-جامعة محمد لمين دباغين- سطيف2

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الدكتور: بشير الشريف شمس الدين

ملخص محاضرات في مادة المؤسسات الاقتصادية

الفئة المستهدفة: طلبة السنة الأولى ماستر، تخصص قانون الأعمال، السداسي الثاني

المحور الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية

بصفتها أحد أدوات السياسة الاقتصادية للدولة وأحد أشكال التدخل المباشر لهذه الأخيرة في الحقل الاقتصادي، اتسم مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في النظام القانوني الجزائري بالحركية أو التطور وذلك بحسب طبيعة الإيديولوجية الاقتصادية للدولة في وقت محدد تدخلية كانت أم ليبرالية. تطبيقا لذلك، مرّ تطور مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية بمرحلتين أساسيتين، هما مرحلة الاقتصاد الموجه ومرحلة الاقتصاد الحر.

أولا- مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل نظام الاقتصاد الموجه

انسجاما مع مفهوم دولة الرفاه الذي ساد في أغلب دول العالم بعد الحربين العالميتين، تبنت الجزائر المستقلة خلال المرحلة الممتدة من سنة 1962 إلى سنة 1988 إيديولوجية اقتصادية تدخلية، ترتكز على تشييد نظام اقتصادي موجه قائم على التدخل المباشر للدولة في الحياة الاقتصادية من خلال تصرفها كمقاول أو كعون اقتصادي منتج للسلع والخدمات شأنها في ذلك شأن الخواص. شكل القطاع العمومي الاقتصادي الذي تمثل المؤسسة العمومية الاقتصادية أحد مكوناته حجر الزاوية لهذه العقيدة الاقتصادية التدخلية أو الاشتراكية.

تطبيقا لذلك، اعتبرت المؤسسة العمومية الاقتصادية خلال هذه المرحلة أحد أدوات الدولة الممتازة لتوجيه الاقتصاد ووسيلتها لتحقيق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي. انعكس هذا التصور لمفهوم ودور المؤسسة العمومية الاقتصادية على العلاقة بينها وبين الدولة، حيث خضعت المؤسسة لأساليب التسيير الإداري وللوصاية من طرف الدولة المالكة في إطار سيادة منطق الدولة المقاولة، كما أثقلت بأعباء اجتماعية تنافي طبيعتها كمشروع اقتصادي يفترض فيه تحري المردودية والفعالية الاقتصادية.

من ناحية ثانية، لم يقع مواكبة الوضوح في الرؤية حول طبيعة النظام الاقتصادي المنتهج خلال هذه الفترة (الاقتصاد الموجه) بوضوح في الرؤية القانونية حول أداته الأساسية ممثلة في المؤسسة العمومية الاقتصادية، حيث تعددت الأشكال القانونية لهذه الأخيرة على نحو جعل منها مفهوما قانونيا متعددا يفتقر إلى الانسجام والوحدة. تطبيقا لذلك، ظهرت في الواقع أربعة أشكال أساسية للمؤسسة

العمومية الاقتصادية تتمايز في أطرها التنظيمية وحتى الفلسفية، هي المؤسسة المسيرة ذاتيا، المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، الشركة الوطنية والمؤسسة الاشتراكية.

بالنسبة للمؤسسة المسيرة ذاتيا، فقد ظهرت غداة الاستقلال مباشرة، وذلك كردة فعل وطنية تلقائية من طرف عمال مختلف المؤسسات (الصناعية والزراعية والخدمية) التي أصبحت في حالة شغور تسييري نتيجة الرحيل الجماعي للمعمرين الذين كانوا يستغلونها، لذلك تدخل عمال هذه المؤسسات بطريقة تلقائية أو ذاتية لتسييرها وإدارتها.

لشرعنة هذا النمط التسييري للمؤسسات على المستوى القانوني وتنظيمه، صدرت عدة نصوص قانونية في تلك الفترة أخصها: الأمر رقم 62-20 المتعلق بحماية وتسيير الأملاك الشاغرة، المرسوم رقم 62-38 المتعلق بلجان التسيير في المؤسسات الصناعية الشاغرة، المرسوم رقم 63-88 المتعلق بتنظيم الأملاك الشاغرة والمرسوم رقم 63-95 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات المسيرة ذاتيا.

تم تسيير هذه المؤسسات من طرف لجنة التسيير التي تعتبر الجهاز التنفيذي للتسيير الذاتي، تتكون من أعضاء ينتخبون من طرف مجلس العمال، بالإضافة إلى المدير الذي يتم تعيينه من طرف الوزارة الوصية على القطاع المعني. ورغم تمتع هذه المؤسسات بالاستقلالية المالية والإدارية عن الدولة إلاّ أنها خضعت لرقابة وصائية صارمة أو مشددة من جانبها.

أما بالنسبة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري EPIC والشركة الوطنية، فهي تعتبر أنماط ليبرالية تم العمل بها خلال تلك الفترة إلى جانب المؤسسات المسيرة ذاتيا، غير أنها ورغم واجهتها الليبرالية الناتجة عن تمتعها بالشخصية المعنوية وبالطابع التجاري في علاقتها مع الغير، إلّا أنها لم تتمتع باستقلال تسييري فعلي في مواجهة الجهاز التنفيذي التابع للسلطة المركزية.

أخيرا بخصوص المؤسسات الإشتراكية، فقد تم العمل بها بعد ترسخ الإيديولوجية الاقتصادية الاشتراكية لاسيما بعد تأميم القطاعات الحيوية للاقتصاد. وهكذا، اعتبرت في هذه الفترة اشتراكية وسائل الإنتاج خيارا استراتيجيا للدولة، حيث صدر الأمر رقم 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1979 يتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، والذي تضمن القواعد المطبقة على المؤسسات الاشتراكية دون

أن يقصي أنواع المؤسسات العمومية السابقة، وذلك إلى غاية سنة 1975، أين صدر الأمر رقم 75-23 المتضمن القانون الأساسي النموذجي للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي، هذا الأخير أخضع حميع المؤسسات لمبادئ التسيير الاشتراكي ولأحكام الأمر رقم 71-74.

انعكس هذا الدور التدخلي الذي أدته الدولة في الحياة الاقتصادية في هذه الفترة على علاقتها بمؤسساتها العمومية، حيث اعتبرت هذه الأخيرة بمثابة أجهزة إدارية أنشأتها الدولة لتباشر النشاط الاقتصادي نيابة عنها، الأمر الذي نتج عنه ظهور الدولة بمظهر العون الاقتصادي الذي يخلط بين مهامه كمالك لرؤوس الأموال المعبأة في هذه المؤسسات ومهامة كسلطة عمومية منوطة بوضع السياسات وضبط النشاط الاقتصادي، وكنتيجة لذلك أخضعت هذه المؤسسات إلى وصاية مشددة إداريا وماليا من جانب السلطة المركزية تحاكي الوصاية المطبقة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

ثانيا- مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل نظام اقتصاد السوق

بتخلي السلطات العمومية عن النظام الاقتصادي الموجه ابتداء من سنوات الثمانينات لصالح تبني نظام اقتصاد السوق، عرفت العلاقة بين الدولة والاقتصاد تحولا عميقا تمظهر على المستوى التسييري في تغير علاقة الدولة بمؤسساتها العمومية الاقتصادية من خلال تحولها من منطق الدولة المقاولة إلى منطق الدولة المساهمة.

يحيل مفهوم الدولة المساهمة إلى طبيعة العلاقة التي تربط الدولة بمؤسساتها العمومية الاقتصادية، والتي انتقلت من علاقة وصاية على هذه المؤسسات تجمع فيها الدولة بين مهام المالك ومهام المسير إلى علاقة استقلالية تفصل فيها الدولة بين مهامها كمساهم في رأسمال المؤسسة يتحرى تحقيق الفعالية الاقتصادية ومهامها كسلطة عمومية تتحرى تحقيق المصلحة العامة من خلال رسم السياسات وضبط النشاط الاقتصادي.

تجسد هذا التحول في علاقة الدولة بمؤسساتها العمومية الاقتصادية على المستوى القانوني من خلال إصدار قوانين الإصلاحات لسنة 1988 ممثلة في:

– القانون رقم 88–01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، والذي أرسى إصلاحين أساسيين مؤسسين لمفهوم الدولة المساهمة: يتعلق **أولهما** بالاعتراف للمؤسسة العمومية الاقتصادية بالاستقلالية في مواجهة الدولة المالكة، سواء في بعدها القانوني من خلال الاعتراف لها بالشخصية المعنوية التي تؤهلها لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، أو في بعدها المالي من خلال تكريس مبدأ استقلالية الذمة المالية للمؤسسة العمومية الاقتصادية عن ذمة الدولة، أو في بعدها التسييري من خلال منح المؤسسة حرية التسيير بواسطة ما تتمتع به من أجهزة متخصصة ومؤهلة لهذا الغرض (الجهاز التداولي وجهاز الإدارة) ومن ثم تحريرها من الوصاية الإدارية التي كانت تمارس عليها في ظل المرحلة الاشتراكية.

بينما يتعلق **الإصلاح الثاني** باعتبار المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية ومن ثم إخضاعها للقانون التجاري، ذلك أن فكرة المساهمة ترتبط بنظام الشركات التجارية، لذلك يفرض تبني مفهوم الدولة المساهمة إخضاع هذه المؤسسة لتنظيم الشركات التجارية بشكل يضفي على الدولة صفة المساهم الخاضع للقانون التجاري شأنه في ذلك شأن المساهمين الخواص في الشركات التجارية.

– القانون رقم 88–02 المتعلق بالتخطيط، والذي حدد ثلاث آفاق دورية للتخطيط هي التخطيط طويل الأمد، التخطيط متوسط الأمد والتخطيط السنوي.

– القانون رقم 88–03 المتعلق بصناديق المساهمة، والذي عمل على مأسسة مفهوم الدولة المساهمة من خلال انشاء صناديق المساهمة بصفتها أعوان ائتمانية للدولة تتولى تسيير مساهماتها في المؤسسات العمومية الاقتصادية، ليقع حل هذه الصناديق وتعويضها بالشركات القابضة العمومية بمقتضى الأمر رقم 95–25 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

– القانون رقم 88–04 المعدل والمتمم للقانون التجاري، والمحدد للقواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصاية، والذي نص في المادة 2 منه صراحة على أن المؤسسات العمومية الاقتصادية هي أشخاص معنوية تخضع لقواعد القانون التجاري، تؤسس في شكل شركة مساهمة أو في شكل شركة محدودة المسؤولية.

وقد أكد الأمر رقم 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها ساري المفعول على هذه المبادئ المتعلقة باستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية وخضوعها للقانون التجاري، حيث تنص المادة 2 منه على أن المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات تجارية خاضعة لقواعد الشريعة العامة (القانون الخاص لاسيما القانون التجاري)، كما نصت المادة 4 منه على أن ممتلكات المؤسسات العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل عنها والتصرف فيها، كما يشكل رأسمالها الاجتماعي الرهن الدائم وغير المنقوص لدائنيها الاجتماعيين.

وعلى صعيد تسيير مساهمات الدولة في المؤسسات العمومية الاقتصادية، عوض هذا الأمر الشركات القابضة العمومية بشركات تسيير مساهمات الدولة[1] والمجلس الوطني لمساهمات الدولة بمجلس مساهمات الدولة.

*** تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية، خصائصها وتمييزها عن المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري**

1- تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية

عرّف المشرع المؤسسات العمومية الاقتصادية ابتداء في نص المادة 1/5 من القانون رقم 88-01 الملغى[2] بأنها "**شركات مساهمة أو شركات محدودة المسؤولية تملك الدولة و/أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة جميع الأسهم و/أو الحصص**". أما في ظل الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها المعدل والمتمم ساري المفعول[3]، فقد عرّفتها المادة 2 منه على أنها "**شركات تجارية**

---

[1]- تم التخلي عن نمط شركات تسيير مساهمات الدولة ابتداء من سنة 2014 وتعويضها بصفة تدريجية بمجمعات عمومية حسب قطاعات النشاطات المتشابهة.

[2]- ألغي القانون رقم 88-01 بموجب الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 والمتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة وذلك باستثناء البابين الثالث والرابع منه، أي المواد من 43 إلى 62.

[3]- ألغى الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995 والمتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

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

ينبغي ابتداء الإشارة إلى عدم انضباط صياغة نص المادة 2 من الأمر رقم 01-04، حيث استعمل فيها المشرع عبارة "القانون العام" في موضعين مع أن لها مدلولا مختلفا في كل موضع، إذ يقصد بها في الموضع الأول (أي شخص معنوي آخر خاضع **للقانون العام)** الشخص المعنوي للقانون العمومي la personne morale de droit public، في حين يقصد بها في الموضع الثاني **(وهي تخضع للقانون العام)** أحكام الشريعة العامة le droit commun، أي القانون الخاص، وهو ما تؤكده الصياغة باللغة الفرنسية لنص المادة[1].

يظهر من هذا التعريف التشريعي ركون المشرع فيما يتعلق بتحديد المؤسسة العمومية الاقتصادية إلى ثلاثة معايير أساسية، هي:

- بصفتها شركة تجارية، تتمتع المؤسسة العمومية الاقتصادية **بالشخصية المعنوية** التي تعطيها مكنة اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات واستقلالا ماليا.

- بصفتها شركة تجارية كذلك، تمارس المؤسسة العمومية الاقتصادية **نشاطا ذا طبيعة تجارية.**

- **حيازة الدولة أو أي شخص معنوي آخر للقانون العام** لأغلبية رأس المال الاجتماعي للمؤسسة بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

بصفتها شركة تجارية للأموال، قد تأخذ المؤسسة العمومية الاقتصادية بهذا المعنى حسب أحكام القانون التجاري شكلين، هما:

- شركة المساهمة: تنصرف شركة المساهمة حسب المادة 592 من القانون التجاري إلى الشركة التي ينقسم رأسمالها إلى حصص، وتتكون من شركاء لا يتحملون الخسائر إلا بقدر حصتهم، ومن ثم فهي تتكون من أسهم تطرح إما للاكتتاب العام في حال تقرر تأسيس الشركة عن طريق اللجوء العلني للادخار أو للاكتتاب الخاص في حال تقرر تأسيسها دون اللجوء العلني للادخار. يتم إعمال

---

[1]- جاءت الصياغة باللغة الفرنسية لنص المادة 02 من الأمر رقم 01-04 كما يلي:

« Les entreprises publiques économiques sont des sociétés commerciales dans lesquelles l'Etat ou toute autre personne morale **de droit public** détient (…). Elles sont régies par **le droit commun** ».

هذا النوع من الشركات التجارية بصدد المؤسسات العمومية الاقتصادية الوطنية، أي التي تحوز فيها الدولة أغلبية رأس المال الاجتماعي.

أهم ما يميز المؤسسة العمومية الاقتصادية التي تأخذ شكل شركة مساهمة هو قابلية أسهمها للتداول، من ناحية، وتقيد مسؤولية المساهم فيها بحدود الحصة التي قدمها في رأسمال الشركة أو بحدود الأسهم التي اكتتب فيها، من ناحية ثانية.

– الشركة ذات المسؤولية المحدودة: عرفتها المادة 564 من القانون التجاري على أنها الشركة التي تؤسس من شخص واحد أو من عدة أشخاص لا يتحملون الخسائر إلا في حدود ما قدموا من حصص. يتم الركون إلى هذا النوع من الشركات بصدد المؤسسات العمومية الاقتصادية المحلية، أي التي يتم إنشاؤها بمبادرة من الجماعات المحلية (الولاية أو البلدية).

ما يميز المؤسسة المؤسسة العمومية الاقتصادية التي تأخذ شكل شركة ذات مسؤولية محدودة مقارنة بشركة المساهمة، هو أن حصص الشركاء فيها تكتسي طابعا اسميا، ومن ثم لا يمكن أن تكون ممثلة في سندات قابلة للتداول تطبيقا لنص المادة 569 من القانون التجاري.

2- خصائص المؤسسة العمومية الاقتصادية

تتسم المؤسسة العمومية الاقتصادية ببعض الخصائص الذاتية التي تميزها عن الشكل الآخر للمؤسسة العمومية ممثلا في المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري:

– تمارس المؤسسة العمومية الاقتصادية من حيث الأصل نشاطا تجاريا تهدف من خلاله إلى تحقيق التراكم المالي أو الربح، وإن كان يمكن لبعضها أن يمارس مهمة للمرفق العمومي، كما هو الحال مثلا بالنسبة للشركة الوطنية للكهرباء والغاز "سونلغاز"،...الخ؛

– أنها شخص معنوي للقانون الخاص؛

– أنها شركات تجارية تحوز صفة التاجر وتخضع من حيث الأصل لقواعد القانون التجاري بما فيها تلك المتعلقة بالإفلاس والتسوية القضائية، وإن كانت المادة 3/217 من القانون التجاري قد أقرت استثناء في هذا الإطار، أعطت بمقتضاه للسلطة العمومية المؤهلة مكنة التدخل لتسديد مستحقات الدائنين، ومن ثم إقفال الإجراءات وانقاذ المؤسسة من الإفلاس؛

– لا تخضع المؤسسة العمومية الاقتصادية لمبدأ التخصص، ومن ثم يجوز لها تنويع نشاطاتها بما يتلاءم مع متطلبات السوق.

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

تختلف المؤسسة العمومية الاقتصادية عن المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في النقاط الآتية:

– تشكل المؤسسة العمومية الاقتصادية شخصا معنويا للقانون الخاص (شركة تجارية)، في حين تعتبر المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري شخصا معنويا للقانون العام؛

– تخضع المؤسسة العمومية الاقتصادية لقواعد القانون التجاري، بينما تخضع المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري لنظام قانوني مختلط يجمع بين قواعد القانون العام وذلك فيما يتعلق بتنظيمها وعلاقتها مع الدولة وقواعد القانون الخاص فيما يتعلق بعلاقتها مع الغير؛

– تمارس المؤسسات العمومية الاقتصادية غالبا نشاطا تجاريا ليس له صفة المرفق العمومي، ومن ثم تهدف إلى تحقيق هدف مالي هو الربح، بينما تسير المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري مرفقا عموميا، أي نشاطا للمصلحة العامة ومن ثم تهدف أساسا إلى تحقيق غرض اجتماعي هو تقديم الخدمة العمومية وضمان الترابط الاجتماعي؛

– ينعقد الاختصاص بمنازعات المؤسسة العمومية الاقتصادية للقاضي العادي، بينما تخضع منازعات المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري لاختصاص قضائي مزدوج، حيث تعود للقاضي الإداري المنازعات المتعلقة بتنظيمها وعلاقتها مع الدولة، في حين تعود للقاضي العادي المنازعات المتعلقة بنشاطها أو بعلاقتها مع الغير؛

– تخضع المؤسسة العمومية الاقتصادية كونها شركة تجارية من حيث الأصل للقواعد المتعلقة بالإفلاس والتسوية القضائية، كما يمكنها اللجوء إلى التحكيم لفض منازعاتها. بينما لا تخضع المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، كونها شخصا معنويا للقانون العام، لقواعد الإفلاس والتسوية القضائية، كما لا تثبت لها مكنة اللجوء إلى التحكيم إلاّ في إطار ضيق هو مجال

علاقاتها الاقتصادية الدولية ومادة الصفقات العمومية طبقا لما نصت عليه المادة 3/1006 من ق.إ.م.إ؛

– لا تخضع المؤسسة العمومية الاقتصادية لمبدأ التخصص، ومن ثم يجوز لها تنويع نشاطاتها، وذلك خلافا للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري المحكومة بهذا المبدأ.

المحور الثاني: آليات عمل المؤسسة العمومية الاقتصادية

تثير جزئية آليات عمل المؤسسة العمومية الاقتصادية التطرق إلى إنشائها وحلها، ثم إلى هيكلتها أو الأجهزة المكونة لها.

أولا– التنظيم القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية

1– إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية

تنص المادة 1/5 من الأمر رقم 01–04 المعدل والمتمم على أنه "**يخضع إنشاء المؤسسات الاقتصادية العمومية وتنظيمها وسيرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري**". يبرز من هذا النص أن إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية يخضع للأحكام ذاتها المتعلقة بإنشاء شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في المواد من 592 إلى 609 من القانون التجاري. غير أن الطبيعة العمومية لهذه المؤسسة تفرض صدور قرار بإنشائها من جهات معينة.

وعليه، يمر إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية التي تأخذ شكل شركة مساهمة بثلاث مراحل أساسية، هي صدور قرار الإنشاء، الاكتتاب والجمعية العامة التأسيسية.

أ– قرار إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية

يقع التمييز في هذا الإطار بين المؤسسات العمومية الاقتصادية التي يكتسي نشاطها طابعا استراتيجيا، والتي تنشأ بقرار من الحكومة حسب المادة 6 من الأمر رقم 01–04 المعدل والمتمم، وباقي المؤسسات العمومية الاقتصادية والتي يتمتع بصلاحية إنشائها مجلس مساهمات الدولة بصفته جهازا ممثلا للدولة المساهمة يشرف على حسن تسيير مساهماتها في المؤسسات العمومية الاقتصادية

يوضع طبقا لنص المادة 8 من الأمر رقم 01-04 المعدل والمتمم تحت سلطة رئيس الحكومة الذي يتولى رئاسته.

يجدر التنويه هنا إلى أن المشرع قد أعفى بمقتضى المادة 03/592 من القانون التجاري تأسيس المؤسسات العمومية الاقتصادية من شرط بلوغ عدد الشركاء سبعة (7) على الأقل الذي يخضع له تأسيس شركات المساهمة، وذلك مراعاة لطبيعتها العضوية (العمومية).

ب- الاكتتاب

يعد الاكتتاب إجراء ضروريا لتأسيس شركات المساهمة وبالتبعية تأسيس المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تأخذ هذا الشكل. بالرجوع إلى أحكام القانون التجاري، نعاين وجود طريقتين للاكتتاب، هما:

- **الاكتتاب العام:** يتم عن طريق اللجوء العلني للادخار وفق مقتضيات المواد من 595 إلى 604 من القانون التجاري. ينبغي الإشارة هنا إلى أن المشرع وبعدما حصر مكنة الاكتتاب في المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل القانون رقم 88-01 في الأشخاص المعنوية العامة (الدولة والجماعات المحلية) والمؤسسات العمومية الاقتصادية فقط[1]، فتح في ظل الأمر رقم 01-04 هذه المكنة لأشخاص القانون الخاص، حيث اشترطت المادة 2 منه حيازة الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة لأغلبية رأس المال فقط في المؤسسة العمومية وليس كله كما كان معمولا به في ظل القانون رقم 88-01، مما يعني إمكانية وجود مؤسسات عمومية اقتصادية في شكل شركات مختلطة يحوز فيها أشخاص القانون الخاص 49 بالمئة أو أقل من رأسمالها.

- **الاكتتاب الخاص:** يتم دون اللجوء العلني للادخار المنصوص عليه في المواد من 605 إلى 609 من القانون التجاري.

[1]- انظر المادتين 5 و 6 من القانون رقم 88-01.

ج- الجمعية العامة التأسيسية

يشكل عقد الجمعية العامة التأسيسية المرحلة الأخيرة من مراحل تأسيس المؤسسة العمومية الاقتصادية، ويجب طبقا لنص المادة 2/604 من القانون التجاري أن تعقد هذه الجمعية في أجل ستة (6) أشهر ابتداء من تاريخ إيداع مشروع القانون الأساسي بالمركز الوطني للسجل التجاري، وإلاّ جاز لكل مكتتب أن يطلب من القضاء تعيين وكيل يكلف بسحب الأموال لإعادتها للمكتتبين بعد خصم مصاريف التوزيع.

تتمتع الجمعية العامة التأسيسية طبقا لنص المادة 2/600 من القانون التجاري بالمهام الآتية:

- إثبات أن رأس المال مكتتب به تماما، وأن مبلغ الأسهم مستحق الدفع؛

- تبدي رأيها في المصادقة على القانون الأساسي الذي لا يقبل التعديل إلاّ بإجماع آراء جميع المكتتبين؛

- تعين القائمين بالإدارة الأولين أو أعضاء مجلس المراقبة، كما تعين واحدا أو أكثر من مندوبي الحسابات.

أما عن الأشخاص الذين لهم الحق في حضور الجمعية العامة التأسيسية، فيبرز من نص المادة 600 من القانون التجاري ثبوت هذه المكنة لكل من المؤسسين والمكتتبين مهما كانت طبيعتهم (أشخاص القانون العام وأشخاص القانون الخاص)، ومهما كان مقدار حصصهم. أما فيما يخص المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تحوز فيها الدولة رأس المال الاجتماعي مباشرة، فيتولى مهام الجمعية العامة فيها ممثلون مؤهلون قانونا من مجلس مساهمات الدولة[1].

2- حل المؤسسة العمومية الاقتصادية

كونها شركة تجارية للأموال، تنقضي الشخصية القانونية للمؤسسة العمومية الاقتصادية بنفس طرق وأسباب انقضاء هذه الشركات والمنصوص عليها في أحكام القانون المدني والتجاري. تتمثل هذه الطرق في الحل الإرادي، الحل بقوة القانون والحل الإداري.

---

[1]- المادة 12 من الأمر رقم 01-04 المعدل والمتمم.

أ- الحل الإرادي للمؤسسة العمومية الاقتصادية

يتمثل في حل المؤسسة العمومية الاقتصادية بالتراضي من قبل المساهمين فيها، ويتم هذا النوع من الحل إما عن طريق الاتفاق أو الاندماج أو الانفصال.

- الحل الاتفاقي للمؤسسة العمومية الاقتصادية

يتحقق من خلال اتفاق المساهمين على حل المؤسسة العمومية الاقتصادية إذا ما رأوا مصلحة في ذلك، ويصدر قرار الحل في هذه الحالة من الجمعية العامة غير العادية طبقا لما نصت عليه المادة 715 مكرر 18 من القانون التجاري.

- الحل بالاندماج

يتحقق من خلال إبرام عقد مضمونه تجميع مؤسستين عموميتين اقتصاديتين في مؤسسة واحدة جديدة أو ضم إحداهما للأخرى حيث تزول المؤسسة الأولى وتحل محلها المؤسسة التي أفرزها الاندماج. يصدر قرار الاندماج طبقا لنص المادة 749 من القانون التجاري عن الجمعية العامة الاستثنائية للشركات المدمجة والمستوعبة.

- الحل بالانفصال

يقصد به قسمة أموال المؤسسة بين عدة مؤسسات أخرى، وهو يأخذ صورتين هما: الانفصال العادي، الذي يعني تقسيم المؤسسة إلى مؤسستين أو أكثر، والاندماج والانفصال، الذي يعني تقديم الشركة المنحلة رأسمالها لشركات موجودة أو المساهمة معها في إنشاء شركات جديدة (المادة 2/744 من القانون التجاري).

ب- الحل بقوة القانون للمؤسسة العمومية الاقتصادية

حدد القانون التجاري حالات الحل بقوة القانون للشركات التجارية في الحالات الآتية:

- انتهاء مدتها، والتي لا يمكن أن تتجاوز 99 سنة طبقا لما نصت عليه المادة 546 من القانون التجاري؛

- تحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله؛

- تجمع الأسهم أو الحصص في يد شخص واحد؛

- التأميم.

لا تنطبق كل هذه الحالات للحل القانوني للشركات التجارية على المؤسسة العمومية الاقتصادية بسبب طبيعتها العضوية (العمومية)، التي بررت إحاطتها بأحكام خاصة تخرج عن المعمول به في مجال الشركات التجارية، فمثلا لا ينطبق سبب انخفاض أو زيادة عدد المساهمين على كل المؤسسات العمومية الاقتصادية كون أن منها ما تكون الدولة المساهم الوحيد فيها، والأمر ذاته بالنسبة لحالة تجمع الحصص في يد شخص واحد. أما حالة التأميم، فبديهي استحالة تطبيقها لأن هذا الأخير لا ينصب إلاّ على المؤسسات الخاصة بغرض إدخالها إلى القطاع العمومي وليس العكس.

ج- الحل الإداري

يتم بمقتضى قرار إداري صادر عن السلطة التنفيذية، وهو يكون إما عن طريق الدمج أو الخوصصة.

- الدمج

يتم من خلال صدور قرار إداري مضمونه ضم مؤسستين عموميتين اقتصاديتين أو أكثر، ومن ثم فهو يتميز عن الاندماج من حيث أن هذا الأخير يكون بإرادة المساهمين أي أنه عمل إرادي (عقد). يتم الدمج بقرار يصدر عن مجلس مساهمات الدولة بصفته الجهة التي أوكل لها المشرع بمقتضى المادة 11 من الأمر رقم 01-04 المعدل والمتمم مهمة ضبط وتنظيم القطاع العمومي الاقتصادي.

- الخوصصة

خلافا للتأميم، تعتبر الخوصصة وسيلة لإخراج المؤسسة العمومية الاقتصادية من القطاع العمومي لصالح إدخالها إلى القطاع الخاص، وقد عرفتها المادة 13 من الأمر رقم 01-04 المعدل والمتمم بأنها عقد يهدف إلى نقل الملكية من الدولة أو أشخاص القانون العام إلى أشخاص طبيعيين

أو معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية، كما أناط القانون ذاته بمجلس مساهمات الدولة مهمة دراسة ملفات الخوصصة والموافقة عليها[1].

ثانيا- أجهزة للمؤسسة العمومية الاقتصادية

تخضع الهيكلة الداخلية للمؤسسة العمومية الاقتصادية إلى أصل مؤداه تمتع هذه الأخيرة بنفس الهيكل التنظيمي لشركات الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري، واستثناء على هذا الأصل يتعلق بالمؤسسة العمومية الاقتصادية التي تكون الدولة أو أحد أشخاص القانون العام المساهم الوحيد فيها.

1- الأصل : تمتع المؤسسة العمومية الاقتصادية بنفس الهيكل التنظيمي لشركات الأموال

تتمتع المؤسسة العمومية الاقتصادية التي لا تكون الدولة المساهم الوحيد فيها بنفس الهيكل التنظيمي لشركات الأموال، ومن ثم تقوم هيكلتها الداخلية على جهازين أساسيين، هما الجمعية العامة وجهاز الإدارة.

أ- الجمعية العامة

تشكل الجمعية العامة جهاز التداول والفضاء الطبيعي لاجتماع والتقاء المساهمين في رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادية، حيث يتاح الحضور فيها لكل المساهمين مهما كانت طبيعتهم (أشخاص القانون العام أو أشخاص القانون الخاص) ومهما كان مقدار حصصهم.

تأخذ الجمعية العامة حسب أحكام القانون التجاري شكلين، هما الجمعية العامة العادية والجمعية العامة غير العادية.

* **الجمعية العامة العادية:** تجتمع مرة واحدة على الأقل في السنة وذلك خلال الستة أشهر التي تسبق قفل السنة المالية، ولا يكون تداولها صحيحا في الدعوة الأولى إلاّ إذا حاز عدد المساهمين الحاضرين أو الممثلين على الأقل ربع الأسهم التي لها الحق في التصويت، أما في الدعوة الثانية فلا يشترط أي نصاب.

---

[1]- المادة 9 المطة الأخيرة من الأمر رقم 01-04 المعدل والمتمم.

أما بالنسبة لاختصاصاتها، فقد تم تحديدها بطريقة سلبية حيث تطال كل المجالات غير المحجوزة للجمعية العامة غير العادية، وهو ما قررته المادة 1/675 من القانون التجاري بنصها على أنه "**تتخذ الجمعية العامة العادية كل القرارات غير المذكورة في المادة 674 السابقة**"، هذه الأخيرة (المادة 674) تتعلق باختصاصات الجمعية العامة غير العادية.

يفضي هذا التحديد لاختصاصات الجمعية العامة العادية إلى اتساعها مقارنة باختصاصات الجمعية العامة غير العادية، فعلى سبيل المثال تتمتع بالاختصاصات الآتية:

– تعيين أعضاء مجلس الإدارةأو مجلس المراقبة حسب الحالة، وكذلك تعيين القائمين بالمراقبة المالية أو مندوبي الحسابات.

– البت والتقرير في العديد من الشؤون المالية سعيا وراء تحقيق التراكم المالي، فتتولى تكوين احتياطي قانوني، واحتياطات أخرى كالاحتياط النظامي واستعماله في مجال يعود بالنفع على المؤسسة أو على المساهمين.

– التصديق على أهم الوثائق الأساسية والتصرفات القانونية ممثلة في العقد التأسيسي والقانون الأساسي.

*** الجمعية العامة غير العادية**

تجتمع المؤسسة العمومية الاقتصادية في جمعية عامة غير عادية كلما دعت الحاجة إلى ذلك. وكما هو الحال بالنسبة للجمعية العامة العادية، يحق لكل المساهمين حضور هذه الجمعية إما بأنفسهم أو بواسطة من ينوب عنهم بوكالة خاصة، غير أن مداولاتها لا تصح إلاّ إذا كان عدد المساهمين الحاضرين أو الممثلين عنهم يملكون النصف على الأقل من الأسهم وذلك بالنسبة للدعوة الأولى، وربع الأسهم ذات الحق في التصويت بالنسبة للدعوة الثانية.

أما بالنسبة لصلاحياتها، فتتمثل في:

– تختص دون سواها بتعديل القانون الأساسي (المادة 1/674 من القانون التجاري)؛

– زيادة رأسمال المؤسسة، وذلك بناء على تقرير مجلس الإدارة أو مجلس المديرين حسب الحالات (المادة 691 من القانون التجاري)؛

– تخفيض رأسمال المؤسسة، مع جواز تفويض ذلك إلى مجلس الإدارة أو لمجلس المديرين حسب الحالة (المادة 712 من القانون التجاري)؛

– اتخاذ قرار حل المؤسسة في حالة انخفاض رأسمالها التأسيسي إلى أقل من الربع (المادة 715 مكرر 20 من القانون التجاري)؛

ب– جهاز الإدارة

تطبيقا لأحكام القانون التجاري، يمكن للمؤسسة العمومية الاقتصادية التي تأخذ شكل شركة المساهمة أن تختار بالنسبة لجهاز إدارتها بين شكلين من التنظيم هما مجلس الإدارة الذي يعتبر هيئة تجمع بين وظيفتي الإدارة والمراقبة، ومجلس المراقبة ومجلس المديرين القائم على الفصل بين مهام الإدارة والمراقبة.

*** مجلس الإدارة**

هو نمط تنظيمي يجمع بين الإدارة والمراقبة يمكن للمؤسسة العمومية الاقتصادية أن تختاره كجهاز لإدارتها. يتشكل هذا المجلس من ثلاثة أعضاء كحد أدنى واثني عشر (12) عضوا كحد أقصى، يتم انتخابهم من طرف الجمعية العامة العادية للمؤسسة، وفي حالة الدمج بين مؤسستين أو أكثر يجوز رفع عدد الأعضاء على ألاّ يزيد عن أربعة وعشرين (24) عضوا[1].

وقد خرج المشرع في ظل الأمر رقم 01–04 المعدل والمتمم عن القواعد العامة للقانون التجاري، عندما أوجبت المادة 2/5 منه أن يشتمل مجلس الإدارة على مقعدين لصالح الأجراء، وذلك بغية تكريس مبدأ الديمقراطية في تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية.

وبالنسبة لصلاحياته، تنص المادة 622 من القانون التجاري على أنه "**يخول مجلس الإدارة كل السلطات للتصرف في كل الظروف باسم الشركة، ويمارس هذه السلطات في نطاق موضوع الشركة ومع مراعاة السلطات المسندة صراحة في القانون لجمعيات المساهمين**". يبرز من النص أن المشرع أطلق سلطات مجلس الإدارة، حيث منحه اتخاذ جميع القرارات التي يراها ملائمة لتحقيق

[1]– المادة 610 من القانون التجاري.

التراكم المالي للمؤسسة شريطة ألاّ تخرج هذه القرارات عن موضوع الشركة وألاّ تعتدي على السلطات الممنوحة لجمعيات المساهمين.

وقد نصت المادة 623 من القانون التجاري على التزام المؤسسة في علاقاتها مع الغير حتى بالأعمال التي يتخذها مجلس الإدارة وتخرج عن موضوع الشركة، إلاّ إذا ثبت سوء نية هذا الغير، أي علمه بأن العمل يتجاوز موضوع الشركة.

وبالرجوع إلى أحكام القانون التجاري، يمكن ذكر بعض صلاحيات مجلس الإدارة كما يلي:

– يجوز لمجلس الإدارة منح الإذن لرئيسه أو لمدير عام حسب الحالة بإعطاء الكفالات أو الضمانات الاحتياطية أو الضمانات باسم الشركة في حدود كامل المبلغ الذي يحدده[1]؛

– تقرير نقل مقر المؤسسة في نفس المدينة[2]؛

– يجوز لمجلس الإدارة أن يأذن بتسديد مصاريف السفر والتنقلات وكذا المصاريف التي أداها القائمون بالإدارة في مصلحة الشركة[3].

*** مجلس المديرين ومجلس المراقبة**

هو الشكل التنظيمي الثاني لإدارة شركات المساهمة، يرتكز على الفصل العضوي بين مهام الإدارة والمراقبة داخل المؤسسة. يمكن للمؤسسة العمومية الاقتصادية أن تختار هذا النمط التنظيمي من خلال النص عليه في قانونها الأساسي.

– مجلس المديرين

هو هيئة تتولى إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية، يتكون من ثلاثة إلى خمسة أعضاء يعينون من طرف مجلس المراقبة، ويجب أن يكونوا تحت طائلة البطلان أشخاصا طبيعيين. وفيما يتعلق بصلاحياته، يتمتع مجلس المديرين بسلطة التصرف باسم الشركة وذلك في حدود موضوعها ومع

---

[1]– المادة 624 من القانون التجاري.
[2]– المادة 625 من القانون التجاري.
[3]– المادة 634 من القانون التجاري.

وجوب مراعاة السلطات الممنوحة قانونا لمجلس المراقبة وجمعيات المساهمين (المادة 648 من القانون التجاري).

- مجلس المراقبة

هو هيئة ملازمة لمجلس المديرين تتولى الرقابة على سير المؤسسة، وتتكون طبقا لنص المادة 657 من القانون التجاري من سبعة (7) أعضاء كحد أدنى واثني عشر (12) عضوا كحد أقصى، إلاّ في حالة الدمج بين مؤسسيتين عموميتين أو أكثر، حيث يجوز رفع عدد الأعضاء شريطة ألاّ يتجاوز أربعة وعشرين (24) عضوا.

يتم انتخاب أعضاء مجلس المراقبة سواء من طرف الجمعية العامة التأسيسية أو الجمعية العامة العادية. وكما هو الحال بالنسبة لما ذكرناه سابقا بالنسبة لمجلس الإدارة، فرضت المادة 2/5 من الأمر رقم 01-04 المعدل والمتمم اشتمال مجلس المراقبة على مقعدين لصالح العمال الأجراء.

أما بالنسبة لصلاحياته، فتتمثل عموما في الرقابة الدائمة على كيفية تسيير المؤسسة من طرف مجلس المديرين، كما يمكن أن يخضع القانون الأساسي إبرام بعض العقود التي يعددها للترخيص المسبق من مجلس المراقبة (المادة 1/654 من القانون التجاري).أمّا أعمال التصرف كالتنازل عن العقارات والتنازل عن المشاركة، وتأسيس الأمانات، والكفالات، والضمانات الاحتياطية أو الضمانات، فتخضع وجوبا للترخيص الصريح من مجلس المراقبة حسب الشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي (المادة 2/654 من القانون التجاري).

يقوم المجلس بإجراء الرقابة التي يراها ضرورية في أي وقت من السنة، ويمكنه الاطلاع على الوثائق التي يراها مفيدة للقيام بمهمته (المادة 655 من القانون التجاري). كما يتلقى التقرير الفصلي والسنوي الذي يعده مجلس المديرين عن تسييره (المادة 1/656 من القانون التجاري)، ويقدم للجمعية العامة ملاحظاته على هذا التقرير وعلى حسابات السنة المالية (المادة 3/656 من القانون التجاري).

2- الاستثناء : تمتع المؤسسة العمومية الاقتصادية بهيكل تنظيمي خاص

يتعلق هذا الاستثناء بالمؤسسات العمومية الاقتصادية ذات رأس المال العمومي كلية، أي التي تكون الدولة أو أي شخص معنوي آخر للقانون العام المساهم الوحيد فيها. قررته المادة 3/5 من

الأمر رقم 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها المعدل والمتمم بنصها على أنه "**يمكن النص عن طريق التنظيم على أشكال خاصة لأجهزة الإدارة والتسيير بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام مجموع الرأس مال بطريقة مباشرة أو غير مباشرة**".

وقد اشترطت المادة 5 من الأمر رقم 01-04 في فقرتها الأخيرة لإمكان إخضاع هذا النوع من المؤسسات العمومية الاقتصادية لأشكال خاصة لأجهزة الإدارة والتسيير، ضرورة صدور لائحة عن مجلس مساهمات الدولة، بصفته هيئة عليا تمثل الدولة المساهمة ومنوطة بضبط تنظيم القطاع العمومي الاقتصادي، تقرر أو تجيز هذا الإخضاع.

تتعلق هذه المؤسسات بشركات تسيير مساهمات الدولة[1] المحدثة بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 01-283 المؤرخ في 24 سبتمبر 2001 المتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، والذي جاء تطبيقا لأحكام المادة 3/5 من الأمر رقم 01-04 أعلاه.

تأخذ شركات تسيير مساهمات الدولة شكل شركة مساهمة تتضمن هيكلتها الداخلية:

- **جمعية عامة وحيدة**، تتكون طبقا لنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 01-283 المذكور أعلاه من ممثلين مفوضين قانونا من مجلس مساهمات الدولة؛

- **مجلس مديرين**، يتكون من عضو (في هذه الحالة يأخذ صفة مدير عام وحيد) إلى ثلاثة (3) أعضاء من بينهم الرئيس، وذلك تبعا لما يقرره مجلس مساهمات الدولة آخذا في الاعتبار مهام المؤسسة وطبيعتها وحجمها.

المحور الثالث: الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية

[1]- تم التخلي عن نمط شركات تسيير مساهمات الدولة ابتداء من سنة 2014 وتعويضها بصفة تدريجية بمجمعات عمومية حسب قطاعات النشاطات المتشابهة.

تخضع المؤسسة العمومية الاقتصادية لثلاث صور أساسية من الرقابة، هي رقابة داخلية تمارسها أجهزة المؤسسة، رقابة خارجية تمارسها بعض الأجهزة المتخصصة ورقابة قانونية يمارسها القاضي الجزائي.

أولا- الرقابة الداخلية والخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية

امتثالا لطابعها المزدوج (التجاري والعمومي)، تخضع المؤسسة العمومية الاقتصادية لرقابة داخلية أو ذاتية تمارسها أجهزة المؤسسة ذاتها، ورقابة خارجية تمارسها عليها بعض الأجهزة المتخصصة.

1- الرقابة الداخلية على المؤسسة العمومية الاقتصادية

هي رقابة ذاتية تمارس على المؤسسة العمومية الاقتصادية من طرف أجهزة المؤسسة ذاتها كل في نطاق صلاحياته، ممثلة في كل من جهاز التداول داخل المؤسسة (الجمعية العامة بصورتيها العادية وغير العادية) وجهاز الإدارة ممثلا إما في مجلس الإدارة أو في مجلس المديرين ومجلس المراقبة بحسب النمط التنظيمي الذي تختاره المؤسسة.

تتسم الرقابة الداخلية على المؤسسة العمومية الاقتصادية بالفعالية، وذلك بالنظر إلى طابعها الجواري النابع من ممارستها من طرف أجهزة المؤسسة ذاتها، كما أنها رقابة تحفظ الاستقلالية التسييرية التي تتمتع بها المؤسسة بصفتها شركة تجارية تعمل في فضاء تنافسي.

2- الرقابة الخارجية على المؤسسة العمومية الاقتصادية

رغم تحرر المؤسسات العمومية الاقتصادية، بحكم طابعها التجاري وخضوعها لمنطق السوق من الخضوع للوصاية التقليدية للسلطة التنفيذية، إلاّ أن طابعها العمومي يفرض إخضاعها للرقابة الخارجية التي تمارسها بعض الأجهزة المتخصصة.

أ- رقابة مجلس مساهمات الدولة

تماشيا مع مفهوم الدولة المساهمة الذي أسست له قوانين الإصلاحات الاقتصادية ابتداء من سنوات الثمانينات، تم الفصل على مستوى العلاقة بين الدولة والمؤسسات العمومية الاقتصادية بين مهام الدولة بصفتها مساهم في رأسمال المؤسسة، ومهامها بصفتها سلطة عمومية منوطة برسم السياسات وضبط النشاط الاقتصادي. تجسد هذا التحول من الناحية المؤسساتية من خلال إنشاء جهاز وسيط يمثل الدولة المساهمة ويسهر على حسن تسيير مساهماتها في هذه المؤسسات هو مجلس مساهمات الدولة.

أنشئ مجلس مساهمات الدولة بمقتضى الأمر رقم 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها ليحل محل المجلس الوطني لمساهمات الدولة الذي كرسه الأمر رقم 95-25 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة الملغى. يوضع المجلس طبقا لنص المادة 8 من الأمر رقم 01-04 تحت سلطة رئيس الحكومة الذي يتولى رئاسته.

من الناحية العضوية، يضم المجلس في تشكيلته أغلب الوزراء[1] بالإضافة إلى الوزير الأول رئيسا. أما من الناحية الوظيفية، فقد تم توسيع صلاحيات المجلس، حيث استحوذ على صلاحيات المجلس الوطني لمساهمات الدولة الملغى، كما أسندت له مهام أخرى في مجال الخوصصة.

يعتبر المجلس هيئة عليا تمثل الدولة المساهمة، وفضاء للتشاور والتوجيه وتنسيق سياسة الدولة إزاء مؤسساتها العمومية الاقتصادية، حيث يكلف ب[2]:

- تحديد الإستراتيجية الشاملة في مجال مساهمات الدولة والخوصصة؛
- تحديد السياسات والبرامج فيما يخص مساهمات الدولة وتنفيذها؛
- تحديد سياسات وبرامج خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية والموافقة عليها؛
- دراسة ملفات الخوصصة والموافقة عليها؛
- يضبط تنظيم القطاع العمومي الاقتصادي[3]؛

---

[1]- انظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 01-253 المؤرخ في 10 سبتمبر 2001 المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة وسيره المعدل بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 06-184 المؤرخ في 31 مايو 2006.

[2]- المادة 9 من الأمر رقم 01-04.

[3]- المادة 11 من الأمر رقم 01-04.

– يتخذ قرار إخضاع مؤسسة عمومية اقتصادية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام مجموع رأس المال بطريقة مباشرة أو غير مباشرة للأشكال الخاصة لأجهزة الإدارة والتسيير[1].

ب– رقابة المفتشية العامة للمالية

تشكل المفتشية العامة للمالية جهازا للرقابة البعدية موضوع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية ينصب تدخله أساسا على رقابة التسيير المالي والمحاسبي للهيئات الخاضعة لمجال اختصاصه. عندما صدر الأمر رقم 01–04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها، نصت المادة الأولى منه على أن الهدف من إصداره هو تنظيم هذه المؤسسات وتسييرها ومراقبتها وخوصصتها، غير أنه لم يشر في متنه إلى أية أحكام تتعلق بالمراقبة، مما ترتب عنه عدم خضوع هذه المؤسسات للرقابة الخارجية التي كانت تمارس عليها في ظل القانون رقم 88–01 من طرف المفتشية العامة للمالية.

سدا لهذا الفراغ التشريعي، تدخل المشرع بمقتضى الأمر رقم 08–01 المؤرخ في 28 فبراير 2008 ليتمم الأمر رقم 01–04 بأحكام تتعلق بالرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية وأسند ممارستها إلى المفتشية العامة للمالية، حيث تنص المادة 7 مكرر منه "**بغض النظر عن الأحكام المنصوص عليها في القانون التجاري، يمكن المفتشية العامة للمالية أن تقوم برقابة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، بناء على طلب من السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة، حسب الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم. غير أن المؤسسات العمومية الاقتصادية المكلفة بمشاريع ممولة بمساهمة من الميزانية، تخضع للرقابة الخارجية من المفتشية العامة للمالية، حسب الكيفيات المنصوص عليها بالنسبة للمؤسسات والإدارات العمومية**".

[1]– المادة 5 الفقرة الأخيرة من الأمر رقم 01–04.

واضح من النص أن رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية الاقتصادية تأخذ شكلين: رقابة بناء على طلب ورقابة تلقائية.

*** الرقابة بناء على طلب**

تضمنتها الفقرة الأولى من النص أعلاه، وهي تشكل الأصل أو القاعدة في مجال الرقابة الممارسة على المؤسسات العمومية الاقتصادية. لا تمارس المفتشية العامة للمالية هذا النوع من الرقابة بصفة تلقائية، بل يلزم تقديم طلب إليها بذلك من السلطات أو الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة، أي من مجلس مساهمات الدولة، وقد أحال النص فيما يتعلق بشروط وكيفيات ممارستها إلى التنظيم، وهو ما تضمنه المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 22 فبراير 2009.

*** الرقابة التلقائية**

قررتها الفقرة الثانية من المادة 7 مكرر من الأمر رقم 08-01 المشار إليه أعلاه، وهي رقابة تتميز بالاستثنائية من حيث محلها حيث تطال فقط المؤسسات العمومية الاقتصادية المكلفة بمشاريع ممولة بمساهمة من ميزانية الدولة، وبالتلقائية من حيث ممارستها حيث لا تحتاج إلى تقديم طلب من أي جهة كانت، من ناحية، كما تتم حسب الكيفيات العامة المعمول بها بالنسبة للمؤسسات والإدارات العمومية والمحددة في المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، من ناحية ثانية.

يظهر من قراءة هذا المرسوم الأخير، اتساع صلاحيات المفتشية العامة للمالية فيما يتعلق بممارسة الرقابة التلقائية على المؤسسات العمومية الاقتصادية مقارنة بالرقابة بناء على طلب، حيث لا تقتصر على مهام الرقابة والتدقيق فقط بل تتعداها إلى مهام التقييم والخبرة.

يجد إخضاع المشرع للمؤسسات العمومية الاقتصادية في هذه الحالة لنفس الرقابة الخارجية التي تمارسها المفتشية العامة للمالية على المؤسسات والإدارات العمومية مبرره في اعتبار موضوعي، هو التمويل العام للمشاريع المكلفة بها هذه المؤسسات، بمعنى أن هذه الأخيرة لا تتصرف في هذه الحالة لحسابها الخاص وإنما كوكيل عن الدولة، مما يبرر إخضاع تسييرها المالي والمحاسبي لنفس الرقابة الممارسة على الهيئات الإدارية.

ج- رقابة مجلس المحاسبة

يشكل مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية مستقلة، حيث نصت عليه الدساتير المتعاقبة للجزائر. يكلف المجلس بالرقابة البعدية للأموال العمومية، وهو يخضع حاليا في تنظيمه للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم.

وفيما يتعلق بالهيئات الخاضعة لرقابته، فبعدما قصرها القانون رقم 90-32 الملغى على الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية وكل هيئة تخضع لقواعد القانون العام والمحاسبة العمومية[1]، وسع الأمر رقم 95-20 ساري المفعول، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 نطاقها ليطال بالإضافة إلى الهيئات السابقة، المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (المادة 8 من الأمر رقم 95-20) والمؤسسات العمومية الاقتصادية (المادة 8 مكرر من الأمر رقم 10-02).

وعليه، تخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية حسب الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم للرقابة البعدية لمجلس المحاسبة شأنها في ذلك شأن الهيئات الإدارية.

أعطى المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 لرقابة مجلس المحاسبة على هذه المؤسسات قيمة دستورية، حيث تنص المادة 1/199 منه: "**مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية. يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة**". تبرز أهمية هذا التكريس الدستوري من حيث أنه يحظر على المشرع تحت طائلة الإدانة بعدم الدستورية إخراج المؤسسات العمومية الاقتصادية من نطاق رقابة مجلس المحاسبة إلا إذا تم تعديل الدستور.

أما بخصوص اختصاصاته الرقابية، فهي تتسم حسب الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 باتساع يعكس الطبيعة المختلطة (الإدارية-القضائية) للمجلس، حيث تتوزع بين:

---

[1]- المادة 3 من القانون رقم 90-32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة، والذي تم إلغاؤه بموجب الأمر رقم 95-20.

– **صلاحيات إدارية**، تتعلق بمراقبة حسن استعمال الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية من قبل هذه المؤسسات، وكذا التأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والأنظمة السارية المفعول، بالإضافة إلى تقييم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والكفاءة والاقتصاد.

– **صلاحيات قضائية**، تتعلق بالتأكد من مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول في ما يخص تقديم الحسابات وتصفية حسابات المحاسبين ومراقبة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.

د– رقابة مجلس المنافسة

يعتبر مجلس المنافسة حسب نص المادة 23 من الأمر رقم 03–03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم بالقانونين رقم 08–12 و 10–05 سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، موضوع لدى الوزير المكلف بالتجارة، مهمته الأساسية ضبط السير التنافسي للأسواق من خلال حماية مبدأ المنافسة الحرة فيها في مواجهة الأعوان الاقتصاديين.

تخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية بصفتها أعوان اقتصادية أو مؤسسات بمفهوم قانون المنافسة لاختصاص مجلس المنافسة. يمارس المجلس مهامه الحمائية للمنافسة في مواجهة هذه المؤسسات من خلال اختصاصين أساسيين يتمتع بهما، هما:

– اختصاص تنازعي، يتمثل في ردع الممارسات المقيدة للمنافسة المنصوص عليها في المواد من 6 إلى 12 من الأمر رقم 03–03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم (الاتفاقات المقيدة للمنافسة، التعسف في وضعية الهيمنة، التعسف في وضعية التبعية الاقتصادية، البيع بأسعار مخفظة تعسفيا) التي قد ترتكبها المؤسسات العمومية الاقتصادية. يمارس المجلس هذا الاختصاص أساسا من خلال العقوبات المالية (الغرامات) التي يوقعها على المؤسسات المخالفة.

– اختصاص وقائي، يتمثل في رقابة التجميعات الاقتصادية التي قد تتم بين المؤسسات من خلال منح التراخيص بهذه التجميعات أو رفض منحها.

ثانيا– الرقابة القانونية على المؤسسة العمومية الاقتصادية

تتمثل هذه الصورة من الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية في الرقابة التي يمارسها القاضي الجزائي على التجاوزات أو المخالفات ذات الطابع الجزائي التي قد ترتكب سواء في مرحلة إنشاء المؤسسة (الغش في قيمة الحصص، الاكتتاب الصوري،...الخ) أو في مرحلة حلها (عدم استدعاء الجمعية العامة لاتخاذ قرار الحل،...الخ) أو في مرحلة إدارتها وتسييرها (جريمة الرشوة، جريمة الاختلاس،...الخ).

ترمي هذه الرقابة الجزائية إلى حماية المؤسسات العمومية الاقتصادية من التجاوزات التي قد ترتكب من طرف المؤسسين للمؤسسة أو أعضاء مجلس إدارتها أو مسيريها، وذلك لضمان فعاليتها في تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية.