

رقابة تسيير المؤسسات الاقتصادية و العمومية

تحت إشراف الأستاذة:

مجبر فاتحة

من إعداد وتقديم الطالب

نورة عبد العزيز

أعضاء لجنة المناقشة:

- الأستاذ : بن بدرة عفيف
- الأستاذ : حميدة فتح الدين محمد
- رئيساً
- مشرف مناقش

السنة الجامعية: 2017 / 2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

« يُرِيدُونَ أَنْ يُطْفِئُوا نُورَ اللَّهِ بِأَفْوَاهِهِمْ وَيَأْبَى اللَّهُ إِلَّا أَنْ يُتِمَّ نُورَهُ »

« وَلَوْ كَرِهَ الْكَافِرُونَ (32) »

سورة التوبة الآية « 32 »

شكر و عرفان

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على المصطفى صل الله عليه وسلم وعلى صحبه

ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين، أما بعد:

أتقدم بالشكر والعرفان مع فائق الاحترام و التقدير إلى

الأستاذة " مجبر فاتحة "

على إشرافها واتباعه الإنجاز هذا العمل ومقدمته لي من نواحي وتوجيهات

قيمة لا يمكن نسيان فضلها، كما لا يفوتني تقديم

جزيل الشكر إلى كل عمال وأساتذة جامعة عبد الحميد ابن باديس بمستغانم

إلى كل من قدم لي يد المساعدة من قريب أو بعيد.

وشكرا.

إهداء

أهدي ثمرة جهدي هذه بأسمى عبارات الإحترام والتقدير والعرفان إلى اللذين كانا
شعلة أنارت دربي وسانداني في كربى إلى الراحل عن الدنيا والحاضر في القلب "
أبى"، شاء القدر أن نحضر فراقه إلى الأبد فنذرفه عليه دموع الحزن قبل أن نذرفه
دموع الفرح، رحمك الله وأسكنك فسيح جناته يجمعنا الله بك يوم القيامة مع حبيبنا
العدنان محمد صل الله عليه وسلم.

إلى التي تملأ الفراغ وحدها رمز العطف والحنان عبر الزمن والمكان "أمى" التي
سهرت الليالي من أجلنا وحزنت لحزننا وجعلتنا نفرح رغم أحزاننا وتفرح عندما نفرح
حفظها الله ورعاها وأدامها تاج على رؤوسنا وأطال في عمرها إن شاء الله
إلى زوجتي الغالية حفظها الله وإلى ابني العزيز أحمد نبي الله جعله الله من حفظة كتابه
الكريم وإلى كل من ترحمنا في كنفهم إلى من يسري في عروقنا نفس الدم إلى
إخوتي

إلى كل من عرفته بإخلاص وبإدنى حبا بجد إلى كل هؤلاء من أعماق قلبي أهدىكم
هذا العمل المتواضع.

قائمة المختصرات:

- 1- ج ر: الجريدة الرسمية
- 2- ص: الصفحة
- 3- د م ج: ديوان المطبوعات الجامعية
- 4- ص ص: من الصفحة.... إلى الصفحة.....
- 5- د. س. ن: دون سنة نشر
- 6- ق ت ج: القانون التجاري الجزائري
- 7- ق ع: قانون العقوبات
- 8- ق م: قانون المدني

Liste d'abréviation :

- 1- p : page
- 2-N : numéro
- 3- R.A.S.J.E.P. : Revue Algérienne des Sciences Juridiques Economiques et Politiques.

مفترمة

إن المتتبع لمسار الجزائر الاقتصادي يلاحظ أنه مر بمراحل متعددة منذ الاستقلال، حيث قامت الدولة الجزائرية بإعادة النظر على جميع المنظومات ومنها المنظومة الاقتصادية، التي تأثرت كثيرا بالنهج الذي انتهجته الدولة الجزائرية غداة الإستقلال ألا وهو النهج الاشتراكي، كرد فعل عن النهج الذي كان مطبقا خلال الفترة الإستعمارية، الذي لم يهتم بإنشاء المؤسسات العمومية التي تعتبر محور العملية الاقتصادية، إلا فيما يتعلق بنهب ما تمتلكه الجزائر من خيرات، ومنه توالى الإصلاحات على المؤسسات الاقتصادية، التي عرفت جملة من المراحل.

فقد مر تنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر بعدة مراحل متباعدة منذ الإستقلال تبعا لتغير النظام الاقتصادي المتبع، فمن مرحلة التسيير الذاتي الموروث عن الإستعمار إلى مرحلة المؤسسة العامة أو المشروع العام بشكليها ذات الطابع الصناعي والتجاري أو الشركة الوطنية، لتأتي بعدها مرحلة التسيير الاشتراكي، ثم جاءت بعدها مرحلة إستقلالية المؤسسات، وذلك تماشيا مع تغير المعطيات الاقتصادية الدولية وإنتقال الجزائر من نظام الاقتصاد الموجه إلى نظام إقتصاد السوق، وكان لهذه الإصلاحات أثرها البالغ على المبادئ والقواعد التي تحكم المؤسسات العمومية الاقتصادية.

كما عرفت المؤسسات الاقتصادية تحولات إقتصادية في طرق تسييرها ونتاجها وتسويقها ومختلف العمليات المتعلقة بنشاطها، حيث تعد الأداة الفعالة لقيام بعملية التنمية في القطاع الاقتصادي العام، ويعبر عن تطور وظيفة الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلية في شتى الميادين خاصة منها القطاع الاقتصادي، وذلك استجابة لتلبية احتياجات المجتمع ومتطلباته، وتبقى المؤسسات العمومية الاقتصادية الوسيلة الفعالة في تنفيذ السياسة الاقتصادية المتبعة مهما اختلفت أساليب تنظيمها وقواعد تسييرها ورقابتها حيث عرف المشرع الجزائري المؤسسات العمومية الاقتصادية في المادة 02 من الأمر 01-04¹ كما يلي: " المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة، وهي تخضع للقانون العام ". فمن خلال هذا الأمر المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها تكون الجزائر قد توجهت نحو الحرية الاقتصادية التي تعتبر بندا عريضا لتوجهات اقتصادية جوهرية لفتح الأبواب للخواص لإقتحام الساحة الاقتصادية باسم الخصوصية، التي جعلها المشرع الجزائري وسيلة جد فعالة لتأصيل دور المؤسسة العمومية الاقتصادية في التنمية والتقدم بالإقتصاد الوطني، والتوجه نحو المنافسة عالمية وتحقيق إكتفاءات ذاتية.

¹ الأمر 01-04، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها، المؤرخ في 20/08/2001، ج ر، العدد 47، الصادرة في 23 أوت 2001.

وسعيًا للوصول إلى الرقي العالمي للمؤسسات سعت الدولة إلى تنظيم سير عمل المؤسسات من خلال إنشاء هياكل إدارية ولجان متخصصة تسهر على سير عملها ومدى تطبيقها للنصوص التنظيمية من خلال عملها الرقابي من أجل تفادي ثغرات في الإقتصاد الجزائري والنهوض بالإقتصاد الوطني.

وهنا تكمن أهمية بحثنا التي تتمثل في نهوض الدولة بمؤسساتها من أجل التنمية الشاملة لإقتصادها الوطني عن طريق تكفل المؤسسات العمومية الاقتصادية بكافة المهام من خلال دراسة أوضاع السوق ودراسة المحيط الخارجي من أجل وضع استراتيجية إقتصادية ناجحة من أجل تحقيق الربح والوصول إلى الأهداف المسطرة، حيث كانت هذه الأهمية الدافع البارز لاختيار الموضوع بالإضافة إلى اختصاصنا في مجال المؤسسات العمومية الاقتصادية، كما أن هذا الموضوع يعد جديد وهام نظرا للأهمية الكبيرة التي تحوزها المؤسسة في بناء الإقتصاد، ولقد اخترنا هذا الموضوع رغم معرفتنا لصعوبات التي قد تصادفنا من قلة الكتب في مكتبة الجامعة كون تخصص جديد، أيضا قلة الدراسات السابقة نظرا للغموض التي قد تتصف به وحادثة الأوامر المعدلة في هذا الشأن إلا أننا نأمل إعطائه ولو جانب قليل من حقه.

وتماشيا مع الطابع المزدوج للمؤسسة العمومية الاقتصادية، باعتبارها أشخاص معنوية عمومية تهدف بمحملها إلى تحقيق غايات تجارية، أصبح من الأهمية بما كان اهتمام المشرع الجزائري بمراقبة تسييرها عن طريق سن نصوص قانونية خاصة وعامة ترمي بالدرجة الأولى إلى الحفاظ على المال العام ولذلك يمكننا أن نطرح في هذا السياق الإشكالية التالية: **ما هو الإطار القانوني المنظم للمؤسسة العمومية الاقتصادية ودور مختلف أجهزة الرقابة في تسييرها؟**

وللإجابة عن هذا التساؤل العام يمكننا أن نطرح التساؤلات الفرعية:

- ما المقصود بالمؤسسة العمومية الاقتصادية ؟
 - فيما تكمن ميكانزمات العمل بالمؤسسة العمومية الاقتصادية ؟
 - فيما تتمثل الأجهزة الإدارية ودورها الرقابي للمؤسسات ؟
 - دور القاضي في مراقبة المؤسسة العمومية الاقتصادية ؟
- ولإجابة عن هذه التساؤلات اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي وذلك من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية النازمة للمؤسسة العمومية الاقتصادية منذ الاستقلال إلى اليوم، وبيان أهم نقاط القوة والضعف فيها من خلال المقارنة بين النصوص السارية المفعول وتلك المعدلة أو الملغاة مع الوقوف على أهم النتائج المترتبة عن هذه التعديلات سواء السلبية منها أم الإيجابية.

وبناءً على ما سبق قمنا بتقسيم الموضوع إلى فصلين كل منهما يحتوي على مبحثين وفي كل مبحث مطلبين، حيث تطرقنا في الفصل الأول إلى مفهوم المؤسسات العمومية الاقتصادية، أما الفصل الثاني فتناولنا من خلاله على رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

الفصل الأول:

مفهوم التوسيع العمومي للإنتاجية

منذ الاستقلال كانت اهتمامات الدولة تصب في مجملها على جعل المؤسسات الاقتصادية الموروثة مع قلتها تسير بصفة عادية من جهة، وخلق جهاز إداري اقتصادي قادر على مواجهة الصعوبات من جهة أخرى، لكن مع مرور الوقت تدهورت الوضعية الاقتصادية العامة للبلاد بصفة عامة والمؤسسات الاقتصادية بصفة خاصة، إذ كانت تعاني من مشاكل متعددة في التسيير والتنظيم والمحيط، وأصبحت المؤسسات العمومية الاقتصادية تشكو من متاعب عديدة، منها ما يرجع إلى خصائصها ومنها ما يعود إلى البيئة والمحيط. وباعتبار المؤسسة نواة كل اقتصاد ومحرك كل نهضة اقتصادية، فقد أخذت الاهتمام الأكبر من السلطات والقائمين على شؤون الاقتصاد، لذلك فقد كان الإصلاح ضرورة حتمية فرضتها التغيرات الداخلية والتوجهات العالمية الجديدة.

حيث أن الإصلاحات المتلاحقة التي أدخلت على المؤسسات العمومية، إنطلاقاً من إعادة الهيكلة وإستقلالية المؤسسات ومروراً بصناديق المساهمة والشركات القابضة، كانت محاولات جادة لإخراجها من حالتها الصعبة ووضعيتها المزرية، غير أن هذه الإصلاحات المتعاقبة لم تحقق ما كان يرجى منها، ورغم ذلك ستظل المؤسسة الأداة المفضلة التي تعتمد عليها الدولة لتحقيق نصيبها من استراتيجية تنمية البلاد وهذا بإعادة تنظيم القطاع العمومي إلى أبعد نقطة قصد تحقيق الأهداف المطلوبة، فيا ترى ما معنى المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل الأنظمة الاقتصادية التي مرت بها الجزائر؟ وفيما تكمن آليات عملها؟

وللإجابة عن هذا قمنا بدراسة هذا الفصل في جزئين:

المبحث الأول: مدلول المؤسسات العمومية الاقتصادية

المبحث الثاني: آليات عمل المؤسسات العمومية الاقتصادية

المبحث الأول: مدلول المؤسسات العمومية الاقتصادية

إن المؤسسات العمومية الاقتصادية المختلفة التي نراها في الواقع اليوم، لم تظهر في أشكالها الحالية من أول مرة بل كان ذلك نتيجة لعدة تغيرات وتطورات متواصلة ومتوازية مع التطورات التي شهدتها النظم الاقتصادية والاجتماعية والحضارات البشرية منذ أن تمكن الإنسان من الاستقرار، فبإضافة إلى المحيط الاقتصادي المضطرب، فقد كان للظروف السياسية والأمنية والاجتماعية التي عايشتها الجزائر الدور الكبير في صناعة تاريخ المؤسسة العمومية الاقتصادية وتحديد مفهومها. وعموما يمكن حصر مفهومها في مجالين أساسيين قاما في إطار نظامين اقتصاديين عالميين، وهو ما سنحاول بيانه في هذا المبحث وذلك بتحديد مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل نظام الاقتصاد الموجه (المطلب الأول) ومن ثم تحديد مفهومها في ظل نظام اقتصاد السوق (المطلب الثاني).

المطلب الأول: معنى المؤسسات العمومية الاقتصادية في ظل نظام الاقتصاد الموجه

لجأت الجزائر عادة الإستقلال إلى وضع إستراتيجية للتنمية الاقتصادية والتي تمثلت في تبني سياسة إقتصادية إشتراكية والتي تعتبر أن المؤسسة العمومية الاقتصادية ما هي إلا وسيلة لتحقيق أهداف معينة ومحددة في مخططات التنمية الوطنية الشاملة ضمن ووفق ظروف معينة وشروط إقتصادية محددة ، معتمدة في ذلك على المبادئ الأساسية لهذا النظام ، هذه المبادئ تعود جذورها للنظرية الماركسية التي هي مصدر الأسس العلمية للأنظمة الإشتراكية ومن هذا منطلق حاول بعض الفقهاء إلى ضبط المفاهيم خاصة بالمؤسسة و تكييفها القانوني وتحديد خصائصها وأهدافها ومجال نشاطها.

وسنحاول من خلال هذا المطلب تحديد مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل نظام الاقتصاد الموجه بداية بمرحلة تنازع المفاهيم (الفرع الأول)، وانتقالا إلى مرحلة إعادة الهيكلة (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: مرحلة تنازع المفاهيم

مر تنظيم المؤسسة في الجزائر بعدة فترات متميزة ومتباينة تبعا للنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالقطاع العام الاقتصادي، نظرا لدوره الفعال في عملية تحقيق التنمية الوطنية الشاملة، وعليه سنتعرض لبيان مختلف هذه المراحل والفترات التي مرت بها المؤسسة، لاسيما مرحلة نظام التسيير الذاتي الموروث عن الفترة الإستعمارية¹، كانت المؤسسة حينها تخضع لتطبيق أحكام المرسوم رقم 673/50 المؤرخ في 15 جوان 1950، المتضمن تنظيم الإدارة العامة وتسيير المؤسسات العمومية ذات الاقتصاد المختلط، والرسوم 957/57 المؤرخ في

¹ رشيد واضح ، المؤسسة بين النظرية والتطبيق، دار هومة، الجزائر ، 2003، ص. 58.

13 أوت 1957، المتضمن تطبيق أحكام المواد من 01 إلى 06 من المرسوم 707/53 المؤرخ في 09 أوت 1953، المتعلق بمراقبة الدولة للمؤسسات العامة الوطنية وتطبيقه على الجزائر، ويمتد به العمل إلى سنة 1965، لتليه مرحلة التسيير البيروقراطي¹، أو ما يعرف بمرحلة المؤسسة العامة بشكليها، ذات طابع صناعي تجاري والشركة الوطنية، ثم تأتي مرحلة التسيير الإشتراكي ابتداء من سنة 1971 لمحاولة بعث وإنجاز الديمقراطية في مجال العمل وإحداث المؤسسات الإشتراكية.

أولاً: المؤسسات العمومية الاقتصادية في مرحلة التسيير الذاتي:

شهدت الجزائر مباشرة بعد الإستقلال أزمة متعددة الأوجه، خاصة بعد الترحال الجماعي للأوربيين، الذي ترك شغورا في معظم المؤسسات الزراعية، الصناعية والخدمية، مع وجود جهاز إداري يكاد يخلو من الإطارات القادرة على تسييره نظرا لحدثة الإستقلال، وأمام هذا الوضع قامت مجموعة من العمال بطريقة تلقائية بإدارة هذه المؤسسات دون خيار ولا تردد.

ولهذا لم تكن تجربة التسيير الذاتي في الجزائر تطبيقا لإيديولوجية واضحة المعالم بقدر ما كانت سائدة عبر مجمل الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، شكلت فكرة على المستوى القانوني من أجل حمايتها من انتقالها إلى الأفراد حفاظا على الإقتصاد الوطني وركيزته القطاع العام، بإصدار مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية، تحمي الأملاك الشاغرة وتسييرها وخلق لجان بهذا الشأن قصد تسييرها وتنظيمها.²

إن فكرة الأملاك الشاغرة هذه شكلت سندا قانونيا لأسلوب التسيير الذاتي رغم ما أثارته من جدل فقهي حول تكييفها القانوني، لكن مجموعة النصوص القانونية الصادرة بشأنها اعتبرت عملية انتقال الملكية إلى المجموعة الوطنية المتمثلة في الدولة، شكلت فيها المؤسسات المسيرة ذاتيا في هذه المرحلة الإختيار الإشتراكي، حتى أصبحت الإشتراكية الجزائرية تعني " التسيير الذاتي"، إلا أنه وبالرجوع إلى نص المادة 02/01 من المرسوم 59/63³ المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسة المسيرة ذاتيا، فإنه يمكن إلحاق بعض المؤسسات أو أماكن الاستغلال ذات الأهمية الوطنية بالقطاع العمومي وتسييرها من قبل هيئات عمومية أو نصف عمومية أو من قبل شركات وطنية، وبهذا اعتبرت طريقة التسيير الذاتي الأسلوب الإشتراكي الوحيد في تسيير المؤسسات، مما أدى إلى بداية نشأة التناقضات والعراقيل أمام انتشار هذا الأسلوب، أضفى عليها الأمر الصادر بتاريخ 1969/01/17 فيما بعد مفهوما جديدا مغايرا للمفهوم الفرنسي، إذ يدخل في نطاقها مؤسسات الدولة، المؤسسات المسيرة ذاتيا في القطاع الصناعي، والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري.

¹ محمد الصغير بعلي، المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، الطبعة رقم 02، المعهد الوطني للدراسات والبحوث النقابية، الجزائر، ديسمبر 1988، ص.17.

² رشيد واضح، المرجع السابق، ص.59.

³ المرسوم رقم 59/63، المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسة المسيرة ذاتيا، المؤرخ في 28/03/1963 (انعدام الجريدة الرسمية).

فالمؤسسة المسيرة ذاتيا كانت تقوم إذن على مجموعة من الهيئات طبقا للمواد من 02 إلى 20 من مرسوم 59/63 وهي كالتالي:

1- الجمعية العامة للعمال: تتكون من مجموع عمال المؤسسة ويعين المدير أعضائها وتمثل صلاحيتها في المصادقة على مخطط تنمية المؤسسة أو محل الإستثمار كما تقوم بالمصادقة على القانون المتعلق بتنظيم العمل مع تحديد وتوزيع المهام، الموافقة على حسابات نهاية السنة المالية وانتخاب مجلس العمال.

2- مجلس العمال: تنتخبه الجمعية العامة لمدة ثلاث سنوات مع وجوب كون ثلثي الأعضاء من العمال الذين يباشرون العمل في الإنتاج حتى لا تهيمن الإدارات الإدارية والتقنية على المجلس. تتمثل صلاحيته في انتخاب لجنة التسيير، التقرير والبت في النظام الداخلي، القروض، توظيف وطردهم ومراقبة لجنة التسيير قبل عرض حساباتها على الجمعية العامة في نهاية السنة المالية.¹

3- لجنة التسيير: تنتخب من بين أعضاء مجلس العمال، يكون ثلثهم من العمال المباشرين العمل في الإنتاج ويتجدد الثلث سنويا. ونظرا للدور المنوط بهذا الجهاز، فإن التسيير الذاتي أصبح يعرف بـ " لجنة التسيير"، لأنها كانت تتكفل بتسيير المؤسسة، تتمثل صلاحيتها في ضبط القواعد والترتيبات المتعلقة بالعمل داخل المؤسسة، توزيع المسؤوليات، استخدام العمال، التقرير والبت في مسائل المؤسسة، إعداد مخطط التنمية، الإنتاج، الحساب الختامي، القروض والشراءات، توزيع وترويج المنتوجات والخدمات.

4- المديرية: تشكل المديرية جهازا تنفيذيا لقرارات هيئات المداولة، تتمثل صلاحياته في الحفاظ على شرعية العمليات الاقتصادية المالية، يتولى عمليا التسيير الإداري ويقوم بدور المراقب المالي والتقني، يوقع التعهدات، ويحضر أموالها العقارية والمنقولة.

هذه التجربة في تسيير المؤسسات الاقتصادية التي انفردت بها الجزائر، بوجود ازدواج في وظيفة القيادة الإدارية تتمثل في كل من رئيس لجنة التسيير والمدير، إنما كرسست توجهها سياسيا لأن الأساليب والتقنيات الاشتراكية المعتمدة لضمان التنمية قد طغت عليها فكرة الأيديولوجية الاشتراكية، ذلك من أجل أبعاد الإستغلال الحر ذي الطابع الرأسمالي في الإقتصاد الجزائري، وتعمل على دفع عجلة التنمية، بالتركيز على النهوض بالقطاع الإقتصادي وتطويره، باعتباره عمود الأساس لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وسياسية شاملة.²

وقد بدأ أسلوب التسيير الذاتي يتراجع بصدور المرسوم 64-75 والذي جاء بفكرة تجميع المؤسسات المسيرة ذاتيا في شكل اتحادات اقتصادية ذات بعد قطاعي، لها مجالس إدارية مشكلة من ممثلي المؤسسات المنظمة إليها، تتولى مهمة التنسيق القطاعي ووضع الخطط والبرامج المشتركة المدرجة ضمن الإطار العام

¹ رشيد واضح، المرجع السابق، ص.60.

² المرجع نفسه، ص.61.

للمخطط الوطني للتنمية وتحت رقابة وإشراف الإدارة المركزية، ومن هذه النقطة توحدت الوصاية الإدارية على المؤسسات الصناعية، وهو الأمر الذي أفقد لجنة التسيير صلاحية وضع برامج الاستثمار وتحديد الأجور الأساسية، ونقلت هذه المهام إلى السلطة الوصية التي فرضت رقابتها على مختلف المعاملات المالية للمؤسسة. وما يستنتج من جملة هذه التعديلات هو تنازل الدولة عن التوجهات الأساسية التي كانت قد تبنتها في ميثاقها ما قبل وما بعد الإستقلال، كفكرتي الديمقراطية الاقتصادية واللامركزية، وقد كانت نزاعات المؤسسة العمومية الاقتصادية في هذه الفترة تخضع في مجملها لاختصاص القضاء الإداري على اعتبار أنها مؤسسة عمومية وتعمل باسم ولحساب الدولة، إذ لم تتعدى حقيقة كونها مجرد أداة بيد الدولة لتحقيق التنمية.¹

ثانيا- المؤسسات العمومية الاقتصادية في مرحلة المؤسسة العامة:

إن المعطيات الموضوعية التي أدت إلى إعادة التنظيم الاقتصادي الوطني كانت قد فرضت السير نحو هيمنة الدولة على القطاع العام، وأمام كثافة التدخل في الميدان الاقتصادي، ونظرا للسرعة التي صاحبت عملية التأميم، فإن المشرع الجزائري قد أفرغ ذلك التدخل في قوالب وأشكال قانونية متعددة. فبعد أن بدأ فيه بالتسيير الذاتي في مرحلة أولى بعد الإستقلال باعتباره الطريقة القانونية السائدة في تنظيم المؤسسات، فإنه استمر بعد ذلك في إضفاء الطابع الإشتراكي على الإقتصاد الجزائري بالطرق القانونية المألوفة في موضوع المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمتمثلة أساسا في المؤسسة العامة الصناعية والتجاري، والشركة الوطنية.

1- الشركة الوطنية: احتلت الشركات الوطنية في الجزائر منذ سنة 1966 مكانة مرموقة في الإقتصاد الوطني، باعتبارها الطريقة المفضلة لضمان تدخل الدولة وتأمين المشاريع والأنشطة. فهي من حيث شكلها، لا يختلف تنظيمها وتركيبها عن المؤسسات العامة الصناعية والتجارية، فيقوم تنظيمها على جهاز للمداولة (لجنة التوجيه والرقابة) وجهاز للتنفيذ (المدير).

أ- جهاز المداومات: يشكل هذا الجهاز لجنة توجيه ومراقبة وأعضائه ممثلون عن مختلف الوزارات ذات الصلة بالشركة، وسلطات هذا الجهاز استشارية أكثر منها تقريرية، وانطلق هذا الجهاز في مباشرة نشاطه سنة 1966.²

ب- الجهاز التنفيذي: يمثل المدير العام للشركة الوطنية الجهاز التنفيذي، ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي، وباقتراح من الوزارة الوصية، ويخضع للسلطة الرئاسية، وله صلاحيات واسعة في تسيير الشركة والقيام بكافة التصرفات القانونية المتعلقة بها في مواجهة الغير.

¹ راجع برنامج طرابلس لسنة 1956 وميثاق الجزائر لسنة 1964، متوفر على الموقع الإلكتروني (www.gov.dz).

² عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية، د.م.ج، الجزائر، 1984، ص.129.

ومما أخذ على أسلوب الشركة الوطنية أنه على الرغم من تبسيط مفهومها إلا أنه أقامها على تناقض قانوني، فمن جهة تم تملك كل رأس مالها للدولة وهو ما يجعلها في مقام المساهم الوحيد، ومن جهة أخرى سميت بالشركة¹ وهذا واحد من الانتقادات التي وجهت للشركة الوطنية والتي لم تجد اهتماما من السلطات التي كانت تصب اهتمامها الكلي والوحيد على المشاكل الاقتصادية الجدية بعيدا عن النزاعات والانتقادات الفقهية.²

2- المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (E.P.I.C):

تعتبر المؤسسة العامة الصناعية والتجارية أكثر الأشكال شيوعا لتدخل الدولة في الميدان الاقتصادي، وهو شكل ورثته الجزائر عن النظام الإستعماري، يقوم أساسا على جهازين: مجلس الإدارة والمدير، أحدهما للمداولة والآخر للتنفيذ.

أ- مجلس الإدارة: يتشكل في أغليته من ممثلين عن السلطة فمن حيث التسيير تختلف المؤسسة العامة الصناعية والتجارية باختلاف أنظمتها ولوائحها. كما تختلف اختصاصات وصلاحيات مجالس الإدارة باختلاف طبيعتها، ونطاق نشاط المؤسسة فهي مجرد اختصاصات شكلية نظرية، لأن الصلاحيات الفعلية تتركز في يد جهاز التنفيذ، بل تم تعطيل البعض منها بإحداث " لجان الإدارة ". وبإستبعاد تمثيل العمال، تم إلغاؤها تماما وتعويضها بجهاز آخر خاصة في القطاع الصناعي.

ب- المدير: يتسم الجهاز التنفيذي أحيانا بإزدواجية في إدارة المشروع بوجود رئيس مجلس الإدارة ومدير عام. إلا أن الأمر في المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري تسند فيه مهمة إدارة المؤسسة إلى مدير يتم تعيينه بموجب مرسوم. وهو إن كان في وضع تنظيمي لائحي، إلا أنه لا يخضع حتما للقانون الأساسي للتوظيف العمومي³، تتمثل صلاحياته في وضع وتحديد النظام الداخلي ويلعب دورا هاما بالنسبة لعلاقات العمل بين المشروع العام والعمال، سواء من حيث انعقاد أو ترتيب آثارها أو إنهاؤها تبعا للتنظيم الجاري به العمل آنذاك والذي يتسم بالتعدد في الأنظمة، لأن النظام القانوني للعاملين بالقطاع العام كان يحتوي على مزيج من القواعد القانونية (قواعد قانون التوظيف العمومي وقواعد قانون العمل)، الأمر الذي أدى إلى ترحال وظيفي، فكان المدير يتولى المؤسسة بإبرام صفقاتها، ورفع قراراتها إلى الجهات الوصائية، وكان في كل ذلك الوزير هو الذي يشارك المدير في عملية التسيير عن طريق ما يسمى بـ "المجالس الاستشارية".

¹ تنص المادة 416 من الأمر 75-58، المتضمن القانون المدني، المؤرخ في 1975/11/26، ج ر، عدد 78، الصادرة في 1975/11/30، أن " الشركة عقد بمقتضاه يلتزم شخصان طبيعيان أو اعتباريان أو أكثر... "

² الجليلي عجة، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية من اشتراكية التسيير إلى الخصوصية، دار خلدونية، الجزائر، 2006، ص.ص. 18، 19.

³ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص. 18.

ثالثا- المؤسسات العمومية الاقتصادية في مرحلة التسيير الاشتراكي:

مع تفاقم المشاكل والصعوبات، وقف المسؤولون أمام ضرورة التغيير، فبعد أن استهدف المخطط الثلاثي الأول تحضير الوسائل المادية والبشرية لإنجاز المخططات المقبلة، جاء المخطط الرباعي الأول ليحدد الاتجاه نحو التخطيط لإنشاء الصناعات الثقيلة والتركيز على قطاع المحروقات، وإدخال إصلاحات عميقة على أشكال التمويل، وإجبار المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري على فتح حسابين: واحد للاستغلال والآخر للاستثمار مع منع التداخل بينهما¹، وقد تم في ظل المخطط الرباعي (70-73) إنشاء العديد من المؤسسات العمومية الاقتصادية.

فسعت الجزائر إلى وضع نظام قانون أساسي وإطاري ليحكم مختلف المؤسسات العامة خاصة الاقتصادية منها ابتداء من سنة 1965. فوضع المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ميثاقا للمؤسسة العامة في شكل تقرير اعتمده لجنة القانون الأساسي النموذجي منطلق عمل لها تمكنت بفضلها في الأخير من تقديم مشروع أمر "Commission statue type" يقوم فيها تنظيم المؤسسات أساسا على الديمقراطية.²

وبعدها عمد مجلس الوزراء آنذاك إلى تشكيل "لجنة إصلاح وطنية"، انكبت على دراسة وتحليل مختلف المشاريع السابقة، انتهت من عملها في شهر أكتوبر سنة 1970 بتقديم مشروع تمهيدي للتنظيم الاشتراكي للمؤسسات، لتتوج العملية فيما بعد بصدور ميثاق وقانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات، ويضع بذلك حدا للتباين بين أشكال تنظيم القطاع العام،³ يحقق انسجاما بين اختيارات البلاد والنصوص القانونية القائمة، لأن هذا الانسجام أصبح يقتضي إقامة علاقات إنتاج جديدة تتلاءم مع المرحلة الراهنة من تطور المجتمع الجزائري، لأن المؤسسات الاشتراكية يشكل فيها مجلس العمال الابتكار الرئيسي لهذا التنظيم الجديد، الذي يركز أساسا على مشاركة ومساهمة العمال في تسيير وإدارة المؤسسة، ويعطي أهمية للجهاز التنفيذي المتمثل في مجلس المديرية وتمتع فيها المؤسسة الاشتراكية بشخصية معنوية واستقلال مالي لتمويل استثماراتها:

1- مجلس العمال: يعتبر مجلس العمال حجر الزاوية في التنظيم الاشتراكي يشارك عن طريقه مجموع العمال في تسيير شؤون المؤسسة لمدة ثلاث سنوات، ينتخبون بدورهم رئيسا لهم لمدة سنة قابلة للتجديد، تتمثل صلاحيات هذا المجلس أساسا في تقديم الآراء والتوصيات سواء بتقارير حول المؤسسة وتسييرها، ومراقبة تنفيذ المخطط، أو تعديل هيكل المؤسسة لتوسيع نشاطها الاقتصادي، ثم مشاركة مجلس المديرية في بعض

¹ صالح مفتاح، تطور الاقتصاد الجزائري وسماته منذ الاستقلال إلى إصلاحات التحول نحو اقتصاد السوق، الملتقى الوطني حول الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر والممارسة التسويقية، المركز الجامعي بشار، يومي 20-21 أبريل 2004، ص 02.

² الطيب داودي ومانى عبد الحق، تقييم إعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثالث، بسكرة، فيفري 2004، ص 134.

³ Tayeb Belloula, L'organisation socialiste des entreprises, E.N.A.P., Alger, 1977, p07.

الصلاحيات تتعلق بالتوظيف والتكوين، النظام الداخلي، تنظيم مصالح الخدمات الاجتماعية، والثقافية، والبت والتقارير في بعض المسائل الخاصة بتوزيع الأرباح.

وبناء على هذا فإن النظام القانوني لمجلس العمال، يبين أن دوره الرئيسي يتمثل أساسا في المراقبة، لأن دوره في التسيير والتقارير يبقى محدودا وشكليا، بسبب ضعف المستوى التكويني والثقافي للمنتجين مقابل الصلاحيات الواسعة، والمزودة بالإمكانات الممنوحة لمجلس المديرية.

2- مجلس المديرية: يختلف عدد أعضائه من مؤسسة لأخرى حسب أهمية كل منها، على أن يكون من بينهم ممثلان يعينهما مجلس العمال من بين أعضائه، يرأسه المدير العام وفقا للمرسوم رقم 149/75¹ حيث تمثل صلاحياته في إدارة وتسيير المؤسسة، يسهر على تطبيق قراراتها، ينسق بين مختلف وحداتها، يحضر للمشاركة في مجالس التسيير الخاصة بالمؤسسات الاشتراكية، البت في النزاعات بينها، كما يتولى وضع المشروع الأولي لمخطط المؤسسة ويصادق عليه، ويتولى متابعة تنفيذه، كما يتمتع بصلاحيات واسعة في المجال المالي والمصرفي، يفحص ويصادق على حسابات المؤسسة، ويبيد رأيه في كل العمليات المالية بها.

أما من حيث التنظيم الإداري، فيتكفل المجلس بتنظيم المؤسسة وتحديد الروابط العضوية بين مختلف هيئات وأجهزتها، فيتولى دراسة مشروع تنظيمها، إعداد المشروع التمهيدي للنظام الداخلي، وفي إطار تطبيق القانون الأساسي العام للعامل، يلعب مجلس المديرية دورا بارزا في وضع وتنظيم علاقات العمل داخل المؤسسة، وبهذه الصلاحيات المنوطة به، يعتبر مجلس المديرية الجهاز الرئيسي بالمؤسسة، تحدها في الواقع الوصاية المبسطة على المؤسسة، كما تحدها مكانة رئيس المجلس الذي يشتغل في آن واحد منصب المدير العام للمؤسسة، التي تضفي عليه مظهرا استقلاليا، وتفرغ الإدارة الجماعية من جزء من محتواها وتطغى عليها صفة المدير العام.

تميزت هذه المرحلة باستبعاد التصنيفات التقليدية للمؤسسة العمومية وتوحيد هيكلها العضوية والوظيفية أيا كانت طبيعتها و بصرف النظر عن مجال نشاطها عملا بالأمر 71-74² المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 والمتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات وعلى الرغم من الإهتمام الذي أولاه الأمر 71-74 للمؤسسات الاشتراكية إلا أننا نجدده يخلو من تعريف لها، حيث اكتفت المادة الرابعة منه باعتبار المؤسسة الاشتراكية تنظيم يتكون من وحدة أو عدة وحدات اقتصادية، وتم تدارك هذا الوضع في المرسوم 73-177³ والمتعلق بالوحدة

¹ المرسوم رقم 149/75، المتعلق بمجلس مديريات المؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي، المؤرخ في 21/11/1975، ج ر، عدد 100، الصادرة في 16 ديسمبر 1975.

² الأمر 74/71، المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، المؤرخ في 16 نوفمبر 1971، ج ر، عدد 101، الصادرة في 13 ديسمبر 1971.

³ المرسوم رقم 73-177، المتعلق بالوحدة الاقتصادية، المؤرخ في 25/10/1973، ج ر، عدد 86، الصادرة في 25 أكتوبر 1973.

الاقتصادية¹ بنصه على أن الوحدة الاقتصادية هي: "هيكل دائم للمؤسسة، لها وسائل إنسانية ومادية وتهدف إلى إنتاج المواد أو تقديم الخدمات"، ومما لا شك فيه أن الأمر 71-74 هو قفزة نوعية في سياسة تنظيم وتسيير القطاع العمومي، إذ وضعت المؤسسة الاشتراكية حلا لتنازع مفاهيم المؤسسة الاقتصادية. المبادئ التي تقوم عليها المؤسسة الاشتراكية: أهم ما يميز هذه المرحلة هو قيامها على أساس النظام الاشتراكي الذي من أهم مقوماته الملكية العامة لوسائل الإنتاج وإشراك العمال في تسيير المؤسسة ومراقبتها،² وهو ما ترتب عنه ميلاد مبدئين مهمين:

- مبدأ شمولية التطبيق: بناء على نص المادة الأولى من الأمر 71-74 تم تعميم تطبيق قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات على كافة المؤسسات الاشتراكية سواء كانت هذه الأخيرة مكلفة بأداء نشاطات اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية، ولم تستثن المادة سوى القطاع الفلاحي الذي بقي خاضعا للتسيير الذاتي أو القطاع التعاوني.³

- مبدأ المنتج المسير: إن أهم تعديل جاء به الأمر 71-74 هو منحه للعامل صفة المنتج والمسير في الوقت نفسه، بحيث يمارس العمال صلاحية التسيير من خلال مجلس العمال، هذا الأخير الذي يتم إحداثه في كل مؤسسة اشتراكية وكل وحدة داخل المؤسسة⁴ ويتولى مجلس العمال اختصاصات الرقابة والتسيير وإصدار الآراء والتوصيات حول بعض المواضيع و الاشتراك مع مجلس المديرية في إعداد سياسة الموظفين والتكوين المهني والبت في أرباح المؤسسة أو الوحدة في إطار ما يسمح به القانون وغيرها من الاختصاصات،⁵ وحتى لا تحيد المؤسسة الاشتراكية عن أهداف التنمية الوطنية نصت المادة السادسة (06) من الأمر 71-74 على وجوب إخضاعها لسلطة الوصاية، وهو الأمر الذي كرسه ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات والذي جاء فيه: "... توضع المؤسسة تحت سلطة وصاية فريدة يجب عليها أن تطبق جميع التوجيهات وعلى المؤسسة أن تقوم بتأدية مهامها معتمدة في آن واحد على أساس التوجيه الاقتصادي المركز وحرية المبادرة الممارسين بانسجام وبالتضامن من طرف مجلس العمال والمديرية".

¹ تنص المادة الرابعة من الأمر 74/71 " أن المؤسسة الاشتراكية هي شخصية معنوية لها الشخصية المدنية والإستقلال المالي وتتضمن وحدة أو عدة وحدات"، المرجع السابق.

² بومدين رحيمة حوالم، واقع التسيير في المؤسسات الجزائرية في ظل الوضعية الاقتصادية والإجتماعية الراهنة، الملتقى الوطني الأول حول الاقتصاد الجزائري، جامعة سعد دحلب، البليلة، يومي 21-22 ماي 2002، ص.ص. 06. 07.

³ أحمج لعمي وعزاوي عمر، انعكاسات الإصلاح الاقتصادي والتكليف الهيكلي لقطاع الزراعة وأثره على السياسات الزراعية، الملتقى الوطني الأول حول المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وتحديات المناخ الاقتصادي الجديد، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 22-23 أبريل 2003، ص. 61.

⁴ نص المادة 19 من الأمر 71-74 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، المرجع نفسه.

⁵ علي زغدود، المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1987، ص.ص. 92. 93.

ونزولا عند هذين المبدئين تم توحيد القاعدة القانونية للمؤسسات العمومية وإخضاعها للتوجهات الاشتراكية، إلا أن هذه الوحدة سرعان ما أثبت التطبيق قصورها في إنعاش الاقتصاد الوطني أمام خصوصية المؤسسات الاشتراكية الاقتصادية وهو الأمر الذي دفع بالمشرع مرة أخرى لمراجعة توجهاته، وهو ما تجسد في صدور الأمر 75-23 المتعلق بالنظام الأساسي النموذجي للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي، ورغم أن هذا الأمر وضع لحل إشكال خصوصية نشاط المؤسسات الاشتراكية الاقتصادية، إلا أنه خلق إشكالا آخر، بحيث أخضعها من جهة لمبدأ المتاجرة الذي يفرض امتثالها لقواعد القانون الخاص، ومن جهة أخرى يجبرها على النزول عند مبادئ التسيير الاشتراكي التي تستوجب توحيد الهياكل التنظيمية للمؤسسات الاشتراكية في قالب قانوني موحد، وهو ما يستوجب إلغاء كافة القواعد الخاصة التي تتعارض مع القالب الموحد للمؤسسات الاشتراكية، هذه القواعد الخاصة التي هي في الغالب مشتقة من قواعد تنظيم الشركات التجارية، وزادت حدة التعارض بصدور القانون المدني والذي منح المؤسسة الاشتراكية الشخصية المعنوية، مع كل ما يترتب عنها من آثار قانونية أهمها التمتع بذمة مالية مستقلة¹ وتكرس هذا الأمر بموجب الأمر 71-74 الذي منح المؤسسة الاشتراكية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي من جهة²، في حين أكد من جهة أخرى على أن تراثها يتكون من الأموال العامة³، وهو ما يفرض خضوعه لقواعد حماية المال العام، وهو ما طرح العديد من الافتراضات بين من يعتبر الشخصية المعنوية للمؤسسة الاشتراكية مجرد واجهة ذات طابع وهمي وبين من يعتبر أموالها مجرد تخصيص للأموال العمومية المنظمة في إطار القانون الإداري، ثم صدر القانون التجاري كمتنافس وأخضعها لنفس التزامات التجار، من خلال تكريسه لمبدأ المتاجرة، في حين استثنائها في نفس الوقت من نظام الإفلاس والتسوية القضائية وهو الأمر الذي يدل على خصوصية تراثها المالي الذي يأخذ الطابع العمومي الخاضع لقواعد حماية المال العام من حيث القابلية للحجز أو التصرف أو التنازل.

الفرع الثاني: مرحلة إعادة الهيكلة

إن الآثار التي خلفتها المؤسسة في ظل التسيير الاشتراكي للمؤسسات، والعراقيل التي شهدتها نظام التسيير المذكور، وصل بالمؤسسة إلى نقطة يجب أن تتخذ فيها قرارا وحلولا عاجلة للخروج من المشاكل التي أصبحت تتخبط فيها، فاتخذت إجراءات منذ بداية الثمانينات لتطبق ابتداء من الخطة الخماسية الأولى (1980-1984)، تدعى بإعادة الهيكلة العضوية والمالية لتستمر حتى نهاية الثمانينات، لتبدأ بعدها إصلاحات أخرى⁴.

¹ راجع نص المادة 50 من الأمر 75-58، المرجع السابق.

² المادة الرابعة من الأمر 71-74، المرجع السابق.

³ المادة الثانية من الأمر 71-74، المرجع نفسه.

⁴ محمد بلقاسم حسن بهلول، الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية، منشورات دحلب، الجزائر، 1993، ص.169.

حيث عرف المرسوم 80-242¹ إعادة الهيكلة بأنها: " إجراء يهدف إلى تلبية احتياجات الاقتصاد والسكان المتزايدة بواسطة تحسين شروط سير الاقتصاد والتحكم الأمتل في الجهاز الإنتاجي، وخلق تجانس بين نتائج المؤسسة والأهداف المسندة إليها وفقا للمخطط الوطني للتنمية، ولايتأتى ذلك إلا بالتخفيف من الضغط الإداري على المؤسسات وتحرير إدارة المسيرين عند إعداد البرامج والمخطط الإستثمارية²" وذلك على اعتبار المؤسسة العمومية الاقتصادية أهم وسيلة لخدمة الاقتصاد وتحقيق أهداف التنمية حسبما جاء في، المخطط الخماسي الأول، وهو الأمر الذي أكد عليه أيضا المخطط الخماسي الثاني وتحسدت إعادة الهيكلة على أرض الواقع على مرحلتين: حيث تم وكمرحلة أولى إعادة الهيكلة العضوية للمؤسسات العمومية، ثم جاءت بعدها مرحلة إعادة الهيكلة المالية.

أولاً- إجراءات إعادة الهيكلة:

1- إجراءات إعادة الهيكلة العضوية: ظهرت إعادة هيكلة العضوية مع المخطط الخماسي الأول (80-84) والذي جاء في ظروف اقتصادية متدهورة خلفتها الفجوة التي شهدتها المخططات التنموية في الفترة ما بين 1978-1980 فكانت من مهامه الأساسية العمل على معالجة هذا التدهور، تحت عنوان إعادة الهيكلة العضوية للمؤسسات العمومية، بهدف تقسيم الشركات الكبرى إلى وحدات أصغر وأكثر تخصصا لمواجهة الصعوبات³، وهو الأمر الذي دعمه المرسوم 80-242 المتعلق بإعادة الهيكلة، حيث تم بناؤها على جملة من الإجراءات لتحقيق مجموعة من الأهداف والتمثلة في:

أ- الإجراءات المرتبطة بالمبادئ المنهجية: تتمثل هذه المبادئ في:

- مبدأ الشمولية: يجب أن تكون إعادة الهيكلة ذات مضمون شامل نظرا لكون المشاكل التي تعالجها معقدة جدا بحيث لا يمكن مناقشتها على حدى. ففي الاقتصاد المخطط قيمة هيكلة المؤسسة لا تهمها لوحدها، فقد تستطيع أن تكون عامل حيوي بالنسبة لمورديها أو زبائننا ومع كل من له علاقة تجارية مع المؤسسة.⁴

- مبدأ التنسيق: يقوم هذا المبدأ على تحقيق أكبر قدر من التناسق بين مختلف الوظائف داخل المؤسسة وبين الوحدات الاقتصادية وبين المؤسسة والمؤسسات الأخرى، وله أهمية كبرى في خدمة عملية إعادة الهيكلة العضوية، إذ يترتب على نجاحها لتنفيذ التلقائي لمبدأ التخصص وتقسيم العمل، خاصة فيما يتعلق بعلاقات المؤسسات فيما بينها والتي تتخذ عادة شكل العلاقات التعاقدية التي تعتبر من جهة أداة تبادل وتعاون بين

¹ المرسوم الرئاسي رقم 80-242، المتعلق بإعادة هيكلة المؤسسة العمومية، المؤرخ في 1980/10/04، ج ر، عدد 41، الصادرة في 07 أكتوبر 1980، ص.1083.

² المادة الثانية من المرسوم 80-242، المرجع نفسه.

³ إدريس تواتي، التسويق والمؤسسة الجزائرية، الملتقى الوطني حول الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر والممارسة التسويقية، المركز الجامعي بشار، يومي 20-21 أبريل 2004، ص.144.

⁴ الطيب داودي وماني عبد الحق، المرجع السابق، ص.136.

هذه المؤسسات ومن جهة أخرى إطار التحديد المهام المشتركة بين الطرفين من أجل إنجاز المشاريع المخططة لضمان نجاح خطط التنمية¹، هذه الأخيرة التي تعتبر الهدف الأساسي للمخطط الخماسي الأول.

ب - الإجراءات المرتبطة بالمبادئ التقنية: أهمها:

- **مبدأ التخصص:** أساسه و جوب تخصص المؤسسة محل إعادة الهيكلة العضوية في نشاط معين بذاته وصفاته دون أن يرنح لها بالنشاط في مجالات أخرى، ولو كانت ذات صلة وثيقة بموضوع نشاطها المحدد في عقدها التأسيسي. وساهم هذا المبدأ في تحديد الإختصاص الإقليمي للمؤسسات، بحيث فصل بين المؤسسات العمومية الوطنية التي تمارس اختصاصات وطنية تشمل كامل التراب الوطني، والمؤسسات العمومية الجهوية التي تمارس اختصاصات محددة في نطاق جهة معينة، والمؤسسات العمومية المحلية التي تمارس اختصاصات محددة بزاوية إقليمية معينة وتم استحداثها بموجب المرسوم رقم 83-201 المتعلق بشروط إنشاء وتنظيم وسير المؤسسات العمومية المحلية.²

- **مبدأ تحسين ودعم التسيير:** من إصلاحات الإدارة والتسيير التي جاءت بها إعادة الهيكلة نوجزها في:

- الإستقلالية في التسيير مع تحميل مسؤولية عملية الإنتاج للمديريات والجماعات المحلية.
- تحويل المديريات العامة من العاصمة لإعادة تركيزها في مناطق جغرافية قريبة لوحدات الإنتاج وهذا لتدعيم اللامركزية.

- التقليل من موظفي المديريات وتحديددهم من أجل التنسيق الميداني للوحدات.³

2- إجراءات إعادة الهيكلة المالية:

بدأت إعادة الهيكلة المالية بالظهور مع قانون المالية لسنة 1982، والذي أكد على ضرورة الفصل بين الذمة المالية للمؤسسة العمومية الاقتصادية والذمة المالية للدولة، إضافة إلى حصر الدعم المالي للمؤسسات في إطار الأعباء المرفقية المكلفة بها من قبل الدولة، فانطلقت بذلك فكرة إعادة الهيكلة المالية بداية سنة 1983، وتزامنت مع تصحيح النظام المالي والمصرفي، وكانت تهدف إلى التخلي عن المفاهيم القديمة وفتح السوق الوطنية على الأسواق العالمية، أي أن إعادة الهيكلة المالية هي " تطهير الوضعية للمؤسسة العمومية الاقتصادية وإعادة النظر في إنتاجيتها" بهدف تأمين التوازن المالي للمؤسسة، إذ تقوم اللجنة الوطنية لإعادة النظر في

¹ سليمان أحمية، مكانة الوصاية الإدارية ودورها في العلاقات التعاقدية بين المؤسسات إقتصادية على ضوء النصوص الأساسية السابقة والنصوص الخاصة بإستقلالية المؤسسات، مجلة الفكر القانوني، اتحاد الحقوقيين الجزائريين، الجزائر، عدد 04، نوفمبر 1987، ص.44.

² المادة 02 من المرسوم رقم 83-201، المتعلق بشروط إنشاء وتنظيم وسير المؤسسات العمومية المحلية، المؤرخ في 19 مارس 1983، ج ر، عدد 12، الصادرة في 22 مارس 1983.

³ الطيب داودي وماني عبد الحق، المرجع السابق، ص.137.

الهيكلية المالية للمؤسسات العمومية بإعداد بيان يجلل أسباب عدم التوازن المالي وإعداد مخططات لإعادة هيكلتها مع مراعاة المقاييس التطبيقية والمالية، حيث يتم تنفيذها على مستويين:

أ- **الإجراءات الداخلية:** تمثلت في ترشيد التسيير المالي للمؤسسات العمومية، من خلال التركيز على رفع الطاقة الإنتاجية والتقليص من المصاريف غير الضرورية، والبحث عن التدابير الكفيلة بتشجيع الطاقات البشرية المتاحة في إطار ما يخدم المؤسسات العمومية الاقتصادية.

ب- **الإجراءات الخارجية:** تهدف إلى تهيئة ظروف إقتصادية تخدم المؤسسات التي نجحت في تحقيق الإجراءات المتخذة على المستوى الداخلي، ومن أهم هذه الإجراءات:

- إجراءات مالية محظية: وتهدف إلى ضمان التوازن المالي للمؤسسة (بإعادة هيكلية ديون المؤسسة، تصفية الديون فيما بين المؤسسات.... إلخ)

- إجراءات تنظيم وتسيير: بالعمل على رفع الطاقة الإنتاجية الموجودة وتخفيض تكاليف الاستغلال قدر المستطاع، وهذا الأمر يتطلب الدقة والصرامة في تسيير واستغلال الموارد المادية والبشرية المستعملة.

- إجراءات متخذة خارج المؤسسة: تتمثل خصوصا في إصلاح النظام الضريبي بشكل يساعد على تنشيط دورة الاستغلال للمؤسسة.¹

ثانيا- أهداف إعادة الهيكلة:

اتجهت إعادة هيكلة المؤسسات العمومية الاقتصادية لتحقيق عدة أهداف يمكن تقسيمها إلى أهداف مبدئية (أولية) ارتكزت عليها في بدايتها، وأهداف أخرى بعيدة المدى تسعى لتحقيقها على المدى الطويل:

1- **الأهداف المبدئية (الأولية) لإعادة هيكلة المؤسسات العمومية الاقتصادية:** تتمثل في:

- **التخصص في الإنتاج:** تقوم الفكرة على قيام كل مؤسسة بإنتاج منتوجات متجانسة تختلف حسب طبيعة النشاط فاعتمدت إعادة هيكلة قطاع النسيج على طبيعة الألياف، ففرغت الشركة الوطنية للصناعات النسيجية (SONITEX) إلى مؤسسات جديدة متجانسة، القطن (COTITEX) الصوف (ELATEX)، الحرير (SOITEX) والنسيج الصناعي (INDITEX) وصناعة الملابس والبياض (ECOTEX)، أما الصناعات الميكانيكية ففرغت الشركة الوطنية للصناعات الميكانيكية (SONACOM) إلى عتاد فلاحي، عتاد الأشغال العمومية وعتاد الآلات الصناعية.²

- **التوزيع الجغرافي للمؤسسات:** ويظهر ذلك في قرار إخراج عدد من المديريات العامة للمؤسسات العمومية من الجزائر العاصمة لتستقر في مختلف الولايات، ومنه تم إنشاء مؤسسات محلية وجهوية.

¹ الطيب داودي وماني عبد الحق، المرجع السابق، ص. 139 - 140.

² محبوب بن حمودة، الأثر المالي للمديونية المصرفية للمؤسسة"، شهادة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2000-2001، ص. 237.

- إنشاء مؤسسات للتنمية والبحث وأشغال الإنجاز: وهذا يفصلها عن الإنتاج من أجل التحكم في تقنيات الإنتاج، وتنفيذ المشاريع الإستثمارية والقيام بالبحوث التي تخدم التنمية الاقتصادية الوطنية.

- فصل الإنتاج عن التسويق: وجب على كل مؤسسة أن تتكفل بمهمة واحدة فقط، بالإنتاج أو بالإستيراد أو التجارة والإنجاز أو تقديم خدمات على سبيل المثال، فتفرغت عن الشركة الوطنية للصناعات النسيجية (SONITEX) زيادة على المؤسسات الإنتاجية الخمس السالفة الذكر مؤسسة لتوزيع وتسويق النسيج (DISTRITEX).¹

2- الأهداف بعيدة المدى لإعادة هيكلة المؤسسات العمومية الاقتصادية:

- التحسن الكمي والنوعي لإنتاج المؤسسات مع تحديد مهام كل مؤسسة وتكييف مجال نشاطها مع الأهداف الموكلة لها.
- تحفيز مسيري العمال بإعطائهم أكثر حرية في اتخاذ القرارات الخاصة بالمؤسسة.
- تخفيض ظاهرة الإهمال واللامبالاة وذلك بتحسين شروط العمال الإجتماعية والمهنية.
- إعادة النظر في حجم المؤسسات الاقتصادية مع تطبيق مبدأ اللامركزية وذلك بتحويل المقرات الإجتماعية من العاصمة إلى داخل الوطن مع تقريبها من مراكز الإنتاج، مع خلق مؤسسات محلية وجاهوية مختصة.
- التفريق بين مهام الإنتاج والتوزيع، عكس النمط السابق، فقد كانت إعادة الهيكلة تهدف في هذا المجال إلى الفصل بين مهام المؤسسة فأصبح الإنتاج من مهام المؤسسات والتوزيع من مهام التوزيع.
- مراقبة عدد العمال من خلال تنظيم عملية التوظيف.
- تحميل المؤسسات الاقتصادية مسؤوليتها من أجل التمويل الذاتي من خلال طرح فائض مالي.
- التحكم في وسائل الإنتاج وإصلاح منهجية الإدارة والتسيير.²
- الوصول إلى التطهير المالي للمؤسسات بمسح الديون.
- وضع ميزانيات انطلاق وتصفية الحسابات بين المؤسسات العمومية.
- تحقيق معدلات مردودية إيجابية وكذا البحث والتطوير .
- التخفيف من حدة النقص المسجل في رأس المال العامل ووضع نظام أسعار متناسق.³

وانطلاقاً من وضعية المؤسسة الاقتصادية العمومية، فإن إعادة هيكلتها بالمعنى الخاص لهذه الكلمة في الجزائر كانت عملية تهدف إلى تحقيق عدة نتائج حسب المرسوم رقم 80-242 المؤرخ في 04/10/1980م المتعلقة بإعادة الهيكلة العضوية في المادة الثانية لها، كهدف نهائي تليه حاجات الإقتصاد وعدد السكان المتزايد

¹ محبوب بن حمودة، المرجع السابق، ص.238.

² طيب داودي ومائي عبد الحق، المرجع السابق، ص.139.

³ المرجع والموضع نفسه.

بواسطة تحسين شروط عمل الإقتصاد مع تحكم أكبر في جهاز الإنتاج وتحصيل نتائج نشاطات المؤسسة بالنظر إلى الأهداف المسندة إليها عن طريق التخطيط الوطني.¹

ثالثا: مراحل تطبيق برنامج إعادة الهيكلة:

تم تطبيق برنامج إعادة هيكلة المؤسسات العمومية الاقتصادية من خلال ثلاث مراحل، مرحلة الإعداد والتصور، مرحلة الشروع في تطبيق ومرحلة الثالثة والأخيرة تمثلت في المتابعة وتقييم إعادة الهيكلة سنتناول شرحها تباعاً:

1- مرحلة الإعداد و التصور: تبدأ هذه المرحلة من تاريخ مصادقة الحكومة على برنامج إعادة الهيكلة، بمقتضى المرسوم رقم 242/80 المؤرخ في 1980/10/04 حيث أنشأت نوعين من اللجان:²

أ- اللجنة الوطنية لإعادة الهيكلة: تم تنصيبها من قبل وزير التخطيط و التهيئة العمرانية، وذلك بتاريخ 1980/11/10 و تتشكل من ممثلي مختلف الوزارات و تتمثل مهامها في العمل على تطبيق برنامج إعادة الهيكلة المصادق عليه من طرف الحكومة وفي سبيل ذلك أنشأت هذه اللجنة فرق عمل تتكلف بإنجاز ما يلي:

- تحديد المعايير الواجب الاعتماد عليها، لإعادة هيكلة المؤسسات من حيث الحجم، والنوع والطبيعة.
- تقديم مقترحات عملية لتجسيد فكرة اللامركزية الاقتصادية و ذلك على المستويين الأفقي والعمودي فمن حيث المستوى الأفقي فتتعلق بعلاقة المؤسسة بالدولة أما من حيث المستوى العمودي فتتناول علاقة المؤسسات العمومية فيما بينها و الغرض من تحديد هذين المستويين يتمثل في إعادة تنظيم سلطة الوصاية المفروضة على المؤسسات طبقاً للمنطق الجديد لتوزيع المؤسسات والذي يقتضي منح هامش من المسؤولية إلى الإطارات المحلية حتى يسهل محاسبتهم و مساءلتهم حول نتائج نشاط المؤسسة .

- إعداد دراسات جدولية مشاريع المعاد هيكلتها و تشمل هذه الدراسات كفاءات توزيع رؤوس الأموال بين المؤسسات المنبثقة عن عملية إعادة الهيكلة ووسائل تطهير النظام المالي لها و خصوصاً مسألة الديون المترتبة على ذمة المؤسسة الأم، إلى جانب هاته المهام تقوم اللجنة الوطنية بفحص مقترحات اللجان الوزارية لإعادة الهيكلة، كما تسهر على عملية التنسيق بين مختلف العمليات الناجمة عن إعادة الهيكلة.³

ب- اللجان الوزارية لإعادة الهيكلة: تتكون هذه اللجان من أعضاء معينون من طرف الوزير الوصي على القطاع و الذي يكلفها بوضع تصورات عملية لإعادة الهيكلة انطلاقاً من النتائج التي توصلت إليها فرق العمل المنشأة من قبل اللجنة الوطنية لإعادة الهيكلة وذلك على مستوى كل قطاع على حدى و تتعلق هذه التصورات بالجوانب التالية :

¹ ناصر دادي عدون، اقتصاد المؤسسة، الطبعة الأولى، دار محمدية الأولى، الجزائر، 1998، ص.188.

² Abdellah Nadir Ben Matti, L'entreprise publique Algérienne cadre juridique et organisationnel restructuration revue d'intégration, n°02, décembre 1983, p39.

³ الجيلالي عجة، المرجع السابق، ص.96.

- أنظمة تمويل المؤسسات المنبثقة عن عملية إعادة الهيكلة مع الاهتمام بأصول و خصوم المؤسسة فمن حيث الأصول تقترح هذه اللجنة المعايير اللازمة لتوزيع موجودات المؤسسة الأم، أما من حيث الخصوم فتتولى تقديم مقترحات حول مسألة الرأسمال التأسيسي للمؤسسة المنبثقة عن إعادة الهيكلة و كيفية تقديره و توزيعه و مسألة ديون المؤسسة الموروثة عن مرحلة ما قبل إعادة الهيكلة، و ذلك بطرح تصورات حول الكيفيات المحتملة لمعالجة هذه الوضعية.

- معالجة مسألة التحويل المقررات الاجتماعية بحيث تراعي المقترحات المتعلقة بها مكان وجود المؤسسة، و انطلاقا من ذلك برزت فكرة إيجاد مقررات جهوية، وأخرى محلية مستقلة عن المقر الأصلي للمؤسسة الأم.

- إعادة تنظيم الموارد البشرية للمؤسسات المعاد هيكلتها من حيث عمليات نقل أو تحويل الموظفين و العمال أو من حيث طرح عروض جديدة للتوظيف.

- ضمان التنسيق القطاعي ما بين المؤسسات التابعة لنفس القطاع، و تتكفل بذلك اللجنة الوزارية التي يتبعها القطاع بحيث تتولى وضع الترتيبات اللازمة لتحديد طبيعة العلاقات المستقبلية بين المؤسسة الأم و المؤسسات المنبثقة عنها كما تقوم أيضا بعملية التنسيق بين أهداف هذه المؤسسات و أهداف المخطط الوطني للتنمية.¹

2- مرحلة الشروع: مع الانتهاء من عملية الإعداد و التصور، شرعت السلطة في التنفيذ الميداني لبرنامج إعادة الهيكلة، حيث تم تفكيك 66 مؤسسة عمومية وطنية إلى ما يقارب 348 مؤسسة جديدة منبثقة عنها و ارتفع عدد هذه المؤسسات ليصل في النهاية 1984 إلى أكثر من 574 مؤسسة تتكفل منها بنشاط اقتصادي معين على أساس مبدأ الفصل بين النشاط الإنتاجي و النشاط التوزيعي على سبيل المثال تم تفكيك شركة سوناكوم إلى ستة مؤسسات جديدة و شركة سوناطراك إلى 13 مؤسسة استمر عدد المؤسسات المنبثقة عن عملية إعادة الهيكلة في التصاعد، و يتميز أغلبها بأنها ذات بعد جهوي أو محلي وخاصة المؤسسات المحلية التي عرفت إنتعاش ملحوظ بعد صدور المرسوم رقم 201/83 حيث بلغ عددها حوالي ألف مؤسسة بلدية و أكثر من 700 مؤسسة ولائية يشتغل أغلبها في قطاع البناء و الأشغال العمومية.²

3- مرحلة المتابعة و التقييم: بدأت هذه المرحلة بعد أربعة سنوات من الشروع في تطبيق برنامج إعادة الهيكلة، حيث عمدت السلطة إلى تحليل الآثار المترتبة عن هذا البرنامج وذلك من حيث النقاط التالية :

أ- **آثار إعادة الهيكلة على سياسات التشغيل :** يعتقد بعض الكتاب، أن ارتفاع نسبة التشغيل في عهد إعادة الهيكلة ليست بظاهرة ايجابية لأنه اعتمد على سياسة التشغيل دون مقابل إنتاجي، أو ما يعرف بالبطالة المقنعة، وكان من آثار هذه السياسة أن كتلة الأجور أصبحت تستهلك أكثر من نصف إيرادات المؤسسة.

¹ عيسى رياض، النظام القانوني للمؤسسات الاقتصادية الاشتراكية، د.م.ج، الجزائر، 1987، ص.123.

² الجيلالي عجة، المرجع السابق، ص.98.

في حين أن المستوى الدولي في هذا الشأن لا يتعدى نسبة 15% على أقصى تقدير، و رغم هذه الملاحظة الجادة، إلا أن صندوق النقد الدولي في تقرير صادر عنه في جانفي 1985 امتدح نسبة التشغيل المحققة من قبل الجزائر، و التي بلغت 4% وهي من أعلى النسب في العالم، كما أنها تحققت في ظرف صعب يمر به الاقتصاد الدولي، يتميز بالكساد و التضخم و انفجار أزمة المديونية في بعض الدول النامية كما حدث في المكسيك في سنة 1982.

و قد روجت سلطة إعادة الهيكلة لمثل هذا النجاح المصطنع، و اعتقدت بأنه من ثمار سياسة إعادة الهيكلة، و التي اعتمدت على لامركزية التوظيف أين تم تزويد المسيرين المحليين بسلطة التوظيف المباشر، دون الرجوع للوصاية، غير أن هؤلاء المسيرين أساءوا استعمال هذه السلطة حيث لجأوا إلى التوظيف لأغراض عشوائية، و شخصية و عائلية أكثر منها اقتصادية و هو ما أدى إلى التضخم في عدد العمال .

ب- آثار إعادة الهيكلة على سياسات الاستثمار: خلال فترة إعادة الهيكلة تم تقليص نسبة الإستثمارات الإنتاجية لفائدة الاستثمارات الاجتماعية وهو ما أدى إلى تراجع في نسبة التنمية وقد بررت السلطة مثل هذا التوجه بالعجز الملحوظ الذي تعاني منه بعض القطاعات كالسكن ، الصحة ، والتعليم على أن تترك الإستثمارات الاقتصادية لجهود المؤسسات المنبثقة عن عملية إعادة الهيكلة وهو ما لم يتحقق في الميدان نظراً لمشاكل التمويل التي تعاني منها هذه المؤسسات بحيث عجز الكثير منها عن توفير أموال التشغيل F.R فما بالك بأموال الإستثمار.¹

ت- آثار إعادة الهيكلة على علاقة المؤسسة بمحيطها : وتبرز هذه الآثار من خلال مايلي:

- علاقة المؤسسة بجهة الوصاية: أثر برنامج إعادة الهيكلة على علاقة المؤسسة بجهة الوصاية، بحيث أصبحت تقوم هذه العلاقة على قاعدة تحديد المسؤوليات والتي تفرض على كل طرف تحمل مسؤولياته من منطلق المساءلة والمحاسبة أمام أجهزة الرقابة بمختلف أنواعها، وقد كانت هذه القاعدة بمثابة الأساس الذي استندت إليه السلطة أثناء مباشرتها لحملة التطهير والمتابعات القضائية التي مست العديد من الإطارات المسيرة.

- علاقة المؤسسة بالجهاز المصرفي: والتي تأثرت بفعل تضخم مديونية المؤسسات اتجاه المصارف الوطنية جراء اللجوء الدوري والمتكرر إلى طلب القروض لتغطية أعباء الإستغلال وفي بعض الحالات دفع أجور العمال، الأمر الذي أدى ببعض البنوك إلى رفض منح المزيد من القروض إلى المؤسسات العاجزة وكاد هذا الرفض أن يتسبب في وقف نشاط المؤسسة لولا تدخلات السلطة العمومية لدى هذه المصارف، التي أجبرتها على ضخ المزيد من الأموال لهاته المؤسسات إلا أن الأمر ما لبث أن تغير بعد صدور القانون رقم 12/86 والذي أعاد النظر في أسلوب الإقتراض كما فرض على المؤسسات العمومية تقديم ضمانات مصرفية للحصول

¹ الجيلالي عجة، المرجع السابق، ص.99.

على القرض، لكن هذه القواعد لم تجد سبيلها إلى التطبيق نظراً للعجز المزمّن الذي تعاني منه أغلب المؤسسات العمومية.¹

المطلب الثاني: معنى المؤسسات العمومية الاقتصادية في ظل نظام اقتصاد السوق

نظرت الدولة الجزائرية إلى القطاع العام كمحور مركزي للسياسة الاقتصادية، إذ اعتبر القطاع العام وسيلة هامة لتحقيق مجموعة مختلفة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فبظهور الأزمة بترولية التي شهدها العالم في أواخر الثمانينات، دفعت أصحاب القرار إلى التفكير بجدية لإنقاذ الوضعية الاقتصادية للدولة، إذ سرعان ما تحركت السلطة بالاستغناء عن أسلوب التسيير الاشتراكي، مقابل تبني الأسلوب الليبرالي، وخدمة لهذه التوجهات جاءت الإصلاحات المتعلقة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية على ثلاث مراحل، حيث تم وكمرحلة أولى منح الاستقلالية للمؤسسات العمومية الاقتصادية (الفرع الأول) ثم ظهرت وكمرحلة ثانية فكرة إعادة الهيكلة الصناعية (الفرع الثاني) ومن ثم ظهرت فكرة الخوصصة كتوجه علني ونهائي إلى نظام اقتصاد السوق (الفرع الثالث).

الفرع الأول: استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية

تعتبر فترة التسيير الاشتراكي، وفترات إعادة الهيكلة في الثمانينات تمهيدا واستعدادا لعملية الاستقلالية بداية بإصلاحات الدخول في اقتصاد السوق بطريقة مكثفة ومتسارعة، وكأنها كانت مسطرة لبرنامج مسبق. حيث ورد التعريف التشريعي للمؤسسة العمومية الاقتصادية المستقلة في كل من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية والقانون التجاري² المحدد للقواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية حيث جاء في القانون رقم 88-01³: "تشكل المؤسسة الاقتصادية، في إطار التنمية الوسيلة المفضلة لإنتاج المواد والخدمات وتراكم رأس المال. وتعمل هذه المؤسسة في خدمة الأمة والتنمية وفق الدور والمهام المنوطة بها. وتتمتع بالشخصية المعنوية التي تسري عليها قواعد القانون التجاري إلا إذا نص صراحة على أحكام قانونية خاصة".

في حين عرفها القانون التجاري بالقول: "المؤسسات العمومية الاقتصادية أشخاص معنوية تخضع لقواعد القانون التجاري. وتؤسس هذه المؤسسات في شكل شركة مساهمة أو في شكل شركة محدودة

¹ الجبالي عجة، المرجع السابق، ص.99.

² قانون رقم 88-04، المتضمن القانون التجاري والمحدد للقواعد الخاصة المطبقة على المؤسسة العمومية الاقتصادية، المعدل والمتمم للأمر رقم 75-59، المؤرخ في 12-01-1988، ج ر، عدد 02، الصادرة في 13-01-1988.

³ قانون رقم 88-01، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المؤرخ في 12-01-1988، ج ر، عدد 02، الصادرة في جانفي 1988.

المسؤولية"، فهذه الإستقلالية نلتمسها أيضا من خلال المادة السابعة من القانون 88-01 والتي تؤكد السلطة التامة في تسييرها، كذلك فإن المادة التاسعة تحدد الأهداف على المدى المتوسط للمؤسسة العمومية، هذه الأنشطة تتمثل في إنتاج الثروة التي تكون في خدمة الوطن والإقتصاد مع التحسين المستمر لإنتاجية العمل ورأس المال وتعميق الطابع الديمقراطي لإدارتها وتسييرها.

أولا: مؤشرات إستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية ومجالاتها:

1- مؤشرات إستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية: هناك مؤشرات تدل على أن المؤسسة العمومية الإقتصادية مستقلة تسييرا من أهمها:

أ- زوال علاقات التبعية مع الجهاز والهيئات المركزية: إن خاصية المؤسسات العمومية الإقتصادية في تواجدها أوخضوعها للنظام المركزي في اتخاذ القرارات الجزائر كان ممثلا في الصورة السلبية التي فرض الإلتزام بها في عملية التسيير، فلقد مارست مؤسسات التخطيط وكذا المؤسسات المالية فرض قراراتها بصورة آلية، وإن دخول أو انتقال تلك المؤسسات إلى مرحلة الإستقلالية يعني في الحقيقة زوال علاقة التبعية مع المركزية مهما كان نوعها.¹

ب- التحكم في الأمور المالية وغيرها: إن القيد المالي يفرض على المؤسسة صعوبات واختلافات قد تكون خطيرة والتحكم في الأمور المالية يفرض في الأساس معرفة التكاليف بكل عناصرها، وهو ما يتضمن استعمال فنيات المحاسبة خاصة التحليلية منها، لمعرفة التدفقات الفعلية والتفصيلية ومواجهة القيد المالي.

ج- إدخال تعديلات في مسألة التسيير: عن طريق التفكير في السلوك، تقبل التغيير وتحسين أساليب التسيير واتباع سلوكيات تتصف بأخلاقيات مشرفة بالمهنة، وضمن هذا يمكن بحث باستمرار عن تحسين الأداءات المختلفة، حسن المعاملة والإستقبال، تحمل المسؤولية اتجاه المساهمين المستخدمين والزبائن والمجتمع بصفة عامة، وكذلك على سمعته، علامة أو شهرة المؤسسة.²

2- مجالات إستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية: المجالات التي تطبق فيها الإستقلالية كمايلي:

أ- الإستقلالية في اتخاذ القرارات: فبعدما كان اتخاذ القرارات مخول للوزارة الوصية أو السلطة جاء هذا المرسوم ليضع المؤسسة العمومية الإقتصادية مسؤولة عن كل قرار تتخذه. وذلك يتجلى في:

- حرية التصرف للمؤسسة في موجوداتها وفق علاقاتها التعاقدية .
- قرارات الإستثمار تكون تحت تصرف المؤسسة وما يخدم مصلحتها (الرفع من معدلات مردودية الإستثمار).
- حرية تحديد السعر وفق تكلفة الإنتاج وهو يعتبر تكريس لتطبيق اللامركزية.

¹ سعيد أوكيل وآخرون، إستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية -تسيير واتخاذ القرارات في إطار المنظور النظامي-، د.م.ج، الجزائر، 1994، ص.25.

² المرجع والموضع نفسه .

- تحديد أساليب المكافأة وشروط التشغيل بإصدار قانون رقم 90-11 المؤرخ في 21/05/1990 المتعلق بشروط التوظيف.

ب- **التحكم في الأمور المالية:** وهذا النوع من الإستقلالية يتطلب الكفاءة في التسيير وتجعل المسير دائما يحمل على عاتقه المسؤولية الكاملة لعملية التمويل والتحكم في تكاليف الإنتاج بأكثر قدر ممكن، لأن ذلك يضمن تحقيق مستوى معين من الأرباح لتستعمله المؤسسة في إعادة الإنتاج (التمويل الذاتي)، وكذلك يسمح بضمان حق المقرضين ضد الأخطار المالية التي تنتج عن العجز المالي.¹

ج- **المراقبة والتقييم الأداء:** إن أحد أوجه تحقيق اللامركزية في القرار هو مراقبة تنفيذ القرارات المتخذة والأهداف المقررة من طرف المؤسسة وبالتالي فالضرورة تلزم إقامة رقابة صارمة ومنظمة تتم في الوقت المناسب، وهذا يجعل عملية الإنتاج تتم بفعالية وبشكل أحسن على الدوام. وتهدف الرقابة إلى التأكد من تنفيذ المهام والتي ينبغي إتمامها مع معرفة واطن الخلل والنجاح على مستوى الوظائف بغية التأكد من معرفة الأخطاء في الوقت المناسب واكتشاف النقائص... إلخ.

ثانيا: **التنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية في ظل الإستقلالية:**

تنفيذاً بما جاء به الإصلاح الإقتصادي الجديد (استقلالية المؤسسات) المتمثل في القانون رقم 01/88 الصادر بتاريخ 12/10/1988م المتضمن للقانون التوجيهي للمؤسسة الاقتصادية العمومية يعتبر من أهم المتطلبات للقيام بالمهام الاقتصادية الأساسية في بلادنا بنجاح وبأقل التكاليف.

وتنشأ المؤسسات بموجب هذا القانون بمبادرة من الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات، وذلك من خلال مساهمتها في صناديق المؤسسة، كما تنقسم المؤسسات بموجب هذا القانون إلى:

- شركات ذات مسؤولية محدودة وأغلبها مؤسسات محلية.
- شركات أسهم وأغلبها مؤسسات وطنية.
- وتتمثل هيئات المؤسسة الاقتصادية مما يلي:
- جمعية عمومية (المساهمون، ممثلو العمال، المعنيون بقوة القانون)
- مجلس الإدارة ويتراوح عدد أعضائه من 07 إلى 12 عضواً موزعين إلى عضوان يعينان بقوة القانون ويمثلان العمال أما باقي الأعضاء يمثلون مختلف المساهمين تعينهم الجمعية العامة.
- الهيئة التنفيذية (المدير ونوابه...)
- مجلس المراقبة الذي يتكون من عضو بقوة القانون يمثل العمال المنتخبين وثلاثة أعضاء ممثلين تعينهم في وظائفهم الجمعية العامة العادية، وعند الإقتضاء وعلاوة على ذلك عضو القانون تعينه الدولة.

¹ طيب داودي، المرجع السابق، ص. 142.

وتبقى المؤسسة تعمل بشكل مباشر وفي الإطار الجديد مع صناديق المساهمة الوسيط الجديد والهيئات الإدارية بشكل أساسي بعد اتخاذ مجمل المؤسسات المصرفية شكلا أكثر تجارية من السابق.

1- صناديق المساهمة في المؤسسات العمومية الاقتصادية: تمارس الدولة والجماعات المحلية المساهمة في المؤسسات العمومية الاقتصادية حقها على الملكية بواسطة صناديق المساهمة، والتي تعتبر شركة مساهمة عمومية، وبعد ضمان المقابل للقيمة المتمثلة في السهم والحصص والسندات والقيم الأخرى التي تقدمها الدولة والجماعات المحلية باعتباره عونا انتمائيا لها حيث يسند لها تسيير محافظة الأسهم الحصصية التي تصدرها المؤسسة العمومية الاقتصادية مقابل دفع رأس مال، وينص القانون رقم 88-03¹ المؤرخ في 12/01/1988 على ما يلي:²

في إطار عملية التنمية الاقتصادية يمكن أن تحدث في شكل شركات لتسيير القيمة المنقولة مؤسسات عمومية اقتصادية تسمى صناديق المساهمة، وبهذا الصدد يتولى الصندوق القيام بإشارات اقتصادية لحساب الدولة لا سيما عن طريق المساهمة في رأس مال المؤسسات العمومية الاقتصادية بهدف تحقيق أرباح مالية، وبهذا يشكل محافظة للقيم المنقولة التي يتولى تسييرها.

ومنه يتبين لنا أن دور صناديق المساهمة في التوجيه الإستراتيجي للمؤسسات العمومية وتسيير محافظة أسهمها يكمن فيما يلي:³

- تتدخل الدولة في إعداد ومتابعة تنفيذ مخطط المؤسسة بواسطة ممثليها في مجلس إدارتها باعتبارها صاحبة أسهم الدولة، ويخضع هؤلاء الممثلين للشروط والإلتزامات نفسها التي يخضع لها القائمون بالإدارة باسمهم الخاص، كما يتحملون المسؤوليات المدنية والجزائية نفسها التي يتحملها هؤلاء القائمون بالإدارة.

- تلعب دور المراقبة الإستراتيجية نسبيا إلى أسهمها من رأس مال المؤسسة بتسييرها لحافظة الأسهم.

- تسمح بضمان الحفاظ على حصص الدولة وذلك بعملية التعويض بين المؤسسات الغنية والمؤسسات التي تعاني مشاكل مالية.

- يدرس الصندوق وينفذ كل تدبير من شأنه تشجيع التوسع الإقتصادي والمالي للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي يحوز حصصها في رأس المال، فيما يخص حصة الأسهم التي يمكن أن يحوزها صندوق في رأس مال مؤسسة عمومية اقتصادية، فهي تتراوح ما بين 10% و40%.

¹ القانون 88-03، المتعلق بصناديق المساهمة، المؤرخ في 12/01/1988، ج ر، عدد 02، الصادرة في 13 جانفي 1988.

² ناصر دادي عدون، المرجع السابق، ص.201.

³ المرجع نفسه، ص.203.

2- الهيئات الإدارية والمالية للمؤسسات العمومية الاقتصادية:

حسب القانون المتعلق بالمؤسسة العمومية أنه لا يجوز لأحد أن يتدخل في إدارة أو تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية، خارج الأجهزة المشكلة قانوناً أو العاملة في إطار الصلاحيات الخاصة بها. غير أن هذا لا يعني ترك المؤسسة ومشاكلها بل قد حددت الحالات التي يمكن أن يتدخل فيها المركز أو الأجهزة الوسيطة الإدارية، إضافة إلى تحديد طرق عمل البنوك أو الجهاز المصرفي طبقاً للقانون التجاري والمبادئ التجارية، وقد عملت مختلف القوانين والمراسيم الموجهة للإصلاحات الإستقلالية على توفيق العلاقات القديمة للإدارة مع المؤسسة العمومية التي تسمح لهذه الأخيرة بالقيام بنشاطها بأكثر حرية، وفي إطار المحيط الجديد مع بقاء علاقة بين المؤسسة العمومية التي تسمح لهذه الأخيرة بالقيام بنشاطها بأكثر حرية، وفي إطار المحيط الجديد مع بقاء علاقة بين المؤسسة والإدارات التابعة للدولة في حدود جد محددة.

وحتى تؤدي الإدارات التي تبقى مرتبطة بالمؤسسات العمومية، والتي لها دور في عمليات التخطيط على المستوى الفرعي والمركزي، يجب القضاء على مختلف الأمراض الملازمة للجهاز الإداري للدولة، لأن الهيئات التي تساهم في تخطيط ترتبط بمختلف المستويات من الإدارة، وفي نفس الوقت يجب إنشاء أجهزة تنظيم وجمع ومعالجة المعلومات الخاصة بالنشاط الاقتصادي الوطني، والتي تلعب دوراً هاماً في تحديد الخطوات العريضة لأعمال التخطيط وتوجيهها، إضافة إلى تحديد السياسات الإستراتيجية من جهة وفي ميدان مراقبة كل المتعاملين الإقتصاديين انطلاقاً من أدوات الضبط الإقتصادي من جهة أخرى.¹

الفرع الثاني: مرحلة إعادة الهيكلة الصناعية

بعد فشل الإصلاحات الاقتصادية السابقة كانت الضرورة لانتهاج سياسة إصلاحية جديدة، وهو الأمر الذي تجسد بتبني سياسة إعادة الهيكلة الصناعية التي جاءت كإطار للوفاء بالالتزامات المبرمة مع صندوق النقد الدولي.

وتعرف إعادة الهيكلة الصناعية بأنها: "مجموع الإجراءات المتعلقة بإعادة تنظيم أدوات الإنتاج وتوزيعها، وتحديثها، قصد رفع فعاليتها وقدرتها التنافسية، ودمجها في التقسيم الدولي للعمل".

أولاً - أسباب إعادة الهيكلة الصناعية: جاءت إعادة الهيكلة الصناعية ل تغطية الكثير من مواطن العجز التي مست الاقتصاد الوطني في فترة التسعينات والمتمثلة في:

- نقص وعجز جهاز الإنتاج عن تغطية احتياجات الاقتصاد الوطني.
- بروز العديد من نقاط الإختلال في التوازنات الهيكلية الداخلية والخارجية.
- التبعية المفرطة للأسواق الخارجية نتيجة تطور التكاليف والتبذير الفادح للموارد الوطنية.

¹ ناصر دادي عدون، المرجع السابق، ص. 204.

- العجز المسجل على مستوى التنظيم والتسيير.
- ضعف القدرة التنافسية للمؤسسات العمومية الاقتصادية الجزائرية مقارنة بنظيراتها في باقي الدول العربية والغربية.

ثانيا- أهداف إعادة الهيكلة الصناعية: تهدف إعادة الهيكلة الصناعية إلى:

- حصر إهتمام المؤسسات بالنشاطات الرئيسية المنتجة والتخلي عن النشاطات الثانوية غير المنتجة.
- إدخال ثقافة إدارية وتسييرية تركز على التطور والتحكم في التقنيات الحديثة للتسيير، وضمان إدارة جيدة للموارد البشرية في المؤسسات العمومية الاقتصادية.

أي أن إعادة الهيكلة الصناعية جاءت نتيجة لتبني نظام اقتصاد السوق الذي تم تكريسه دستوريا من خلال الفصل الواضح بين الأملاك العمومية والأملاك الخاصة للدولة، وكانت تهدف إلى إجراء عدة تغييرات في الاقتصاد الوطني ليتمكن من التكيف مع قواعد المنافسة، وهو ما يستلزم إعادة النظر في دور الدولة في النشاط الاقتصادي، لكون الانتقال من اقتصاد موجه إلى اقتصاد تنافسي يستلزم ألا تبقى الدولة مالكة لوسائل الإنتاج وللمؤسسات العمومية الصناعية والتجارية¹.

وبذلك وفي إطار إعادة الهيكلة الصناعية أصبح للدولة دور جديد تمثل في ضرورة الإنسحاب من مجال الإنتاج كمتعامل اقتصادي، ومن النشاطات ذات الطابع التنافسي ككل، وذلك لفتح المجال للقطاع الخاص كمالك وكمسير، وما هذه المرحلة إلا تمهيد للمرحلة القادمة من الإصلاحات الاقتصادية التي جاءت بعنوان الخصخصة.

الفرع الثالث: خصخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية:

عرفت العشرية الأخيرة من القرن الماضي مرحلة أخرى لم تعرف أبدا انزلاقات كالتالي عرفتها خلال هذه الحقبة (قبل الثمانينات)، فالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي عرفها الإقتصاد الوطني خلال هذه المرحلة جاءت نتيجة تخريب العديد من هيئات الدولة (كحرق المصانع، هجرة الإطارات، إفلاس المؤسسات...) لكن رغم هذا بقيت الدولة صامدة أمام هذا الوضع، واستمر مسؤولي القطاعات الاقتصادية في إتباع أنظمة جديدة، تخرج الدولة من الأزمة، فكان الإتجاه نحو إعطاء فرصة القطاع الخاص عن طريق التوجه نحو اقتصاد السوق الذي تظهر فيه حقيقة الأسعار، وتنمو فيه الوساطة المالية، وتهيمن فيه الملكية الخاصة (الخصخصة)². إذا فإن مصطلح الخصخصة هو مصطلح جديد ويعني انتقال قطاع أو نشاط من الرقابة والملكية العامة إلى الملكية الخاصة، ومنه العمليات تتم من خلال التقليل من دور الدولة وزيادة في دور القطاع الخاص.

¹ سعيد أوكيل وآخرون، المرجع السابق، ص.48.

² سعدية قصاب ، الاقتصاد الجزائري بين التأهيل للشراكة الأوروبية والأداء للإندماج في الإقتصاد العالمي، مذكّرة لنيل ماجستير، كلية علوم الإقتصاد والتسيير، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2002-2003، ص.89.

فالخصوصية هي سياسة تحويل المشروعات العامة إلى مشروعات خاصة، وهذا التحويل يرتبط بالتحويلات الاقتصادية والاجتماعية السابقة واللاحقة. لا يمكن تطبيقها إلا في بيئة تتسم بالحرية الاقتصادية، ولهذا تعتبر الخصوصية أصعب مراحل برامج الإصلاح الاقتصادي وأطولها من ناحية الفترة الزمنية لتنفيذها.¹ كما تعتبر الخصوصية توجه جديد للدولة، وتطبيق الخصوصية يساعدها في التخلص من التسيير المباشر للإقتصاد، والأخذ بمبادئ الحرية الاقتصادية التي أصبحت فكرة مسلم بها، وذلك لن يكون إلا بخصوصية مؤسسات القطاع العمومي، وعليه فالأمر رقم 95-22 المؤرخ في 26/08/1995 أدى إلى وضع الخطوات العملية في هذا المسار الاقتصادي الجديد.

رغم التعاريف الكثيرة التي أعطيت للخصوصية فإننا سنركز على التعريف المتفق عليه "الخصوصية هي عملية استبدال كلي أو جزئي للقطاع العام بالقطاع الخاص لإنتاج وتقديم السلع والخدمات"³ وحسب المشرع الجزائري فهي عبارة عن "كل معاملة تؤدي إلى تحويل تسيير مؤسسة عمومية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص، وذلك بواسطة صيغ تعاقدية يجب أن تحدد كيفية تحديد تحويل التسيير وشروطه وممارسته."

فخصوصية مؤسسة يجب أن يكون ورائه إصلاح المؤسسة أو تجديدها والحفاظ على مناصب العمال المؤجرة فيها كلها أو بعضها. فعلى المالك الجديد للمؤسسة الإلتزام بمواصلة نشاطها لمدة 05 سنوات على الأقل انطلاقا من تاريخ حوصصتها، وهو ما نصت عليه المادة 04 من الأمر 95-22. كما يشترط وفق المادة 06 من نفس الأمر أن تقيم عناصر الأصول وذلك بأخذ القيمة الحقيقية بعين الاعتبار، لكي يتسنى للمستثمرين معرفة القيمة الحقيقية.

أولاً- أهداف خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية:

تلجأ المؤسسات العمومية الاقتصادية لعملية الخصوصية من أجل تحقيق أهدافها ولكي تضمن ذلك لا بد من مراعاة شروط نجاح عملية الخصوصية والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:

- 1- وضع قوانين خاصة بتطبيق برنامج الخصوصية، حتى تضمن الشفافية المطلقة والمرونة في هذه العملية والتزام الدولة بتطبيق هذه القوانين، ولكن بتجنيد كل الوسائل الضرورية لنجاحها.
- 2- توفير الإستقرار السياسي، الإقتصادي والأمني، إن الإستقرار الأمني يعتبر شرطا أساسيا لنجاح أي مشروع كان، لأن الوضع الأمني يرتبط ارتباطا وطيدا بالإقتصاد ويبقى هذا الشرط مشكلا كبيرا تواجه الكثير من الدول، والذي من الصعب تطبيق عملية الخصوصية ونجاحها في ظل وضع متدهور أمنيا، أما فيما يخص

¹ إيهاب الدسوقي، التخصيصية والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية مع دراسة التجربة المصرية، دار النهضة، القاهرة، سنة 1990، ص.54.

² الأمر 95-22، المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، المؤرخ في 26/08/1995، ج ر، عدد 03، الصادرة في سبتمبر 1995.

³ عبد الحليم الفاعوري رفعت، تجارب عربية في الخصخصة، بحوث ودراسات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2004، ص.08.

الاستقرار السياسي فهو يمنح الثقة للمتعاملين الإقتصاديين المقبلين على الإستفادة من عملية الخوصصة، وبمنحهم الضمان الكامل من طرف الهيئات المسؤولة عن عملية الخوصصة، فتقل المخاوف المستقبلية بشأن ممارستهم لنشاطهم الإقتصادي بعد شرائهم لمؤسسات الدولة.

3- التخفيف من الآثار السلبية للخوصصة، وخاصة الآثار الإجتماعية بما فيها تسريح العمال حتى نتجنب هذه العملية من الضغوط الإجتماعية التي قد تعرقل تطبيقها، وذلك بإنشاء صندوق البطالة وتقديم السن القانوني للتقاعد.... الخ.

4- يجب اعتبار الخوصصة وسيلة وليس هدف، أي أن الدولة تلجأ لعملية خوصصة مؤسساتها المرشحة لذلك، معتبرة هذه العملية وسيلة لتنفيذ الإقتصاد الوطني وجعل هذه المؤسسات تخدم عجلة النمو وليس العكس، حيث أن اعتبار الخوصصة هدف تصل إليه دليل واضح على عدم التخطيط المسبق للنتائج وعدم تحديد الخطوط العريضة للعملية، وعدم تكامل برنامج الخوصصة مما يجعل هذه العملية مصدر من مصادر البطالة والنفقات وليس مورد من موارد الإقتصاد الوطني.

5- يجب تحديد الأهداف المرجوة من خلال برنامج الخوصصة لأن ذلك قد يقلل من المخاطر والعراقيل التي تواجهه، كما يجب توضيح كافة الإجراءات والقرارات التي تؤدي إلى بيع مؤسسات صناعية عمومية للمستثمرين الخواص بما يكفل تكافؤ الفرص بينهم، حيث تقوم الدولة بإعلام الجمهور في الوقت المناسب وتزويدهم بمعلومات دقيقة وموضوعية دون تفضيل أحد على آخر، أما أثناء عملية البيع فيحقق مبدأ الشفافية إلى حد الوصول إلى سوق المالية كفاءة حيث يتنافس المستثمرون على شراء أسهم الشركات المخوصصة وفق لقانون السوق.¹

تراعي المؤسسة العمومية الاقتصادية تلك الشروط السابقة الذكر من أجل تحقيق الأهداف التالية:

- 1- التوجه نحو أحسن كفاءة وفعالية.
- 2- فرض انضباط وجدية في استغلال المؤسسة باللامركزية والمراقبة التي يفرضها الشركاء.
- 3- تحسين مردودية المؤسسات والتخفيف من عبء المديونية العمومية.
- 4- تعميق ثقافة المؤسسة بتشجيع روح الإبداع.
- 5- تحسين إنتاجية عوامل الإنتاج وخاصة إنتاجية العامل البشري.
- 6- كما تهدف إلى الديمقراطية وعدم الاحتكار في كل المجالات وتجديد الإدارة التي ظلت جامدة في الماضي وذلك بمؤهلات جديدة لمسؤولي التسيير من أجل تحقيق مستويات عالية من الأداء.
- 7- التخفيض من دور الدولة في الإقتصاد.
- 8- تدعيم المنافسة في السوق.

¹ طيب داودي و ماني عبد الحق، المرجع السابق، ص.141.

- 9- تشجيع المبادرة الخاصة قصد إنشاء مؤسسات صغيرة تكون مهمتها المساهمة في زيادة الإنتاج الوطني. وامتصاص اليد العاملة المعطلة والمسرحة نتيجة الخوصصة... إلخ.
- 10- إزالة الإختلالات الداخلية والخارجية التي تعاني منها المؤسسات العمومية الاقتصادية.
- 11- رفع الكفاءة الإنتاجية للمؤسسات.
- 12- تحسين التسيير ورفع كفاءة المسيرين.
- 13- تشجيع الاستثمارات الأجنبية، وهذا بدوره يؤدي إلى جلب رؤوس الأموال الأجنبية.
- 14- الانفتاح على الاقتصاد العالمي، لاسيما من خلال تنشيط البورصة الوطنية في عوامة العمليات المالية وعوامة الإقتصاد.
- 15- تحقيق التوازن في الميزانية العمومية باسترجاع تكاليف المؤسسات العمومية إلى الخزينة.
- 16- قد تسمح لنا الخوصصة بتقوية سوق الأسهم الجماهيرية وترقية مساهمة العمال في رأس مال المؤسسة وذلك بإشراكهم في التسيير الحسن لمؤسساتهم وإخفاء شعور الإحباط الذي يعيشه العمال ومنه تحقيق العدالة الاجتماعية والحفاظ على مناصب العمل.¹

ثانيا: دوافع الخوصصة المؤسسة العمومية الاقتصادية:

- ونتيجة انتشار السياسة الليبرالية في عدد كبير من البلدان المتقدمة، خاصة بعد التدهور الكبير الذي طرأ على البيئة الاقتصادية العالمية وآثارها على البلدان النامية ومنها الجزائر، حيث يظهر ذلك العجز الكبير في ميزان المدفوعات وارتفاع نسبة التضخم وانخفاض معدل نمو تراكم المديونية.
- ومن هنا ظهرت أصوات تنادي بخوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية، أي فتح المجال للقطاع الخاص للمشاركة في ملكية وإدارة المؤسسات العمومية، وأصحاب هذا الرأي لهم عدة مبررات منها:²
- 1- أن القطاع الخاص يعمل بكفاءة عالية وإرشادات أكثر من كفاءة المؤسسات العمومية، مما يؤدي إلى توفير الموارد وتحسين أداء هذه المؤسسات، وبالتالي رفع معدل النمو الاقتصادي.
 - 2- أن عملية تحويل المؤسسات العمومية إلى القطاع الخاص يخفف عن الدولة ثقل خسائر هذه المؤسسات وتقليل حاجة الدولة للإقتراض، ومن ثم محاولة السيطرة على التضخم والطلب الاحتمالي مما يفسح المجال للدولة بأن تركز جهودها ومواردها لأهداف اقتصادية .
 - 3- ضرورة إصلاح الهياكل التمويلية بحيث أن السياسات التمويلية للدراسات العمومية لم تعد تأتي بشمارها، مما ضخم من نفقات الدولة وقلل من إيراداتها، الشيء الذي أثار سلبا على المتغيرات الاقتصادية الكلية في الاقتصاد الوطني.

¹ طيب داودي و مائي عبد الحق، المرجع السابق، ص.140.

² المرجع نفسه، ص.141.

- 4- فصل الإدارة عن الملكية، حيث أن ملكية المؤسسات أدت إلى الإهمال التام من طرف الأشخاص الذين يديرون أجهزة تلك المؤسسات لمسألة الكفاءة والأداء زيادة عن ذلك تتعرض بعض المؤسسات في القطاع العام للخسارة والنهب والسرقة وتميزها بانخفاض الربحية والإنتاجية.
- 5- إن التوجه إلى القطاع الخاص يؤدي إلى زيادة الطاقة الوطنية والقدرة المحلية والإعتماد على الذات وعدم اللجوء إلى المصادر الخارجية.
- 6- إنشاء نظام اقتصادي يعرف بحق الملكية، حيث من أسباب فشل الإقتصاد الموجه هو إنكاره بصفة تكاد تكون كلية لحق الفرد في التملك ، فالتأمينات وإنشاء المؤسسات العامة الكبيرة التي تحتكر السوق وتعتمل على تمهيش المؤسسات الصغيرة الخاصة، وتحديد الملكية الفردية، كلها عوامل أدت إلى انهيار الإقتصاد الموجه وبالتالي كان لا بد من التوجه للخصوصية التي تسمح بحق الملكية الفردية وتعطي دورا كبيرا للقطاع الخاص في النشاط الإقتصادي، والتوجه في الخصوصية له دور فعال في جلب ثقة المستثمرين الأجانب والوطنيين وهي من ضمن شروط التقدم في النمو الاقتصادي، فالخصوصية هي عملية تسمح بالمساهمة في تغيير دور القطاع العام بحيث ترتفع الفعالية الاقتصادية وعقلانية استعمال الموارد في كل من الإدارات والمؤسسات العمومية.¹

¹ طيب داودي ومائي عبد الحق ، المرجع السابق، ص.142.

المبحث الثاني: آليات عمل المؤسسات العمومية الاقتصادية

على اعتبار أن المؤسسة العمومية الاقتصادية كانت ولا زالت الوسيلة الأساسية لعملية التنمية في القطاع الاقتصادي العام، والأداة الأساسية لتنفيذ السياسات الاقتصادية، هذا التنفيذ الذي يترجمه تدخل الدولة في المجال الاقتصادي، الذي وإن خفت حدته إلا أنه لا يزال تدخلا معتبرا حتى بعد تبني نظام اقتصاد السوق، فأنا نجد هذه الأهمية قد انعكست بصورة واضحة على النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، هذا الأخير الذي وضعها في موضع امتياز تجسد في ضبط كل ما يتعلق بها سواء من ناحية تنظيمها القانوني (المطلب الأول)، أو من ناحية تنظيمها الهيكلي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التنظيم القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية

يقصد بالتنظيم القانوني، الإطار القانوني الذي يفترض أن تخضع المؤسسة العمومية الاقتصادية له، سواء ما تعلق منه بمجال منحها الصفة القانونية أو ما تعلق بتجريدها منها¹، وبناءا عليه سنحاول من خلال هذا المطلب بيان أساليب إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية (الفرع الأول)، ومن ثم الوقوف على طرق حلها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أساليب إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية

تنص المادة 01/05 من الأمر 04-01 على أن إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية يخضع لنفس الأحكام التي تخضع لها الشركات التجارية ذات رؤوس الأموال التي نص عليها القانون التجاري. بينما تنص نفس المادة في فقرتيها 3 و 4 على أنه يمكن النص عن طريق التنظيم على أشكال خاصة لأجهزة الإدارة و التسيير بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي يكون للدولة فيها أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام كل رأس مال المؤسسة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.² حيث يتخذ مجلس مساهمات الدولة بموجب لائحة قرار إخضاع المؤسسات العمومية الاقتصادية للأشكال الخاصة، وتنص المادة 06 من نفس الأمر على أن المؤسسات العمومية الاقتصادية التي يكتسي

¹ Boudraa Belgacem, Le Régime Juridique De L'Entreprise Publique Economique, R.A.S.J.E.P, Alger, N°02, 1993, p 250-267

² المادة 05 من الأمر 04-01، المرجع السابق.

نشاطها طابع إستراتيجي على ضوء برنامج الحكومة تخضع لنصوص قوانينها الأساسية التنظيمية المعمول بها أو لنظام خاص يحدد عن طريق التنظيم ، مثل شركة سوناطراك.

ونظرا لأن المؤسسات العمومية الاقتصادية تمتاز بخصائص مختلفة (التجارة و العمومية) فإن المؤسسة العمومية الاقتصادية كتاجر تخضع لأحكام و مبادئ مستمدة من القانون التجاري ، وكشخص عام تستمد بعض الأحكام و المبادئ من القانون العام حسب المادة 02 من الأمر 01-04، و منه فهي تارة تخضع لأحكام القانون التجاري، و تارة أخرى تخضع لأحكام القانون العام.

وبالتالي فإن قواعد إنشاء و تأسيس المؤسسة العمومية الاقتصادية يجب أن تراعي إرادة الشركاء والمساهمين دون تركها مطلقة نظرا للدور الأساسي للمؤسسات في الإقتصاد الوطني ، و هو ما يؤدي بالتالي إلى بروز بعض مظاهر السلطة العامة عليها¹، و نظرا لهذا النظام المختلط للمؤسسات العمومية الاقتصادية بين القانون التجاري الذي يعتمد على الإكتتاب، والقانون العام الذي يعتمد على القرار الإداري (قرار الإنشاء)²، فإن إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية يمر بالمراحل التالية:

1-قرار الإنشاء ،

2-طرح الأسهم للإكتتاب ،

3-عقد الجمعية التأسيسية .

أولا- قرار الإنشاء:

قبل صدور القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية 88-01 كانت كل من السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية تتدخل في إنشاء المشروعات العامة عن طريق ما يسمى بالإجراء التشريعي بالنسبة للأولى و الإذن القانوني بالنسبة للثانية، طبقا للمادة 05 من الأمر 71-74 ، ولكن بعد إلغاء المادة 05 من الأمر 71-74 بموجب القانون 88-01 أصبح إنشاء المشروعات العامة من اختصاص السلطة التنفيذية و أصبح دور السلطة التشريعية يقتصر فقط على وضع المبادئ العامة للسياسة الاقتصادية سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص.³

وأصبح إنشاء المؤسسات الاقتصادية العمومية يتم بصدور قرار إداري⁴ طبقا للمادة 14 من القانون 88-01 و التي تنص على ما يلي: " تنشأ المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب:

¹ محمد صغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية، رسالة دكتوراه، 1991، ص.137.

² رشيد واضح، المرجع السابق، ص.103.

³ محمد صغير بعلي، المرجع نفسه، ص.139.

⁴ Mohamed Brahimi, Quelques questions a la reforme de l'entreprise publique (loi n° 88-01) R.A.S.J.E.P, n° 1, 1989, p .98.

1- قرار من الحكومة عندما يتعلق الأمر على الخصوص بتطوير أنشطة أولية أو فروع جديدة ذات أهمية استراتيجية...

2- قرار من كل جهاز لا سيما الأجهزة التابعة لصناديق المساهمة مؤهل قانونا لتأسيس مؤسسة عمومية اقتصادية أو للمشاركة في إكتتاب جزء من رأسمالها ، عن طريق إكتتاب أسهم أو سندات مساهمة.

3- قرارات مشتركة صادرة من مؤسسات عمومية اقتصادية تتخذها الأجهزة المؤهلة لهذا الغرض طبقا لقوانينها الأساسية الخاصة بها و ضمن الأشكال القانونية المشتركة."

من خلال قراءتنا لهذه المادة يتضح لنا أن قرار الإنشاء يصدر عن ثلاث هيئات مختلفة تبعا لأهمية وطابع نشاط المؤسسة:

- **الحكومة** : كان القانون 01-88 يقضي بأن تنشأ المؤسسة العمومية الاقتصادية التي يكتسي نشاطها طابعا استراتيجيا على ضوء برنامج الحكومة بموجب قرار صادر عن الحكومة، مع خضوعها لنصوص قوانينها الأساسية التنظيمية المعمول بها أو لنظام خاص يحدد عن طريق التنظيم، وإن كان الأمر 01-04 قد نص هو الآخر على هذا النوع الخاص من المؤسسات العمومية الاقتصادية¹، إلا أنه يسجل عليه أنه لم يحدد بدقة نوع القرار الإداري الذي تنشأ بموجبه هذه المؤسسات فيما إذا كان مرسوما تنفيذيا صادرا عن الوزير الأول بموجب الصلاحيات المخولة له دستوريا²، أم أنه يتخذ في شكل عمل قانوني آخر صادر عن الحكومة غير المرسوم التنفيذي، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن النشاطات ذات الطابع الاستراتيجي التي يتوقف عليها تحديد شكل المؤسسة العمومية الاقتصادية هي في الحقيقة فكرة مرنة و غامضة لكون مفهوم النشاطات الاستراتيجية تختلف باختلاف الزمان والمكان وبالتالي كان من الأحسن تحديد هذه الفكرة من قبل المشرع الجزائري سواء في ظل القوانين القديمة أو القانون الجديد، على الأقل عن طريق حصر المجالات التي تعتبر النشاطات الممارسة في إطارها نشاطات ذات طابع استراتيجي.

- **مجلس مساهمات الدولة** : كما هو الحال في الأمر 01-04 فقد نص القانون 01-88 على أنه في حال ما كانت نشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية لا يكتسي الطابع الاستراتيجي، وكانت الدولة تحوز الرأس مال الاجتماعي مباشرة في هذه المؤسسة، فإن هذه الأخيرة يتم إصدار قرار إنشائها من طرف مجلس مساهمات الدولة.

¹ تنص المادة 06 من الأمر 01-04 على أنه بغض النظر عن أحكام هذا الأمر فإن المؤسسات العمومية التي يكتسي نشاطها طابعا استراتيجيا على ضوء برنامج الحكومة تخضع لنصوص قوانينها الأساسية التنظيمية المعمول بها أو نظام خاص يحدد عن طريق التنظيم.

² المادة 85 من التعديل الدستوري لسنة 1996 معدلة بموجب المادة التاسعة من قانون 08-19، المتضمن تعديل دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مؤرخ في 14 نوفمبر 2008 ، ج ر . عدد 63، الصادرة في نوفمبر 2008.

- قرار مشترك بين المؤسسات العمومية الاقتصادية: كان في السابق للمؤسسات العمومية الاقتصادية ممثلة بجمعياتها الاستثنائية الحق في إصدار قرار مشترك يقضي بإنشاء مؤسسة عمومية اقتصادية جديدة¹ وذلك من أجل تحقيق التكامل الاقتصادي، إلا أن هذا النوع من القرارات الإدارية القاضية بإنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية لم يظهر في الأمر 01-04 وجاء بدله العقد التأسيسي الذي يبرم بهدف إنشاء المؤسسات العمومية التي تتخذ شكل شركات مساهمة.

وبعد صدور القرار الإداري القاضي بإنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية حسب الحالات المذكورة أعلاه، يتم إبرام عقد تأسيس المؤسسة العمومية الاقتصادية وهذا العقد هو الآخر من نوع خاص يخضع من جهة للنصوص التنظيمية للمؤسسة العمومية الاقتصادية، ولأحكام القانون التجاري من جهة أخرى، وبالتالي فإن القرار الإداري هو بمثابة ترخيص بإنشاء المؤسسة العمومية مهما كان مصدره، وبالرغم من أنه لا يكفي لوحده لإنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية، إلا أنه يتوقف على إصداره استكمال الإجراءات القانونية الأخرى لإنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية .

وبصدور قرار الإنشاء تنتقل إلى تأسيس المؤسسة العمومية الاقتصادية بمبادرة أحد الأشخاص المعنوية والذي يدعى المؤسس، حيث من خلال الأمر 01-04 نجده قد اتخذ عدة أشكال قانونية، بحيث ظهر في ظل مرحلة الاستقلالية في شكل صناديق مساهمة،² تعبيرا عن الإرادة القوية للسلطات في تلك الفترة في تنظيم انسحاب الدولة من التسيير المباشر وإدخال الوساطة بينها وبين المؤسسات العمومية الاقتصادية، بحيث تسند الدولة ممارسة صلاحياتها كمالك للأسهم لصناديق المساهمة التي تلعب دور المساهم في كل من الجمعية العامة وأجهزة إدارة المؤسسة العمومية، وقد تم فيما بعد حل صناديق المساهمة وتعويضها بالشركات القابضة العمومية التي كلفت بتسيير وإدارة رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، وإنشاء المجلس الوطني لمساهمات الدولة تحت سلطة ورئاسة رئيس الحكومة الذي كلف بتنسيق نشاط الشركات القابضة.

وبالرجوع إلى الأمر 01-04 نجد أن تحديد الجهات التي لها صلاحية إصدار هذا القرار مرتبط بأهمية المؤسسة والطبيعة القانونية لنشاطها، إذ نجد المشرع في نص المادة الثانية من هذا الأمر قد اعتبر المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية، تأخذ شكل شركات رؤوس الأموال، لكن إذا عدنا إلى الأحكام العامة للقانون التجاري فإننا نجد أنها لا تقبل التطبيق على المؤسسة العمومية الاقتصادية، وخاصة فيما يتعلق بالقرار

¹ عمر بوجادي، مسؤولية مجلس الإدارة في المؤسسة العامة، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد العلوم القانونية والإدارية بن عكنون الجزائر، 1989، ص.49.

² القانون 88-03، المتعلق بصناديق مساهمة، المؤرخ في 12-01-1988، ج ر، عدد 02، الصادرة في 13 جانفي 1988.

الإداري القاضي بإنشاء المؤسسات، هذا الأخير الذي يمكن حصر جهة إصداره حسب الأمر 01-04 في جهتين أساسيتين، تتحدد نزولا عند أهمية المؤسسة العمومية والطبيعة القانونية لنشاطها والمتمثلة في:

- **مجلس مساهمات الدولة:** نزولا عند الفقرة الرابعة من المادة الخامسة من الأمر 01-04 يتم إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام مجموع رأس المال بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بموجب قرار إداري صادر عن مجلس مساهمات الدولة.

- **الأجهزة الاجتماعية لشركات الدولة:** في حال ما لم تحز الدولة أو أحد أشخاص القانون العام لمجموع رأس مال المؤسسة العمومية الاقتصادية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة فإن القرار الإداري القاضي بالإشياء يصدر عن الأجهزة الاجتماعية لشركات الدولة.

كما تجدر الإشارة إلى أن إنشاء شركات المساهمة يتم بموجب عقد تأسيسي، يتم عن طريق إبرام اتفاقيات بين الدولة ممثلة بمجلس مساهمات الدولة، وبين المؤسسات العمومية الاقتصادية الخاضعة لتبعت الخدمة العمومية.

وبصدور الأمر 01-04 تم استبدال المجلس الوطني لمساهمات الدولة بمجلس مساهمات الدولة¹ وفقا للمادة الثامنة (08) منه الذي يخضع هو الآخر لسلطة ورئاسة رئيس الحكومة، والذي تم توسيع صلاحياته بحيث أصبح يستأثر بالإضافة إلى صلاحيات المجلس الوطني لمساهمات الدولة الملغى، بصلاحيات مجلس الخصوصية.

وما يمكن تسجيله أن الأمر 01-04 جاء لدعم مبدأ استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية الذي تم تكريسه بموجب القانون التوجيهي 88-01 في مجال إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية، وبالرغم من أن القراءة المستقلة لنصوص الأمر 01-04 قد تقول عكس ذلك، لاستئثار الجهات الإدارية المتخصصة بسلطة إصدار القرارات الإدارية المتعلقة بإنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية، إلا أن مقارنته مع النصوص التي صدرت قبل مرحلة الاستقلالية كفيلة بدعم هذا الرأي، ذلك أن الدولة كانت تستأثر بسلطة إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية عن طريق سلطتها التشريعية والتنفيذية نزولا عند المادة الخامسة (05) من الأمر 71-74 التي جاء فيها: "تحدث المؤسسة الاشتراكية بموجب مرسوم باستثناء المؤسسات التي لها أهمية وطنية والتي تحدث بموجب قانون."²

¹ المرسوم التنفيذي رقم 01-253، المتعلق بتشكيل مجلس مساهمات الدولة، المؤرخ في 10 سبتمبر 2001، ج ر، عدد 51، الصادرة في 12 سبتمبر 2001.

² سمية بهلول، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في قانون الأعمال، جامعة محمد خيضر بسكرة، الموسم الجامعي 2012-2013، ص.50.

ثانيا - الإكتتاب:

طبقا لأحكام القانون التجاري، فإن المؤسسات العمومية الاقتصادية كغيرها من الشركات التجارية، يجب أن يتكون رأس مالها التأسيسي من حصص الشركاء، التي تتمثل في المساهمة النقدية أو العينية للمؤسسين، أو بطرح الأسهم للإكتتاب، و التي يجب أن تكون متساوية القيمة و قابلة للتداول بالطرق التجارية.¹

حيث يعرف الإكتتاب على أنه إعلان الشخص عن رغبته في الإشتراك في المشروع الذي تضطلع به الشركة وذلك عن طريق رغبته بتقديم حصته في رأسمال الشركة. تتمثل في تقديمه لقيمة عدد من الأسهم. وبذلك يكتسب الشخص المكتتب صفة المساهم في الشركة متى تمت إجراءات التأسيس.²

والإكتتاب في رأسمال الشركة المساهمة أما أن يكون عاما وعندئذ يستغرق تأسيس الشركة وقتا من الزمن وهو الذي يطلق عليه كما سبق أنفا بالتأسيس المتتابع أو المتعاقب أو عن طريق الإكتتاب الخاص ومعناه أن يتقاسم المؤسسون الأسهم فيما بينهم، وهذا ما يسمى بالتأسيس الفوري، ويعرضون الباقي للإكتتاب العام.³

1 - التأسيس دون اللجوء العلني للإدخار: تناولته المواد من 605 إلى 609 من المرسوم التشريعي 93-08 المؤرخ في 25 أفريل 1993 الذي يعدل و يتمم القانون التجاري، و يجب أن يكون رأسمالها 01 مليون دينار (المادة 594 ق ت). و هذا النوع من التأسيس يسمى التأسيس الفوري constitution instantanée حيث تنشأ المؤسسة في هذه الحالة بصدور تصرف قانوني عن مؤسس واحد كما هو الشأن بالنسبة للمؤسسات التي تكون الدولة فيها المساهم الوحيد، أو من أكثر من مؤسس إذا لم تكن الدولة أو أحد أشخاص القانون العام يحوز مجموع رأس مال المؤسسة.

ففي هذه الحالة لا يتطلب التأسيس الفوري إجراءات معقدة و إعلام واسع نظرا لانحصار الإكتتاب على الأشخاص المعنيين فقط، و ذلك لأن رأس مال الشركة يتم الحصول عليه بأكمله من المؤسسين دون الإلتجاء للجمهور للإكتتاب العام.⁴

و أعتمد هذا النوع من التأسيس من طرف المشرع الجزائري عند تحويل الشركات إلى شركات التسيير للمساهمة بموجب المادة 40 من الأمر 01-04، حيث تم تكليف القائمين بالتصفية للشركات القابضة المعنية من طرف الجمعيات العامة غير العادية بإجراء تحويل أموال وحقوق وسندات الشركات القابضة العمومية المحلة باعتبار قيمتها عند اختتام الحساب لصالح المؤسسات العمومية الاقتصادية، و يعتبر مجلس مساهمات الدولة الهيئة المختصة بتوزيع الأسهم و المساهمات و السندات و القيم المنقولة الأخرى المذكورة في المادة 11 من الأمر 01-04 بين المؤسسات العمومية الاقتصادية.

¹ علي بارودي ومحمد السيد، القانون التجاري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص.381.

² نادية فوضيل، شركات الأموال في القانون الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008. ص.168.

³ مصطفى كمال طه، الشركات التجارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص.195.

⁴ علي بارودي ومحمد السيد، المرجع نفسه، ص.381.

وهو نفس الإجراء الذي أتبع عند تحويل المؤسسات الإشتراكية ذات الطابع الاقتصادي إلى مؤسسات عمومية إقتصادية حيث كانت المساهمة تقتصر على ثلاث صناديق مساهمة تتقاسم أسهم المؤسسة العمومية الإقتصادية.

و أتبع أيضا نفس الإجراء عند حل صناديق المساهمة و تعويضها بالشركات القابضة العمومية، حيث نصت المادة 27 من الأمر 25/95¹ على تحويل الأسهم والمساهمات والسندات والقيم المنقولة الأخرى التي تحوزها صناديق المساهمة لحساب الدولة و الحقوق المرتبطة بها وكذا أصولها إلى الشركات القابضة.

و يرى الدكتور محمد الصغير بعلي بأنه إذا كان هذا هو الأسلوب العادي في تأسيس المؤسسات العمومية الإقتصادية، فإن الإحالة التامة على الأحكام العامة للقانون التجاري قد لا تفيد نظر للطبيعة الخاصة للمؤسسات العمومية الإقتصادية و إختلاف الظروف التي تحيط بها عن تلك التي تحيط بالمؤسسة الخاصة (الشركات التجارية)، لذا كان من الواجب على المشرع وضع إجراءات خاصة بالمؤسسات العمومية الإقتصادية تتلائم و خصائص القطاع العام، و ذلك بموجب لائحة أو قانون أساسي.²

لكن ما نراه في الواقع أنه قد تم تحويل أسهم و سندات و القيم المنقولة للصناديق المساهمة إلى الشركات القابضة العمومية ثم بعدها إلى المؤسسات العمومية الإقتصادية بموجب الأمر 01-04 تم بواسطة إجراءات خاصة يغلب عليها الطابع الإداري رغم عدم وجود لائحة خاصة تنظم ذلك.

2- التأسيس باللجوء العلني للإدخار: يجب أن يكون رأسمال المؤسسة في هذه الحالة خمس ملايين دج طبقا لنص المادة 594 ق ت. و هذا النوع من التأسيس المتتابع successive constitution تناولته المواد من 595 إلى 604 ق ت ، و يتم عن طريق طرح الأسهم للإكتتاب العام الذي هو إلزام شخص بالمساهمة في شركة عن طريق تقديم حصة نقدية أو عينية .

فهو يتطلب أن يبادر أحد المؤسسين أو أكثر بتقديم طلب للموثق لإعداد مشروع القانون الأساسي، ثم يقوم بالإعلان عن الإكتتاب لفتح المجال لأشخاص لم يشاركوا حتى في إعداد مشروع القانون الأساسي لكي يساهموا في المؤسسة و يلتزموا بتقديم حصة نقدية أو عينية.

و في الأخير يتم الإكتتاب الذي يجب أن يكون برأس المال بكامله، و إلا عدّ باطلا، و تكون قيمة الأسهم المالية مدفوعة عند الإكتتاب بنسبة الربع على الأقل من قيمتها الإسمية، و يتم وفاء الزيادة في أجل لا

¹ الأمر 95-25، المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة ، المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 ، ج ر، عدد 55، الصادرة في 27 سبتمبر 1995.

² محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسات العمومية الإقتصادية، ص.144.

يمكن أن يتجاوز 05 سنوات من تاريخ تسجيل الشركة في السجل التجاري، و لا يمكن مخالفة هذه القاعدة ما لم ينص نص تشريعي على خلافها.¹

و يتم إثبات الإكتتاب بالأسهم النقدية بموجب بطاقة اكتتاب و إذا كانت الحصص المقدمة عينية تقيم من طرف مندوب الحصص الذي يعين بقرار قضائي بناء على طلب المؤسسين أو أحدهم ثم يوضع تقدير الحصص العينية مع القانون الأساسي المودع لدى المركز الوطني للسجل التجاري تحت تصرف المكتتبين بمقر الشركة.

وما نلاحظه من خلال الأمر 01-04 هو أنه ألغى الإكتتاب المقيّد الذي كان معمول به في السابق حيث كان مقتصرًا على أشخاص القانون العام أو المؤسسات العمومية الاقتصادية فقط.

و بصور الأمر 01-04 الذي حل الشركات القابضة و عوضها بالمؤسسات العمومية الاقتصادية التي هي حسب المادة 02 منه عبارة عن شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام على أغلبية الرأسمال الإجتماعي مباشرة أو غير مباشرة، و بالتالي فإنه حدد الحد الأدنى للشركاء بإثنين دون تحديد الحد الأقصى هذا بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل SPA، مع العلم أن المادة 592 من ق ت تستثني الشركات ذات رؤوس أموال عمومية من شرط عدد الشركاء (على الأقل سبعة شركاء)، إلا أن المادة 09 من المرسوم 88-119 كانت تنص على أن لا تفوق حصة الأسهم التي يجوزها كل صندوق مساهمة في مؤسسة عمومية اقتصادية 40% ولا تقل عن 10% بطريقة حسابية بسيطة، نستنتج أن المشرع حدد بطريقة غير مباشرة عدد المساهمين بأربعة (04) مساهمين (40% + 40% + 10% + 10%) كحد أدنى ، وكحد أقصى 10 مساهمين لكل واحد 10% فيما يخص المؤسسات العمومية المنظمة في شكل SPA، كما أن المادة 41 من الأمر 01-04 تنص على أن يقوم مجلس مساهمات الدولة بتوزيع الأسهم و المساهمات و السندات و القيم المنقولة الأخرى بين المؤسسات العمومية الاقتصادية، دون أن يضع المشرع ضوابط لذلك، و ترك السلطة التقديرية لمجلس مساهمات الدولة في توزيع الأسهم على المؤسسات العمومية الاقتصادية حسب تقارب نشاطها الاقتصادي. حيث تم انشاء 47 مؤسسة عمومية اقتصادية و 28 شركة تسيير للمساهمة، و يمكن أن يتم تقليص عددها فيما بعد كما حصل مع الشركات القابضة.

أما المؤسسة العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل SARL لم ترد بشأنها أحكام خاصة لذا فإنها تبقى خاضعة لأحكام القانون التجاري فيما يخص عدد الشركاء.²

¹ المادة 596 ق ت و المادة 06 من القانون 88-01، المرجع السابق.

² زهير سعودي، النظام القانوني لتسيير و رقابة المؤسسة العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 01-04، بحث لنيل ماجستير في قانون الأعمال، بن عكنون، ص. 23.

و فيما يخص المؤسسات العمومية التي يكتسي نشاطها طابعا استراتيجيا على ضوء برنامج الحكومة تستبعد من تطبيق هذا الأمر و تخضع لنصوص قوانينها الأساسية التنظيمية المعمول بها أو لنظام خاص يحدد عن طريق التنظيم .

شروط الإكتتاب:

بالنسبة للمؤسسات العمومية المنظمة في شكل شركة مساهمة يجب أن يكون الإكتتاب بجميع الأسهم المعروضة للإكتتاب العام، فإذا تم الإكتتاب بجزء فقط من رأس المال يعد الإكتتاب باطلا، هذا لأن رأس المال هو ضمان للدائنين و يجب أن يكون مطابقا لما ذكر في القانون الأساسي للمؤسسة.

ويجب أن تكون الأسهم النقدية مدفوعة عند الإكتتاب بنسبة الربع على الأقل من قيمتها الإسمية ويتم وفاء الزيادة في أجل لا يتجاوز 5 سنوات من تاريخ تسجيل المؤسسة في السجل التجاري، ما لم ينص نص تشريعي على خلاف ذلك. و يجب أن تكون الأسهم مسددة القيمة بكاملها عند إصدارها.

وفيما يخص المؤسسات العمومية المنظمة في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة يجب أن يكتب بجميع الحصص من طرف الشركاء و أن تدفع قيمتها كاملة.

و في حالة عدم تأسيس الشركة في أجل ستة أشهر من تاريخ إيداع مشروع القانون الأساسي بالمركز الوطني للسجل التجاري فإنه يحق لكل مكتب أن يطالب أمام القضاء بتعيين وكيل لسحب الأموال و إعادتها للمكاتبين.

لكن على ما يبدو أن هذه الحالة لا يمكن تطبيقها على المؤسسات العمومية الاقتصادية نظرا لتكفل صناديق المساهمة و الشركات القابضة سابقا، و حاليا شركات التسيير للمساهمة بعملية إنشاء المؤسسات العمومية، و رؤوس أموال المؤسسات العمومية الاقتصادية هي نفسها رؤوس أموال الشركات القابضة سابقا ، و تم مجرد تحويلها فقط للمؤسسات العمومية الاقتصادية، و ذلك طبقا لنص المادة 04 من الأمر 01-04.

وما يمكن تسجيله في هذا المجال أن الأمر 01-04 قد ألغى شرط الإكتتاب المقيد الذي كان معمولا به في ظل القانون 88-01، وعلّة ذلك أن أسهم و حصص المؤسسات العمومية الاقتصادية في السابق كانت مملوكة بالكامل للدولة و أحد أشخاص القانون العام، في حين أصبحت الدولة و/أو أشخاص القانون العام في ظل الأمر 01-04 يحوزون أغلبية رأس المال دون الكل، وبالتالي أصبح الإكتتاب مفتوحا حتى لأشخاص القانون الخاص إلى جانب الدولة وأشخاص القانون العام.¹

ثالثا- الجمعية العامة التأسيسية:

لإستكمال إجراءات تأسيس المؤسسة العمومية الاقتصادية كغيرها من الشركات التجارية، لا بد من انعقاد الجمعية العامة التأسيسية التي تعتبر المرحلة الأخيرة من مراحل تأسيس و إنشاء المؤسسة العمومية .

¹ زهير سعودي، المرجع السابق، ص.25.

و يجب أن تعقد في أجل ستة أشهر من تاريخ إيداع مشروع القانون الأساسي في المركز الوطني للسجل التجاري، كما يمكن لكل مكتب التقدم بطلب أمام القضاء لتعيين وكيل يكلف بسحب الأموال لإعادتها للمكتتبين بعد خصم مصاريف التوزيع .

1- الأشخاص الذين يحق لهم حضور الجمعية العامة التأسيسية: بالرجوع إلى أحكام القانون التجاري كما أحال إليها الأمر 01-04 فإن الجمعية العامة التأسيسية تتشكل من جميع المكتتبين و المؤسسين مهما كان مقدار حصصهم، طبقا للمادة 600 من القانون التجاري فعلى المؤسسين بعد التصريح بالإكتتاب و الدفعات، أن يستدعوا المكتتبين إلى جمعية عامة تأسيسية حسب الأشكال المنصوص عليها قانونا.

من خلال هذه المادة يتضح لنا أن الأشخاص الذين يحق لهم حضور الجمعية التأسيسية هم المؤسسون و المكتتبون مهما كان مقدار حصصهم هذا بالنسبة للمؤسسات المنظمة في شكل SPA ، أما المؤسسات العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل SARL فإنه يحضر الجمعية العامة التأسيسية جميع الشركاء بأنفسهم أو بواسطة ممثلهم، مع الإشارة إلى أن مكتبي الأسهم يحق لهم الإقتراع سواء بأنفسهم أو بواسطة ممثلهم ، و لكل مكتب عدد من الأصوات يعادل الحصة التي اكتتب بها دون أن يتجاوز ذلك نسبة 5% من العدد الإجمالي للأسهم.¹

لكن من الناحية العملية لما تم تحويل المؤسسات الإشتراكية إلى صناديق المساهمة، فإن الجمعية العامة التأسيسية كانت تتشكل أساسا من ممثلين عن صناديق المساهمة المعنية . ونفس الشيء عند حل صناديق المساهمة و تعويضها بالشركات القابضة العمومية، حيث كانت تتشكل الجمعية العامة التأسيسية من ممثلين عن الشركات القابضة المعنية فقط ، لأن رؤوس أموالها تحوزها الدولة كاملة أو تشارك فيها مع أحد أشخاص القانون العام ، حيث نصت المادة 21 من الأمر 95-25 على أن يتولى الجمعية العامة للشركات القابضة ممثلون يفوضهم المجلس الوطني لمساهمات الدولة قانونا.

وبعد حل الشركات القابضة و تحويل أموالها إلى المؤسسات العمومية الاقتصادية بموجب المادة 40 من الأمر 01-04 أصبح بموجبه رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادية تحوز فيه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام أغلبية الرأسمال الاجتماعي طبقا للمادة 02 من نفس الأمر، و بالتالي أصبح يشترك معها أشخاص من القانون الخاص ، و أصبح يحضر إلى جانب الدولة أو أحد أشخاص القانون العام أشخاص القانون الخاص (المكتتبين) في الجمعية العامة التأسيسية.

ولو جئنا إلى تطبيق المادة 603 من القانون التجاري- لأن الأمر 01-04 قد أحال إلى الأحكام العامة للقانون التجاري على المؤسسات العمومية الاقتصادية - حيث أن هذه المادة تشترط ألا يتجاوز عدد الأصوات التي يملكها المكتب نسبة 5% من العدد الإجمالي للأسهم، فإننا بالنظر للطبيعة الخاصة للمؤسسات العمومية

¹ نادية فوضيل، المرجع السابق، ص.275.

الإقتصادية ونظرا لدورها الهام في الاقتصاد الوطني كان من الواجب إستثناء المؤسسات العمومية الإقتصادية من تطبيق هذه المادة و وضع أحكام خاصة بها.

أما فيما يخص المؤسسات العمومية الإقتصادية التي تخرج عن نطاق تطبيق الأمر 01-04 طبقا للمادة 12 منه فإن ممثلون عن مجلس مساهمات الدولة هم الذين يتولون مهام الجمعية العامة التأسيسية.

2- صلاحيات الجمعية العامة التأسيسية :

- تبث هذه الجمعية في رأسمال الشركة وما إذا كان قد تم الأكتتاب فيه بصفة كاملة ، وتبث أيضا في الأسهم المستحقة الدفع (المادة 2/600 من القانون التجاري) .

وتختص الجمعية التأسيسية بالفصل في تقدير الحصص العينية ، ولا يجوز لها تخفيض قيمتها إلا بإجماع المكتتبين، وإلا اعتبرت الشركة غير مؤسسة قانونا (المادة 3/601 و4 من ق ت والمادة 2/603 و3 منه).

- تقوم الجمعية التأسيسية بالمصادقة على القانون الأساسي للشركة ، والذي لا يمكن تعديله إلا بإجماع المكتتبين في رأسمال الشركة كما تختص الجمعية التأسيسية باختيار أعضاء مجلس الإدارة الأول أو أعضاء مجلس المراقبة كما تلتزم بتعيين واحد أو أكثر من مندوبي الحسابات.

هذا ويجب أن يتضمن محضر الجلسة الخاص بالجمعية التأسيسية على إثبات يدل على موافقة الأعضاء المكلفين بالإدارة أو أعضاء مجلس المراقبة أو مندوبي الحسابات أي يثبت المحضر قبولهم لتولي هذه الوظائف . (المادة 2/600 من القانون التجاري) .¹

ويبقى الإشكال مطروحا، فحتى الأمر 01-04 الذي حاول القضاء على العديد من أوجه التناقض التي شهدتها قوانين المؤسسة العمومية الاقتصادية المتعاقبة، إلا أنه أحدث تناقضات أخرى، ففيما يتعلق بالجمعية العامة التأسيسية دائما فإننا نجد قد أحال تنظيم هذا الأمر إلى أحكام القانون التجاري، وبالرغم من أنه جاء بأمر جديد يتمثل في إلغاء احتكار الدولة وأشخاص القانون العام لكامل رؤوس أموال المؤسسة، إلا أن هذا لا ينفي الطبيعة الخاصة لهذه الأخيرة ودورها المهم في الاقتصاد الوطني،² وبالتالي كان من الواجب استثناء المؤسسة العمومية الاقتصادية من التطبيق الكامل لقواعد القانون التجاري ووضع أحكام خاصة بها فيما يتعلق بهذا المجال، على غرار الإستثناء الذي خصت به المؤسسة التي تحوز فيها الدولة الرأسمال الإجتماعي مباشرة والتي يتولى فيها ممثلون من مجلس مساهمات الدولة مهام الجمعية العامة التأسيسية، وباكتمال هذه الإجراءات تنشأ المؤسسة وتصبح قادرة على مباشرة أعمالها بصفة رسمية، وفي هذا الصدد هناك من انتقد المشرع لإخضاعه للمؤسسة العمومية في إنشائها لجانب كبير من أحكام القانون التجاري، بالرغم من أن طبيعة هذه

¹ نادية فوضيل ، المرجع السابق، ص.ص.275. 276.

² زهير سعودي، المرجع السابق، ص.28.

المؤسسات، وهو الأمر الذي كان يستلزم قواعد خاصة بهذه المؤسسات لتتلاءم وخاصية العمومية التي تتميز بها هذه المؤسسات¹.

الفرع الثاني: طرق حل المؤسسة العمومية الاقتصادية

مبدئيا يمكن القول أن المؤسسة العمومية الاقتصادية تخضع لطرق الحل العامة وفقا للمبادئ العامة في حل المؤسسات العمومية الاقتصادية موجودة في القانون المدني في المواد من 437 إلى 449 ق م، و في القانون التجاري فيما يخص الشركات المنظمة في شكل SPA المواد من 715 مكرر 18 إلى 715 مكرر 20 ق ت، أما المنظمة في شكل SARL المواد من 589 إلى 591 ق ت. و فيما يخص التحويل تناولته المواد من 715 مكرر 15 إلى المادة 715 مكرر 17 ق ت.

وقد شهدت ظاهرة حل المؤسسات العمومية الاقتصادية نشاطا واسعا في مرحلة التطهير المالي التي شهدتها هذه المؤسسات، والتي ترتب عنها خسائر معتبرة مست الخزينة العمومية، الأمر الذي دفع بالسلطات إلى التفكير في حل جدي لتدارك هذه الخسائر والذي تجسد بالدرجة الأولى في ضرورة حل العديد من المؤسسات العاجز وقد شهدت طرق حل المؤسسات العمومية الاقتصادية العديد من التطورات والتغيرات، سواء فيما يتعلق بأشكالها أو آثارها القانونية.

أولا : الأشكال القانونية لحل المؤسسة العمومية الاقتصادية

1- الحل الرضائي: تلعب الإرادة دور في مجال الشركات التجارية منذ إنشائها إلى غاية حلها ، إذ يمكن للشركاء و المساهمين الإتفاق على حل الشركة بالتراضي فيتخذ الحل في هذه الحالة صورة الحل الإتفاقي ، كما يمكن لكل مساهم أو شريك الإنسحاب ضمن شروط أهمها حسن النية²، كما يمكن للشركاء و المساهمين الإتفاق على إدماج عدة شركات و بالتالي تذوب المؤسسة المندمجة في المؤسسة الجديدة، كما يمكن لهم أيضا الإتفاق على تقسيم شركتهم إلى عدة شركات .

أ- الحل الإتفاقي: يتم حل المؤسسة العمومية الاقتصادية وفق هذا الشكل بناء على زاويتين أساسيتين : زاوية ينظمها القانون التجاري بحكم خصوصية المتاجرة التي تتمتع بها المؤسسة، وزاوية تنظمها القوانين الخاصة بالمؤسسة العمومية بحكم خاصية العمومية التي تتميز بها هذه الأخيرة. فأما الزاوية التي ينظمها القانون التجاري فإنه يتم بمقتضاها حل المؤسسة العمومية الاقتصادية إتفاقيا عن طريق الجمعية العامة الاستثنائية، في إطار الشروط والإجراءات التي تحددها القوانين الخاصة بالمؤسسة العمومية الاقتصادية. مما أدى إلى جعل المشرع من الجمعية الإستثنائية إطار لذلك، في نص المادة 715 مكرر 18 التي تقضي بأن الجمعية العامة غير العادية هي التي تتخذ قرار حل الشركة قبل حلول الأجل، و الذي يجب أن يتم وفق الشروط التي حددها القانون

¹ زهير سعودي، المرجع السابق، ص.29.

² المادة 440 من القانون التجاري الجزائري ، المرجع السابق.

الأساسي للمؤسسة العمومية الاقتصادية الذي يحدد النصاب و الأغلبية في الجمعيات العامة العادية والإستثنائية، هذا فيما يخص المؤسسات المنظمة في شكل SPA ، أما المؤسسات العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل SARL فإن المادة 2/589 من القانون التجاري لم تحدد نوع الجمعية عادية أو إستثنائية التي يتخذ فيها هذا النوع من القرارات، لكن بالنظر إلى خطورة هذا الإجراء فإنه من المرجح أن تكون الجمعية العامة الإستثنائية هي المؤهلة لهذا القرار، وأما من الزاوية التي تنظمها القانون العام فإنه يجب إلى جانب قرار الحل الذي يصدر عن الجمعية العامة الاستثنائية أن تصدر السلطة الوصية على المؤسسة العمومية الاقتصادية المختصة بإصدار القرار الإداري القاضي بإنشاء المؤسسة قرار الموافقة على الحل.¹

ب -الحل بالدمج أو الفصل:

قد يتم حل المؤسسة العمومية الاقتصادية بصورة رضائية عن طريق إندماج عدة مؤسسات في شكل مؤسسة واحدة أو انفصال مؤسسة واحدة إلى عدة مؤسسات وهذا ما تناولته 744 إلى 764 من القانون التجاري ، حيث تنضي المادة 744 بأنه يمكن للشركة ولو في حالة تصفيتها أن تدمج مع شركة أخرى أو أن تساهم في تأسيس شركة جديدة بطريق الدمج ، كما يمكن لها أن تساهم في إنشاء شركات جديدة بطريق الإندماج و الانفصال.

الإندماج: يعرف الإندماج على أنه جمع شركتين في شركة جديدة واحدة أو على الأقل ضم إحدهما للأخرى بتقديم رأسمال المؤسسة المدججة إلى المؤسسة الداججة حيث تزول المؤسسة الأولى و تنفضي شخصيتها القانونية و بالتالي تنحل المؤسسة المدججة، بينما في الحالة الأولى تنفضي المؤسستين المدججتين و تذوب شخصيتهما القانونية في المؤسسة الجديدة.²

ويقوم الإندماج على أساس إرادة الشركاء و المساهمين في شكل عقد، و يتم اتخاذ هذا النوع من القرارات في الجمعية العامة والهدف من الإندماج توظيف رأسمال أكبر لإنجاز مشاريع كبرى، و الحد من المنافسة بين المؤسسات العمومية الاقتصادية الأمر الذي يؤدي إلى تكامل الإنتاج و تحقيق تكامل إقتصادي من أجل دعم التنمية الاقتصادية للدولة.³

الإنفصال: ويأخذ الإنفصال بدوره شكلين: فإما أن تنفصل المؤسسة العمومية إلى مؤسستين أو أكثر وإما تأخذ شكل الإندماج والانفصال، حيث يتم تقديم رأسمال المؤسسة المنحلة إلى أخرى موجودة أو المساهمة في تأسيس مؤسسة عمومية جديدة بطريقة الدمج.⁴

¹ زهير سعودي، المرجع السابق، ص.30.

² المرجع والموضع نفسه.

³ محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المرجع السابق، ص.160 .

⁴ المادة 744 من القانون التجاري الجزائري، المرجع السابق.

وإذا ما حاولنا مقارنة الأحكام القانونية التي ينظمها الأمر 01-04 والمتعلقة بهذا الشكل من أشكال حل المؤسسات (الحل الرضائي ككل) بما كان منصوصا عليه في القوانين السابقة الناضجة للمؤسسة العمومية الاقتصادية.

حيث تنص المادة الخامسة والثلاثون (35) من القانون رقم 01-88: "عندما تقوم مؤسسة عمومية اقتصادية بإدماج مؤسسة عمومية اقتصادية أخرى بكاملها وذلك بموجب عقد اندماج أو انفصال، يتخذ وفق الشكل القانوني المشترك، محل الشركة التي قامت باندماج محل المؤسسة العمومية الاقتصادية المدججة، من حيث الحقوق والالتزامات...."¹

2- الحل القانوني: بما أن الأمر 01-04 أحال على الأحكام العامة للقانون التجاري في إنشاء و تنظيم و سير و حوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية ، و بالنظر إلى الطبيعة المزدوجة للمؤسسات العمومية الاقتصادية المتاجرة و العمومية فإن الأحكام المتعلقة بالحل بقوة القانون تبقى نوعا ما، خاصة الأحكام المتعلقة بحل المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تناولها في الفصل السابع منه، و بالرجوع إلى الأحكام العامة للقانون التجاري المتعلقة بالحل بقوة القانون للشركات التجارية للأموال نجد حالاته هي:

- انتهاء مدة الشركة المادة 546 ق ت (99 سنة)،
- تحقيق الهدف الذي أنشأت من أجله،
- هلاك كل أو جزء كبير من رأسمالها حسب المادة 438 ق م ، والمادة 715 مكرر 18 ق ت و 715 مكرر 20 والمادة 589 ق ت،
- إنخفاض أو زيادة عدد الشركاء المساهمين فيها المواد 590 و 592 ق ت،
- تجمع الأسهم أو الحصص في يد شخص واحد ،
- التأميم.

و لو جئنا إلى تطبيق هذه الحالات على المؤسسات العمومية الاقتصادية، فإننا نجد أن بعض هذه الحالات لا نستطيع تطبيقها هنا، نظرا لعدم وضع حد أدنى ولا أقصى للشركاء و المساهمين بها كما رأينا سابقا ، حيث يمكن أن تكون الدولة هي المساهم الوحيد بالتالي لا نستطيع تطبيق حالة انخفاض أو زيادة عدد المساهمين. ولا حالة تجمع الحصص في يد شخص واحد، لأنه هناك بعض المؤسسات العمومية الاقتصادية استثنيت من تطبيق الأمر 01-04 طبقا للمادتين 06 و 12 منه هذا من جهة، و من جهة أخرى فإنه لا يمكن تطبيق حالة التأميم لأنه لا يمكن تصور أن يأمر شخص شيء ملك له. أما حالة انتهاء الأجل المادة 546 من القانون التجاري (99 سنة) يمكن تطبيقها، لكن يمكن أن تجتمع الجمعية العامة وتمدد حياة الشركة.

¹ زهير سعودي، المرجع السابق، ص.34.

أما فيما يخص الحل قبل إنتهاء الأجل عملا بالمادة 715 مكرر 18 والمادة 715 مكرر 20 نجد أن هذا الحل يكون عند انخفاض رأس المال، أي عند إنخفاض الأصل الصافي للشركة بفضل الخسائر الثابتة في دفاتر الحسابات إلى أقل من ربع رأس مال مجلس الإدارة أو مجلس المديرين بإستدعاء (الشركة ، حيث ألزمت المادة 715 مكرر 20 الجمعية العامة غير العادية في خلال الأربعة أشهر التالية للمصادقة على الحسابات التي كشفت عن هذه الخسائر للنظر فيما إذا كان يجب اتخاذ قرار حل الشركة قبل حلول الأجل، و يجب نشر اللائحة المصادق عليها من الجمعية العامة حسب الشروط المقررة قانونا ¹.

هذا بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل SPA، أما المنظمة في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة تطبق المادة 02/589 من القانون التجاري التي تنص على أنه في حالة خسارة ثلاث أرباع رأسمال الشركة يجب على المديرين استشارة الشركاء للنظر في ما إذا كان يتعين إصدار قرار حل الشركة ، لكن دون أن تحدد هذه المادة نوع الجمعية العامة عادية أو غير عادية، مع وجوب إشهار قرار الشركاء.

لكن بالرجوع إلى الفقرة الثانية من المادة 715 مكرر 20 فإنه في حالة عدم تقرير الجمعية العامة الاستثنائية حل المؤسسة يمكن للشركاء الإتفاق على تخفيض رأس المال بقدر $\frac{1}{4}$ يساوي مبلغ الخسائر إذا لم يحدد في الأجل القانوني الأصل الصافي بقدر يساوي على الأقل رأسمال الشركة و هذا بعد قفل السنة المالية الثانية على الأكثر التي تلي السنة التي تم فيها تحقيق الخسائر مع مراعاة أحكام المادة 594 (خمس ملايين - مليون دينار)، و يجب نشر اللائحة المصادق عليها في هذه الحالة من طرف الجمعية العامة.

و قرر المشرع هذه الحالة حفاظا على المؤسسات العمومية الاقتصادية و ضمان استمرارها في النشاط مما يخدم الإقتصاد الوطني أكثر ، و الحفاظ على مناصب الشغل التي توفرها تلك المؤسسة، وإذا ما قارنا هذه الأحكام بتلك التي كان منصوصا عليها في القانون التوجيهي فإننا نجد بعض الإختلاف لكون المادة 34 منه تنص: " تحل المؤسسة العمومية الاقتصادية بحكم القانون وتتوقف عن العمل في الحالات الآتية:

1- عندما تكون موضوع حل قبل الحالات الواردة في المادتين 688 و 690 من الأمر 75-59.

2- عندما تدمج مع مؤسسة أو عدة مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى.

3- عندما تكون موضوع إجراء إعادة هيكلة يتضمن الغاء الشخصية المعنوية القديمة وتخصيص مجموع أصولها الصافية لمؤسسة عمومية اقتصادية جديدة ² ."

3- الحل القضائي: نزولا عند الأحكام العامة للشركات التجارية التي أحال إليها الأمر 01-04 فإن المؤسسة العمومية الاقتصادية تخضع لإجراءات الحل القضائي التي ينظمها كل من القانون المدني والقانون التجاري.

¹ محفوظ لعشب، المؤسسة العمومية الاقتصادية والقانون الاقتصادي الجزائري، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، عدد 02، الجزائر، سنة 1991.

² أنظر نص المادة 34 من القانون 88-01، المرجع السابق.

حيث تناولت في هذه الحالة المادة 441 ق م والمواد 3/589 ق ت و 715 مكرر 20 ق ت، والتي سمحت لكل شريك أو مساهم أن يتقدم إلى القضاء لطلب حل الشركة، لأي سبب مشروع وعموما هي الأحداث التي تجعل حياة الشركة مستحيلة.¹

لكن إذا حاولنا إسقاط هذه الأحكام على المؤسسات العمومية فإننا نجد أن هذا الأمر من شأنه طرح العديد من الإشكالات والتي تلخص في:

- بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة: حيث نصت المادة 715 مكرر 20 فيما يخص المؤسسات المنظمة في شكل رأسمالها و لم يستشير المديرون الشركاء أو لم يتمكن 589 3/4 ق ت في حالة خسارة الشركة الشركاء من المداولة على الوجه الصحيح، لكل مساهم أو شريك و كل من يهمله الأمر طلب حل الشركة أمام القضاء، وهو نفس ما ذهبت إليه المادة 715 مكرر 20 في فقرتها الأخيرة، غير على المؤسسات العمومية الاقتصادية لأنها غير مقيدة (أنه لا يمكن تطبيق المادة 715 مكرر 19 بحد أدنى أو أقصى للشركاء لإستثنائها طبقا للمادة 592 فقرة أخيرة ق ت.

كما لا يمكن تطبيق هذه الأحكام على المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تحوز فيها الدولة مجموع رأسمالها أو التي يكتسي نشاطها طابعا إستراتيجيا.²

- بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل شركات مساهمة : ينص في المادة 715 مكرر 20 من ق ت: " إذا كان الأصل الصافي للشركة قد خفض بفعل الخسائر الثابتة في وثائق الحسابات إلى أقل من ربع رأسمال الشركة، فإن مجلس الإدارة أو مجلس المديرين، حسب الحالة، ملزم في خلال الأشهر الأربعة التالية للمصادقة على الحسابات التي كشفت عن هذه الخسائر، باستدعاء الجمعية العامة غير العادية للنظر فيما إذا كان يجب اتخاذ قرار حل الشركة قبل حلول الأجل."

إلا أن هذه الإجراءات لا يمكن تطبيقها على المؤسسات العمومية لكونها مستثناة من شرط التقييد بحد أدنى أو أقصى للشركاء وبالتالي فما يمكن تسجيله في هذه الحالة أن المشرع بالرغم من أن هدفه من وراء إحالة إجراءات هذا النوع من حل المؤسسة العمومية الاقتصادية للأحكام التجارية العامة هو خدمة التوجهات الاقتصادية الجديدة التي لخصت تحت عنوان نظام اقتصاد السوق إلا أنه كان يفترض فيه مراعاة خصوصية هذه المؤسسات التي كانت تستدعي أفرادها بأحكام خاصة بها تجنبا للعديد من هذه الإشكالات، هذا بالطبع بالنسبة فيما يتعلق بما هو معمول به وفقا لأحكام الأمر 01-04 وبالرجوع إلى القانون التوجيهي نجده ينص: " يمكن أن تتعرض المؤسسة العمومية الاقتصادية استثناء لإجراء قضائي يضعها في حالة إفلاس إذا انعدمت لديها السيولة المالية انعداماً مستديماً بسبب إعسار يكون إثباته بقاعدة قانونية خاصة تسن لهذا الغرض

¹ محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المرجع السابق، ص.165.

² زهير سعودي، المرجع السابق، ص.40.

بموجب قانون خاص ويحدد نفس القانون القواعد الإجرائية وكيفية تنفيذ التصفية"¹ وذلك لأن المؤسسات العمومية الاقتصادية أصبحت شركات تجارية تشترك فيها الدولة مع أشخاص القانون الخاص بهدف تشجيع الإستثمار الخاص .

4- الحل الإداري: هو الحل الذي يتم بموجب قرار إداري صادر عن السلطة التنفيذية، وتم النص عليه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-294 المتعلق بحل المؤسسات العمومية، والذي قضى بحل المؤسسات العمومية المتوقفة عن الدفع أو النشاط، ويظهر الطابع الإداري لقرار الحل غداة مباشرة إجراءات الحل، بحيث يعين وزير المالية بموجب قرار إداري فور حل المؤسسة العمومية الاقتصادية مكلفا بالتصفية، ويصدر قرار حل المؤسسة العمومية من طرف سلطة الوصاية بموجب قرار إداري، ويأخذ الحل الإداري بدوره عدة صور²:

الدمج: و هو عكس الإندماج الذي يكون بإرادة المساهمين بينما الدمج يتم بقرار إداري يصدر عن الإدارة أي عن الدولة ، و يتطلب الدمج وجود أكثر من مؤسسة عمومية يتم ضمها بموجب قرار إداري، حيث تفقد المؤسسة الأولى شخصيتها المعنوية و تذوب في المؤسسة الجديدة، و يتولى الدمج أجهزة إدارية مختصة تابعة للمجلس الوطني لمساهمات الدولة طبقا للمادة 20 من الأمر 95-25 والذي عوضه حاليا مجلس مساهمات الدولة حيث أوكلت له مهمة ضبط و تنظيم القطاع العمومي الاقتصادي.

إعادة الهيكلة: في حالات عقود الإدماج و إعادة الهيكلة المتعلقة بجزء من المؤسسة العمومية الاقتصادية دون أن يؤدي ذلك إلى إلغاء شخصيتها القانونية فإنه يتعين على الجمعية العامة الإستثنائية للمؤسسة العمومية الاقتصادية التي قامت بالدمج أن تعلم الغير المعني وفق الشكل القانوني وطبقا للعقد المقدم للإشهار القانوني بحقوقها و إلتزاماتها بصفتها خلفا للمؤسسة الاقتصادية المدججة جزئيا.

الخصوصية: بتغيير التوجه الاقتصادي للدولة الجزائرية نحو إقتصاد السوق تخلت عن أسلوب إعادة الهيكلة نظرا لأنها لم تعد تجدي نفعاً، و لجأت إلى أسلوب خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تواجه صعوبات منذ صدور الأمر 95-22 (26 أوت 1995) المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية والذي ألغى بموجب الأمر 01-04، حيث عرفت المادة منه الخصوصية بأنها كل عقد يهدف إلى نقل الملكية من الدولة أو أشخاص القانون العام إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية، و يتولى مجلس الوزراء المصادقة على إستراتيجية الخصوصية و برنامجها.

و طرق الخصوصية طبقا للمادة 26 من نفس الأمر هي:

- البيع في السوق المالي (البورصة)

- المناقصات.

¹ المادة 36 من القانون رقم 88-01، المرجع السابق.

² سمية بهلول، المرجع السابق، ص.59.

- البيع بالتراضي بعد ترخيص من مجلس مساهمات الدولة. أو بواسطة أي نمط آخر للخصوصية يهدف إلى ترقية مساهمات الجمهور ، و نشير هنا بأن الخصوصية التي تنقضي بها المؤسسات العمومية الاقتصادية هي الخصوصية الكاملة أي عند التنازل على جميع رأسمال المؤسسة الذي تحوزه الدولة أو أحد أشخاص القانون العام. وما نلاحظه هنا أن المشرع فيما يخص حل المؤسسات العمومية الاقتصادية أخذ ببعض الحالات التي نص القانون التجاري فيما يخص الشركات التجارية الخاصة ، بالإضافة إلى ذلك استمد بعض أساليب القانون العام التي تعتمد على القرار الإداري منها الدمج وإعادة الهيكلة وإضافة إلى اعتماد أسلوب الخصوصية ، وهذا تبعا لتغيير النظام الاقتصادي من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق¹.

ثانيا: آثار حل المؤسسات العمومية الاقتصادية:

1- الآثار المالية لحل المؤسسة العمومية الاقتصادية:

أ- التصفية : يترتب على حل المؤسسة العمومية الاقتصادية أن تكون في حالة تصفية، وتطبق عليها المواد من 765 إلى 795 من القانون التجاري و تحتفظ المؤسسة بالشخصية المعنوية لإحتياجات التصفية كما تنص على ذلك المادة 766 ق ت والمادة 444 من القانون المدني.

ويقصد بتصفية لشركة إنهاء جميع العمليات الجارية للشركة، وتسوية المراكز القانونية باستيفاء حقوقها ودفع الوضع الأموال صافية بين يدي الشركاء. فإذا كانت حصيلة العمليات إيجابية قسم الناتج على لشركاء، أما إذا كانت سلبية، فهذا يعني أن الشركة قد أصيبت بخسارة، ومن ثم تعين على شريك الإسهام فيها حسب مسؤولية لسداد ديون الشركة.²

إذن فالتصفية هي العملية القانونية التي تؤدي إلى إنعدام القانوني لوجود الشركة والتصفية في شكلها المعاصر لم تظهر إلا في القرن السادس عشر ولم ينظمها القانون الروماني، إذ كان الشركاء عند انحلال الشركة يتكون أنصبتهم في حالة شيوع، ويعتبرونها كملكية مشتركة بينهم حتى تصفية حساباتهم فيما بينهم ومع الغير، وكان الشريك الذي يتولى لإدارة الشركة هو الذي يقوم بمهام المصفي، كما لو كانت الأمور تخصه وحده، وكان يقوم بدفع ديون الغير من دائنين الشركة، وغالبا ما كان يتقدم أحد الشركاء أو بعضهم ككفيل له يضمن للغير ما تبقى له من دين قبل المصفي، وبعد تمام عمليات التصفية، يصبح من حق كل شريك أن يطالب بتسليمه ما يخصه من موجودات الشركة المتبقية.³ حيث تكون التصفية إما بالتراضي طبقا للمادة 765 ق ت التي

¹ زهير سعودي، المرجع السابق، ص.38.

² أبو زيد رضوان، الشركات التجارية -شركات الأشخاص والشركات ذات المسؤولية المحدودة-، الجزء الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص.180.

³ نادية فوضيل، المرجع السابق، ص.80.

تقضي بأن تخضع التصفية للأحكام التي يشتمل عليها القانون الأساسي، مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من القسم الخامس من القانون التجاري.

كما يمكن أن تكون التصفية قضائية، و التي أشارت إليها المواد 36، 37، 38 من قانون 01-88 الملغى، و المادة 788 ق ت تنص على التصفية القضائية في حالة غياب تنظيم ذلك في القانون الأساسي أو الإتفاق الصريح بين الشركاء و يتم تعيين المصفي بأمر إستعجالي من طرف المحكمة (رئيس المحكمة). وعادة ينص عقد المؤسسة على الطريقة التي تتم بها التصفية أموال المؤسسة وقسمتها، وفي الحالة التي لا يتضمن فيها العقد على طريقة التصفية، وجب إتباع أحكام القانون المتعلقة بالتصفية مع تعليق عنوان أو اسم الشركة أو المؤسسة ببيان - في حالة التصفية-. و يترتب على عملية التصفية آثار هامة منها:

- احتفاظ المؤسسة بشخصيتها المعنوية في فترة التصفية.
- تعيين المصفي.

يلتزم المصفي عند حل المؤسسة العمومية الاقتصادية بتحديد الحقوق الواجب إلغائها والتي تقع على عاتق الدولة أو الجماعات المحلية أو الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، كما تلغى الديون المترتبة على المؤسسة المنحلة تجاه الخزينة العمومية البنك الجزائري للتنمية باستثناء الديون الجبائية. وتكون هذه الديون محل جرد يعده المكلف بالتصفية، ويرسله إلى الوزير المكلف بالمالية عن طريق لجنة التصفية، في حين تشتري الديون الخاصة بالبنوك التجارية من قبل الخزينة العمومية بعد جردها من طرف المصفي ومصادقة وزير المالية عليها، ومن ثم يقوم المصفي بالإعلان عن البيع بالمزايدة العلنية لأصول المؤسسة المنحلة، ويفتح لهذا الغرض سجل خاص لتلقي العروض، وعادة ما يتم البيع بالأظرفة المختومة إلى أن يتم فتحها بحضور جميع أعضاء لجنة التصفية.

وما يمكن تسجيله أنه على الرغم من إحالة الأمر 01-04 لكل ما يتعلق بالمؤسسة العمومية الاقتصادية للأحكام العامة للقانون التجاري إلا أننا نجد من خلال تتبع الآثار المالية لحل المؤسسة العمومية الاقتصادية أنها ذات طابع خاص تتطغى عليه الصبغة الإدارية المترتبة عن التدخل الصريح لوزارة المالية بواسطة لجان التصفية¹.

ب- القسمة: بانتهاء عملية التصفية تنقضي الشخصية المعنوية للشركة وتدخل مرحلة قسمة موجودات الشركة بعد تحويلها إلى مبالغ نقدية ونصت في هذا الشأن المادة 447 الفقرة 01 من القانون المدني بقولها " تقسم أموال الشركة بين سائر الشركاء بعد استيفاء الدائنين لدينهم وبعد رد المصاريف أو القروض التي يكون أحد الشركاء قد باشرها في مصلحة الشركة."

وطبقا للمادة 794 من القانون التجاري يتكفل المصفي بمهمة القسمة على الشركاء وهو الذي يقرر إذا كان ينبغي توزيع الأموال التي أصبحت قابلة للتصرف فيها أثناء التصفية، فإذا تعذر عليه يمكن لأي شخص

¹ سمية بهلول، المرجع السابق، ص.61.

معني بالأمر سواء أكان شريكا في الشركة المنحلة أو دائني أحد الشركاء أن يطلب من القضاء الحكم في وجوب التوزيع أثناء التصفية، وذلك بعد إنذار من المصفي وبقا بدون جدوى، أما من حيث طريقة قسمة الأموال بين الشركاء فهي تتم طبقا للقواعد المنصوص عليها في العقد التأسيسي للشركة، فإن لم يوجد نص في هذا الموضوع تطبق القواعد المتعلقة بقسمة المال المشاع.¹

2- الآثار القانونية لحل المؤسسات العمومية الاقتصادية : مبدئيا كان المرسوم التشريعي رقم 93-08 المعدل والمتمم للقانون التجاري نقطة تحول هامة في تاريخ المؤسسة العمومية، لكونه أخضعها لنظام الإفلاس والتسوية القضائية للذين يعتبران من الآثار القانونية لحل المؤسسة العمومية²، إلا أن هذا الخضوع مقيد بعدم تدخل السلطة، والتي يجوز لها اتخاذ تدابير تسديد مستحقات الدائنين، وبعد صدور الأمر رقم 95-25 ثار النقاش من جديد حول قابلية المؤسسة العمومية للخضوع لنظام الإفلاس خاصة بعد تأكيد المشرع للصفة التجارية للمؤسسات العمومية الأمر الذي يجعل من رأسها رهن دائم وغير قابل للتخفيض لدى دائني الشركة،³ إلا أن هذا التقدم في مجال إخضاع المؤسسة العمومية للإفلاس يصطدم بعدة عوائق، فمن الناحية العملية هناك صعوبة في تقدير هذا التوقف عن الدفع الذي تنص عليه المادة 215 من القانون التجاري بالنسبة للمؤسسة العمومية الاقتصادية، بيد أن الكثير من التي تم حلها لم تصل إلى مرحلة انعدام السيولة كما ينص على ذلك القانون التجاري، بل كانت معظم المؤسسات المنحلة تشكو فقط من وضعية مالية سيئة، ومن نقص ظرفي في السيولة، و يترتب شطب المؤسسة من السجل التجاري ذلك مما يؤدي إلى إنقضاء الشخصية المعنوية للمؤسسة و بالتالي إنتهاء وجودها القانوني.⁴

و ما نخلص هو أن المشرع قد أعطى طابعا مزدوجا فيما يتعلق بإنشاء وحل المؤسسة العمومية الاقتصادية فمن جهة أخضعها للأحكام العامة للقانون التجاري (الإكتتاب -الجمعية التأسيسية - الحل - الإفلاس) طبقا لما تنص عليه المادة 05 من الأمر 01-04، وهذا على أساس أنها شركات تجارية تبعا لخاصية المتاجرة التي تتسم بها المؤسسات العمومية الاقتصادية كما رأينا، و من جهة أخرى و تماشيا مع طابعها العمومي فقد وضع بعض الإستثناءات و الأحكام الخاصة بها حيث تبقى تخضع لبعض أحكام القانون العام ، و في رأيي هدف المشرع من وراء كل هذا هو إعطاء فعالية أكثر و مردودية أحسن للمؤسسات العمومية الاقتصادية في ظل إقتصاد السوق ، و توفير الضمانات و التحفيزات اللازمة للمستثمرين ، لتهيئتها للدخول في ميدان المنافسة على المستوى المحلي و لما لا على المستوى الدولي أيضا وهو الأمر الذي يجعلنا نعود للتساؤل

¹ عمار عمورة، شرح القانون التجاري الجزائري (الأعمال التجارية - التاجر - الشركات التجارية)، دار المعرفة، الجزائر، 2010، ص.195.

² تنص المادة 217 من القانون التجاري، المرجع السابق .

³ المادة 24 من الأمر 95-25، المرجع السابق.

⁴ سمية بهلول، المرجع السابق، ص.62.

عن مدى نجاعة تطبيق الاحكام العامة للقانون التجاري على المؤسسات العمومية الاقتصادية، في حين كان من المستحب إفرادها بقانون يخضعه لأحكامها الخاصة نزولا عند طبيعتها الخاصة¹.

المطلب الثاني: أجهزة المؤسسات العمومية الاقتصادية

القاعدة العامة أن المؤسسات العمومية الاقتصادية تقوم على نفس التنظيم الهيكلي الذي تقوم عليه الشركات التجارية سواء كانت هذه المؤسسات العمومية منظمة في شكل شركات مساهمة أو شركات ذات مسؤولية محدودة وهذا بالنظر إلى طابع المتاجرة الذي تتميز به المؤسسة العمومية الاقتصادية فإنها تأخذ شكل شركة تجارية مع إشارة أن هذه القاعدة تخضع لاستثناء فيما يخص المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تملك الدولة أو أحد أشخاص القانون العام كل رأسمالها أو جزءا منه والتي تتخذ أجهزة تسييرها وإدارتها أشكالاً خاصة يتم النص عليها عن طريق التنظيم على أشكال خاصة للجمعية العامة للشركاء و لأجهزة التسيير إذا تعلق الأمر بمؤسسات ذات رؤوس أموال عمومية آيلة كلياً من الدولة أو الأشخاص المعنويين التابعين للقانون العام طبقاً للمادة 05 الفقرة الثالثة من الأمر 01-04 التي تقضي بأنه " : يمكن النص عن طريق التنظيم على أشكال خاصة لأجهزة الإدارة و التسيير بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام مجموع رأس المال بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. "

وسنحاول من خلال هذا المطلب بيان أجهزة المؤسسات العمومية الاقتصادية بموجب النصوص خاصة (الفرع الأول) ومن ثم أجهزة المؤسسات العمومية الاقتصادية المحالة إلى القواعد العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أجهزة المؤسسات العمومية الاقتصادية المحالة إلى القواعد العامة

في حال ما لم يكن رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادية مملوكاً بالكامل للدولة أو أحد أشخاص القانون العام، فإن أجهزة إدارتها وتسييرها تخضع للأحكام العامة للقانون التجاري سواء كانت المؤسسة العمومية الاقتصادية منظمة في شكل شركة مساهمة (SPA) أو في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة، هذا وتخضع هذه الأحكام العامة هي الأخرى لبعض الاستثناءات أحياناً نزولاً عند طابع العمومية الذي تتميز به المؤسسات العمومية الاقتصادية.

أولاً- الجمعية العامة

1- الجمعية العامة العادية: تجتمع الجمعية العامة العادية مرة على الأقل في السنة ، ولهذا يطلق عليها إسم الجمعية العامة السنوية ، لأنها تجتمع بصفة دورية ومنتظمة، و المادة 816 تعاقب جنائياً رئيس الشركة و

¹ زهير سعودي، المرجع السابق، ص.42

القائمين بالإدارة إذا لم يستدعوا الجمعية العامة ، طبقا لما نصت عليه المادة 676 من القانون التجاري فيما يخص شركات المساهمة.

أ- **تشكيلها:** يحق لجميع المساهمين أن يشاركوا في الجمعية العامة أو يعينوا من ينوب عنهم عن طريق وكالة قانونية مخصصة لذلك، والتعبير عن إرادتهم و المشاركة في إدارة المؤسسة، إذ يعتبر حضور المساهمين للجمعية العامة من الحقوق الجوهرية التي يخولها السهم للمساهم.

والمادة 814 من القانون التجاري تعاقب جنائيا كل من يمنع المساهم من المشاركة في الجمعية العامة، كما تعاقب المادة 816 ق ت أيضا مدير الشركة أو القائمون بالإدارة إذا لم يستدعوا في الأجل القانوني أصحاب الأسهم الحائزين منذ شهر على الأقل على السندات الإسمية.

ويجب على رئيس شركة المساهمة أن يعلم المساهمين بإنعقاد الجمعية العامة قبل 35 يوم على الأقل من التاريخ المحدد لها، و بالتالي فإن الأشخاص الذين يحق لهم حضور الجمعية العامة هم جميع المساهمين دون تمييز أو من ينوب عنهم بوكالة قانونية مخصصة لذلك، و بما أن المؤسسة العمومية الاقتصادية أصبح يساهم فيها إلى جانب الدولة كما رأينا سابقا الأشخاص الخاضعين للقانون التجاري(خواص) بالتالي يحضر الجمعية العامة بالإضافة إلى ممثلي الدولة المساهمين (أشخاص القانون الخاص)، وهذا شيء جديد أتى به الأمر 01-04، حيث كان في السابق قبل صدوره مجموع رأسمال الشركات القابضة العمومية ملك للدولة، لهذا كانت الجمعية العامة تتكون من ممثلين عن الدولة فقط . و قبل ذلك أيضا كانت صناديق المساهمة هي الحائزة لمختلف الأسهم المكونة لرأسمال المؤسسة الإشرافية فكان جميع المساهمين من الأشخاص المعنوية لذلك كانت الجمعية العامة تتكون فقط من ممثلين عنهم، إضافة إلى ممثلين عن العمال، أما بعد التعديل وبصدور الأمر 01-04 الذي أخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية إلى الأحكام العامة للقانون التجاري، أصبح يشارك الدولة في رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادية مستثمرون خواص (مساهمين خاضعين للقانون التجاري)، و أصبح جميع المساهمين الحق في حضور الجمعية العامة سواء بأنفسهم أو ينوب عنهم وكلاء مهما كان شكل المؤسسة العمومية الاقتصادية¹.

أما فيما يخص القواعد المنظمة للجمعيات العامة في المؤسسات العمومية الاقتصادية مهما كان شكلها فإنها تخضع للقانون الأساسي للمؤسسة، أما النصاب القانوني لصحة مداوات الجمعية العامة العادية في الجلسة الأولى هو حضور مالكي ¼ الأسهم التي لها الحق في التصويت، ولا يشترط أي نصاب في الدعوة الثانية، وتبت فيما يعرض عنها بأغلبية الأصوات المعبر عنها مع عدم حساب الأوراق البيضاء .

¹ زهير سعودي، المرجع السابق، ص. 47 .

ب- صلاحيات الجمعية العامة العادية:

تنص المادة 675 من القانون التجاري على مايلي: "تتخذ الجمعية العامة العادية كل القرارات غير المذكورة في المادة 674 السابقة."

يستخلص من هذا النص أن الجمعية العامة العادية لا يجوز لها أن تباشر اختصاصات الجمعية العامة الغير العادية، لهذا سنذكر بعض المسائل التي تتكفل بالقيام بها:

- الجانب المالي: تتولى الجمعية العامة العادية، بتكوين احتياطي قانوني واحتياطات أخرى كالاحتياط النظامي واستعماله في مجال يعود بالنفع على الشركة أو على المساهمين في حالة ما إذا لم يخصص إلى أغراض أخرى. الموافقة على توزيع نسبة من الأرباح الصافية التي تحققها الشركة نتيجة بيع أصل من الأصول الثابتة أو التعويض عنه الموافقة على إصدار الأسناد وعلى الضمانات التي تتقرر لحملتها.

- المسائل الإدارية: عزل مجلس الإدارة أو أحد أعضائه ورفع دعوى المسؤولية عليهم وتوقيع الغرامات المالية في حالة عدم حضور أعضاء المجلس بدون عذر مقبول. كما تتكلف الجمعية العامة بالتصدي لأي عمل من أعمال الإدارة إذا عجز المجلس عن البث فيه بسبب عدم اكتمال النصاب والمصادقة على أي عمل يصدر عن المجلس وإصدار توصيات بشأن الأعمال التي تدخل في اختصاصات المجلس.¹

كما تقوم الجمعية العامة بتعيين أعضاء مجلس المراقبة طبقا للمادة 1/662 ق ت، ويمكن لها في حالة تعيين أعضاء مجلس المراقبة من الجمعية العامة غير العادية في حالة الدمج أو الانفصال أن تعزلهم في أي وقت طبقا لنص المادة 3/662 ق ت.

كما يمكن لها في حالة إذا ما أصبح مجلس المراقبة أقل من الحد الأدنى القانوني المنصوص عليه في القانون الأساسي إتمام عدد أعضاء مجلس المراقبة بعد إستدعاء من مجلس المديرين. ويمكن لها أيضا المصادقة على التعيينات المؤقتة التي تتم من طرف مجلس المراقبة في حالة وفاة أو إستقالة عضو واحد طبقا للمادة 04/665 ق ت، إضافة إلى المادة 668 ق ت، مع الإشارة إلى أن في الشركات المنظمة في شكل شركات ذات مسؤولية محدودة لا توجد أي إشارة إلى ذلك وبالتالي تطبق عليه نفس الأحكام السابقة.

مع الملاحظة أن الجمعية العامة العادية ليست لها صلاحية تعيين كامل أعضاء مجلس المراقبة، حيث أن مجلس المراقبة يضم عضوين من العمال طبقا لما تنص عليه المادة 2/5 من الأمر 01-04 حسب الأحكام المنصوص عليها في قانون علاقات العمل 90-11.

و طبقا للمادة 668 ق ت يمكن للجمعية العامة العادية منح أعضاء مجلس المراقبة أجور مقابل نشاطهم.²

¹ محمد فريد العربي، القانون التجاري شركات الأموال، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، ص.180.

² زهير سعودي ، المرجع السابق، ص.48.49.

- **المسائل المتعلقة بمندوبي الحسابات:** تقوم الجمعية العامة العادية، بتعيين مندوبي الحسابات هذا ما جاء في نص المادة 715 مكرر 4 " تعين الجمعية العامة العادية للمساهمين مندوبا للحسابات أو أكثر لمدة ثلاث سنوات تختارهم من بين المهنيين المسجلين علة جدول المصنف الوطني". كما تنظر في عزلهم وإقامة دعوى المسؤولية عليهم، كما تقوم بالنظر في تقارير المراقبين عن حالة الشركة والحسابات التي يقدمها مجلس الإدارة وعن الاقتراحات المختصة بتوزيع أنصبة الأرباح كما تقوم بالبحث في تقارير مندوبي الحسابات في حالة امتناع مجلس الإدارة عم تزويدهم بالمعلومات الواجب إبلاغها إليهم.

- **المسائل المتعلقة بتصفية الشركة:** تقوم الجمعية العامة العادية بتحديد أتعاب المصفي وعزله ويمكن أن تزيد في المدة المقررة للتصفية بعد الإطلاع على تقرير المصفي، كما تنظر في الحساب المؤقت الذي يقدمه المصفي، وتقوم بالتصديق على الحساب الختامي لأعمال التصفية. كما تعين المكان الذي تحفظ فيه الشركة وثائقها بعد شطبها من السجل التجاري.¹

إذن فاختصاصات الجمعية العامة العادية واسعة من حيث الرقابة على شؤون الشركة، فهي تقوم ابتداء من حياة الشركة إلى غاية تصفيتها ودورها كأصل عام ينحصر في الرقابة دون القيام بأعمال الإدارة، ولكن استثناء يمكن أن تتصدى لأي عمل من الأعمال التي تدخل في اختصاص مجلس الإدارة شريطة أن يثبت عجز هذا الأخير عن البث فيه كأن يعود السبب لعدم اكتمال النصاب فيه أو عدم صلاحية أحد أعضائه أو تعمدهم عدم الحضور...

فيما عدا هذا الاستثناء لا يجوز للجمعية العامة العادية أن تتعدى على السلطات المخولة لمحاس الإدارة و التدخل في شؤونه. وينحصر دورها إلى جانب اختصاصها الرقابي في مجرد المصادقة على أي عمل يصدر عن المجلس أو توصية تدخل ضمن اختصاصاته.

وقرارات الجمعية العامة العادية تلزم جميع المساهمين في الشركة و لا يحد سلطاتها إلى قيدين :

- تلتزم بجدول الأعمال، فلا يجوز للجمعية العامة العادية أن تتداول في غير المسائل المدرجة

- تلتزم باحترام أحكام القانون و النصوص المدرجة في القانون الأساسي للشركة.²

2- الجمعية العامة غير العادية (الإستثنائية): تجتمع الجمعية العامة الإستثنائية كلما دعت الحاجة إلى ذلك فيمكن أن تجتمع عدة مرات في السنة خلافا للجمعية العامة العادية، حيث أن الجمعية العامة الإستثنائية لها إختصاصات محددة بصورة إيجابية، حيث قام المشرع بتحديد صلاحياتها، وذلك في نص المادة 674 ق ت و في نصوص متفرقة من القانون التجاري، لكن القانون 88-04 في المادة 18.

¹ نادية فوضيل، المرجع السابق، ص.295.

² محمد فريد العريني، المرجع السابق، ص.181.

أ- تشكيل الجمعية العامة الإستثنائية:

تطبق على الجمعية العامة غير العادية الأحكام المتعلقة بتكوين الجمعية العامة العادية بحيث يحق لكل المساهمين حضور جلساتها مهما كان عدد الأسهم التي يمتلكونها ، ولا يجوز للنظام الأساسي للشركة أن ينص على ضرورة توافر نصاب معين من الأسهم كي يستطيع المساهم حضور جلساتها ، وبما أن المشرع لم يتعرض بالنص على من له حق إستدعاء الجمعية العامة غير العادية إذن يعود ذلك إلى مجلس الإدارة أو مجلس المديرين مثل ما هو الشأن بالنسبة للجمعية العامة العادية (المادة 2/676 من القانون التجاري).

كما تخضع الجمعية العامة غير العادية لجميع إجراءات المتعلقة بأخطار المساهمين وتبليغهم بالمعلومات الخاصة بالمساهمين وأعضاء مجلس إدارة والوثائق اللازمة التي اشترطها القانون في الجمعيات العامة كجدول الحسابات والنتائج التلخيصية للشركة.... كما يجب ان يقدم إليها تقرير مندوبي الحسابات إذا ما احتاجت إليه هذا ما قضت به المادة 7/678 من القانون التجاري بقولها :

"إذا كان الأمر يتعلق بجمعية عامة غير عادية ، تقرير مندوبي الحسابات الذي يقدم إلى الجمعية عند الإقتضاء" ولا يمكن للجمعية العامة غير العادية الاجتماع والمداولة في شؤون الشركة من أمر التعديل إلا إذا حضر عدد من المساهمين أو الممثلين الذين يمتلكون النصف على الأقل في الدعوى الأولى ، وعلى من يملك ربع الأسهم من ذوي حق التصويت في الدعوة الثانية. فإذا لم يتوافر هذا النصاب أي (من يملك ربع الأسهم) جاز تأجيل الاجتماع الثاني لفترة لا تفوق أكثر من شهرين وذلك ابتداء من يوم إستدعائها للاجتماع الثاني مع ضرورة توافر من يمثل ربع الأسهم ، وقرارات الجمعية لا تأخذ إلا بموافقة ثلثي الأصوات المعبر عنها أي المصوتة فعلا ولا تؤخذ الأوراق البيضاء أي المنتعة إذا ما أجرت العملية عن طريق الإقتراع (المادة 1/679 من القانون التجاري) وهذا النصاب يعد من النظام العام ومن ثم فمخالفته تعد من باطلة .

ونشير إلى أنه نظر الخطورة الموضوع الذي تبث فيه الجمعية العامة غير العادية فقد إشتراط المشرع ألا يتم التصويت إلا من طرف مالك الأسهم دون المنتفع بها المادة 1/679 من القانون التجاري : " يرجع حق التصويت المرتبط بالسهم إلى المنتفع في الجمعيات العامة العادية ، ولمالك الرقبة في الجمعيات العامة غير العادية " ¹.

ب- **صلاحيات الجمعية العامة الإستثنائية:** بناءً على المادة 674 ق ت و نصوص أخرى في القانون التجاري فإن صلاحيات الجمعية العامة الإستثنائية تتمثل أساسا في:

¹ نادية فوضيل، المرجع السابق، ص. 297.

-تعديل القانون الأساسي: من خلال نص المادة 674 ق ت نلاحظ أن الجمعية العامة غير العادية هي الوحيدة التي لها صلاحيات تعديل القانون الأساسي ، وكل تعديل يتم خارج إطارها يعد باطلا وكأنه لم يكن¹ و يجب أن يكون عدد المساهمين الحاضرين أو الممثلين يملكون على الأقل نصف عدد الأسهم ذات الحق في التصويت في الدعوة الأولى، وربع عدد الأسهم في الدعوة الثانية.

وإذا لم يكتمل هذا النصاب في الدعوة الثانية ، يجوز تأجيلها إلى شهرين على الأكثر من يوم استدعائها للاجتماع وبنفس النصاب المطلوب للدعوة الثانية(1/4)، وتبت في ذلك بأغلبية ثلثي الأصوات المعبر عنها دون حساب الأوراق البيضاء في حالة إجراء الاقتراع ، أما المؤسسات المنظمة في شكل شركات ذات مسؤولية محدودة يتم تعديل القانون الأساسي بموافقة أغلبية الشركاء التي تمثل 3/4 من رأسمالها ما لم يقضي القانون الأساسي بخلاف ذلك دون أن تحدد نوع الجمعية العامة².

-تعديل الرأسمال التأسيسي: إن الأسباب التي تدفع الشركة إلى زيادة رأسمالها مختلفة فقد تعود إلى رغبة الشركة في توسيع نشاطها و تطوير مشاريعها ،فبدلا من أن تلجأ إلى الاقتراض عن طريق إصدار أسناد و طرحها للاكتتاب العام ، فهي تفضل زيادة رأسمالها .وقد تتعرض الشركة لموقف صعب فيتعذر عليها الحصول على الائتمان مما يجعلها تزيد في رأسمالها ،وقد ترغب الشركة في سنح الفرص أمام العاملين بها حتى يصبحوا مساهمين فيها ، وقد تعمل الشركة على التقليل من حجم مديونيتها الخارجية ، فتشرع في تحويل الإسناد إلى أسهم تضاف قيمتها إلى قيمة رأسمال الشركة . وقد تصاب الشركة بالخسارة كبيرة فتضطر إلى تخفيض رأسمالها حتى يتناسب مع الموجودات وتتعادل ميزانيتها ، وقد يضطرها هذا التخفيض إلى زيادة رأسمالها على حاجاتها ، فتتوصل عن هذا الطريق إلى تفادي دفع أرباح عن أموال غير مستغلة.³

- التحويل والحل: نظرا لخطورة هذين الإجراءين تم إسنادهما إلى الجمعية العامة الاستثنائية للمؤسسة العمومية الاقتصادية فيما يخص الحل تناولناه في السابق.

أما التحويل فلقد حول القانون للجمعية العامة الاستثنائية سلطة تغيير الطبيعة القانونية للمؤسسة و إعطاء شكل جديد للمؤسسة ، مثلا تحويلها من مؤسسة عمومية اقتصادية في شكل شركة مساهمة إلى مؤسسة عمومية منظمة في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة ، و العكس صحيح، و قد نظمت المواد 590 إلى 591 ذلك بالنسبة للمؤسسات المنظمة في شكل مسؤولية محدودة. و المواد 715 مكرر 15 ، مكرر 16، مكرر 17 بالنسبة للمؤسسات المنظمة في شكل شركة مساهمة. فمن هم الأشخاص الذين يجوز لهم استدعاء الجمعية العامة ؟

¹ مصطفى كمال طه، المرجع السابق، ص.354.

² محمد الصغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المرجع السابق، ص.202.

³ محمد سمير الصبان عبدالله عبد العظيم هلال ، المحاسبة المالية في شركات الأموال، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، 2000، ص.111.

كانت المادة 644 ق ت تنص على أن الأشخاص المخول لهم إستدعاء الجمعية العامة هم مجلس الإدارة و محافظ الحسابات ، و المساهمين الذين يملكون عشر رأسمال المؤسسة، و المصفي، و الوكيل القضائي، و كل من له مصلحة، و لكن لم يشر المشرع إلى ذلك في المرسوم التشريعي 08/93 المعدل والمتمم للأمر 59/75 إلا أنه وبالإطلاع على نصوص متفرقة في القانون التجاري يبقى نفس الأشخاص لهم صلاحية إستدعاء الجمعية العامة، و ذلك عن طريق البريد أو الصحافة. أما فيما يخص المؤسسات العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل شركة مسؤولية محدودة فإن المادة 580 ق ت في فقرتها الثالثة و الرابعة تنص على أنه يجب على كل جمعية مسك ورقة للحضور تتضمن البيانات المنصوص عليها في المادة 681 ق ت، و تعد ورقة الحضور شرط إجباري إضافي لصحة إجتماع الجمعية العامة للمساهمين.¹

هذا بالنسبة للمؤسسات الاقتصادية العمومية التي يكون رأسمالها مختلط بين الدولة أو أشخاص القانون العام و أشخاص القانون الخاص، أما المؤسسات الاقتصادية التي تحوز الدولة أو أحد أشخاص القانون العام رأسمالها مباشرة و طبقا للمادة 04 من المرسوم التنفيذي 01-283² فإن جمعيتها العامة الوحيدة تتكون من ممثلين مفوضين قانونا من مجلس مساهمات الدولة دون أصوات تداولية، حيث تفصل:

- في جميع المسائل المتعلقة بحياة المؤسسة باستثناء قرارات التسيير العادي مثل البرامج العامة للنشاطات، والحصيلة وحسابات النتائج، وتخصيصاتها،
- الزيادة في رأس المال الإجتماعي و تخفيضه،
- إنشاء فرع في الجزائر و في الخارج ،
- الإدماج أو الإندماج أو الانفصال،
- تقسيم الأصول و السندات،
- التنازل عن سندات أو عن عناصر الأصول،
- مخطط تطهير المؤسسة و إعادة هيكلتها و شروط تطبيق ذلك،
- اقتراحات تعديل القانون الأساسي،
- تعيين محافظ أو محافظي حسابات.

لكن دون أن يحدد المشرع نوع الجمعية العامة التي تفصل في هذه المسائل هل هي عادية أم إستثنائية، و تجتمع الجمعية العامة لها مرة واحدة في السنة على الأقل في دورة عادية، وكلما دعت الضرورة إلى ذلك في دورة غير عادية، بناء على إستدعاء من رئيس مجلس المديرين أو المدير العام الوحيد، أو بناء على طلب أحد أعضائها، مع الإشارة أن مجلس مساهمات الدولة هو الذي له صلاحية إخضاع مؤسسة عمومية اقتصادية ما

¹ زهير سعودي، المرجع السابق، ص.58.

² المرسوم التنفيذي 01-283، المتضمن الشكل الخاص بأجهزة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، المؤرخ في 24/09/2001، ج ر، عدد 55، الصادرة في 26 سبتمبر 2001.

إلى الشكل الخاص المحدد في المرسوم التنفيذي 01-283 المؤرخ في 24/09/2001 المتضمن الشكل الخاص بأجهزة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها.

و إستثنى المشرع هذا النوع من المؤسسات من تطبيق الأحكام العامة للقانون التجاري عليها نظرا لما يكتسبه نشاطها من أهمية في الإقتصاد الوطني، لأنها مكلفة بتسيير مساهمات الدولة ، ومن أجل حماية هذه المؤسسات، نظرا لطبيعة نشاطها الإستراتيجي في الحياة الإقتصادية للدولة ، لكن كان من الواجب على المشرع تحديد مفهوم النشاط الإستراتيجي على ضوء برنامج الحكومة، فما يكون إستراتيجي في نظر الحكومة الحالية قد لا يكون كذلك في نظر الحكومة المقبلة.

هذه هي أهم الصلاحيات المخولة للجمعية العامة الإستثنائية و حاول المشرع تقسيم الصلاحيات بين الجمعية العامة العادية و الإستثنائية تفاديا لتداخل الصلاحيات بينهما، فما هو ليس من صلاحيات الجمعية العامة الإستثنائية يعد من صلاحيات الجمعية العامة العادية ، لكن مع هذا يبقى بعض الغموض يشوب صلاحيات كل منهما ، و خروجا عن القواعد العامة المعمول بها في القانون التجاري يمكن للعمال أيضا حضور هذه الجمعيات تطبيقا لأحكام قانون علاقات العمل، و هذا كله مراعاة للطابع المزدوج (التجارة والعمومية) الذي تمتاز به المؤسسات العمومية الاقتصادية.

ثانيا- جهاز الإدارة:

هناك نوعين من التنظيم يمكن أن تختارهما المؤسسة العمومية الاقتصادية إما الجمع بين الإدارة و المراقبة وهو ما يسمى بمجلس الإدارة، أو الفصل بينهما بمجلس المراقبة و مجلس المديرين.

1- مجلس الإدارة: هذا النوع من التنظيم تختاره المؤسسات العمومية الاقتصادية عندما تريد الجمع بين تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية و مراقبتها ، و الهيئة المكلفة بتعيين أعضاء مجلس الإدارة و تشكيلته هي الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية ، ما عدا المؤسسة الخاضعة للشكل الخاص المشار إليها سابقا و التي يكون فيها تقرير تشكيلة أعضاء مجلس المديرين من طرف، مجلس مساهمات الدولة حسب مهام المؤسسة العمومية الاقتصادية و طبيعتها وحجمها و الذي يكون من عضو إلى ثلاثة أعضاء، و إذا تولى عضو واحد مهام مجلس المديرين يسمى مدير عام وحيد، و يتم تعيينهم من طرف الجمعية العامة بعد موافقة رئيس الحكومة، على ترشيحهم و أخذ رأي مجلس مساهمات الدولة، و تنهى مهامهم بنفس الأشكال.¹

وخلالها للقواعد العامة السائدة في الشركات الخاصة و التي يقتصر فيها تشكيل مجلس الإدارة على المساهمين فقط ، فإن المشرع و مراعاة للطابع العمومي للمؤسسة العمومية الاقتصادية أوجب أن يشتمل مجلس

¹ زهير سعودي، المرجع السابق، ص.60.

الإدارة على ممثلين إثنين للعمال، وذلك أخذاً بفكرة تمثيل مصالح العمال المنصوص عليها في قانون علاقات العمل.¹

كما تنص المادة 610 من القانون التجاري الجزائري على أنه يتولى إدارة شركة المساهمة مجلس إدارة يتألف من ثلاثة أعضاء على أقل ومن إثنين عشر عضو على الأكثر، وفي حالة الدمج، يجوز رفع العدد الكامل للقائمين بالإدارة إلى العدد الكامل للقائمين بالإدارة الممارسين منذ أكثر من ستة أشهر دون تجاوز أربع وعشرين (24) عضواً، ففي حالة حالة الدمج الجديد، فإنه لا يجوز أي تعيين لقائمين جدد بالإدارة ولا إستخلاف من توفى من القائمين بالإدارة أو إستقبال أو عزل مادام عدد القائمين بالإدارة لم يخفض إلى إثنين عشر (12) عضواً.

وتنتخب الجمعية العامة التأسيسية أو الجمعية العامة العادية القائمين بالإدارة وتحدد مدة عضويتهم في القانون الأساسي دون أن يتجاوز ذلك ست (06) سنوات .

ويجوز إعادة انتخاب القائمين بالإدارة من جديد ويجوز للجمعية العامة العادية عزلهم في أي وقت، ويجب على مجلس الإدارة أن يكون مالكا لعدد من الأسهم يمثل على الأقل 20 % من رأس مال الشركة، ويحدد القانون أساسي العدد الأدنى من الأسهم التي يجوزها كل قائم بالإدارة .

وتخصص هذه الأسهم بأكملها لضمان جميع أعمال التسيير بما فيها الأعمال الخاصة بأحد القائمين بالإدارة، وهي غير قابلة للتصرف فيها . وإذا لم يكن القائم بالإدارة في اليوم الذي يقع فيه تعيينه مالكا للعدد المطلوب من الأسهم أو إذا توقفت أثناء توكيله ملكيته لها فإنه يعتبر مستقبلاً تلقائياً إذا لم يصحح وضعيته في أجل ثلاثة أشهر .

ولا تقتصر العضوية في مجلس الإدارة على الشخص الطبيعي، بل يجوز تعيين شخص معنوي قائما بالإدارة، ويجب عند تعيينه إختيار ممثل دائم يخضع لنفس الشروط والواجبات ويتحمل نفس المسؤوليات المدنية والجزائية كما لو كان قائما بالإدارة باسمه الخاص، دون المساس بالمسؤولية التضامنية للشخص المعنوي الذي يمثله . وعندما يقوم الشخص المعنوي بعزل ممثله، يجب عليه العمل في نفس الوقت على استبداله.

ولا يجوز للأجير المساهم في الشركة أن يعين قائما بالإدارة إذا كان عقد عمله سابقا بسنة واحدة على أقل لتعيينه ومطابقا لمنصب العمل الفعلي، دون أن يضيع منفعة عقد العمل ويعتبر كل تعيين مخالف باطلا، ولا يؤدي هذا البطلان إلى إلغاء المداورات التي ساهم فيها القائم بالإدارة المعين بصورة مخالفة للقانون للقانون . وفي حالة الدمج يجوز إبرام عقد العمل مع إحدى الشركات المدمجة . ولا يجوز للقائم بالإدارة أن يقبل من الشركة عقد عمل بعد تاريخ تعيينه فيها.²

¹ زهير سعودي، المرجع السابق، ص. 61 .

² عمار عمورة، المرجع السابق، ص. 287.

2- مجلس المراقبة ومجلس المديرين: يمكن أن تتخذ المؤسسة العمومية الاقتصادية هذا الشكل من التنظيم بهدف الفصل بين إدارة المؤسسة ومراقبتها، بحيث يتم إسناد مهمة الرقابة إلى مجلس المراقبة، ومهمة الإدارة إلى مجلس المديرين.

أ- مجلس المديرين: يتكون أعضاء مجلس المديرين من أشخاص طبيعيين تحت طائلة البطلان أي لا يمكن تعيين أشخاص معنويين في مجلس المديرين، و يتكون من 3 الى 5 أعضاء على الأكثر يعينهم مجلس المراقبة، يمارسون وظائفهم تحت رقابة مجلس المراقبة.

ويتداول مجلس المديرين ويتخذ قرارات حسب الشروط التي يحددها القانون الأساسي، حيث يمثل رئيس مجلس المديرين الشركة في علاقاتها مع الغير، و تحدد مهمة مجلس المديرين في القانون الأساسي لمدة من سنتين إلى ستة سنوات و في حالة عدم الإشارة إلى ذلك في القانون الأساسي تقدر مدة العضوية بأربع سنوات، أما في حالة الشغور يتم تعيين عضو آخر للمدة المتبقية إلى غاية تجديد مجلس المديرين¹.

- صلاحيات مجلس المديرين: أن مجلس المديرين جهاز هام ورئيسي في شركة المساهمة لأن محور الأعمال والقرارات تدور في محيطه، الأمر الذي جعل المشرع يخول له سلطات واسعة للتصرف باسم الشركة ولحسابها في جميع الظروف ولا ترد على سلطته قيود إلا تلك المتعلقة بعدم تجاوز موضوع الشركة أو الاعتداء على السلطات التي خولها القانون لمجلس المراقبة ولجمعية المساهمين التي من واجبه مراعاتها. فيما عدا هذا، يتمتع مجلس المديرين بجميع الصلاحيات للتصرف في شؤون الشركة وإتخاذ القرارات اللازمة حسبما جاء في القانون الأساسي للشركة (المادة 650 من القانون التجاري).

وتلزم الشركة في مواجهة الغير الذي تعامل معها بجميع الأعمال التي صدرت عن مجلس المديرين حتى تلك التي خرجت عن موضوع الشركة إلا إذا ثبت أن الغير كان يعلم أن العمل يخرج عن موضوع الشركة، أو كان لا يمكن أن يجهل ذلك من خلال الظروف المحيطة من إستبعاد قرينة النشر بمفردها كدليل على عمله (المادة 1/ 649 من القانون التجاري)، كما لا يمكن الاحتجاج في مواجهة الغير بأن سلطات المجلس محددة أي مقيدة (المادة 2/649 من القانون التجاري) وهذا تطبيقاً لحماية الظاهر².

أما المؤسسات العمومية الاقتصادية الخاضعة للشكل الخاص المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي 01-283 فإن مجلس مساهمات الدولة هو الذي يقرر تشكيلة مجلس المديرين حسب أهمية المؤسسة العمومية الاقتصادية وطبيعتها وحجمها، و عندما يمارس شخص واحد مهما مجلس المديرين يسمى مديراً عاماً وحيداً، و يتكون مجلس المديرين من 01 إلى 03 أعضاء من بينهم الرئيس، يعينون من طرف الجمعية العامة بعد موافقة رئيس الحكومة على ترشيحهم و بعد أخذ رأي مجلس مساهمات الدولة، وتنتهي مهامهم بنفس الأشكال.

¹ زهير سعودي، المرجع السابق، ص.65.

² نادية فضيل، المرجع السابق، ص.262.

و يمارس أعضاء مجلس المديرين جميع السلطات للقيام بإدارة وتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية في حدود الصلاحيات المبينة في العقود التي تبرم بينهم و بين الجمعية العامة.

ب- مجلس المراقبة: يعد المجلس هيئة هامة في إدارة الشركات التجارية بصفة عامة، و بصفة خاصة في المؤسسات العمومية الاقتصادية إلى جانب مجلس المديرين، و هذا التنظيم بالنسبة للمؤسسات العمومية المنظمة في شكل شركات مساهمة لم يكن موجود قبل صدور المرسوم التشريعي 08/93 و بعد ذلك أصبح يؤخذ به ، حيث أستنبط من القانون الألماني و الذي أخذها عنه القانون الفرنسي في سنة 1966 .

وبالنسبة للمؤسسات المنظمة في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة كان يؤخذ بهذا النظام بموجب القانون 04-88، ولكن بعد إلغائه بموجب الأمر 25/95 ألغي هذا النظام، كما أن الأمر 01-04 الذي أحال تنظيم وتسيير المؤسسة الاقتصادية إلى الأحكام العامة للقانون التجاري، لا نجد فيه أحكام تنص على هذا النظام في المواد المتعلقة بشركات المسؤولية المحدودة بل نجده فقط في شركات المساهمة¹.

و ينتخب أعضاء مجلس المراقبة من طرف الجمعية العامة العادية أو التأسيسية حيث تحدد واجباتهم بموجب القانون الأساسي، و يمكن تعيينهم من طرف الجمعية العامة غير العادية في حالة الدمج أو الانفصال، دون أن تتجاوز مدة تعيينهم 6 سنوات في حالة التعيين من طرف الجمعية العامة و 3 سنوات في حالة التعيين بموجب القانون الأساسي و يمكن أن تعزلهم الجمعية العامة العادية في أي وقت بالإضافة إلى عضوان يمثلان العمال طبقا للمادة 2/5 من الأمر 01-04.

ويتكون هذا مجلس من سبعة (07) أعضاء كحد أدنى ومن اثني عشر (12) عضوا كحد أقصى (المادة 657 من القانون التجاري) ويمكن أن يتجاوز هذا العدد في حالة إندماج الشركة شريطة ألا يتجاوز ذلك أربعة وعشرون عضوا 24 وأن يكون الأعضاء قد مضت على عضويتهم أي مارسوا مهام الرقابة منذ أكثر من ستة أشهر (المادة 658 من القانون التجاري).

حيث يتكون مجلس المراقبة من 7 أعضاء على الأقل و 12 عضو على الأكثر، ويمكن أن يتجاوز ذلك في حالة الشركات المدجة دون أن يتجاوز 24 عضوا (3) من بينهم ممثلين عن العمال.

وينتخب مجلس المراقبة رئيسا يتولى إستدعاء المجلس و إدارة المناقشات و لا تصح مداوات المجلس إلا بحضور نصف أعضائه أو الممثلين، ويرجح صوت الرئيس عند تعادل الأصوات مع مراعاة أحكام القانون الأساسي، ويمكن للجمعية العامة منح أعضاء مجلس المراقبة مبلغا ثابتا بأجر مقابل نشاطهم يقيد في تكاليف الإستغلال، كما يمكن لمجلس المراقبة منح أجور إستثنائية مقابل المهام و الوكالات المعهودة لأعضائه تقيد في تكاليف الإستغلال مع مراعاة أحكام المواد 670 و 672 ق ت².

¹ زهير سعودي ، المرجع السابق، ص.66.

² نادية فوضيل، المرجع السابق، ص.263.

- شروط التعيين في مجلس المراقبة:

- 1- ينتخبون من طرف الجمعية العامة أو التأسيسية.
- 2- يجب على أعضاء مجلس المراقبة أن يكونوا مالكين لعدد من الأسهم يمثل على الأقل 20% من رأسمال الشركة تخصص لضمان جميع أعمال التسيير و هي غير قابلة للتصرف فيها طبقا للمادة 619 ق ت التي أحالت إليها المادة 659 ق ت.
- 3- لا يمكن لعضو من مجلس المراقبة الإنتماء إلى مجلس المديرين.
- 4- لا يمكن لشخص طبيعي الإنتماء في نفس الوقت إلى أكثر من خمسة مجالس مراقبة لشركات مساهمة مقرها في الجزائر، و لا يطبق هذا الشرط على الشخص المعنوي.

-صلاحيات مجلس المراقبة:

يمارس مجلس المراقبة مهمة الرقابة الدائمة للشركة ، ويمكن أن يخضع القانون الأساسي إبرام العقود التي يعددها لترخيص مجلس المراقبة مسبقا .

غير أن أعمال التصرف كالتنازل عن العقارات والتنازل عن المشاركة ، وتأسيس الأمانات وكذا الكفالات والضمانات الإحتياطية أو الضمانات ، تكون موضوع ترخيص صريح من مجلس المراقبة حسب الشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي .(المادة 654 تجاري) ويقوم مجلس المراقبة في أي وقت من السنة بإجراء الرقابة التي ضرورية ويمكنه أن يطلع على الوثائق التي يراها مفيدة للقيام بمهمته . ويقدم مجلس المديرين مرة كل ثلاثة أشهر على أقل وعند نهاية كل سنة مالية ، تقريرا لمجلس المراقبة حول تسييره¹ .و يمكن لمجلس المراقبة القيام في أي وقت من السنة بإجراء الرقابة التي يراها ضرورية ، كما يمكنه أن يطلع على الوثائق التي تساعد في مهمته، هذا و يجب على مجلس المديرين أن يقدم مرة كل ثلاث أشهر على الأقل و عند نهاية كل سنة مالية تقريرا إلى مجلس المراقبة حول تسييره ، و يقدم مجلس المراقبة ملاحظاته للجمعية العامة حول تقرير مجلس المديرين و على حسابات السنة المالية.

2- يقوم بالتعيينات المؤقتة لأعضائه في حالة شغور منصب عضو أو أكثر منه بسبب الوفاة أو الإستقالة ، و كذلك يقوم بالتعيينات المؤقتة في حالة إذا ما أصبح عدد أعضائه أقل من الحد الأدنى المنصوص عليه في القانون الأساسي دون أن يقل عن الحد القانوني في خلال 3 أشهر من اليوم الذي وقع فيه الشغور، كل هذا مع مراعاة أحكام القانون الأساسي للمؤسسة طبقا للمادة 642 ق ت.

وفي الأخير نلاحظ أن كل من مجلس الإدارة و مجلس المراقبة لا يختلفان كثيرا من حيث النظام القانوني لهما خاصة في التكوين و التسيير إلا فيما يتعلق بالصلاحيات الممنوحة لكل منهما، مع الإشارة إلى أن النوع

¹ عمار عمورة ، المرجع السابق، ص.296.

الثاني من التنظيم مأخوذ به كثيرا في الشركات المتعددة الجنسيات ، و في الجزائر غير معمول به حاليا رغم النص عليه في القانون التجاري منذ سنة 1993.¹

ثالثا- جهاز التسيير (المدير العام، المسير):

يأخذ جهاز تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية عدة أشكال، فأما المؤسسة العمومية المنظمة في شكل شركة مساهمة فتأخذ بصيغة المدير العام أو الرئيس أو مجلس المديرين، في حين تأخذ المؤسسات المنظمة في شكل شركات ذات مسؤولية محدودة بصيغة المسير، وتطلق عليه تسمية الرئيس المدير العام في حال توليه مهام المديرية العامة بالمؤسسة، في حين يسمى بالمدير العام في حال ما كان يتولى الإشراف على المؤسسة فقط، وفي هذه الحالة يكلف شخصين بمساعدته كمديرين عامين يقترحهما على مجلس الإدارة، مما يخول لهما صلاحيات معينة بالإتفاق مع المدير العام ويعين رئيس مجلس الإدارة في المؤسسة العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل شركة مساهمة من طرف مجلس الإدارة، أما المدير العام فيعين من طرف مجلس الإدارة بناء على اقتراح الرئيس في حين يعين مدير أو مديري المؤسسة العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة من قبل الشركاء، أو بموجب عقد لاحق، ويشترط أن يكون شخصا طبيعيا، كما يمكن أن يكون من خارج الشركة.

وتختلف صلاحيات جهاز التسيير بحسب الشكل الذي تتخذه المؤسسة العمومية، فأما التي تتخذ شكل شركة مساهمة وتحتوي على مجلس إدارة فإن رئيس المجلس هو الذي يتولى الإدارة العامة تحت مسؤوليته ويمثل المؤسسة في علاقاتها مع الغير، كما تمنح له سلطة واسعة في التصرف باسم المؤسسة في إطار الحدود التي رسمها القانون، في حين يتمتع مجلس المديرين بصلاحيات واسعة للتصرف باسم المؤسسة في حدود موضوعها مع مراعاة حدود صلاحيات مجلس المراقبة وجمعيات المساهمين، ويمثل الرئيس المدير الشركة في علاقاتها مع الغير. أما المؤسسة العمومية المنظمة في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة فإن المسير أو المسيرين فيها يمارسون صلاحياتهم في التسيير والاستغلال وفقا للأشكال والحدود التي يحددها لهم القانون الأساسي للمؤسسة.

والعلة في إحالة المشرع للعديد من صلاحيات أجهزة التسيير للقوانين الأساسية لكل مؤسسة يعود للطبيعة الخاصة لكل مؤسسة يعود للطبيعة الخاصة لكل مؤسسة هذه الأخيرة التي هي أدرى بشؤونها ومجالات نشاطها.²

¹ زهير سعودي ، المرجع السابق، ص.69.

² سمية بهلول، المرجع السابق، ص.70.71.

الفرع الثاني: أجهزة المؤسسة العمومية المنظمة بموجب النصوص الخاصة

تخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية المكلفة بتسيير مساهمات الدولة لأجهزة خاصة تختلف عما هو جاري العمل به القانون التجاري بشأن شركات رؤوس الأموال، وقد اتخذت شركات مساهمة الدولة عدة أشكال قانونية في تاريخ المؤسسات العمومية الاقتصادية بداية بصناديق المساهمة¹ ومن ثم الشركات القابضة وبعدها تم إعطاؤها تسمية المجلس الوطني لمساهمات الدولة²، لتستقر في ظل الأمر 01-04 على شكل مجلس مساهمات الدولة.

وتظهر خصوصية الأجهزة المكلفة بتسيير وإدارة هذا الشكل من المؤسسات العمومية الاقتصادية في تشكيلة هذه الأجهزة وهو ما سنبينه من خلال التطرق إلى الجمعية العامة (أولا) ومن ثم مجلس المديرين (ثانيا).

أولا: الجمعية العامة:

الجمعية العامة للمساهمين هي الهيئة السيادية للشركة³، و تعتبر المجال المناسب للشركاء و المساهمين للتعبير عن إرادتهم و مشاركتهم في تسيير الشركة، حيث يجتمعون دوريا في كل سنة في إطار ما يسمى بالجمعية العادية، كما يمكن لهم الاجتماع في إطار جمعية عامة استثنائية . لكن بالنسبة للمؤسسات التي تحوز فيها الدولة على مجموع الأسهم الاجتماعي مباشرة فإن صلاحيات الجمعية العامة يتولاها ممثلون مؤهلون قانونا من مجلس مساهمات الدولة طبقا للمادة 12 من الأمر 01-04، و قبل التعديل كان يتولاها ممثلون مفوضون من المجلس الوطني لمساهمات الدولة وفقا للمادة 21 من الأمر 95-25، أما قبل سنة 1995 كانت تتولى الجمعية العامة أجهزة تؤهلها لذلك صناديق المساهمة، و تتكون الجمعية العامة في هذه الحالة من ممثلين عن الدولة.

و تعتبر الجمعية العامة للمساهمين أو ما يسمى بجهاز المداولة جهاز أساسي في المؤسسات العمومية الاقتصادية، وضع لها المشرع نظام مستمد من الأحكام العامة للقانون التجاري سواء من حيث تشكيلها أو تسييرها أو إختصاصاتها ماعدا في المؤسسات التي يكتسي نشاطها طابعا إستراتيجيا، أو التي تحوز فيها الدولة مجموع رأس المال الاجتماعي فإنه يمكن النص على أشكال خاصة لتنظيمها من طرف مجلس مساهمات الدولة طبقا للمادة 05 من الأمر 01-04.

¹ منظمة بموجب :

- القانون رقم 88-03، المرجع السابق.

- مرسوم التنفيذي رقم 90-249، المتعلق بصناديق المساهمة والأعوان الإئتمانيين التابعين للدولة، المعدل للمرسوم رقم 88-119، المؤرخ في 18 أوت 1990، ج ر، عدد 36، الصادرة في 22 أوت 1990.

² المرسوم التنفيذي رقم 95-404، المتعلق بتشكيلة المجلس الوطني لمساهمات الدولة وسيره، المؤرخ في 02 ديسمبر 1995، ج ر، عدد 75، الصادرة في 06 ديسمبر 1995.

³ Gabriel Guery, l'essentiel du droit du affaires dunaux, 7 eme edition , D.N.P, p 429 .

وعليه تتميز الجمعية العامة بأنها جهاز سيادي له سلطة تقريرية في:
 -التسيير الاستراتيجي للمؤسسة في مجالات إعداد برامج النشاط والميزانية والاستثمار والحل والإدماج
 والإندماج وتقييم الأصول ووضع مخطط تطهير المؤسسة وإعادة هيكلتها.
 -المشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالخصوصية وتأمين ونقل الملكية إلى المتنازل له.
 -احتكار اختصاص الفصل في كافة المسائل المتعلقة بحياة المؤسسة باستثناء قرارات التسيير العادي المحتكر
 من قبل مجلس المديرين.

-التعاقد مع أعضاء مجلس المديرين، إذ تتمتع الجمعية بأهلية التعاقد مع أعضاء مجلس المديرين بحيث يعود
 إليها اختيار هؤلاء الأعضاء وفق معايير قانونية وتنظيمية ويحدد العقد المبرم بينهما مهام الأعضاء وحقوقهم
 وواجباتهم ومدة عهدهم وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها ويخضع العقد المبرم بين الطرفين لمبدأ سلطان
 الإرادة والعقد شريعة المتعاقدين دون تدخل من الدولة شريطة احترام معايير التعاقد المطلوبة لهذا الصنف من
 العقود¹.

و هذه الاختصاصات كانت في السابق محل تنازع بين السلطة الوصية وأجهزة المؤسسة كما كان
 البعض منها محتكرا من طرف الدولة²، وتقرير هذه المهام يبشر بفصل حقيقي بين المؤسس والمؤسسة بحيث لم
 يعد تحديد حياة المؤسسة مبنيا على قرار فوقي أو خارج المؤسسة بل أصبح مضبوطا بالأحكام تجعله ذو
 اختصاص أصيل للأجهزة الاجتماعية للمؤسسة³.

ثانيا : مجلس المديرين:

يعتبر أحد الأشكال الجديدة لتسيير شركات المساهمة المتبناة بعد تعديل القانون التجاري بالمرسوم رقم
 08-93، إلا أن مجلس المديرين المقترح لإدارة المؤسسات المكلفة بتسيير مساهمات الدولة له بعض الخصائص
 التي تميزه عن القواعد العامة لتنظيم مجلس المديرين، وفي هذا الإطار تعين تشكيلة المجلس بقرار من مجلس
 المساهمات ويراعى في ذلك مهام المؤسسة، طبيعتها وحجمها، ويتم تعيين أعضاءه ومن بينهم الرئيس من طرف
 الجمعية العامة، بعد موافقة رئيس الحكومة، وبعد أخذ رأي مجلس المساهمات، وتنتهي مهامهم ب نفس
 الأشكال.

ويتكون مجلس المديرين من ثلاثة أعضاء على خلاف القواعد العامة التي يتراوح عدد الأعضاء فيها ما
 بين ثلاثة إلى خمسة أعضاء على الأكثر كما يتم تبني شكل المجلس من طرف مجلس مساهمات الدولة عكس
 ما تنص عليه القواعد العامة أين يتم تبنيه من طرف الجمعية العامة غير العادية، كما يمكن أن يتشكل مجلس

¹ سمية بهلول ، المرجع السابق، ص.64.

² بودراع أميرة حرم بصاح، شركات مساهمة الدولة بين خصخصة التسيير والخصوصية، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة منتوري
 قسنطينة، 2009، ص.12.

³ المادة 04 من المرسوم التنفيذي 01-283، المتضمن الشكل الخاص بأجهزة الإدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، المرجع السابق.

المديرين من شخص واحد فقط تطلق عليه تسمية المدير العام الوحيد، وتحويل مجلس المديرين أوسع السلطات للقيام بإدارة المؤسسة وتسييرها والإشراف عليها، ويمارس هذه الصلاحيات في حدود العقود المبرمة بينه وبين الجمعية العامة، ويكون مجلس المديرين مسؤولاً عن السير العام للمؤسسة ويمارس السلطة السلمية على المستخدمين، ويمثل الشركة في علاقاتها مع الغير.

وأهم ما جاء به القانون الجديد بشأن الوضعية القانونية للمسيرين العموميين هو استبداله لطبيعة هذه الوضعية التي تميزت في السابق بالغموض نظراً لتأرجحها بين الطابع التنظيمي و المختلط، حيث كان المسيرون العموميون يخضعون بداية لقانون الوظيفة العمومية الصادر بموجب الأمر 66-133¹ وهو الأمر الذي دعمه المرسوم رقم 66-134 الذي كرس هذا الأمر بنصه في مادته الثانية (02) على تمديد تطبيق نصوص قانون الوظيفة العمومية إلى المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، إلا أن المرسوم رقم 85-95 المتضمن القانون المرجعي لعمال الهيئات الإدارية ألغى بموجب المادة 148 منه المرسوم 66-134 وهو ما جعل مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية يخضعون لأحكام الوظيفة العمومية مع مراعاة بعض الخصوصيات، ومن ثم القانون العام للعامل رقم 78-12² فزاد الإشكال تعقيداً لكونه لم يعالج خصوصية عمل مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية واكتفى بالإشارة إلى أنه إطار سامي دون التفصيل فيما يترتب عن هذه الصفة وهو نفس الأمر المتضمن المسجل بالنسبة للقانون 90-11 المتضمن القانون الأساسي للعامل والذي ألغى القانون رقم 78-12، وقد استمر هذا الخلط حتى بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 90-290³ المتعلق بالمسير، والذي عجز عن استيعاب المنطق التعاقدي، ونفس الإشكال كان سارياً أيضاً في إطار عقود النجاعة التي تم اقتراحها في مرحلة سابقة من طرف وزارة إعادة الهيكلة.⁴

¹ الأمر 66-133، يتضمن قانون الأساسي للوظيفة العمومية، المؤرخ في 02/06/1966، ج ر، عدد 46، الصادرة في 08 جوان 1966.

² القانون رقم 78-12، يتضمن القانون العام للعامل، المؤرخ في 05/08/1978، ج ر، عدد 32، الصادرة في 08 أوت 1978

³ المرسوم التنفيذي رقم 90-290، المتعلق بالنظام الخاص بعلاقات العمل الخاصة بمسيري المؤسسات، المؤرخ في 29/09/1990، ج ر، عدد 42، الصادرة في 03 أكتوبر 1990.

⁴ بودراع أميرة حرم بصاح، المرجع السابق، ص.15.

الفصل الثاني:

رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية

يختلف مفهوم الرقابة وباختلاف الزاوية التي ينظر منها حيث أنها تنصب على أنها مراجعة الأعمال للتأكد من مدى إتفاقها مع الخطة الموضوعية، فالرقابة من ناحية القانونية هي مدى احترام مبدأ المشروعية، أما فيما يخص بالحديث على المؤسسة العمومية الاقتصادية يعني الوقوف على مدى خضوعها للقانون والتزامها بالحدود المرسومة لها عند ممارسة نشاطها ومدى تحقيقها للأهداف المسطرة لها هذا من جهة، ومن جهة أخرى البحث في مدى فعالية الأجهزة ، بغض النظر عن طبيعة هذه الأجهزة (إدارية، قضائية، سياسية)، وذلك لتحقيق أهداف اقتصادية معينة، مع بيان الجزاءات القانونية المترتبة عن إخلالها بمهامها وهذا من خلال أحكام الجزائية لضمان سير الحسن لهذه المؤسسات.

ومن خلال ما تم ذكره، فيا ترى فيما تتمثل أجهزة الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية؟ وما هي

الجزاءات المترتبة عنها؟

وللإجابة عن هذا قمنا بدراسة هذا الفصل في جزئين:

المبحث الأول: الرقابة الإدارية على المؤسسات العمومية الاقتصادية

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على المؤسسات العمومية الاقتصادية

المبحث الأول : الرقابة الإدارية على المؤسسات العمومية الاقتصادية

نظراً لتوجه الجديد للدولة الجزائرية، أصبحت المؤسسة العمومية الاقتصادية تقوم بدراسة أوضاع السوق ودراسة المحيط الخارجي من أجل وضع استراتيجية اقتصادية ناجحة من أجل الوصول إلى أهداف المسطرة وتحقيق الربح، وكون أن المؤسسة العمومية الاقتصادية كيان إقتصادي هام فهي تخضع لرقابة إدارية من قبل أجهزتها، وتماشياً مع الطابع المزدوج الذي تتسم به المؤسسة العمومية الاقتصادية (المتاجرة والعمومية)، فإنها تخضع من جهة لرقابة أجهزتها الداخلية (المطلب الأول)، ونظراً للميزة العمومية للمؤسسة ومن أجل المحافظة على المال العام وخاصة المؤسسات العمومية التي تكتسي نشاط ذات طابع استراتيجي فهي تخضع لرقابة أجهزة تابعة للدولة متمثلة في الرقابة الخارجية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية

قبل التطرق إلى مفهوم الرقابة بالتحليل و التدقيق , نقف أولاً عند تعريف بعض المصطلحات التالية:

مراقبة (Contrôle)، راقب (Contrôler)، مراقب (Contrôleur)

1- مراقبة (Contrôle) و تعني:

- مراقبة (الأسعار ، النقد، العمليات الانتخابية، الصندوق، سلوك فلان)

- مراجعة (الصندوق)

- تدقيق (في تذكرة الهوية)

- تفتيش (على تذاكر الهوية , على تذاكر السفر بالسكة الحديدية)

- رقابة (على سلوك فلان)

- ضبط (النفس، تمكن من سيارته¹)

2- راقب (Contrôler) و تعني:

- راقب (النفقات ، النقد)

- دقق في ، تحقق من (نوعية البضاعة ، أمانة ترجمة)

- فتش (تذاكر السفر بالسكة الحديدية)

- أشرف على (قناة بحرية) سيطر على ، هيمن على (جيش على منطقة)

- ملك ، ضبط (أعصابه)

¹ المعجم الفرنسي العربي، الطبعة الرابعة، دار المشرق، بيروت، دون سنة نشر، ص.186.

-ملك ، ضبط ، نفسه (أو أعصابه)

3 - مراقب (Contrôleur) و تعني:

- مراقب (مالي ، جمركي)

- مفتش (السكة الحديدية ، الباص)

فالرقابة لها مفهوم واسع و شروحات عديدة، يصعب تعريفها تعريفا جامعا مانعا، إلا أن معظم

المختصين، يصطلح لها عدة مفاهيم، كالملاحظة، الفحص، التوجيه، المقارنة، التسجيل و التفتيش.....

و عرفها البعض بأنها: "العمل على تحقيق أهداف معينة يسعى المشروع إلى إنجازها "

و البعض الآخر عرف الرقابة بأنها:

"المراجعة والإشراف من جانب سلطة أعلى للتعرف على كيفية سير العمل داخل المشروع، و التأكد من أن

الموارد تستخدم وفقا لما هو مخصص لها"¹

و البعض الآخر عرف الرقابة على أنها:

"التحقق مما إذا كانت ممارسة المسؤولية و اتخاذ و تنفيذ القرارات يتلاءمان و يتطابقان مع المقاييس و المعايير

المنصوص عليها، و يفترض أن يقوم بها شخص مراقب يتمتع بالإستقلالية بالنسبة إلى الشخص الخاضع

للرقابة، و هي تهدف إلى فحص و تقييم مدى فعالية و كفاءة أساليب و ممارسات الهيئة الخاضعة للرقابة " ²

لذا تعتبر الرقابة الداخلية صورة جد مهمة للمتابعة الذاتية لعمليات المؤسسة العمومية الاقتصادية

ويقصد بها: " ذلك الأسلوب من التنظيم الإداري والمحاسبي الذي يجعل الأعمال اليومية في مؤسسة ما يتم

بشكل يشترك فيه أكثر من شخص واحد في تحقيق كل عملية من العمليات، وبهذا يكون عمل كل موظف

مكملا لأعمال الموظفين الآخرين"³

¹ محمد الجاهمي، المفتشية العامة في رقابة الأموال العمومية، مذكرة لنيل شهادة الدراسات العليا التخصصية، المدرسة الوطنية العليا للإدارة والتسيير، 1996-1997، ص.10.

² محمد بوشامة، مادة التدقيق في المحاسبة العمومية، محاضرات لطلبة السنة الرابعة، إقتصاد ومالية، 2005-2006، ص.10.

³ غوالي محمد بشير، دور المراجعة في تفعيل الرقابة داخل المؤسسة (حالة تعاونية الحبوب والخضر الجافة بورقلة)، مذكرة لنيل ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2004، ص.63.

كما تعرف بأنها: "تقييم الأداء الكلي للمؤسسة خلال فترة زمنية معينة، لمعرفة مدى تحقيق أهدافها الموضوعية والمحددة، وذلك باستخدام معايير خاصة بالمؤسسة مثل الربحية، العائد على الإستثمار، حصة المؤسسة في السوق... الخ"¹

تكريسا لمبدأ إستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية الذي يناشده المشرع منذ 1988 وحاول إعطائه فعالية أكثر في الأمر 01-04 دعم المشرع طابع المتاجرة الذي تتميز به المؤسسات العمومية الاقتصادية، وذلك بإخضاعها لأحكام القانون التجاري سواء في إنشائها أو تسييرها وإدارتها كما رأينا في الفصل الأول، حيث يسعى المشرع من خلال التنظيم الجديد للمؤسسات العمومية الاقتصادية إلى الحد من الرقابة الخارجية و تدعيم الرقابة الداخلية، وهذا تطور في نظام القطاع العام في الجزائر ، و ذلك تماشيا مع تغير النظام الإقتصادي² ، رغم أن هذا المبدأ وضعه المشرع في 1988 ، لكن يبدو أن المشرع أراد تدعيمه أكثر في الأمر 01-04 و ذلك بإخضاعه التام للمؤسسات العمومية الاقتصادية في تنظيمها و سيرها و مراقبتها للقانون التجاري ماعدا المؤسسات ذات الطابع الإستراتيجي، و المؤسسات التي تخضع للشكل الخاص المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي 01-283.

و يهدف المشرع من وراء هذا إعطاء ضمانات أكثر للمستثمرين الخواص (الوطنيين أو الأجانب) لجلبهم إلى الإستثمار و جلب رؤوس أموالهم خاصة منها الأجنبية ، و هذا بإعطائهم ضمان عدم تدخل هيئات خارجة عن المؤسسة في تسييرها وإدارتها هذا من جهة ، ومن جهة أخرى تهيئة المؤسسات العمومية الاقتصادية للدخول لميدان المنافسة الذي يتطلب السرعة في إتخاذ القرارات الذي تقتضيه متطلبات إقتصاد السوق ، لأن الرقابة الخارجية تتسم بطول الإجراءات ، بالإضافة إلى العراقيل البيروقراطية المعروفة، و هذا لتهيئة الأجواء للإنضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة، والشراكة مع الإتحاد الأوربي. والهدف من الرقابة الداخلية أو ما يسمى بالرقابة الذاتية هو تقويم نشاط المؤسسة، وحسن أدائها من أجل تحقيق أكبر قدر من الأرباح، و غيره من الأهداف التي تصبوا إلى تحقيقها.

و عليه نتناول في الفرع الأول الرقابة التي تقوم بها أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية ، و في الفرع الثاني رقابة مندوب الحسابات.

¹ السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية (دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم)، مذكرة لنيل ماجستير في تنمية وتسيير الموارد البشرية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011، ص.02.

² أنظر المادة 40 من القانون 88-01، المرجع السابق.

الفرع الأول : رقابة أجهزة المؤسسات العمومية الاقتصادية

تعد أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية الكيان التنظيمي الذي يلعب دور كبير في نهوض المؤسسة، وإلى جانب تسييرها فهو يقوم بدور رقابي كما يعد من أنجع أشكال الرقابة الداخلية كون هذه الأجهزة على دراية تامة بما يجري من الأعمال ونشاطات داخل المؤسسة ومعرفة إمكانيات وقدراتها على تحقيق الأهداف المسطرة لها، وتقوم بهذا الدور في حدود القوانين الأساسية للمؤسسة العمومية الاقتصادية هذا من جهة ومن جهة أخرى في حدود مانص عليها القانون ولتحقيق نجاعة أكثر لهذه الرقابة، لا بد من تحديد اختصاصات أجهزة داخلية تحديدا دقيقا وواضحا بصورة متكاملة وهذا من أجل رقابة ناجعة.

ولذلك سنحاول من خلال هذا الفرع بيان حدود صلاحيات كل جهاز من أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية في ممارسة الرقابة الداخلية على المؤسسة العمومية الاقتصادية بداية برقابة الجمعية العامة (أولا)، ومن ثم رقابة جهاز الإدارة (ثانيا) وأخيرا رقابة جهاز التسيير (ثالثا).

أولا - رقابة الجمعية العامة:

على اعتبار أن الجمعية العامة هي الهيئة السيادية في المؤسسة الاقتصادية فإن إطار رقابتها جد واسع وهام، وتأتي هذه الأهمية من صفتها كمالكة للأسهم، الأمر الذي يمنحها كافة السلطات المترتبة عن حق الملكية وعلى رأسها مراقبة جميع التصرفات التي تقوم بها أجهزة إدارة وتسيير المؤسسة الاقتصادية، وتمتد رقابتها حتى إلى أعمال محافظ الحسابات وهذا الإختصاص الرقابي حول لها نزولا عند سلطتها في تعيين وعزل أعضاء مجلس الإدارة ومجلس المراقبة والمسيرين ومحافظي الحسابات¹. و من له سلطة التعيين و العزل له سلطة الرقابة على من عينه.

كما يتجلى الدور الرقابي للجمعية العامة في المصادقة على الأعمال و الوثائق المتعلقة بالمؤسسة، كالمصادقة على القانون الأساسي، و تقرير مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة حسب الحالة، و تقرير مندوب الحسابات.²

ويعتبر الدور الرقابي الذي تمارسه الجمعية العامة في المؤسسات العمومية الاقتصادية فعال نظرا لمساهمة جميع الأطراف في هذه الرقابة الشركاء و المساهمين، مندوب الحسابات، و حتى القائمين بالإدارة، و للمساهمين حق الإطلاع على الوثائق اللازمة المتعلقة بالوضعية المالية و الإدارية للمؤسسة قبل إنعقاد الجمعية العامة و يمكنهم الإستعانة بخبراء إذا كانت تنقصهم الخبرة اللازمة لذلك.

¹ عليوات ياقونة، الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، رسالة ماجستير في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص.17.

² المادة 580 - 584 - 628 من القانون التجاري الجزائري، المرجع السابق.

- حيث وضع المشرع عدة ضمانات لضمان رقابة فعالة من طرف الجمعية العامة هي:
- منع إبرام أي إتفاقية بين المؤسسة و أحد القائمين بإدارتها سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة بدون إستئذان الجمعية العامة مسبقا تحت طائلة البطلان طبق بالمادة 628 من القانون التجاري، أي أن جميع العقود التي تتم بين المؤسسة و أحد القائمين بإدارتها يجب أن تكون محل ترخيص مسبق من الجمعية العامة و إلا عدت باطلة.
 - الجمعية العامة هي التي تتولى الفصل في تقرير مندوب الحسابات ، و لا يجوز الطعن في الإتفاقات التي تصادق عليها الجمعية العامة إلا في حالة التدليس.
 - لا يجوز للقائمين بالإدارة المعنيين أن يشاركوا في التصويت و لا تؤخذ بعين الإعتبار أسهمهم لحساب النصاب و الأغلبية.
 - الجمعية العامة هي المكلفة بمنح مكافأة و أجر القائمين بالإدارة عن بدل الحضور عملا بالمادة 632 من القانون التجاري.
 - بالنسبة للمؤسسات التي تأخذ الشكل الخاص فإن الجمعية العامة هي التي تعين مجلس المديرين و من بينهم الرئيس، و هي التي تبرم العقود معهم التي تحدد فيها المهام الموكلة لهم و حقوقهم و واجباتهم و مدة عهدتهم في إطار ما يسمى بعهدة التسيير ، طبقا لما تم ذكره في المواد 05-07-08 من المرسوم 01-283.
 - الجمعية العامة هي التي تعين مندوب الحسابات و تتولى الفصل في حسابات السنة المالية المقصودة¹ ، وهي التي تحدد أتعابه.
- إلا أن هذه الرقابة تبقى محدودة الأثر نظرا لضخامة عدد المساهمين و إنصرافهم عن حضور الجمعية العامة هذا من جهة، و من جهة أخرى فإن مراجعة دفاتر المؤسسة و حساباتها تقتضي خبرة فنية قد لا تتوفر في غالبية المساهمين.²

ثانيا- رقابة هيئة الإدارة:

تعتبر هيئة الإدارة هي الهيئة الثانية للرقابة الداخلية بعد الجمعية العامة ، و تتولى الرقابة الداخلية على جهاز التسيير. يمارس جهاز الإدارة رقابته على جهاز التسيير من خلال دوره في إنتخاب وعزل مجلس الإدارة أو المدير العام بناء على اقتراح من رئيس الإدارة، إضافة إلى اختصاصه المطلق في استخلاف وعزل أعضاء جهاز التسيير، ويتولى متابعة ومراقبة كافة أعمال الرئيس أو المدير العام أو المسير، و بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي يكون فيها مجلس مراقبة فإن عزل أعضاء مجلس المديرين يتم بناء على إقتراح من

¹ المادة 10 من المرسوم التنفيذي 01-283، المرجع السابق.

² مصطفى كمال طه، المرجع السابق، ص.325.

مجلس المراقبة على الجمعية العامة التي تتولى الفصل في ذلك، و تتمتع هيئة الإدارة بسلطات واسعة في إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية حسب ما تراه مناسباً لمصلحة المؤسسة.

و هي الهيئة المكلفة بمتابعة و رقابة جميع الأعمال التي يقوم بها الرئيس أو المدير العام أو المسير ، فمثلاً بالنسبة للمؤسسات التي بها مجلس مراقبة يقوم هذا الأخير بمهمة الرقابة الدائمة للمؤسسة، و تخضع بعض العقود المنصوص عنها قانوناً إلى ترخيص مسبق منه، و لمجلس المراقبة في أي وقت من السنة الحق في القيام بإجراءات الرقابة التي يراها ضرورية ، و يجب على مجلس المديرين أن يقدم له مرة كل ثلاث أشهر على الأقل و عند نهاية كل سنة مالية تقريراً حول تسييره ، ثم يقدم مجلس المراقبة ملاحظاته حول هذا التقرير للجمعية العامة¹.

ثالثاً- رقابة جهاز التسيير:

يتحمل الجهاز التسيير (الرئيس ، المدير العام ، المسير) كافة الصلاحيات للقيامه بعملية التسيير على أحسن وجه، ولذلك منحه المشرع صلاحيات السلطة الرئاسية في المؤسسة العمومية الاقتصادية²، من سلطة التأديب و سلطة توجيه الرؤوسين والمصادقة على أعمالهم أو تعديلها أو إلغائها أو الحل محلهم وفق الشروط القانونية، كما زوده بكافة الصلاحيات اللازمة للقيام بوظيفة التسيير على أحسن وجه ومواجهة متطلبات المنافسة التي أقحمت فيها المؤسسة العمومية الاقتصادية، وهو ما يتجسد في الوسيلة المثلى في الرقابة والتنظيم الذي يقوم عليه التسيير الإداري المعاصر.

وهذا مع الإشارة إلى أن جهاز التسيير مقيد في ممارسة هذه الصلاحيات بالقانون الأساسي و الصلاحيات الممنوحة للأجهزة الأخرى و موضوع المؤسسة، و بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تأخذ الشكل الخاص المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي 01-283 يكون رئيس مجلس المديرين أو المدير العام الوحيد مقيد في ممارسة هذه الرقابة بالعقود المبرمة مع الجمعية العامة للمؤسسة (عهدة التسيير ، و له كافة الصلاحيات في حدود هذا العقد.

من هنا نستنتج أن المشرع قد وضع رقابة تدرجية للأجهزة الداخلية للمؤسسة العمومية الاقتصادية كل حسب الصلاحيات الموكلة له، فتأتي رقابة جهاز التسيير ثم تلوها رقابة هيئة الإدارة لتعلوها معا رقابة الجمعية العامة الهيئة السيادية في المؤسسة العمومية الاقتصادية ، لذا لا بد على هذه الأجهزة أن تعمل بالتنسيق مع بعضها البعض لضمان رقابة فعالة.³

¹ زهير سعودي، المرجع السابق، ص.ص.82. 83.

² المادة 577- 638 من القانون التجاري الجزائري، المرجع السابق.

³ المرجع نفسه، ص.ص.83- 84.

الفرع الثاني: رقابة محافظ الحسابات

يعتبر محافظ الحسابات جهة من جهات الرقابة الداخلية على المؤسسة العمومية الاقتصادية، كما يقال أن مندوب الحسابات هو عين الشركاء في الشركة، و تعتبر هذه الرقابة دائمة و مستمرة. حيث ينظم مهنة محافظ الحسابات في الجزائر القانون 91-08 المؤرخ في 27/04/1991 الذي يحدد شروط وكيفيات التعيين وممارسة المهنة، و أحكام القانون التجاري في المرسوم التشريعي 93-08 التي تنظم عمل مندوب الحسابات وعلاقته مع الشركة و المساهمين فيها. حيث يعرف على أنه: " كل شخص يمارس بصفة عادية باسمه الخاص وتحت مسؤوليته، مهمة المصادقة على صحة حسابات الشركات والهيئات وانتظامها ومطابقتها لأحكام التشريع المعمول به² ". ومن هذا التعريف يستنتج أن الهدف الأساسي من وجود محافظ الحسابات داخل المؤسسة هو التأكد من صحة وسلامة حساباتها، وسلامة بعض عمليات التسيير التي تقوم بها أجهزة الإدارة، وبالتالي فإنه حتى يصل للهدف الأساسي من صلاحياته في الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية ألا وهو التأكد من صحة وسلامة العمليات السابق ذكرها، فإنه يتوجب عليه القيام بمهامه على أكمل وجه وتبليغ النتائج المتوصل إليها إلى كل الأطراف المعنية ولاسيما المساهمين³.

وسنحاول من خلال هذا الفرع بيان إجراءات تعيينه وإنهاء مهامه (أولاً)، ومن ثم تحديد صلاحياته(ثانياً)
أولاً- تعيين محافظ الحسابات وإنهاء مهامه:

1- تعيينه: تعود سلطة تعيين المراقبين في شركة المساهمة إلى الجمعية العامة العادية فقد خول لها القانون صلاحية تعيين مندوب أو أكثر يختارون من المهنيين في جدول المصنف الوطني ويمارسون مهامهم لمدة ثلاثة سنوات هذا ما يقتضي به المادة 714 مكرر 1/4 بقولها: " تعين الجمعية العامة العادية المساهمين مندوبا للحسابات أو أكثر لمدة ثلاثة سنوات تختارهم من بين المهنيين المسجلين على جدول المصنف الوطني"، كما تؤكد المادة 715 مكرر الفقرة 01 من القانون التجاري بقولها: " يعين مندوب و الحسابات لثلاث سنوات مالية....."

¹ القانون 91-08، المتعلق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، المؤرخ في 27/04/1991، ج ر، عدد 20، الصادرة في 01 ماي 1991.

² مادة 22 من القانون 10-01، المتعلق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، المؤرخ في 29 جوان 2010، ج ر، عدد 24، الصادرة في 11 جويلية 2010.

³ عبد الباقي خلفاوي، حق المساهم في رقابة شركة المساهمة، مذكرة لنيل ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009، ص.57.

وفي حالة ما إذا لم يتم تعيين مندوب الحسابات من طرف الجمعية العامة كأن يرفض مندوب أو مندوبو الحسابات ذلك أو لمانع أعاقهم عن أداء عملهم ففي هذه الحالة يتم اللجوء في تعيينهم أو إستبدالهم بموجب أمر رئيس المحكمة التابعة لمقر الشركة وهذا بناعلى طلب من مجلس الإدارة أو مجلس المديرين أو من كل شخص يهمله هذا الأمر، وفي الشركات التي يكون تأسيسها باللجوء العلي للإدخار فيتم تعيين مندوب أو مندوبي الحسابات من طرف السلطة المكلفة بتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها (المادة 715 مكرر 7/4 و 8 من القانون التجاري) .¹

ولممارسة شخص مهنة محافظ الحسابات وحسب المادة 06 من القانون 91-08 يجب أن تتوفر فيه الشروط التالية:

- الجنسية الجزائرية ، و يمكن الترخيص للأشخاص الأجانب بممارسة هذه المهنة إذا أبرمت إتفاقية لهذا الغرض مع بلدانهم في إطار المعاملة بالمثل و إذا توفرت فيهم الشروط المطلوبة.
- التمتع بكل الحقوق المدنية.
- أن لا يكون قد صدر بشأنه حكم يدينه على إرتكاب جناية أو جنحة عمدا.
- توفر الإجازات و الشهادات المشترطة قانونا.
- التسجيل في جدول المنظمة الوطنية.
- تأدية اليمين.

2- عزله: أما مهامه فتنتهي بعدة صور، إما بقوة القانون بمجرد انتهاء المدة المحددة ، وإما بناء على استقالته ودون أن يتخلص من التزاماته القانونية مع ضرورة التزامه في هذه الحالة بإشعار مسبق مدته ثلاث أشهر وتقديم تقرير عن المراقبات والإثباتات الحاصلة، كما قد تنتهي بعزله بناء على طلب من مجلس الإدارة أو مجلس المديرين أو من مساهم أو أكثر وهذه الحالة مقيدة بشرط حدوث خطأ أو مانع من طرف محافظ الحسابات، وهذا ويمكن انتهاء مهام محافظ الحسابات في حالة وفاته أو شطبه أو إيقافه.²

ثانيا -صلاحيات محافظ الحسابات

تتمثل مهمتهم الدائمة بإستثناء أي تتدخل في التسيير ، في التحقيق في الدفاتر والأوراق المالية للشركة وفي مراقبة إنتظام حسابات الشركة وصحتها ، كما يدققون في صحة المعلومات المقدمة في تقرير مجلس الإدارة أو مجلس المديرين حسب الحالة ، وفي الوثائق المرسلة إلى المساهمين حول الوضعية المالية للشركة وحسابات ، ويصدقون على إنتظام الجرد وحسابات الشركة والموازنة وصحة ذلك . ويتحقق مندوبو الحسابات إذا ما تم

¹ نادية فضيل، المرجع السابق ، ص.ص.330. 331.

² محمد بن جميلة، مسؤولية محافظ الحسابات في مراقبة شركة المساهمة، مذكرة لنيل ماجستير-تخصص قانون الأعمال-، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011 ، ص.ص. 47. 51 .

إحترام مبدأ المساواة بين المساهمين، ويجوز لهم أن يجروا طيلة السنة التحقيقات أو الرقابات التي يرونها مناسبة ، كما يمكنهم إستدعاء الجمعية العامة للإنعقاد في حالة الإستعجال. ويطلع مندوبو الحسابات مجلس الإدارة أو مجلس المديرين أو مجلس المديرين أو مجلس المراقبة حسب الحالة بما يلي :

- عمليات المراقبة و التحقيق التي قامو بها ومختلف عمليات السير التي أدورها.
- مناصب الموازنة و الوثائق الأخرى المتعلقة بالحسابات التي يرونها ضرورة إدخال تغييرات عليها بتقديم كل الملاحظات الضرورية حول الطرق التقييمية المستعملة في إعداد هذه الوثائق .
- المخالفات والأخطاء التي قد يكتشفونها .
- النتائج التي تسفر عنها الملاحظات والتصحيحات الخاصة بنتائج السنة المالية مقارنة بنتائج السنة المالية السابقة .

ويجوز لمندوب الحسابات أن يطلب توضيحات من رئيس مجلس الإدارة أو مجلس المديرين الذي يتعين عليه أن يرد على كل الوقائع التي من شأنها ان تعرقل إستمرار الإستغلال والتي إكتشفها أثناء ممارسة مهامه ، وفي حالة إنعدام الرد أو إذا كان هذا الرد ناقصا ، يطلب مندوب الحسابات من الرئيس أو مجلس المديرين إستدعاء مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة للمداولة في الوقائع الملاحظة ، ويتم إستدعاء إستدعاء مندوب الحسابات أنه رغم إتخاذ هذه القرارات بقيت مواصلة الإستغلال معرقلة فإنه يقوم حينئذ بإعداد تقرير خاص يقدمه للجمعية العامة المقبلة أو لجمعية عامة غير عادية ، وفي حالة إستعجال يقوم هو نفسه بإستدعائها لتقديم خلاصاته .

يتم إستدعاء مندوبي الحسابات لإجتماع مجلس الإدارة أو مجلس المديرين حسب الحالة، الذي يقفل حسابات السنة المالية المنتهية وكذلك جمعيات المساهمين، ويعرض مندوبو الحسابات على الجمعية العامة المقبلة المخالفات والأخطاء التي لاحظوها أثناء ممارسة مهامهم . ويلتزم مندوبي الحسابات بإحترام سر المهنة فيما يخص الأفعال و الأعمال والمعلومات التي أطلعوا عليها بحكم ممارسة وظائفهم ¹.

¹ عمار عمورة، المرجع السابق، ص.ص. 310. 312.

المطلب الثاني : الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية

قد شهدت الرقابة الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية العديد من التغيرات كما أن أهميتها كانت تقل وتزيد من مرحلة إلى أخرى من مراحل الإصلاحات الاقتصادية التي مرت بها المؤسسة العمومية الاقتصادية، فبعد أن كانت هذه الأخيرة تخضع في ظل مرحلة التسيير الاشتراكي لنفس آليات الرقابة التي تخضع لها الإدارة العمومية ، تراجعت هذه الأحكام كثيرا في مرحلة استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية بعد أن تم تحرير هذه الأخيرة من كثير من القيود التي تفرضها عليها الاقتصادية سلطات الرقابة الخارجية وبالتالي تراجعت أحكام الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية كثيرا في هذه الفترة واستمر هذا الأمر بعد صدور الأمر 01-04، لكن الرقابة الخارجية بدأت تعود تدريجيا في الفترة الأخيرة خاصة بعد تفشي ظاهرة الفساد التي أضرت كثيرا بالأموال العمومية على كافة المستويات و منها أموال المؤسسة العمومية الاقتصادية، وهو ما دفع المشرع الجزائري إلى سن العديد من القوانين التي ترمي إلى محاربة هذه الظاهرة والحفاظ على الأموال العمومية، فكان من أنجع الطرق لتحقيق هذه الأهداف هو إعادة مكانة للرقابة الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية بمختلف أشكالها¹. وسنحاول من خلال هذا المطلب الوقوف على الرقابة الخارجية التي تمارسها كل من الجهات الوصية (الفرع الأول) ومن ثم رقابة الجهات المتخصصة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة الجهات الوصية

قد يتبادر إلى الذهن من أول وهلة أنه بحكم أن المؤسسة العمومية الاقتصادية كائن قانوني متخصص و متمتع بالاستقلالية فإن هذه الأخيرة تعفيه من وجود جهات وصية تمارس عليه الرقابة، إلا أنه يجب القول أن هذه الاستقلالية لا تمنع بقاء المؤسسات العمومية الاقتصادية خاضعة لرقابة جهات وصية محددة منحت لها هذه الصلاحية بموجب نصوص قانونية، فبالرغم من أن سلطة الوصاية قد تراجعت كثيرا بعد أن منحت المؤسسة العمومية الاقتصادية استقلاليتها مقارنة بما كان عليه الحال في ظل التسيير الاشتراكي للمؤسسات².

إلا أن هذا الوصاية لم تعدم نهائيا، ويتفاوت حجم وثقل الرقابة الخارجية التي تمارسها الجهات الوصية باختلاف أهمية ونوع النشاط الذي تمارسه المؤسسة الاقتصادية إذ تظهر بصورة محتشمة عند

¹ سمية بهلول، المرجع السابق، ص.ص. 78. 79.

² مختار بوشيبة، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسة الاقتصادية -دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون الإداري، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص.ص. 436.518.

الحديث عن المؤسسات العمومية التي تخضع في معظم أحكامها للقانون التجاري، في حين نجد أن حدود رقابة السلطة الوصية على المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تملك الدولة أو أحد أشخاص القانون العام كل رأس مالها والمؤسسات العمومية التي يكتسي نشاطها الطابع الاستراتيجي واسعة مقارنة بالنوع الأول من المؤسسات.

والحديث عن رقابة الجهات الوصية على المؤسسة العمومية الاقتصادية تتمثل في رقابة السلطة التنفيذية و الحكومة و الوزارة، و منه نتطرق لرقابة كل واحدة منها على حدى.

أولا - رقابة السلطة التنفيذية

إن صلاحية السلطة التنفيذية في ممارسة الرقابة الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية باعتبارها سلطة وصائية عليها يختلف عن تلك الصلاحيات التي تمارسها السلطة الوصية على السلطات اللامركزية في مفهوم القانون الإداري، وسنحاول من خلال هذه الجزئية بيان الصلاحيات المخولة لكل من رئيس الجمهورية و الحكومة و الوزارة في ممارسة سلطة الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية.

1- رئيس الجمهورية:

بما أن رئيس الجمهورية هو أعلى هرم السلطة التنفيذية منحه الدستور صلاحيات واسعة لتسيير شؤون البلاد حسب ما يتماشى مع المصلحة العليا للبلاد في جميع الميادين و منها الميدان الإقتصادي ، و بإعتلاء الرئيس بوتفليقة سدة الحكم حاول إسترجاع كافة الصلاحيات خاصة منها التعيين في الوظائف السامية للدولة ، و ذلك بناء على الصلاحيات التي يمنحها له الدستور¹، فإن له صلاحيات دستورية جد واسعة في كافة المجالات وعلى رأسها المجال إقتصادي ويستمد رئيس الجمهورية سلطته الرقابية على المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب صلاحياته الدستورية في تعيين رؤساء مجالس الإدارة عن طريق المراسيم الرئاسية بناء على اقتراح من الحكومة، وذلك لكونه المسؤول عن الإشراف على توجيه السياسة الوطنية التي من ضمنها الاقتصادية، خاصة إذا ما تعلق الأمر بالمؤسسات العمومية الاقتصادية التي يكتسي نشاطها الطابع الاستراتيجي، وخير مثال على هذه الصلاحيات الرقابية القانون المنظم للمؤسسات العمومية الاقتصادية والذي تم إصداره بموجب أمر من رئيس الجمهورية ولم يصدر بموجب قانون، بالرغم من أنه كان يفترض أن يصدر بموجب قانون بالنظر إلى أهمية موضوع المؤسسات العمومية الاقتصادية وحساسية مجال نشاطها وحاجته للدراسة الواسعة والمناقشة المعمقة، عكس التشريع بأوامر والذي يتم في وقت قصير بين دورتي البرلمان، ولا يحق لهذا الأخير تعديله فيما أن يقبله كله أو يرفضه كله.²

¹ المادة 78 من دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 1996/12/07، ج ر، عدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996.

² سمية بهلول، المرجع السابق، ص.ص. 81.81.

2- الحكومة:

تشكل الحكومة الهيئة التنفيذية لبرنامج رئيس الجمهورية خاصة في المجال إقتصادي، بتمثيل من الوزير الأول وبموجب مراسيم تنفيذية، ويبدأ دور الحكومة في ممارسة السلطة الرقابية على المؤسسة العمومية الاقتصادية منذ تاريخ إنشاء هذه الأخيرة والذي يتجلى كما سبق الذكر في سلطة الحكومة في إصدار القرار الإداري القاضي بإنشاء المؤسسة العمومية حيث تم سابقا حل صناديق المساهمة و تعويضها بالشركات القابضة العمومية بموجب قرار من الحكومة، ثم بعد ذلك تم حل هذه الأخيرة و تعويضها بالمؤسسات العمومية الاقتصادية أيضا بموجب قرار من الحكومة.

كما أن رئيس الحكومة هو الذي يوافق على ترشح أعضاء مجلس المديرين قبل تعيينهم من طرف الجمعية العامة في المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تأخذ الشكل الخاص كما أن جمعياتها العامة مجبرة على إرسال اللوائح التي تقرها إلى رئيس مجلس مساهمات الدولة و الذي هو رئيس لحكومة، و هذا أسلوب من أساليب الرقابة¹.

بالإضافة إلى أن مجلس مساهمات الدولة يتكون كله من أعضاء الحكومة، و يتولى رئاسته رئيس الحكومة²، كما يتولى رئيس الحكومة أيضا رئاسة لجنة مراقبة عمليات خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية، هذا بالإضافة إلى السلطات التي يملكها رئيس الحكومة في التعيين في الوظائف السامية ماعدا تلك التي يعود فيها الإختصاص لرئيس الجمهورية، بالإضافة إلى سياسة إعادة الهيكلة و الخوصصة التي تقوم بها الحكومة بما لها من صلاحيات في ذلك، كما أن الحكومة هي المسؤولة عن المصادقة على إستراتيجية الخوصصة و برنامجها.

و في حالة خوصصة مؤسسة عمومية إقتصادية تقدم خدمة عمومية فإن الدولة الممثلة في الحكومة هي التي تتكفل بضمان إستمرارية هذه الخدمة العمومية.

3- الوزارة:

تعد الوزارة المكلفة بالمساهمة و الإصلاحات هي الهيئة المكلفة بتوجيه و مراقبة القطاع الإقتصادي ، و تسهر على تنفيذ برنامج الحكومة في هذا المجال ، و قد صدر المرسوم التنفيذي 322-2000³ الذي

¹ زهير سعودي، المرجع السابق، ص.92.

² المادة 02 من المرسوم التنفيذي 253-01، المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة وتسييره، المؤرخ في 10/09/2001، ج ر، عدد51، الصادرة في 12 سبتمبر 2001

³ المادة 01 من المرسوم التنفيذي 322-2000، المتعلق بتحديد صلاحيات وزير المساهمة وتنسيق الصلاحيات، المؤرخ في 25/10/2000، ج ر، عدد 63، الصادرة في 25 أكتوبر 2000.

يحدد صلاحيات وزير المساهمة و تنسيق الإصلاحات في إطار السياسة العامة للحكومة ، كما يقوم بمتابعة و مراقبة تنفيذ ذلك بالإتصال مع قطاعات الوزارات المعنية طبقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها. كما أعطى المشرع للوزير المكلف بالمساهمة و الإصلاحات صلاحيات تمكنه من ضمان السير الحسن للمؤسسات العمومية الاقتصادية وهي:

- يسهر على الإنجاز الدوري لتقارير تقييم الوضعية الاقتصادية و المالية للمؤسسات العمومية الاقتصادية و تبليغها لأعضاء مجلس مساهمات الدولة.
- يقترح آليات و كفاءات فتح الرأسمال الإجتماعي للمؤسسات العمومية الاقتصادية على الرأسمال الخاص.
- يقوم بتنسيق النشاطات المرتبطة بتحضير برنامج الخصصة ، و يتولى تنفيذ إستراتيجية خصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية
- إقتراح الآليات اللازمة لتطوير التنظيم الاقتصادي عن طريق السوق.
- و هناك مديرية خاصة على مستوى وزارة المساهمة و تنسيق الإصلاحات مكلفة بضبط و تنفيذ الكفاءات التقنية لتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و مراقبتها تسمى مديرية دراسات السياسات و المناهج و التقييم، بالإضافة إلى قسم تسيير مساهمات الدولة.¹

كما يساعد الوزير في تنفيذ مهامه جملة من الأجهزة المكونة للإدارة المركزية لوزارة الصناعة و المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و ترقية الإستثمار، هذه الأخيرة التي تشمل عدة هياكل تمارس صلاحيات السلطة الوصية على المؤسسة العمومية الاقتصادية، وأهمها نذكر:

أ - **المفتشية العامة:** والتي تكلف بالتأكد من تنفيذ قرارات و توجيهات وزير الصناعة، والتأكد من حسن سير الهياكل المركزية و غير الممركزة و المؤسسات و الهيئات الموضوعة تحت الوصاية و إجراء التقييم الدائم لهياكلها، والتأكد من إحترام هذه الهيئات و المؤسسات الموضوعة تحت الوصاية لبنود دفتر الشروط ، لاسيما فيما يخص تبعات الخدمة العمومية.

ب - **المديرية العامة لتسيير القطاع العمومي التجاري:** والتي تحوي على قسمي متابعة مساهمات الدولة وعمليات الخصصة، و ترقية الشراكة وإعادة الإنتشار، و تكلف بما يأتي:

- إقتراح كل تدبير من شأنه تطوير المؤسسات العمومية الاقتصادية و تحسين مردوديتها.
- إقتراح كل تدبير يمكن من ترشيد مساهمات الدولة في رأسمال المؤسسات العمومية.
- متابعة أنشطة المؤسسات العمومية و السهر على المحافظة على مصالح الدولة.
- ترقية الشراكة بين المؤسسات العمومية و المؤسسات الخاصة، الجزائرية و الأجنبية.
- تنفيذ قرارات مجلس مساهمات الدولة.

¹ زهير سعودي ، المرجع السابق، ص.94.

-اقتراح وتنفيذ التدابير الضرورية لإعادة هيكلة وانتشار المؤسسات العمومية الاقتصادية.¹
و تتمثل وسائل الرقابة هنا في تقديم التقارير الدورية من طرف أجهزة تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية إلى الجهات المركزية ، أو إرسال لجان تحقيق متخصصة من طرف الجهات المركزية إلى المؤسسات العمومية الاقتصادية.

ثانيا- رقابة مجلس المساهمة وشركات تسيير مساهمات الدولة:

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

1-رقابة مجلس مساهمات الدولة:

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

أ - **تشكيلة المجلس** : يوضع المجلس لدى وزير المساهمات وترقية الاستثمارات تحت سلطة الوزير الأول ويتشكل من:³

- رئيس الحكومة كرئيس للمجلس.

- وزير الدولة، وزير العدل.

- وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية.

- وزير الدولة، وزير الشؤون الخارجية.

- وزير المالية.

- وزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات.

- وزير التجارة.

- وزير العمل والضمان الاجتماعي.

- وزير التهيئة العمرانية والبيئة.

- وزير الصناعة وإعادة الهيكلة.

¹ سمية بهلول، المرجع السابق، ص.ص.84. 85.

² المادة الثامنة (08) من الأمر 01-04 ، المرجع السابق.

³ المادة 02 من المرسوم التنفيذي 01-253، المرجع السابق.

- الوزير المنتدب لدى وزير المالية المكلف بالخزينة وإصلاح المالية.
 - الوزير المعني أو الوزراء المعنيين بجدول الأعمال.
- من خلال التشكيلة فهي تتشكل من الوزراء إذن فهي تابعة للسلطة التنفيذية، و هذا نظرا للأهمية التي تشكلها المؤسسات العمومية الاقتصادية في الإقتصاد الوطني ، و هو ما يفسر أيضا إرادة الدولة في المحافظة على دورها في مراقبة هذه المؤسسات و حماية الأموال العمومية و ضمان إستغلالها أحسن إستغلال.
- وتعقد اجتماعات المجلس مرة واحدة على الأقل كل ثلاثة أشهر كما يمكن استدعاؤه للإجتماع من طرف الرئيس أو بطلب من أحد أعضائه في كل وقت، ويتولى الوزير المكلف بالمساهمات أمانة المجلس.
- ب - صلاحيات المجلس :** يقوم مجلس مساهمات الدولة بـ:

- تحديد الاستراتيجيات الشاملة والسياسيات والبرامج فيما يخص مساهمات الدولة وتنفيذها.
 - يحدد سياسات وبرامج خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية ويوافق عليها.
 - تعيين ممثلين عنه للقيام بصلاحيات الجمعية العامة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تملك الدولة رأسمالها مباشرة.
 - ضبط القطاع العمومي الإقتصادي على غرار طرق إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية واللجوء للأشكال الخاصة لأجهزة الإدارة والتسيير.¹
- إذن فالدور المهم لمجلس مساهمات الدولة في رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية خاصة منها التي تملك الدولة فيها مجموع الرأسمال الاجتماعي، وتكون قراراته في شكل لوائح.

2- رقابة شركات تسيير مساهمات الدولة :

- شركات تسيير مساهمات الدولة هي التي يتم إنشائها بموجب المرسوم التنفيذي 01-283 وهي مؤسسات عمومية اقتصادية مكلفة بتسيير مساهمات الدولة في المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تملك الدولة أو أحد أشخاص القانون العام كل رأسمالها الاجتماعي بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.²
- أ- التنظيم القانوني لشركات المساهمات :** وتخضع شركات مساهمات الدولة والتي تنشأ في شكل شركة مساهمة لمزيج من النصوص القانونية المتمثلة في:

- نصوص الأمر 01-04.
- نصوص المرسوم التنفيذي 01-283.
- نصوص القانون التجاري.
- لوائح مجلس مساهمات الدولة.

¹ بوذراع أميرة حرم بصاح، المرجع السابق، ص.124.

² المادة 05 الفقرة 03 من الأمر 01-04، المرجع السابق.

- أحكام عهدة التسيير .
 - أحكام القوانين الأساسية المؤسسة لشركة تسيير المساهمات¹ .
- حيث تنشأ بموجب لائحة تصدر من مجلس مساهمات الدولة، بحيث هو الهيئة المخولة لها قانونا صلاحية إخضاه مؤسسة عمومية إقتصادية لهذا الشكل، وهو الهيئة الوصية عليها، حيث قرر إنشاء 28 شركة تسيير للمساهمة.

حدد المرسوم التنفيذي 01-283 أشكال خاصة لأجهزة إدارة وتسيير الشركات المكلفة بتسيير مساهمات الدولة تختلف عن المؤسسات العمومية الإقتصادية التي لا تحوز فيها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام مجموع الرأسمال الاجتماعي، و طبقا للمادة الثالثة من المرسوم السالف الذكر فإن هذه المؤسسات تحتوي على:

- **جمعية عامة:** تتكون الجمعية العامة الوحيدة لشركات التسيير للمساهمة من ممثلين مفوضين قانونا من مجلس مساهمات الدولة، و يشارك فيها أعضاء مجلس المديرين أو المدير العام الوحيد، لكن ليست لهم أصوات تداولية في هذه الجمعية العامة² .

و على خلاف المؤسسات العمومية الإقتصادية الأخرى فإن المشرع بالنسبة لشركات التسيير للمساهمة قد لجأ إلى تحديد صلاحيات الجمعية العامة صراحة، لكن هذا التحديد جاء على سبيل المثال لا الحصر ، و نستنتج ذلك من أن المشرع إستعمل في المادة الخامسة من المرسوم 01-283 عبارة " تفصل الجمعية العامة في كل المسائل المتعلقة بحياة المؤسسة، بإستثناء قرارات التسيير العادي ، ولا سيما ما يأتي"، أي أن الجمعية العامة هي صاحبة القرار في جميع المسائل المتعلقة بحياة المؤسسة ، لاسيما الإختصاصات التي حددتها هذه المادة ، أي أنه هناك إختصاصات أخرى لم تذكرها المادة ماعدا قرارات التسيير العادي التي هي من إختصاص هيئة الإدارة . و من أهم صلاحياتها الفصل فيما يلي:

- البرامج العامة للنشاطات .
- الحصيلة و حسابات النتائج.
- تخصيص النتائج.
- الزيادة في الرأسمال الاجتماعي و تخفيضه.
- إنشاء فروع في الجزائر و في الخارج .
- الإدماج أو الإندماج أو الانفصال.
- تقييم الأصول و السندات .

¹ بوذراع أميرة حرم بصاح، المرجع السابق، ص.ص.124. 128.

² المادة 04 من المرسوم التنفيذي 01-283، المرجع السابق.

-التنازل عن السندات أو عناصر الأصول.

-مخطط تطهير المؤسسة و إعادة هيكلتها و شروط تطبيق ذلك.

-إقتراحات تعديل القانون الأساسي .

-تعيين محافظ أو محافظي الحسابات.

وما نلاحظه من خلال هذه المادة هو أن المشرع لم يحدد نوع الجمعية العامة التي تفصل في هذه المسائل عادية أم إستثنائية لكن بالنظر لخطورة و أهمية هذه الصلاحيات فإن الجمعية العامة الإستثنائية هي المختصة في ذلك.

تجتمع الجمعية العامة مرة واحدة في السنة على الأقل في دورة عادية ، و في دورة غير عادية كلما دعت الضرورة ، بناء على استدعاء من رئيس مجلس المديرين أو المدير العام الوحيد ، أو بناء على طلب أحد أعضائها، و تصدر قراراتها في شكل لوائح ترسل إلى مجلس مساهمات الدولة¹.

- **مجلس المديرين:** مجلس المديرين هو هيئة للإدارة الجماعية ، يتكون من ثلاث أعضاء ، من بينهم رئيس يقرر تشكيلة مجلس مساهمات الدولة حسب مهام المؤسسة العمومية الاقتصادية و طبيعتها و حجمها ، و عندما يمارس شخص واحد مهام مجلس المديرين يسمى المدير العام الوحيد.

و يعين أعضاء مجلس المديرين من طرف الجمعية العامة من بينهم الرئيس بعد موافقة رئيس الحكومة على ترشحهم و بعد أخذ رأي مجلس مساهمة الدولة ، و هو ما يبين وصاية الحكومة على هذا النوع من المؤسسات، و يتم إنهاء مهامهم بنفس الشكل.

و يتمتع مجلس المديرين بكامل السلطات للقيام بإدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية و تسييرها و الإشراف عليها في حدود الصلاحيات المنصوص عليها في العقود التي يبرمونها مع الجمعية العامة التي تحدد لهم مهامهم و حقوقهم و واجباتهم ، أي صلاحياتهم تكون موضوع عقد مع الجمعية العامة عن طريق ما يسمى بعهدة التسيير، حيث يلتزم رئيس مجلس المديرين بتنشيط جلسات مجلس المديرين بصفة منتظمة.

و مجلس المديرين مسؤول عن السير العام للمؤسسة و يمارس السلطة السلمية على المستخدمين ، و

يمثل رئيس مجلس المديرين أو المدير العام الوحيد للمؤسسة في علاقتها مع الغير ، و من أجل تفادي أي إشكال في تنفيذ القرارات يضمن رئيس مجلس المديرين تنسيق تنفيذها في إطار نظام قواعد تسيير يصادق عليه في إجتماع مجلس المديرين.²

ب -صلاحيات شركات المساهمات: تعتبر شركات تسيير المساهمات جهازا رقابيا على المؤسسات العمومية الاقتصادية، إذ تمارس من خلالها الدولة حقها في ملكية المؤسسات العمومية الاقتصادية بشكل

¹ زهير سعودي، المرجع السابق، ص.101.

² المرجع نفسه، ص.102.

كامل عن طريق تفويضها لبعض من صلاحياتها كمالك بصفة دقيقة وعملية وتعاقدية ، في شكل عهدة تسيير هذه الأخيرة التي يجب أن تخضع لشروط أساسية تحول دون تداخل الصلاحيات بين شركات مساهمات الدولة وغيرها من الهيئات الرقابية¹.

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

الفرع الثاني : رقابة الأجهزة المتخصصة

نظرا لأهمية المؤسسات العمومية الاقتصادية في الإقتصاد الوطني، ولحماية الأموال العمومية وضمان إستغلالها على أحسن وجه، بذل المشرع كافة الجهود، وأولها إخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية - إضافة لأشكال الرقابة السابقة - لرقابة أجهزة متخصصة، تتفرع وتختلف صلاحياتها من جهاز إلى آخر. وسنحاول من خلال هذا الفرع التطرق إلى أهم هذه الأجهزة، وذلك ببيان الدور الرقابي لكل من المفتشية العامة للمالية، ثم مجلس المنافسة ، ومن ثم مجلس المحاسبة.

أولا: رقابة المفتشية العامة للمالية :

المفتشية العامة للمالية هي هيئة رقابية دائمة منشأة بموجب المرسوم رقم 80-53² المؤرخ في 1980/03/01، حيث جاء في مادته الأولى ما يأتي: "تحدث هيئة للمراقبة ، توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تسمى المفتشية العامة للمالية"

يدير المفتشية العامة للمالية، رئيس المفتشية العامة للمالية، الذي يعين بمرسوم رئاسي، و يوضع تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، و يساعده مديران للدراسات .

1- مهام رئيس المفتشية العامة للمالية: يضطلع رئيس المفتشية العامة للمالية بالمهام التالية:

- يسهر على حسن تنفيذ عمليات الرقابة و التدقيق و التقييم و الخبرة المنوطة بالهيكل المركزية و الجهوية التي تشكل المفتشية العامة للمالية.
- يسهر على حسن سير هذه الهياكل المركزية و الجهوية.

¹ سمية بهلول ، المرجع السابق، ص. 87 .

² المرسوم رقم 80-53، المتضمن إحدات المفتشية العامة للمالية، المؤرخ في 1980/03/01، ج ر، عدد 10، الصادرة في 04 مارس 1980.

- يضمن إدارة و تسيير المستخدمين و الوسائل بالمفتشية العامة للمالية.

- يمارس السلطة على جميع المستخدمين الموضوعين.¹

إن البحث في الإختصاصات الرقابية للمفتشية العامة للمالية على المؤسسة العمومية الاقتصادية يطرح الكثير من الإشكالات التي لم يتداركها المشرع إلا منذ فترة قصيرة جدا، هناك العديد من الأجهزة المتخصصة التي تمارس الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية في المجال المالي كدور ثانوي على غرار مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة وغيرهما من الأجهزة المتخصصة.

فبالعودة إلى تاريخ علاقة المفتشية العامة بالمؤسسة العمومية الاقتصادية نجد أنها كانت تضطلع في ظل القانون 01-88 بمهمة القيام بالتقويم إقتصادي الدوري للمؤسسة العمومية الاقتصادية²، في حي سجل على الأمر 01-04 ثغرة في هذا المجال، إذ وبالرغم من كونه جاء محددًا لقواعد تنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها ومراقبتها.

إلا أنه لم يتطرق في نصوصه لأي صورة من صور هذه الرقابة، وقد ظل هذا الفراغ قائما لمدة سبع (07) سنوات كاملة إلى أن تدارك المشرع هذا الفراغ في الأمر 01-08³ الذي جاء نصوصه خصيصا لتعيد للمفتشية العامة للمالية صلاحية الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية وهذه المرة ليس مجرد القيام بعملية التقويم إقتصادي، إنما للقيام بمهمة الرقابة والتدقيق على تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية ، وبهذا الأمر قام المشرع بتوسيع صلاحيات المفتشية العامة للمالية إلى الرقابة على القطاع العام إقتصادي بعد أن انحصرت ولفترة زمنية معتبرة في الرقابة على الإدارات والهيئات العمومية، ودعمًا لهذه الصلاحيات الجديدة بذل المشرع الجزائري كافة الوسائل القانونية المتاحة لضمان ممارسة المفتشية لمهامها الرقابية بشكل أفضل في إطار قانوني محدد. وسنحاول من خلال هذه الجزئية بيان الأسباب القانونية لإعادة رقابة المفتشية على المؤسسات العمومية، ومن ثم بيان الأشكال والمجالات القانونية لممارسة هذه الرقابة.

¹ عبد اللطيف لوئيسي، الرقابة على مالية البلدية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون الإداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013 ، ص.120.

² مختار بوشيبية، المرجع السابق، ص.480.

³ الأمر 01-08، المتعلق بتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها، متمم الأمر 01-04، المؤرخ في 28/02/2008، ج ر، عدد 11، الصادرة في 02 مارس 2008.

2- الأسباب القانونية لإعادة رقابة المفتشية على المؤسسات العمومية الاقتصادية:

هناك جملة من الأسباب والدوافع القانونية التي دفعت بالمشروع الجزائري للعودة إلى تبني هذا المظهر من مظاهر الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، والخوض في هذه الأسباب يفتح بابا واسعا للنقاش يستحيل تغطيته في بضعة أسطر، ولذلك سنحاول إختصار هذه الأسباب في:¹

أ- هاجس رقابة الأموال العمومية والمحافظة عليها: إن الطابع العمومي لرأس المال المؤسسة العمومية الاقتصادية يعد من أهم الأسباب التي دفعت بالمشروع الجزائري لإعادة رقابة المفتشية العامة للمالية عليها، فبعد سلسلة الفضائح المالية وقضايا الفساد التي شهدتها الساحة الوطنية خاصة على مستوى المؤسسة العمومية الاقتصادية، وجد المشروع نفسه أمام ضرورة تدارك الوضع واتخاذ كافة التدابير اللازمة للمحافظة على الأموال العمومية من كل أشكال الإحتلاس والتبديد والتفويت، خاصة أمام ضعف وقصور أشكال الرقابة سواء تلك الممارسة من طرف أجهزة إدارة وتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية أو الممارسة من طرف محافظي الحسابات، وهو الأمر الذي استلزم ضرورة بذل هيئة رقابية متخصصة تعمل على الحفاظ على الأموال العمومية وتمنع أي شكل من أشكال التجاوزات التي من شأنها المساس بهذه الأموال.

ب - الإتجاه نحو عمليات التطهير المالي للمؤسسات العمومية الاقتصادية العاجزة: كان للعجز المالي الذي أصبحت المؤسسة العمومية الاقتصادية تعاني منه الدور الكبير في دعم فكرة فرض رقابة المفتشية العامة للمالية، إذ دفع بالسلطات المختصة إلى المضي قدما نحو القيام بعمليات التطهير المالي للمؤسسات العاجزة، هذا الأخير الذي يستوجب لنجاحه الخضوع لآليات رقابية صارمة تضمن سيره وفق المنهج المخطط له، وهو الأمر الذي تم دعمه أكثر بصدور كل من قانون المالية لسنة 2009 والذي نص في مادته الثالثة والستون (63) على أنه: "يرخص للخرينة العمومية إجراء تطهير مالي للمؤسسات والمنشآت العمومية المهتدة البنية... وترصد سنويا إعمتمادات الميزانية لهذا الغرض، حسب الكيفيات التي يحددها الوزير المكلف بالمالية على أساس الحاجة المستعجلة فعلا."

إضافة إلى المرسوم التنفيذي 96-09² الذي حدد الإطار القانوني لكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية، وذلك لكون عمليات التطهير المالي التي ستستفيد منها المؤسسات العمومية المهتدة البنية من خلال المساعدات المالية أو القروض التي ستمنح لها من الضروري أن تكون محل رقابة للحرص على سلامة تسييرها.

¹ وردة سالم، تطور الرقابة على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون- فرع قانون الأعمال-، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009، ص 93 .

² المرسوم التنفيذي 96-09، يحدد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية، المؤرخ في 2009/02/22، ج ر، عدد 14، الصادرة في 04 مارس 2009.

3- الأشكال القانونية لرقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسة العمومية الاقتصادية:

تأخذ الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية شكلين أساسيين (جوازي ووجوبي) ويرتبطان بطبيعة رأسمال المؤسسة، بحيث تكون رقابة المفتشية العامة للمالية جوازية وذلك بناء على طلب السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة، وهذا بالنسبة للمؤسسات العمومية التي تخضع للأحكام العامة للقانون التجاري والتي تملك الدولة أو أحد أشخاص القانون العام جزءا فقط من رأسمالها، في حين تكون رقابة المفتشية العامة وجوبية ودون طلب من أي جهة في حال ما لم كانت المؤسسة العمومية الاقتصادية مكلفة بإنجاز مشاريع ممولة بمساهمة من ميزانية الدولة أو كان رأسمال المؤسسة العمومية مملوكا بالكامل للدولة أو أحد أشخاص القانون العام، بحيث تخضع في هذه الحالة لنفس أشكال الرقابة المنصوص عليها في بالنسبة للمؤسسات والإدارات العمومية.¹

4- مجال ممارسة المفتشية العامة لسلطتها الرقابية:

تم تحديد المجالات التي تمارس في إطارها المفتشية العامة للمالية عمليات الرقابة وتدقيق تسيير المؤسسة العمومية بموجب المرسوم التنفيذي 09-96 ويمكن حصرها فيما يلي:

- الرقابة على شروط تطبيق مدى تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية والتنظيمية التي لها تأثير مالي مباشر ومجالات إبرام وتنفيذ كل عقد وطلب.
- المعاملات القائمة على الذمة المالية العقارية والمنقولة.
- التسيير والوضعية المالية ومصداقية المحاسبات وانتظامها.
- المقاربة بين التقديرات والإنجازات، وشروط استعمال الوسائل وتسييرها.
- سير الرقابة الداخلية وهيكل التدقيق الداخلي.

هذا كما يمكن أن تشمل عمليات الرقابة جميع ميادين الرقابة وتدقيق التسيير التي تطلبها السلطات أو الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة، وتحدد العمليات بطلب من السلطات أو الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة، في برنامج سنوي يقرره الوزير المكلف بالمالية، ويمكن أيضا إجراء عمليات رقابة ذات طابع استعجالي خارج البرنامج بطلب من السلطات أو الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة، وذلك وفق برنامج محدد يتم تنفيذه وفق أسس تبين كيفيات تدخل المفتشية.²

¹ وردة سالمى، المرجع السابق، ص.ص. 99. 103.

² سمية بهلول، المرجع السابق، ص.ص. 91. 92.

ثانيا - رقابة مجلس المنافسة:

تزامن ظهور مجلس المنافسة الجزائري مع تحرير النشاط الاقتصادي وإعادة النظر في وظائف الدولة، ولما كان اتباع بلادنا للنهج الليبرالي على الصعيدين القانون والمؤسسي، فقد ظهرت ملامحه مع صدور القانون المتعلق بالمنافسة والأسعار في سنة 1989، أين إعترف المشرع بصفة ضمنية بحرية المنافسة، بنصه على قمع كل ممارسات تجارية تتعارض مع المنافسة، كالعلاقات المدبرة والاتفاقيات التي ترمي إلى عرقلة الدخول الشرعي للسوق، التشجيع المصطنع لرفع الأسعار قصد المضاربة والتعسف الناتج عن هيمنة على السوق أو جزء.... مع ذلك فإن هذا القانون لم ينص صراحة على تحرير الأسعار وحرية المنافسة ولم يبين الإجراءات الواجب إتخاذها لملاحقة الممارسات مع عدم إنشائه لجهاز وتزويده بالوسائل الملائمة لتولي مهمة ضبط هذه المنافسة، ولم يتحقق ذلك إلا بصدور الأمر 95-06¹ المتعلق بالمنافسة والذي تم إلغائه بصدور الأمر 03-03² لمواكبة التغيرات الاقتصادية.

1- تعريف مجلس المنافسة :

ظهر مجلس المنافسة في الجزائر أول مرة بصدور الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 جانفي 1995، والمتعلق بالمنافسة، والذي نص في مادته السادسة عشر (16) على أن: " ينشأ مجلس للمنافسة يكلف بترقية المنافسة وحماتها.

يتمتع مجلس المنافسة بالإستقلال الإداري والمالي..."³

وتم التأكيد عليه أكثر في الأمر 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة والذي ألغى بموجب مادته الثالثة والسبعون (73) أحكام الأمر 95-06 المادة الثالثة والعشرين (23) على أن: " تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص مجلس المنافسة، تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي..."

في حين منح المرسوم التنفيذي 11-241⁴ المؤرخ في 10 جويلية 2011 والمحدد لتنظيم مجلس المنافسة وسيره سلطة الوصاية على مجلس المنافسة للوزير المكلف بالتجارة بحيث نص في مادته الثانية (02) على أن: " مجلس المنافسة سلطة إدارية مستقلة يتمتع بالشخصية القانونية والإستقلال المالي ويوضع لدى الوزير المكلف بالتجارة"، وبذلك اعتبر مجلس المنافسة سلطة إدارية مستقلة، مكلفة بتطبيق قانون المنافسة وتنظيم

¹ الأمر 95-06، المتعلق بالمنافسة، المؤرخ في 25/01/1995، ج ر، عدد 09، الصادرة في 22 فيفري 1995.

² الأمر 03-03، المتعلق بالمنافسة، المؤرخ في 19/07/2003، ج ر، عدد 43، الصادرة في 20 جويلية 2003.

³ زوييري أوزقي، حماية المستهلك في ظل المنافسة الحرة، مذكرة لنيل ماجستير في القانون - فرع المسؤولية المهنية-، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص.165.

⁴ المرسوم التنفيذي 11-241، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره، المؤرخ في 10/07/2011، ج ر، عدد 39، الصادرة في 13/07/2011.

وضبط المنافسة في السوق والتصدي للممارسات المنافية لها عن طريق فرض الرقابة على كل الأعوان الإقتصاديين بما فيهم المؤسسات العمومية الاقتصادية.

2- تشكيلة مجلس المنافسة :

يمكن التمييز بين نموذجين في تكوين سلطات الضبط الاقتصادي، الأول إنفرادي معتمد بصورة شائعة في إنجلترا¹ والثاني تعددي ، حيث تكون على رأس هذه السلطات مجموعة من الأشخاص التي تتولى مهمة الضبط ، وهو النموذج المتبع في معظم التشريعات المقارنة كونه يجسد إحدى مميزات هذه السلطات وهي الإستقلالية .

بالرجوع إلى تشكيلة مجلس المنافسة نجد يتكون من عدة أعضاء، فقد كان عددهم في ظل الأمر 95-06 هو إثني عشر (12) عضوا ليتقلص العدد إلى 09 أعضاء في ظل الأمر 03-03، ليرجع العدد إلى ما كان عليه في ظل القانون الأول للمنافسة وهو إثني عشر (12) عضوا بصدور القانون رقم 08-12²، حيث تنص المادة 10 منه على : " يتكون مجلس المنافسة من إثني عشر عضوا 12 ينتمون إلى الفئات الآتية ..."³

إستنادا إلى المادة 29 من الأمر 95-06، فإن مجلس المنافسة يتكون من القضاة والأشخاص ذو الكفاءات العالية في الميدان الاقتصادي أو في ميدان المنافسة والاستهلاك، وكذا المعينين الذين يختارون من مجالات مختلفة، مما يجعل إستقلالية أعضائه مضمونة عضويا.

وبصدور الأمر رقم 03-03 تم تقليص عدد أعضاء المجلس (من 12 عضوا إلى 09 أعضاء)، كما استغن المشرع عن مشاركة المهنيين والحرفيين في تشكيل مجلس المنافسة، إلا أنه بصدور القانون 08-12 وتعديل نص المادة 24 من الأمر 03-03، أعاد إدراج المشرع المهنيين ضمن تشكيلة مجلس المنافسة بموجب نص المادة 10 من هذا القانون، وما يلاحظ على تشكيلة مجلس المنافسة التنوع والثراء، ما من شأنه أن يدعم إستقلالية المجلس ويؤدي إلى شفافية أشغاله، فإذا كان كل أعضاء المجلس ينتمون إلى قطاع واحد، سيؤدي الأمر إلى المساس بحياد المجلس والتأثير سلبا على الإستقلالية التي يتمتع بها مجلس المنافسة.

¹ Cordova- Navion et Hanlon(C.) et Hanlon(D.) , Gouvernance de la régulation, amélioration institutionnelle des autorités de régulation sectorielles, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Vol2, N°03 , Paris ,2002 ,p92.

² القانون 08-12، المتضمن القانون المالية ، المؤرخ في 2008/12/31، ج ر، عدد 74، الصادرة في 31 ديسمبر 2008.

³ سمير خميايلية، عن سلطة مجلس المنافسة في ضبط السوق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون -تحويلات الدولة-، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

3- صلاحيات مجلس المنافسة :

في إطار تحرير النظام الإقتصادي والتجاري الوطني اتخذت الدولة عدة إجراءات لإعادة التوازنات الإقتصادية، من خلال تشخيص النقائص وتقويم الإختلالات لترقية أساليب المنافسة وآلياتها، وهو ما تم تكريسه من خلال إعادة النظر في تنظيم مجلس المنافسة وسيره، وتطوير علاقاته مع وزارة التجارة، وسلطات الضبط القطاعية الأخرى، والأجهزة الرقابية المشتركة بين وزارتي المالية والتجارة، وتأهيل أعوان المراقبة التابعين لها، إلى جانب رفع نسبة الهيمنة على السوق وتدعيم مهمة الضبط التي يضطلع بها مجلس المنافسة، خاصة في حالة عدم وجود سلطة ضبط في بعض الدوائر الوزارية، وبناءا عليه أسندت لمجلس المنافسة العديد من الإختصاصات التي تتنوع ما بين إختصاصات قمعية وأخرى إستشارية، حتى يمارس دوره الرقابي في مجال المنافسة على أكمل وجه، كما تم في سبيل ممارسته لإختصاصاته ضبط آلياته وسيره وكيفية أدائه لعمله.

وبالنظر لصلاحيات مجلس المنافسة المتعددة فقد حدد الأمر 10-05 المؤرخ في 15 أوت 2010 والمتعلق بالمنافسة المجالات التي يطبق عليها قانون المنافسة وبالتالي التي تخضع لرقابة مجلي المنافسة وحصرها بموجب مادته الثانية (02) في: ¹

-نشاطات الإنتاج، بما فيها تلك التي يقوم بها أشخاص معنوية عمومية وجمعيات ومنظمات مهنية مهما يكن وضعها القانوني وشكلها وهدفها.

-الصفقات العمومية، بدءا بنشر الإعلان عن المناقصة إلى غاية المنح النهائي للصفقة.

وفي هذا الإطار يتمتع مجلس المنافسة بسلطة إتخاذ القرار والإقتراح وإبداء الرأي في أي مسألة أو أي عمل أو تدبير من شأنه ضمان المنافسة وتشجيعها، كما يمكنه أن يطلب من المصالح المكلفة بالتحقيقات الإقتصادية إجراء أي مراقبة أو تحقيق أو خبرة حول المسائل المتعلقة بالقضايا التي تدرج ضمن اختصاصه. هذا ويبيدي مجلس المنافسة رأيه في كل مسألة ترتبط بالمنافسة إذا طلبت الحكومة منه ذلك، ويبيدي كل اقتراح في مجالات المنافسة، ويمكن أن تستشير في المواضيع نفسها الجماعات المحلية والهيئات الإقتصادية والمالية والمؤسسات والجمعيات المهنية والنقابية. ²

كما يعتبر مجلس المنافسة بمثابة الخبير مختص في مجال المنافسة، حيث له أن يبيدي رأيه بشأن نصوص حيز التحضير أو حول المسائل التي لها صلة بالمنافسة وتعد الإستشارة أمام مجلس المنافسة وسيلة في متناول جميع المشاركين في الحياة الاقتصادية والإجتماعية داخل الدولة ابتداء من السلطة العامة إلى المواطن البسيط

¹ المادة الثانية من الأمر 10-05، المتعلق بالمنافسة، يعدل ويتمم الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 15 أوت 2010، ج ر، العدد 46، الصادرة في 18 أوت 2010.

² سمية بهلول، المرجع السابق، ص.96.

عبر جمعيات المستهلكين والجمعيات المهنية، وغيرها من الأشخاص التي لها أن تستشير مجلس المنافسة حول الأمور التي لها علاقة بالمنافسة.¹

ثالثا - رقابة مجلس المحاسبة

يقتضي التعريف بمجلس المحاسبة في الجزائر التطرق لنشأته وتحديد طبيعته القانونية وكذا تحديد مجال اختصاصه.

1- نشأة مجلس المحاسبة في الجزائر:

إن أول نص قانوني أشار إلى مجلس المحاسبة، يتمثل في المرسوم رقم 63-127 المؤرخ في 19 أفريل 1963، المتضمن تنظيم وزارة المالية، حيث نص على إنشاء مجلس للمحاسبة كعضو لوزارة، ولما صدر دستور 1976، أشار في المادة 190 منه إلى مبدأ الرقابة وإنشاء مجلس المحاسبة.

وتم تأسيس مجلس المحاسبة بموجب قانون رقم 80-05 الذي منح دورا هاما لهذا المجلس، بحيث كان هذا الأخير يتمتع بصلاحيات إدارية وقضائية واسعة، كما اعترف هذا القانون بصفة القاضي لأعضائه، وسمح بتمثيلهم لدى المجلس الأعلى للقضاء.²

حيث تنص المادة 03 من القانون رقم 80-05 الملغى على أنه يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية، وهو هيئة قضائية وإدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة والحزب والمؤسسات المنتجة والمجموعات المحلية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها.³

أما المرحلة الثانية لهذا المجلس، فانطلقت مع القانون رقم 95-32 الذي أعاد النظر بصفة معمقة في مجلس المحاسبة في مجال الرقابة، بحيث أصبح هذا الأخير هيئة إدارية تقوم برقابة إدارية دون أي أثر قانوني، كما فقد أصحابه صفة القاضي.

أما المرحلة الأخيرة وهي التي نظمت بمقتضى الأمر رقم 95-20،⁴ الذي أعاد مكانة مجلس المحاسبة ورفع دوره وجعل منه هيئة قضائية إدارية، بحيث أصبحت القرارات الصادرة عنه تخضع لمجلس المحاسبة عن طريق الطعن بالنقض.

¹ نبيل ناصري، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 95-06 والأمر رقم 03-03، مذكرة لنيل ماجستير في القانون - فرع قانون الأعمال-، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2003، ص.11.

² رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، د.م.ج، الجزائر، 2004، ص.233.

³ قانون رقم 80-05، المتعلق بممارسة وظيفة مجلس المحاسبة (ملغى)، مؤرخ في 01 مارس 1980، مجلة أحكام مجلس المحاسبة، عدد 01، الجزائر، 1982.

⁴ أمر رقم 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة، مؤرخ في 17 جويلية 1995، ج ر، عدد 39، الصادرة في 23 جويلية 1995.

2- الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة:

مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهام الموكلة إليه، كما يتمتع بالإستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد¹، مقره في الجزائر العاصمة.²

ويعتبر المؤسسة العليا للرقابة البعدية للأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وتهدف هذه الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها، إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير الأموال العمومية.³

من هنا يظهر أن الرقابة التي يتولاها مجلس المحاسبة هي رقابة مزدوجة وشاملة، حيث أنه بموجب أمر رقم 95-20 أعيد النظر في الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة لدى أعضائه، بعد أن كان ذا طبيعة إدارية فقط غير أن المشرع لم يصف مجلس المحاسبة بجهة قضائية كما وصف المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، بل استعمل عبارة "مؤسسة تتمتع باختصاص قضائي"

وهكذا فإن مجلس المحاسبة هو هيئة عمومية ذات طابع قضائي أو هيئة قضائية غير عادية أو خاصة بحكم القانون.⁴

3- مجال اختصاص مجلس المحاسبة:

تنص المادة 07 من الأمر رقم 95-20 على أنه تخضع لرقابة مجلس المحاسبة مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية التي تمارس نشاطها صناعي أو تجاريا أو ماليا والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية.

وأشارت المادة 09 إلى إمكانية رقابة مجلس المحاسبة على تسيير الأسهم العمومية لبعض المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى جزء من رأس مالها. كما يمارس رقابة على الهيئات التي تقوم بتسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعيين، وهذا وفقا للمادة 10 من أمر رقم 95-20.

كما يؤهل مجلس المحاسبة لمراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية، أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، لاسيما في شكل إعانات أو رسوم شبه جبائية، مهما يكن المستفيد منها.⁵

¹ رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص.234.

² المادة 03 من الأمر 95-20، المرجع السابق.

³ المادة 02 من الأمر رقم 95-20، المرجع نفسه.

⁴ رشيد خلوفي، المرجع والموضع نفسه.

⁵ المادة 11 من الأمر رقم 95-20، المرجع نفسه.

- ويمكن أيضا لمجلس المحاسبة، أن يراقب استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكن وضعيتها القانونية، التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية على الخصوص، وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني.¹
- وطبقا للمواد 69 و70 و71 و72 و86 من الأمر المتعلق بمجلس المحاسبة، يهدف مجلس المحاسبة من خلال فرضه الرقابة على هذه الهيئات إلى بلوغ الأهداف التالية:²
- 1- التحقق من مدى تطبيق قوانين المالية وقواعد الميزانية تطبيقا صحيحا، والتحقق من مدى شرعية العمليات وترخيصها، وتبرير الإيرادات والنفقات العمومية والالتزامات الخاصة بها، إضافة إلى مراقبة مدى شرعية الحسابات الخاصة بالعمليات المتعلقة بأموال الدولة والجماعات المحلية.
 - 2- التأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين وعدم إجحافها في فرض الضرائب ما حصلت عليه من إيرادات أو مداخيل.
 - 3- الكشف عن المخالفات المالية إذا ارتكبت أثناء تنفيذ الميزانية.
 - 4- معرفة ما إذا كانت الوحدة الإدارية قادرة أو مؤهلة لاستخدام الأموال العمومية.
 - 5- التحقق من قيام المحتسبين بتقديم الحسابات وجعل سير المالية العامة بصورة واضحة.
 - 6- إبلاغ السلطات بما توصل إليه من نتائج تتعلق بمدى مطابقة المبالغ الواردة في السجلات التي تمنح من طرف الدولة مع الإيرادات المتحصل عليها مقابل تلك النفقات.
 - 7- إعلام السلطات بالمخالفات والتقصير وعدم احترام أحكام ومبادئ الميزانية العامة المطلوبة قانونا.
 - 8- يهدف إلى تقييم نهائي لأعمال الهيئات الخاضعة لرقابته، مع تقديم اقتراحات وتوصيات من أجل ضمان السير الحسن والفعال لأموال الدولة والميزانية العامة.
 - 9- يهدف إلى إصدار قرار نهائي يتضمن براءة ذمة المحاسب الذي لم يتم بارتكاب أية مخالفة فيما يتعلق بالتسيير الذي تم فحصه.
 - 10- يقرر مجلس المحاسبة بعد أداء مهمته، مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية والمالية، إذا قام بارتكاب مخالفات تتعلق بالأموال والموارد التي يستطيع فيها المحاسب العمومي أن يحتج بظروف القوة القاهرة وأنه لم يرتكب أية مخالفة.
 - 11- يهدف إلى تقديم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته.

¹ المادة 12 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

² المادة 69، 70، 71، 72، 86 من الأمر 95-20، المرجع نفسه.

12- التأكد من مدى مطابقة النفقات التي تم صرفها والتي تم الحصول عليها عن طريق استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات والتي تقوم بالتبرعات من أجل دعم القضايا الإنسانية مع الغايات والأهداف التي تم صرفها من أجلها.

13- التأكد من مدى مطابقة الشروط المطلوبة في منح هذه الإعانات مع الأهداف التي أنفقت من أجلها.

4- جزاء تحريات مجلس المحاسبة:

يتولى مجلس المحاسبة بعد انتهائه من التحريات التأكد من مدى صحة ونظامية ودقة الحسابات وكتابات الأمر بالصرف والمحاسب العمومي فإذا اتضح أن مسك الحسابات قد تم بشكل منتظم وصحيح يقدم مجلس المحاسبة مخالصة للأمر بالصرف وإبراء للمحاسب العمومي، إلا إذا حصلت متابعة جزائية للمعني سببها ارتكابه لأفعال لها طابع الجريمة واكتشفها فيما بعد.

وإذا لاحظ مجلس المحاسبة وجود نقائص أو ورد تأخير في محاسبة إحدى المصالح أو الهيئات العمومية التي تمت مراقبتها فإنه:

- يعاقب كل محاسب متسبب في تأخير إيداع حسابات التسيير أو لعدم إرسال المستندات الثبوتية وعدم تقديمها بغرامة تتراوح بين 1000 و 10.000 دج .

حيث يقرر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب الشخصية والمالية في حالات السرقة والضياع الأموال وقيم أو المواد التي يمكن المحاسب العمومي أن يحتج بها بعامل القوة القاهرة أو يثبت أنه يثبت أنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته .

وفي إطار رقابة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية ، يعاقب على كل الأفعال التي تشكل إخلالا بالإنضباط في مجال تسيير ميزانية بغرامة يصدرها مجلس المحاسبة في حق مرتكبي هذه المخالفات ، بحيث لا يمكن أن يتعدى مبلغ الغرامة المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة . ويسقط حق مجلس المحاسبة في المتابعة عن المخافة المرتكبة في مجال تسيير الميزانية إذا تم اكتشاف الخطأ بعد مضي 10 سنوات من ارتكاب الخطأ.¹

وجدير بالذكر أنه لايتعارض المتابعات والغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة مع تطبيق العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية عند الإقتضاء ، حيث أنه إذا عاين مجلس المحاسبة أثناء تحقيقاته حالات أو الوقائع أو مخالفات تتلحق ضررا بالخزينة العمومية أو بأموال الهيئات أو المؤسسات الخاضعة لرقابته يطلع فوراً مسؤولي المصالح المعنية وسلطات السلمية أو الوصية وكذلك كل سلطة أخرى مؤهلة قصد إتخاذ الإجراءات التي يقتضيها تسيير الأموال العمومية تسييراً سليماً .

¹ المادة 90 من الأمر 95-20 ، المرجع السابق.

فإذا أثبت أثناء رقبته أنه تم قبض أوحيازة مبالغ بصفة غير قانونية من قبل أشخاص طبيعيين أو معنويين وتبقى هذه الأموال مستحقة لدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العامة يطلع فوراً السلطة المختصة بذلك قصد إرسترجاع المبالغ المستحقة بكل الطرق القانونية، فإذا كان لهذه الوقائع وصفا جزئيا يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية ويطلع وزير العدل على ذلك ويشعر بذلك الأشخاص المعنيين والسلطة التي يتبعونها.¹

5- تقييم رقابة مجلس المحاسبة :

إن ما لا ريب فيه هو قيمة ومكانة مجلس المحاسبة ومجهودات التي يبذلها من خلال أعمال و رقبته ، إذا يستبعد مع نهاية كل سنة تفاصيل العمليات التي تمت خلال بدقة ، بهدف الكشف عن أي إختلاس قد يقع أو الوقوف عند كل تلاعب أو خطأ لتصفية الحسابات دون التقيد بالوقت ، ثم إن رقبته تدفع كل الخاضعين لرقابة والمسؤولين بصفة خاصة إلى توخي الحذر والدقة في تنفيذ العمليات المالية والحرص على تطبيق اللوائح والتنظيمات والتعليمات المالية مما يستدعي منع وقوع الكثير من المخالفات التي يفترض حدوثها لولا إعتتماد رقابة هذا مجلس، بإعتبره أعلى هيئة تمارس رقابة بعدية على أموال الدولة ويجرص على تطبيق قواعد الميزانية وقوانين المالية من خلال الهيئات الخاضعة له .

وقد كشف مجلس المحاسبة عن حجم التجاوزات في عدة هيئات للدولة ، ففي تقرير ورد عن مجلس المحاسبة كشف بين ثناياه عدة تجوزات وخروقات في تسيير مجلس الشعبي الوطني في الفترة الممتدة بين سنة 2001 وسنة 2005 ، حيث أشار التقرير إلى أن إدارة المجلس الشعبي الوطني كانت تلجأ إلى بعض وصولات الطلب عوض الفواتير لتسديد قيمة ما حصل عليه المجلس من خدمات أو سلع ، وكشفت التحقيقات أن بعض وصولات الطلب لا يتضمن أية تفاصيل عن السلعة أو الخدمة المقدمة .

ويشير التقرير إلى أن مستحقات دفعت على أساس فواتير نموذجية فقط ، مع أن التسديد يجب ألا يتم إلا بعد تقديم الفاتورة النموذجية ، ووصل ومحضر الإستلام والفاتورة النهائية ، ويعدد التقرير الحالات بالتفصيل كما إعتمدت إدارة المجلس على نسخ للفواتير تصعب قرائتها ، وخلص إلى أن عددا من الفواتير يصعب قراءة محتواها وليست قانونية ، ولا تتضمن لا رقما ولا تسجيلا ولا المراجع الخاصة بالمورد .

ووقف التقرير كذلك عند عدة تجاوزات أخرى تتعلق بقطع الغيار والعجلات المطاطية، وإستغرب أنه لا يوجد أي جرد خاص بها ، ووصل إلى أن المجلس دفع 379 مليون سنتيم جزائري مقابل قطع غيار ميكانيكية، و 547 مليون سنتيم جزائري مقابل عجلات المطاطية .

¹ المادة 27 من الأمر 95- 20 ، المرجع السابق.

وأشار التقرير إلى أن تحفا ولوحات فنية إقتنائها بمبالغ خيالية لم يتم إدراجها ضمن الجرد الخاص بممتلكات المجلس.¹

ومن هنا تظهر أهمية المجلس المحاسبة ودوره في التحري والكشف عن الصفقات المشبوهة ، غير أنه ومن أجل أداء مجلس المحاسبة لدوره في مواجهة الصفقات المشبوهة وحماية المال العام ، فقد كرس المشرع له مهام وصلاحيات كبيرة فيظهر من خلال المواد من 55 إلى 58 من التحري والتحقق في العمليات المالية التي تقوم بها الهيئات الخاضعة له وكذا مدى مطابقتها لقواعد الميزانية وقوانين المالية وبعد إنتهائه من المهام يقوم بإصدار تقرير عن النتائج التي يتوصل إليها وبعدها يعمل على نشره في الجريدة الرسمية ، غير أن الواقع يثبت أنه لم يؤد هذه المهمة على أكمل وجه بالرغم من أن القانون يلزمه بهذا الإجراء مما يخلف آثار سلبية على سير المجلس فيمس بشفافية مبادئه وأسسها وبمصادقية قراراته .

وبالنظر إلى المواد 37 و38 من الأمر رقم 90-32 فإنه يلاحظ أن المجلس يضمن لقضائه حماية من أي الضغوطات والإعتداءات التي قد يتعرضون لها أثناء قيامهم بمهامهم لكن من الناحية العملية هذه الحماية غائبة سواء على المستوى المادي أو القانوني ، وعليه فإن قضاء مجلس المحاسبة لا يمكنهم تأدية المهام الموكلة إليهم بشكل جدي ودقيق ونزيه.

فمن أجل أداء مجلس المحاسبة لدوره في مواجهة الصفقات المشبوهة وحماية المال العام، لابد أن يؤدي قضاة مجلس المحاسبة مهامهم بكل استقلالية، بالإضافة إلى توافر الضمانات القانونية اللازمة لأداءهم المهام الموكلة إليهم.²

وبالنظر إلى المواد 61-67-82-87-89-90 فإن مجلس المحاسبة يوقع عقوبه في حالة إكتشافه للتجاوزات و المخالفات التي يركبها المحاسبون العموميين والأمرون بالصرف أثناء قيامهم ، غير أن مجلس المحاسبة في تنفيذ لهذه العقوبات محدود مما يزيد من حدة هذه المخالفات .

حيث أن أقصى ما يمكنه هو طلب المخالفين للتحقيق الجنائي والإداري وقراراته لا تحوز أية حجية إلا التوصية .

كما أن الصلاحيات التي حولها المشرع المحاسبة والتي تقوم على إكتشاف المخالفات ماهي إلا إتهام بالتقصير وينبغي أن يقوم هذا الإتهام على أدلة إثبات صحيحة ومستمدة من أصول ثابتة ومن الصعوبة الحصول على تلك الأدلة .

¹ كمال زيت، تلاعب بالفواتير و صفقات مشبوهة في المجلس الشعبي الوطني، جريدة خبر، عدد 5139، الجزائر، مؤرخ يوم الثلاثاء 09 أكتوبر 2007، ص.03.

² سهيلة بوزيرة، مواجهة الصفقات المشبوهة، مذكرة لنيل ماجستير في القانون الخاص، تخصص قانون السوق، كلية الحقوق، جامعة جيجل، 2008، ص.123.

- ورغم أهمية دور مجلس المحاسبة والمتمثل في الرقابة البعيدة لأموال الدولة والتي تهدف إلى إرساء العدالة من خلال تطبيق قوانين المالية إلا أننا لا نجد أي صدى له على أرض الواقع ، ولعل قصور الرقابة التي يؤديها مجلس المحاسبة يمكن إجمالها في الأسباب التالية :
- عدم الإكتراث بالتقارير الرقابية التي يعدها .
 - عدم وجود الجزاء المناسب .
 - فقدان أعضائه للإستقلالية سواء من الناحية الوظيفية أو العضوية .
 - عدم وجود ضمانات قانونية ومادية تمكن قضاء مجلس المحاسبة من تأدية وظائفهم على الوجه المطلوب .
- وعلاجا لذلك :
- لا بد أن يكون هناك لإلزام قانوني على كافة السلطات الإدارية بضرورة الرد على تقارير الرقابة مدة معينة .
 - نشر تقارير الرقابة التي يجريها مجلس المحاسبة بصورة علنية وتضمين تلك التقارير الإجراءات حيال المخالفين .
 - منح قضاء مجلس المحاسبة وأعوانهم الإستقلالية سواء من الناحية الوظيفية أو العضوية وحمايتهم من شتى أشكال الضغوطات .¹

¹ سهيلة بوزيرة، المرجع السابق، ص.125.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على المؤسسات العمومية الاقتصادية:

نظراً للطابع العمومي الذي تمتاز به المؤسسة العمومية الاقتصادية ومن أجل حماية المال العام تدخل المشرع عن طريق توقيع عقوبات جزائية وهذا عن طريق فرض رقابة قضائية، وهي تعد رقابة صارمة بغية المحافظة على النواة الاقتصاد الوطني، كما أن هذه الرقابة تمثل تدعيماً للرقابة الداخلية والخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية، فهي رقابة تفرض على المؤسسة بداية من نشأتها إلى غاية حلها ومروراً بمراحل نشاطها. تخضع الرقابة القضائية على المؤسسة العمومية الاقتصادية لنظام رقابي مزدوج يتماشى مع الطبيعة المزدوجة لها، بحيث تخضع لقواعد القانون العام من جهة وقواعد القانون الخاص من جهة أخرى. وسنحاول من خلال هذا المبحث التطرق إلى الرقابة المتعلقة بإنشاء وإنهاء المؤسسة العمومية الاقتصادية (المطلب الأول)، ومن ثم الرقابة على الإدارة والتسيير (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة المتعلقة بإنشاء وإنهاء المؤسسات العمومية الاقتصادية

لضمان السير الحسن للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، و تحقيق الأهداف المتوخات من إنشائها، وضع المشرع أحكام جزائية خاصة بها، و رتب عقوبات جزائية لكل مخالفة ترتكب منذ إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية إلى غاية حلها، وذلك من أجل تحقيق إستقرارها و توفير الأمن القانوني لها ، نظراً للدور الهام الذي تلعبه في الإقتصاد الوطني و خلق الثقة لدى المتعاملين الإقتصاديين، و جلب الخواص للمساهمة فيها و إمتلاك أسهم بكل إطمئنان، لذلك سنتناول في الفرع الأول الرقابة القضائية المتعلقة بإنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية، و في الفرع الثاني نتناول الرقابة المتعلقة بحلها.¹

¹ زهير سعودي، المرجع السابق، ص.107.

الفرع الأول: الرقابة على إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية

لخلق الثقة لدى الخواص الذين يريدون المساهمة برؤوس أموالهم في المؤسسات العمومية الاقتصادية، و لضمان إنشاء صحيح لها، وخلق فرص أكبر للشراكة، وضع المشرع الجزائري جملة من النصوص القانونية التي تضمن إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية بصورة قانونية سليمة، بحيث يترتب عن أي مخالفة لهذه الأحكام جزاءات يتعرض لها المخالفون، ويمكن حصر هذه المخالفات في¹:

أولاً- الغش في قيمة الحصص:

بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة، فإن المادة 800 ق ت في فقرتها الأولى تقضي بأن يعاقب بالسجن و بغرامة مالية، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من زاد لخصص عينية قيمة تزيد عن قيمتها الحقيقية عن طريق الغش، و بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل شركة مساهمة فإن المادة 04/807 ق ت تقضي بأن يعاقب الأشخاص الذين منحوا عن طريق الغش حصة عينية أعلى من قيمتها الحقيقية، و يتحمل مسؤولية هذه الأخطاء الموجبة للمسؤولية مقدموا الحصص العينية، و مندوب الحصص، والقائمون بالإدارة الأولون، لأنهم مسؤولون عن التحقق من صحة إجراءات التأسيس، و ارتكاب الجريمة ثابت من يوم التصديق عن قيمة الحصة العينية من طرف الجمعية العامة التأسيسية. و لهذه الجريمة عنصران تأسيسيان هما:

أ- التقدير الإضافي (المفرط) للحصة العينية، و هذه العملية في الواقع خطيرة لأنها تضر بصفة معتبرة بالشركاء الآخرين في المؤسسة المعنية بالأمر، و الدائنين الاجتماعيين.

ب- علم مندوب الحصص و مقدّم الحصة عند تأسيس المؤسسة بوجود ضمانات معهودة للحصة العينية المقدمة و إخفاء ذلك عمدًا، و هذا كتمان و كذب (غش) كافي لجعل هذا الفعل مجرم.

ثانياً- إصدار الأسهم قبل إتمام إجراءات التأسيس:

يعاقب المؤسسون والرئيس والقائمون بالإدارة الذين أصدروا أسهما قبل قيد الشركة في السجل التجاري، أو في أي وقت كان إذا ثبت أن القيد تم عن طريق الغش أو قبل إتمام إجراءات التأسيس بوجه قانوني كما يعاقب كل شخص قام بإصدار أسهم وقت زيادة رأسمال المؤسسة قبل أن تنتهي إجراءات تكوين المؤسسة أو زيادة رأسمالها.²

¹ سمية بهلول، المرجع السابق، ص.102.

² المرجع والموضع نفسه.

و بالتالي فإن العناصر المكونة لهذه الجريمة هي:

- العنصر المادي : هو إصدار الأسهم، وفعل الإصدار يتم بمجرد عزل السندات عن القسيمة الأصلية، و إرجاعها لذوي الحقوق.

- العنصر المعنوي : مجرد الإهمال يكفي لقيام هذه الجريمة.

ثالثا- الإكتتاب الصوري:

نظرا لأن هذه العملية تضر بمصلحة الشركاء و الدائنين الإجتماعيين ، لأن رأسمال المؤسسة هو الضمان العام لحقوقهم فإن القانون يعاقب :

أ - الأشخاص الذين أكدوا عمدا في تصريح توثيقي مثبت للإكتتابات و الدفعات صحة بيانات صورية ، أو أعلنوا بأن الأموال التي لم توضع بعد تحت تصرف المؤسسة قد سددت، أو قدموا للموثق قائمة للمساهمين تتضمن إكتتابات صورية، أو بلغوا بتسديدات ما لم توضع نهائيا تحت تصرف المؤسسة.

ب - الأشخاص الذين قاموا عمدا عن طريق إخفاء إكتتابات أو دفعات، أو عن طريق شراء إكتتابات أو دفعات غير موجودة ، أو وقائع أخرى مزورة للحصول أو محاولة الحصول على إكتتابات أو دفعات.

ج - الأشخاص الذين قاموا عمدا بغرض الحث على الإكتتابات أو الدفعات بنشر أسماء أشخاص تم تعيينهم خلافا للحقيقة باعتبار أنهم ألقوا أو سيلحقون بمنصب ما في المؤسسة.¹

رابعا- التعامل بأسهم غير قانونية:

يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنة وبغرامة مالية من 20.000 دج إلى 200.000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط، كل شخص تعمد الإشتراك في المعاملات أو قام بوضع قيم للأسهم دون أن يكون لها قيمة إسمية أو كانت قيمته أقل من الحد الأدنى للقيمة القانونية أو قدم وعودا بالأسهم.

الفرع الثاني: الرقابة على إنهاء المؤسسات العمومية الاقتصادية

وضع المشرع عدة أحكام تتعلق بالمخالفات المتعلقة بحل و تصفية الشركات التجارية، وذلك لحماية حقوق الشركاء و الدائنين، وهي نفس الأحكام التي تطبق على المؤسسات العمومية الاقتصادية.

أولا- المخالفات المتعلقة بحل المؤسسات العمومية الاقتصادية:

1 - عدم إستدعاء الجمعية العامة للبت في الحل المسبق للمؤسسة : يعاقب بالحبس من شهر إلى ثلاثة أشهر وبغرامة من 20.000 دج إلى 100.000 دج أو بإحدى العقوبتين فقط.

¹ زهير سعودي، المرجع السابق، ص.110.

بالنسبة للشركة ذات المسؤولية المحدودة المسيرون الذين يتخلفون مع التعمد، إذا قل مال الشركة الصافي عن ربع رأسمال الشركة من جراء الخسائر الثابتة في المستندات الحسابية، عن استشارة الشركاء لاتخاذ قرار بوجود الانحلال المسبق للشركة إذا كان لذلك محل في ظرف الأربعة أشهر التالية للموافقة على الحسابات التي أظهرت تلك الخسائر.

2- عدم إيداع قرار الجمعية العامة لدى كتابة ضبط المحكمة: عن إيداع القرار الذي اتخذته الشركاء بكتابة المحكمة ونشره في جريدة معتمدة ونشره في جريدة معتمدة لتلقي الإعلانات القانونية.

وبالنسبة للشركة ذات المساهمة رئيس الشركة أو القائمون بإدارتها في حالة ما إذا أصبح المال الصافي للشركة بسبب الخسائر الثابتة بمستندات الحساب أقل من ربع رأس المال:

- امتنعوا متعمدين عن استدعاء الجمعية العامة في الأربعة أشهر التي تلي المصادقة على الحسابات المثبتة للخسائر لأجل البت عند الإقتضاء في حل الشركة مسبقا.

- تعمدوا عدم الإيداع بكتابة المحكمة القرار المصادق عليه من الجمعية العامة بعد نشره في النشرة الرسمية للإعلانات القانونية وفضلا عن ذلك في جريدة مختصة بقبول الإعلانات القانونية وتقييده بالسجل التجاري.¹

ثانيا - المخالفات المتعلقة بالتصفية:

1 - حالة التصفية التي تخضع للقانون الأساسي للمؤسسة:

- عدم نشر الأمر المتضمن تعيين المصفي: إذا لم يتم المصفي بنشر الأمر المتضمن تعيينه كمصفي في جريدة خاصة لقبول الإعلانات القانونية بالولاية التي يوجد بها، و لم يتم بإيداع القرارات التي قضت بحل المؤسسة العمومية الاقتصادية في السجل التجاري في ظرف شهر من تعيينه، فإنه يكون بذلك قد ارتكب مخالفة يعاقب عليها .

- عدم إستدعاء الجمعية العامة للبت في الحساب النهائي: طبقا للمادة 02/838 ق ت فإنه إذا لم يستدع المصفي الشركاء في نهاية التصفية، من أجل البت في الحساب النهائي، و إثبات إحتتام التصفية و إخلاء ذمته من توكيله أو لم يضع حساباته بكتابة ضبط المحكمة للمصادقة عليها من طرف القضاء في حالة إذا ما لم تتمكن الجمعية العامة المكلفة بإقفال التصفية من ذلك، أو رفضت التصديق على حسابات المصفي، فإنه ارتكب مخالفة يعاقب عليها .

¹ سمية بهلول، المرجع السابق، ص.103.

2 - حالة التصفية بأمر قضائي:

- طبقا للمادة 839 ق ت فإن المصفي المعين من طرف المحكمة يعد مرتكبا لمخالفة معاقب عليها إذا:
- لم يقدم في الستة أشهر التي تلي تعيينه تقريرا عن وضعية الأصول و الخصوم، و عن متابعة عمليات التصفية دون أن يطلب الرخص اللازمة لإنهاء تلك العمليات.
 - لم يضع في ظرف ثلاث أشهر من قفل كل سنة مالية الجرد وحساب الخسائر و الأرباح، و تقريرا مكتوبا يتضمن بيان عمليات التصفية للسنة المالية المنصرمة
 - الإعتداء على حق الشركاء في الإعلام وذلك بعدم تمكينهم من الإطلاع على مستندات المؤسسة
 - عدم إستدعاء الشركاء على الأقل مرة في السنة ليطلعهم على الحسابات السنوية في حالة استمرار الإستغلال
 - الإستمرار في ممارسة وظائفه بعد إنتهاء توكيله دون أن يطلب التجديد ، لأن و كالتة لا يجوز أن تتجاوز ثلاثة أعوام قابلة للتجديد
 - عدم الإيداع في حساب لدى بنك المؤسسة التي تجري تصفيته في أجل 15 يوم من قرار توزيع الأموال المخصصة لتوزيعها بين الشركاء و الدائنين¹

3- تبديد أموال المؤسسة التي يجري تصفيته:

- يعاقب بالسجن من سنة واحدة إلى خمس سنوات وبغرامة مالية من 20.000 دج إلى 200.000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط، المصفي الذي يقوم عن سوء نية:
- باستعمال أموال أو ائتمان المؤسسة التي تجري تصفيته وهو يعلم أنه مخالف لمصالح الشركة تلبية لأغراض شخصية أو لتفضيل مؤسسة له فيها مصالح مباشرة أو غير مباشرة.
 - بالتخلي عن كل أو جزء من مال الشركة التي تجري تصفيته خلافا لأحكام المادتي 770 و 771 من القانون التجاري.

¹ زهير سعودي، المرجع السابق ، ص.112.

المطلب الثاني: الرقابة على إدارة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية

لضمان حسن تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية وحمايتها من أي أخطار أو تجاوزات صادرة من المسيرين أو من يقومون بالمهام الرقابية، فقد اهتم المشرع بذلك من خلال سنه لعدة أحكام جزائية سواء كانت منظمة في القانون العام (الفرع الأول) أو طبقا للقانون الخاص (الفرع الثاني)

الفرع الأول: الرقابة طبقا للقانون العام

تخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية لرقابة القانون العام وبالأخص من رقابة القضاء الإداري عن طريق تطبيق قانون الصفقات العمومية الاقتصادية، نظرا للطابع العمومي الذي تمتاز به المؤسسات، إلا أن هذا الأمر بقي مقيدا باستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية الذي بدأ تكريسه منذ صدور القانون التوجيهي 88-01، ودعمه أكثر الأمر 01-04 والذي أخضع هذه المؤسسات على النحو السابق بيانه في أغلب أحكامها للقانون التجاري، ومرت مسألة إخضاع المؤسسات العمومية الاقتصادية لقانون الصفقات العمومية الاقتصادية ومن ثمة لرقابة القاضي الإداري بأربع مراحل أساسية، يمكن إجمالها في:

- **المرحلة الأولى:** وهي المرحلة التي تسبق صدور القانون 88-01 والتي كانت تخضع فيها صفقات المؤسسات العمومية الاقتصادية كما هو الحال بالنسبة لباقي أنشطتها لرقابة القضاء الإداري، وكانت تنظم في هذه الفترة بموجب أحكام المرسوم 82-145 المؤرخ في 10 أفريل 1982 المنظم لصفقات المتعامل العمومي.¹

- **المرحلة الثانية:** وهي المرحلة المتزامنة مع صدور القانون 88-01، والتي صدر فيها المرسوم 88-72 المؤرخ في 27 مارس 1988²، بحيث تم بموجب هذا المرسوم إخراج المؤسسات العمومية الاقتصادية من مجال تطبيق قانون الصفقات العمومية وكنتيحة لذلك من إطار رقابة القاضي الإداري، وهو نفس الأمر الذي كرسه المرسوم التنفيذي 91-434 المتضمن تنفيذ تنظيم الصفقات العمومية.³

¹ المرسوم 82-145، ينظم الصفقات العمومية التي يبرمها المتعامل العمومي، المؤرخ في 10/04/1982، ج ر، عدد 15، الصادرة في 13 أفريل 1982

² المرسوم التنظيمي 88-72، المتضمن الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، يعدل ويتم المرسوم 82-145، المؤرخ في 27/03/1988، ج ر، عدد 13، الصادرة في 30 مارس 1988.

³ المرسوم التنفيذي رقم 91-434، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المؤرخ 09/11/1991، ج ر، عدد 57، الصادرة في 28 جويلية 2002.

وتأكد عدم خضوع المؤسسات العمومية الاقتصادية لقانون الصفقات العمومية بصدور المرسوم الرئاسي 02-250 المؤرخ في 24 جويلية 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية¹، المعدل والمتمم والذي لم يفصل بينه وبين صدور الأمر 01-04 وقت طويل.

- المرحلة الثالثة : شهدت هذه المرحلة حركة تشريعية ملحوظة، كان هدفها بالدرجة الأولى محاربة أشكال الفساد الذي عصفت بمؤسسات الدولة وأثر سلبا على الأموال العمومية وكتيجة على التنمية الاقتصادية، وبدأت بصدور المرسوم الرئاسي 08-338 المؤرخ في 26 أكتوبر 2008²، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي 02-250 والذي أخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية لقانون الصفقات العمومية، عندما تكلف بإنجاز عملية مموله، كليا أو جزئيا من ميزانية الدولة، وقد جاء هذا التعديل بالتزامن مع تعديل الأمر 01-04 والذي أخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية كما سبق البيان لرقابة المفتشية العامة للمالية، وبالتالي يمكن الجزم بأن إخضاع صفقات المؤسسات العمومية الاقتصادية لقانون الصفقات العمومية الاقتصادية وبالتالي لرقابة القضاء الإداري مع تجاهل المعيار العضوي الذي كرسته المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والذي صدر في نفس السنة، كان يهدف لحماية المال العام بالدرجة الأولى من أوجه الإسراف والتعدي التي أصبح يعاني منها في تلك الفترة.

وهو الأمر الذي تأكد أكثر بصدور المرسوم الرئاسي 10-236³ المؤرخ في 17 أكتوبر 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية والذي ألغى المرسوم الرئاسي 02-250، والذي عدل وتم بدوره فيما بعد بموجب المرسوم الرئاسي 11-98 المؤرخ في 01 مارس 2011 بحيث أصبحت صفقات المؤسسات العمومية الاقتصادية بموجب القانون الجديد تخضع لقانون الصفقات العمومية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وبالتالي تخضع لرقابة القضاء الإداري، والواقع أن قانون الصفقات العمومية يطبق على المؤسسات العمومية حتى بالنسبة للعمليات التي تنجزها بتمويل من خزنتها.

- المرحلة الرابعة : إثر التضارب القانوني الذي سجل في المرحلة السابقة بين قانون الصفقات العمومية وقانون الإجراءات المدنية والإدارية والذي أثار جدلا في الوسط الفقهي بين من يؤيد صلاحية القضاء الإداري بنظر منازعات صفقات المؤسسات العمومية الاقتصادية، تغلبا للطبيعة الإدارية للصفقات العمومية على المعيار العضوي المكرس بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهو الإتجاه الذي ذهب إليه البروفيسور

¹ المرسوم الرئاسي 02-250، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم، المؤرخ في 24/07/2002، ج ر، عدد 52، الصادرة في 28 جويلية 2002.

² المرسوم الرئاسي 08-388، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية يعدل ويتم المرسوم الرئاسي 02-250 المؤرخ في 26/10/2008، ج ر، عدد 62، الصادرة في 09 نوفمبر 2008.

³ المرسوم الرئاسي 10-236، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المؤرخ في 07/10/2010، ج ر، عدد 58، الصادرة في 07 أكتوبر 2010، المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي 11-98 المؤرخ في 01/03/2011، ج ر، عدد 14، الصادرة في 06 مارس 2011

مسعود شيهوب¹ ، وبين من يذهب إلى أن سلطة القاضي الإداري في مجال قواعد الإختصاص النوعي مقيدة ولا يجوز له أن يتجاوز نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهو الإتجاه الذي تبناه البروفيسور عمار بوضياف، والذي قال بوضوح الإصطدام بين نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والذي هو نص تشريعي يحتل مكانة أسمى من النص التنظيمي في هرم النصوص القانونية، وبين أحكام المادة الثانية من المرسوم الرئاسي 10-236 الذي يعتبر صفقات المؤسسات العمومية الاقتصادية صفقات عمومية، وهو ما يفرض التدخل لحسم هذا الإشكال القانوني الذي له علاقة بقواعد الإختصاص القضائي الذي هو من النظام العام، صدر المرسوم الرئاسي 13-03 المؤرخ في 13 جانفي 2013 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي 10-236 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية والذي أخرج صفقات المؤسسات العمومية الاقتصادية من إطار أحكام قانون الصفقات العمومية، إلا أنه أوجب التزامها بمبادئ حرية الإستفادة من الطلب والمساواة في التعامل مع المترشحين والشفافية والعمل على إعتمادها من طرف هيئاتها الإجتماعية، في حين أبقى من جهة أخرى على أشكال الرقابة الخارجية المعقودة بموجب القانون لكل من محافظي الحسابات ومجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية.

نظرا لطابع العمومية التي تمتاز به المؤسسة العمومية الاقتصادية، قام المشرع بسن مجموعة نصوص قانوني تتضمن عقوبات وهذا من أجل حماية المال العام، حيث نحاول من خلال هذا الفرع تحليل أهم الجرائم:
أولا- جريمة إختلاس الأموال العمومية والإضرار بها:

تم النص على هذه الجريمة بمقتضى المادة 119 من قانون العقوبات ، كما تم ذكرها في المادة 29 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته فيما يتعلق بالموظفين العموميين التابعين للقطاع العام، في حين مازال فعل الإهمال خاضعا لقانون العقوبات.²

ففي جريمة إختلاس أموال عمومية لا يكفي مجرد النقص في الأموال، أو الإستفادة من هذه الأموال التي وضعت تحت يد الموظف بمقتضى وظيفته أو بسببها لتكون قائمة، وإنما ينبغي توافر القصد الجنائي و بإنتفائه تنتفي الجريمة، و الأمر كذلك بالنسبة لباقي الجرائم.

هذا و تجدر الملاحظة إلى أنه و إن كانت جل الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات في بابه الثالث تحت عنوان " الإعتداءات الأخرى على حسن سير الإقتصاد الوطني والمؤسسات العمومية" وخاصة ما تضمنته المواد 422، 419، 419 مكرر و 1/423 من قانون العقوبات تشكل جرائم قصدية حيث يشترط فيها صراحة عنصر النية الإجرامية على غرار جريمة إختلاس أموال عمومية ، إلا أن هذه الجرائم الأخيرة لا تزال

¹ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية-نظرية الإختصاص، الجزء الثاني، د.م.ج، الجزائر، 2009، ص.ص.21-31.

² إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، المعتمدة من طرف الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة يوم 15 نوفمبر 2000، المصادق عليها بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي 02-55 المؤرخ في 05 فيفري 2002، ج ر، العدد 09، الصادرة في 10 فيفري 2002.

مصدر صعوبات من الناحية العملية ، تثير إشكالات عديدة لكل من القاضي و المسير، و مرّد هذه الإشكالات هو الكيفية التي صيغت بها هذه النصوص، حيث لا تزال تتسم بالعمومية و عدم الدقة ، تحمل في محتواها عناصر من شأنها المساس بقاعدة جوهرية في القانون الجزائري ألا وهي "قاعدة التفسير الضيق لقانون العقوبات" ¹

1- اختلاس الممتلكات أو استعمالها على نحو غير شرعي: يعاقب بالحبس من سنتين (02) إلى عشر سنوات (10) وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج كل موظف عمومي يختلس أو يتلف أو يحتجز عمدا وبدون وجه حق أو يستعمل على نحو غير شرعي لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر، أية ممتلكات أو أموال عمومية عهد بها إليه بحكم وظائفه أو بسببها. ²

2- الإهمال المتسبب في ضرر مادي: يعاقب بالحبس من ستة (06) أشهر إلى ثلاث (03) سنوات وبغرامة مالية من 50.000 دج إلى 200.000 دج كل قاض أو موظف أو ضابط عمومي أو كل شخص، تسبب بإهماله الواضح في سرقة أو اختلاس أو تلف أو ضياع أموال عمومية أو خاصة أو أشياء تقوم مقامها أو وثائق أو سندات أو عقود أو أموال منقولة وضعت تحت يده سواء بمقتضى وظيفته أو بسببها.

ثانيا- جريمة التخريب الاقتصادي (المادتين 418 و 419 من ق.ع.):

بالنسبة لهذه الجريمة فإنه بالإضافة إلى الركن المعنوي الواجب توافره، فإن المشرع يشترط بالنسبة للركن المادي لها أن يكون الشغب المحدث من شأنه أن يعرقل الأجهزة الأساسية للإقتصاد الوطني ، إذن فالصعوبة التي تثيرها هذه المادة هي في تحديد نوعية هذا الشغب و معرفة المعايير الواجب إستعمالها، حيث أنه في غياب كل هذه المعايير في نص المادة 418 و إزاء عدم دقة هذه المصطلحات يجد القاضي نفسه مضطرا لإستعمال سلطته التقديرية. ³

ثالثا- جريمة الرشوة :

تعرف الرشوة بوجه عام بأنها "الإتجار بأعمال الوظيفة أو الخدمة العامة أو استغلالها بان يطلب من الجاني أو يقبل أو يحصل على عطية أو وعد أو أية منفعة أخرى لأداء عمل من أعمال وظيفته أو الإمتناع عنها" ⁴ ، ويقصد بالرشوة وما في حكمها الإتجار بالوظيفة والإخلال بواجب النزاهة الذي يتوجب على كل

¹ محمد قوادري، المسؤولية الجزائية لمسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية، مذكرة نهاية الدراسة بالمعهد الوطني للقضاء ، فرع قانون الأعمال، بوزريعة، دفعة 2000-2001، ص.27.

² المادة 29 من القانون 06-01 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، المؤرخ في 20/02/2006، ج ر، عدد 14، الصادرة في 08/03/2006.

³ زهير سعودي، المرجع السابق، ص.117.

⁴ عادل مستاري و موسى قروف، جريمة الرشوة السلبية (الموظف العام) في ظل القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الإجتهد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 05، سبتمبر 2009، ص.166.

من يتولى وظيفة أو وكالة عمومية لأو يؤدي خدمة عمومية التحلي به، وتأخذ جرائم الرشوة وما في حكمها الأوصاف التالية: الرشوة، الغدر، الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم، استغلال النفوذ، إساءة استغلال الوظيفة، الإثراء غير المشروع، تلقي الهدايا.

رابعاً- جرائم الصفقات العمومية:

جاء قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بجملة من الجرائم الموجبة للعقوبة في مجال الصفقات العمومية وذلك لما لهذه الأخيرة من دور مهم لكونها تمول من الخزينة العمومية وبالتالي تقوم على أموال عمومية يتوجب الحفاظ عليها بكافة السبل الممكنة وتتمثل هذه الجرائم في:

1- جريمة الإمتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية: يعاقب بالحبس من سنتين (02) إلى عشر (10) سنوات و بغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج كل تاجر أو صناعي أو حرفي أو مقاول من القطاع الخاص، أو بصفة عامة كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم ولو بصفة عرضية، بإبرام عقد أو صفقة مع الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات أو الهيئات العمومة الخاضعة للقانون العام أو المؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات ال عمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، ويستفيد من سلطة تأثير أعوان الهيئات المذكورة من أجل الزيادة في الأسعار التي يطبقونها عادة أو من أجل التعديل لصالحهم في نوعية المواد أو الخدمات أو آجال التسليم أو التموين.¹

2- جريمة الرشوة في مجال الصفقات العمومية: يعاقب بالحبس من عشر (10) سنوات إلى عشرين (20) سنة، وبغرامة مالية من 1.000.000 دج إلى 2.000.000 دج، كل موظف عمومي يقبض أو يحاول أن يقبض لنفسه أو لغيره، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أجرة أو منفعة مهما يكن نوعها بمناسبة تحضير أو إجراء مفاوضات قصد إبرام أو تنفيذ صفقة أو عقد أو ملحق باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري أو المؤسسات العمومية الاقتصادية.²

3- أخذ الفوائد بصفة غير قانونية: يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج، إلى 1.000.000 دج، كل موظف عمومي يأخذ أو يتلقى إما مباشرة وإما بعقد صوري وإما عن طريق شخص آخر، فوائد من العقود أو المزايدات أو المناقصات أو المقاولات أو المؤسسات التي يكون وقت ارتكاب الفعل مديراً لها أو مشرفاً عليها بصفة كلية أو جزئية، وكذلك من يكون مكلفاً بأن يصدر إذناً بالدفع في عملية ما أو مكلفاً بتصفية أمر ما ويأخذ منه فوائد أيا كانت.³

¹ المادة 26 من قانون 06-01، المرجع السابق.

² المادة 27، المرجع نفسه.

³ المادة 35، المرجع نفسه.

الفرع الثاني: الرقابة طبقا لقانون الخاص

تخضع المؤسسة العمومية الاقتصادية لرقابة القانون العام نتيجة لطابع العمومية التي تتمتع بها وإلى جانب هذا فالمؤسسة تتمتع بطابع المتاجرة الذي يفرض عليها خضوعها لرقابة القانون الخاص وبالأخص القانون التجاري أي شأنها شأن الشركات التجارية سواء كانت منظمة في شكل شركة مساهمة أو شركة ذات مسؤولية محدودة، وعلى هذا النحو فإن مسيري المؤسسة العمومية الاقتصادية عند ارتكابهم لجرائم والمخالفات المتعلقة بأموال ومحاسبة المؤسسة يصبحون معرضين لعقوبات تتراوح بين الغرامة وحبس ويتجلى ذلك في نص المادة 811 من القانون التجاري حيث تعد هذه الجرائم جنح يشترط فيها توافر عنصر القصد الجنائي لدى مرتكبيها ويتعرض للجزاء.

ومن خلال هذا الفرع سنحاول الوقوف على أهم هذه الجرائم:

أولاً- المخالفات المتعلقة بالتسيير:

1- التعسف في استعمال التوكيل العام: نظرا للنقص في النصوص التشريعية التي تضع حدا لتلاعبات المسيرين بأموال المؤسسات العمومية الاقتصادية التي يمارسون فيها سلطاتهم ، و نظرا لتطور أساليب التحايل و الغش و عدم مواكبة النصوص التشريعية لهذه الأساليب ، فإن المحاكم قد قدمت مساعدات و تسهيلات حاولت من خلالها محاربة هاته الطرق الإحتيالية ، و ذلك بتطبيق عقوبة جريمة خيانة الأمانة التي تقضي بأن الوكالة تعتبر من العقود التي تدخل في إطار خيانة الأمانة طبقا للمادة 376 ق ع التي حددت عدد معين من العقود التي تدخل في نطاق هذه الجريمة لا يوجد من بينها عقد الشركة ، حيث أوردت الوكالة فما كان على القضاء إلا الإستفادة من وجود وكالة تؤهل المسير لإدارة المؤسسة لصالحها¹، حيث يعتبر المدير مقيد في حدود اختصاصات الوكالة له بموجب عهدة التسيير والعقد التأسيسي المبرم.

2- التعسف في استعمال ممتلكات الشركة: نصت على هذه الجريمة المادتان 800 بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل شركات ذات مسؤولية محدودة و 811 من القانون التجاري بالنسبة للمؤسسات العمومية المنظمة في شكل شركات مساهمة، إضافة إلى المادة 131 من الأمر 03-11 المؤرخ في 25 أكتوبر 2003 المتعلق بالنقد والقرض.

فعلى مستوى المؤسسات المنظمة في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة، يعاقب بالسجن لمدة خمس سنوات وبغرامة مالية من 20.000 دج إلى 200.000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين ، المسيرين الذين استعملوا عن سوء نية أموالا أو قروضا للشركة، استعمالا مخالفا لمصلحة الشركة تلبية لأغراضهم الشخصية أو

¹ ESSAID TAIB, le conseil d' administration de l' entreprises publiques économiques constituées en la forme de SPA, R.A.S.J.E.P, n°1, 1989, p 213 .

لتفضيل شركة أو مؤسسة أخرى لهم فيها مصالح مباشرة أو غير مباشرة، وكذلك المسيرين الذين استعملوا عن سوء نية الصلاحيات التي أحرزوا عليها أو الأصوات التي كانت تحت تصرفهم بهذه الصفة استعمالا يعلمون أنه مخالف لمصالح الشركة تلبية لأغراضهم الشخصية لتفضيل شركة أو مؤسسة أخرى لهم فيها مصالح مباشرة أو غير مباشرة، وأما على مستوى المؤسسات المنظمة في شكل شركات مساهمة، فيعاقب بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة مالية من 20.000 دج إلى 200.000 دج، أو بإحدى هاتين العقوبتين، رئيس شركة المساهمة والقائمون بإدارتها ومديروها الذين يستعملون عن سوء نية أموال الشركة أو سمعتها في غايات يعلمون أنها مخالفة لمصلحتها لأغراض شخصية أو لتفضيل شركة أو مؤسسة أخرى لهم فيها مصالح مباشرة أو غير مباشرة، أو الذين يستعملون عن سوء نية وبهذه الصفة ما لهم من السلطة أو الحق في التصرف في الأصوات استعمالا يعلمون أنه مخالف لمصالح الشركة لبلوغ أغراض شخصية أو لتفضيل شركة أو مؤسسة أخرى لهم في مصالح مباشرة أو غير مباشرة.¹

3- عدم تقديم السندات للمساهمين واعتداء على حقهم في الإعلام: من حق الشركاء أن يعرفوا في كل نهاية سنة مالية وضع الإستغلال العام و حساب النتائج و الجرد و الميزانية ، و بالتالي فإن القانون يعاقب المسيرين الذين لم يقوموا في ظرف 15 يوم قبل تاريخ انعقاد الجمعية العامة بتبليغ الشركاء بالحسابات السنوية للإستغلال العام ، و حساب الأرباح و الخسائر ، و تقارير التسيير و عند الإقتضاء تقارير مندوبي الحسابات ، أو إذا لم يضعوا الجرد تحت تصرف الشركاء بالمركز الرئيسي للمؤسسة.

حيث يعاقب بغرامة من 20.000 دج إلى 200.000 دج المسيرين الذين لم يضعوا في أي وقت من السنة تحت تصرف شريك بالمقر الرئيسي المستندات التالية الخاصة بالسنوات المالية الثلاث الأخيرة المعروضة على الجمعيات وهي: حسابات الإستغلال العام و الجرد و حسابات النتائج و الميزانيات و تقارير المسيرين و عند الإقتضاء تقارير مندوبي الحسابات و محاضر الجمعيات، وهذا بالنسبة للمؤسسات المنظمة في شكل شركة ذات المسؤولية المحدودة.²

أما بالنسبة للمؤسسات المنظمة في شكل شركة مساهمة، فيعاقب رئيسها والقائمون بإدارتها أو مديروها العامون بغرامة مالية من 20.000 دج إلى 200.000 دج والذين لم يضعوا تحت تصرف كل مساهم بمركز الشركة أو بمديرية إدارتها، سندات الجرد و حساب الإستغلال العام و حساب النتائج و الميزانية و قائمة القائمين بالإدارة، و تقارير مجلس الإدارة و مندوبي الحسابات التي تعرض على الجمعية، و نص و بيان الأسباب المتعلقة

¹ سمية بهلول، المرجع السابق، ص.ص. 114. 115.

² المادة 03/801 من القانون التجاري، المرجع السابق.

بالقرارات المقترحة وكذا المعلومات الخاصة بالمرشحين لمجلس الإدارة عند الإقتضاء، والمبلغ الإجمالي المصادق عليه من طرف مندوبي الحسابات والأجور المدفوعة للأشخاص الذين يتلقون أعلى الأجور باعتبار أن عدد الأشخاص يتغير بين 10 أو 5 حسب عدد العاملين الذين يتجاوز أو يقل عن مائتين من ذوي الأجور، وذلك في أجل خمسة عشر يوما السابقة لانعقاد الجمعية العامة العادية السنوية¹.

4- عدم عقد الجمعية العامة : يعاقب المشرع المديرين الذين لم يعملوا على إنعقاد الجمعية العامة في أجل الستة أشهر من تاريخ نهاية السنة المالية ، أو في حالة تمديد الأجل بقرار قضائي ، أو لم يحيطوا علما المساهمين بموجب رسالة موصى عليها بالتاريخ المحدد لإنعقاد الجمعية العامة قبل 35 يوما على الأقل من التاريخ المحدد للإنعقاد .

ثانيا - المخالفات المتعلقة بالرقابة:

نظرا للدور الهام الذي يلعبه محافظ الحسابات في رقابة صحة أعمال و حسابات المؤسسة العمومية الاقتصادية، بحيث يعتبر عين الشركاء في المؤسسة ، فإن المشرع قد وضع أحكام جزائية على كل المخالفات المتعلقة بعمله سواء تعلق الأمر بالأخطاء التي يرتكبها هو شخصيا أثناء تأديته لمهامه ، و هذا ما يترتب عنه مسؤولية مدنية أو جزائية أو تأديبية حسب المخالفة المرتكبة، أو المخالفات المرتكبة من قبل الغير التي تؤدي إلى عرقلة عمل محافظ الحسابات، و هذا لحماية حقوق الشركاء في المؤسسة.

1- أخطاء المراقبة:

هناك ثلاث أنواع من المسؤولية لمراقب الحسابات مدنية جزائية تأديبية².

أ -المسؤولية المدنية: يكون مراقب الحسابات مسؤولا قبل الشركاء و المؤسسة عن تعويض الضرر الذي يلحقها بسبب الأخطاء التي يرتكبها أثناء تأدية مهامه ، و إذا تعدد مندوبوا الحسابات تكون مسؤوليتهم تضامنية ، و ذلك في حالة ما إذا لم يقم بعمله بصفة دقيقة و لم يقدم تقريره في الوقت المناسب أي قبل إنعقاد الجمعية العامة و يتسبب ذلك في ضرر للمؤسسة و الشركاء.

ب -المسؤولية الجنائية: تقوم مسؤولية مندوب الحسابات الجنائية إذا قام بإخفاء أخطاء صدرت من مجلس الإدارة أو المسيرين ، أو في حالة تواطئه عمدا في إخفائها أي إذا لم يبلغ وكيل الجمهورية عن وقائع إجرامية علم بها. كما تقوم مسؤولية محافظ الحسابات الجنائية في حالة إفشاء السر المهني للمؤسسة الذي يطلع عليه بحكم عمله .

ج - المسؤولية التأديبية: تقوم مسؤولية محافظ الحسابات التأديبية في حالة إذا ما قام بتقصير في عمله و لم

¹ سمية بهلول ، المرجع السابق، ص.115.

² زهير سعودي، المرجع السابق، ص.126.

يقم بالتراماته القانونية إتجاه المؤسسة بصفة منتظمة و في الوقت المناسب ، مع الإشارة إلى أنه ملزم ببذل عناية و ليس بتحقيق نتيجة، و تقوم المسؤولية التأديبية أمام المنظمة الوطنية للخبراء المعتمدين و محافظي الحسابات التي تسهر على إحترام أخلاقيات المهنة و القوانين و التنظيمات المعمول بها ، و لها الحق في فرض عقوبات تأديبية مثل الشطب من جدول المنظمة ، الوقف المؤقت عن ممارسة المهنة ، و ذلك بناء على شكوى يقدمها مجلس إدارة المؤسسة المتضررة و قد تقوم المسؤوليات الثلاثة مع بعضها في وقت واحد¹.

2- غياب الرقابة:

أ - عرقلة عملية الرقابة : يعاقب القانون كل من رئيس المؤسسة و القائمين بإدارتها و مديريها العامين أو كل شخص في خدمة المؤسسة يتعمد وضع عائق لمراجعة الحسابات أو مراقبات مندوب الحسابات أو يمتنع عن تقديم كل الوثائق اللازمة للإطلاع عليها في عين المكان أثناء ممارسة مهامه (الإتفاقات، الدفاتر المستندية ، سجلات المحاضر) و يقصد بالعائق هنا ليس فقط عدم تقديم التسهيلات اللازمة لعمل مندوب الحسابات ، بل حتى كتمان المعلومات التي يعلمونها يعتبر أيضا عائق.

ب - عدم تعيين محافظ الحسابات وعدم إستدعائه لحضور الجمعية العامة: إذا أراد المليونر تجنب الرقابة و ذلك بعدم تعيين محافظي الحسابات أو عدم إستدعائهم لحضور الجمعية العامة ، فإن المشرع يعاقب كل من رئيس المؤسسة أو القائمون بإدارتها الذين لم يعملوا على تعيين مندوبي الحسابات للشركة أو على عدم إستدعائهم إلى كل إجتماع للجمعية العامة للمساهمين .

ج - عدم الملائمة و الممارسة غير الشرعية للمهنة: إن مهمة محافظ الحسابات خاضعة لعدة تعارضات (عدم ملائمة) من أجل ضمان إستقلالية عمله و مراقبة فعالة و نزيهة ، و لذلك فإن محافظ الحسابات لا يمكن إختياره من بين مسيري الشركة أو من بين الأشخاص الذين يحصلون من الشركة على مكافئات (جزاءات) أيا كانت، و إن خرق هذه التعارضات (عدم الملائمة) يؤدي إلى بطلان التعيين لمحافظ الحسابات، و بالتالي بطلان كل الرقابة التي سيعمل على تقديمها.

و يعاقب القانون كل شخص يقبل عمدا أو يمارس أو يحتفظ بوظائف مندوب الحسابات رغم التعارضات القانونية، أو عدم توفر الشروط القانونية المطلوبة لممارسة المهنة.²

¹ زهير سعودي ، المرجع السابق، ص.127.

² المرجع نفسه، ص.128.

خاتمة

بعد هذا العرض الموجز لموضوع المذكرة المعنونة برقابة تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، فإننا نستخلص أهم التغيرات وتطورات التي شاهدها النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية على كافة المستويات سواء ما تعلق منها بالمؤسسة العمومية الاقتصادية و الرقابة عليها، فقد شاهد المفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية تطورا في ظل نظام الإقتصاد الموجه، من المؤسسة الوطنية مسيرة ذاتيا إلى المؤسسة الاشتراكية، فقد كانت طوال هذه الفترة تشكل مجرد وسيلة للتنمية و آلية لتنفيذ مخططات الدولة، بحيث كانت تخضع لوصاية الجهات المركزية، وللسلطة الرئاسية، وبالتالي كانت تعتبر شخصا من أشخاص القانون العام، وتخضع في سيرها للقانون الإداري ولرقابة القاضي الإداري، وأمام فشل هذا نظام دفع أصحاب القرار إلى التفكير بجدية لإنقاذ الوضعية الاقتصادية للدولة، إذ سرعان ما تحركت السلطة بالاستغناء عن أسلوب التسيير الاشتراكي، مقابل تبني الأسلوب الليبرالي، وخدمة لهذه التوجهات جاءت الإصلاحات المتعلقة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية تتمثل أساسا في منح المؤسسات العمومية الإستقلالية، ولهذا أصبحت تخضع في تنظيمها وتسييرها للأحكام العامة للقانون التجاري رغم طابعها العمومي، وذلك لفتح المجال لها للدخول في ميدان المنافسة التجارية في السوق الوطنية والعالمية وهذا ما تقتضيه متطلبات إقتصاد السوق، ومن ثم ظهرت فكرة الخوصصة على الساحة الوطنية بعد فشل القانون توجيهي للمؤسسات في تحقيق الأهداف التي كانت مسطرة له، وفتح بذلك للخواص لدخول مجال الإقتصاد العام وذلك في سبيل دعم التوجهات الاقتصادية الجديدة القائمة على فتح السوق أمام العام والخاص ودعم المنافسة المشروعة، وهو الأمر الذي جسده أكثر صدور الأمر 01-04 المتضمن تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها ومراقبتها، حيث عرفت هذه الأخيرة من حيث بعدها التنظيمي والقانوني تطورات كبيرة جدا ويتمثل ذلك في منح الصفة القانونية للمؤسسة العمومية أو تجريدتها منها.

ونظراً لأن المؤسسات العمومية الاقتصادية تمتاز بخصائص مختلفة (المتاجرة و العمومية) فإن المؤسسة العمومية الاقتصادية كتاجر تخضع لأحكام و مبادئ مستمدة من القانون التجاري، وكشخص عام تستمد بعض الأحكام و المبادئ من القانون العام حسب المادة 02 من الأمر 01-04، و منه فهي تارة تخضع لأحكام القانون التجاري، و تارة أخرى تخضع لأحكام القانون العام، ونفس شيء نجد في التنظيم الهيكلي للمؤسسة العمومية تقوم على نفس التنظيم الهيكلي الذي تقوم عليه الشركات التجارية سواء كانت هذه المؤسسات العمومية منظمة في شكل شركات مساهمة أو شركات ذات مسؤولية محدودة وهذا بالنظر إلى طابع المتاجرة الذي تتميز به المؤسسة العمومية الاقتصادية، مع إشارة أن هذه القاعدة تخضع لاستثناء فيما يخص المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تملك الدولة أو أحد أشخاص القانون العام كل رأسمالها أو جزءا منه والتي تتخذ أجهزة تسييرها وإدارتها أشكالا خاصة يتم النص عليها عن طريق التنظيم، هذا فيما يخص بأهم التطورات التي مست بالمؤسسة العمومية.

تسيير المؤسسة العمومية الإقتصادية، وبهذا الأمر قام المشرع بتوسيع صلاحيات المفتشية العامة للمالية إلى الرقابة على القطاع العام إقتصادي بعد أن انحصرت ولفترة زمنية معتبرة في الرقابة على الإدارات والهيئات العمومية، ودعمًا لهذه الصلاحيات الجديدة بذل المشرع الجزائري كافة الوسائل القانونية المتاحة لضمان ممارسة المفتشية لمهامها الرقابية بشكل أفضل في إطار قانوني محدد.

إن أهمية المؤسسات العمومية الإقتصادية تفرض إخضاعها لرقابة صارمة لحماية لإقتصاد البلاد، ونزولاً عند هذا الهدف بذل المشرع الجزائري كافة الوسائل الممكنة، إضافة إلى أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية على المؤسسة العمومية الإقتصادية، فرض المشرع على هذه الأخيرة رقابة قانونية صارمة يترتب عنها توقيع عقوبات جزائية متفاوتة الشدة، بداية من نشأتها إلى غاية حلها ، ومرورا بمراحل أنشطة إدارتها وتسييرها.

إن الرقابة القانونية على المؤسسة العمومية الإقتصادية تخضع هذه الأخيرة لنظام رقابي مزدوج يتماشى مع الطبيعة المزدوجة لها، بحيث تخضع لقواعد القانون العام من جهة وقواعد القانون الخاص من جهة أخرى، هذا ما يطرح لنا مشكل لأنه لا يمكن تطبيق الأحكام العامة بالشكل المطلق على المؤسسات العمومية من هذه الأحكام، لأنها لا تتماشى مع الطبيعة الخاصة للمؤسسة العمومية الإقتصادية ولا يمكن أن تطبق عليها كما سبق توضيحه، هذا إضافة إلى العديد من المراسيم التنظيمية التي ساهمت هي الأخرى في خلق العديد من الإشكاليات عند محاولة تطبيقها.

أمام هذا الأمر ارتأينا وضع بعض الإقتراحات قد تساهم في حل بعض هذه الإشكاليات المتمثلة في:

- وضع قانون موحد ينظم المؤسسة العمومية الإقتصادية بدل إحالة معظم أحكامها إلى القانون التجاري، والذي يطرح الكثير من الإشكاليات نظرا لتطورات الطرق الإحتيالية والإجرامية التي يعرفها الميدان التجاري وعدم مواكبة النصوص التشريعية لها، حيث يجد القضاة أنفسهم عاجزين عن معاقبة بعض التلاعبات التي تتعرض لها الأموال العمومية للمؤسسات الإقتصادية .

- ربط الخوصصة بالمؤسسات التي لا يكتسي نشاطها طابعا استراتيجي بدل فتح المجال لخصوصية جميع المؤسسات العمومية الإقتصادية، وذلك لخطر فتح المجال لخصوصية المؤسسة العمومية الإقتصادية التي يكتسي نشاطها طابعا استراتيجيا على الاقتصاد وسيادة البلاد على حد سواء، على غرار مؤسسة سونطراك وسونلغاز.
- تحديد طبيعة النشاط الإستراتيجي من قبل الحكومة تفاديا للغموض الحاصل في هذا المجال.

وفي الأخير نتمنى أن نكون قد لامسنا جانبا من الصحة ، وساهمنا ولو بوضع جزء يسير من حجر الأساس نحو البحث في هذا الموضوع الذي يكتسي قدرا كبيرا من الأهمية في أجندة الحكومات وذلك نظراً لأهمية المؤسسة العمومية الإقتصادية في بناء الإقتصاد الوطني.

أما فيما يخص بالرقابة على المؤسسة العمومية، فإننا شاهدنا بعض التغيرات والتطورات وذلك لحماية المؤسسة العمومية الاقتصادية بإعتبارها أداة فعالة لتنمية الإقتصاد الوطني بالإضافة إلى محافظة على المال العام، فالرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية تعني الوقوف على مدى خضوعها للقانون والتزامها بالحدود المرسومة لها عند ممارسة نشاطها ومدى تحقيقها للأهداف المسطرة لها هذا من جهة، ومن جهة أخرى البحث في مدى فعالية الأجهزة التي تضطلع بهذه المهام، بغض النظر عن طبيعة هذه الأجهزة (إدارية، قضائية، سياسية)، وذلك لتحقيق أهداف اقتصادية معينة، وقد شهدت الرقابة الإدارية على المؤسسة العمومية الاقتصادية تطورات عدة عبر مختلف مراحل التطور التشريعي للمؤسسة وذلك للتوجه الجديد للدولة الجزائرية، حيث أصبحت المؤسسة العمومية الاقتصادية تتكفل بكافة هذه المهام وتقوم بدراسة أوضاع السوق ودراسة المحيط الخارجي من أجل وضع استراتيجية اقتصادية ناجحة من أجل تحقيق الربح والوصول إلى الأهداف المسطرة.

رغم أن كل التغيرات التي مست الرقابة الإدارية إلا أنها ليست كافية لوحدها لحماية المؤسسة ولهذا إعتد المشرع الجزائري نوع ثاني من رقابة الإدارية وهو الرقابة الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية و التي شهدت بدورها من التغيرات كما أن أهميتها كانت تقل وتزيد من مرحلة إلى أخرى من مراحل الإصلاحات الاقتصادية التي مرت بها المؤسسة العمومية الاقتصادية، فبعد أن كانت هذه الأخيرة تخضع في ظل مرحلة التسيير الاشتراكي لنفس آليات الرقابة التي تخضع لها الإدارة العمومية، فتراجعت هذه الأحكام كثيرا في مرحلة استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية بعد أن تم تحرير هذه الأخيرة من الكثير من القيود التي تفرضها عليها إقتصادية سلطات الرقابة الخارجية، وبالتالي تراجعت أحكام الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية كثيرا في هذه الفترة واستمر هذا الأمر بعد صدور الأمر 01-04، لكن الرقابة الخارجية بدأت تعود تدريجيا في الفترة الأخيرة خاصة بعد تفشي ظاهرة الفساد التي أضرت كثيرا بالأموال العمومية على كافة المستويات و منها أموال المؤسسة العمومية الاقتصادية، وهو ما دفع المشرع الجزائري إلى سن العديد من القوانين التي ترمي إلى محاربة هذه الظاهرة والحفاظ على الأموال العمومية، فكان من بين أنجع الطرق لتحقيق هذه الأهداف هو إعادة المكانة للرقابة الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية، وهذا ما حصل بالوجه الخصوص على مجلس المحاسبة والمفتشية المالية بالعودة إلى تاريخ علاقة المفتشية العامة بالمؤسسة العمومية الاقتصادية نجد أنها كانت تضطلع في ظل القانون 88-01 بمهمة القيام بالتقويم إقتصادي الدوري للمؤسسة العمومية الاقتصادية.

في حين سجل على الأمر 01-04 ثغرة في هذا المجال، إذ وبالرغم من كونه جاء محدداً لقواعد تنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها ومراقبتها، إلا أنه لم يتطرق في نصوصه لأي صورة من صور هذه الرقابة، وقد ظل هذا الفراغ قائما لمدة سبع (07) سنوات كاملة إلى أن تدارك المشرع هذا الفراغ في الأمر 08-01 الذي جاء نصوصه خصيصا لتعيد للمفتشية العامة للمالية صلاحية الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية وهذه المرة ليس مجرد القيام بعملية التقويم إقتصادي، إنما للقيام بمهمة الرقابة والتدقيق على

فائفة المراد جمع

أولاً- المصادر:

- المعجم الفرنسي العربي، الطبعة الرابعة، دار المشرق، بيروت، د.س.ن.

ثانياً- المراجع باللغة العربية:

أ- الكتب:

* الكتب العامة:

- محمد بلقاسم حسن بهلول، الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية، منشورات دحلب، الجزائر، 1993 .

- محمد سمير الصبان عبدالله عبد العظيم هلال ، المحاسبة المالية في شركات الأموال، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، 2000.

- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية- نظرية اختصاص -، الجزء الثاني، د.م.ج، الجزائر 2009.

- عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية، د.م.ج، الجزائر، 1984.

- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، د.م.ج، الجزائر، 2004.

* الكتب الخاصة:

- أبو زيد رضوان، الشركات التجارية - شركات الأشخاص والشركات ذات المسؤولية المحدودة-، الجزء الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.

- إيهاب الدسوقي، التخصيصية والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية مع دراسة التجربة المصرية، دار النهضة، القاهرة، سنة 1990.

- الجيلالي عجة، النظام القانوني للمؤسسة الاقتصادية من اشتراكية التسيير إلى الخصوصية، دار خلدونية، الجزائر، 2006.

- محمد الصغير بعلي، المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، الطبعة رقم 02، المعهد الوطني للدراسات والبحوث النقابية، الجزائر، ديسمبر 1988.

- محمد فريد العريني، القانون التجاري شركات الأموال، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية.

- مصطفى كمال طه، الشركات التجارية، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 2000.

- سعيد أوكيل وآخرون، إستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية -تسيير واتخاذ القرارات في إطار المنظور النظامي-، د م ج، الجزائر، 1994.

- نادية فوزيل، شركات الأموال في القانون الجزائري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008 .
- ناصر دادي عدون، إقتصاد المؤسسة، الطبعة الأولى، دار المحمدية، الجزائر، 1998 .
- عبد الحليم الفاعوري رفعت، تجارب عربية في الخصخصة، بحوث ودراسات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2004.
- عيسى رياض، النظام القانوني للمؤسسات الإقتصادية الإشتراكية، د م ج، الجزائر، 1987.
- علي بارودي ومحمد السيد، القانون التجاري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية.
- علي زغدود، المؤسسات الإشتراكية ذات الطابع الإقتصادي في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1987.
- عمار عمورة، شرح القانون التجاري الجزائري (الأعمال التجارية- التاجر- الشركات التجارية)، دار المعرفة، الجزائر، 2010.
- رشيد واضح ، المؤسسة بين النظرية والتطبيق، دار هومة، الجزائر ، 2003.

ب- الرسائل والمذكرات الجامعية:

* رسائل الدكتوراه:

- محبوب بن حمودة، "الأثر المالي للمديونية المصرفية للمؤسسة"، شهادة دكتوراه دولة في العلوم الإقتصادية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2000-2001.
- محمد جهمي ، المفتشية العامة في رقابة الأموال العمومية، مذكرة لنيل شهادة الدراسات العليا التخصصية، المدرسة الوطنية العليا للإدارة والتسيير، 1996-1997.
- محمد صغير بعلي، النظام القانوني للمؤسسات العمومية الإقتصادية، رسالة دكتوراه، 1991.
- محمد قوادري، المسؤولية الجزائرية لمسيرى المؤسسات العمومية الإقتصادية، مذكرة نهاية الدراسة بمعهد الوطني للقضاء، فرع قانون الأعمال، بوزريعة، دفعة 2000-2001.
- مختار بوشيبية، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسة العمومية الإقتصادية -دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون الإداري، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990.

* رسائل ومذكرات الماجستير:

- السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الإقتصادية (دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم)، مذكرة ماجستير في تنمية وتسيير الموارد البشرية، جامعة منتوري، 2011 .

- بوذراع أميرة حرم بصاح، شركات مساهمة الدولة بين خصخصة التسيير والخصوصية، بحث لنيل شهادة ماجستير في القانون، جامعة منتوري قسنطينة، 2009.
- وردة سالمى، تطور الرقابة على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون- فرع قانون الأعمال-، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009 .
- زهير سعودي، النظام القانوني لتسيير ورقابة المؤسسة العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 01-04، بحث لنيل شهادة ماجستير في قانون الأعمال، بن عكنون.
- محمد بن جميلة، مسؤولية محافظ الحسابات في مراقبة شركة المساهمة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير- تخصص قانون الأعمال-، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011 .
- نبيل ناصري، مركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 95-06 والأمر رقم 03-03، مذكرة لنيل ماجستير في القانون-فرع قانون الأعمال-، كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2003.
- سهيلة بوزبرة، مواجهة الصفقات المشبوهة، مذكرة لنيل ماجستير في القانون الخاص، تخصص قانون السوق، كلية الحقوق، جامعة جيجل، 2008.
- سمير خمائية، عن سلطة مجلس المنافسة في ضبط السوق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون - تحولات الدولة-، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
- سعدية قصاب، "الاقتصاد الجزائري بين التأهيل للشراكة الأوربية والأداء للإندماج في الإقتصاد العالمي"، مذكرة لنيل ماجستير، كلية علوم الإقتصاد والتسيير، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2002-2003.
- عبد الباقي خلفاوي، حق المساهم في رقابة شركة المساهمة، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009 .
- عليوات ياقونة، الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، رسالة ماجستير في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990.
- عمر بوجادي، مسؤولية مجلس الإدارة في المؤسسة العامة، بحث نيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد العلوم القانونية والإدارية بن عكنون الجزائر، 1989.
- غوالي محمد بشير، دور المراجعة في تفعيل الرقابة داخل المؤسسة(حالة تعاونية الحبوب والخضر الجافة بورقلة)، مذكرة لنيل ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2004 .

* مذكرات الماستر:

- سمية بهلول، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في قانون الأعمال، جامعة محمد خيضر بسكرة، الموسم الجامعي 2012-2013.

- عبد اللطيف لونيبي، الرقابة على مالية البلدية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون الإداري، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2013.

ت- المقالات (المجلات):

- الطيب داودي ومانى عبد الحق، تقييم إعادة هيكلة المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، العدد الثالث، فيفري 2004.

- محفوظ لعشب، المؤسسة العمومية الاقتصادية والقانون الاقتصادي الجزائري، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة عدد 02، سنة 1991.

- سليمان أحمية، مكانة الوصاية الإدارية ودورها في العلاقات التعاقدية بين المؤسسات إقتصادية على ضوء النصوص الأساسية السابقة والنصوص الخاصة بإستقلالية المؤسسات، مجلة الفكر القانوني، اتحاد الحقوقيين الجزائريين، الجزائر ، العدد الرابع، نوفمبر 1987.

- عادل مستاري و موسى قروف، جريمة الرشوة السلبية (الموظف العام) في ظل القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الإجتهد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 05، سبتمبر 2009.

ث- الجرائد:

- كمال زایت، تلاعب بالفواتير وصفقات مشبوهة في المجلس الشعبي الوطني، جريدة خبر، عدد 5139، الجزائر، مؤرخ يوم الثلاثاء 09 أكتوبر 2007.

ج- الملتقيات والأعمال الدراسية:

- إدريس تواتي، التسويق والمؤسسة الجزائرية، الملتقى الوطني حول الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر والممارسة التسويقية، المركز الجامعي بشار، يومي 20-21 أبريل 2004.

- أحمج لعمي وعزاوي عمر، انعكاسات الإصلاح الاقتصادي والتكليف الهيكلي لقطاع الزراعة وأثره على السياسات الزراعية، الملتقى الوطني الأول حول المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وتحديات المناخ الاقتصادي الجديد، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 22-23 أبريل 2003.

- إدريس تواتي، التسويق والمؤسسة الجزائرية، الملتقى الوطني حول الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر والممارسة التسويقية، المركز الجامعي بشار، يومي 20-21 أبريل 2004.

- بومدين رحيمة حوالف، واقع التسيير في المؤسسات الجزائرية في ظل الوضعية الاقتصادية والإجتماعية الراهنة، الملتقى الوطني الأول حول الاقتصاد الجزائري، جامعة سعد دحلب، البليدة يومي 21-22 ماي 2002.

- محمد بوشامة، مادة التدقيق في المحاسبة العمومية، محاضرات لطلبة السنة الرابعة، إقتصاد ومالية، 2005-2006.
- صالح مفتاح، تطور الإقتصاد الجزائري وسماته منذ الإستقلال إلى إصلاحات التحول نحو إقتصاد السوق، المنتدى الوطني حول الإصلاحات الإقتصادية في الجزائر والممارسة التسويقية، المركز الجامعي بشار، يومي 20-21 أفريل 2004.
- ح- النصوص القانونية:
* القوانين:
- القانون رقم 78-12، يتضمن القانون العام للعامل، المؤرخ في 05/08/1978، ج ر، عدد 32، الصادرة في 08 أوت 1978
- قانون رقم 80-05، المتعلق بممارسة وظيفة مجلس المحاسبة (ملغى)، مؤرخ في 01/03/1980، مجلة أحكام مجلس المحاسبة، ج ر، عدد 01، الجزائر، 1982.
- قانون رقم 88-01، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المؤرخ في 12-01-1988، ج ر، عدد 02، الصادر في جانفي 1988.
- قانون رقم 88-03، المتعلق بصناديق مساهمة، المؤرخ في 12-01-1988، ج ر، عدد 02، الصادرة في 13 جانفي 1988.
- قانون رقم 88-04، المتضمن القانون التجاري والمحدد للقواعد الخاصة المطبقة على المؤسسة العمومية الاقتصادية، المعدل والمتمم للأمر رقم 75-59، المؤرخ في 12-01-1988، ج ر، العدد 02، الصادرة في 13-01-1988.
- قانون رقم 91-08، المتعلق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، المؤرخ في 27/04/1991، ج ر، العدد 20، الصادرة في 01 ماي 1991.
- قانون 06-01، المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، المؤرخ في 20/02/2006، ج ر، عدد 17، الصادرة 08 مارس 2006.
- قانون 08-12، المتضمن قانون المالية، المؤرخ في 31/12/2008، ج ر، عدد 74، الصادرة في 31 ديسمبر 2008.
- قانون رقم 08-19، المتضمن تعديل دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 14/11/2008، ج ر، عدد 63، الصادرة في نوفمبر 2008.
- قانون رقم 10-01، والمتعلق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، المؤرخ في 29/06/2010، ج ر، عدد 24، الصادرة في 11 جويلية 2010.

* الأوامر:

- الأمر 66-133، يتضمن قانون الأساسي للوظيفة العمومية، المؤرخ في 02/06/1966، ج ر، عدد 46، الصادرة في 08 جوان 1966.
- الأمر 74/71، المتعلق بالتسيير الإشتراكي للمؤسسات، المؤرخ في 16 نوفمبر 1971، ج ر، عدد 101، الصادرة في 13 ديسمبر 1971
- الأمر 75-58، المتضمن القانون المدني، المؤرخ في 26/11/1975، ج.ر، عدد 78، الصادرة في 30 نوفمبر 1975
- أمر رقم 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة، المؤرخ في 17 جويلية 1995، ج ر، عدد 39، مؤرخة في 23 جويلية 1995.
- الأمر 95-22، المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، المؤرخ في 26/08/1995، ج ر، عدد 03، الصادرة في سبتمبر 1995.
- الأمر 95-25، المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، المؤرخ في 25/09/1995، ج ر، عدد 55، الصادر في 27 سبتمبر 1995.
- الأمر 01-04، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، المؤرخ في 20/08/2001، ج ر، العدد 47، الصادرة في 23 أوت 2001.
- الأمر 01-08، المتعلق بتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، المتمم للأمر 01-04، المؤرخ في 28/02/2008، ج ر، عدد 11، الصادرة في 02 مارس 2008.
- الأمر 10-05، المتعلق بالمنافسة، يعدل ويتمم الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 15 أوت 2010، ج ر، العدد 46، الصادرة في 18 أوت 2010.

* المراسيم:

مراسيم الرئاسة:

- المرسوم الرئاسي رقم 80-242، المتعلق بإعادة هيكلة المؤسسة العمومية، المؤرخ في 04/10/1980، ج ر، عدد 41، الصادرة في 07 أكتوبر 1980.
- المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية، المؤرخ في 07/12/1996، ج ر، عدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996.
- المرسوم الرئاسي 02-55، المصادق على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، المعتمدة من طرف الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة يوم 15 نوفمبر 2000 بتحفظ، المؤرخ في 05 فيفري 2002، ج ر، العدد 09، الصادرة في 10 فيفري 2002.

- المرسوم التنفيذي رقم 95-404، المتعلق بتشكيلة المجلس الوطني لمساهمات الدولة وسيره، المؤرخ في 02/12/1995، ج ر، عدد 75، الصادرة في 06 ديسمبر 1995.
- المرسوم التنفيذي رقم 2000-322، المتعلق بتحديد صلاحيات وزير المساهمة وتنسيق الصلاحيات، المؤرخ في 25/10/2000، ج ر، عدد 63، الصادرة في 25 أكتوبر 2000.
- المرسوم التنفيذي رقم 01-253، المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة وتسييره، المؤرخ في 10/09/2001، ج ر، عدد 51، الصادرة في 12 سبتمبر 2001.
- المرسوم التنفيذي رقم 01-283، المتضمن الشكل الخاص بأجهزة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، المؤرخ في 24/09/2001، ج ر، عدد 55، الصادرة في 26 سبتمبر 2001.
- المرسوم التنفيذي رقم 09-96، يحدد شروط وكيفيات الرقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية، المؤرخ في 22/02/2009، ج ر، عدد 14، الصادرة في 04 مارس 2009.

خ- الوثائق:

- راجع برنامج طرابلس لسنة 1956 وميثاق الجزائر لسنة 1964، متوفر على الموقع الإلكتروني: www.gov.dz

ثالثا- المراجع باللغة الفرنسية:

- **Abdellah Nadir Ben Matti**, L'entreprise publique Algérienne /cadre juridique et organisationnel, restructuration revue d'intégration, n°02, décembre 1983.
- **Boudraa Belgacem**, Le Régime Juridique De L'Entreprise Publique Economique, R.A.S.J.E.P, Alger, N°02, 1993
- **Cordova- navion et hanlon(C.) et Hanlon(D.)** , « Gouvernance de la régulation, amélioration institutionnelle des autorités de régulation sectorielles. » Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Vol2, N°03 , Paris, 2002.
- **Essaid Taib**, le conseil d' administration de l' entreprise publique économique constituée en la forme de SPA, R.A.S.J.E.P, n°1, 1989.
- Gabriel Guery**, l'essentiel du droit du affaires dunaux, 7 eme edition, D.N.P.
- **Mohamed Brahimi**, quelques questions a la reforme de l'entreprise publique(loi n° 88-01) R.A.S.J.E.P , n° 1, 1989 .
- Tayeb Belloula** , « l'organisation socialiste des entreprises », E.N.A.P , Alger, 1977.

- المرسوم الرئاسي 02-250، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل والمتمم، المؤرخ في 24/07/2002 ، ج ر، عدد 52، الصادرة في 28 جويلية 2002.
- المرسوم الرئاسي 08-388، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي 02-250 المؤرخ في 26/10/2008، ج ر، عدد 62، الصادرة في 09 نوفمبر 2008.
- المرسوم الرئاسي 10-236، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المؤرخ في 07/10/2010، ج ر، عدد 58، الصادرة في 07 أكتوبر 2010، المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي 11-98 المؤرخ في 01/03/2011، ج ر، عدد 14، الصادرة في 06 مارس 2011
- المراسيم التنظيمية:**
- المرسوم رقم 63/59 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسة المسيرة ذاتيا ، المؤرخ في 28/03/1963 (إنعدام الجريدة الرسمية)
- المرسوم رقم 73-177، المتعلق بالوحدة الاقتصادية، المؤرخ في 25/10/1973، ج ر، عدد 86، الصادرة في 25 أكتوبر 1973.
- المرسوم رقم 75/149، المتعلق بمجلس مديريات المؤسسة الإشتراكية ذات الطابع الاقتصادي، المؤرخ في 21/11/1975، ج ر، عدد 100، الصادرة في 16 ديسمبر 1975.
- المرسوم رقم 80-53، المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، المؤرخ في 01/03/1980، ج ر، عدد 10، الصادرة في 04 مارس 1980.
- المرسوم رقم 82-145، ينظم الصفقات العمومية التي يبرمها المتعامل العمومي، المؤرخ في 10/04/1982، ج ر، عدد 15، الصادرة في 13 أبريل 1982.
- المرسوم رقم 83-201، المتعلق بشروط إنشاء وتنظيم وسير المؤسسات العمومية المحلية، المؤرخ في 19/03/1983، ج ر، عدد 12، الصادرة في 22 مارس 1983.
- المرسوم التنظيمي رقم 88-72، المتضمن الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، يعدل ويتمم المرسوم 82-145، المؤرخ في 27/03/1988، ج ر، عدد 13، الصادرة في 30 مارس 1988.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-249، المتعلق بصناديق المساهمة والأعوان الائتمانيين التابعين للدولة، المعدل للمرسوم رقم 88-119، المؤرخ في 18/08/1990، ج ر، عدد 36، الصادر في 22 أوت 1990.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-290، المتعلق بالنظام الخاص بعلاقات العمل الخاصة بمسيري المؤسسات، المؤرخ في 29/09/1990، ج ر، عدد 42، الصادرة في 03 أكتوبر 1990.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-434، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المؤرخ في 09/11/1991، ج ر، عدد 57، الصادرة في 28 جويلية 2002.

الفهرس

الفهرس:

الآية

الإهداء

كلمة الشكر

مقدمة

05	..... الفصل الأول: مفهوم المؤسسات العمومية الاقتصادية
06	..... المبحث الأول: مدلول المؤسسات العمومية الاقتصادية
06	..... المطلب الأول: معنى المؤسسات العمومية الاقتصادية في ظل نظام الاقتصاد الموجه
06	..... الفرع الأول: مرحلة تنازع المفاهيم
07	..... أولا- المؤسسات العمومية الاقتصادية في مرحلة التسيير الذاتي
08	..... 1- الجمعية العامة للعمال
08	..... 2- مجلس العمال
08	..... 3- لجنة التسيير
08	..... 4- المديرية
09	..... ثانيا- المؤسسات العمومية الاقتصادية في مرحلة المؤسسة العامة
09	..... 1- الشركة الوطنية
10	..... 2- المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (E.P.I.C)
11	..... ثالثا- المؤسسات العمومية الاقتصادية في مرحلة التسيير الإشتراكي
11	..... 1- مجلس العمال
12	..... 2- مجلس المديرية
14	..... الفرع الثاني: مرحلة إعادة الهيكلة
15	..... أولا- إجراءات إعادة الهيكلة
15	..... 1- إجراءات إعادة الهيكلة العضوية
16	..... 2- إجراءات إعادة الهيكلة المالية
17	..... ثانيا- أهداف إعادة الهيكلة
17	..... 1- الأهداف المبدئية لإعادة هيكلة المؤسسة العمومية الاقتصادية

18	2- الأهداف بعيدة المدى لإعادة هيكلة المؤسسة العمومية الاقتصادية.....
19	ثالثا- مراحل تطبيق برنامج إعادة الهيكلة
19	1- مرحلة الإعداد والتصور
20	2- مرحلة الشروع
20	3- مرحلة المتابعة والتقييم
22	المطلب الثاني: معنى المؤسسات العمومية الاقتصادية في ظل نظام اقتصاد السوق
22	الفرع الأول: استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية
23	أولا- مؤشرات إستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية ومجالاتها
23	1- مؤشرات إستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية
23	2- مجالات إستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية
24	ثانيا- تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية في ظل الإستقلالية
25	1- صناديق المساهمة في المؤسسة العمومية الاقتصادية
26	2- الهيئات الإدارية والمالية للمؤسسة العمومية الاقتصادية
26	الفرع الثاني: مرحلة إعادة الهيكلة الصناعية
26	أولا- أسباب إعادة الهيكلة الصناعية
27	ثانيا- أهداف إعادة الهيكلة الصناعية
27	الفرع الثالث: خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية
28	أولا- أهداف خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية
30	ثانيا- دوافع خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية
32	المبحث الثاني: آليات عمل المؤسسات العمومية الاقتصادية
32	المطلب الأول: التنظيم القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية
32	الفرع الأول: أساليب إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية
33	أولا- قرار الإنشاء
37	ثانيا- الإكتتاب
37	1- التأسيس دون اللجوء العلني للإدخار
38	2- التأسيس باللجوء العلني للإدخار
40	ثالثا- الجمعية العامة التأسيسية
41	1- الأشخاص الذين يحق لهم حضور الجمعية العامة التأسيسية

42	..... 2- صلاحيات الجمعية العامة التأسيسية
43	..... الفرع الثاني: طرق حل المؤسسات العمومية الاقتصادية
43	..... أولا- أشكال القانونية لحل المؤسسات العمومية الاقتصادية
43	..... 1- الحل الرضائي
45	..... 2- الحل القانوني
46	..... 3- الحل القضائي
48	..... 4- الحل الإداري
49	..... ثانيا- أثار حل المؤسسات العمومية الاقتصادية
49	..... 1- الآثار المالية لحل المؤسسات العمومية الاقتصادية
51	..... 2- الآثار القانونية لحل المؤسسات العمومية الاقتصادية
52	..... المطلوب الثاني: أجهزة المؤسسات العمومية الاقتصادية
52	..... الفرع الأول: أجهزة المؤسسات العمومية الاقتصادية المحالة إلى القواعد العامة
52	..... أولا- الجمعية العامة
52	..... 1- الجمعية العامة العادية
55	..... 2- الجمعية العامة غير العادية
59	..... ثانيا- جهاز الإدارة
59	..... 1- مجلس الإدارة
61	..... 2- مجلس المراقبة ومجلس المدربين
64	..... ثالثا- جهاز التسيير (المدير العام، المسير)
65	..... الفرع الثاني: أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية المنظمة بموجب النصوص الخاصة
65	..... أولا- الجمعية العامة
66	..... ثانيا- مجلس المديرين
69	..... الفصل الثاني: رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية
70	..... المبحث الأول: الرقابة الإدارية على المؤسسات العمومية الاقتصادية
70	..... المطلوب الأول: الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية
73	..... الفرع الأول: رقابة أجهزة المؤسسات العمومية الاقتصادية
73	..... أولا - الرقابة الجمعية العامة
74	..... ثانيا- رقابة هيئة الإدارة

75	..... ثالثا- رقابة جهاز التسيير
76	..... الفرع الثاني: رقابة محافظ الحسابات
76	..... أولا- تعيين محافظ الحسابات وإنهاء مهامه
76	..... 1- تعيينه
77	..... 2- عزله
77	..... ثانيا - صلاحيات محافظ الحسابات
79	..... المطلب الثاني: الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية
79	..... الفرع الأول: رقابة الجهات الوصية
80	..... أولا - رقابة السلطة التنفيذية
80	..... 1- رئيس الجمهورية
81	..... 2- الحكومة
81	..... 3- الوزارة
83	..... ثانيا- رقابة مجلس المساهمة وشركات تسيير مساهمات الدولة
83	..... 1- رقابة مجلس مساهمات الدولة
84	..... 2- رقابة شركات تسيير مساهمات الدولة
87	..... الفرع الثاني: رقابة الأجهزة المتخصصة
87	..... أولا- رقابة المفتشية العامة للمالية
87	..... 1- مهام رئيس المفتشية العامة للمالية
89	..... 2- الأسباب القانونية لإعادة رقابة المفتشية على المؤسسة العمومية الاقتصادية
90	..... 3- الأشكال القانونية لرقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسة العمومية الاقتصادية
90	..... 4- مجال ممارسة المفتشية العامة لسلطتها الرقابية
91	..... ثانيا- رقابة مجلس المنافسة
91	..... 1- تعريف مجلس المنافسة
92	..... 2- تشكيلة مجلس المنافسة
93	..... 3- صلاحيات مجلس المنافسة
94	..... ثالثا- رقابة مجلس المحاسبة
94	..... 1- نشأة مجلس المحاسبة في الجزائر
95	..... 2- الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة

95	..... مجال اختصاص مجلس المحاسبة
97	..... 4- جزاء تحريات مجلس المحاسبة
98	..... 5- تقييم رقابة مجلس المحاسبة
101	..... المبحث الثاني: الرقابة القضائية على المؤسسات العمومية الاقتصادية
101	..... المطلب الأول: الرقابة المتعلقة بإنشاء وإنهاء المؤسسات العمومية الاقتصادية
102	..... الفرع الأول: الرقابة على إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية
102	..... أولا- الغش في قيمة الحصص
102	..... ثانيا- إصدار الأسهم قبل إتمام إجراءات التأسيس
103	..... ثالثا- الإكتتاب الصوري
103	..... رابعا- التعامل بالأسهم غير القانونية
103	..... الفرع الثاني: الرقابة على إنهاء المؤسسات العمومية الاقتصادية
103	..... أولا- المخالفات المتعلقة بمحل المؤسسات العمومية الاقتصادية
103	..... 1- عدم إستدعاء الجمعية العامة للبحث في الحل المسبق للمؤسسة
104	..... 2- عدم إيداع قرار الجمعية العامة لدى كتابة ضبط المحكمة
104	..... ثانيا- المخالفات المتعلقة بتصنيفية المؤسسات العمومية الاقتصادية
104	..... 1- حالة التصنيفية التي تخضع للقانون الأساسي للمؤسسة
105	..... 2- حالة التصنيفية بأمر قضائي
105	..... 3- تبديد أموال المؤسسة التي يجري تصنيفيتها
106	..... المطلب الثاني: الرقابة على إدارة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية
106	..... الفرع الأول: الرقابة طبقا للقانون العام
108	..... أولا- جريمة إختلاس الأموال العمومية والإضرار بها
109	..... 1- إختلاس الممتلكات أو استعمالها على نحو غير شرعي
109	..... 2- الإهمال المتسبب في ضرر مادي
108	..... ثانيا- جريمة التخريب الإقتصادي (المادتين 418 و 419 من ق.ع)
109	..... ثالثا- جريمة الرشوة
110	..... رابعا- جرائم الصفقات العمومية
110	..... 1- جريمة الإمتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية
110	..... 2- جريمة الرشوة في مجال الصفقات العمومية

110	..... 3- أخذ الفوائد بصفة غير قانونية
111	..... الفرع الثاني: الرقابة طبقا للقانون الخاص
111	..... أولا- المخالفات المتعلقة بالتسيير
111	..... 1- التعسف في إستعمال التوكيل العام
111	..... 2- التعسف في إستعمال ممتلكات الشركة
112	..... 3- عدم تقديم السندات للمساهمين وإعتداء على حقهم في الإعلام
113	..... 4- عدم عقد الجمعية العامة
113	..... ثانيا- المخالفات المتعلقة بالرقابة
113	..... 1- أخطاء المراقبة
114	..... 2- غياب الرقابة
116	..... خاتمة
120	..... قائمة المراجع