

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
المركز الجامعي عبد الحفيظ بوالصوف - ميله
معهد الحقوق

الرقم التسلسلي:

الرمز:

القسم : حقوق

الشعبة: حقوق

التخصص: قانون اداري

النظام القانوني للمرافق العمومية الاقتصادية

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة
(ماستر)

إشراف الأستاذة:

أسماء معكوف

إعداد الطالب:

- شيماء بولسنان

- الهام قردوح

السنة الجامعية : 2025/2024

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
المركز الجامعي عبد الحفيظ بوالصوف -ميلة



الرقم التسلسلي:

الرمز:

القسم : الحقوق

الشعبة: حقوق

التخصص: قانون اداري

النظام القانوني للمرافق العمومية الاقتصادية

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة

(- ماستر -)

إشراف الأستاذة:

أسماء معكوف

إعداد الطالب:

شيماء بولسنان

الهام قردوح

أعضاء لجنة المناقشة

د. صبرينة مزياني (المركز الجامعي ميلة) الرتبة (أستاذ محاضر ب) صفته في اللجنة (رئيسا)

د. أسماء معكوف (المركز الجامعي ميلة) الرتبة (أستاذ محاضر ب) صفته في اللجنة (مشرفا ومقررا)

د. سمية رماش (المركز الجامعي ميلة) الرتبة (أستاذ محاضر أ) صفته في اللجنة (مناقشا)

السنة الجامعية : 2025/2024

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم
﴿يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ﴾ - سورة المجادلة
الآية 11 .

إلى نفسي

التي قاومت، وصبرت، ومضت رغم كل شيء، إلى تلك التي أنكرتها التعب لكنها لم تهوم أهديك هذا العمل امتناناً لجلدك وإيمانك بآمالك تستحق.

إلى أُمي الحبيبة : ليلي دريس

إلى من كانت لي أما وأباً، إلى من سهرت وتعبت، وتحملت لأجلي كل شيء، إلى من علمتني معنى الصبر والقوة، كل كلمات الشكر لا تفيك حقك، هذه المذكرة ثمرة من ثمار تعبك، فأهديها لك بكل فخر وامتنان.

إلى المرحومة خالتي : دريس حميدة

رحلت قبل أن ترى ثمرة تعبي، لكنك ما زلت حاضرة في دعائي، وفي كل لحظة فرح غابت عنك هذا الإنجاز صدقة جارية لروحك، وحنين لا يطفأ
إلى أختي الحبيبة : نور اليقين

لا كاسمك فقط، بل كأثرك في روحي كنتِ الدفء حين بردت الأيام، والنور حين أظلمت الدروب، أهديك هذا التخرج، لأنه إنجازي، بل لأنه امتداد لكل لحظة صبر وهتاف فرح تقاسمناه معاً. لولاك لما كان لهذا الحلم أن يكتمل بهذا الجمال.

إلى زميلتي: إلهام

شريكة الدرب والكفاح، أتوجه بجزيل الشكر والامتنان لصديقتي العزيزة، التي كانت بجانبني في كل خطوة، كانت الدعم والملمهم، وشريكتي في لحظات الفرح والتعب، بدونك لما كان هذا الإنجاز ليكتمل، فلك كل الحب والتقدير.

إلى صديقتي

إلى نجومات دربي، رفيقات الحلم والضحكة والدمعة "ملاك" "شميسة" "أسماء" "أميمة" "شيرين" كنتن أكثر من صديقات، كنتن وطناً صغيراً يحتويوني في كل لحظة، أهديك هذا التخرج، فهو ليس لي وحدي، بل لكل لحظة صدق جمعتنا، وكل ذاكرة جميلة نسجناها معاً في دروب الجامعة. شكراً لأنكن كنتن الجزء الأجل في هذه الرحلة.

إلى الخال "لزهر" و" بدرالدين"

أتوجه بجزيل الشكر والامتنان لعائلتي العزيزة، التي كانت دائماً مصدر قوتي ودعمي في كل مراحل حياتي. الذين لم يبخلوا عليّ بحبهم، نصائحهم، ووقوفهم الدائم بجانبني. شكراً لكم.
بعد مشوار طويل أضع اليوم نقطة نهاية، لكنها تحمل في طياتها بداية جديدة.
هذا التخرج ليس مجرد شهادة، بل حكاية تعب، ودموع، وإصرار.

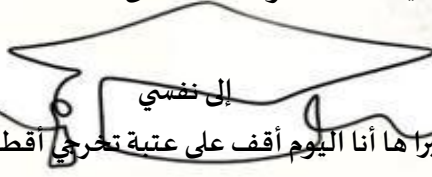
شيماء



الاهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

مهـما كـتـبـت مـن عـبـارـات لـن أـجـد أـصـدق مـن قـولـه تـعـالـى: "... وَأَخِرُّدَعُوَاهُمْ أَنِ الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ " فالحمد لله حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه ها قد انطوت صفحة من صفحات الحياة كان فيها الجـد والـجـتـهـاد.



التي قالت انـلـها سـانـالـها وأخـيرا هـا أنا الـيـوم أقـف عـلى عـتـبة تـخـرجـي أقـطـف ثـمار تـعـبـي وأرـفـع قـبـعـتي بـكل فـخـر.

إلى أمي

يا مـن جـعـلك الله سـبـبا في وـجـودـي ، وسـنـدا في حـيـاتي دـعـائـك كان حـصـني ورضـاك كان طـريقـي ، وحبـك كان نـورـي . إلى مـن ارشـدتـني ور افقـتـني في كل مـشاوـير حـيـاتي ولا تـزال تـفـعـل إلى الـان الـلهم أحـفـظـها وارزقـها العـفـوة والعـافـية أـمي الحـبـيـبة أسـأل الله أن يـجـازـيك عـني خـير الجـزاء وان يـجـعـل هـذا العـمـل في مـيزان حـسـناتـك، كـما جـعـلتـني في حـيـاتـك كل هـمـك.

إلى أبي

إلى مـن كلـل العـرق جـيـنـه ومن عـلمـني أن النـجـاح لا يـأتـي إلا بالصـبر والإصـرار، إلى النـور الـذي أنار دـرـبي والسـراج الـذي لا يـنـطـفئ بـقـلي أبـدا مـن بـذل الغـالي والنـفـيس واستـمدت مـنه قـوتـي واعتـازـي بـذاتـي .

إلى إخوتي

إلى مـن ذكـرهم الله في كـتابـه الكـريم فـقال "سـنـشـذ عـضـدك بـأخـيك" الأعمـدة الثـابـتة في قـلـبي واستـقامـة ظـهـري إـخـوتي وأخـواتـي: سـليـمان ، هـارون ، عـفـاف ، أحـلام.

إلى زميلتي وأختي الثانية شيماء

إلى مـن كاتفتني ونـحن نـشـق الطـريق مـعـا نـحو النـجـاح في مـسـيرـتنا العـلمـية، إلى ملائكة رزقـني الله بها لأعـرف مـن خـلالـها طـعم الحـياة الجـمـيلة، تلك الملائكة التي غـيـرت مـفـاهـيم الحـب والصـداقة والسـند في حـيـاتي .

إلى كل الأصدقاء والأحبة

كل مـن تذوقـت مـعـهم أجـمل اللـحـظـات الـذين جـعـلهم الله إـخـوتي ، كل واحد بـاسـمـه. مـن امدوني بالقـوة والتـوجـيه ومن دـعـمـني في الأوقـات الصـعبـة وفقـهم الله.

الـلهم انه لـيس بـجـهـدي واجـتـهـادي وانما بـتـوفـيقـك وكـرمـك وفضـلك

" نحن لـها وان أبـت رـغـمـاً عـنها اتـينا بها".

شـكـراً لـكل مـن سـانـدني وسـاعـدني عـلى طـول رحـلـتي العـراسـية.



إلى أم





شكر و عرفان

بسم الله الرحمن الرحيم، الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، وبتوفيقه تتحقق الغايات، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين. في خضم هذا الإنجاز العلمي، الذي يمثل ثمرة مجهود طويل ومحطة مهمة في مساري الجامعي، لا يسعني إلا أن أرفع كلمات الشكر والتقدير والعرفان إلى من كانت سنداً لي، ومرشداً أميناً في كل خطوة من خطوات هذا العمل، الأستاذة الفاضلة معكوف أسماء، المشرفة الكريمة، التي لم تدخر جهداً في توجيهي وتقديم النصح والإرشاد، فكانت بتوجيهاتها النيرة وملاحظاتها الدقيقة شعلة من النور أنارت لي طريق البحث. فكل كلمات الشكر تبقى عاجزة عن ردّ الجليل والعرفان لما قدمته لي من دعم أكاديمي وإنساني. كما أتقدم بجزيل الامتنان والعرفان إلى لجنة المناقشة الكريمة، وعلى رأسها رئيسة اللجنة الأستاذة مزياني صبرينة، التي شرفني بقبولها مناقشة هذا العمل، وكانت لملاحظاتها وتوجيهاتها القيمة بالغ الأثر في إثراء محتوى هذه المذكرة ودفعها نحو الأفضل. ولا أنسى أن أخص بالشكر والتقدير الأستاذة رماش سمية، التي تفضلت بمناقشة هذا العمل، وشرفني بقراءته بعين الباحثة المتفحصة، فكانت ملاحظاتها محلّ اعتبار وتقدير كبيرين. لكم جميعاً، خالص الشكر ووافر الامتنان، سائلاً الله أن يجعل هذا العمل المتواضع لبنة صالحة في صرح العلم والمعرفة، وأن يوفقنا جميعاً لما فيه الخير والسداد

2025

قائمة المختصرات:

ص : الصفحة

ص ص : من الصفحة ... إلى الصفحة

ص ص : صفحات متتالية

د ط ، دون طبعة

د د ن : دون دار النشر

ط : طبعة

ج ر : الجريدة الرسمية

ق ج : القانون الجزائري

ق ت : القانون التجاري

مقدمة

مقدمة

تعتبر فكرة المرفق العام من العناصر الأساسية في القانون الإداري، على الرغم من الانتقادات التي وجهت لها والتحديات التي واجهتها، فالدولة تعتبر تجسيدا لمجموعة من المرافق العامة، حيث تتولى الوزارات مسؤولية توفير الخدمات الأساسية، بينما تدير المؤسسات العامة المرافق الإدارية والاقتصادية، وتعمل البلديات على إنشاء المرافق العامة المحلية لتلبية احتياجات المجتمع.

تأتي أهمية بناء القطاع الاقتصادي كأحد الأولويات الرئيسية للدول، خاصة في دول العالم الثالث التي تسعى للنمو وتواجه تحديات تاريخية نتيجة الاستعمار.

وفي هذا السياق، سعت الجزائر منذ السنوات الأولى لاستقلالها إلى إنشاء قطاع عام حديث ومتطور يهدف إلى تحسين مستوى معيشة مواطنيها. كانت البداية في بناء قطاع اقتصادي قوي يتيح استغلال الموارد الطبيعية والبشرية بكفاءة، مما يسهم في إنشاء مرفق عام اقتصادي قادر على توليد الثروة وتحقيق الاكتفاء الذاتي.

وعند الحديث عن إنشاء قطاع عام اقتصادي متميز، يتوجب علينا التطرق إلى المرافق العامة التي تشكل هذا القطاع، مما أدى إلى ظهور فكرة المرفق العام الاقتصادي في الجزائر.

نظراً لأهمية المرفق العام الاقتصادي كجزء من القانون العام الاقتصادي وكأحد الأعمدة الأساسية لبناء اقتصاديات الدول، كان من الضروري اختيار أسلوب فعال لإدارته يعزز من أدائه وتطوره المستمر. في البداية، اعتمدت الجزائر أسلوب الإدارة المباشرة للمرافق العامة الاقتصادية، لكن سرعان ما ظهرت محدودات هذا النموذج وعجزه عن مواكبة تطورات المرافق العامة التقليدية، فما بالك عن المرافق الاقتصادية التي تتطلب استجابة سريعة لاحتياجات المواطنين المتزايدة.

علاوة على ذلك، فإن الإدارة المباشرة لا تتناسب مع طبيعة هذه المرافق التي تحتاج إلى مرونة في الإدارة وسرعة في اتخاذ القرارات للتكيف مع البيئة المحيطة بها، خاص وأنها مطالبة بتحمل تكاليفها من خلال عائداتها.

قررت السلطات في ذلك الوقت إسناد إدارة هذا النوع من المرافق إلى كيانات قانونية تابعة للقطاع العام، بحيث تتمتع بالاستقلالية المالية، لكنها تخضع أيضاً للرقابة الإدارية، وقد تمثل هذا الأسلوب في إنشاء المؤسسات العمومية.

نظراً لأن نشاط هذه المؤسسات يتركز في المجال الاقتصادي، فقد خصص المشرع لها قانوناً توجيهياً وهو القانون رقم 88-01¹ المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية.

يهدف نموذج المؤسسة العمومية إلى تخفيف العبء المالي عن ميزانية الجهة المسؤولة عن المرفق، بالإضافة إلى نقل الإدارة المباشرة والبحث عن كفاءة هذه المرافق بهدف تحسين جودة الخدمات وتقليل التكاليف.

ومع ذلك، فقد واجهت المؤسسات العمومية التي تدير المرافق الاقتصادية العديد من التحديات والنواقص، مما دفع المشرع إلى مناقشة مسألة خصصتها بموجب الأمر رقم 01-04²، بالإضافة إلى مسألة تفويض إدارتها من خلال المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العامة.

لكن خصوصية الاقتصاد الجزائري وعدم تهيئة الظروف المناسبة لتطبيق هذين الأسلوبين في ظل اتباع النظام الحاكم سياسة الدعم الاجتماعي والحفاظ على السيادة الوطنية في القطاعات الاستراتيجية، كل ذلك جعل السلطات تعيد النظر في فعالية نموذج المؤسسة العمومية وتعتبره الطريقة المثلى لتعزيز أداء المرافق العامة الاقتصادية.

أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية الدراسة هذه الدراسة في إبراز النظام القانوني الخاص بالمرافق العمومية الاقتصادية، حيث يعتبر هذا النظام الوسيلة الأفضل لتعزيز الثروة من ناحية، أما من ناحية أخرى يعتبر إحياء نموذج المؤسسة العمومية كوسيلة لإدارة وتطوير المرافق العامة الاقتصادية خطوة مهمة، حيث تعد هذه الطريقة الأنسب لتعزيز كفاءة هذا النوع من المرافق في الوقت الراهن.

أسباب الدراسة:

من بين الأسباب الرئيسية التي دفعتنا لاختيار هذا الموضوع، أسباب ذاتية تتعلق بتجاربنا الشخصية أثناء التعامل مع المرافق العامة، حيث تركت هذه التجارب انطباعات قوية حول أسلوب إدارتها وأدائها.

¹ القانون رقم 88-01، المؤرخ في 12 يناير 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية العدد 02، 2025.

² الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم و تسير المؤسسات العمومية الاقتصادية و خصصتها، المعدل و المتمم ، بالقانون رقم 08-10 المؤرخ في 26 ماي 2008، الجريدة الرسمية العدد 06.

إضافة إلى ذلك، لدينا رغبة قوية في استكشاف عالم المؤسسات العامة لفهم كيفية إدارتها وكشف النقائص التي قد تواجهها.

كما توجد أيضا أسباب موضوعية دفعتنا للاهتمام بهذا الموضوع، حيث يعتبر المرفق العمومي الاقتصادي جزءا مهما من القانون العام الاقتصادي، مما يستدعي الحاجة المستمرة للبحث عن سبل تحسين وتطوير هذه المرافق في الجزائر.

أهداف الدراسة:

تتمحور أهداف الدراسة في تحديد النظام القانوني الذي ينظم هذه المرافق مع التركيز على الجوانب الأساسية التي تسهم في تحسين أدائها وفعاليتها، مع تسليط الضوء على دور المؤسسة العمومية كأداة لتطوير هذه المرافق لتحقيق جودة عالية في الخدمات بأقل التكاليف الممكنة.

إشكالية الدراسة:

للتفصيل في هذا الموضوع، ارتأينا طرح الإشكالية الآتية:

إلى أي مدى يمكن للمؤسسة العمومية أن تسهم في تحسين فعالية المرفق العمومي الاقتصادي في ظل الظروف الاقتصادية الراهنة في الجزائر؟

وانطلاقا من الإشكالية المطروحة، يمكن طرح مجموعة من التساؤلات الفرعية التي تساهم في الإحاطة بجوانب الموضوع:

— ما هو الإطار المفاهيمي والقانوني الذي ينظم المرافق العمومية الاقتصادية في الجزائر؟

— ما دور المؤسسة العمومية الاقتصادية في إدارة وتطوير المرافق العمومية الاقتصادية؟

— ما مدى نجاعة الاستراتيجيات المعتمدة من قبل الدولة الجزائرية في تسيير المرافق العمومية الاقتصادية؟

للإجابة على الإشكالية الرئيسية ومختلف التساؤلات الفرعية سنعتمد في دراستنا على **المنهج**

الوصفي والمنهج التحليلي وذلك من خلال وصف مميزات المرفق العمومي الاقتصادي، وكذلك

المؤسسة العمومية، ومن المهم الإشارة إلى أن الدراسة تركز على المؤسسة العمومية الاقتصادية،

حيث سيتم تحديد ومناقشة مختلف النصوص القانونية المرتبطة بها.

صعوبات الدراسة:

من الصعوبات الرئيسية التي واجهتنا في هذا الموضوع هو نقص المكتبة الجزائرية للكتب والتي

تتناول النظام القانوني للمرافق العمومية الاقتصادية وطرق إدارتها. بالإضافة إلى نقص كبير للمراجع

المتعلقة بهذا الموضوع.

واستنادا للإشكالية المطروحة، ارتكزت خطة بحثنا على فصلين أساسيين هما:

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للمرافق العمومية الاقتصادية، حيث خصصنا فصلا كاملا من

الدراسة للحديث عن المرفق العمومي الاقتصادي، في حين يتضمن المبحث الأول ماهية المرافق العمومية

الاقتصادية، بينما المبحث الثاني يتناول القواعد القانونية المنظمة للمرافق العمومية الاقتصادية.

الفصل الثاني المؤسسة العمومية كأداة لإدارة وتطوير المرافق العمومية الاقتصادية، في حين يشمل

الفصل مبحثين، حيث يتناول المبحث الأول ماهية المؤسسة العمومية، إضافة إلى يحتوي المبحث الثاني

استراتيجيات الجزائر في إدارة المرافق الاقتصادية من خلال المؤسسة العمومية الاقتصادية.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للمرافق العمومية الاقتصادية

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمرافق العمومية الاقتصادية

نظرا لارتباط المرافق العامة بالاحتياجات الأساسية للمجتمع، تطور دور الدولة من كونها دولة حارسة تقتصر على إدارة المرافق العامة التقليدية مثل: الأمن والدفاع والقضاء إلى دولة متدخلة تتطلب تدخلها في المجالات الاقتصادية، وقد أدى ذلك إلى ظهور مرافق عامة حديثة تعرف بالمرافق العامة الاقتصادية والتي غالبا ما تدار من قبل القطاع الخاص ويرجع ذلك إلى أن الخدمات التي تقدمها هذه المرافق أصبحت أساسية للمجتمع ولا يمكن الاستغناء عنها، كما أن تركها للقطاع الخاص قد يؤدي إلى زيادة تكاليف الحصول عليها من قبل الجمهور.

تعتبر هذه المرافق حديثة النشأة نسبيا، وقد نشأت نتيجة للتطور الاقتصادي وظهور الفكر الاشتراكي. اتخذت أشكالاً متعددة في بداياتها حتى استقرت كهيئة عمومية اقتصادية تلعب دوراً مهماً في النظام القانوني الجزائري. تخضع هذه المرافق لإجراءات بسيطة تفرضها مبدأ المنافسة، وقد تم تحديد مبادئ قانونية ونظام قانوني خاص بها لضمان استمراريته. كما أن طبيعة عملها تتميز عن باقي المرافق الإدارية، حيث تهدف إلى تعزيز التنمية الاقتصادية.

وتتميز المرافق العمومية الاقتصادية بأنها تدار غالبا من قبل الدولة أو هيئات حكومية، وهو ما يضمن أن يكون هدفها الأساسي هو خدمة المجتمع وتعزيز المصلحة العامة بدلا من تحقيق الربح، هذا المفهوم يعكس أهمية العدالة الاجتماعية حيث تسعى هذه المرافق إلى توفير خدمات متساوية لجميع الأفراد، مما يساهم في تحقيق مستوى عيش كريم ويعزز من تماسك المجتمع.

في هذا الفصل، سنتناول ماهية المرافق العمومية الاقتصادية (المبحث الأول)، وسنستعرض القواعد القانونية المنظمة للمرافق العمومية الاقتصادية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: ماهية المرفق العمومي الاقتصادي

يعتبر المرفق العام الاقتصادي من المرافق العامة بحيث تسهم هذه المرافق بشكل كبير في تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتمثل هذه المرافق مجموعة من الخدمات والأنشطة التي تقدمها الدولة أو الجهات العامة بهدف تلبية حاجات المجتمع وتحقيق المصلحة العامة.

كما تلعب هذه المرافق دورا كبيرا في دعم النمو الاقتصادي من خلال خلق فرص عمل جديدة وبالتالي فهي تعمل على تحقيق التوازن بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

ومن هذا المنطلق سوف نتطرق الى تعريف المرفق العام الاقتصادي (المطلب الأول)، مع تحديد عناصره وأهم أنواعه ثم توضيح معيار التفرقة بينه وبين المرافق العامة الادارية، ثم تسليط الضوء على طرق إدارة المرافق العامة الاقتصادية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم المرفق العام الاقتصادي

يعود ظهور المرافق العمومية إلى عصور قديمة، حيث ارتبطت نشأتها بتطور الدولة إلا أن مصطلح المرافق العمومية الاقتصادية جديد الظهور حيث تخضع في جل نشاطها إلى أحكام القانون الخاص إضافة إلى ذلك فإن خضوع المرفق للقانون العام هو أثر لثبوت الصفة للمرفق فلا بد من ذلك أولا تعريف المرفق العمومي الاقتصادي (الفرع الأول) ثم بعد ذلك التطرق إلى أنواعه ومعايير تمييزه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف المرفق العمومي الاقتصادي

يتطلب فهم مدلول المرفق العمومي الاقتصادي توضيح هذه الفكرة من خلال تقديم تعريف المرافق العمومية بصفة عامة باعتبار المرافق العمومية الاقتصادية نوع من المرافق العمومية وبالتالي لا بد من تعريف المرفق العمومي ثم محاولة تعريف المرفق العمومي الاقتصادي.

أولاً: المقصود بالمرفق العمومي الاقتصادي

لتعريف المرفق العمومي الاقتصادي بشكل دقيق، يجب أولاً توضيح مفهوم المرفق العمومي بشكل عام، ثم الانتقال إلى شرح المرفق العمومي الاقتصادي مع ذكر أنواعه المختلفة، بالإضافة إلى تحديد المعايير التي تميز هذا النوع من المرافق.

أ. تعريف المرفق العمومي

المرفق في اللغة يشير إلى ما يستخدم ويستفاد منه، وقد ورد هذا المصطلح في القرآن الكريم بقوله تعالى: "وَإِذَا اعْتَرَلْتُمْوَهُمْ وَمَا يَعْبُدُونَ إِلَّا اللَّهَ فَأَوْوُوا إِلَى الْكَهْفِ يَنْشُرْ لَكُمْ رَبُّكُمْ مِنْ رَحْمَتِهِ وَيَهَيِّئْ لَكُمْ مِنْ أَمْرِكُمْ مَرْفَقًا"¹، وفي تفسير الجلالين يفسر المعنى الوارد في الآية بأنه يشير إلى ما تحتاجونه من غذاء وعشاء، أي ما يلبي احتياجاتكم من الطعام.

أما في القانون الإداري فتعتبر فكرة المرافق العامة الأساس الذي ترتكز عليه نظريات ومبادئ هذا القانون، حيث تمثل أحد أبرز مظاهر تدخل الدولة لتلبية احتياجات الأفراد العامة. بناءً على ذلك سنستعرض المرافق العامة وفقاً للمعايير القانونية².

المعيار العضوي: وفقاً للمعيار العضوي (الشكلي) يعرف المرفق العام بأنه الهيكل أو الهيئة أو المؤسسة أو التنظيم الذي يتكون من مجموعة من الأفراد والأموال والموارد، والذي ينشأ لتحقيق مهمة عامة محددة، مثل الجامعات والمستشفيات ووحدات وأجهزة الإدارة العامة.

ومن التعريفات التي ترتكز على الجانب الشكلي أيضاً نجد تعريف الأستاذ محمود حافظ الذي يصف المرفق العام بأنه: "منظمة عامة تمتلك السلطات والاختصاصات اللازمة لتقديم خدمة معينة للجمهور بشكل منظم ومستمر".

¹ سورة الكهف، الآية 16.

² زهيرة ذبيح، كتاب أعمال الملتقى الدولي الأول الموسوم ب: التحولات الجديدة لإدارة المرفق العام في الجزائر، المنظم بجامعة يحي فارس بالمدينة (الجزائر) من طرف كلية الحقوق والعلوم السياسية بالاشتراك مع مخبر السيادة والعولمة يومي 28-29 نوفمبر 2018، ص531.

_ كما يعرفه الأستاذ أحمد محيو بأنه: "أي نشاط يهدف إلى تلبية مصلحة عامة، ويتميز هذا النوع من النشاط عن الأنشطة الخاصة، التي تدفعها الرغبة في تحقيق الأرباح¹ وبالتالي، يرتبط المرفق العمومي بطبيعة النشاط ذاته، ويعتبر مستقلا عن الجهة التي تقوم بتنفيذه.

المعيار الموضوعي: يعرف المرفق العام وفقا للمعيار الموضوعي (الوظيفي أو المادي) بأنه النشاط أو الوظيفة أو الخدمة التي تلبي احتياجات المواطنين العامة، مثل التعليم العام، الرعاية الصحية، البريد والمواصلات، دون النظر إلى الجهة أو الهيئة المسؤولة عن تقديمها.

وبناءً على المعيارين العضوي والموضوعي يمكن القول إن المرفق العمومي هو النشاط الذي يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة حيث تسعى السلطة إلى إخضاعه لنظام قانوني يختلف عن القانون الخاص الذي ينظم أنشطة الأفراد.

_ كما عرف الفقيه دوجي المرفق العمومي بأنه: "الأنشطة التي تستوجب ضمانها وتنظيمها ومراقبتها من قبل الحكومة نظرا لطبيعتها، والتي يمكن تحقيقها من خلال تدخل شامل للدولة²".

ب . تعريف المرفق العمومي الاقتصادي

تعرف المرافق العامة الاقتصادية بأنها مجموعة من المرافق التي تمارس أنشطة اقتصادية بهدف تحقيق أهداف اقتصادية تلبي احتياجات عامة في مجالات صناعية و تجارية و مالية و زراعية و تعاونية ، تخضع هذه المرافق لمجموعة من القواعد القانونية تشمل كل من القانون الإداري العام، و القانون الخاص مثل(القانون التجاري وقانون العمل)، ومن الأمثلة على هذه المرافق: وسائل النقل البري والبحري والجوي، خدمات النقل بالسكك الحديدية، مرافق توفير المياه والكهرباء والغاز، بالإضافة إلى الصناعات الكيميائية و الحربية، وصناعة السيارات والطائرات...

تعتبر هذه المرافق حديثة النشأة نسبيا، حيث نشأت نتيجة للتطور الاقتصادي وتطبيق المبادئ الاشتراكية في العديد من دول العالم، مما أدى إلى تدخل الدول في أنشطة كانت سابقا حكرًا على

¹ أحمد محيو (ترجمة: محمد صاصيلا)، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 1985، ص 430.

² -jean –louis de corail, l'approche fonctionnelle du service public, sa réalité et ses limites, la revue AJDA, n spécial sur le service publique, 1997, p20.

القطاع الخاص في المجالات التجارية والصناعية، وتتميز هذه المرافق بخضوعها لقدر كبير من قواعد القانون الخاص، مما جعلها تتقارب بشكل ملحوظ مع المشاريع الخاصة، مما أدى إلى ظهور مشكلات قانونية تتعلق بمعايير تمييزها عن هذه الأنشطة¹.

. تشير الدكتورة ميادة عبد القادر أحمد إلى أن المرافق العامة الاقتصادية تشمل كلاً من المرافق الصناعية والتجارية، حيث تقوم هذه المرافق بنشاطات اقتصادية أو تجارية تتنافس بها مع الأفراد العاديين وغالباً ما تهدف إلى تحقيق الربح.

ومن بين هذه المرافق نجد مرفق البريد، ومرفق الاتصالات السلكية واللاسلكية، ومرفق النقل بالسكك الحديدية ومترو الأنفاق، بالإضافة إلى مرافق توفير المياه والغاز والكهرباء، وكذلك النوك العامة وبعض الشركات العامة.

ومن المهم الإشارة إلى أن هذه المرافق تتبع نظم القانون الخاص في تعاملاتها مع العملاء وطرق إدارتها، مما يسهل على الأفراد التعامل معها، فإذا استخدمت الدولة وسائل القانون العام في تعاملاتها مع الأفراد فقد يؤدي ذلك إلى نفورهم من التعامل معها، لذلك تعتبر عقود هذه المرافق مع الأفراد تعد عقوداً مدنية خاصة حتى وإن احتوت على شروط استثنائية غير معتادة في عقود القانون الخاص.

كما تعالج المنازعات المتعلقة بهذه المرافق في المحاكم العادية، وتحمل مسؤوليتها المدنية أو التقصيرية عن أفعالها أو أفعال الأطراف المتعاملة معها².

كما تعرف أيضاً بأنها تلك التي تنشؤها أو تشرف عليها السلطة العامة بشكل مباشر، والتي تتميز بأنشطتها بطابع اقتصادي وليس خدمي، لذا يشار إليها تسمى في الفقه والقضاء الإداري بالمرافق العامة الصناعية والتجارية.

¹ سهام بن دعاس، نظرية المرفق العام والمؤسسات العمومية، د ط، دار الهدى، الجزائر، 2023، ص ص 38.37.

² عبد القادر أحمد ميادة، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة -دراسة مقارنة-، د ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص ص 24-25.

تعتبر هذه المرافق الاقتصادية حديثة نسبياً مقارنة بالمرافق العامة الإدارية التي تركز على تقديم الخدمات، والتي ظهرت في وقت سابق مع تأسيس الدولة وارتبطت بوظائفها الأساسية.

وقد أدت مجموعة من العوامل والظروف المتنوعة التي ظهرت بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية، إلى تحول كبير في الدول الغربية خاصة في أوروبا، حيث بدأت هذه الدول في تقليص دور الدولة الحارسة التي كانت تتجنب التدخل في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد، وبدلاً من ذلك اتجهت الحكومات نحو توجيه النشاط الاقتصادي والمنافسة مع الأفراد من خلال إنشاء هذه المرافق العامة الاقتصادية المعروفة أيضاً بالمرافق الصناعية والتجارية¹.

من خلال ما سبق يمكن القول بأن المرافق العمومية الاقتصادية هي تلك المرافق التي تزاول نشاطاً اقتصادياً بهدف تحقيق أهداف اقتصادية لإشباع حاجات عامة سواء كانت صناعية أو تجارية أو مالية أو زراعية

ثانياً: عناصر المرافق العمومية الاقتصادي

من خلال التعاريف السابقة يمكن استخلاص أربعة عناصر أساسية للمرفق العمومي الاقتصادي ثلاثة منها متفق عليها، والعنصر الرابع اختلف الفقه في شأنه ونورد هذه العناصر على الوجه التالي: ²

أ. المرافق العامة الاقتصادية من إنشاء السلطة العامة:

تتولى الدولة مسؤولية إنشاء المرافق العامة، حيث تستخدم سلطتها التقديرية دون تدخل من الأفراد، مع مراعاة أهمية الخدمة واحتياجات المجتمع لها، يتم إنشاء المرافق العامة بموجب قانون أو بناءً عليه، لكن ليس كل مشروع تقوم الدولة بتنفيذه يعتبر مرفقاً عاماً، إذ يمكن للدولة أيضاً تنفيذ مشروعات خاصة، لذا من الضروري دراسة نية المشرع في كل حالة على حده.

¹ محمد عبد الوهاب رفعت، مبادئ وأحكام القانون الإداري، د ط، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، 2005، ص 288.

² سنان عبد الحسين صالح، خصخصة المرافق العامة، المجلد 1، الطبعة 1، دروب المعرفة للنشر والتوزيع، الإسكندرية-جمهورية مصر العربية، 2022، ص ص 81-82.

ب . تحقيق النفع العام:

لكي يعتبر المشروع مرافقا عاما يجب أن يكون هدفه تلبية الاحتياجات العامة للأفراد في الدولة، مما يعني أنه يسعى لتحقيق المنفعة العامة، يفهم المنفعة العامة على أنها تلبية احتياجات المجتمع أو تقديم خدمات للجمهور، مثل توفير المياه والكهرباء وسائل النقل.

كما يمكن أن تشمل الخدمات المعنوية التي تحقق النفع للجمهور بشكل غير مباشر مثل ما تقدمه مرافق التوجيه المهني والاقتصادي، إذ لا يمكن للدولة أن تستمر دون هذه المرافق، مما يجعلها جزءاً أساسياً من حماية وجود الدولة وتنظيمها بشكل فعال.

إذا كانت المشاريع الصناعية والتجارية تهدف فقط إلى تحقيق الربح من خلال المنافسة للمشاريع الخاصة فإنها لا تعتبر مرافق عامة، على العكس فإن المشاريع التجارية والصناعية تصنف كمرافق عامة اقتصادية إذا كانت تهدف إلى توجيه النشاط الخاص ومعالجة عيوبه حيث تسعى لتحقيق جوانب من النفع العام التي لم يتمكن النشاط الخاص من تحقيقها بشكل كامل.

تعمل المرافق على تلبية احتياجات عامة تعتبر ذات أهمية كبيرة، ولذلك لا تترك بالكامل للنشاط الخاص، يعتبر المشروع مرافقا عاما فقط إذا كان يهدف إلى النفع العام، وقد تتدخل الدولة لتلبية الاحتياجات الجماعية ليس بسبب عجز الأفراد عن تلبية تلك الاحتياجات بل بسبب المخاطر المرتبطة بترك هذا النشاط تحت سيطرة المشاريع الفردية التي تتأثر بالمصالح والأهواء الشخصية.

وبشكل عام يتم تقييم أهمية الخدمات التي ينبغي أن تترك لإدارة مرخصة تحت إشراف السلطات العامة في الدولة، وقد ترى الدولة لأسباب متعددة ضرورة التدخل في مجالات يظهر النشاط الفردي كفاءة ملحوظة كما هو الحال في قطاع المرافق الاقتصادية والتجارية.

ج - خضوع المرافق العامة الاقتصادية لإشراف الدولة:

ليس كل ما يعتبر خدمة عامة يندرج ضمن المرافق العامة الاقتصادية، بل يجب أن يكون المشروع تحت إشراف الدولة أو أحد الكيانات العامة. لذا توجد العديد من المشاريع الخاصة التي تسعى لتحقيق المنفعة العامة، لكنها لا تخضع لرقابة الدولة مما يجعلها تصنف كمشاريع خاصة وليس كمرافق عامة.

ومن الضروري فهم أن هيمنة السلطة العامة تعني قدرتها على التدخل والتوجيه، بعبارة أخرى لكي تعتبر المشاريع الاقتصادية التي تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة مرافق عامة يجب أن تخضع لسلطة الحكومة مما يعني أن القرار النهائي بشأن إنشاء وتنظيم أو إلغاء هذه المرافق الاقتصادية يعود إليها.

لا تقتصر سلطة الدولة على مراقبة المشروع أو الموافقة على الأنظمة واللوائح المتعلقة به، إذ تعتبر هذه الحقوق جزءاً من أدوات الضبط الإداري التي تملكها الدولة تجاه المشاريع الخاصة، بل يجب أن تمتلك السلطة العامة الصلاحية الكاملة في إنشاء وتنظيم وإلغاء المرافق العامة الاقتصادية. فعلى الرغم من أنه يمكن للدولة أن تفوض أفراداً أو شركات خاصة للقيام بإنشاء وإدارة بعض المرافق العامة كما يحدث في نظام الامتيازات، فإن هذه المرافق تبقى عامة، حيث تحتفظ الإدارة بحق الإشراف والرقابة، ولها الكلمة النهائية في تنظيم وإدارة هذه المرافق.

ومن جهة أخرى، تمتد صلاحيات الحكومة لتشمل وضع معايير الخدمة وتحديد رسوم الاستخدام وإدارة المرفق، بما في ذلك تحديد أقسامه والتدخل في عملية تعيين الموظفين، كما ينبغي أن تمتلك السلطة العامة القرار النهائي بشأن إلغاء المرفق إذا رأت أنه لم يعد هناك حاجة له.

د- عدم استهداف الربح بصفة أصلية في المرافق العامة الاقتصادية:

يجب أن يتجاوز الهدف الأساسي من إنشاء المرفق مجرد تحقيق الأرباح حيث يعتبر هذا الأمر نتيجة طبيعية لمتطلبات النفع العام التي تنطبق على جميع أنواع المرافق العامة، ومن الجدير بالذكر أن مجلس الدولة الفرنسي والعديد من فقهاء القانون العام سواء في كل من مصر وفرنسا يعترفون بأن المرافق الصناعية والتجارية يمكن أن تصنف كمرافق عامة، رغم أنها تهدف إلى تحقيق الربح.

في الواقع الهدف الأساسي من هذه المرافق لا يتمثل في تحقيق الأرباح، بل في خدمة المصلحة العامة مثل سائر المرافق العامة الأخرى، فالربح يعتبر نتيجة طبيعية ناتجة على طبيعة المرفق، ولكن هذا لا يعني بالضرورة أن يكون الهدف الرئيسي للمرفق هو تحقيق النفع العام بدلاً من التركيز على الربح فقط.

وبشكل أكثر دقة، ليس من الضروري أن تكون الخدمات المقدمة من قبل المرافق العامة الاقتصادية مجانية إذ يحق للسلطة العامة فرض رسوم معينة على الجمهور مقابل هذه الخدمات، وذلك بهدف تنظيم عمل المرفق وتحسين أدائه عند استخدامه¹.

الفرع الثاني: أنواع المرافق العمومية الاقتصادية

تختلف المرافق العامة الاقتصادية وتتنوع وفقا للخدمات والاحتياجات العامة التي تلبّيها.

وتشمل هذه المرافق أنواعا متعددة مثل التجارية والصناعية والمالية والزراعية، بالإضافة إلى ذلك، يمكن تصنيف المرافق الاقتصادية بناءً على نطاق نشاطها الاقليمي إلى نوعين: مرافق وطنية ومرافق محلية.

أولا: المرافق العمومية الاقتصادية الوطنية

يمكن اعتبار هذه المشروعات الاقتصادية والصناعية والتجارية مشروعات ذات طابع وطني وقومي تهدف إلى خدمة المصلحة العامة على مستوى البلاد، وتديرها السلطات المركزية في العاصمة. تتعلق الاحتياجات التي تلبّيها المرافق العامة الاقتصادية الوطنية باحتياجات ضرورية يتشارك فيها جميع الأفراد على مستوى الدولة. ومن أبرز الأمثلة على ذلك في الجزائر هو "الشركة الجزائرية لتوزيع الكهرباء والغاز"، حيث يُعتبر مرفق الكهرباء والغاز من المرافق العامة الوطنية، وهو من الضروريات التي يحتاجها جميع المواطنين في مختلف أنحاء البلاد دون تمييز بين المناطق. لذلك، يحمل هذا النوع من المرافق طابعاً وطنياً في تقديم خدماته.

كما تُعتبر المرافق العامة الوطنية من العناصر الحيوية التي تسهم في خدمة المجتمع ككل، حيث تُعنى هذه المرافق بتلبية احتياجات المواطنين وتعزيز رفاهيتهم. تندرج تحت هذه الفئة مجموعة متنوعة من الخدمات التي تُدار عادةً بواسطة الدولة، مما يضمن تحقيق أقصى استفادة ممكنة لجميع الأفراد. من أبرز هذه المرافق نجد الدفاع الوطني، الذي يُعنى بحماية البلاد وضمان أمنها، بالإضافة إلى خدمات البريد والتلغراف التي تُسهل التواصل بين الأفراد وتساهم في تعزيز الروابط الاجتماعية. كما تلعب وسائل الإعلام، مثل التلفزيون، دوراً بارزاً في نشر المعلومات والثقافة، مما يُعزز من

¹ سنان عبد الحسين صالح، مرجع سابق، ص 83.

الوعي العام. ولا يمكن تجاهل أهمية الجمارك، التي تُساعد في تنظيم حركة التجارة وحماية الاقتصاد الوطني من التهريب. بالإضافة إلى ذلك، يُعتبر قطاع الري أساسياً لضمان توفير المياه اللازمة للزراعة، مما يُساهم في تحقيق الأمن الغذائي. بفضل الإدارة الفعالة لهذه المرافق، يمكن للدولة أن تضمن تحقيق التنمية المستدامة وتحسين جودة حياة المواطنين.

ثانياً: المرافق العمومية الاقتصادية المحلية

يُعرف هذا النوع من المرافق بأنها مشاريع تهدف إلى خدمة المصلحة العامة على المستوى المحلي، حيث تديرها الهيئات المحلية تختلف احتياجات كل وحدة محلية عن تلك الخاصة بالوحدات الأخرى، وذلك بسبب التنوع في الظروف الجغرافية والسكانية والطبيعية والاقتصادية بين المناطق المختلفة وبالتالي تكون هذه الهيئات أكثر قدرة على الإشراف على المرافق المحلية، إدارتها وتطويرها. وذلك تحت مراقبة السلطة المركزية يُلاحظ أن هذا النوع من المرافق يتواجد في الدول التي تعتمد اللامركزية الإدارية كإطار تنظيمي.

وفي الجزائر، توجد العديد من الأمثلة على هذه المرافق، مثل "حمامات زلفانة"، التي تقتصر فائدتها على هذه المنطقة فقط، كونها تتمتع بهذه الثروة الاقتصادية التي لا توجد في باقي المناطق. وفي هذا السياق، يشير منير شلبي إلى أن المرفق العام الاقتصادي المحلي هو مشروع يهدف إلى تقديم خدمة هامة لسكان منطقة معينة من إقليم الدولة، ولا تشمل فائدته باقي المناطق. وتتم إدارة هذه المرافق من قبل السلطات المحلية.¹

الفرع الثالث: معايير تمييز المرافق العمومية الاقتصادية عن المرافق العمومية الإدارية وعلاقاتها بمستخدميها:

أدى ظهور المرافق الاقتصادية إلى نشوء إشكالية قانونية تتمثل في تحديد معيار يميز بين المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية.

¹ حسن محمد علي البنان، مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتطوير، المركز القومي للإصدارات القانونية، د د ن، القاهرة، 2014، ص103.

أولاً: تمييز المرافق العمومية الاقتصادية عن المرافق العمومية الإدارية:

يمكن التمييز بين المرافق العمومية الاقتصادية والمرافق العمومية الإدارية من حيث: معيار القانون الواجب التطبيق، معيار الغاية، وكذلك من حيث شكل المشروع وأخيراً من حيث طبيعة النشاط.

أ. معيار القانون الواجب التطبيق أو النظام القانوني الذي يخضع له المرفق:

يرى مؤيدو هذا الرأي أن الفارق الأساسي بين المرافق الاقتصادية والمرافق الإدارية يكمن في أن المرافق الاقتصادية تخضع لقوانين خاصة، كونها تمارس أنشطة مشابهة لتلك التي يقوم بها الأفراد. بينما تخضع المرافق الإدارية بالكامل للقانون العام¹. ومع ذلك، يُنقد هذا الرأي لأنه يتجاهل حقيقة أن تصنيف المرافق كإدارية أو اقتصادية هو نتيجة طبيعية للاعتراف بطابعها الخاص، مما يجعل الاعتماد على هذا التمييز غير موثوق به.

ب- معيار الغاية:

اعتبر بعض الفقهاء أن الفارق الأساسي بين المرافق الاقتصادية والمرافق الإدارية هو أن الأولى تهدف إلى تحقيق الربح من خلال أنشطتها، بينما تفتقر الثانية إلى هذا الهدف. ومع ذلك، يُلاحظ أن مسألة تحقيق الربح أو عدمه تعتمد على طبيعة المرفق، بالإضافة إلى أن المرافق الإدارية تتقاضى رسوماً مقابل تقديم خدماتها للجمهور.

ج- شكل المشروع أو مظهره الخارجي:

يشير هذا الرأي إلى ضرورة التمييز بين نوعي المرافق بناءً على هيكل المشروع أو مظهره الخارجي. فإذا كان المشروع يديره كيان تجاري، يُعتبر مرفقاً اقتصادياً، بينما إذا كانت إدارته تتم بواسطة جهة حكومية، فإنه يُصنف كمرفق عام إداري. ومع ذلك، يمكن انتقاد هذا المعيار، حيث توجد بعض المرافق الاقتصادية التي تُدار أحياناً من قبل سلطة عامة مباشرة، مستخدمةً في ذلك أدوات القانون العام لتحقيق استغلالها².

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط5، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2019، ص437.

² هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص269.

د- طبيعة نشاط المرفق:

كما يجب الإشارة إلى أن المرافق العامة التي تهدف إلى تحقيق أهداف اجتماعية أو ثقافية أو سياسية تُصنف عادةً ضمن المرافق العامة ذات الطابع الإداري، خصوصًا في ظل غياب تصنيف اجتماعي واضح واعتماد التصنيف الثنائي للمرافق العامة. ومع ذلك، فإن هذا المعيار وحده غير كافٍ لتحديد تصنيف المرفق العام، حيث يمكن أن تمارس المرافق العامة أنشطة متعددة، كل منها يحمل تصنيفًا مختلفًا. كما أن هناك أنشطة متشابهة تُصنف أحيانًا كإدارية وأحيانًا أخرى كصناعية أو تجارية¹.

ثانيا: تمييز المرافق العمومية الاقتصادية عن بقية المرافق الأخرى:

أ. التصنيف بموجب نص قانوني:

من النادر أن يصف المشرع نشاطا معيناً بأنه يشكل مرفقا عاما اقتصاديا، ومع ذلك عندما يقوم بإنشاء مؤسسة عامة لإدارة مرفق عام، يحدد صراحة أو ضمنا نوع هذه المؤسسة. وطبقا لأحكام المادة 12 من القانون 03-2000² المؤرخ في 05 أوت 2000، المتعلق بإعادة هيكلة قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، حيث نصت هذه المادة على إنشاء شركة اتصالات الجزائر وهي شركة ذات أسهم برأس مال عمومي، تنشط في سوق شبكات وخدمات الاتصالات الالكترونية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وذات طبيعة صناعية وتجارية، فلقد حدد هذا المرسوم الطبيعة القانونية للمرفق العام، حيث تعتبر طبيعة صناعية وتجارية مما يجعله مرفقا اقتصاديا.

كما أن نص المرسوم ينظم طرق عمل المؤسسة والنظام القانوني المطبق عليها، وهذا يساعد في تحديد نوع المؤسسة العامة، فعلى سبيل المثال ينص قانون تنظيم مصلحة المياه في الجزائر على أن محاسبتها تشمل جميع الأعمال المالية وتجري وفق للأعراف التجارية مما يدل على أن هذه المؤسسة هي مؤسسة عامة ذات طابع تجاري.

¹ مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة: الامتياز - الشركات المختلطة - BOT - تفويض المرفق العام - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 1، بيروت، 2009، ص 40.

² القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المتعلق بإعادة هيكلة قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48، 2000.

وبذلك يمكن الاستنتاج عن نوع المرفق العام بناء على الهيئة التي تدير المرفق كما حددها المشرع. فإذا كانت المؤسسة العامة مصنفة كإدارية فهي تدير مرفقا عاما إداريا وإذا كانت اقتصادية فهي تدير مرفقا عاما اقتصاديا، لكن لا يمكن دائما إثبات هذا الارتباط بطريقة قطعية إذ قد يتعارض مع طبيعة الهيئة أو طبيعة المرفق العام.

لذا لا يعد تصنيف الذي يقدمه المشرع حاسما لتحديد نوع المرفق العام ولا يمكن الاعتماد عليه بصورة مطلقة لتحديد الجهة القضائية المختصة، خاصة أن المؤسسات العامة قد تمارس أنشطة متعددة وقد توجد أنشطة إضافية لا تتوافق مع نشاطها الرئيسي مما يؤدي إلى ظهور صور أخرى مثل: المؤسسات العامة ذات الوجهين والمؤسسات العامة ذات الوجه المقلوب.

لذلك يظهر احتمال وجود خلل بين تصنيف المشرع للهيئة التي تدير المرفق العام والطبيعة الفعلية لنشاط المرفق، حيث يميل المشرع إلى تقديم تصنيفات اقتصادية للمرافق العامة لكي تستطيع الاستفادة من التقنيات المستخدمة في القطاع الخاص على الصعيدين المالي والمحاسبي.¹

ب- التصنيف من قبل القضاء:

تتم عملية تصنيف المرفق العام من قبل القضاء على مرحلتين: في المرحلة الأولى يفترض أن المرفق العام يحمل طابعا إداريا، لكن هذا الافتراض يمكن الطعن فيه وإثبات عكسه. في المرحلة الثانية يعمل القاضي على تقييم توفر معايير محددة لتحديد ما إذا كان المرفق العام اقتصاديا وهذه المعايير هي:

. **طبيعة نشاط المرفق العام:** بمعنى أن يكون نشاط المرفق مماثلا للنشاط الممارس من قبل الأفراد والمنشآت الخاصة.

- **مصادر التمويل:** أي أن يمول المرفق من قبل موارد متأتية، من تأدية المستفيدين من خدماته بدل مقابل مالي.

- **طرق التنظيم والتشغيل:** وهو أن يدار المرفق العام وفقا لأساليب القانون الخاص.

¹ مروان محي الدين القطب، مرجع سابق، ص 36 ص 38.

هذه المعايير الثلاثة تعتبر مؤشرات هامة لإثبات الطابع الاقتصادي للمرفق العام، ويجب أن تتوفر جميعها ليتمكن القاضي من تصنيف المرفق كمرفق اقتصادي، وإلا سيظل افتراض الطبيعة الادارية قائما ولا يمكن دحضه.

وقد تم التأكيد على هذه المعايير من قبل مفوض الحكومة لدى مجلس الدولة الفرنسي، لوران (Laurent)، في سياق دراسته للحكم الصادر عن مجلس الدولة في 16 نوفمبر 1956 المعروف باسم "Union syndicale des industries aéronautiques". كما أشار مفوض الحكومة برتراند (Bertrand) في استعراضه لقرار آخر صادر عن مجلس الدولة في 26 يناير 1968 (Maron) إلى أن الطبيعة الإدارية للمرفق العام تعتبر فرضية، ولا يمكن اعتباره ذا طابع صناعي أو تجاري مالم ينص القانون على ذلك، مع توافر ثلاثة شروط هي: أن يكون نشاط المرفق مشابها لنشاط الأفراد أو الشركات الخاصة، وأن يمول من موارد تأتي من المستفيدين من خدماته كمقابل للخدمات المقدمة، وأن يتم إدارته وفقا لقواعد القانون الخاص.

كما أكد مجاس شورى الدولة اللبناني في العديد من قراراته على هذه المعايير، إذ اعتبر أنه لكي تصنف المؤسسة العامة كمؤسسة تجارية أو صناعية يجب أن تكون الأنشطة التي تمارسها مشابهة لتلك التي تقوم بها المؤسسات الخاصة، وأن تتقاضى أجرا مقابل الخدمات المقدمة، وأن تتبع العرف التجاري في إدارتها، مع إمكانية تحقيق الأرباح من إيراداتها¹.

. يمكن تلخيص أبرز الفروق بين هذين النوعين من المرافق في الجدول أدناه:

من حيث القانون الواجب التطبيق	من حيث العاملين به	من حيث الجهة القضائية المختصة	
القانون العام	هم موظفون عموميون يخضعون لقانون الوظيفة العامة	القضاء الاداري ممثلا في المحكمة الادارية أو مجلس الدولة	المرفق العام الإداري
مزيج ما بين القانون العام والخاص	هم عمال يخضعون لتشريع العمل	القضاء العادي ممثلا في المحاكم الابتدائية والمجالس القضائية والمحكمة العليا ²	المرفق العام الاقتصادي

¹ للتفصيل أكثر انظر مروان محي الدين القطب، ص 39.

² إلياس بودربالة، محاضرات في المرفق العمومي، جامعة الجليلي بونعامة كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص إدارة وتسيير الجماعات المحلية، خميس مليانة، 2020-2021، ص 13.

ثالثا: علاقة المرافق العامة الاقتصادية بمستخدميها ومستعمليها

تميز العلاقات الفردية بين المرفق العام الاقتصادي والمستخدمين في سياق عمل هذا المرفق، بالإضافة إلى الروابط التي تجمعها بالجهات الأخرى.

1. العلاقة الفردية للمرفق العام الاقتصادي مع مستعمليه:

في حالة حدوث أضرار للمستخدمين نتيجة نشاط المرفق العام، فإن هذا المرفق يتحمل المسؤولية عنها، وهذا يعني أن المسؤولية تخضع لما هو محدد في القانون المدني¹.

حيث تنص المادة على أنه إذا ارتكب شخص فعلا خاطئا تسبب في إلحاق ضرر بالآخرين، فإنه يتحمل تبعات ذلك الضرر².

كما تشير مادة أخرى من نفس القانون إلى أنه يكون الشخص مسؤولا عن الأضرار التي يسببها تابعه من خلال أفعاله الضارة، متى كانت هذه الأفعال ناتجة عن أداء وظيفته أو مرتبطة بها.

تتحقق علاقة التبعية حتى في حالة عدم حرية المتبوع في اختيار تابعه، بشرط أن يكون الأخير يعمل لمصلحة المتبوع³.

كما تم الإشارة سابقا، فإن المنازعات المتعلقة بهذه المسؤولية تخضع بشكل عام للقضاء العادي، حيث يجب دائما اعتماد المعيار العضوي الذي يتعلق بالمسيرين للمرفق.

وفي هذا السياق، قام المشرع الجزائري بتحديد بعض المرافق العامة بشكل صريح، حيث نص على أن المحاكم الإدارية تعتبر هي الجهات المختصة في المنازعات الإدارية، باستثناء تلك المنازعات التي تعهد إلى جهات قضائية أخرى، وتختص المحاكم الإدارية بالفصل في القضايا في الدرجة

- أنظر إلى سناء بن رمضان، هديل بخوش، التطورات غير التقليدية للمرفق العام، مذكرة مكملة لمتطلبات شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، 2023/2022، ص ص 11-12.

¹ عز الدين بوجلطي، المظاهر القانونية لازدواجية خضوع المرافق العامة الاقتصادية، للقانون العام والقانون الخاص_ دراسة في التشريع الجزائري، جامعة الجزائر 01، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 7، العدد 01، 2022، ص 327.

² المادة 124 من الأمر رقم 58_75، المتضمن القانون المدني، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم، بالقانون 05_07 المؤرخ في 13 ماي 2007، ج ر، العدد 31، 2007.

³ المادة 136 من الأمر 58_75، المتضمن القانون المدني، مرجع سابق.

الأولى، حيث تصدر أحكاما قابلة للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري أو الهيئات العامة الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية طرفا فيها¹.

من الواضح من نص هذه المادة أن المشرع الجزائري قد خضع هذه المرافق للقضاء الإداري، مما يفهم منه أنها قاعدة عامة.

ومع ذلك، فإن لكل قاعدة استثناء، وقد تم النص على هذا الاستثناء في مادة أخرى، حيث ينص على أنه خلافا لأحكام المادتين 800 و801 أعلاه، فإن المنازعات التالية تكون من اختصاص المحاكم العادية:

- مخالفات الطرق.
- المنازعات المتعلقة بأي دعوى خاصة بالمسؤولية التي تهدف إلى طلب تعويض عن الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو إحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري.

2. علاقات المرفق العام الاقتصادي بالغير

بالنسبة للمرفق العام الاقتصادي، يقصد بالغير كل فرد ليس هو الشخص العام المسؤول عن إدارة هذا المرفق (الذي يعتبر في وضع الوصاية)، ولا يعد من مستخدمي المرفق أو العاملين فيه، ويعتبر هذا الاتصال أحد أبرز جوانب العلاقة بين الغير والمرفق، حيث يتمثل في وجود عقد يبرم بين المرفق العام الاقتصادي والغير، الذي قد يكون شخصا طبيعيا أو شخصا معنويا سواء كان عاما أو خاصا.

ومع تطور الواقع الحالي، أصبح من الصعب تحديد نطاق العقود التي يمكن أن تبرمها المرافق العامة مع الغير، نظرا لارتباطها بمبدأ حرية الإرادة، كقاعدة عامة، يتمتع الأطراف بحرية إبرام العقود

¹ المادة 800 من القانون 09_08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المؤرخ 25 فبراير 2008، المعدل والمتمم بالقانون 13_22 في 13 يوليو 2022، ج ر، عدد 48.

بكافة أنواعها، إلا أن هناك استثناءات حيث حصر المشرع هذه العقود بنصوص قانونية في حالات محددة¹.

المطلب الثاني: أساليب تسيير المرفق العمومي الاقتصادي

تمتلك السلطة العامة صلاحيات تقديرية واسعة في كيفية إدارة المرافق العامة التي تنشئها، بحيث تتناسب هذه الطرق مع طبيعة الأنشطة التي تقوم بها المرافق وتعزز قدرتها الإنتاجية. ويعود ذلك إلى مسؤوليتها القانونية تجاه المواطنين في ضمان سير هذه المرافق بشكل منتظم ومستمر لذلك، قد ترى الإدارة أن الخدمات التي يقدمها المرفق العام تلبي احتياجات أساسية للجماهير أو ترتبط ببعض جوانب سيادة الدولة، مما يدفعها إلى اتخاذ قرار بإدارتها مباشرة عبر الأجهزة الحكومية، وهو ما يعرف بالإدارة المباشرة للمرفق العام. وفي حالات أخرى، يمكن أن تُسند إدارة المرفق العام إلى أفراد أو كيانات من القانون الخاص. بناءً على ذلك، يمكن تصنيف أساليب إدارة المرافق العامة إلى نوعين: الأساليب العامة للإدارة (فرع أول) والأساليب الخاصة للإدارة.

الفرع الأول: الأساليب العامة للإدارة

عندما تقوم السلطة العامة بإنشاء مرفق عام، يمكن أن تضمه إلى أحد أجهزة السلطة المركزية أو السلطات المحلية، لتتم إدارته من خلال إدارة حكومية مباشرة باستخدام الأموال العامة، ويشغل موظفون عموميون من الجهات المركزية أو المحلية مهام الإدارة. كما يمكن للسلطة التنفيذية إنشاء جهاز مستقل بميزانية خاصة وموظفين يتمتعون بالشخصية المعنوية المستقلة، يتولى إدارة وتنظيم المرفق العام، مما يؤدي إلى تشكيل هيئة عامة أو مؤسسة عامة لهذا الغرض. تُعرف هذه الطرق بالأساليب العامة، وهي أساليب تقليدية تتخذ بشكل رئيسي شكلين: الاستغلال المباشر والمؤسسة العامة.

أولاً/ أسلوب الاستغلال المباشر

وهذا يعني أن الإدارة تتولى إدارة المرفق العام بشكل مباشر، مستخدمة مواردها البشرية والمالية، ومن المهم ملاحظة أن المرفق الذي يدار بهذه الطريقة لا يمتلك شخصية معنوية مستقلة، ويعتبر

¹ عز الدين بوجلطي، نفس المرجع السابق، ص328.

الموظفون في هذه الحالة موظفين عموميين، يخضعون لقانون الوظيفة العمومية رقم 06-03 علاوة على ذلك فإن القرارات التي تصدر تعتبر قرارات إدارية والعقود الموقعة تصنف كعقود إدارية مع تطبيق أحكام القضاء الإداري على المنازعات المرتبطة بها¹.

وتطبق أسلوب الاستغلال المباشر على جميع المرافق الادارية والصناعية والتجارية وقد نص المشرع الجزائري في قانون الولاية رقم 12-07 في المادة 142 على أن: "للمجلس الشعبي الولائي استغلال مصالح عمومية بصفة مباشرة على أن تقيد الإيرادات والنفقات المتعلقة هذا الاستغلال ضمن ميزانية الولاية." كما أكدت المادة 151 من قانون البلدية رقم 11-10 على أنه: "يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر."

ومن المهم الإشارة إلى أن أسلوب الاستغلال المباشر يعتمد على تمويله من الميزانية العامة للدولة أو من ميزانية الجماعات الإقليمية مما يجعله خاضعا لقواعد المحاسبة العمومية. وقد أوضح المشرع الجزائري ذلك في المادة 144 من قانون الولاية 12-07 حيث تنص على تسجيل إيرادات ونفقات الاستغلال المباشر في ميزانية الولاية وفقا لقواعد المحاسبة العمومية²، كما نصت المادة 151 من قانون البلدية 11-10 على أنه: "يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر تقييد إيرادات ونفقات الاستغلال المباشر في ميزانية البلدية ويتولى تنفيذها أمين خزانة البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية."³

يرجع السبب في ذلك إلى أهمية هذه المرافق الاقتصادية وارتباطها بالدور الأساسي للدولة، حيث لا يمكن ترك إدارتها للأفراد. كما أن الأفراد لا يميلون إلى إدارة هذه المرافق نظرا لأنها غالبا ما تكون غير مربحة وتتميز بطابع المجانية. ويتم تسيير هذه المرافق الاقتصادية إما:

1- **بواسطة الدولة:** يتم تسيير المرافق الاقتصادية عبر الدولة من خلال الوزارات أو مصالحها الخارجية حيث تمتد أنشطتها على كامل التراب الوطني وتقدم خدمات عامة لجميع سكان

¹ ريم هاجر بكار، عبد القادر بوراس، النظام القانوني للمرافق العامة في ظل اقتصاد السوق، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 8، العدد 02، جامعة تيارت/الجزائر، 2023، ص 188.

² المادة 142 من القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية المؤرخ في 21 فيفري 2012، ج. ر. عدد 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

³ المادة 151 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية المؤرخ في 22 جوان 2011، ج. ر. عدد 37 المؤرخة في 03 جويلية 2011.

الدولة. لذا تسعى الدولة إلى الإشراف المباشر عليها. حيث إن هذه المرافق الوطنية ذات الطابع الاستراتيجي والسيادي لا يمكن التخلي عنها، مهما كانت الأعباء المالية، لأنها تمس بسيادة الدولة. من أبرز هذه المرافق التي تُدار بأسلوب التسيير المباشر هي مرفق الدفاع ومرفق الأمن.

2- الجماعات الإقليمية: جاء تسيير الجماعات الإقليمية للمرافق الاقتصادية من منطلق تلبية احتياجات مشتركة ومنافع معينة لسكان إقليم محدد. يتجسد التسيير المباشر على المستوى المحلي مثل خدمات الحالة المدنية، حيث تقوم البلدية بإدارة هذا المرفق ولا يمكنها التخلي عنه للأفراد. كما تستخدم البلديات التسيير المباشر كوسيلة لإدارة عدد من المرافق الاقتصادية ذات الطابع الصناعي والتجاري. وقد تناول المشرع هذا الأسلوب في قانون البلدية بموجب نص المادة 151 التي تنص على أنه: "يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر، تقيد إيرادات ونفقات الاستغلال المباشر في ميزانية البلدية، يتولى تنفيذها أمين خزانة البلدية طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية". وتضيف المادة 150 فقرة 2 أنه: "ويمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الامتياز أو التفويض". يتضح من هذه المادة أن المشرع يعطي أولوية لأسلوب الامتياز والتفويض مقارنة بالأساليب الأخرى لتسيير المصالح الاقتصادية البلدية. كما أن قانون الولاية الجديد يكرس أهمية كبيرة لهذا الأسلوب¹، حيث يعتبره من الأساليب الهامة لتسيير المصالح الولائية وفقاً لنص المادة 142 من قانون الولاية 07/12.

ثانياً/ أسلوب المؤسسة العامة: قد تجد الدولة أنه من الأنسب لتحقيق مصلحة المرفق العام الاقتصادي وفعالية أداء خدماته للأفراد أن تتولى إدارته بطريق مؤسسة عامة أو هيئة عامة، نوضحها كالتالي:

1. تعريف المؤسسة العامة:

هي إحدى وسائل إدارة المرافق العامة، تتميز بأنها تمنح المرفق العام تنظيمًا إداريًا عامًا يتمتع بدرجة من الاستقلالية وذلك نتيجة الاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية المستقلة، وهي وسيلة تُستخدم لإدارة مجموعة من المرافق الإدارية المركزية أو المحلية، وبعض المرافق التجارية أو الصناعية.

¹ صيرينة عصام، تسيير المرفق العام في القانون الجزائري، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى-جيجل، العدد 05، ديسمبر 2017، ص 290 ص 291.

وتُعد المؤسسة العامة شخصاً اعتبارياً من أشخاص القانون العام، مما يجعل شخصيتها الاعتبارية تابعة للقانون العام، وتختلف بذلك عن الأشخاص الاعتبارية في القانون الخاص مثل الشركات والجمعيات ونقابات العمال، حيث تتمتع المؤسسات العامة بشخصية اعتبارية عامة مستقلة.

ويعرف الدكتور طعيمة الجرف المؤسسة العامة بأنها " كل مصلحة عمومية إدارية تمنح قسطاً من الاستقلال في إدارة شؤونها وذلك عن طريق تمتعها بالشخصية المعنوية التي تستقل بوسائلها الإدارية وبذمتها المالية، وتتخصص في إدارة المرفق العام، أو هي كل هيلة عامة تنشئها الدولة، وتمنحها الشخصية العامة المستقلة، وتترك لها مهمة لإدارة وتسيير مرفق عام معين على مبدأ التخصيص فيها". فالمؤسسة العامة تُعتبر مرفقاً عاماً تم منحه من قبل السلطة العامة صفة الشخصية المعنوية. وبالتالي، فإن القوانين والأنظمة التي تنطبق على المرافق العامة تنطبق أيضاً عليها. لذا، فإن المشرع يتمتع بحرية كاملة في إنشاء هذه المؤسسات وتنظيم أحكامها¹.

2. خصائص المؤسسة العامة وعناصرها: تتميز بجملة من الخصائص تشكل العناصر التي تقوم عليها وترتكز، والتي تتلخص في العناصر التالية:

أ. المؤسسة العامة مرفق عام لا مركزي: تعد المؤسسة العامة شكلاً من أشكال الإدارة غير المركزية للمرافق العامة، حيث تتولى إدارة مرفق عام كان بالإمكان أن تديره الدولة مباشرة من خلال إحدى إدارتها المركزية، غير أن الدولة ارتأت أن من الأنسب إسناد هذا الدور إلى جهة مستقلة تتمتع بقدر من الاستقلال المالي والإداري، و هي المؤسسة العامة و بما أن عمل هذه المؤسسة يرتبط بإدارة مرفق عام يهدف إلى تحقيق منفعة عامة و تلبية احتياجات المواطنين فإنها تخضع للقواعد و المبادئ التي تنظم عمل و سير و المرافق العامة الاقتصادية.

ب . المؤسسة العامة تمتع بالشخصية المعنوية: تمنح المؤسسة العامة شخصية معنوية مستقلة، ما يميزها عن بعض المرافق العامة الأخرى التي تبقى جزءاً لا يتجزأ من كيان الدولة. وتُعد هذه الشخصية المعنوية من المقومات الأساسية التي تُنشأ المؤسسة العامة على أساسها، حيث تتيح لها ممارسة

¹سهم بن دعاس، نظرية المرفق العام والمؤسسات العمومية، محاضرات مقدمة لطلبة السنة الثانية ماستر حقوق تخصص إدارة عامة، منشورة، جامعة محمد لمين باغين سطيف، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2022-2023، ص 21.

مهامها باستقلال نسبي عن أجهزة الدولة، وتضفي عليها صفة قانونية تمكّنها من إبرام العقود وامتلاك الأموال ورفع الدعاوى باسمها الخاص.

ج . خضوع المؤسسة العامة لمبدأ التخصص: بحكم طبيعتها القانونية، تلتزم المؤسسة العامة بمبدأ التخصص، أي أنها تُنشأ لغرض إدارة مرفق عام معين أو تقديم خدمة عامة محددة، ولا يجوز لها ممارسة نشاط خارج النطاق المحدد لها في القانون أو القرار الذي أنشأها. ويمثل هذا التقييد أحد الخصائص المميزة للمؤسسة العامة، إذ يُحظر عليها الخروج عن إطار الغاية التي أسست من أجلها، وهو ما يعزز من فعالية أدائها ووضوح أهدافها¹.

ويترتب على خضوع المؤسسة العامة لمبدأ التخصص الأمور التالية:

ينتج عن التزام المؤسسة العامة بمبدأ التخصص عدد من الآثار القانونية والتنظيمية، أبرزها ما يلي:

***عدم مشروعية التصرفات الخارجة عن نطاق التخصص:** إذا قامت المؤسسة العامة باتخاذ قرارات أو تنفيذ أعمال تتجاوز حدود الغايات المحددة في قانون أو مرسوم إنشائها، فإن هذه التصرفات تُعد باطلة قانوناً وغير مشروعة.

***تقييد استعمال الموارد المالية:** لا يجوز للمؤسسة العامة استخدام الأموال المخصصة للمرفق العام الذي تديره في تحقيق أهداف لا تمت بصلة لطبيعة نشاطها المحدد قانوناً، كما لا يجوز لها الانخراط في أنشطة تتعارض مع هذا النشاط الأصلي.

***رفض الهبات غير المطابقة لأغراض المؤسسة:** لا يُسمح للمؤسسة العامة بقبول الهدايا أو التبرعات إذا كانت مخصصة لتحقيق أغراض أو أهداف تتناقض مع المهام أو الوظائف التي أنشئت من أجلها. تقييد أهلية التقاضي: لا يمكن للمؤسسة العامة اللجوء إلى القضاء أو اتخاذ إجراءات قانونية إلا في القضايا التي تتعلق مباشرة بنشاطها المحدد في نص إنشائها، ولا تُقبل دعاواها خارج هذا النطاق.

د-الاستقلال الإداري والمالي للمؤسسة العامة: تتمتع المؤسسة العامة باستقلال مالي وإداري نسبي، إذ تمتلك ذمة مالية مستقلة عن الدولة أو عن أي كيان تابع لها، وتتكون مواردها عادة من

¹ سهام بن دعاس، مرجع نفسه، ص ص 22-23.

الرسوم التي تحصلها من المستفيدين من خدماتها، إضافة إلى الإعانات التي تتلقاها من الدولة أو من الجهة الإدارية التي تشرف عليها. ويترتب على هذا الاستقلال المالي أن تكون للمؤسسة ميزانية مستقلة تتضمن إيراداتها ونفقاتها، مما يجعلها مسؤولة عن فائضها المالي كما عن التزاماتها وديونها، مع خضوعها لرقابة مالية منظمة. وعلى الرغم من هذا الاستقلال، فإن المؤسسة العامة تخضع لنظام الوصاية الإدارية، والذي يُعد أحد أركان اللامركزية المرفقية. فالدولة، ممثلة بالوزير المختص أو السلطة المركزية، تحتفظ بحق الرقابة والإشراف على المؤسسات العامة، بهدف التأكد من احترامها للنصوص القانونية ومن انسجام نشاطها مع السياسة العامة للدولة ومتطلبات الأمن العام. ويظل هذا الإشراف ضرورياً لضمان التوازن بين الاستقلال الإداري للمؤسسة وواجبها في الالتزام بالشرعية القانونية.

3-أنواع المؤسسات العامة: تعد المؤسسة العامة مرفقاً عاماً يُدار بواسطة هيئة عامة، ويتميز بامتلاكه شخصية معنوية مستقلة. وقد أدى تطور الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية إلى ظهور أنواع مختلفة من المؤسسات العامة، إلى جانب المؤسسات الإدارية التقليدية، من بينها المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي. ويمكن تصنيف هذه المؤسسات على النحو التالي:

أ. المؤسسات العامة الإدارية: هي تلك المؤسسات التي تُعنى بإدارة مرافق ذات طبيعة إدارية بحتة، وتُعد من أشخاص القانون العام، ما يمنحها كافة الامتيازات والصلاحيات التي يتمتع بها المرفق العام وفقاً لأحكام القانون الإداري. وتُعتبر قراراتها قرارات إدارية، كما تُصنف ممتلكاتها ضمن الأموال العامة، ويُعامل العاملون فيها باعتبارهم موظفين عموميين. وفي الجزائر، تندرج ضمن هذا الصنف مؤسسات عديدة يُطلق عليها الهيئات الإدارية العامة، مثل الجامعات، والمستشفيات، ومراكز التكوين المهني، ومؤسسات البحث العلمي والثقافي، وغيرها من المرافق التي تقدم خدمات عمومية أساسية.¹

ب. المؤسسات العامة التجارية أو الصناعية: يقصد بها المرافق العامة التي تزاوّل نشاطاً تجارياً أو صناعياً مشابهاً لما تقوم به الجهات الخاصة، وتُستخدم من قبل الدولة أو الهيئات المحلية (كالبلديات والولايات) كوسائل لإدارة مرافق اقتصادية تعود بالنفع العام. ويخضع هذا النوع من المؤسسات لنظام قانوني مزدوج؛ إذ تُعتبر من أشخاص القانون العام، ما يجعلها خاضعة لأحكام القانون العام في الجوانب المتعلقة بإنشائها وتنظيمها وحلّها، وكذا في استخدام الوسائل القانونية

¹ سهام بن دعاس، نفس المرجع السابق، ص 23.

العامّة، مما يترتب عليه خضوعها لاختصاص القضاء الإداري في هذه المسائل. وفي المقابل، عندما تمارس نشاطها الاقتصادي اليومي، فإنها تتقيد بقواعد القانون الخاص، تماماً كما تفعل المؤسسات الخاصة التي تزاول نفس النشاط.

الفرع الثاني: الأساليب الخاصة للإدارة

يمكن للسلطة العامة تفويض إدارة المرفق العام لمنظمات خاصة أو أفراد باستخدام أموالها ومواردها من خلال عقود القانون العام، أو اتباع نهج متوسط بإنشاء شركة اقتصاد مختلط يساهم فيها كل من القطاعين العام والخاص في رأس المال والإدارة، وتُعرف هذه الطرق بالأساليب الخاصة التي تتجلى أساساً في شكلين رئيسيين هما: الامتياز والاستغلال المختلط.

أولاً: أسلوب الامتياز

عادة ما ينص أسلوب الامتياز على المرافق الاقتصادية التي يدفع المنتفع بها مقابلاً لانتفاعه فهو الأسلوب الأكثر ملائمة لهذا النوع من المرافق.

1- تعريف عقد الامتياز

ينص قانون الولاية على إمكانية استغلال المصالح العمومية بنظام الامتياز عندما يتعذر استغلالها بالطرق التقليدية مثل الاستغلال المباشر أو المؤسسة، وذلك وفق التنظيم المعمول به ودفتر الشروط، وهو ما أكد عليه أيضاً قانون البلدية. يقصد بالامتياز تفويض الإدارة من قبل الدولة أو الولاية أو البلدية إلى فرد أو جهة خاصة (شخص طبيعي أو اعتباري) لإدارة مرفق اقتصادي معين لفترة محددة مستخدماً عماله وأمواله، مقابل رسوم يدفعها منتفعو المرفق. ومن الأمثلة على ذلك تفويض استغلال خدمات مثل توزيع المياه والكهرباء والغاز، أو استغلال موارد كالبنترول والمرجان، أو إدارة الموانئ والمناطق. ويعتبر قانون البلدية لسنة 1990 أكثر تفصيلاً في هذا المجال، حيث نص في المادة 132 على حق البلدية في تحديد مصالح عمومية بلدية لتلبية حاجيات سكانها، مثل توفير المياه الصالحة للشرب والتنظيف، وجمع النفايات المنزلية، وإدارة الأسواق المغطاة والأسواق والأوزان والمكاييل العمومية، وتنظيم الوقوف مقابل رسوم، والنقل العام، والمقابر والخدمات الجنائزية¹.

¹ فريدة منور، عقود الامتياز في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع عقود ومسؤولية، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص 23.

أ. التعريف التشريعي لعقد الامتياز:

في العادة، يتجنب المشرع تقديم تعريف دقيق للمصطلحات القانونية، تاركاً ذلك للفقه والقضاء، إلا أن بعض القوانين قد تضمنت تعريفاً لعقد الامتياز، كما هو الحال في المادة 4 من الأمر رقم 96-13 الصادر بتاريخ 15 يونيو 1996 والمتعلق بقانون المياه، حيث يُعرف الامتياز بأنه عقد من عقود القانون العام تقوم بموجبه الإدارة بتكليف شخص اعتبارياً عاماً أو خاصاً لضمان تقديم خدمة ذات منفعة عامة.

ب- التعريف القضائي لعقد الامتياز:

في قرار له، عرف مجلس الدولة الجزائري عقد الامتياز بأنه عقد إداري تمنح بموجبه السلطة امتياز استغلال مؤقت لعقار تابع لأملك الدولة بهدف محدد مقابل دفع إتاوة، مع احتفاظ الجهة الإدارية بحق الرجوع عنه. يبرز هذا التعريف تأكيد مجلس الدولة على الطابع الإداري والعام لعقد الامتياز، حيث تمارس الإدارة سلطات استثنائية تجاه الطرف المتعهد، خاصة فيما يتعلق بحق الرجوع. ويُعد هذا العقد التزاماً إدارياً ذا طبيعة خاصة، يهدف إلى إدارة مرفق عام لمدة محدودة، ويتحمل المتعهد تكاليف المشروع ومخاطره المالية، مقابل حصوله على عوائد من الرسوم التي تفرض على المنتفعين.

ج- التعريف الفقهي لعقد الامتياز:

يرى الدكتور سليمان العماوي أن عقد الامتياز من أبرز العقود الإدارية المسماة، ويعرفه على أنه عقد إداري يتولى الشخص الملتزم، سواء كان فرداً أو شركة، بموجبه إدارة مرفق عام اقتصادي وتحمله المسؤولية، مقابل رسوم يتم تحصيلها من المنتفعين، مع التزامه بالقواعد الأساسية لتنظيم المرافق العامة والشروط المحددة في العقد.¹ كما يعرفه الدكتور عصمت عبد الله الشيخ بأنه اتفاق بين الإدارة وفرد أو شركة يلتزم بموجبه الملتزم بتقديم خدمة عامة للجمهور على نفقته ومسؤوليته وفق شروط محددة في الاتفاق بخصوص السعر أو كيفية تقديم الخدمة، مقابل السماح له باستغلال المشروع لفترة زمنية محددة، وغالباً ما يتضمن حق تحصيل رسوم من المنتفعين. وفي الفقه الجزائري

¹ سعاد بن جيلالي، النظام القانوني لعقد الامتياز كأسلوب لتسيير المرافق العامة، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي تيسميسيلت الجزائر، العدد 04، ديسمبر 2017، ص ص 168-169.

يُعرف عقد الامتياز بأنه عقد أو اتفاق تقوم فيه الإدارة، سواء كانت الدولة أو الولاية أو البلدية، بتكليف شخص طبيعي أو معنوي من القانون العام أو الخاص، يسمى صاحب الامتياز، بإدارة واستغلال مرفق عمومي لفترة محددة، مستخدماً عماله وأمواله ويتحمل المسؤولية الناجمة عن ذلك، ويحصل مقابل تقديم هذه الخدمة على مبلغ مالي يُحدد في العقد ويدفعه المنتفعون. وعلى الرغم من أن عقد الامتياز يتضمن مبدأ سلطان الإرادة مثل أي عقد، إلا أنه يحتوي أيضاً على عناصر عامة وسلطات إدارية تمارسها الإدارة تجاه المتعهد، مما يقربه من عقود القانون العام.

2. خصائص عقد الامتياز

بناءً على التعريفات التشريعية والفقهية والقضائية السابقة، يمكن القول إن عقد الامتياز يتميز بعدة خصائص منها:

. كونه عقداً إدارياً يبرم بين جهة إدارية وفرد أو شركة، مع إمكانية إبرامه أيضاً بين جهة إدارية وشركة من القطاع العام.

. تخول الإدارة في هذا العقد صلاحيات استثنائية نابعة من طبيعتها كشخص قانون عام، وذلك لحماية مصالح المنتفعين.

. يتحمل المتعهد تكلفة تشغيل المشروع ويضمن استمرارية عمله بانتظام، بينما تلتزم الإدارة بدعم استقرار وضعه المالي عند الحاجة.

يلتزم الطرف المتعاقد بإدارة المرفق العام الذي يحدد العقد نطاقه، مع الالتزام بجميع الضوابط، بما في ذلك الجوانب المالية، وضمان تحقيق المساواة بين المنتفعين¹.

3- تمييز عقد الامتياز عن باقي أساليب تسيير المرفق العمومي الاقتصادي:

لمعرفة أوجه التشابه والاختلاف، لذلك سوف نميز بين عقد الامتياز والتسيير غير المباشر للمرفق العمومي الاقتصادي، وبينه وبين التسيير بواسطة مؤسسة عمومية، وأخيراً بينه وبين عقد تفويض الخدمة العمومية.

¹ سعاد بن جيلالي، مرجع سابق، ص 171.

أ. التمييز بين عقد الامتياز وأسلوب التسيير غير المباشر:

التسيير غير المباشر للمرفق العمومي هو نظام تتكفل فيه السلطة العامة بتكليف شخص معين بإدارة مرفق اقتصادي مقابل أجر يتقاضاه، ومن هنا تتشابه عقد الامتياز وأسلوب التسيير غير المباشر في كونهما يمنحان إدارة المرفق لشخص طبيعي أو معنوي مع خضوعه لرقابة الإدارة لضمان حسن سير المرفق. غير أن هناك فروقاً بينهما، منها أن الرقابة في عقد الامتياز تكون محدودة ومقتصرة على ضمان سير المرفق بشكل جيد، بينما تكون الرقابة في التسيير غير المباشر أشدّ وأوسع، لأن الإدارة تتحمل مخاطر المشروع في هذا النظام، كما أن المتعاقد يدير المرفق لحساب الإدارة وليس لحسابه الخاص. بالإضافة إلى ذلك، يكون العائد المالي في عقد الامتياز من حق المتعاقد وحده، أما في التسيير غير المباشر فيذهب العائد كاملاً إلى الإدارة التي تدفع للمتعاقد أجراً مقابل تسيير المرفق¹.

ب. التمييز بين عقد الامتياز وأسلوب التسيير بواسطة مؤسسة عمومية:

التسيير بواسطة مؤسسة عمومية يعني أن يتم إدارة المرفق العمومي عن طريق مؤسسة أو جهة عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ويُعرف هذا النظام باللامركزية الفنية أو المرفقية، مما يجعله قريباً من التسيير المباشر للمرافق. ورغم وجود تشابه مع عقد الامتياز في كونهما يديران مرفقاً عاماً بهدف تحقيق المصلحة العامة، إلا أن هناك اختلافات واضحة. فالتسيير بواسطة مؤسسة عمومية يعتبر تسييراً مباشراً، بينما إدارة المرفق بناءً على عقد الامتياز فهي غير مباشرة. كما أن المؤسسة العمومية لا تعرض نفسها للإفلاس عند مواجهة خسائر مالية لأنها تحظى بدعم مالي من الدولة، بعكس الشخص الملتزم في عقد الامتياز الذي قد يواجه الإفلاس أو إجراءات التسوية القضائية إذا كان خاضعاً للقانون الخاص. إضافة إلى ذلك، تكون قرارات إدارة المؤسسة العمومية قرارات إدارية قابلة للطعن أمام القضاء الإداري، بخلاف قرارات صاحب الامتياز التي لا تُعد إدارية إلا إذا كان من الأشخاص الخاضعين للقانون العام².

ج. التمييز بين عقد الامتياز وعقد تفويض الخدمة العمومية:

بموجب قانون المياه لسنة 2005، تم إدخال نظام تفويض الخدمة العمومية بشكل واضح في التشريع الجزائري، رغم أن هذا النظام كان قد ذُكر سابقاً في المرسوم التنفيذي رقم 01/101 المؤرخ

¹ فوزية جدر، عقد الامتياز في القانون الجزائري، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، كمية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، نوقشت يوم 29-06-2019، 2018-2019، ص 31-32.

² مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ص 373.

في 21 أبريل 2001 المتعلق بإنشاء "الجزائرية للمياه"، حيث نصت المادة 06 من الفقرة 02، على ما يلي: " تكلف المؤسسة بهذه الصفة عن طريق التفويض بالمهام الآتية: الخدمة العمومية لمياه الشرب الهادفة لضمان وفرة المياه للمواطنين في ظروف مقبولة عالميا، والساعية لتلبية أقصى طلب لمستعملي شبكة المياه العمومية ويتم تنفيذ هذه المهمة بالتشاور مع السلطات العمومية". كما تناول قانون المياه لسنة 2005 تفويض خدمة المياه كمبدأ واحد، حيث نصت المادة 101 من الفقرة 1: "تعتبر الخدمات العمومية للمياه من اختصاص الدولة والبلديات يمكن للدولة منح امتياز تسيير الخدمات العمومية للمياه لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام على أساس دفتر شروط ونظام خدمة يصادق عليهما عن طريق التنظيم، كما يمكنها تفويض كل أو جزء من تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص بموجب اتفاقية"، كما نصت المادة 104 من نفس القانون على ما يلي: "يمكن للإدارة المكلفة بالموارد المائية التي تتصرف باسم الدولة أو صاحب الامتياز تفويض كل أو جزء من تسيير الخدمة العمومية للمياه أو التطهير لمعاملين عموميين أو خواص لهم مؤهلات مهنية وضمانات مالية كافية"¹.

ثانيا: أسلوب الاستغلال المختلط

حدد المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 82/13 الإطار القانوني لتأسيس الشركات المختلطة الاقتصادية وإدارتها. تُعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص نموذجا للتعاون يتيح للقطاع الخاص لعب دور أكبر في مجالات التخطيط والتمويل والتصميم والبناء والتشغيل والصيانة للخدمات العامة، بهدف تعزيز التنمية الاقتصادية وجذب الاستثمارات المحلية والأجنبية من خلال مشاريع شراكة مدروسة تشجع الشركات الوطنية والدولية. كما يسعى هذا النموذج إلى وضع القواعد الأساسية لإدارة هذه المشاريع، مستفيدا من الأدوات الحديثة التي تتيحها التكنولوجيا لتحسين جودة الخدمات العامة وزيادة الكفاءة التشغيلية، مما يسهم في تعزيز المنافسة وخلق فرص عمل جديدة، وبالتالي تخفيف العبء المالي عن الحكومة. مؤخرا، نظم المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يوما دراسيا حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص كطريقة لإدارة المرافق العامة، بحضور ممثلين من مختلف الوزارات والمؤسسات العامة والخاصة، بالإضافة إلى رجال الأعمال والبنوك الوطنية وشركات التأمين، وكذلك باحثين أكاديميين وممثلين عن المجتمع المدني والمستشارين القانونيين، إلى جانب خبراء دوليين من كندا والولايات المتحدة وجامعة السوربون. وقد ترأس الاجتماع السيد "رضا تير"، رئيس

¹ القانون رقم 12/05 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بالمياه، ج ر العدد 60، 2005، ص33.

المجلس، الذي أشار إلى أهمية هذا النوع من الشراكة كخيار استراتيجي للجزائر، حيث يمكن أن يساهم في ترشيد النفقات العامة وتقليل الاعتماد التقليدي على الخزينة العمومية لتمويل وإنجاز الهياكل العامة".

تُعد الشراكة بين القطاعين العام والخاص طريقة حديثة لإدارة المرافق العامة، حيث تتخذ شكل شركة مساهمة يكون رأس مالها مملوكاً بالاشتراك بين الجهات العامة والخاصة، لا سيما في المجالات الصناعية والتجارية، مثل قطاعات البترول والغاز الطبيعي. بعد استعراض أساليب إدارة المرافق العامة سواء العامة أو الخاصة، يمكن القول إن الجزائر شهدت منذ الاستقلال تحولات كبيرة في قطاعها الاقتصادي، أثرت على الجوانب الأيديولوجية والاستراتيجية، مما انعكس على القرارات والتنظيمات الخاصة بالمرافق العامة التي تعتبر أساساً مهماً في اقتصاد البلاد. اعتمدت الجزائر في البداية على التسيير الذاتي للمؤسسات، مما ساعد على تنشيط عدة قطاعات خاصة في الاقتصاد الوطني، مثل القطاع الثاني الذي كان تحت إشراف الشركات الوطنية ضمن إطار الدولة التي هيمنت على معظم النشاطات الاقتصادية في ظل الأفكار الماركسية. وركزت الدولة على تقديم الخدمات العامة بأسعار منخفضة، مما زاد من تدخلها وسيطرتها على الاقتصاد. خلال الثمانينيات، أقدمت الجزائر على إعادة هيكلة مؤسساتها الاقتصادية العمومية وتسييرها مالياً، إلا أن هذه الخطوات لم تحقق نتائج إيجابية كبيرة في التنمية. ومع انفتاح الجزائر على العولمة واعتمادها اقتصاد السوق الرأسمالي، شرعت في تنفيذ إصلاحات شاملة، تشمل الإصلاحات المؤسسية للمرافق، بهدف التكيف مع الأوضاع الاقتصادية الصعبة التي مرّت بها البلاد بعد الاستقلال. وتبنت سياسة الاستقلالية في تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية من خلال قانون توجيهي جديد وضع مبادئ وأساليب قانونية متطورة لمواجهة الأوضاع الاقتصادية المتدهورة، لكن هذا الأسلوب لم يستمر طويلاً. نظراً للضعف في إدارة القطاع العام وقلة الرقابة على المؤسسات، كان من الضروري تبني سياسة الخصخصة التي تهدف إلى نقل ملكية هذه المؤسسات من القطاع العام إلى الخاص، وذلك كجزء من خطة الإصلاح الاقتصادي في الجزائر. هدفت هذه السياسة إلى تطوير المؤسسات الاقتصادية وتعزيز المنافسة، وتحقيق التنمية الاقتصادية من خلال تعزيز دور السوق وتقوية اقتصاديات تعتمد على تحسين الكفاءة والتحرر من القيود التي كانت تعاني منها مؤسسات القطاع العام¹.

¹ ريم هاجر بكار، عبد القادر بوراس، مرجع سابق، ص 196 ص 198.

المبحث الثاني: القواعد القانونية المنظمة للمرافق العمومية الاقتصادية

تشير القواعد القانونية المنظمة للمرافق العمومية الاقتصادية إلى مجموعة من القوانين والمبادئ التي تنظم عمل هذه المرافق، تخضع هذه المرافق لمزيج من قواعد القانون العام والخاص، حيث يعود خضوعها للقانون العام إلى كونها جزءا من المرافق العمومية التي تتشارك مع غيرها في تطبيق القواعد العامة، وخاصة تلك المتعلقة بالقانون الإداري، كما تتمتع هذه المرافق بامتيازات السلطة العامة، مثل إصدار القرارات الإدارية ونزع الملكية لأغراض المنفعة العامة وإبرام العقود الإدارية.

ومع تطور المرافق العمومية الاقتصادية أصبح من غير الممكن الاعتماد فقط على أحكام القانون العام لتنظيم هذه المرافق نظرا لأنها تدير أنشطتها بطريقة مشابهة للقطاع الخاص، وقد أصدرت محكمة التنازع الفرنسية حكما في قضية باك دالوا (Bac D Eloka) يؤكد على اختصاص المحاكم المدنية في النظر في الدعاوى التي يقدمها الأفراد للمطالبة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن استغلال هذه المرافق.

وعلى هذا النحو، قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين يتضمن المبادئ الأساسية للمرافق العمومية الاقتصادية (المطلب الأول)، بالإضافة إلى إنشاء وإلغاء المرافق العمومية الاقتصادية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المبادئ الأساسية للمرافق العمومية الاقتصادية

لضمان تنظيم سير المرافق العامة الاقتصادية في الدولة بشكل منتظم وفعال ولتلبية احتياجات المواطنين من الخدمات والسلع الضرورية، هناك مجموعة من المبادئ والقانونية العامة التي تحكم عمل هذه المرافق فقد اتفق الفقهاء في الأحكام على هذه المبادئ كما استقر القضاء في أحكامه عليها، وأكدها المشرع في القوانين المتعلقة بالمرافق العمومية الاقتصادية. ومن خلال ذلك سيتم التطرق إليها من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: مبدأ الاستمرارية والمساواة أمام المرافق العمومية الاقتصادية

تكون المرافق العمومية الاقتصادية خاضعة لمجموعة من المبادئ التي تحكم سيرها وضمان استقرارها وإشباع احتياجات الأفراد بهدف تحقيق المنفعة العامة، وهي مبادئ تتفق عليها جميع أنواع المرافق العامة الاقتصادية فيما يتعلق بالتنظيم والمعاملات.

أولاً: مبدأ انتظام وإطراد سير المرفق العام الاقتصادي

يشير هذا المبدأ إلى أهمية تقديم المرافق العامة الاقتصادية لخدمات حيوية وأساسية تلبي احتياجات المواطنين مثل توفير المياه النظيفة والنظافة والغاز ووسائل النقل...

نظراً لحيوية هذه الخدمات ودورها في حياة الأفراد يجب أن تعمل المرافق العامة الاقتصادية بشكل مستمر ومنظم دون انقطاع أو أي توقف حتى لو كان لفترة قصيرة، يمكن أن يؤدي إلى تعطل الخدمة ويؤثر سلباً على المواطنين كما هو الحال في المستشفيات العامة أو مؤسسة الجزائرية للمياه.

لذا اتفق الفقهاء على ضرورة هذا المبدأ وجعله من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها المرفق العام. ولأهمية هذا المبدأ ووجوب ضمانه من قبل الدولة تم تضمينه في الدستور الجزائري.

1- بالنسبة للإدارة: فإن المسؤولية تقع على عاتق جميع القائمين على مختلف المستويات الإدارية لضمان إدارة وتسيير المرفق العام بشكل دائم وسليم مما يتطلب الالتزام بمواعيد العمل وتوفير الوسائل اللازمة لضمان سير المرفق بانتظام.

وفي كل الحالات (ما عدا حالة القوة القاهرة) يترتب على الإخلال بمبدأ استمرارية المرفق العام من طرف الإدارة تحمل المسؤولية عما ينجم عن ذلك من أضرار بالنسبة للمنتفعين خاصة.

2- بالنسبة للموظف: حرصاً على استمرارية عمل المرفق العام وضع المشرع مجموعة من الالتزامات التي ينبغي على الموظف الالتزام بها ومن أبرزها:

أ. **تقييد حق الإضراب:** أصبح الحق في الإضراب حقا مشروعاً بموجب المادة 57 من دستور 1989 مع ذلك تم فرض بعض القيود على هذا الحق من خلال القانون 11/90 الصادر في 06 فبراير 1990، الذي يتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل من بين هذه القيود، يشترط تقديم ما

يعرف بالحد الأدنى من الخدمة، بالإضافة إلى منع بعض الفئات من الموظفين من ممارسة حق الإضراب نظراً لأهمية أدوارهم في الحفاظ على استمرارية الحياة العامة.

تشمل هذه الفئات القضاة، الموظفين المعنيين بمرسوم، أفراد الأمن، والعاملين في الحماية المدنية والجمارك، بالإضافة إلى موظفي إدارة السجون.

ب-تنظيم الاستقالة: في إطار تنظيم الاستقالة، حرص قانون الوظيفة العمومية على ضمان استمرارية المرافق العامة من خلال فرض مجموعة من القيود. ومن أبرز هذ القيود:

_ يتعين على الموظف تقديم طلب استقالته بشكل كتابي إلى السلطة المختصة بالتعيين.

_ يظل الموظف ملزماً بأداء واجباته المرتبطة بعمله حتى يتم قبول استقالته، وذلك خلال فترة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، مع إمكانية تمديد هذه الفترة إضافية تصل إلى ستة أشهر.

_ يعتبر الموظف الذي يتغيب عن العمل بشكل مفاجئ ودون اتباع الإجراءات القانونية المعتمدة مرتكباً لخطأ مهني جسيم (إهمال المنصب).

_ كما يعاقب قانون العقوبات الموظفين الذين يقررون، بعد التشاور فيما بينهم، تقديم استقالاتهم يهدف تعطيل سير أي مرفق عام.¹

ج- الاعتراف بنظرية الموظف الفعلي

يشير مفهوم الموظف الفعلي إلى الشخص الذي قد يكون قرار تعيينه غير صحيح أو لم يتم إصدار قرار تعيينه على الإطلاق، ومع ذلك يعتبر العمل أو القرارات التي يصدرها هذا الشخص صحيحة قانونياً وتنتج آثارها وذلك لسببين:

- الاعتبار الأول: حماية لمصالح الأفراد الذين لا يتاح لهم معرفة بطلان قرار تعيينه في تلك اللحظة.

¹ عبد المجيد بن يكن، المرافق العامة ونظامها القانوني في التشريع الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، العدد 11، سبتمبر 2018، ص 598-599.

- **الاعتبار الثاني:** تبرير القرارات الإدارية التي يصدرها الموظف الفعلي في حالات الضرورة وذلك لضمان استمرارية عمل المرافق العامة.

3- الأموال: من أجل ضمان استمرارية المرافق العامة منح القانون حماية مدنية وجنائية، لأموال وأملاك هذه المرافق حيث يحظر القانون المدني التصرف في أموال الدولة أو حجزها أو اكتسابها بالتقادم، بينما يعاقب قانون العقوبات بشدة على أي اعتداء على أموال وأملاك المرافق العامة، أما بالنسبة للأموال الخاصة فإن القانون يسمح بنزعها والاستيلاء عليها مؤقتاً وفق شروط محددة.

4- المتعامل المتعاقد: يحق للمتعامل المتعاقد الحفاظ على التوازن المالي للعقد، فإذا حدثت ظروف استثنائية غير متوقعة أثناء تنفيذ العقد تجعل من الصعب تنفيذه، يمكن للمتعامل طلب الدعم المالي من الإدارة المتعاقدة لإعادة التوازن المالي للعقد.

والجدير بالذكر أن الحفاظ على التوازن المالي للعقد يعتمد أساساً على مبدأ الاستمرارية، وذلك من خلال تطبيق نظرية الظروف الطارئة¹.

ثانياً: مبدأ المساواة

يعتمد هذا المبدأ على التزام الجهات المسؤولة عن المرافق العامة بتقديم خدماتها لجميع الأفراد الذين يستوفون شروط الاستفادة دون تمييز بينهم بناءً على الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو الوضع الاجتماعي أو الاقتصادي².

ويستند هذا المبدأ إلى الدساتير والمواثيق الدولية وإعلانات الحقوق التي تنص على المساواة أمام القانون وبالتالي أمام المرافق العامة، لذا فإن هذا المبدأ لا يقتصر على تنظيم عمل المرافق فحسب بل يشكل قاعدة أساسية تحكم القانون بشكل عام حيث إن المساواة في الوصول إلى المرافق تعد تجسيداً لمبدأ عام يمثل حقاً من حقوق الإنسان.

¹ عبد المجيد بن يكن، نفس المرجع السابق، ص 600.599.

² نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحول الجديد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر- بن يوسف بن خدة-، 2008/2007، ص 24.

وتعكس المساواة التزام المرفق بتوفير خدماته للمنتفعين دون أي تمييز غير مبرر، وقد تم تأكيد هذه القاعدة في جميع دساتير الجزائر 63 و 76 و 89 و 96 وهذا الأخير أشار صراحة للمبدأ من خلال المادة 29: "كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه للمولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي"، فإن لهذا المبدأ قيمة دستورية كبيرة.

كما يتضح من المادة 29 من المرسوم الرئاسي رقم 02-47 المؤرخ في 16 يناير 2002 الذي يتضمن الموافقة على النظام الداخلي للجنة الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها: " تختص اللجنة الفرعية الدائمة للوساطة بما يلي:

استلام ودراسة ومتابعة كل الطلبات الواردة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يرون إدارة عمومية ما على المستوى المحلي أو المركزي قد قصرت في حقهم وفق قواعد المرفق العمومي"¹.
يتجسد جوهر هذا المبدأ في قاعدتين رئيسيتين:

. المساواة في الحقوق:

• يتمثل المظهر الأول في ضرورة أن يقدم المرفق العام نفس الخدمات لجميع المرتفقين، حيث أن تطبيق هذه القاعدة ليس مطلقا بل يتطلب توفر مجموعة من الشروط، من بينها أن يكون المرتفقين في مراكز وظروف قانونية مماثلة وبالتالي يجب تجنب أي تمييز بينهم لأي سبب كان، إذ تلتزم المرافق العمومية بتطبيق المساواة بين الجميع وفقا للقانون، خاصة في المرافق الادارية.

ومع ذلك من المهم الإشارة إلى أنه قد تظهر مستجدات في المستقبل تتعلق بمبدأ المساواة خصوصا مع توجع الجزائر نحو نظام اقتصاد السوق ومواكبة العولمة مما يستدعي إدخال مزيد من العقلانية في إدارة الهيئات العامة. إلا أن هذا التوجه يعتمد على مدى استعداد المواطنين للمطالبة باحترام مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.

¹ المرسوم الرئاسي، رقم 02-47، المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها، المؤرخ في 16 يناير 2002، ج ر رقم 05، المؤرخة في 20 يناير 2002.

- أما المظهر الثاني فيتعلق بالمساواة في الوصول إلى الوظائف العامة، وهو حق دستوري منصوص عليه في المادة 51 من دستور 96: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون"، كما أن نفس المبدأ موجود في دستور 76 (المادة 44) ودستور 89 (المادة 48)، وهو أيضا مدرج في الأمر 133-166 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية (المادة 05).

على الرغم من ذلك، لا يمنع القانون من تحديد شروط تقلد الوظائف، مثل المستوى التعليمي والكفاءات والشهادات وغيرها.

- المظهر الثالث للمساواة يتعلق بالعقود الادارية، وبالأخص الصفقات العمومية التي تبرمها الإدارة حيث يتعين على هذه العقود ضمان المساواة بين المترشحين في الصفقات العامة.

. المساواة في الالتزامات والأعباء:

تعتبر هذه النقطة المظهر الثاني لمبدأ المساواة في المرافق العامة، فيما يتعلق بالالتزامات يمكن الإشارة إلى الالتزام بخدمة المرافق العامة، كأحد الأمثلة.

أما بالنسبة للمساواة في الأعباء فهي ترمز على تحقيق العدالة في توزيع الأعباء الضريبية، وذلك وفقا لمبدأ المساواة أمام الضرائب.

يؤكد الدكتور أحمد محيو على أهمية فهم مبدأ المساواة: "بشكل دقيق مشيرا إلى أن الإدارة قد تخضع لتأثير مصالح معينة أو فئات اجتماعية، مما قد يؤدي إلى تحريف القانون لمصلحتها خاصة عندما تستخدم سلطتها التقديرية".

تلتزم الادارة بمبدأ المساواة بين المستفيدين عندما تكون ظروفهم متشابهة وتتوفر لديهم الشروط القانونية للاستفادة، ومع ذلك إذا كانت الشروط متاحة لفئة معينة فقط دون غيرها فإن للمرفق الحق في تقديم الخدمات لتلك الفئة دون الأخرى، أو التمييز بينهما بناءً على اختلاف الظروف.

ومع ذلك يمكن منح بعض المستفيدين مزايا خاصة لأسباب مثل الإعاقة، أو الكوارث مثل توفير النقل المجاني أو تخفيض الرسوم أو إعفاء أبناء الشهداء من بعض الالتزامات وفي حال

تعرض الأفراد لضرر نتيجة انتهاك مبدأ المساواة يحق لهم اللجوء إلى القضاء لإلغاء القرار الذي أثر عليهم¹.

الفرع الثاني: مبدأ قابلية وحياد المرافق العمومية الاقتصادية

إن مفهوم قابلية المرافق العامة الاقتصادية يتعلق بقدرتها على التكيف مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية، مما يساهم في ضمان استمرار خدماتها وكفاءتها. ومن ناحية أخرى يشير مبدأ الحياد إلى ضرورة عمل هذه المرافق بشكل مستقل عن أي تأثيرات سياسية أو ضغوط خارجية، مما يضمن تقديم خدماتها بشكل عادل ومنصف لجميع المواطنين دون تمييز، ويتطلب هذا المبدأ أن تستند القرارات المتعلقة بتشغيل هذه المرافق إلى اعتبارات اقتصادية خالصة بعيدا عن المصالح الشخصية أو الحزبية. وفي هذا السياق سيتم تناول كيفية تطبيق هذين المبدأين وأثرهما على أداء المرافق العامة الاقتصادية.

أولاً: مبدأ قابلية المرافق العامة الاقتصادية

تدار المرافق العامة وتنظم وفقاً لأنظمة تتناسب مع طبيعتها واحتياجات إدارتها في فترة معينة، إذ أن الظروف الاقتصادية والاجتماعية تتغير بمرور الوقت مما قد يؤدي إلى عدم قدرة النظام المعمول به في تلك المرافق على تحقيق الأهداف المنشودة في ظل الظروف الجديدة، ونظراً لارتباط الخدمات التي تقدمها المرافق العامة بالاحتياجات الأساسية للمواطنين يتم إجراء التعديلات والتحديثات اللازمة على النظام القانوني الخاص بهذه المرافق بما يخدم المصلحة العامة.

أ. تعريف المبدأ ومكانته

يشير هذا المبدأ إلى أهمية تكيف القواعد التي تنظم المرافق العامة مع التغيرات التي تطرأ على الاحتياجات العامة ومتطلبات الحياة، وذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة، يتطلب ذلك تعديل هذه القواعد دون إمكانية التذرع بالحقوق المكتسبة للمستفيدين من تلك المرافق.

¹ نادية ضريفي، مرجع سابق، ص ص 25-26.

الغرض من تعديل القواعد والأساليب المتعلقة بتنظيم المرافق العامة هو تمكينها من مواكبة المستجدات والتطورات الضرورية لضمان استمرار عمل هذه المرافق وتقديم الخدمات بشكل فعال¹.

أما بالنسبة لمكانة هذا المبدأ في الإطار القانوني للمشرع الجزائري فإن هناك عدة نصوص قانونية تتضمنه، ومنها ما يلي:

فيما يخص التشريع الأساسي يشار إليه في المادة 2/27 من الدستور، أما بالنسبة للاتفاقيات الدولية فقد تم تضمينه في المادة 3 من الميثاق الإفريقي الخاص بالخدمة العامة، وفيما يتعلق بالتشريع العادي يمكن الإشارة إلى القانون 02/01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز حيث تنص المادة 2/3 على أن: "يهدف المرفق العام إلى ضمان التموين بالكهرباء والغاز عبر مجموع التراب الوطني في أحسن شروط الأمن والجودة والسعر واحترام القواعد التقنية والبيئية..."². أما بالنسبة للتشريع الفرعي، فهناك نصوص تنظيمية مثل المرسوم 131/88 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن من خلال المادة 6 والتي نصت على ما يلي: "تسهر الإدارة دوما على تكييف مهامها وهياكلها مع احتياجات المواطنين، ويجب أن تضع تحت تصرف المواطن خدمة جيدة."³ كما أن المشرع قد أكد هذا المبدأ في القسم الرابع من المرسوم تحت عنوان "التحسين الدائم لنوع الخدمة"، حيث تنص المادة 21 على أنه: "يجب على الإدارة حرصا منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتحسين صورتها العامة... ويجب عليها، زيادة على ذلك أن تطور أي إجراء ضروري لتتلاءم دوما مع التقنيات الحديثة في التنظيم والتسيير".

ب- نطاق وآثار تطبيق المبدأ

كما تم الإشارة إليه سابقا، يتيح هذا المبدأ للسلطة الإدارية التدخل في أي وقت لتعديل وتغيير القواعد التي تنظم عمل المرافق العامة، فهي تستطيع إعادة هيكلة المرفق من خلال منح شخصية معنوية لمرفق معين بدلا من جعله تابعا للمرفق الأصلي الذي يتمتع بالشخصية القانونية، كما يمكنها تغيير أسلوب الإدارة، وفرض رسوم على الخدمات المقدمة أو زيادة الأسعار التي يدفعها المستفيدون

¹ كمال الدين عمراني، النظام القانوني للمرافق العمومية والنتائج المترتبة عليه، مجلة طبنة للدراسات العلمية والأكاديمية، المركز الجامعي النعامة، الجزائر، المجلد 05، العدد 01، 2022، ص 476.

² القانون رقم 02/01 مؤرخ في 5 فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج 8.

³ مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 04 يوليو 1988، ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، ج 27.

من المرفق، بل يمكن أن تصل الأمور إلى إلغاء المرفق بالكامل دون أن يكون للجمهور حق الاعتراض، تمتلك الإدارة سلطة تقديرية واسعة في هذا السياق ولا يحد من سلطتها في هذا الشأن إلا قيدين، الأول هو أن يكون الهدف من التعديل هو تحقيق المصلحة العامة، والثاني هو أن يسري هذا التعديل فقط على المستقبل دون أن يكون له أثر رجعي.

إن تطبيق مبدأ قابلية تعديل أسلوب المرافق العامة يؤدي إلى نتائج معينة، منها ما يلي:

- **بالنسبة لموظفي المرفق:** بالنظر إلى الطبيعة القانونية لهؤلاء الموظفين حيث إنهم يتواجدون في مراكز تنظيمية تخضع لنصوص تشريعية، فإن الإدارة تمتلك الحق في تعديل أوضاعهم القانونية بشكل منفرد، بما يتماشى مع متطلبات تطوير الهيئات الادارية لتلبية احتياجات الجمهور المتغيرة وفقا للظروف السائدة دون أن يكون لهم الحق في الاعتراض أو المطالبة بالحقوق المكتسبة.
- **بالنسبة للمنتفعين من المرفق:** في حال حدوث أي تغييرات على نشاط المرفق العام بما يتوافق مع المصلحة العامة فإنه لا يحق للمنتفعين الاعتراض أو المطالبة بالحقوق المكتسبة.
- **بالنسبة للعقود الإدارية:** على عكس القواعد المعمول بها في القانون الخاص التي تحكمها قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، تتمتع السلطات الإدارية بامتيازات خاصة عند إبرام العقود الإدارية مثل القدرة على تعديل العقد من خلال آلية " الملحق " دون أن يكون للمتعاقد مع الإدارة حق الرفض وذلك انسجاما مع مبدأ قابلية المرفق للتعديل وفقا للمتغيرات¹.

ثانيا: مبدأ حياد المرافق العمومية الاقتصادية

عادة ما يغفل هذا الموضوع، إذ يعتقد الكثيرون أنه مرتبط بمبدأ المساواة، ويعتبر نتيجة له، يعرف الحياد بأنه: "عدم اتخاذ موقف لصالح جهة معينة" مما يعني أنه يتجاوز مفهوم المساواة.

¹ كمال الدين عمراني، مرجع سابق، ص 477 - 478.

كما يوضح **A. De l'aubadée** أن: "حياد المرفق يعني أن هذا الأخير يعمل وفقاً لمتطلبات الصالح العام، بحيث لا يسمح لمسير المرفق العمومي بتقديم امتيازات لمصالح معينة على حساب أخرى أو استخدامه كأداة للدعاية والمحسوبية."

وفي الجزائر تم إهمال هذا المبدأ خلال فترة الاشتراكية مما أدى إلى تدهوره، حيث كان الترشح للانتخابات يتطلب الالتزام بالخيار الاشتراكي وهو ما يتعارض مع مبدأ الحياد المطلوب.

بعد عام 1989 أصبح هذا المبدأ واضحاً بشكل كبير من خلال الدستور ويمكن ملاحظته في المادة 22 من دستور 1989، كما التأكيد عليه بوضوح في المادة 23 من دستور 1996 التي تنص على: "عدم تحيز الإدارة يضمّنه القانون".

يعتبر مبدأ الحياد أوسع نطاقاً من مبدأ المساواة حيث يتناول التوجهات الداخلية للمسؤولين عن إدارة المرافق ويمنع استغلال هذه التوجهات في إدارة وتقديم خدمات المرفق العام.

بعض الآراء تشير إلى إمكانية إضافة مبدأ المجانية إلى هذه المبادئ، وقد تم تناول هذا الموضوع في سياق الطبيعة الخاصة للمنفعة العامة (الخدمات العامة).

رغم أن هذه المبادئ تساهم في ضمان سير فعال للمرافق العامة وتقديم خدمات عمومية ذات جودة عالية، إلا أنها تمثل قيوداً على الهيئات المسؤولة مما قد يجعل القطاع الخاص ينفر من إدارة هذه المرافق، وهذا يعد أحد الأسباب الرئيسية للتوجه نحو الإدارة المباشرة نظراً لصعوبة تحقيق هذه المبادئ من قبل الأفراد (القطاع الخاص)¹.

الفرع الثالث: مبدأ التخصّص والتوازن المالي أمام المرافق العمومية الاقتصادية

مبدأ التخصّص والتوازن المالي للمرفق العام الاقتصادي هما ركيزتان أساسيتان لضمان فعالية وكفاءة الخدمات العامة، ويشير مبدأ التخصّص إلى ضرورة تحديد أهداف واضحة لكل مرفق عام، مما يساهم في تخصيص الموارد بشكل مناسب لتحقيق تلك الأهداف وتلبية احتياجات المجتمع. من

¹ نادية ضريفي، مرجع سابق، ص 28.

جهة أخرى يؤكد مبدأ التوازن المالي على أهمية تحقيق توازن بين الإيرادات والنفقات لضمان استدامة المرافق العامة ومن هذا المنطلق سيتم شرح هذين المبدأين:

أ. مبدأ تخصص المرافق العمومية الاقتصادية

يتطلب هذا المبدأ أن يقوم المرفق العام الاقتصادي بأداء نشاط محدد، وغالبا ما يتم تحديده في التشريع الذي ينشئه يجب أن تهدف أنشطة المرفق إلى دعم هذا النشاط لتكون قانونية، وفي حال قام المرفق بأي عمل يتجاوز اختصاصه يمكن الطعن في ذلك أمام القضاء بسبب تجاوز حدود السلطة، وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على أهمية هذا المبدأ واعتبره من العناصر الأساسية للمؤسسات العامة التي تدير المرافق العامة.

ومع ذلك يلاحظ أن المرافق العامة في الجزائر تقتصر إلى تطبيق هذا المبدأ حيث نجد أن مرفق البلدية يقدم مجموعة متنوعة من الخدمات في مجالات متعددة مما يشنت تركيزه ويؤثر سلبا على مسؤوليته ويعوق تقديم خدمات عامة ذات جودة عالية، ومن المؤكد أن الاتجاه المستقبلي للحكومة يميل نحو إنشاء مرافق عامة متخصصة، حيث أصبح ذلك ضروريا لضبط الإدارة بشكل فعال.

ب- مبدأ التوازن المالي أمام المرافق العمومية الاقتصادية

حسب الفهم الحديث والمتقدم للمرافق العامة، فإن مبدأ مجانية هذه المرافق لم يعد يعتبر من المبادئ الأساسية التي تعتبر ضرورية لوجود المرفق العام أو تنظيمه، وفي حال وجوده فإن تطبيقه يقتصر على بعض المرافق العامة الإدارية، أما بالنسبة للمرافق العامة الاقتصادية، فلا يمكن تطبيق هذا المبدأ عليها حيث تعتمد هذه المرافق على مبدأ التوازن المالي، الذي يتطلب أن يكون السعر المحدد للخدمة معادلا للنفقات التي يتحملها المرفق لتشغيله وتقديم الخدمات الضرورية للمواطنين.¹

المطلب الثاني: إنشاء المرفق العمومي الاقتصادي وإلغاؤه.

تنشأ المرافق العامة الاقتصادية عادة استجابة لاحتياجات المجتمع وتطلعاته. تتطلب عملية الإنشاء دراسة شاملة لتحديد الاحتياجات الفعلية، وتقدير التكاليف، وتقييم الفوائد المحتملة. تعتمد هذه

¹ فوضيل شريط، النظام القانوني لتفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي 199/18، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه LMD في الحقوق، تخصص إدارة عامة، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري - قسنطينة 01-، 2022/2021، ص ص 27-28.

المرافق على مبدأ المصلحة العامة، حيث تسعى إلى تحقيق توازن بين الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية، وتخضع عملية الإلغاء لنفس القواعد العامة. يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين: الفرع الأول (إنشاء المرفق العمومي الاقتصادي) ثم الفرع الثاني (إلغاء المرفق العمومي الاقتصادي).

الفرع الأول: إنشاء المرفق العمومي الاقتصادي

إن إنشاء المرافق العامة الاقتصادية يعني إقامة مشروعات كافية تهدف إلى تلبية الاحتياجات العامة أو تحقيق المنفعة العامة وذلك وفقا للقوانين العامة التي تمنحها الحق في استخدام وسائلها في النشاط والإدارة مع فرض بعض القيود على الحريات الفردية.

تتولى السلطة المختصة مسؤولية إنشاء المؤسسات والمرافق العامة على المستويات الوطنية وذلك على المستوى الوطني (فرع أول) والمستوى المحلي (فرع ثاني).

1. على المستوى الوطني:

يعتمد تعيين هذه السلطة على توزيع الاختصاصات بين البرلمان والحكومة، على سبيل المثال في النظام الفرنسي، منذ عام 1958 أصبح إنشاء المرافق العامة الذي كان تقليديا من اختصاص المشرع، يتم عبر الطرق التنظيمية من خلال المراسيم، حيث لم يتم ذكره ضمن المواد المحجوزة بالقانون.

أما في الجزائر، فقد شهدت العملية تطورا ملحوظا بعد أمر: 31 ديسمبر 1965 الذي تضمن قانون المالية لعام 1966 قبل هذا الأمر كان إنشاء المرافق العامة يتطلب نصا تشريعا أو تنظيميا، ومن الأمثلة على ذلك إنشاء مصرف الجزائر المركزي، والصندوق الجزائري للتنمية، والديوان الوطني للنقل.

بينما تم إنشاء بعض المرافق الأخرى عبر مراسيم: مثل الديوان الوطني لليد العامة والديوان الوطني للتسويق، وشركة سوناطراك والشركات الوطنية الأخرى.

بعد صدور الأمر بتاريخ 31 ديسمبر 1965، وبموجب المادة 5 مكرر، يتضح أن إنشاء أي مؤسسة عامة يتطلب نصا له صفة تشريعية، مما يعني أنه يجب أن يتم ذلك حاليا من خلال أمر،

ومع ذلك إذا كان من الضروري إصدار أمر لإنشاء فئة معينة من المؤسسات العامة، فإن المرسوم العام يكفي لإنشاء مؤسسة ضمن تلك الفئة¹.

وهذا ما يتضح على الأقل، من الأمر الصادر في 26 ديسمبر 1969، الذي ينظم إنشاء المعاهد التكنولوجية حيث تنص المادة الثانية منه على أن كل معهد سيتم لاحقا بموجب مرسوم، هذا النظام يتعلق بالمرافق العامة على المستوى الوطني، كما أوضح قانون المالية لعام 1966 من جهة والأمر رقم 16-11-1971 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات من جهة أخرى حيث تنص المادة الخامسة من هذا الأمر على أن: "المؤسسة الاشتراكية تحدث بمرسوم باستثناء المؤسسات ذات الأهمية الوطنية التي يجب أن تحدث بقانون."

2- على المستوى المحلي:

يمنح القانون البلدي وقانون الولاية المجالس صلاحية إنشاء وتنظيم المؤسسات والمرافق المحلية، إلا أن هذه المجالس تمتلك حرية محدودة لأسباب عدة:

أ- لأنها ملزمة بإحداث مرافق معينة منصوص عليها في القانون مثل الحماية المدنية ومكافحة الحرائق والاحتقالات الجنائية

ب- أن قراراتها المتعلقة بالمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري لا تصبح نافذة إلا بعد الحصول على موافقة مسبقة من السلطات الوصاية.

بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يتوافق نظام هذه الوحدات مع النموذج المنظم بموجب مرسوم 30 جوان 1971 (ج ر ص 1976) الخاص بالمؤسسات البلدية ومرسوم 26 ماي 1971 (ج ر ص 566).

أخيرا فإن سلطة الوصاية تستطيع بعد إحداث المرفق أن تسحب تصديقها وتحل كل مؤسسة ذات طابع صناعي أو تجاري عندما يؤدي استثمارها لعجز من شأنه إفساد توازن الأموال المحلية.

¹ عبد المجيد بن يكن، مرجع سابق، ص ص 595-596.

- **المرحلة الأولى:** قبل عام 1965، تميزت طرق وأدوات إنشاء المرافق العامة الاقتصادية بتنوعها، حيث تم تأسيس بعضها عبر قوانين تشريعية، مثل قانون تأسيس الشركة الجزائرية للكهرباء والطاقة (قانون 13-12-1962).
- **المرحلة الثانية:** استنادا إلى الأمر رقم 31-12-1965 والمادة 05 مكرر منه، كانت المؤسسات العامة تنشأ عن طريق أعمال ذات قوة تشريعية تصدر عن رئيس مجلس الثورة، إلا أن التطبيق العملي بين أن تأسيس هذه الإدارات والمؤسسات تم غالبا عبر مراسيم إدارية. كما أن الرجوع إلى المادة 05 من الأمر رقم 71 المؤرخ في 16-11-1971 المتعلق بالتسيير الاشتراكي.
- **المرحلة الثالثة:** وبمقتضى دستور 1976 الذي اعتمد النهج الاشتراكي، أصبحت مسؤولية إنشاء المؤسسات الوطنية منوطة بالإدارة المركزية، حيث أن المادة 159 من الدستور لم تمنح المجلس الشعبي الوطني سلطة تشريع للمرافق العامة أو المؤسسات الوطنية. لذلك، كان تأسيس المؤسسات العمومية الاقتصادية يتم عبر مراسيم يصدرها رئيس الجمهورية مستفيداً من صلاحياته التنظيمية المنصوص عليها في المادة 115 من الدستور.
- **المرحلة الرابعة:** فقد استمر دستور 1989 في عدم إسناد سلطة إنشاء المرافق العامة والمؤسسات العامة إلى المجلس الشعبي الوطني، حيث لم تتطرق المادة 122 منه إلى منح السلطة التشريعية هذا الاختصاص، بينما في دستور 1996، أصبح البرلمان يمتلك الحق في التشريع بشأن إنشاء فئات معينة من المؤسسات وفق الفقرة 29 من المادة 122. إلا أن إصدار المراسيم الرئاسية أو التنفيذية يبقى الوسيلة الرئيسية لمنح الصفة القانونية لإنشاء المرافق العامة الاقتصادية، وهو نهج مشابه لما هو متبع في فرنسا. هذا الأسلوب يعكس التجربة القانونية المقارنة التي ترى بأن منح سلطة إنشاء هذه المرافق للجهة الإدارية المختصة هو خيار صائب، إذ يتيح لها تقدير الحاجة الفعلية للإنشاء بسرعة وفعالية، مع مراعاة المصلحة العامة، مقارنة بالإجراءات البرلمانية التي قد تكون معقدة وبطيئة¹.

¹ عبد المجيد بن يكن، مرجع سابق، ص ص 596.597.

الفرع الثاني: إلغاء المرفق العمومي الاقتصادي

تُلغى المرافق العمومية الاقتصادية بواسطة نفس الأداة القانونية التي أنشئت بها، فإذا تأسس المرفق بقانون، يجب أن يُلغى بقانون، وإذا أنشئ بمرسوم فيُلغى بمرسوم أيضاً، احتراماً لمبدأ التوازي في الإجراءات. مع ذلك، لا يمنع أن يُلغى قانونياً مرفق عمومي اقتصادي أنشئ بمرسوم، نظراً لأن القانون يتفوق في المرتبة على المرسوم. وتخضع عملية الإلغاء لعدة عوامل، مثل فقدان المرفق لجذواه أو تحوله إلى عبء مالي لا يغطي تكاليف التسيير والإدارة. كما يمكن أن يتم الإلغاء عبر نزع الصفة العمومية عن المرفق ليصبح مرفقاً خاصاً اقتصادياً، وذلك من خلال عملية الخصخصة التي تنتقل الإدارة إلى القطاع الخاص. ويجدر التنويه إلى أن الإلغاء يطال فقط المرافق الإدارية أو الثانوية، أما المرافق السيادية فلا يمكن إلغاؤها نظراً لأهميتها الحيوية وارتباطها المباشر بحياة المستخدمين، كمرفق الكهرباء والغاز الذي يعد أساسياً للمواطنين¹

¹ محاضرات الأستاذ قشار زكريا، المرفق العمومي، أُلقيت على طلبة السنة الأولى ماستر، تخصص قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2018-2019.

خلاصة الفصل الأول:

استنادا إلى ما تم تناوله سابقا، نستنتج بأن المرفق العمومي الاقتصادي يتكون من مجموعة من المنشآت التي تمارس أنشطة اقتصادية تهدف إلى تحقيق أهداف اقتصادية تلبي احتياجات عامة في مجالات مثل الصناعة والتجارة والمالية والزراعة والتعاون. ويخضع هذا المرفق لمجموعة من القواعد التي تشمل كل من القانون الإداري العام والقانون الخاص مثل القانون التجاري وقانون العمل. يتسم المرفق العمومي الاقتصادي بعدة عناصر أساسية منها، إنشاء المرفق العمومي الاقتصادي لرقابة الدولة، تحقيق النفع العام، خضوعه لرقابة الدولة، وأخيرا يعتبر المرفق العمومي الاقتصادي غير موجه أساسا لتحقيق الربح.

ومع ظهور هذا المرفق في المجتمعات الحديثة، أصبح من الضروري تمييزه عن المرفق العمومي الإداري، وذلك لتحديد القانون المناسب الذي يجب تطبيقه. ويمكن أن يتم هذا التمييز إما من خلال نصوص قانونية أو عبر اجتهادات الفقه أو أحكام القضاء.

ويقسم المرفق العمومي الاقتصادي وفقا لنطاق عمله إلى نوعين رئيسيين تتمثل في المرفق العمومي الاقتصادي المحلي والمرفق العمومي الاقتصادي الوطني، حيث تسعى هذه المرافق إلى تحقيق التوازن بين تلبية احتياجات المجتمع وتحقيق الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية.

ولضمان إدارة فعالة للمرفق العمومي الاقتصادي وتعزيز أدائه ليلعب دوره الحيوي في التنمية الاقتصادية، من الضروري اختيار أسلوب مناسب لتسييره وإدارته.

في هذا السياق يتضح أن المرفق العمومي الاقتصادي يعتمد على مجموعة من المبادئ الأساسية التي تشكل أساس تطبيق قواعد القانون العام عليها، حيث لا يمكن أن يعمل هذا المرفق بشكل فعال دونها والتي تتجلى في: مبدأ الاستمرارية والمساواة، مبدأ القابلية والحياد، مبدأ التخصص والتوازن المالي.

من جهة أخرى يمكننا أن نرى كيف يلتزم المرفق العمومي الاقتصادي بقواعد القانون العام في تنظيم نشاطاته، سواء في مراحل إنشائه أو إغائه. هذا الالتزام يعكس أهمية الشفافية والفعالية في إدارة هذا المرفق.

يعد أسلوب المؤسسة العمومية من أبرز الأساليب التي تستخدمها الدول الحديثة لإدارة المرفق العمومي الاقتصادي، فما الذي يجعل هذه الطريقة الخيار الأفضل في إدارة هذا النوع من المرافق؟

الفصل الثاني

المؤسسات العمومية

الاقتصادية كأداة لإدارة

وتطوير المرافق العمومية

الاقتصادية

الفصل الثاني: المؤسسات العامة الاقتصادية كأداة لإدارة وتطوير المرافق العامة الاقتصادية

تعتبر المؤسسات العمومية الاقتصادية من العناصر الأساسية التي تلعب دورا محوريا في تعزيز وتطوير المرافق العمومية الاقتصادية، حيث تسهم بشكل فعال في تحقيق التنمية المستدامة وتحسين مستوى معيشة الأفراد. وفي ظل التحديات الاقتصادية والاجتماعية المتزايدة تبرز أهمية هذه المؤسسات كوسيلة لتلبية احتياجات المجتمع وتوفير الخدمات الأساسية بطرق عادلة وفعالة.

تأسست المؤسسات العمومية الاقتصادية في العديد من الدول كوسيلة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تلعب دورا مهما في توفير الخدمات الأساسية مثل التعليم، الصحة، النقل، والطاقة، وتعتبر هذه المؤسسات أدوات فعالة لتنفيذ السياسات الحكومية حيث تساهم في تحقيق الأهداف الاستراتيجية للدولة مثل تقليل الفجوات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز النمو المستدام.

كما تطورت المؤسسة العمومية الاقتصادية بهدف تحسين فعالية ودور الدولة في أداء وظائفها الاقتصادية والاجتماعية، من خلال منحها مزيدا من الاستقلالية والتخصص. ورغم تعدد التجارب والتعريفات المتباينة، ظل مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية غير محدد بشكل واضح. مع دخول الاقتصاد الجزائري في التسعينات مرحلة جديدة، تم تبني نظام اقتصاد السوق مع اجراء إصلاحات مستمرة كان من أبرزها التوجيه نحو تحويل ديون الخزينة للمؤسسات العمومية إلى أوراق مالية بموجب المرسوم التنفيذي 90-101 بتاريخ 27 مارس 1990، مع فتح حساب لهذه الديون. كما أن سياسة الخصخصة التي سمحت بإبقاء الدولة على حصة 34% من الأسهم، مع إمكانية انتقال الملكية للمساهمين الوطنيين بعد خمس سنوات، أدت إلى فقدان المؤسسة لصفة العمومية، وقد أكد ذلك قانون المالية لسنة 2016.

سنسعى في هذا الفصل، التعرف على: ماهية المؤسسة العمومية الاقتصادية (المبحث الأول)، ثم إبراز استراتيجيات الجزائر في إدارة المرافق الاقتصادية العامة من خلال المؤسسات العمومية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: ماهية المؤسسة العمومية الاقتصادية

تبلور مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في فترة ما بعد الاستقلال من خلال المرسوم رقم 63-95 الذي نظم وصاغ أسس تسيير المؤسسات ذاتية الإدارة. ومع مرور الوقت والتغيرات الاقتصادية التي شهدتها الجزائر، تنوعت التعريفات المتعلقة بهذه المؤسسة. في ظل نظام الاقتصاد الموجه، كانت المؤسسة العمومية الاقتصادية تمثل أداة تنفيذية للدولة، بينما مع تبني نظام اقتصاد السوق وتوسيع دور القطاع الخاص، أصبحت هذه المؤسسات تخضع للقوانين الخاصة، ويعكس دستور 1989 هذا التحول بشكل واضح. وبناءً على هذه التطورات، طرأت تغييرات على مفهوم المؤسسة وأنواعها وخصائصها، وهو ما سيتم توضيحه في (المطلب الأول) وتعتمد المؤسسة العمومية الاقتصادية على مجموعة من الآليات المتنوعة المتعلقة بإنشائها وحلها، وهو ما سنتناوله في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية

حظيت المؤسسة العمومية الاقتصادية باهتمام كبير في كتابات الفقهاء والاقتصاديين، حيث تختلف تعريفاتها تبعاً لوجهات نظرهم والأهداف التي قامت من أجلها وتميزها بمجموعة من الخصائص التي سيتم إبرازها في (الفرع الأول)، مع الإشارة إلى مراحلها (الفرع الثاني)، ثم استعراض أهم أنواعها وتصنيفاتها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية

إن تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية وأدوارها المتعددة يعد أمراً ضرورياً لفهم كيفية تنظيم الاقتصاد الوطني وتحقيق التنمية المستدامة، كما يعكس أيضاً التوجهات والسياسات الحكومية في مجال إدارة الموارد وتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين. ومن خلال ذلك سنحاول في هذا الفرع بتقديم تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية من منظور فقهي وتشريعي (أولاً) مع تسليط الضوء على ميزاتها (ثانياً).

أولاً: تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية

أ. التعريف الفقهي:

لم يتوصل الفقه إلى تعريف موحد للهيئة العامة بالرغم من كثرة الدراسات التي تناولتها، حيث أشار إلى صعوبة وضع تعريف دقيق للمؤسسة العامة، مؤكداً أن وجود مرفق عام يهدف إلى تحقيق المصالح العامة للسكان ويرتبط بشخصية معنوية يشكل أساساً لوجود المؤسسة العامة. ومن جهته عرف عمار عابدي المؤسسة العمومية بأنها منظمة إدارية عامة ذات شخصية قانونية ومعنوية، تتمتع باستقلال مالي وإداري وترتبط بالسلطات الإدارية المركزية، وتدار بأسلوب اللامركزية الإدارية لتحقيق أهداف محددة ضمن نظامها القانوني. كما وصف الأستاذ أحمد محبو المؤسسة العمومية بأنها شخص اعتباري إداري من النموذج التأسيسي، يهدف إلى ضمان التسيير المستقل للمرفق التابع للدولة أو الولاية أو البلدية أو غيرهم¹.

كما تعرف المؤسسة العمومية الاقتصادية بأنها كيان يمتلك شخصية قانونية ويتبع جهة عامة مثل الدولة والسلطات المحلية، حيث تقوم بإدارة أنشطة تجارية وصناعية².

ب . التعريف التشريعي:

يعرف الأمر 04-01 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية وخصخصتها على أن³: "هذه المؤسسات هي شركات تجارية تمتلك فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام غالبية رأس المال الاجتماعي بشكل مباشر أو غير مباشر، وهي تخضع لأحكام القانون العام. وبناءً عليه، يتم تأسيس المؤسسة العمومية الاقتصادية من خلال عقد توثيقي وفقاً للمادة الخامسة من نفس الأمر. تتميز المؤسسة العمومية الاقتصادية بخصائص تجمع بين المتاجرة والطابع العمومي، ما يجعلها تخضع لأحكام ومبادئ مستمدة من القانون التجاري بصفتها تاجراً، بالإضافة إلى أحكام ومبادئ من القانون العام بصفتها شخصية عامة، حسب المادة

¹ سامية بوطيبة، المؤسسة العمومية كأسلوب لتسيير المرفق العام في الجزائر، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، جامعة الجزائر، المجلد 12، العدد 02، 2023، ص432.

² Georges Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien ; **Droit administratif** 10^{ème} édition DALLOZ, 2007, p328.

³ الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية وخصخصتها، المعدل والمتمم، بالقانون رقم 1008 المؤرخ في 26 ماي 2008، ج ر العدد 06.

الثانية من الأمر المذكور. وقد استخدم المشرع الجزائري مصطلح "المؤسسة" للإشارة إلى الهيئات العمومية والمؤسسة الاقتصادية معاً، مقابل المصطلح الفرنسي "établissement" الذي يعني المؤسسة، ويعني ذلك أن المؤسسة العمومية الاقتصادية هي الوحيدة القابلة لوصفها بالمؤسسة بحيث تتوافق مع تعريفات المؤسسة في النظام الفرنسي، في حين تُعتبر الهيئات الأخرى هيئات عمومية.

بالتالي، المؤسسات العمومية الاقتصادية هي الكيانات العامة التي تمارس أنشطة وأعمالاً اقتصادية بحتة واجتماعية وثقافية تهدف إلى تحقيق أهداف عامة اقتصادية إنتاجية أو استهلاكية. وتعمل هذه المؤسسات ضمن نظام قانوني مختلط يجمع بين قواعد القانون العام الاقتصادي والقانون الخاص كالقانون المدني والتجاري وقانون العمل، مع توفرها على عوامل وشروط تتيح لها مزيداً من المرونة والحرية في العمل لضمان تحقيق الفعالية والرشادة الاقتصادية بأقل وقت وتكاليف وجهود وبتكافؤ وكفاءة الجودة¹.

يقول الأستاذ **André de laubadère** : أنه لا يمكن اعتبار أي مؤسسة عمومية قائمة ما لم تكن مرتبطة بالأشخاص العامة، حيث يعتبر الطابع العمومي عنصراً أساسياً في هذا السياق².

ثانياً: خصائص المؤسسة العمومية الاقتصادية

تحظى المؤسسة العمومية الاقتصادية بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن باقي المؤسسات العمومية الأخرى، والتي تتركز بشكل رئيسي في الآتي:

1. العمومية

تعتبر المؤسسات العمومية الاقتصادية الأداة الأساسية لتدخل الدولة في الاقتصاد. بالإضافة إلى ذلك، فإن الرأسمال الاجتماعي الذي تمتلكه الدولة أو أي من الأشخاص المعنويين يمثل أموالاً عمومية، سواء كانت حصصاً أو أسهماً أو شهادات استثمار أو سندات مساهمة أو أي أصول منقولة

¹ إيمان بغدادي، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية بالجزائر، مجلة الباحث للعلوم الرياضية والاجتماعية، جامعة الجلفة، العدد 06، ص 73.

² André de laubadère et Pierre Delvolvé ; **Droit public économique**, Edition DALLOZ cinquième édition 1986, P 804.

أخرى¹. تخضع هذه الأموال لأحكام القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01-12-1990، والذي ينظم الأملاك الوطنية، وخاصةً الأحكام المتعلقة بإدارة الأملاك الخاصة للدولة، كما هو موضح في المادتين 03/03 والمادة 01/04 من الأمر 01-04.

2. الاستقلالية

تتمتع المؤسسة العمومية الاقتصادية بالشخصية المعنوية، مما يعكس استقلاليتها ذاتها، وهذا لا يقتصر فقط على الأشخاص الخاضعين للقانون العام، بل يمتد ليشمل الأشخاص الخاضعين للقانون الخاص. وفقًا للمادة 49 من القانون المدني، تُعرّف الأشخاص الاعتبارية بأنها تشمل:

- ✓ الدولة
- ✓ الولايات والبلديات
- ✓ المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري
- ✓ الشركات المدنية والتجارية
- ✓ الجمعيات والمؤسسات ...

بالإضافة إلى ما ورد في هذه المادة، تؤكد المادة 51 من القانون المدني على أن المؤسسة العمومية الاقتصادية تُعتبر شخصًا معنويًا، حيث اعتبرها المشرع شركة تجارية وفقًا للمادة 02 من الأمر 01-04. وفيما يتعلق بالشركات التجارية، فإن اكتساب الشخصية المعنوية لا يتم تلقائيًا عند تأسيس الشركة، بل يتطلب التسجيل في السجل التجاري وفقًا للمادة 549 من القانون التجاري. وبالتالي، فإن المؤسسة العمومية الاقتصادية لا تكتسب شخصيتها المعنوية إلا بعد تسجيلها في هذا السجل. وعند اكتسابها لهذه الشخصية، تستفيد من استقلالية تتجلى في ثلاثة جوانب رئيسية :

أ. **الاستقلالية القانونية:** تتمثل هذه الاستقلالية في اكتساب الأهلية بفضل الشخصية المعنوية، مما يمكنها من ممارسة الحقوق مثل حق التقاضي، حيث تكون قادرة على الالتزام بالموجبات تجاه الغير وتكون لها القدرة على مقاضاة الدولة إذا لزم الأمر. كما تشمل هذه الاستقلالية حق التملك،

¹ أسماء شاوش، المؤسسات العمومية الاقتصادية، محاضرات مقدمة لطلبة السنة ثانية ماستر، تخصص قانون الأعمال، منشورة، جامعة الجليلي بونعامة بخميس مليانة، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، 2023-2024، ص12.

وحق التعاقد، واستقلال موطنها عن موطن الدولة، بالإضافة إلى تحمل المسؤولية سواء كانت عقدية أو تقصيرية أو نتيجة لتحمل تبعات المخاطر أو دعاوى الإثراء بلا سبب.

ب . **الاستقلالية المالية:** تشير هذه الاستقلالية إلى وجود ميزانية منفصلة عن ميزانية الدولة، مما يسمح لها بالتصرف في ممتلكاتها الخاصة. وفقًا للمادة 04 من الأمر 01-04: "ممتلكات المؤسسات العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل عنها وقابلة للتصرف فيها طبقا لقواعد القانون العام وأحكام هذا الأمر، حيث تعتبر الدولة مجرد مساهم في رأسمالها التأسيسي وذلك طبقا للمادة 03 من نفس الأمر، سواء تمت هذه المساهمة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة".

ج . **الاستقلالية الإدارية:** تظهر هذه الاستقلالية من خلال تميز شخصية المؤسسة العمومية الاقتصادية عن شخصية الدولة، ووجود هياكلها الخاصة التي تختلف عن أجهزة الدولة¹.

3- المتاجرة

تتميز المؤسسات العمومية الاقتصادية بطابع تجاري سواء من حيث الوظائف التي تؤديها أو الهيكل التنظيمي لها. فقد نص المشرع الجزائري في المادة الأولى من الأمر رقم 01-04 على أن هذه المؤسسات يمكن أن تتخذ أحد الشكلين؛ إما كشركات مساهمة أو كشركات ذات مسؤولية محدودة.

وبذلك تخضع لقواعد القانون التجاري المتعلقة بإنشاء هذه الشركات، إلى جانب القوانين الخاصة التي تنظم النشاط الاقتصادي أو التجاري².

4- المشاركة العمالية:

كرس القانون الجزائري مبدأ مشاركة العمال في إدارة الشركات التي يعملون بها، وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 05 من الأمر 01-04. حيث يتطلب أن يتضمن مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة مقعدين مخصصين للعمال وفقًا للأحكام المنصوص عليها في قانون علاقات العمل، ويعود هذا المبدأ إلى قانون التسيير الاشتراكي، حيث استمر المشرع في دعمه رغم التخلي عن نظام

¹ أسماء شاوش، نفس المرجع السابق، ص 13.

² ناهد بلقمرى، المؤسسة العمومية الاقتصادية، محاضرة مقدمة لطلبة سنة أولى ماستر قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد البشير الإبراهيمي - برج بوعريج، 2020-2021، ص 3.

الاقتصاد الموجه. يهدف هذا المبدأ إلى إشراك العمال في إدارة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، وقد تجسد ذلك في القانون 90-11 الصادر في 21 أبريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل¹، وتتجلى المشاركة العمالية في المؤسسات العمومية الاقتصادية من خلال عنصرين رئيسيين :

أ. إنشاء لجنة المشاركة، حيث تم إلغاء مجلس العمال الذي كان قائماً في قانون التسيير الاشتراكي، وتم استبداله بلجنة تمثيلية تُعرف بلجنة المشاركة، وفقاً لنص المادة 92 من قانون 90-11. تساهم هذه اللجنة في تسيير المؤسسة من خلال ممثلي العمال فيها. وبما أن المؤسسة العمومية الاقتصادية تخضع للقانون التجاري الذي يحدد اختصاصات كل جهاز، فقد تم منح لجنة المشاركة صلاحيات ثانوية كما هو منصوص عليه في المادتين 89 و90 من القانون المذكور، والتي تتعلق أساساً بالتمثيل والاستشارة في بعض القضايا، بالإضافة إلى دورها الأساسي في مراقبة مدى الالتزام بتشريعات العمل داخل المؤسسة وفقاً للمادة 94 من نفس القانون. ومع ذلك، فإن هذه اللجنة تُعتبر أكثر جهازاً للمطالبة بالحقوق تحت إشراف التنظيمات النقابية بدلاً من كونها هيئة فعالة في إدارة وتسيير المؤسسة .

ب- مشاركة العمال في جهاز الإدارة من خلال وجود ممثلين لهم في مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة حسب الهيكل المختار، إلى جانب ممثلي الدولة وأعضاء المجلس الآخرين². وبشكل عام، يتمتع ممثلو العمال بنفس المركز الذي يتمتع به باقي الأعضاء، حيث لا يحتاجون لأن يكونوا مساهمين لممارسة مهامهم وتحمل مسؤولياتهم، ومع ذلك، فإن هذه المشاركة تظل رمزية فقط، حيث حدد الأمر 01-04 عدد المقاعد المخصصة لهم بمقعدين فقط وفقاً للفقرة الثانية من المادة 05.

الفرع الثاني: مراحل تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر

مرت المؤسسة العمومية الاقتصادية الجزائرية بعدة مراحل منذ استقلال البلاد، حيث لعبت دوراً محورياً في جهود التنمية، فقد كانت هذه المؤسسة الأداة الرئيسية التي اعتمدت عليها الدولة لتنفيذ مشاريع اقتصادية واجتماعية متنوعة، بالإضافة إلى معالجة التحديات القائمة وتعزيز التنمية الشاملة.

¹ القانون رقم 90-11 المؤرخ في 21 ابريل 1990، يتعلق بعلاقات العمل، ج ر عدد 17 صادر في 25 ابريل 1990.

² أسماء شاوش، نفس المرجع السابق، ص ص 14-15.

بناءً على هذه الأهمية، يمكن اعتبار المؤسسة العمومية أساساً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر وقد تلخصت المراحل التي مرت بها في:

أولاً: مرحلتى التسيير الذاتي والاشتراكي والشركات الوطنية

بدأت المؤسسة العمومية الاقتصادية رحلتها القانونية من خلال التسيير الذاتي، الذي جاء استجابة للظروف التي كانت تمر بها الجزائر والتي اتسمت بسياسة اقتصادية غير محددة، بعد ذلك اتجهت الدولة نحو تنفيذ إصلاحات عبر التسيير الاشتراكي.

المرحلة الأولى: مرحلة التسيير الذاتي 1962-1970

عقب حصول الجزائر على استقلالها السياسي، كانت البلاد تفتقر تماماً إلى صناعة وطنية وفي ظل غياب سياسات اقتصادية واضحة، كان على القيادة السياسية أن تترجم أولوياتها من خلال تدخلها في إدارة المؤسسات الموجودة آنذاك وخلق جهاز إداري قادر على التكيف مع الأيديولوجية الرسمية للحكومة، وقد تجسدت هذه الأيديولوجية في بيان أول نوفمبر 1954، ومؤتمر الصومام 1956، وبرنامج طرابلس 1962 وميثاق الجزائر 1964 حيث كان هدف حزب جبهة التحرير الوطني هو تحقيق مهام الثورة الديمقراطية والشعبية وبناء مجتمع اشتراكي في الجزائر.

وانطلقت تجربة التسيير الذاتي الصناعي والفلاحي نتيجة للظروف التي عاشها الاقتصاد الجزائري بعد الاستقلال مباشرة، فقد أدى مغادرة المستعمرين الأوروبيين للبلاد، إلى ترك العديد من المؤسسات المعطلة والآلات غير المستخدمة، بالإضافة إلى تضرر الوثائق والمستندات، مما أسفر عن توقف دورة الإنتاج، وعلى الرغم من تلك الأوضاع والتحديات لم تؤثر الصعوبات على عزيمة العمال والفلاحين الجزائريين الذين انطلقوا بشكل تلقائي وعفوي لإدارة هذه المؤسسات مما دفع السلطات السياسية في ذلك الوقت إلى دعم هذه الإرادة.

إن تطبيق نظام التسيير الذاتي بموجب مرسوم 22 مارس 1962 على الوحدات الصناعية والزراعية لم يكن نتيجة لأيديولوجية محددة سلفاً، بل كان استجابة واقعية ناتجة عن مجموعة من العوامل أبرزها ظاهرة الأملاك الشاغرة التي ظهرت نتيجة الهجرة الجماعية للأوروبيين بعد استقلال الجزائر.

بين عامي 1965 و1970 شهدت الجزائر تحولا جديدا نتيجة أحداث جوان 1965، حيث أصبح مفهوم الشركة الوطنية شائعا في تلك الفترة خاصة مع توسيع سياسة التأمين وضم المؤسسات الصغيرة التي كانت تدار ذاتيا تحت مظلة الشركات الوطنية، ومن المهم الإشارة إلى أن الشركات الوطنية هي كيانات حكومية وأن عملية الإدارة والتسيير تناط بالعاملين في الدولة الذين تم تعيينهم بموجب مرسوم وزاري، وكان من الملحوظ خلال هذا العقد وجود نظامين للإدارة: نظام التسيير الذاتي للأمالك الشاغرة ونظام الدواوين الوطنية¹.

نتائج الفترة الأولى: 1962-1970

يمكن استخلاص بعض النقاط الرئيسية من هذه الفترة الأولى، حيث تم وضع الأهداف العامة للاستراتيجية الوطنية للتنمية وتأسيس قاعدة صلبة في الواقع من خلال ما يلي:

أ/ التوسع في عمليات التأمين للاحتكارات الأجنبية خاصة في القطاع الصناعي باعتباره "الفاعل الرئيسي في عملية التصنيع المستهدفة في ذلك الوقت".

ب/ إنشاء مؤسسات وطنية بديلة لهذه الاحتكارات تقوم بأعمال البناء والتشييد التي تتماشى مع مخططات التنمية الوطنية.

ج/ اعتبار المؤسسات الوطنية العامة كركيزة أساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وفرض نموذجها الخاص للتنمية المستقلة.

د/ التركيز على إظهار المؤسسات العامة كهدف بحد ذاته.

هـ/ الاعتماد على الأسلوب التقليدي العفوي في تنظيم وإدارة المؤسسات وذلك بسبب قلة الإطارات المؤهلة ونقص الخبرة الكافية بالإضافة إلى الظروف السياسية والاجتماعية السائدة في تلك الفترة².

¹ بن علي بن عيسى، عبد القادر زيتوني، تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية وحتمية تطبيق الحكم الراشد، مجلة المنتدى للدراسات والأبحاث الاقتصادية، العدد 04، ديسمبر 2018، ص ص 49-50.

² بن علي بن عيسى، عبد القادر زيتوني، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

المرحلة الثانية: مرحلة الشركات الوطنية من 1965 إلى 1971

شهدت الشركة الوطنية مجموعة من التحولات المهمة في إدارة المؤسسات العامة حيث سعت الدولة إلى تجسيد مبدأ ملكيتها للشركات الوطنية، من بين هذه التغييرات تم إنشاء منصب مدير عام ليحل محل منصب المدير في المؤسسات المدارة ذاتياً، كما استمرت الدولة في تأميم المؤسسات الحيوية للاقتصاد الوطني مثل شركة التبغ والكبريت التي اكتمل تأميمها في 4 نوفمبر 1963 وشركات المناجم التي تم تأميمها في 1967/05/27، وبالتالي أصبحت الشركة الشكل القانوني المعتمد الذي يعكس استراتيجية الدولة في التنمية الاقتصادية، وتعتبر جزءاً من الهيكل الإداري للدولة مثل الولايات والبلديات حيث تنفذ سياساتها وقرارات السلطة المختصة¹.

المرحلة الثالثة: مرحلة التسيير الاشتراكي للمؤسسات 1971-1980.

بدأت مرحلة التسيير الاشتراكي للمؤسسات في الجزائر عام 1971 حيث شهدت المؤسسات العمومية تغييرات هيكلية كبيرة، فقد أدى صدور قانون التسيير الاشتراكي إلى ظهور مفهوم جديد أطلق عليه اسم " المؤسسة الاشتراكية".

وقد تم تنفيذ هذا النظام بشكل فعلي في نوفمبر 1971، من خلال إصدار وثيقة رسمية تهدف إلى إدارة المؤسسات العمومية بشكل جماعي وفقاً للنهج الاشتراكي، وكان الهدف من ذلك هو تطبيق المبادئ الاشتراكية في إدارة هذه المؤسسات العامة، وخاصة من خلال مبدأ مشاركة العمال في عمليات الإدارة والتسيير، يهدف ذلك إلى تجاوز العلاقات العمالية القائمة على الأجر، وبالتالي أصبح العامل يلعب دوراً مزدوجاً كمنتج ومدير في آن واحد.

تم تنفيذ النظام الاشتراكي ضمن إطار المؤسسات الاشتراكية، التي تعبر ملكاً للدولة وتابعة للقطاع العام، حيث قامت الدولة بالاستثمار فيها وشاركت العمال في إدارتها وقد تم تنظيم هذه المؤسسات وفقاً لمبادئ التسيير الاشتراكي، فيما يتعلق برأس المال فقد كان مصدره أموال عامة، واستفادت هذه المؤسسات من الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وشملت وحدة أو أكثر، ويعتبر العمال في هذه المؤسسات منتجين ومديرين في الوقت نفسه، وفقاً للمواد 7، 4، 3، 2 من المرسوم رقم

¹ سميرة ابن خليفة، المؤسسة العمومية الاقتصادية بين الوصاية الإدارية وتنمية الاقتصاد الوطني في القانون الجزائري، مجلة الدراسات الحقوقية، العدد 09، جامعة طاهري محمد، بشار، ص 334.

71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 الذي يتناول التسيير الاشتراكي للمؤسسات، وقد استند هذا النظام إلى التعاون بين جميع المنتجين، والملكية الجماعية لوسائل الإنتاج مع نبذ الاستغلال، كما تميز النظام الاشتراكي بوجود تخطيط مركزي شامل واتخاذ قرارات تهدف إلى القضاء على الفوضى الاقتصادية وغيرها من المشكلات، بالإضافة إلى ذلك كان هناك هيئة مركزية تتمثل في الحزب الواحد، الذي يقوم بإعداد وتوجيه سياسة البلاد ومراقبة تنفيذها، إذ أنه بدون وجود حزب طلائعي حقيقي يعكس تطلعات الشعب العميقة ؛ قد تواجه الدولة مشكلات تتعلق بعدم الفعالية والبيروقراطية، وبالتالي فإن الحزب هو المسؤول عن وضع سياسة البلاد وممارسة الرقابة والتحكم في السلطة.

يمكن ملاحظة أن المؤسسة العمومية الاشتراكية كانت تتحمل العديد من المهام بعضها لا يرتبط بمهمتها الأساسية، كما كان هناك نقص في التواصل، وضعف في نظام المعلومات بالإضافة إلى مركزية اتخاذ القرار. علاوة على ذلك؛ كان قانون التسيير الاشتراكي يركز بشكل أكبر على تحسين ظروف العمل بدلا من تعزيز كفاءة المؤسسة. مما أدى إلى تعقيد عملية المراقبة وتداخل المسؤوليات وهو ما ساهم في سوء الإدارة والتسيير¹.

ثانيا: مرحلتي إعادة الهيكلة الاقتصادية واستقلالية المؤسسات

أدى تطبيق نظام التسيير الاشتراكي إلى ظهور العديد من الأزمات، مما استدعى البحث عن حلول تمثلت في إعادة الهيكلة، ومع اقتراب نهاية هذه المرحلة بدأت تتضح ملامح التوجهات الاقتصادية الجديدة التي تم الإعلان عنها بموجب القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، والذي صدر بعد التحول الرسمي نحو نظام اقتصاد السوق والتخلي التام عن الاشتراكية، ومع ذلك أسفرت مرحلة إعادة الهيكلة عن نتائج بالغة الأهمية أثرت على المؤسسة العمومية الاقتصادية وكان لها تأثير كبير على الاقتصاد الوطني، مما أدى لاحقا إلى تحقيق استقلالية أكبر لهذه المؤسسات.

المرحلة الأولى: مرحلة إعادة الهيكلة الاقتصادية 1980-1990

تعرف الفترة التي بدأت فيها الحكومة عملية إعادة الهيكلة الاقتصادية في بداية الثمانينات بأنها مرحلة الجدية والفعالية حيث اتسمت الخطط الاقتصادية والاجتماعية. بصيغ جديدة تم الشروع في

¹ بن علي بن عيسى، عبد القادر زيتوني، مرجع سابق، ص 50-51.

إعادة هيكلة الشركات الوطنية، مع استبدالها بعدد كبير من الشركات الأصغر حجماً والأكثر تخصصاً وتوافقاً.

شملت سياسة إعادة هيكلة المؤسسة ما يلي:

1/ إعادة الهيكلة العضوية: والتي كانت تهدف إلى تحويل مؤسسات القطاع العام إلى كيانات أصغر حجماً وأكثر تخصصاً وكفاءة، في ذلك الوقت كان عدد المؤسسات الوطنية 85 مؤسسة، بينما بلغ عدد المؤسسات الجهوية والمحلية 526 مؤسسة، وكان الهدف من العمل هو تقسيم المؤسسة الأولى إلى 145 مؤسسة، والثانية إلى 120 مؤسسة وقد ساهمت هذه الخطوات في تعزيز إجمالي الناتج الوطني.

2/ إعادة الهيكلة المالية: تعتبر بمثابة إعادة توزيع جغرافي لمراكز اتخاذ القرار وهي تمثل تنويعاً لعملية إعادة الهيكلة العضوية، الهدف من هذه العملية هو إعادة تنظيم ديون المؤسسة عبر إعادة هيكلة استحقاقات الفائدة ورأس المال بالإضافة إلى تصفية الدعم بين المؤسسات، يهدف هذا الإصلاح إلى:

• إعادة تنظيم المؤسسات الوطنية العامة والتغلب على النقائص والانحرافات التي شهدتها المرحلة السابقة.

• إعادة ترتيب أولويات المهام الموكلة للمؤسسة في إطار هذا التوجه الجديد المستمد من شعار " من أجل حياة أفضل"، كما يعتمد هذا الإصلاح على مبادئ مثل استغلال الموارد البشرية، كفاءة الإدارة واللامركزية في التصرف¹.

المرحلة الثانية: مرحلة استقلالية المؤسسات (ما بعد 1989)

استهدفت المؤسسة العمومية بناءً على التجربة المكتسبة إجراء إصلاح شامل يركز على تحقيق الفعالية والكفاءة وقد تمثل هذا في منح حرية العمل وصلاحيات اتخاذ القرار مما يساهم في تحسين أداء المؤسسة وتحفيزها لتحقيق الأهداف المحددة في تلك المرحلة وقد أكد الميثاق الوطني لعام 1986 على أهمية تعزيز الاستقلالية الاقتصادية لتعزيز فعالية المؤسسات سواء من حيث نموها

¹ بن علي بن عيسى، عبد القادر زيتوني، نفس المرجع السابق، ص 51-52.

الذاتي أو مساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة، وذلك من خلال تبني معايير الإنتاج والإنتاجية وتحسين إدارة العمليات.

ومن الجدير بالذكر أن تنفيذ مبادئ الميثاق الوطني لعام 1986 تم دعمه من خلال مجموعة من القوانين والتنظيمات أبرزها القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية، وخاصة ما ورد في المادة 10 التي تنص "يجب أن يبين بدقة القانون الأساسي للمؤسسة العمومية الاقتصادية حسب الشكل المنصوص عليه في القانون التجاري على ما يأتي:

- الاسم الرسمي للمؤسسة وعنوان مقرها الرئيسي.
- رأس المال التأسيسي المسجل عند تأسيسها.
- الشؤون المتعلقة بالجمعيات العامة.
- تشكيل مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة واختصاصاته.
- الصلاحيات الممنوحة للمدير العام أو المسير.

كما ينص القانون نفسه في المادة 26 على أن يتكون مجلس الإدارة من 7 إلى 12 عضواً يتضمن ذلك 2 ممثلين عن العمال بالإضافة إلى ما بين 5 إلى 10 أعضاء يتم تعيينهم من قبل الجمعية العامة.

بجانب ذلك يوجد أيضاً مجلس المراقبة.

إن قانون المؤسسات الاقتصادية واستقلاليتها قد تم تكريسه فعليا من خلال دستور عام 1989، الذي تبعه مجموعة من القوانين ذات قوة قانونية، أقل مثل القوانين العضوية والعادية والأوامر، بالإضافة إلى النصوص التنظيمية والتطبيقية التي تجسد هذا التوجه مثل المراسيم والمراسيم التشريعية التي صدرت في بداية التسعينات والتي تزامنت مع بداية الأزمة السياسية، التي شهدتها الجزائر ومرحلة الفراغ الدستوري، عقب ذلك تم تطبيق مبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية، حيث صدرت النصوص التنظيمية في شكل مراسيم رئاسية وتنفيذية، ما يميز هذه الفترة هو التركيز على الموارد البشرية في

المؤسسات الاقتصادية، وذلك من خلال القانون 90-11¹، والمرسوم التنفيذي 90-229²، بالإضافة إلى مجموعة واسعة من القوانين والتنظيمات التي شملت العديد من الأنشطة الاقتصادية، مثل قانون التأمينات، قانون الضرائب، قانون البنوك، وقانون المنافسة، وغيرها من التشريعات التي ساهمت ولا تزال تساهم في تنظيم ودعم النشاط الاقتصادي لمواكبة الأنظمة الاقتصادية العالمية، والانفتاح على السوق الخارجي³.

الفرع الثالث: تصنيفات المؤسسة العمومية الاقتصادية

إن إدراك هذه التصنيفات يساهم في دراسة دور المؤسسات العمومية الاقتصادية في الاقتصاد الوطني، كما يساعد في صياغة استراتيجيات فعالة لتعزيز أدائها وتحسين خدماتها، وسنستعرض فيما يلي تصنيفات المؤسسات في بيئتنا الحالية (الجزائر) أو التي من المتوقع أن تظهر في المستقبل القريب، وذلك وفقا للمعايير التالية:

أولا: تصنيف المؤسسات العمومية حسب المعيار القانوني

يمكن تصنيف هذه المؤسسات بناءً على هذا المعيار إلى نوعين: عمومية ومختلطة.

1- المؤسسات العمومية: تعرف بأنها تلك التي تملكها الدولة أو الهيئات المحلية حيث لا يسمح

للمسؤولين بإجراء أي تصرفات فيها دون الحصول على إذن من الدولة.

2- المؤسسات المختلطة: هي المؤسسات التي تمتلك الدولة جزءاً من رأس المال فيها بينما

يملك القطاع الخاص الجزء الآخر.

¹ القانون رقم 90-11، المؤرخ في 21 أبريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل، المعدل والمتمم بموجب القانون 91-29 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991. ج ر عدد 17، المؤرخة في 25 أبريل 1990.

² المرسوم التنفيذي رقم 90-229 المؤرخ في 25 يوليو 1990، يعدل ويتمم المرسوم 89-224 المؤرخ في 5 ديسمبر المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمي إلى الأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر العدد 31، المؤرخ في 28 يوليو 1990.

³ بوجمعة محمد، واقع تنظيم وتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر ومدى مواكبتها للتطورات الراهنة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 04، جامعة الجزائر 1، 2022، ص ص 999-1000.

ثانيا: تصنيف المؤسسات العمومية الاقتصادية حسب الحجم

تقسم هذه المؤسسات وفقا لهذا المعيار إلى ثلاث فئات: صغيرة ومتوسطة وكبيرة.

1- المؤسسات الصغيرة والمتوسطة: عرف المشرع الجزائري هذه المؤسسات في المادة الرابعة من القانون 01-18 الذي يتناول القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة كما يلي: "تعرف المؤسسة الصغيرة والمتوسطة مهما كانت طبيعتها القانونية بأنها مؤسسة إنتاج السلع والخدمات، تشغل من شخص واحد إلى مائتين وخمسين شخص ولا يتجاوز رقم أعمالها السنوي ملياري دينار أو مجموع حصيلتها السنوية خمسمائة مليون دينار وتستوفي معايير الاستقلالية".

2- المؤسسات الكبيرة: تعرف هذه المؤسسات بأنها تلك التي تضم أكثر من خمسمائة عامل وتكون مملوكة لعدد كبير من الأفراد تأخذ هذه المؤسسات عدة أشكال، مثل المجمعات التي تتكون من مجموعة من الشركات المرتبطة ماليا بالمؤسسة الأم أو شركات متعددة الجنسيات.

ثالثا: تصنيف المؤسسات العمومية حسب القطاع

تقسم المؤسسات العمومية إلى ثلاث قطاعات رئيسية: القطاع الأول، القطاع الثانوي، القطاع الثالث.

1- القطاع الأول: تشمل مؤسسات هذا القطاع جميع الأنشطة المتعلقة بالزراعة بمختلف أنواعها ومنتجاتها، بالإضافة إلى تربية المواشي، وأنشطة الصيد البحري، وغيرها من الأنشطة المرتبطة بالأرض والموارد الطبيعية القابلة للاستهلاك، وغالبا ما تتضمن هذه المؤسسات أيضا أنشطة المناجم.

2- القطاع الثانوي: تتضمن هذه الفئة مجموعة من المؤسسات التي تركز على تحويل المواد الطبيعية إلى منتجات متنوعة، تشمل هذه الصناعات عمليات تحويل المواد الزراعية إلى سلع غذائية وصناعية إضافة إلى معالجة وتكرير المواد الطبيعية مثل المعادن والطاقة، تعرف هذه الأنشطة بالصناعات الاستخراجية والصناعات الاستهلاكية بشكل عام، كما تضم مؤسسات تصنيع المعدات ووسائل الإنتاج، ويمكن تقسيم هذه المؤسسات إلى نوعين رئيسيين:

أ. **الصناعات الخفيفة:** والتي غالبا ما تكون استهلاكية ولا تسهم بشكل كبير في دفع عجلة الاقتصاد.

ب- **الصناعات الثقيلة أو المصنعة:** تشمل الأنشطة الصناعية التي تسهم في تعزيز الاقتصاد، حيث تعتبر مستهلكة للموارد ومنتجات القطاعات مثل الاستخراج والطاقة، كما تنتج وسائل الإنتاج المستخدمة في مختلف القطاعات الاقتصادية مما يسهم في دفع النمو الاقتصادي.

3- القطاع الثالث: تتضمن هذه المؤسسات مجموعة متنوعة من الأنشطة التي لا تنتمي إلى

القطاعين السابقين وهي تتميز بتنوعها واتساع نطاقها تشمل هذه الأنشطة الحرفية، خدمات النقل، البنوك، المؤسسات المالية، التجارة، والرعاية الصحية وغيرها.¹

المطلب الثاني: النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية

لقد أعطت الجزائر منذ استقلالها اهتماما كبيرا لمؤسسات العمومية الاقتصادية واعتبرت أنها ركيزة أساسية لتحقيق التنمية، كما أنها تشكل جزءا أساسيا من الهيكل الاقتصادي للدولة الجزائرية ويعكس نظام إنشائها وحلها وأجهزتها ورقابتها الجهود المبذولة لتحقيق التنمية المستدامة. في هذا المطلب سنستعرض بالتفصيل عملية إنشاء وحل المؤسسة العمومية الاقتصادية (الفرع الأول) مع التطرق إلى مختلف أجهزتها والرقابة عليها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية وحلها

وفقا للأمر 01-04 تصنف المؤسسة العمومية الاقتصادية ككيان تجاري مما يعني أنها تخضع لأحكام القانون التجاري خلال مراحل إنشائها وحلها. وهذا ما سنتطرق إليه من خلال إجراءات إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية وكيفية حلها متعارف عليها في القانون العام.

أولا: إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية.

تخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية لأحكام القوانين التجارية عند أسسها، ولكن نظرا لأهمية الدور الذي تؤديه في الاقتصاد يصبح من الضروري استشارة الشركاء والمساهمين خلال

¹ ناصر دادي عدون، اقتصاد المؤسسة، دار المحمدية العامة، الجزائر، د د ن، ط2، 1998، ص 70-71.

عملية إنشائها، وتتم هذه العملية عبر ثلاث مراحل رئيسية: اتخاذ قرار الإنشاء، الاكتتاب، ثم عقد الجمعية العامة.

1- قرار الإنشاء: قبل صدور القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية رقم 88-01¹، كانت كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية تتدخلان في إنشاء المشاريع العامة، حيث كانت السلطة التشريعية تتبع إجراءً تشريعياً، بينما كانت السلطة التنفيذية تحتاج إلى إذن قانوني، وفقاً للمادة 05 من الأمر رقم 71-74، لكن بعد إلغاء هذه المادة بموجب القانون 88-01 أصبح إنشاء المشاريع العامة من اختصاص السلطة التنفيذية وأصبح دور السلطة التشريعية يقتصر على تحديد المبادئ العامة للسياسة الاقتصادية في كلا القطاعين العام والخاص.

وبالتالي، يتم إنشاء المؤسسات الاقتصادية العمومية الآن من خلال قرار إداري وفقاً للمادة 14 من القانون رقم 88-01 والتي تنص على ما يلي²: "تتشأ المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب:

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

- قرار من كل جهاز لاسيما الأجهزة التابعة لصناديق المساهمة مؤهل قانوناً لتأسيس مؤسسة عمومية اقتصادية أو للمشاركة في اكتتاب جزء من رأسمالها عن طريق اكتتاب أسهم أو سندات مساهمة.

- قرارات مشتركة صادرة من مؤسسات عمومية اقتصادية تتخذها الأجهزة المؤهلة لهذا الغرض طبقاً لقوانينها الأساسية الخاصة بها وضمن الأشكال القانونية المشترطة".

من خلال دراستنا لهذه المادة، يتبين أن قرار إنشاء المؤسسة يصدر عن ثلاث جهات مختلفة بناءً على أهمية وطبيعة نشاطها:

¹ القانون رقم 88-01، المؤرخ في 12 يناير 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر العدد 02، 2025.

² أنظر المادة 14 من القانون رقم 88-01، نفس المرجع السابق.

أ. قرار من الحكومة، وذلك عندما يكون نشاط المؤسسة ذا طابع استراتيجي ومن الملاحظ أن المشرع لم يحدد بدقة نوع القرار الذي تصدره الحكومة حيث تتجسد أعمال الحكومة قانونيا من خلال المراسيم التنفيذية الصادرة عن رئيس الحكومة، كما أنه لم يقدم تعريفاً أو تحديداً واضحاً للأنشطة التي تعتبر استراتيجية.

ب- قرار صادر عن الهيئات التابعة لصناديق المساهمة، سواء الحالية أو تلك التي تم إنشاؤها وفقاً للأمر 01-04 وذلك بالنسبة للمؤسسات التي لا يعتبر نشاطها استراتيجياً، حيث تتصرف شركات التسيير للمساهمة كأعضاء مؤسسين.

ج- قرار مشترك بين المؤسسات العمومية الاقتصادية خلال الجمعيات العامة الاستثنائية، حيث تمتلك هذه المؤسسات الاختصاص في الاستثمار في مؤسسات اقتصادية أخرى بهدف تحقيق التكامل الاقتصادي.

في جميع هذه الحالات، يعتبر عقد تأسيس المؤسسة العمومية الاقتصادية عقداً خاصاً يرتبط بشكلها بإطار قانوني وضعه المشرع، يتضمن نصوصاً قانونية خاصة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية ونصوص القانون التجاري¹.

إن قرار الإنشاء يعتبر بمثابة ترخيص للبدء في إنشاء المؤسسة العمومية والشخص المعنوي، بغض النظر عن مصدره ولكنه ليس كافياً بمفرده يتعين على أحد الأشخاص المعنوية اتخاذ الخطوات القانونية اللازمة لتأسيس المؤسسة، ويعتبر هذا الشخص مؤسساً، حيث يعرف بأنه "كل من يساهم بشكل إيجابي ومستمر في عملية تأسيس الشركة ويتحمل المسؤولية الناتجة عن ذلك حتى وإن لم يوقع العقد". وكان لصناديق المساهمة دوراً مهماً في تأسيس المؤسسات العمومية الاقتصادية وذلك وفقاً للقانون 88-03 الصادر في 12 يناير 1988²، حيث كانت هذه الصناديق مسؤولة عن استثمار أموال الدولة من خلال إدارة الأسهم التي تقدمها المؤسسات العمومية الاقتصادية مقابل رأس المال التأسيسي.

¹ زهير سعودي، النظام القانوني لتسيير ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 01-04، بحث لنيل شهادة الماجستير في قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، جامعة الجزائر، ص 15-16.

² القانون رقم 88-03 المؤرخ في 12 يناير 1988، المتعلق بصناديق المساهمة، ج ر العدد 02، 2025.

وصناديق المساهمة مؤسسات عمومية ذات طابع اقتصادي تأخذ شكل النشاط التجاري وتنشأ بقرار من مجلس الحكومة. ومع إلغاء القانون 88-01 وحل صناديق المساهمة، تم استبدالها بالشركات القابضة العمومية بموجب الأمر 95-25 الصادر في 25 ديسمبر 1995 والذي يتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ومنذ ذلك الحين أصبحت الشركات القابضة مسؤولة عن إدارة وتسيير هذه الأموال التجارية وهي شركات تمتلك الدولة كامل رأسمالها أو تشارك فيه مع أشخاص معنويين آخرين يخضعون للقانون العام، وتخضع هذه الشركات في إنشائها وتنظيمها للأشكال المحددة في القانون التجاري.

وبموجب هذا الأمر تم إنشاء الصندوق الوطني لمساهمات الدولة (CNPE) الذي تم تكليفه بتنسيق أنشطة الشركات القابضة، حيث كان تحت إشراف رئيس الحكومة الذي يتولى رئاسته وفقاً لما تنص عليه المادة 18 من نفس الأمر وعقب صدور الأمر 01-04 الذي ألغى الشركات القابضة، تم استبدالها بشركات جديدة تعرف باسم "شركات إدارة المساهمات"، وهي الهيئة المسؤولة عن مراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتعتبر هذه الشركات من كيانات رؤوس الأموال التي تخضع لأحكام القانون التجاري في تأسيسها وتنظيمها.

تنشأ هذه المؤسسات بموجب قرار صادر عن مجلس مساهمات الدولة (CPE)، الذي حل محل الصندوق الوطني لمساهمات الدولة (CNPE) من خلال عقد توثيقي على شكل شركة مساهمة، وبما أن الدولة تشارك مع المساهمين الخاصين في تأسيس المؤسسة العمومية الاقتصادية، فإنها تخضع لأحكام القانون التجاري عند إنشائها لذا يجب تنظيم الجمعية العامة التأسيسية وفقاً لما يقتضيه القانون التجاري.

يتبين مما سبق أن قرار إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية أصبح يصدر عن السلطة التنفيذية على شكل أوامر، حيث تم نقل الأسهم والسندات، والقيم المنقولة الأخرى التي كانت تمتلكها الشركات القابضة إلى المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تمثلها شركات إدارة المساهمات بموجب الأمر 01-04. قبل ذلك تم حل صناديق المساهمة واستبدالها بالشركات القابضة العمومية بموجب الأمر 95-25، والذي يعتبر بمثابة قرار إنشاء.

يمكن للجمعيات العامة الاستثنائية للمؤسسات العمومية الاقتصادية اتخاذ قرار بالمشاركة في مؤسسة عمومية اقتصادية أخرى وذلك من خلال قرار مشترك بينها.

كما ذكرنا سابقاً، فإن هذا القرار بمفرده لا يكفي لإنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية، بل يتطلب أيضاً اتخاذ إجراء من المؤسسين لعقد الجمعية التأسيسية، وفقاً لما تحدده قواعد القانون التجاري¹.

2- الاكتتاب: وفقاً للطابع التجاري الذي يميز المؤسسات العامة الاقتصادية، يتكون رأس المال التأسيسي من حصص المساهمين، والتي تعبر عن المساهمات النقدية أو العينية التي يقدمها المؤسسون، أو من خلال إصدار الأسهم للاكتتاب، ينبغي أن تكون هذه الأسهم متساوية في القيمة وقابلة للتداول بطرق تجارية.

تتخذ المؤسسة العامة الاقتصادية شكل شركة مساهمة إذا كانت ذات طابع وطني بينما تأخذ شكل شركة ذات مسؤولية محدودة إذا كانت محلية الطابع.

نظراً لأن القانون التجاري يفرق بين الأسهم التي تُطرح للاكتتاب وتلك التي لا تُطرح، فإن عملية التأسيس في هذه الحالة يمكن أن تكون فورية من خلال اللجوء العلني للادخار أو متابعة دون الحاجة إلى الادخار بالنسبة للمؤسسات العامة الاقتصادية التي تتخذ شكل شركة مساهمة، أما إذا كانت المؤسسة تأخذ شكل شركة ذات مسؤولية محدودة فإنه يتم الاكتتاب بجميع الحصص.

في هذا السياق، أشار الدكتور محمد الصغير بعلي إلى أن الاعتماد الكامل على الأحكام العامة للقانون التجاري في تأسيس المؤسسات العامة الاقتصادية قد لا يكون مجدياً، نظراً للطبيعة الفريدة لهذه المؤسسات، والظروف المختلفة التي تحيط بها مقارنة بالشركات التجارية، لذا كان من الضروري وضع إجراءات خاصة تتناسب مع خصوصية القطاع العام الذي تنتمي إليه هذه المؤسسات، وكان ينبغي تنظيم هذا الأمر من خلال لائحة أو قانون أساسي، ومع ذلك أشير إلى أنه بالرغم من عدم وجود تنظيم خاص لهذا الموضوع، فقد تم فعلياً تحويل الأسهم والسندات والقيم المنقولة

¹ زهير سعودي، مرجع سابق، ص 18.

لصناديق المساهمة إلى الشركات القابضة العامة، ومن ثم إلى المؤسسات العامة الاقتصادية بموجب الأمر 01-04 وذلك عبر إجراءات خاصة تتميز بالطابع الإداري.

يمكن القول إن الأمر 01-04 قد ألغى شرط الاكتتاب المقيد الذي كان معمولاً به بموجب القانون 88-01، والسبب في ذلك هو أن أسهم أو حصص المؤسسات العمومية الاقتصادية كانت في السابق مملوكة بالكامل للدولة أو لأحد الأشخاص المعنوية العامة، أما الآن فإن الدولة أو الأشخاص المعنويين العاميين يمتلكون أغلبية رأس المال فقط، مما يتيح فتح باب الاكتتاب للأشخاص من القطاع الخاص بجانب الدولة والأشخاص المعنويين العاميين.

لذا كان من الضروري استثناء المؤسسة العمومية الاقتصادية من التطبيق الكامل لقواعد القانون التجاري ووضع أحكام خاصة بها في هذا السياق، كما هو الحال مع الاستثناء الممنوح للمؤسسات التي تمتلك فيها الدولة رأس المال الاجتماعي بشكل مباشر، حيث يتولى ممثلون من مجلس مساهمات الدولة مهام الجمعية العامة التأسيسية، وعند اكتمال هذه الإجراءات تنشأ المؤسسة العمومية وتصبح مؤهلة لممارسة أنشطتها بشكل رسمي، وفي هذا الإطار هناك من انتقد المشرع بسبب إخضاعه المؤسسة العمومية عند إنشائها لعدد كبير من أحكام القانون التجاري وهو ما كان يتطلب وضع قواعد خاصة تتناسب مع الخصائص العامة لهذه المؤسسات.¹

3. الجمعية التأسيسية: بعد صدور القرار الإداري الذي يقضي بإنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية، ودخولها مرحلة الاكتتاب وفق الشروط والآليات المحددة سابقاً، تبدأ المرحلة النهائية من عملية إنشائها، وهي عقد الجمعية العامة التأسيسية، يجب أن تعقد هذه الجمعية خلال فترة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ تقديم مشروع القانون إلى المركز الوطني للسجل التجاري، وذلك وفقاً للأحكام والمواعيد التي يحددها القانون التجاري، وعلى الرغم من أن القوانين كانت تشير دائماً إلى شروط وإجراءات تنظيم هذه المرحلة وفقاً للقانون التجاري، فإن طبيعة المؤسسة العمومية الاقتصادية التي كانت تستدعي الخروج عن القواعد العامة وإيجاد استثناءات لهذا الكائن القانوني الفريد، لتوضيح هذا الأمر يمكننا أن نلاحظ أنه فيما يتعلق بالأشخاص المخولين لحضور الجمعية العامة التأسيسية على الرغم من أن الأمر 01-04 والقوانين السابقة له كانت تشير دائماً إلى تنظيم هذا الشرط وفق القواعد العامة في القانون التجاري، إلا أنه في الواقع تم تحويل المؤسسات الاشتراكية السابقة إلى صناديق

¹ زهير سعودي، نفس المرجع السابق، ص 28.

مساهمة حيث كانت الجمعية العامة التأسيسية تتكون بشكل أساسي من ممثلين عن هذه الصناديق المعنية¹، يتكرر الأمر نفسه عند حل صناديق المساهمة واستبدالها بالشركات القابضة العمومية، حيث تتكون الجمعية العامة التأسيسية من ممثلين عن الشركات القابضة المعنية فقط، وذلك لأن الدولة تمتلك كامل رؤوس أموالها أو تشارك فيها مع أحد الأشخاص المعنويين العاميين².

لا يزال الإشكال قائماً فرغم أن الأمر رقم 04-01 قد سعى إلى معالجة العديد من التناقضات التي ظهرت في القوانين السابقة المتعلقة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية، إلا أنه أدى إلى ظهور تناقضات جديدة، ف فيما يتعلق بالجمعية العامة التأسيسية نجد أن هذا الأمر أحال تنظيمها إلى أحكام القانون التجاري، وعلى الرغم من تقديمه لابتكار جديد يتمثل في إلغاء احتكار الدولة وأشخاص القانون العام لكامل رؤوس أموال المؤسسات، إلا أن ذلك لا يلغي الطبيعة الخاصة لهذه المؤسسات ودورها الحيوي في الاقتصاد الوطني، لذا كان من الضروري استثناء المؤسسات العمومية الاقتصادية من التطبيق الكامل لقواعد القانون التجاري ووضع أحكام خاصة بها في هذا السياق تماماً، كما تم استثناء المؤسسات التي تمتلك فيها الدولة رأس المال الاجتماعي مباشرة حيث يتولى ممثلون عن مجلس مساهمات الدولة إدارة الجمعية العامة التأسيسية، ومع اكتمال هذه الإجراءات تنشأ المؤسسة وتصبح قادرة على بدء أعمالها بشكل رسمي، وفي هذا الإطار انتقد البعض المشرع لإخضاعه المؤسسات العمومية عند إنشائها لعدد كبير من أحكام القانون التجاري، على الرغم من طبيعة هذه المؤسسات، مما كان يستدعي وضع قواعد خاصة تتناسب مع الخصائص العامة التي تميزها.

ثانياً: حل المؤسسة العمومية الاقتصادية

بالاستناد إلى القوانين المختلفة التي أكدت على استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية من حيث التنظيم والإدارة نجد لها أنها تتخذ شكل شركة مساهمة أو شركة ذات مسؤولية محدودة يشمل ذلك جميع مراحلها بدءاً من إجراءات الإنشاء والتأسيس وصولاً إلى مرحلة الحل التي تمثل النهاية في حياة المؤسسة مما يؤدي إلى تصفيتها وتقسيم أصولها.

¹ محمد الصغير بيلي، تطور، دار العلوم، عنابة، 2004، ص 88.

² المادة 21 من الأمر 95-25 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر العدد 39 الصادرة في 01 سبتمبر 2010.

عند إنهاء المؤسسة العمومية الاقتصادية تختفي هويتها القانونية، وتتمثل وسائل الحل في النقاط التالية:

أ. **الحل القانوني:** حدد القانون التجاري من خلال نصوصه مجموعة من الحالات التي يتم بموجبها حل الشركات التجارية تلقائياً تتضمن هذه الحالات: انتهاء مدة الشركة أو فقدان جزء كبير أو كامل من رأسمالها أو تغير عدد الشركاء والمساهمين فيها، أو تجمع الأسهم والحصص في يد شخص واحد، وكذلك وفاة أحد الشركاء أو تعرضه للحجر أو الإعسار أو الإفلاس، بالإضافة إلى إمكانية الحل عن طريق التأميم.

ونظراً لأن الأمر 04-01 أحوال إلى الأحكام المتعلقة بالقانون التجاري فيما يخص حل المؤسسات العمومية الاقتصادية، فإن القواعد المتعلقة بالحل التلقائي تبقى غير واضحة إلى حد ما خصوصاً بعد إلغاء القانون 01-88.

وعند تطبيق هذه الحالات على المؤسسات العمومية الاقتصادية، نجد أن هناك بعض الحالات التي لا يمكن تطبيقها، وذلك بسبب الطبيعة المستمرة لعمليات التنمية التي تقوم بها هذه المؤسسات.

بالنسبة للقاعدة التي تحدد الحد الأدنى والحد الأقصى لعدد الشركاء والمساهمين، فإنه لا يمكن تطبيقها على المؤسسات العمومية الاقتصادية، حيث قد تكون الدولة هي المساهم الوحيد، وبالتالي لا يمكن النظر في حالات انخفاض أو زيادة عدد المساهمين أو تجمع الحصص في يد شخص واحد، هناك مؤسسات تم استثناءها من تطبيق الأمر 04-01 وفقاً للمادتين 06 و12، ومن ناحية أخرى لا يمكن تصور حالة التأمين لأنه من غير الممكن أن يتم تأميم ممتلكات تعود لشخص.

أما بالنسبة لحالة انخفاض رأس مال المؤسسة بعد حلها قبل انتهاء المدة المحددة، فإنه يجب أن تثبت الخسارة في الوثائق المحاسبية، بحيث تكون أقل من ربع رأسمالها، يتم اتخاذ قرار الحل من قبل الجمعية العامة غير العادية بناءً على دعوى من مجلس الإدارة أو مجلس المديرين وذلك خلال أربعة أشهر من المصادقة على الحسابات التي تظهر هذه الخسائر.

حسب المادة 715 مكرر 20 الفقرة 2، إذا لم تقرر الجمعية العامة الاستثنائية حل المؤسسة، يتيح الشركاء الاتفاق على تخفيض رأس المال بما يعادل مبلغ الخسائر، في حال عدم تحديد ذلك

ضمن الأجل القانوني، وقد أراد المشرع من هذا الإجراء حماية المؤسسات العمومية الاقتصادية وضمان استمرارها في القيام بدورها الاقتصادي الوطني بشكل أفضل.

وقد تم اتباع هذا الإجراء بالفعل من خلال الأحكام الواردة في القانون 88-04 المذكور سابقاً، عبر اتخاذ تدابير احترازية لضمان استمرارية المؤسسات¹.

ب- الحل بالتراضي: يعتبر مبدأ سلطان الإدارة من الأسس الجوهرية للنظرية العامة للعقود بشكل عام، وللعقود التجارية بشكل خاص، وقد أكدت نصوص القانون المدني على أن عقد الشركة يجب أن يستند إلى مبدأ حرية التعاقد.

وينطبق نفس الأمر على المؤسسات العمومية الاقتصادية حيث أن المشرع أشار إلى قواعد القانون التجاري. في هذا السياق وبالتالي يمكن أن يتم الحل بالتراضي من خلال اتفاق الشركاء والمساهمين على إنهاء المؤسسة العمومية الاقتصادية، أو من خلال إبرام عقد للاندماج أو الانفصال مع مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى².

ج- الحل القضائي: يحق للمساهم اللجوء إلى القضاء لطلب حل المؤسسة العمومية الاقتصادية إذا وُجد سبب مشروع يجعل استمرارها في العمل مستحيلاً. تنثير إجراءات الإفلاس العديد من الأسئلة حول إمكانية تطبيقها على المؤسسات العمومية الاقتصادية، خاصة أن القانون التوجيهي 88-01 أدرج هذا الإجراء كاستثناء تلجأ إليه الدولة وليس في جميع الحالات. ومع ذلك، لم يتناول الأمر 01-04 مسألة إفلاس المؤسسات، بل خضعها لأحكام القانون التجاري مع استبعاد بعض بنوده. حيث تم استثناء بعض الأحكام المتعلقة بالإفلاس، كما هو الحال في المادة 352 من القانون التجاري، رغم أن المادة 217 من نفس القانون قد نصت على تطبيق نظام الإفلاس على المؤسسات العمومية الاقتصادية. من الواضح أن المشرعين لم يأخذوا بعين الاعتبار تأثير الإفلاس على مديري المؤسسات العمومية الاقتصادية. ومع ذلك، قد يكون إفلاس المؤسسة أمراً متوقعاً، مما يضع المسؤولين في موقف صعب قد يؤدي إلى ملاحظات قانونية أو حتى إدانات بموجب المادة 217 من

¹ حيمي سيدي محمد، النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، تخصص قانون خاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون الخاص، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2019-2020، ص ص 89-90.

² حيمي سيدي محمد، نفس المرجع السابق، ص 91.

القانون التجاري. ونظراً لخطورة إجراءات الإفلاس وآثارها السلبية على الاقتصاد الوطني، كان من الضروري أن يضع المشرع أحكاماً خاصة تتناسب مع طبيعة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

يتضح بشكل جلي أن طرق معالجة المؤسسات العمومية الاقتصادية، في إطار القوانين التي أكدت على استقلاليتها الاقتصادية، تستند إلى مبادئ وأحكام القانون التجاري، حيث عرّف المشرع المؤسسة العمومية الاقتصادية على أنها نوع من الشركات التجارية¹.

د- الحل الإداري: بعد اعتماد الحل الإداري من قبل السلطة المختصة، وبالأخص وزارة المالية، يُعتبر حل المؤسسة العمومية الاقتصادية سارياً فور صدوره وفق الإجراءات والأسس القانونية الخاصة. وقد صدر في ذلك الوقت المرسوم التنفيذي رقم 94/294 الذي ينظم حل المؤسسات العمومية الاقتصادية²، حيث يتخذ الطابع الإداري لقرار الحل مباشرة بعد إتمام إجراءات التصفية. ويكلف وزير المالية شخصاً بمهمة التصفية، وقد يكون مندوباً للحسابات يمارس مهامه تحت إشراف اللجنة الجهوية للتصفية. يقوم المصنف بإيداع تصريح لدى المركز الوطني للسجل التجاري يتضمن قرار الحل الإداري للمؤسسة، بالإضافة إلى ملحق يُودع لدى مفتشية الضرائب. ومن الآثار المالية لهذا الحل الإداري، يتم إلغاء مستحقات المؤسسات العمومية المنحلة تجاه الإدارة المركزية والجماعات المحلية ذات الطابع الإداري، كما تُلغى ديون المؤسسات تجاه الدولة والبنك الجزائري للتنمية .

في الختام، هذا النوع من الحل الإداري ينطبق بشكل خاص على المؤسسات العمومية المحلية التي توقفت عن الدفع أو ممارسة النشاط³.

الفرع الثاني: أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية والرقابة عليها

تتولى إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية بغض النظر عن الشكل القانوني الذي تتخذه مجموعة من الهيئات تشمل الجمعية العامة وهيئة الإدارة، بالإضافة إلى المدير العام أو المدير.

¹ حيمي سيدي محمد، نفس المرجع السابق، ص 95-96.

² المرسوم التنفيذي رقم 94-294 المؤرخ في 25 سبتمبر 1994 المتعلق بكيفيات حل وتصفية المؤسسة العمومية غير المستقلة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، ج ر، العدد 63.

³ حيمي سيدي محمد، نفس المرجع السابق، ص 96.

ونظرا لأن المؤسسة العمومية الاقتصادية تعتبر شركة تجارية فإنها تخضع لنفس النظام الخاص بالهيئات المكونة لها بغض النظر عن اختلاف أشكالها القانونية. لذلك سنتناول في هذا الفرع ما يلي:

أولاً: أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية

تقوم إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية بغض النظر عن الشكل القانوني الذي تتخذه الأجهزة التالية: الجمعية العامة، جهاز الإدارة، والمدير العام أو المدير.

وبما أن المؤسسة العمومية الاقتصادية تعتبر شركة تجارية فإنها تخضع لنفس نظام الأجهزة المكونة لها بغض النظر عن اختلاف شكلها القانوني.

1. الجمعية العامة: وفقا لأحكام القانون التجاري بالإضافة إلى الجمعية التأسيسية، يجتمع المساهمون في رأس المال للمؤسسة العمومية الاقتصادية بشكل دوري في هيئة تعرف بالجمعية العامة العادية، كما يمكنهم أيضا الاجتماع في إطار جمعية عامة استثنائية ولقهم كيفية أداء هذا الجهاز للمهام الموكلة إليه من الضروري أن نتناول موضوع تشكيله وإدارته واختصاصاته.

- **تشكيل الجمعية العامة:** تتألف الجمعية العامة من جميع المساهمين دون أي تمييز بينهم ويعتبر حضورهم لجمعية المساهمين حقا أساسيا يمنحه السهم للمساهم مما يتيح لهم المشاركة في إدارة المؤسسة.

إذا كان المشرع قد اشترط في البداية أن يكون المساهم في رأس مال المؤسسة العمومية الاقتصادية من بين أشخاص القانون العام أو المؤسسات العمومية الاقتصادية فقط، فإن الأمر 01-04 جاء ليعزز مبدأ المتاجرة من خلال السماح للخواص سواء كانوا أشخاصا طبيعيين أو معنويين بالمساهمة في رأس مال ومع ذلك يتطلب الأمر أن تظل أغلبية الأسهم مملوكة لأشخاص القانون العام.

إن حق المشاركة في إدارة المؤسسة مكفول لكل شريك سواء كان ذلك بشكل مباشر أو من خلال وكالة، وهو ما يتماشى مع القواعد والأحكام العامة المنصوص عليها في القانون التجاري.

ومع ذلك، فإن عدد الشركاء وأعضاء الجمعية العامة ليس له حد أدنى أو أقصى، مما يختلف عن القواعد العامة المعمول بها في القانون التجاري¹.

- **صلاحيات الجمعية العامة:** تمارس الجمعية العامة في المؤسسة العمومية الاقتصادية صلاحيات عديدة، سواء بصفة عادية أو غير عادية.

* **صلاحيات الجمعية العادية :** تعقد الجمعية العامة العادية مرة واحدة على الأقل في السنة، مما يجعلها تعرف بالجمعية العامة السنوية، حيث تعتقد بشكل دوري ومنتظم عادة خلال 6 أشهر التي تلي نهاية السنة المالية. كما يمكن أن تعقد الجمعية بشكل استثنائي في بعض الظروف.

بموجب المادة 613 من القانون التجاري، يمكن للجمعية العامة العادية والجمعية العامة التأسيسية انتخاب القائمين بالإدارة، مع إمكانية إعادة انتخابهم أو عزلهم في أي وقت. كما تتولى الجمعية أيضاً مهمة تعيين القائمين بالمراقبة المالية.

* **صلاحيات الجمعية الغير العادية (الاستثنائية) :**

تعد الجمعية العامة غير العادية هيئة ذات صلاحيات استثنائية تمارس عند الحاجة، ويجوز دعوتها للاجتماع أكثر من مرة في السنة، حسب ما تقتضيه مصلحة الشركة. وتتكون هذه الجمعية من مجموع المساهمين، سواء بحضورهم الشخصي أو عن طريق من يمثلهم قانوناً، وتتمثل أهم مهامها في البث في المسائل الجوهرية التي من شأنها التأثير على الكيان لقانوني أو المالي للمؤسسة، من ذلك:

- ✓ المصادقة على اتفاقيات الصلح والتسوية
- ✓ اتخاذ قرارات تتعلق برفع أو خفض رأس مال الاجتماعي
- ✓ تقرير اندماج المؤسسة العمومية الاقتصادية مع مؤسسة أخرى، أو تجزئتها إلى عدة أشخاص معنويين مستقلين.

¹ بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص: قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2010/2011، ص ص 121، 122.

✓ تمديد مدة بقاء المؤسسة، أو اتخاذ القرار بحلها نهائياً¹.

2_ جهاز الإدارة: تجتمع المؤسسة العمومية الاقتصادية بين الإدارة والمراقبة من خلال تنظيم مجلس إدارتها، والذي يعرف بمجلس الإدارة. ويمكن أن يتم الفصل بين هذين الجانبين، مما يؤدي إلى إنشاء مجلس للمراقبة ومجلس للمديرين.

-مجلس الإدارة: إذا اختارت المؤسسة العمومية الاقتصادية دمج وظائف الإدارة والمراقبة، فإنها تعتمد على هذا الشكل التنظيمي. تتولى الجمعية العامة مسؤولية تعيين الهيئة المعنية وتشكيلاتها.

يتكون مجلس إدارة الشركات المساهمة من ثلاثة أعضاء كحد أدنى إلى 12 عضواً كحد أقصى، مع إمكانية زيادة العدد في حالات الدمج وقال للمادة 611 من القانون التجاري.

من بين صلاحيات مجلس الإدارة استدعاء الجمعية العامة للمساهمين وإبلاغهم بموعد الاجتماع، كما تنص المادة 617 من القانون التجاري. بالإضافة إلى ذلك، يقوم المجلس بإعداد جدول الحسابات وإجراء التعيينات المؤقتة عند شغور أي منصب إداري، ويملك صلاحيات التصرف باسم الشركة في الأمور المتعلقة بها. كما يحق له اتخاذ قرار نقل مقر الشركة ضمن نفس المدينة وتعيين مساعدي رئيس مجلس الإدارة بناءً على اقتراحه، مع منحهم أجوراً استثنائية عن المهام المكلفين بها. كما يخول الرئيس المدير العام بإعطاء الكفالات والضمانات الاحتياطية باسم الشركة².

-مجلس المديرين: يمثل مجلس المديرين الهيئة التنفيذية للمؤسسة العمومية الاقتصادية، حيث يتولى إدارة شركة المساهمة ويتكون من ثلاثة إلى خمسة أعضاء كحد أقصى، وفقاً للمادة 643 من ق ج.

يعمل هذا المجلس تحت إشراف هيئة أخرى تعرف بمجلس الرقابة، الذي يقوم بتعيين أعضاء مجلس المديرين وفقاً للمادة 644. يتم اختيار رئيس مجلس المديرين من بين أعضائه بواسطة مجلس

¹ ورده سالمي، تطور الرقابة على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008-2009، ص 25.

² أنظر المادة 617 من القانون رقم 75-59، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن ق ت، ج ر العدد 101، المؤرخ في 1975/12/12، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-02، المؤرخ في 06 فيفري 2005، ج ر العدد 11، الصادر بتاريخ 09 فيفري 2005.

الرقابة، كما يمكن عزل الأعضاء بناءً على قرار الجمعية العامة للشركة بناءً على اقتراح من مجلس الرقابة.

تحدد مدة عضوية أعضاء مجلس المديرين في النظام الأساسي للشركة وتتراوح هذه المدة بين عامين وستة أعوام. في حال عدم وجود نصوص قانونية واضحة، تعتبر مدة العضوية أربعة أعوام. يمتلك المجلس صلاحيات واسعة للتصرف باسم الشركة في جميع الظروف، مع مراعاة حدود نشاط الشركة والسلطات المخصصة لجمعية المساهمين ومجلس الرقابة. وبالمثل، فإن الشركة ملزمة تجاه الغير بأعمال مجلس المديرين حتى لو كانت تلك الأعمال تتجاوز نطاق موضوع الشركة، ما لم يثبت أن الطرف الآخر كان على علم بتجاوز هذا النطاق.

كما يحدد النظام الأساسي للشركة مواعيد اجتماعات مجلس المديرين، حيث يجب أن يكون هناك اجتماع واحد على الأقل كل ثلاثة أشهر لتقديم نشاط المجلس لمجلس الرقابة، بالإضافة إلى اجتماع شهري لمتابعة مختلف عمليات الإدارة والتسيير العامة للشركة، وذلك وفقاً للمادة 655 من ق ج¹.

-مجلس المراقبة: يقوم مجلس المراقبة بمهمة الإشراف المستمر على المؤسسة العمومية الاقتصادية، ويتكون مما لا يقل عن سبعة أعضاء، ولا يزيد عن اثني عشر عضواً. وفي حال حدوث دمج يمكن زيادة عدد الأعضاء بحيث لا يتجاوز العدد الإجمالي أربعة وعشرون عضواً، يتم انتخاب هؤلاء الأعضاء من قبل الجمعية العامة التأسيسية أو الجمعية العامة العادية، تجدر الإشارة إلى أن مجلس المراقبة لم يكن موجوداً قبل صدور المرسوم التشريعي رقم 08/93² المعدل والمتمم للقانون التجاري الخاص بالمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تتخذ شكل شركة مساهمة، أما بالنسبة للمؤسسات التي تتخذ شكل شركات ذات مسؤولية محدودة، فلا توجد نصوص قانونية تشير إلى هذا النوع من التنظيم في القانون التجاري.

¹ المؤسسة العمومية الاقتصادية، 16 نوفمبر 2021، بحث منشور في موقع الأنترنت

² المؤسسة العمومية الاقتصادية، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2025/05/12 على الساعة 12:57.

² المرسوم التشريعي رقم 08.93، المؤرخ في 25 أبريل 1995، المتعلق بالقانون المعدل والمتمم للقانون التجاري، ج ر، عدد 27، 1993.

3. جهاز التسيير: يختلف نظام التسيير في المؤسسات العمومية الاقتصادية بناء على الشكل القانوني الذي تتخذه كل مؤسسة، ففي المؤسسات التي تتبنى شكل شركة مساهمة يتم اعتماد نظام رئيس المدير العام أو المدير العام أو رئيس مجلس المديرين في حال وجود مجلس مراقبة، بينما في الشركات ذات المسؤولية المحدودة يعتمد المشرع مفهوم المسير، حيث يتولى الرئيس المدير العام الإشراف فقط، ويعين له مساعدون كمديرين عامين بناء على اقتراح مجلس الإدارة مع تحديد صلاحياتهم بالتوافق مع المدير العام.

تتباين صلاحيات جهاز التسيير حسب الشكل القانوني للمؤسسة، ففي شركات المساهمة التي تضم مجلس الإدارة العامة ويمثل المؤسسة في تعاملاتها مع الأطراف الخارجية، أما في المؤسسات ذات مجلس المديرين فإن هذا المجلس يمتلك سلطات واسعة للتصرف باسم المؤسسة ضمن نطاقها، مع مراعاة صلاحيات مجلس المراقبة وجمعيات المساهمين، حيث يمثل رئيس مجلس المديرين الشركة في علاقاتها الخارجية. وفيما يتعلق بالشركات ذات المسؤولية المحدودة، يمارس المسير أو المديرون صلاحياتهم وفقاً للأشكال والحدود المنصوص عليها في القانون الأساسي للمؤسسة، ويعود السبب في تفويض المشرع للعديد من صلاحيات جهاز التسيير للقوانين الأساسية إلى أن كل مؤسسة تمتلك طبيعتها الخاصة وهي الأكثر دراية بشؤونها.¹

ثانياً: الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية

تتنوع أساليب الرقابة المستخدمة في هذا النوع من المؤسسات العمومية، وفي هذا السياق نجد أن:

1. الرقابة الداخلية:

يهدف النظام الجديد للمؤسسات الاقتصادية إلى تقليل الاعتماد على الرقابة الخارجية وتعزيز الرقابة الداخلية، وذلك تحقيقاً لمبدأ الاستقلالية، الذي يعتبر أحد العناصر الحديثة في إدارة القطاع العام عبر مختلف الأنظمة، من الضروري أن يبدأ التركيز على الرقابة من الوحدة الانتاجية، بحيث يتمكن إدارتها من ممارسة الرقابة الذاتية والتكيف معها.

¹ زهير سعودي، مرجع سابق، ص 74.

وفي هذا السياق، نصت المادة 40 من القانون 0188 على ضرورة أن تقوم المؤسسات العمومية الاقتصادية بإنشاء وتعزيز هياكل داخلية خاصة بالمراقبة، مع السعي المستمر لتحسين أساليب عملها وإدارتها.

لضمان استقرار المؤسسة وزيادة كفاءتها، من الضروري تعزيز جميع جوانب الرقابة الذاتية، حيث يعتبر هذه الرقابة وسيلة فعالية لتقييم أداء المؤسسة والتحقق من جودة الأنشطة. يتطلب ذلك تنظيماً دقيقاً وفعالاً لأقسام المؤسسة وهيكلها.

نرى أن دور الجمعيات العامة في المؤسسات العمومية الاقتصادية يعد بالغ الأهمية في مجال الرقابة، حيث يمكن أن تساهم في التغلب على العديد من التحديات. لذا، من الضروري تعزيز المشاركة الفعالة لجميع الأطراف المعنية، بما في ذلك تضمين ممثل عن العمال في هذه الجمعيات العامة¹.

2_ الرقابة الخارجية:

على الرغم من الأهمية الكبيرة التي أولاها المشرع الجزائري لمبدأ الاستقلالية بموجب القانون 01-88، والذي تم تعزيزه من خلال الأمر 01-04، إلا أن طبيعة الرأسمال العمومي للمؤسسة العمومية الاقتصادية تبقى عنصراً أساسياً لا يمكن تجاهله، هذا العنصر يمنح المؤسسة العمومية الاقتصادية خصائص تميزها عن المؤسسات الاقتصادية الخاصة، ويستدعي ضرورة إخضاعها لرقابة صارمة للحفاظ على هذه الأموال وضمان استغلالها بشكل أمثل. لقد شهدت الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية تغييرات متعددة، حيث كانت أهميتها تتفاوت خلال مراحل الإصلاحات الاقتصادية المختلفة. ففي ظل مرحلة التسيير الاشتراكي، كانت هذه المؤسسات تخضع لنفس آليات الرقابة التي تخضع لها الإدارة العمومية، كونها كانت أداة لتنفيذ مخططات الدولة، وبالتالي كانت نزاعاتها تُفصل من قبل الجهات المعنية بنزاعات الإدارات العمومية. ومع ذلك، تراجعت هذه الأحكام بشكل كبير بعد مرحلة استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية، حيث تم تحريرها من العديد من القيود المفروضة من قبل سلطات الرقابة الخارجية. استمر هذا التراجع بعد صدور الأمر

¹ محمد بعلي صغير، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، رسالة درجة دكتوراه الدولة في القانون، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص 302.301.

01-04، إلا أن الرقابة الخارجية بدأت تستعيد مكانتها تدريجياً في الآونة الأخيرة، خاصةً بعد انتشار ظاهرة الفساد التي أثرت سلباً على الأموال العمومية، بما في ذلك أموال المؤسسات العمومية الاقتصادية. وقد دفع ذلك المشرع الجزائري إلى سن مجموعة من القوانين لمكافحة هذه الظاهرة والحفاظ على الأموال العمومية. ومن بين الوسائل الفعالة لتحقيق هذه الأهداف كانت إعادة تفعيل الرقابة الخارجية بمختلف أشكالها على المؤسسات العمومية الاقتصادية. وهذا يطرح تساؤلاً حول مدى استقلالية هذه المؤسسات، وهو موضوع سعى المشرع الجزائري لضمانه لأكثر من عشرين عاماً، رغم أنه كان يركز بشكل أكبر على حماية الأموال العمومية لهذه المؤسسات¹.

3. الرقابة السابقة واللاحقة:

أ. تركز الرقابة السابقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية من خلال طلب الحصول على الموافقة قبل تنفيذ الأنشطة المقترحة، مما يتيح للجهة الوصية التعرف على العيوب والثغرات المحتملة في أعمال المؤسسة.

ب. فيما يتعلق بالرقابة اللاحقة، فهي تتعلق بالأعمال التي تمت بالفعل، حيث تكون مهمة الجهة الرقابية هي تحديد الأخطاء التي ارتكبتها المؤسسة خلال الفترة الزمنية السابقة للرقابة.

4. الرقابة الدائمة والرقابة المؤقتة:

أ. الرقابة الدائمة: وتعني المراقبة المستمرة لضمان حماية المصلحة العامة، مثل الرقابة التي تمارسها الحكومة ورؤساء الهيئات الاقتصادية والمالية.

ب. الرقابة المؤقتة: فهي تتعلق بأي نوع من الرقابة يتم تنفيذها عند صدور عمل إداري من المؤسسة العمومية الاقتصادية، وتهدف إلى الموافقة أو الرفض أو فحص نتائج تلك الأعمال وتتم هذه الرقابة من قبل الأجهزة الداخلية للمؤسسة.

¹ مختار بوشيب، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسة العمومية الاقتصادية - دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون الإداري، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص ص 463-518.

5. رقابة السلطة التشريعية: يمتلك المجلس الشعبي الوطني في إطار المهام الموكلة إليه، الحق في مراقبة جميع الهيئات والمؤسسات الاقتصادية لضمان حماية مصالح الأمة وثرواتها، مثل الرقابة التي تمارس على الشركة الوطنية للمحروقات " سوناطراك"¹.

أ. يتعلق مضمون هذه الرقابة بمراقبة المجلس لتنفيذ القرارات والتأكد من مطابقتها للتشريعات والتنظيمات السارية، فضلا عن التحقق من إدارة المؤسسات الوطنية بشكل سليم وتفادي الإهمال والانحراف والتلاعب بأموال الدولة.

ب. كيفية ممارسة هذه الرقابة: يقوم المجلس الشعبي الوطني بممارسة رقابته من خلال تشكيل لجان تحقيق غير دائمة تخصص للتحقيق في قضايا معينة، حيث يتم انتخاب أعضاء هذه اللجان من بين أعضائه.

ج. نتائج التحقيق أو المراقبة: تقوم اللجنة بإعداد تقرير يتضمن تفاصيل الوقائع والانحرافات التي تم رصدها، ثم تعرضه على المجلس لمناقشته قبل رفعه إلى رئيس الجمهورية لإبلاغه².

¹ عبد القادر شايب الراس، المؤسسة العمومية ومبدأ المنافسة، مذكرة للحصول على شهادة ماجيستر في القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2017، ص 29.

² عبد القادر شايب الراس، نفس المرجع السابق، ص 30.

المبحث الثاني: استراتيجيات الجزائر في إدارة المرافق الاقتصادية من خلال المؤسسة العمومية الاقتصادية

تحظى المؤسسة العمومية الاقتصادية بأهمية بارزة ضمن النظام المؤسساتي الجزائري، ويتجلى ذلك في حجم المشاريع الكبرى التي تضطلع بها، والتي يكون لها وقع مباشر على ميزانية الدولة¹.

فقد أولت الدولة الجزائرية، منذ الاستقلال، عناية خاصة لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية متوازنة، ما استدعى تدعيم القطاع العمومي بإنشاء مرافق عمومية ذات طابع اقتصادي، تسير في شكل مؤسسات عمومية اقتصادية، لتساهم في تلبية احتياجات المواطنين من خدمات أساسية.

ونظرًا لطبيعة النشاط الذي تمارسه هذه المرافق، والذي يندرج ضمن آليات السوق، فإنه لا يمكن إخضاعها بالكامل لقواعد الإدارة العامة، بل يتعين اعتماد أساليب تسيير مماثلة لتلك المعمول بها في المؤسسات الخاصة التي تنشط في نفس المجال².

إن وجود المؤسسات العمومية الاقتصادية يستلزم بطبيعته الوقوف، على تقييم هذه الفعالية في الأداء (المطلب الأول) ثم الحديث عن سبل تطوير أداء هذه المؤسسة لتسيير المرفق العمومي الاقتصادي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تقييم فعالية المؤسسة في أداء مهام المرفق العمومي الاقتصادي

منحت المؤسسة العمومية الاقتصادية الصفة القانونية والاستقلالية المالية والادارية بهدف تخليصها من القيود المفروضة على الإدارة العامة، وتمكينها من الاستفادة من الخبرات الفنية وطرق العمل المستخدمة في القطاع الخاص.

في هذا الإطار، سعت المؤسسة العمومية في الجزائر إلى إدارة المرافق الاقتصادية العامة وتعزيز أدائها من خلال ما أقره المشرع بموجب القانون 88-01 المتعلق بالمؤسسات العمومية الاقتصادية. فما هو دور المؤسسة العمومية الاقتصادية في تجسيد مهام المرافق العمومية الاقتصادية؟

¹ مهدي جزار، تذبذب النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، بحوث جامعة الجزائر، العدد 08، كلية الحقوق، بحوث جامعة الجزائر 1، جويلية 2015، ص 44.

² مروان محي الدين القطب، مرجع سابق، ص 64.

(الفرع الأول)، وما هو قصور نموذج تسيير المرفق العمومي الاقتصادي من خلال المؤسسة العمومية الاقتصادية؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دور المؤسسة العمومية الاقتصادية في تجسيد مهام المرفق العام الاقتصادي

تمكنت المؤسسة العمومية الاقتصادية إلى حد كبير من تحقيق مجموعة من الأهداف التي أنشئت من أجلها، سواء على الصعيد الوطني بشكل عام (أولا) أو في إدارة المرافق العمومية الاقتصادية بشكل خاص (ثانيا).

أولا: مساهمة المؤسسة العمومية الاقتصادية في دعم الاقتصاد الوطني

تأسست المؤسسة العمومية الاقتصادية في البداية عقب الاستقلال، في ظل ظروف استثنائية وصعبة ورثتها البلاد عن الاستعمار، حيث كان الاقتصاد يعاني من الضعف والاستنزاف.

عملت السلطات الجزائرية على إنشاء هذا النوع من المؤسسات بهدف تسيير التركة الاقتصادية التي خلفتها فرنسا، بالإضافة إلى إعادة هيكلة وتنظيم الاقتصاد الوطني. يتضح ذلك من خلال التطور الذي شهدته هذه المؤسسات، بدءاً من التسيير الذاتي وصولاً إلى مرحلة الاستقلالية، حيث سعت السلطات لدفع المؤسسات العمومية الاقتصادية نحو التوجه نحو اقتصاد السوق.

تمكنت هذه المؤسسات من تحقيق أرباح ملحوظة وعائدات مالية جيدة، إذ لا يمكن أن تستمر أي مؤسسة دون تحقيق حد أدنى من الربح، مما يمكنها من زيادة رأسمالها وتوسيع نشاطها ومواجهة المنافسة.

وبفضل هذه المؤسسات، تم تعزيز إيرادات الخزينة العمومية وتوفير موارد هامة لها من خلال العائدات الناتجة عن بيع منتجاتها أو تقديم الخدمات.

وبالتالي، استطاعت المؤسسات العمومية الحفاظ على ثروات البلاد في مجالات استراتيجية وغير استراتيجية، واستغلالها بشكل أمثل لتعزيز الاقتصاد الوطني.

كما ساهمت هذه المؤسسات في تحقيق التكامل الاقتصادي بين مختلف القطاعات، حيث أن عدم تقييدها بمبدأ التخصص يتيح لها الاستثمار في مجالات متعددة وتنميتها بما يخدم المصلحة

العامة، مما يضمن توفير ودعم الاقتصاد الوطني بالمواد الأولية اللازمة لإنتاج السلع والخدمات الضرورية¹.

ثانيا: دور المؤسسة العمومية الاقتصادية في تعزيز كفاءة المرفق العمومي الاقتصادي

تتميز المؤسسات العمومية الاقتصادية بنظام قانوني مختلط يجمع بين قواعد القانون العام والخاص، مما يمنحها دوراً محورياً في الاقتصاد الوطني وقدرتها على تعزيز الاقتصاد الافريقي.

فهي من جهة، تعتبر شركات تجارية تمتلك رؤوس أموال كبيرة وتساهم بشكل فعال في الدورة الاقتصادية الوطنية، مما يساهم في تطوير وتنمية الاقتصاد.

ومن جهة أخرى، فإن ملكية شخص معنوي عام لرأس مال هذه الشركات سواء بشكل كامل أو جزئي، بالإضافة إلى إدارتها وخضوعها لرقابة الدولة، يضمن أن تكون الدولة حامية لممتلكاتها وأموالها. لقد ساهمت المؤسسات العمومية الاقتصادية بشكل ملحوظ في تحسين هيكلة المرافق العامة في الجزائر، وخاصة المرافق الاقتصادية، مما جعلها أكثر كفاءة وفاعلية من خلال تطوير أساليب العمل وأدوات الأداء، وبالتالي تعزيز قدرتها على خلق الثروة. استطاعت هذه المؤسسات إدارة المرافق العامة الاقتصادية بنجاح، مما أدى إلى تحقيق نتائج ملموسة تلبي احتياجات المواطنين وتساهم في تطوير هذا القطاع ليصل إلى مستويات الدول المتقدمة. وقد تم ذلك من خلال التحكم في إدارة مرافق استراتيجية على مستوى الوطن وتوجيهها بما يتماشى مع السياسات الوطنية لخدمة المصلحة العامة. كما ساهمت المؤسسات العمومية الاقتصادية في الحفاظ على القدرة الشرائية لفئة من المواطنين من خلال تحسين مستويات الأجور والأسعار المرتبطة بالإنتاج، بالإضافة إلى توفير فرص عمل للعديد من الأفراد وتقليل معدلات البطالة وتكوين كفاءات من اليد العاملة الجزائرية. علاوة على ذلك، قامت هذه المؤسسات بتلبية احتياجات المستهلكين المحليين من مختلف المنتجات والخدمات التي تقدمها المرافق العامة التي تديرها. وقد ساعد ذلك في تحسين مستوى معيشة العمال وضمان أجور مقبولة

¹ أسماء بوسهال، دور المؤسسة العمومية في ترقية أداء المرفق العمومي الاقتصادي، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر الأكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق تخصص قانون عام اقتصادي، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، نوقشت وأجيزت بتاريخ 27 سبتمبر 2020، 2019-2020، ص ص 81-82.

لهم، حيث يُلاحظ أن عمال المؤسسات العمومية الاقتصادية يتقاضون رواتب أعلى من نظرائهم في الوظيفة العمومية، بالإضافة إلى الحوافز المالية المقدمة في المناسبات والأعياد¹.

الفرع الثاني: قصور نموذج تسيير المرفق العمومي الاقتصادي من خلال المؤسسات العمومية الاقتصادية

استفادت المؤسسات العمومية الاقتصادية الجزائرية خلال فترة الاقتصاد الموجه من حماية الدولة لمنتجاتها، حيث كانت هذه الحماية تهدف إلى صون المنتج الوطني من المنافسة الأجنبية، مما أتاح لها السيطرة على السوق المحلية لفترة طويلة.

ومع ذلك، بعد أن تبنت السلطات الجزائرية سياسات اقتصاد السوق، بما في ذلك تحرير التجارة الخارجية وإلغاء الدعم المقدم للمؤسسات الوطنية، وجدت هذه المؤسسات نفسها مضطرة لمواجهة التحديات الخارجية. وبالتالي أصبح من الضروري عليها دراسة وتقييم البيئة المحيطة بها بدقة لضمان بقائها واستمرارها، وهذا يعني أن المؤسسات الاقتصادية الجزائرية لا يمكنها الاستمرار دون أخذ العوامل والمتغيرات الخارجية بعين الاعتبار وتضمينها في استراتيجياتها وسياساتها².

إن إدارة المؤسسات العامة للمرافق الاقتصادية تواجه العديد من التحديات السلبية التي تعيق قدرتها على تحقيق أهدافها، سواء في الجوانب الإدارية (أولا)، أو في إدارة الموارد المالية (ثانيا).

أولا: محدودية إدارة المرافق العامة الاقتصادية من خلال المؤسسات العامة على الجوانب الإدارية

على الرغم من إنشاء المرافق العامة الاقتصادية وتوفير الموارد اللازمة لدعم الاقتصاد الوطني، إلا أن أساليب إدارتها لا تزال تتبع الطرق التقليدية المستخدمة في المرافق العامة الإدارية.

إن غياب نظام قانوني واضح ينظم عمل هذه المؤسسات قد أوجد صعوبات في إدارتها، حيث لا يمكن اعتبارها شركات تجارية بالمعنى الدقيق للكلمة رغم أنها تأخذ شكلها، ولا هي تتدرج تحت

¹ أسماء بوسهال، نفس المرجع السابق، ص ص 82-83.

² صالح بوقرة، الهاشمي واضح، محاولة تشخيص المؤسسة الاقتصادية الجزائرية، مجلة الدراسات الاقتصادية، العدد الرابع، 2011، ص 37.

القطاع العام بالكامل، إذ تمتلك الدولة جزءا من رأسمالها وتخضع للقوانين العامة. لذا، كان من الأفضل أن يضع المشرع نظاما قانونيا خاصا لهذه المؤسسات، حيث أنها ليست خاضعة بالكامل للقانون العام ولا تطبق قواعد القانون الخاص بشكل كامل على أنشطتها.

تعتبر واحدة من أبرز القيود التي تعيق إدارة المرافق العامة الاقتصادية بأسلوب المؤسسات العامة هي عدم تمكين السلطة المركزية لهذه المؤسسات من ممارسة استقلالها الإداري بشكل فعال، حيث امتدت صلاحيات الرقابة المركزية لتشمل العديد من القرارات، مما جعل الاستقلالية المزعومة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تم التأكيد عليها منذ 32 عاما بموجب القانون 01.88 تبدو كاستقلالية وهمية سواء من الناحية القانونية أو المالية، وبذلك يمكن القول أن هذه الاستقلالية ولدت ميتة، مما يطرح تساؤلات حول دعوات خصخصة هذه المؤسسات.

كما أن الفساد الإداري يعد من المشاكل الرئيسية التي تعاني منها إدارة المرافق العامة الاقتصادية في الجزائر، حيث لم يقتصر تأثيره على الإدارة المركزية فحسب، بل امتد أيضا إلى المؤسسات العمومية الاقتصادية التي عجزت عن تحقيق مستوى الأمل من الإدارة لهذه المرافق الحيوية والاستراتيجية، وهو ما تسعى إليه جميع الدول النامية.

ومن بين التحديات الإدارية الأخرى، نجد غياب ثقافة العمل الوطنية بين موظفي المؤسسات العامة المسؤولة عن إدارة المرافق الاقتصادية، إذ أن معظم العاملين يركزون فقط على الحصول على رواتبهم في نهاية كل شهر، في ظل غياب التحفيز المناسبة وسياسات التدريب التي تؤثر سلبا على إنتاجية العامل وأداء المؤسسة وجودة خدماتها وصورتها لدى الجمهور، وهذا بدوره ينعكس سلبا على إيراداتها وقيمتها المضافة ودورها في الاقتصاد الوطني¹.

ثانيا: محدودية إدارة المرافق العامة الاقتصادية من خلال المؤسسات العامة على الجوانب

المالية

تمثل المؤسسات العمومية الاقتصادية إحدى الأدوات التي تم إنشاؤها بهدف تخفيف العبء المالي على ميزانية الدولة، من خلال توفير مرافق اقتصادية قادرة على توليد الثروة وتعزيز النشاط الاقتصادي. ومع ذلك، فإن هذه المؤسسات لم تتمكن من تقليل الضغط المالي على الميزانية العامة،

¹ نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

حيث كان من المتوقع أن تعمل ككيانات تجارية ذات استقلال مالي عن الدولة. لكن الواقع يشير إلى أن العديد منها لا تزال تعتمد على الدعم المالي الحكومي، مما أدى إلى زيادة الأعباء على الاقتصاد الوطني بدلاً من تحسينه. في سياق متصل، أشار الوزير الأول السابق أحمد أويحيى في تصريح له لصحيفة الحوار بتاريخ 23 ديسمبر 2017 إلى أن الدولة ستراجع عن تقديم الدعم لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية الصغيرة والمتوسطة. وأكد أن هذا القرار لا يعني إلغاء هذه المؤسسات، بل يهدف إلى تعزيزها وتحسين كفاءتها الإنتاجية.

في تقرير المجلس المحاسبة الأخير لعام 2019، تم التأكيد على ضرورة تقليل الاعتماد شبه الحصري للمؤسسات العمومية على ميزانية الدولة، خاصة في ظل تراجع القدرات المالية للخرينة العمومية. وتهدف هذه الخطوة إلى تقييم حجم التمويل المقدم لهذه المؤسسات، مع التركيز على اتخاذ تدابير لتحسين مواردها الذاتية من خلال تعزيز الأنشطة التي تولد الإيرادات¹. وعلى صعيد آخر، أدى غياب استراتيجية واضحة وفعالة لإدارة المرافق العمومية الاقتصادية في الجزائر إلى تراجع إيرادات هذه المؤسسات، مما نتج عنه تراكم الديون وزيادة عدد العاملين فيها. وقد اضطرت السلطات في العديد من المناسبات إلى التفكير في حل أو تصفية هذه المؤسسات أو إعادة هيكلتها، بالإضافة إلى التغييرات المستمرة في السياسات الاقتصادية المتعلقة بها. كما أن ضعف فعالية أجهزة الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية ساهم في تدهور وضعها. ورغم وجود العديد من هذه الأجهزة، إلا أن دورها يظل محدوداً وغالباً ما يكون رقابياً لاحقاً، أي بعد أن تقوم المؤسسات بالاستثمار وإنفاق مبالغ كبيرة. إن عدم قدرة المؤسسات العمومية الاقتصادية على تبني التكنولوجيات الحديثة والاعتماد على التخطيط الاقتصادي الرشيد والتوجه نحو اقتصاد المعرفة قد أثر بشكل كبير على قدرتها على تحقيق الإنتاجية المطلوبة وضمان التوازن المالي بين إيراداتها ونفقاتها. وبالتالي، أصبحت هذه المؤسسات عبئاً على الدولة، مما يستدعي التفكير في فتح رأسمالها للقطاع الخاص وإخضاع جميع أنشطتها لأحكام القانون التجاري. وأخيراً، فإن طبيعة النظام الاقتصادي الجزائري لم تتضح معالمها حتى الآن، حيث لا يزال يحتفظ بالطابع الاجتماعي الذي يتبناه النهج الاشتراكي، وفي نفس الوقت لم يتم تحرير الاقتصاد بشكل كامل ليصبح السوق هو الحكم الفعلي في هذا المجال.

¹ أسماء بوسهال، مرجع سابق، ص 86. أنظر إلى "موقع المؤسسة العمومية للتلفزيون الجزائري - خدمة عمومية ورسالة إعلامية، اطلع عليه يوم 19 أوت 2020، على الساعة السابعة صباحاً".

إن الاعتماد المستمر على الدعم المالي المقدم من الدولة لسد العجز وسداد الديون وتعويض تراجع الإيرادات يجعل المؤسسات تعيش في حالة من الاتكالية، حيث تعتمد بشكل متكرر على ميزانية الدولة لإنقاذها. وبالتالي، يمكننا أن نستنتج أن هذه المؤسسات لم تعتمد على أنظمة مرنة مستوحاة من القطاع الخاص، بل اتبعت أنظمة معدلة تشبه إلى حد كبير أنظمة الإدارة العامة التقليدية. فالنظم المالية تقترب من قانون المحاسبة العمومية، بينما تتكرر أحكام أنظمة المستخدمين مع النظام العام للموظفين، كما أن أنظمة الاستثمار تعاني من قيود وتعقيدات كثيرة. إضافة إلى ذلك، يفتقر هذا القطاع إلى استراتيجية إدارية ومالية واضحة، مما يؤدي إلى عدم تحديد الأهداف بدقة. ومع ذلك، ورغم هذه التحديات والنقائص، فإن المؤسسات العمومية الاقتصادية يمكن أن تستعيد مكانتها البارزة في الاقتصاد إذا تمكنت من التغلب على السلبات واستثمار الجوانب الإيجابية التي أنشئت من أجلها¹.

المطلب الثاني: سبل تطوير أداء المؤسسة العمومية الاقتصادية كاستراتيجية لتسيير المرفق العمومي الاقتصادي

تسعى جميع المؤسسات الاقتصادية، بغض النظر عن نوعها وحجمها، إلى تحقيق الأرباح وضمان استمرارية نشاطها، بالإضافة إلى الوصول إلى مستوى معين من النمو والاستقرار ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال الاستخدام الأمثل للموارد المحدودة المتاحة، بهدف تحقيق أعلى مستوى من الانتاج بأقل التكاليف وأفضل جودة ممكنة².

يمكن لهذه المؤسسات أن تحقق مكانة رائدة في الاقتصاد الجزائري من خلال تحسين البنية التنظيمية للمؤسسة العمومية (الفرع الأول) والاستثمار في العنصر البشري لرفع فعالية التسيير (الفرع الثاني).

¹ أسماء بوسهال، نفس المرجع السابق، ص 85 ص 87. أنظر إلى " موقع <http://www.elhiwardz.com/national> ، بتصرف، اطلع عليه يوم 20 أوت 2020 على الساعة الثامنة صباحاً.

² منصف شرفي، محاولة لتقييم الأداء الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية في الجزائر-دراسة حالة مؤسسة الأشغال بقسنطينة-، مجلة الإصلاح الاقتصادي والاندماج الاقتصادي العالمي، المجلد 13، العدد 02، 2019، ص 02.

الفرع الأول: تحسين البنية التنظيمية للمؤسسة العمومية

في سياق التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها الجزائر منذ نهاية الثمانينات، قام المشرع الجزائري باتخاذ إجراءات تهدف إلى تعزيز الدور التتموي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وذلك من خلال إصدار قوانين وتنظيمات متعددة تهدف إلى تنظيم نشاطها الاستثماري وإدارة مساهمات الدولة بشكل فعال.

كان من الأفضل أن يأخذ المشرع في اعتباره الخصوصيات المتعلقة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تدير المرافق العامة، وأن يضع لها نظاما قانونيا خاصا يساهم في تحقيق الأهداف المنشودة من إنشائها.

ولضمان الوصول إلى النتائج المطلوبة، يجب على المؤسسة العمومية الاقتصادية أن تبدأ بتقييم أدائها، وهذا يتضمن وضع خطط وسياسات واضحة ودقيقة لإدارة مواردها، ومتابعة نتائج أعمالها، ثم مقارنة هذه النتائج مع الأهداف المحددة. يهدف هذا التقييم إلى تحديد الفجوات ومعالجتها، بالإضافة إلى تجنب تكرارها في المستقبل¹.

تكتسب عملية تقييم الأداء أهمية كبيرة في توفير رؤية شاملة للإدارة العليا حول كيفية أداء مختلف الأنشطة الاقتصادية في الاقتصاد الوطني، وهذا يمكنها من إجراء مراجعة شاملة تساهم في تحسين الإدارة الاقتصادية.

لذا، يتعين على المؤسسة العمومية الاقتصادية إذا أرادت الحفاظ على مكانتها الرائدة أن تطبق آليات تساهم في تحقيق الفعالية وتعزيز الصادرات، وهو ما يتطلب جودة في صناعة منتجات ذات جودة عالية لتأمين موقعها في السوق، وفي سياق آخر يجب إعادة النظر في أسلوب الوصاية المفروض على المؤسسات العمومية الاقتصادية، حيث أن هذه الوصاية جعلتها تبتعد عن الأهداف الأساسية التي أنشئت من أجلها.

وبعبارة أخرى، ينبغي أن تكون الوصاية المفروضة على المؤسسات العمومية الاقتصادية متميزة عن تلك التي تمارس على أنواع المؤسسات العمومية الأخرى، ذلك لأن المؤسسات ذات الطابع

¹ نسيم بلقاسم دكار، تعزيز مبادئ الحوكمة كآلية لوقف تداعيات الفساد في المؤسسات العمومية الاقتصادية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية والاقتصادية، المجلد 57، العدد 02، 2020، ص 297.

الاقتصادي تخضع بشكل أكبر لقواعد القانون الخاص وتوجه نحو الانفتاح على اقتصاد السوق، حيث تسعى لتحقيق الربح، مما يؤدي إلى توليد عائدات مالية كبيرة لخزينة الدولة¹.

يعتبر تفعيل عناصر الرقابة والمسؤولية من أبرز الضوابط التي تضمن الدولة من خلالها إدارة فعالة ومراقبة لمساهماتها المالية في المؤسسات العمومية الاقتصادية. هذا التفعيل يساهم في تحقيق الدقة والنزاهة والشفافية في عمليات الانفاق وجميع الإيرادات، مما يعزز من قدرة هذه المؤسسات على دعم التوازنات الاقتصادية الداخلية والخارجية للبلاد.

من جهة أخرى، يتعين على المؤسسة العمومية الاقتصادية أن تأخذ بعين الاعتبار البيئة التي تعمل فيها، والتي تشمل مجموعة من العوامل والمتغيرات التي تؤثر على نظام عملها. فالمؤسسة لا تعمل في فراغ، بل تتفاعل بشكل مستمر مع هذه العناصر، مما يعني أن البيئة المحيطة قد تكون داعمة أو قد تمثل تحديات أمام المؤسسة².

لذلك أرى التركيز على الرقابة والمسؤولية يعد أمراً حيوياً لتحقيق الشفافية والنزاهة في المؤسسات العمومية. كما أن فهم المحيط الذي تعمل فيه هذه المؤسسات يمكن أن يساعدها على التكيف مع التغيرات والتحديات، مما يعزز من قدرتها على تحقيق أهدافها بفاعلية.

يجب على المؤسسات العمومية الاقتصادية الاعتماد على آليات السوق، كونها تعمل كشركات تجارية بالأساس. هذا يتطلب منها الاستغلال الأمثل للموارد المالية المتاحة، مما يساهم في نموها وتطورها من خلال تنفيذ سياسات فعالة في ترويج المبيعات والخدمات لزيادة حصتها في السوق وتحقيق إيرادات أعلى.

من الضروري تقليل الاعتماد على استيراد المواد الأولية من الخارج، وذلك لتفادي الاختناقات الدورية³ والتبعية الخارجية في هذا الجانب. كما ينبغي تحسين العلاقات مع الموردين لضمان تدفق مستمر وموثوق لتمويل.

¹ سميرة ابن خليفة، مرجع سابق، ص 332.

² ناصر دادي عدون، لبندة معروزي، هجير لهواسي، مراقبة التسيير في المؤسسات الاقتصادية حالة البنوك، دار المحمدية العامة، الجزائر 2004، ص ص 23-24.

³ صالح بوقرة، الهاشمي واضح، مرجع سابق، ص 52

علاوة على ذلك، يجب على المؤسسات العمومية الاقتصادية الانتقال من أسلوب الإدارة البيروقراطية إلى نموذج أكر شفافية ونزاهة، يعتمد على اتخاذ قرارات اقتصادية مدروسة وصائبة، مما يجعل الإيرادات عاملاً مؤثراً في تحقيق التنمية الاقتصادية.

إذا كانت هذه المؤسسات تسعى لتحقيق إدارة فعالة للمرافق العامة الاقتصادية، فإنه من الضروري أن تستفيد من التجارب والخبرات المكتسبة في الدول الأخرى التي حققت معدلات نمو مرتفعة، واختيار ما يتناسب مع الظروف الحالية والمستقبلية¹.

في سبيل الارتقاء بالأداء العام للمؤسسة العمومية، يبرز تحسين البنية التنظيمية كأحد الركائز الأساسية التي تمكنها من التكيف مع التحولات السريعة في البيئة الإدارية والاقتصادية. ويتجلى هذا التحسين من خلال جملة من المبادرات، على غرار إعادة النظر في الهيكل التنظيمي بما يسمح بتوضيح المهام وتفاذي التداخلات، وتعزيز مبدأ الاستقلالية في اتخاذ القرار، مما يساهم في تسريع وتيرة المعالجة وتحقيق قدر أكبر من الفعالية. كما أصبح من الضروري التوجه نحو عصنة طرق التسيير، عبر إدماج الرقمنة وتوظيف التكنولوجيات الحديثة في مختلف العمليات الإدارية، بهدف تقليص البيروقراطية، وتحسين جودة الخدمات، وضمان تواصل أكثر سلاسة بين مختلف المصالح.

الفرع الثاني: الاستثمار في العنصر البشري لرفع فعالية التسيير

يعتبر العنصر البشري الركيزة الأساسية لأي نهضة اقتصادية، لذا يتعين على المؤسسات العمومية أن تولي اهتماماً خاصاً له لتحقيق التسيير الفعال للمرافق العامة الاقتصادية.

ولن يتحقق ذلك إلا من خلال استثمار جميع الطاقات البشرية المتاحة، حيث إن العنصر البشري له أهمية كبيرة بالنسبة للمؤسسة. لذلك، يجب إعادة تقييم توزيع هذه الطاقات البشرية واستغلالها بشكل مناسب على مستوى الوحدات والفروع الانتاجية، بدلاً من تركيزها في المقرات الرئيسية، مما يؤدي إلى تهميش دورها واختصاصاتها الحقيقية².

¹ نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

² بن عنتر عبد الرحمان، مراحل تطور المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وآفاقها المستقبلية، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر - بسكرة -، العدد الثاني، قسم العلوم التجارية، جوان 2002، ص 116.

لضمان نجاح أي مؤسسة عمومية اقتصادية وتحقيق أهدافها، ليس كافيا فقط توفير الموارد المالية، بل يتطلب أيضا اعتماد أساليب تسيير فعالة وتوفير كفاءات بشرية مؤهلة قادرة على إدارة المرافق العامة الاقتصادية بشكل مثالي. ويجب أن يترافق ذلك مع تقديم أجور ومرتببات مغرية لهذه الفئة من العمال، بالإضافة إلى التحفيزات الضرورية للقضاء على جميع أشكال الفساد الإداري في القطاع العمومي الاقتصادي¹.

فيجب على السلطات العليا في البلاد تعزيز اللامركزية الفعلية في إدارة المؤسسات، من خلال إعادة توزيع الموارد البشرية، سواء كانت داخلية أو خارجية. يتطلب ذلك إنشاء آليات جديدة تتيح للمؤسسات إدارة مواردها المتاحة بفعالية وحكمة، والتقليل من تركيز الكفاءات والاطارات في المقرات الرئيسية.

كما ينبغي اتباع سياسة تعيين قائمة على الكفاءة بعيدا عن الاعتبارات الإقليمية والطائفية والشخصية²، مع ضرورة استبدال القيادات بإطارات متخصصة ومؤهلة تأهيلا عاليا.

ولا بد من مراعاة في تعيين الموظفين في المؤسسات العمومية الاقتصادية وفقا لمبادئ النجاعة والشفافية، مع الالتزام بمعايير موضوعية مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة. من الضروري أيضا إعداد برامج تدريبية تهدف إلى تعزيز الجوانب الوظيفية والأخلاقية، مما يضمن انضباط العمال في أداء مهامهم ورفع مستوى وعيهم بمخاطر الفساد. بالإضافة إلى ذلك، يجب ضمان توفير أجور مناسبة وتعويضات كافية، حيث إن الأجور المنخفضة قد تؤدي إلى زيادة الفساد. لذا، فإن تقليص الأجور في المؤسسات العمومية الاقتصادية ليس طريقة فعالة لإدارة الأعمال، بل يجب التركيز على الاستثمار في المورد البشري بدلا من الاعتماد فقط على القوانين والتشريعات³.

إذن، يعد العنصر البشري الركيزة الأساسية التي تقوم عليها فعالية تسيير المرفق العمومي الاقتصادي، إذ لا يمكن الحديث عن أداء فعال للمؤسسة العمومية دون الاستثمار الجاد في المورد

¹ وهيبة عيشاوي، هاجر عيشاوي، واقع التوظيف في المؤسسة العمومية الاقتصادية، العدد الثالث والخاص بفعاليات المؤتمر الدولي، المؤسسة العمومية بين الخدمة العمومية وإدارة الموارد البشرية، جامعة بومرداس، 2018، ص ص 78-79.

² وهيبة عيشاوي، هاجر عيشاوي، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

³ المادة 03 من القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر العدد 14 الصادر في 08 مارس 2006.

البشري الذي يمثل المحرك الحيوي لأي تنظيم إداري. ومن هذا المنطلق، فإن تبني سياسات تحفيزية موجهة للعاملين، واعتماد آليات التكوين المستمر، يعتبران من بين الوسائل الاستراتيجية التي تهدف إلى تعزيز الكفاءة المهنية وضمان التأقلم مع المتغيرات المتسارعة. كما أن إشراك العاملين في عملية اتخاذ القرار، لا يعزز فقط الشعور بالانتماء والمسؤولية داخل المؤسسة، بل يسهم أيضا في ترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة ويدعم الشفافية في التسيير. هذه المقاربات تندرج ضمن منظور حديث يجعل من المؤسسة العمومية فاعلا ديناميكيا وقادرا على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنوطة بها، بشكل يتماشى مع متطلبات الخدمة العمومية ذات الجودة.

خلاصة الفصل الثاني:

يعتبر نموذج المؤسسة العمومية من أكثر النماذج استخداما في إدارة المرافق العمومية الاقتصادية، سواء على المستوى العالمي أو في السياق الجزائري بشكل خاص.

وقد ارتبط ظهور المؤسسة العمومية كمكلفة بتسيير هذا النوع من المرافق ببروز فكرة إسناد تقديم الخدمات وتلبية حاجيات المواطنين إلى هيئات ذات طابع عمومي، تتولى القيام بتلك المهام بشكل منتظم وفعال.

ومع التحول في وظيفة الدولة من دورها التقليدي كدولة حارسة إلى دورها الحديث كدولة متدخلة، أصبح من الضروري إيجاد آلية تتيح لها دخول المجال الاقتصادي، فكان أسلوب المؤسسة العمومية الأداة الأنسب لهذا التدخل، مما أدى تدريجيا إلى نشوء المؤسسات العمومية الاقتصادية.

وتعد هذه المؤسسات من الوسائل الأساسية التي تعتمد عليها الدولة في تحقيق أهداف التنمية، وهو ما دفع المشرع الجزائري إلى منحها إطارا قانونيا خاصا، كما تناولها الفقه القانوني بالتحليل نظرا لما تتميز به من خصائص تجعلها تختلف من غيرها من المؤسسات.

ويميز هذه المؤسسات خضوعها في الأصل لقواعد القانون الخاص، مع استثناء محدود يتمثل في تطبيق قواعد القانون العام في بعض الجوانب، كما أن إنشائها وحلها يخضعان لأحكام الشركات التجارية.

كما تتوفر هذه المؤسسات على هيئات تسيير عملها وتخضع في ذات الوقت لآليات رقابية تهدف إلى حماية المال العام وضمان حسن تسييره.

وتحليل استراتيجيات الجزائر في تسيير المرافق الاقتصادية من خلال المؤسسات العمومية، مقيما فعاليتها لتجسيد مهام المرفق العام وكاشف أوجه القصور في نموذج تسييرها، واقترح سبل تطوير الأداء عبر تحسين البنية التنظيمية والاستثمار في العنصر البشري.

الخاتمة

خاتمة

يشكل المرفق العمومي جزءًا أساسيًا من هوية المجتمعات، ويعتبر معيارًا لمدى تقدمها وازدهارها، حيث يعكس النظام السياسي السائد ويعد حجر الأساس في جهود تحديث الدولة وعصرنتها.

منذ استقلالها، سعت الجزائر إلى تحسين المرافق العمومية وتقديم أفضل الخدمات في القطاع العام، بهدف تحقيق رفاهية المواطن الذي عانى من آثار الاستعمار.

وقد اعتبر المجال الاقتصادي بوابة رئيسية نحو التنمية، حيث يمثل القطاع العام الاقتصادي نقطة انطلاق لتحقيق النهضة المنشودة.

يعمل المرفق العمومي الاقتصادي كوسيلة لتدخل الدولة في الاقتصاد، مما يوفر أرضية مناسبة لتنفيذ السياسات الاقتصادية العامة على أرض الواقع.

لذا، فإن تعزيز أداء المرفق العمومي الاقتصادي يعد أمراً ضرورياً، فهو الطريقة الأكثر فعالية لتلبية الاحتياجات المتزايدة للجمهور، والتحكم في القطاعات الاستراتيجية للدولة، وخلق الثروة، ويتطلب تحسين هذا المرفق البحث عن أنسب الأساليب لإدارته بما يتناسب مع نظامه القانوني الفريد.

اتجهت الجزائر نحو تطبيق نموذج الإدارة المباشرة للمرافق العمومية الاقتصادية، متبعة بذلك النهج التقليدي لإدارة المرافق العمومية الإدارية، ومع ذلك أظهرت هذه الطريقة عجزها عن تحقيق النتائج المرجوة، مما أدى إلى تفاقم مشكلات المديونية وانخفاض الكفاءة والأداء.

نتيجة لذلك، قررت السلطات إسناد إدارة هذه المرافق إلى مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية والإدارية، مع ضرورة خضوعها للرقابة في المجال الاقتصادي، وأطلق عليها لاحقاً اسم المؤسسات العمومية الاقتصادية.

لقد لعبت المؤسسات العمومية وما زالت تلعب دوراً محورياً في تحسين أداء المرفق العمومي الاقتصادي على المستويين الوطني والمحلي، ومع ذلك أظهرت هذه الدراسة عدم وجود نظام قانوني خاص ينظم المرافق العمومية الاقتصادية في الجزائر، بالإضافة إلى ضعف الاهتمام بهذا النوع من المرافق، الذي يعكس التطور الكبير في دور الدولة رغم أهميته في القطاع العام الاقتصادي.

علاوة على ذلك، لم يقدم المشرع الجزائري تعريفا دقيقا وواضحا للمرفق العمومي الاقتصادي، مما أدى إلى تذبذب هذا المفهوم الذي يعكس فلسفة الحكومات المتعاقبة. من جهة أخرى لم يتكيف المرفق العمومي في الجزائر مع التحولات الإقليمية والدولية الجديدة مما جعله يظل في حالة من الجمود.

كل هذه العوامل ساهمت في عدم تعزيز دور المؤسسة العمومية الاقتصادية كجهة مسؤولة عن إدارة المرافق العمومية.

إن خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية للرقابة السابقة وتوقيع المراقب المالي يجعل إدارتها للمرفق العمومي الاقتصادي مشابهة لإدارة المرافق الإدارية، ويجب ألا ننسى أنها شركات تجارية في الأساس مما يستدعي خضوعها لقوانين التجارة التي تتميز بالسرعة والمرونة.

يتمتع أسلوب المؤسسة العمومية بالعديد من المزايا التي يمكن أن تعزز أداء المرفق العمومي الاقتصادي، خاصة في ظل الظروف الاقتصادية الحالية التي تمر بها البلاد، ومع التوجه نحو تقليل الاعتماد على عائدات النفط، وهو ما يشكل تحديًا للاقتصاد الذي يعتمد بشكل كبير على العائدات النفطية وما يترتب عن ذلك من مخاطر بسبب تقلب الأسعار.

لذا، ينبغي إعادة الاعتبار لهذا الأسلوب في الإدارة، رغم كونه يعد من الأساليب التقليدية، إلا أنه في الوقت الحالي يعتبر الأنسب للنهوض بالقطاع العمومي الاقتصادي في ظل سعي الجزائر للحفاظ على مواردها الاستراتيجية وحمايتها في ظل العولمة الاقتصادية وغياب بيئة ملائمة لتبني خصخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية بعد أكثر من 19 سنة من صدور الأمر 01-04 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات وخصخصة المؤسسات العمومية.

في ضوء ما توصلت إليه الدراسة من نتائج حول النظام القانوني للمرافق العمومية الاقتصادية يمكن عرض أبرز النتائج والتوصيات المقترحة لتعزيز فعاليتها منها:

- يمثل المرفق العمومي الاقتصادي أداة محورية تمكن الدولة من التدخل في النشاط الاقتصادي لتحقيق توازن بين المصلحة العامة ومتطلبات اقتصاد السوق.
- تميز المرفق العمومي الاقتصادي بجملة من الخصائص واختلافه عن المرافق الإدارية مما يستدعي تصنيفا دقيقا لهذا المرفق وفقا لطبيعته ووظائفه.

- تعد المؤسسة العمومية الاقتصادية وسيلة فعالة في إدارة وتطوير المرافق الاقتصادية، خاصة في ظل التغيرات الاقتصادية التي عرفت الجزائر خلال السنوات الأخيرة.
- شهدت المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر تطورا ملحوظا يتجلى من خلال تطور مراحل إنشائها، تصنيفاتها، وآليات الرقابة المطبقة عليها.
- أظهرت التجربة الجزائرية اعتماد الدولة على استراتيجيات متعددة لتحسين أداء المرفق العمومي الاقتصادي.
- استنادا إلى النتائج المتوصل إليها، يمكن تقديم جملة من التوصيات التي من شأنها تعزيز فعالية المرفق العمومي الاقتصادي في الجزائر، وذلك كما يلي:
- ضرورة تعزيز الإطار القانوني المنظم للمرافق العمومية الاقتصادية بما يتلاءم مع تطورات الاقتصاد الوطني والدولي.
- توحيد المعايير القانونية لتمييز المرفق العمومي الاقتصادي عن غيره من أشكال التدخل العمومي في النشاط الاقتصادي.
- اعتماد نموذج الإدارة المزدوجة يجمع بين الكفاءة الاقتصادية والرقابة القانونية لضمان استمرارية الخدمة العمومية وتحقيق الفعالية.
- دعم استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية مع تكثيف آليات الرقابة الفعالة لضمان الشفافية والمساءلة.
- تشجيع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إدارة وتطوير المرافق العمومية الاقتصادية، مع وضع إطار قانوني ضامن للمصلحة العامة.
- مراجعة القوانين المتعلقة بإنشاء وحل المؤسسات العمومية الاقتصادية لضمان مرونتها وقدرتها على مواكبة التغيرات الاقتصادية.
- تفعيل دور الأجهزة الرقابية والإدارية والقضائية في تتبع أداء المؤسسات العمومية الاقتصادية وتقييم مدى التزامها بالقوانين.
- تبني استراتيجيات وطنية واضحة وطويلة المدى في تسيير المرافق العمومية الاقتصادية تأخذ بعين الاعتبار النجاعة والكفاءة.

المراجع والمصادر

المصادر و المراجع

القرآن الكريم

النصوص القانونية

الأوامر:

- 1- الأمر 95-25 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 39 الصادرة في 01 سبتمبر 2010.
- 2- الأمر رقم 75_58، المتضمن القانون المدني، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم، بالقانون 07_05 المؤرخ في 13 ماي 2007، الجريدة الرسمية العدد 31، 2007
- 3- الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم و تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية و خصصتها، المعدل و المتمم ، بالقانون رقم 10.08 المؤرخ في 26 ماي 2008، الجريدة الرسمية العدد 06.

القوانين:

- 1- القانون 08_09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المؤرخ 25 فبراير 2008، المعدل والمتمم بالقانون 22_13 في 13 يوليو 2022، الجريدة الرسمية، عدد 48.
- 2- القانون رقم 75-59، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون التجاري، الجريدة الرسمية العدد 101، المؤرخ في 12/12/1975، المعدل و المتمم بالقانون رقم 05-02، المؤرخ في 06 فيفري 2005، الجريدة الرسمية العدد 11، الصادر بتاريخ 09 فيفري 2005.
- 3- القانون رقم 88-01، المؤرخ في 12 يناير 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية العدد 02، 2025.
- 4- القانون رقم 88-03 المؤرخ في 12 يناير 1988، المتعلق بصناديق المساهمة، الجريدة الرسمية العدد 02، 2025
- 5- القانون رقم 90-11، المؤرخ في 21 أبريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل، المعدل والمتمم بموجب القانون 91-29 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، الجريدة الرسمية العدد 17، المؤرخة في 25 أبريل 1990.
- 6- القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، المتعلق بإعادة هيكلة قطاع البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، الجريدة الرسمية العدد 48، 2000.

- 7- القانون رقم 01-02 مؤرخ في 5 فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، جريدة رسمية 8.
- 8- لقانون رقم 06-01، المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، جريدة الرسمية العدد 14 الصادر في 08 مارس 2006
- 9- القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية المؤرخ في 21 فيفري 2012، الجريدة الرسمية عدد 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.
- 10- القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية عدد 37 المؤرخة في 03 جويلية 2011.
- 11- القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بالمياه، جريدة رسمية العدد 60، 2005.

المراسيم الرئاسية

- 1- المرسوم الرئاسي، رقم 02-47، المتضمن الموافقة على النظام الداخلي للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان و حمايتها، المؤرخ في 16 يناير 2002، الجريدة الرسمية رقم 05، المؤرخة في 20 يناير 2002.

المراسيم التنفيذية:

- 1- مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 04 يوليو 1988، ينظم العلاقة بين الادارة و المواطن، الجريدة الرسمية 27.
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 90-229 المؤرخ في 25 يوليو 1990، يعدل و يتم المرسوم 89-224 المؤرخ في 5 ديسمبر المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمي إلى الأسلاك المشتركة في المؤسسات و الإدارات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 31، المؤرخ في 28 يوليو 1990.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 94-294 المؤرخ في 25 سبتمبر 1994 المتعلق بكيفيات حل و تصفية المؤسسة العمومية غير المستقلة و المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، الجريدة الرسمية ، العدد 63.

المراسيم التشريعية:

1- المرسوم التشريعي رقم 08.93، المؤرخ في 25 أبريل 1995، المتعلق بالقانون المعدل والمتمم للقانون التجاري، الجريدة الرسمية العدد 27، 1993.

المراجع

أ- المراجع باللغة العربية

أولاً: الكتب و المؤلفات

1. حسين محمد علي البنان، مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير و التطوير، المركز القومي للإصدارات القانونية، دون دار النشر، القاهرة، 2014.
2. سنان عبد الحسين صابر، خصخصة المرافق العامة، المجلد 1، الطبعة 1، دروب المعرفة للنشر و التوزيع، الاسكندرية، جمهورية مصر العربية، 2022.
3. سهام بن دعاس، نظرية المرفق العام و المؤسسات العمومية، دون طبعة، دار الهدى، الجزائر، 2003.
4. عبد القادر أحمد ميادة، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة _دراسة مقارنة_، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2014.
5. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 5، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2019.
6. محمد بعلي الصغير، تطور، دار العلوم، عنابة، 2004.
7. محمد عبد الوهاب رفعت، مبادئ و أحكام القانون الاداري، دون طبعة، منشورة الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، 2005.
8. مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة: الامتياز-BOT-8- الشركات المختلطة تفويض المرفق العام-دراسة مقارنة، منشورة الحلبي الحقوقية، الطبعة 1، بيروت، 2009.
9. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية.
10. ناصر دادي عدون، اقتصاد المؤسسة، دار المحمدية العامة، دون دار النشر، 1998.
11. ناصر دادي عدون، ليندة معزوزي، هجيرة لهواسي، مراقبة التسيير في المؤسسات الاقتصادية حالة البنوك، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2004.
12. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2006.

ثانيا: الأطروحات والمذكرات

أ- الأطروحات

1. حيمي سيدي محمد، النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، تخصص قانون خاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون الخاص، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2019-2020.
2. فوضيل شريط، النظام القانوني لتفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي 199/18، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص إدارة عامة، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري - قسنطينة 01-، 2021-2022.
3. محمد بعلي الصغير، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، رسالة درجة دكتوراه الدولة في القانون، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1999.
4. مختار بوشيبة، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسة العمومية الاقتصادية - دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون الإداري، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1999.

ب- الرسائل

1. بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص: قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2010-2011.
2. زهير سعودي، النظام القانوني لتسيير ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 04-01، بحث لنيل شهادة الماجستير في قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، جامعة الجزائر.
3. عبد القادر شايب الرأس، المؤسسة العمومية ومبدأ المنافسة، مذكرة للحصول على شهادة ماجستير في القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2017.
4. فريدة منور، عقود الامتياز في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع عقود ومسؤولية، جامعة الجزائر، 2011-2012.

5. نادية ضريفي، **تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة -، 2007-2008.

6. وردة سالمى، **تطور الرقابة على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية**، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، تخصص أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2008-2009.

ج- مذكرات الماستر

1- أسماء بوسهال، **دور المؤسسة العمومية في ترقية أداء المرفق العمومي الاقتصادي**، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص قانون عام اقتصادي، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة-، 2019-2020.

2- فوزية جدور، **عقد الامتياز في القانون الجزائري**، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة عبد الحميد بن باديس، 2018-2019.

ثالثا: المقالات

1- إيمان بغدادى، **النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية بالجزائر**، مجلة الباحث للعلوم الرياضية والاجتماعية، جامعة الجلفة، العدد 06.

2- بن علي بن عيسى، **عبد القادر زيتوني، تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية وحتمية تطبيق الحكم الراشد**، مجلة المنتدى للدراسات والأبحاث الاقتصادية، العدد 04، ديسمبر 2018.

3- بن عنتر عبد الرحمان، **مراحل تطور المؤسسة الاقتصادية الجزائرية و آفاقها المستقبلية**، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر-بسكرة-، العدد الثاني، قسم العلوم التجارية، جوان 2020.

4- بوجمعة محمد، **واقع تنظيم وتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر ومدى مواكبتها للتطورات الراهنة**، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 15، العدد 04، جامعة الجزائر 1، 2022.

5- ريم هاجر بكار، **عبد القادر بوراس، النظام القانوني للمرافق العامة في ظل اقتصاد السوق**، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، المجلد 8، العدد 02، جامعة تيارت/الجزائر، 2023.

6- سامية بوطيبة، **المؤسسة العمومية كأسلوب لتسيير المرفق العام في الجزائر**، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، جامعة الجزائر، المجلد 12، العدد 02، 2023.

- 7- سعاد بن جيلالي، النظام القانوني لعقد الامتياز كأسلوب لتسيير المرافق العامة، المجلة الجزائرية للحقوق و العلوم السياسية، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الوشريسى تيسمسلت الجزائر، العدد 04، ديسمبر 2017.
- 8- سميرة ابن خليفة، المؤسسة العمومية الاقتصادية بين الوصاية الإدارية وتنمية الاقتصاد الوطني في القانون الجزائري، مجلة الدراسات الحقوقية، العدد 09، جامعة طاهري محمد، بشار.
- 9- صالح بوقرة، الهاشمي واضح، محاولة تشخيص المؤسسة الاقتصادية الجزائرية، مجلة الدراسات الاقتصادية، العدد الرابع، 2011.
- 10- صبرينة عصام، تسيير المرفق العام في القانون الجزائري، مجلة أبحاث قانونية و سياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى-جيجل، العدد 05، ديسمبر 2017.
- 11- عبد المجيد بن يكن، المرافق العامة و نظامها القانوني في التشريع الجزائري، مجلة العلوم القانونية و الاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، العدد 11، سبتمبر، 2018.
- 12- عز الدين بوجلطي، المظاهر القانونية لازدواجية خضوع المرافق العامة الاقتصادية، للقانون العام والقانون الخاص_ دراسة في التشريع الجزائري_، جامعة الجزائر 01، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 7، العدد 01، 2022.
- كمال الدين عمراني، النظام القانوني للمرافق العمومية و النتائج المترتبة عليه، مجلة طبنة للدراسات العلمية و الأكاديمية، المركز الجامعي النعامة، الجزائر، المجلد 05، العدد 01، 2022.
- 13- منصف شرفي، محاولة لتقييم الأداء الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية في الجزائر-دراسة حالة مؤسسة الأشغال بقسنطينة-، مجلة الإصلاح الاقتصادي و الاندماج الاقتصادي العالمي، المجلد 13، العدد 02، 2019.
- 14- مهدية جزار، تذبذب النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية، بحوث جامعة الجزائر، العدد 08، كلية الحقوق ، بحوث جامعة الجزائر 1، جويلية 2015.
- 15- نسيم بلقاسم دكار، تعزيز مبادئ الحوكمة كآلية لوقف تداعيات الفساد في المؤسسات العمومية الاقتصادية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية والاقتصادية، المجلد 57، العدد 02، 2020.

رابعاً: المواقع الإلكترونية

1. Recherche المؤسسة العمومية الاقتصادية
2. www.elhiwardz.com
3. <http://www.entv.dz/>

المراجع باللغة الإنجليزية:

1. -Jean –Louis de corail, **l’approche fonctionnelle du service public, sa réalité et ses limites**, la revue AJDA ,n spécial sur le service publique, 1997, p20.
2. André de laubadère et Pierre Delvolvé ;**Droit public économique** édition DALLOZ cinquième édition 1986.
3. Georges Dupuis, Marie-José Guédron, Patrice Chrétien ; **Droit administratif** 10ème édition DALLOZ 2007.

الفهرس

مقدمة.....1

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمرافق العمومية الاقتصادية.....6

المبحث الأول: ماهية المرفق العمومي الاقتصادي.....7

المطلب الأول: مفهوم المرفق العام الاقتصادي.....7

الفرع الأول: تعريف المرفق العمومي الاقتصادي.....7

الفرع الثاني: أنواع المرافق العمومية الاقتصادية.....14

الفرع الثالث: معايير تمييز المرافق العمومية الاقتصادية عن المرافق العمومية الإدارية وعلاقتها بمستخدميها:.....15

المطلب الثاني: أساليب تسيير المرفق العمومي الاقتصادي.....22

الفرع الأول: الأساليب العامة للإدارة.....22

الفرع الثاني: الأساليب الخاصة للإدارة.....28

المبحث الثاني: القواعد القانونية المنظمة للمرافق العمومية الاقتصادية.....34

المطلب الأول: المبادئ الأساسية للمرافق العمومية الاقتصادية.....34

الفرع الأول: مبدأ الاستمرارية والمساواة أمام المرافق العمومية الاقتصادية.....35

الفرع الثاني: مبدأ قابلية وحياد المرافق العمومية الاقتصادية.....40

الفرع الثالث: مبدأ التخصص والتوازن المالي أمام المرافق العمومية الاقتصادية.....43

المطلب الثاني: إنشاء المرفق العمومي الاقتصادي والغاؤه.....44

الفرع الأول: إنشاء المرفق العمومي الاقتصادي.....45

الفرع الثاني: إلغاء المرفق العمومي الاقتصادي.....48

49..... خلاصة الفصل الأول:

الفصل الثاني: المؤسسات العامة الاقتصادية كأداة لإدارة وتطوير المرافق العامة

الاقتصادية.....51

المبحث الأول: ماهية المؤسسة العمومية الاقتصادية.....52

المطلب الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية.....52

52	الفرع الأول: تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية.....
57	الفرع الثاني: مراحل تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر.....
64	الفرع الثالث: تصنيفات المؤسسة العمومية الاقتصادية.....
66	المطلب الثاني: النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية.....
66	الفرع الأول: إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية وحلها.....
75	الفرع الثاني: أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية والرقابة عليها.....
84	المبحث الثاني: استراتيجيات الجزائر في إدارة المرافق الاقتصادية من خلال المؤسسة العمومية الاقتصادية.....
84	المطلب الأول: تقييم فعالية المؤسسة في أداء مهام المرفق العمومي الاقتصادي.....
85	الفرع الأول: دور المؤسسة العمومية الاقتصادية في تجسيد مهام المرفق العام الاقتصادي.....
87	الفرع الثاني: قصور نموذج تسيير المرفق العمومي الاقتصادي من خلال المؤسسات العمومية الاقتصادية.....
90	المطلب الثاني: سبل تطوير أداء المؤسسة العمومية الاقتصادية كاستراتيجية لتسيير المرفق العمومي الاقتصادي
91	الفرع الأول: تحسين البنية التنظيمية للمؤسسة العمومية.....
93	الفرع الثاني: الاستثمار في العنصر البشري لرفع فعالية التسيير.....
96	خلاصة الفصل الثاني:.....
98	خاتمة.....
102	المصادر و المراجع.....

المُلخَص

ملخص بالعربية

تعد المرافق العمومية الاقتصادية من الأدوات الأساسية التي تعتمد عليها الدولة للتلبية الحاجات العامة في قطاعات استراتيجية كالصناعة، التجارة، الزراعة، المالية والتعاون. وتتميز هذه المرافق بأنها لا تهدف إلى تحقيق الربح، بل تسعى لتحقيق المنفعة العامة، مع خضوعها لرقابة الدولة لضمان الشفافية والفعالية في التسيير. وتخضع هذه المرافق لمزيج من قواعد القانون العام، كالمبادئ الإدارية الأساسية، والقانون الخاص، كالقانون التجاري وقانون العمل. ونظرا للتحول في وظيفة الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة، أصبح من الضروري اعتماد نموذج المؤسسة العمومية كآلية مناسبة لتسيير هذا النوع من المرافق، لما يتميز به من مرونة واستقلالية نسبية في الإدارة. وتخضع هذه المؤسسات غالبا للقانون الخاص، مع تطبيق جزئي لبعض قواعد القانون العام، خاصة في الجوانب المتعلقة بالرقابة والمصلحة العامة. وقد أظهرت التجربة الجزائرية أهمية هذه المؤسسات، لكنها في المقابل تعاني من بعض النقائص، مما يتطلب تقييم أدائها واقتراح سبل تحسينه.

الكلمات المفتاحية: مرافق اقتصادية - مؤسسة عمومية - رقابة - تنمية اقتصادية.

Abstract

Public economic facilities are among the key tools used by the state to meet public needs in strategic sectors such as industry, commerce, agriculture, finance, and cooperation. These facilities are not profit-oriented but aim to achieve public benefit, while being subject to state oversight to ensure transparency and efficiency in management. They operate under a combination of public law- such as basic administrative principles- and private law, including commercial and labour law. As the state's role shifted from a guardian to an interventionist model, it became necessary to adopt the public institution model as a suitable mechanism for managing such facilities, due to its flexibility and relative administrative independence. These institutions are mainly governed by private law, with partial application of public law, particularly in areas related to oversight and public interest. The Algerian experience has shown the importance of these institutions, but it also revealed several shortcomings, making it necessary to evaluate their performance and propose ways to improve their effectiveness.

Keywords: Economic facilities, public institution, oversight, Economic development.