



جامعة محمد لمين و باغجين سطيف
كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم الحقوق

ملخص محاضرات

من إعداد الدكتور:

مزيان هشام

في مقياس /

القانون العام الاقتصادي

مقدمة لطلبة السنة الثالثة (3) ليسانس

تخصص:

القانون العام

السنة الجامعية: 2024-2025

المطلب الأول: ماهية القانون العام الاقتصادي

الفرع الأول: صور تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي

أولاً-الدولة الحارسة

يستخدم هذا المصطلح في الفكر الليبرالي الكلاسيكي لوصف دور الدولة الذي يقتصر على توفير الأمن الداخلي والخارجي، وإقامة المرافق لإدارية الأساسية كالتهليم والصحة والقضاء...، وهو ما يفرض حيادها وعدم تدخلها في النشاط الاقتصادي، وكذا رفعها لكل القيود التي من شأنها أن تعوق النشاط الاقتصادي، ويتم بالاعتماد على نظام طبيعي يقوم على حرية المبادرة (دعه يعمل أتركه يمر)، والملكية الخاصة لوسائل الانتاج، وترك كل فرد يحقق مصلحته الخاصة فتتحقق المصلحة العامة بطريقه غير مباشرة دون تخطيط من الدولة (اليد الخفية)

ثانياً-الدولة المتدخلة

يشيل هذا المصطلح. الى عدم اقتصار دور الدولة على الوظائف السيادية. وانما تتدخل زياده على ذلك بوظائف الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي التخلي عن الفكر الدولة الحيادية الذي ينادي به الفكر الليبرالي الكلاسيكي، ويظهر هذا التدخل على سبيل المثال في:

-إقامه المشاريع العامة للخروج من ركود النشاط الاقتصادي.

-توسيع الملكية العامة على الملكية الخاصة بما يغلب المصالح العامة والمصالح الخاصة.

-رفع الانفاق العام في مجال الاستثمارات لزياده فرص العمل.

-رفع مستوى الدخل الفردي لزياده الانفاق والطلب على السلع والخدمات.

-اصدار تشريعات تناهض الاحتكار بما يخفض أسعار السلع الاستهلاكية.

ثالثاً-الدولة المنتجة

وتسمى أيضا الدولة الاشتراكية؛ قد جاءت نتيجة لأفكار ومبادئ الاقتصاد الاشتراكي، ومفادها أن دور الدولة لا يقتصر على التدخل في النشاط الاقتصادي والاجتماعي بل يتعدى الى كونها تقوم بعمليات الانتاج والتوزيع وتوفير الخدمات، وعليه فإن الدولة في هذا الفكر تهيمن على

جميع فروع النشاط الاقتصادي، وذلك من خلال امتلاكها لغالبية إن لم يكن كل مواد المجتمع، وهيمنتها على وسائل الإنتاج، ومنعها للمبادرة الخاصة إلا في نطاق ضيق جداً، والملكية الجماعية مع وجود الملكية الخاصة إلا في أضيق نطاق ممكن، وتولي الدولة مسؤولية الادخار والاستثمار لما يحقق التنمية والنمو الاقتصادي، وتكفل الدولة بتوزيع الناتج القومي سواء بين عناصر الإنتاج أو بين افراد المجتمع... .

وقد تبنت الدولة الجزائري هذا النمط من التدخل خلال الفترة الممتدة من الاستقلال من سنة 1962 الى غاية سنة 1988 والذي يبرز في:

- تكريس الدستوري للنهج الاشتراكي بموجب دستور سنة 1963، ثم بموجب دستور سنة 1976.
- الاعتماد على التخطيط المركزي لتحديد الاهداف الاقتصادية (تحديد أنواع السلع وكميات الانتاج والاثمان التي تباع بها).
- إنشاء المؤسسات العمومية بموجب قانون رقم 63-95 الذي أسس لأسلوب التسيير الذاتي وأقر بوجود شكلين للمؤسسة العمومية؛ شكل المؤسسة العمومية الطابع الصناعي والتجاري، والشركات الوطنية، ثم بموجب القانون رقم 71-74 وجد جميع الهياكل الاقتصادية تحت مسمى واحد هو فئة المؤسسات الاشتراكية.
- سياسة التأميم
- تبني نظام الاحتكارات العمومية في العديد من القطاعات الاقتصادية (الكهرباء والغاز، المياه، البنوك، التأمينات، النقل، الأدوية...)
- عدم الاعتراف بمبدأ حرية الصناعة والتجارة.
- عدم الاعتراف حرية الأسعار في ظل الامر رقم 74 73 المتعلق بالأسعار والقمع المخالفات.
- تقييد الاستثمار الخاص وبشرط الحصول على اعتماد مسبق وحصره في الانشطة الثانوية بموجب الأمر رقم 66-284 المتضمن القانون الاستثمار.

رابعا-الدولة الضابطة

ويستخدم هذا المصطلح في الفلسفة الاقتصادية النيوليبرالية، والذي يشير الى انسحاب الدولة من التدخل المباشر في النشاط الاقتصادي لصالح التدخل غير المباشر، بحيث يقتصر دورها على تحديد القبلي لقواعد العامة للعبة الاقتصادية الحرة الدخول الى السوق الحرة، والتدخل البعدي لضمان احترام هذه القواعد من قبل الأعوان الاقتصادية سواء كانوا خواص أو عموميين.

وقد أخذت الدولة الجزائرية بالأسلوب الدولة المتداخلة بداية من سنة 1988 من خلال جملة من الاصلاحات السياسية والاقتصادية التي تبنتها نذكر من بينها:

-الاعتراف للمؤسسة العمومية الاقتصادية بالاستقلالية في مواجهه الدولة وإخضاعها للقانون التجاري بموجب القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

-اقرار الملكية للفردية لوسائل الإنتاج من خلال دستور سنة 1989.

-إقرار مبدأ حرية الصناعة والتجارة بموجب دستور سنة 1996

-تكريس مبدأ حرية الاسعار بموجب القانون رقم 88-12 المتعلق بالأسعار.

-تبني سياسة خصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

-ازالة الاحتكارات العمومية وفتحها للخواص (القطاع الاعلام المصرفي قطاعه التجارة الخارجية وغيرها.

-تبني اليات الضبط الاقتصادي من خلال إحداثها لفئة السلطات الادارية المستقلة بداية من سنة 1999، يعتبر المجلس الاعلى للإعلام المنشئ بموجب القانون رقم 90-12 المتعلق بالإعلام أول سلطة إدارية مستقلة في الجزائر.

الفرع الثاني-مفهوم القانون العام الاقتصادي

أولاً-تعريف القانون العام الاقتصادي

وردت العديد من المحاولات الفقهية التي حاولت أن تحدد مفهوم القانون العام الاقتصادي، فمن الفقهاء من يعرفه بأنه: " هو فرع من فروع القانون العام يحدد سبل وكيفيات تدخل الاشخاص

العمومية في الاقتصاد"، ومنهم من يعرفه بأنه: "القانون الذي يطبق على السياسات الاقتصادية سواء كانت تدخلية أو ليبرالية"، ومنهم من يعرفه بأنه: "مجمّل القواعد التي ترمي وقت محدّد في مجتمع ما إلى ضمان توازن بين المصالح الخاصة للأعوان الاقتصاديين الخواص والعموميين والمصلحة الاقتصادية العامة"، ومنهم من يعرفه بأنه: "قانون النشاط الاقتصادي للأشخاص المكلفة بمهام المصلحة العامة".

بناء على هذه التعريفات يمكن تعريف القانون العام الاقتصادي بأنه: مجموع القواعد القانونيّة التي تؤطر تدخل الأشخاص العمومية (الدولة، الجماعات المحلية، المؤسسات العمومية...) بوصفهم سلطات العموميّة في المجال الاقتصادي سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة قصد تحقيق المصلحة العامة الإقتصادية.

ثانياً- خصائص القانون العام الاقتصادي

يتميز القانون العام الاقتصادي بمجموعة من الخصائص نذكر منها:

1- قانون الحديث النشأة: يرتبط ظهور القانون العام الاقتصادي بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي شهدها العالم بعد الحرب العالمية الأولى خاصة بعد أزمة الكساد العالمي الكبير سنة 1929 التي أفقدت الثقة في مقدرة الاقتصاد على تحقيق التوازن الذاتي الذي يؤمن به الفكر الكلاسيكي (فكر الدولة الحارسة)، وبالتزامن مع تعاظم دور الدولة التدخلية في تنظيم الاقتصاد وتوجيهه، قصد تحقيق التوازن بين مصالح الأفراد والمصلحة العامة، وهو ما يعبر عنه بالدولة الرفاه ودولة المتدخلة.

2- قانون مرّن: وهذا راجع الى مرونة النشاط الاقتصادي وصعوبة التنبؤ بمختلف جوانبه وما يحيط به من اشكالات قانونية، إذ يتغير بتغير التوجهات الاقتصادية للدولة ويتأثر بالنهج الذي تتبّعه سواء كان اشتراكيا أو ليبراليا أو مختلطا أو إسلاميا.

3- قانون سريع التطور: بحيث يتماشى مع سرعة التطور الاقتصادي ويواكب كاهه مستجداته، ويتكيف مع كافة التحولات الاقتصادية العالمية والمحلية.

3- قانون غير مقتن: ومعنى هذا عدم وجوده في تقنين واحد يشمل مجمل أصوله وأساسه

وقواعده وإجراءاته ويضم كافة مواضيعه مجلاته كما هو الحال بالنسبة للقانون المدني والقانون التجاري والقانون الجنائي...، وهذا راجع إلى الخصائص السابقة ذكرها كونه قانون حديث ومرن وسريع التغير والتطور ومجالاته غير محدودة وتطوره بصورة دائمة، إلا أنّ عدم وجود تقنين للقانون العام الاقتصادي في مجموعة واحدة، لا ينفي وجود تقنيات جزئية لبعض موضوعاته مثل: القانون رقم 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، والأمر رقم 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها، والقانون رقم 22-18 المتعلق بالاستثمار، والقانون رقم 23-17 الذي يحدّد شروط وكيفيات منح العقار الاقتصادي التابع للأملك الخاصة للدولة الموجه للمشاريع الاستثمارية... .

4-أفقية قواعد القانون العام الاقتصادي: ومعنى هذا أنّ قواعد القانون العام الاقتصادي لا تتقيّد بالنّسب الكلاسيكي الجامد لفروع القانون إلى قانون عام وقانون الخاص، بل تمتد قواعد إضافة إلى القانون العام إلى قواعد القانون الخاص، وهذا راجع إلى تفوق فكرة الاقتصاد على التقسيم الكلاسيكي باعتباره مجال للتدخل العمومي والتدخل الخاص.

ثالثا-تمييزه عن المفاهيم المشابهة:

الفرع الثالث-محتوى القانون العام الاقتصادي

يتشكل المحتوى الأساسي للقانون العام الاقتصادي من تدخلات الدولة في الاقتصاد، هذه الأخيرة تتنوع بحسب المعيار المعتمد في تصنيفها كآتي:

1-من حيث مداها: تنقسم إلى:

أ-تدخلات شاملة: أي تمس الاقتصاد في مجموعه، مثالها التدابير المتعلقة بتشجيع الاستثمار، تحفيز جانب الطلب بزيادة الإنفاق العام، تخفيض معدلات الضريبة لزيادة القدرة الشرائية... .

ب-تدخلات قطاعية: أي تتعلق بقطاع اقتصادي معين، مثل القطاع الفلاحي بدعم الشعب الفلاحية...، والقطاع السياحي بدعم المشاريع السياحية...، والقطاع الصناعي بدعم الانتاج المحلي، ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والناشئة... .

د-تدخلات خاصة: وتتعلق بمؤسسة معينة، كإعادة بعث المؤسسات العمومية المتوقفة عن النشاط، وتسديد ديون عن المؤسسات العمومية وانقاضها من الإفلاس.

2-من حيث كفاءات التدخل: تنقسم إلى:

أ-تدخلات مباشرة: وهي التي تستهدف الأعوان الاقتصاديين بطريقة مباشرة، ومثال ذلك تقييد حريتهم الاقتصادية من خلال التدابير الضبطية (التراخيص الاعتمادات، الحظر...)، أو تقديم مساعدات عمومية لهم... .

ب-تدخلات غير مباشرة: حيث تستهدف تحقيق نتائج اقتصادية معينة، مثل إقرار تحفيزات جبائية لتشجيع الاستثمار، رفع الدخل الفردي لزيادة الإنفاق والطلب على السلع والخدمات.

3-من حيث الوسائل القانونية للتدخل: تنقسم إلى:

أ-تدخلات انفرادية: تتم بواسطة قرارات إدارية مثال التدابير الضبطية للاقتصاد التي من شأنها تقييد حرية ممارسة النشاط الاقتصادي (التنظيم البسيط، الاعتمادات، التراخيص...)

ب-تدخلات اتفاقية: تتم بواسطة العقود، ومثال ذلك عقود الاهداف والتجارة بين الدولة والاعوان الاقتصادية التي يلتزمون بموجبها بتحقيق أهداف محددة مسبقا، وفق برنامج محدد، ولفترة زمنية

معيّنة؛ والعقود المبرمة مع المؤسسات العموميّة الاقتصادية بخصوص التعويضات المقابلة للخدمة العمومية التي تقوم بها.

4- من حيث مرونة التدخل: يشكل هذا التدخل أهم أنواع التدخل العمومي في الاقتصاد،

وينقسم إلى:

أ- تدخلات عن طريق التوجيه: أي اتخاذ تدابير في مواجهة الأعوان الاقتصاديين الخواص، مثل التدابير المتعلقة بتقييد حريتهم الاقتصادية.

ب- تدخلات عن طريق التسيير: أي قيام الأشخاص العمومية ذاتها بممارسة النشاط الاقتصادي وفق ما يعرف بالقطاع العمومي الاقتصادي (المؤسسات العمومية)

المطلب الثاني: مصادر القانون العام الاقتصادي

الفرع الأوّل-المصادر الداخلية

أوّلا-الدستور

يمثل الدستور المصدر المحدد للأسس التي تقوم عليها جميع فروع القانون بما فيها القانون العام الاقتصادي، وقد تضمن الدستور الجزائري لسنة 1996 بتعديلاته العديد من الأحكام المتعلقة به نذكر من بينها: نصه من خلال المطة 7 و 8 من المادة 9 على إعطاء الشعب سلطة إختيار مؤسسات غايتها تشجيع بناء اقتصاد متنوع يثمن قدرات البلد كلها، الطبيعية والبشرية والعلمية، وحماية الاقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب والاختلاس والرشوه....؛ وتكريسه للمبادئ التي يقوم عليها على غرار مبدأ المساواة بموجب المادة 26، وحقّ الملكية الخاصة بموجب المادة 60، حرية التجارة والاستثمار والمقاولة بموجب المادة 61، ومبدأ الامن القانوني بموجب 4/34؛ وإسباغه لصفه الاملاك الوطنية العموميّة على بعض المرافق الاقتصادية على غرار النقل بالسكّة الحديدية والنقل البحري والجوي والبريد والمواصلات السلكية بموجب المادة 20، ومنح سلطة تنظيم التنظيم التجارة الخارجية للدولة بموجب المادة 23، وإلزامها بالعمل على ترقية التمهين ووضع سياسات لمساعدته استحداث مناصب الشغل، ونصّه على إنشاء المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بموجب المادة 209.

ثانياً-التشريع

يظهر التشريع في القوانين العضوية (1)، والقوانين العادية (2) التي تسنها السلطة التشريعية ضمن المجالات المحددة لها دستورياً، وفي الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية بدلاً عن السلطة التشريعية ضمن حالات محددة له في الدستور (3).

1-القانون العضوي

ويقصد به مجموع النصوص القانونية التي تسنها السلطة التشريعية بهدف توضيح الدستور وتطبيقه في كل ما يتعلق بمجال وسير السلطات العامة، والمجالات المهمة المحددة ضمن الدستور، ويكون ذلك وفقاً لإجراءات وشكليات خاصة ومتميزة عن باقي القوانين العادية، ومن أمثلة القوانين العضوية التي تعتبر مصدراً للقانون العام الاقتصادي نذكر:

-القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية المعدل والمتمم، الذي يعرف لنا إطار تسيير مالية الدولة الذي يترجم في كيفية إعداد قوانين المالية التي تمثل الآلية الأساسية لتنفيذ السياسة العمومية الاقتصادية للدولة، وتحديد مضمونها، وكيفية تقديمها والمصادقة عليها من قبل البرلمان، وطرق تنفيذها ومراقبة تنفيذها، كما يحدد لنا مبادئ وقواعد المالية العمومية وحسابات الدولة.

-القانون العضوي رقم 14-23 المتعلق بالإعلام الذي أكد على إتاحة ممارسة النشاط الإعلامي للخواص، مع الحفاظ على آليات الضبط الاقتصادي في المجال الإعلامي من خلال إنشاء سلطتين ضبطيتين هما: سلطة ضبط الصحافة المكتوبة والإلكترونية، والسلطة الوطنية المستقلة لضبط السمع البصري.

2-القانون العادي

يقصد بالقانون العادي مجموع النصوص القانونية التي تسنها السلطة التشريعية (البرلمان) في حدود اختصاصاتها ومجالاتها المحددة على سبيل الحصر ضمن الدستور، ومن مجالات القانون العام الاقتصادي المخصصة للبرلمان نذكر المجالات التي نصت عليها المادة 139 من

دستور سنة 1996 (تعديل 2020) والمتمثلة في: نظام الملكية، القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، النظام الجمركي، نظام اصدار النقود، قواعد نقل الملكية من القطاع العام الى القطاع الخاص. انشاء فئة المؤسسات، النظام العقاري، التصويت على قوانين المالية، النظام العام للمناجم والمحروقات والطاقات المتجددة؛ والمجال الذي نصت عليه المادة 23 والمتمثل: في شروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها.

3-الأوامر الرئاسية

تشكل الأوامر الرئاسية أحد مظاهر تدخل السلطة التنفيذية _الممثلة برئيس الجمهورية_ في المجالات التشريعية المخصصة للسلطة التشريعية سواء ما تعلق منها بالقوانين العضوية أو العادية، وهي تمثل مجموع النصوص القانونية التي يتخذها رئيس الجمهورية في المسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وخلال العطلة البرلمانية، وفي الحالة الاستثنائية، وفي حال عدم المصادقة على قانون المالية من طرف البرلمان في الآجال المحددة لذلك (75 يوم)، غير أنه يشترط على رئيس الجمهورية أن يعرض هذه النصوص على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له للموافقة عليها وفي حال عدم الموافقة عليها تعد لاغية.

ثالثا-التنظيم

يقصد بالتنظيم مجموع القواعد العامة والمجردة التي تصدرها السلطة التنفيذية، ولذلك فإنها تعتبر من الناحية العضوية قرارات إدارية تنظيمية، في حين تعتبر قوانين من الناحية المادية، وهو يمثل أبرز مصادر القانون العام الاقتصادي وأكثرها استعمالا، وذلك لما يتسم به من بساطة في الإجراءات ومرونة في الوضع والتعديل، بما يتلاءم مع طبيعة النشاط الاقتصادي الذي يتسم بديناميكية عالية وتأثر بالمتغيرات الواقعية، فضلا عن سرعة تطوره واستجابته للمستجدات؛ على خلاف التشريع الذي يعاني من جمود نسبي يعوق مواكبة التحولات الاقتصادية، إضافة إلى تعقيد إجراءات تعديله وصعوبتها، مما يحد من فاعليته في تنظيم الأنشطة الاقتصادية التي تتطلب السرعة والمرونة في استجابة للمتطلبات المتغيرة؛ ويأخذ التنظيم صور عدة:

1-المراسيم الرئاسية: ويقصد بها مجموع القرارات التنظيمية الصادرة عن رئيس

الجمهورية في المجالات غير المخصصة للقانون، وهو ما يعني عدم تبعيتها للتشريع واستقلالها عنه سواء من حيث المجالات أو من حيث التنفيذ، وبالتالي فإن لرئيس الجمهورية المجال الواسع وغير المحدود في إصدار هذا النوع من المراسيم بالاستثناء المجال المخصصة للقوانين العضوية والعادية.

2- المراسيم التنفيذية: ويقصد بها مجموع القرارات التنظيمية الصادرة عن الوزير الأول

أو رئيس الحكومة لتنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، والأوامر الرئاسية، والمراسيم الرئاسية.

3- القرارات التنظيمية: ويقصد بها التي يتخذها الوزراء أو الولاة أو رؤساء المجالس

الشعبية لتسيير القطاعات والمصالح الإدارية الخاضعة لهم، ويطلق عليها كذلك تسمية السلطة التنظيمية الخاصة أو المحدودة.

4- أنظمة سلطات الضبط الاقتصادي: مجموع القرارات التنظيمية التي تضعها بعض

سلطات الضبط الاقتصادي المؤهلة لذلك لتحقيق الضبط القبلي للقطاع الذي تشرف عليه تنفيذاً لنصوص تشريعية أو تنظيمية سابقة.

الفرع الثاني- المصادر الخارجية

وتشمل مجموعة القواعد والآليات الدولية أو الإقليمية التي تؤثر على القوانين والسياسات الاقتصادية للوطنية ومن أبرزها:

1- المعاهدات والاتفاقيات الدولية: ويقصد بها الاتفاقيات والمعاهدات ذات الأهداف

الاقتصادية سواء كانت ثنائية كالاتفاقية التجارية التفاضلية بين الجزائر وتونس المصادق عليها سنة 2010، واتفاقية الشراكة بين الجزائر والاتحاد الأوروبي التي تغطي عدة جوانب من بينها الجانب الاقتصادي والتجاري والمالي المصادق عليها سنة 2005، أو المتعددة الأطراف كاتفاقية نيويورك لسنة 1958 الخاصة باعتماد القرارات التحكيمية الاجنبية وتنفيذها المصادقة عليها سنة 1988، اتفاقية واشنطن لسنة 1965 التي تسمى اتفاقية البنك العالمي لتسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمارات بين الدول ورعايا الدول الأخرى المصادق عليها سنة 1995... .

2- المواثيق الدولية: كالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والاتفاقية

لسنة 1966 الذي صادقت عليه الجزائر سنة 1989.

3- الهيئات الدولية التنظيمية: كمنظمة العمل الدولية (ILO) التي ترسي معايير العمل، ومجلس الاستقرار المالي (FSB) الذي يراقب ويقدم التوصيات بشأن النظام المالي، ومنظمة التجارة العالمية (WTO) التي تنظم قواعد التجارة الدولية وتساهم في فضّ النزاعات التجارية بين الدول الأعضاء....

4- القضاء والتحكيم الدوليين: يُعدّ القضاء والتحكيم الدوليان من المصادر الرئيسية للقانون العام الاقتصادي، حيث يساهمان من خلال القرارات الصادرة عنهما في إطار تسوية النزاعات الاقتصادية الدولية في تفسير القواعد القانونية، وتوحيد المفاهيم القانونية، وتطوير المبادئ العامة للقانون العام الاقتصادي، وفي هذا السياق نذكر مثلا في مجال القضاء الدولي محكمة العدل الدولية (ICJ) ومنظمة التجارة العالمية (WTO)، وفي مجال التحكيم الدولي نذكر المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار (ICSID).

5- المؤسسات المالية الدولية: تلعب هذه المؤسسات دورا بارزا كمصدر للقانون العام الاقتصادي، من خلال لوائحها واتفاقياتها وقراراتها التي تسهم في تشكيل القواعد القانونية الناظمة للعلاقات الاقتصادية الدولية، ويشمل نطاق تأثيرها مجالات متعددة، من بينها التمويل، والاستقرار النقدي، والتنظيم المالي، والتجارة الدولية، ومن أبرز هذه المؤسسات المالية نذكر:

- صندوق النقد الدولي (IMF)؛ الذي يضع سياسات وقواعد لتنسيق السياسة النقدية والمالية بين الدول، ويحدد شروط الإصلاحات الاقتصادية مقابل تقديم القروض، يقدم استشارات قانونية للدول بشأن التشريعات المالية؛

- البنك الدولي (WB)؛ الذي يساهم في وضع الأطر القانونية لمشاريع التنمية والاستثمار، ويشترط التزام الدول بقواعد الحوكمة المالية لضمان التمويل، ويلعب دورًا في تطوير تشريعات الاستثمار والشفافية المالية.

المطلب الثالث: المبادئ العامة للقانون العام الاقتصادي

الفرع الأول- المبادئ الخاصة بالمجال الاقتصادي

يقوم القانون العام الاقتصادي لغيره من القوانين الأخرى على مجموعة من المبادئ:

أولاً-مبدأ حرية الصناعة والتجارة

1-تعريفه: يقصد بمبدأ حرية الصناعة والتجارة تمكين جميع الأشخاص (سواء كانوا طبيعيين أو معنويين) من ممارسة النشاط الاقتصادي بحرية؛ وقد اتجه الفقه والاجتهاد القضائي إلى تفسير هذا المبدأ عبر منظورين متكاملين:

-التفسير الأول: كأساس قانوني يُحتج به أمام الإدارة للمطالبة بحق ممارسة النشاط الاقتصادي.
-التفسير الثاني: كضابط يحدد شروط ممارسة الأشخاص العامة (كالدولة ومؤسساتها) في النشاط الاقتصادي، بما يضمن عدم منافستها للمبادرة الخاصة.

2-مراحل تبني مبدأ حرية الصناعة والتجارة: يمكن التمييز بين مرحلتين فاصلتين في

مسألة تبني والاعتراف بمبدأ حرية الصناعة والتجارة في النظام القانوني الجزائري: القبول الضمني غير المعلن التي تزامنت مع انطلاق الإصلاحات الاقتصادية التي عرفتها الجزائر بداية من سنة 1988 (أ)، ومرحلة الاعتراف الصريح بهذا المبدأ انطلاقاً من دستور 1996 (ب).

أ-مرحلة الاعتراف غير المعلن: وخلال هذه المرحلة، صدرت العديد من النصوص القانونية التي أرست هذا المبدأ، وإن لم تعترف به صراحة. ومن أبرز هذه النصوص نذكر:

-القانون رقم 88-25 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الخاصة الوطنية، الذي فتح مجالات استثمارية جديدة أمام القطاع الخاص، وقّص من حجم القطاعات الاستراتيجية المحكّرة من قبل الدولة، وأسند سلطة غلق النشاطات الاقتصادية في وجه الخواص للسلطة التشريعية.

-المرسوم رقم 201-880 المتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي حق احتكار أي نشاط تجاري أو اقتصادي.

-القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، الذي سمح للخواص بالاستثمار في القطاع المصرفي عبر إنشاء بنوك ومؤسسات مالية، وقيد ذلك بشرط الحصول على اعتماد.

-قانون المالية التكميلي لسنة 1990، الذي حرّر مجال التجارة الخارجية وفتحه أمام الخواص

-المرسوم التشريعي رقم 93-12 المتعلق بترقية الاستثمار، الذي كرّس حرية الاستثمار للمستثمرين الوطني والأجنبي.

-القانون رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة، الذي أقرّ حرية الأسعار والمنافسة.
-القانون رقم 95-22 المتعلق بخصوصية المؤسسات الاقتصادية العمومية، والذي يعكس رغبة الدولة في الانسحاب من الحقل الاقتصادي وتخلي عن القطاع العام لصالح القطاع الخاص.
ب- **مرحلة الاعتراف الصريح:** وقد جاء الاعتراف الصريح بمبدأ حرية الصناعة والتجارة لأول مرة في دستور سنة 1996، حيث نصت المادة 37 منه على أن "حرية التجارة والصناعة مضمونة وتُمارس في إطار القانون"، ثم جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 ليعيد صياغة هذا المبدأ تحت تسمية جديدة بموجب المادة 43 منه التي نصت بأن "حرية الاستثمار والتجارة مضمونة وتُمارس في إطار القانون"، ليتمّ توسيع نطاقه وبموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، الذي أضاف له مصطلح "المقاوله"، حيث ورد في المادة 61 منه أن "حرية التجارة والاستثمار والمقاوله مضمونة وتُمارس في إطار القانون".

3- مضمون مبدأ حرية الصناعة والتجارة: يتضمن مبدأ حرية الصناعة والتجارة ثلاثة

مبادئ رئيسية تشكّل في مجموعها جوهر هذا المبدأ، وهي: حرية المقاوله (أ)، وحرية المنافسة (ب)، وحرية التعاقد (ج).

أ- **حرية المقاوله:** وتعني حق الفرد في إنشاء وممارسة أي نشاط اقتصادي يختاره، ووفقاً للأسلوب الذي يرغب فيه، وبناءً على ذلك فإنّ حرية المقاوله تقوم على مبدئين أساسيين:

-حرية الفرد في الدخول إلى النشاط الاقتصادي الذي يختاره: والذي يكون بإنشاء مؤسسة جديدة أو اكتساب مؤسسة قائمة.

-حرية الفرد في ممارسة النشاط الاقتصادي الذي يختاره: وذلك بحقه في تحديد الشكل القانوني لممارسة النشاط الاقتصادي، سواء كمؤسسة فردية أو كشركة...، وحرية اختياره لمكان وزمان ممارسة هذا النشاط.

ب- **حرية المنافسة:** وتعني حق الأعوان الاقتصاديين في التزاحم والتنافس داخل السوق نفسه من أجل جذب الزبائن والعملاء والحفاظ عليهم عبر تلبية احتياجاتهم بالمنتجات والخدمات، وذلك دون قيود غير مبررة أو تدخل من الدولة، باستثناء ما تفرضه القوانين لمنع الممارسات المنافية للمنافسة، مثل التعسف في وضعية الهيمنة على السوق، والاتفاقات المحظورة المقيدة للمنافسة... .

ج- الحرية التعاقدية: يقصد بها تمكين الأفراد والأطراف من إبرام العقود وتحديد أشكالها ومضمونها وشروطها وفقاً لإرادتهم الحرة، دون تدخل غير مبرر من الدولة أو القانون، وتنصرف هذه الحرية إلى ما يلي:

- حرية اختيار الطرف المتعاقد معه.

- حرية تحديد موضوع العقد، (تحديد الالتزامات، والحقوق الناشئة عنه)

- حرية تحديد شروط العقد.

- حرية تعديل العقد أو إنهائه وفقاً لإرادة الأطراف.

3- حدود مبدأ حرية الصناعة والتجارة: تُفرض على مبدأ حرية الصناعة والتجارة

مجموعة من القيود التي تتخذ أشكالاً متعددة نذكر منها:

أ- التنظيم البسيط للنشاط، وذلك بوضع توجيهات معينة تهدف إلى تأطير الدخول إلى بعض المهن وكيفية ممارستها كمهنة الطب، والمحاماة

ب- الترخيص المسبق أو الاعتماد: يقتضي هذا القيد الحصول على موافقة مسبقة، تأخذ شكل رخصة أو اعتماد، من السلطات الإدارية المختصة قبل الشروع في ممارسة النشاط الاقتصادي، مما يجعله من أشد القيود المفروضة على مبدأ حرية الصناعة والتجارة.

ج- التصريح المسبق: ويقتضي هذا القيد فقط إخطار وإعلام الجهات المختصة قبل ممارسة نشاطه.

د- الاحتكارات القانونية: قد ينشأ الاحتكار لأسباب سيادية، مثل إصدار النقود، أو لأسباب أمنية، كصناعة الأسلحة واستيراد العتاد الحربي والذخيرة، أو لدواعٍ تتعلق بالمصلحة العامة، مثل النقل عبر السكك الحديدية، وخدمات البريد، وتوزيع الكهرباء والغاز.

هـ- المنع والحظر: وقد يكون المنع أو الحظر مرتبطاً بالنشاطات المحكرة، أو يتعلق بنشاطات ممنوعة بطبيعتها، كالإتجار بالمخدرات.

ثانياً- مبدأ حق الملكية الخاصة

تُعدّ الملكية الخاصة أحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها نظام اقتصاد السوق، وهي مرتبطة بمبدأ حرية الصناعة والتجارة.

1-تعريف حق الملكية الخاصة: ويُقصد بها حق الأفراد في امتلاك الموارد والأصول،

(كالأراضي، والمباني، والأموال، والحقوق الفكرية) واستعمالها والتصرف فيها وفقاً لما تقرّه القوانين النافذة، دون تعسف أو تدخل غير مشروع من الغير أو من الدولة.

2-تكريس حق الملكية الخاصة: شهد مبدأ حق الملكية الخاصة تطوراً تدريجياً في

النظام الدستوري، متأثراً بالتحوّلات السياسية والاقتصادية التي عرفتھا الدولة، حيث اتسم بدايةً بطابع محدود ومشروط، قبل أن يتم الاعتراف به بشكل كامل مع تبني نظام اقتصاد السوق:

أ-التكريس المحتشم: وقد تمّ تبني مبدأ حق الملكية الخاصة بموجب دستور سنة 1976، لكن بصورة محتشمة، حيث قسّم الدستور الملكية إلى نوعين: ملكية ذات استعمال شخصي أو عائلي، والتي عبّر عنها بأنّها مضمونة، والملكية الخاصة في الميدان الاقتصادي مُقيّدة ومشروطة بوجوب مساهمتها في تنمية البلاد، وأن تكون ذات منفعة اجتماعية، وأن لا تكون استغلالية أي لا تكون مصدراً للسيطرة أو الاجتماعية، وهذا راجع إلى فلسفة الدولة الاشتراكية آنذاك.

ب-الاعتراف الكامل بمبدأ حق الملكية الخاصة: وقد جاء الاعتراف الكامل بمبدأ حق الملكية

الخاصة دون قيود أو شروط في إطار التحول الجذري من النهج الاشتراكي إلى نظام اقتصاد السوق، الذي كرسه دستور سنة 1989، حيث أفرّ هذا الأخير مبدأ حق الملكية الخاصة بموجب المادة 49 التي نصّت على أن "الملكية الفردية مضمونة"، ليستمر تكريس هذا المبدأ في النصوص الدستورية اللاحقة، حيث أُعيد التأكيد عليه في دستور 1996 بموجب المادة 1/51، ثم في تعديل 2016 بموجب المادة 64، وأخيراً في تعديل 2020 بموجب المادة 1/60.

3-القيود الواردة على حق الملكية الخاصة: كغيره من الحقوق، فإنّ حق الملكية

الخاصة ليس حقاً مطلقاً، وإنّما ترد عليه بعض القيود التي يجب أن تكون ذات أساس تشريعي، ومن بين هذه القيود نذكر:

أ-نزع الملكية للمنفعة العامة: ويرجع الأساس القانوني لنزع الملكية في الجزائر للقانون رقم

91-11 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة، بحيث يتم ذلك بموجب قرار إداري، مع ضمان تعويض عادل ومنصف للمالك.

ب-الاستيلاء: وفقاً للمادة 1/679 من القانون المدني، يمكن للإدارة، في حالات استثنائية

الاستعجالية، ويهدف ضمان استمرارية المرافق العامة، الحصول على الأموال والخدمات عن طريق الاستيلاء، بشرط أن يكون هذا الإستلاء مؤقتاً، وبمقابل تعويض مناسب.

ج- حق الشفعة: فيحق للدولة والمؤسسات الاقتصادية العمومية بممارسة الشفعة على التنازلات عن حصص المساهمين الأجانب أو لصالح الأجانب، وقد تم تكريس هذا الحق في مجال الاستثمار بموجب قانون المالية لسنة 2009، إلا أنه تم التراجع عنه بموجب قانون الاستثمار رقم 18-22.

د- تقييد حماية حقوق الملكية الفكرية بمدة زمنية: بحيث تخضع حقوق الملكية الفكرية، مثل حقوق المؤلف والحقوق المجاورة، لحماية قانونية محددة بزمن معين، وبعد انقضاء هذه المدة، تؤول الحقوق إلى الملك العام، وهو ما نجده ضمن الأمر رقم 03-05 المتعلق بحقوق المؤلف والحقوق المجاورة.

الفرع الأول-المبادئ العامة للقانون العام

أولاً-مبدأ المساواة

يتميز مبدأ المساواة بتطبيقاته المتعددة بحيث لا يخص النظام القانوني المتعلق بالتدخل الدولة في الحقل الاقتصادي فقط بل يشمل العديد من مجالات القانونية.

1-تعريف مبدأ المساواة: يقصد مبدأ المساواة بصفه عامه وجوب إرساء معاملة متماثله

بين الاشخاص المتواجدين في وضعيات متماثلهن وبالمقابل منع أي تمييز في المعاملة بين من تتماثل وضعياتهم لأي سبب ومهما كان مصدره عرقاً أو جنساً أو ديناً أو لونا.

أما في المادة الاقتصادية فيقصد به عدم التمييز بين الاعوان الاقتصادية فيما يتعلق بالتدابير الاقتصادية التي تتخذ ضدهم، وكذلك بين المرتفقين فيما يتعلق بالانتفاع بخدمات المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري.

2-الأساس القانوني لمبدأ المساواة

يعدّ مبدأ المساواة من المبادئ الدستورية التي نصّت عليها جميع الدساتير الجزائرية، آخرها دستور 1996 (تعديل 2020)، وهو من المبادئ عامة التي لا يقتصر تطبيقها على مجال قانوني

محدّد، بل يشمل العديد من المجالات والتطبيقات لعلّ من أبرزها المساواة أمام القانون المنصوص عليه في المادة 37، والذي نتج عنه عدّة مبادئ أخرى منها ما يتعلق بالمجال الاقتصادي كمبدأ المساواة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة المنصوص عليه في المادة 27، والمساواة في تحمل الأعباء الضريبية الوارد في المادة 82، بالإضافة إلى المساواة في المشاركة الفعلية لجميع الأفراد في الحياة الاقتصادية الذي جاءت به المادة 35؛ ومنها ما يتعلق بمجالات قانونية أخرى قد يؤثر تطبيقها بشكل غير مباشر على المجال الاقتصادي، مثل المساواة أمام القضاء الوارد ضمن المادة 167، والمساواة في تقلد المهام والوظائف العامة وفقاً للمادة 67، والمساواة أمام القانون الجنائي.

3-تطبيق مبدأ المساواة في المجال الإقتصادي: ويأخذ هذا المبدأ شكلين:

أ-تدخلات العمومية في مواجهة الأعوان العموميين الخواص: ويتشترط في التدخل العمومي أن ألا يتّسم بالطابع التمييزي إلّا إذا كان مبرّراً بالمصلحة العامة؛ أو بوجود اختلاف مبرّر في الوضعيات، وحتى يكون الاختلاف مبرّراً يجب أن يكون حقيقياً وواقعياً، وأن توجد علاقة بين اختلاف الوضعيات واختلاف المعاملة.

ب-مبدأ المساواة في مجال التسيير العمومي: وينصرف تطبيق مبدأ المساواة في هذه الحالة إلى التّدخلات العمومية في الاقتصاد، أو ما يسمى في القطاع العام الاقتصادي، ويقوم مبدأ المساواة في هذا السياق أساساً على عدم التمييز في معاملة المستعملين المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي إلا إذا وجد اختلاف مبرر في الوضعيات المستعملين، أو إذا كانت هناك اعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة تبرّر هذا التمييز.

ثانياً-مبدأ الأمن القانوني

1-تعريف مبدأ الأمن القانوني: وردت بخصوص مصطلح "الأمن القانوني" العديد من التعريفات، نختار منها التعريف الفقهي الذي يرى بأنّه: "قدرة المشرع على سن قواعد قانونية واضحة ومفهومة، تتمتع بقدر من الثبات النسبي، حفاظاً على استقرار المراكز القانونية القائمة والحقوق المكتسبة، بغية إشاعة الأمن والطمأنينة في نفوس المخاطبين بالقانون"؛ والتعريف القضائي الذي قدمه مجلس الدولة الفرنسي في تقرير له عام 2006، حيث جاء فيه بأنّه:

"الوضعية التي يكون فيها المواطن قادراً وفقاً للقانون الساري المفعول، على تحديد ما هو مباح وما هو محظور دون بذل مجهود كبير. ولتحقيق ذلك، يجب أن تكون القوانين الصادرة واضحة ومفهومة، ولا تخضع للتغييرات المفرطة وغير المتوقعة من حيث الزمن".

2- تكريس مبدأ الأمن القانوني في القانون الجزائري

أ- التكريس الضمني: في هذه المرحلة، اكتفى المؤسس الدستوري المشرع بالإشارة إلى مضمون مبدأ الأمن القانوني وفحواه بشكل غير صريح. حيث ورد في دستور 1989 إشارة غير مباشرة إليه من خلال النص في مقدمته على أن الدستور يكفل "الحماية القانونية"، كما أشار دستور 1996 إلى بعض مفاهيمه عندما أقرّ عدم رجعية القوانين في المادة الجزائرية بموجب المادة 46 منه، وحماية الدولة للحقوق المكتسبة التي تفهم من نص المادة 24 التي تنص على أن "الدولة مسؤولة عن أمن الأشخاص والممتلكات..."; وهو الأمر نفسه بالنسبة للقوانين ومثال ذلك المادة 2 من القانون المدني التي نصت بأن "القانون لا يكون إلا على ما يقع في المستقبل، ولا يكون له أثر رجعي".

ب- التكريس الصريح: وقد جاء الاعتراف صراحة بمبدأ الأمن القانوني لأول مرة في دستور سنة 1996 (تعديل 2020)، وذلك في الفقرة 15 من ديباجته التي جاء فيها أن "يكفل الدستور... وضمان الأمن القانوني والديمقراطي"، وضمن المادة 4/34 التي تنص بأنه: "تحقيقاً للأمن القانوني، تسهر الدولة عند وضع التشريعات المتعلقة بالحقوق والحريات على ضمان الوصول إليها ووضعها في إطار مستقر".

3- متطلبات مبدأ الأمن القانوني: لا يخص مبدأ الامن القانوني قاعده معينة بالذات بل

يغطي العديد من القواعد التي ينصرف مضمونها الى تحقيق الأمن القانوني للمخاطبين به:

أ- قابلية الوصول الى القانون:

أ/1- الوسائل المادية للوصول الى القانون: ويكون بالوسائل التالية:

- النشر: وهو الاجراء المادي الذي بموجبه يعلم الافراد بالقانون من جهة ويجعلهم ملزمين من جهة

أخرى ورد النصّ على أسلوب النشر في دستور سنة 1996 (تعديل 2020) بموجب المادة 2/78

التي تنصّ على أنّه "لا يحتج بالقوانين والتنظيمات إلا بعد نشرها بالطرق الرسمية"، كما تناولت المادة 4 من القانون المدني هذه المسألة، حيث نصّت بأنّه "تطبق القوانين في التراب الجمهورية الديمقراطية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداءً من يوم نشرها في الجريدة الرسمية. تكون نافذة المفعول في الجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها، وفي النواحي الأخرى وفي نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة، ويشهد على ذلك التاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة."

-التقنين: وذلك بتجميع النصوص القانونية المتعلقة بفرع من فروع القانون في مدونة واحدة، مما يسهم في تسهيل الوصول إليها وفهمها من قبل أكبر عدد ممكن من المخاطبين بها.

-النشر الإلكتروني: ويأتي هذا في إطار المرسوم رقم 88-131 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن، الذي ألزم الإدارة بضرورة تطوير أي سند مناسب للنشر والاعلام وملائمه خدماتها مع التقنيات الحديثة، وفي هذا الصدد بادرت الامانة العامة للحكومة بإنشاء موقع الكتروني (WWW.JORADP.DZ) يتضمن النسخ الكترونية للجريدة الرسمية من سنة 1962 الى يومنا هذا، وهذا قصد التمكين الافراد من الوصول الى القانون بأسرع وقت وبأقل تكلفه.

أ/2-الوسائل المعنوية للوصول الى القانون: ويتعلق الأمر هنا بالوسائل والطرق التي تتيح للأفراد إدراك القاعدة القانونية ذهنياً وعقلياً، والتي تتمثل في:

-الصياغة الجيدة: تعتبر صياغة الجيدة الأداة الأولى لفهم النصوص القانونية، ونتيجة لذلك فإنّها تتطلب جملة من المهارات والأدوات لترجمة وتحويل المادة الأولية التي يتكوّن منها القانون، إلى عبارات وفقرات مكتوبة ذات مفردات تسمح بفهم مضمون النصّ دون تأويلات أو قراءات تخرج عن الغاية التي وضع من أجلها، ومن أبرز هذه المهارات والادوات: اتقان لغة الصياغة، الدقة في اختيار الكلمات والجمل والفقرات من حيث المعنى والمبنى، الإلمام التام بالمسألة محل التشريع أو التنظيم، التناسق والانسجام مع الاحكام القانونية الأخرى والأحكام القانون نفسه.

-مفهوميّة النصّ القانوني: تقتضي هذه الخاصية إتاحة الوصول مضمون القاعدة القانونية لجميع المخاطبين بها، ولا يتأتّى ذلك إلا إذا كان في مقدور المخاطبين بها، وبمجهودٍ ذهنيّ معتاد، فهم

محتوى النص القانوني، واستيعاب فحواه والغاية التي وُضع من أجلها.

ب-قابلية القانون للاستقرار والتوقع: ويقوم هذا العنصر على ثلاث متطلبات:

ب/1-عدم رجعية القوانين: ويقتضي هذا المبدأ أن القانون لا يُطبَّق إلا على الوقائع والأعمال التي حدثت بعد نفاذه، وهو مبدأ دستوري نصّت عليه المادة 43 من دستور 1996 (2020) في المجال الجزائري، ونصّت عليه كذلك المادة 1/2 من القانون المدني بشكل عام حيث ورد فيها أنّه: "لا يسري القانون إلا على ما يستقبل من الزمن ولا يكون له أثر رجعي...". أمّا في المجال الاقتصادي، فقد نصّ عليه الدستور بخصوص عدم رجعية الضريبة بموجب المادة 4/82 التي ورد فيها أنّه: "لا تُحدث بأثر رجعي أي ضريبة أو رسم أو أي حق، كيفما كان نوعه"، كما نص عليه الأمر رقم 22-18 المتعلّق بالاستثمار في المادة 13 التي جاء فيها أنّه: "لا تسري الآثار الناجمة عن مراجعة أو إلغاء هذا القانون التي قد تطرأ مستقبلاً على الاستثمار المنجز في إطار هذا القانون، إلا إذا طلب المستثمر ذلك صراحة".

ب/2-مبدأ الثقة المشروعة: والذي يقوم على ركنين أساسيين، أولهما احترام الحقوق المكتسبة، والذي مفاده أن الحقوق التي اكتسبها الأفراد بشكل مشروع استناداً إلى القوانين السارية لا يجوز المساس بها أو إلغاؤها بقوانين لاحقة؛ ثانيهما فكرة التوقع المشروع، والتي تقتضي التزام الدولة بعدم مباغته الأفراد ومفاجأتهم بإصدار قواعد قانونية جديدة تخالف وتعارض توقعاتهم المشروعة المبنية على أسس موضوعية مستمدة من النصوص القوانين السارية المفعول.

ولتعزيز مبدأ الثقة المشروعة يتعيّن مراعاة جملة من الأمور نذكر من بينها:

-وضع بنود وفترات انتقالية كافية في حال تبني قواعد قانونية جديدة؛ ذلك بهدف تمكين الأفراد من التكيف التدريجي مع التغييرات وعدم الإخلال بمراكزهم القانونية السابقة.

-أن تكون القاعدة القانونية ذات طابع استشرافي وبعيدة النظر؛ وهو ما يتطلب من المشرع أثناء صياغة القانون الإلمام بالمتغيرات المحتملة التي قد تطرأ خلال فترة تطبيقه، لنقادي تعديلات متكررة قد تضر بالثقة في النظام القانوني.

-ربط سحب القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة بأجل زمني محدد، بحيث يؤدي انقضاء هذا الأجل إلى استقرار تلك القرارات وتحسينها من الطعن، مما يُعزّز الأمن القانوني ويكفل استقرار

المراكز القانونية للأفراد.

4-معوقات مبدأ الأمن القانوني: يواجه مبدأ الأمن القانوني جملة من المعوقات والتحديات التي تُضعف فعاليته وتُهدد استقرار المراكز القانونية للمخاطبين بها، ومن أبرز هذه المعوقات نذكر:

-التضخم التشريعي: يقصد به كثرة وتزايد النصوص القانونية بشكل غير مبرر، مما يؤدي إلى صعوبة الوصول إليها والإحاطة بمحتواها، ويُعقد متابعة التعديلات والمستجدات التي تطرأ عليها، حتى بالنسبة للمتخصصين، فضلاً عن الأشخاص العاديين.

-عدم قابلية النصوص القانونية للتطبيق العملي إمّا لعدم مواكبتها للتطورات التي يشهدها المجتمع وتخلفها عنه، أو لتجاوزها وعدم تناسبها مع الوضع الاجتماعي السائد، وهو ما يعبر عنه بعدم فعالية القاعدة القانونية.

-الإحالة المفرطة للنصوص القانونية إلى التنظيم: بالمقابل عدم صدور هذه التنظيمات في كثير من الأحيان، وعدم وجود نص قانوني يلزم السلطة التنفيذية بإصدارها في آجال معقولة.

-تناقض بعض النصوص القانونية وصعوبة فهم بعضها.

-كثرة التعديلات، والإلغاءات المتكررة للقوانين.

المطلب الرابع-الأجهزة العامة الفاعلة في المجال الاقتصادي

الفرع الأول-البرلمان

يبرز الدور التدخلي للبرلمان في النشاط الاقتصادي عبر عدة أصعدة؛ فعلى الصعيد التشريعي، يتدخل البرلمان من خلال التصويت على الميزانية السنوية للدولة من خلال قانون المالية تبعاً للمادة 146 من دستور 1996 (تعديل 2020)، وبإصداره للنصوص القانونية ذات الطابع الاقتصادي أو التي تتضمن جوانب اقتصادية تبعاً للمجالات التشريعية المخولة له بموجب المادة 139 والمادة 140 من الدستور نفسه.

أما على الصعيد الرقابي، فيتجسد دور البرلمان في المجال الاقتصادي وفقاً لأحكام دستور 1996 (تعديل 2020) في حقّ أعضائه في توجيه الأسئلة الكتابية والشفوية بخصوص المسائل

المتعلقة بالاقتصاد إلى أعضاء الحكومة طبقاً للمادة 158، وإمكانية تشكيله للجان تحقيق في أي وقت في القضايا ذات المصلحة العامة الاقتصادية تبعا للمادة 159، إضافة إلى حق أعضائه في استجواب الحكومة في أي مسألة اقتصادية طبقاً للمادة 160، وحقهم في تقديم ملتمس رقابة تبعا للمادتين 161 والمادة 162.

وعلى صعيد الهيكلية، يحتوي البرلمان على لجان دائمة متخصصة في الشأن الاقتصادي؛ ففي المجلس الشعبي الوطني، وطبقاً للمادة 19 من نظامه الداخلي، توجد أربعة (4) لجان مختصة هي: لجنة المالية والميزانية، ولجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط، ولجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة، ولجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية؛ أما في مجلس الأمة، فتوجد وفقاً للمادة 16 من نظامه الداخلي لجنتين (2)، لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، ولجنة الفلاحة والتنمية الريفية.

الفرع الثاني-الأجهزة الإدارية المركزية

أولاً-رئيس الجمهورية

يُمارس رئيس الجمهورية دوراً محورياً في المجال الاقتصادي من خلال جملة من الصلاحيات المخولة له بموجب عليها دستور 1996 (تعديل 2020)، والتي تظهر على الصعيد التشريعي فيما يصدره من أوامر رئاسية في المسائل العاجلة في حال شغور البرلمان أو خلال العطلة البرلمانية أو في الحالة الاستثنائية وفقاً للمادة 142، وفي حالة عدم المصادقة على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوماً طبقاً للمادة 146.

كما تظهر صلاحياته على الصعيد الإداري من خلال سلطته التنظيمية المستقلة التي يمارسها عبر إصدار مراسيم رئاسية ذات الطابع الاقتصادي خارج المجالات المخصصة للقانون طبقاً للمادة 141، إضافة إلى سلطته في التعيين في بعض الوظائف العليا ذات الصبغة الاقتصادية، مثل تعيينه لمحافظ بنك الجزائر والأعضاء المسيرين لسلطات الضبط وفقاً للمادة 92.

ثانياً-الوزير الأول أو رئيس الحكومة

يظهر الدور التدخل للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في المسائل

الاقتصادية من خلال الصلاحيات المقررة له بموجب دستور 1996 (تعديل 2020)، والتي من أبرزها السلطة التنظيمية التنفيذية التي تظهر فيما يصدره من مراسيم تنفيذية لتنفيذ القوانين والأوامر الرئاسية والمراسيم الرئاسية تبعا للمادة 2/141، ورئاسته لاجتماعات الحكومة، وتوجيهه وتنسقه ومراقبته لعملها، وتوليه مسؤولية السهر على حسن سير الإدارة العمومية والمرافق العمومية، وامتلاكه لسلطة التعيين في بعض الوظائف العليا ذات الصبغة الاقتصادية وفقا للمادة 112، إضافة لإعداد الوزير الأول لمخطط عمل الحكومة ورئيس الحكومة لبرنامج عمل حكومته حسب الحالة وعرضه على البرلمان للموافقة عليه طبقا للمواد من 105 إلى 110.

ثالثا- الوزراء

تعتبر كل من الوزارة المكلفة بالمالية، ووزارة المكلفة بالتجارة، ووزارة المكلفة بالصناعة من أبرز الفاعلين في المجال الاقتصادي، بالنظر إلى الأجهزة التابعة لها، على غرار مديرية الجمارك، ومديرية الضرائب، ومديريات المصالح المختصة بقمع الغش ومراقبة الأسعار، مديرية أملاك الدولة...، بالنظر إلى ما تتمتع به هذه الوزارات من صلاحيات واسعة، كتنظيم الأسعار ومراقبتها، ومنح التراخيص والاعتمادات، وإبرام عقود الامتياز... وغيرها من الصلاحيات ذات الأثر المباشر على النشاط الاقتصادي.

ومع ذلك، لا يمكن حصر الفاعلية الاقتصادية في هذه الوزارات فقط، إذ تسهم وزارات أخرى بدور مهم في المجال الاقتصادي، كالوزارة المكلفة بالعمل والضمان الاجتماعي، ووزارة المكلفة بالبيئة، ووزارة المكلفة بالفلاحة، ووزارة المكلفة بالصيد البحري... .

رابعا- الأجهزة الاستشارية

ومهمة الأجهزة الاستشارية في المجال الاقتصادي تقتصر فقط على تقديم الآراء والاقتراحات والتوصيات والتقييمات... إلى الجهات التنفيذية التي بيدها سلطة اتخاذ القرار، من بين أهم الأجهزة الاستشارية ذات الدور المحوري في المجال الاقتصادي نجد المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الذي يُعد طبقا للمادة 209 والمادة 210 من دستور 1996 (تعديل 2020) إطارا للحوار والتشاور والاقتراح والاستشراف والتحليل في المجال الاقتصادي

والاجتماعي والبيئي، ويُعتبر هذا الجهاز هيئة استشارية لرئيس الجمهورية والحكومة، يضاف إليه بعض الاجهزة الاستشارية التي تمارس وظائف استشارية في المجال الاقتصادي بصفة عرضية على غرار المجلس الأعلى للشباب، الذي له بموجب المادة 214 و215 من دستور 1996 (تعديل 2020) أن يقدم آراء وتوصيات حول المسائل المتعلقة بحاجات الشباب وازدهاره في المجالات الاقتصادية لرئيس الجمهورية، والمجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيا، الذي له رفع تقييم لرئيس الجمهورية حول فعالية الأجهزة الوطنية المتخصصة في تثمين نتائج البحث لفائدة الاقتصاد الوطني في إطار التنمية المستدامة وفقا للمادة 217 من الدستور نفسه.

الفرع الثالث-الأجهزة الإدارية اللامركزية

أولا-الولاية

يظهر الدور التدخلي للولاية فيما يتمتع به الوالي من صلاحيات في المادة الاقتصادية والتي من أبرزها: قيامه وفقا للمادة 107 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية بتدابير الضبط الإداري العام أو الخاص في المادة الاقتصادية مثل غلق الأسواق والمحلات التجارية ومنح الرخص وغيرها، وتوقيعه لعقود الصفقات العمومية الصفقات العمومية وعقود التفويضات المرفق العام وغيرها من العقود طبقا للمادة 105 من القانون رقم 12-07، وتوليه مهمة إعداد مشروع الميزانية ومهمة تنفيذها بعد المصادق عليها بصفة الأمر بالصرف لها تبعا للمادة 107 من القانون رقم 12-07.

كما يتجلى دور التدخلي للولاية في صلاحيات المجلس الشعبي الولائي التي تشمل إمكانية إنشائه للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وفقا للمادتين 146 و147 من القانون رقم 12-07، وصلاحيات التصويت والمصادقة على ميزانية الولاية طبقا للمادة 160 من القانون رقم 12-07، إضافة إلى صلاحياته في مجال التنمية الاقتصادية المنصوص عليها في المواد من 80 إلى 83 من القانون رقم 12-07 والتي من بينها:

-إعادة مخطط على المدى المتوسط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، و

- جمع كل الدراسات والمعلومات الاحصائيات الاقتصادية المتعلقة بالولاية بإنشاء بنك للمعلومات، وتحديد المناطق الصناعيّة،
- المساهمة في إعادة تأهيل المناطق الصناعيّة ومناطق النشاط،
- تسهيل الاستفادة من العقار الصناعي،
- تسهيل وتشجيع تمويل الاستثمارات في الولاية،
- مساهمة في انعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية،
- العمل على ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية من خلال تطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والادارات المحلية،
- العمل على ضمان محيط ملائم للاستثمار عن طريق ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين.

ثانياً- البلدية

يظهر تدخل البلدية في النشاط الاقتصادي فيما يحوزه رئيس المجلس الشعبي البلدي من صلاحيات تتمثل في اتخاذ تدابير الضبط الإداري تحت إشراف الوالي طبقاً للمادة 88 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم، وتوقيع عقود الصفقات العمومية وتفويضات المرافق العامة باعتباره الممثل القانوني للبلدية في كل أعمالها الإدارية وفقاً للمادة 78 من القانون رقم 10-11، وتنفيذ لميزانية البلدية باعتباره أمراً بالصرف طبقاً للمادة 81 من القانون نفسه.

كما تظهر في صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في المجال الاقتصادي المنصوص عليها في القانون رقم 10-11، والتي تتمثل في صلاحية إنشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري طبقاً للمادة 153، وصلاحية المصادقة على ميزانية البلدية وفقاً للمادة 181، ومصادقة على عقود الصفقات العمومية التي تبرمها تبعاً للمادة 194، وصلاحية اتخاذ كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار للمادة 111 من القانون رقم 10-11.

الفرع الرابع - الأجهزة الرقابية

ومن الأجهزة الرقابية التي تلعب دوراً كبيراً في المجال الاقتصادي، نجد سلطات الضبط

الاقتصادي التي تتمتع بصلاحيات رقابية سابقة على ممارسة العديد من الأنشطة الاقتصادية من خلال تملكه من سلطة إصدار للرخص والاعتمادات والموافقات وتلقي التصاريح وغيرها. بالإضافة إلى دورها رقابي اللاحق لدخول السوق من خلال ما تقوم به من تحقيقات، وما تفرضه من عقوبات إدارية على الأعوان الاقتصاديين المخالفين، فضلاً عن فضّ النزاعات التي قد تنشأ بينهم من خلال اختصاص التحكيم الذي تتمتع به.

المطلب الخامس-القطاع العام الاقتصادي

الفرع الأول-المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

أولاً-مفهوم المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

1-تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري: ورد بخصوص

تعريف المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري العديد من التعريفات الفقهية نختار منها التعريف الذي يقول بأنها: "مشروعات صناعية وتجارية تقوم بنشاط مماثل للنشاط الذي تتولاه الأفراد الخاصة وتدار وفقاً للوسائل والأساليب المتبعة في إدارة المشروعات الخاصة وتتوافر لها في نفس الوقت جميع الصفات المميزة للمرافق العامة وتخضع لأحكام القانون العام والخاص معاً كلّ في نطاق محدد؛" والتعريف يرى أنّها: "مرافق عامة تشبه في نشاطها الأفراد الخاصة من حيث التجارة والصناعة وتخضع لنظام قانوني مختلط من القانون العام والخاصة".

أما على المستوى التشريعي فنجد تعريفها المادة 44 من للقانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية: أنّها الهيئة العمومية التي تتمكّن من تمويل أعبائها الاستغلالية جزئياً أو كلياً عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري يحقق طبقاً لتعريفه معدة مسبقاً ولدفتر الشروط العامة التي يحدّد صلاحياتها وأعبائها وتقيدها وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين.

2-أنواع المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

أ-المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري الوطنية: يقصد بها المؤسسة التي يمتدّ اختصاصها ليشمل كامل الإقليم الوطني، إذ تتكفل بتوفير خدماتها صناعية كانت أو التجارية لجميع سكان الدولة أو غالبيتهم، حتى ولو كانت قائمة أو موجودة في منطقة إقليمية معينة؛ ومن

بين هذه المؤسسات نذكر على سبيل المثال: "بريد الجزائر"، و"الغرفة الجزائرية للصيد البحري وتربية المائيات"، و"الجزائرية للمياه"، و"الديوان الوطني للتطهير".

ب- المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري الجهوية: على خلاف الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري الوطنية، تختص المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري الجهوية بممارسة نشاطها داخل نطاق جغرافي محدد داخل الإقليم الوطني وليس كافة الإقليم، وحتى نعتبر مؤسسة عمومية ما أنها جهوية، يجب أن تكون متعددة وموزعة جهويًا، إذ لا يمكن أن تتجسد في جهاز واحد على مستوى الوطن، وإنما تتعدّد في عدّة هيئات مستقلة إداريًا وماليا وموزعة جهويًا.

ومن أمثلة المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري الجهوية التي تمارس اختصاصها في إقليم محدد داخل التراب الوطني، نذكر السلطات المينائية الثلاثة (3) المتمثلة:

- السلطة المينائية للشرق؛ مقرها بمدينة "سكيكدة"، ويشمل اختصاصها الموانئ المدنية للتجارة والصيد البحري والنزهة في كل من: زيامة منصورية، جن جن، سكيكدة الجديدة، القل، المرسي، شطايب، عنابة، عين بربار، القالة.

- السلطة المينائية للوسط؛ مقرها بمدينة "الجزائر"، ويشمل اختصاصها الموانئ المدنية للتجارة والصيد البحري والنزهة في كل من: تنس، بني حوا، قورايا، شرشال، تيبازة، بوهارون، خميستي، سيدي فرج، الجميلة، الجزائر، تامنقوست، زموري، البحري، دلس، تيقزيرت، أزفون، بجاية.

- السلطة المينائية للغرب؛ مقرها بمدينة "أرزيو"، ويشمل اختصاصها الموانئ المدنية للتجارة والصيد البحري والنزهة في كل من: الغزوات، بني صاف، بن مهدي، حنين، بوزجار، وهران، أرزيو، بطيو، مستغانم.

ج- المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري الولائية: وهي المؤسسة التابعة للولاية وتتولى المجالس الشعبية الولائية مهمة إنشائها للقيام بنشاطات تجارية أو صناعية مماثلا للنشاط الذي يمارسه الأفراد الخواص، ويقتصر نطاق نشاطها الجغرافي على إقليم الولاية المعنية.

ومن أمثلة المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري الولائية نذكر: المؤسسة

العمومية الولائية لتسيير مراكز الردم التقني سطيف، المؤسسة العمومية الولائية المكلفة بالنظافة والتحسين الحضري سوق أهراس، المؤسسة العمومية الولائية لتسيير المساحات الخضراء ، فضاءات التسلية و الإنارة العمومية جيجل.

د-المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري البلدية: ويقصد بها المؤسسة التي يتولى المجلس الشعبي البلدي إنشاءها للقيام بأنشطة تجارية أو صناعية مماثلة لتلك التي يمارسها الأفراد الخواص، وذلك بهدف تلبية احتياجات محلية ضمن الإطار الجغرافي للبلدية.

ومن أمثلة هذه المؤسسات نذكر: المؤسسة العمومية البلدية لتسيير وتنمية المساحات الخضراء سطيف، المؤسسة العمومية البلدية لتسيير والتأثيث الحضري سطيف، المؤسسة العمومية البلدية لنظافة قسنطينة.

ثانيا-أركان المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

تقوم المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري على جملة من الأركان التي تُشكّل الأساس القانوني لوجودها وتُميّزها عن باقي أشكال المؤسسات العمومية الأخرى: وتتمثل هذه الأركان في: إدارتها لمرفق عام يُعنى بنشاط صناعي أو تجاري معيّن، وتقيدتها بمبدأ التخصّص، وتمتعها بالشخصية المعنوي، وخضوعها للوصاية الإدارية:

1- إدارتها لمرفق عام ذي طبيعة صناعية أو تجارية: طبقا لنص المادة 4 من القانون رقم 01-88، فإنّ المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ليس إلاّ أحد أساليب إدارة المرافق العامة، إلاّ أنّه يشترط في موضوع نشاط هذه الأخيرة بحسب المادة 44 من القانون نفسه أن يكون تجارياً أو صناعياً مماثلاً لنشاط الأشخاص الخاصة، لكن ما ينبّه عنه أنّ هذا التماثل في النشاط لا يرفع عنها صفتها كمرفق عام، و لا يعفيها بالتالي من التزام بالخضوع للمبادئ العامة التي تحكم سير المرافق العامة ك: مبدأ الاستمرارية، ومبدأ قابلية التعديل والتغيير، ومبدأ المساواة.

2- تقيدتها بمبدأ التخصّص: يقصد بمبدأ تخصّص المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، أنها تُنشأ لتحقيق غرض معيّن وتقديم منفعة محدّدة، وفقاً لما ينصّ عليه سند إنشائها، ولا يجوز لها الخروج عن نطاق هذا التخصّص أو مزاوله أنشطة خارجة عن اختصاصها

الأصلي؛ غير أنه ووفقا لاجتهاد مجلس الدولة الفرنسي يجوز أن يتضمن سند إنشائها إمكانية ممارستها لنشاطات ملحقة أو نشاطات ثانوية إلى جانب نشاطها الرئيسي، لكن بشرط أن تكون هذه النشاطات مكملة للنشاط الرئيسي أو مساعدة له، ولا يمكن بحال من الأحوال أن تكون منفصلة أو مستقلة عنه.

3- تمتعها بالشخصية المعنوية: تُعد المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من الأشخاص المعنوية العامة، وفقاً لما ورد ضمن المادة 1/4 من القانون رقم 88-01، التي تنص على أن: **"الهيئات العمومية بصفتها أشخاصاً معنوية خاضعة للقانون العام ومكلفة بتسيير الخدمات العمومية..."**، وبناءً على ذلك، فإن الشخصية المعنوية تُشكّل ركناً جوهرياً لقيام هذه المؤسسات، وذلك لما تضمن لها من استقلالاً قانونياً عن الجهة المنشئة، سواء من الناحية الإدارية، أو من الناحية المالية:

أ- من الناحية الإدارية: وتتجلى في اتخاذها للقرارات المتعلقة بنشاطها بكل حرية، وفي حرية إبرامها للعقود، وفي سلطة تعيينها لمستخدميها وممارسة السلطة الرئاسية عليهم، إضافة إلى تحمل مسؤولية أعمالها مهما كان أساسها _سواء كان قانون أو عقد أو خطأ ألحق ضرر بالغير_ دون الرجوع إلى السلطات التي قامت بإنشائها، وذلك عن طريق جهاز المداولة يتمثل في مجلس الإدارة أو لجنة إدارية وجهاز تنفيذي المتمثل في المدير أو المدير العام

ب- من الناحية المالية: بحيث تمنح لها الشخصية المعنوية ذمة مالية مستقلة ومنفصلة عن ميزانية الشخص العمومي الذي أنشأها، مما يتيح لها حرية التصرف المالي من خلال الحق في تحديد إيراداتها المالية والحق في قبول الهبات والوصايا، والحق في تحديد نفقاتها، وتنظيم ميزانيتها الخاصة في حدود القانون.

4- خضوعها للوصاية الإدارية: على الرغم من تمتع المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري بالاستقلالية المالية والإدارية، إلا أنها تبقى استقلالية نسبية وليست مطلقة، بحكم خضوعها لرقابة وصائية يمارسها الشخص المعنوي المنشئ لها، والتي يقصد بها مجموعة الاختصاصات الرقابية المخولة قانونياً للسلطة المركزية على الهيئات اللامركزية تحقيقاً لمبدأ المشروعية واستهدافاً للمصلحة العامة، وتتجلى هذه الرقابة في عدة مظاهر أبرزها:

أ- الرقابة عليها في حد ذاتها؛ والتي تتجلى في إجراءات إنشائها أو تحويل طبيعتها القانونية أو توقيفها أو إلغائها

ب- الرقابة على الأشخاص المسيرة لها: ويكون ذلك من خلال سلطة التعيين، والترقية، والنقل، والتأديب، التسريح... .

ج- الرقابة على أعمالها: وتشمل بالأساس سلطة المصادقة، التي تُعد إجراءً قانونياً تقرر بمقتضاه السلطة الوصاية، بأنّ العمل الصادر من المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة، فيُصبح بذلك قابلاً للتنفيذ؛ وسلطة الإلغاء التي تمارس على مداوات والأعمال غير مشروعة الصادرة عن المؤسسة العمومية وهذا دائماً حمايةً لمبدأ المشروعية وضماناً للمصلحة العامة، إضافة إلى سلطة الحلّ التي تُفعل في حال امتناع المؤسسة العمومية عن القيام بعمل مفروض عليها قانوناً رغم من إغذارها من السلطة الوصية، حيث تتدخل هذه الأخيرة ضمن الحدود المخولة لها قانوناً وتحلّ محلّها للقيام بذلك العمل قصد ضمان السير الحسن للمصالح العامة.

ثالثاً-تنظيم المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

تتمحور القواعد المتعلقة بتنظيم المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري حول كفاءات إدارتها والهيكلية الداخلية لها أو ما يسمى بوسائل تنظيمها أو إدارتها، وطرق إنهاءها، وإن كان هذه العناصر تختلف من مؤسسة إلى أخرى.

1-الإنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري: تختلف القواعد المتعلقة

بإنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري باختلاف أنواعها، وبحسب الشكل الذي تأخذه كلّ المؤسسة:

أ-الإنشاء بموجب نص تشريعي: ويشمل هذا النوع من الإنشاء فئة المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الصناعي والتجاري التي تدرج ضمن المادة 139 من دستور سنة 1996 (تعديل 2020)، بحيث تنشأ بموجب قانون، ومن أمثلة ذلك: البنك المركزي الجزائري (بنك الجزائر) المنشئ بموجب القانون رقم 62-144 المتضمن إنشاء البنك المركزي الجزائري وتحديد قانونه الأساسي.

ب-الإشـاء بموجب مرسوم رئاسي: ويشمل هذا الأسلوب من الإـشاء بعض المؤسسات العموميـة ذات الطابع الصناعي والتجاري الوطنيـة، والجهويـة التي تكفل رئيس الجمهوريـة بإنشائها مثل: "المؤسسة تطوير صناعة السيارات بـيارات" المحدثـة كمؤسسة وطنيـة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 09-222، و"مؤسسة تسيـر المصالح المطاريـة في وهران" المنشأة كمؤسسة جهويـة بموجب المرسوم رقم 87-174،

ج-الإشـاء بموجب مرسوم تنفيذي: وتعدّ هذه الصيغـة من أكثر الصيغ شيوعاً في الإـشاء، ويتعلّق الأمر بالمؤسسات العموميـة ذات الطابع الصناعي والتجاري الوطنيـة، والجهويـة التي ينشئها الوزير الأوّل أو رئيس الحكومة _حسب الحالة_ بموجب مرسوم تنفيذي، ومن أمثلة المؤسسات الوطنية نذكر: "بريد الجزائر" المنشئ كمؤسسة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 02-43، و"الجزائريـة للمياه" المنشأة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-101، و"الديوان الوطني للتطهير" المنشأ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-102؛ و أمثلة المؤسسات الجهويـة نذكر: "السلطة المينائيـة للشـرق" المنشأة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 99-200، "السلطة المينائيـة للوسط" المنشأة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 99-20، "السلطة المينائيـة للغرب" المنشأة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 99-202.

د-الإشـاء بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي: ويطبّق هذا النمط من الإـشاء على المؤسسات العموميـة الولائيـة ذات الطابع الصناعي والتجاري، وقد تمّ التتصيص عليه ضمن المادة 48 القانون رقم 88-01، والمادتين 146 و 147 من القانون رقم 12-07، والمادة 7/2 من المرسوم رقم 83-200 المتضمّن شروط إنشاء المؤسسة العموميـة المحليـة وتنظيمها وسيرها، التي يفهم من مجموعها أنّ إنشاء هذا النوع من المؤسسات يتمّ بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، على أن يصادق عليها بقرار وزاري مشترك بين وزير الداخليـة والوزير المعني أو الوزراء المعنيين.

هـ-الإشـاء بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي: يخص هذا الأسلوب من الإـشاء المؤسسات العموميـة البلدية ذات الطابع الصناعي والتجاري، حيث يتّضح من أحكام المادة 48 القانون رقم 88-01، والمادتين 153 و 154 من القانون رقم 10-11 المعدّل والمتّم، بالإضافة

إلى المادة 1/7 من المرسوم رقم 83-200، أن هذه المؤسسات تنشأ بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي مصادق عليها بقرار من الوالي المختص.

2- الهيكلية الداخلية للهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

تتمثل الهيكلية الداخلية المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري عموماً في جهازين رئيسيين: جهاز تداولي يُعقد دورياً لتحديد ودراسة المسائل المتعلقة بالسير العام للمؤسسة، وجهاز تنفيذي يتولى الإشراف على التسيير اليومي لنشاطها:

أ- **الجهاز التداولي**: يعبر الجهاز التداولي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي عن جهاز جماعي للتداول مكلف بتحديد سياسة المؤسسة وتوجيه نشاطها في حدود المهام المسندة إليها قانوناً، ونظراً لتعدد هذه المؤسسات وتتنوع أنشطتها، فقد تنوع التنظيم القانوني لأجهزتها التداولية بحيث يختلف من هيئة إلى أخرى سواء من حيث التسمية أو من حيث التشكيلة البشرية، أو من حيث المهام المسندة إليها

فمن حيث **التسمية** نجد من الأجهزة التداولية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ما يسمى **بمجلس الإدارة بالنسبة لمؤسسة "بريد الجزائر"**، ومنها ما يسمى **بمجلس التوجيه والمراقبة بالنسبة "للديوان الوطني للتطهير"**، ومنها ما يطلق عليه **بالجمعية العامة بالنسبة "لغرف التجارة والصناعة..."**.

أما فيما يتعلق **بالتركيبية البشرية للأجهزة التداولية**، فنلاحظ أنها تتفاوت في عدد الأعضاء، فيتكوّن مثلاً: مجلس الإدارة لمؤسسة "بريد الجزائر" من **سبعة (7) أعضاء**، ويتكوّن مجلس التوجيه والمراقبة "للديوان الوطني للتطهير" من **أربعة عشر (14) عضواً**، كما نلاحظ اختلافاً في صفة الأعضاء، فمنها ما يتكوّن من ممثلي الدولة فقط، كما هو الحال في **مجلس إدارة "مؤسسة قاعدة المنظومات الإلكترونية بسيدي بلعباس"**، ومنها ما يتشكّل من ممثلين عن الدوائر الوزارية التي لها صلة بنشاط الهيئة وممثلين عن المستخدمين وممثلين عن مستعملي الهيئة كما في **مجلس الإدارة لمؤسسة "بريد الجزائر"**.

أما بخصوص المهام فتختلف أيضاً باختلاف أنشطتها المحددة بموجب النصوص المنشئة

لها، إلا أنها عادة ما تتصرف إلى التّداول بشأن جميع الأمور المرتبطة: بتحديد استراتيجية وبالسير العام للهيئة العموميّة، وكذا البرامج والمشاريع، والميزانية السنوية، والنظام الداخلي، وقبول الهبات والوصايا... .

ب- **الجهاز التنفيذي**: يتولّى مهام الجهاز التنفيذي "المدير العام"، الذي يُعنى بتسيير الجوانب الإدارية، التقنية، والمالية للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وبالتالي فإنه يتمتّع مبدئياً بكلّ الصلاحيّات الضّروريّة التي تُمكنه من ضمان السير الحسن للمؤسسة وتنفيذ قرارات المجلس التّداولي، مع العلم أن طريقة تعيينه وصلاحيّاته تختلف من مؤسّسة إلى أخرى.

فبالنسبة لطريقة التّعيين نجد أنّ المدير العام للمؤسّسة الوطنيّة يعيّن من قبل رئيس الجمهوريّة بموجب مرسوم رئاسي طبقاً لنصّ المادة الأولى/3 من المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المتعلّق بالتّعيين في الوظائف المدنيّة والعسكريّة، باستثناء المدراء العامون للدّواوين الوطنيّة التابعة لقطاع السّكن، الذي يعينون تبعاً للنصوص المنشئة لها بموجب مرسوم تنفيذي، أمّا المدير العام للمؤسّسة العموميّة الجهويّة فيعيّن بموجب مرسوم تنفيذي تبعاً للنصّ المنشئ لها، في حين يعيّن المدير العام للمؤسّسة الولائيّة بموجب قرار يصدر عن الوالي، ويعيّن المدير العام للمؤسّسة البلديّة بموجب قرار صادر عن رئيس المجلس الشّعبي البلدي، وفقاً لنصّ المادة 18 من المرسوم رقم 83-200.

أمّا بخصوص الصّلاحيّات فبالرّغم من تباين المهام والصّلاحيّات المسندة إلى المدير العام للمؤسّسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من مؤسّسة إلى أخرى، تبعاً لاختلاف النصوص الأساسيّة المنظمة الخاصّة لكل منها، إلا أنّه يمكن استخلاص بعض المهام المشتركة بينها، نذكر منها:

-وضع وتحديد النظام الداخلي للمؤسّسة،

-تسيير علاقات العمل بين المؤسّسة العموميّة والمستخدمين، سواء من حيث انعقادها أو ترتيب آثارها أو إنهاؤها،

-تمثيل الهيئة أمام الجهات المدنيّة والإداريّة والقضائيّة،

-إبرام العقود باسم الهيئة العمومية،

-تنفيذ ميزانية المؤسسة.

3-إنهاء المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري: تتمتع الأجهزة الإدارية

الوصية المختصة، بالإضافة إلى سلطة إنشاء الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، سلطة إنهاءها من خلال ما تملكه من سلطة الإلغاء، وسلطة التحويل:

أ-إلغاء المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري: ينطوي إجراء إلغاء على إنهاء نشاطها والاعتراف بعدم الحاجة إليها، ويشترط أن يتم الإلغاء باستخدام نفس الأداة القانونية التي تم بها الإنشاء، أو بأداة قانونية أعلى منها، وذلك استناداً إلى قاعدة توازي الاختصاصات والأشكال: وتبعاً لهذا فإن عملية الإلغاء تكون على النحو الآتي:

-بموجب قانون، بالنسبة لفئة المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الصناعي والتجاري التي تدرج ضمن المادة 139 من دستور سنة 1996 (تعديل 2020)؛

-بموجب مرسوم رئاسي، فيما يخص المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الصناعي والتجاري التي أنشئت من طرف رئيس الجمهورية؛

-بموجب مرسوم تنفيذي بخصوص المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، الوطنية أو الجهوية التي أنشئت من قبل الوزير الأول أو رئيس الحكومة _حسب الحالة_؛

-بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي مصادق عليها من بقرار وزاري مشترك بين وزير الداخلية والوزير المعني أو الوزراء المعنيين، بالنسبة للمؤسسات العمومية الولائية ذات الطابع الصناعي والتجاري؛

-بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي مصادق عليها بقرار من الوالي المختص بالنسبة للمؤسسات العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

ب-تحويلها إلى مؤسسة عمومية اقتصادية: بحيث تُعتبر المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري شكلاً انتقالياً في نمط التسيير، يجوز تحويلها إلى مؤسسة عمومية اقتصادية متى توفرت الشروط القانونية لذلك، وذلك وفقاً لأحكام المادة 47 من القانون رقم 88-01، التي

تنصّ على ما يلي: "تحول الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري الى مؤسسة عمومية اقتصادية اذا أمكن أن يتبع عندئذ هدفها وسير عملها آليات السوق، ونص المخطط الوطني للتنمية على شروط ذلك، ويتم التغيير القانوني المترتب عن ذلك حسب الاحكام القانونية الجاري بها العمل".

الفرع الثاني- المؤسسة العمومية الاقتصادية

أولاً- مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية

1- تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية: ورد بخصوص المؤسسة العمومية الاقتصادية العديد من التعريفات، نذكر من بينها التعريف الفقهي الذي يقول بأنها: "شروع أو تنظيم يتمتع بالشخصية المعنوية ويتولى القيام بنشاط اقتصادي، صناعي أو تجاري، مستعملا في ذلك أدوات القانون التجاري"، والتعريف الذي يرى بأنها "مؤسسة تمتلكها الدولة أو الجماعات المحلية بصفة كلية أو غالبيتها، وتمارس عليها تأثيرا مهيما"، كما قدم لها الاتحاد الأوروبي تعريفاً أكثر دقة حيث عرفها بأنها: "كل مؤسسة يمكن للدولة أو الجماعات الإقليمية الأخرى أن تمارس عليها بشكل مباشر أو غير مباشر، تأثيرا مهيما بسبب الملكية أو المشاركة المالية أو القواعد المنظمة لها"، ويفترض وجود هذا التأثير المهيمن متى كانت السلطات العامة تملك أغلبية رأس مال المؤسسة، أو أغلبية الأصوات المرتبطة بأسهمها، أو عندما تكون قادرة على تعيين أكثر من نصف أعضاء جهاز الإدارة أو الرقابة التابعة للمؤسسة.

أما على الصعيد التشريعي فقد ورد أول تعريف قانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في المادة 1/5 من القانون رقم 88-01 التي تنص على بأن: "المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات مساهمة أو شركة محدودة المسؤولية تملك الدولة و/أو الجماعات المحلية فيها، مباشرة أو بصفة غير مباشرة، جميع الأسهم و/أو الحصص"،

غير أنّ هذا التعريف شهد تعديلاً جوهرياً بموجب المادة 25 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994، التي عدّلت المادة 5 المذكورة، حيث لم يعد يشترط امتلاك الدولة و/أو الجماعات المحلية لكامل رأس المال، بل يكفي امتلاك الأغلبية المطلقة فقط، حيث نصت بأنها: "الشركات

ذات رؤوس أموال تحوز فيها الدولة أو أشخاص القانون العام الأغلبية المطلقة لرأس المال الاجتماعي"،

واستمراراً في مسار الإصلاحات، تم إلغاء القانون رقم 88-01 جزئياً، باستثناء البابين الثالث والرابع، بموجب القانون رقم 95-25 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ووفقاً للمادة 1/23 من هذا القانون، أصبح تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية كالآتي: "تعتبر المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تراقبها الشركات القابضة العمومية أو التي تمتلك فيها مساهمات، شركات تجارية تخضع للقانون العام (*droit commun*)"،

ليستقر التعريف النهائي للمؤسسة العمومية الاقتصادية عند القانون رقم 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها الذي ألغى بدوره القانون رقم 95-01 أعلاه، حيث نص ضمن المادة 02 منه بأن: "المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة وهي تخضع للقانون العام (*droit commun*)"

2- خصائص المؤسسة العمومية الاقتصادية

أ- الطابع التجاري: يظهر في كونها وسيلة لإنتاج المواد والخدمات وتراكم رأس المال أو الربح من جهة، ومن جهة ثانية في خضوع إنشائها وتنظيمها وسيرها للأشكال التي تخضع لها شركات الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري.

ب- أنها شخص معنوي خاص: بحيث تُعتبر المؤسسة العمومية الاقتصادية شخصاً من أشخاص القانون الخاص، بالرغم من حيابة الدولة أو الأشخاص المعنوية الأخرى لأغلبية أو كل رأس مالها، وهذا ما يوجب خضوعها لقواعد القانون الخاص بصفة عامة، ولقواعد القانون التجاري بصفة خاصة.

ج- الطابع العمومي: ويظهر في امتلاك الدولة أو أحد الأشخاص العمومية للأغلبية رأسمالها الاجتماعي، وبالتالي فإن أي شركة يمتلك القطاع العام أكثر من نصف (أكثر من 50%) من رأس مالها تعتبر مؤسسة عمومية.

د-الإستقلالية: بما أنّ المؤسسات العموميّة الاقتصادية تأخذ شكل الشركات التجاريّة للأموال، فإنّها حتمًا تتمتع بالشخصيّة المعنوية، الأمر الذي يعطيها طابعاً استقلالياً سواء من الناحية القانونيّة بحيث تكتسي هذه المؤسسات الأهلية القانونيّة بمجرد إنشائها وقيدتها في السجل التجاري، مما يمنحها الحق في التملك والتقاضي والتعاقد...، كما يترتب على ذلك تحمّلها لمجموعة من التزامات، كمسك الدفاتر التجاريّة ودفع الضرائب وغيرها من الالتزامات المقررة على الشركات التجاريّة؛ أو من الناحية الماليّة، أين تتمتع المؤسسة العمومية الاقتصادية بذمة مالية مستقلة عن الدولة أو الشخص المعنوي العام الذي ساهم في إنشائها؛ ومن الناحية التسييرية، بحيث تدار من قبل أجهزتها الداخليّة، كالجمعية العامّة ومجلس الإدارة، مثلها مثل الشركات التجاريّة للأموال.

3-تمييز المؤسسة العمومية الاقتصادية عن المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

أ-من حيث الطبيعة القانونيّة: تُعتبر المؤسسات العمومية الاقتصادية شركات تجاريّة طبقاً للمادة 5 من الأمر 01-04، وبالتالي تدرج ضمن الأشخاص المعنوية للقانون الخاص؛ أما المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، فتُعد من أشخاص القانون العام، وذلك لارتباط نشاطها بمرفق عام أي تحقيق المصلحة العامّة، وفقاً للمادة 1/4 من القانون رقم 88-01. ب-من حيث القانون الواجب التطبيق: تخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية للقانون الخاص كقاعدة عامّة، وللقانون العام كاستثناء، ويكون ذلك عندما تُؤهل قانوناً لتسيير المباني العامّة أو جزء من الأملاك العامّة الاصطناعيّة، أو عندما تُؤهل قانوناً لممارسة صلاحيات السلطة العامّة، بحيث تُسلم باسم الدولة ولحسابها تراخيص وإجازات وعقود، وفقاً للمادتين 55 و56 من القانون رقم 88-01؛ أما المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، فتخضع كقاعدة عامّة للقانون العام في علاقتها مع الدولة، وللقانون الخاص في علاقتها مع الغير، طبقاً للمادة 45 من القانون 88-01.

ج-من حيث كيفية الإنشاء: تُنشأ المؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي بموجب عقد رسمي أمام الموثق شأنها شأن الشركات التجاريّة للأموال، أما المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، فتنشأ إما بموجب نص قانوني أو بموجب قرار إداري انفرادي كما سبق بيانه.

د- من حيث موضوع النشاط: تباشر المؤسسات العمومية الاقتصادية نشاطاً اقتصادياً محضاً كإنتاج السلع والخدمات وتوزيعها، أما المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، فبالرغم من ممارستها لنشاط تجاري أو صناعي، إلا أن هذا النشاط يصعب بصيغة المرفق العام.

ه- من حيث الهدف والغاية: تُحدث المؤسسات العمومية الاقتصادية بغرض تحقيق الربح، أما المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، فتنشأ لتحقيق المصلحة العامة، وبالتالي لا يُنظر منها تحقيق الربح، بل تلتزم فقط بالمحافظة على التوازن المالي بين إيراداتها ونفقاتها.

و- من حيث المنازعات: ينعقد الاختصاص بمنازعات المؤسسات العمومية الاقتصادية للقاضي العادي كقاعدة عامة، واستثناءً للقاضي الإداري، كما يمكن اللجوء إلى التحكيم لفض منازعاتها؛ أما منازعات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، فتخضع كقاعدة عامة لاختصاص القاضي العادي في علاقتها مع الغير، ولاختصاص القاضي الإداري في علاقتها مع الدولة، ولا تُثبت لها إمكانية اللجوء إلى التحكيم إلا في إطار ضيق، وهو مجال علاقاتها الاقتصادية الدولية ومجال الصفقات العمومية، طبقاً للمادة 3/1006 من القانون 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم.

ز- من حيث نظام الإفلاس: تخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية، من حيث الأصل، لقواعد الإفلاس والتسوية القضائية، لكونها شركة تجارية؛ أما المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، فباعتبارها شخصاً من أشخاص القانون العام، فلا يمكن تصوّر خضوعها لقواعد الإفلاس.

ر- من حيث إمكانية الخصومة: يمكن إخراج المؤسسات العمومية الاقتصادية من القطاع العمومي، وذلك بنقل ملكيتها للخواص من خلال إجراء الخصومة؛ أما المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فلا يمكن خصومتها لكونها مرافق عامة.

ثانياً- النظام القانوني المؤسسة العمومية الاقتصادية

1- أشكال القانونية للمؤسسة العمومية الاقتصادية: تأخذ المؤسسات العمومية

الاقتصادية كما سبق بيّنا شكل الشركات التجارية للأموال المنصوص عليها في القانون التجاري،

وبالتالي فإن شكلها القانوني يقتصر على لنموذجين التاليين: شركة المساهمة، والشركة ذات المسؤولية المحدودة:

أ- **شركة المساهمة:** ويقصد بشركة المساهمة، طبقاً للمادة 592 من القانون التجاري، الشركة التي ينقسم رأس مالها إلى حصص، وتتكوّن من شركاء لا يتحمّلون الخسارة إلا بقدر حصصهم. وبعبارة أخرى، هي الشركة التي يُقسّم رأس مالها إلى أسهم متساوية القيمة وقابلة للتداول، ولا يكون كل شريك فيها مسؤولاً إلا بقدر حصته في رأس المال.

ب- **الشركة ذات المسؤولية المحدودة:** طبقاً للمادة 564 من القانون التجاري، تُعرّف الشركة ذات المسؤولية المحدودة بأنها الشركة التي تُؤسّس من شخص واحد أو من عدّة أشخاص، حيث لا يتحمّل الشركاء الخسائر إلا في حدود ما قدّموا من حصص. وفي حال كانت المؤسسة تضم شخصاً واحداً فقط كشريك، فإنّها تُسمّى "مؤسسة ذات الشخص الوحيد وذات المسؤولية المحدودة"، وقد اشترط المادة 596 من القانون التجاري أن تكون الحصص في هذه الشركات إسمية ولا يمكن أن تكون ممثلة بسندات قابلة للتداول، وتعد هذه النقطة من أبرز أوجه الاختلاف بينها وبين شركة المساهمة.

2- الهيكلية الداخليّة للمؤسسة العموميّة الاقتصاديّة

أ- **الجمعية العامة:** وتمثل جهاز التداول للمؤسسة العمومية الاقتصاديّة، وتضم جميع المساهمين مهما كانت طبيعتهم أو مقدار حصصهم، وتأخذ شكلين:

أ/1- **الجمعية العامة العادية:** تجتمع الجمعية العامة العادية للمساهمين مرة واحدة على الأقل في السنة، وذلك خلال الستة أشهر التي تسبق قفل السنة المالية، ولا تكون مداولاتها صحيحة في الدعوة الأولى إلا إذا حاز عدد المساهمين الحاضرين أو ممثليهم على ربع (1/4) الأسهم التي لها الحق في التصويت، وفي حال عدم اكتمال هذا النصاب، تُوجه دعوة ثانية لانعقاد الجمعية وفي هذه الأخيرة لا يشترط أي نصاب قانوني.

وتتمتع الجمعية العامة العادية بكافة الصلاحيات التي لا تدخل ضمن اختصاص الجمعية العامة غير العادية المنصوص عليها في المادة 674 من القانون التجاري. ومن بين صلاحياتها:

تعيين أعضاء مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة حسب الحالة، تعيين مندوبي الحسابات، المصادقة على الحسابات السنوية، بالإضافة إلى تقرير توزيع الأرباح أو المحافظة عليها... .

أ/2- الجمعية غير العادية: تجتمع الجمعية غير العادية في أي وقت كلما دعت الحاجة إلى ذلك، ويحق لكل المساهمين حضور هذه الجمعية، ولا تصح مداولاتها في الدعوة الأولى إلا إذا كان عدد المساهمين الحاضرين يملكون نصف الأسهم على الأقل، وفي الدعوة الثانية يكفي أن يمتلك الحاضرون ربع (1/4) الأسهم على الأقل.

أما صلاحياتها فتشمل تعديل القانون الأساسي وفقاً للمادة 1/674 من القانون التجاري، وزيادة رأس مال المؤسسة طبقاً للمادة 1/691 من القانون التجاري، وكذا تخفيض رأس مال المؤسسة وفقاً للمادة 712 من القانون نفسه.

ب- جهاز الإدارة: يمكن أن يتكوّن جهاز إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية من هيكل واحد يجمع بين مهام الإدارة والمراقبة، ويُعرف بـ مجلس الإدارة، أو من هيكلين منفصلين، هما مجلس المديرين ومجلس المراقبة:

ب/1- مجلس الإدارة: يُعد مجلس الإدارة جهازاً مزدوج الوظيفة، يجمع بين صلاحيات الإدارة والمراقبة، ويتكوّن من ثلاثة (03) إلى اثني عشر (12) عضواً. غير أنه وفي حالة اندماج الشركات، يمكن رفع عدد الأعضاء إلى أربعة وعشرين (24) عضواً كحدّ أقصى، وذلك وفقاً لأحكام المادة 610 من القانون التجاري، كما أوجبت المادة 2/5 من الأمر رقم 01-04 تخصيص مقعدين ضمن المجلس لفائدة العمال الأجراء.

وفيما يتعلّق بصلاحياته، يتمتع مجلس الإدارة بكافة السلطات اللازمة للتصرف باسم المؤسسة وفي جميع الأحوال، مع مراعاة الصّلاحيات المسندة لجمعيات المساهمين، وذلك طبقاً لأحكام المادة 622 من القانون التجاري، وانطلاق من هذا الإطار القانوني يحق له اتخاذ ما يراه مناسباً من قرارات لتحقيق أهداف المؤسسة وضمان تراكمها المالي، شريطة ألا تخرج هذه القرارات عن موضوع الشركة، وألا تتعدى بالسلطات الممنوحة لجمعيات المساهمين.

ب/2- مجلس المديرين ومجلس المراقبة: يُعدّ هذا النموذج الشكل التنظيمي الثاني لإدارة

المؤسسة العمومية الاقتصادية، ويقوم هذا النموذج على مبدأ الفصل العضوي بين وظائف التسيير ووظائف الرقابة داخل المؤسسة:

- **مجلس المراقبة:** ويتكون من سبعة (07) أعضاء إلى اثني عشر (12) عضواً، وذلك وفقاً لأحكام المادة 658 من القانون التجاري، مع تخصيص مقعدين لفائدة العمال الأجراء تطبيقاً للمادة 2/5 من الأمر رقم 01-04، وفي حالة اندماج الشركات، يمكن رفع عدد الأعضاء إلى أربعة وعشرين (24) عضواً كحد أقصى؛

ويعيّن أعضاء المجلس من قبل الجمعية التأسيسية أو يُنصّ عليهم في قانونها الأساسي لمدة ثلاث (03) سنوات، كما يمكن تعيينهم من طرف الجمعية العامة العادية لمدة ست (06) سنوات خلال حياة الشركة، أو من قبل الجمعية العامة غير العادية في حالات الاندماج أو الانفصال، وفيما يتعلق بصلاحياته، فهي تتركز في الرقابة الدائمة على كيفية تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية من طرف مجلس المديرين.

- **مجلس المديرين:** ويتكون من ثلاثة (3) أعضاء إلى خمسة أعضاء على الأقل، يُعيّنون من طرف مجلس المراقبة لمدة عضوية تتراوح من ثلاث (3) سنوات إلى ست سنوات، وتتمثل صلاحياته في التصرف باسم المؤسسة العمومية الاقتصادية في حدود موضوعها، مع وجوب مراعاة السلطات الممنوحة قانوناً لمجلس المراقبة وجمعيات المساهمين.

3- حل المؤسسة العمومية الاقتصادية: قد يكون حل المؤسسة إما إرادياً باتفاق من قبل

المساهمين، أو إدارياً بموجب قرار إداري:

أ- **الحل الإداري:** ويظهر في عدة صور نُفصلها على النحو التالي:

أ/1- **الحل بالاتفاق:** ويحدث عندما يرى المساهمون مصلحة في ذلك، ويتم ذلك بموجب قرار من الجمعية العامة غير العادية وفقاً للمادة 715 مكرر 18 من القانون التجاري.

أ/2- **الحل بالاندماج:** ويتم من خلال عقد يتضمن تجميع مؤسستين أو أكثر في مؤسسة واحدة جديدة، أو بضم إحدى المؤسستين إلى الأخرى، وذلك بموجب قرار من الجمعية العامة غير العادية للمؤسسة المدمجة أو المستوعبة وفقاً للمادة 749 من القانون التجاري.

أ/3-الحل بالانفصال: ويتم عن طريق تقسيم الشركة إلى شركتين أو أكثر، أو نقل رأس مال شركة منحلّة إلى شركة قائمة أو المساهمة معها، وذلك وفقاً للمادة 2/744 من القانون التجاري.

ب-الحل الإداري: يشمل عدة صور، وهي كما يلي:

ب/1-الدمج: ويتم وفقاً للمادة 11 من الأمر رقم 01-04 بموجب قرار إداري يصدر عن مجلس مساهمات الدولة يتضمن ضم مؤسستين عموميتين أو أكثر.

ب/2-إعادة الهيكلة: يتم بموجب قرار إداري مجلس مساهمات الدولة يهدف إلى القضاء على الشخصية القانونية للمؤسسة، مع تخصيص أصولها وتوزيعها من أجل إنشاء مؤسسات عمومية اقتصادية جديدة، وفقاً للمطلة الأخيرة من المادة 9 من الأمر رقم 01-04.

ب/3-الخصوصية: وهي إجراء يهدف إلى نقل الملكية من الدولة أو الأشخاص القانونية العامة إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص.

الفرع الثالث-أساليب ممارسة الدولة لحق ملكيتها على المؤسسات العمومية الاقتصادية

فرض منح المؤسسة العمومية الاقتصادية الاستقلالية عقب صدور القانون رقم 88-01، والقوانين اللاحقة له، بإعطائها صفة التاجر، على الدولة ضرورة استحداث أجهزة رقابة خارجية قصد الحفاظ على الأملاك العمومية:

أولاً-الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة: مجلس مساهمات الدولة

وقد أنشئ بموجب المادة 8 من الأمر رقم 01-04، وذلك ليحل محلّ "المجلس الوطني لمساهمات الدولة" المنصوص عليه سابقاً في الأمر رقم 95-25 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة:

1-تشكيلته: طبقاً للمادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 06-184 المعدل والمتمم للمرسوم

التنفيذي رقم 01-253 المتعلق بتشكيله مجلس مساهمات الدولة وسيره، فإنّ تشكيله مجلس مساهمات الدولة تتكون من غالبية الوزراء، وهو موضوع لدى وزير مساهمات الدولة وترقية الاستثمار، تحت سلطة رئيس الحكومة الذي بدوره يتولى رئاسته.

- 2-صلاحياته: طبقاً للمادتين 9 و11 من الأمر رقم 01-04، فإنّ مجلس مساهمات الدولة يمارس مهام الدولة المساهمة (المالكة) بطريقة مباشرة، حيث يكلف ب:
- تحديد الاستراتيجية الشاملة في مجال مساهمات الدولة والخصوصة.
 - تحديد السياسات والبرامج فيما يخص مساهمات الدولة وتنفيذها.
 - تحديد سياسات وبرامج خصوصة المؤسسة العمومية الاقتصادية والموافقة عليها.
 - دراسة ملفات الخصوصة والموافقة عليها.
 - ضبط القطاع العمومي الاقتصادي.

3-سير أعماله: يجتمع مجلس مساهمات الدولة مرة واحدة على الأقل كل ثلاثة (03) أشهر، كما يجوز لرئيسه، أو بناءً على طلب أعضائه، استدعاؤه للانعقاد في أي وقت، ويتولى الوزير المكلف بالمساهمات أمانة المجلس، حيث يُشرف بهذه الصفة على ضبط جدول أعمال الجلسات وتحديد مواعيدها، ويقترحها على رئيس المجلس لاعتمادها، كما يتولى متابعة تنفيذ قرارات المجلس، وذلك طبقاً للمادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 06-184.

ثانياً-الأجهزة المسيرة لمساهمات الدولة (الأجهزة الوسيطة)

حتى تبرّر الدولة انسحابها من الإدارة المباشرة لرأس مال المؤسسات العمومية الاقتصادية، عمدت إلى استحداث هياكل وسيطة تتولى مهمّة تسيير مساهماتها، فأنشأت بداية صناديق المساهمة بموجب القانون رقم 88-01، ثم أعقبتها باستحداث الشركات القابضة بموجب الأمر رقم 95-25، لتُستبدل هذه الأخيرة لاحقاً في ظل أحكام الأمر رقم 01-04 الساري المفعول بشركات تسيير مساهمات الدولة التي تولّت هذه المهمة إلى غاية سنة 2014، لتُعوّض بدورها بـ المجمّعات الصناعية التي أصبحت الإطار الجديد لتسيير رؤوس الأموال العمومية، منذ سنة 2014 وإلى غاية اليوم:

1-شركات تسيير مساهمات الدولة: تمّ إنشاء هذه شركات بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-283، المتضمن الشّكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، والذي جاء تطبيقاً للمادة 5 من الأمر رقم 01-04:

أ-تعريفها: طبقا للمادة 3/5 من الامر رقم 01-04 والمادتين الأولى و2 من المرسوم التنفيذي رقم 01-283 فإنّ شركات تسيير مساهمات الدولة تُعدّ مؤسسات عمومية اقتصادية مكلفة بتسيير مساهمات الدولة، وتحوز الدّولة، أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام، مجموع رأسمالها الاجتماعي، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

وقد عرّف القطاع العام الاقتصادي في الجزائر إنشاء ثمانية وعشرون (28) مؤسسة تحت إسم شركة تسيير مساهمات الدّولة، تتولى تسيير حافظات أسهم المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تنتمي إلى مجالات نشاط متشابهة أو متكاملة، ومن بين هذه الشركات نذكر:

-شركة تسيير مساهمات الدولة للأشغال العمومية "سيترا"، التي كانت تُشرف على حوالي 51 شركة عمومية تنشط في قطاع الأشغال العمومية.

-شركة تسيير مساهمات البناء "إنجاز"، وكانت تضم 56 مؤسسة متخصصة في مجال البناء.

-شركة تسيير مساهمات الدولة في الإنتاج الحيواني "أغروديف"، والتي كانت تهتم بتسيير مساهمات الدولة في المؤسسات العاملة في مجال تربية الحيوانات والإنتاج الفلاحي.

-شركة تسيير مساهمات الدولة "جباك"، التي كانت تُعنى بإدارة مساهمات الدولة في مجالي الكيمياء والصيدلة.

ب-علاقة شركات تسيير المساهمات بالدولة: تتجلى علاقة شركة تسيير المساهمات بالدولة من خلال صلتها المباشرة بمجلس مساهمات الدّولة، الذي يُعدّ الممثل القانوني والوكيل الحصري للدّولة المساهمة (المالكة)، وتبرز هذه العلاقة في عدّة مظاهر أساسية، من أبرزها:

ب/1-تشكيلة الجمعية العامة للشركة: تنحصر عضوية الجمعية العامة لشركة تسيير مساهمات الدولة في ممثلين مفوضين عن مجلس مساهمات الدولة، ما يُترجم في الواقع تبعية هذه الشركة المباشرة لهذا المجلس، ويعكس خضوعها التام لسلطته وإشرافه.

ب/2-تعيين مجلس المديرين وتنظيم مهامه: يتم تحديد مهام وحقوق وواجبات أعضاء مجلس المديرين العامة لشركة تسيير مساهمات الدّولة، وكذا مدّة عهدهم، بموجب عقد يُبرم بينهم وبين الجمعية العامة المتكوّنة أساسا من ممثلي مجلس مساهمات الدولة، وهو ما يعكس خضوع الشركة

لرقابة هذا الأخير.

ب/3-الالتزام بالإعلام وتنفيذ التعليمات: تلتزم الجمعية العامة بإبلاغ رئيس مجلس مساهمات الدولة بجميع لوائحها وقراراتها، كما تلتزم شركة تسيير المساهمات باحترام وتنفيذ التعليمات الصادرة عن هذا المجلس، بما يعكس العلاقة التراتبية بين الطرفين، وهو ما يُجسّد خضوع الشركة لإشراف ورقابة السلطة العمومية المساهمة (المالكة).

ج-العلاقة شركات تسيير مساهمات الدولة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية: تبرز العلاقة بين شركات تسيير مساهمات الدولة والمؤسسات العمومية الاقتصادية في الدور المحوري الذي تلعبه هذه الشركات في إدارة وتسيير الأسهم والقيم المنقولة التي تملكها الدولة في تلك المؤسسات، وذلك باسم الدولة ولحسابها؛ وتتجلى هذه العلاقة من خلال عدة جوانب رئيسية، أبرزها:

ج/1-ممارسة الرقابة والتوجيه: تستمد شركات تسيير مساهمات الدولة دورها الرقابي والتوجيهي على المؤسسات العمومية الاقتصادية من امتلاكها لأغلبية رأس مالها، وهو ما يتيح لها التحكم في حقوق التصويت ضمن الجمعيات العامة والسيطرة على أجهزة الإدارة.

ج/2-تنفيذ برامج إعادة الهيكلة والخصوصية: بحيث تشارك شركات تسيير مساهمات الدولة في عمليات إعادة هيكلة المؤسسات العمومية الاقتصادية وعمليات الخصوصية، عبر اتخاذ الإجراءات القانونية والمالية اللازمة.

ج/3-تنفيذ مخططات التقييم وإعادة التأهيل: بحيث تساهم شركات تسيير مساهمات الدولة في تطبيق مخططات التقييم وإعادة التأهيل للمؤسسات العمومية الاقتصادية، من خلال تحديد الأشكال التجارية المناسبة لتحسين أدائها.

ج/4-متابعة عملية تصفية المؤسسات العمومية المنحلة.

2-المجمعات الصناعية: قرّر مجلس مساهمات الدولة حلّ شركات تسيير المساهمات، وذلك بموجب اللائحة الوحيدة رقم 01 للدورة 142 بتاريخ 28 أوت 2014، المتعلقة بإعادة تنظيم القطاع العام التجاري، وقد صادق المجلس على منح شكل جديد للقطاع العام التجاري الصناعي، وفقاً للمقترح المقدم من طرف وزير الصناعة والمناجم، والذي يتمثل في:

- إلغاء، شركات تسيير المساهمات الدولة، وتعويضها بمجمّعات صناعية انطلاقا من محفظة هذه الأخيرة، وحسب قطاعات النشاطات المتشابهة، بحيث تقوم المجمعات الصناعية على نمط يشمل شركة أم تهتم بالتنسيق الاستراتيجي والمالي للفروع التابعة لها، وشركات فرعية مستقلة مسؤولة عن الانتاج والتوزيع.

- منح المجمعات الصناعية استقلالية واسعة، بحيث تمكنها تحديد سياساتها الخاصة، بما في ذلك آليات الشراكة.

- تتمتع المجمعات الصناعية بالاستقلالية الكاملة في مجال اتخاذ قرارات التسيير دون الرجوع إلى الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة.

-تولي وزير القطاع المعني رئاسة الجمعية العامة للمجمعات الصناعية.

- يُسيّر كل مجمع صناعي من قبل مجلس إدارة يضم ممثلين عن البنك المعتمد للمجمع، مع انفتاحه على الكفاءات والخبرات الخارجية، خاصة الخبراء، إلى جانب تعيين مديرين عامين بموجب عقود نجاعة (عقود أهداف).

من خلال التحويل القانوني لشركات تسيير المساهمات التابعة للقطاع الصناعي، بالإضافة إلى شركات تسيير مساهمات ومؤسسات عمومية اقتصادية أخرى تابعة لقطاعات مختلفة.

من بين أبرز الأمثلة على المجمعات الصناعية التي تم إنشاؤها في الجزائر، نذكر:

- مجمع جيكا للأسمنت.
- مجمع صيدال لصناعة الأدوية.
- مجمع التبغ والكبريت.
- مجمع مناجم الجزائر.
- مجمع النقل البري للبضائع واللوجستيك.
- مجمع الخدمات المينائية.
- مجمع النقل البحري للسلع.
- مجمع النقل البري للمسافرين.

المطلب السادس-الضبط الاقتصادي

أولاً-تعريف الضبط الاقتصادي

1-تعريف من المنظور الفقهي: لم يتفق فقهاء القانون على تعريف واحد لفكرة الضبط، فمنهم من ذهب إلى تعريفها وفقاً للمعيار الغائي الذي تمحور حول الهدف الذي يرجى تحقيقه من النشاط الضبطي، والمتمثلة في إيجاد التوازن بين حقوق والتزامات كل طرف وفقاً لما يقتضيه القانون، أو التوازن بين المصالح الاقتصادية والمصالح غير الاقتصادية داخل الأسواق التنافسية التي لا تملك القدرة على تحقيق توازنها

لم يتفق فقهاء القانون على تعريف واحد لفكرة الضبط الاقتصادي، حيث ذهب بعضهم إلى تعريفها وفقاً للمعيار الغائي، والذي يتمحور حول الهدف المنشود من النشاط الضبطي، والمتمثل في تحقيق التوازن بين المصالح الاقتصادية وغير الاقتصادية في الأسواق التنافسية التي تفتقر إلى القدرة على تحقيق توازنها بشكل ذاتي، ومن جملة التعاريف التي صبّت في هذا الصدد نجد تعريف الأستاذة *LOMBARD Martine* بكونه: "الوظيفة التي تهدف إلى تحقيق توازن بين المنافسة والسعي لتحقيق الربحية الاقتصادية، وغيرها من المتطلبات المتعلقة بالمصلحة العامة، وذلك داخل سوق لا يمكنه توفير هذه التوازنات بصورة تلقائية"، وتعريف الأستاذة *DECOOPMAN Nicole* التي أشارت فيه بأن: "مفهوم الضبط يثير فكرة التوازن بين المصالح المختلفة للجهات الفاعلة في القطاع الاقتصادي".

ومن الفقهاء من عرفه من منطلق المعيار الوظيفي الذي يستند إلى مراقبة السلطة العامة للمتعاملين الاقتصاديين بواسطة هيئات جديدة تُعرف بالسلطات الإدارية المستقلة تتمتع بالسلطات والاختصاصات اللازمة لأداء مهمتها، ومن جملة التعاريف التي صبّت في هذا السياق، نجد تعريف الأستاذ *COHEN Elie* التي اعتبره "مجموع السلطات التي تم نقلها من السلطة السياسية إلى الأشخاص المستقلة"، وتعريف الأستاذ *JOBART Jean-Charle* الذي وصفه بـ "بديل عن التدخل المباشر للدولة، يهدف إلى تصحيح نقائص السوق عن طريق سنّ قواعد أو بواسطة هيئة ضبط رقابية"، وتعريف الأستاذ *TRUCHET Didier* الذي يراه: "تدخلاً للسلطة العامة في

السوق، من قبل سلطة".

ومنهم من عرفه من منطلق دور الدولة في المجال الاقتصادي، حيث يركز هذا التعريف على أشكال تدخل الدولة في السوق، ويعبر عنه أنه أحد الأشكال الحديثة لتدخل الدولة في المجال الاقتصادي، وقد قُدِّمَ في هذا الشأن العديد من التعريفات نذكر منها تعريف المدير السابق للمجلس الأعلى للسمعي البصري الفرنسي *BOURGES Hervé* بأنه: "شكل من الأشكال الحديثة لتدخل الدولة في القطاع الاقتصادي قصد الحفاظ على المصالح العليا للمجتمع، ومعالجة الانهيارات التي يمكن أن تؤثر على الأداء المتناسق والمتوازن للسوق"، وتعريف الأستاذ *MARCOU Gérard* بأنه: "أحد وظائف الدولة، التي تهدف إلى إقامة توازن بين الأهداف والقيم الاقتصادية وغير الاقتصادية التي يمكن أن تكون متناقضة، في إطار سوق تنافسي".

2- تعريف فكرة الضبط من منظور القانون الجزائري: يعود أول استعمال لمصطلح

"الضبط" «Régulation» في القانون الجزائري إلى القانون رقم 89-12 المؤرخ في 5 جويلية 1989 المتعلق بالأسعار، حين عُنِونَ الباب الثالث من النسخة الفرنسية للقانون بـ: «De la régulation économique du marché national» لكن إذا رجعنا إلى النسخة العربية نجده مُعَنُونُ بـ: "التنظيم الاقتصادي للسوق الوطنية"، وهنا يبرز الخلط بين المصطلح "الضبط" «Régulation» ومصطلح "التنظيم" «Réglementation»، وذلك لكونهما لا يحملان نفس المعنى، إذ يعتبر الضبط أوسع نطاقا من التنظيم باعتبار الأخير جزء أو مهمة من المهام الضبطية.

بعدها شاع استعمال مصطلح "الضبط" ضمن عديد النصوص القانونية وفي مجالات مختلفة دون أن تقدم أي تعريف صريح له، باستثناء الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة ضمن تعديل الذي مسّه بتاريخ 5 جوان 2008 بموجب القانون رقم 08-12، حيث ورد في نص المادة 3-هـ منه ما يلي: "يقصد في مفهوم هذا الأمر ما يأتي: ...هـ- كل إجراء أيًا كانت طبيعته، صادر عن أية هيئة عمومية يهدف بالخصوص إلى تدعيم ضمان توازن قوى السوق وحرية المنافسة، ورفع القيود التي بإمكانه عرقلة الدخول إليها وسيرها المرن، وكذا السماح بالتوزيع الاقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف أعوانها وذلك طبقا لأحكام هذا الأمر."

وقد أثار هذا التعريف عدّة انتقادات فقهية، يمكن تلخيصها في الآتي:

-أنه لم يُولَّ أي أهمية لطبيعة الإجراء ولا لطبيعة الجهاز والهيئة التي تصدره، مما يفسح المجال إلى إمكانية ممارسة الضبط الاقتصادي من قبل هيئات عمومية أخرى غير السلطات الإدارية المستقلة كجهة السلطة التنفيذية، وهذا ما يتعارض مع المفهوم الأساسي لفكرة الضبط التي تقتضي انسحاب الإدارة المركزية من السوق وتعويضها بهيئات إدارية مستقلة تتولّى هذه الوظيفة.

-أنه قصر وظيفة الضبط في المحافظة على الأهداف الاقتصادية، في حين أن الضبط يقوم على فكرة التوازن بين الأهداف الاقتصادية والأهداف غير الاقتصادية.

-أن هذا التعريف يجسّد مفهوم الضبط الأفقي أو الضبط التنافسي، وبالتالي لا يشكل قاعدة عامة تعميمها على مختلف أنواع الضبط الاقتصادي أو المجالات التي امتدت إليها فكرة الضبط.

ثانياً- أشكال الضبط الاقتصادي

يأخذ الضبط الاقتصادي وفقاً لنطاق تدخّله وطبيعة الهيئات المكلفة به شكلين رئيسيين:

1- الضبط القطاعي (العمودي أو الخاص): وهو الضبط الذي يُمارس على قطاع معيّن

من القطاعات الاقتصادية، ويُسند إلى سلطة ضبط مستقلة متخصصة تُنشأ خصيصاً لهذا القطاع، وتأخذ بعين الاعتبار خصوصياته وطبيعة نشاطه الاقتصادي، كسلطات الضبط في مجالات: الكهرباء والغاز، البريد والمواصلات الإلكترونية، النقد والقرض... .

2- الضبط الأفقي (التنافسي أو العام): وهو ضبط يُمارس على مجمل القطاعات

الاقتصادية دون استثناء، من قبل سلطة ضبط مختصة تعنى بتنظيم السوق بصفة شاملة، على غرار مجلس المنافسة، ويهدف إلى ضمان احترام قواعد المنافسة الحرة والنزيهة، بغضّ النظر عن خصوصية كل قطاع على حدة.

3- تمييز الضبط القطاعي عن الضبط الأفقي: يمكن التمييز بين الضبط القطاعي

والضبط الأفقي من خلال عدّة معايير:

أ- من حيث نطاق التطبيق: يُمارس الضبط القطاعي على قطاع اقتصادي معيّن؛ في المقابل فإنّ الضبط الأفقي يشمل كافة القطاعات الاقتصادية دون استثناء، بغضّ النظر عن طبيعة كل قطاع

وخصوصياته.

ب- من حيث الأجهزة المختصة بممارسة الضبط: يُمارس الضبط القطاعي من قبل سلطات ضبط اقتصادي متخصصة، تتولى كل منها الإشراف على قطاع اقتصادي معين وفقاً لاختصاصها المحدد قانوناً؛ أما الضبط الأفقي، فنُمارسه سلطة ضبط اقتصادية عامة واحدة، تتمثل في مجلس المنافسة، الذي يُعنى بتطبيق قواعد المنافسة الحرة والنزاهة على مختلف القطاعات الاقتصادية دون تمييز، بغض النظر عن طبيعة كل قطاع.

ج- من حيث الوسائل القانونية ووقت التدخل: تتمتع سلطات الضبط القطاعي بوسائل قانونية متنوعة، تتيح لها التدخل سواء بشكل قبلي، أي قبل دخول السوق (عبر إصدار الأنظمة، ومنح التراخيص والاعتمادات...)، أو بشكل بعدي، أي بعد ولوج الفاعلين إلى السوق (من خلال فض النزاعات، وإجراء التحقيقات، وتوقيع العقوبات الإدارية...).

أما بالنسبة للضبط الأفقي، فباستثناء حالة الترخيص للتجميعات الاقتصادية التي تتجاوز نسبة 40% من حصة السوق، فإن تدخلاته تأخذ دوماً الطابع البعدي، وتقتصر أساساً على قمع الممارسات المنافسة للمنافسة، من خلال توقيع العقوبات الإدارية.

ثانياً- الإطار المؤسسي للضبط الاقتصادي: السلطات الإدارية المستقلة

1- مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

أ- نشأة السلطات الإدارية المستقلة: يعود ظهور نموذج السلطات الإدارية المستقلة إلى الدولة الليبرالية (الرأسمالية) وبالخصوص الولايات المتحدة الأمريكية، وإنجلترا، وفرنسا، لتنتقل هذه الآليات بعدها إلى دول أخرى مثل الجزائر:

أ/ 1- نشأة السلطات الإدارية المستقلة في القانون المقارن: تعود البدايات الأولى لنشأة السلطات الإدارية المستقلة إلى الولايات المتحدة الأمريكية، التي اعتمدت على هذا النموذج بداية من سنة 1889 تحت تسميات متعددة كالوكالات المستقلة «*Independant Agencies*» أو لجان الضبط المستقلة «*Indépendant Regulatory Commissions*»، ويعود مراد إنشاء مثل هذه اللجان إلى ظروف اقتصادية تمثلت في السعي لوضع طريقة تضمن انسجام وتوافق تدخل الدولة مع

الضبط التلقائي للسوق أو ضبط السوق نفسه بنفسه، وإلى خلفية سياسية تتعلق برغبة الكونغرس الأمريكي في ضمان استقرار المؤسسات الموضوعية تحت إشرافه، وسعيه لتحقيق الحياد السياسي للإدارة بعزل هذه الهيئات الإدارية عن تأثير إدارة الرئيس الأميركي، إضافة إلى عدم ثقته في الرئيس الأميركي لتولي تسيير بعض القطاعات الحساسة خاصة أمام غياب المسؤولية السياسية لحكومة أمامه.

لتظهر لاحقاً في بريطانيا أين عرفت انتشار واسعاً بعد الحرب العالمية الثانية (II) تحت تسمية «Quangos» وهي اختصار لعبارة «Quasi Autonomous Non Governmental Organisations»، ومعناها "المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة"، وعلى عكس النموذج الأمريكي فإن هذه المنظمات لا تطرح أي صراع سياسي بين البرلمان والحكومة من ناحية سلطة إنشائها، نتيجة للنظام البرلماني المطبق في بريطانيا أين تتشكل فيه الحكومة من الأغلبية البرلمانية، ويرجع سبب إنشاء مثل هذه الوكالات إلى رغبة الحكومات البريطانية المتعاقبة في التقليل من حجم القطاع العمومي وخاصة ما تعلق منها بالمرفق العام، وربط القطاع العام بالقطاع الخاص، وفتح المجال أمام الوزراء للتفرغ والتركيز على الأدوار الاستراتيجية المنوطة بهم...

أما في فرنسا وإن استوحت نموذج السلطات الإدارية المستقلة من الدول الإنجليزية والفرنسية إلا أنها ليست وليدة إصلاحات إدارية كما هو الشأن بالنسبة لهذه الدول، بل وليدة عامل الصدفة بحسب تعبير مجلس الدولة الفرنسي، إذ أن معظم هذه السلطات تم إنشاؤها بهدف إيجاد حل لمشكلة معينة، وفي غالب الحالات كان إنشاؤها كمحاولة لتحديد تأثير السلطة التنفيذية عن بعض المجالات الحساسة لنشاط الدولة، بما في ذلك حماية حقوق وحرّيات المواطنين وبعض الأنشطة الاقتصادية والمالية، وقد تم استعمال مصطلح "سلطات إدارية مستقلة" لأول مرة وبشكل صريح سنة 1978 بمناسبة إنشاء اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحرّيات (C.N.I.L.).

أ/2-نشأة السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري: تُعدّ السلطات الإدارية المستقلة من بين المؤسسات الحديثة التي ظهرت في النظام القانوني الجزائري مع بداية التسعينيات، وذلك في سياق التحوّل الاقتصادي والسياسي الذي شهدته البلاد عقب التخلي عن النظام الاشتراكي، واعتماد نهج اقتصاد السوق القائم على المبادئ الليبرالية. وقد جاء هذا التحوّل استجابة للمتغيرات

الدولية والإصلاحات الداخلية التي استهدفت تحرير الاقتصاد وتعزيز آليات الضبط والتنظيم خارج الأطر التقليدية للإدارة.

تمثل السلطات الإدارية المستقلة أحد المؤسسات الجديدة التي ظهرت في النظام القانوني الجزائري مع بداية التسعينات، وذلك في سياق التحول الاقتصادي والسياسي الذي شهدته البلاد عقب التخلي عن النظام الاشتراكي واعتماد نهج اقتصاد السوق القائم على المبادئ الليبرالية، وقد جاء هذا التحول استجابة للمتغيرات الدولية والإصلاحات الداخلية التي استهدفت تحرير الاقتصاد وتعزيز آليات الضبط والتنظيم خارج الأطر التقليدية للإدارة،

وبعد مجال الإعلام صاحب السبق في هذا المجال حيث شهد إنشاء أول هيئة في الجزائر كُيِّفَتْ صراحة على أنها سلطة إدارية مستقلة تُعَرَّفُ بالمجلس الأعلى للإعلام، وذلك سنة 1990 بموجب القانون رقم 90-07 الذي نصَّ في المادة 1/59 منه أنه: "يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة ضابطة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...". ليعقبه بعد ذلك إنشاء العديد من السلطات الإدارية المستقلة وفي قطاعات مختلفة على غرار مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية بموجب القانون رقم 90-10 يتعلق بالنقد والقرض، واللجنة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ومجلس المنافسة بموجب الأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة، وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بموجب القانون رقم 2000-03 المحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، ووكالتي ضبط القطاع المنجمي بموجب القانون رقم 01-10 المتضمن قانون المناجم، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز بموجب قانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات...

ب- تعريف السلطات الإدارية المستقلة: في ظل غياب تعريف قانوني صريح ودقيق للسلطات الإدارية المستقلة سواء على صعيد القوانين الوطنية أو المقارنة، سعى عدد من الفقهاء إلى تقديم تعريفات متعددة لها ومن زوايا متعددة.

فمنهم من ركّز في تعريفه على الغاية والهدف الذي تسعى إليه الدولة من إنشاء السلطات الإدارية المستقلة كبديل للإدارة التقليدية، والمتمثل في ضبط بعض القطاعات والأنشطة، وفي هذا

الشأن تقول الأستاذ رشيد زوايمية بأنها: "عبارة عن الهياكل الجديدة التي تستخدمها الدولة بدلاً عن الإدارة التقليدية لأداء مهام جديدة التي تتحكم في ضبط الأنشطة الاقتصادية والمالية".

بينما اتجه آخرون إلى التركيز على الخصائص التي تتميز بها السلطات الإدارية المستقلة كتعريف الأستاذ Yves GUADEMET بكونها: "هيئات تتميز بالجمع والربط بين معايير ثلاثة هي التمتع بسلطة اتخاذ القرارات الإدارية في ممارسة مهامها واختصاصاتها، وعدم تمتعها بالشخصية المعنوية، وعدم خضوعها لأي رقابة رئاسية هرمية أو وصائية"،

في حين جمع فريق ثالث بين أهداف السلطات الإدارية المستقلة وخصائصها الجوهرية كتعريف الأستاذ Michel GENTOT بأنها: "هيئات عمومية غير قضائية، تنفرد للشخصية المعنوية، هدفها ضبط القطاعات الحساسة، لضمان احترام حقوق معينة للمواطنين، مع تزويدها بضمانات قانونية وسلطات تمكنها من ممارسة مهامها دون تدخل السلطة التنفيذية"،

ومن جهة أخرى قدم بعض الفقهاء تعريفاً شاملاً للسلطات الإدارية المستقلة سواء من حيث أهدافها أو خصائصها أو صلاحياتها كالأستاذ *HUBRECHT Hubert-Gérald* الذي يقول فيه بأنها: "هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية، إذ تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية لكنها تخضع للرقابة القضائية، وهذه الهيئات لها سلطات واسعة تجعلها تبتعد عن الهيئات الاستشارية، ومهامها تتمثل في ضبط القطاع الاقتصادي..."

ج- خصائص السلطات الإدارية المستقلة: من التعاريف أعلاه يتضح لنا أن السلطات الإدارية المستقلة تتميز بجملة من الصفات والخصائص الذاتية التي تساهم في تحديد ماهيتها بصورة أدق وأوضح، وتميزها عن غيرها من الهيئات والمنظمات، ومن هذه الخصائص نذكر ما يلي:

- أن السلطات الإدارية المستقلة هي سلطات حديثة النشأة نسبياً، إذ لم تظهر إلا في أواخر القرن التاسع عشر (19) وبداية القرن العشرين (20) بالنسبة للقوانين المقارنة، وفي سنة 1990 بالنسبة للقانون الجزائري كما سبق بيانه.

- أن السلطات الإدارية المستقلة تتميز بالطابع الوطني، وهذا ما يسمح لنشاطها بالامتداد وتغطية

كافة إقليم الدولة.

-أنّ السّطات الإداريّة المستقلّة تصنّف خارج التّشكيلات الإداريّة التقليديّة، بالنّظر لتمتّعها بالاستقلاليّة التي تتجلّى في عدم خضوعها للرّقابة السّلميّة أو الرّئاسيّة الموجودة في النّظام المركزي، وعدم خضوعها كذلك للرّقابة الوصائيّة الموجودة في النّظام اللامركزي.

-أنّ السّطات الإداريّة المستقلّة برغم من تمتّعها بالاستقلاليّة تخضع للرّقابة القضائيّة، وعليه فإنّها لا تتمتع بحصانة قضائيّة، وهذا لا يتناقض مع استقلاليتها، بل بالعكس عدم خضوعها للرّقابة القضائيّة هو الذي يتناقض مع المبادئ الدّستوريّة.

-عدم وجود نظام موحد للسّطات الإداريّة المستقلّة نتيجة لتباين وتعدّد مجالات وميادين تدخّلها، والتي تشمل المجال الاقتصادي، والمجال المالي والمصرفي، ومجال الخدمة العموميّة، ومجال الحقوق والحريّات.

-وجود تسميات عديدة للسّطات الإداريّة المستقلّة مثل تسمية اللّجنة بالنّسبة للجنة تنظيم عمليّات البورصة ومراقبتها، وتسمية سلّطات الضّبط المستقلّة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السّلكيّة واللاسلكيّة، وتسمية السّطات الإداريّة المستقلّة للمجلس الأعلى للإعلام ومجلس المنافسة، وتسمية سلطة مستقلّة لسلطة ضبط الصّحافة المكتوبة وسلطة ضبط السّمي البصري، وتسمية هيئة مستقلّة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، وتسمية سلطة الضّبط لسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونيّة...إلخ.

-تمتّع السّطات الإداريّة المستقلّة بالطّابع السّلطوي والطّابع الإداري الذّين يمكّنانها من إصدار قرارات تنفيذيّة لضبط وتنظيم المجالات المسند إليهما.

2- مقومات السطات الإدارية المستقلة

أ- الطابع السّلطوي:

ب- الطابع الإداري:

ج- الإستقلالية:

ثالثا- الإطار الوظيفي للضبط الاقتصادي

1-الإختصاصات ذات الطبيعة الإدارية

أ-الإختصاص الرقابي

ب-الإختصاص التنظيمي

ج-الاختصاص الاستشاري

2-الإختصاصات ذات الطبيعة التنازعية

أ-الإختصاص التحكيمي

ب-الإختصاص القمعي