



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عباس لغرور خنشلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



القسم: حقوق

النظام القانوني للمؤسسة العمومية

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في شعبة: الحقوق

تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذ

إعداد الطالبة

د/ مهزول عيسى

قبوجي نعيمة

أعضاء لجنة المناقشة

اللقب والاسم	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
أوشن حنان	أستاذ التعليم العالي	جامعة خنشلة	رئيسا
مهزول عيسى	محاضر أ	جامعة خنشلة	مشرفا ومقررا
حشوف لبنى	محاضر ب	جامعة خنشلة	عضوا ممتحنا

السنة الجامعية:

2025/2024

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وعرفان

الشكر لله الذي من عليا بالصحة والعافية لإنجاز هذا العمل واعترافا بالفضل والجميل نتوجه بخالص الشكر وعميق التقدير والامتنان إلى الأستاذ الدكتور مهزول عيسى الذي أشرف على هذا العمل، ومد لي يد العون بكل سخاء وعطاء وإرشاداته وتوجيهاته ونصحه. ومن الواجب علينا في هذا المقام أن نخص بالشكر والعرفان للأستاذ الدكتور مالكية نبيل ولأعضاء لجنة المناقشة، وإساتدتنا الذين درسونا خلال هذه المرحلة، كما لا يفوتنا كذلك أن نشكر موظفو المكتبة على روح التعاون والفهم.

إهداء

إلى من غاب جسده، وبقي أثره ودعاؤه يسكن قلبي...

إلى أبي الراحل، رحمك الله رحمة واسعة، وجعل قبرك روضةً من رياض الجنة، هذا العمل

ثمرة غرسك، وامتداد لدعائك لي، فلك مني كل الحب والوفاء

إلى أمي الحبيبة، نبض القلب، وسرّ الصبر والنجاح... إليك يا من كنتِ الحُضن الدافئ،

والسند الثابت، والدعاء المخلص في كل حين.

أهديك فرحة هذا الإنجاز، فبك بعد الله كنتُ ما أنا عليه اليوم.

إلى إخوتي وأخواتي الأعزاء، أنتم السند والرفقة، والضحكة في زمن التعب، شكراً لوجودكم

الدائم ودعمكم الصادق.

إلى أساتذتي الكرام، إليكم أزجي خالص التقدير، فقد كنتم شموعاً تنير دربي، ومصدر إلهام

في مشواري العلمي، إليكم جميعاً... أهدي هذه الصفحة من حياتي، بكل فخر وامتنان.

مقدمة

تعد المؤسسة العمومية من الأدوات الأساسية التي تعتمد عليها الدولة لتسيير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة، وقد تبنى المشرع الجزائري هذا النمط من التنظيم الإداري لضمان استمرارية الخدمة العمومية ضمن أطر قانونية دقيقة، ومع تعاقب المراحل السياسية والاقتصادية التي عرفت الجزائر، شهدت المؤسسة العمومية تطورا في شكلها ووظائفها وأصنافها.

ففي مرحلة ما قبل دستور 1989، اتسم التنظيم القانوني للمؤسسة العمومية بسيطرة نموذج التخطيط المركزي، وبرزت أصناف محددة مثل ذات الطابع الإداري والاقتصادي والخاص، أما بعد دستور 1989، فقد تميزت المنظومة القانونية بانفتاح أكبر، أفرز مؤسسات جديدة كذات الطابع الصناعي والتجاري، والعلمي والتكنولوجي، وغيرها.

ويطرح هذا التنوع والتحول في النموذج القانوني تساؤلات عميقة تستوجب الدراسة والتحليل لفهم الأسس التي تحكم المؤسسة العمومية في السياق الجزائري الحديث.

أولا- أهمية الموضوع: تكتسي دراسة النظام القانوني للمؤسسة العمومية أهمية بالغة، باعتبارها من الركائز الأساسية للتنظيم الإداري في الدولة الجزائرية، ومن الأدوات التي تعتمد عليها السلطات العمومية لتجسيد تدخلها في مختلف المجالات، فهذه المعطيات وغيرها تجعل الموضوع يطرح العديد من الإشكالات ما يجعله جديرا بالدراسة والبحث والتقصي من حيث:

01- الأهمية العلمية:

- الإسهام في إثراء البحث القانوني حول المؤسسات العمومية في ظل تطورها التاريخي والدستوري.

- توضيح المفاهيم القانونية المختلفة المرتبطة بالمؤسسة العمومية وتصنيفاتها المتعددة.

- تحليل الإطار التشريعي والتنظيمي الذي يحكم المؤسسة العمومية قبل وبعد دستور 1989.

- دعم الفهم الأكاديمي لأدوار وأنماط تسيير المؤسسات العمومية في السياق الإداري الجزائري.

02- الأهمية العملية:

- مساعدة صناع القرار والإدارات العامة في فهم الإطار القانوني المنظم للمؤسسات العمومية.

- إبراز الإشكاليات القانونية والتسييرية التي تواجه المؤسسات العمومية في الواقع.

- دعم تطوير السياسات العمومية وتحسين فعالية المرافق العامة عبر مراجعة الأطر القانونية المعمول بها.

- تقديم أرضية تحليلية يمكن الاستناد إليها في إصلاح المنظومة القانونية للمؤسسة العمومية.

ثانياً_ أسباب اختيار الموضوع: تتنوع الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع، إلى أسباب موضوعية متعلقة بالبحث وأسباب ذاتية قائمة على العناصر التالية:

01- أسباب ذاتية: جاء اختياري لهذا الموضوع نتيجة لاهتمامي بالقانون الإداري، ورغبتي في التعمق في دراسة المؤسسة العمومية كأداة أساسية لتجسيد تدخل الدولة، كما أرى فيه فرصة لتعزيز مهاراتي البحثية، من خلال معالجة موضوع يجمع بين الجوانب النظرية والتحليل القانوني الواقعي.

02- أسباب موضوعية: يتمثل السبب الموضوعي الرئيسي في الفراغ النسبي في الدراسات القانونية التي تناولت تطور المؤسسة العمومية في التشريع الجزائري، خاصة بعد التعديلات الدستورية الأخير، كما أن أهمية هذه المؤسسات في تنفيذ السياسات العامة، والحاجة إلى تقييم مدى مواكبة نظامها القانوني للمتطلبات المعاصرة.

ثالثاً_ إشكالية الدراسة: شهد النظام القانوني للمؤسسة العمومية في الجزائر تطورات مهمة خاصة بعد دستور 1989، حيث تعددت أصنافها وتنوعت أنماط تسييرها هذا الواقع يطرح

تساؤلات حول مدى وضوح وفعالية الإطار القانوني المنظم لها، في تحقيق أهداف المرفق العام، في سياق هذه المعطيات فإننا نطرح الإشكالية على النحو التالي:

كيف نظم المشرع الجزائري المؤسسة العمومية؟

وتتدرج تحت هذه الإشكالية العديد من التساؤلات الفرعية:

- ما هو المفهوم القانوني للمؤسسة العمومية؟
- كيف يتم تصنيف المؤسسة العمومية في التشريع الجزائري؟
- كيف كان تصنيف المؤسسة العمومية قبل دستور التعددية 1989؟
- ماهي المستجدات القانونية التي طرأت على المؤسسة العمومية بعد دستور 1989؟

رابعاً_ أهداف الموضوع:

- _ تحديد الإطار المفاهيمي والقانوني للمؤسسة العمومية .
 - إبراز التطور التاريخي والتنظيمي لهذه المؤسسة في الجزائر.
 - تصنيف أنواع المؤسسات العمومية وتحليل خصوصيات كل صنف.
 - تقييم مدى توافق الإطار القانوني مع متطلبات المرفق العام الحديث.
- خامساً_ المناهج المستخدمة:** في سبيل الوصول إلى الأهداف والاجابة على الإشكالية الأساسية فقد تم الاعتماد على المنهج التاريخي لتتبع تطور المؤسسة العمومية والمنهج الوصفي التحليلي لفحص وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية للمؤسسة العمومية.

سادساً_ الدراسات السابقة

نظرا لأهمية موضوع المؤسسة العمومية في النظام القانوني تم الاعتماد على بعض الدراسات من بينها:

- أطروحة دكتور بعلي محمد الصغير الموسومة بعنوان " النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري"، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1410هـ-1990م.

وقد تناول الباحث في الباب الأول ماهية المؤسسة العمومية الاقتصادية، أما في الباب الثاني تناول تنظيم المؤسسة الاقتصادية، أما الباب الثالث فقد تناول وسائل المؤسسة العمومية الاقتصادية، فموضوع مذكرتنا جاء مختلف عن هذه الأطروحة إلا أنه يشتركان في أن المؤسسة العمومية تضم المؤسسة الاقتصادية.

- مذكرة الباحث غلابي بوزيد الموسومة بعنوان " مفهوم المؤسسة العمومية"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2010-2011.

تناول الفصل الأول ماهية المؤسسة العمومية، أما الفصل الثاني تناول النظام القانوني للمؤسسة العمومية، فموضوع هذه المذكرة يشترك في ماهية المؤسسة العمومية في موضوع مذكرتي.

سابعاً_ صعوبات الموضوع

إن موضوع النظام القانوني للمؤسسة العمومية، من المواضيع القليلة التي تطرق لها الباحثين خاصة في المجال القانوني، هذه هي الحالة التي تشكل لنا صعوبة في تركيب المعلومات، بالإضافة إلى قلة المراجع وضيق الوقت، وصعوبة التواصل مع المشرف.

ثامناً_ التصريح بالخطّة: للإحاطة بشتى جوانب هذه الدراسة قسمنا الموضوع إلى فصلين وكل فصل قسمناه إلى مبحثين على النحو التالي:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية.

المبحث الأول: مفهوم المؤسسة العمومية.

المبحث الثاني: علاقة المؤسسة العمومية بالتنظيم الإداري.

الفصل الثاني: تطور المؤسسة العمومية قبل وبعد 1989.

المبحث الأول: مرحلة ما قبل دستور التعددية 1989.

المبحث الثاني: مرحلة ما بعد دستور 1989.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي

للمؤسسة العمومية

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية

تمثل المؤسسات العمومية إحدى الركائز الأساسية التي تعتمد عليها الدول لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والخدمية، حيث تلعب دوراً محورياً في تنفيذ السياسات العامة وتقديم الخدمات للمواطنين.

وفي ظل التطورات المتسارعة التي يشهدها العالم على المستويات التشريعية والاقتصادية والإدارية، أصبح فهم طبيعة هذه المؤسسات وإدراك دورها ضمن النظام الإداري أمراً بالغ الأهمية، لذلك سنتطرق في هذا الفصل إلى المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: مفهوم المؤسسة العمومية.

المبحث الثاني: علاقة المؤسسة العمومية بالتنظيم الإداري

المبحث الأول: مفهوم المؤسسة العمومية

تعد المؤسسات العمومية أداة أساسية تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، حيث تعمل على توفير الخدمات العامة وتنفيذ السياسات التنموية بكفاءة. وتتميز هذه المؤسسات بخصائص تنظيمية وقانونية تميزها عن غيرها من الوحدات الإدارية والاقتصادية، مما يجعل دراستها أمراً بالغ الأهمية في فهم آلية عمل القطاع العام وتفاعله مع احتياجات المجتمع، لذلك سنتناول في هذا المبحث المطالبة الثلاثة الآتية:

المطلب الأول: تعريف المؤسسة العمومية**المطلب الثاني: خصائص ومزايا المؤسسات العمومية****المطلب الثالث: أركان المؤسسة العمومية****المطلب الأول: تعريف المؤسسة العمومية**

يحيط بمفهوم المؤسسة العمومية غموض واضح في تعريفها وتحديدتها بدقة شاملة وحاسمة، ويعود ذلك إلى عدم وجود تعريف قانوني أو قضائي واضح لها، فضلاً عن التباين الكبير في آراء الفقهاء وعدم توصلهم إلى تعريف موحد. ويعزى هذا الاختلاف إلى التطورات السريعة والجذرية التي طالت المفهوم التقليدي للمؤسسة العمومية، نتيجة لتحول دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة. كما أن تعدد المسميات والتطبيقات العملية للمؤسسة العمومية، تبعاً لاختلاف الأنظمة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، يزيد من صعوبة تحديد المفهوم بدقة، ومن هذا المنطلق سنعالج هذا الموضوع من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: المؤسسة العمومية لغة.**الفرع الثاني: المؤسسة العمومية اصطلاحاً.****الفرع الأول: المؤسسة العمومية لغة**

يقصد بالمؤسسة لغة جمعية أو معهد أو شركة أسست لغاية علمية أو خيرية أو اقتصادية. يقال مؤسسة علمية، مؤسسة صناعية.¹

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

وعم ضد خصص.

والعام خلاف الخاص.

يقال جاء القوم عامة، أي جميعاً.

والعمم - الكثرة - الاجتماع، اسم جمع للعامة وهي خلاف الخاصة.²

الفرع الثاني: المؤسسة العمومية اصطلاحاً

على الرغم من تعدد وتنوع المفاهيم والتعريفات الخاصة بالمؤسسة العمومية، إلا أنها تتفق إلى حد كبير في جوهرها، ومن بين هذه التعريفات ما يلي:

ويعرف الدكتور خالد خليل الظاهر المؤسسة العمومية بأنها أشخاص عامة تتمتع بالشخصية المعنوية، تنشئها الدولة لإدارة مرفق عام، ويمنحها القانون قدراً كبيراً من الاستقلال المالي والإداري، وهي صورة من صور اللامركزية المرفقية.³

ويعرف الدكتور "ناصر لباد" المؤسسة العمومية بأنها شخص معنوي، الهدف من

إنشائها هو التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة أو المجموعات المحلية.⁴

¹ المنجد في اللغة العربية. ط. 31، بيروت، لبنان: دار المشرق، 1991، ص 10.

² نفس المرجع، ص 528.

³ الظاهر، خالد خليل . القانون الإداري، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 1997، ص 54.

⁴ لباد، ناصر. الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر: 2007، ص 213.

ويرى العلامة "Chapus" بأنه لا يوجد معيار للمؤسسة العمومية، واعتبر أنها شخص متخصص من أشخاص القانون العام، وقد تخلى في تعريفه عن عنصر المرفق العام.¹

ويعرفها الأستاذ عمار عوابدي: " المؤسسة العامة هي منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية القانونية وبالاستقلال المالي والإداري وترتبط بالسلطات الإدارية المركزية المختصة بعلاقة التبعية والخضوع للرقابة الإدارية الوصائية، وهي تدار وتسير بالأسلوب الإداري اللامركزي لتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني.²

وتعرف المؤسسة العمومية كذلك أنها كل نشاط تقوم به الهيئات العامة إشباعا لحاجات عامة أو الهيئة العامة أو الجهاز أو التنظيم الذي يتولى ذلك النشاط.³

أما الدكتور محمد حافظ حجاري عرفها على أنها الكيان الاجتماعي المنبثق من الدولة والذي يعمل على تحقيق أهدافها وفق السياسات المحددة بكفاءة وفعالية من خلال الفعاليات الإدارية.⁴

المطلب الثاني: خصائص ومزايا المؤسسة العمومية

تتسم المؤسسة العمومية بعدة خصائص ومزايا تجعلها فريدة وهي:

الفرع الأول: الخصائص

__ المؤسسة العمومية تمثل وتجسد فكرة اللامركزية الإدارية المصلحية المرفقية (المادية).

__ المؤسسة العمومية مرفق عام أو منظمة عامة وفقا للمعايير الراجعة.

¹ هيام، مروة. القانون الإداري الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ص 62.

² عوابدي، عمار. القانون الإداري، ج 1، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008، ص 241.

³ بعلي، محمد الصغير. دروس في المؤسسات الإدارية، ط 2، عناية، الجزائر: منشورات جامعية باجي مختار، 2000، ص 17.

⁴ حجازي، محمد حافظ. المنظمات العامة، البناء، العمليات، النمط الإداري، القاهرة، مصر: دار طيبة، 2002، ص 344.

- _ تتمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية العامة.
- _ تتمتع المؤسسة العمومية بالاستقلال المالي والإداري في حدود القانون.
- _ تعتبر المؤسسة العمومية الأداة والوسيلة التنظيمية الأكثر كفاءة ومرونة ورشادة لتدخل الدولة لتحقيق أهداف التنمية الوطنية الاقتصادية والاجتماعية، نظرا لتمتعها بالاستقلال الإداري والمالي، وحرية التصرف، وتخصصها في أغراض وأهداف محددة.¹
- _ القدرة على الإنتاج أو تنفيذ المهام الأساسية المنوطة بها.
- _ وضوح الرؤية والأهداف، مع تحديد السياسات والبرامج وآليات التنفيذ.
- _ المرونة في التعامل مع المتغيرات البيئية والمحيطية.
- _ يتضمن مفهوم المؤسسة بالضرورة إمكانية زوالها في حال فقدان مبرر وجودها أو انخفاض قيمتها.
- _ أداء المهام المنوطة بها وفقاً للغرض الذي أنشئت من أجله.
- _ المؤسسة العمومية تشبه الخلية في جسم الانسان فهي الوحدة الأساسية الاقتصادية في المجتمع الاقتصادي.²

الفرع الثاني: المزايا

لطالما اعتمدت الدول على المؤسسات العمومية في إدارة المرافق العامة، سواء على المستوى الوطني أو المحلي، حيث أثبتت هذه الآلية نجاعتها عبر الزمن بفضل ما تتمتع به من استقلالية وظيفية.

¹ عوابدي، عمار. المرجع السابق، ص 308.

² عدون، ناصر دادي. اقتصاد المؤسسة، ط.2، الجزائر: دار المحمدية العامة، 1988، ص 18.

وتكمن أهمية هذا النموذج الإداري في كونه يحقق غايتين أساسيتين:

منح المرافق العامة حكماً ذاتياً في تسيير شؤونها.

إشراك العاملين في عملية اتخاذ القرارات الإدارية بدلاً من حصرها بيد الوزير أو المدير العام، وهذا ما دفع المشرع الجزائري على سبيل المثال إلى منح الجامعة الشخصية المعنوية، اعترافاً بأهمية هذا الأسلوب الإداري.

لقد أسفرت هذه الطريقة عن نتائج عملية ملموسة، مما يؤكد جدواها وفعاليتها في تحقيق الأهداف العامة.¹

وهذه المؤسسات العمومية تتمتع بمجموعة من المزايا من أهمها نذكر:

_ إن الصفة المشتركة لكل هذه المؤسسات هي تركزها في القطاعات القاعدية وكونها كلها قطاعات مهمة لأسباب سياسية اجتماعية واقتصادية وغيرها.

_ أغلب هذه المؤسسات موجودة في وضعية احتكارية للسوق، أي أنها متواجدة في سوق الاحتكار الكامل (عارض وحيد وطالبيين متعددين ولذلك فكاملاً زبائن هذه المؤسسات هم من النوع الخاضع).

_ أغلب هذه المؤسسات هي مؤسسات ضخمة وكبرى من حيث معدل تشغيلها ورقم أعمالها ومعدل استثماراتها المحققة.

_ ليس من أولويات أغلب مؤسسات البحث عن تحقيق الربح المادي بل تحقيق الربح الاجتماعي.

¹ خميس السيد، إسماعيل. الإدارة العامة في الجزائر، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة: مطبعة النهضة، 1975، ص

_ يختلف سلوك منتجي المؤسسات العمومية للخدمات عن سلوك أي مسؤول في مؤسسة عادية، وذلك بالنظر إلى طبيعة الإنتاج العادي من جهة وإلى القيود والعراقيل التي تفرضها السلطات العمومية والتي يخضع لها هذا المنتج من جهة أخرى مما يقلل هامش تحركه ويحدد مبادراته في استخدام تقنيات التسويق.¹

_ تتميز المؤسسات العمومية للخدمات بمعيار كثافة الرأسمال وذلك بالنظر إلى انتمائها إلى قطاع الصناعات الثقيلة المتميزة بالرأسمال الكبير، وبالتجهيزات الضخمة وبالوحدات الإنتاجية المركزة والمكلفة، وبلاستثمارات الواسعة ذات المردودية الضعيفة على المدى القصير.

المطلب الثالث: أركان المؤسسة العمومية

تمثل المؤسسات العمومية كإحدى صور التنظيم الإداري للدولة كيانات قانونية مستقلة، تقوم على مجموعة من المقومات الجوهرية التي تشكل أركانها الأساسية، وتميزها عن غيرها من الأشكال والأنماط الإدارية الأخرى، وعلى الرغم من اختلاف الآراء الفقهية حول تحديد عدد هذه الأركان بدقة، إلا أنه يمكن إجمالها في ثلاثة عناصر رئيسية:

الهيكل التنظيمي الإداري المستقل والاستقلال المالي والإداري النسبي ولخضوع لنظام الرقابة الوصائية.

هذه الأركان مجتمعة تشكل الإطار القانوني والوظيفي الذي تبنى عليه شخصية المؤسسة العمومية وطبيعتها المتميزة.²

ويمكن القول أن المؤسسة العمومية في الجزائر تقوم على ثلاث أركان أساسية هي:

الفرع الأول: إدارة مرفق عام

¹ براينيس، عبد القادر. التسويق في مؤسسات الخدمات العمومية، دراسة على قطاع البريد والاتصالات في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص علوم اقتصادية، جامعة الجزائر، 2006_2007، ص 57_58.

² خميس السيد، إسماعيل. المرجع السابق، ص 49.

يعرف المرفق العام بأنه عبارة عن مشروع منظم يضم مجموعة من الوسائل البشرية المادية والمالية الموجهة لأداء الخدمة العامة.

وانطلاقاً من تعريف المؤسسة العامة على أنها شخص معنوي يتولى إدارة مرفق عام تظهر العلاقة الوثيقة التي تربط بين المؤسسة العمومية كأداة لإدارة مرفق عام على أساس تحقيق المصلحة العامة، وضمان إشباع الحاجات العامة، وتحرير المرافق العامة من¹ الروتين الحكومي، وكذا محاولة النهوض بمستوى جودة التي تقدمها واكتسابها ميزة تنافسية تمكنها من منافسة المؤسسات الأخرى.

الفرع الثاني: الشخصية المعنوية

يعتبر ركن الشخصية المعنوية ركناً أساسياً من أركان المؤسسة العمومية، وهو ما يميزها عن غيرها من المرافق العامة، حيث تدار بعض المرافق العامة بجزء من الاستغلالية، إلا أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

ولا يقصد بالشخصية المعنوية البنية التحتية المخصصة لأداء مهام المؤسسة فلا يجوز اعتبار أي مبنى عام كمؤسسة عمومية، فعلى سبيل المثال يعتبر المستشفى كمؤسسة عامة تتمتع بشخصية معنوية إلا أن لها وجودها القانوني المستقل عن الأبنية المخصصة لها.²

الفرع الثالث: التخصص

إذا كان ركن الشخصية المعنوية يسمح بالتمييز بين المؤسسة العمومية والمؤسسة الخاصة، فإن ركن التخصص يميز المؤسسة العامة عن باقي الجماعات العامة كالدولة، الولايات الدوائر البلديات، ويقصد بالتخصص أنه لا يمكن ممارسة أي نشاط ولا أي غاية كانت، وإنما

¹ فردي، منيرة. بشرى، روابحية. فاعلية الاتصال التنظيمي في سير المؤسسة العمومية الجزائرية، دراسة ميدانية لمؤسسة اتصالات الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص علم اجتماع تنظيم وعمل، جامعة قالم، 2021-2022 ص 52.

² فردي، منيرة. بشرى، روابحية، المرجع نفسه، ص 53.

يتحدد انطلاقاً من القوانين المنشئة للمؤسسة والمهام الموكلة إليها ولا يجوز لها الخروج بأنشطتها عن نطاق ما حول لها القانون، كما أنه يترتب عن هذا التخصص رفض المؤسسة للتبرعات والهبات التي تتعارض مع الأهداف، وكذا عدم إمكانية إقامة الدعاوي خارج مجال تخصصها ونشاطها.¹

المبحث الثاني: علاقة المؤسسة العمومية بالتنظيم الإداري

تمثل المؤسسات العمومية أداة الدولة لتنفيذ سياساتها وخدمة المواطنين، ولا يمكن لهذه المؤسسات أن تؤدي دورها بفعالية دون تنظيم إداري محكم، لذلك سنتناول في هذا المبحث المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول: إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية

المطلب الثاني: أجهزة المؤسسة العمومية

المطلب الثالث: الرقابة على المؤسسة العمومية

المطلب الأول: إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية

تنشأ المرافق العامة أساساً لمواجهة احتياجات جماعية ملحة، يعجز الأفراد عن تلبيتها بمفردهم. غير أن توسع دور الدولة خلال القرن العشرين في المجالات الاقتصادية والاجتماعية أدى إلى تطور مفهوم هذه المرافق، فلم يعد إنشاؤها مقصوراً على سد احتياجات المواطنين الأساسية فحسب، بل امليشمل تعزيز التنمية الشاملة ورفع مستوى الرفاهية المجتمعية. وهذا ما يفسر الانتشار الواسع للمرافق العامة وتنوع مجالات عملها في العصر الحديث.

¹ ، فردي، منيرة . بشرى ،رواجية ، المرجع السابق ص 53.

من ناحية أخرى، يظل إنشاء المرافق العامة اختصاصاً حصرياً للسلطات المختصة، حيث تتمتع بسلطة تقديرية كاملة في هذا الشأن، دون أن يكون للأفراد حق التدخل في هذه القرارات.¹

الفرع الأول: إنشاء المؤسسة العمومية

أولاً: إنشاء المؤسسة العمومية الوطنية

شهدت السلطة المختصة بإحداث المؤسسات العمومية الوطنية تبايناً في تحديدها وفقاً للتوزيع القانوني للصلاحيات بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية من ناحية، وبين مكونات الهيئة التنفيذية ذاتها المتمثلة في رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة من ناحية أخرى، وذلك في إطار التطورات الدستورية والمؤسسية التي برزت بشكل خاص بعد صدور دستور 1989.²

وعرفت الجزائر خمس محطات مهمة بخصوص إنشاء المؤسسات العمومية الوطنية.

1- المرحلة الأولى قبل 1965: تتميز هذه المرحلة بتباين وسائل وأدوات إنشاء المؤسسات العامة الوطنية حيث تم إنشاء بعضها بموجب عمل تشريعي (قانون) وبعضها الآخر بموجب عمل إداري (مرسوم).³

2- المرحلة الثانية: صدور الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 31/12/1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966: وبموجب المادة 05 مكرر منه، فإن إنشاء أي مؤسسة عمومية لا يتم إلا عن طريق نص له قيمة تشريعية أي أمر في هذه المرحلة، لكن تنشأ مؤسسات ضمن فئة

¹ بن عثمان، بثينة . بلعالم أم كلثوم ، النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات التسيير الخاص، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة درابعية أحمد، أدرار، 2022-2023، ص 11.

² غلابي، بوزيد. مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون الإدارة العامة، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2010-2011، ص 99.

³ قليل، حسناء. المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015، ص 53.

منصوص عليها بأمر بمجرد مرسوم، ومثال ذلك الأمر رقم 69-106 المؤرخ في 29/12/1969 المتضمن إنشاء المعاهد التكنولوجية بموجب مرسوم.

3- المرحلة الثالثة: صدور دستور 1976: لم تنص المادة 151 من هذا الدستور التي تحدد المحال التشريعي على إنشاء المؤسسات العمومية، وبالتالي فإنها تتخلى عن هذا الاختصاص للمجال التنظيمي أي يكون إنشاؤها بموجب مرسوم.¹

وعلى سبيل المثال المرسوم رقم 77-07 المؤرخ في 23/01/1977 المتضمن إنشاء المدرسة الوطنية للأشغال العمومية.²

4- المرحلة الرابعة: صدور دستور 1989 وفي هذه المرحلة أيضا فإن السلطة المختصة بعملية التنظيم وإحداث المؤسسات العمومية في الجزائر هي من اختصاص السلطة التنفيذية، فالمادة 115 من دستور 1989 التي تحدد المحال التشريعي لا تتضمن موضوع إنشاء المؤسسات العمومية، إذن هي تدخل في إطار المحال التنظيمي، لكن في ظل هذا الدستور يملك السلطة التنظيمية كل من رئيس الجمهورية مرسوم رئاسي مثل المرسوم الرئاسي رقم 99-86 المؤرخ في 15/04/1999 المتضمن إنشاء مراكز البحث النووي أو عن طريق مرسوم تنفيذي، ومن أمثلة ذلك:

- مرسوم تنفيذي رقم 97 - 467 مؤرخ في 02 شعبان عام 1418 الموافق 02 ديسمبر سنة 1997، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 17-172 المؤرخ في 22 مايو 2017 يجدد قواعد إنشاء المراكز الاستشفائية الجامعية وتنظيمها وسيرها.³

¹ ضريفي، نادية . تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، لجزائر: دار بلقيس، ص 77.

¹ مرسوم رقم 07_77. مؤرخ في 23 يناير 1977، المتضمن إنشاء المدرسة الوطنية للأشغال العمومية، الجريدة الرسمية ع. 11 صادر في 06 فبراير 1977.

³ مرسوم تنفيذي رقم 97-467. مؤرخ في 02 ديسمبر 1997، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 17-172 المؤرخ في 22 مايو 2017، يجدد قواعد إنشاء المراكز الاستشفائية الجامعية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية ع. 81، الصادر في 10 ديسمبر 1997، ص 28.

- مرسوم تنفيذي رقم 01 - 110 المؤرخ في 11 صفر عام 1422 الموافق 05 ماي سنة 2001 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لمسح الأراضي المعدل والمتمم.¹
- مرسوم تنفيذي رقم 90 - 149 مؤرخ في 02 ذي القعدة عام 1410 الموافق 26 ماي سنة 1990 يتضمن إنشاء جامعة التكوين المتواصل وتنظيمها وعملها.²
- مرسوم تنفيذي رقم 96 - 148 مؤرخ في 09 ذي الحجة عام 1416 الموافق 27 أفريل سنة 1996، يتضمن إنشاء المعهد الوطني البيداغوجي للتكوين شبه الطبي وتنظيمه وسيره .

5-المرحلة الخامسة: بموجب دستور 1996، أصبح إنشاء المؤسسات العمومية الوطنية ينظمه مبدأ التوزيع بين السلطتين التشريعية والتنظيمية. فالمادة 122/فقرة 29 من الدستور خولت للبرلمان صلاحية التشريع في مجال "فئات المؤسسات"، وهو نص مماثل للمادة 34 من الدستور الفرنسي.

غير أنه أثار إشكالية قانونية حول مفهوم "فئات المؤسسات" الذي وصفه الفقهاء ومنهم الأستاذ محمد بوسماح بالمصطلح الغامض الذي يحتاج إلى تأويل. ويستفاد من المادة الدستورية أن المشرع وحده يختص بإنشاء الفئات الجديدة للمؤسسات، بينما تبقى السلطة التنظيمية مختصة بإنشاء المؤسسات المنتمية لفئات موجودة سلفاً (كالثانويات والمستشفيات).

وهكذا، فإن أي إنشاء لمؤسسة عمومية جديدة عن طريق التنظيم مشروط بانتمائها لفئة معروفة قانوناً، أما الفئات المستحدثة فتتطلب بالضرورة تدخل المشرع. وهذا التوزيع

¹ مرسوم تنفيذي رقم 01-110. مؤرخ في 05 ماي 2001، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لمسح الأراضي المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية ع. 26، الصادرة في 09 ماي 2001 ص 03.

² مرسوم تنفيذي رقم 90-149. مؤرخ في 26 ماي 1990، المتضمن إنشاء جامعة التكوين المتواصل وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية ع. 22، الصادرة في 06 ذو القعدة 1410، ص 733.

للاختصاصات يعكس توازناً دستورياً دقيقاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إنشاء المؤسسات العمومية .

ثانياً: إنشاء المؤسسة العمومية المحلية

يعطي كل من قانون البلدية والولاية للمجالس المحلية الاختصاص لإحداث وتنظيم مؤسسات عمومية، وفي هذا الصدد نصت المادة 146 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 المتضمن قانون الولاية على ما يلي (يمكن للمجلس الشعبي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولأية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية).

كما نصت المادة 153 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية على ما يلي (يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها).

كما نص القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12/01/1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية في المادة 48 على ما يلي (في إطار القواعد المحددة في المواد من 43 إلى 47 من هذا القانون، يمكن للمجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية إنشاء هيئات عمومية ذات طابع إداري أو صناعي وتجاري ووفقاً للإجراءات المنصوص عليها في التشريع المعمول به) .

وينظم إنشاء المؤسسات العامة المحلية كل من المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19/03/1983 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، والرسوم 85-117 المؤرخ في 07/05/1985 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها .

حيث تنص المادة 07 فقرة 01 من المرسوم رقم 83 - 200 مؤرخ في 19/03/1983

" تنشأ المؤسسة عن طريق مداولة المجلس الشعبي الولائي أو المجالس الشعبية الولائية أو المجالس الشعبية البلدية المعنية مع المصادقة عليها حسب الحالة¹ وبالتالي فإن أداة الإنشاء هي مداولة المجلس الشعبي البلدي.

أما بالنسبة للمؤسسة الولائية فقد نص قانون الولاية أن إنشاءها يتم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي إلا أنه يجب الإشارة أن المجالس المحلية لا تتمتع بحرية مطلقة في إنشاء أنواع المؤسسات العمومية بحيث أنها مقيدة بإنشاء نوعين من المؤسسات وهي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.² ومن جهة أخرى فإن مداولات المجالس المحلية فيما يتعلق بإنشاء المؤسسات العمومية لا تنفذ إلا بعد الحصول على المصادقة الصريحة من طرف السلطة الوصائية.³

الفرع الثاني: إلغاء المؤسسة العمومية

شهدت المؤسسات العمومية الاقتصادية تحولاً جوهرياً في نظامها القانوني بصدور القانون رقم 88-01، حيث حلت محل المؤسسات الاشتراكية واعتمدت نظاماً تجارياً كشركات تجارية. وقد ترسخ هذا التوجه بشكل نهائي مع صدور الأمر رقم 95-25 الذي أخضعها بالكامل لأحكام القانون التجاري في جميع جوانب نشاطها.

ومع دخول مرحلة الخصخصة بموجب الأمر رقم 01-04، اختلفت الأسس القانونية لإلغاء هذه المؤسسات بشكل جذري عن القواعد المطبقة على المؤسسات العمومية التقليدية، حيث أصبحت تخضع لآليات خاصة تتناسب مع طبيعتها الجديدة كشركات تجارية.⁴

¹ المادة 07، من المرسوم التنفيذي رقم 83_200. المؤرخ في 19 مارس 1983، الجريدة الرسمية ع. 12، الصادرة في 1983.

² المادة 127 من قانون رقم 12_07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

³ المادتين 42_50 من القانون رقم 11_10، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

⁴ غلابي، بوزيد. المرجع السابق، ص 105.

أولاً: إلغاء المؤسسة العمومية (الهيئة العمومية)

إلغاء المؤسسة العمومية يعني وضع حد لنشاطها، وطريقة الإلغاء هي مبدئياً طريقة الإنشاء بمعنى أنه يجب الرجوع إلى قاعدة توازي الأشكال أي أن من يملك الإنشاء يملك الإلغاء.

وكما سبق الذكر أن المؤسسات العمومية الوطنية من إنشاء السلطة التنفيذية، فنفس الشيء بالنسبة للإلغاء حيث يتم بموجب مرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي ومن أمثلة إلغاء بعض المؤسسات العمومية الوطنية:¹

- المرسوم الرئاسي رقم 99-171 المؤرخ في 02 أوت 1999 يتضمن حل الوكالة الجزائرية للتعاون الدولي.²

- المرسوم التنفيذي رقم 98-141 المؤرخ في 10 مارس 1998 يتضمن حل المدرسة الوطنية للجمارك.³

أما بالنسبة للمؤسسات العمومية المحلية فإن السلطة الوصائية تستطيع بعد إنشاء المؤسسة العمومية المحلية أن تحلها، فقد نصت المادة 26 من المرسوم رقم 83-200 تنشأ المؤسسة دون تحديد أي مدة لها وتحل قانوناً بإلغاء المرفق العام الذي تتولى تسييره غير أنه فيما يتعلق بالمؤسسة الاقتصادية فإنه عندما يبرز استغلالها عجزاً من شأنه أن يضر بمستقبل التوازن المالي للولاية أو البلدية المعنية يمكن أن يسحب الترخيص بالاستغلال.⁴

ثانياً: إلغاء (حل) المؤسسة العمومية الاقتصادية

¹ ، غلابي، بوزيد . المرجع السابق، ص 106.

² الجريدة الرسمية، العدد 52 المؤرخة في: 04 أ.، 1999، ص 05.

³ الجريدة الرسمية، العدد 29 المؤرخة في: 10 ماي 1998، ص 09.

⁴ غلابي، بوزيد . المرجع السابق ، ص 106.

يقصد بحل المؤسسة العمومية الاقتصادية زوال شخصيتها القانونية وفقا للأسباب ذاتها التي تنتهي بها الشركات التجارية عموما.

وقد حرص المشرع الجزائري على تحديد هذه الحالات بشكل صريح في النصوص القانونية كما يلي:

01_ الحل بقوة القانون: تحل المؤسسة العمومية الاقتصادية بحكم القانون وتتوقف عن العمل في الحالات التالية:

أ_ حالة انخفاض رأس المال: حيث تحل المؤسسة العمومية قبل حلول الأجل في حالة انخفاض رأس المال التأسيسي إلى أقل من الربع كما تقضي بذلك المادة 715 مكرر 20 من القانون التجاري حيث تنص إذا كان الأصل الصافي للشركة قد خفض بفعل الخسائر الثابتة في وثائق الحسابات إلى أقل من ربع رأس مال الشركة فإن مجلس الإدارة أو مجلس المديرين حسب الحالة ملزم في خلال الأشهر الأربعة التالية للمصادقة على الحسابات التي كشفت عن هذه الخسائر باستدعاء الجمعية العامة غير العادية للنظر فيما إذا كان يجب اتخاذ قرار حل الشركة قبل حلول الأجل.

وإذا لم يعقد اجتماع الجمعية العامة ولم تعقد هذه الجمعية اجتماعا صحيحا بعد استدعاء أخير، فإنه يجوز لكل معنى أن يطالب أمام العدالة بحل الشركة..

ومن ثم فإن حل المؤسسة لهذا السبب يكون حسب الشروط والكيفيات التالية:

- أن يخفض الأصل الصافي للشركة بفعل الخسائر إلى أقل من ربع رأس المال الأمر الذي يؤدي اقتصاديا إلى عجزها عن القيام بالمهمة المنوطة بها كشركة تجارية.

- أن يتخذ قرار الحل باعتباره مسألة مهمة من طرف الجمعية العامة الاستثنائية للمؤسسة وذلك بناء على استدعاء مجلس الإدارة خلال الأربعة أشهر التالية للمصادقة على الحسابات".¹

ب- الدمج: يتمثل الهدف الأساسي من عملية الدمج في تحقيق تركيز اقتصادي، ويشترط لتحقيقه توافر عدة أشخاص اعتباريين في شكل شركات تجارية، على أن ينتهي وجود أحدها على الأقل. ويجدر الإشارة إلى أن الدمج كأساس قانوني لحل المؤسسات لا يتدخل في شؤونه جهاز الإدارة الداخلي، إذ تختص به عادةً هيئات إدارية خارجية مخولة، وذلك من خلال إعادة توزيع الموارد المادية والكفاءات البشرية وضمها إلى كيان أو كيانات أخرى، مما يؤدي إلى انقضاء الشخصية الاعتبارية للمؤسسة المندمجة.²

ج - إعادة الهيكلة: بخلاف عملية الدمج، فإن الهيئة الإدارية المختصة ترى ضرورة إلغاء الشخصية الاعتبارية للمؤسسة القائمة، مع إعادة توزيع أصولها وممتلكاتها لإنشاء مؤسسات عمومية اقتصادية جديدة.³

02 - الحل الإداري: يتمثل الحل الإداري في إبرام عقد اندماج أو انفصال بين مؤسسة عمومية اقتصادية وأخرى تنقضي المؤسسة الأولى وتحل محلها المؤسسة التي قامت بالدمج، من حيث الحقوق والالتزامات ويرجع قرار الاندماج أو الانفصال لصلاحيات الجمعية العامة الاستثنائية.⁴ ويعرف الاندماج عموماً بأنه تجمع شركتين في شركة جديدة واحدة أو على الأقل ضم إحداها للأخرى وذلك بتقديم كل رأسمال الشركة المدمجة إلى الشركة الدامجة، مع زوال الأولى بانقضاء شخصيتها القانونية المعنوية، مما ينجم عنه حل شركة واحدة على الأقل.

¹ بعلي، محمد الصغير. النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، أطروحة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة الجزائر، 1991، ص 154.

² المرجع نفسه، ص 155.

³³ المرجع نفسه، ص 156.

⁴ بولحبال، نواره. تطور علاقة الدولة بمؤسساتها العمومية الاقتصادية في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، جامعة الجزائر، 2003، ص 44.

وإذا كان الدمج يعتبر سببا من أسباب حل المؤسسة بقوة القانون فإن الاندماج يقضي أيضا إلى الحل لكن باتفاق ورضا الشركاء والمساهمين في صورة عقد.¹

ويعتبر الإدماج أو الاندماج شكل من أشكال التكتل الهدف منه توظيف رأسمال أكبر وبالتالي تحقيق المشاريع الكبرى والحد من المنافسة بين المؤسسات المندمجة من جهة.²

أما الانفصال فهو قسمة أموال الشركة بين عدة شركات أخرى.³

المطلب الثاني: أجهزة المؤسسة العمومية

تتميز المؤسسة العمومية بأنها منظمة عامة لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية، وتدار بأجهزة مستقلة تمارس صلاحياتها تحت رقابة السلطة المركزية.

في الماضي، نص الأمر رقم 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 على التسيير الاشتراكي للمؤسسات، والذي كان يهدف إلى توحيد هياكل المؤسسات العمومية واعتماد مبدأ التسيير المشترك بين الإدارة والعمال من خلال جهازين رئيسيين: مجلس العمال ومجلس المديرية.

لكن بعد الإصلاحات الاقتصادية لعام 1988، تحولت المؤسسات العمومية الاقتصادية إلى تطبيق قواعد القانون التجاري، فأصبحت أجهزة تسييرها تخضع لهذا القانون من حيث التسمية والصلاحيات.

أما المؤسسات العمومية الأخرى (غير الاقتصادية)، فمع تعدد أشكالها واختلاف أجهزة تسييرها، يمكن حصرها في جهازين أساسيين: الجهاز التداولي والجهاز التنفيذي.⁴

الفرع الأول: أجهزة المؤسسة العمومية (الهيئة العمومية)

¹ بعلي، محمد الصغير. المرجع السابق، ص 159.

² بولحيال، نورة. المرجع السابق، ص 45.

³ بعلي، محمد الصغير. المرجع السابق، ص 160.

⁴ غلابي، بوزيد. المرجع السابق، ص 110.

يمكن تقسيم أجهزة تسييرها إلى جهازين أساسيين هما الجهاز التداولي والجهاز التنفيذي.

أولاً: الجهاز التداولي: يعتبر الجهاز الرئيسي المسؤول عن تسيير المؤسسة العمومية، حيث يشكل السلطة العليا فيها ويعمل كجهاز تداولي جماعي يضطلع بمهمة تحديد السياسات العامة للمؤسسة ووضع توجهاتها الاستراتيجية. ويحدد النص المنشئ للمؤسسة تشكيلة هذا المجلس ونظام عمله واختصاصاته، مما يجعله الأداة الأساسية في رسم مسار المؤسسة وضبط إطار عملها، حيث يمارس صلاحياته وفقاً للضوابط والآليات المنصوص عليها في النصوص المؤسسة.¹

ثانياً: الجهاز التنفيذي: إلى جانب الجهاز التداولي الذي يعقد اجتماعاته الدورية لدراسة ومناقشة كافة القضايا المتعلقة بالسير العام للمؤسسة العمومية، يوجد الجهاز التنفيذي المتمثل في شخص مدير المؤسسة الذي يتولى مسؤولية الإدارة اليومية لأنشطة المؤسسة، وهو ما يبرر تسميته بالجهاز التنفيذي. ويُعد مدير المؤسسة عنصراً محورياً في الهيكل الإداري، حيث يمارس مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات الواسعة التي يُحددها النص التأسيسي للمؤسسة، والتي تمنحه الدور الرئيسي في ضمان سير العمل وتحقيق الأهداف المرسومة.²

الفرع الثاني: أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية

تخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية كقاعدة عامة للنظام الهيكلي المطبق في الشركات التجارية، سواء أكانت في شكل شركات مساهمة أو شركات ذات مسؤولية محدودة. إلا أن هذه القاعدة تشهد استثناءً في حال المؤسسات التي تملك الدولة أو أحد أشخاص القانون العام كامل رأسمالها أو جزءاً منه، حيث تخضع لأشكال خاصة في التسيير والإدارة ينظمها

¹ غلابي، بوزيد. المرجع السابق، ص 111.

² المرجع نفسه، ص 118.

التشريع الخاص، ويتم تحديد إخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية لهذا النظام الخاص بقرار من مجلس مساهمات الدولة، وذلك حصراً بالنسبة للمؤسسات المكلفة بإدارة مساهمات الدولة. هذا المنطلق، يمكن التمييز بين نوعين من الأجهزة الإدارية: تلك المنظمة بموجب نصوص تشريعية خاصة، وتلك الخاضعة للقواعد العامة المطبقة على الشركات التجارية.¹

أولاً: أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب نصوص خاصة

تتميز المؤسسات العمومية الاقتصادية المكلفة بتسيير مساهمات الدولة بنظام إداري خاص يختلف جوهرياً عن القواعد العامة للشركات التجارية. فقد تطور الشكل القانوني لهذه المؤسسات تاريخياً من صناديق المساهمة إلى الشركات القابضة، ثم المجلس الوطني للمساهمات، قبل أن تستقر على نموذج "مجلس مساهمات الدولة" بموجب الأمر 01-04.

وتبرز خصوصية هذه المؤسسات في تصميم أجهزتها الإدارية التي تنفرد بهيكله تنظيمية استثنائية، بعيداً عن النماذج التجارية التقليدية. حيث يأتي هذا النظام الخاص ليتلاءم مع الطبيعة الاستراتيجية لمهامها كأداة الدولة في إدارة استثماراتها وممتلكاتها، مما يعكس الأهمية البالغة لهذه المؤسسات في الحفاظ على المصالح الاقتصادية للدولة وتحقيق أهدافها التنموية.²

01 - الجمعية العامة: تتكون الجمعية العامة الوحيدة للمؤسسات العمومية الاقتصادية المكلفة بتسيير مساهمات الدولة من مثلين مفوضين قانوناً من مجلس مساهمات الدولة، يعتبرون في حكم المساهمين، وتتميز الجمعية العامة بأنها جهاز سيادي له سلطة تقريرية في:

¹ زنو، خديجة. لنظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، مذكرة ليسانس، تخصص قانون خاص، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014-2015، ص 30.

² نفس المرجع والصفحة.

- التسيير الاستراتيجي للمؤسسة في مجالات اعداد برامج النشاط والميزانية والاستثمار والحل والادماج والاندماج...¹

- المشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالخصوصية وتأمين ونقل الملكية للمتنازل له.

- احتكار اختصاص الفصل في كافة المسائل المتعلقة بحياة المؤسسة باستثناء قرارات التسيير العادي المحتكر من قبل مجلس المديرين.

- التعاقد مع أعضاء مجلس المديرين، اذ تتمتع الجمعية العامة بأهلية التعاقد مع مجلس المديرين بحيث يعود اليها اختيار هؤلاء الأعضاء وفق معايير تنظيمية قانونية ويحدد العقد المبرم بينهما مهام الأعضاء وحقوقهم وواجباتهم ومدة عهدهم وتنتهي مهامهم حسب الاشكال نفسها ويخضع العقد المبرم بين الطرفين لمبدأ سلطان الإدارة والعقد شريعة المتعاقدين دون تدخل من الدولة شريطة احترام معايير التعاقد المطلوبة لهذا الصنف من العقود.²

02 - مجلس المديرين: نظم المشرع الجزائري إدارة شركات المساهمة من خلال هيئة جماعية تسمى "مجلس المديرين"، تتكون من أشخاص طبيعيين يتراوح عددهم بين 3 إلى 5 أعضاء كحد أقصى. يختلف هذا النظام عن النمط القديم بتركيزه على جهاز إداري وحيد هو مجلس المديرين، الذي يمارس مهامه تحت إشراف مجلس المراقبة. وقد أفرد القانون التجاري المواد من 643 إلى 653 لتنظيم أحكام وشروط عمل هذا المجلس وآليات ممارسته لصلاحياته.³

ثانيا: أجهزة المؤسسة العمومية المحالة إلى القواعد العامة

01 - جهاز التسيير: يأخذ جهاز التسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية عدة اشكال فأما المؤسسة العمومية المنظمة في شكل شركات مساهمة فتأخذ بصيغة المدير العام او الرئيس

¹ المادة 04، من المرسوم التنفيذي رقم 01-283. المتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها.

² المرسوم التنفيذي 01-283. المتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها

³ زنو، خديجة. المرجع السابق، ص 31.

او مجلس المجيرين في حين تأخذ المؤسسات المنظمة في شكل شركات ذات مسؤولية محدودة بصيغة المسير وتطلق عليه تسمية الرئيس المدير العام في حال توليه مهام المديرية العامة بالمؤسسة في حين يسمى بالمدير العام في حال ما كان يتولى الاشراف على المؤسسة فقط، وفي هذه الحالة يكلف شخصين بمساعدته كمديرين عامين يقترحهما على مجلس الإدارة، مما يخول لهما صلاحيات معينة بالاتفاق مع المدير العام، ويعين رئيس مجلس الإدارة في المؤسسة العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل شركة مساهمة من طرف مجلس الإدارة، اما المدير العام فيعين من طرف مجلس الإدارة بناء على اقتراح الرئيس في حين يعين مدير او مديري المؤسسة العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل شركات ذات رأسمال مسؤولية محدودة من قبل الشركاء، أو بموجب عقد لاحق، ويتشترط ان يكون شخصا طبيعيا، كما يمكن أن يكون من خارج الشركة.¹

02 - مجلس المراقبة: إن ضخامة رأس المال وتنوع أنشطة الشركات المساهمة، إلى جانب العدد الكبير للمساهمين وعدم مشاركتهم الفعالة في الجمعيات العامة، أدى إلى صعوبة ضمان التزام الإدارة بالمسار الصحيح. مما استدعى إنشاء جهاز رقابي مستقل يُعرف بمجلس المراقبة، تكون مهمته الأساسية حماية مصالح الشركة والمساهمين على حد سواء.

هذا المجلس يأتي كضرورة تنظيمية لموازنة سلطات الإدارة التنفيذية وضمان الشفافية، خاصة في ظل غياب الرقابة المباشرة من قبل المساهمين أنفسهم، ويتشكل مجلس المراقبة والتي تناولته المواد من 654 الى 673 من ق. ت. ج ويتكون من سبعة 07 أعضاء على الأقل و12 عضو على الأكثر.²

¹ زنو، خديجة . المرجع السابق، ص 31.

² المواد من 29 إلى 36 ، القانون 88-04 المعدل والمتمم لأمر رقم 75-59 ،المتضمن القانون التجاري والمحدد للقواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات الاقتصادية ، الجريدة الرسمية ع. 02 الصادرة في 13-01-1988.

كما يمكن تجاوز الأعضاء المقدر بـ 12 عضواً حتى يعادل العدد الإجمالي لأعضاء مجلس المراقبة الممارسين منذ أكثر من سنة 06 أشهر في الشركات المدمجة دون تجاوز 24 عضواً، أيضاً لا يمكن لأي عضو من مجلس المراقبة الانتماء إلى مجلس المديرين.

ومن بين اختصاصاته انه:¹

- يمارس مهنة الرقابة الدائمة للشركة ويقوم بترخيص إبرام العقود، وكذا أعمال التصرف وتأسيس الامانات والكفالات والضمانات الاحتياطية والضمانات.
- كما يقوم في أي وقت من السنة بإجراء الرقابة التي يراها ضرورية ويمكنه ان يطلع على الوثائق التي يراها مفيدة للقيام بمهمته.
- يختص أيضاً بمراجعة تقرير مجلس المديرين حول حساب الاستغلال العام وحساب النتائج والميزانية وعن حالة الشركة ونشاطها اثناء السنة المالية المنصرمة، ثم يقدم للجمعية العامة ملاحظاته على تقرير مجلس المديرين وعلى حسابات السنة المالية.
- وتطبيقاً لنص المادة 644/01 يخول لمجلس الرقابة سلطة تعيين اعضاء مجلس المديرين مع اختيار أحدهم رئيساً، كما يقترح على الجمعية عزلهم.

المطلب الثالث: الرقابة على المؤسسة العمومية

تمثل الرقابة أداة أساسية لقياس مدى تحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية ضمن الإطار الزمني المحدد من خلال مقارنة النتائج المحققة بالمستهدفات. وفي سياق المؤسسات العمومية، تهدف الرقابة أساساً إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية مع الحفاظ على توازن دقيق يمنع تحولها إلى رقابة تدخلية في الملاءمة، مما قد يُهدد مبدأ اللامركزية الذي تقوم عليه هذه المؤسسات. وتختلف طبيعة هذه الرقابة باختلاف الأنظمة السياسية، حيث تشهد الدول الاشتراكية رقابةً

¹ المواد 644 - 654 - 673، القانون التجاري.

صارمةً لضمان التزام المؤسسات بالخطة العامة للدولة، بينما تتمتع المؤسسات في الدول الليبرالية باستقلالية أوسع في التسيير.

وتتعدد أشكال الرقابة والجهات المنفذة لها، مع تركيز خاص على السلطات الرقابية الأكثر تأثيراً في ضبط أداء هذه المؤسسات.¹

الفرع الأول: الرقابة التشريعية على المؤسسة العمومية

يمارس السلطة التشريعية في الجزائر برلمان ثنائي التمثيل وفق المادة 98 من الدستور، يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على عكس الدساتير السابقة التي كانت تأخذ بنظام الغرفة الواحدة. وتدرج الرقابة التشريعية على المؤسسات العمومية في إطار العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تركز هذه الرقابة على كيفية قيام الحكومة بمهامها في إدارة هذه المؤسسات.

وتتمثل أهم مجالات هذه الرقابة في:

أولاً: المجال التشريعي: رغم أن المادة 122 فقرة 29 من الدستور حددت اختصاص البرلمان في إنشاء فئات المؤسسات العمومية فقط، إلا أن السلطة التشريعية تمارس دوراً أوسع في هذا المجال. فباعتبارها صاحبة الاختصاص التشريعي، تقوم بإصدار العديد من القوانين المنظمة لعمل المؤسسات العمومية، ولاسيما تلك المتعلقة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية، مما يتجاوز الإطار الضيق المحدد دستورياً.²

¹ غلابي، بوزيد . المرجع السابق، ص 140-141.

² القانون رقم 88-01. المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ص 30.

ثانياً: **المجال المالي:** تمارس الرقابة المالية البرلمانية على المؤسسات العمومية بشكل غير مباشر، وذلك من خلال ارتباطها الوثيق بميزانية الدولة، وتتجلى هذه الرقابة في شكلين رئيسيين:

- الأولى (سابقة): البرلمان هو المختص بالمصادقة على ميزانية الدولة وهو حينما يقوم بذلك إنما يعمد إلى فحص مسبق للاعتمادات المخصصة من طرف الجهات المعنية للمؤسسات العمومية.¹

- الثانية (لاحقة): تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، كما يصوت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان.²

ثالثاً: مساءلة السلطة التنفيذية:

تتمثل هذه الرقابة في متابعة الحكومة والوزراء المعنيين لأداء المؤسسات العمومية، لضمان سير عملها بانتظام وفعالية وفقاً لتوجهات السياسة العامة للدولة.

الفرع الثاني: رقابة السلطة التنفيذية على المؤسسة العمومية

لا خلاف حول أهمية رقابة السلطة التنفيذية للمؤسسات العمومية، لكن الإشكالية تكمن في غياب معايير واضحة تحدد مدى وأساليب هذه الرقابة، خاصة بعد منح الاستقلالية للمؤسسات نتيجة الإصلاحات الاقتصادية وانتقال نظامها القانوني نحو القواعد التجارية، مما استلزم إعادة تنظيم آليات الرقابة وإلغاء نظام الوصاية المفرط السابق. وقد زاد الأمر تعقيداً مع

¹ المادة 120 ، دستور 1996. الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم: 96-438، المتعلق بنشر نص تعديل الدستور المصادق عليه، المؤرخ في: 07 سبتمبر 1996.

² المادة 160، دستور 1996. المتعلق بنشر نص تعديل الدستور المصادق عليه.

ازدواجية السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول وفق التعديلات الدستورية لسنوات 1989 و1996.¹

أولاً: رئيس الجمهورية: يتمتع رئيس الجمهورية، كأعلى سلطة تنفيذية، بصلاحيات دستورية واسعة خاصة بموجب المادتين 77 و78 تشمل التعيين في المناصب العليا مثل رؤساء المؤسسات الاقتصادية الاستراتيجية بمراسيم رئاسية بعد اقتراح الحكومة، والسلطة التنظيمية كإصدار مراسيم تنظيم المؤسسات العامة مثل الأمر 01-04، وضمان الأمن الوطني. بعد دستور 1996، عزز صلاحياته مقارنة بدستور 1988 حيث كان يتقاسم التعيينات مع رئيس الحكومة.

كما يوجه السياسات الوطنية، خاصة الاقتصادية، عبر رئاسة مجلس الوزراء، حيث يعدل برنامج الحكومة قبل عرضه على البرلمان، ويصدر توجيهات للمؤسسات الاستراتيجية، ويسهل جذب الاستثمارات الأجنبية. تظهر هذه الصلاحيات دوره المحوري في صنع القرارات المؤثرة على المؤسسات العامة والاقتصاد الوطني.²

ثانياً: رئيس الحكومة: الحكومة هي الجهاز التنفيذي المسؤول عن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، بما في ذلك الجانب الاقتصادي منه، ويمارس هذه المهمة تحت قيادة رئيس الحكومة. وقد ظهر منصب رئيس الحكومة لأول مرة في النظام الدستوري الجزائري بعد تعديل الدستور لسنة 1988 الذي عدل أحكام دستور 1976 المتعلقة بالسلطة التنفيذية. ثم أُدرج هذا المنصب دستورياً في دساتير 1989 و1996³. ويتم تعيين رئيس الحكومة وإنهاء مهامه بموجب مرسوم رئاسي.⁴

¹ غلابي، بوزيد . المرجع السابق، ص 143-144.

² بوضياف، عمار. الوجيز، في القانون الإداري، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007، ص 192.

³ المرجع نفسه، ص 205.

⁴ المادة 575، دستور 1996. المتعلق بنشر نص تعديل الدستور المصادق عليه.

ثالثاً: الوزير: للوزير صفتان مزدوجتان تميزان دوره:

- 1- الصفة السياسية: بوصفه عضواً في الحكومة يساهم في تنفيذ السياسة الحكومية.
 - 2- الصفة الإدارية: باعتباره سلطة إدارية مركزية تختص بإدارة القطاع الذي يشرف عليه.
- وهكذا يجمع الوزير بين الدور السياسي التوجيهي والدور الإداري التنفيذي.¹

الفرع الثالث: رقابة السلطة القضائية على المؤسسة العمومية

نظراً لقصور الرقابة التشريعية والتنفيذية، تبرز الرقابة القضائية كأداة أساسية لضمان مبدأ المشروعية، باعتبار القضاء جهة مستقلة ومحيدة كما ينص الدستور في المادة 138. تتميز هذه الرقابة بكونها خارجية وموضوعية، بعكس الرقابة التشريعية التي غالباً ما تكون سياسية وذو دوافع حزبية.

وبالنظر لتنوع المؤسسات العمومية واختلاف طبيعتها القانونية، تتطلب الرقابة القضائية تحديد الجهة القضائية المختصة والوسائل المعتمدة لضمان فعاليتها.²

أولاً: الجهة القضائية المختصة: نص قانون الإجراءات المدنية السابق في مادته السابعة على تمييز المشرع بين منازعات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية الاقتصادية. ففي حال كانت المؤسسة العمومية ذات طابع إداري طرفاً في النزاع، فإن الاختصاص ينعقد للقضاء الإداري للفصل فيه. على عكس منازعات المؤسسات العمومية الاقتصادية، حيث منع المشرع في مرحلة محددة رفعها أمام المحاكم، وأخضعها لاختصاص هيئات التحكيم الإلزامي.³

¹ عوابدي، عمار. القانون الإداري، المرجع السابق، ص 225.

² غلابي، بوزيد. المرجع السابق، ص 152.

³ الأمر رقم: 75_44. المؤرخ في 17 جوان 1975، المتعلق بالتحكيم الإلزامي لبعض الهيئات، الجريدة الرسمية، ع. 53. المؤرخ في 04 جويلية 1975، ص 742.

بعد الإصلاحات الاقتصادية لسنة 1988 وتعديل القانون التجاري بموجب القانون 04-88، أخضعت المؤسسات العمومية الاقتصادية لأحكام القانون التجاري وألغي نظام التحكيم الإلجباري،¹ فأصبحت منازعاتها من اختصاص القضاء العادي، خلافاً لما كان مقرراً في المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية السابق، غير أن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية رقم: 01-88 استثنى بعض المنازعات من هذا الحكم، حيث نصت المادة 56 منه على أن النزاعات المتعلقة ببعض أنشطة هذه المؤسسات تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة، مما يعني اختصاص الغرفة الإدارية بها.

هنا المشرع شمل معيارين:

المعيار العضوي من جهة لأن التصرف تم باسم الدولة ولحسابها ومعيار التمييز بين أعمال السلطة وأعمال التسيير من جهة أخرى فالمؤسسات هنا تظهر كسلطة عامة وليس كتاجر عمومي.

تنص المادة 45 من القانون 04-88 على ازدواجية النظام القانوني للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، حيث تخضع في علاقاتها مع الدولة للقواعد الإدارية، بينما تخضع في تعاملاتها مع الغير لأحكام القانون التجاري.

ويترتب على ذلك أن هذه المؤسسات تلتزم في جانب علاقاتها مع الدولة بالقواعد الإدارية، بما في ذلك قواعد الاختصاص القضائي ومبادئ انتظام سير المرافق العامة وغيرها من أحكام القانون الإداري.

إن المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تخضع بموجب هذه النصوص على سبيل الاستثناء لاختصاص القضاء البات في المادة الإدارية كلما تعلق الأمر بالمنازعات

¹ المادة 46 ، القانون رقم 04-88. المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

الخاصة بعلاقة هذه المؤسسات بالدولة أو بينها وبين الأفراد لسبب الإخلال بقواعد سير المرافق العامة.¹

وبعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية² نصت المادة 800 منه على الولاية العامة للمحاكم الإدارية بالنظر في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها بموجب حكم قابل للاستئناف وبالتالي فقد كرس المعيار العضوي كما كان سابقاً طبقاً للمادة 07 من قانون الإجراءات المدنية.

¹ غلابي، بوزيد. المرجع السابق، ص 154.

² بمقتضى القانون رقم: 08-09.

خلاصة الفصل الأول

تناولنا في هذا الفصل الإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية، وذلك بالتطرق لمفهومها في المبحث الأول، وذلك من خلال تعريفها لغة واصطلاحاً، وخصائصها ومزاياها، منها أنها مرفق عام وأنها تتمتع بالشخصية المعنوية كذلك أن المؤسسات تشترك في تمركزها في القطاعات القاعدية وأغلب المؤسسات في وضعية احتكارية للسوق أما أركانها فتناولنا إدارة المرفق العام والشخصية المعنوية والتخصص، أما فيما يخص المبحث الثاني بينا فيه علاقة المؤسسة العمومية بالتنظيم الإداري، من خلال دراسة كيفية إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية التي تتضمن إنشاء المؤسسة العمومية الوطنية بمراحلها كذلك إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وإلغاء المؤسسة العمومية وإلغاء المؤسسة العمومية الاقتصادية وبعدها تطرقنا إلى أجهزتها وبعد ذلك انتقلنا إلى الرقابة على المؤسسة العمومية التي تشمل الرقابة التشريعية ورقابة السلطة التنفيذية و السلطة القضائية، وبهذا نكون قد انتهينا من الفصل الأول لننتقل إلى الفصل الثاني.

الفصل الثاني:

تطور المؤسسة

العمومية قبل وبعد

1989

الفصل الثاني: تطور المؤسسة العمومية قبل وبعد 1989

شهدت المؤسسة العمومية تحولات جذرية في هيكلها ووظائفها مع تغير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، خاصة مع التحول من النظام الاشتراكي إلى اقتصاد السوق بعد عام 1989.

فقبل هذا التاريخ، كانت المؤسسات العمومية تصنف أساسا إلى ثلاثة أنواع: المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، التي تقدم خدمات إدارية بحتة، والمؤسسات العمومية الاقتصادية، التي تدير القطاعات الإنتاجية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الخاص، التي تجمع بين خصائص الإدارة العامة والقطاع الخاص.

إلا أن التغييرات التي أعقبت عام 1989 أدت إلى إعادة هيكلة المؤسسات العمومية لتواكب متطلبات اللامركزية والتحرر الاقتصادي، فظهرت أشكال جديدة مثل المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، التي تهدف إلى تحقيق الربح مع الحفاظ على المصلحة العامة، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، التي تعنى بالبحث العلمي والتنمية الثقافية، بالإضافة إلى مؤسسات العمومية المكلفة بالتربية والتعليم، والتي لا تتمتع بطابع محدد لكنها تلعب دوراً حيوياً في تنمية الرأسمال البشري، وسنتطرق في هذا الفصل إلى المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: مرحلة ما قبل دستور التعددية 1989

المبحث الثاني: مرحلة ما بعد دستور 1989

المبحث الأول: مرحلة ما قبل دستور التعددية 1989

قبل دستور 1989، الذي أقر التعددية السياسية والاقتصادية، كانت المؤسسات العمومية في الجزائر تصنف ضمن ثلاثة أنواع رئيسية: المؤسسات العمومية الإدارية، والمؤسسات العمومية الاقتصادية، تحت إشراف الدولة، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الخاص.

كان هذا التقسيم يعكس هيمنة النهج الاشتراكي والمركزية الإدارية، حيث كانت الدولة تلعب الدور الرئيسي في توجيه الاقتصاد وإدارة الخدمات العامة، في هذا المبحث سنتطرق إلى هذه الأصناف من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: المؤسسة العمومية الإدارية

المطلب الثاني: المؤسسة العمومية الاقتصادية

المطلب الثالث: المؤسسة العمومية ذات الطابع الخاص

المطلب الأول: المؤسسة العمومية الإدارية

عرفها المشرع الجزائري من خلال القانون رقم: 88-01 بخضوعها للقواعد المطبقة على الإدارة ولمبدأ التخصيص بحيث تنص المادة 43 منه.

"تخضع الهيئات العمومية الإدارية للقواعد المطبقة على الإدارة والمبدأ التخصيص تتمتع هذه الهيئات بنفس النظام المالي والحسابي المطبق على الإدارة ما لم توجد قاعدة خاصة مرتبطة باستقلالية سيرها وتسييرها".

والمؤسسة العمومية الإدارية هي تلك التي تمارس نشاطا ذا طبيعة إدارية محضة وتسمى أيضا المؤسسة العمومية التقليدية.¹

¹ عوابدي، عمار. المرجع السابق، ص 316.

تعتبر المؤسسات العامة الإدارية أقدم أنواع المؤسسات حيث أنها كانت مرافق عامة إدارية ثم زودت بالشخصية المعنوية العامة الإدارية لتخصص في إدارة وتسيير مرافق عامة إدارية ولتحقيق وإنجاز أهداف عامة إدارية بحتة.¹

الفرع الأول: النظام القانوني للمؤسسة الإدارية

أولاً: الخضوع لقواعد القانون العام

- 1- المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري شخص معنوي من أشخاص القانون العام، تتمتع بامتيازات وصلاحيات السلطة العامة، تأسيسها يكون من طرف السلطة العامة.
- 2 - إن القانون المطبق هو القانون الإداري، إذن وجود قرار إداري والعقد يكون إدارياً والمسؤولية عامة.²

ثانياً: الخضوع للقضاء الإداري

- 1- المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري تخضع للقاضي الإداري الذي يطبق قواعد القانون الإداري.
- 2- إن القانون المطبق هو القانون الإداري، إذن تخضع للقاضي الإداري الذي يطبق قواعد القانون الإداري.³

ثالثاً: كيفية سيرها

كما جاء في المادة السالفة الذكر 88-01 تحدد قواعد تنظيمها وسيرها المكيفة مع طبيعتها وغرضها التخصصي ونوعها، عن طريق قوانينها الأساسية المحددة عن طريق التنظيم.⁴

¹ عوابدي، عمار. المرجع السابق، ص 317.

² شايب الراس، عبد القادر . المرجع السابق، ص 18.

³ ص 19.

⁴ مداح، يوسف . المرجع السابق، ص 58.

رابعاً: وسائل عمل المؤسسة العمومية الإدارية

1- الوسائل البشرية للمؤسسة العمومية الإدارية:

- شهدت المرحلة الانتقالية (1962-1966) استمرار العمل بالتشريع الفرنسي في مجال التوظيف مع تعديلات تتفق مع السيادة الوطنية، مع الحفاظ على التمييز بين الموظفين (خاضعين لقانون الوظيفة العامة) والأجراء (خاضعين لقانون العمل).
- أما المرحلة الثانية فهي مرحلة صدور الأمر رقم 66 - 133 المؤرخ في 02/06/1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حيث جاء هذا الأمر ليحد من ظاهرة عدم التجانس والتباين المحسوس بين عمال القطاع الاقتصادي والقطاع الإداري.
- مرحلة التسيير الاشتراكي للمؤسسات الأمر 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 مفهوماً جديداً للعامل باعتباره "منتجاً ومسيراً"، حيث ألغى التمييز بين العاملين في القطاعات المختلفة. ومع ذلك، ركز القانون على المؤسسات الاقتصادية العامة متجاهلاً المؤسسات الإدارية، مما أدى عملياً إلى إعادة التمييز بين الموظفين العموميين (في القطاع الإداري) والأجراء (في القطاع الاقتصادي)، على الرغم من الخطاب الرسمي عن الوحدة.
- صدر القانون الأساسي العام للعامل سنة 1978 بموجب القانون رقم 78-12 بتاريخ 5 أوت 1978، ورغم سعيه لتوحيد قواعد التوظيف العمومي والقطاع الاقتصادي، إلا أنه حافظ على النظرة التقليدية القائمة على دمج القطاعين، دون أن يلغى القوانين السابقة عليه.¹
- وفي هذه المرحلة حدد المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 القانون الأساسي لعمال المؤسسات الإدارية فقط، بينما ظلت المؤسسات الاقتصادية تخضع لنظام خاص

¹ علامي، محمد بن علي. النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2019-2020، ص34.

- يتميز ب: استقلالية في نظام الأجور وخضوعها لاتفاقيات العمل الجماعية والحفاظ على تمييز واضح بين العاملين في القطاعين الإداري والاقتصادي.¹

خامسا: الوسائل المادية للمؤسسة العمومية الإدارية

تتمثل أبرز نتائج تمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي في امتلاكها لذمة مالية مستقلة، تتكون من أموال منقولة وعقارية تُعد من الأملاك العمومية. وقد تأخر الاعتراف بملكية المؤسسات العمومية لهذه الأموال حتى سنة 1984، حيث أقر القاضي الإداري بذلك.²

الفرع الثاني: خصائص المؤسسة العمومية الإدارية

تتميز المؤسسة العمومية الإدارية بثلاثة خصائص أساسية هي:

أولاً: المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري شخص معنوي

وبهذه الخاصية فهي تتمتع بجميع مميزات الشخصية المعنوية من ذمة مالية واستقلال إداري في تسيير شؤونها، وحق التقاضي.

ثانياً: المؤسسة العامة شخص معنوي من أشخاص القانون العام

فهي تخضع لقواعد القانون العام وبالضبط لقواعد القانون الإداري، كما تميزها هذه الخاصية عن الأشخاص المعنوية الخاصة المعترف لها بطابع المنفعة العامة، هذه الأخيرة تخضع لقواعد القانون الخاص.

ثالثاً: المؤسسة العامة تكلف بتسيير مرفق عام إداري

¹ علامي، محمد بن علي . المرجع السابق ، ص34.

² المرجع نفسه، ص 37.

على عكس الأشخاص العامة الإقليمية والتي يكون موضوعها تسيير الشؤون المحلية، فإن المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري تخصص في تسيير مرفق عام إداري. بهذه الخاصية فهي تحقق اللامركزية المرفقية، بعكس البلدية التي تحقق اللامركزية الإدارية.¹

المطلب الثاني: المؤسسة العمومية الاقتصادية

بموجب المادة 04 من الأمر رقم 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتسيير الاشتراكي² فإنه اعتبرها مؤسسة اشتراكية وهي: «شخصية معنوية لها الشخصية المدنية والاستقلال المالي وتتضمن وحدة أو عدة وحدات».

بموجب المادة 05 من القانون رقم 88-0 المؤسسة العمومية الاقتصادية: «شركات مساهمة أو شركات محدودة المسؤولية تملك الدولة و/أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة جميع الأسهم و/أو الحصص.....»

بموجب المادة 02 من القانون رقم 88-04 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988 المعدل والمتمم للقانون التجاري آنذاك، والمحدد للقواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية فإنها أشخاص معنوية تخضع لقواعد القانون التجاري، وتؤسس هذه المؤسسات في شكل شركة مساهمة أو في شكل شركة محدودة المسؤولية.³

الفرع الأول: مراحل تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية قبل الإصلاحات

¹ شايب الراس، عبد القادر. المرجع السابق، ص 18.

² المادة 04، الأمر رقم 71-74. المؤرخ في رمضان 1391هـ الموافق ل 16 نوفمبر 1971، المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، الجريدة الرسمية ع. 17، الصادرة في 13 ديسمبر 1971.

³ بن بغلش، خاليدة. محاضرات القانون الاقتصادي العام، السنة الثالثة ليسانس، السادس السادس، تخصص قانون عام، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2022-2023، ص 37.

أولاً: مرحلة التسيير الذاتي 1962-1966: انطلقت هذه المرحلة في ظل وضع اقتصادي متدهور.

ما دفع العمال الجزائريين إلى تولي تسيير المؤسسات لتعويض غياب المسيرين الفرنسيين، بإصدار عدة قرارات تحت الصيغة التنظيمية للمزارع والمؤسسات المسيرة ذاتياً، والتي تتمثل في:

- قرارات 23 نوفمبر 1962 المتعلقة بتشكيل لجان التسيير الذاتي داخل المؤسسات الصناعية والمنجمية والحرفية.

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

- قرار 28 مارس 1963 الذي على تأسيس الهيئات التالية: مجلس العمال المجلس العام العمالي، لجنة التسيير، المدير.¹

وقد زال نمط التسيير الذاتي للمؤسسات الاستغلال المسؤولين للأمية المنتشرة في أوساط العمال لبسط نفوذهم، وعرقلة نشاط العمال، وتأخير رواتبهم، مما أدى إلى إثارة العديد من الصراعات داخل المؤسسة المسيرة ذاتياً، مما أدى إلى ظهور المؤسسة المسيرة ذاتياً.

ثانياً: الشركة الوطنية 1966-1971: بدأت ملامح المرحلة تتشكل عقب التصحيح الثوري في 19 جوان 1965، الذي مثل نقطة تحول في المجتمع الجزائري وبداية فعلية لتطبيق الاشتراكية كنموذج اقتصادي. ركز التصحيح في بدايته على الجانب السياسي، ثم سرعان ما تبعه توجه اقتصادي تمثل في استغلال الثروات الوطنية وإنشاء الشركات الوطنية لتجسيد السياسة الاشتراكية، وشهد هذا التحول صدور العديد من القوانين:

¹ سليمان، الكاملة. تحليل سيكولوجي للمؤسسة الجزائرية، محاضرات سنة رابعة، تخصص التنظيم والعمل، معهد العلوم الاجتماعية، جامعة باتنة، الجزائر، 1995-1996.

- الأمر رقم 66-183 المؤرخ في 21 جويلية 1966 الخاص بتعويض إصابات العمل والأمراض المهنية، وتلاه صدور نصوص تطبيقية في 27 ديسمبر 1966، وفي مارس 1966 أدى تدهور أوضاع العمال والمطالبة بتحسين الأجور والخدمات إلى كشف فشل الشركات الوطنية، التي عانت من صعوبات في التسيير بسبب ضخامتها، والبيروقراطية، وسوء العلاقة بين الإدارة والعمال، ما تسبب في تصاعد الإضرابات والاحتجاجات. ولمواجهتها، تم تفعيل المادة 171 من قانون العقوبات التي تمنع الإضرابات بدعوى أنها تمس بحرية العمل.¹

ثالثا: مرحلة التسيير الاشتراكي 1971-1988: تحددت معالم التوجه الاشتراكي في الجزائر قبل الاستقلال من خلال مؤتمر الصومام (1956)، وبرنامج طرابلس (1962)، وميثاق الجزائر (1964)، لكن التطبيق الفعلي بدأ في 16 نوفمبر 1971 بصور ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات، الذي نظم تسيير المؤسسات العمومية جماعياً وفق المنهج الاشتراكي، ضمن التحول العام نحو الاشتراكية.

يطبق النظام الاشتراكي عبر المؤسسة الاشتراكية، وهي ملك للدولة وتتبع القطاع العام، حيث تستثمر الدولة فيها ويشارك العمال في إدارتها.² تقوم على مبادئ اشتراكية برأس مال عام، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويُعد عمالها منتجين ومسيرين في آن واحد. يهدف هذا النظام إلى تكريس ديمقراطية العمل، وتمكين العمال من التسيير والرقابة، وتحسين أوضاعهم، ورفع مستواهم الشامل، وزيادة الإنتاج الوطني وتحقيق التنمية والاستقلال الاقتصادي، وقد رافق هذا النظام صدور عدة قرارات.

- قرار التخطيط الإجمالي، الذي يعتبر كخطوة هامة لمساعدة الدولة، ليس فقط لضمان مراقبة تسيير النشاطات الاقتصادية حسب، بل ولتدخل فعليا في كل وظائف الشركات.

¹ المادة 171، الأمر رقم 66-156. المؤرخ في 8 يوليو جويلية 1966، المتضمن قانون العقوبات.

² المواد 2-3-4-7، المرسوم رقم 71-74. المؤرخ في 16 نوفمبر 1975 المتضمن التسيير الاشتراكي للمؤسسات.

- قرار تأميم المحروقات الصادر يوم 24 فبراير 1971.
- مجموعة النصوص الخاصة بالثورة الزراعية في 8 نوفمبر 1971، وكان ذلك في إطار المخطط الرباعي الأول 1970-1973 الذي كان منصبا على تدعيم الاستثمار في القطاعين الصناعي والزراعي.¹

الفرع الثاني: المؤسسة العمومية الاقتصادية وبداية الإصلاح

وتعد أهم مرحلة أو نقطة تحول صدرت إثرها مجموعة من القوانين والمراسيم المنظمة لهذه الإصلاحات جاء فيها:

- مراجعة القانون الأساسي لنظام الإنتاجية الفلاحي، بموجب القانون 1987 بتاريخ 18 ديسمبر 1987، والمتعلق بإعادة تنظيم القطاع الفلاحي العام، حيث وضع هذا القانون حدا للقطاع الزراعي الاشتراكي، كما حدد حرية المعاملات على الأراضي الفلاحية الخاصة.²
- استقلالية المؤسسات الاقتصادية العمومية من أجل تحقيق اللامركزية في اتخاذ القرارات، حيث صدر القانون رقم 88-01 بتاريخ 12 جانفي 1988 المتعلق باستقلالية المؤسسات الاقتصادية، حيث منح لهذه الأخيرة درجة واسعة من الحرية في ممارسة نشاطاتها.
- إصلاح نظام التخطيط، وذلك بصدور القانون رقم 88-02 بتاريخ جانفي 1988 والمتعلق بنظام التخطيط لتسهيل عملية الانتقال إلى اقتصاد السوق، وتجنب معوقات التوجيه الاقتصادي.³

¹ مداح، يوسف. المرجع السابق، ص 46.

² المرجع نفسه، ص 48.

³ المرجع نفسه، ص 49.

- التأطير الجديد للأسعار، حيث فرق القانون رقم 89-12 المتعلق بالأسعار بين نظامين للأسعار وهما: الأسعار القانونية (الإدارية) الموجهة لتدعيم القدرة الشرائية للأفراد، ونظام الأسعار الحرة الموجهة أساساً لتحسين عرض السلع.¹

الفرع الثالث: النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية

أولاً: إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية

في ظل هذا القانون نميز بين طريقتين للإنشاء:

01- الإنشاء من طرف الحكومة

نشير أولاً أن اصطلاح الحكومة هو المصطلح الذي أورده المشرع على الرغم من عدم دقته، لكننا ما دمنا نتحدث عن القانون رقم 88-01، نحتفظ بالتسميات والمصطلحات التي يوردها، هذه الطريقة في الإنشاء قاصرة فقط عندما يتعلق الأمر بتطوير الأنشطة الأولية، أو فروع جديدة ذات أهمية استراتيجية مرتبطة بالأهداف الداخلية والخارجية للتنمية المنصوص عليها في المخطط الوطني.²

02- قرار صادر عن الأجهزة التابعة لصناديق المساهمة

فقد نص المشرع أن يتم إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب قرار صادر عن كل جهاز لاسيما الأجهزة التابعة لصناديق المساهمة، كما مكنه المشرع من المشاركة في اكتتاب جزء من رأسماله عن طريق اكتساب أسهم أو سندات مساهمة.³

03- قرارات مشتركة عن مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى

¹مداح، يوسف. المرجع السابق ص 49.

² بولقواس، سناء. محاضرات القانون العام الاقتصادي، السنة الثالثة، تخصص قانون عام،-جامعة عباس لغرور، خنشلة، 2021-2022 ص 24.

³ المرجع نفسه، ص 25.

ينص القانون على أن إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية يتم من قبل الجهات المخولة قانوناً، ووفقاً لأشكال محددة قانوناً.

وبموجب الأمر رقم 88-04، يمكن إنشاء هذه المؤسسات بقرار من الحكومة من خلال صناديق المساهمة بصفتها أعضاء مؤسسين، أو من طرف أي جهاز مؤهل قانوناً لهذا الغرض. كما تنص المادة 08 من نفس القانون على أنه "يمكن أن تنشأ المؤسسة العمومية الاقتصادية بعقد واحد ما بين المؤسسين أو بمبادرة أحدهم ويعد وفق الشكل المطلوب قانوناً. وإذا قام أحد المؤسسين بإعداد مشروع القانون الأساسي فإنه يستدعي الجمعية العامة التأسيسية من أجل التأسيس المتتابع."

ثانياً: طرق حل المؤسسة العمومية الاقتصادية

تخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية لطرق الحل المنصوص عليها في القانون التجاري والمدني، ما يؤدي إلى زوال شخصيتها القانونية، وتشمل هذه الطرق: الحل الرضائي، الحل القانوني، الحل القضائي الحل الإداري.

01- الحل الرضائي (بالتراضي): يكون هذا النوع من الحل نزولاً عند إرادة الشركاء والمساهمين يتفقون أن يكون حل المؤسسة بالتراضي أو عن طريق انسحاب الشريك أو المساهم وذلك وفقاً لشروط، كما يمكن الاتفاق على إدماج عدة شركاء وبذلك تخلق شركة جديدة تقضي على الشركة القديمة بذلك يتم الحل بالتراضي، إما عن طريق الاتفاق أو الاندماج أو الانفصال.

أ- الحل الاتفاقي: يتم حل المؤسسة العمومية الاقتصادية اتفاقاً عن طريق الجمعية العامة الاستثنائية وفقاً للشروط والإجراءات المحددة قانوناً، ذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة.¹

¹ بهلول، سمية . المرجع السابق، ص 55.

ب- حل الاندماج والانفصال: يتم حل المؤسسات العمومية الاقتصادية بصورة رضائية عن طريق اندماج عدة مؤسسات في شكل مؤسسة واحدة أو انفصال مؤسسة واحدة إلى عدة مؤسسات ويكون بإبرام عقد مؤسسة أو عدة مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى وذلك طبقاً للمادة 35 من قانون 88-01.¹

02- الحل القانوني: نصت المادة 34 من القانون 88-01 على " أن المؤسسة العمومية الاقتصادية تحل بحكم القانون وتتوقف عن العمل بانخفاض رأس المال والدمج وإعادة الهيكلة".²

ثالثاً: إدارة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية

01- الأجهزة المكلفة بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة

أوجد المشرع الجزائري مجموعة من الأجهزة أو الهياكل تتولى الوساطة بين المؤسسات العمومية الاقتصادية والدولة، واختلف باختلاف كل مرحلة مرت بها المؤسسة العمومية الاقتصادية في القانون الجزائري، فقد ظهرت في أحكام القانون التوجيهي رقم 88-01 صناديق المساهمة،³ هنا أوكلت مهمة تسيير وإدارة القيم المنقولة داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية كالتالي:

أ- صناديق المساهمة: ينص المرسوم رقم 88-119 على أن إنشاء صناديق المساهمة يتم بقرار من مجلس الوزراء، ويعقد توثيقي في شكل شركة مساهمة.

ويُنشأ جهاز يمثل الجمعية العامة العادية وغير العادية لصندوق المساهمة، تُحدد تشكيلته بموجب مرسوم خاص يمنحه صلاحيات التسيير ويحدد كيفية إنهاء تأهيل أعضائه.⁴

¹ المادة 25 ، الأمر 88-01 .المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية ع. 02 صادر في 13-11-1988 معدل ومتمم.

²المادة 34، الأمر 88-01. المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

³ بولقواس، سناء. المرجع السابق، ص 26.

⁴ المرجع نفسه، ص 27.

ويكون هذا الجهاز مشتركاً بين جميع صناديق المساهمة التابعة للدولة مباشرة، ويُعتبر بمثابة الجمعية العامة لكل صندوق، وينتخب رئيساً من بين أعضائه لرئاسة الجلسات.

ب- الشركات القابضة المكلفة بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة وإدارتها: لم تستطع صناديق المساهمة التمتع في السوق الوطنية، ولم تنجح في تحقيق تخلي الدولة عن الاقتصاد، فتم التوجه لشكل جديد هو الشركات القابضة التي نص عليها فيما بعد المشرع في الأمر 95-25 المتضمن سير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.¹

ثالثاً: أنواع المؤسسات العمومية الاقتصادية في ظل القانون رقم 88-01

تعد عبارة "هيئة" مصطلحاً فريداً استعمل فقط في القانون التوجيهي 88-01، بينما استخدمت باقي القوانين والمراسيم مصطلح "مؤسسة".

01- الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري: تخضع لقواعد الإدارة ومبدأ التخصص وهذا ما نصت عليه المادة 43 من القانون سالف الذكر، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتمثل أغلبية المؤسسات العمومية في الجزائر.

02- الهيئة ذات الطابع الصناعي والتجاري: كذلك المادة 44 من القانون سالف الذكر فهي التي تمول أعباءها من مداخيل نشاطها التجاري، وتُعرّف وفق شروط محددة في القانون.²

03- الهيئات العمومية ذات التسيير الخاص (EPGS): تشمل صناديق الضمان الاجتماعي وتعتمد في تمويلها على الدولة ومساهمات المواطنين وهذا ما جاء في المادة 49 من قانون 88-01.³

¹ بولقواس، سناء. المرجع السابق، ص 29.

² بغداداي، إيمان. "النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية بالجزائر، مجلة الباحث للعلوم الرياضية والاجتماعية، جامعة الجلفة، ع. 06، الجلفة، ص 74.

³ المرجع نفسه، ص 75.

04- مراكز البحث: فهي هياكل علمية تنشأ تنظيمياً، يمكنها المساهمة أو إنشاء فروع، وتخضع لقواعد القانون التجاري وهذا حسب ما نصت عليه المادة 51 من القانون سالف الذكر.¹

المطلب الثالث: المؤسسة العمومية ذات طابع خاص

بالعودة إلى نص المادة 49 من القانون 88-01، يمكن تعريف المؤسسة العمومية ذات طابع خاص بأنها عبارة عن مرفق عمومي عام، يدار عن طريق منظمة عامة، تتمتع بالشخصية المعنوية تعمل على تسيير المخاطر الاجتماعية.²

الفرع الأول: صلاحيات المؤسسات العمومية ذات طابع خاص

سنقوم بتحديد هيئات المؤسسة متمثلة في صناديق الضمان الاجتماعي والوكالة الوطنية للتشغيل كالتالي:

أولاً: - صناديق الضمان الاجتماعي: سنتعرف على صناديق الضمان الاجتماعي، مثل: صندوق التأمينات الاجتماعية للأجراء، صندوق التقاعد، صندوق غير الأجراء، صندوق التأمين عن البطالة، وصندوق العطل المدفوعة الأجر.

أ- الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الاجراء: يعد الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للأجراء من أقدم صناديق التأمينات في الجزائر، تأسس سنة 1957، وهو مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص تخضع لوصاية وزارة العمل، ويتكون من مديرية و49 وكالة ولائية ومراكز دفع عبر الوطن.

¹ ا بغدادي، إيمان. المرجع السابق، ص 75.

² المادة 49، القانون رقم 88-01. المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

ب- الصندوق الوطني للتقاعد: هو هيئة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية القانونية والاستقلال المالي، وأنشأ بموجب القانون رقم 0792 المتعلق بتنظيم الإطار القانوني والإداري والمالي، والهدف من إنشائه هو تسيير مختلف أنظمة التقاعد التي كانت موجودة قبل دستور 1983، وكذا توحيدها في نظام تقاعد موحد يمنح نفس الحقوق لكافة العمال، وبذلك بغض النظر عن النشاط الذي يمارسونه.

ج- الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الغير أجراء: هو مؤسسة إدارية تنظيمية تعمل على تأمين الفئة الغير مأجورة، أي كل العمال الذين يمارسون نشاطات مهنية غير مأجورة، في إطار التشريع الخاص بأعمال المنظمة (المهن الخاضعة للقيود في السجل التجاري)، حيث تم إنشاؤه سنة 1985.

ثانيا: الوكالة الوطنية للتشغيل: وكالة التشغيل هي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، لها شخصية معنوية واستقلال مالي، وتخضع لوصاية وزير العمل، وتهدف إلى وضع إستراتيجية للتشغيل والحد من البطالة.¹

أ_ مهام الوكالة الوطنية للتشغيل: تتجلى مهام الوكالة الوطنية للتشغيل في:²

- رسم السياسة العامة للتشغيل داخل الوطن وخارجه، وذلك بوضع منظومة إعلامية تسمح بالاطلاع على تقلبات سوق التشغيل.
- تسهر الوكالة على جمع عروض وطلبات العمل وهذا من خلال استقبال طالبي العمل. وإعلامهم وتوجيههم وقيامها بالبحث عن عروض العمل لدى الهيئات المستخدمة.

¹ بن عزوز، صابر. الوجيز في شرح قانون العمل نشأة علاقة العمل الفردية والآثار المترتبة عنها، دار الخلدونية للنشر

والتوزيع، د س ن، ص 24.

² المرجع نفسه، ص 27-28.

- تعمل الوكالة على البحث عن كل الفرص التي تسمح بتنصيب العمال الجزائريين في الخارج، وعلى متابعة تطور اليد العاملة الأجنبية بالجزائر في مجال التشريع والتنظيم المتعلقين بتشغيل الأجانب.

الفرع الثاني: النظام القانوني لمستخدمي المؤسسة العمومية ذات الطابع الخاص

تخضع كل مؤسسة لقانون ينظمها ويحدد شروط العمل بها لتفادي المشاكل مع العمال.

أولاً: خضوع مستخدمي المؤسسة العمومية ذات الطابع الخاص إلى قانون العمل

تميزت مرحلة ما قبل الاستقلال بسيطرة استعمارية حرمت العامل الجزائري من حقوقه، ما دفعه للمطالبة بالحرية والاستقلال من خلال إضرابات ذات طابع اجتماعي وسياسي، وأسفر ذلك عن تأسيس الاتحاد العام للعمال الجزائريين سنة 1956، الذي لعب دوراً هاماً بعد الاستقلال، خاصة خلال فترة التسيير الذاتي التي انتهت في 19 جوان 1965، ليُعوّض بنظام المؤسسات العامة تحت هيمنة الدولة، حيث تدخلت لإعادة هيكلة الوحدات الاجتماعية. ونظراً للفراغ القانوني بعد الاستقلال في علاقات العمل، أصدرت السلطات القانون 62-57 في 31 ديسمبر 1962 لتمديد التشريع الفرنسي ما لم يتعارض مع السيادة الوطنية، واستمر ذلك إلى غاية صدور الأمر 66-133 في 2 جوان 1966 المتعلق بالقانون الأساسي العام للتوظيف العمومية.¹

وكان أول قانون للعمل في الجزائر بعد الاستقلال هو ما جاء به الأمر رقم 71_74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات الذي أقام مبدأ حق مشاركة العمال في التسيير.²

¹ بن عزوز، صابر. الوجيز في شرح قانون العمل الجزائري مدخل إلى قانون العمل الجزائري، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 1431هـ-2010م، ص 19-20.

² المرجع نفسه، ص 20.

توالت القوانين المنظمة لعلاقات العمل في الجزائر، ومن أبرزها القانون رقم 78-12 المتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل، والذي يُعد من أهم قوانين العمل لاحتوائه على مبادئ أساسيين: الشمولية والتوحيد، حيث وسَّع نطاق تطبيقه ليشمل جميع العمال في القطاعين العام والخاص.¹

صدر أبرز قانون للضمان الاجتماعي في الجزائر سنة 1983، من بينها القانون 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية الذي يغطي مخاطر المرض، الولادة، العجز والوفاة، إضافة إلى القانون 83-12 الخاص بالتقاعد، والذي وحد بين العمال الأجراء وموظفي الهيئات والإدارات العمومية في أحكامه.²

ثانيا: الهيئات العمومية ذات الطابع الخاص

كرستها المادة 49 من القانون 88-01، ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بصناديق الضمان الاجتماعي الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية (CNAS)، الصندوق الوطني للتقاعد (CNR)، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء (CASNOS) والصندوق الوطني للتأمين على البطالة، وتتجلى خصوصيتها في:

- تعمل على تسيير المخاطر الاجتماعية.

- تاجرة في علاقتها مع الغير.

-مواردها من الاشتراكات.

¹ ابن عزوز، صابر. المرجع السابق، ص 22-23.

² المرجع نفسه، ص 25.

في البداية كانت هذه التسمية تطلق فقط على هيئات الضمان الاجتماعي في المرسوم 85-223 في 20 أوت 1985 ينص في المادة 02 هيئات الضمان الاجتماعي هي عبارة عن مؤسسات ذات طابع إداري، لكن المشرع راح يستعمل هذه التسمية في عدة مرات مثل:

- وكالة التنمية الاجتماعية ADS

- محافظة الطاقة الذرية.

- الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب ANSEJ.

- الصندوق الوطني لتطوير التمهين والتكوين المتواصل.¹

الملاحظ على الهيئات العمومية ذات التسيير الخاص أنها تعتمد على إيرادات الدولة بالإضافة لإيرادات الشعب كالتأمين على السيارات والعمال وغيرها، كما أننا نعتبرها ضرورية للخدمة الاجتماعية.

المبحث الثاني: مرحلة ما بعد دستور 1989

شهدت المرحلة التي أعقبت عام 1989 تحولات جذرية في هيكلية المؤسسات العمومية وتوسيع نطاق أدوارها، وذلك نتيجة للتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي طالت العديد من الأنظمة حول العالم، خاصة مع انهيار المعسكر الاشتراكي وبروز مفاهيم العولمة والليبرالية الاقتصادية. في هذا السياق، تطورت المؤسسات العمومية لتمتد إلى مجالات متنوعة، تتجاوز الأدوار التقليدية للإدارة العامة، لتشمل قطاعات حيوية تساهم في تحقيق التنمية الشاملة، وسنتطرق في هذا المبحث إلى المطالب التالية:

المطلب الأول: المؤسسة العمومية الإدارية، والاقتصادية، وذات طابع خاص.

¹ ضريفي، نادية. المرجع السابق، ص 60.

المطلب الثاني: المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وذات الطابع العلمي والتكنولوجي.

المطلب الثالث: المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمكلفة بالتربية والتعليم.

المطلب الأول: المؤسسة العمومية الإدارية، والاقتصادية، وذات طابع خاص

تمثل مرحلة ما بعد 1989 منعطفا حاسما في تطور المؤسسات العمومية، وقد جاءت هذه التحولات كاستجابة حتمية لمتطلبات المرحلة الجديدة، سنتطرق في هذا المطلب إلى دراسة التطورات التي جاءت بعد دستور 1989 في الفروع التالية:

الفرع الأول: المؤسسة العمومية الإدارية.

الفرع الثاني: المؤسسة العمومية الاقتصادية.

المؤسسة العمومية ذات الطابع الخاص.

الفرع الأول: المؤسسة العمومية الإدارية

عرفها الدكتور عمار عوابدي بقوله "المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري هي منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية القانونية وبالاستقلال المالي والإداري ترتبط بالسلطات الإدارية المركزية المختصة بعلاقة التبعية والخضوع للرقابة الإدارية الوصائية وهي تدار بالأسلوب الإداري اللامركزي لتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني".¹

أولا: النظام القانوني للمؤسسة الإدارية بعد 1989

01- إنشاء المؤسسة العمومية: هناك نوعان من المؤسسة العمومية وطنية ومحلية.

¹ عوابدي، عمار. المرجع السابق، ص 307.

أ_ إنشاء المؤسسة العمومية الوطنية:

- في ظل دستور 1989، تعود صلاحية تنظيم وإنشاء المؤسسات العمومية إلى السلطة التنفيذية، لأن المادة 115 التي تحدد المجال التشريعي لا تشمل هذا الموضوع، ما يجعله ضمن المجال التنظيمي. وتُمارس هذه السلطة التنظيمية من قبل رئيس الجمهورية عبر مراسيم رئاسية، مثل المرسوم الرئاسي 86-99 الصادر في 15 أبريل 1999 المتعلق بإنشاء مراكز البحث النووي، أو من خلال مراسيم تنفيذية.¹

- بموجب دستور 1996، أصبح إنشاء المؤسسات العامة الوطنية من اختصاص القانون، حيث تمنح الفقرة 29 من المادة 122 البرلمان صلاحية التشريع في "فئات المؤسسات". غير أن هذا المفهوم يُعد غامضاً ومحل نقاش، كما أشار الأستاذ محمد بوسماح، وهو ما يؤكد أيضاً بعض الفقهاء الفرنسيين، نظراً لتشابه النص مع المادة 34 من الدستور الفرنسي.

بمعنى مضمون المادة أن إنشاء المؤسسات العمومية يبقى من اختصاص التنظيم، إلا في حالة إنشاء أصناف جديدة من المؤسسات، حيث يُصبح ذلك من اختصاص المشرع، بينما يمكن إنشاء مؤسسة عن طريق التنظيم فقط إذا كانت تابعة لصنف قائم مسبقاً كالثانويات أو المستشفيات.²

ب- إنشاء المؤسسة العمومية المحلية: يعطي كل من قانون البلدية والولاية للمجالس المحلية الاختصاص لإحداث وتنظيم مؤسسات عمومية، وفي هذا الصدد نصت المادة 146 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21/02/2012 المتضمن قانون الولاية على ما يلي (يمكن للمجلس الشعبي أن ينشئ مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير المصالح العمومية)³. كما نصت المادة 153 من القانون رقم 10-11

¹ عوابدي، عمار. المرجع السابق، ص 78-79.

² ضريفي، نادية. المرجع السابق، ص 79.

³ المادة 146، قانون رقم 07-12. المتعلق بالولاية.

المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية على ما يلي (يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها).¹

ج- إلغاء المؤسسة العمومية: إلغاء المؤسسات أو المرافق العمومية يعني إنهاء نشاطها لعدم الحاجة إليها، ويتم ذلك وفق قاعدة توازي الأشكال، أي أن الجهة التي أنشأتها هي من تملك صلاحية إلغائها، وبنفس الأداة القانونية أو بأداة أعلى.

02- وسائل عمل المؤسسة العمومية الإدارية: تحتاج المؤسسة العمومية لممارسة نشاطها إلى وسائل بشرية كالموظفين، ووسائل مادية كالأموال والآلات، إضافة إلى صلاحية القيام بالتصرفات القانونية، خاصة إبرام العقود.

أ- الوسائل البشرية للمؤسسة العمومية الإدارية: بصور الأمر رقم 06 - 03 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وهو الأمر الذي استبعد عمال المؤسسات العمومية الاقتصادية والصناعية والتجارية التي يبقى مستخدموها يخضعون لقانون العمل، حيث يخص فقط الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.²

ب- الوسائل المادية للمؤسسة العمومية الإدارية:

- كما نصت المادة 12 من القانون 90 - 30 المؤرخ في 01/12/1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم على ما يلي: " تتكون الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما مباشرة وإما بواسطة مرفق عام".³

¹ المادة 153، قانون رقم 11-10. لمتعلق بالبلدية.

² علامي، محمد بن علي. المرجع السابق، ص 36.

³ المادة 12، قانون رقم 90-30. المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية ع. 52 صادر في 02 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم.

- في القانون رقم 90 - 30 المعدل والمتمم والخاص بالأحكام الوطنية وذلك في المادة 04 فقرة 02 منه، وحماية جنائية والتي تقوم على تحريم الاعتداءات التي تقع على أموال المؤسسة العمومية وخاصة بعد صدور القانون رقم 06 - 01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته وهو ما يتجلى أساسا في قمع جرائم الرشوة، الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية الاختلاس، وإساءة استغلال الوظيفة.¹

03- الرقابة الإدارية والمالية على المؤسسة العمومية الإدارية: حيث لا تكفي التشريعات وحدها لتحقيق وضمان استقرار النظام وحسن سير مرافق الدولة ذلك، بل يجب تفعيل آليات كفيلة بتجسيد هذه القوانين، وعلى رأسها الرقابة. فالرقابة تعد وسيلة أساسية لضمان الالتزام بالتشريعات، وقد أولتها الدول اهتماماً كبيراً، ومنها الجزائر التي شهدت تطورا ملحوظا في هذا المجال منذ الثمانينات بإنشاء أجهزة عليا مستقلة وفعالة لمراقبة تسيير الأموال العمومية، مما يجعل الرقابة أشبه بالجهاز العصبي الذي يضمن سلامة تنظيم المؤسسات.

أ- الرقابة الادارية على المؤسسة العمومية الإدارية: إن الرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية، مع التركيز على تلك التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، أي الهيئات اللامركزية، نظرا لخصوصيتها التي تميزها عن الأجهزة المركزية، وتعرف هذه الرقابة بالوصاية الإدارية.²

ب- الرقابة المالية على المؤسسة العمومية الإدارية: إن الرقابة المالية وفق المنهج الحديث لم تعد قاصرة على الإجراءات التي تتبع المراجع الحسابات والتصرفات المالية، بل تجاوزت هذا المفهوم إلى تقييم أعمال الأجهزة الخاضعة للرقابة، وقياس مدى كفاءتها وقدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعية وفق الزمن المحدد لها.³

¹ المادة 04، قانون رقم 06-01. المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية ع.

14، صادر في 08 مارس 2006.

² علامي، محمد بن علي . المرجع السابق، 42.

³ المرجع نفسه، ص 65.

ثانياً: خصائص المؤسسة العمومية الإدارية: للمؤسسة العمومية الإدارية مجموعة من الخصائص وهي:

01- الشخصية المعنوية والاستقلالية القانونية والمالية

- أ- الشخصية المعنوية: يكمن الفرق بين الإدارة المباشرة والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في أن الأولى تُدار مباشرة من قبل الشخص العام، أما الثانية فهي مرفق عام يُمنح الشخصية المعنوية، مما يكسبه استقلالية أكبر ويمنحه حرية أوسع لتحقيق أهدافه بفعالية. ومن نتائج منحه هذه الشخصية المعنوية تمتعه بمزايا قانونية وإدارية تعزز من استقلاله.
- تكون للمؤسسة ذمة مالية مستقلة عن مالية الدولة أو الجماعة المحلية المنشئة لها، فهي مستقلة في تحصيل إيراداتها وفي الإنفاق.
- حق تلقي الهبات والوصايا.
- لها حق التقاضي ورفع الدعاوى.
- تحمل المسؤولية عن أفعالها الضارة.
- يعتبر موظفوها موظفين عامين (خاصة في المؤسسات العمومية الإدارية أما التجارية والصناعية فيكونون غير خاضعين لقانون الوظيف العمومي).
- كما لها أملاك خاصة تتحمل الحقوق والواجبات إبرام العقود، إصدار القرارات الإدارية، لها ميزانية خاصة بها ولها امتيازات السلطة العامة.¹
- ب- الاستقلالية القانونية والمالية: تتمتع المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري باستقلال قانوني نسبي، يبرز من خلال وجود أجهزة إدارة خاصة كمجلس الإدارة والمدير، تُعين عادة دون انتخاب، مما يقلل من استقلالها العضوي ويستبعد المنتفعين من التسيير. كما تتمتع

¹ علامي، محمد بن علي، المرجع نفسه، ص 15.

باستقلال مالي عبر ميزانية خاصة تمول من مواردها، لكنه استقلال محدود وقد تخضع عمليا لمساعدات الدولة أو الجماعة المحلية التابعة لها.

02- الخضوع لنظام الوصاية ولقواعد القانون العام

أ- **الخضوع لنظام الوصاية:** رغم استقلال المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، إلا أنها تظل خاضعة للوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية لضمان التزامها بالقوانين. وتشمل هذه الوصاية الرقابة المالية، كالمصادقة على الميزانية والحسابات، ووصاية على الأشخاص، كتعيين أو عزل أعضاء مجلس الإدارة، وأخرى تنظيمية تتعلق بجل المجالس أو التصديق على قراراتها أو إلغائها.¹

ب- **الخضوع لقواعد القانون العام:** المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري هي شخص معنوي من أشخاص القانون العام، تتمتع بامتيازات السلطة العامة وتؤسس من قبل السلطة العامة، ويُطبق عليها القانون الإداري، مما يجعل قراراتها وعقودها إدارية، ومسؤوليتها عامة، كما تخضع لرقابة القاضي الإداري الذي يطبق قواعد هذا القانون.²

الفرع الثاني: المؤسسة العمومية الاقتصادية

بموجب الأمر 95-25 اعتبر المؤسسات العمومية الاقتصادية الشركات تجارية تخضع في إنشائها وتنظيمها وسيرها للأحكام المتعلقة بشركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري.

كذلك الأمر 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها نجد أنه يعرف المؤسسة العمومية الاقتصادية كما يلي: "المؤسسات العمومية الاقتصادية هي

¹ قليل حسناء، المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015، ص 48.

² قليل، حسناء. المرجع السابق، ص 17-18.

شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام، أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة وهي تخضع للقانون العام".¹

أولاً: أنواع المؤسسات العمومية الاقتصادية وأهدافها

01- أنواع المؤسسات العمومية الاقتصادية: يميز الأمر رقم 01-04 المتعلق بتنظيم

المؤسسات العمومية الاقتصادية بين عدة أنواع من هذه المؤسسات، وذلك وفق معايير مختلفة حددتها النصوص التطبيقية المرتبطة به.

أ- من حيث الشكل: تنقسم المؤسسات العمومية الاقتصادية من حيث الشكل إلى:

- مؤسسات عمومية اقتصادية تنتظم في شكل شركات مساهمة.

- مؤسسات عمومية اقتصادية تنتظم في شكل شركات ذات مسؤولية محدودة.

حيث تنص المادة 05 فقرة 01 من الأمر 01-04 على أنه يخضع إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية وتنظيمها وسيرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري.

ب- من حيث التنظيم وسير العمل: يمكن تقسيم المؤسسات العمومية الاقتصادية من حيث تنظيمها وسير عملها إلى:

- مؤسسات عمومية اقتصادية تخضع لنصوص قوانينها الأساسية، أو لنظام خاص يحدد عن طريق التنظيم وهي المؤسسات ذات الطابع الإستراتيجي وفق برنامج الحكومة.

- مؤسسات تخضع لأشكال خاصة لأجهزة الإدارة والتسيير، وهي المؤسسات التي تحوز الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام مجموع رأسمالها الاجتماعي.

¹ المادة 02، الأمر رقم 01-04. المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية ع.47، الصادر في 22 أوت 2001.

- مؤسسات عمومية اقتصادية تخضع لنفس الأحكام التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال، وهي المؤسسات العمومية الاقتصادية التي لا تحوز الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام مجموع رأسمالها الاجتماعي.¹

02- أهداف المؤسسة العمومية الاقتصادية: تختلف الأهداف التي تسعى المؤسسة العمومية الاقتصادية إلى تحقيقها باختلاف طبيعتها ونشاطها، إلا أنها وعلى اختلافها تتقاطع في الأهداف التالية:

أ- **الأهداف الاقتصادية:** تحقيق الربح لضمان الاستمرارية والمنافسة، وتلبية متطلبات السوق من خلال تغطية طلبات الزبائن وتكاليف الإنتاج.

ب- **الأهداف الاجتماعية:** تحسين أجور وظروف عمل العمال، وتنظيم العلاقات المهنية لضمان استمرارية المؤسسة.

ج- **الأهداف التكنولوجية:** تطوير وسائل الإنتاج العلمية لزيادة القدرة الإنتاجية وتحسين الجودة.

د- **الأهداف الثقافية:** تخطيط برامج التكوين والتدريب لمواكبة تطورات الإنتاج، من خلال تدريب الجدد وتحيين مهارات القدامى.²

ثانيا: تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية بعد 1989

01- إعادة الهيكلة الصناعية: قامت الجزائر بإصلاحات اقتصادية بالتعاون مع المؤسسات المالية الدولية، خاصة بعد اتفاقها مع صندوق النقد الدولي سنة 1994، من خلال ما عرف بإعادة الهيكلة الصناعية، التي تهدف إلى تنظيم وعصرنة أداة الإنتاج لزيادة الفعالية والتنافسية.

¹ المادة 05 ، الأمر رقم 01-04. بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها المعدل والمنتم.

² العايب ، عصام، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص قانون أعمال، جامعة 20 أوت 1955 ،سكيكدة، دورة جوان 2014، ص 10-11.

جاءت هذه الإصلاحات نتيجة أزمة اقتصادية وتراكم الديون في أواخر الثمانينات، ما دفع الجزائر إلى اللجوء لصندوق النقد الدولي وتنفيذ ثلاثة برامج: في 1989، 1991، و1994، ضمن ما يسمى ببرامج التثبيت والتكيف الهيكلي.¹

02- مرحلة خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية سنة 1995 إلى يومنا هذا:

بالنظر إلى النتائج الهزيلة التي أسفرت عليها عمليات الإصلاح وإعادة الهيكلة المتتالية التي مست مؤسسات القطاع العام في الجزائر، وتحت ضغط الوضعية المالية الصعبة التي كانت تعيشها الجزائر من جراء الأزمة البترولية لسنة 1986، وضغوط المؤسسات المالية الدولية نتيجة تراكم المديونية الخارجية أجبرت الجزائر على الدخول في مرحلة أخرى من الإصلاحات الاقتصادية؛ وباشرت منذ سنة 1994 عملية التحضير لبرنامج الخوصصة.²

ثالثا: النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية

المؤسسة العمومية الاقتصادية هي شركة تجارية تمتلك الدولة أو أشخاص القانون العام أغلبية رأسمالها، وتخضع لأحكام شركات رؤوس الأموال وفقا للقانون التجاري.

01- الأحكام المتعلقة بإنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية، طبيعة رأسمالها وصفة المالك: استنادا لأحكام المادة 5 / ف 1 من الأمر -01-04 المعدل والمتمم " يخضع إنشاء المؤسسات الاقتصادية العمومية وتنظيمها وسيرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري."

¹ بن بعلاش، خاليدة. المرجع السابق، ص 48-49.

² المرجع نفسه، ص 51-52.

تأسيس المؤسسات العمومية الاقتصادية يخضع لأحكام شركات المساهمة، مع إعفائها من شرط تعدد الشركاء. لا يتولى الشريك الوحيد (الدولة) إجراءات التأسيس مباشرة، بل تقوم بذلك "شركات تسيير مساهمات الدولة" وفقاً للأمر 01-04.¹

رأسمال المؤسسة في السابق (قوانين الاستقلالية): كان مقسوماً إلى جزء غير قابل للتصرف (تابع للدولة) وجزء "أصول" قابل للتصرف ضمان للدائنين، بعد إلغاء قوانين الاستقلالية: أصبح الرأسمال كله ضماناً للدائنين رهن دائم غير قابل للتخفيض، ويخضع لأحكام القانون التجاري والأحكام الخاصة للدولة.

طبيعة الأموال كانت أموالاً عمومية 1988، ثم أُضيفت لها الصفة التجارية الأمر 95-25، قبل أن يعيد المشرع اعتبارها أموالاً عمومية الأمر 01-04.

مالك الرأسمال الدولة (شخص معنوي عام) تملك الرأسمال بصفقتها مساهمة، عبر هياكل وسيطة صناديق مساهمة، شركات قابضة عمومية سابقاً، ثم شركات تسيير المساهمات حالياً.

02- الأحكام المتعلقة بتنظيم وسير ورقابة المؤسسة العمومية الاقتصادية

تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية بهياكل مماثلة لشركة المساهمة، إما بصيغة تقليدية أو حديثة، مع احترام قواعد القانون التجاري. وتتميز ببعض الخصوصيات في التنظيم والعمل مقارنة بالشركات التجارية العادية.

بالنسبة للرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية، فهي تخضع لرقابة داخلية وفقاً لشكل الرقابة في شركات الأموال وذلك من طرف أجهزة المؤسسة (الجمعية العامة باعتبارها جهاز سيادي على حق الملكية لها دور رقابي، إلى جانب دور مجلس الإدارة أو دور مجلس المراقبة في الرقابة على نشاط المؤسسة وكذا رقابة محافظ الحسابات الذي يمارس مهامه بشكل مستقل

¹ سالمى، وردة، الدروس قانون العام الاقتصادي، السنة الثالثة ليسانس، تخصص قانون عام، جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة، 2016-2017، ص 29.

في¹ رقابة حسابات المؤسسة وبعد تقريراً عاماً سنوياً يشهد في بصفة وانتظامية ومصادقية حسابات المؤسسة، هذا إلى جانب إخضاع المؤسسة من جديد الرقابة وتدقيق تسيير من طرف المفتشية العامة للمالية بمقتضى الأمر 08-01 المؤرخ في 28 فبراير 2008 المعدل والمتمم للأمر 01/04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها " ، ثم بين للمفتشية كيفية قيامها بالرقابة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية من خلال المرسوم التنفيذي 09-96 المؤرخ في 22 فبراير 2009 ، بعد أن أعاد تنظيم عمل المفتشية من خلال المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

هذا إلى جانب خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية إلى رقابة مجلس المحاسبة بمقتضى الأمر 10-02 المؤرخ في 26 غشت 2010 المعدل والمتمم للأمر 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة حيث رخصت المادة 8 مكرر منه للمجلس بممارسة رقابته على المؤسسات العمومية الاقتصادية بنصها " يمارس مجلس المحاسبة رقابته وفق الشروط المنصوص عليها في هذا الأمر، على تسيير الشركات والمؤسسات والهيئات ، مهما يكن وضعها القانوني ، التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات أو الشركات أو الهيئات العمومية الأخرى ، بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في راس المال أو سلطة قرار مهيمنة " .

كذلك نص المادة 9 من ذات الأمر " يؤهل مجلس المحاسبة وفق الشروط المنصوص عليها في هذا الأمر لمراقبة الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما كان وضعها القانوني التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية جزء من رأسمالها." ²

¹ سالمى، وردة. المرجع السابق، ص 30.

² سالمى، وردة، المرجع نفسه، ص 31-32.

04- الأجهزة الممثلة للدولة للمساهمة: بهدف الإشراف على حسن تسيير مساهمات الدولة تم استحداث هياكل تمثل الدولة للمساهمة، حيث أنشأ المشرع في البداية المجلس الوطني لمساهمات الدولة بمقتضى الأمر 95-25، ثم أعاد تنظيمه بموجب الأمر 01-04 وأطلق عليه تسمية مجلس مساهمات الدولة.

أ- المجلس الوطني للمساهمات: تم إنشاء هذا المجلس بمقتضى المادة 17 من الأمر 95-25 من أجل التكفل بتنظيم وتسيير ومراقبة الأموال التجارية التي تحوزها الدولة في رأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية نظمه المرسوم التنفيذي 95-404.

ب- مجلس مساهمات الدولة: حل مجلس مساهمات الدولة محل المجلس الوطني

المساهمات الدولة في إطار الأمر 01-04 نظمه المشرع بالمرسوم التنفيذي 01-1253.¹ تغيرت تشكيلة هذا المجلس مقارنة بالمجلس السابق: كما تغيرت التشكيلة مرة أخرى بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 06-184 المؤرخ في 31 مايو 2006 الذي يعدل المرسوم التنفيذي 01-253؛ إلا أنه بقي يخضع لسلطة رئيس الحكومة الذي يرأسه؛ أصبح يجتمع مرة كل 3 أشهر على الأقل، كما يمكن أن يجتمع في كل وقت، بطلب من رئيسه أو من أحد أعضائه،² يتخذ قراراته بشكل تداولي.

وسع المشرع في إطار الأمر 01-04 صلاحيات هذا المجلس مقارنة مع صلاحيات المجلس السابق، بحيث استحوذ على صلاحيات هذا الأخير، كما أسندت له صلاحيات أخرى في مجال الخصوصية، وهو يمارس مهام الدولة للمساهمة - المالكة - بطريقة مباشرة حيث يكلف ب:³

¹ المرسوم التنفيذي رقم 01-253. المؤرخ في 10 سبتمبر 2001، المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة وسيرها، الجريدة الرسمية ع. 51، الصادرة في 12 سبتمبر 2001، ص 7.

² المادة 10، المرسوم التنفيذي رقم 01-253. المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة وسيرها من نفس المرسوم.

³ المادة 9-11، الأمر رقم 01_04. بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها المعدل والمتمم.

- تحديد الإستراتيجية الشاملة في مجال مساهمات الدولة والخصوصية
- تحديد السياسات والبرامج فيما يخص مساهمات الدولة وينفذها،
- يحدد سياسات وبرامج خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية ويوافق عليها،
- يدرس ملفات الخصوصية ويرافق عليها،
- يضبط تنظيم القطاع العام الاقتصادي.

كما يعين ممثلين عنه للقيام بصلاحيات الجمعية العامة في المؤسسات العمومية الاقتصادية عندما تحوز الدولة رأسمالها بصفة مباشرة دون تحديد المقدار هذا الرأسمال، إن كان يمثل أغلبية أم أقلية.

الفرع الثالث: المؤسسة العمومية ذات طابع خاص

أطلقت المؤسسة العمومية ذات التسيير الخاص أيضا على الوكالة الوطنية للتشغيل، حسب المرسوم التنفيذي رقم 77_06 المؤرخ في 18 فبراير 2006، ينص في المادة 02 "الوكالة مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص تخضع لأحكام هذا المرسوم وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

أولا: إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية ذات طابع خاص

01- إنشاء المؤسسة العمومية ذات طابع خاص: بينما أشار دستور 1996 في هذا المجال، حيث جاء في نص المادة 122 منه أن من إصلاحيات البرلمان إنشاء فئات المؤسسات. وإذا كان النص المذكور جاء بشكل مطلق، غير أنه اعترف من حيث الأصل للسلطة التشريعية بصلاحيات إنشاء نوع معين من المؤسسات. وما خرج عن ذلك يدخل ضمن اختصاص السلطة التنفيذية، وبناء عليه فإن إنشاء المؤسسات العمومية يبقى أصلا من اختصاص التنظيم، بموجب إصدار مراسيم رئاسية أو تنفيذية ماعدا مجال فئات المؤسسات.

02- إلغاء المؤسسة العمومية ذات طابع خاص: يتم إلغاء المرفق العام بنفس الأداة التي تقرر بها الإنشاء، فالمرفق الذي يتم إنشاؤه بقانون لا يتم إلغاؤه إلا بنفس الطريقة، وإذا كان إنشاؤه بقرار من السلطة التنفيذية فإنه يجوز أن يلغى بقرار إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.¹

ثانيا: النظام القانوني لمستخدمي المؤسسة العمومية ذات التسيير الخاص

01- خضوع مستخدمي المؤسسة العمومية ذات طابع خاص إلى قانون العمل: حسب ما ذكرته المادة الثالثة من القانون رقم 11_90² المتعلق بقانون العمل أن مستخدمو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تخضع لأحكام تشريعية وتنظيمية خاصة فمن خلال هذا يتضح لنا بأنه مستخدمي المؤسسة العمومية ذات التسيير الخاص تخضع في نظامها القانوني إلى احكام قانون العمل.

02- خضوع أعوان هيئات الضمان الاجتماعي للاتفاقيات الجماعية: جاء في المادة 121 من قانون 11-90 أنه باستطاعة كل هيئة مستخدمة أن تتوفر على اتفاقية جماعية للمؤسسة. ودلالة عن ذلك فإن نصوص الاتفاقية الجماعية قواعدها معظمها أمره ولا تترك مجالا للسلطة التقديرية لمدراء الوكالات المخالفة نصوصها أو تطبيق ما هو أحسن للعامل حسب ظروف العمل التي تتناسب مع كل وكالة.³

ثالثا: الرقابة على أعمال المؤسسة

¹ بن عثمان، بثينة. أم كلثوم ، بلعالم . المرجع السابق، ص 13-14.

² المادة 121 . قانون رقم 11-90. المؤرخ في 21 أبريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل، الجريدة الرسمية ع.17، الصادر في 25 أبريل 1990.

³ بن عثمان، بثينة. أم كلثوم ، بلعالم . المرجع السابق، ص 40.

01- الرقابة الداخلية: المرسوم التنفيذي 130_05 من الضروري ان تتم موافقة الوزير المكلف بالضمان الاجتماعي على طلب اعتماد عون المراقبة بعد دراسة ملفه وتوفير الشروط الضرورية فيه والتي تتمثل في:

- كونه عون من أعوان الضمان الاجتماعي.

- أن يؤدي اليمين القانونية.

- قيامه بالعمل في أماكن العمل التابعة لاختصاصه واستثناء في كامل التراب الوطني.

- المحافظة على السر المهني.¹

02- الرقابة الخارجية: وهي تعتبر وصاية وزارة العمل والضمان الاجتماعي، حيث تخضع للوصاية المتمثلة في الوزارة المكلفة بالضمان الاجتماعي بموجب نص المادة 03 من المرسوم 307_92 فهي تخضع الوصاية وتتجلى في جانبيين وصاية على الأشخاص والرقابة على الأعمال.²

المطلب الثاني: المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي

تمثل المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (EPIC) والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي (EPST) أدوات حيوية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تركز الأولى على الأنشطة الإنتاجية والخدمية بمنطق اقتصادي مع الحفاظ على المصلحة العامة، مثل شركات الطاقة والنقل، بينما تخصص الثانية في البحث العلمي

¹ بن عثمان، بشينة. أم كلثوم ، بلعالم .المرجع السابق، ص 48.

² المرجع نفسه، ص 49.

والتطوير التكنولوجي دون سعي للربح، كمراكز البحث والمعاهد التقنية، مما يجعلها ركيزتين متكاملتين في دعم التقدم الوطني، وفي هذا المطب سنتطرق إلى الفروع التالية:

الفرع الأول: المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

الفرع الثاني: المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.

الفرع الأول: المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

بموجب قانون رقم 88-01 المادة 44 بأنها "الهيئة العمومية التي تتمكن من تمويل أعباءها الاستغلالية جزئياً أو كلياً عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري ينجز طبقاً لتعريفه معدة مسبقاً والدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء والتقييدات".¹ كذلك تؤكل المادة 46 من القانون

سالف الذكر أن الطابع الصناعي والتجاري لهذه المؤسسات يظهر من خلال إنشائها والقوانين الأساسية التي تنشئها.²

أولاً: أركان المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

تقوم المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري على ثلاثة أركان وهي:

01- إدارة المرفق العام: ترتبط المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري بالمرفق العام، وتهدف لجعله أكثر مرونة وقدرة على المنافسة، مع إمكانية تسييره خارج إطار القانون الإداري حسب طبيعة نشاطه.

02- التمتع بالشخصية المعنوية: تمنح المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري شخصية معنوية لضمان استقلاليتها وفعاليتها، وهي شرط أساسي لقيامها، لذلك تنص القوانين

¹المادة 44 من قانون رقم 88-01. المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

² آيت وارت، حمزة. الطبيعة القانونية لعقود المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في إطار قانون الصفقات العمومية، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011-2012، ص 20.

عادة على ذلك صراحة، ونذكر على سبيل المثال ما أقرته المادة الثانية 02 من المرسوم التنفيذي رقم 10-91، الذي يحدد القانون الأساسي النموذجي للمؤسسة العمومية للنقل الحضري وشبه الحضري، إذ تنص على: "المؤسسة مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تتمتع بالشخصية المعنوية"¹.

03- التركيز على مبدأ التخصص: يرتبط تخصص المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري بشخصيتها المعنوية وبجهة إنشائها، ويهدف لتحقيق غايات محددة تعود للدولة أو الجماعات المحلية، بما يضمن الفعالية الاقتصادية، نكر على سبيل المثال تذكر المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 08-102، الذي يحدد القانون الأساسي النموذجي للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التابعة للقطاع الاقتصادي للجيش الوطني الشعبي التي تنص: "تضطلع المؤسسة العمومية بتلبية احتياجات الجيش الوطني الشعبي بالأولوية في ميدان نشاطها في إطار الأهداف الموكلة إليها...."²

ثانيا: الطبيعة القانونية للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري: تجمع الطبيعة القانونية للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري بين قواعد القانون العام والخاص، وفقاً لطبيعة نشاطها الاقتصادي.

01: القانون المطبق على المستخدمين: يخضع المشرع الجزائري المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري للقانون الإداري، لكنه استثنى عمالها من قانون الوظيفة العمومية، ولقد نصت المادة 02 من الأمر رقم 06_03 على أنه "يطبق هذا القانون على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية، ويقصد بالمؤسسات والإدارات

¹ المادة 02. المرسوم التنفيذي رقم 10-91. مؤرخ في 14 مارس 2010، يحدد القانون الأساسي النموذجي للمؤسسة العمومية للنقل الحضري وشبه الحضري.

² المرسوم الرئاسي رقم 08-102. مؤرخ في 26 مارس 2008، يحدد القانون الأساسي النموذجي للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التابع للقطاع الاقتصادي للجيش الوطني الشعبي، الجريدة الرسمية ع. 2، صادر في 30 مارس 2008.

العمومية المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح الغير الممركزة التابعة لها، والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدميها لأحكام هذا القانون الأساسي¹.

02: النظام المالي والمحاسبي الذي يطبقه: تخضع المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري لنظام محاسبي تجاري، مما يستبعد تطبيق قواعد المحاسبة العمومية عليها. أحكام القانون رقم 07-11 المتضمن النظام المحاسبي المالي،² حيث تنص المادة 01 في الفقرة 2 على: "تطبق أحكام هذا القانون على كل شخص طبيعي أو معنوي ملزم بموجب نص قانوني أو تنظيمي بمسك محاسبة مالية مع مراعاة الأحكام الخاصة بها"، وأنه بموجب المادة 42 من هذا القانون تم إلغاء الأمر رقم 75-35 المتضمن المخطط المحاسبي الوطني.³

03: طرق التنظيم والإدارة: بالرجوع إلى طريقة تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، نجد أن المادة 46 من القانون رقم 88-01 تنص على أنه: "يحدد الطابع الصناعي والتجاري للهيئة العمومية وكذا قواعد تنظيمها وسيرها بموجب عقد الإنشاء والقوانين الأساسية المتخذة وفق الشكل التنظيمي".

الفرع الثاني: المؤسسة العمومية ذات الطابع العمي والتكنولوجي

المادة 02، أمر رقم 06-03. مؤرخ في 15 جوان 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية ع. 45، صادر في 16 جوان 2006.

² المادة 01، قانون رقم 01-11. مؤرخ في 25 نوفمبر 2007، يتضمن النظام المحاسبي المالي، الجريدة الرسمية ع. 77، صادر في 25 نوفمبر 2007، معدل ومتمم بقانون رقم 08-02 مؤرخ في 24 يوليو 2008، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية ع. 42، مؤرخ في 27 يوليو 2008.

³ المادة 42، أمر رقم 75-35. مؤرخ في 29 أبريل 1975، المتضمن المخطط المحاسبي الوطني، الجريدة الرسمية ع. 37، صادر في 09 ماي 1975. (ملغى)

أدى التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي إلى تغيير في تسيير وتصنيف المؤسسات العمومية، حيث صدر المرسوم التنفيذي 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 بعد القانون التوجيهي 11-98، محددًا إنشاء وتنظيم المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية.

أولاً: الغرض من إنشائها ومميزاتها:

01- الغرض من إنشائها: تهدف إلى تعزيز أنشطة البحث العلمي والتكنولوجي وتطويرها، بما يساهم في اللحاق بالتطور الحضاري، وتمكين الكفاءات الوطنية من تنمية مهاراتها وتطبيقها في خدمة المجتمع.

02- الغرض من إنشائها: نصت المادة 02-49 من المرسوم التنفيذي أنها تتم بمرسوم تنفيذي وتحل بذات الشكل.

03- مميزاتها: نص القانون 98-11 على خضوع هذه المؤسسات للرقابة المالية البعدية، بهدف منحها مرونة في نشاطها العلمي وأدائها، لتمييزها عن المؤسسات ذات الطابع الإداري، باعتبارها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.¹

ثانياً: النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي:

01- على مستوى النظام القانوني: مراكز البحث والتطوير منصوص عليها في المواد من 51 إلى 54 من القانون رقم 06-83 المتعلق بالقانون التوجيهي للمؤسسات، وهذه المراكز تعبر عن ذلك التحول الذي عرفته الجزائر سنة 1988 في إطار التحولات الاقتصادية.²

¹ مداح، يوسف، المرجع السابق، ص 65-66.

² محديد، ليلي. قانون البحث العلمي تطبيق على المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، مذكرة ماجستير، تخصص إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2008، ص 64.

02- الأجهزة الداخلية للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي EPST: تتمثل الأجهزة الداخلية في المدير، مجلس الإدارة، المجلس العلمي.

أ- المدير: حددت المادة 10 من المرسوم 99-256 مدة تعيين المدير بأربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، بخلاف المرسوم 83-251 الذي لم يحدد مدة. كما اشترطت أن يكون المدير من الشخصيات العلمية ذات الكفاءة المثبتة، مما يعزز مبدأ التداول على المنصب ويضمن الكفاءة، كما أنها تشترط الكفاءة العلمية لتعيين المدير، وهو ما يمنع تعيين غير المؤهلين، لكن لا تُلزم بالتخصص في التسيير، مما قد يؤثر على فعالية الإدارة، لذا يُفضل تعيين أو تكوين مختصين في التسيير.¹

ب- مجلس الإدارة: حسب المادة 12 من المرسوم 99-256، يتكون مجلس إدارة المؤسسة من 12 إلى 18 عضواً يُعيّنون لأربع سنوات، ويرأسه ممثل السلطة الوصية. يُسجل ضعف تمثيل الباحثين بعضوين فقط، مقابل هيمنة تعيينات السلطة، مما يحد من استقلالية المؤسسة، ويُقترح رفع نسبة تمثيل الباحثين إلى 25%.²

ج- المجلس العلمي: طبقاً للمرسوم التنفيذي 99-256، تم رفع عدد أعضاء المجلس العلمي إلى 18 بعد أن كان 15 في المرسوم 83-521، كما تم تعديل نسب التشكيلة، بعدما كانت 3/2 من باحثي المؤسسة و 3/1 من الباحثين والعلميين من خارجها.³

المطلب الثالث: المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمؤسسة العمومية المكلفة بالتربية والتعليم

تعد المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وكذلك المؤسسة المكلفة بالتربية والتعليم، ركائز أساسية في بناء المجتمعات وتنمية المعارف والقدرات البشرية. تلعب

¹ محديد، ليلي. المرجع السابق، ص 66-67.

² المرجع نفسه، ص 70

³ المرجع نفسه، ص 73-74.

هذه المؤسسات دورا محوريا في تشكيل العقول، وتعزيز الابتكار، ونشر الثقافة، وإعداد الأجيال للمستقبل، وفي هذا المطالب سنتطرق لدراسة ما يلي:

الفرع الأول: المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.

الفرع الثاني: المؤسسة العمومية المكلفة بالتربية والتعليم.

الفرع الأول: المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني

وهي مؤسسة وطنية للتعليم، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وذلك حسب ما جاء في المادة 32 من قانون رقم 99-05 المؤرخ في 04 أفريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العلمي.¹

أولاً: أنماطها: وضحت في المادة 38 من القانون سالف الذكر أن أشكال المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني تكمن في:

- الجامعات المنظمة أساسا في شكل كليات، بصفتها وحدة تعليم وبحث، ويمكن أن تنشأ -
- كلية أو كليات خارج المدينة مقر الجامعة.
- المراكز الجامعية.
- المدارس والمعاهد الخارجة عن الجامعة.²

ثانياً: أهم بنود القانون التوجيهي للتعليم العالي: يمكننا تناول أبرز المواد التي يتضمنها القانون التوجيهي للتعليم العالي، حيث يغفل العديد من الطلبة عن حقوقهم وواجباتهم .

¹ المادة 32 ، قانون رقم 99-05 . المؤرخ في 18 دي الحجة 1419 الموافق ل 4 أفريل ، 1999 (معدل بالقانون رقم 00-04) المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي.

² المادة 38 ، قانون رقم 99-05 . المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي.

فمعرفة التشريعات تعد ضماناً للدارسين، لذلك سنستعرض أهم النقاط بإيجاز، مع التركيز على ما يهم الطالب مباشرة.

01_ شروط الالتحاق بالتعليم العالي (مرحلة التدرج): يشترط للحصول على قبول في مرحلة التدرج بالتعليم العالي أن يكون الطالب حاصلاً على شهادة البكالوريا (أو ما يعادلها من الشهادات الأجنبية)، باعتبارها الشهادة النهائية للتعليم الثانوي¹.

02- آلية توجيه الطلبة إلى التخصصات والشعب: يتم توزيع الطلبة على التخصصات والشعب في مرحلة التدرج بناءً على رغبات الطالب المقدمة، النتائج المتحصل عليها في المسابقات،

الأماكن البيداغوجية المتاحة على المستوى الوطني، وذلك وفقاً لأحكام المادة 11 من القانون رقم 99-05.

03- برامج مرحلة ما بعد التدرج في التعليم العالي: وفقاً للمادة 14 من القانون 99-05، تشمل هذه المرحلة برامج الدكتوراه، التكوين ما بعد التدرج في العلوم الطبية، التكوين ما بعد التدرج المتخصص.

04- قيمة الشهادات الجامعية : تعتبر شهادات التعليم العالي وثائق رسمية ذات صبغة وطنية .

05- دور التعليم العالي في تنمية البحث العلمي: طبقاً للمادة 25 من القانون التوجيهي 99-05، يعمل التعليم العالي على تطوير الكفاءات العلمية الوطنية و تعزيز التعاون مع مراكز البحث المحلية والدولية كذلك إقامة شراكات متنوعة مع هذه الهيئات .

¹ المادة 10 ،قانون رقم 99-05. المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي.

06- الهيئات الاستشارية في التعليم العالي: بمقتضى المادة 43 المعدلة تنشأ لدى وزير التعليم العالي "الندوة الوطنية للجامعات" كهيئة استشارية، يتم إنشاء هيئات جهوية لمهام هي التشاور والتنسيق والتقييم.

الفرع الثاني: المؤسسة العمومية المكلفة بالتربية والتعليم

تعد المؤسسة المكلفة بالتربية والتعليم، وحدة إدارية تابعة للدولة، تنشأ لتقديم خدمة عمومية تتمثل في التربية والتكوين، وهي تخضع لوصاية وزارة التربية الوطنية، وجاء القانون 04-08 المتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية يحدد المبادئ العامة للتربية الوطنية .

أولاً: المبادئ الأساسية للتربية الوطنية¹

01- مكانة التلميذ في السياسة التربوية: بموجب القانون التوجيهي للتربية الوطنية رقم 08-04 نصت المادة 7 على ذلك " يحتل التلميذ مركز اهتمامات السياسة التربوية".

02- أولوية تعبئة الكفاءات والوسائل لتلبية الطلب الاجتماعي على التربية: بموجب القانون سالف الذكر نصت المادة 8 على أنه "تعد التربية الوطنية باعتبارها استثماراً إنتاجياً واستراتيجياً، من الأولوية الأولى للدولة التي تسهر على تجنيد الكفاءات والوسائل الضرورية للتكفل بالطلب الاجتماعي للتربية والاستجابة لحاجيات التنمية الوطنية".

03- دور الجماعات المحلية في انجاز الهياكل المدرسية والأنشطة الثقافية: في القانون سالف الذكر نصت المادة 9 على أنه "تساهم الجماعات المحلية، في إطار الاختصاصات المخولة لها قانوناً في التكفل بالطلب الاجتماعي للتربية الوطنية، لاسيما في إنجاز الهياكل المدرسية وصيانتها وترقية النشاطات الثقافية والرياضية ومساهمتها في النشاط الاجتماعي المدرسي".

¹ المواد 7-8-9-10-11، من قانون رقم 04-08. المؤرخ في 23 جانفي 2008، المتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية، الجريدة الرسمية ع. خاص، الصادر في فيفري 2008.

04- الحق في التعليم دون تمييز: المادة 10 من القانون سالف الذكر "تضمن الدولة الحق في التعليم لكل جزائرية وجزائري دون تمييز قائم على الجنس أو الوضع الاجتماعي أو الجغرافي".

05- مجانية التعليم الإلزامي وضمان تكافؤ الفرص: المادة 11 سالف الذكر "يتجسد الحق في التعليم بتعميم التعليم الأساسي وضمان تكافؤ الفرص فيما يخص ظروف التمدرس ومواصلة الدراسة بعد التعليم الأساسي".

ثانيا: مؤسسات التربية والتعليم العمومية: يحدد القانون التوجيهي للتربية الوطنية هيكل مؤسسات التعليم العمومي من خلال تنظيم أطوار التعليم التي تشمل التحضيري، الابتدائي، المتوسط والثانوي المادة 81، ويمنح سلطة إنشاء أو إلغاء المدارس التحضيرية والابتدائية للوزير المكلف بالتربية، بينما يتم فتح المتوسطات والثانويات بموجب مرسوم المادة 82، كما يحال تنظيم سير هذه المؤسسات إلى التنظيم المادة 83، مع التأكيد على ضرورة تناسب الهيكل الإداري، خاصة في الابتدائي، مع عدد التلاميذ المادة 84، ولضمان الدعم التربوي، تلزم المادة 85 بفتح أقسام خاصة للتلاميذ الذين يعانون تأخرا دراسيا. أما المادة 86، فتتص على إنشاء مؤسسات متخصصة لفائدة ذوي الاحتياجات الخاصة والمتفوقين دراسيا.¹

ثالثا: الأجهزة الاستشارية لمؤسسات التربية والتعليم: أكدت المادة 102 من القانون سالف الذكر على إنشاء مجلس وطني للتربية والتكوين، يشكل هيئة للتشاور والتنسيق بين مختلف الفاعلين في قطاع التعليم. كما نصّت المادة 103 على استحداث مرصد وطني للتربية والتكوين لمتابعة أداء المنظومة التعليمية واقتراح سبل تحسينها. وأتاحت المادة 104 إمكانية إنشاء أجهزة استشارية إضافية وفق متطلبات تطوير المنظومة التربوية.²

¹ المواد 81-82-83-84-85-86، القانون رقم 08-04. المتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية.

² المواد 102-103-104، القانون رقم 08-04. المتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية.

رابعاً: الأحكام المطبقة على الأسلاك الخاصة بالتربية الوطنية:¹ نصت المادة 64 بموجب قانون 54-25 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاص بالتربية والوطنية ما يلي: "تضم مدونة الأسلاك الخاصة بالتربية الوطنية:

01- موظفي التعليم: سلك معلمي المدرسة الابتدائية، سلك أساتذة التعليم الابتدائي، سلك أساتذة التعليم الأساسي، سلك أساتذة التعليم المتوسط، سلك أساتذة التعليم الثانوي.

02- موظفي التربية: سلك النظار، سلك مستشاري التربية، سلك مساعدي التربية، سلك مشر في التربية، سلك المربين المتخصصين في الدعم التربوي.

03- موظفي التوجيه والإرشاد المدرسي والمهني: سلك مستشاري التوجيه والإرشاد المدرسي والمهني.

04- موظفي المخابر: سلك الأعوان التقنيين للمخابر، سلك المعاونين التقنيين للمخابر، سلك الملحقين بالمخابر.

05- موظفي التغذية المدرسية: سلك مستشاري التغذية المدرسية .

06- موظفي المصالح الاقتصادية: سلك مساعدي المصالح الاقتصادية، سلك نواب المقتصدين سلك المقتصدين.

07- موظفي إدارة مؤسسات التربية والتعليم: سلك مديري المدارس الابتدائية، سلك مديري المتوسطات، سلك مديري الثانويات.

08- موظفي التفتيش: سلك مفتشي التعليم الابتدائي، سلك مفتشي التعليم المتوسط، سلك مفتشي التعليم الثانوي، سلك مفتشي التربية الوطنية.

¹ المادة 64 ، المرسوم التنفيذي رقم 54_25. المؤرخ في 21 رجب 1446 الموافق ل 21 جانفي 2025 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالتربية الوطنية، الجريدة الرسمية ع.04 الصادر في 23 جانفي 2025.

خلاصة الفصل الثاني

تناولنا في هذا الفصل تطور المؤسسة العمومية قبل وبعد 1989، وذلك من خلال مبحثين، في المبحث الأول تطرقنا إلى مرحلة ما قبل دستور التعددية 1989 الذي ضمن ثلاثة مؤسسات في هذه المرحلة وهي المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي، والمؤسسة العمومية ذات الطابع الخاص، في هذه المرحلة شرحنا كيفية تطور هذه المؤسسات قبل 1989، أما في مرحلة ما بعد دستور 1989 انتقلنا إلى تطور المؤسسات الثلاثة سالفة الذكر بعد 1989، كما ظهرت مؤسسات أخرى في هذه المرحلة وهي المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، والمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، والمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمؤسسة العمومية المكلفة بالتربية والتعليم.

خاتمة

خاتمة

بعد دراسة النظام القانوني للمؤسسة العمومية في التشريع الجزائري، اتضح أن هذا النظام شهد تطوراً ملحوظاً قبل وبعد دستور 1989، مما انعكس على تصنيف المؤسسات العمومية وطبيعة مهامها القانونية والتنظيمية.

أهم النتائج المتوصل إليها:

- في النظام الاشتراكي، تمثلت المؤسسة العمومية في نمطين لإدارة الأنشطة الاقتصادية تتمثل في المؤسسة المسيرة ذاتياً والمؤسسة الاشتراكية.
- في تلك المرحلة، لم يكن للمؤسسة العمومية تعريف قانوني واضح، بل استخدمت كأداة إيديولوجية لحماية القطاع العام دون اهتمام بالدقة القانونية.
- أظهر التشريع الجزائري تدرجاً واضحاً في تنظيم المؤسسة العمومية، إذ اتخذ أشكالاً مختلفة قبل وبعد 1989.
- قبل صدور دستور 1989، تميز التنظيم القانوني للمؤسسة العمومية بوجود ثلاثة أصناف رئيسية تتمثل في المؤسسة العمومية الإدارية، المؤسسة العمومية الاقتصادية، المؤسسة العمومية ذات الطابع الخاص.
- بعد صدور دستور 1989، ظهرت أصناف جديدة للمؤسسة العمومية التي تضم المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وذات الطابع العلمي والتكنولوجي، وذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمؤسسة المكلفة بالتربية والتعليم.
- تبنت الدولة مبادئ الليبرالية سنة 1989 حول حرية الأسعار والمنافسة، ثم عززت ذلك بالأمر 06-95، ما أدى إلى إنهاء المؤسسات العمومية الاقتصادية

- جاء القانون 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 ليخضع المؤسسة العمومية الاقتصادية للقانون الخاص، مميزا بذلك بينها وبين المرافق العمومية.

- لا يزال الإطار القانوني يعاني من بعض الغموض والتداخل، خاصة في تصنيف المؤسسات العمومية وطبيعة تسييرها.

- هناك تباين في طرق التسيير والرقابة بين الأصناف المختلفة للمؤسسات، ما يؤثر على توحيد الأداء وفعالية الحوكمة.

الاقتراحات:

- ضرورة مراجعة الإطار التشريعي للمؤسسة العمومية بما يضمن انسجامه مع واقع المرفق العام وتطور الإدارة الحديثة.

- توحيد المعايير القانونية المعتمدة في تصنيف المؤسسات العمومية، وتحديد دقيق لصلاحيات كل نوع.

- تعزيز آليات الرقابة القانونية والمالية على المؤسسات ذات الطابع الخاص دون المساس باستقلالية التسيير.

- تشجيع الدراسات الميدانية لتقييم أداء المؤسسات العمومية واقتراح صيغ تنظيمية أكثر فعالية.

- العمل على توحيد النصوص القانونية المنظمة للمؤسسات العمومية بمختلف أصنافها، لتفادي التضارب والغموض في التفسير والتطبيق.

- تحديث القوانين القديمة بما يتماشى مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية، خاصة تلك المتعلقة بالمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري.

_ وضع معايير واضحة لتصنيف المؤسسات العمومية حسب طبيعتها ووظائفها، تجنباً للخلط بين المهام الإدارية والاقتصادية.

-إدماج التكنولوجيا الحديثة في تسيير المؤسسات العمومية، كوسيلة لتحسين الخدمة العمومية وترشيد الموارد.

في ختام هذه المذكرة توصلنا إلى أن المشرع الجزائري نظم المؤسسة العمومية وفق تطور تدريجي، تميز في البداية بعدم وضوح قانوني، ثم انتقل إلى تقنين أكثر دقة وتنوعاً في الأشكال بعد دستور 1989، إلا أن التنظيم لا يزال بحاجة إلى تطوير وتوحيد لضمان فعالية واستجابته لمتطلبات الدولة الحديثة.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: النصوص القانونية

1- الدساتير:

01- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996. الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 سبتمبر 1996، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996 ص 06 المعدل بمقتضى القانون رقم: 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، يتضمن تعديل الدستور الجريدة الرسمية العدد. 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، ص 13، و المعدل بمقتضى القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، ص 08.

2- النصوص التشريعية:

أ- القوانين:

- القانون رقم 75-59. المؤرخ في 26/09/1975، المتضمن القانون التجاري الجريدة الرسمية ع.101، الصادر في 12/12/1975 المعدل والمتمم.

- القانون رقم 88-04. المعدل والمتمم لأمر رقم 75-59، المتضمن القانون التجاري والمحدد للقواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات الاقتصادية، الجريدة الرسمية ع. 02 الصادرة في 13-01-1988.

- قانون رقم 88-01، المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.
- قانون رقم 90-11. المؤرخ في 21 أبريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل، الجريدة الرسمية ع.17، الصادر في 25 أبريل 1990.
- قانون رقم 90-30. المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية ع. 52 صادر في 02 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم.
- قانون رقم 99-05. المؤرخ في 18 دي الحجة 1419 الموافق ل 4 أبريل، 1999 (معدل بالقانون رقم 00-04) المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي.
- قانون رقم 06-01. المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية ع. 14، صادر في 08 مارس 2006.
- قانون رقم 08-04. المؤرخ في 23 جانفي 2008، المتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية، الجريدة الرسمية ع. خاص، الصادر في فيفري 2008.
- قانون رقم 01-11. المؤرخ في 25 نوفمبر 2007، يتضمن النظام المحاسبي المالي، الجريدة الرسمية ع. 77، صادر في 25 نوفمبر 2007، معدل ومتمم بقانون رقم 08-02 مؤرخ في 24 يوليو 2008، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية ع. 42، مؤرخ في 27 يوليو 2008.
- قانون رقم 11-10. المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية ع. 37، المؤرخ في 03 يوليو 2011.
- قانون رقم 12-07. المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية.

ب - الأوامر:

- الأمر رقم 71-74. المؤرخ في رمضان 1391هـ الموافق ل 16 نوفمبر 1971، المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، الجريدة الرسمية ع. 17، الصادرة في 13 ديسمبر 1971.
- الأمر رقم 75-35. مؤرخ في 29 أبريل 1975، المتضمن المخطط المحاسبي الوطني، الجريدة الرسمية ع. 37، صادر في 09 ماي 1975. (ملغى)
- الأمر رقم 75_44. المؤرخ في 17 جوان 1975، المتعلق بالتحكيم الإجباري لبعض الهيئات، الجريدة الرسمية، ع. 53 المؤرخ في 04 جويلية 1975.
- الأمر رقم 88-01. المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية ع. 02 صادر في 13-11-1988 معدل ومتمم.
- الأمر رقم 01-04. المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية ع. 47، الصادر في 22 أوت 2001.
- الأمر رقم 06-03. مؤرخ في 15 جوان 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية ع. 45، صادر في 16 جوان 2006.

3- النصوص التنظيمية:

أ- المراسيم الرئاسية:

- المرسوم الرئاسي رقم 08-102. مؤرخ في 26 مارس 2008، يحدد القانون الأساسي النموذجي للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التابع للقطاع الاقتصادي للجيش الوطني الشعبي، الجريدة الرسمية ع. 2،، صادر في 30 مارس 2008.

ب- المراسيم التنفيذية:

- مرسوم تنفيذي رقم 77_07. مؤرخ في 23 يناير 1977، المتضمن إنشاء المدرسة الوطنية للأشغال العمومية، الجريدة الرسمية ع. 11 صادر في 06 فبراير 1977.
- المرسوم التنفيذي رقم 83_200. المؤرخ في 19 مارس 1983، الجريدة الرسمية ع. 12، الصادرة في 1983.
- مرسوم تنفيذي رقم 85_117، مؤرخ في 07 ماي 1985، المتضمن لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية ع. 21، الصادرة في 15 ماي 1985.
- مرسوم تنفيذي رقم 90-149. مؤرخ في 26 ماي 1990، المتضمن إنشاء جامعة التكوين المتواصل وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية ع. 22، الصادرة في 06 ذو القعدة 1410.
- مرسوم تنفيذي رقم 96_149. مؤرخ في 27 أبريل 1996، المتضمن إنشاء المعهد الوطني البيداغوجي للتكوين شبه الطبي وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية ع. 27، الصادرة في 05 ماي 1996.
- مرسوم تنفيذي رقم 97-467. مؤرخ في 02 ديسمبر 1997، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 17-172 المؤرخ في 22 مايو 2017، يحدد قواعد إنشاء المراكز الاستشفائية الجامعية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية ع. 81، الصادر في 10 ديسمبر 1997.
- مرسوم تنفيذي رقم 01-110. مؤرخ في 05 ماي 2001، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية لمسح الأراضي المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية ع. 26، الصادرة في 09 ماي 2001.

- المرسوم التنفيذي رقم 01-253. المؤرخ في 10 سبتمبر 2001، المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة وسيرها، الجريدة الرسمية ع. 51، الصادرة في 12 سبتمبر 2001.
- المرسوم التنفيذي رقم 10-91. مؤرخ في 14 مارس 2010، يحدد القانون الأساسي النموذجي للمؤسسة العمومية للنقل الحضري وشبه الحضري.
- المرسوم التنفيذي رقم 25_54. المؤرخ في 21 رجب 1446 الموافق ل 21 جانفي 2025، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالتربية الوطنية، الجريدة الرسمية ع.04 الصادر في 23 جانفي 2025.

ثانيا: الكتب

- بعلي، محمد الصغير. *دروس في المؤسسات الإدارية*، ط 2، عنابة، الجزائر: منشورات جامعة باجي مختار، 2000.
- بن عزوز، صابر. *الوجيز في شرح قانون العمل الجزائري مدخل إلى قانون العمل الجزائري*، الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 1431هـ-2010م.
- بوضياف، عمار. *الوجيز في القانون الإداري*، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007.
- حجازي، محمد حافظ. *المنظمات العامة، البناء، العمليات، النمط الإداري*، القاهرة، مصر: دار طيبة، 2002.
- خميس السيد، إسماعيل. *الإدارة العامة في الجزائر، المنظمة العربية للعلوم الإدارية*، القاهرة: مطبعة النهضة، 1975.
- ضريفي، نادية. *تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة*، لجزائر: دار بلقيس.
- الظاهر، خالد خليل. *القانون الإداري*، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 1997.

- عدون، ناصر دادى. اقتصاد المؤسسة، ط.2، الجزائر: دار المحمدية العامة، 1988.
- عوابدي، عمار. القانون الإداري، ج 1، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008.
- لباد، ناصر. الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر: 2007.
- هيام، مروة. القانون الإداري الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

ثالثا: الرسائل الأكاديمية

1- أطروحة الدكتوراه:

- بعلي، محمد الصغير. النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، أطروحة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة الجزائر، 1991.
- برابنيس، عبد القادر. التسويق في مؤسسات الخدمات العمومية، دراسة على قطاع البريد والاتصالات في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص علوم اقتصادية، جامعة الجزائر، 2006_2007.

2- رسائل الماجستير:

- محديد، ليلي. قانون البحث العلمي تطبيق على المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، مذكرة ماجستير، تخصص إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2008.
- غلابي، بوزيد. مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون الإدارة العامة، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2010-2011.
- بولحبال، نواره. تطور علاقة الدولة بمؤسساتها العمومية الاقتصادية في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، جامعة الجزائر.

-آيت وارت، حمزة. الطبيعة القانونية لعقود المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في إطار قانون الصفقات العمومية، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011-2012.

3- مذكرات الماستر:

-فردى، منيرة. بشرى، روابحية. فاعلية الاتصال التنظيمي في سير المؤسسة العمومية الجزائرية، دراسة ميدانية لمؤسسة اتصالات الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص علم اجتماع تنظيم وعمل ، جامعة قلمة ، 2021-2022.

-بن عثمان ،بثينة. بلعالم أم كلثوم، النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات التسيير الخاص، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة درايعية أحمد، أدرار ، 2022-2023.

-قليل ،حسنا. المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015.

-علامي ،محمد بن علي. النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2019-2020.

-قليل حسنا، المرفق العام بين ضرورة التحديث وتحديات الواقع القانوني الجديد، مذكرة ماستر ، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015.

-العايب ،عصام. النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص قانون أعمال، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، دورة جوان 2014.

4- مذكرات الليسانس:

-زنو، خديجة. النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، مذكرة ليسانس، تخصص قانون خاص، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014-2015.

رابعاً: المجالات

-بغدادى، إيمان. "النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية بالجزائر، مجلة الباحث للعلوم الرياضية والاجتماعية، جامعة الجلفة، ع. 06، الجلفة.

خامساً: المطبوعات

-بولقواس، سناء. محاضرات القانون العام الاقتصادي، السنة الثالثة، تخصص قانون عام، جامعة عباس لغرور، خنشلة، 2021-2022.

-سالمي، وردة، الدروس قانون العام الاقتصادي، السنة الثالثة ليسانس، تخصص قانون عام، جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة، 2016-2017.

- سليمانى، الكاملة. تحليل سيكولوجي للمؤسسة الجزائرية، محاضرات سنة رابعة، تخصص التنظيم والعمل، معهد العلوم الاجتماعية، جامعة باتنة، الجزائر، 1995-1996.

- بن بغلاش، خاليدة. محاضرات القانون الاقتصادي العام، السنة الثالثة ليسانس، السداسي السادس، تخصص قانون عام، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2022-2023.

سادساً: القواميس

-المنجد في اللغة العربية. ط. 31، بيروت، لبنان: دار المشرق، 1991.

الفهرس

2	.....	مقدمة
8	.....	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمؤسسة العمومية
9	.....	المبحث الأول: مفهوم المؤسسة العمومية
9	.....	المطلب الأول: تعريف المؤسسة العمومية
9	.....	الفرع الأول: المؤسسة العمومية لغة
10	.....	الفرع الثاني: المؤسسة العمومية اصطلاحا
11	.....	المطلب الثاني: خصائص ومزايا المؤسسة العمومية
11	.....	الفرع الأول: الخصائص
12	.....	الفرع الثاني: المزايا
14	.....	المطلب الثالث: أركان المؤسسة العمومية
14	.....	الفرع الأول: إدارة مرفق عام
15	.....	الفرع الثاني: الشخصية المعنوية
15	.....	الفرع الثالث: التخصص
16	.....	المبحث الثاني: علاقة المؤسسة العمومية بالتنظيم الإداري
16	.....	المطلب الأول: إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية
16	.....	الفرع الأول: إنشاء المؤسسة العمومية
17	.....	أولا: إنشاء المؤسسة العمومية الوطنية
19	.....	ثانيا: إنشاء المؤسسة العمومية المحلية
21	.....	الفرع الثاني: إلغاء المؤسسة العمومية
22	.....	أولا: إلغاء المؤسسة العمومية (الهيئة العمومية)
22	.....	ثانيا: إلغاء (حل) المؤسسة العمومية الاقتصادية

12	المطلب الثاني: أجهزة المؤسسة العمومية
25	الفرع الأول: أجهزة المؤسسة العمومية (الهيئة العمومية).....
26	أولاً: الجهاز التداولي
26	ثانياً: الجهاز التنفيذي
26	الفرع الثاني: أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية.....
27	أولاً: أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب نصوص خاصة
28	ثانياً: أجهزة المؤسسة العمومية المحالة إلى القواعد العامة.....
30	المطلب الثالث: الرقابة على المؤسسة العمومية
31	الفرع الأول: الرقابة التشريعية على المؤسسة العمومية.....
31	أولاً: المجال التشريعي
31	ثانياً: المجال المالي
32	ثالثاً: مساءلة السلطة التنفيذية
32	الفرع الثاني: رقابة السلطة التنفيذية على المؤسسة العمومية
32	أولاً: رئيس الجمهورية.....
33	ثانياً: رئيس الحكومة
33	ثالثاً: الوزير
33	الفرع الثالث: رقابة السلطة القضائية على المؤسسة العمومية.....
34	أولاً: الجهة القضائية المختصة
36	خلاصة الفصل الأول
38	الفصل الثاني: تطور المؤسسة العمومية قبل وبعد 1989
39	المبحث الأول: مرحلة ما قبل دستور التعددية 1989
39	المطلب الأول: المؤسسة العمومية الإدارية
40	الفرع الأول: النظام القانوني للمؤسسة الإدارية
40	أولاً: الخضوع لقواعد القانون العام
40	ثانياً: الخضوع للقضاء الإداري

40	..... ثالثا: كيفية سيرها
41	..... رابعا: وسائل عمل المؤسسة العمومية الإدارية
42	..... خامسا: الوسائل المادية للمؤسسة العمومية الإدارية
42	..... الفرع الثاني: خصائص المؤسسة العمومية الإدارية
42	..... أولا: المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري شخص معنوي
42	..... ثانيا: المؤسسة العامة شخص معنوي من أشخاص القانون العام
42	..... ثالثا: المؤسسة العامة تكلف بتسيير مرفق عام إداري
43	..... المطلب الثاني: المؤسسة العمومية الاقتصادية
43	..... الفرع الأول: مراحل تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية قبل الإصلاحات
44	..... أولا: مرحلة التسيير الذاتي 1966-1062
44	..... ثانيا: الشركة الوطنية 1971-1966
45	..... ثالثا: مرحلة التسيير الاشتراكي 1971-1988
46	..... الفرع الثاني: المؤسسة العمومية الاقتصادية وبداية الإصلاح
46	..... الفرع الثالث: النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية
46	..... أولا: إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية
47	..... ثانيا: طرق حل المؤسسة العمومية الاقتصادية
48	..... ثالثا: إدارة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية
49	..... ثالثا: أنواع المؤسسات العمومية الاقتصادية في ظل القانون رقم 88-01
50	..... المطلب الثالث: المؤسسة العمومية ذات التسيير الخاص
50	..... الفرع الأول: صلاحيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الخاص
50	..... أولا: - صناديق الضمان الاجتماعي
51	..... ثانيا: الوكالة الوطنية للتشغيل
52	..... الفرع الثاني: النظام القانوني لمستخدمي المؤسسة العمومية ذات الطابع الخاص
52	..... أولا: خضوع مستخدمي المؤسسة العمومية ذات الطابع الخاص إلى قانون العمل
53	..... ثانيا: الهيئات العمومية ذات الطابع الخاص

54	المبحث الثاني: مرحلة ما بعد دستور 1989
55	المطلب الأول: المؤسسة العمومية الإدارية، والاقتصادية، وذات التسيير الخاص
55	الفرع الأول: المؤسسة العمومية الإدارية
55	أولاً: النظام القانوني للمؤسسة الإدارية بعد 1989
59	ثانياً: خصائص المؤسسة العمومية الإدارية
60	الفرع الثاني: المؤسسة العمومية الاقتصادية
61	أولاً: أنواع المؤسسات العمومية الاقتصادية وأهدافها
62	ثانياً: تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية بعد 1989
63	ثالثاً: النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية
67	الفرع الثالث: المؤسسة العمومية ذات الطابع الخاص
67	أولاً: إنشاء وإلغاء المؤسسة العمومية ذات الطابع الخاص
68	ثانياً: النظام القانوني لمستخدمي المؤسسة العمومية ذات الطابع الخاص
68	ثالثاً: الرقابة على أعمال المؤسسة
69	المطلب الثاني: المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي
70	الفرع الأول: المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري
70	أولاً: أركان المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري
71	ثانياً: الطبيعة القانونية للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري
72	الفرع الثاني: المؤسسة العمومية ذات الطابع العمي والتكنولوجي
73	أولاً: الغرض من إنشائها ومميزاتها:
73	ثانياً: النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي:
74	المطلب الثالث: المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، والمؤسسة العمومية المكلفة بالتربية والتعليم
74	الفرع الأول: المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني
75	أولاً: أنماطها
75	ثانياً: أهم بنود القانون التوجيهي للتعليم العالي

76	الفرع الثاني: المؤسسة العمومية المكلفة بالتربية والتعليم.....
76	أولاً: المبادئ الأساسية للتربية الوطنية.....
77	ثانياً: مؤسسات التربية والتعليم العمومية:.....
78	ثالثاً: الأجهزة الاستشارية لمؤسسات التربية والتعليم.....
78	رابعاً: الأحكام المطبقة على الأسلاك الخاصة بالتربية الوطنية.....
80	خلاصة الفصل الثاني.....
82	خاتمة.....
86	قائمة المصادر والمراجع.....
94	الفهرس.....

ملخص

النظام القانوني للمؤسسة العمومية في الجزائر مرّ بمرحلتين أساسيتين: قبل دستور 1989، حيث طغى الطابع الإيديولوجي وغياب التأسيس القانوني الدقيق للمؤسسات الإدارية والاقتصادية وذات الطابع الخاص، وبعده، بدأت إصلاحات قانونية هامة، أبرزها القانون 88-01 لسنة 1988 الذي حوّل المؤسسة الاقتصادية إلى شركة تجارية تخضع للقانون الخاص، وقانون 1989 لحرية الأسعار، ثم الأمر 95/06 لسنة 1995 الذي رسّخ مبدأ المنافسة واقتصاد السوق، نتج عن هذه المرحلة ظهور مؤسسات متنوعة (صناعية، علمية، ثقافية، تربوية)، مما كشف الحاجة إلى تآطير قانوني موحد يضمن وضوحًا وفعالية في تسيير المرفق العام.

Abstract

The legal framework of public institutions in Algeria has gone through two fundamental phases. Prior to the 1989 Constitution, these institutions—whether administrative, economic, or of a special nature—were predominantly influenced by ideological considerations, with a lack of precise legal definition. Following the constitutional reform, significant legal changes were introduced, most notably Law No. 88-01 of January 12, 1988, which redefined economic public institutions as commercial entities governed by private law. This was followed by the 1989 Law on Price Liberalization and Order No. 06/95 of 1995, which solidified the principles of competition and a market economy. This phase also witnessed the emergence of various types of institutions—industrial, scientific, cultural, and educational—highlighting the need for a unified legal framework that ensures clarity and efficiency in the management of public services.