنسا ومصر لم يعتبرها من المؤسسات العمومية، رغم جمعها لبعض مقومات المؤسسات العمومية مثل إدارة مرفق عام والتمتع بالشخصية المعنوية وامتيازات السلطة العامة كما أنه لم يحدد طبيعة الشخصية المعنوية لهذه المنظمات، هل هي من أشخاص القانون العام أم القانون الخاص¹.

¹ - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 44.

المبحث الثاني: أنواع المؤسسات العمومية في التشريع الجزائري:

تنقسم المؤسسات العمومية إلى عدة أنواع بالنظر إلى اعتبارات مختلفة، فمن حيث طبيعة ما تقدمه المؤسسة إلى الجماهير، تنقسم إلى مؤسسات إنتاج ومؤسسات خدمات، وأما من حيث النطاق المكاني، تنقسم إلى مؤسسات وطنية وأخرى محلية، غير أن أهم التقسيمات المتعلقة بأنواع المؤسسات العمومية هو تقسيمها حسب طبيعة نشاطها، هذا الأخير الذي شهد عدة تقسيمات، وسنتطرق إلى تقسيمين أساسيين هما: المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (المطلب الأول) والتي يسميها المشرع الهيئات العمومية، والتقسيم الثاني هو المؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادية (المطلب الثاني) التي شهدت عدة مراحل لتصل إلى هذه التسمية الأخيرة، سنحاول استعراض التدرج التاريخي لها باختصار رغم غزارته.

المطلب الأول: المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري (الهيئة العمومية):

لقد وسع المشرع الجزائري في السنوات الأخيرة من مفهوم المؤسسات (الهيئات) العمومية مراعيًا طبيعة النشاط، فظهرت عدة أشكال منها ما هو منصوص عليها في القانون 01-88 (الفرع الأول)، ومنها ما هو غير منصوص عليها في ذات القانون (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المؤسسات (الهيئات) العمومية في ظل القانون 01-88:

بالإطلاع على القوانين والمراسيم الحديثة التي خصت فئة المؤسسات العمومية نجدها تستعمل مصطلح "مؤسسة" في تقسيماتها، لذا يعتبر القانون التوجيهي رقم 01-88 هو القانون الوحيد الذي استعمل عبارة "هيئة"، في بابه الثالث، فإننا نجد كلمة "هيئة" عوض "مؤسسة"¹، والهيئات المنصوص عليها هي:

أولاً: المؤسسة العمومية الإدارية:

¹ مداح يوسف، فئات المؤسسات العمومية في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر في القانون، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015-2016، ص 58.

تُعرّف المؤسسة العامة الإدارية على أنها مرفق عام إداري أو هيئة إدارية مزودة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي الإداري، وترتبط بالسلطات الإدارية المركزية الوصية بعلاقة الوصاية الإدارية وتتخصص في أهداف إدارية بطبيعتها، تتمثل عادة في إدارة وتسيير مرافق عامة وتقديم الخدمات العامة اللازمة لإشباع الحاجات العامة، ويطلق على هذا النوع من المؤسسات إسم "المؤسسات العامة التقليدية"، وفي بعض النظم والبلدان تأخذ إسم "الهيئات العامة"¹.

ويعتبر عمالها موظفين وقراراتها إدارية وتخضع في عقودها لقانون الصفقات العمومية أما منازعاتها فتعرض أمام القضاء الإداري والأصل في عملها هو مبدأ المجانية إلا ما استثنى بنص، وهذا يعني أن النظام القانوني لهذا النوع من المؤسسات العامة يتميز بالصبغة الإدارية من حيث الخضوع لنظام إداري تسوده قواعد القانون الإداري سواء في تنظيمها أو نشاطها أو منازعاتها²، وهذا ما أكدته المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية."

تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها"³.

يمكن للمؤسسات العمومية الإدارية أن تزاوّل نشاطا لا يدخل في مجال تخصصها لكن بصفة ثانوية يمكن أن يدر عليها أرباحا، مثل المدرسة الوطنية للإدارة تنظيم ملتقيات دولية

¹ عوايدي عمار، المرجع السابق، ص 316.

² صالح محمد أمين، حميدي أحمد، المرجع السابق، ص ص 20، 21.

³ المادة 800 من القانون رقم 08-09 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، معدل ومتمم، مؤرخ في 25 فيفري 2008، ج ر العدد 21، مؤرخ في 23 أبريل 2008.

وأيام تكوينية...الخ، وهو الشيء الذي يعطي لها نوعا من المرونة، خاصة بالسماح لها باستعمال الرصيد المتبقي غير المستعمل¹.

ومن أمثلة المؤسسات العامة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، الوسائل التعليمية وصيانتها، أو المكتبة الوطنية ومركز التموين بالتجهيزات، كما تعتبر الجامعة من أبرز مظاهر وأنواع المؤسسات العامة الإدارية فهي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالتعليم العالي، بالإضافة إلى المعاهد الوطنية والعليا للتعليم مؤسسات عامة إدارية باعتبارها مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي².

ثانيا: المؤسسة العمومية ذات التسيير الخاص:

كرس المشرع الجزائري هذا النوع من المؤسسات في نص المادة 49 من القانون رقم 88-01 كما يلي: "تعد أجهزة الضمان الاجتماعي هيئات عمومية ذات تسيير خاص تحكمها القوانين المطبقة في هذا المجال.

يحدد التنظيم الإداري لأجهزة الضمان الاجتماعي عن طريق التنظيم"³.

ويتعلق الأمر حسب المادة 49 السالفة الذكر على وجه الخصوص بصناديق الضمان الاجتماعي، الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية (CNAS)، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء (CASNOS)، الصندوق الوطني للتقاعد (CNR)، الصندوق

¹ - براهيمي آمنة، تحول مفهوم النشاط الإداري في القانون الإداري الجزائري -تحول سير المرافق العامة-، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2011-2012، ص ص 27، 28.

² - مسيود سلام، بونيدر فؤاد، طرق إدارة المرافق العامة في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص منازعات إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2017-2018، ص 29.

³ - المادة رقم 49 من القانون 88-01، المرجع السابق.

الوطني للتأمين على البطالة، وهي تعتمد على إيرادات الدولة بالإضافة لإيرادات الشعب كتأمينات العمال¹.

وقد صدر في هذا الإطار المرسوم التنفيذي رقم: 92-07 مؤرخ في: 04 جانفي 1992 يتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري والمالي لصناديق الضمان الاجتماعي²، والذي نصت المادة 02 ف 02 منه على أن علاقة هيئات الضمان الاجتماعي مع الغير تخضع للتشريع التجاري، مما يعني أنها تتمتع بصفة تاجر³. لكن يلاحظ أن هذا المرسوم لا يشير في أحكامه إلى التسمية التي كرستها المادة 49 من القانون 88-01، كما أنه لا يحدد الطبيعة القانونية لهذه الصناديق، وهذا عكس ما فعله المرسوم رقم 85-223 المؤرخ في 20 أوت 1985 المتضمن التنظيم الإداري للضمان الاجتماعي⁴، الذي جاء في المادة 02 منه أن هيئات الضمان الاجتماعي هي عبارة عن مؤسسات عمومية ذات طابع إداري⁵.

أما عن المنازعات التي تكون طرفا فيها هذه المؤسسات فإنها تؤول لاختصاص القضاء العادي، كالقسم الاجتماعي طبقا لأحكام المادة 500 نقطة 06 من ق إ م و إ، وذلك في إطار المنازعات التي تحدث بينها و بين المؤمن لهم حول تقدير منح العجز والأداءات العينية أو النقدية... إلخ، أما بالنسبة للمنازعات التي تثار بينها وبين المؤسسات والإدارات العمومية بصفتها هيئات مستخدمة فإنها تؤول للقضاء الإداري طبقا لأحكام المادة

¹ - بغدادي إيمان، "الإطار القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية بالقانون الجزائري"، مجلة آفاق للأبحاث السياسية والقانونية، المجلد 03، العدد 05، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، جوان 2020، ص 475.

² - مرسوم تنفيذي رقم: 92-07 مؤرخ في: 04 جانفي 1992 يتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري والمالي لصناديق الضمان الاجتماعي، ج ر عدد 02، مؤرخ في 08 جانفي 1992.

³ - قدومة وحيدة، المرجع السابق، ص 32.

⁴ - مرسوم رقم 85-223، مؤرخ في 20 أوت 1985، يتضمن التنظيم الإداري للضمان الاجتماعي، ج ر عدد 35، مؤرخ في 21 أوت 1985.

⁵ - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 74.

رقم 16 من القانون رقم 08-08 المؤرخ في 23 فيفري 2008 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي¹، تماشيا مع المعيار العضوي المحدد في المادة 800 ق إ م إ².

ثالثا: مراكز البحث:

لقد تم التطرق إليها في المواد من 51 إلى 54 من القانون رقم 01-88 السالف الذكر، حيث يمكن إحداثها عن طريق التنظيم في مجال البحث العلمي والتقني تحت تسمية "مركز البحث والتنمية" حسب المادة 51 منه، وقد نصت المادة 53 منه، على أنه تكون قواعد سير هذه المراكز وتنظيمها مخالفة لتلك المطبقة على الإدارة، أما عن التمويل (الجزئي أو الكلي) فيكون من الأموال العمومية على شكل مساهمات نهائية الدولة حسب المادة 52 منه، وقد منحها القانون إمكانية أن تكون لها شراكة مع المقاولات العمومية الاقتصادية و/أو إنشاء فروع خاضعة للقانون التجاري لتتمين نتائج البحث حسب المادة 54 من نفس القانون³.

الفرع الثاني: المؤسسات (الهيئات) العمومية غير المنصوص عليها في القانون 01-88

إن تنوع نشاط الدولة يفرض وجود أنواع كثيرة للمؤسسات تحدثها الدولة بغرض مساعدتها بواجب توفير الخدمات للجمهور، والدارس للتشريع الجزائري خاصة ابتداء من 1988 يلاحظ مدى التطور الكبير الذي عرفه أسلوب المؤسسات، والتصنيفات التي طرأت عليها، والتي سنذكرها كما يلي:

أولا: المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي:

¹ - قانون رقم 08-08، مؤرخ في 23 فيفري 2008، يتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، ج ر عدد 11، مؤرخ في 02 مارس 2008.

² - قدومة وحيدة، المرجع السابق، ص 33.

³ - المواد من 51 إلى 54 من القانون رقم 01-88، المرجع السابق.

استحدثت المشرع هذا النوع من المؤسسات بموجب القانون رقم 98-11 المؤرخ في 22 أوت 1998 المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي (1998-2002)¹، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-05 المؤرخ في 23/02/2008²، حيث أكدت المادة 17 منه أن المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وأن الغرض من إنشائها هو تحقيق نشاطات البحث العلمي و التكنولوجي من خلال تنفيذ برامج البحث العلمي والتطوير التكنولوجي في الميادين المحددة لها في النص المتضمن إنشائها، وكذا خضوعها لقواعد تناسب خصوصيات مهامها لا سيما تخصيص ميزانيتها من طرف الدولة ومسك محاسبة مطابقة للمخطط الوطني للمحاسبة، والمراقبة المالية البعدية طبقاً لأحكام المادة 24 من هذا القانون، وقد أحالت الفقرة الأخيرة من هذه المادة إلى مسألة كيفية تنظيم وعمل هذه المؤسسة إلى مرسوم تنفيذي، وفي هذا الإطار، صدر المرسوم التنفيذي رقم 99-256 المؤرخ في 16/11/1999 المتضمن كفاءات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها³.

وقد ألغي هذا المرسوم بموجب المرسوم التنفيذي 11-396 المؤرخ في 24/11/2011 المتضمن القانون الأساسي النموذجي للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي⁴، على أن تنشأ المؤسسة ذات الصبغة القطاعية أو المشتركة بين القطاعات بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالبحث العلمي أو

¹ قانون رقم 98-11، مؤرخ في 22 أوت 1998، يتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي (1998-2002)، ج ر عدد 62، مؤرخ في 24 أوت 1998.

² قانون رقم 08-05، مؤرخ في 23 أوت 2008، ج ر عدد 10، مؤرخ في 27 أوت 2008.

³ مرسوم تنفيذي رقم 99-256، مؤرخ في 16 نوفمبر 1999، يتضمن كفاءات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 82، مؤرخ في 21 نوفمبر 1999.

⁴ مرسوم تنفيذي رقم 11-396، مؤرخ في 24 نوفمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي النموذجي للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، ج ر عدد 66، مؤرخ في 04 ديسمبر 2011.

الوزير المكلف بالبحث العلمي والوزير المعني طبقا للمادة 02 منه، في حين أكدت المادة 03 منه على تمتعها بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي.

ومن بعض أمثلة المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي نذكر ما يلي:

- مركز البحث في الإقتصاد المطبق من أجل التنمية¹.

- مركز تنمية الطاقات المتجددة².

ثانيا: المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني:

عرفتها المادة 32 من القانون رقم 99-05 المؤرخ في 04 أبريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي³، بأنها مؤسسة وطنية للتعليم العالي تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وقد حدد أشكال هذه المؤسسة ضمن المادة 38 منه وهي: الجامعات، المراكز الجامعية، المدارس والمعاهد الخارجة عن الجامعة.

وتنشأ المؤسسة ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني بمرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالتعليم العالي وتوضع تحت وصايته، أما إذا كان انشاء المدارس والمعاهد الخارجة عن الجامعة لدى دوائر وزارية أخرى فيضطلع بالوصاية البيداغوجية الوزير المكلف بالتعليم العالي والوزير المكلف بالقطاع المعني⁴.

¹ - مرسوم رقم 85-307، مؤرخ في 17 ديسمبر 1985، يتضمن إنشاء مركز البحث في الإقتصاد المطبق من أجل التنمية، ج ر عدد 53، مؤرخ في 18 ديسمبر 1985، معدل ومتم بالمرسوم التنفيذي رقم 03-455، مؤرخ في 01 ديسمبر 2003، ج ر عدد 75، مؤرخ في 07 ديسمبر 2003.

² - مرسوم رقم 88-60، مؤرخ في 28 مارس 1988، يتضمن إنشاء مركز تنمية الطاقات المتجددة، ج ر عدد 12، مؤرخ في 23 مارس 1988، معدل ومتم بالمرسوم التنفيذي رقم 03-456، مؤرخ في 01 ديسمبر 2003، ج ر عدد 75، مؤرخة في 07 ديسمبر 2003.

³ - قانون رقم 99-05، مؤرخ في 04 أبريل 1999، يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج ر عدد 24، مؤرخ في 07 أبريل 1999، معدل ومتم بالقانون رقم 08-06، مؤرخ في 23 فيفري 2008، ج ر عدد 10، مؤرخ في 27 فيفري 2008.

⁴ - قارون مريامة، بورحلة وردة، تطور أساليب إدارة المرافق العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج، البويرة، 2019، ص 33.

صدر بتاريخ 24 نوفمبر 2011 مرسوما تنفيذيا تحت رقم 11-397 يتعلق بالقواعد الخاصة بتسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي و المهني¹، أكدت المادة 3 منه على اجراءات المراقبة المالية البعدية للمؤسسة و أعلنت عن إلغاء المرسوم التنفيذي 99-258، و نسوق على سبيل المثال لا الحصر المرسوم التنفيذي 08-208 المؤرخ في 09 يوليو 2008 المتضمن انشاء المركز الجامعي بتسميلت والمنشور في الجريدة الرسمية 39 لسنة 2008²، حيث اعترفت في المادة الأولى منه أن المركز الجامعي لتسميلت هو مؤسسة عمومية ذات طابع علمي و ثقافي و مهني³.

كما نصت المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 11-397 على أنه: "يمكن المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني إنشاء مؤسسات فرعية ذات طابع اقتصادي والحصول على أسهم في مؤسسات اقتصادية أخرى أو شركات تعنى بتثمين نتائج البحث بناء على مداولة مجلس الإدارة وموافقة السلطة الوصية"⁴، وتأخذ هذه المؤسسة الفرعية شكل شركة ذات مسؤولية محدودة أو شكل شركة أسهم، بمقتضى المادة 14 منه، وباعتبارها شركات تجارية، فإنها تتمتع بالشخصية المعنوية التي تكفل لها الاستقلال عن المؤسسة الأم، ومن نتائجها حق التقاضي، وعليه إذا كانت هذه المؤسسات الفرعية (الشركات التجارية) طرفا في نزاع ما، فإن النزاع يكيف على أنه عادي، وبالتالي يؤول اختصاص النظر فيه إلى القاضي العادي⁵.

تخضع المؤسسة ذات الطابع العلمي والثقافي إلى نظام قانوني مختلط فهي تخضع في تنظيمها أي فيما يتعلق بنظامها الداخلي وشؤونها المالية لأحكام القانون الخاص وبالتالي

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 11-397، مؤرخ في 24 نوفمبر 2011، يتعلق بالقواعد الخاصة بتسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، ج ر عدد 66، مؤرخ في 04 ديسمبر 2011.

² - مرسوم تنفيذي رقم 08-208، مؤرخ في 09 يوليو 2008، يتضمن إنشاء المركز الجامعي بتسميلت، ج ر عدد 39، مؤرخ في 12 يوليو 2008.

³ - صالح محمد أمين، حميدي أحمد، المرجع السابق، ص 23.

⁴ - المادة رقم 13 من مرسوم تنفيذي رقم 11-397، المرجع السابق.

⁵ - قدومة وحيدة، المرجع السابق، ص 39.

الاختصاص للمحاكم العادية، أما في ممارسة نشاطها كاتخاذها لقرارات إدارية، فهي تخضع للقانون العام وبالتالي لصلاحيه القضاء الإداري¹.

المطلب الثاني: المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي:

لقد تدخلت الدولة الجزائرية في دواليب الاقتصاد من خلال اعتماد نماذج متعددة، تأتي المؤسسة العمومية الاقتصادية على رأسها، هذه الأخيرة التي تم العمل بها منذ الاستقلال إلى يومنا هذا وفقا لأشكال وأنظمة قانونية مختلفة تترجم التوجه الاقتصادي للدولة في كل مرحلة، لذا ارتأينا أن نتناول تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية (الفرع الأول)، ثم المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المؤسسة العمومية الاقتصادية:

تعتبر المؤسسة العمومية الاقتصادية من أهم المواضيع القانونية التي اهتم بها المشرع الجزائري، وهذا راجع للدور الأساسي الذي تلعبه في مجال التنمية الاقتصادية، فقد عرفت عدة تغيرات ومراحل نتيجة لطبيعة النظام الاقتصادي الذي انتهجته الجزائر، لذلك سنتناول تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية (أولا)، ثم مراحل تطورها (ثانيا).

أولا: تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية:

لقد اختلفت الآراء حول تحديد تعريف دقيق للمؤسسة العمومية الاقتصادية نظرا إلى التغيرات التي عرفها نظامها القانوني من خلال المراحل التي مرت بها، ولهذا سنقوم بإبراز بعض تعاريف الفقهاء للمؤسسة العمومية الاقتصادية، ثم التعريف القانوني لها.

01- التعريف الفقهي:

¹ - قارون مريامة، بورحلة وردة، المرجع السابق، ص 33.

كلمة مؤسسة تعني ترجمة للكلمة الفرنسية *Entreprise*، والكلمتين باللغة الإنجليزية *Firm*، *underkating*، ولقد أعطيت عدة تعاريف للمؤسسة العمومية الاقتصادية نذكر منها:

عرفها ترنشي على أنها: "الوحدة التي تجمع وتنسق بين العناصر البشرية والمادية للنشاط الاقتصادي"، وعرفها بيارلوا كما يلي: "هي مجموعة متدرجة من المواد البشرية تستخدم وسائل معنوية ومادية، لاستخراج وتوزيع الثروات وإنتاج خدمات وفقا لأهداف محددة"¹.

02- التعريف القانوني:

عرف المشرع الجزائري المؤسسة العمومية الاقتصادية في نص المادة رقم 03 من القانون 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية والتي نصت على: "تشكل المؤسسة العمومية الاقتصادية في إطار عملية التنمية الوسيلة المفضلة لإنتاج المواد والخدمات وتراكم رأس المال، وتعمل هذه المؤسسة في خدمة الأمة والتنمية وفق الدور المنوط بها، وتتمتع بالشخصية المعنوية التي تسري عليها قواعد القانون التجاري إلا إذا نص صراحة على أحكام قانونية خاصة"²، فالملاحظ أنه اعتمد في التعريف المعياري على المزوجة بين معيارين: معيار موضوعي يتمثل في الوظيفة والغرض الأساسي المستهدف من وراء إنشاء المؤسسة وهو المشاركة في عملية التنمية، ومعيار شكلي يتمثل

¹ - بوعافية سمرة، المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل اقتصاد السوق، مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2018-2019، ص ص 2، 3.
² - المادة 03 من القانون 01-88، المرجع السابق.

في مدى تمتع المؤسسة بالشخصية المعنوية، باعتبارها الأساس القانوني لاستقلالية المؤسسة وذلك خلافا للتجمعات الاقتصادية الأخرى¹.

كما عرفها في المادة الثانية 2 من الأمر رقم 01-04 كما يلي: "المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص آخر خاضع للقانون العام أغلبية رأسمالها الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة وهي تخضع للقانون العام"²، وبذلك فالمؤسسات العامة الاقتصادية هي تلك المؤسسات العامة التي تزاوّل أنشطة وأعمال اقتصادية بحتة، واقتصادية اجتماعية ثقافية، وتتخصص في تحقيق أهداف عامة اقتصادية إنتاجية أو استهلاكية، وتخضع لنظام قانوني مختلط ومركب من قواعد القانون العام الإداري، والقانون الخاص (القانون المدني والقانون التجاري وقانون العمل)، وذلك حتى تتوفر لها عوامل وشروط المرونة وحرية العمل أكثر، لضمان الفاعلية والرشادة الاقتصادية، لتحقيق أهدافها في أقل وقت، بأقل التكاليف وبأقل الجهود، وبكفاية وجودة³.

يعود السبب في اختيار الدولة لشكل المؤسسة العمومية الاقتصادية *Entreprise publique* إلى الإمكانيات 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 أغلبته للقطاع العام⁴. من خلال التعريف السابقة نستخلص خصائص المؤسسة العمومية الاقتصادية ونذكر منها:

¹ بومرداس نريمان، عربة مروة، منازعات المؤسسات العمومية الاقتصادية بين اختصاص القضاء العادي والقضاء الإداري في الجزائر، مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2021-2022، ص ص 8، 9.

² المادة 02 من الأمر رقم 01-04، المرجع السابق.

³ عوابدي عمار، المرجع السابق، ص 310.

⁴ وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص 114.

01- الإستقلالية: تتمتع المؤسسة العمومية الإقتصادية بشخصية معنوية مستقلة من حيث الحقوق التي تتمتع بها ومن حيث الواجبات والمسؤوليات، ولقد تم تكريس مبدأ الإستقلالية أكثر بصدور الأمر رقم 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسة العمومية الإقتصادية وتسييرها وخصوصتها، الذي أقر بأن رأسمال المؤسسة حكرا على أشخاص القانون العام، وتم إعطاء إمكانية لأشخاص القانون الخاص بالمساهمة في رأسمال المؤسسة كونها تتمتع بذمة مالية مستقلة¹.

02- العمومية: خاصية العمومية معناه أن المؤسسة العمومية الإقتصادية شخص من أشخاص القانون العام، والرأسمال الذي تحوزه في شكل حصص وأسهم هي أموال عمومية تابعة للدولة².

03- المتاجرة: المقصود من هذه الخاصية إخضاع المؤسسة العمومية الإقتصادية لأحكام القانون التجاري، فتنخذ المؤسسة العمومية الإقتصادية إما شكل شركة مساهمة أو شركة ذات مسؤولية محدودة وهذا طبقا للمادة 05 من القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية الإقتصادية، كما أن المؤسسة العمومية الإقتصادية تقوم بأعمال تجارية ويترتب على ذلك ما يلي:

- خضوع أموال المؤسسات العمومية الإقتصادية للإجراءات التي تخضع لها أموال التاجر وعليه أصبحت أموال هذه المؤسسات قابلة للحجز، قابلة للتصرف والإفلاس.

- قيام المؤسسات العمومية الإقتصادية بالأعمال التجارية وخضوعها للالتزامات التاجر¹.

¹ - بودة نبيل، إجيس سليم، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الإقتصادية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون، شعبة القانون الاقتصادي وقانون الأعمال، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2014-2015، ص ص 8، 9.

² - سعودي زهير، النظام القانوني لتسيير ورقابة المؤسسات العمومية الإقتصادية على ضوء الأمر رقم 01-04، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، 2003، ص 05.

ثانياً: مراحل تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية:

لقد اختلفت تسمية المؤسسة العمومية الاقتصادية باختلاف أنواعها، إلا أن هذا كله لم يغير من طبيعتها كمؤسسة عمومية اقتصادية، وذلك نظراً للتطورات التي عرفتها الجزائر بعد الاستقلال سنة 1962، والتغير الذي طرأ على نظامها، أين أحدثت الدولة الجزائرية تغييرات جوهرية في تنظيم الهيكل الاقتصادي للمجتمع، فقد انتهجت النظام الإشتراكي أين تميزت المؤسسة العمومية الاقتصادية بالتبعية المطلقة للدولة (أ)، ثم انتقلت إلى النظام الرأسمالي كنظام جديد تميزت من خلاله المؤسسة العمومية الاقتصادية بالاستقلالية عن الدولة (ب)².

01- المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل تطبيق النظام الإشتراكي:

دفع استقلال الجزائر سنة 1962 إلى الرحيل الجماعي للمعمرين الذين خلفوا ورائهم مؤسسات صغيرة ومتوسطة، فعمد مجموعة من العمال إلى إدارة هذه المؤسسات وهذا ما يسمى بالتسيير الذاتي للمؤسسة، ثم عرفت انقلاب بعد ظهور ما يسمى بحركة التصحيح الثوري التي عمدت إلى تبني النظرية الإشتراكية للتنمية واعتبرت المحرك الأساسي للقطاع العام في شكل شركة عمومية وطنية³.

أ- مرحلة التسيير الذاتي (1962-1966):

لقد طبق نظام التسيير الذاتي في يوغسلافيا وبعض الدول الإشتراكية الأخرى، ثم اعتمد في الجزائر رسمياً منذ صدور مراسيم مارس 1963 وأصبح بالتالي أحد المبادئ

¹ - حمدوش وليد، النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلو محند أولحاج، البويرة، 2017-2018، ص ص 10، 11.

² - بودة نبيل، إجيس سليم، المرجع السابق، ص 30.

³ - عجة الجليلي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية (من اشتراكية التسيير إلى الخصوصية)، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص. ص 11، 17.

الأساسية للبناء الاشتراكي¹، فقد صدرت في هذه المرحلة عدة قرارات تحت الصيغة التنظيمية للمزارع والمؤسسات المسيرة ذاتيا، والتي تتمثل في:

✓ قرارات 23 نوفمبر 1962: المتعلق بتشكيل لجان التسيير الذاتي داخل المؤسسات الصناعية والمنجمية والحرفية.

✓ قرار 18 مارس 1963: الخاص بحماية الأملاك السائبة (المتروكة) من النهب.

✓ قرار 28 مارس 1963: الذي أكد على تأسيس الهيئات التالية: مجلس العمال، المجلس العام العمالي، لجنة التسيير، المدير².

تعد هذه المرحلة هي المرحلة الأولى التي عرفت المؤسسة العمومية الاقتصادية نظرا للعراقيل وغياب سياسة واضحة لتسيير شؤون المؤسسة مع الافتقار للإطار البشري المؤهل بسبب الاحتكار من طرف المعمرين الفرنسيين للوظائف الادارية والتسيير، أين تم انتهاج هذا النمط في التسيير كمحاولة من مجموعة من العمال للمحافظة على المؤسسة التي تركها المعمرين بعد الاستقلال، وطبق هذا النظام على الوحدات الصناعية والزراعية فكان تجسيدا لأمر الواقع وليس تطبيقا إيديولوجيا وهذا نتيجة لعدة عوامل من أهمها:

-ظاهرة الأملاك الشاغرة التي جاءت كنتيجة للهجرة الجماعية للأوروبيين بعد الاستقلال.

-الوقوف حالا بين تنامي البرجوازية التي استغلت الأوضاع ومواصلة استيلائها على الممتلكات بعد خروج المستعمر، عن طريق تقنين عملية التسيير الذاتي للمؤسسات وتمتاز هذه الفترة بكون العمال يهيمنون على أجهزة المؤسسة من خلال الجمعية العامة التي تتشكل من العمال الدائمين، وتنتخب الجمعية العامة مجلس العمال لمدة ثلاث سنوات والذي ينتخب لجنة التسيير، ويعين مدير المؤسسة المسيرة ذاتيا من طرف الوزارة الوصية باقتراح من المجلس البلدي للتسيير الذاتي الذي تم إنشاؤه من السلطة، وكان المدير يحتل مركز

¹- لباد ناصر، المرجع السابق، 2004، ص 233.

²- مداح يوسف، المرجع السابق، ص 48.

الموظف العمومي التابع للدولة، وكانت الدولة تملك حق إحقاق المؤسسة المسيرة ذاتيا بالقطاع العمومي¹.

وقد بدأ أسلوب التسيير الذاتي يتراجع بقيام الدولة بتجميع المؤسسات المسيرة ذاتيا في شكل اتحادات اقتصادية ذات بعد قطاعي، لها مجالس إدارية مشكلة من ممثلي المؤسسات المنظمة إليها، تتولى مهمة التنسيق القطاعي و وضع الخطط و البرامج المشتركة المدرجة ضمن الإطار العام للمخطط الوطني للتنمية وتحت إشراف ورقابة الإدارة المركزية، ومن هذه النقطة توحدت الوصاية الإدارية على المؤسسات الصناعية وهو الأمر الذي أفقد لجنة التسيير صلاحية وضع برامج الإستثمار و تحديد الأجور الأساسية، ونقلت هذه المهام إلى السلطة الوصية التي فرضت رقابتها على مختلف المعاملات المالية للمؤسسة².

ب- المؤسسة العمومية الاقتصادية في الفترة الممتدة من سنة 1966 إلى 1971:

تعد هذه المرحلة هي الثانية التي مرت بها المؤسسة العمومية الاقتصادية أين عرفت تدخل الدولة المباشر في إدارة الأعمال الاقتصادية فكانت الدولة تهيمن على القطاع العام استمرت بإضفاء الطابع الإشتراكي على المؤسسة العمومية الاقتصادية، وتميزت هذه الفترة بظهور مصطلحين، الشركة الوطنية، والمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، فكانت الشركة الوطنية تتكون من جهازين أساسيين هما جهاز المداولات المتمثل في لجنة التوجيه والمراقبة، والجهاز التنفيذي الذي يمثله المدير العام للشركة ويتم تعيينه بموجب مرسوم وباقتراح من الوزارة الوصية، ويرى الرئيس هواري بومدين أن الشركة الوطنية هي الصيغة الأكثر تلاؤما لتسيير الصناعة الجزائرية، والأداة المثلى لتوسيع القطاع الإشتراكي، أما المؤسسة العمومية ذات الطابع التجاري والصناعي عرفت خلافا فقها حادا في الفقه الفرنسي بحيث خلف أزمة المرفق العام، على خلاف المشرع الجزائري الذي لم يولي اهتمام

¹- بوعافية سمرة، المرجع السابق، ص ص 12، 13.

²- حمدوش وليد، المرجع السابق، ص ص 15، 16.

بهذا الخلاف فكان هدفه تنفيذ مخططات التنمية وإصلاح الاقتصاد، وكانت هذه المؤسسة تتشكل من مجلس إدارة يضم ممثلي عن الدولة و الحزب ومدير عام للمؤسسة يتم تعيينه من طرف الدولة بموجب مرسوم¹.

ج- مرحلة التسيير الاشتراكي للمؤسسات (1971-1980):

عرفت المؤسسة العمومية تحولات هيكلية باعتبار أن صدور قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسة قد مهد لبروز مفهوم جديد لتسمية هذه المؤسسة حيث أصبحت تسمى بالمؤسسة الاشتراكية، فالتطبيق الفعلي للنظام الاشتراكي في الجزائر لم يكن إلا بتاريخ 16 نوفمبر 1971 و ذلك بموجب صدور وثيقة رسمية لتسيير المؤسسات العمومية بصورة جماعية وفقا للمنهج الاشتراكي، و هي "ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات"، الذي يندرج ضمن التحول العام نحو الاشتراكية، و كان القصد من ورائه تطبيق المبادئ الاشتراكية في تسيير المؤسسات العامة، خاصة مبدأ إشراك العمال في الإدارة و التسيير، تجاوز علاقات العمل السلعية القائمة على الأجر، فقد أصبح العامل منتجا و مسيرا في نفس الوقت².

تم تطبيق النظام الاشتراكي في إطار المؤسسة الاشتراكية، التي هي ملك للدولة تابعة للقطاع العام تولت الدولة الاستثمار فيها و مشاركة العمال في إدارتها، وقد سيرت حسب مبادئ التسيير الاشتراكي، أما عن رأسمالها فكان من أموال عامة، و تمتعت بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، و تضمنت وحدة أو عدة وحدات، و يعتبر عمالها منتجون و مسيروون في آن واحد (المواد: 2،3،4،7 من المرسوم رقم 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات³) وقامت على التعاون بين جميع المنتجين،

¹ - بودة نبيل، إجيس سليم، المرجع السابق، ص ص 33،34.

² - بن علي بن عيسى، زيتوني عبد القادر، "تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر وحتمية تطبيق الحكم الراشد"، مجلة المنتدى للدراسات والأبحاث الاقتصادية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد الرابع، ديسمبر 2018، ص ص 50،51.

³ - مرسوم رقم 71-74، مؤرخ في 16 نوفمبر 1971، يتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات، ج ر عدد 101، مؤرخ في 13 ديسمبر 1971.

وعلى الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج ونبذ الاستغلال، كما تميز النظام الاشتراكي بمركزية التخطيط الشامل واتخاذ القرارات وذلك للقضاء على الفوضى الاقتصادية وغيرها، كما تميز أيضا بوجود هيئة مركزية تتمثل في الحزب الواحد، الذي يقوم "بإعداد وتوجيه سياسة البلاد ومراقبة تطبيقها"، لأنه دون حزب طلائعي حقيقي يكون المعبر الوافي عن مطامح الشعب العميقة، ستتعرض الدولة لعدم الفعالية والبيروقراطية، و بهذا فإن الحزب هو الذي يتولى رسم سياسة البلاد وممارسة الرقابة والإمساك بزمام السلطة¹.

إلا أن ما يمكن ملاحظته في هذه المرحلة هو اضطلاع المؤسسة العمومية الاشتراكية بعدد كبير من المهام (البعض منها ليست له أي صلة بمهمتها الرئيسية)، وانعدام الاتصالات، وقصور نظام المعلومات ومركزية القرار، إلى جانب كل هذا، لقد اقتصر قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات على تطوير ظروف وشروط العمل أكثر من مساهمته في رفع أداء المؤسسة، وهو ما زاد من صعوبة المراقبة وتشابك المسؤولية حيث انعكس ذلك في سوء التسيير والإدارة².

د- مرحلة إعادة الهيكلة الاقتصادية والإستقلالية (1980-1990):

د-1- مرحلة إعادة الهيكلة الاقتصادية:

عرّفت المادة الثانية من المرسوم رقم 80-242 المؤرخ في 04 أكتوبر 1980 إعادة الهيكلة بأنها: "إجراء يهدف إلى تلبية احتياجات الاقتصاد والسكان المتزايدة بواسطة تحسين شروط سير الاقتصاد والتحكم الأمثل في الجهاز الإنتاجي، وخلق تجانس بين نتائج المؤسسة والأهداف المسندة إليها وفقا للمخطط الوطني للتنمية، ولا يتأتى ذلك إلا

¹- بن علي بن عيسى، زيتوني عبد القادر، المرجع السابق، ص 51.

²- المرجع نفسه، ص 51.

بالتخفيف من الضغط الإداري على المؤسسات وتحريك إدارة المسيرين عند إعداد البرامج والخطط الإستثمارية¹.

تعتبر هذه المرحلة بمثابة مرحلة الجدية والفعالية نظرا للصيغة الجديدة التي بدت على الخطط الاقتصادية والاجتماعية، حيث شرع في هيكلة الشركة الوطنية، واستبدالها بعدد كبير من نظيراتها وهي أصغرها في الحجم نسبيا وأكثرها تخصصا وانسجاما²، حيث تضمنت سياسة إعادة هيكلة المؤسسة ما يلي:

* **إعادة الهيكلة العضوية:** تهدف إعادة الهيكلة العضوية إلى دعم لامركزية التنمية وتفعيل دور اقتصاد المؤسسات العمومية الاقتصادية، وكذلك تحسين الإنتاج كما ونوعا، وتقييم المؤسسات الكبرى، وتلبية حاجيات المواطنين وتحسين ظروف التسيير الاقتصادي الوطني، والسيطرة الفعلية على الإنتاج بزيادة فعالية أداء الإنتاج مع تخفيض تكلفته³، وكان الغرض منه هو تحويل مؤسسات القطاع العام إلى مؤسسات صغيرة الحجم وأكثر تخصصا وكفاءة، ولقد كان تعداد المؤسسات الوطنية آنذاك 85 مؤسسة، وتعداد المؤسسات الجهوية والمحلية 526 مؤسسة، وكان العمل المستهدف هو تفتيت الأولى إلى 145 مؤسسة والثانية إلى 120 مؤسسة، وقد أسهمت هذه الإجراءات في زيادة إجمالي الناتج الوطني⁴.

* **إعادة الهيكلة المالية:** إن اللجوء إلى إجراء إعادة الهيكلة يرتبط أساسا بتسوية الوضعية المالية للمؤسسة الاقتصادية وذلك لا يتقرر إلا عن طريق اتخاذ إجراءات جد صارمة بهدف إعادة التوازن المالي لها، ويعتبر التطهير المالي من أهم الاستراتيجيات قصيرة المدى التي

¹ - المادة الثانية من مرسوم رقم 80-242، مؤرخ في 04 أكتوبر 1980، يتعلق بإعادة هيكلة المؤسسات، ج ر عدد 41، مؤرخ في 07 أكتوبر 1980.

² - بن عيسى بن علي، زيتوني عبد القادر، المرجع السابق، ص 51.

³ - داودي الطيب، ماني عبد الحق، "تقييم إعادة هيكلة المؤسسة العمومية الاقتصادية الجزائرية"، مجلة المفكر، عدد 03، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، نوفمبر 2017، ص 137.

⁴ - بن علي بن عيسى، زيتوني عبد القادر، المرجع السابق، ص 51، 52.

تسمح بوضع حد للأزمات المالية التي تعانيها المؤسسات الاقتصادية ليتعدى ذلك ليمس مسائل تمويل المشاريع¹، فهي تعتبر بمثابة إعادة توزيع جغرافي لمراكز اتخاذ القرار وتوزيع لإعادة الهيكلة العضوية، وكان الغرض منها إعادة هيكلة ديون المؤسسة بإعادة تنظيم سجلات استحقاقات الفائدة ورأس المال و تصفية الذمم بين المؤسسات، كما يهدف هذا الإصلاح إلى ما يلي:

✓ إعادة تنظيم المؤسسات الوطنية العمومية وتجنبها النقائص والانحرافات التي واكبت المرحلة السابقة.

✓ إعادة ترتيب أولويات المهام المنوطة بالمؤسسة في إطار هذا التوجه الجديد الذي استمد أبعاده من شعار: من أجل حياة أفضل، كما يركز هذا الإصلاح على مبادئ منها استغلال الطاقة البشرية، كفاءة التسيير، اللامركزية في التصرف².

لقد فشلت إعادة هيكلة المؤسسات الاقتصادية العمومية في تحسين مردوديتها نتيجة نقص الإطارات التقنية المتخصصة، بل أدت إلى نتائج عكسية حيث زادت من فوضى التسيير على اعتبار أن هذه المرحلة تمت في إطار محيط يتكون من نفس المنشآت وفي ظل الاقتصاد الموجه دائما، كما أن عملية "إعادة الهيكلة العضوية" والتي كانت تهدف للقضاء على التخطيط المركزي بقيت تتلقى مخططات الإنتاج مهيكلة ومنظمة من السلطات العليا، أما فيما يخص "إعادة الهيكلة المالية" ورغم أنها كانت تهدف إلى إعطاء استقلالية مالية للمؤسسات، وحرية التصرف بمواردها المالية بطريقة عقلانية إلا أن المؤسسة الاقتصادية ظلت غير قادرة على التحكم في تسيير أموالها، وكان هذا الأمر يوكل للبنك الذي يتولى مراقبة وتسيير تلك الأموال بتفويض من المركز، أما على مستوى علاقات العمل

¹ - كرمون سامية، إيود حسينة، إعادة هيكلة المؤسسة العامة الاقتصادية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص القانون الاجتماعي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011-2012، ص 40.

² - بن علي بن عيسى، زيتوني عبد القادر، المرجع السابق، ص 52.

فقد شهدت مرحلة إعادة الهيكلة توترات واضطرابات اجتماعية كبيرة، فتقسيم المؤسسات عمل على تشتيت الطاقات البشرية وسوء توزيعها ونقص الاهتمام بالعمال، وأمام تدهور الأوضاع الاجتماعية للطبقة العاملة جاءت ردود أفعال متباينة بين رفض العمل والتغيب واللجوء إلى الإضرابات مما أثر سلباً على المؤسسة¹.

د-2- مرحلة استقلالية المؤسسات الاقتصادية:

مع الشروع في جني ثمار سياسة إعادة الهيكلة (العضوية و المالية)، للمؤسسة الوطنية العمومية بدأت المشاكل والتناقضات تبرز جلياً منها ما يرتبط بالوصاية، السلطة والإشراف، ومنها ما يرتبط بالتمويل والعجز الكبير الذي آلت إليه الكثير من المؤسسات من جهة، وما يتعلق بمحتوى فلسفة التسيير المتبعة من طرف إدارة هذه المؤسسات من جهة أخرى، فبناءً على ما تقدم عمدت السلطة السياسية والاقتصادية إلى طرح مشروع بديل للإصلاحات السالفة الذكر، ويتمثل هذا المشروع فيما عرف باسم استقلالية المؤسسة العمومية وذلك بموجب القانون رقم 01-88 و القاضي باستقلالية المؤسسة العمومية الجزائرية²، كما صدرت مجموعة من القوانين لتحقيقها³.

¹ - مغمولي نصيرة، واقع التطوير التنظيمي في المؤسسة العمومية الاقتصادية - من وجهة نظر الإطارات وأعوان التحكم، مذكرة مقدمة استكمالاً للحصول على درجة ماجستير في علم الاجتماع، تخصص تنظيم وعمل، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2013-2014، ص 180.

² - بن علي بن عيسى، زيتوني عبد القادر، المرجع السابق، ص 52.

² - يتعلق الأمر بالقوانين التالية: - قانون رقم 02-88، مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتعلق بالتخطيط، ج ر عدد 02، مؤرخ في 13 جانفي 1988. (ملغى)

- قانون رقم 03-88، مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتعلق بصناديق المساهمة، ج ر عدد 02، مؤرخ في 13 جانفي 1988. (ملغى)

- قانون رقم 04-88، مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتعلق بتعديل القانون التجاري، ويحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 2، مؤرخ في 13 جانفي 1988.

³ - حيمي سيدي محمد، النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون خاص، المخبر المتوسطي للدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2019-2020، ص 22.

ففي ظل الإصلاحات التي انطلقت في 12 جانفي 1988 تم بموجبها فصل المؤسسة العمومية الاقتصادية عن مجموع العمال الذين تحولوا إلى أجراء، وتم إلغاء القانون العام للعمال وقانون التسيير الإشتراكي للمؤسسات وتحرير أسعار المواد التي كانت مدعمة من قبل الدولة كإجراءات أولية لتخفيف نقل المديونية الخارجية¹.

بتطبيق سياسة استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية، تخلت السلطة عن التسيير المباشر للمؤسسات وقامت باستحداث ما يسمى "صناديق مساهمة" التي هي عبارة عن هيئات وسطية بين الدولة والمؤسسات تقوم باستثمارات حكومية باسم ولحساب الدولة وتمارس هذه الأخيرة حق الملكية عن طريق هذه الهيئات على المؤسسات العمومية الاقتصادية²، وبمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 88-119 فهي شركات تجارية تتخذ شكل شركة مساهمة أو شركة ذات مسؤولية محدودة³.

هـ - مرحلة الخصخصة:

الخصخصة هو مصطلح ظهر عام 1979 في إنجلترا، يشير إلى التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص بأساليب متعددة: إما بتحويل كامل للملكية أو تحويل جزئي للملكية وهذا ما يعرف بخصخصة الملكية، أو إحلال إدارة قطاع خاص لإدارة المشروعات العامة أو ما يسمى بخصخصة الإدارة⁴.

عرفها الدكتور خليفة اليوسف بأنها: "تحويل الملكية العامة (كليا أو جزئيا) للقطاع الخاص، أي قيام الحكومة ببيع ملكيتها العامة للشركات مباشرة وللمؤسسات الخاصة، أو أن

1- حيمي سيدي محمد، المرجع السابق، ص 23.

2- بن عيسى بن علي، زيتوني عبد القادر، المرجع السابق، ص 29.

3- مرسوم تنفيذي 88-119، مؤرخ في 21 جوان 1988، يتعلق بصناديق المساهمة الأعوان الإثمانيين التابعين للدولة، ج ر عدد 24، مؤرخ في 22 جوان 1988.

4- قطاف ليلي، إشكالية تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر واقع وتحديات، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2004-2005، ص 74.

تتوقف عن إمداد خدمة مباشرة، وتكليف القطاع الخاص بتسلم تلك الخدمة"، كما يعرفها الأستاذ الحسين بني سعد في كتابه: "الجزائر-إعادة الهيكلة والإصلاحات الاقتصادية 1980-" بأنها: <>الطريقة التي يتم من خلالها إدخال طرق الإدارة و رأس المال الخاص إلى المؤسسات العمومية>>¹.

لقد عرفها المشرع الجزائري في المادة الأولى من الأمر 95-22 كما يلي: "تعني الخصوصية القيام بمعاملة أو معاملات تجارية تتجسد:

-إما تحويل ملكية كل الأصول المادية أو المعنوية في مؤسسة عمومية أو جزءاً منها، أو كل رأسمالها أو جزءاً منه، لصالح أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص.
-وإما في تحويل تسيير مؤسسات عمومية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص، وذلك بصيغ تعاقدية يجب أن تحدد كيفيات تحويل التسيير وممارسته وشروطه"².

كما عرفها في المادة الأولى من الأمر 01-04 بأنها: "يقصد بالخصوصية كل صفقة تتجسد في نقل الملكية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين الخاضعون للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية.
وتشمل هذه الملكية:

-كل رأسمال المؤسسة أو جزءاً منه، تحوزه الدولة مباشرة و/أو الأشخاص أو المعنويون الخاضعون للقانون العام، وذلك عن طريق التنازل عن أسهم أو حصص اجتماعية أو اكتتاب لزيادة في الرأسمال.

-الأصول التي تشكل وحدة استغلال مستقلة في المؤسسات التابعة للدولة"³.

¹ - بن علي بن عيسى، زيتوني عبد القادر، المرجع السابق، ص ص 53،54.

² - المادة 01 من الأمر رقم 95-22، مؤرخ في 26 أوت 1995، يتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 48، مؤرخ في 03 سبتمبر 1995. (ملغى)

³ - المادة 01 من الأمر 01-04، المرجع السابق.

كما ينص الأمر في مادته 15 على أن المؤسسات القابلة للخصوصية هي المؤسسات العمومية الاقتصادية التابعة لمجموع قطاعات النشاط الاقتصادي، والملاحظ هنا أن المشرع لم يحدد القطاعات التي تنشط بها المؤسسة الاقتصادية، وإنما اكتفى بممارستها لنشاط اقتصادي لتكون محل خصصة، وهو بالتالي يفتح الباب واسعا أمام المشاركة الخاصة والفردية في دفع عجلة التنمية الاقتصادية¹.

أما عن أهداف الخصوصية فهي ذات طابع مالي، اقتصادي، سياسي واجتماعي:

* **على الصعيد المالي** : تخفيض النفقات العمومية ومنه تخفيض أعباء الدولة اتجاه القطاع العام.

* **على الصعيد الاقتصادي**: تحسين فعالية المؤسسات العمومية والإسراع في فتح السوق العالمية لرؤوس الأموال.

* **على الصعيد السياسي**: تقوية سوق الأسهم الجماهيرية وترقية مساهمة العمال في رأسمال المؤسسة وذلك بإشراكهم في التسيير الحسن للمؤسسات.

* **على الصعيد الاجتماعي**: إعادة تشكيل المجتمع بأكمله، وتخفيض توقعات الشعب حول ما يمكن أن تقوم به الحكومات وما يمكن أن تكون مسؤولة عنه².

و فعلا اعتمدت الجزائر برنامج الخصوصية بصفة رسمية منذ سنة 1995، تم بعدها توزيع أسهم المؤسسات العمومية على 55 شركة قابضة تمهيدا لإعادة هيكلتها أو تخصصتها، وصنفت المؤسسات العمومية إلى مجموعتين: وحدات عاجزة تمت تصفيتها وبيع عتاها وتجهيزاتها وتسريح عمالها، ومؤسسة أخرى قابلة للخصوصية قادرة على مواصلة النشاط بصورة أحسن إذا ما تم تغيير طبيعتها القانونية (وهي تضم: الفنادق، ومؤسسات مواد البناء، المشروبات،... الخ)، وواجهت عملية الخصوصية رغم اعتبارها خيارا واضحا في إطار

¹ منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015-2016، ص 5.

¹ بن علي بن عيسى، زيتوني عبد القادر، المرجع السابق، ص 52، 53.

إعادة الهيكلة الاقتصادية، و بالرغم أيضا من إنشاء وزارات (وزارة الصناعة و إعادة الهيكلة) ومجالس (المجلس الوطني للخصوصية) لهذا الغرض، وتوفر النصوص القانونية، بعض الصعوبات جعلتها بطيئة على المستوى التطبيقي في الجزائر.

تأسيساً على ما سبق يتضح أن عملية الخصوصية في الجزائر لم تواكبها جملة من الإصلاحات في المجال الإداري والسياسي، وهذا ما يتجلى في غياب استراتيجية واضحة المعالم، وتداخل المهام والصلاحيات، والاعتبارات البيروقراطية، في الوقت الذي برزت فيه تساؤلات حول مجال الصلاحيات وكيفية اتخاذ القرار ميدانياً، والجهات المخولة لإعطاء الضوء الأخضر لأي مشروع خصوصية، وآليات اختيار الشركات والمواصفات المعتمدة وبعد الخصوصية كان الاتجاه نحو ترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الصناعية الخاصة وتأهيل المؤسسات التي بإمكانها النجاة وفق برنامج إصلاحي مشترك بين دول الاتحاد الأوروبي و وزارة الصناعة وإعادة الهيكلة¹.

الفرع الثاني: المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري:

نشأت المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية عندما تميزت عن المؤسسة العمومية الإدارية وعندما تطور دور الدولة وزاد مجال تدخلها للميدان الاقتصادي، لأن المؤسسة العمومية الإدارية لم تعد تتماشى مع المهام الجديدة للدولة، لذلك لجأت لهذه الصيغة².

فقد ظهرت فكرة المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في قرار محكمة المنازعات الفرنسية بتاريخ 22 جانفي 1921 الشركة التجارية لشمال إفريقيا والمعروف بإسم BAC D'ELOKA، وهنا جاء التمييز بين المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والتي

1- بن عليّة بن عيسى، زيتوني عبد القادر، المرجع السابق، ص 54

2- ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 58.

تتكفل بتسيير المرافق العمومية الإدارية للدولة، وبين المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التي تتولى تسيير المرافق العامة الصناعية والتجارية للدولة¹. وعرفت المؤسسة التجارية والصناعية رواجاً كبيراً وذلك بتكريسها رسمياً إمكانية قيام الدولة بالنشاط الاقتصادي².

يمكن تعريف المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية بأنها تلك المرافق التي يكون موضوع نشاطها تجارياً وصناعياً مماثلاً للنشاط تتولاه الأشخاص الخاصة، وتتخذها الدولة والجماعات المحلية كطريقة لإدارة مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري وهي تخضع لقواعد القانون العام والخاص³.

وعرفها المشرع الجزائري في نص المادة 44 من القانون رقم 88-01 كما يلي: "عندما تتمكن هيئة عمومية من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئياً أو كلياً عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري ينجز طبقاً لتعريفه المعدة مسبقاً ولدتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتفديدات التي تعود على عاتق الهيئة والحقوق والصلاحيات المرتبطة بها وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين فإنها تتخذ تسمية <<هيئة عمومية ذات طابع تجاري وصناعي>>"⁴، كما نصت المادة 46 من ذات القانون، على أنه يحدد الطابع الصناعي والتجاري للمؤسسة و قواعد سيرها وتنظيمها بموجب القوانين المنشئة لها، ومن أمثلة المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري: المؤسسة العمومية للنقل الحضري والشبه الحضري، الجزائرية للمياه، بريد الجزائر... إلخ⁵.

¹ شايب الراس عبد القادر، المؤسسة العمومية ومبدأ المنافسة، مذكرة للحصول على شهادة ماجستير في القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2017، ص 19.

² براهيمى آمنة، المرجع السابق، ص 28.

³ مسيود سلام، بوبنيدر فؤاد، المرجع السابق، ص 30.

⁴ المادة 44 من القانون 88-01، المرجع السابق.

⁵ قدومة وحيدة، المرجع السابق، ص 29، 30.

تنقسم وتتفرع المؤسسات العامة الإقتصادية إلى عدة أنواع على أساس المعيار الوظيفي وتخصصها الإقتصادي مثل المؤسسات العامة الصناعية والتجارية والزراعية، والمؤسسات العامة المالية، ومؤسسات البناء والإسكان، ومؤسسات التنمية المحلية الوطنية العامة، والمؤسسات الإنتاجية العامة، والمؤسسات العامة الاستهلاكية¹.

كما اعتبر المشرع الجزائري مايسمى بلجان التنظيم les comités d'organisation أو مرافق التوجيه الاقتصادي مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، يناط بها القيام ببعض المهام الاقتصادية كإحصاء المشروعات ووضع خطط للإنتاج لتنظيم المنافسة ودرجة الجودة واستعمال الأيدي العاملة، وأن تقترح على السلطات العامة أثمان المنتجات وقد منحها المشرع بعض امتيازات السلطة العامة ووسائل القانون العام، فكان من حقها أن تصدر قرارات فردية أو لائحة واجبة التنفيذ².

أما عن أهم خصائصها فهي كالتالي:

- المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، تحدث للقيام بمهام اقتصادية تقتضي مراعاة الجانب المالي، حيث يجب عليها الحفاظ على توازنها المالي، وفي هذا الإطار، تنص المادة 154 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية على ما يلي: "...ويجب على المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي و التجاري أن توازن بين إراداتها ونفقاتها"³.

- خضوعها لنظام قانوني مزدوج، إذ تخضع للقانون العمومي في علاقاتها مع الدولة وتعد تاجرة في علاقاتها مع الغير، فتخضع لقواعد القانون الخاص لاسيما القانون التجاري، وهذا بحسب ما نصت عليه المادة 45 ف 01 من القانون رقم 01-88 السابق الذكر.

¹ - قارون مريامة، بورحلة وردة، المرجع السابق، ص 32.

² - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 78.

³ - المادة 154 من قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، مؤرخ في 03 جويلية 2011.

- تمول ذاتيا سواء كان ذلك بصفة كلية أو جزئية حسب المادة 44 من القانون رقم 88-01.

- تمسك دفاتر الشروط العامة حسب المادة 44 السالفة الذكر.

- تمسك المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية، محاسبة وفق الشكل التجاري طبقا لأحكام القانون رقم 07-11 المؤرخ في 25 نوفمبر 2007 المتعلق بالنظام المحاسبي المالي، حيث تنص المادة 02 منه على ما يلي : "تطبق أحكام هذا القانون على كل شخص طبيعي أو معنوي ملزم بموجب نص قانوني أو تنظيمي مسك محاسبة مالية، مع مراعاة الأحكام الخاصة بها.

يستثنى من تطبيق أحكام هذا القانون الأشخاص المعنويون الخاضعون لقواعد المحاسبة العمومية"¹.

- ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري توضع على نمط الميزانيات التجارية.

- أعوان هذه المؤسسات هم عمال يخضعون لقانون العمل، وهذا بمفهوم المخالفة لأحكام المادة 02 من الأمر 06-03 المتضمن قانون الوظيف العمومي، باستثناء مسيري (المدراء العامين) هذه المؤسسات وهذا حسب قوانينها الأساسية.

- تتمتع بصلاحيية إبرام الصفقات العمومية، شريطة التمويل الكلي أو الجزئي من خزينة الدولة حسب المادة 02 من قانون الصفقات العمومية السابق الذكر.

- أما عن منازعاتها، فمنها ما يؤول لاختصاص القاضي العادي طبقا للمعيار العضوي، ومنها ما يؤول لاختصاص القاضي الإداري طبقا للمعيار المادي.²

¹ المادة 02 من قانون رقم 07-11، مؤرخ في 25 نوفمبر 2007، يتعلق بالنظام المحاسبي المالي، ج ر عدد 74، مؤرخ في 25 نوفمبر 2007.

² قدومة وحيدة، المرجع السابق، ص ص 30، 31.

الفصل الثاني

الأحكام القانونية للمؤسسة

العمومية

من خلال تحديدنا للإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية في الفصل الأول، توصلنا إلى أن هذا المفهوم ينطبق على أشخاص معنوية مختلفة من حيث الطبيعة القانونية، حيث ينطبق على المؤسسات العمومية الإقتصادية وهي عبارة عن شركات تجارية، كما ينطبق على المؤسسات العمومية (الهيئات العمومية) وهي عبارة عن مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية، وهذه الأخيرة تأخذ أشكالاً عديدة تبعا لطبيعة نشاطها، ما يؤدي إلى اختلاف في النظام القانوني الذي تخضع له كل مؤسسة، فبعضها يخضع لقواعد القانون العام وبعضها الآخر يخضع لقواعد القانون التجاري، إلى جانب مؤسسات تخضع لمزيج من قواعد القانون العام والقانون التجاري، إن هذا الاختلاف له آثاره القانونية على المؤسسة العمومية من الناحية التنظيمية، لذلك قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين هما:

المبحث الأول: تنظيم المؤسسة العمومية

المبحث الثاني: الرقابة على المؤسسة العمومية

المبحث الأول: تنظيم المؤسسة العمومية:

سنتناول في هذا المبحث الناحية التنظيمية للمؤسسة العمومية باعتبارها شخص معنوي مستقل، ومن ثم فإن معالجة هذا الموضوع تقتضي التطرق إلى القواعد المتعلقة بإنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية (المطلب الأول) ثم التطرق إلى أجهزتها (المطلب الثاني)، وأخيرا النظام القانوني لمستخدمي المؤسسات العمومية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية:

يتغير إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية حسب امتدادها بين وطنية ومحلية.

الفرع الأول: إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية الوطنية:

إن إنشاء المؤسسة العمومية الوطنية يخضع لمعيار توزيع السلطات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، لذلك سنتناول إنشاء المؤسسة العمومية الوطنية (أولا)، ثم إلغاءها (ثانيا).

أولا: إنشاء المؤسسة العمومية الوطنية:

يتم إنشاء المؤسسات العامة الوطنية من طرف السلطات الإدارية المركزية المختصة (رئيس الحكومة/الوزير الأول)، وبناء عليه فإن إنشاء المؤسسات العامة الوطنية يبقى أصلا من اختصاص التنظيم ماعدا مجال فئات المؤسسات الذي يعود لاختصاص القانون، حيث نصت المادة 139 فقرة 29 من التعديل الدستوري 2020 على: <يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها لها الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: 29...- إنشاء فئات المؤسسات...>¹.

ثانيا: إلغاء المؤسسة العمومية الوطنية:

¹ - المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ج ر عدد 82، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

إن إلغاء المؤسسات (الهيئات) العمومية هو وضع حد لأعمالها ونشاطها، وهو اعتراف السلطة العمومية بأنها لم تعد هناك حاجة لاستمرارها، وطريقة إلغائها مبدئياً هي كطريقة إنشائها بمعنى يجب الرجوع إلى قاعدة توازي الأشكال من يملك حق الإنشاء يملك سلطة الإلغاء، ذلك أن الإلغاء يكون بنفس الوسيلة القانونية التي أنشئ لها المرفق العام أو بأداة قانونية أعلى منها¹.

الفرع الثاني: إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية المحلية:

عرف إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية المحلية في قوانين الإدارة المحلية نقلة نوعية، وذلك من خلال تدعيم دور المجالس الشعبية المحلية، وكذا تدعيم حريتها في ممارسة صلاحية إنشاء المؤسسة العمومية المحلية (أولاً)، وحتى في إلغائها (ثانياً).

أولاً: إنشاء المؤسسة العمومية المحلية:

تحدد قواعد إنشاء المؤسسات العمومية المحلية وتنظيمها وعملها عن طريق التنظيم وفي كل الحالات فإن إنشاء المؤسسات المحلية يستلزم: مداولة من طرف المجلس الشعبي (البلدي أو الولائي) وتصديق الجهة المختصة (الوالي أو الوزير الوصي المختص)².
فقد أعطى المشرع الجزائري للمجالس الشعبية البلدية صلاحية إنشاء وتنظيم مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهذا ما نصت عليه المادة 153 من قانون البلدية رقم 10-11: "يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع

¹ ماموني نجاه، طرق سير المرافق العامة في الجزائر، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، 2020-2021، ص 29.

² شويحات زهرة جهان، نجاعة أساليب تسيير المرفق العام: عقد البوت نموذجاً، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2016-2017، ص

بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها"¹، كما أعطى المشرع الجزائري للمجالس الشعبية الولائية حق إنشاء مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي و هذا بمقتضى المادة 146 من قانون الولاية رقم 07-12 والتي نصت على ما يلي: " يمكن المجلس الشعبي الولائي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية"².

ثانيا: إلغاء المؤسسة العمومية المحلية:

إن السلطات الوصائية التي تنشئها و تحدثها لها الحق في إلغائها، ومنه فان سلطة إنشاء المؤسسات المحلية هي التي تبقى لها الحق في إلغائها وذلك لتوقف المصلحة من إنشائها³، وذلك حسب ما نصت عليه المادة 26 من المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 الذي يحدد إنشاء الهيئة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها: <<تنشأ المؤسسة العمومية دون تحديد أي مدة لها و تحل قانونا بإلغاء المرفق العمومي الذي تتولى تسييره غير أنه فيما يتعلق بالمؤسسة الاقتصادية فإنه عندما يبرر استعمالها عجزا من شأنه أن يضر بمستقبل التوازن المالي للولاية أو البلدية المعنية يمكن سحب الترخيص بالاستغلال...>>⁴.

ونخلص إلى أن نهاية المؤسسة العمومية يكون في حالة الاستغناء عن المرفق العام بإلغاء المؤسسة العمومية وقد تكون نهايتها عن طريق سحب الشخصية المعنوية منها وهنا

¹ المادة 153 من القانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، مؤرخ في 03 جويلية 2011.

² المادة 146 من القانون 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، مؤرخ في 29 فيفري 2012.

³ ماموني نجاة، المرجع السابق، ص 30.

⁴ المادة 26 من المرسوم رقم 83-200، مؤرخ في 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 12، مؤرخة في 22 مارس 1983.

تصبح المؤسسة العمومية مرفقا عاديا كأبي مرفق عام آخر من المرافق التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، كما قد تكون نهاية المؤسسة العمومية عن طريق دمجها بمؤسسة عامة أخرى تتقارب معها في نشاطها¹.

المطلب الثاني: أجهزة تسيير المؤسسة العمومية:

نظرا لكون الاستقلالية الإدارية من أهم أركان المؤسسات العمومية باعتبارها شخصا معنويا مكلفا بإدارة مرفق عام يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، فهي تتوفر على أجهزة إدارية تسهر على سيرها بانتظام واستمرارية في نطاق الشروط التي ينص عليها القانون المحدث والمنظم لها، وتتمثل هذه الأجهزة فيما يلي:

الفرع الأول: أجهزة تسيير المؤسسة العمومية (الهيئة العمومية):

رغم تعدد فئات المؤسسات العمومية وتنوع نشاطها إلا أنه يمكن حصر أجهزة تسييرها في جهازين أساسيين: هيئة المداولة (أولا)، الهيئة التنفيذية (ثانيا).

أولا: هيئة المداولة (مجلس الإدارة):

يشكل مجلس الإدارة الهيئة التقريرية داخل المؤسسة العمومية وهو أعلى سلطة داخل المؤسسة، يتكون من ممثلي الوزارات المعنية بالمجال، ويملك أهم المسائل والاختصاصات إذ يحدد السياسة العامة للمؤسسة وذلك بتوافق مع السياسة الحكومية².

01- تشكيل مجلس الإدارة:

يختلف تشكيل مجلس الإدارة من مؤسسة لأخرى، فبعض المؤسسات العمومية يتألف مجلس إدارتها من ممثلي الدولة فقط، يُراعى في تمثيلهم اختيار الجهات الحكومية التي لها صلة بنشاط المؤسسة العمومية ويرأس المجلس الوزير الوصي أو ممثله، ويبدو أن هذا

¹ - صالح محمد أمين، حميدي أحمد، المرجع السابق، ص 28.

² - المرجع نفسه، ص 28.

الأسلوب في حصر عملية التمثيل في موظفي الحكومة، هو حرصهم على مراعاة السياسة العامة للحكومة والعمل على تأكيدها على مستوى إدارة المؤسسة العمومية، إلا أن هذا التمثيل الحكومي يجعل المجلس يكتسي الطابع السياسي ويؤدي إلى دمج الأجهزة الحكومية وأجهزة المؤسسة العمومية، وبالتالي إلى مركزية تتناقض بشكل أساسي مع استقلال المؤسسة العمومية¹.

أما البعض الآخر من المؤسسات العمومية فيتشكل مجلس إدارتها إضافة إلى ممثلي الدوائر الوزارية من ممثلي المستخدمين والمنفعين أو الفنيين، وهذا الأسلوب في التشكيل يسعى إلى إضفاء الطابع المزدوج على المجلس، ليكون مجلسا سياسيا ووظيفيا في الوقت نفسه، حيث يمثل الموظفون الحكوميون وجهة النظر السياسية بينما يمثل ممثلو المستخدمين أو المنفعين أو الفنيين وجهة النظر الوظيفية، أما أداة تعيين أعضاء مجلس الإدارة فتتم بموجب قرار من الوزير الوصي بناء على اقتراح من السلطة التي ينتمون إليها بالنسبة لممثلي الدوائر الوزارية، بينما يتم تعيين ممثلي المستخدمين والمنفعين أو الفنيين بعد انتخابهم أو تركيبتهم من طرف زملائهم في المهنة، وبالنسبة لمدة عهدة أعضاء مجلس الإدارة فيحددها النص المنشئ للمؤسسة العمومية وهي تتراوح بين 03 و 05 سنوات يمكن أن تكون قابلة للتجديد، وفي حالة انقطاع عهدة أحد الأعضاء يخلفه العضو الجديد المعين أو المنتخب بنفس الأشكال القانونية إلى غاية انتهاء مدة العهدة².

02- اختصاصات مجلس الإدارة:

يكلف مجلس الإدارة بدراسة جميع المسائل المتصلة بالسير العام للمؤسسة العمومية، لذلك يتداول في جميع المجالات التي تدخل في اختصاصه والمحددة بموجب النصوص

¹ - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 111.

² - المرجع نفسه، ص 112.

المنشئة للمؤسسة العمومية هذه الاختصاصات تختلف من مؤسسة إلى أخرى تبعاً لنوعها ولطبيعة النشاط الذي تشرف عليه¹.

فمثلاً يتداول مجلس إدارة الجامعة بمقتضى المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 03-279²، بوصفها مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني في المسائل التالية:

- مخططات تنمية الجامعة على المدى القصير والمتوسط والطويل.
- اقتراحات برامج التبادل والتعاون العلمي الوطني والدولي.
- الحصيلة السنوية للتكوين والبحث للجامعة.
- مشاريع الميزانية وحسابات الجامعة.
- مشاريع مخطط تسيير الموارد البشرية للجامعة.
- قبول الهبات والوصايا والتبرعات والإعانات المختلفة.
- شراء العقارات أو بيعها أو إيجارها.
- الاقتراحات الواجب القيام بها.
- مشاريع إنشاء فروع واقتناء أسهم.
- الكشف التقديري للمداخل الخاصة بالجامعة وكيفيات استعمالها في إطار تطوير نشاطات التكوين والبحث.

- استعمال المداخل المتأتية من اقتناء الأسهم وإنشاء فروع في إطار مخطط تنمية الجامعة.
- اتفاقية الشراكة مع مختلف القطاعات الاجتماعية والاقتصادية.
- النظام الداخلي للجامعة.
- التقرير السنوي عن نشاطات الجامعة الذي يقدمه رئيس الجامعة.

¹ - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 114.

² - المادة 13 من مرسوم تنفيذي رقم 03-279، مؤرخ في 23 أوت 2003، يحدد مهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 51، مؤرخ في 24 أوت 2003.

- يدرس مجلس الإدارة ويقترح كل تدبير من شأنه تحسين سير الجامعة وتسهيل تحقيق أهدافها.

ثانيا: الهيئة التنفيذية (المدير):

إلى جانب الجهاز التداولي الذي يجتمع دوريا لتحديد ودراسة جمع المسائل المتصلة بالسير العام للمؤسسة العمومية، يسهر الجهاز التنفيذي المتمثل في مدير المؤسسة على التسيير اليومي لنشاط المؤسسة لذاك سمي تنفيذيا، ويعتبر مدير المؤسسة جهازا أساسيا لأنه يتولى عدة سلطات واختصاصات يحددها النص المنشئ للمؤسسة¹.

فالهيئة التنفيذية يمثلها المدير، وقد يساعده معاونون، يكون معيناً بمرسوم رئاسي طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 17 رجب عام 1420 الموافق لـ 17 أكتوبر 1999 المتعلق بتعيين الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، وهو المسؤول عن تنفيذ قرارات مجلس الإدارة، يمارس السلطة السلمية على الموظفين، وهو كذلك الأمر بالصرف فيما يخص ميزانية المؤسسة العمومية، خاصة بإهمال دور مجلس الإدارة، وعدم أدائه لمهامه على أكمل وجه².

ومن بين مهام واختصاصات المدير نذكر مايلي:

- يمارس السلطة السلمية على جميع مستخدمي المؤسسة العمومية.
- يمثل المؤسسة في جميع أعمال الحياة المدنية وأمام القضاء.
- يبرم جميع الصفقات والاتفاقيات والعقود.
- هو الأمر بصرف ميزانية المؤسسة العمومية.
- يعد الحساب الإداري والتقرير السنوي للنشاطات ويرسله إلى السلطة الوصية بعد موافقة مجلس الإدارة عليه.

¹ - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 118.

² - مداح يوسف، المرجع السابق، ص 22.

- يسهر على احترام النظام الداخلي للمؤسسة العمومية.

- يعين وينهي مهام المستخدمين الموضوعين تحت سلطته والذين يشغلون مناصب لم تحدد كيفية أخرى للتعيين فيها¹.

الفرع الثاني: أجهزة تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية:

تأخذ المؤسسة العمومية الاقتصادية شكل شركة تجارية، لذلك ذهب المشرع إلى اقتباس نفس التنظيم الإداري الذي تبنى عليه الشركة التجارية الخاصة محاولاً جهد الإمكان اقتباس وإعمال وتطبيق قواعد القانون التجاري².

أولاً: تشكيل أجهزة التسيير:

ويختلف شكل جهاز التسيير باختلاف شكل الشركة، إما شركة مساهمة أو شركة ذات مسؤولية محدودة، ففي شركة المساهمة يكون تحت صفة المدير العام أو الرئيس أو مجلس المديرين، وفي المؤسسات ذات الطابع مسؤولية محدودة، يتسم بصفة المسير، ويجب أن يكون رئيس مجلس الإدارة، أو المدير العام بالنسبة لشركة المساهمة من بين القائمين على الإدارة الذين تم انتخابهم من الجمعية العامة أو التأسيسية وذلك دون تجاوز مدة تعيينهم المدة المحددة، ورئيس مجلس المديرين يُعين من طرف الجمعية العامة باقتراح من مجلس المراقبة، أما بالنسبة للشركات ذات المسؤولية المحدودة فمدير المؤسسة أو مديريها يُعينون من طرف الشركاء أو بموجب عقد لاحق، شرط أن يكون شخص طبيعي³.

يسمى الرئيس المدير العام في حالة تولي رئيس مجلس الإدارة بالمؤسسة العمومية الاقتصادية مهام المديرية العامة بها، ويسمى مدير عام عندما يتولى الرئيس الإشراف فقط على المؤسسة العمومية الاقتصادية، ويُكلف شخص أو شخصين يساعده كمدبرين عامين

¹ غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 119.

² بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 176.

³ بودة نبيل، إجيس سليم، المرجع السابق، ص 19.

يقترحهما على مجلس الإدارة والذي يُخول لهما صلاحيات معينة بالاتفاق مع المدير العام¹. بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل شركة مساهمة فإن رئيس مجلس الإدارة يُعين من طرف مجلس الإدارة، أما بالنسبة للمدير العام فيُعين من طرف المجلس بناءً على اقتراح الرئيس، بشرط أن يكونوا أشخاص طبيعيين، ويُحدد مجلس الإدارة أجر المدير العام أو الرئيس، حيث يُعين الرئيس أو المدير العام لمدة لا تتجاوز نيابته كقائم بالإدارة، ويمكن إعادة انتخابه طبقاً للمادة 939 من القانون التجاري، وبالتالي نفهم أنه يجب أن يكون رئيس مجلس الإدارة أو المدير العام الذين تنتخبهم الجمعية العامة أو التأسيسية، على أن لا تتجاوز مدة تعيين رئيس مجلس الإدارة مدة نيابته كقائم بالإدارة، وهي كما حددتها المادة 900 من القانون التجاري الجزائري 9 سنوات²، أما بالنسبة لرئيس مجلس المديرين يعين من طرف الجمعية العامة باقتراح من مجلس المراقبة³.

أما بالنسبة للمؤسسات العمومية التي تأخذ شكل خاص الذي نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 01-283، فإن رئيس مجلس المديرين يتم تعيينه من بين أعضاء المديرين الذين عينتهم الجمعية العامة الوحيدة باقتراح من رئيس الحكومة وبعد أخذ رأي مجلس مساهمات الدولة⁴.

أما فيما يخص عزل وتولية رئيس مجلس الإدارة، فبالنسبة للمؤسسات المنظمة في شكل شركة مساهمة، فإن مجلس الإدارة و مجلس المراقبة حسب الحالة له سلطة عزل رئيسه، أما المدير العام فيتم عزله أيضاً من طرف مجلس الإدارة بناءً على اقتراح من رئيس مجلس الإدارة هذا بالنسبة للمؤسسات التي تحتوي على مجلس الإدارة، أما المؤسسات التي

¹ شاوش فاطمة الزهراء، الإطار التشريعي في تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2022، ص 42.
² المادة 900 من الأمر رقم 75-59، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون التجاري، معدل ومتمم، ج ر عدد 101، مؤرخ في 19 ديسمبر 1975.

³ شاوش فاطمة الزهراء، المرجع، ص ص 42، 43.

⁴ بوخذنة لزهرة، بن عائشة أمينة نادية، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، 2017-2018، ص 37.

يديرها مجلس المديرين فيعزلون من طرف الجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس المراقبة، وبالنسبة للمؤسسات العمومية المنظمة في شكل شركة ذات المسؤولية المحدودة، فإنه يمكن عزل المسير من طرف الشركاء الحائزين على أكثر من نصف رأسمال أو من طرف المحكمة و هذا ما نصت عليه المادة 579 من القانون التجاري الجزائري، ويمكن للرئيس أو المدير العام المسير الاستقالة من مهمته طبقا للمادة 637 من القانون التجاري الجزائري¹.

ثانيا: صلاحيات أجهزة التسيير:

من صلاحيات جهاز تسيير المؤسسة المنظمة على شكل شركة المساهمة فيتولى المدير الإدارة العامة للشركة تحت مسؤوليته ويمثلها، وله سلطة التصرف باسمها، وله أن يمارس بعض الأعمال بعد حصوله على إذن الإدارة، أما بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تأخذ شكل شركة ذات مسؤولية محدودة فإن المسيرين يمارسون التسيير والاستغلال وفقا لما يحدده القانون².

وبالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل شركة مساهمة ويديرها مجلس مديرين، فإن هذا الأخير يتمتع بسلطات واسعة للتصرف بإسم المؤسسة في حدود موضوعها مع مراعاة السلطات التي يمنحها القانون صراحة لمجلس المراقبة وجمعيات المساهمين³.

أما المؤسسة العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل شركة ذات المسؤولية المحدودة، فإن المسير أو المسيرين يمارسون صلاحياتهم في التسيير والاستغلال كما حددها لهم القانون الأساسي للمؤسسة طبقا لنص المادة 577 من القانون التجاري⁴.

¹ - بوخذنة لزهري، بن عائشة أمينة نادية، المرجع السابق، ص 37، 38.

² - بودة نبيل، إجيس سليم، المرجع السابق، ص 19.

³ - شاوش فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 44.

⁴ - بوخذنة لزهري، بن عائشة أمينة نادية، المرجع السابق، ص 39.

أما بالنسبة للمؤسسات التي تأخذ الشكل الخاص المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 01-283¹، فإن رئيس مجلس المديرين أو المدير العام الوحيد حسب الحالة يمثل الشركة في علاقاتها مع الغير، ويُمارس أعضاء مجلس المديرين سلطاتهم في إطار العقود التي تبرم بينهم وبين الجمعية العامة للمؤسسة، ولهم سلطات واسعة لإدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها والإشراف عليها في حدود هذا العقد².

المطلب الثالث: النظام القانوني لمستخدمي المؤسسات العمومية:

مر النظام القانوني لمستخدمي المؤسسات العمومية منذ الإستقلال بعدة تطورات تبعا لمعطيات سياسية واقتصادية، إلى أن وصل إلى ازدواجية نظام المستخدمين (الفرع الأول)، وسنبين الآثار المترتبة على هذه الإزدواجية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ازدواجية نظام المستخدمين:

كان للإصلاحات الاقتصادية سنة 1988 وبعدها الإصلاحات السياسية التي جاء بها دستور سنة 1989، الأثر البالغ في إعادة تنظيم وتكييف علاقات العمل بما يتجاوب والخصائص والمبادئ العامة التي تسود القطاع الاقتصادي، وهو ما تجلّى في إصدار مجموعة من القوانين تتعلق بتشريعات العمل خاصة القانون المتعلق بعلاقات العمل والذي ألغى القانون الأساسي العام للعامل، وبالتالي أصبح عمال المؤسسات العمومية الاقتصادية يخضعون لقانون العمل³، وهو القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل⁴.

¹ مرسوم تنفيذي رقم 01-283، مؤرخ 24 سبتمبر 2001، يتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، ج ر عدد 55، مؤرخ في 26 سبتمبر 2001.

² شاوش فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 44.

³ غلابي بوزيد، المرجع السابق، 161.

⁴ قانون رقم 90-11، مؤرخ في 21 أبريل 1990، يتعلق بعلاقات العمل، ج ر عدد 17، مؤرخ في 25 أبريل 1990، معدل ومتمم بمقتضى القانون رقم 91-29، مؤرخ في 21 ديسمبر 1991، ج ر عدد 68، مؤرخ في 25 ديسمبر 1991.

و أخيرا صدر الأمر رقم: 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية¹، والذي حصرت و حددت المادة الثانية منه مجال تطبيقه ضمن دائرة الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية، والمقصود بها، الإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي، وهكذا استبعد النص بعدم الذكر المؤسسات العمومية الإقتصادية والمؤسسات العمومية الصناعية والتجارية، التي يبقى مستخدموها يخضعون لقانون العمل وبالتالي تتركس مفهوم الموظف العمومي كمقابل لمفهوم العامل، وإن كان المشرع قد عجز على تحقيق الوحدة بين القطاعين في المرحلة الاشتراكية فلا يمكن أن يحققها في ظل التعددية السياسية والحرية الاقتصادية².

الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن ازدواجية نظام المستخدمين:

من الآثار المترتبة عن ازدواجية نظام المستخدمين نذكر ما يلي:

✓ علاقة العمل في ظل قانون العمل، تتم وفق إرادة الطرفين في ظل مبدأ حرية التعاقد نسبيا و ذلك بواسطة عقد يبرم بين العامل و صاحب العمل على أساس توافق الإرادتين بغض النظر عن الجانب الشكلي للعقد كما أن شروط التوظيف و التشغيل في ظل أحكام هذا القانون لا تخضع لقواعد و أحكام محددة مسبقا، بل تخضع في الغالب للتنظيمات التي يحددها صاحب العمل، بينما في نظام الوظيفة العمومية فإن وسيلة إبرام علاقة العمل

¹ - أمر رقم: 06-03، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، مؤرخ في 16 جويلية 2006.

² - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 161.

تتمثل فيما يعرف بقرار التعيين وهو مصطلح يعبر عن وثيقة تصدرها الجهة المكلفة بالتعيين، بصورة منفردة دون أي تدخل من العون المعين بالأمر أو مشاركته في إعدادها¹.

✓ العلاقة بين العامل والهيئة المستخدمة في ظل قانون العمل هي علاقة تعاقدية بالدرجة الأولى، ضمن حدود وإطار الأحكام العامة التي تضعها الدولة قصد ضمان الاستقرار والمساواة في الحقوق والالتزامات وحماية العمال، أما العلاقة القائمة بين الموظف والهيئة المستخدمة في ظل قانون الوظيفة العمومية هي علاقة قانونية تنظيمية ولائحية ومعنى ذلك أن كافة حقوقه والتزاماته ومختلف الجوانب المتعلقة بحياته المهنية مصدرها القانون والتنظيم².

✓ تلعب المفاوضات بين كل من العامل وصاحب العمل دورا هاما في تحديد الأجور والحوافز الملحقة، وفق قواعد وأساليب تعاقدية سواء كان ذلك في إطار عقود فردية أو جماعية، بينما تنعدم هذه الإمكانية بالنسبة للموظف في مجال قانون الوظيفة العمومية لأن الوظيفة أسبق من الموظف، ولا تتغير هذه الشروط مهما تعدد المتعاقبون على المنصب أو الوظيفة، فالأجر ومختلف الحوافز والتعويضات تحدد بصورة منفردة من قبل الإدارة³.

✓ يلتحق الموظف العام بالوظيفة بموجب قرار إداري صحيح صادر عن السلطة التي لها صلاحية التعيين، أما العامل العمومي فيلتحق بمنصب عمله بموجب عقد محدد المدة أو غير محدد المدة.

✓ الوظيفة التي يعين فيها الموظف العام تتسم بالدوام، بينما تعيين العامل العمومي يرتبط بالعقد، فتنتهي خدمته كقاعدة عامة بانتهاء مدة العقد إذا كان محدد المدة أو بإرادة المستخدم إذا كان العقد غير محدد المدة.

1- أحمية سليمان، التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 55.

2- غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 163.

3- أحمية سليمان، المرجع السابق، ص 64.

✓ مجال توظيف الموظف العام هو قطاع التوظيف العمومي أي في المؤسسات والإدارات العمومية المنصوص عليها في المادة 02 من الأمر 06-03، بينما توظيف العامل العمومي يكون في قطاع المؤسسات العمومية الاقتصادية¹.

المبحث الثاني: الرقابة على المؤسسة العمومية:

على الرغم من تمتع المؤسسات العمومية بالإستقلال المالي والإداري إلا أن ذلك لا يمنع من خضوعها للرقابة من الجهة الوصية، سواء كان من السلطة التشريعية (المطلب الأول)، أو من السلطة التنفيذية (المطلب الثاني)، أو من السلطة القضائية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: رقابة السلطة التشريعية على المؤسسة العمومية:

يمكن تحديد أهم مجالات رقابة السلطة التشريعية على المؤسسة العمومية فيما يلي:

الفرع الأول: المجال التشريعي:

رغم أن المادة 139 فقرة 29 من التعديل الدستوري 2020 حصرت اختصاص السلطة التشريعية بالنسبة *la création de catégories d'établissements* للمؤسسات العمومية في مجال إنشاء فئات المؤسسات، إلا أن البرلمان بما له من سلطة تشريعية يسن العديد من القوانين المتعلقة بالمؤسسات العمومية وأهمها القوانين الخاصة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية².

الفرع الثاني: المجال المالي:

الرقابة المالية للبرلمان على المؤسسات العمومية رقابة غير مباشرة حيث تتصل أساسا بميزانية الدولة وتأخذ صورتين:

¹ بوطبة مراد، نظام الموظفين في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2018، ص ص 33، 34.

² غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 142.

-الأولى (سابقة): وذلك أن البرلمان هو المختص بالمصادقة على ميزانية الدولة، وهو حينما يقوم بذلك إنما يعتمد إلى فحص مسبق للاعتمادات المخصصة من طرف الجهات المعنية للمؤسسات العمومية¹.

-الثانية (لاحقة): وذلك بمقتضى المادة 156 من الدستور، أين تقدم الحكومة لكلّ غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات الماليّة التي أقرتها لكلّ سنة ماليّة، وتُختتم السنّة الماليّة فيما يخصّ البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمّن تسوية ميزانيّة السنّة الماليّة المعنية من قبل كلّ غرفة من البرلمان².

الفرع الثالث: مساءلة السلطة التنفيذية:

تتعدد أساليب المساءلة البرلمانية فقد تأخذ شكل طرح الأسئلة الشفوية أو الكتابية على أعضاء الحكومة، وقد يتطور الأمر إلى استجواب الحكومة، وقد يصل إلى أخطر أسلوب للمساءلة وهو سحب الثقة من الحكومة في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، ولما كانت السلطة التشريعية غير مؤهلة بالضرورة لمتابعة كافة المسائل الفنية والإدارية المتعلقة بعمل المؤسسات العمومية وإدارتها، فإنها تقوم بإنشاء لجان تساعد على إنجاز أعمالها الرقابية، وقد تعمل السلطة التشريعية على تشكيل بعض اللجان المؤقتة بهدف التحقيق في أي مسألة أو متابعة أي موضوع يبدو ذو أهمية خاصة ويحتاج إلى دراسة متميزة³.

المطلب الثاني: رقابة السلطة التنفيذية على المؤسسة العمومية (الرقابة الإدارية):

لا يوجد أي خلاف حول أهمية أن تتولى السلطة التنفيذية مسؤولية الرقابة على المؤسسات العمومية المختلفة، إلا أن الإشكال يتمثل في عدم وجود أية قواعد عامة ومحددة

¹ - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 142.

² - المادة 156 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ج ر عدد 82، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

³ - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 143.

لمعرفة مدى هذه الرقابة و أسلوبها، سيما بعد الإصلاحات الإقتصادية و ما ترتب عنها من استقلالية المؤسسة العمومية الإقتصادية، واتجاه نظامها القانوني إلى الأخذ بقواعد القانون التجاري بصفة عامة، مما فرض إعادة تنظيم جهاز الرقابة الإدارية المفروضة عليها، وإلغاء نظام الرقابة الوصائية الذي كان مبسوطا على المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي والذي كان يتجاوز مفهوم الوصاية ليصل إلى فكرة السلطة الرئاسية¹.

فالرقابة الإدارية تهدف بصفة عامة إلى حماية المصلحة العامة وذلك بمراقبة النشاطات، وسير العمل وفق خطة هيكلية لتحقيق الأهداف المرجوة، وبما أن السلطة التنفيذية تتميز بالإزدواجية فإننا نميز عدة جهات تمارس الرقابة الإدارية، وهي كالاتي:

الفرع الأول: رقابة رئيس الجمهورية:

يضطلع رئيس الجمهورية بقيادة السلطة التنفيذية بماله من سلطة سامية في ممارسة السلطة التنظيمية، والتعيين في الوظائف العليا ويظهر ذلك فيما يصدره من مراسيم رئاسية، كما يتمتع رئيس الجمهورية بحق الاطلاع على النشاطات الحكومية في إطار مجلس الوزراء الذي يتولى رئاسته، كما يطلع على مخطط عمل الحكومة قبل عرضه على المجلس الشعبي الوطني²، وتتمثل مظاهر علاقة رئيس الجمهورية بالمؤسسات العمومية فيما يلي:

أولاً: سلطة الإنشاء:

وذلك بإنشاء مؤسسات بموجب مرسوم تنفيذي ما عدا المؤسسات العمومية ذات الأهمية الوطنية التي تنشأ بمرسوم رئاسي³.

ثانياً: سلطة التعيين:

¹ - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 143.

² - المرجع نفسه، ص 144.

³ - ماموني نجاة، المرجع السابق، ص 31.

بما له من سلطة التعيين في الوظائف العليا للدولة، فإن رئيس الجمهورية مخول بتعيين كافة الإطارات السامية للدولة، ومن بينها رؤساء ومدراء المؤسسات العمومية الوطنية (الهيئات العمومية) سيما بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم: 99-256 المؤرخ في: 27 أكتوبر 1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، الذي أعاد احتكار رئيس الجمهورية اختصاص التعيين في الوظائف المدنية بعد أن كان يشاركه فيها رئيس الحكومة وفقا للمادة 85 من الدستور، أما بالنسبة للمؤسسات العمومية الإقتصادية فإنها تخضع لقواعد القانون التجاري سواء من حيث إنشائها أو تعيين مسيرتها¹.

الفرع الثاني: رقابة الوزير الأول:

يعتبر الوزير الأول المسؤول عن تنفيذ سياسة الحكومة، يسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة، كما يسهر على إدارة المرافق العامة، وأهم مظاهر علاقته بالمؤسسات العمومية تتمثل في:

أولاً: الإنشاء:

يتم إنشاء المؤسسات العمومية (الهيئات العمومية) الوطنية بموجب مرسوم تنفيذي من طرف الوزير الأول (رئيس الحكومة)، باستثناء المؤسسات العمومية (الهيئات العمومية) ذات الأهمية الوطنية القصوى، أما بالنسبة للمؤسسات العمومية الإقتصادية فإنه بالرغم من الأخذ بأساليب القانون التجاري في إنشائها فإن المؤسسات العمومية الإقتصادية التي تكون الدولة هي المساهم الوحيد في رأسها تنشأ بقرار من مجلس مساهمات الدولة هذا الأخير الذي يرأسه رئيس الحكومة².

ثانياً: التعيين:

¹ - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 145.

² - المرجع نفسه، ص 146.

كان رئيس الحكومة يقوم بتعيين رؤساء ومديري المؤسسات العمومية (الهيئات العمومية) الوطنية، إلا أنه بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم: 99-256 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة أصبح تعيين رؤساء المؤسسات العمومية الوطنية من اختصاص رئيس الجمهورية دون إشراك الوزير الأول (رئيس الحكومة)¹.

الفرع الثالث: رقابة الوزير:

يتمتع الوزير بالازدواجية الوظيفية حيث له صفتان: الصفة السياسية باعتباره عضوا في الحكومة مسؤول عن تنفيذ السياسة الحكومية، والصفة الإدارية باعتباره سلطة إدارية مركزية²، فهو يلعب دورين هامين هما الرقابة الوصائية وكذا الرقابة الإدارية، بحيث تكمن الرقابة الإدارية فيما يلي:

أولا: الرقابة على أجهزة المؤسسة العمومية:

تشمل الرقابة في تعيين أعضاء مجلس الإدارة وإنهاء مهامهم.

ثانيا: الرقابة على الأعمال:

والتي يمارسها الوزير المختص تتمثل جُلُّها في:

التصديق: تصديق على مداوات المجلس إدارة المؤسسة العمومية، فبعض المداوات ذات الأهمية البالغة، مثل الميزانية، اقتناء العقارات أو بيعها أو تأجيرها وقبول الهبات والوصايا لا تكون نافذة إلا بعد الموافقة الصريحة لجهة الوصاية، أما بقية المداوات فإن السلطة الوصية مقيدة بإبداء رأيها بالموافقة أو الاعتراض خلال المدة المحددة قانونا، وفي حالة سكوتها فإن ذلك يعني الموافقة الضمنية³.

¹ - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 146.

² - عوايدي عمار، المرجع السابق، ص 225.

³ - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 148.

إلغاء المداولات وأعمال المؤسسات العمومية الغير المشروعة، وكذا سلطة تنسيق وتمويل إعمال المؤسسات العمومية.

إعداد التقارير.¹

إصدار التوجيهات والأوامر الأساسية التي تبدو لازمة من أجل الحفاظ على السياسة العامة للحكومة والمصالح المترتبة عليها، ومحاسبتها والعمل على تحقيقها بالشكل المطلوب.²

المطلب الثالث: رقابة السلطة القضائية على المؤسسة العمومية:

نظرا لما يكتنف رقابة السلطتين التشريعية والتنفيذية من قصور ونقص، فإنه يكون من الضروري والمجدي تكملتها برقابة قضائية ذلك أن القضاء هو الجهة المؤهلة لحماية مبدأ المشروعية، فالرقابة القضائية هي الوسيلة الأكثر فعالية لمراقبة أعمال الإدارة العامة فالرقابة القضائية مقارنة بالرقابة الإدارية هي رقابة خارجية، مما جعلها أكثر حيادا لكونها مستقلة كما تنص المادة 163 من الدستور، و الرقابة القضائية مقارنة بالرقابة التشريعية عادة ما تكون موضوعية خلافا للرقابة التشريعية التي تتسم بأنها سياسية وتسعى إلى تحقيق أغراض حزبية ضيقة وظرفية.³

الفرع الأول: الجهة القضائية المختصة:

بصدور القانون رقم 88-04 المعدل والمتمم للقانون التجاري أصبحت المؤسسات العمومية الإقتصادية تخضع للقانون التجاري، ويختص القضاء العادي بالفصل في منازعاتها، غير أن المادة رقم 56 من القانون رقم 88-01 نصت على أن: "المنازعات

¹ - ماموني نجاه، المرجع السابق، ص 31

² - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 149.

³ - المرجع نفسه، ص 152.

المتعلقة ببعض النشاطات التي تمارسها المؤسسة العمومية الإقتصادية تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة وهذا يعني أن الاختصاص بها يعود للغرفة الإدارية¹.

كما نصت المادة 45 من نفس القانون على: "تخضع الهيئة ذات الطابع الصناعي والتجاري للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة، وتعد تاجرة في علاقاتها مع الغير و تخضع لقواعد القانون التجاري..."².

كما نصت المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية. تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها"³.

إن مضمون المادة 800 ق إ م إ يثير إشكالا بخصوص عدم ذكر المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي والمهني و المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، أم أن المشرع اعتبرها من المؤسسات العمومية الإدارية، لكن هذا الطرح يتناقض مع ذكر المشرع لهذه الأنواع من المؤسسات في كل من قانون الصفقات وكذلك في قانون الوظيفة العمومية الجديد، وبالتالي كان من الأحسن الإشارة إليها رفعا للغموض واللبس الذي يقع في تحديد الجهة القضائية المختصة للفصل في منازعاتها، أما بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و كذا المؤسسات العمومية الإقتصادية فيختص بالفصل في منازعاتها القضاء العادي، وهذا بمفهوم المخالفة للمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁴.

¹ - المادة رقم 56 من القانون 88-01، المرجع السابق.

² - المادة 45 من القانون 88-01، المرجع السابق.

³ - المادة رقم 800 من ق إ م إ، المرجع السابق.

⁴ - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص ص 154، 155.

الفرع الثاني: وسائل الرقابة القضائية:

وتتمثل هذه الوسائل في:

أولاً: الدعوى القضائية:

ضماناً واحتراماً لمبدأ المشروعية فإنه يمكن أن ترفع دعوى أمام القضاء ضد أي مؤسسة عمومية أمام الجهة القضائية المختصة، وهذه الوسيلة من أهم وسائل الرقابة القضائية على المؤسسات العمومية¹.

فالرقابة القضائية لأعمال السلطات الإدارية هي الرقابة التي تمارسها وتباشرها المحاكم القضائية على اختلاف أنواعها وعلى مختلف درجاتها ومستوياتها (المحاكم الإدارية، مجلس الدولة)، وذلك عن طريق تحريك الدعاوى والطعون القضائية المختلفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة مثل: دعوى الإلغاء (أو دعوى تجاوز السلطة)، دعوى فحص المشروعية، دعوى تفسير القرارات الإدارية ودعوى القضاء الكامل، دعوى التعويض أو المسؤولية، دعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية².

ثانياً: التحكيم:

تنص المادة 1006 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "يمكن لكل شخص اللجوء إلى التحكيم في الحقوق التي له مطلق التصرف فيها. لا يجوز التحكيم في المسائل المتعلقة بالنظام العام أو حالة الأشخاص وأهليتهم. ولا يجوز للأشخاص المعنوية العامة أن تطلب التحكيم، ماعدا في علاقاتها الإقتصادية الدولية أو في إطار الصفقات العمومية"³.

¹ - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص 155.

² - ماموني نجا، المرجع السابق، ص 32.

³ - المادة رقم 1006 من ق إ م إ، المرجع السابق.

وبالتالي يمكن القول أن المؤسسات العمومية الإقتصادية يمكنها أن تطلب التحكيم لأنها ليست من أشخاص القانون العام، أما بالنسبة لباقي المؤسسات العمومية (الهيئات العمومية) فلا يمكنها اللجوء إلى التحكيم ماعدا في علاقتها الإقتصادية الدولية أو في إطار الصفقات العمومية وهذا لكونها أشخاص معنوية عامة¹.

¹ - غلابي بوزيد، المرجع السابق، ص ص 155، 156.

خاتمة

الخاتمة

إن للمرافق العامة مكانة هامة في القانون الإداري كونها تؤدي دورا هاما في إشباع الحاجات العامة للمجتمع وعن طريقها تتمكن السلطة العامة من تحقيق المصالح العامة، وبما أن حاجات الجمهور تزداد وتتطور نوعا وكما، فيجب أن تواكب المرافق العامة هذا التطور خاصة من حيث طرق تسييرها وتتماشى مع نوعية النظام وإيديولوجياته.

وعلى غرار معظم الدول التي أخذت بتنوع طرق إدارة المرافق العامة وتسييرها، الجزائر هي الأخرى انتهجت هذا المنهج على مرحلتين (الإشترابية ومرحلة الإصلاحات الإقتصادية) والملاحظ في هذه الفترة أن مفهوم المؤسسة العمومية هو مفهوم إيديولوجي أكثر منه مفهوم قانوني محدد، لأن السلطة في تلك الفترة لم تكن تهمها دقة المصطلحات القانونية بقدر ما كان يهتما المحافظة على الاقتصاد الوطني وركيزته القطاع العام.

وفي تحديدنا لمفهوم المؤسسة العمومية، توصلنا إلى أن هذا المفهوم ينطبق على أشخاص معنوية مختلفة من حيث الطبيعة القانونية، حيث ينطبق على المؤسسات العمومية الإقتصادية وهي عبارة عن شركات تجارية، كما ينطبق على المؤسسات العمومية (الهيئات العمومية) وهي عبارة عن مرافق عامة تتمتع بالشخصية المعنوية، بالإضافة إلى أن هذه الأخيرة تأخذ أشكالا عديدة تبعا لطبيعة نشاطها، إن هذا المفهوم الواسع للمؤسسة العمومية يؤدي إلى الاختلاف في النظام القانوني الذي تخضع له كل مؤسسة، فبعضها يخضع لقواعد القانون العام وبعضها الآخر يخضع لقواعد القانون التجاري، إلى جانب مؤسسات تخضع لمزيج من قواعد القانون العام والقانون التجاري.

كما ان هذا الاختلاف له آثاره القانونية على المؤسسة العمومية من الناحية التنظيمية باعتبارها منظمة عامة تتمتع بالاستقلالية القانونية.

وعليه فالمؤسسة العمومية، توجد بين حدّين أو وجهين هما الإستقلالية من جهة والخضوع للرقابة (التبعية) من جهة أخرى والتي تتحدد بموجب القانون سواء من حيث

وسائلها أو مداها، وتبعاً لذلك فإن نطاق ومدى هذه الوصاية ضيقاً أو اتساعاً يؤثر بشكل كبير على استقلالية المؤسسة العمومية، فكلما كانت هذه الرقابة واسعة ومشددة أدى ذلك إلى التقييد والتضييق من استقلالية المؤسسة العمومية، أما إذا كانت تلك الرقابة في حدود يمكن وصفها بالضيقة فإن ذلك من شأنه أن يدعم ويوسع من نطاق استقلالياتها ويمنحها أكبر قدر من المرونة في ممارسة نشاطاتها والتي تعتبر بمثابة المحرك الرئيسي لتفعيل دورها في تسيير المرفق العمومي من ناحية وفي تلبية حاجات المرتفقين من ناحية أخرى، كما يرتبط ذلك أيضاً بمدى نطاق المبادرة الذاتية المتروكة لها في ممارسة مهامها.

إن التسيير العمومي أثبت عجزه في تحقيق المردودية الاجتماعية في تسيير مختلف المرافق العمومية في الجزائر خاصة بعد تبني الجزائر لنظام اقتصاد السوق وتنامي حاجات المواطنين سواء من خلال التسيير المباشر أو عن طريق المؤسسات العمومية حيث عجز التسيير العمومي عن طريق المؤسسة العمومية، نتيجة محدوديته كما أن هذا الأسلوب يتميز باحتكار من قبل الدولة نظراً لخضوعه لرقابة وصائية وهذا من شأنه تمتع المرافق العامة التي تدار بهذا النوع من الأساليب بالبيروقراطية وطول الإجراءات، كذلك رغم تكريس المشرع لهذه المؤسسات العامة باستقلالية مالية إلا أنها تتمتع بميزة التبعية بحيث هناك ارتباط وثيق بين ميزانية الدولة وميزانية المؤسسات العامة من الإعانات الموجهة للمؤسسات العامة كل هذا أدى بالمرافق العامة إلى عدم قيامها بأهدافها وكذا تحسين أداء خدمات الجمهور ولم تستطع أن تواكب التطورات كما أن تطور حجم تدخل الدولة وزيادة المرافق العامة وعدم البحث عن المردودية الاقتصادية جعل من الدولة مسير فاشل لأن هذا الأسلوب لا يتماشى وطبيعة المرافق الاقتصادية وذلك لما يترتب عليه من خضوع لعوائق إدارية ومالية.

أيضاً، ونظراً لعدم مواكبة المرفق العام للتطور الذي تعرفه المرافق العامة مثل المبادئ الحديثة كالشفافية والمردودية ونوعية الخدمة إضافة إلى عدم مسابرة لمبدأ حرية الصناعة والتجارة.

ونظرا لافرازات الأزمة التي عرفتھا الدولة في عجزھا عن تسيير مختلف المرافق العمومية الموجودة فيها بسبب تطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية هذا الامر الذي أقر ضرورة إقتراح البحث عن أسلوب جديد لتسيير المرافق العمومية من خلال اعتماد آلية تعاقدية في تفويض المرفق تثبت نجاعتھا في تحقيق أهداف المرفق العام كأسلوب ناجع لتسيير المرفق العام في ظل المحدودية التي أظهرھا تسيير المرفق العام عن طريق التسيير العمومي كان لابد من إعادة النظر في سياسة تسيير المرافق العامة في الجزائر، كذلك التوجه نحو تبني تقنية تفويض المرفق العام كأنجع الطرق للتسيير بهدف ترشيد الخدمات العامة التي تقدمھا المرافق العامة، ذلك تعبير عن المفهوم الجديد لدور الدولة يتلاءم مع التوجهات الجديدة للدولة خصوصا بعد إنتهاج النظام الاقتصادي المفتوح من حيث تطبيق قواعد اقتصاد السوق ازداد اهتمام المشرع بالمرافق العامة خاصة ذات الطابع الصناعي والتجاري.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب:

- 01- أبو زيد فهمي مصطفى، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 02- أحمية سليمان، التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- 03- بوطبة مراد، نظام الموظفين في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2018.
- 04- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 05- حيدر جابر وليد، طرق إدارة المرافق العامة-المؤسسة العامة والخصخصة-، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
- 06- حماد شطا محمد، تطور وظيفة الدولة: نظرية المؤسسات العامة، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 07- لباد ناصر، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، لباد للنشر، الجزائر، 2005.
- 08- محمد الطماوي سليمان، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربية، القاهرة، 1979.
- 09- محمد فاروق عبد الحميد، نظرية المرفق العام في القانون الجزائري بين المفهومين التقليدي والاشتراكي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 10- محمدي فريدة، المدخل للعلوم القانونية: نظرية الحق، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 1998.
- 11- محيو أحمد، ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 12- عجة الجيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية: من اشتراكية التسيير إلى الخصوصية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

- 13- عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- 14- عوابدي عمار، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 15- عساف عبد المعطي، إدارة المشروعات العامة، جبهة للنشر والتوزيع، عمان، 2005.
- 16- قوديل جورج، دلقولقيه بيار، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001.
- 17- خطار شنطاوي علي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
- 18- وليد حيدر جابر، طرق ادارة المرافق العامة، المؤسسة العامة والخصخصة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009.

ثانيا: المقالات:

- 01- بن علية بن عيسى، زيتوني عبد القادر، "تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر وحتمية تطبيق الحكم الراشد"، مجلة المنتدى للدراسات والأبحاث الاقتصادية، العدد الرابع، جامعة زيان عاشور، الجلفة، ديسمبر 2018.
- 02- بغدادي إيمان، "الإطار القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية بالقانون الجزائري"، مجلة آفاق للأبحاث السياسية والقانونية، المجلد 03، العدد 05، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، جوان 2020.
- 03- داودي الطيب، ماني عبد الحق، "تقييم إعادة هيكلة المؤسسة العمومية الاقتصادية الجزائرية"، مجلة المفكر، العدد 03، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، نوفمبر 2017.

ثالثا: الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ- رسائل الدكتوراه:

- 01- العلوش سعد، نظرية المؤسسة العامة، رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1967.
- 02- بعلي محمد الصغير، النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية، رسالة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة الجزائر، 1991.
- 03- حيمي سيدي محمد، النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون خاص، المخبر المتوسطي للدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2019-2020.
- 04- منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015-2016.
- 05- قطاف ليلي، إشكالية تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر واقع وتحديات، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2004-2005.
- 06- طيبون حكيم، رقابة الدولة على المؤسسات العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق سعيد حمدين، جامعة الجزائر 01، 2019-2020.

ب- رسائل الماجستير:

- 01- مغمولي نصيرة، واقع التطوير التنظيمي في المؤسسة العمومية الاقتصادية -من وجهة نظر الإطارات وأعوان التحكم-، مذكرة مقدمة استكمالاً للحصول على درجة ماجستير في علم الاجتماع، تخصص تنظيم وعمل، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2013-2014.

- 02- سعودي زهير، النظام القانوني لتسيير ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر رقم 01-04، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2003.
- 03- قدومة وحيدة، المؤسسة العمومية المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق سعيد حمدين، جامعة الجزائر 01، 2013-2014.
- 04- قحيوش الوليد، الرقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق سعيد حمدين، جامعة الجزائر 01، 2016-2017.
- 05- شايب الراس عبد القادر، المؤسسة العمومية ومبدأ المنافسة، مذكرة للحصول على شهادة ماجستير في القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 02، 2017.
- 06- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق سعيد حمدين، جامعة الجزائر 01، 2007-2008.
- 07- غلابي بوزيد، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2010-2011.

ج- مذكرات الماستر:

- 01- بودة نبيل، إجيس سليم، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون، شعبة القانون الاقتصادي وقانون الأعمال، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2014-2015.

- 02- بومرداس نريمان، عربة مروة، منازعات المؤسسات العمومية الاقتصادية بين اختصاص القضاء العادي والقضاء الإداري في الجزائر، مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2021-2022.
- 03- بوعافية سمرة، المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل اقتصاد السوق، مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2018-2019.
- 04- بوخدنة لزهرة، بن عائشة أمينة نادية، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2017-2018.
- 05- براهيمي آمنة، تحول مفهوم النشاط الإداري في القانون الإداري الجزائري -تحول سير المرافق العامة-، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2011-2012.
- 06- حمدوش وليد، النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أكلى محند أولحاج، البويرة، 2017-2018.
- 07- كرمون سامية، إيבוד حسينة، إعادة هيكلة المؤسسة العامة الاقتصادية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص القانون الاجتماعي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011-2012.
- 08- ماموني نجاه، طرق سير المرافق العامة في الجزائر، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2020-2021.

- 09- مداح يوسف، فئات المؤسسات العمومية في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر في القانون، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015-2016.
- 10- مسيود سلام، بونيدر فؤاد، طرق إدارة المرافق العامة في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص منازعات إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2017-2018.
- 11- صالح محمد أمين، حميدي أحمد، تسيير المرفق العام بين ضرورة التحديث وإشكالات التمويل، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس، المدية، 2017-2018.
- 12- قارون مريامة، بورحلة وردة، تطور أساليب إدارة المرافق العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة آكلي محند أولحاج، البويرة، 2019.
- 13- شاوش فاطمة الزهراء، الإطار التشريعي في تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2022.
- 14- شويحات زهرة جهان، نجاعة أساليب تسيير المرفق العام: عقد البوت نموذجاً، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2016-2017.

رابعاً: النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

- 01- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-483، مؤرخ في 07 فيفري 1996، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور،

الموافق عليه بإستفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76، مؤرخ في 08 ديسمبر 1996،
معدل بالقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25، مؤرخ في 14
أفريل 2002، معدل بالقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63،
مؤرخ في 16 نوفمبر 2008، معدل بالقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016،
يتضمن تعديل الدستور، ج ر عدد 14، مؤرخ في 07 مارس 2016، معدل بمرسوم رئاسي
رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق
عليه في إستفتاء 01 نوفمبر 2020، ج ر عدد 82، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

ب- النصوص التشريعية:

- 01- أمر رقم 75-59، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون التجاري،
معدل ومتمم، ج ر عدد 101، مؤرخ في 19 ديسمبر 1975.
- 02- قانون رقم 88-01، مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي
للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 02، مؤرخ في 13 جانفي 1988.
- 03- قانون رقم 88-02، مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتعلق بالتخطيط، ج ر عدد 02،
مؤرخ في 13 جانفي 1988. (ملغى)
- 04- قانون رقم 88-03، مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتعلق بصناديق المساهمة، ج ر
عدد 02، مؤرخ في 13 جانفي 1988. (ملغى)
- 05- قانون رقم 88-04، مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتعلق بتعديل القانون التجاري
ويحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 02، مؤرخ
في 13 جانفي 1988.
- 06- قانون 90-07، مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر عدد 14، مؤرخ
في 04 أفريل 1990. (ملغى)

- 07- قانون رقم 90-11، مؤرخ في 21 أبريل 1990، يتعلق بعلاقات العمل، ج ر عدد 17، مؤرخ في 25 أبريل 1990، معدل ومتمم بمقتضى قانون رقم 91-29، مؤرخ في 21 ديسمبر 1991، ج ر عدد 68، مؤرخ في 25 ديسمبر 1991.
- 08- أمر رقم 95-22، مؤرخ في 26 أوت 1995، يتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 48، مؤرخ في 03 سبتمبر 1995. (ملغى)
- 09- أمر رقم 95-25، مؤرخ في 25 سبتمبر 1995، يتعلق برؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج ر عدد 55، مؤرخ في 27 سبتمبر 1995. (ملغى)
- 10- قانون رقم 98-11، مؤرخ في 22 أوت 1998، يتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي (1998-2002)، ج ر عدد 62، مؤرخ في 24 أوت 1998، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-05، مؤرخ في 23 فيفري 2008، ج ر عدد 10، مؤرخ في 27 فيفري 2008.
- 11- قانون رقم 99-05، مؤرخ في 04 أبريل 1999، يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج ر عدد 24، مؤرخ في 07 أبريل 1999، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-06 مؤرخ في 23 فيفري 2008، ج ر عدد 10، مؤرخة في 27 فيفري 2008.
- 12- أمر رقم 01-04، مؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج ر عدد 47، مؤرخ في 22 أوت 2001، متمم بموجب أمر رقم 08-01، مؤرخ في 28 فيفري 2008، ج ر عدد 11، مؤرخ في 02 مارس 2008.
- 13- قانون رقم 07-11، مؤرخ في 25 نوفمبر 2007، يتعلق بالنظام المحاسبي المالي، ج ر عدد 74، مؤرخ في 25 نوفمبر 2007.
- 14- قانون رقم 08-08، مؤرخ في 23 فيفري 2008، يتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، ج ر عدد 11، مؤرخ في 02 مارس 2008.

15- قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، مؤرخ في 23 أفريل 2008 .

16- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، مؤرخ في 03 جويلية 2011.

17- قانون 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، مؤرخ في 29 فيفري 2012.

ج- النصوص التنظيمية:

01- مرسوم رقم 71-74، مؤرخ في 16 نوفمبر 1971، يتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات، ج ر عدد 101، مؤرخ في 13 ديسمبر 1971.

02- مرسوم رقم 80-242، مؤرخ في 04 أكتوبر 1980، يتعلق بإعادة هيكلة المؤسسات، ج ر عدد 41، مؤرخ في 07 أكتوبر 1980.

03- مرسوم رقم 83-200، مؤرخ في 19 مارس 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 12، مؤرخ في 22 مارس 1983.

04- مرسوم رقم 85-223، مؤرخ في 20 أوت 1985، يتضمن التنظيم الإداري للضمان الاجتماعي، ج ر عدد 35، مؤرخ في 21 أوت 1985.

05- مرسوم رقم 85-307، مؤرخ في 17 ديسمبر 1985، يتضمن إنشاء مركز البحث في الإقتصاد المطبق من أجل التنمية، ج ر عدد 53، مؤرخ في 18/12/1985، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 03-455 المؤرخ في 01 ديسمبر 2003، ج ر عدد 75، مؤرخ في 07 ديسمبر 2003.

06- مرسوم رقم 88-60، مؤرخ في 28 مارس 1988، يتضمن إنشاء مركز تنمية الطاقات المتجددة، ج ر عدد 12، مؤرخ في 23 مارس 1988، معدل ومتمم بالمرسوم

- التنفيذي رقم 03-456، مؤرخ في 01 ديسمبر 2003، ج ر عدد 75، مؤرخ في 07 ديسمبر 2003.
- 07- مرسوم تنفيذي رقم 88-119، مؤرخ في 21 جوان 1988، يتعلق بصناديق المساهمة الأعوان الإئتمانيين التابعين للدولة، ج ر عدد 24، مؤرخ في 22 جوان 1988.
- 08- مرسوم تنفيذي رقم: 92-07، مؤرخ في: 04 جانفي 1992، يتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري والمالي لصناديق الضمان الاجتماعي، ج ر عدد 02، مؤرخ في 08 جانفي 1992.
- 09- مرسوم تنفيذي رقم 99-256، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 76، مؤرخة في 31 أكتوبر 1999.
- 10- مرسوم تنفيذي رقم 01-283، مؤرخ 24 سبتمبر 2001، يتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، ج ر عدد 55، مؤرخ في 26 سبتمبر 2001.
- 11- مرسوم تنفيذي رقم 03-279، مؤرخ في 23 أوت 2003، يحدد مهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 51، مؤرخ في 24 أوت 2003.
- 12- مرسوم تنفيذي رقم 11-396، مؤرخ في 24 نوفمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي النموذجي للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، ج ر عدد 66، مؤرخ في 04 ديسمبر 2011.
- 13- مرسوم تنفيذي رقم 11-397، مؤرخ في 24 نوفمبر 2011، يتعلق بالقواعد الخاصة بتسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، ج ر عدد 66، مؤرخ في 04 ديسمبر 2011.

فهرس

المحتويات

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
1	مقدمة
7	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية
8	المبحث الأول: مفهوم المؤسسة العمومية
8	المطلب الأول: نشأة وتطور فكرة المؤسسة العمومية
8	الفرع الأول: الظهور في القانون الفرنسي
11	الفرع الثاني: الظهور في القانون الجزائري
12	المطلب الثاني: التعريف بالمؤسسة العمومية
12	الفرع الأول: تعريف المؤسسة العمومية
15	الفرع الثاني: خصائص المؤسسة العمومية
17	الفرع الثالث: التمييز بين المؤسسة العمومية وبعض المفاهيم المشابهة
23	المبحث الثاني: أنواع المؤسسات العمومية في التشريع الجزائري
23	المطلب الأول: المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (الهيئة العمومية)
23	الفرع الأول: المؤسسات (الهيئات) العمومية في ظل القانون 01-88
27	الفرع الثاني: المؤسسات (الهيئات) العمومية غير المنصوص عليها في القانون 01-88
31	المطلب الثاني: المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي
31	الفرع الأول: المؤسسة العمومية الاقتصادية
46	الفرع الثاني: المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري
51	الفصل الثاني: الأحكام القانونية للمؤسسة العمومية
53	المبحث الأول: تنظيم المؤسسة العمومية
53	المطلب الأول: إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية
53	الفرع الأول: إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية الوطنية
54	الفرع الثاني: إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية المحلية

56	المطلب الثاني: أجهزة تسيير المؤسسة العمومية
56	الفرع الأول: أجهزة تسيير المؤسسة العمومية (الهيئة العمومية)
60	الفرع الثاني: أجهزة تسيير المؤسسة العمومية الإقتصادية
63	المطلب الثالث: النظام القانوني لمستخدمي المؤسسات العمومية
63	الفرع الأول: ازدواجية نظام المستخدمين
64	الفرع الثاني: آثار ازدواجية نظام المستخدمين
66	المبحث الثاني: الرقابة على المؤسسة العمومية
66	المطلب الأول: رقابة السلطة التشريعية على المؤسسة العمومية
66	الفرع الأول: المجال التشريعي
66	الفرع الثاني: المجال المالي
67	الفرع الثالث: مساءلة السلطة التنفيذية
67	المطلب الثاني: رقابة السلطة التنفيذية على المؤسسة العمومية (الرقابة الإدارية)
68	الفرع الأول: رقابة رئيس الجمهورية
69	الفرع الثاني: رقابة الوزير الأول
70	الفرع الثالث: رقابة الوزير
71	المطلب الثالث: رقابة السلطة القضائية على المؤسسة العمومية
71	الفرع الأول: الجهة القضائية المختصة
73	الفرع الثاني: وسائل الرقابة القضائية
76	الخاتمة
80	قائمة المراجع
91	فهرس المحتويات

الملخص:

تهذف هذه الدراسة الى معرفة مدى قدرة المؤسسة العمومية على تسيير المرافق العمومية ومن بين الأساليب المتبعة في تسيير المرافق العامة أسلوب المؤسسة العمومية، حيث يكون إدارة المرفق العام من قبل أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية وتسمى بالهيئات العمومية ذات الطابع الإقتصادي والصناعي والتجاري، هذه الطريقة هدفها تحسين إدارة المرافق العمومية وهي ذات أهمية من حيث تخفيف عبء تسييرها، إذ هي تتمتع بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للجهة التي أنشأتها وذلك قصد تلبية حاجيات المجتمع المتنامية والمتنوعة وتماشيا مع تطورات الحياة العصرية في ظل التطورات العلمية والتكنولوجية الحاصلة وظهور أساليب حديثة لتسيير المرافق العامة.

الكلمات المفتاحية : المؤسسة العمومية ، المرافق العامة ، أشخاص عامة.

Résumé :

L'objectif de cette étude est de mesurer la capacité de l'entreprise publique à gérer les équipements publics et parmi les méthodes de gestion des équipements publics, la méthode de l'entreprise publique, où la gestion de l'équipement public est confiée à des personnes publiques dotées de personnalité morale et appelées organismes publics à caractère économique, industriel et commercial. Cette méthode vise à améliorer la gestion des équipements publics et revêt une importance primordiale en termes d'allègement de leur gestion, car elle a une autonomie financière indépendante de la responsabilité financière de l'entité qui l'a créée, afin de répondre aux besoins divers et en constante évolution de la société, en phase avec les développements scientifiques et technologiques en cours et l'émergence de nouvelles méthodes de gestion des équipements publics.

Mots clés : entreprise publique, équipements publics, personnes publiques.