

كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم القانون الخاص  
المخبر المتوسطي للدراسات القانونية

## النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية

رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم  
تخصص: قانون خاص

تحت إشراف:  
الأستاذ الدكتور: تشوار جيلالي

من إعداد الطالب:  
حيمي سيدي محمد

### أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة تلمسان	أستاذ	أ.د. بدران مراد
مشرفا ومقررا	جامعة تلمسان	أستاذ	أ.د. تشوار جيلالي
مناقشا	جامعة وهران	أستاذ	أ.د. يقاش فراس
مناقشا	جامعة سعيدة	أستاذ محاضر "أ"	د. مغربي قويدر

السنة الجامعية

2020-2019م

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

"قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ"

صدق الله العظيم

(البقرة: الآية 32)

# إهداء

إلى من حصد الأشواق عن دربي ليمهد لي طريق العلم.. أطال الله عمره وجزاه عنّي

كل خير... إلى والدي حفظه الله ورعاها.

إلى نبع الحنان والعطاء... إلى ينبوع الصبر والتفاؤل والأمل... إلى من جعل الله الجنة

تحت قدميها... إلى أمي حفظها الله ورعاها

إلى كل أفراد عائلتي الأعزاء: "الحسن" و"سميرة" و عائلاتهم الكريمة

إلى سدي ورفيقة دربي في هذه الحياة زوجتي وعائلتها الفاضلة

إلى فترة عيني ابني "لؤي"

أهدي هذا العمل

حيمي سيلي محرم

# شكر وتقدير

قبل أن نمضي قُدماً، أقدّم أسمى عبارات الشكر والامتنان والتقدير إلى الذين

حملوا أقدس رسالة في الحياة... إلى الذين ممدّوا لنا طريق العلم والمعرفة...

وعرفاناً بالمساعدات المقدمة لي حتى خروج هذا العمل إلى النور، أقدّم بجزيل

الشكر والعرفان إلى الأستاذ الدكتور "شوار جيلالي" الذي لم يبخل عليّ بمعلوماته

ونصائحه القيّمة طول الفترة التي استغرقتها هذه الدراسة، فله أخصّ تحية على كل ما

قدّمه لي من إرشادات وتوجيهات.

والشكر موصول لأعضاء اللجنة الموقّرة لقبولهم مناقشة هذه الرسالة وتكريمهم عناء

قراءتها.

## قائمة أهم المختصرات

أولاً – باللغة العربية:

الجريدة الرسمية	- ج.ر
دون دار النشر	- د.د.ن
دون سنة النشر	- د.س.ن
طبعة	- ط
القانون التجاري الجزائري	- ق.ت.ج
القانون المدني الجزائري	- ق.م.ج
قانون العقوبات الجزائري	- ق.ع.ج
قانون الإجراءات الإدارية والمدنية الجزائري	- ق.إ.م.إ.ج
قانون الإجراءات الجزائية الجزائري	- ق.إ.ج.ج
الغرفة الجزائرية	- غ.ج
صفحة	- ص

ثانياً – باللغة الفرنسية:

- **C.R.E.A.D** Centre de recherche en économie appliquée pour le développement.
- **Cf** Confer voyer
- **Edi** Edition
- **E.P.E** Entreprise publique économique.
- **N** Numéro
- **Op.Cit** Ouvrage précité
- **O.P.U.** Office des publications universitaires
- **P** Page
- **R.A.S.J.E.P** Revue Algerienne des sciences juridiques, économiques et politiques.
- **R.D.P** Revue de droit public.
- **R.F.A.P** Revue Française D'administration publique
- **R.I.D.C** Revue internationale de droit comparé.
- **R.S.C** Revue de science criminelle et de droit pénal comparé
- **T** Tome
- **V** Volume

مَدِينَةُ

على مرّ العقود الزمنية السابقة، وعلى غرار كلّ فترة زمنية، تظهر على الساحة الفكرية الدولية أفكار واتجاهات تختلف عن المبادئ والسياسات للفترة التي سبقتها، حيث تأتي هذه الأفكار لمعالجة وتقديم الحلول لمشاكل اقتصادية قد سبقت والتي عجزت عن حلها الأفكار والسياسات السائدة من قبل<sup>1</sup>.

فالمعطيات الموضوعية التي سادت خلال فترات متعاقبة، دعت إلى ضرورة تدخّل الدولة في الحياة الاقتصادية وخاصّة في الدول النامية، سعياً وراء تحقيق معدلات أكبر للتنمية، وعلى الدولة أن تستولي على الأنشطة الإنتاجية التي لا يقوى أو لا يرغب القطاع الخاص خوض غمارها، إضافة إلى ضرورة تدخّل السلطة العامة بسياساتها من أجل زيادة الادّخار المحلي دعماً للاستثمارات وبالتالي تزداد المشروعات العامة<sup>2</sup>.

وفي الثمانينات، وفي ظلّ الكساد الكبير وارتفاع أسعار البترول، ظهر عدّة مفكرين يُنادون بضرورة حرية السوق، وعلى أنّ الدولة يجب أن تترك المجال للقطاع الخاص لكي يأخذ المبادرة في النشاط الاقتصادي، حيث بدأت مفاهيم الخصخصة في الظهور وانتشرت الدعوى إلى تحرير الاقتصاد والإصلاحات الهيكلية، باعتبار أنّ هذه البرامج ستعالج الإختلالات الناشئة عن تدخّل الدولة في الحياة الاقتصادية، وأخذت سياسة تقليل دور القطاع العام تكتسب المزيد من الأنصار<sup>3</sup>.

لقد أصبح لضعف مردودية وأداء القطاع العمومي عدم نجاحه في الوصول إلى الآفاق التي كانت مرجوة منه، وهذا بالرّغم من الموارد المالية والبشرية التي ضخت من أجله ممّا أجبر معظم دول العالم إلى إعادة النظر في دور الدولة في الحياة الاقتصادية.

ومن هنا أصبح ينظر للقطاع الخاص كأصل في إنقاذ الاقتصاد الوطني من المشاكل والصعوبات التي تواجهه، وهذا بالنظر إلى النتائج المحققة وإلى إمكانية هذا القطاع في إدارة المشاريع بفعالية أكبر

<sup>1</sup> بن لطرش منى، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصري، وجه جديد لدور الدولة، مجلة إدارة، 2002، العدد 02، ص.45.

<sup>2</sup> أوكيل سعيد، استقلالية المؤسسات، مجلة البحوث، جامعة الجزائر، 1994، العدد 02، ص.12.

<sup>3</sup> ستيف هانكي، تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص، دار الشروق، مصر، 1990، ص.25.

وبأقلّ تكلفة ممكنة<sup>1</sup>. وعلى غرار دول العالم التي واكبت هذا النهج، عرف القطاع العام الاقتصادي في الجزائر تطورات عدّة خلال مرحلتي التسيير الاشتراكي والرأسمالي، حيث بلورت فكرة تدخّل الدولة في الاقتصاد عن طريق المؤسسات العمومية الاقتصادية، وهي آلية من آليات نقل مسؤولية التنمية وإدارة اقتصادها إلى القطاع العام.

لقد شكلت المؤسسة العمومية الاقتصادية منذ الاستقلال القاعدة النظامية الأساسية للتنمية في الجزائر، وهي وسيلة فعّالة في تنفيذ سياسة الدولة الاقتصادية، حيث تعكس مدى مساهمة هذه الأخيرة في تحقيق أهدافها التنموية والاقتصادية والاجتماعية وفي نفس الوقت تعبر عن مدى تطور وظيفتها أي الدولة، وتدخلها في شتى الميادين وخاصة الميدان الاقتصادي بشقيه الصناعي والتجاري استجابة لاحتياجات المجتمع ومتطلباته<sup>2</sup>.

فقد كانت عوامل مثل ارتفاع معدّلات البطالة وتوفير الاحتياجات الأساسية للمجتمع ضروريات تفرضها المرحلة الحالية على الدولة من خلال المؤسسات العمومية الاقتصادية- عبئ ثقيل في تحقيقها- خاصّة في ظلّ التناقضات والمعوّقات والمثبطات التي تفرضها هذه المرحلة والتي زادت من صعوبتها انعدام قاعدة صناعية وطنية صلبة. ولقد مرّ القطاع العام الاقتصادي ممثلاً في المؤسسات العمومية الاقتصادية بعدّة مراحل أوّلها مرحلة التسيير الذاتي<sup>3</sup> للمؤسسات التي عرفها الاقتصاد الوطني

<sup>1</sup> فعلى غرار الدول المتقدمة والتي أخذت في انتهاج هذه السياسة منذ السبعينات، كانت الدول النامية في نفس الوقت والظروف تعمل على إبقاء المؤسسات الخاسرة، وكما هو معلوم فإنّ مجمل وإن لم نقل أغلب مؤسسات القطاع العمومي كانت ولا تزال تواجه وتحقق سوى النتائج السلبية لسنوات عدّة، راجع في هذا الصدد، ستيف هانكي، المرجع السابق، ص.38.

<sup>2</sup> لقد تطوّرت وظيفة الدولة عبر مختلف الأزمنة وتنوّعت من دولة حارسة إلى متدخلة في شتى الميادين وخاصة في الميدان الاقتصادي، وهذا بإنشاء مؤسسات مملوكة للدولة أو تأميم مؤسسات خاصة محلية أو أجنبية تحت دواعي اقتصادية.

<sup>3</sup> لقد تسبب الرحيل الجماعي للمعمرين بسبب الواقع الجديد الذي أفرزه إعلان الاستقلال، إبراز إشكالية ما يسمى بـ"الأملاك الشاغرة"، حيث تركوا مؤسسات صناعية صغرى ومتوسطة لمواجهة هاته الوضعية، قامت مجموعة من العمال وبطريقة تلقائية بإدارة هذه المؤسسات ولم تجد السلطة العمومية بداً غير ترسيم هذا الأسلوب والذي أطلقت عليه نظام التسيير الذاتي، وذلك بمقتضى المرسوم رقم 38/62 المؤرخ في 1962/11/23، راجع في هذا الصدد، زغدود علي، المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1987، ص.23.



عقب الاستقلال سنة 1962 وامتدت إلى حوالي سنة 1965، إلا أنّها لم تدم طويلاً حتى بدأت الفئة العمالية من التقليل من انتشارها، وما قرارات التأميم إلا تأكيد على ذلك، حيث تمّ التفكير في إعادة تنظيم القطاع العام الاقتصادي وفق معطيات موضوعية جديدة.

فبعد المؤسسة المسيّرة ذاتياً والتي عرفها التنظيم الاقتصادي الوطني عقب الاستقلال، تبنت السلطة آلية أخرى من آليات التنظيم الاشتراكي والمتمثلة في الشركات الوطنية، حيث ظهر جلياً أنّ السلطة تميل نحو فرض تسيير دولتي الاقتصاد تهيمن عليه مؤسسات وشركات تابعة للدولة استغلّت عدّة صيغ قانونية لتبرير تدخلها في الاقتصاد<sup>1</sup>.

كما ساهم انقلاب 1965/06/19 أو كما أطلقت عليه السلطة آنذاك حركة التصحيح الثوري في إنعاش هذه المصطلحات ضمن أدبيات السلطة التي عمدت إلى تبني النظرية الاشتراكية للتنمية محرّكها الأساسي الشركات الوطنية<sup>2</sup>.

وأهم ما ميّز هذه المرحلة أيضاً ظهور تشريعات وقوانين كان الهدف منها إشراك العمال في القرارات، غير أنّه بقيت حبراً على ورق، فالمؤسسة كانت بعيدة تمام البعد عن هذه الأهداف المستطّرة، ويرجع ذلك لطابع مركزية القرارات واعتماد الشكل البيروقراطي في تسيير الإدارة.

إلى جانب الشركة الوطنية، تبنت الدولة ما يُعرف بالمؤسسة العامة الصناعية والتجارية، حيث يعود أصل هذه الصيغة إلى القانون الفرنسي الذي استخدمها عقب الأزمات الاقتصادية لتمييز تدخله في الحياة الاقتصادية<sup>3</sup>، حيث تميّز تسيير هذه المؤسسة بتكيز كلّ صلاحيات الإدارة بيد الجهاز التفشيحي التابع للإدارة المركزية، وتستبعد في الوقت ذاته كلّ المفاهيم المؤلّوفة لأسلوب التسيير الذاتي.

<sup>1</sup> Cf. BALTA.P et RULLEAU. C, La stratégie de Boumediene, Edition Sind Bad, Paris, 1988, p.09.

<sup>2</sup> وفي هذا الصدد يرى الرئيس هواري بومدين أنّ "الشركة الوطنية هي الصيغة الأكثر تلاؤماً لتسيير الصناعات الوطنية".  
<sup>3</sup> لقد نجم عن تكاثر دور هذه المؤسسات داخل النظام القانوني الفرنسي، نشوء ما يسمى بأزمة المرفق العام نظراً لاختلاف الآراء الفقهية في إمكانية إدراجها في القانون العام أو القانون الخاص معتمدين في حججهم على طبيعة النشاط الممارس من قبلها، نقلاً عن، زغدود علي، المرجع السابق، ص.42.

ومع تزايد حدّة الانتقادات الموجهة من طرف فقهاء القانون الاقتصادي والذين اعتبروا أسلوب الشركة الوطنية بمثابة مظهر من مظاهر الرأسمالية، أي أنها ليست تطبيقاً لنظرية اشتراكية الدولة<sup>1</sup>. ولوضع حدّ لهذه التناقضات أصدرت السلطة الأمر رقم 74/71 المؤرخ في 16/11/1971 والمتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات والذي يستهدف الى إبعاد كلّ ما هو مدرج في التصنيفات التقليدية للمؤسسات العامة والتي لا تتلاءم والتسيير الاشتراكي للمؤسسات ويؤخّذ من الهياكل العضوية والوظيفية لمختلف أنواع المؤسسات أيّاً كانت طبيعتها؛ ومن هنا دخل مصطلح المؤسسة الاشتراكية.

كما قد نجم عن تطبيق التسيير الاشتراكي للمؤسسات تشكّل قطاع عام اقتصادي شاسع يضم في طياته العديد من المؤسسات الاقتصادية الاشتراكية، حيث أفرز لنا هياكل تنظيمية مركزية ممّا أدّى إلى ظهور ما يمكن أن يصطلح عليه بالمركزية البيروقراطية التي كانت تغطي على العلاقات بين المؤسسات وبين الوحدات الإنتاجية التابعة لها، ومن جهة أخرى أدّى ذلك إلى إرهاب السلطة المركزية للدولة بمسؤوليات وأعباء كان يمكن الاستغناء عنها<sup>2</sup>.

فهذه العوامل وغيرها أدّت إلى تحقيق فشل ذريع للمؤسسة الاقتصادية الاشتراكية لاعتمادها على مخطط تنظيم ممرّز وأيضاً قتل كلّ روح المبادرة والإبداع داخلها، ممّا أدّى إلى ضرورة التدخّل التشريعي واستحداث آليات ومناهج يتمّ بموجبها تسيير هذه المؤسسات بعقلانية محدّدة، وذلك بموجب إجراء جديد اصطلح عليه بمفهوم إعادة الهيكلة<sup>3</sup>. حيث يهدف هذا الإجراء إلى إعادة تنظيم

<sup>1</sup> حسب رأي الأستاذ عجة جيلالي في مؤلفه "قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية"، يجب عدم الخلط بين دولة وسائل الإنتاج واشتراكية وسائل الإنتاج؛ فالدولة التي هي تجلّ لا يمكن إنكاره لتداعيات رأسمالية الدولة وتعني تملك الدولة لوسائل الإنتاج.

<sup>2</sup> أبو زيد رضوان، الوجيز في القطاع العام، دار الفكر العربي، 1974، ص.16.

<sup>3</sup> في هذا الشأن قامت لجنة تابعة للحزب بإعداد تقرير عن الوضعية الاقتصادية للدولة للفترة الممتدة بين 1967 إلى 1978، حيث كشف هذا التقرير عن هشاشة الاقتصاد الاشتراكي الذي لم يكن إلاً اقتصاداً ربيعياً يتغذى فقط من مداخيل النفط، كما انتقد هذا التقرير طريقة تسيير المؤسسات المفتقدة للعقلانية وتأسيساً على ذلك اتخذ الحزب قرار إعادة هيكلة المؤسسات؛

Ministère de la planification (M.P.A.T), Synthèse du Bilan économique et social de la décennie, 76 éd. AUEP, Rouiba- Alger, p.31.

الاقتصاد الوطني وذلك بسبب الاختلالات العضوية والوظيفية التي تعاني منها المؤسسة، كما يهدف إلى تحسين شروط سير الاقتصاد والتحكم الأمثل في الجهاز الإنتاجي وخلق تجانس بين نتائج المؤسسة والأهداف المستندة إليها وفقاً للمخطط الوطني للتنمية.

كما حدّدت أهداف إعادة الهيكلة في المرسوم الصادر في 1980/10/04 تحت رقم 80-242، حيث كان هذا المبدأ مقرر في المخطط الخماسي الأول، إلا أنّ الإفراط في تقسيم المؤسسات تحت دافع تطبيق الفصل بين التخصصات ترتب عليه إرهاب هذه المؤسسات بتكاليف إعادة هيكلة باهظة.

وكخطوة موائية، تمت إعادة الهيكلة المالية للمؤسسات التي لم تلبي هي الأخرى الأهداف المنشودة من تطبيقها بالرغم من إجراءات التطهير المالي المتخذ وبالرغم من المساعدات المالية المقدمة من طرف الدولة.

وفي هذا الإطار، وفي أواخر الثمانينات، استلزمت وضعية المؤسسة العمومية الاقتصادية إعادة النظر في تنظيمها، ولذلك تصحيحاً لما تسبب فيه التسيير الإداري للاقتصاد من مشاكل عديدة لهذه المؤسسة أدت بها إلى عجز مالي يصعب عليها التخلص منه، وبدأت مبادئ السياسة الاقتصادية والمالية التي عصفت بالجزائر سنة 1986.

لقد ارتبط مشروع إصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية منذ بداية تصوّره بأجديات النظام الرأسمالي والذي اعتبر النظام الأنسب للملاذ من الأزمة الاقتصادية، حيث بدأ التفكير جلياً في إصلاحات اقتصادية تمس أغلب نواحي الحياة الاقتصادية خاصة ما تعلق منها بتنظيم وتسيير هذه المؤسسات، وتعتبر القاعدة الأساسية لهذه الإصلاحات مجموعة من القوانين التي صدرت مع مطلع سنة 1988 وعلى رأسها القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

وعلى هذا الأساس غيّرت السلطة من سياستها الاقتصادية اتجاه القطاع العام الاقتصادي وذلك بتبني أحكام وقواعد القانون الخاص بما فيها أحكام القانون التجاري وإسقاطها على المؤسسة العمومية الاقتصادية، وهو ما اصطلح عليه باستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية<sup>1</sup>.

كما برز مصطلح استقلالية المؤسسة في وقت مبكر مع عملية إثراء الميثاق الوطني لسنة 1986، حيث كلفت السلطة فريق تكنوقراطي بمهمة وضع المبادئ الرئيسية لهاته الاستقلالية، حيث انتهت أشغالهم في شكل مشروع قانون سرعان ما تمت المصادقة عليه بتاريخ 12/01/1988 تحت رقم 01-88.

يعتبر تاريخ 1988 الانطلاقة الفعلية وبموجب نصوص قانونية صريحة على تغيير مفهوم الدولة المقولة إلى دولة حارسة، حيث تمّ تبني صيغ قانونية تُوحى بفك دور الدولة الاحتكاري وممارستها للوصاية النسبية على هذه المؤسسات<sup>2</sup>. وبالتالي أصبحت تُعرف المؤسسات العمومية الاقتصادية على أنها هياكل تأخذ شكل الشركات التجارية في القانون التجاري وتخضع لنفس الأحكام من حيث التنظيم والتسيير.

من بين شروط صندوق النقد الدولي التزام السلطة بالتحوّل إلى اقتصاد السوق وتبني برنامج التعديل الهيكلي الذي يحتوي على تغييرات هيكلية للاقتصاد الوطني والتي اقتضت إصدار نصوص تشريعية تُعيد تنظيم الاقتصاد وتُلغي أحكام النصوص الصادرة سنة 1988<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> لقد كان لهذه التحوّلات نتائج جدّ قاسية على الجزائر، فالانتقال من مرحلة لأخرى أي من نظام اشتراكي يتخلّل فيه القطاع العام مكانة مركزية أي نظام اقتصادي حرّ تعتمد فيه قواعد المتاجرة والمنافسة مكانة هامة، كان له آثار جدّ سلبية على القطاع العام الاقتصادي بصفة عامة والمؤسسة العمومية الاقتصادية بصفة خاصة، حيث كان ذلك نتيجة حتمية لمطالب الهيئات الدولية المالية وعلى رأسها صندوق النقد الدولي، حيث ومع بداية التسعينات وبالضبط عام 1993 تبنت الحكومة الجزائرية برنامج التصحيح الهيكلي مع صندوق النقد الدولي والذي بموجبه تمّ توجيه الاقتصاد رسمياً في السوق.

<sup>2</sup> حيمي سيدي مُجد، نسبة ممارسة الدولة لوصاية التسيير على المؤسسات العمومية الاقتصادية بموجب ميثاقين تنظيمات جديدة، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الأغواط، 2018، العدد 04 ص.617.

<sup>3</sup> وذلك باستحداث ثلاث مستويات ميّزت هذا التنظيم: مستوى سياسي ممثلاً بالجلس الوطني لمساهمات الدولة، ومستوى إستراتيجي يتولى التسيير المالي ومستوى تجاري يتمثل في المؤسسة العمومية الاقتصادية.

بعد أحكام القانون التوجيهي 88-01 والذي ألغيت جلّ أحكامه وذلك بسبب عدم نجاعته في تحقيق مبدأ استقلالية المؤسسات، تبنى المشرع الجزائري آلية جعل بموجبها الدولة تقلص من حجم القطاع العام الاقتصادي، عن طريق إتباع إجراء الخوصصة وعرض جلّ المؤسسات المتعبة والغير قادرة على مواكبة هذا التوجه إمّا بالتنازل عنها أو بيعها للقطاع الخاص.

كما أنّ سلسلة الإصلاحات الاقتصادية وتبني مفاهيم جديدة تتناسب وجدوى استقلالية المؤسسات لم تتوقف، حيث أصدر المشرع الجزائري الأمر 95-25 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، حيث كان لا مفرّ للجوء إلى خوصصة المؤسسات واعتماد أسلوب الشراكة الأجنبية لتدعيم المؤسسات في غياب المستثمر المحلي وضعف الادّخار الوطني.

إلا أنّ الصراع في مسألة اتخاذ القرارات المتعلقة بالمؤسسة خاصة في مجال الخوصصة احتدّ بين العديد من الهيئات التي أوكلت لها صلاحية تنظيم القطاع العام الاقتصادي ممّا أدّى إلى حصول أزمة صلاحيات. كما أن فشل أسلوب التعديل الهيكلي للمؤسسات جعل السلطة تفكر في إلغاء هذه القوانين وهو ما تحقق فعلاً مع مجيء سلطة جديدة لسنة 1999، حيث تمّ إصدار قانون ينظّم تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية وخصّصتها، حيث أتى هذا الأمر بجملة عميقة من الإصلاحات تحقق نسبياً مفهوم الاستقلالية الاقتصادية وإضفاءها لمنطق القانون الخاص ولنظام الإفلاس وربط مصيرها بالخوصصة.

تتميز التجربة الجزائرية في مجال الإصلاحات أو إعادة الهيكلة الاقتصادية، بالتنوع المرتبط بأنماط التنظيم وأساليب التسيير التي تعاقبت على الاقتصاد الوطني، كما أنّ ارتفاع قانون الخوصصة لقوانين استقلالية المؤسسات بالدراسة هو من أجل فهم سياسة الخوصصة في الجزائر وربطها بإعادة هيكلة الاقتصاد الوطني<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> وهذا الربط يندرج ضمن صورة المعلومات الجديدة انطلاقاً من المعطيات السابقة باعتبار أنّ قوانين الإصلاحات من الجيل الأول تحمل مضمون ومبادئ رئيسية تشكل في مجملها العمل المعياري لإعادة النظر في نظام توجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية بعد فشل التنظيم الاشتراكي للمؤسسات ومحدودية تأثير إعادة الهيكلة النظامية والمالية للشركات الوطنية عام 1980.

من هذا المنطلق تبرز أهمية الموضوع وذلك من خلال تحديد خصوصية وطبيعة هذه المؤسسات والتي أصبحت تشكل هاجساً حقيقياً لفقهاء القانون الاقتصادي حول مدى إدراجها ضمن مقتضيات أحكام القانون العام باعتبار أنّ قرار إنشائها يتخذ بموجب قرار إداري صادر من السلطة المختصة، أم اعتبارها كشخص معنوي خاص باعتبار أنّ إجراءات التنظيم والتسيير داخلها تتم وفق مقتضيات وأحكام القانون الخاص.

إضافةً إلى ذلك، تكمن أهمية الدراسة في مجال تحديد نطاق الرقابة على هذا النوع من المؤسسات، وهل نكتفي فقط بمجال الرقابة الداخلية اعتماداً على أجهزة المؤسسة باعتبار أنّ المؤسسة العمومية الاقتصادية تعدّ شركة تجارية، أم أنّ مجال الرقابة الداخلية تتعداه رقابة خارجية، من طرف هيئات وأجهزة مؤهلة أوكلت لها صلاحية رقابة المال العام.

أضف إلى ذلك، مجال تحديد المسؤولية الجزائية للمسّيرين والجديد الذي أتى به قانون الإجراءات الجزائية حينما يتعلق بضرورة تقييد شكوى قبل المتابعة ضدّ المسّير، من طرف أجهزة المؤسسة، ممّا يفتح الباب على مصراعيه لجملة من الانتقادات حول تحديد مسؤولية المسّيرين داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية.

ولما كان من المتعذر في إطار هذا البحث التطرّق بالتفصيل إلى النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية من مرحلة التسيير الاشتراكي إلى مرحلة الاستقلالية، اكتفت الدراسة بالتطرّق إلى النظام القانوني لهاته المؤسسات فقط من مرحلة تجسيد الاستقلالية القانونية للمؤسسات لما تُثيره من إشكاليات قانونية كان من اللازم التطرّق إليها.

أمّا تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية خلال مرحلة التسيير الاشتراكي، فقد تمّ التطرّق إليه من خلال مقدمة البحث نظراً لعدم احتوائه على إشكالات قانونية، وباعتبار أنّ المؤسسات الاقتصادية الاشتراكية آنذاك كانت تحت رحمة السلطة كونها أحد أشخاص القانون العام وتخضع لأحكام وقواعد القانون الإداري.

إذا كانت أهمية هذه الدراسة تبرّر سبب اختيار موضوع هذه الأطروحة، فإنّ الدافع الرئيسي للخوض فيها هو رغبة الباحث في تناول موضوع حديث يساهم في إثراء الدراسات القانونية ويُلقي الضوء على أفكار جديدة لم تنل قسطها الوافر من البحث والدراسة، خاصّة أنّ دراسة هذا الموضوع يقتضي الإلمام بأحكام القانون العام وقواعد القانون الخاص نظراً للطابع المهجين الذي تتسم به المؤسسة العمومية الاقتصادية.

من خلال ما سبق ذكره، فإنّ الإشكاليات التي تطرح بشأن هذه الأحكام تتمثل في مدى فعالية النصوص القانونية والتنظيمية التي رصدها المشرّع الجزائري في سبيل تحديد الطبيعة القانونية للمؤسسة العمومية الاقتصادية، وهل يمكن اعتبارها شخص من أشخاص القانون العام أم شخص من أشخاص القانون الخاص، خاصّة بعد إعادة تشكيل المشهد الاقتصادي للدولة؟

وهل كان لموقف المشرّع الجزائري بتكريسه لرقابة داخلية على أساس القانون التجاري مبرراً؟

إضافةً إلى ذلك، كيف كانت السياسة الجنائية للمشرّع الجزائري في متابعة مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية، خاصّة الأحكام المتعلقة بإنشاء المسؤولية الجنائية إليهم؟

وكأيّ دراسة أو بحث أكاديمي فقد اعترضت هذه الدراسة صعوبات ومعوّقات موضوعية وأخرى عملية أثناء إنجاز هذه الرسالة نذكر منها:

من الصعوبات الموضوعية: تشعب محتوى البحث الذي يجتذبه القانون العام تارة والقانون الخاص تارة أخرى، ممّا يجعل الباحث في حيرة من أمره حينما يقتبس المعلومة من المراجع. إضافة إلى عدم اتفاق فقهاء القانون الاقتصادي والعاملين بالحقل القانوني على تحديد طبيعة هذه المؤسسة القانونية.

أمّا الصعوبات العملية، فاقترنت في ندرة المراجع المتخصصة لمعالجة أحكام قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية، خاصّة منها المراجع المعتمدة في الدراسات القانونية، ممّا دعا إلى ضرورة جمع بعض الأفكار الموجزة والمتناثرة، ومحاولة الربط بينها والتعليق عليها بالشرح والتحليل.

وعلى العموم، فإنّ دراسة النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية بمفهومه الواسع وصولاً للإجابة على الإشكاليات المطروحة تستدعي الاستعانة بعدّة مناهج بحثية على نحو ما يلي:

- المنهج الوصفي والذي يساعد على جمع المواد العلمية وانتقاء ما يصب منها في الموضوع ثم عرضها مرتباً ترتيباً منهجياً ومعالجتها وتحليلها تحليلاً كافياً دقيقاً لاستخلاص دلالاتها، وذلك باعتماد أسلوب التحليل الكيفي بصفة رئيسية من أجل تفسير وتحليل تلك النتائج وكشف أسبابها وخلفياتها.

حيث تمّ الاعتماد على الفقه والتشريع كآليتين لمعالجة النصوص القانونية من حيث عرض الأحكام القانونية وتحليلها وبيان مدى استجابة النظام القانوني الذي جاء به الأمر 01-04 للمتغيرات المترتبة على الإصلاحات السياسية والاقتصادية.

- كما تمّ الاعتماد على المنهج الاستدلالي أو التحليلي القائم على تحليل النصوص القانونية والآراء الفقهية ومناقشتها واستخراج الأحكام المناسبة، باعتبار أنّ البحث الأكاديمي يتميز بالأسلوب العلمي، ممّا يقتضي توافر هذا النوع من المناهج العلمية.

- إضافة إلى المنهج المقارن ولو على سبيل الاستئناس خاصّة، عندما أشارت الدراسة إلى بعض الأنظمة الاقتصادية لدى بعض التشريعات المقارنة، كنظام التأمين والخصوصية، وأنظمة الرقابة في المجال الاقتصادي.

وعلى ضوء التحديد السابق لنطاق البحث وأهميته وإشكالاته، اعتمد التقسيم الثنائي إلى بابين:

- **الباب الأوّل:** استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية- إعادة تشكيل المشهد الاقتصادي ملكية القطاع العام.

- **الباب الثاني:** آليات الرقابة الممارسة على المؤسسات العمومية الاقتصادية وتحديد مجال المسؤولية الجنائية للمسّيرين.



# المباح الأول

استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية

- إعادة تشكيل المشهد الاقتصادي لملكية القطاع العام -

يعتبر تنظيم المؤسسات وفق أسلوب التسيير الاشتراكي ليس بمثابة إصلاح بل هو مرحلة جديدة للثورة الاقتصادية والاجتماعية كما ورد بالخطاب السياسي آنذاك، ذلك أن التغيرات التي طرأت على الميدان الاقتصادي الجزائري منذ الاستقلال حتى صدور التشريعات المتعلقة بالتنظيم الاشتراكي سنة 1971 أصبحت تقتضي إقامة علاقات إنتاج جديدة تتلاءم مع المرحلة الراهنة من تطور المجتمع الجزائري<sup>1</sup>.

ولقد ظهر جليا أن السلطة تميل نحو فرض تسيير اقتصاد تمهين عليه مؤسسات وشركات تابعة للدولة والتي استغلت عدة صيغ قانونية لتبرير تدخلها في الاقتصاد كلها تنتهج الأسلوب الاشتراكي. ومع ظهور مبادئ القانون التجاري المقننة في الأمر رقم 59/75 حدث نوع من التعارض بينها وبين النهج الاشتراكي الذي كان يقدر الإيديولوجية على حساب الاقتصاد مما أثر بشكل سلبي على الدور المؤلف التي تلعبه قواعد القانون التجاري.

وبالتالي أصبحت بعض المصطلحات مثل الرأسمال التأسيسي، أموال التشغيل، المحل التجاري، يضاف إليها عجز المؤسسات الاشتراكية عن أقلمة الأشكال القانونية للشركات التجارية مع أنظمتها الأساسية، وقد أدى هذا العجز إلى التساؤل:

هل نحن أمام مرفق عمومي أم أمام مؤسسة اقتصادية ذات طابع تجاري؟<sup>2</sup>.

ولقد انتقدت طريقة تسيير المؤسسات، والتي تفتقد إلى العقلانية الاقتصادية من طرف المؤتمر الاستثنائي لحزب جبهة التحرير الوطني، حيث أبرز هذا الأخير في لائحته التقسيمية الجوانب السلبية

<sup>1</sup> لقد تزامن الأمر المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات في 16/11/1971 مع إصدار الأمر المتعلق بالثورة الزراعية رقم 71-73 المؤرخ في 8/11/1971 وذلك بعدم تطبيق نظام المجالسية على الإدارة المحلية (البلدية، الولاية) وذلك كله إرادة سياسة لتغيير القواعد القانونية المنظمة للعلاقات الاجتماعية في شتى الميادين، مقتبس من، محمد الصغير بعلي، تنظيم القطاع العام في الجزائر (استقلالية المؤسسات). ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص.34.

<sup>2</sup> عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية، من اشتراكية التسيير إلى الخصوصية- دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص.28.

لمط التنمية المتبع من قبل السلطة خاصة في ظلّ الشساعة التجارية التي كانت تتميز بها المؤسسات آنذاك، مما أدى إلى وجود إختلالات عضوية وظيفية عجل بإصدار مرسوم رقم 242/80 المؤرخ في 1980/10/04<sup>1</sup> والمتعلق بإعادة الهيكلة، وكان الهدف من ذلك هو تلبية احتياجات الاقتصاد وخلق تجانس بين نتائج المؤسسة والأهداف المستندة إليها.

إنّ اعتماد هذه الصيغة كانت مطلقاً لإعادة النظر في المشاركة العمالية تماشياً مع الإصلاحات الاقتصادية التي تدعمت بصدور النصوص الأساسية لاستقلالية المؤسسة، وبالتالي تحويل المؤسسات الاشتراكية إلى مؤسسات عمومية اقتصادية<sup>2</sup>.

وفي سبيل ذلك ارتأت السلطة وقصد ضمان انتقال هادئ نحو اقتصاد السوق إضفاء نوع من الاستقلالية القانونية للمؤسسة من خلال تمتعها بالشخصية المعنوية، حيث جاء ذلك بصفة صريحة ولأول مرة في أحكام القانون التوجيهي 88-01<sup>3</sup>، ومنذ هذا التاريخ أصبحنا أمام كيان قوي مستقل ومنفصل عن الدولة.

وهذا ما سوف نتناوله من خلال هذا الباب كفصل أول من خلال تباين المظاهر القانونية لانفصال المؤسسة عن الدولة. كما أن معالم الاستقلالية تكّرت أكثر بعد أن ارتبط مصير المؤسسة العمومية الاقتصادية بفكرة الخوصصة عقب التوقيع على اتفاقية برنامج التعديل الهيكلي المبرمة مع صندوق النقد الدولي، إضافة إلى عدة أزمات عصفت باستقرار المؤسسات العمومية الاقتصادية بصفة

<sup>1</sup> مرسوم رقم 242-80 المؤرخ في 1980/10/04 والمتضمن في ج.ر. عدد 41 مؤرخة في 07 أكتوبر 1980. والمتعلق بإعادة هيكلة المؤسسات.

<sup>2</sup> حسب بيان مندوب الإصلاحات الاقتصادية لدى رئاسة الحكومة فإن مجموع المؤسسات التي انتقلت إلى الإستقلالية قد بلغ لغاية فيفري 1990 140 مؤسسة من بين 459 مؤسسة وطنية كما أشير أيضاً إلى أنه سيتم تحويل جميع المؤسسات إلى مؤسسات عمومية اقتصادية في القريب العاجل و على كل قد بلغ عدد المؤسسات المنتقلة للإستقلالية إلى 303 مؤسسة مع نهاية سنة 1990 حسب رد وزير الإقتصاد علسؤال من م.ش.و. نقلاً عن محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.40.

<sup>3</sup> قانون رقم 88-01 المؤرخ في 1988/01/12 والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ج.ر. عدد 02 المؤرخة في 1988/01/13، ص.30.

خاصة كتخلي البنوك عن تمويل المؤسسات والشروع في الإعلان عن الحل والإفلاس بالنسبة للمؤسسات العاجزة، أما بالنسبة للمؤسسات الاقتصادية الناجحة، فقد شكلت الاستقلالية مرحلة تحضيرية نحو الخوصصة، وهذا ما سوف نتطرق إليه في الفصل الثاني من خلال تحديد إستراتيجيات وسياسات خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

## الفصل الأول

### تباين الأبعاد القانونية لانفصال المؤسسة عن الدولة

مع صدور دستور 1989 والتوجه نحو اقتصاد السوق عرفت الجزائر تحولا جذريا في طبيعة علاقة الدولة بالاقتصاد، حيث شهدت مرحلة الاقتصاد الموجه وجود نمط ضبط إداري سلمي لعلاقة الدولة بالمتعامل الاقتصادي خصوصا من خلال المؤسسة العمومية الاقتصادية والتي ميزها الحضور القوي والمكثف للدولة باعتبارها المالك، التاجر، والمراقب في وقت واحد<sup>1</sup>. حيث أقام دستور 1989 قطيعة معيارية مع مفهوم الدولة المقاوله وذلك من خلال استحداث صيغة جديدة لتدخلها في تنظيم ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية باعتبارها سلطة ضامنة للمصلحة العامة والمرفق العام من خلال تحرير وظيفة المقاوله<sup>2</sup>.

وبالرجوع إلى أحكام نص المادة الثالثة فقرة 2 من قانون 88-01 سالف الذكر تبرز الاستقلالية القانونية للمؤسسة من خلال تمتعها بالشخصية المعنوية والتي تسري عليها قواعد قانون التجار إلا إذا نص صراحة على أحكام قانونية خاصة، وحسب مقتضيات المادة إلا إذا نص صراحة

<sup>1</sup> وليد بوجملين، قانون الضبط الإقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، د.س.ن، ص.104.

<sup>2</sup> Cf. LAGGOUNE. W , Le contrôle de l'Etat sur l'entreprise industrielle privée en Algérie, RASJEP, 2000, n°03, p.92.

«Le dispositif juridique mis en œuvre pour la réalisation des réformes économiques, relève qu'il ya mutation dans les formes d'interventions de l'Etat. le changement opéré pour ce qui concene son rapport à l'entreprise publique, principalement sur la fonction entrepreneurial».

على أحكام قانونفة خاصة، وحسب مقتضفات المادة 49 من ق.م.ج فالمؤسسة لها الشطففة المعنوفة بقوة القانون وتأكد المبدأ نفسه كذلك فف نص م 51 منه<sup>1</sup>.

وبناءً على ما تقدم سفتم من خلال هذا الفصل معالفة مءى خضوع المؤسسة العموففة الأتصادفة لقواعد القانون الخاص فف المبحث الأول ثم نرفج مباشرة لتحدد مفكانفزمات التنظيم والتسفر داخلها فف المبحث الثاني.

### المبحث الأول

#### إشكالفة تطفق لقواعد القانون الخاص على المؤسسات العموففة الأتصادفة

شكلت سنة 1988 نقطة انطلاق الإصلاحات الأتصادفة التي تهدف إلى توففه الجزائر نحو اقتصاد السوق ففث تم إعاةة النظر فف طفبفة علافة الدولة بالمؤسسة العموففة الأتصادفة وحجم ومجال تءخلها و هذا بإعاةة تفهفم الملكية العموففة و الانتقال من ملكفة الدولة إلى ملكفة المجموعة الوطنفة<sup>2</sup>.

إضافة إلى إعاةة تعرف المؤسسة العموففة الأتصادفة وإخضاعها لقواعد القانون الترفارف. كما أن عقود المؤسسة حسب القانون التوففهف هف عقود تجارفة ترتضفها المؤسسة بكل حرفة وتخضع لمبدأ سلطان الإرادة ولمبدأ العقد شرفة المتعافءفن. كما أن عجز وعدم تكففف نمط الضبط الكلاسلكف عن طرفق الدولة نتج عنه تغيرات جذرفة مست وظائفها وقلصت حجم تءخلها فف

<sup>1</sup> تنص المادة 51 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ فف 26/09/1975 المعدل و المتمم بالقانون 07-05 المؤرخ فف 13/05/2007 المتضمن القانون المءنف على أنه «فعفن القانون الشروط التي ففجب توافرها لتأسفس مؤسسات الدولة والمنشآت الإقتصادفة و الإجماعفة... وإكتسافها الشطففة القانونفة أوفقدها».

<sup>2</sup> كرس دستور 1976 ملكفة الدولة من خلال المادة 14 معطفا بذلك ءورا إقتصادفا موسعا للدولة بإعتبارها عونا إقتصادفا فف ففن أعاء دستور 1989 من خلال مائه 17 الفصل فف طفبفة الملكية العموففة بإعتبارها ملكا للمجموعة الوطنفة ولفس للدولة، نقلا عن، ولفء بوجملفن، مرجع سابق، ص.05.

التسيير المباشر للمؤسسات العمومية الاقتصادية<sup>1</sup>، مما أدى إلى منح السلطة التقريرية للمؤسسة في المسائل ذات الطابع الاقتصادي و ذلك عن طريق الفصل بين السلطة الإدارية والسلطة الاقتصادية عن طريق إعادة تكييف علاقة المؤسسة بالدولة (مطلب أول)، كما أن إتباع أسلوب مبدأ الإدارة التجارية المعمول بها في المشروعات التجارية الخاصة و إعادة انتشار الدولة من منظور توسيع القطاع العمومي عبر الشكل الجديد لنظام توجيه الاقتصاد الوطني تمثل في مبدأ المتاجرة (مطلب ثاني) حيث الفضاء الواسع لإعمال القواعد التجارية قوامها قواعد اقتصاد السوق.

### المطلب الأول

#### إعادة تكييف علاقة المؤسسة بالدولة

إنّ تعثر برامج التنمية وتزايد الاستهلاك ضخم من مشكلة الاقتراض الخارجي للدول النامية و منها الجزائر وتعثرت عملية السداد لهذه القروض مما ترتب عليه أن المشكلة التي تواجه الحكومات ليس في توفير الاستثمارات بل في كيفية سداد القروض، كما أن التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي هو المصدر الأساسي و الرئيسي لكل الأزمات حسب تقدير ومنشورات صندوق النقد الدولي و البنك العالمي<sup>2</sup>. بالموازاة مع ذلك شهد المرفق العام الصناعي والتجاري في بعض التشريعات المقارنة ومنها التشريع الفرنسي تحولات جذرية في أساليب تنظيمية وتسييره استجابة للمتطلبات الجديدة التي يقتضيها المرور إلى اقتصاد ليبرالي تنافسي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> عجة جيلالي، مرجع سابق، ص.234.

<sup>2</sup> ليث عبد الله القهوي، بلال محمود الوادي، التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012، ص.24-25.

<sup>3</sup> « L'état se retire de la gestion des activités commerciales et introduit les entreprises dans la gestion des activités qui restent de sa compétence. les télécommunications considérées come un service public sont en France depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998 une activité placée par principe sous le régime de la liberté du commerce et de l'industrie. Le développement du partenariat public privé s'inscrit dans cette période de redéfinition, Cf. LIGNIERES Paul., Partenariat public privé, éditions LITEC, Paris, 2000, p. 23.

أما في الجزائر، فالقانون التوجيهي 88-01 الذي كرس أسساً جديدة للمؤسسة العمومية الاقتصادية، يجسد مبدأ إعادة النظر في علاقة المؤسسة بالوزارة الوصية حيث تم تفعيل مبدأ الاستقلالية المالية والتسيير داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية وهو ما يعرف باللامركزية الاقتصادية (فرع أول) إذ هو مبدأ يندرج في سياق ما يسمى بديمقراطية الحياة السياسية والاقتصادية. كما أن تحديد طبيعة العلاقة بين الهيئات المصرفية والمؤسسات العمومية الاقتصادية يقتضي تحديد الطبيعة القانونية لهذه البنوك كونها كانت تعتبر مؤسسات عمومية اقتصادية ثم استثنت من هذا القالب (فرع ثاني)، كما أن البنوك تعتبر مصدر سيولة غير منتهى بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

### الفرع الأول

#### اللامركزية الاقتصادية

تعتبر اللامركزية طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية تباشر اختصاصها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية<sup>1</sup>. ومن هذا المفهوم أصبحت اللامركزية أحد ركائز سياسة التنمية في الجزائر عن طريق مؤسساتها الاقتصادية حيث منحت السلطة التقريرية للمؤسسات العمومية الاقتصادية في المسائل التنموية ما يعكس حقيقة تمتع المؤسسة بالشخصية المعنوية بكل ما تحمل من دلالات وآثار<sup>2</sup>. كما أن مفهوم اللامركزية تجسد أيضا في فترة التسيير الاشتراكي خاصة في تسيير البرامج الاستثمارية على الخصوص مع بداية تطبيق المخطط الرباعي الثاني (1974-1977) كسياسة تساعد على تحقيق التوازن الجهوي، ولقد برز مفهوم التخطيط اللامركزي مع الإصلاحات الاقتصادية المعبر عنها بسياسة استقلالية المؤسسات والتي شرع فيها سنة 1988 وهو تخطيط يتقرب أكثر إلى السوق في تحضير البرامج الاستثمارية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> العربي محمد سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر، الولاية، البلدية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص.14.

<sup>2</sup> عجة جيلالي، مرجع سابق، ص.211.

<sup>3</sup> وليد بوجملين، المرجع السابق، ص.104.

إن مفهوم اللامركزية الاقتصادية المجسد داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية يحمل دلالات على أن هناك توجيه جديد يرمي إلى توزيع اقتصاديين المؤسسة العمومية الاقتصادية من جهة والدولة التي تتولى ضبط الجهاز الاقتصادي. فاللامركزية الاقتصادية غيرت من دور الدولة المقابلة إلى الدولة الضابطة، إذ يرتبط مفهوم هذه الأخيرة خاصة في مجال استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية بالجدل النظري القائم في النظرية الاقتصادية على تصورين متضاربين لعلاقة الدولة بالاقتصاد أحدهما ليبرالي و الآخر تدخلي، لذا كان من الضروري تحديد هذا التحول في مسار الدولة و بإقرار مبدأ اللامركزية الاقتصادية داخل المؤسسة عن طريق الضبط الاقتصادي.

#### أولاً- من الاحتكار العمومي إلى المنافسة:

انصب إصلاح 1988 بمجمله في تنظيم انسحاب الدولة من التسيير المباشر للمؤسسات العمومية الاقتصادية من أجل منحها استقلالية التسيير وتصرفها كمجرد مساهم، فمقابلة الدولة تظهر على مستويين، الأول يتمثل في التحكم في التنمية عن طريق التخطيط، والثاني ممارسة سلطتها كإدارة داخل المؤسسة. إلا أن هاتين الوظيفتين لم تعد من اختصاصات الدولة واهتماماتها، حيث أن هذا التحول مس بعمق مفهوم التخطيط باعتباره آلية ضبط و اتخاذ القرار و فتح في نفس الاتجاه المجال نحو تحويل وظيفة المقابلة إلى المؤسسة<sup>1</sup>.

فالمرور من تخطيط ممرکز إلى تخطيط رأسمالي أو تحرري دوره محدد بقواعد السوق مما أدى بفترة القانونين إلى إعطاء المخطط أهمية كبيرة سواء من حيث طبيعته أو من حيث قيمته القانونية، وتجسد هذا التغيير في نمط التخطيط من خلال قانون 1988/01/12 المتعلق بالتخطيط الذي حدد موضوعه في إبراز الإطار العام لتوجيه المنظومة الوطنية للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي وتطبيقه<sup>2</sup>. وعليه

<sup>1</sup> بن دقيش عفاف، تنظيم القطاع العام الإقتصادي في الجزائر منذ 1988، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة و المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015-2016، ص.09.

<sup>2</sup> المادة الأولى من القانون رقم 02/88 المؤرخ في 1988/01/12 المتعلق بالتخطيط، ج.ر، عدد 2، ص.24.



أصبحت الدولة تشرف على توجيه أعمال الأعوان الاقتصاديين والاجتماعيين وتأطيرها من خلال ضبط الوتيرة الاقتصادية.

#### 1- تحرير وظيفة المقاول:

لقد حصر المشرع من مجال تدخل الدولة والأشخاص العامة في اقتصاد السوق واقتصره على المرفق العام بتكريسه مبدأ حرية الصناعة والتجارة وقانون المنافسة وهو ما ينفي طابع المقاول عن الدولة في السوق ويضعها في نفس المرتبة مع أشخاص القانون الخاص عندما تمارس نشاطا اقتصاديا أو تجاريا<sup>1</sup>.

لقد تبنى المشرع الجزائري المبدأ الليبرالي لحرية الصناعة والتجارة بشكل رسمي انطلاقا من دستور 1996 بعد سنوات من القطيعة والرفض بحيث لا يمكن للإدارة أن تتدخل إلا باعتبارها سلطة عامة حيث تعتبر حرية الصناعة والتجارة مبدأ رئيسيا وتتجه نشاطات الإدارة في المجال الاقتصادي نحو الاستثناء.

ولقد طرحت مسألة انتقال المبدأ الليبرالي لحرية الصناعة و التجارة الوارد في القانون الفرنسي إلى القانون الجزائري جدلا من الناحية الفقهية<sup>2</sup> حيث يرى الأستاذ "أحمد محيو" أن مسألة تبني هذه الآلية هي مرفوضة جملة وتفصيلا عقب الاستقلال. إلا أن القانون الجزائري كرس هذا المبدأ متذعرا بحق الملكية الأصلية الخاصة<sup>3</sup>. و في نفس السياق يرى الأستاذ "بوسماح"<sup>4</sup> وجود نوع من التناقض بين قاعدة شكلية من أصل رأسمالي وقاعدة سياسية من أصل اشتراكي، وبالتالي فهو يرى أن الخيار

<sup>1</sup> Cf. RAINAUD.J.M et CRISTINI.R, Droit public de la concurrence, Economica, Paris, 1987, p.17; « le principe d'égalité, plus encore que le principe de liberté du commerce et l'industrie constitue le principal fondement et la pierre de touche du principe de concurrence ».

نقلا عن، وليد بوجملين، مرجع سابق، ص.113.

<sup>2</sup> Cf. BOUSSOUHAH.M, L'entreprise socialiste en Algérie. OPU. Alger, 1982, P. 318.

<sup>3</sup> Cf. MAHIOU.A, Cours d'institutions administratives, 3<sup>eme</sup> édition, Alger, OPU, 1981, p.08.

<sup>4</sup> Cf. BOUSSOUHAH.M, op.cit, pp.318-321.

الاشتراكي عقب الاستقلال يعتبر قاعدة شكلية للسيادة الوطنية مسترشدا في ذلك بقانوني الاستثمار سنة 1963 و1966 والذين يجملان في طياتهما أن الاستثمار لا تقابله أي حرية اقتصادية.

ومع صدور القانون التوجيهي 88-01 سالف الذكر وتزامنا مع صدور دستور 1989 برزت رغبة الهيئات العمومية في تبني الأدوات الليبرالية من خلال التوجه نحو اقتصاد السوق، حيث كرس الدستور بموجب المادة 49 منه أن حق الملكية الخاصة مضمون، بعدها بدأت تتجلى سمات هذه الاستقلالية من خلال صدور المرسوم التشريعي رقم 93-12<sup>1</sup> و الذي تبني مبدأ حرية الاستثمارات.

ومع صدور التعديل الدستوري سنة 1996 تم الإعلان وبصفة صريحة عن دسترة مبدأ حرية الصناعة و التجارة من خلال المادة 37 منه، إذ يشكل هذا الاعتراف الدستوري إضافة إلى ترقية المبدأ إلى مستوى الدستورية ضمانة جوهرية أمام المبادرة الخاصة وتحرير ممارسة الأنشطة الاقتصادية، وهو ما انعكس على التشريع المتعلق بالمؤسسات العمومية الاقتصادية خاصة مع صدور الأمر رقم 01-04 المتعلق بتسيير المؤسسات وإتاحة الفرصة أمام الخواص للاستثمار داخل المؤسسة .

كما أن أهم تحد تواجهه الدول النامية ومن بينها الجزائر وهي تخوض غمار معركة الانفتاح الاقتصادي يكمن في التوفيق بين ضرورة تحرير أسواقها وخلق الكفاءة والفاعلية الاقتصادية من جهة<sup>2</sup>. فتخلي الدولة عن مهام المقاومة والاستغلال عن طريق الاحتكار يفرض عليها ضمان احترام التنظيم وخاصة قواعد المنافسة، أي تحقيق دورها الضبطي.

فالنصوص المكرسة لاستقلالية القطاع الاقتصادي بصفة عامة والمؤسسات العمومية الاقتصادية بصفة خاصة قيدت من مهام الدولة باعتبار أن وظيفة المقاومة ليست من اختصاصها وأن مهامها مقتصر فقط على تحقيق ما هو مكرس دستوريا من حماية الصالح العام<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 12/05/1993 المتعلق بترقية الإستثمار، ج.ر، رقم 64.ص.03.

<sup>2</sup> تيورسي محمد، الضوابط القانونية للحرية التنافسية في الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2013، ص.23.

<sup>3</sup> Cf. LAGGOUNE.W, Le contrôle de l'Etat..., op.cit, p.79.

## 2- إزدواجفة دور الدولة كصاحبة سلطة تنظيم فف السوق ودورها كمتعامل إقتصادف عن طرف المؤسسة العمومية الإقتصادفة:

لقد أدى إقحام مفهوم المنافسة فف القطاع العام الإقتصادف إلى تفرقة تصور الدولة والتفرقة بفن وظففتها كمساهمة وكضابطة، فأهداف الدولة فف الحقل الإقتصادف فعب عنها بواسطة وظائفها كسلطة عامة فف شكل الإستراتيجية و الضبط. أما مساهمتها ففف مجرد آلفة لتحقق مأربها<sup>1</sup>. فالمنافسة تفرض على الدولة التمزفز بفن دورفن مختلففن كونها مساهم داخل المؤسسة العمومية الإقتصادفة، وكونها مكلفة بوضع القواعد التنافسفة التي تخضع لها هذه المؤسسات<sup>2</sup>.

إنّ الوصافة المبسوفة من طرف الدولة اتجاها للمؤسسات العمومية الإقتصادفة لها صفة الهفئات العمومية أما من ففث مساهمتها ففف تتخذ صفة الشركات التجارية، كما أن استعمال مصطلح "المساهمة" فعب عن تسرفع تعمفم تطبفق قواعد المنافسة على تسرف المؤسسات الإقتصادفة<sup>3</sup>.

تجدد الإشارة إلى أن الانسحاب التدريجف للدولة الجزائرففة من الهفمنة على السوق لا فعبف بالضرورة انسحابا كلفا من الحفاة الإقتصادفة، وإنما كل ما حصل هو تحول فف دورها من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة تضع القواعد و ترسم الإطار الذي ففم من خلاله سرف هذه السوق وذلك

---

« L'Etat est perçu dans la consitution de 1989 comme puissance publique exeptionnellement comme propriétaire, son role et ses moyens d'actions devraient changer pour qu'ils parviennent enfin a retrouver les fonctions qui sont naturellement les siennes : celles d'assurer l'interet public et les principes fondamentaux de la constitution ».

<sup>1</sup> Les finalités de l'Etat s'expriment en matiere économique que par ses fonctions de puissance publiques sous leur double forme de strategie et de régulation. La fonction d'actionnaire n'est quant à elle qu'un moyen.

نقلا ، ولفد بوجلفن، مرجع سابق،ص.135

<sup>2</sup> ولفد بوجلفن، مرجع سابق،ص.136

<sup>3</sup> Cf. LOMBARD.M, Les conséquences juridiques du passage de l'Etat propriétaire a l'Etat actionnaire. « les contraintes du droit de la concurrence », RFAP, °124, 2007, p.576.

« l'expression de "Etat actionnaire" englobe donc dorénavant les deux figures del'Etat tuteur, a l'égard des entreprises publiques et de l'Etat actionnaire stricto sensu al'égard des entreprises publiques en forme de société ».

كله بالحد الذي يتناسب والتطورات الحاصلة وهي العملية التي تعرف بحماية النظام العام الاقتصادي<sup>1</sup>.

فباللامركزية الاقتصادية قبل أن تتجسد من خلال القرارات المتخذة بخصوص المؤسسة العمومية الاقتصادية عن طريق تمتعها بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية لا بد أن تتحقق داخل الدولة في حد ذاتها كون أن المؤسسة العمومية جزء لا يتجزأ عن الدولة، و لقد حاولنا تبيان ذلك من خلال تجسيد هذه اللامركزية من خلال قانون المنافسة و قواعد الضبط الاقتصادي.

#### ثانيا- منح السلطة التقريرية للمؤسسة في المسائل ذات الطابع المالي:

يندرج هذا المبدأ في سياق ما يسمى بديمقراطية الحياة السياسية والاقتصادية للدولة والذي يعني إعطاء المزيد من الحرية و المبادرة للأعوان الاقتصاديين وبشأن المؤسسة العمومية الاقتصادية يرمي هذا الأساس إلى تحقيق أهداف من بينها إعادة تكييف علاقة المؤسسة بالدولة بحيث تصبح مبنية على قاعدة الفصل بين السلطة الإدارية والسلطة الاقتصادية، ولضمان مصداقية هذه السلطة زودت الدولة مؤسساتها العمومية بذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة تعكس حقيقة ما تتمتع به المؤسسة من شخصية قانونية وما تحمله من دلالات وآثار<sup>2</sup>.

ففي ظل الإصلاحات التي انطلقت في 12/01/1988 تمّ بموجبها فصل المؤسسة العمومية الاقتصادية عن مجموع العمال الذين تحولوا إلى أجراء، وتم إلغاء القانون العام للعامل وقانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات وتحرير أسعار المواد التي كانت مدعمة من قبل الدولة كإجراءات أولية لتخفيف نقل المديونية الخارجية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> تيورسي مُجّد مرجع سابق، ص.271.

<sup>2</sup> عجة جيلالي، المرجع السابق، ص.210.

<sup>3</sup> محمود شحات، قانون الخصوصية في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، السنة الجامعية 2007-2008، ص.41.

إن القانون التوجيهى للمؤسسات العمومية الاقتصادية كرس نوعا من الاستقلالية المالية والتنظيمية وبذلك يعتبر أول مؤشر نصي وضماني قانوني للقطعية التي حررتها من قواعد القانون العام مما أتاح لها الفرصة للتأقلم مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية في إطار التوجه نحو الاقتصاد الحر<sup>1</sup>. كما أن متطلبات الربح وتحقيق المردودية أصبحت من التحديات أو الرهانات المعول عليها من قبل المؤسسة دون أن تتأثر بمسألة انتمائها للدولة.

#### 1- مدى تفعيل مبدأ الإستقلالية المالية داخل المؤسسة:

إنطلاقا من نصوص المادتين 3 و 8 من القانون التوجيهى 88-01 واللتان تكرسان مبدأ متاجرة المؤسسات العمومية الاقتصادية وعدم تحمل الدولة إلتزاماتهم، أصبحت المؤسسة لا تخضع سوى لقواعد السوق مثلها مثل المؤسسة الخاصة، وعليها أن تتحمل تبعات نتائجها خاصة السلبية منها. والتي طالما أثقلت كاهل الميزانية العامة للدولة<sup>2</sup>. وما أكد مبدأ الفصل بين مالية الدولة ومالية المؤسسة هو القانون رقم 88-05<sup>3</sup> والأمر رقم 95-25<sup>4</sup> والذي ألغى المخطط المتوسط الأمد للمؤسسة العمومية المدرج في القانون رقم 88-02<sup>5</sup> بموجب أحكام نص المادة 28 منه.

ففي البداية، كان التراث المالي للمؤسسة يتكون من جزئين أساسيين هما الرأسمال الإجماعي في جانب الخصوم وموجودات المؤسسة في جانب الأصول. كما أن الإستقلالية المالية للمؤسسات العمومية الاقتصادية لم تكن وليدة القانون التوجيهى 88-01 والذي نص عليه بصريح العبارة. فقانون

<sup>1</sup> وقد أنشئ في هذا الإطار حساب التخصيص الخاص رقم 302-054 المسمى "صندوق تطبيق إستقلالية المؤسسات العمومية" بموجب القانون رقم 88-36 و المطبق بالمرسوم التنفيذي 90-104 المتعلق بإجراء العمليات المالية الموجهة إلى المساهمات الإضافية في شكل رأسمال والمخصصة لفائدة المؤسسات الاقتصادية خلال عملية إنتقالها للإستقلالية.

<sup>2</sup> Cf. BOUARA Tahar, Les finances publiques, éditions Pages Bleues, Alger, 2007, p. 23.

<sup>3</sup> قانون رقم 88-05 المؤرخ في 12/01/1988 المعدل و المتمم للقانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يونيو 1984 والمتضمن قوانين المالية، ج.ر، رقم 1988، ص.54.

<sup>4</sup> الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25/09/1995 والمتضمن تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج.ر، رقم 55، 1995، ص.06.

<sup>5</sup> قانون رقم 88-02.

الأموال الوطنية لسنة 1984<sup>1</sup> ميّز بين المال الإجتماعي المملوك من طرف الدولة و بين الأموال التي تنجزها المؤسسة و المملوكة لها طبقا لنص المواد 19 و 20 من قانون الأملاك الوطنية. وهذا ما يوحي أن المشرع الجزائري وضع نصوصا متعلقة بالإستقلالية المالية ولكن بصفة ضمنية وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على مدى رغبة السلطة في فصل الذمة المالية للمؤسسة عن المؤسس.

يظهر من مجمل هذه النصوص القانونية أن دفع الحصص من شأنه نقل الملكية لصالح المؤسسة العمومية الاقتصادية وبالتالي تكتسي طابعا مزدوجا لتراثها المالي، حيث أن جزءا منه مملوك للدولة ويقصد به الرأسمال التأسيسي، في حين أن الجزء الثاني متمثل في أموال المؤسسة.

يعد هذا المبدأ مستنبطاً من اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي في أحد قراراته الصادرة سنة 1948<sup>2</sup>، ولعل أهم مبدأ يكرس الاستقلالية المالية للمؤسسات هو إخضاعها لنظام الإفلاس والتسوية القضائية وإن كان استثنائياً وذلك بموجب المادة 36 من القانون التوجيهي<sup>3</sup>.

كذلك الأعوان الانتمائية المستحدثة والتي بررت ركن تعدد الشركاء الغائب داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية باعتبار أن الدولة هي المساهم الوحيد في الرأسمال الاجتماعي لها إذ أسندت إليها حافظة القيم المنقولة حيث تقوم باستثمارات حكومية باسم ولحساب الدولة وهو مبدأ يكرس كذلك فكرة الاستقلالية المالية للمؤسسات.

<sup>1</sup> قانون رقم 84-16 المؤرخ في 30 يونيو 1984 المعدل و المتمم بأحكام القانونين رقم 90-30 المؤرخ في 01/12/1990 والقانون رقم 08-14 المؤرخ في 03/03/2008 والمتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر، رقم 27، 1984، ص.1006.

<sup>2</sup> عجة جيلالي، مرجع، سابق، ص.255.

<sup>3</sup> تنص المادة 36 من القانون التوجيهي 88-01 على أنه "يمكن أن تتعرض المؤسسة العمومية الاقتصادية إستثناء لإجراء قضائي يضعها في حالة إفلاس إذ إنعدمت لديها السيولة المالية إنعداما مستديما بسبب إعسار يكون إثباته بقاعدة قانونية خاصة تسن لهذا الغرض بموجب قانون خاص....." وفي نفس السياق و باعتبار أن أحكام القانون التوجيهي 88-01 ألغيت بموجب النصوص اللاحقة له تنص المادة 217 من ق.ت.ج الحالي "تخضع الشركات ذات رؤوس أموال عمومية كلياً أو جزئياً لأحكام هذا الباب المتعلق بالإفلاس والتسوية القضائية".

إلا أن هذه الاستقلالية في حقيقة الأمر ما هي إلا استقلالية ظاهرية، فالمؤسسة مازالت في حاجة ماسة إلى دعم مالي من الدولة إذ أن أغلبها يعاني من إفلاس فعلي. وبالرغم من سياسات التطهير المالي<sup>1</sup> الذي كبد خزينة الدولة ملايين الدينارات وباعتبار أن هذه الإعانات كانت مسألة ظرفية ومؤقتة بالنسبة للدولة، إلا أن الواقع أثبت خلاف ذلك وأصبحت مسألة تحقيق التوازن المالي أمرا مستحيلا<sup>2</sup>.

## 2- مسح الديون كآلية للتطهير المالي للمؤسسات، عن أي استقلالية مالية نتحدث؟

نظرا للاختلالات المالية التي عرفتها المؤسسات العمومية الإقتصادية بسبب التدخل الإداري في التسيير، وبعد أن قامت الدولة بمجهودات جبارة من أجل إعادة هيكلة المؤسسات العمومية بعد منحها الإستقلالية المالية والتنظيمية بالموازاة مع إعادة تأهيل هذه المؤسسات بمسح الديون المتراكمة على عاتقها إتجاه البنوك من خلال إستبدال هذه الأخيرة بسندات في ذمة الخزينة العمومية، كان من الأنسب إعادة التوازن المالي للمؤسسة من خلال سياسة التطهير المالي وذلك حتى تتمكن المؤسسة من إستعادة مبدأ التنافسية في مواجهة الأسواق الأجنبية<sup>3</sup>.

ومن أجل إنجاح عملية التطهير المالي للمؤسسات كان لابد من أن يصاحبها مخطط التصحيح و تقويم المؤسسات الإقتصادية لأنه إن ظهر بعد ذلك عجز مالي، فإنه يمكن إعتبار عملية التطهير المالي تبذير للأموال العمومية.

<sup>1</sup> يعد التطهير المالي أحد الأساليب المنتهجة من قبل خزينة الدولة و هو ينتمي إلى الإستراتيجيات قصيرة المدى حيث كلما تعرضت المؤسسة العمومية لأزمة مالية إلا و تنحصر هاته الإستراتيجية في تقديم المساعدة لها.

<sup>2</sup> I.S.G.P, L'autonomie des EPE, document Multigrafié, 1991, p.124.

<sup>3</sup> دحماني عبد الكريم، تمويل نفقات الإستثمار العمومي للدولة، دراسة حالة برامج دعم النمو الإقتصادي، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، 2011-2012، ص.18.

ولقد اعتبر صندوق تطهير المؤسسات<sup>1</sup> كآلية لتطهير المؤسسة عن طريق تكوين رأسمالها وذلك بعد حصوله على إعانات مالية من الدولة.

وكتقييم لأسلوب الاستقلالية المالية للمؤسسة والتي كان يرجى منها تحقيق أهداف المخطط الاقتصادي وطرح فائض مالي دون اللجوء إلى مساعدة الدولة، فإن سوء فهم إستراتيجية استقلالية المؤسسات جعل من المؤسسة العمومية الاقتصادية مجرد تعاونية استهلاكية ذات توجه اجتماعي فقط وتسمى إلى تقرب مصالح العمال الخاصة على حساب مصلحة المؤسسة ومساها الاقتصادي<sup>2</sup>. فكل هذه التغيرات في مسار مردودية المؤسسة عجل بضرورة اتخاذ تدابير عصرنتها والزيادة في فعاليتها إذ في نهاية 1996 جرى تحرير المؤسسات وإنهاء إعادة الهيكلة المالية على مستواها بتوقيع عقود الأداء مع مديرها. كما اتفقت الشركات القابضة مع البنوك التجارية على وضع برامج مالية لفائدة المؤسسات العمومية الكبرى وإغلاق تلك التي أثبتت عجزها، وذلك من أجل إعداد برنامج صارم الاستقرار ومحيط مؤسسي وإداري ومالي ملائم يشجع المبادرات الاقتصادية<sup>3</sup>.

### ثالثا- الاستقلالية التسييرية والحد من التدخل الخارجي:

إنّ الحديث عن الاستقلالية المالية داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية كمؤشر أو آلية يعتمد عليها غير كاف لتجسيد مفهوم اللامركزية الاقتصادية ما لم ترافقه استقلالية تسييرية للحد من مظاهر التدخل الخارجي في الشؤون الداخلية للمؤسسة.

إن خطر التسيير الضمني يهدف أساسا إلى منع أي تدخل خارجي غير منظم في إطار تحديد الصلاحيات والاختصاصات لمختلف الهيئات والأجهزة سواء المركزية منها أو المحلية ضمن علاقة

<sup>1</sup> الذي تم إنشاؤه بموجب المادة 79 من قانون رقم 90-36 المؤرخ في 11/12/1990 المتعلق بقانون المالية لسنة 1991 والذي حدد سيره بموجب المرسوم التنفيذي 91-75 المؤرخ في 16/ مارس 1991، و يمول هذا الصندوق من تخصيصات الدولة عن طريق ميزانيتها و موارد الإقتراض و توجه هذه الأخيرة لتكوين رأسمال المؤسسات لتطهيرها المالي و لشراء هذه الديون.

<sup>2</sup> بندقيش عفاف، المرجع السابق، ص.26.

<sup>3</sup> دحماني عبد الكريم، المرجع السابق، ص.19.



المؤسسة بالأجهزة الأخرى. كما أن أحكام القانون المدني والقانون الجنائي أخذت حيزا في تقرير مبدأ المسؤولية المدنية وفقا لأحكام نص المادة 58 من القانون التوجيهي والتي تحظر أي تدخل في إدارة أو تسير المؤسسة إلا من طرف الأجهزة المشكلة قانونا، ويترتب على هذا التدخل في التسير كذلك أحكام المسؤولية الجنائية طبقا لأحكام المادة 242 من ق.ع.ج.<sup>1</sup>

أما من حيث عدم الخضوع للنظام الرقابي القائم، فلقد استبعده المشرع الجزائري والتي عرفته المؤسسة الاشتراكية<sup>2</sup>، سواء ما كان متمثلا في الرقابة الإدارية أو الرقابة الشعبية سعيا منه في تخفيف القيود وإطلاق مبادرة المؤسسة تماشيا مع حركة وسرعة الوسط التجاري وهو ما يقتضي-نظريا- تجنيبها العراقيل الإدارية والاعتبارات السياسية، وهو ما تجسد من خلال القانون 88-04<sup>3</sup> والذي ألغى الأمر 75-78 المتضمن تحديد العلاقة الرئيسة بين المؤسسة الاشتراكية وسلطة الوصاية والإدارات الأخرى التابعة للدولة.<sup>4</sup>

وبصدور القانون التوجيهي 88-01 سالف الذكر، تأكد المبدأ من خلال إحداث قطيعة معيارية بين تدخل الدولة وتسيير المؤسسة عن طريق هيئات استثمار حكومية أسندت لها مهام الإدارة و التسيير داخل المؤسسة.

<sup>1</sup> مُجد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.64.

<sup>2</sup> Ordonnance n°71 -74 du 16/11/1971, relative a la gestion socialiste des entreprises, charte de l'organisation socialiste des entreprises. Jo, N°01 du 13 décembre 1971, p.1350.

« L'entreprises socialiste est le vecteur exclusif, le support technique unique sur lequel s'adossent-s'arc- boutent les activités industrielles, Commerciales, agricoles, Adminstatifs Sociales et culturelles ».Cf. BOUSSOUMAH.M, L entreprise socialiste, Revue Algerienne des sciences Juidiques, Economique et politique, Institut de droit et sciences administratives, Alger, Vol, mars 1989 N° 01, p.40.

<sup>3</sup> قانون رقم 88-04 المؤرخ في 12/01/1988 المعدل والمتمم الأمر 75-59 المتضمن القانون التجاري، يحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الإقتصادية.ج.ر رقم 88-02 ص. 47.

<sup>4</sup> مُجد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص.65.

تشكل هيئات الاستثمار الحكومي أو ما يعرف بشركات تسيير مساهمات الدولة منذ إصلاح 1988 حجر الزاوية للنمط الجديد لتنظيم وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية بعيدا عن تدخل الدولة، وإن كان هذا فقط مناورة من قبل السلطة حتى تبرر موقفها إزاء الاستقلالية، فهي تعود وبغض النظر عن تسمياتها المتتالية إلى نموذج شركات تسيير القيم المنقولة داخل المؤسسات.

إنّ الصيغ الثلاث التي تمّ اعتمادها من طرف المشرع الجزائري تعد قريبة جدا من بعضها البعض من حيث مهامها وقوانينها الأساسية مع بعض الاختلافات فيما يتعلق بحق نقل الملكية ومسألة التسيير، إذ تختلف من صناديق المساهمة<sup>1</sup> إلى الشركات القابضة<sup>2</sup> وصولا إلى شركات تسيير المساهمات والتي تسمى حاليا بالمجمعات الصناعية<sup>3</sup>، وذلك مسايرة مع التوجه الاقتصادي وبالتالي تطرح عدة تساؤلات حول سبب اتخاذ مثل هذه الإجراءات من طرف الدولة.

هل تبني مثل هذه الصيغ سبب عدم الوضوح والاستقرار في مجال سياسة تسيير القطاع العام أم هو تعبير على إخضاع القطاع العام الاقتصادي إلى مبادئ السوق التنافسية والقانون التجاري وبالتالي فصل الوظيفة الإدارية أو التسييرية عن الوظيفة الاقتصادية؟. كما سيأتي الحديث عن هذه الهياكل بالتفصيل من خلال المبحث الثاني حينما نتطرق لأحكام الإدارة والتسيير داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية باعتبارها آليات لإدارة رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

<sup>1</sup> قانون رقم 88-03 المؤرخ في 12/01/1988 المتضمن صناديق المساهمة، ج.ر رقم 2، مؤرخة في 13/01/1988، ص.44.

<sup>2</sup> الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25/09/1995 المتضمن إدارة و تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج.ر، رقم 55، المؤرخة في 27/09/1995، ص.06.

<sup>3</sup> الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20/08/2001 المتعلق بتنظيم و تسيير وخصوصة ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر، رقم 47 مؤرخة في 22/08/2001، ص.09.

#### 1- صناديق المساهمة كآلية لتجسيد مفهوم الإستقلالية التسييرية:

بتطبيق سياسة استقلالية المؤسسات العمومية، تخلت السلطة عن التسيير المباشر للمؤسسات وقامت باستحداث ما يسمى بصناديق المساهمة والتي هي عبارة عن هيئات وسطية بين الدولة والمؤسسات تقوم باستثمارات حكومية باسم ولحساب الدولة وتمارس هذه الأخيرة حق الملكية عن طريق هذه الهيئات على المؤسسة العمومية الاقتصادية.

وبالرجوع إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 119/88<sup>1</sup> نجد أن المشرع اعتبر صناديق المساهمة شركات تجارية تتخذ شكل شركات المساهمة أو الشركات ذات المسؤولية المحدودة.

وباعتبار أن هذه الصناديق تتواجد في الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية بوصفها مساهمة، وحتى لا تقوم بمحاولة ممارسة الوصاية على المؤسسات تقرر عدم تمكينها من الحصول على أغلبية الأسهم في مؤسسة واحدة بحيث لا يجوز للصندوق أن يحوز أقل من 10% أو أكثر من 40% من عدد الأسهم التي تصدرها المؤسسة<sup>2</sup>، أما طبيعتها القانونية فهي عبارة عن مؤسسة عمومية اقتصادية تأخذ شكل الشركة التجارية<sup>3</sup>.

نشأت هذه الهياكل بناء على قرار يتخذه مجلس الوزراء بموجب عقد توثيقي في شكل شركة أسهم<sup>4</sup> ومن حيث إسناد المهام لأعضاء الجمعية العامة فهي ممثلة من أعضاء من الحكومة وذلك

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم 119/88 المؤرخ في 21 يونيو 1988 المتضمن صناديق المساهمة، الأعوان الإنتمائين التابعين للدولة ج.ر رقم 25 مؤرخة في 22 يونيو، 1988 ص.954.

<sup>2</sup> بن دقيش عفاف، مرجع سابق، ص.76.

<sup>3</sup> المادة الأولى من قانون 88-03 المتعلق بصناديق المساهمة " في إطار عملية التنمية الاقتصادية يمكن أن تحدث في شكل شركات لتسيير القيم المنقولة مؤسسات عمومية إقتصادية تسمى صناديق المساهمة و تخضع للأمر 75-59 المتضمن القانون التجاري.

<sup>4</sup> المادة الأولى من المرسوم 88-120 المؤرخ في 21/06/1998 والمتضمن تشكيل الجهاز المؤهل لممارسة صلاحيات الجمعية العامة لصناديق المساهمة.

عملا بأحكام المادة الأولى من المرسوم 88-120 المؤرخ في 21-06-1988 المتضمن تشكيل الجهاز المؤهل لممارسة صلاحيات الجمعية العامة لصناديق المساهمة، والتي حددت القائمة الاسمية لتشكيلة هذا الجهاز إذ تضم 15 وزيرا من مختلف القطاعات مع مشاركة استشارية لمندوب التخطيط ومدير الخزينة ومحافظ البنك المركزي.

يعدّ اعتماد أسلوب صناديق المساهمة من قبل السلطة الوصية بمثابة آلية لمنح الاستقلالية التسييرية للمؤسسة مع إخضاعها لأحكام القانون التجاري ويبقى للدولة حق الحفاظ على الملكية. إنّ وجود مثل هذه العلاقات ما بين الدولة وصناديق المساهمة يطرح أكثر من تساؤل، فمن جهة كيف يمكن لنا أن نفسر مبدأ الاستقلالية التسييرية المتاحة لهذه الأعوان على المؤسسات بناء على مبدأ الفعالية والنجاعة الاقتصادية لها كون أنّها مطالبة بتحقيق فائض مالي، ومن جهة أخرى وجود تبعية عضوية مطلقة للصندوق اتجاه الدولة مما يؤدي بنا للقول أنّها مجرد أداة في خدمة سياسة شاملة للسلطة.

بالرجوع إلى أحكام القانون 88-03 المتعلق بصناديق المساهمة، نرى أنه جاء خلوا من الشروط التي يجب توافرها في الموظفين العموميين، وبالتالي لم يتضح نوع العلاقة بين الدولة ووكلائها الانتمائين مما دفع ببعض الفقه للقول أنّ هذا النوع من الغموض يخضع إلى منطق الزبانة<sup>1</sup>.

كما أنّ انتقال المركز القانوني للدولة من المالك إلى صفة الدائن يفسر مدى وجود علاقة دائنية بين الدولة والصندوق، باعتبار أنّ صناديق المساهمة تقوم باستثمارات حكومية باسم وحساب الدولة

---

<sup>1</sup> « La notion de clientélisme sert à designer des liens personnalisés entre des individus appartenant à des groupes sociaux disposant de ressources matérielles et symboliques de valeurs très inégales reposant sur des échanges durables de bien et de service généralement concus come des obligations morales unissant un "patron" et les "clients" qui en dependent ». Cf. ARINO Martine, Clientélisme et action publique, Reveue Internationale Francophone de Sciences sociales, Université de Perpignan : [www.espricritique.fr/publication/2101/esp2101.PDF](http://www.espricritique.fr/publication/2101/esp2101.PDF).

والتي تتحرر من صفتها كتاجر عمومي على أساس أن المساهم الدائن في شركة المساهمة لا يكتسب صفة التاجر وتبقى مالكة للرأسمال الاجتماعي للمؤسسة.

تقوم العلاقة بين الدولة و صناديق المساهمة على أساليب وجود عقد وكالة بينهما خاضع لأحكام المادة 571 من ق م.ج، والتي تنص على أن الوكالة أو الإنابة هي عقد بمقتضاه يفوض شخص لآخر القيام بعمل شيء لحساب الموكل باسمه وبالتالي هو نوع من التفويض المتعارف عليه في القانون الإداري. إلا أنه وحسب رأي الأستاذ عجة جيلالي فإن هذا التكييف خاطئ في الأساس، لأن التفويض مبني على فكرة السلطة الرئاسية وهي سلطة تم التخلي عنها قانونا في علاقة الدولة بأعوانها الاقتصاديين العموميين<sup>1</sup>.

إن التنظيم الأكثر عقلانية والأقل تكلفة بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية كان من بين أولويات الاهتمامات الكبرى للدولة، إذ أنه بعد ثماني سنوات من إنشاء صناديق المساهمة لم تستطع هذه الأخيرة التموقع في السوق الوطنية وأثبتت فشلها الدريع في منح المرونة والفعالية المطلوبة لامتصاص صدمة الدخول لاقتصاد السوق بالنسبة للمؤسسات، وشكلت عقبة بين الدولة والمؤسسة أدت إلى البطء في اتخاذ القرار مما انعكس سلبا على مردودية المؤسسات، وكل هذه الظروف دفعت بالسلطة إلى تقرير حلها بتاريخ 1994/06/21 واستبدالها بهيئات أخرى على فترات متعاقبة والمتمثلة في الشركات القابضة وشركات تسير المساهمات.

### 3- الشركات القابضة، شركات تسير المساهمات، وكلاء لتسير الأموال التجارية:

في سبيل البحث عن البدائل، وبعد عجز صناديق المساهمة عن تحريك سوق الرساميل التجارية وفي غياب أيضا بورصة للقيم المنقولة إستحدثت السلطة وفي فترات متعاقبة من مراحل تطور الإقتصاد الجزائري وكلاء لتسير أموالها خاصة بعد تغيير مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل أحكام

<sup>1</sup> عجة جيلالي، مرجع سابق، ص.200.

القوانين التي أعقبت القانون التوجيهي 88-01 سالف الذكر رغبة منها من توسيع مفهوم الإستقلالية التسييرية داخل المؤسسة عن طريق أعوانها الإئتمائين دون التداخل المباشر لها في عملية التسيير. فبالرغم من الإستقلالية الممنوحة لهذه الهيئات الوسطية بين الدولة والمؤسسة خاصة في المسألة المتعلقة بالتنازل عن ملكية أصول المؤسسة الإقتصادية، إلا أن هذا لا يعني تجريدتها من الرقابة، حيث نجدها قد أنشأت في إطار شكل هرمي يوجد في قمته المجلس الوطني لمساهمات الدولة<sup>1</sup> بالنسبة للشركات القابضة ومجلس مساهمات الدولة<sup>2</sup> بالنسبة لشركات تسيير المساهمات والمستبدلة حاليا بفكرة المجمعات الصناعية. فالتنظيم الإقتصادي في شكل مجمعات إقتصادية يقوم على أساس إيجاد صيغة للبحث عن التركيز في النشاطات والأعمال التي تساهم في إيجاد ميزة تنافسية وتوضيح أدق للعلاقات بين الدولة وأجهزتها الوسيطة.

وعلى خلاف التنظيم القانوني لصناديق المساهمة والذي جاء ليزر مفهوم استقلالية المؤسسات عن طريق الاستثمار الحكومي لصالح الدولة مع احتفاظ هذه الأخيرة بملكية رأسمال على أساس أن هذا الأخير هو من التراث المالي للمؤسسة ولا يمكن التنازل عنه، فإن الشركات القابضة وشركات تسيير المساهمات تم استخدامها من أجل توسيع القطاع الخاص إذ يمكن لهذه الهيئات أن تصدر جميع القيم المنقولة أو تسييرها أو تنازل عنها وفق التشريع التجاري المعمول به.

فالمشروع الجزائري من خلال استحداث هذه النصوص القانونية والتنظيمية المكرسة للاستقلالية التسييرية للمؤسسة، أعاد تنظيم المشهد الإقتصادي للدولة في جعل القطاع الخاص بعد مدة من الزمن

<sup>1</sup> أنشأ هذا المجلس بموجب أحكام الأمر رقم 95-25، فهو هيئة عمومية تتكفل بتنظيم و تسيير و مراقبة الأموال العمومية التي تحوزها الدولة في شكل أسهم وسندات أو مساهمات، كما يكلف حسب نص المادة 17 من الأمر 95-25 بتنسيق نشاطات الشركات القابضة العمومية و توجيهها.

<sup>2</sup> إستبدل المشروع المجلس الوطني لمساهمات الدولة بمجلس مساهمات الدولة بموجب المادة 08 من الأمر رقم 01-04، وربما يعود ذلك إلى رغبة السلطة في نزع كل ما هو اديولوجي عن الحقل الإقتصادي، راجع أحكام المرسوم التنفيذي رقم 01-253 المؤرخ في 10/09/2001 المتضمن تشكيلية و سير المجلس، ج.ر، رقم 51، 2001، ص.06.

يحكم قبضته في قيادة التسيير والتحول السريع نحو اقتصاد السوق بالرغم من أن شركات تسيير المساهمات وعلى عكس الشركات القابضة والتي أثبت وجودها على الصعيد الاقتصادي انسحاب الدولة من التسيير بصفة جزئية فإنها أبقت على الحضور المكثف للدولة سياسة وسلطة داخل السوق عبر العديد من الهيئات التي تدير مجالات الإصلاحات<sup>1</sup> والتي نتج عنه عدم تقدم أسلوب الخوصصة<sup>2</sup>.

كما أن الجديد في صلاحيات شركات تسيير المساهمات هي ديون المؤسسات العمومية الاقتصادية التي لم تعد تتحملها الخزينة العمومية، بل أصبحت تخضع لآليات السوق من خلال التنازل عن قيمتها المنقولة عن طريق أسلوب الشراكة المعتمد من طرف مجلس مساهمات الدولة وهذا ما يعكس مبدأ الاستقلالية التسييرية لهذه الهيئات بعيدا عن التدخل والتوجيه الإيديولوجي للدولة في تسيير الاقتصاد الوطني.

خلاصة القول هو أن وكلاء تسيير المساهمات لم توفر الضمانات و الشروط الضرورية في تنفيذ مخططات التصحيح الهيكلي للمؤسسات العمومية الاقتصادية وإعادة الاعتبار لها، فشركات تسيير المساهمات لحساب الدولة ما هي إلا آليات خاصة للإدارة الاقتصادية تتولى التسيير لحساب الدولة فيما تملكه من قيم منقولة داخل المؤسسات، وبالتالي ليس هناك استقلالية فعلية للتسيير من قبل هذه الهيئات باعتبار عدم وجود توافق ما بين الخطابات السياسية والتطبيقات الاقتصادية.

<sup>1</sup> الهيئات التي تدير الإصلاحات هي مجلس مساهمات الدولة، ووزارة المساهمات وترقية الإستثمار وشركات تسيير المساهمات، أنظر، محمود شحماط، مرجع سابق، ص.147.

<sup>2</sup> وهذا ما سنتطرق له بالتفصيل في الفصل الثاني من الباب الأول تحت عنوان استراتيجيات وسياسات خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

بعء الحديث عن تجسيد مبدأ اللامركزية الاقتصادية داخل المؤسسات الاقتصادية، يطرح الإشكال حول طبيعة بعض الهيئات المصرفية والمالية والتي اعتبرت في وقت من الأوقات بمثابة مؤسسات عمومية اقتصادية .

### الفرع الثاني

#### استثناء المنظومة البنكية من قالب المؤسسات العمومية الاقتصادية

لقد كرس قانون النقد والقرض الصادر في 14/04/1990<sup>1</sup> فكرة منح الائتمان بحسب الفرص المتاحة وضرورة العمل بمبادئ الربحية والمردودية مناداة منه بالسياسة الهادفة لتحرير الاقتصاد الوطني، حيث سخرت ترسانة من النصوص القانونية والتنظيمية من أجل إصلاح المنظومة المصرفية و التي كان من نتائجها إقصاء قاعد التسيير السابقة التي تجاوزها الزمن نظرا لارتكازها على تدخل السلطة في مختلف الشروط المتعلقة بالنشاط البنكي.

كما ساعد على تقوية سلطة البنك المركزي القانون رقم 06/88 المؤرخ في 12/01/1988<sup>2</sup> والذي أضفى الطابع التجاري على هذا البنك و باقي البنوك التجارية الأخرى عن طريق المادة 2 منه التي تنص على أن البنك المركزي ومؤسسات القرض مؤسسات عمومية اقتصادية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتقوم بمقتضى وظيفتها الاعتيادية بالعمليات المصرفية، كما يكون رأسمال البنك المركزي ملكا للدولة، وتسرى على رأسمال مؤسسات القرض أحكام القانون رقم 01-88 سالف الذكر.

إلا أن هذا القانون لم يلاق ترحيبا من قبل صندوق النقد الدولي الذي طالب بإحداث إصلاح فعلي لنظام القرض والذي حسب رأيه بقي متمسكا بانعدام الشفافية وسياسة البيروقراطية، وقد

<sup>1</sup> قانون رقم 90-10 المؤرخ في 14/04/1990 والمتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 16، 1990، ص.520.

<sup>2</sup> قانون رقم 88-06 المؤرخ في 12/01/1988 المعدل والمتم للقانون رقم 86-12 المؤرخ في 19/08/1986، المتعلق بنظام البنوك و القروض. ج.ر، عدد 02، 1988، ص. 55.



استجابت السلطة لهذا المطلب بعد توقيعها لاتفاقفة الاستعداد الاثماانف الأول أفن أصدرت القانون رقم 90-10<sup>1</sup> المتعلق بالنقد والقرض حيث استثنت بموجب المادة 13 فقرة 05 خضوع البنك المركزي للقانون التوجهف 88-01<sup>2</sup>، بعدما كان يخضع له بموجب أحكام المادة 2 من قانون رقم 88-06 المعدل والمتمم، بآفث أصبح البنك بمقتضى ذلك مؤسسة عمومية اقصادفة تتمتع بالشخصفة المعنوفة و يخضع لأحكام وقواعد القانون المدني والقانون التجارف من آفث التنظيم والتسفر، وفتولى مهمة التنمية وأعمال التمويل إلى جانب العمليات المصرففة الاعفاءفة وجمع اءار المؤسسات.

لكن سرعان ما تم التراجع عن هذا القرار وذلك بصءور قانون 90-11 والذي استثنى بصرفح العبارة خضوع البنك المركزي والبنوك المآلفة التابعة له لقانون المؤسسات العمومية الاقصادفة وذلك بموجب المادة 13 فقرة 5 والتي نصت على ما فلفف: «و هو لا يخضع لأحكام القانون 88-01 المتضمن القانون التوجهف للمؤسسات العمومية الاقصادفة».

إن السبب الذي جعل المشرع فترجع عن هذه الخطوة ففقى مبهما، مما قد ففتح باب التأوفلات حول فءفد الطبفة القانونية للمنظومة البنكفة فف الجزائر، ولعل ففاب مفهوم التنسيق المؤسساءف الذي أءى إلى تعثر فف التحرفر المالف المعرفل لسفر المؤسسات العمومية الاقصادفة نفةجة ما تعانيه من الصعوبات المالف الخانقة هو السبب الرئفسف من استثناء المنظومة البنكفة من قالب المؤسسات العمومية الاقصادفة.

<sup>1</sup> الأمر رقم 03-11 المؤرخ فف 26/08/2003 المتضمن قانون النقدوالقرض. ج.ر، عدد 52، ص.03، المعدل والمتمم بالأمر رقم 09-04 المؤرخ فف 22/07/2009 المتضمن قانون المالف التكمفلى لسنة 2009. ج.ر، عدد 44، ص.4، والأمر رقم 10-04 المؤرخ فف 08/08/2010، ج.ر، عدد 50، ص.11.

<sup>2</sup> عجة ففلافف، الإصلاحات المصرففة فف القانون الجزائرف فف إطار التسفر الصارم لشؤون النقد والمال، مجلة إقصادفائ شمالف إفرفقا، عدد 4، جوان 2006، ص.303.

كما أن التعديل الأخير لقانون النقد والقرض بموجب أحكام الأمر 10-04، عرف بنك الجزائر على أنه مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويعد تاجرا في علاقاته مع الغير ويحكمه التشريع التجاري ما لم يخالف ذلك أحكام هذا الأمر، إلا أن الإشكالية التي تبقى مطروحة هيما مدى تكريس آلية إلغاء احتكار الدولة للقطاع المصرفي؟.

#### أولا- تزامن الإصلاح المالي مع الإصلاح الاقتصادي:

مر الجهاز المصرفي والمالي في الجزائر بعدة مراحل اتسمت كل واحدة منها بخصائص معينة، فبعد الاستقلال السياسي ورثت الجزائر جهازا مصرفيا متنوعا قائما على أساس النظام الليبرالي، وهذا ما جعل السلطات العمومية الجزائرية تهتم بإنشاء جهاز مصرفي يوافق نموذج التنمية الاقتصادية ويضمن تمويله.

وقد كانت البداية سنة 1966 بتأميم البنوك الأجنبية ليتشكل بذلك الجهاز المصرفي الجزائري واحتفظ هذا الأخير بميكلمه كما هو إلى غاية بداية الثمانينات أين أعيد النظر في تنظيمه ووظائفه تماشيا مع الإصلاحات الاقتصادية المكثفة<sup>1</sup>.

إن وصول المؤسسة المصرفية الجزائرية إلى مرحلة الاختناق في نهاية الثمانينات مرده فشل النظام الاشتراكي المصرح به في موثيق الدولة الجزائرية، والذي دام قرابة ربع قرن من الزمن، تراكمت من خلالها أخطاء عديدة كانت منها السياسة الاقتصادية عموما والنظام المصرفي بصفة خاصة مما أدى إلى صعوبة معالجتها<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> مليكة زغيب، حياة نجار، النظام البنكي الجزائري، تشخيص الواقع وتحديات المستقبل، ملتقى المنظومة المصرفية والتحويلات الاقتصادية، الواقع والتحديات، كلية الحقوق، جامعة سكيكدة، 2014، ص. 01؛ مقتبس عن الموقع الإلكتروني:

[iefpedia.com/arab/wp-content/downloads/2010/04](http://iefpedia.com/arab/wp-content/downloads/2010/04)

<sup>2</sup> فائزة لعراف، مدى تكيف النظام المصرفي الجزائري مع معايير لجنة بازل وأهم إنعكاسات العولمة، دار الجامعة الجديدة، مصر 2013، ص. 147.

كما أن سياسة الاقتصاد الموجه وسياسة التخطيط المتبعة في ظل النظام الاشتراكي من طرف الدولة كانت مبنية على مخططات استخدمت كوسيلة للضبط الاقتصادي بدلا من الاعتماد على السوق، وقد كانت الإختلالات و السلبيات الناتجة عن هذا النموذج سببا في التخلي عنه والانتقال إلى ما يسمى باقتصاد السوق، وبما أن النظام المصرفي هو الضابط والممول للاقتصاد، فقد عملت الدولة على مراجعة إدارته بنزع الوصاية عنه كخطوة أولى وجعله يعمل في إطار حرية السوق.

#### 1- مظاهر تخلي السلطة بشكل جريء عن أسلوب التسيير الذاتي للقروض:

إن تحديد نوع المقاربة بين الإصلاحات المالية والإصلاحات الاقتصادية التي عرفتها الجزائر إبان مرحلة اقتصاد السوق قائمة أساسا على هيكله الجهاز المصرفي وذلك على ضوء قانون النقد والقرض، فمجملة هذه القوانين تهدف إلى إعادة النظر في النظام المصرفي الجزائري بشكل يعيد البنوك وظيفتها الأصلية و هي الوساطة المالية في الاقتصاد الوطني.

فقد صدر القانون البنكي لسنة 1982 في إطار الإصلاحات الاقتصادية المتبعة في الجزائر آنذاك وتمشيا مع التحولات الاقتصادية العالمية والتوجه نحو اقتصاد السوق، إذ منح هذا القانون للبنوك نمطا جديدا في إدارة وتقسيم القروض الممنوحة، إلى جانب دراسة الأوضاع المالية للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تحصل على القروض، واتخاذ كل الإجراءات الضرورية للتقليل من مخاطر عدم السداد<sup>1</sup>.

كما تجسدت مظاهر تحرير سوق القرض عبر إدماج المؤسسة المصرفية ضمن قالب المؤسسات العمومية الاقتصادية وتم هذا الإدماج بموجب القانون رقم 06/88 المؤرخ في 12/01/1988 والذي

<sup>1</sup> الطيب ياسمين، النظام المصرفي الجزائري في مواجهة تحديات العولمة المالية، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، العدد 03، 2003، ص.52.

## المابج الأول

### استقلالية المؤسسات العمومية الاتحادية - إعادة تشكيل المهتمد الاتحادى لملكية القطاع العام-

ساعد على تقوية سلطة البنك المركزي من حيث السماح للهيئات المالية غير المصرفية بإمكانية أخذ مساهمات في شكل أسهم أو سندات أرباح أو كل عملية داخل التراب الوطني أو خارجه<sup>1</sup>.

رغم المجهودات المبذولة من طرف السلطة لإصلاح المنظومة المصرفية أواخر الثمانيات إلا أنه لم يستكمل تأسيس النظام المصرفي إلا بعد صدور قانون النقد والقرض والذي يعتبر كآلية للفصل بين الجهاز التنفيذي و هيئات النقد والقرض، ولقد استهدفت هذه الاستقلالية المنشودة تحقيق غايتين أساسيتين هما:

- إعادة تأهيل دور البنك المركزي في التسيير المالي والنقدي.

- إنهاء عهد الأوامر الإدارية.

لقد استعاد البنك المركزي بموجب الاستقلالية جميع صلاحياته في التسيير المالي كسلطة نقدية فهو يعد حسب مفهوم نص المادة 11 من قانون النقد والقرض مؤسسة وطنية مستقلة ولكن الإشكالية المطروحة تتمثل في مدى استقلالية هذه الهيئة عن السلطة الوصية؟<sup>2</sup>.

إنّ النظام البنكي أصبح يخضع لنظام قانوني هجين من قواعد القانون العام والخاص فكيفية تعيين محافظ البنك ونوابه يتم بموجب مرسوم رئاسي، ويتم اختيارهم من بين الكفاءات في المجال النقدي والمالي<sup>3</sup>.

إذا أخذنا بعين الاعتبار البعد الوطني للبنك المركزي نجده رمزا لسيادة الدولة وهذا يعد تكريس فعلي لأبجديات القانون العام، أما فيما يخص علاقة البنك بالغير فهنا نجد مجال تطبيق أحكام القانون الخاص إذ كيفت علاقة البنك بالغير أنها تخضع للقانون التجاري.

<sup>1</sup> عجة جيلالي الإصلاحات المصرفية في القانون الجزائري...، مرجع سابق، ص.303.

<sup>2</sup> فائزة لعراف، المرجع السابق، ص.154.

<sup>3</sup> عجة جيلالي، الإصلاحات المصرفية في القانون الجزائري...، مرجع سابق، ص.303.

والملاحظ أن هذين الاعتبارين يهدفان للتوفيق بين رهانين متضادين، فمن جهة، يسعى المشرع إلى تكريس الاستقلالية الشكلية للبنك والتي لا يمكن تأمينها إلا عبر آليات القانون الخاص، وهو ما تجسد في اعتبار البنك تاجرا في علاقاته مع الغير، ومن جهة أخرى فإن أعمال هذه الآليات بشكل مطلق من شأنه المساس بالبعد السياسي للبنك كرمز للسيادة.

إلا أن عهد الأوامر الإدارية بين الخزينة العمومية والبنك المركزي أنهى بقوة القانون وذلك بموجب قانون القرض والنقد المعدل والمتمم بموجب أحكام الأمر 10-04 سالف الذكر، وهو ما أحدث نوع من عدم الانسجام في طبيعة العلاقة بين البنك المركزي والخزينة العمومية من جهة وعلاقة هذا البنك بالبنوك التجارية من جهة أخرى.

كما أن البنوك التجارية بموجب قانون النقد والقرض أصبح لها شخصية معنوية تجارية تخضع لمبدأ الاستقلالية المالية والتوازن المحاسبي فنشاط البنك أصبح يخضع لقواعد التجارة ويهدف لتحقيق الربحية خاصة في تعامله مع المؤسسات العمومية الاقتصادية التي أضحت تتميز بتراكم كبير في مبالغ قروض السحب على المكشوف نظرا لاختلالها المالي الناتج عن الصعوبات الكبيرة في تحصيل حقوقها.

وما يمكن الإشارة إليه هو أن العلاقة الجديدة ما بين البنك المركزي والبنوك التجارية تبدو وكأنها تشكل عائقا أمام الاستقلالية التجارية للبنوك المعترف بها من طرف قانون النقض والقرض، إلا أنها في حقيقة الأمر ما هي إلا تهذيب للعمل المصرفي، وأكبر دليل على ذلك هو تكريس العلاقة التعاقدية مع المؤسسات العمومية الاقتصادية أي كان نوعها، وفي سبيل ذلك تخضع البنوك لرقابة اللجنة المصرفية وهي رقابة على القيود و رقابة على المستندات<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cf. BOUKBAMI Sidali, La question financière, Revue IEDFB, ICOLAA, ALGER, 1995, p.81.

### 2- إستبعاد الخزينة العمومية عن دائرة الإئتمان:

لا تعدّ الخزينة العامة حرة في اللجوء للبنك المركزي وطلب القروض لتمويل العجز لديها كما كانت في السابق، وهذه كذلك تعد صورة من صور انتهاء عهد الأوامر الإدارية والقضاء على الانحرافات غير المراقبة في إدارة تسيير البنوك وإعادة الاعتبار لدور بنك الجزائر في إدارة النقد والائتمان بشكل يحميه من التعرض لضغوط سياسية قد تؤدي في النهاية إلى آثار اقتصادية غير مرغوبة، حيث عزز مبدأ الفصل بين الدائرة النقدية و ميزانية الدولة من استقلالية بنك الجزائر وقلص من الآثار السلبية والمالية العامة على التوازنات النقدية<sup>1</sup>.

### أ- عزل دائرة ميزانية الدولة عن الدائرة النقدية:

عقب إصدار قانون المالية لسنة 1966 تمّ إلغاء سقف تسيقات البنك المركزي للخزينة العمومية، وهذا لغاية إصدار قانون النقد والقرض لسنة 1990 فكان تنفيذ عجز الميزانية يتم آليا من خلال البنك المركزي في شكل تسيقات، ونتج عن ذلك ديون كبيرة للخزينة العمومية اتجاه البنك المركزي. ولقد جاء قانون النقد والقرض لوضع حد لهذه الإجراءات من خلال تسديد ديون الخزينة العمومية اتجاه البنك المركزي في شكل أقساط لمدة 15 سنة، إضافة إلى إلغاء الاكتتاب الإجباري للسندات العمومية التي يتم قبولها من طرف البنك المركزي في محفظته والتي لا تتعدى 20% من قيمة الإيرادات المادية للسنة المالية السابقة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> فائزة لعرف، مرجع سابق، ص.157.

<sup>2</sup> نصيرة لبحيري، التجربة الجزائرية في الإصلاحات البنكية، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، عدد خاص، جامعة سكيكدة، عدد خاص، ص.200؛ مقتبس عن الموقع الإلكتروني:

#### ب- الفصل بين الدائرة النقدية والدائرة الحقيقية:

في إطار نظام التخطيط المركزي، كانت القرارات النقدية تتخذ على أساس كمي حقيقي، وتبعاً لذلك لم تكن هناك أهداف نقدية بحثه بل الهدف الرئيسي كان يتمثل في تعبئة الموارد اللازمة لتمويل البرامج المخططة، وقد تبنى قانون النقد و القرض مبدأ الفصل بين الدائرتين الحقيقية والنقدية حيث تتخذ القرارات النقدية على أساس الأهداف النقدية التي تحددها السلطة النقدية، وبناء على هذا الوضع النقدي السائد والمقدر من طرف هذه السلطة ذاتها تم استعادة البنك المركزي لدوره في قمة النظام النقدي و في تسيير السياسة النقدية<sup>1</sup>.

#### ثانياً- التمويل البنكي للاقتصاد - سياسة تمويل المؤسسة العمومية الاقتصادية:-

كرس قانون النقد والقروض الصادر في 14/04/1990 فكرة منح الائتمان حسب القروض المتاحة وضرورة العمل بمبادئ الربحية والمردودية محاولة منه لتغيير ذهنية المؤسسة العمومية الاقتصادية باعتبار المؤسسة البنكية مصدر غير منته من السيولة. وعلى هذا الأساس فقد ارتكزت سياسة التمويل على تدخل الدولة عن طريق العديد من الإجراءات بهدف تكيف المحيط الجديد الذي أصبح يتميز باحتدام المنافسة والمناداة بالسياسة الرامية إلى التحرير الاقتصادي وإلغاء السياسات الحمائية<sup>2</sup>.

#### 1- سياسة التمويل في ظل الإقتصاد الموجه:

تجدر الإشارة إلى أنه وقبل صدور قانون النقد والقروض لسنة 1990، كانت جل القرارات المتعلقة بتمويل المؤسسات العمومية الاقتصادية من صلاحيات السلطة المختصة وبعيدا عن إختصاص الهيئة البنكية، وكل ذلك في سبيل تركيز الرقابة وترشيد استخدام الائتمان البنكي.

<sup>1</sup> بحوصي مجذوب، إستقلالية بنك الجزائر بين قانون النقد والقروض 10/90 والأمر 11/03، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، العدد 16، 2012 ص.88.

<sup>2</sup> ياسين العايب تقسيم سياسة تمويل المؤسسات الاقتصادية في الجزائر، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، جامعة ورقلة، 2012، العدد 02، ص.63.

كما أن القانون رقم 86-12 المتعلق بالقروض والبنوك لم يتخل عن قواعد التسير الإشتراكي بالرغم من إضافائه لقواعد الربحية والمردودية بسبب الإديولوجفة المتبعة من طرف الدولة آنذاك، فالنظام البنكي وضع تحت سلطة المركز تحقيقا لما يسمى بضمان التمويل للمخططات التنموية و إعتماد مبدأ التوطين البنكي، حيث أجبرت جميع المؤسسات العمومية الإقتصادية والهيئات ذات الطابع التجاري والصناعي على تركيز حساباتها لدى بنك تجاري واحد، وذلك من أجل إحكام رقابة السلطة على التدفقات النقدية للمؤسسة ومتابعة وضعيتها المالية عن قرب من جهة وإقصاء المنافسة بين البنوك من جهة أخرى.

كما إعتمد على مجموعة من القواعد المالية التي أجبرت من خلالها المؤسسات العمومية الإقتصادية والبنوك على إحترام مضمونها و تتمثل هذه القواعد فيما يلي:

#### أ- تحديد المصادر المالية التي يمكن للمؤسسة أن تلجأ إليها:

وهو ما يسمى بنمط التمويل المقرر بموجب المرسوم رقم 70-93 الصادر في 31/12/1970 المتضمن قانون المالية<sup>1</sup>، وهي:

- المساهمات الخارجية التي تعقدها الخزينة العمومية أو المؤسسات.
- الإعتمادات طويلة الأجل الممنوحة من موارد الإيرادات الجبائية التي تجمعها الخزينة على يد المؤسسات المالية المتخصصة.
- القروض المتوسطة الأجل وطويلة الأجل القابلة لإعادة الخصم لدى البنك المركزي.

#### ب- سياسة منع التمويل الذاتي - نسبية مبدأ متاجرة المؤسسات -:

حيث أجبرت المؤسسة العمومية الاقتصادية على إيداع أرباحها لدى الخزينة العمومية في شكل سندات تجهيز دون أن يكون لها الحق في إعادة توظيفها كما يقتضي مبدأ المتاجرة<sup>1</sup>. إلا أن هذه

<sup>1</sup> الأمر رقم 70-93 المؤرخ في 31/12/1970 المتضمن قانون المالية لسنة 1971، ج.ر، رقم 109، المؤرخة في 31/12/1970، ص.1690.



العملية ترتب عليها تعقيدات في طريقة تسير المؤسسات بفعل إقصاء الاستقلالية المالية، مما دفع بالسلطة آنذاك إلى إعادة دراسة الوضع والسماح للمؤسسة من استخدام أرباحها في تحديد الاستثمارات، بالمقابل تم تخفيض قيمة الضرائب على أرباح المؤسسات والتي وصلت إلى حد 40%.

#### ج- قاعدة القرض المسترجع:

وهي عبارة عن قروض يتم منحها سواء من طرف المؤسسات المالية المحلية أو الأجنبية شرط الحصول على الموافقة المسبقة من طرف وزير المالية وبالرغم من النص على هذه الآلية، إلا أن ديون المؤسسات العمومية الاقتصادية تراكمت اتجاه البنوك مما أدى إلى إدخال إصلاحات جديدة سنة 1978 بهدف استرجاع القروض التي حل آجال استحقاقها. غير أن عجز المؤسسات في تسديد مستحقاتها دفع بالدولة للتدخل عن طريق سياسة التطهير المالي في إطار عملية إعادة الهيكلة العضوية، وذلك بمسح الديون المترتبة على مؤسسات القطاع العام وهو أمر منطقي لأن تدهور الوضعية المالية للمؤسسة وضعف المدرودية لا يتوافق مع مبدأ القرض المسترجع.<sup>2</sup>

فالمؤسسات العمومية كانت تتولى تمويل الاستثمارات المخطط لها على مستوى مركزي دون الأخذ بعين الاعتبار قدرتها على تحقيق ما خطط له، فنتج عن ذلك علاقة بين تطور حجم الاستثمارات المحققة و زيادة الاختلال المالي.<sup>3</sup>

#### 2- سياسة تمويل المؤسسة العمومية الإقتصادية في ظل إقتصاد السوق:

إنّ إقصاء قواعد التسيير التي كانت ترتكز على تدخل السلطة في إملاء مختلف الشروط المتعلقة بالنشاط البنكي، والذي كان نتيجة حتمية لإصلاح المنظومة البنكية، كان له الأثر الإيجابي في

<sup>1</sup> عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الإقتصادية...، مرجع سابق، ص.216.

<sup>2</sup> Cf. BENHALIMA. A, Le système bancaire algérien, 2<sup>ème</sup> édition, éditions DAHLEB, ALGER, 2001, p.17.

<sup>3</sup> Cf. BOUYAKOUB. A, Les mécanismes financières et les entreprises publiques, crédit et financement en Algérie, (1962-1987), document du CREAD, Avril 1987, p. 144.

تكريس هذا الأخير لمبادئ قواعد السوق، والتي برزت بعد فصل الملكية عن الإدارة داخل مختلف المؤسسات العمومية الاقتصادية سنة 1988، كما أن قانون النقد والقرض أعتبر بمثابة وسيلة أو آلية في يد الدولة من أجل تحسين المحيط المالى للمؤسسة العمومية الاقتصادية وتحسين العلاقة بينها و بين مؤسسات التمويل.

كما أن إشكالية تمويل المؤسسة العمومية الاقتصادية تظهر جليا من خلال عدم قدرة المؤسسة على تحقيق فائض مالى نظرا لإنعدام السيولة المالية وتراكم مديونتها إتجاه البنوك، مما أثر بصفة سلبية على مبدأ التوازن المالى وفرض تدخل الدولة عن طريق القيام بالعديد من عمليات التطهير المالى المتكررة خاصة تلك المطبقة سنة 1991، وذلك رغم قيامها قبل ذلك بعمليات إعادة الهيكلة المالية فى عشرية الثمانيات، والتي تمثلت فى مسح ديون المؤسسات العمومية إتجاه البنوك على أساس الضمانات الممنوحة من طرف الخزينة العمومية للبنوك تحت شعار حسن نية الدولة<sup>1</sup>.

وكخلاصة يمكن القول أن النظام الاقتصادى والمالى التى وضعت أسسه السلطات المعنية سنة 1988 كان يركز على التحرير المالى والتوازن المحاسبي للمؤسسات المصرفية كغيرها من المؤسسات العمومية الاقتصادية التى تم اعتمادها كشركات بالأسهم إلا أنه بعد صدور قانون النقد والقرض سنة 1990 نزع مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية عن المنظومة البنكية وأصبح طرق تنظيمها وتسييرها يخضع لوصاية الأنماط التقليدية، ما نتج عنه جملة من العوائق الإضافية وعرقلة تطور العلاقة بين البنوك والمؤسسات المالية من جهة والمؤسسات العمومية الاقتصادية من جهة أخرى.

<sup>1</sup> تسعى إجراءات التطهير المالى إلى تكييف علاقة المؤسسة العمومية الاقتصادية مع المحيط المالى والإقتصادى الجديد والقائم على أساس علاقات تجارية مع مختلف المؤسسات البنكية كما تسعى إلى تأمين النشاط الإنتاجى للمؤسسات فى أحسن الظروف وذلك من خلال تحسين الوضعية المالية للمؤسسات وزيادة رأسمالها والذي يمكنها من توفير السيولة اللازمة والرفع من قدرتها على التمويل الذاتى. كما ترجمت إجراءات التطهير المالى للمؤسسات العمومية الاقتصادية بالنسبة للديون التى بحوزة البنوك والمؤسسات المالية، مع العلم أن تلك الديون لم تكن محل توزيع بين المؤسسات المتفرعة عن المؤسسة نتيجة إعادة الهيكلة، حيث قامت الخزينة العمومية بشرائها بناء على تقديم البنوك لشهادة موقع عليها من رؤساء تلك المؤسسات توضح مصدرها ونوعها وتثبت دقة ملفها وصحته، نقلا عن، ياسين العايب، مرجع سابق، ص. 74-75.

كما تميزت سياسة المؤسسة العمومية الاقتصادية بالعديد من السمات كان لها الأثر المباشر على المردودية الاقتصادية لها، ثم أن موضوع التمويل طرح إشكالية عويصة وذلك بسبب ضعف الخدمات المقدمة ومحدودية تكييفه مع متطلبات المؤسسات الاقتصادية.

أما فيما يخص استقلالية القطاع البنكي اتجاه السلطات السياسية، فإن هذا المبدأ كان مكرسا بموجب القانون رقم 90-11 الملغى، إلا أن الأمر رقم 03-11 المعدل والمتمم خالف الاتجاه السابق وأعتبر أن السلطة السياسية هي من تتخذ كل قرارات تسير الشؤون البنكية وهو ما يخالف تماما المبدأ القائم حاليا في البنوك المركزية العالمية مثل ما تنص عليه المادة الأولى من قانون بنك فرنسا<sup>1</sup>.

بعد التطرق إلى مسألة إعادة تكييف علاقة المؤسسة بالدولة نتيجة تغيير السياسة الاقتصادية المنتهجة في ظل النظام الاشتراكي وإتباع قواعد اقتصاد السوق، كيف كان موقف المشرع الجزائري إزاء تطبيق القواعد و الأحكام التجارية داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية.

### المطلب الثاني

#### آليات تكريس القواعد التجارية داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية

ترتب بشأن البحث عن مفهوم جديد للمؤسسة العمومية الاقتصادية طبقا للمعطيات التي أفرزها القانون التوجيهي للمؤسسات والذي تم إثراؤه من طرف العديد من الفقهاء<sup>2</sup>، تكرر مبدأ الإدارة التجارية المعمول بها في المشروعات التجارية الخاصة وإعادة انتشار الدولة من منظور توسيع القطاع العمومي.

<sup>1</sup> « Dans l'exercice des attributions de la banque de France, en la personne de son gouverneur, de ses sous gouverneurs, ou d'un membre quelconque du conseil de la politique national ne peut ni solliciter, ni accepter d'instruction du gouvernement ou de toute personne ». Cf. THOMAS Walid., Le code Bancaire Français, éditions PEDONE. A, Paris, 2004, p.72 .

نقلا عن، محمود شحماط، مرجع سابق، ص.87.

<sup>2</sup> من بينهم إبراهيمي، عقون. بوسماح، بعلي وغيرهم من كتاب الإقتصاد الجزئي والعلوم القانونية، نقلا عن، عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، مرجع سابق، ص.178.

كما أن مبدأ المتاجرة أعطى للمؤسسة أدوارا أخرى متعلقة بالإنتاج وتحقيق التراكم المالي، والملاحظ على مثل هذه العناصر أنها تأثرت بمناقشات مذهبية سادت فترة إثراء الميثاق الوطني لسنة 1986، حيث رأت السلطة آنذاك ضرورة نقل عبء التنمية من الدولة كسلطة سياسية إلى المؤسسة العمومية الاقتصادية مما ترتب عليه ضرورة ترشيد المؤسسات لنفقاتها المالية<sup>1</sup> والذي لا يتأتى إلا بالاعتماد على قدراتها الذاتية<sup>2</sup> دون انتظار مساعدات خارجية.

كما نجد الأمر رقم 23/75<sup>3</sup> في المادة الأولى منه تنص على أن المؤسسة الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي هي تاجرة في علاقاتها مع الغير، كما ألزمت المواد 19 و20 من القانون التجاري المؤسسات العمومية بالقيود في السجل التجاري.

وبالتالي نستشف من خلال منطوق هذا الأمر، أن المؤسسة الاشتراكية عرفت هي الأخرى تطبيق أحكام قواعد القانون التجاري لكن ليس في نفس درجة تطبيقها لدى المؤسسة العمومية الاقتصادية المستقلة، باعتبار أنها كانت مقيدة بعدة حدود أهمها المادة 217 من القانون التجاري القديم والتي استثنت المؤسسة الاشتراكية من الأحكام المتعلقة بالإفلاس والتسوية القضائية، كذلك مرسوم المتعامل العمومي رقم 145/82<sup>4</sup>، والذي جعل من عقود المؤسسة الاشتراكية عقودا إدارية مثلها مثل الصفقات العمومية.

<sup>1</sup> عجة جيلالي قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، مرجع سابق، ص183.

<sup>2</sup> المقصود بالإصلاحات الذاتية : منح الإستقلالية للمؤسسة والمتاجرة وإستبدال الديون التي في ذمة المؤسسة بسندات حكومية إتجاه البنوك التي عرفت التطهير المالي و بإختصار دون تأثير خارجي لإجراء مثل هذه الإصلاحات، وهو نفس الوصف الذي أعطاه السيد : MOUHOUBI. S, L'Algérie à L'epreuve des Réformes économiques, OPU, Alger, 1988.

نقلا عن، محمود شحماط، مرجع سابق، ص.59.

<sup>3</sup> الأمر رقم 75-23 المؤرخ في 1975/04/29 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي للمؤسسات الإشتراكية ذات الطابع الاقتصادي، ج ر رقم 35، ص510.

<sup>4</sup> المرسوم رقم 82-145، المؤرخ في 1982/04/10، ينظم الصفقات العمومية التي يبرمها المتعامل العمومي، ج.ر رقم15، ص740.

كما أن إجبار المؤسسة على إيداع أرباحها لدى الخزينة العمومية في شكل سندات تجهيز حال دون أن يكون لها الحق في إعادة توظيفها كما يقتضى مبدأ المتاجرة، إلا أنه ومع صدور القانون التوجيهي للمؤسسات، طرح نقاش فقهي حول مدى قابلية تطبيق مبدأ الإدارة التجارية داخل المشروعات العامة المملوكة للدولة خاصة وأن ملكية الرأسمال الاجتماعي هو ملك لها باعتبارها المساهم الوحيد.

وبالرجوع إلى أحكام القانون التوجيهي وبالخصوص المادة الخامسة منه، والتي عرفت المؤسسة العمومية الاقتصادية على أنها شركة مساهمة أو ذات مسؤولية محدودة...، بمعنى يتضح جليا من هذا المحتوى أن مسألة إضفاء الطابع التجاري على المؤسسة، أصبح مسألة قانون أكثر منها مسألة واقع.

كما حددت المادة الثالثة من القانون رقم 04/88 سالف الذكر شكلين أساسين للمؤسسة العمومية الاقتصادية والمتمثلة في شكل شركة مساهمة وشكل شركة ذات مسؤولية محدودة، فما مدى خضوع المؤسسات العمومية الاقتصادية لأحكام القانون التجاري المطبقة على شركات المساهمة والشركات ذات المسؤولية المحدودة؟ (فرع أول)، خاصة وأن انفصال المؤسسة عن الدولة وفقا لمقتضيات مبدأ المتاجرة أخضع المؤسسة لأغلب التزامات التجار والمتمثلة في القيد في السجل التجاري ومسك الدفاتر التجارية.

كما أن نظام الإفلاس وتسوية المنازعات العقود المؤسسة (فرع ثاني) أثار حفيظة فقهاء القانون الاقتصادي باعتبار أن المشرع الجزائري أقره كإجراء يتخذ داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية نتيجة استقلاليتها المالية لكن كإجراء استثنائي كون أنه مقيد بحق الدولة في التدخل المباشر والفوري، في بعض الحالات لإنقاذ المؤسسة وتفادي الإفلاس، أما بخصوص تسوية منازعات المؤسسة فلقد كرس لها القانون العديد من الآليات كإجراء الصلح، التحكيم التجاري والقضاء العادي.

### الفرع الأول

#### مدى اعتبار المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية

إنّ مرحلة الجمود والتي ميزت الاقتصاد الجزائري، دفع بالسلطة آنذاك إلى إيجاد مخرج له، إذ استدعى تنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية في شكل شركة مساهمة أو شكل شركة ذات مسؤولية محدودة، وذلك لتبرير فكرة الاستقلالية وتغير وظيفة الدولة من دولة مقاولة إلى دولة حارسة. والسبب في ذلك هو أن شكل هذه الشركات التجارية تكتسي نوعا من الفعالية الاقتصادية ومسايرة لآليات السوق.

وباعتبار أن المؤسسة العمومية الاقتصادية هي تاجرة في علاقاتها مع الغير، فهي تخضع إلى نفس التزامات شركات المساهمة والمسؤولية المحدودة، وذلك بالقيود في السجل التجاري وفقا لمقتضيات أحكام المادة 548 من القانون التجاري، التي تلزم الشركات التجارية تحت طائلة البطلان بإيداع عقودها التأسيسية لدى المركز الوطني للسجل التجاري.

كما أن مسك الدفاتر التجارية يعد من بين التزامات المؤسسة العمومية الاقتصادية كما قضت بذلك المادة 02/34 من القانون رقم 04/88 الملغى، والتي تنص في هذا الإطار على أن يتأكد مجلس المراقبة من مسك السجلات والحسابات والدفاتر المحاسبية التي تتقيد بها الشركات التجارية قانونيا، وبالرجوع إلى القواعد العامة للدفاتر التجارية نجد أنها دفاتر تدون فيها مختلف الأعمال التجارية للمؤسسة أي ما يترتب عليها من حقوق وما تلتزم به من ديون، إلا أنّ الكثير من المؤسسات العمومية تجهل دور هذه الدفاتر إذ نجدها في الغالب غير دقيقة وغير منظمة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، مرجع سابق، ص.251.

كما أن المشرع شدد في العقوبات المفروضة على المؤسسات التي تحمل مسك هذه الدفاتر، حيث يعد هذا الإهمال بمثابة جريمة إفلاس بالتدليس حسب أحكام نص المادة 383 من ق.ع.ج.<sup>1</sup> أما بخصوص الأشكال القانونية المتخذة من قبل المشرع الجزائري بخصوص المؤسسة العمومية الاقتصادية كما سبق وأن ذكرناها، فهي تأخذ شكل شركة المساهمة عندما يعتبر مجال النشاط مهما وذو طابع إستراتيجي، وإلى شركة ذات مسؤولية محدودة عندما يكون مجال النشاط أقل أهمية أو عندما تنشأ من طرف الجماعات المحلية.<sup>2</sup>

وتجدر الإشارة أنه في ظل قانون 1988/01/12، كان الرأسمال المقدم من قبل الدولة عن طريق هيكله القانونية، مكتتبا ومحجرا طبقا لقواعد وأحكام القانون التجاري ويمكن أن تقدمه كذلك الجماعات المحلية أو مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى، لكن منذ سنة 2001 وبصدور الأمر 01-04 سالف الذكر صارت الأموال العمومية المقدمة من طرف الدولة منظمة بموجب قانون الأملاك الوطنية.<sup>3</sup>

#### أولا- مدى توافق عقد المؤسسة مع شكل شركة ذات المسؤولية المحدودة:

سبق وأن أشرنا أن المؤسسة العمومية الاقتصادية والتي تأخذ شكل الشركة ذات المسؤولية المحدودة يكون نشاطها متواضعا، رأسمالها متوسطا، أو قد تنشئها الجماعات المحلية، وهذا ما أشار إليه القانون التوجيهي 88-01 سالف الذكر.

<sup>1</sup> تنص المادة 383 من ق.ع.ج: "كل من ثبتت مسؤوليته لإرتكاب جريمة التفليس في الحالات المنصوص عليها في القانون التجاري يعاقب.....".

<sup>2</sup> Les entreprises publiques économiques revêtent deux formes principales : celle de la société par actions réservée aux entreprises d'importance nationale, et celle de la société à responsabilité limitée qui s'adresse au premier chef à l'entreprises publique locale, Cf. BOUSSOUAH.M, la Notion d'entreprises publique en droit Algerien...,op. cit. p.50.

<sup>3</sup> طيب بلولة، قانون الشركات، ط2، منشورات بيرتي، الجزائر، 2013، ص.287.

وتبدر الإشارة إلى أن القانون التجاري عرف تعديلا بموجب قانون رقم 15-20<sup>1</sup> والذي مس الشركة ذات المسؤولة المحدودة، لذا وقبل أن نتطرق لتحديد مدى توافق عقد المؤسسة مع شكل هذه الشركة، لابد من الإشارة إلى الأحكام العامة المتضمنة في القانون التجاري.

#### 1- بعض الأحكام العامة المتعلقة بالشركة ذات المسؤولية المحدودة:

لقد عرفت المادة 564 من القانون التجاري الشركة ذات المسؤولية المحدودة على أنها تلك الشركة التي تتم بين الشركاء لا يتحملون الخسائر إلا في حدود ما قدموا من حصص، وتعين بعنوان الشركة الذي يمكن أن يشمل على اسم واحد من الشركاء أو أكثر، على أن تكون هذه التسمية مسبوقة أو متبوعة بكلمات (ش.م.م).

كما أن رأسمال الشركة يحدد بجرية من طرف الشركاء في القانون الأساسي للشركة، ويقسم إلى حصص ذات قيمة اسمية متساوية حسب نص المادة 566 من قانون 15-20 المعدل والمتمم للقانون التجاري عكس ما نصت عليه المادة 566 قبل تعديلها، والتي أقرت على أن رأسمال الشركة يجب أن لا يقل عن 100 ألف دينار.

أما مما يخص عدد الشركاء، فقد نصت المادة 590 الجديدة على ما يلي: «لا يسوغ أن يتجاوز عدد الشركاء في ش.ذ.م.م 50 شريكاً، وإذ اشتملت على أكثر من ذلك، وجب تحويلها إلى شركة مساهمة في أجل سنة واحدة...». كما أنه يمكن أن تكون المساهمة في الشركة ذات المسؤولية المحدودة تقديم عمل تحدد كيفيات تقدير قيمته وما يخوله من أرباح ضمن القانون الأساسي للشركة ولا يدخل في تأسيس رأسمالها.

<sup>1</sup> قانون رقم 15-20 المؤرخ في 2015/12/30 يعدل ويتمم الأمر رقم 75-59 والنضمن القانون التجاري، ج.ر، رقم 71، ص.05.



والملاحظ على هذا النوع من الشركات أنه يتلاءم أكثر مع الصناعات الصغيرة والمتوسطة، وله فائدة عملية في تشجع الاستثمارات الاقتصادية ذات التكلفة المنخفضة نسبيا، والتي تتطلب تجنيد أموال ومدخرات ضخمة لإنجازها و عموما تقوم هذه الشركة على المبادئ التالية:

- **المسؤولفة المحدودة للشركاء اتجاه الشركة** أو يسمى بمبدأ عدم تضامن الشركة مع شخصية الشركاء كما يترتب عن هذا المبدأ أن الرأسمال الاجتماعي للشركة هو الضامن الوحيد لديونها اتجاه دائنيها<sup>1</sup>.

كما أن القانون لم يربط على دخول الشخص كشريك في الشركة ذات المسؤولية المحدودة اكتسابه للصفة التجارية، وهذا الحكم القانوني جاء لساو بين هذا الشريك والشريك الموصي في شركة التوصية، ولا يكتسب هذه الصفة حتى و لو شغل منصب المدير.

كما أن الشركة ذات المسؤولية المحدودة لا تنقضي بوفاة أحد الشركاء كما هو الحال في شركة التضامن ولا بإعساره أو إفلاسه أو الحجر عليه، بل تنتقل الحصص فيها بالوفاء إلى ورثة الشريك المتوفى<sup>2</sup>.

- **مبدأ تقييد التنازل عن حصة الاشتراك** : حيث قيده المشرع بقبول باقي الشركاء، عملا بأحكام المادة 571 من ق.ت.ج، باعتبار أنه لا يجوز إحالة حصص الشركاء إلى الأشخاص الأجانب عن الشركة إلا بعد موافقة أغلبية الشركاء التي تتمثل ثلاثة أرباع رأسمال الشركة على الأقل، كما أنه يتم اللجوء إلى إحدى الطريقتين في حالة امتناع الشركاء عن الموافقة وذلك إما بشراء حصة الشريك المتنازل وإما اللجوء للمحكمة المختصة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، مرجع سابق، ص222.

<sup>2</sup> نادفة فوضيل، شركات الأموال في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص.31.

<sup>3</sup> عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، مرجع سابق، ص.222.

أما فيما يخص جانب التسيير، فالشركة تقوم على مسير واحد أو عدة مسيرين من الأشخاص الطبيعيين، إذ يمكن أن يكون المسير شريكا ذو أغلبية أو ذو أقلية أو من الغير، كما أن تعيينهم يكون من طرف الشركاء عند تحرير القانون الأساسي أو بعقد لاحق، ويستحسن دائما تعيينهم بقرار منفصل تجنبا لتعديل القانون الأساسي<sup>1</sup>.

وبشأن الجمعية العامة للشركة، فهي تعد السلطة التي لها الطابع السياسي على جل قرارات الشركة، كما لها سلطة المصادقة على الميزانية والمراقبة المالية لحسابات الاستغلال وضبط وتوزيع الأرباح على الشركاء حسب حصصهم. ويجب أن يتوفر للشركة احتياطي قانوني وهو عبارة عن تخصيص جزء من الأرباح لمواجهة كل ظرف غير عادي قد تمر بها الشركة، وهذا الاحتياطي هو بمثابة الضمان لدائني الشركة<sup>2</sup>.

## 2- إلى أي حد يتطابق شكل المؤسسة العمومية الإقتصادية مع شكل شركة ذات المسؤولية المحدودة:

إذا ما حاولنا إسقاط أحكام القانون التجاري المطبق على الشركة ذات المسؤولية المحدودة على المؤسسة العمومية الإقتصادية، يتجلى لنا أن المشرع حينما عرف المؤسسة بموجب أحكام القانون التوجيهي 88-01 على أنها شركة تجارية تأخذ شكل شركة المساهمة أو ذات المسؤولية المحدودة من حيث اللفظ لا من حيث المحتوى، وكأنه استعار التسمية وتصرف في مضمونها وفقا لما أراد.

فمن حيث إنشاء الهيئتين نرى أن الشركة ذات المسؤولية المحدودة تقوم بتصريف واحد قانوني وكيف عادة على أنه عقد بين شركين أو أكثر يتبعه تحرير القانون الأساسي، خلافا لقرار إنشاء المؤسسة العمومية الإقتصادية ذات المسؤولية المحدودة والذي هو من صلاحيات الجماعات المحلية أو بقرار من صناديق المساهمة عن طريق أجهزتها المؤهلة.

<sup>1</sup> طيب بلولة، مرجع سابق، ص. 204.

<sup>2</sup> وفي حالة الإخلال بهذا الشرط نكون تحت طائلة جريمة الإفلاس بالتدليس.

أما من ناحية الإكتتاب والذي يعتبر بمثابة تصرف قانوني يلي مباشرة عقد إنشاء الشركة ذات المسؤولية المحدودة أو قرار إنشاء المؤسسة العمومية الإقتصادية التي تأخذ شكل شركة ذات المسؤولية المحدودة فهو يختلف في كل واحدة منها، فهو يعد بمثابة إكتتاب مقيد ومحصور في أشخاص القانون العام بالنسبة للمؤسسة وذلك حسب نص المادة 6 فقرة أولى من القانون التوجيهي سالف الذكر<sup>1</sup>.

في حين أن الإكتتاب في الشركات ذات المسؤولية المحدودة غير مقيد بأشخاص معينين بصفتهم، إذ يكفي إتفاق الأطراف فيما بينهم للعقد لإبرام عقد الشركة<sup>2</sup>.

وبخصوص إجراءات الإكتتاب، فالقانون التوجيهي أغفل هذا الجانب، كما أنه لم يجلها لأحكام القواعد العامة، في حيث أن القانون التجاري نظم بصفة دقيقة إجراءات الإكتتاب في الشركات ذات المسؤولية المحدودة<sup>3</sup>.

ومن ناحية عدد الكتيبين، فبالرجوع إلى نص المادة 590 من قانون رقم 15-20 سالف الذكر المعدل والمتمم لأحكام القانون التجاري، لا يسوغ أن يتجاوز عدد الشركاء في الشركة ذات المسؤولية المحدودة 50 شريكا، أما بالنسبة للمؤسسات العمومية الإقتصادية فنرى أن القانون 88-04 حررها من عدد المكتتبين، غير أن المرسوم رقم 119/88 حددها ضمنا بثلاثة صناديق على الأقل وعشرة على الأكثر.

أما من ناحية التنظيم الإداري والتسيير، فهو تنظيم بسيط وغير مركب داخل الشركة ذات المسؤولية المحدودة حيث تغيب عنه فكرة المجالس، عكس التنظيم الإداري للمؤسسة العمومية الإقتصادية ذات المسؤولية المحدودة والذي هو مركب إذ يحتوي على مجالس مراقبة، وهي هيئة وسيطة

<sup>1</sup> تنص المادة 6 من القانون التوجيهي 88-01 على أنه: «يكون للمؤسسة رأسمال تكتبته وتدفعه حسب الحالة... الدولة أو الجماعات المحلية أو مؤسسات عمومية إقتصادية أخرى».

<sup>2</sup> المادة 565 ق.ت.ج.

<sup>3</sup> المادة 567 ق.ت.ج.

بفن الجمفة العامة للمؤسسة والمسفر وهو نظام لا ءعرفه الشركاء ذاء المسؤولة المءءوءة فف القاءون الءاص؁ وبءصوص ءمءفل العمالف وعضوفة العمال فهو معءرف به داخل المؤسسة عكس الشركة ذاء المسؤولة المءءوءة والءف ءم اسءءناء هذا ءمءفل داخلها<sup>1</sup>.

كذلك أءفل المشرء فف إطار ءنظفم المؤسسة العمومية الاءءاءفة ذاء المسؤولة المءءوءة ءور الجمفة العامة الاسءءناءفة؁ ءاصة وأن لهذا الأءفرة صلاءفاء هامة قد ءؤءر على مسءقبل المؤسسة فف ءء ذاءها.

#### ءانفا- مءى ءوافق عقد المؤسسة مع شكل شركة المساهمة :

إنّ فءص الفصل المءعلق بشركاء المساهمة فف القاءون ءءارف ومن ءلال مقارءفه بالقاءون ءءوؤهف رقم 88- 01 والقاءون رقم 88-04؁ فكشف لنا عن وءوء اءءلافاء ءوهرفة بفن شكل المؤسسة العمومية الاءءاءفة من ءهة وشكل شركة المساهمة من ءهة أخرى؁ وقبل ءءرق لءل هذه الاءءلافاء؁ لا بأس أن نشفر للعرض النظرف لشركاء المساهمة وما ءءضمنه من أءكام.

#### 1- بعض الأحكام المءعلقة بشركاء المساهمة فف القاءون ءءارف.

ءقوم شركة المساهمة على الإءءبار المالف؁ بل هف النموءء الأمءل لشركاء الأموال وبءءالف فنبب إءءمامها على ءصة الشرفك أكثر مما فنبب إءءمامها على شءص الشرفك؁ فهي عكس شركاء الأشءاص.

كما ءءمفز هذه الشركة فف ءمع رأسمالها عن طرفق طرءه للإءءءاب العام كلما ءأسءت عن طرفق اللءوء العلنف للإءءار؁ وهذا بسبب المشروعات الضءمة الءف ءقوم بها طبقا لنص الماءة 596 من ق.ء.ء.ء.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> عءة ءبلالف؁ قاءون المؤسسات العمومية الاءءاءفة...؁ مرءع سابق؁ ص.227.

<sup>2</sup> ءنص الماءة 596 ق.ء.ء.ء.ء. على أنه "فبب أن فكءءب رأس المال بكامله".

كما يعرف عدد شركات المساهمة توسعا مستمرا، فهي وحدها التي يمكن إصدار أسهم أو سندات إستحقاق أو سندات أخرى. كما يتولى إدارة الشركة مجلس إدارة يتألف من ثلاثة أعضاء على الأقل ومن اثنتي عشر عضوا على الأكثر، و يمكن أن يدير شركة المساهمة مجلس مديرين، والذي يمارس مهامه تحت مراقبة مجلس المراقبة وهو نظام جديد مستحدث بموجب المرسوم التشريعي 93-108<sup>1</sup>. كما يتم مراقبة شركة المساهمة من قبل مندوب حسابات أو أكثر يتم تعيينه من طرف الجمعية العامة العادية.

وبخصوص عدد الشركاء فقد وضع المشرع حد أدنى لعدد الشركاء في شركة المساهمة، والذي لا يجوز أن يقل عن 7 شركاء طبقا لنص المادة 02/592 من ق.ت.ج . وبالمقابل، إذا كان المشرع وضع حدا أدنى للشركاء في شركة المساهمة، فإنه لم يضع حد أقصى لعدد الشركاء فيها. ومن تم فهي تستطيع أن تستقبل ما تشاء من المساهمين، كما أن مسألة الاشتراك داخلها لا تقتصر على الأشخاص الطبيعيين فقط، وإنما حتى الأشخاص المعنوية<sup>2</sup>. أما بالنسبة لحصة الشريك، فهي قابلة للتداول طبقا لنص المادة 715 مكرر 40 من ق.ت.ج وله أن يتنازل عن أسهمه في أي وقت ودون الحصول على موافقة باقي المساهمين.

كما تودع الأموال الناتجة عن الاكتتابات النقدية وقائمة المكتبين مع ذكر المبالغ التي دفعها كل مكتب لدى موثق أو لدى مؤسسة مالية، ويتعلق الأمر هنا بإجراء جوهري يثبت أن الأموال المودعة من طرف المكتبين ليست ثابتة فقط ببطاقات الاكتتاب وبإشهاد الموثق، ولكن مودعة أيضا من طرف المؤسسين بمجرد استلامها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> المرسوم التشريعي رقم 93-08 المؤرخ في 1993/04/25 يعدل ويتم الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون التجاري، ج.ر، رقم 27، المؤرخة في 1993/04/27، ص.03.

<sup>2</sup> نادفة فوضيل، مرجع سابق، ص. 148.

<sup>3</sup> طيب بلولة، مرجع سابق، ص.233.

## الباب الأول

### استقلالية المؤسسات العمومية الاتحادية - إعادة تشكيل المهتم الاقتصادي لمصلحة القطاع العام -

وعن التنظيم الإداري والتسيير للشركة، فكقاعدة عامة يتكون مجلس الإدارة من مساهمين يمثلون الأغلبية وبالتالي يملكون سلطة التسيير، فهي فئة لها العديد من السلطات للتصرف باسم الشركة وتمارس هذه السلطات في نطاق موضوعها، مع مراعاة السلطات المسندة صراحة في القانون لجمعيات المساهمين.

يعتبر مجلس الإدارة الهيئة الرئيسية التي تتولى أمور الشركة وتنفيذ القرارات الصادرة عن جمعية المساهمين، وإذا كانت الجمعية العامة تتمتع بالسلطة العليا والسيادة القانونية، إلا أن كثرة عدد المساهمين يخلق لها صعوبات جمة في مراقبة شؤون الشركة من حيث معيار الجدوية والفعالية<sup>1</sup>.

كما يمكن لشركة المساهمة أن تتبنى أسلوبا مغايرا للأسلوب المتعارف عليه في إدارة الشركة والمتمثل في وجود مجلس الإدارة، وذلك عن طريق استبداله بمجلس المديرين و مجلس المراقبة، وقد تبنت بعض الشركات الفرنسية هذا الأسلوب في الإدارة، بحيث يتولى مجلس المديرين صلاحيات الإدارة و التسيير أما مجلس المراقبة فوظيفته الرقابة على المسيرين<sup>2</sup>.

2- مقارنة بين شكل شركة المساهمة مع شكل المؤسسة العمومية الإقتصادية - إلى أي حد يتوافق كلا الشكلين؟:-

إن المتتبع لمسار المؤسسة العمومية الإقتصادية وفقا لقوانين الإستقلالية التي تعاقبت عليها إبتداءا من القانون التوجيهي 88-01 مروراً بالأمر 95-25 وصولاً للأمر رقم 01-04، يكشف لنا عن وجود إختلافات جوهرية بين شكل المؤسسة العمومية الإقتصادية من جهة وشكل شركة المساهمة من جهة أخرى.

<sup>1</sup> محمد فريد العربي، القانون التجاري، شركات الأموال، الدار الجامعية للطباعة والنشر، (د س ن)، ص.121.

<sup>2</sup> Cf. RODIERER Ené et OPPETIT Bruno, Droit commercial, groupement commerciaux, 2<sup>ème</sup> Editions. Dalloz, 1980, p.217.

## الباب الأول

### استقلالية المؤسسات العمومية الاتحادية - إعادة تشكيل المهتم الاتحادى لمصلحة القطاع العام -

فيما يتعلق بقرار إنشاء المؤسسة ذات أسهم، فإن ذلك يتم بموجب قرار حكومي<sup>1</sup> إذا كان الأمر يخص مؤسسات ذات طابع إستراتيجي، أما شركات المساهمة الخاضعة لأحكام القانون التجاري فإنشاؤها يتم بموجب عقد بين 7 شركاء على الأقل<sup>2</sup>.

وبخصوص طبيعة الأشخاص المؤهلين لعملية الإكتتاب، فيجب أن يكونوا تحت طائلة البطلان من أشخاص القانون العام، إذ يتعلق الأمر بالمؤسسة العمومية الإقتصادية، في حين أن الإكتتاب بالنسبة لرأسمال شركات المساهمة فيكون مفتوحا على الجمهور، لكن مع صدور الأمر 01-04 سالف الذكر أصبح بإمكان الخواص المساهمة في رأسمال المؤسسة العمومية الإقتصادية بكافة الصيغ المحددة قانونا.

أما من حيث طريقة الإكتتاب، فالمسألة تختلف وتباين في ظل قوانين الإستقلالية، إذ كان الإكتتاب بموجب الفقرة الثانية من المادة 10 من القانون 88/04 سالف الذكر يدفع بكامله، على أن يقدر قيمة السهم المدفوع بالثلث من القيمة الإسمية للسهم، في حين نصت المادة 596 من ق.ت.ج على أن الإكتتاب برأسمال الشركة يكون كاملا، أما بالنسبة لقيمة السهم المدفوع فتكون بنسبة الربع<sup>3</sup>.

ومن حيث التنظيم الإداري والتسيير، لا بد من الإشارة أنه بصدر الأمر 01-04 المتعلق بتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية وخصائصها، ومع إلغاء كل القوانين السابقة لتنظيم المؤسسات ما عدا الباب الثالث والرابع من القانون التوجيهي 88-01، أصبحت المؤسسات العمومية الاقتصادية تخضع

<sup>1</sup> ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد، عدم دقة عبارة "قرار من الحكومة"، ذلك أن الحكومة هي عبارة عن الجهاز المشكل من مجموع الوزراء برئاسة رئيس الحكومة، وهي مجرد جهاز للمداولات والتنسيق، تتجسد أعماله قانونيا فيما يصدره رئيس الحكومة من "مراسيم تنفيذية".

<sup>2</sup> تنص المادة 592 من ق.ت.ج على أنه "شركة المساهمة هي الشركة التي ينقسم رأسمالها إلى حصص.... ولا يمكن أن يقل عدد الشركاء عن سبعة (7).

<sup>3</sup> تنص المادة 596 من ق.ت.ج على أنه: «يجب أن يكتب رأسمال المال بكامله و تكون الأسهم النقدية مدفوعة عند الإكتتاب بنسبة الربع(4/1) على الأقل من قيمتها الاسمية...».

بصفة كلية لأحكام القانون التجاري، كما أن الرأسمال الاجتماعي للمؤسسات التي تأخذ شكل المساهمة يتأتى من الأموال العمومية التي ينظمها قانون الأملاك الوطنية.

أما بالنسبة لمجلس الإدارة، فإنه يتوسع داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية ليشمل ممثلي عن العمال على خلاف مجلس إدارة شركة المساهمة التي يتكون من الشركاء المنتخبين من طرف الجمعية العامة العادية للشركة، فمشاركة العمال داخل مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة حسب الحالة محددة بموجب نص المادة 5 فقرة 2 من الأمر 01-04<sup>1</sup>. وبخصوص تعيين المدير العام للمؤسسة العمومية الاقتصادية التي تتخذ شكل شركة الأسهم، يتم بموجب مرسوم تنفيذي، في حين أنه ينتخب في الشركة العادية من بين أعضاء مجلس الإدارة أو يتم تعيينه من قبل المجلس ذاته<sup>2</sup>.

كذلك يطرح إشكال يتعلق بالذمة المالية للمؤسسة، هل تخضع لنفس أحكام الذمة المالية للشركات التجارية وبالخصوص شركة المساهمة باعتبار أن الأمر 01-04 يحيل على أحكام القانون التجاري القواعد المطبقة على المؤسسات؟

تتكون الذمة المالية للمؤسسة العمومية الاقتصادية أو لشركة المساهمة على حد سواء من الأصول والخصوم، فالأصول تكون نتيجة لما حققته المؤسسة وحسب معيار الربح أو الخسارة، أما الخصوم هي ما تلتزم به المؤسسة باعتبارها شخصا معنويا، وتمثل مقابل الأصول أي الديون التي في ذمة المؤسسة. إلا أنه بالنسبة للمؤسسة العمومية الاقتصادية بصفة عامة توجد سوى ذمة مالية واحدة، غير أنه يجب التمييز بين الذمة المالية المحققة بموجب فوائد النشاط الاقتصادي للمؤسسة أي

<sup>1</sup> تنص المادة 5 فقرة 2 من الأمر 01-04 على أنه "غير أنه يجب أن يشمل مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة حسب الحالة على معقدين لصالح العمال الأجراء حسب الأحكام المنصوص عليها في القانون المتعلق بعلاقات العمل".

<sup>2</sup> تنص المادة 63 ق.ت.ج على أنه "ينتخب مجلس الإدارة من بين أعضائه رئيسا له شريطة أن يكون شخصا طبيعيا و ذلك تحت طائلة بطلان التعيين...".



عن طريق طرح فائض مالى، وبين الذمة المالية المقدمة لها من طرف الدولة، و بالتالى فالذمة المالية المقدمة من طرف السلطة الوصية تعبر عن حق انتفاع أما حق الملكية فتحتفظ به الدولة<sup>1</sup>.

وتأسيسا على هذا الجرد القانونى لجل التناقضات والاختلافات بين المؤسسات العمومية الاقتصادية والشركات التجارية يتضح عدم مطابقة الشكلين مع بعضهما البعض ومثل هذه النتيجة دفعت بعض الكتاب للقول أن شكل المؤسسة فى الحقيقة يتسم بالاستقلالية من حيث ذاتها وصفاتها ويختلف عن باقى الأشكال التجارية المنصوص عليها فى القانون التجارى<sup>2</sup>.

إذا كانت المؤسسات العمومية الاقتصادية تخضع فى جل أحكامها المتعلقة بالتنظيم و التسيير لأحكام و قواعد القانون التجارى المطبقة على شركات الأموال فى القانون الخاص، إلا أن الإحالة التامة على هذه القواعد قد يعارض أنظمة أخرى قد لا تتوافق مع طبيعة المؤسسات العمومية الاقتصادية كنظام الإفلاس و تسوية المنازعات التى تكون طرفا فيها.

### الفرع الثانى

#### نظام الإفلاس و تسوية منازعات عقود المؤسسة

نتيجة للتوجه الاقتصادى الجديد والضعوطات الممارسة من قبل صندوق النقد الدولى جراء إبرام اتفاقية التعديل الهيكلى ونتيجة للاستقلالية المالية التى أصبحت تتمتع بها المؤسسة العمومية الاقتصادية باعتبار أنها مطالبة بتحقيق فائض مالى، واعتمادها على مواردها الخاصة دون اللجوء إلى مساعدة الخزينة العمومية، أعتبر نظام الإفلاس، من الطابوهات التى حيرت فقهاء القانون الاقتصادى حول مدى اعتماده كإجراء عادى تخضع له المؤسسة العمومية الاقتصادية باعتبارها شركة تجارية تخضع لأحكام وقواعد القانون التجارى، أو باعتباره إجراء استثنائى يمكن تطبيقه داخل المؤسسات.

<sup>1</sup> طيب بلولة، مرجع سابق، ص.288.

<sup>2</sup> عجة جيلالى، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية....، مرجع سابق، ص.231.

كما أن إجراء الإفلاس قد يكون بمثابة الحل النهائي، إذا فشلت المؤسسة العمومية الاقتصادية في كل مرة نحو تحقيق فائض مالي، وكذلك باعتبار أن رأسمال المؤسسة مملوك للدولة، كذلك مسألة تسوية منازعات عقود المؤسسة اتسمت هي الأخرى بإضفاء الطابع التجارى خاصة فيما يتعلق بالتسوية القضائية لمنازعاتها والتي يخضع شق منها لاختصاص القضاء العادى.

#### أولاً- تجليات تطبيق نظام الإفلاس داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية:

قبل أن نتطرق إلى مفهوم الإفلاس ومجال تطبيقه داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية، لابد من الإشارة إلى أحكامه الواردة في القواعد العامة، ونقصد بذلك قواعد القانون التجارى حتى يتسنى لنا تحديد الفوارق بين نظام الإفلاس المطبق على الشركات التجارية والمطبق داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية.

#### 1- مبادئ وأسس الإفلاس في القانون التجارى:

لقد نظمت أحكام الإفلاس بموجب الكتاب الثالث من الأمر 75-59 المؤرخ في 1975/10/26 المعدل والمتمم لأحكام القانون التجارى، وذلك من نص المادة 215 إلى نص المادة 388 مستمداً أصوله من القانون التجارى الفرنسى، وقد عدلت بعض أحكامه بموجب المرسوم التشريعى 08-93 والأمر 23-96 المؤرخ في 1996/07/09 المتضمن الوكيل المتصرف القضائى.

ويعرف الإفلاس من الناحية القانونية أنه طريق للتنفيذ على مال المدين الذى يتوقف عن دفع ديونه التجارية، وذلك بهدف تنشيط الإئتمان ودعم الثقة في المعاملات التجارية بسلسلة من الإجراءات والقواعد التى تهدف لحماية مجموع مصالح الدائنين و صون حقوقهم<sup>1</sup>.

وبمجرد أن يصير المدين سواء كان تاجراً أو شركة غير قادر على الوفاء بديونه، يصبح في حالة توقف عن الدفع، مما يفرض عليه الإعلان عن ذلك في أجل 15 يوماً ابتداءً من تاريخ التوقف عن

<sup>1</sup> عزيز العكيلى، أحكام الإفلاس والصلح الوافى (دراسة مقارنة)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1996، ص.10.

الءفع؁ كما أن المءكمة الواجب إءطارها؁ هو القسم ءءارف على مسءوى المءكمة الءف فقع فف ءائرة إءءصاصها مركزه الرئفسف؁ أما إذا ءعلق الأمر بشركة؁ فمقرها الإءءماعف هو الءف فءءء إءءصاص المءكمة<sup>1</sup>؁ وءءمءل المباءفء الءف فقوم عليها نظام الإفلاس ففما فلفف:

#### أ- ءءرفم الإفلاس:

منء القءفم كان نظام الإفلاس فمءاز بالشءة كون أن المفلس بءء أموال ءائففة ولقد أفرد المشرع ءءارف بابا كاملا لهذا ءءرفم وهو الباب ءالف المعنون بالءفلفس والءراءم الأءرف فف ماءة الإفلاس من المواء 369 إلى 388؁ وءلك فف ءالة ءفلفس بالءقصفرف وفق المواء 370 و371 وءفلفس بالءءلفس وفقا لنص الماءة 374؁ إضافة إلى ما ءاءء به الماءة 383 من قانون العقوبات والءف أقرء بفءاءاء ءصل إلى ءء 5 سنوات؁ إضافة إلى ءرمان من ءقوق لمءة سنة والوارءة فف نص الماءة 145<sup>2</sup>.

#### ب- ءل فء المفلس عن ءءرف فف أمواله:

ءفاءفا لأي ءصرف ءء تقوم به الشركة ءءارفة المفلسة قصف الإءرار بفماعة ءائففن؁ ءغل فء المفلس عن ءءرف فف أمواله وءلك ءبقا لنص الماءة 244 فقرة اولف من ق.ء.ء.ء؁ والقاضفة بأن ءكم الإفلاس فءربف عليه بقوة القانون ومن ءارفءه ءءلى المفلس عن إءارة أمواله أو ءءرف ففها بما ففها الأموال الءف ءء فءءسبها بأي سبب كان. وفمارس وكفل ءفلفسة ءمفف ءقوق وءعاوى المفلس المءعلقة بءمءه ءول مءة ءفلفسة؁ وءمفمز قاعءة ءل الفء بالأءر اللارءءف؁ ءفء ءسرف على أموال المءفن ءءاضرة والمسءقبلفه لصالء ءائففه<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> ءفب بلولة؁ مرجع سابق؁ ص.328-333.

<sup>2</sup> بن ءاوء إبراهيم؁ نظام الإفلاس وءءسوفة القضاائفة فف القانون ءءارف المقارن؁ ءار الكءاب للءءفء؁ ءءارء؁ 2009؁ ص.22؁ 23.

<sup>3</sup> نسرفن شرفف؁ الإفلاس وءءسوفة القضاائفة؁ سلسلة مباءء فف القانون؁ ءار بلقفس؁ ءءارء؁ 2013؁ ص.60.

#### ج- إشراف القضاء على إجراءات التفلسفة:

طالما أن يد المفلس قد غلت عن التصرف، فحتما لن تترك أمواله هدرا ليعبث بها الغير، فلأجل هذا أوكل الأمر للقضاء الذي يتمثل في عدة أشخاص يسهرون على حمايتها وإدارتها وهم القسم التجاري والذي ينعقد له الاختصاص في إصدار حكم يتعلق بالإفلاس، ثم النيابة العامة، إذ لرئيس المحكمة أن يأمر بكل إجراءات التحقيق لتلقي جميع المعلومات عن وضعية المدين وتصرفاته وفق مانصت عليه المادة 221 من ق.ت.ج.<sup>1</sup>

أما بالنسبة للوكيل المتصرف القضائي، فقد أصبح هذا الأخير بموجب المادة 04 من الأمر 96-23<sup>2</sup> يعين بالحكم الصادر بالتسوية القضائية أو الإفلاس من بين الأشخاص المسجلين في القائمة التي تعدها اللجنة الوطنية، ومن بين مهامهم، تحصيل ديون المدين لدى الغير التي حل أجلها، كما يعمل على استخراج الأوراق التجارية التي يكون المدين حاملا لها من بين الأشياء الموضوع عليها الأختام وذلك لأجل قبولها والوفاء بها، كذلك الاستمرار في تجارة المفلس بعد استئذان القاضي المنتدب إذ اقتضت المصلحة العامة أو مصلحة المفلس أو الدائنين ذلك.

#### 1- مدى تطبيق إجراءات الإفلاس داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية:

على الرغم من تنظيم المشرع الجزائري لأحكام الإفلاس بموجب الأمر 59/75، ولأسباب متعددة، لم يتم تجسيده وتطبيقه إلا قبيل سنوات، حيث أنه وبعد الإستقلال، تم تبني النظام الإشتراكي لمنهج إقتصادي وتم تأميم معظم القطاعات الإقتصادية وأضحت الدولة محتكرة للتجارة على المستوى الداخلي والخارجي، مما أثر على عمل القطاع الخاص وضيق من نطاقه. أما عن القطاع العام، فقد كانت خزينة الدولة تمول كل حالات مؤسساتها الوطنية الصناعية والتجارية.

<sup>1</sup> بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص.24.

<sup>2</sup> الأمر رقم 96-23 المؤرخ في 1996/07/09 يتعلق بالوكيل المتصرف القضائي، ج.ر، عدد 43، ص.13.

هذا وقد كانت البوارى الأولى لتجسفد نظام الإفلاس بصدور القانون التوفهف 88-01 سالف الذكر هفث بدأت الدولة تتخلى عن الكففر من القاطعات<sup>1</sup>. ولقد أجاز المشرع لءائف المؤسسة العمومية الإقتصادفة إمكانيه للجوء للإفلاس مءى إنءدمت السفولة المالفه لءفها إنءداما مسءءفما بسبب الإعسار وذلك وفق مقتضفاه المافه 36 من القانون التوفهف 88-01<sup>2</sup>، وءأسفسا على هذا النص، ففضح أن إفلاس المؤسسة العمومية الإقتصادفة له نظام قانونف خاص ففختلف عن ماهو معمول به فف القانون التجارف. والحقفة أن المشرع لم ففعرض من خلال القانون التوفهف للمؤسساء لءالة طلب الءل لسبب مشروع نظرا لءدم إمكانيه قفام بعض الأسباب<sup>3</sup> كالأللال بأءء الإلتزاماء أو ءدم الوفاء بالءمصص، و إنما أشار إلى إمكانيه إءءاء إءراء قضائف فضعها فف ءالة إفلاس. وعلفه فقد ءءء تطور واضح فف قانون الإفلاس الءزارف بءفث أصبح لأول مرة فطبء على القاطع العام بعء أن كانت الشرءاء الوطنفة والمؤسساء الإشرافكة مسءءاة منه، ونظرا لءظورة نظام الإفلاس على مصالح هامة وءفوفه، أءءر هذا الأءفر إءراء إستثناءفا نظرا لءوصففة الطابع المالف للمؤسسة والءف فءءر ملكا للدولة.

أما من هفث الشءل والإءراءاء، فإنه لا فمكن اللجوء لشهر إفلاس المؤسسة إلا بعء فشل كل الإءراءاء الإقتصادفة والإءارفه الرامفة إلى إزالة الإعسار وذلك عن طرف إءاءه الهفكلاء أو الءعم

<sup>1</sup> بن ءاوء إءراهفم، مرجع سابق، ص. 07.

<sup>2</sup> فنص المافه 36 من القانون التوفهف 88-01 على مالفف: "فمكن أن فعرض المؤسسة العمومية الإقتصادفة إستثناءا لإءراء قضائف فءعلها فف ءالة إفلاس إذا إنءدمت السفولة المالفه إنءداما مسءءفما بسبب إعسار فكون إءبائه بقاعءه قانونفة ءاصة فسن لهذا الغرض بموجب قانون ءاصص، وءءءد نفس الإءراءاء وكفففاه الفصففة، ففر أنه فمكن للءكومة أن فتنءء ءءابفر وقائفه أو أن فعبء الهفكلاء أو أنءمءها بالءون المالف إذا كان قرار الءل قضائفا قء فمس مصالح هامة...".

<sup>3</sup> وذلك أن مسألة ءأسفس ومراقبه المؤسسة من المهام المعهوءه لصفافق المساهمة، كما أن الأسباب المشروعة لطلب الءل قضائفا والمعمول بها فف إطار الشرءاء التجارفه لا فءء لها مءالا ءااءل المؤسسة العمومية الإقتصادفة، كما لا فمكن فطفبق المافه 689 من ق.ء.ء.ء.ج القءفم، والءف فءول للمساهففر ءق اللجوء للفضاء لطلب الءل إذ فءفض ءءء الساهففر إلى أقل من 9، ذلك أن أءكام المافه 9 من القانون 88-04 لا فشرء ءضوع ءءء المءكءفن لءء أءنى أو أفصى، نقلًا عن، فءء الصءفر بعلف، مرجع سابق، ص. 120.

والعون المالى أوغيرها من الإءراءاء الوقاءفة ءنقفة والإءءءاءفة، إذ فمكن لهءه الإءراءاء أن ءرفء ءالة الإفلاس عن المؤسسة<sup>1</sup>.

#### أ- ءصائص الإفلاس داخل المؤسساء العمومية الإءءءاءفة:

ءماشفا مع مباءء المءاءرة الءف فسوء نءا؁ المؤسسة العمومية الإءءءاءفة، فأن ءل هءه الأءرة فءبعه إءراء ءءصففة، والءف هف عبارة عن مءموع الأعمال الءف ءرمف إلف إءهاء العملفة المءارة للشركة وإسءفاء ءقوقها وءءوفل مفرداء أصفولها إلف نقوء وسءاء ءفونها<sup>2</sup>.

وفف هءا الصءءء، أءضعء المؤسسة مءل ءءصففة إلف الأحكام العامة فف القانوء ءءءارف ءفء نصف صراحة المءاءة 37 من القانوء 88-01، على أن ءءم ءءصففة بالءراضف للمؤسسة العمومية الإءءءاءفة المنءلة وفقا للشروط والءفففاء الءف ءءءءها الأمر 75-59، ومن هءا المنطق نرف أن المءرء واكب أحكام القانوء ءءءارف، وأحكام القانوء المءفن ففما فءءلق بإءراءاء ءءصففة<sup>3</sup>.

وواقفعا، إءراء الإفلاس داخل المؤسسة العمومية الإءءءاءفة هو إءراء إسءءائف، ففنما هو ءسب القواعد العامة إءراء عاءف فمكن أن فءءرض له أف ءاءر أو ءءء مءنوف ءاضع للقانوء الءاص وفقا لنص المءاءة 215 من ق.ء.ء<sup>4</sup> و ءبرر مءل هءه الإسءءءائفة بءءة ءءء أبرءها: ءون رأسمال المؤسسة مال عمومف فءضع لقواعد ءءافة المال العام، لءن هءه الءءة مرءوء عفلفها لأن الإفلاس ءسب ءاء النص فءءلق بالأصول ءون الءصوم.

<sup>1</sup> مءء الصءفر بعلف، مرفء سابق، ص. 121.

<sup>2</sup> أءءم أمفن الءولف، الإءءاءاء الكبرى فف قانوء المءرء العام، مءلة إءارة قضافا الءءومة، مصر، 1965، العءء 02، ص. 469.

<sup>3</sup> مءء الصءفر باعلف، مرفء سابق، ص. 123.

<sup>4</sup> ءنص المءاءة 215 فقرة 1 من القانوء ءءءارف على أنه "فءفن على ءل ءاءر أو ءءء مءنوف ءاضع للقانوء الءاص ولو لم فءن ءاءرا إذءءوقف عن ءءف أن فءلف فافرار مءة 15 فوم قصف إءءءاء إءراءاء ءءسوفة القضاافة أو الإفلاس".

كما أن إجراء الإفلاس مقيد بحق الدولة في التدخل المباشر والفوري في بعض الحالات المنصوص عليها في المادة 36 من القانون التوجيهي، وبعد هذا الحق بمثابة إجراء وقائي تلجأ له الدولة لإنقاذ المؤسسة من تبعات الإعسار<sup>1</sup>.

ومن خلال تحليل منطوق المادة 36 من القانون التوجيهي، نرى وكأن المشرع أراد من خلال إدراج شرط إنقاذ المؤسسة اعتبار أن القاعدة العامة هي الإفلاس وأن الاستثناء عليها هو حق التدخل، إلا أن مبدأ المتاجرة والذي يقوم على منطق الاستقلالية يقتضي أن يكون حق الدولة في التدخل هو القاعدة العامة بينما الإفلاس إجراء استثنائي<sup>2</sup>.

#### ب- شروط شهر إفلاس المؤسسة العمومية الاقتصادية:

حتى تعتبر المؤسسة العمومية الاقتصادية متوقفة عن الدفع لا بد من توافر الشروط الآتية:

- **توقف المؤسسة عن الدفع:** يعد التوقف عن الدفع أهم الشروط التي يجب توافرها حتى يمكن الحكم بشهر إفلاس المدين، بل يعد جوهر فكرة الإفلاس وذلك لأهمية الآثار المترتبة عنه، وهذا من المفروض ما ينطبق مع المؤسسة العمومية الاقتصادية، باعتبارها شركة تجارية وفق مقتضيات القانون التوجيهي 88-01.

وتجدر الإشارة أن القانون التجاري الجزائري وسع من حالات ومجالات التوقف عن الدفع، وأعتبر أنه حتى في حالة عدم دفع فواتير، يمكن أن تعتبر المؤسسة فيها متوقفة عن الدفع، عكس ما ذهب إليه التشريع الفرنسي حيث أن الإجهادات القضائية أعتبرت أنه في حالة عدم تسديد ديون ضعيفة القيمة وهذا لا يشكل حالة توقف عن الدفع<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، مرجع سابق، ص.266.

<sup>2</sup> رشيد زوايمية، إستقلالية المؤسسات، محاضرات على شكل مطبوعة ملقاة على طلبة السنة الرابعة ليسانس، جامعة تيزيوزو، دفعة

1989، ص.13.

<sup>3</sup> Le code de commerce algèrien, en stipulant que la cessation de paiements intervient dès lors que le débiteur cesse ses paiements a opté, pour une conception extensive selon laquelle même une facture

أما ففما ففعلق بفففبف فففة الففالة داخل المؤسسة العمومية الإقففالففة، وبالرفوف إلى أففام الماففة 36 من القانوف الفوففهبى والفى ففلاءم مع منطوق نص الماففة 215 من ق.ف.ف.ج القففم، والفى فعفر أن المافن سواف كان فففف طفبعبى أو معنوف فففر ففوقفا عن الففف وذلك منذ 6 أشهر على الأقل من فارفخ أفر ففف، لأن منطوق الماففة 36 لم ففضمف فففد مثل فففة الأفال، كما أن الإفالة عل نص الماففة 215 ففر ممكنة، نظرا للطاق الإفففائف من ففة للمؤسسات العمومية الإقففالففة وقصر المفة الممنوحة للفاجر العافى والمقرفة ب15 فوف من ففة أفرى، وهى مفة لا ففلاءم وطفبعة المؤسسة العمومية الإقففالففة<sup>1</sup>.

إلا أن الفطور الذى عرفه نظام الإفلاس ففافة بعء إفصار الأمر 01-04 المفلق بفففم ففسفر المؤسسات وبموجب نص الماففة 217 من القانوف الففارفى ففث أفبفث ففضع الففركات ذاف أموال عمومية كلفا أو فرفففا لأففام الباب المفلق بالإفلاس و الفسوفاف القضايفة. إضافة إلى أن أففام الماففة 352 ق.ف.ف.ج<sup>2</sup> المفلقة بإفراءاف الفصففة أفبفث لا ففص المؤسسات العمومية الإقففالففة، إلا أنه فمكن للسلطة العمومية المؤهولة عن طرفق الفففم أن ففخذ ففابفر فسففد مسففقات الفففن، وففمف فففة الففابفر قفل الإفراء الفارفى طبقا لأففام الماففة 357 من ق.ف.ف.ج<sup>3</sup>.

---

non payée a échéance peut être une cause de la cessation de paiements, contrairement à la législation française et la jurisprudence n'admettent pas que le non règlement d'une dette faible soit consiatif a lui seul d'un état de cessation de paiements, Cf. Ismahane.ABBAD, Les entreprises en difficulté, Diagnostic et redressement, thèse de magistère, faculté des sciences économiques, Université d'Oran, 2008/2009, p.44.

<sup>1</sup> عفة ففلالى، قانوف المؤسسات العمومية الإقففالففة...، مرجع سابق، ص.267.

<sup>2</sup> فنص الماففة 352 ق.ف.ف.ج. جعلى أنه " للمفكمة بناء على طلب أفف فائفى المافن أو وكفل الففلسة الإذن لهذا الأفر بالفعاقء فزافا فى كل الأصول المنقولة أو العقارية أو بعضها وبفبها".

<sup>3</sup> فنص الماففة 357 ق.ف.ف.ج. جعلى أنه "... للمفكمة أن ففضى ولو فلقاىفا بإففال الإفراءاف عند عدم وجود ففون مسففقة، أو عنفما ففكون ففث ففصرف وكفل الففلسة ما فففى من الأموال...".



- إستنفاد كل الوسائل المالية المتاحة لتجنب الإعسار بما فيها القروض والكفالات، الضمانات البنكية، الأرباح الاحتياطية وأخيرا الزيادة في رأسمال المال، كما أن إنعدام السيولة المالية إنعداماً مستديماً من شأنه إمكانية شهر إفلاس المؤسسة، إذ أن الأرصدة المحاسبية للمؤسسة لم تعد في مقدورها مواجهة إلتزاماتها التي حال أجالها بالرغم من تحصيل كافة ديونها إتجاه الغير.

وفي الأخير يمكن القول أن الإفلاس أصبح أحد الإجراءات المنصوص عليها بصريح العبارة وفق أحكام القانون التجاري، إلا أن طابعه الإستثنائي وقيام السلطة في كل مرة بإنتهاج سياسة التطهير المالي قلل من مصداقيته، كون أن الدولة في كل مرة تتجنبه وتستبدله بطرق أخرى كإتباع أسلوب الخصخصة أو الدمج أو البيع في السوق المالية.

#### ثانياً- تسوية منازعات المؤسسة العمومية الاقتصادية:

يعتبر حق التقاضي من بين أهم المظاهر القانونية لإنفصال المؤسسة العمومية الاقتصادية عن الدولة خاصة بعد صدور القانون التوجيهي 88-01، كما أن الإستقلالية القانونية تبرز من خلال تمتعها بالشخصية المعنوية حسب مقتضيات نص المادة 3 من القانون التوجيهي 88-01 والتي تخضعها لأحكام وقواعد القانون التجاري، وهو ما أكدته المادة 549 من ق.ت.ج، حيث تعتبر أن الشركة لا تتمتع بالشخصية المعنوية إلا من تاريخ قيدها في السجل التجاري.

كما حددت المادة 50 من ق.م.ج مظاهر الإنفصال بين المؤسسة والمؤسس، وأقرت للشخص الإعتباري صلاحية التمتع بجميع الحقوق في حدود ما يملكه القانون، والتمتع بذمة مالية مستقلة وأهلية في الحدود التي نشأ عليها العقد، ومثل هذه المظاهر على إختلاف أنواعها معترف بها للمؤسسة العمومية الاقتصادية وذلك بموجب نصوص مواد صريحة<sup>1</sup> من القانون التوجيهي، وكذلك أحكام الأمر

<sup>1</sup> تنص المادة 07 من القانون 88-01 على ما يلي: " تتمتع المؤسسة العمومية الاقتصادية بالأهلية القانونية الكاملة، فتشترط وتلتزم وتتعاقد بكيفية مستقلة بواسطة أجهزتها المؤهلة لهذا الغرض بمقتضى قانونها الأساسي طبقاً لقواعد التجارة والأحكام التشريعية المعمول بها في مجال الإلتزامات المدنية والتجارية".

01-04، الذي أقال على تطبيق قواعد القانون القارف على المؤسساء العمومية الإقصادفة وذلك من خلال عملية التنظيم والتسفر.

فالنسبة لتسوية منازعات المؤسسة وقماشفا مع النصوص القانونية بمختلف أصنافها، والقف نظمت المؤسسة العمومية الإقصادفة، فمكن لهذه الأخيرة تسوية نزاعاتها عن طرفف عقد الصلح، التحكفم، القضاء العادف.

#### 1- عقد الصلح :

بالرجوع إلى الأحكام العامة للقانون رقم 88-01 والمتعلقة بالقواعد الخاصة المطبقة على المؤسساء العمومية الإقصادفة، ففضح أن هذه الأخيرة أقحمت عقد الصلح كأسلوب من أسالفب تسوية منازعات عقود المؤسسة، ولقد تضمن عقد الصلح داخل المؤسساء العمومية الإقصادفة شروطا عامة تضمنها قواعد القانون القارف وشروطا خاصة وردت فف القانون رقم 88/04.

أما بالنسبة للقوانين اللاحقة والقف نظمت المؤسسة العمومية الإقصادفة ونقصد بها الأمر 95-25 المتعلق برؤوس الأموال القارفة التابعة للدولة، والأمر 01-04 المتعلق بتسفر المؤسساء جاءت خلوا من نصوص صرفجة تتحدث عن إجراءات الصلح، لذا كان لابد من الرجوع إلى الأحكام العامة للصلح فف القانون القارف، وقانون الإجراءات المءنفة والإءارفة ما لم ففص القانون الأساسي للمؤسسة على إدراج شرط فقضى بعدم التصال مع جماعة الدائنف.

ويعرف عقد الصلح على أنه إءفاق بفن المفلس وجماعة الدائنف ففرم وقفا للإجراءات القف فضا بها المشرع، وهي موافقة أغللفة معفنة من الدائنف على شروطه تصءفق الجهة القضاة المءخصة بذلك<sup>1</sup>.

ولقد عالج المشرع القارف مسألة الصلح فف المواد القارفة كما هو الشأن فف القفن المءن فبوضعه لنصوص وإجراءات خاصة به فف القانون القارف لاسفما المادة 317<sup>1</sup> منه. وبفصوص

<sup>1</sup> عزفر العكفلف، المرجع السابق، ص.262.

المؤسامة العمومية الإقنامفة، وفف ظل أأمام القانون 88-04، منم المأمرف للجملفة العامة الإسمنافة للمؤسامة إمكانيه الترففص بالصلم طبقا لنص المامه 18 منه<sup>2</sup>. أما بالنسبه لشروط إبرام عقد الصلم مع المؤسامة العمومية الإقنامفة، فلقد نص القانون 88-04 على شرطفن لها، صدور ترففص من الجملفة العامة الإسمنافة للمؤسامة ففضمف الموافقة على إبرام الصلم، وأن فكون الصلم فف حدود خمس (1/5) القفمه الإسمفة لرأسمال أو ففوق.

ومف إجمم الأعضاء، ففم التوففم على الصلم مال إنعماد الملسه، أما إذا لم فجمم كل الأعضاء وضمف الأغلبفه فقط أو ثلثف الدائنفن، فإن المداوله تستمر لمده ثمانية أيام، بعدها فصدر القرار النهائي، وفوقم من كافة الأعضاء الماضرفن لجملفة الصلم. وفترتب عن ذلك إلزامفه كافة الدائنفن بما ورد فف العقد سواء كانت دفونهم مأمقة أم ففر مأمقة، وتوقف مهام الوكفل المأمرف القضافف بممرد أكمساب الصلم مامفه المضمف ففه، كما تلمزم المؤسامة إذا كانت مامفه بممول الدفع بالنقسفط المنصوص علىه فف عقد الصلم<sup>3</sup>.

## 2- تسوفه المنازعات عن طرفق إجراء التكمفم:

بالرفوم إلى أأمام المامه 1006 من قانون إ.ج.م.إ.ج والفف تستنفف الأشماس المعنوفه العامة من إأمراء التكمفم، ماعدا فف علاقاتها الإقنامفة الدولفه و فف إطار الصفقات العموفه، وبإمبار المؤسامة العموفه الإقنامفة شمس معنوف عام، فهف كقاعده عامه لاأمضم لإأمراء التكمفم التمارف الدولف إذا تعلق الأمر برأسمالها الإجمامف، نظرا لأن الدوله هف من تكفلت بإصدار رأسمالها، وبالتالي فمال هنا هو مال عام، وهو ماضع لقواعد مامفه المال العام<sup>4</sup>. أما إذا تعلق الأمر

<sup>1</sup> عروف عبم الكرفم، الطرق البمفله فف حل النزاعات القضاففه، الصلم والوساطه القضاففه، طبقا لقانون الإأمراء المامفه والإماره، مذكره مامسفر، فرم عقود ومسؤولفه، كلفه المأموق، مامعه المامرف، السنة المامفه 2012/2013، ص.35.

<sup>2</sup> المامه 18 من قانون 88-04.

<sup>3</sup> عمه ماملف، قانون المؤسامة العموفه الإقنامفه...، مرفم سابق، ص.240، 241.

<sup>4</sup> المرفم نفسه، ص.248.

بأموال الأصول وموجودات المؤسسة، فهنا لها أن تلجأ لأسلوب التحكيم أو إلى أسلوب المصالحة كإجراء سابق للتحكيم طبقا لنص المادة 20 فقرة 1 و2 من القانون التوجيهي 88-101<sup>1</sup>.

كذلك في حالة إبرام المؤسسة العمومية الاقتصادية لصفقات عمومية، خاصة إذا كانت ممولة بصفة جزئية أو كلية من ميزانية الدولة، فالعقد هنا هو عقد إداري، وبالتالي فلها أن تلجأ إلى أسلوب التحكيم لفض النزاع وفقا لأحكام المادة 1006 من ق.إ.م.إ.ج.

ولقد إرتأى بعض الفقه المقارن<sup>2</sup>، أن أسلوب التحكيم يتعارض مع مبدأ سيادة الدولة في مجال حل منازعات العقود الإدارية بما ينطوي عليه من سلب لإختصاص القضاء الوطني والذي يعد مظهرا من مظاهر السيادة، إلا أن بعض الفقه يرى أنه ليس في اللجوء للتحكيم لتسوية نزاعات العقود الإدارية مساسا بسيادة الدولة و ذلك للأسباب التالية:

أن قضاة الدولة قد يكونوا غير مختصين في المسائل الفنية محل النزاع، الأمر الذي يدفعهم بالإستعانة بخبير، ووقف الفصل في الدعوى إنتظارا لرأيه، فإذا كان الأمر كذلك، فإنه يكون من الأنسب إختصارا للوقت وتوفيرا للنفقات، لجوء الخصوم إلى هذا الخبر مباشرة، وتنصبه محكما للفصل في النزاع القائم<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> تنص المادة 20 من قانون 88-01 على أنه "تكون الممتلكات التابعة لدمة المؤسسة العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل والتصرف فيها... كما يمكن أن تكون موضوع مصالحة...".

<sup>2</sup> يراجع في مناقشة وعرض هذه الحجة، محسن شفيق، التحكيم التجاري الدولي، دار النهضة العربية، سنة 1997، ص.40. نقلا عن، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، التحكيم في منازعات العقود الإدارية الداخلية والدولية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص.71.

<sup>3</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الرجوع السابق، ص.72.

كما أن أعمال المحكمين هي مقيدة بموجب نصوص تشريعية، ما يمكن القضاء من مساعدتهم أو الرقابة أو الإشراف، وهي مسائل يختلف مداها من نظام إلى آخر، مما يضيفي الصلة القائمة بين التحكيم و القضاء الوطني<sup>1</sup>.

ولقد كيف بعض فقهاء القانون الإقتصادي<sup>2</sup>، أن مصادقة الجزائر على إتفاقية نيويورك بموجب القانون رقم 88-18 المؤرخ في 12/07/1988 والمتعلق بإنضمام الجزائر إلى إتفاقية نيويورك لعام 1958 والمتعلقة بالإعتراف وتنفيذ القرارات التحكيمية، أنه خطوة نحو تمكين المؤسسة العمومية الإقتصادية من حق اللجوء إلى التحكيم التجاري الدولي لحل منازعاتها التجارية.

### 3- تسوية منازعات المؤسسات العمومية الإقتصادية عن طريق القضاء:

إبتداء من صدور القانون التوجيهي رقم 88-01، أصبحت المؤسسة العمومية الإقتصادية تتخذ شكل الشركة التجارية وتخضع لأحكام القانون التجاري، وبالتالي تكرست إستقلالية منازعاتها عن رقابة القضاء الإداري. وما أكد هذا المبدأ، أي خروج المؤسسة عن هذا النوع من الرقابة هو المرسوم رقم 72/88<sup>3</sup> المعدل للمرسوم رقم 145/82، والذي كان يخرج عقود المؤسسة من نطاق تطبيق الصفقات العمومية، وبالتالي أصبحت عقود المؤسسة عقودا تجارية تخضع لإختصاص القضاء التجاري.

ولقد عرفت المؤسسة الإشتراكية فيما مضى نوعا من التداخل بينها وبين مفهوم المرفق العمومي، بحيث أثقل كاهلها بأعباء مرفقية قللت من خاصيتها الإقتصادية، بالإضافة إلى أن المشرع أخضعها

<sup>1</sup> أحمد الشلقاني، الدولة والتحكيم في العقود التجارية الدولية، مجلة قضايا الحكومة، مصر، السنة العاشرة، 1966، العدد 01، ص.15.

<sup>2</sup> ومن بينهم الأستاذ رشيد زوامية.

<sup>3</sup> المرسوم رقم 88-72 المؤرخ في 29/03/1988 يعدل ويتم المرسوم رقم 82-145 المؤرخ في 10/04/1982 والمتضمن تنظيم صفقات المتعامل العمومي، ج. ر رقم 13، ص.541.

لرقابة مجلس المحاسبة، وبالتالي أعتقد أن الغرفة الإدارية هي صاحبة الإختصاص في منازعات المؤسسة<sup>1</sup>.

ما يلاحظ من خلال إستقراء نص المادة 55<sup>2</sup> من القانون التوجيهي 01/88 في الفقرة الأخيرة منها، أنها كلفت بعض التصرفات على أنها ذات طبيعة إدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري إضافة إلى نص المادة 56 فقرة أخيرة، والتي تنص على أن تخضع المنازعة المتعلقة بهذا المجال للقواعد المطبقة على الإدارة، وهي إشارة ضمنية إلى إختصاص القاضي الإداري بالنظر في الموضوع.

أما فيما يتعلق بالأمر 95-25 سالف الذكر والأمر 01-04، فلا توجد هناك نصوص قانونية صريحة تنص على الجهة القضائية المختصة بالفصل في النزاع والتي تكون المؤسسة العمومية الإقتصادية طرفاً فيه، وبالتالي نعود للأحكام العامة في القانون التجاري، والتي تحيل إلى أحكام القضاء العادي للنظر في مثل هذه المنازعات.

فخضوع المؤسسة لرقابة القضاء الإداري ما هو إلا إستثناء فقط من القاعدة العامة للنظام القانوني للمؤسسة والتي تقضي بأولوية القضاء التجاري على القضاء الإداري. فتكليف المؤسسة ببعض الأعباء المرفقية، لا يعني في الأصل إعادة النظر في الطبيعة القانونية لها، وإنما هو إجراء قانوني قد يستفيد منه القطاع الخاص، مثل عقود الإمتياز التي تبرمها الدولة مع بعض الخواص لتسيير مرفق معين.

بعد التطرق إلى اشكاليات تطبيق القانون الخاص على المؤسسات العمومية الاقتصادية والامام بجل الاراء الفقهية والأحكام التشريعية التي عالجت الموضوع، ننتقل للجانب العملي والمتضمن اجراءات سير التنظيم و التسيير داخل هذا النوع من المؤسسات.

<sup>1</sup> Cf. BOUSSOUHAH.M, l'entreprise socialiliste..., op.cit, p.55.

<sup>2</sup> تنص المادة 55 من القانون 01-88 على أنه "...وفي هذا الإطار، يتم التسيير طبقاً لعقد إداري للإمتياز ودفتر الشروط العامة، وتكون المنازعات المتعلقة بملحقات الأملاك العامة من طبيعة إدارية".

### المبحث الثاني

#### ميكانيزمات التنظيم والتسيير داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية

لقد تميّزت التجربة الجزائرية في مجال الإصلاحات الاقتصادية أو إعادة الهيكلة الاقتصادية بالتنوع المرتبط بأنماط التنظيم وأساليب التسيير التي تعاقبت على الاقتصاد الوطني. كما أنّ قوانين الإصلاحات من الجيل الأول "استقلالية المؤسسات" تحمل مضمون ومبادئ رئيسية تشكل في مجملها العمل المعياري لإعادة النظر في نظام توجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية بعد فشل التنظيم الاشتراكي للمؤسسات. وقد قام النظام القانوني لاستقلالية المؤسسات على إلغاء ممارسة وصاية التسيير على المؤسسة بصفة مباشرة أو بصفة تفويضية، لتتمكن من ممارسة تنظيم علاقاتها التجارية والاقتصادية في السوق مع تحديد الأجهزة التي تتولى الوظائف الموصوفة بالأفقية<sup>1</sup>.

فبالنسبة لإجراءات ووسائل إنشاء وتأسيس المشروعات العامة فهي تختلف باختلاف الأنظمة السياسية والاقتصادية، كما أنّ هذه الآليات قد تتخذ بإصدار مجموعة من القرارات الصادرة عن السلطة الوصية أو أجهزة المؤسسة في حدّ ذاتها وهو نفس الإجراء بالنسبة لأسلوب حل المؤسسات المتخذ (مطلب أول). أمّا فيما يخص عملية الإدارة والتسيير داخل المؤسسة فهي تخضع لنظام قانوني هجين بين أحكام القانون الخاص أي القانون التجاري من جهة وأحكام القانون العام من جهة أخرى (مطلب ثاني).

<sup>1</sup> الوظائف الموصوفة بالأفقية هي مجموعة الإجراءات تضعها الإدارة الاقتصادية المركزية وتمثل في توفير الشروط الضرورية لقواعد التعامل التجاري لما تحتاجه المؤسسة، خاصة على الأصول الصافية السلبية، وتحديد دور الإجراءات المتعلقة بالتجارة الخارجية والقانون العام للعامل والتسيير الاشتراكي للمؤسسات والتحكيم الدولي، نقلا عن، محمود شحمات، المرجع السابق، ص. 02.

### المطلب الأول

#### تنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية من حيث قواعد إنشائها وحلها

باعتبارها شخصًا قانونيًا معنويًا، فإن قيام ووجود المؤسسة العمومية الاقتصادية مرتبط بتوافر مجموعة من الأركان والإجراءات تتعلق بإنشائها وتأسيسها كما هو الشأن بالنسبة للمؤسسات عمومًا والشركات التجارية خصوصًا، كما أنّ زوالها بواسطة حلها وبالتالي القضاء على شخصيتها المعنوية مرهون بالعديد من الاعتبارات والمبررات، لما في ذلك من آثار على التنمية، خاصة في جانبها الاقتصادي والاجتماعي<sup>1</sup>.

وهذا ما سنتطرق إليه تباعًا من خلال فرعين، حيث نخصص الفرع الأول لإجراءات إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية من خلال مختلف القوانين والنصوص التي كرسّت استقلاليتها القانونية والتسييرية. أمّا الفرع الثاني، فسيتضمنّ كفيات حل المؤسسات العمومية الاقتصادية بأساليب متعارف عليها في القانون العام والمقارنة بينها وبين أساليب حل الشركات التجارية المتعارف عليها في القانون التجاري.

### الفرع الأول

#### آليات الإنشاء المتخذة طابعًا قانونيًا هجينًا

تباينت واختلفت إجراءات ووسائل إنشاء وتأسيس المؤسسات العمومية الاقتصادية باختلاف الأنظمة السياسية والاقتصادية والتي أثرت بصفة جليلة على المؤسسة العمومية الاقتصادية من حيث الهيئة أو السلطة المتخذة قرار الإنشاء، خاصة بعد تغيير النمط الاقتصادي من الاقتصاد الموجه إلى سياسة الاقتصاد الحر.

<sup>1</sup> مُجد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.87.



وتبعًا لما تتسم به المؤسسات العمومية الاقتصادية من خصائص متميزة والمتمثلة في المتاجرة والعمومية، فإنّ قواعد وأساليب إنشائها إنّما ينمّ عن تداخل أساليب القانون العام والمتخذة صفة القرارات الإدارية مع أساليب ووسائل القانون الخاص والمتمثلة في إجراءات الاكتتاب.

فبؤادر استقلالية المؤسسات من حيث التنظيم والتسيير ظهرت مع صدور القانون التوجيهي 01-88 سالف الذكر والتي استحدثت كضرورة ملّحة لاستكمال المنظومة التشريعية والتنظيمية الخاصة بالقطاع العام والذي من مهامه تبيان بعض الإجراءات المتعلقة بأسلوب الاكتتاب، حيث أنّه ليس من المجدي إطلاقًا إحالة الأمر على الأحكام العامة في القانون التجاري لسنة 1975 تبعًا لما تتمتع به المؤسسة العمومية الاقتصادية من خصائص، ذلك أنّ هذا القانون إنّما وضع ليحكم أساسًا الشركات التجارية العاملة في القطاع الخاص<sup>1</sup>.

وعلى هذا الأساس، فإنّ قواعد إنشاء وتأسيس المؤسسات العمومية الاقتصادية تقوم على ما يلي:

#### أولاً- الطبيعة القانونية لقرار الإنشاء:

عندما نشأت المؤسسة العمومية الاقتصادية المستقلة، كانت ثلاث نصوص أساسية تطبق عليها وهي القانون رقم 01-88، والقانون 04-88، وفي نهاية سنة 2001 ألغيت كلّ الأحكام الخاصة، ومنذ ذلك الحين فالقانون التجاري والقانون المدني هما اللذان ينظمان حصراً المؤسسات العمومية الاقتصادية.

كما ألغيت النصوص التي تنظم صناديق المساهمة والشركات القابضة ورؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، وأسندت حيازة الأسهم والقيم الأخرى التي تملكها الدولة وتسييرها لشركات تسيير المساهمات المنشأة تنفيذًا للأمر رقم 04-01 سالف الذكر<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> مجّد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.91.

<sup>2</sup> الطيب بلولة، المرجع السابق، ص.283.

أما فيما يتعلق بإجراءات التأسيس، فموقف المشرع الجزائري اتضح من خلال إلغاءه للمادة الخامسة من الأمر 71-74 المتضمن التسيير الاشتراكي، والتي كانت تتطلب كل من الإجراء التشريعي والإذن القانوني، وهو في ذلك إنما يعبر عن الاتجاه الحديث التي تقتضيه ضرورات تدخل الدولة في مختلف المجالات الاقتصادية، مما يترتب عنه من اختصاص للحكومة في إنشاء المشروعات العامة واقتصار السلطة التشريعية في وضع المبادئ الأساسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية<sup>1</sup>، سواء في القطاع العام أو الخاص وذلك بموجب القانون رقم 88-25<sup>2</sup>.

وهكذا، فإن القاعدة العامة في إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية أصبحت تتمثل في صدور قرار إداري بغض النظر عن نوعه وطبيعته وموقع مصدره في الجهاز الإداري.

#### 1- قرار الإنشاء من خلال الفترة الممتدة من 1988 إلى 1995:

تمتد هذه الفترة بين 12 جانفي 1988 تاريخ صدور القانون المتضمن توجيه المؤسسات و25 سبتمبر 1995 تاريخ إلغاءه. وتطبيقاً لهذه النصوص، تنشأ المؤسسة العمومية الاقتصادية من طرف:

- الحكومة: عندما يتعلق الأمر على الخصوص بتطوير أنشطة أولية أو فروع جديدة ذات أهمية إستراتيجية مرتبطة بالأهداف الداخلية والخارجية للتنمية المنصوص عليها في المخطط الوطني، وما تجدر ملاحظته بهذا الصدد، عدم دقة عبارة "قرار من الحكومة" ذلك أنّ الحكومة هي عبارة عن الجهاز المشكل من مجموع الوزراء برئاسة الوزير الأول وتعد جهازاً للمداولات والتنسيق تتجسد أعماله قانونياً فيما يصدره رئيس الحكومة من مراسيم تنفيذية.

<sup>1</sup> بن زيادة أم السعد، المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل القانون التوجيهي 88-01، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية: 2002-203، ص.26.

<sup>2</sup> قانون رقم 88-25 مؤرخ في 12 يوليو 1988، المتضمن توجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية، ج.ر، رقم 28 مؤرخة في 13 يوليو 1988، ص.1031.

- قرارات الأجهزة التابعة لصناديق المساهمة والمؤهلة قانوناً لتأسيس مؤسسة عمومية اقتصادية. وفي نفس الإطار تنص المادة 07 من القانون رقم 04/88 المتعلق بالقانون التجاري المعدل والمتمم على أنه: «تنشأ المؤسسة العمومية الاقتصادية المكونة في شكل شركة مساهمة بناءً على قرار من الحكومة ومن طرف صندوق أو صناديق المساهمة التي تعمل بصفتها أعضاء مؤسسة»<sup>1</sup>.

إذن من خلال قرارات أجهزة صناديق المؤسسة في إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية تتكرس إرادة الدولة في الانسحاب من الحياة الاقتصادية وترك الحرية للأعوان الاقتصاديين في إنشاء المؤسسات، لكن ما هي طبيعة هذه القرارات؟. للإجابة عن هذا الإشكال وتحديد الطبيعة القانونية لقرارات صناديق المساهمة في إنشاء مؤسسة عمومية اقتصادية والتي تعتبر<sup>2</sup>؛ أنها عبارة عن إذن قانوني أو ترخيص إداري، لا بدّ من تحديد هذا الالتباس الحاصل وحصره في المجالين الدستوري والمجال الإداري، لأنّ مثل هذه التراخيص في الحقل الدستوري جزء رئيسي من عمل السلطة التنفيذية ودمجها ضمن أعمال هذه الأخيرة قد يتناقض مع مبدأ الفصل بين الاقتصاد والإدارة.

أمّا في المجال الإداري فهي جزء من القانون العام، على اعتبار أنّ الترخيص خاضع لرقابة القضاء الإداري وهو فهم يتناقض هو الآخر مع مبدأ الاستقلالية الذي كرسه القانون التوجيهي خاصة المادتين 2 و3 منه<sup>3</sup>.

وعليه، ولتفادي هذه التناقضات، فإنّه من الأنسب تكييف قرار الإنشاء على أنّه قرار اقتصادي ابتدائي صادر عن كلّ جهاز مؤهل تابع للدولة أو السلطة الوصية من أجل إنجاز مؤسسة عمومية اقتصادية.

<sup>1</sup> وحسب الشكل المراد تأسيسه شركة مساهمة أو ذات مسؤولية محدودة.

<sup>2</sup> مجّد صغير باعلي، المرجع السابق، ص.89.

<sup>3</sup> عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرجع السابق، ص.203.

- قراءاء مشءركة صادرة عن مؤسساء عمومفة اقءاءفة أءرى ءءخذها الأجهزة المؤهله لهذا الغرض طبءًا لقوائنفا الأساسية الخاصة بها وضمن الأشكال المشءركة قانونًا، وذلك عن طرف قراء مشءرك صادر عن الجمعفاء العامة الاسءءنافة بالمؤسساء بما لها من اءءصاص فى أءء مساهماء فى مؤسساء عمومفة اقءاءفة أءرى سعفًا لءءقق الءكامل الاقءاءفى<sup>1</sup>.

وهكذا، فإن القاعءة العامة فى إنشاء المؤسساء العمومفة الاقءاءفة أصبحت ءءمءل فى صدور قراء إءارى بغض النظر عن نوعه وطبعءه وموقع مصدره فى الجهاز الإءارى.

## 2- قراء الإنشاء من ءلال الفءرة المءءءة من 1995 إلى 2001:

هذه الفءرة بدأت بصدور الأمر المؤرخ فى 1995/09/25 المءعلق بءسفر رؤوس الأموال ءءارفة ءابعة للءولة، وبموجب الماءة 28 من هذا الأمر ألقى قانون 12 جانفى 1988 باسءءشاء البابفن ءالء والرابع المءلقفن بالمؤسساء العمومفة، ءءجمعاء والشركات ءابعة الأءرى، وقد ألقىء كذلك الأحكام الخاصة ءف سبى ذكرها صراحةً.

إلا أنّ قراء الإنشاء بقى ءائمًا ءاضعًا للسلءة الوصفة، باءءبار أنّ الرأسمال الاءءماعف للمؤسسة مملوك للءولة، لكن الأحكام المءلقة بالءنظفم وءسفر أصبحت ءضع لأحكام القانون ءءارى وءءه. وءلء الشركات القابضة العمومفة مءل صءاءفء المساهمة، وبعءبر هذا الءل بمءابة قراء إنشاء ءءفء لمؤسسة عمومفة اقءاءفة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> ءءص الماءة 18 من القانون 88-04 على ما فلفى: «... فمكن للجمعة العامة الاسءءنافة للمساهفن فى المؤسسة العمومفة الاقءاءفة... القفام بما فلفى... أءء مساهماء فى مؤسساء عمومفة اقءاءفة أءرى».

<sup>2</sup> ءءص الماءة 27 من الأمر رقم 95-25 على ما فلفى: «ءءؤل إلى الشركات القابضة العمومفة الأسهم والسءءاء والمساهماء والقفم المنقولة الأءرى ءف ءوزها صءاءفء المساهمة لءساب الءولة...».

#### 3- الفقرة الممءءة من 2001:

بءاء هءة الفقرة بالأمر المؤرخ فف 20 أوء 2001 المءعلق بءنظفم المؤسساء العمومية الاقصادفة وءسفرها وءوصءءها، وهءا النص فؤكد ما ءقرر عام 1995 أنّ الرأسمال الاقءماعف للمؤسساء العمومية الاقصادفة فءأى من الأموال العمومية الءف فبظمها قانون الأملاك الوطنية. فالءفء فف الأمر 01-04 أنّ رأسمال المؤسسة أصبح مناصفة بفن الءولة من ءهة والءواص من ءهة أخرى<sup>1</sup>، بمعنى أصبح لهم الءق فف عملفة الاكءءاب فف رأسمال المؤسسة العمومية الاقصادفة بعءما أنّ كان فف السابق مقءصراً فقط على الءولة.

كما فمكن النص عن طرفق الءنظفم على أشكال ءاصة لأءهزة إءارة والءسفر بالنسبة للمؤسساء العمومية الاقصادفة الءف فكون للءولة ففها أو أفف شءص معنوف آخر ءاضع للقانون العام كلّ رأسمال المؤسسة بطرفقة مباءرة أو ءفر مباءرة<sup>2</sup>، ففءءء مءلس مساهمات الءولة بموءب لائءة قرار إخضاع المؤسساء للأشكال المنصوء عليها فف الماءة 05 فقرة<sup>3</sup>.

وءنص الماءة 06 من نفس الأمر على أنّ المؤسساء العمومية الاقصادفة الءف فكءسف نشاطها طابعا اسءراءفءفا على ضوء برنامج الءكومة ءءضع لنصوء قوائفنها الأساسية الءنظفمفة المعمول بها أو لنظام ءاص فءءء عن طرفق الءنظفم، مثل شركة سونطراك<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> ءنص الماءة 2 من الأمر 01-04 سالف الءكر على ما فلفف: «المؤسساء العمومية الاقصادفة هف شركة ءءارة ءءوز ففها الءولة أو أفف شءص معنوف آخر ءاضع للقانون العام أغلبفة الرأسمال الاقءماعف...».

<sup>2</sup> راءع نص الماءة 05 فقرة الءانفة والءالءة من الأمر 01-04.

<sup>3</sup> راءع نص الماءة 05 فقرة الراءعة من الأمر 01-04.

<sup>4</sup> سعوءف زهفر، النظام القانونف للءسفر ورقابة المؤسساء العمومية الاقصادفة على ضوء الأمر 01-04، مءكرة ماعسءفر فف الءقوق، كلية الءقوق والعلوم الإءارفة، ءامعة الءزائر، 2006/2007، ص.13.

وباعتبار أنّ المؤسسة العمومية الاقتصادية تخضع لنظام قانوني هجين، فإنّه من خلال قواعد إنشائها وتأسيسها لابدّ من مراعاة إرادة الشركاء والمساهمين دون تركها مطلقة نظرًا للدور الأساسي للمؤسسات في الاقتصاد الوطني وهو ما يؤدي إلى بروز بعض مظاهر السلطة العامة عليها.

فمنذ 2001 صارت الأموال العمومية المقدمة من طرف الدولة منظمة بموجب قانون الأملاك الوطنية في أحكامه المتعلقة بتسيير الأملاك الخاصة للدولة وهكذا فقد رجعنا إلى حقيقة قانونية أكثر تطابقًا مع القواعد التي تنظم أملاك الدولة.

#### ثانيًا- طرح الأسهم للاكتتاب:

إنّ قرار الإنشاء مهما كان مصدره لا يكفي وحده لإنشاء المؤسسة، حيث يقتصر على الترخيص فقط دون أن يترتب عنه وجود الشخص المعنوي، فهو مرهون بضرورة صدور تصرف من أحد الأشخاص المعنوية كمؤسسين و هي كل مساهمة بطريقة إيجابية مستمرة في تأسيس الشركة مع تحمّل المسؤولية الناجمة عن التأسيس ولو لم يُوقع العقد<sup>1</sup>.

وبالرجوع إلى القوانين التي كرسّت استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية والتي أقرّت بموجب نصوص صريحة على أنّ المؤسسات تخضع لأحكام وقواعد القانون التجاري من حيث تنظيمها وتسييرها لأنها تأخذ شكل الشركات التجارية المنصوص عليها في القانون الخاص، وبالتالي فإنّ قرار الإنشاء الصادر من السلطة الوصية لابدّ أن يتبعه احد الإجراءات لاستكمال عملية تأسيس المؤسسة وهو إجراء طرح الأسهم للاكتتاب.

وقبل التطرق لهذا الإجراء داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية، ينبغي تعريفه والتطرق لأحكامه وفق أحكام القواعد العامة.

<sup>1</sup> أكثم الخولي، المرجع السابق، ص.469، وراجع حول تعريف المؤسس أحمد محرز، القانون التجاري الجزائري، الجزء الثاني، الشركات التجارية، مطابع سجل العرب، القاهرة، 1989، ص.238.

#### 1- مفهوم الاككتاب وفق أحكام وقواعد القانون التجاري:

الاككتاب حسب فقهاء القانون التجاري هو إعلان الرغبة في الاشتراك في المشروع الذي تضطلع به الشركة مع التعهد بتقديم حصة في الرأسمال المال اللازم فيه<sup>1</sup>. فالاككتاب هو العمل القانوني الذي يُبدي فيه أحد الأشخاص رغبته في الدخول في شركة المساهمة كشريك مع تعهد بالوفاء بمبلغ نقدي يساوي عدد معين من أسهم الشركة.

كما لم تعني التشريعات المقارنة<sup>2</sup> بشكل عام إيراد تعريف محدد للاككتاب في صلب تشريعاتها المتعلقة بالشركات. وإزاء هذا الصمت، نلاحظ أنّ الفقه تصدى بدوره كلّ حسب وجهة نظره الخاصة لإبداء رأيه في تعريف الاككتاب، فلقد عرّفه بعض الفقه<sup>3</sup> على أنّه تعبير المكتتب عن إرادته في الاشتراك في الشركة متعهداً أن يقدم حصته في رأسمال المال تتمثل في عدد معين من الأسهم المطروحة في الاككتاب العام.

وعرّفه جانب آخر من الفقه<sup>4</sup> على أنّه العمل الذي بموجبه يلتزم شخص بتقديم حصته إلى الشركة المساهمة معلناً بذلك رغبته بأن يصبح شريكاً فيها.

وبالرجوع إلى آراء الفقه الفرنسي<sup>1</sup>، فلقد عرّف على أنّه عقد بموجبه يقوم الشريك أو المساهم بالانضمام للشركة ويلتزم بموجب ذلك أن يقدم حصة مساهمة في رأسمال الشركة.

<sup>1</sup> محميد حميد، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر، دراسة حالة المؤسسة الجزائرية لتكييف الهواء SALCA، رسالة دكتوراه في القانون العام، فرع إدارة مالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016/2015، ص.188.

<sup>2</sup> كما هو الشأن بالنسبة للتشريعين الأردني والسعودي، حيث لم يخرج عن درجة عليه تلك التشريعات، فلم يوردا في تشريعاتهما تعريفاً محددًا للاككتاب، بل اقتصر الأمر في كليهما في التركيز على الإجراءات المتبعة في عملية الاككتاب ذاتها بهدف حماية المكتتبين وأموال المستثمرين. نقلاً عن، حسن مجد مالكي، النظام القانوني للاككتاب العام في رأسمال شركة المساهمة العامة في التشريعين الأردني والسعودي، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 2008/2007، ص.05.

<sup>3</sup> البارودي علي، القانون التجاري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1970، ص.209.

<sup>4</sup> دويدار هاني مجد، التنظيم القانوني للتجارة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1997، ص.507.

أما فيما يتعلق بأنواع الاككتاب المعروفة في القانون التجاري فهي تتمثل بالنسبة لشركة المساهمة في نوعين وهما:

#### أ- الاككتاب الفوري:

ويقتصر هذا النوع من الاككتاب على مؤسسي الشركة فقط فلا تطرح الأسهم للاككتاب كما هو الشأن بالنسبة للاككتاب المتابع، ومن ثمّ فالاككتاب الفوري لا يشكل خطراً على صغار المدخرين لأنّه لا يستعان بهم في تكوين رأسمال الشركة وإتّما المؤسسون هم الذين يكونون رأسمال الشركة لتمتعهم بوفرة المال والخبرة في تأسيس الشركة<sup>2</sup>.

أما فيما يتعلق بالإجراءات، فلقد أفرد القانون التجاري جملة منها، انطلاقاً من نص المادة 606 من ق.ت.ج، وهي على العموم تقوم على أساس أن يثبت مساهم واحد أو أكثر المبالغ المدفوعة من المساهمين وذلك بموجب عقد موثق، وعلى الموثق أن يقوم بإثبات مقدار المبالغ المدفوعة ومقدار حصة كلّ مساهم، أمّا بالنسبة للحصص العينية فهي من اختصاص مندوب الحصص، فهو من يقوم بتقدير قيمتها حتى تدخل في الرأسمال الاجتماعي للشركة.

وتطبيقاً لحكم المادة 596 من ق.ت.ج يشترط القانون أن يكتب الرأسمال بكامله وتكون الأسهم المدفوعة عند الاككتاب بمقدار 1/4 على الأقل من قيمتها الاسمية، ولهم الوفاء بالزيادة مرة واحدة أو عدّة مرات بناءً على قرار مجلس الإدارة أو مجلس المديرين حسب الحالة في أجل لا يمكن أن يتجاوز 5 سنوات ابتداءً من قيد الشركة في السجل التجاري.

<sup>1</sup> Selon, HEMARD.J, TERRE.F et MABILET.P, Souscrire Capital Social : « C'est s'engager à faire partie de la société en versant une contre partie des actions ou des parts qui seront remises ». Donc, c'est le contrat par lequel l'associé ou les créanciers adhère au statut de la société, et s'engage à effectuer un apport dont le montant contribuera à former le capital social, CF. Mahawa.DIOP, L'intangibilité du capital social et la protection juridique des créanciers sociaux, these de doctorat ,droit des affaires, Université Gaston Berger de Saint Louis, 2006.

[www.memoireonline.com/08/11/4750/m-l-intangibilite-du-capital-social-et-la-protection-juridique-des-creanciers-sociaux5.html](http://www.memoireonline.com/08/11/4750/m-l-intangibilite-du-capital-social-et-la-protection-juridique-des-creanciers-sociaux5.html)

<sup>2</sup> نادية فوضيل، المرجع السابق، ص.152.



#### ب - الاكتتاب المتتابع:

وهو إجراء يقوم من خلاله المؤسسون باللجوء للجمهور للحصول على رأسمال شركة المساهمة وذلك بالاكتتاب في أسهمها، والمقدر بـ 5 ملايين دينار حسبما نصت عليه المادة 594 من ق.ت.ج.

وقد فرض المشرع على مؤسس الشركة تأسيساً متتابعاً احترام إجراءات معينة حصرها في المواد 595 إلى غاية المادة 604 من ق.ت.ج. وتبدأ هذه الإجراءات بإعداد مشروع القانون الأساسي للشركة، إذ يبرم المؤسسون فيما بينهم عقداً ابتدائياً يشمل أسمائهم ومهنتهم وعناوينهم واسم الشركة وغايتها، ويكون كلٌّ من العقد الابتدائي ونظام الشركة رسمياً بعد أن يصب في عقد رسمي أمام الموثق، وقد أجازت المادة 595 من ق.ت.ج أن يتم طلب تحرير مشروع القانون الأساسي من طرف مؤسس أو أكثر.

إلا أنّ كلا العقدين لا ينتجان آثارهما القانونية إلاّ بعد تسجيلهما أو إيداعهما لدى المركز الوطني للسجل التجاري ونشرهما على مسؤولية المؤسسين وذلك تطبيقاً لأحكام المادة 417 من ق.م.ج. ومن هنا نلاحظ أنه عكس التأسيس الفوري الذي يتم من طرف جميع المؤسسين والإعلان فيه عن الاكتتاب غير ضروري، فإنّ التأسيس المتتابع يتطلب أن يبادر أحد المؤسسين أو أكثر بتقديم طلب للموثق لإعداد مشروع القانون الأساسي ثم يقوم بالإعلان عن الاكتتاب لفتح المجال لأشخاص لم يشاركوا حتى في إعداد مشروع القانون الأساسي<sup>1</sup>.

أمّا بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وباعتبار أنّ المشرع الجزائري من خلال قوانين الاستقلالية المطبقة عليها انطلاقاً من القانون التوجيهي 88-01 و وصولاً إلى الأمر 01-04 اعتبرها

<sup>1</sup> سعودي زهير، المرجع السابق، ص. 22.

شركات تجاربة تخضع لأحكام القانون التجاري، فكفف كان موقف هذه القوانين من إءراءات الاكئاب داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية؟

#### 2- إءراءات الاكئاب المأخذة داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية:

إنّ عملية الاكئاب فف رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادية عرف مراحل مآبنة نأفة لمألف الأعدفلات الأف مسآ نظام وسفر هذه الأخرة، من أفا عملية أكواف رأسمال المؤسسة والمساهمة ففها. فرءوعًا إلى أحكام القانون الأوففف 88-01 وبالأصوص المأدة الأامسة منه<sup>1</sup> والأف نصآ على أنّ رأسمال المؤسسة فكون مدفوعًا بأفة كلفة من طرف الأولة عن طرف أءهزة مأصصة لهذا الغرض، فإذا قام أحد المؤسسةاف بإعداد مشروع القانون الأساسي فإنه فستأعف الأجمعة العامة الأأسفسفة من أجل الأأسفس.

#### أ- إءراءات الاكئاب وفق أحكام القانون 88-01 والقانون 88-04:

ما فمفّز عملية الاكئاب فف ظلّ هذه المأرأة هو أنّ رأسمال المؤسسة له طابع عمومي، وفأضع للقاءع العامة لأمافة المال العمومي، كما أنّ الاكئاب الأف مفّز هذه الفأرة هو اكئاب فوري لأنّاه كان فقتصر على الهفاكل الوسفطة بفن الأولة والمؤسسة، و المأمألة فف صنادفق المساهمة اون اللءوء للءمهور، لأنّاه اكئاب معلق ووفر مفأوح على المساهمات. ولقد أأأأ المأدة 3 من المرسوم 88-119 قائمة الأعضاء المأكأبفن وهم ثلاثة صنادفق على الأقل و 10 صنادفق على الأكثر<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> أأص المأدة 05 من القانون رقم 88-01 على ما فلف: «المؤسسةاف العمومية الاقتصادية هف شركات مساهمة أو شركات ذات مسؤولة مأوأة أمألك ففها الأولة.. أمفف الأسهم...».

<sup>2</sup> المأدة الأالفة من المرسوم رقم 88/119 المأضمن صنادفق المساهمة.

أما بالنسبة للاكتتاب المتتابع، فقد تم تنظيمه بموجب الفقرة الثانية من المادة 08 من قانون رقم 04/88<sup>1</sup>، وهو يخضع من حيث الإجراءات إلى نصوص القانون التجاري والتي تم الحديث عنها سابقاً<sup>2</sup>.

من خلال استقراء هذه النصوص القانونية وكتقييم أولي لإجراءات الاكتتاب المتتابع داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية، نجد أنّ المشرّع الجزائري أغفل في القانون رقم 04/88 هذه الإجراءات المتعلقة بالمؤسسات<sup>3</sup>.

كما تضمنت القواعد العامة المنصوص عليها في القانون التجاري سلسلة معقدة من الإجراءات والشكليات، بينما لم يتعرض لها القانون رقم 04/88 وهذا مرّده إلى حالتين، إمّا أنّ المشرّع ترك تقنين هذه الإجراءات إلى قانون خاص سيصدر لاحقاً وهو ما أشارت إليه المادة 22 فقرة أخيرة من القانون رقم 04/88<sup>4</sup> وإمّا أنّ المشرّع أراد تكريس الطابع الاستثنائي للمؤسسة، وبالتالي حرّرها من شكليات القواعد العامة.

#### ب- إجراءات الاكتتاب وفق أحكام الأمر 01-04:

رأينا سابقاً أنّه في ظلّ أحكام قانون 12 جانفي 1988، كان الرأسمال المقدم من قبل الدولة عن طريق هياكله مكتتباً أو محرراً طبقاً للقانون التجاري، ويمكن أن تقدمه كذلك الجماعات المحلية أو

<sup>1</sup> تنص المادة 08 فقرة 2 من القانون رقم 04-88 على ما يلي: «... وإذا قام أحد المؤسسين بإعداد مشروع القانون الأساسي فإنه يستدعي الجمعية العامة التأسيسية من أجل التأسيس المتتابع».

<sup>2</sup> لمزيد من المعلومات راجع ما سبق كتابته في الجزء المتعلق بإجراءات الاكتتاب في القانون التجاري (المواد 595 وما يليها).

<sup>3</sup> ويمكن تبرير مثل هذا الإغفال على أنّه إحالة ضمنية من المشرّع إلى القواعد العامة للاكتتاب المنصوص عليها في القانون التجاري لكن مثل هذا التبرير يتناقض ومحتوى نص المادة 08 و09 من القانون رقم 04/88 والمادة 09 من المرسوم رقم 119/88 وهو ما يفتح الباب أمام ضرورة إصدار نص تشريعي خاص ينظم شروط إجراءات وكيفيات الاكتتاب المتعلقة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية وذلك من أجل ضمان الانسجام التشريعي بين قوانين الاستقلالية.

<sup>4</sup> تنص المادة 22 فقرة أخيرة من القانون رقم 04/88: «تحدّد حالات تحصيل المبالغ المكتتبه وغير المدفوعة وشروطه وكيفياته وكذا التنازل عن أسهم المؤسسات العمومية الاقتصادية بموجب قانون خاص».

## المابج الأول

### استقلالية المؤسسات العمومية الاتحادية - إعادة تشكيل المهمل الاتحادى لملكية القطاع العام-

مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى، لكن منذ سنة 2001 صارت الأموال العمومية المقدمة من طرف الدولة منظمة بموجب قانون الأملاك الوطنية، وأصبحت أحكام القانون التجارى المطبقة على الشركات التجارية وخاصة منها شركة المساهمة هي المرجع الأساسي فى تنظيم وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية.

وبما أنّ المشرّع أجال فى الأمر 01-04 على القواعد العامة فى القانون التجارى والذى ميّز بين ما إذا كانت الأسهم تطرح للاكتتاب العام أم لا، هذا ما يجعل التأسيس إما فورياً أو متتابعاً. وقد تأخذ المؤسسة العمومية الاقتصادية إما شكل شركة المساهمة إذا كان اختصاصها ذو طابع وطنى. أما إذا كانت ذات طابع محلى فتأخذ شركة ذات مسؤولية محدودة.

وباستثناء المرسوم التنفيذى 01-283 والذى يتضمن النص على أجهزة خاصة لإدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية التى تمتلك فيها الدولة رأسمالها ويضطلع فى ذلك مجلس مساهمات الدولة عن طريق لوائح لتنظيم هذه المسألة، فإنّ الأمر 01-04 نص بصفة صريحة أنّ رأسمال المؤسسة المكتتب يمكن أن يضمّ إلى جانب الدولة خواصاً لهم حق الاكتتاب فى رأسمالها.

ولقد عمد المشرّع فى الأمر 01-04 إلى الأخذ بنفس الأشكال التى نصت عليها قواعد القانون التجارى وهى ممثلة فى:

تحرير مشروع القانون الأساسى للمؤسسة بطلب من المؤسس أو أكثر وإيداع نسخة منه بالمركز الوطنى للسجل التجارى، ويتم إعلان للاكتتاب من طرف المؤسسين وتحت مسؤوليتهم<sup>1</sup>.

وقد نصت المواد من 595 إلى 604 من ق.ت.ج على إمكانية لجوء المؤسسين للجمهور لبيع الأسهم المشكّلة برأسمال التأسيسى للشركة التجارية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> المادة 595 فقرة أولى من ق.ت.ج.

أما من حفا عدد المكابفن؁ فإنّ الأمر 01-04 لم ففءء عن حدّ أءى وءء أقصى لعدد الشركاء عكس ما ففءضفه أءكام القانون الفجارف بالنسبة للمؤسسة المنظمة فف شكل شركة المساهمة فف الماءة 592 من ق.ف.ج والفف اشءرءء أن لا فقل عدد الشركاء عن 07؁ وطبقاً لطاق العمومية عنءما نص على أنه: «لا فطبء الشرء المذكور فف المقءع 02 على الشركاء ذات رؤوس أموال عمومية». وهذا فف الحففة اسءثناء وءروج عن الأحكام المذكورة فف القانون الفجارف.

من جهة أخرى؁ وبالمقارنة مع القانون الفوفهف 01/88؁ كانت الماءة 09 فقرة 2 من قانون 04/88 المعدل للقانون الفجارف ففص على أنه لا ففءع المكابفن لحدّ أءى وءء أقصى؁ فر أنّ المشرّع فف ذلك الوقت سرعان ما فراجع عن مءوى هذا النص وقام بءعءله بموجب المرسوم 119/88 والذف اشءرء أن فكون عدد الصناءفء المكابفة 03 على الأقل و10 على الأكثر.

وبعد اسءكمال كلّ هذه الإءراءاء سواء تلك المءلقة بقرار إنشاء المؤسسات العمومية الاقءصاءفة والفصرف القانونف لاسءكمال الفأسفس ألا وهو الاكءاب؁ ففم اسءعاء الجمعفة العامة الفأسفسفة للانعقاد والفف فعدّ بمءابة المرحلة الأخيرة من مراحل فأسفس وإنشاء المؤسسة العمومية الاقءصاءفة.

فف الآخر؁ فمكن القول أنّ الإءضاع المطلق لقواعد القانون الفجارف فف إنشاء المؤسسات العمومية الاقءصاءفة قد فصءءم فف الواقع بمقءضفااء أءكام القانون العام؁ لذا كان على المشرّع أن فضع قواعد خاصة بهذه المؤسسات ففلاءم وطبفعتها العمومية نظرًا للءور الهام الذف فلعبه فف الاقءصاء الوطنف.

<sup>1</sup> ففكاء فكون رأسمال شركة المساهمف فف السواء الأولى على الأقل هو الضامن الوءفء للءائف الشركة؁ راجع فف هذا الصءء؁ ففء فرفء العربف؁ القانون الفجارف؁ شركات الأشءاص والأموال؁ ءار المءبوعات الجامعفة؁ الإسكندرفة؁ 2001؁ ص.193 إلى 200؁ سمفحة القلفوبف؁ الشركاء الفجارفة؁ الجزء الفائف؁ ءار النهضة العربفة؁ القاهرة؁ 1993؁ ص.135؁ 137.

بعد استعراض إجراءات إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية والقول أنها تخضع لنظام قانونى هجين يجمع بين مقتضيات القانون العام بخصوص اتخاذ قرار الإنشاء، و مقتضيات القانون الخاص فيما يعلق بإجراءات الاكتتاب، سنحاول من خلال الفرع الموالى التطرق إلى إجراءات حل المؤسسات و هل تخضع لنفس أحكام الشركات التجارية، أم أنّ هناك استثناءات.

### الفرع الثانى

#### حل المؤسسات العمومية الاقتصادية

بالرجوع إلى مختلف القوانين التى كرسّت طابع الاستقلالية التنظيمية والتسييرية على المؤسسات العمومية الاقتصادية والتي أجمعت على أنّ هذه الأخيرة تأخذ شكل شركة مساهمة أو شركة ذات مسؤولية محدودة، سواء من حيث إجراءات الإنشاء والتأسيس، وصولاً إلى مرحلة الحل التى تعتبر المرحلة الأخيرة فى حياة المؤسسة العمومية الاقتصادية، والذي يؤدي إلى تصفيتها وقسمة أموالها.

فبالرغم ممّا عرفته هته المؤسسات من سياسات الدعم والتطهير المالى الذى كبد خزينة الدولة أكثر من 700 مليار دينار، تأكد للسلطة أنّ هذه الإجراءات غير مجدّية لبعث الحياة فى مؤسسات وقّعت شهادات وفاتها، ولم يتبقى لها إلاّ إتباع آلية حلّ هذه المؤسسات للحفاظ على الأقل على موارد الخزينة العمومية، فعلى أيّ أساس تتخذ إجراء حلّ المؤسسات، هل على مقتضيات أحكام القانون التجارى؟ أم لأحكام خاصة؟.

أولاً: مدى تطبيق قواعد أحكام القانون الخاص فى إجراءات حل المؤسسة العمومية الاقتصادية:

عملاً بأحكام وقواعد القانون المدينى والذي يُعدّ بمثابة الشريعة العامة لحل الشركات سواء منها المدنية أو التجارية، وذلك رجوعاً للمواد 437 إلى غاية المادة 440 منه، فهى تختلف وتباين بين إجراءات الحل بحلول الأجل، هلاك جزء أو كلّ مالها، موت الشركاء أو إعساره وقد تنتهى أيضاً بإجماع الشركاء على حلّها أو بموجب حكم قضائى، وهو ما ينطبق على الشركات التجارية. إلاّ أنّ

الإشكال المطروح: هل يقتضى إسقاط هذه الأحكام بصفة كلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية، خاصة أنّ هذه الأخيرة لها ميزات وخصائص مبنفة على قواعد القانون العام، أهمها أنّ المال له طابع العمومية؟

#### 1- الال بقوة القانون:

لقد حدّد القانون التجارى من خلال نصوصه مجموعة من الحالات أين يتم بموجبها حل الشركات التجارية بقوة القانون وهذه الحالات تتمثل فى: انتهاء مدتها<sup>1</sup> أو هلاك جزء كبير من رأسمالها أو كلة<sup>2</sup> أو لانخفاض أو زيادة عدد الشركاء والمساهمين بها<sup>3</sup>، تجمع الأسهم والحصص بيد شخص واحد، موت أحد الشركاء أو الحجر عليه أو إعساره أو إفلاسه، كما تنتهى بطريقة التأميم.

وبما أنّ الأمر 01-04 أقال على الأحكام المتعلقة بالقانون التجارى فىما يخص حل المؤسسات العمومية الاقتصادية، فإنّ الأحكام المتعلقة بالال بقوة القانون تبقى نوعًا ما غامضة خاصة بعد إلغاء القانون 88-01.

ولو جئنا إلى تطبيق هذه الحالات على المؤسسة العمومية الاقتصادية، فإننا نجد أنّ هناك حالات لا يمكن تطبيقها<sup>4</sup>، نظرًا للطابع المستمر لعملفة التنمية التى تتصف بها المؤسسات العمومية الاقتصادية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> المادة 546 ق.ت.ج.

<sup>2</sup> المادة 438 ق.م.ج والمادة 589 و690 من ق.ت.ج القديم.

<sup>3</sup> المادة 592 ق.م.ج التى تستلزم الحد الأدنى لعدد الشركاء بالنسبة لشركة المساهمة أن لا يقل عن 7 شركاء، تقابلها المادة 690 من القانون القديم والى حدّدت الحد الأدنى بـ 7 شركاء، كذلك نص المادة 590 المعدلة بموجب القانون رقم 15-20، والذى حدّد الحد الأقصى لعدد الشركاء داخل شركة المسؤولة المحدودة بـ 50 شريك.

<sup>4</sup> وقد رأى الأستاذ عجة جيلالى ضرورة إصدار قانون خاص يحدّد حالات وشروط وكيفيات حل المؤسسات العمومية الاقتصادية.

<sup>5</sup> راجع المادة الأولى من القانون رقم 88-01 التى تنص على أنه: «من أجل ضمان التنمية المستمرة تنشئ الدولة وتشرف على مؤسسات عمومية اقتصادية...»، بالرغم من الإشارة الضمنية إلى الالّ بحلول الأجل من خلال المادة 34 من القانون 88-01. لمزيد من المعلومات، راجع فى هذا الصدد، مُجد الصغير بعلف، المرجع السابق، ص.107.

فبالنسبة لقاعدة وجود حد أدنى وحد أقصى للشركاء والمساهمين، لا يمكن إسقاطها على المؤسسات العمومية الاقتصادية، حيث يمكن أن تكون الدولة هي المساهم الوحيد، بالتالي لا نستطيع تطبيق حالة انخفاض أو زيادة عدد المساهمين ولا لحالة تجمع الحصص في يد شخص واحد، لأنّ هناك بعض المؤسسات استثنيت من تطبيق الأمر 01-04 طبقاً للمادتين 06 و12 منه هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإنّه لا يمكن تطبيق حالة التأميم لأنّه لا يمكن التصوّر أن يؤمّم شخص شيء ملك له.

كما أنّ حالة انخفاض رأسمال المؤسسة يعدّ حلاً لها قبل انتهاء الأجل<sup>1</sup>، إذا ما لحقت بها خسارة تثبت في وثائق الحسابات، أي أقل من 1/4 رأسمالها ويتخذ قرار الحل من طرف الجمعية العامة غير العادية بناءً على استدعاء مجلس الإدارة أو مجلس المديرين حسب الحالة في خلال 4 أشهر التالية للمصادقة على الحسابات التي تكشف عن هذه الخسائر.

لكنّ بالرجوع للفقرة 2 من المادة 715 مكرر 20، فإنّه في حالة عدم تقرير الجمعية العامة الاستثنائية حل المؤسسة، يمكن للشركاء الاتفاق على تخفيض رأسمال بقدر يساوي مبلغ الخسائر إذا لم يحدّد في الأجل القانوني، ولقد قرر المشرّع هذه الحالة حفاظاً على المؤسسات العمومية الاقتصادية وضمنان استمراريتها في النشاط ممّا يخدم الاقتصاد الوطني أكثر<sup>2</sup>.

ومثل هذا الإجراء سبق وأن تمّ العمل به في ظلّ أحكام القانون 88-04 سالف الذكر عن طريق اتخاذ تدابير احتياطية حفاظاً على ديمومة المؤسسة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> محفوظ لشعب، المؤسسة العمومية الاقتصادية والقانون الاقتصادي الجزائري، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، 1991، عدد 02، ص.57.

<sup>2</sup> سعودي زهير، المرجع السابق، ص.35.

<sup>3</sup> ويرى الأستاذ مجّد صغير بعلي في هذا الصدد، أنّ مجرد خفض رأسمال إلى الربع لا يؤدي تلقائياً إلى حل المؤسسة وتوقيفها عن العمل وذلك طبقاً للمادة 18 والمادة 27 من القانون 88-04 إذا أحيط الأمر هنا بتدابير وقائية وضمونات أخرى من شأنها جعل المؤسسة تستمر في نشاطها حفاظاً على وضعية وسياسة التشغيل وهو ما يمكن تحقيقه من خلال تخفيض رأسمال بقرار من الجمعية العامة الاستثنائية.



#### 2- الال بالتراضف:

فعدّ مبدأ سلطان الإرادة شرفان النظرفة العامة للعقود بصفة عامة، والعقود التجارية بصفة خاصة، وهذا ما أكدته أحكام القانون المدي والذف اعتبرت أنّ عقد الشركة ففب أن فكون قائمًا أساسًا على مبدأ حرية التعاقد.

وما فنبطق على الشركة التجارية فنبطق على المؤسسة العمومية الاقتصادية طالما أنّ المشرّع أال على قواعد القانون التجاري. فمبدأ الال بالتراضف فكون إمّا عن طرف اتفاق الشركاء والمساهمف على الال المؤسسة العمومية الاقتصادية، كما فمكن لهم إبرام عقد اندماج أو انفصال مع مؤسسة أو مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى.

#### أ- الال الاتفاقي:

إذا اقتضت المصلحة العامة ضرورة الال الشركة التجارية أو المؤسسة العمومية الاقتصادية، ففمكن أن فقرر ذلك بشرط أن فخذ هذا القرار ف إطار الجمعية العامة الاستثنائية<sup>1</sup> وفكون فف حالة الشركة قبل حلول الأجل، مع مراعاة القواعد المتعلقة بالنصاب والأغلبية، إلاّ أنّه ولحد الآن لم فتم الإعلان عن قواعد خاصة تحدد حالات وشروط وكفففات الال المؤسسات الاقتصادية العمومية، بالرغم أنّ القانون 88-04 قد أشار فف نصوص مواده<sup>2</sup> أنّه ففحدد عن طرف التنظيم شروط وكفففات الال المؤسسات، إضافة إلى أنّ صدور قرار الال من طرف الجمعية العامة ففب أن فحظى بموافقة السلطة الوصفة الفف صدر عنها قرار الإنشاء.

<sup>1</sup> Cf. BRAHIMI Mohammed, Quelques questions à la réforme de l'entreprise publique (Loi N°88-01). R.A.S.J.E.P., 1989, N°1, p.120.

<sup>2</sup> تنص المادة 21 من قانون 88-04 سالف الذكر على ما فلفف: «تحدد حالات وشروط وكفففات الال المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب قانون خاص».

#### ب- الال بطرفق الاندماج والانفصال:

لقد أدت التحوّلات الاقصادفة الجديدة إلى إفراز ظاهرة التركيز الاقصادف والفة ففخذ العفدفد من الصور فمهدف جمفعا إلى ففقفق الففكفل الاقصادف للمشروعات الصغفرة والمفوسطة، فف فقفق أمام المنافسة الاقصادفة الفف ففرضها باقى المشروعات الضخمة<sup>1</sup>.

ولقد عرفف بعض الفشرففات المقارنة<sup>2</sup> الاندماج على أنّها العملية الفف بموجبها فجمع شركففن فف شركة جديدة واحدة أو على الأقل ضمّ إحداهما للأخرى وذلك بففقفم كلّ رأسمال الشركة المدمجة إلى الشركة الداظمة مع زوال الأولى بانفضاء شخصففها القانونفة المعنوفة ممّا ففجم عنه حل شركة واحدة على الأقل.

أمّا الانفصال فهو صورة من صور الاندماج أفضّا فهو فققسفم أموال الشركة القائمة بفن عدّة شركات ففاربة أو هو فققسفم الشركة المنفصلة إلى شركففن أو أكثر، وهو ما فسمى بالانفصال العادف، أو فمكن للشركة المنحلة أن فقدم رأسمالها وفشارك به مع شركات موجودة فف إنشاء شركات جديدة بطرفقة الاندماج والانفصال<sup>3</sup>، وهذا فعدّ نوع آخر من أنواع الانفصال.

لقد أخذ المشرّع الفزائرف بموجب نص المادة 35 من القانون 88-01 بكلّ من الاندماج بالضمّ والانفصال ممّا ففجر عنه حل المؤسسة العمومية الاقصادفة كما أخذ أفضّا بالاندماج والانفصال وإماعة الهفكفلة فف صورها الفزئفة والفة لا فؤدف إلى إلغاء شخصففها القانونفة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> بن حملة سامف، مفهوم اندماج الشركات الففاربة فف القانون الففارف، مجلة العلوم الإنسانفة، كلية الفقوق والعلوم السفسافة، جامعة قسنفئفة، ففسمبر 2007، العدد 28، المجلد "ب"، ص. 249.

<sup>2</sup> « La fusion est l'opération par laquelle une société en annexe une autre, l'annexant et l'annexée ne faisant plus qu'une seule et même société techniquement, la fusion provoque une augmentation de capital chez l'annexant et une dissolution chez l'annexée ». Cf. COZIAN Maurice, VIANDIER Alain, Florence DEBOISSY, Droit des sociétés, 26 éditions, Lexis Nexis, Paris, France, 2012, p.717.

<sup>3</sup> راجع نص المادة 744 فقرة 2 ق.ت.ج.

<sup>4</sup> بن فزادة أم السعد، المرجع السابق، ص. 39.

#### ب.1- إجراءات الاندماج والانفصال داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية:

يتم الاندماج أو الانفصال بموجب عقد يرم وفق الشكل المشترط، كما تنص المادة 35 من القانون 88-01 سالف الذكر، وهو ما يقتضي إعمال قواعد القانون التجاري السارية في هذا الصدد والمتمثلة في قيام مجلس الإدارة بوضع وإعداد مشروع عقد الاندماج أو الانفصال مع تبيان أسباب هذه الإجراءات وأهدافها، ويتم التعبير عنها في الجمعية العامة الاستثنائية للشركات المدمجة أو المستوعبة<sup>1</sup>. ويكلف مندوب الحسابات بوضع تقرير عن العملية بناءً على المشروع المعد من طرف مجلس الإدارة ويتضمن أساسًا نتائج التحقيق فيما يخص تقدير الحصص المقدمة<sup>2</sup>.

بعد استكمال هذه الإجراءات يُوضع العقد بأحد مكاتب التوثيق الموجودة بمقر الشركة ويجب أن يكون هذا العقد محل نشر<sup>3</sup>. وفي آخر المطاف تصادق الجمعية العامة الاستثنائية على الاندماج أو الانفصال.

#### ب.2- الآثار المترتبة عن الاندماج والانفصال داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية:

يترتب عن الاندماج انقضاء المؤسسة المندجة وزوال شخصيتها المعنوية<sup>4</sup> وبالتالي تفقد صلاحياتها لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات<sup>5</sup> وتحل محلها المؤسسة الداخلة فيما لها وما عليها، وتصبح وحدها صاحبة الصفة، فتختصم فيها للشركة المندجة من حقوق وما عليها من التزامات، وتحل محلها بحكم القانون في كافة الدعاوى المرفوعة منها وعليها<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> المادة 747، 749 ق.ت.ج.

<sup>2</sup> المادة 752 ق.ت.ج.

<sup>3</sup> المادة 673 ق.ت.ج.

<sup>4</sup> مصطفى كمال طه، الشركات التجارية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 1997، ص.342.

<sup>5</sup> فريد العربي ومحمد السيد الفقي، الشركات التجارية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص.397.

<sup>6</sup> حسام الدين عبد الغني الصغير، النظام القانوني لاندماج الشركات، ط2، دار الفكر العربي، مصر، 2004، ص.485.

كما أنّ الاندماب لا يؤءف إلى انقضاء المؤسسة المنءمة بشكل كامل لأنّ انحلال الشركة أو انقضائها لا فكون إلاّ بفصففة المؤسسة وقسمة موءوءاتها أو أصولها، ولكن فف الاندماب لا فلفم تصفففة الشركة المنءمة وأنّ المؤسسة المنءمة تفقد شخصفئها المعنوفة بالنسبة للغير<sup>1</sup>.

كما فنتقل فمفع فقوق الشركات أو المؤسسات المنءمة والفزاماتها إلى المؤسسة الءامجة أو الءفءة فكمّا وذلك فعد انتهاء إءراءات الاندماب وفحلّ محلّها فف فمفع الفقوق والفلفزامات ففءفر هءه القواعد من القواعد الأمره الفف لا ففوز الففاق على مخالفتها<sup>2</sup>.

ومن بفن الآثار الأخرى المتربفة على إبرام عقد الاندماب أو الانفصال بالنسبة للشركة الءامجة، ففءة رأسمالها بضمّ ذمم المؤسسات المنءمة إليها.

وإذا ما أردنا إسقاط هءه الأحكام العامة المتعلقة باندماب وانفصال الشركات الففاربفة على المؤسسات العمومية الاقفصاءفة نجءها نفسها، ففءفر أنّ لا فوءء أحكام خاصة فف الأمر 01-04 فففف إءراءات الاندماب أو الانفصال داخل المؤسسات والآثار المتربفة عنها، وإن كان القانون الفوففف فءءها صراحةً فموجب نص المادة 34 فقرة 3.

أمّا بالنسبة للآثار القانونية الفف ففصرف للفر، ففف إما للءائفن أو الففءافءفن. فبالنسبة للءائفن، ففإنّ كلّ الءفون ففم نقلها إلى الشركة الءامجة وءون فءفءف وهو ما فففق مع الأحكام الوارءة فف القانون الففاربف السارفة بهذا الشأن<sup>3</sup> ولهم الفق فف المعارضة من أجل اسففاء ففهم.

<sup>1</sup> فافز إسماعل بصبوص، اندماب شركات المساهمة العامة والآثار القانونية المتربفة عنها، ط1، ءار الففاقة للنشر والفوزفع، عمان، الأردن، 2010، ص.72.

<sup>2</sup> سامف ففء الفرابشة، الففظم القانونف لإعاءة هفكلة الشركات المساهمة العامة، ءراسفة مقارنفة، ط1، ءار الففاقة للنشر والفوزفع، عمان، الأردن، 2008، ص.154.

<sup>3</sup> المادة 756 فقرة 1 ق.ت.ج.

أما بالنسبة للمتعاقدين، تبقى العقود التي أبرمتها المؤسسة المنحلة بالاندماج أو الانفصال سارية مع المؤسسات الداخلة، خاصة عقود العمل والإيجار<sup>1</sup>.

### 3- الحل القضائي:

إنَّ سبب مشروع من شأنه أن يجعل حياة المؤسسة العمومية الاقتصادية مستحيلة أن يُتيح للمساهم اللجوء للقضاء لطلب حل الشركة.

إنَّ إجراء الإفلاس يطرح العديد من التساؤلات حول مدى تطبيقه على المؤسسة العمومية الاقتصادية، خاصة أنَّ القانون التوجيهي 88-01 أدرجه ولكن بإجراء استثنائي تلجأ إليه الدولة وليس في كلِّ الحالات.

إلا أنَّ الأمر 01-04 لم يتطرق لمسألة إفلاس المؤسسات وإنما أخضعها لأحكام القانون التجاري، حيث استبعدت بعض أحكامه على المؤسسة العمومية الاقتصادية من حيث الإفلاس، كما هو الحال بالنسبة للمادة 352 من ق.ت.ج مع العلم أنَّ المادة 217<sup>2</sup> من ق.ت.ج أقحمت تطبيق نظام الإفلاس على المؤسسات العمومية الاقتصادية.

من الواضح أنَّ أصحاب الإصلاح لم يقدروا أثر الإفلاس على مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية، لكن مع ذلك فإنَّ إفلاس المؤسسة قد يكون متوقعًا، وهنا يجد المديرون أنفسهم في حالة صعبة مادام يمكن أن تؤدي بهم إلى متاعبات، بل إلى إدانات تطبيقًا لنص المادة 217 من ق.ت.ج<sup>3</sup>، ونظرًا لخطورة إجراء الإفلاس والآثار السلبية التي يخلفها على الاقتصاد الوطني كان من الواجب على المشرع وضع أحكام خاصة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية تتماشى وطبيعتها.

<sup>1</sup> المواد 756 و760 ق.ت.ج.

<sup>2</sup> تنص المادة 217 ق.ت.ج: «تخضع الشركات ذات رؤوس أموال عمومية كليًا أو جزئيًا لأحكام هذا الباب المتعلق بالإفلاس والتسويات القضائية».

<sup>3</sup> الطيب بلولة، المرجع السابق، ص.284، 285.

من الواضح والجليّ أنّ أساليب حل المؤسسات العمومية الاقتصادية في ظلّ القوانين التي كرسّت استقلاليتها الاقتصادية اعتمدت على مبادئ وأحكام القانون التجاري، طالما أنّ المشرّع عرف المؤسسة العمومية الاقتصادية على أنّها شركة تجارية، إلّا أنّ إجراءات الحل قد تتخذ طابعًا إداريًا محضًا تتخذه السلطة الوصية، والتي لم تعد تحتل أعباء هذه المؤسسات، فما المقصود بهذا الحل؟

#### ثانيًا- حل المؤسسات العمومية الاقتصادية بأساليب القانون العام -الحل الإداري-:

يعدّ الحل الإداري المعتمد من قبل السلطة الوصية وبالأخصّ وزارة المالية بمثابة حل يأتي مباشرة بعد صدور حل المؤسسة العمومية الاقتصادية وفق أساليب وقواعد القانون الخاص، ولقد أصدرت السلطة آنذاك مرسومًا تنفيذيًا رقم 294/94 يتضمن حل المؤسسات العمومية الاقتصادية. ويبرز الطابع الإداري لقرار الحل مباشرة بعد استكمال إجراءات التصفية، حيث يعيّن وزير المالية مكلفًا بالتصفية، وقد يكون مندوبًا للحسابات يقوم بممارسة مهامه تحت وصاية اللجنة الجهوية للتصفية<sup>1</sup>. ويقوم المصفي بإيداع تصريح لدى المركز الوطني للسجل التجاري يتضمن قرار حل المؤسسة إداريًا، إضافة إلى ملحق للتصريح يودع لدى مفتشية الضرائب.

ومن الآثار المترتبة على هذا الحل الإداري خاصة فيما يتعلق بالجانب المالي، فإنّه يتم إلغاء مستحقات المؤسسات العمومية الاقتصادية المنحلة المترتبة عن الإدارة المركزية والجماعات المحلية ذات الطابع الإداري، إضافة إلى إلغاء ديون المؤسسات اتجاه خزينة الدولة والبنك الجزائري للتنمية.

في الأخير، نقول أنّ هذا النوع من الحل الإداري مس فقط المؤسسات العمومية المحلية والتي اعتبرت مؤسسات متوقفة عن الدفع أو النشاط.

إضافة إلى ذلك هنالك أسلوب حل آخر يأخذ الطابع الإداري ويكون بقرار صادر من السلطة

التنفيذية والمتمثلة في:

<sup>1</sup> Cf. TCHOUAR Djilali, La soumission des contrats des E.P.E au droit privé, in Revue IDARA, 1999, N°1, p.28.

- الدمج: والذي يتطلب وجود أكثر من مؤسسة عمومية يتم ضمها بموجب قرار إداري وهو على خلاف الاندماج والذي يكون باتفاق الشركاء أو المساهمين.

ولقد عبّرت عنه بعض التشريعات المقارنة<sup>1</sup> بالاندماج القسري والجبري، وهو يقوم على أساس تدخل الجهات الرسمية في إعادة هيكلة الشركات المتعثرة أو التي تعاني من صعوبات بدلاً من تصفيتها وزوالها، إلا أنّ القسرية في الدمج لا تقتصر على الشركات المتعثرة فقط، وإن كان هذا الأصل، إذ لا يوجد ما يمنع من اتخاذ قرار الدمج القسري لشركة متعثرة مع شركة أخرى لا تعاني من التعثر في حال موافقة الأخيرة على عملية الدمج<sup>2</sup>.

أمّا بالنسبة للمشرّع الجزائري فقد أخذ بهذه الآلية عن طريق أجهزة إدارية مختصة تابعة للمجلس الوطني لمساهمات الدولة عملاً بأحكام المادة 20 من الأمر 95-25<sup>3</sup> والمستبدل حالياً بمجلس مساهمات الدولة باعتبارهم الأجهزة المؤهلة بضبط وتنظيم القطاع العام الاقتصادي<sup>4</sup>.

زيادة على ذلك يمكن للسلطة الوصية أن تتخذ إجراءات حل المؤسسات العمومية الاقتصادية، كإعادة الهيكلة والذي يعدّ أسلوباً متبعاً في مرحلة التسيير الاشتراكي وخاصة مرحلة الشركات الوطنية التي كانت تتسم بالتوسّع الجغرافي للوحدات الإنتاجية وحجم الشساعة التجارية ممّا كان يُعيق عملية التنسيق بين هذه الوحدات والجهات المركزية، حيث كان يقضي هذا الإجراء إلى تخصيص أصول

<sup>1</sup> وهذا ما أقرّه القانون الأردني، حيث عرّف الاندماج القسري أو الجبري (FORCED MERGER) قيام جهة معينة بدمج الشركات وتلجأ إليه الجهات الرسمية في آخر المطاف لتصويب وضع الشركات المتعثرة أو التي توشك على الإفلاس والتصفية، بحيث تستمدّ الجهة الإدارية صلاحيتها في الدمج القسري من القانون، أنظر، عبد الله المالكي، الواقع المصري العربي والدمج المصرفي، إتحاد المصارف العربية، بيروت، 1992، ص. 51 وما بعدها.

<sup>2</sup> سامي مجّد الخرابشة، المرجع السابق، ص. 146.

<sup>3</sup> تنص المادة 20 من الأمر 95-25 على ما يلي: «يحدّد المجلس الوطني لمساهمات الدولة بالتشاور مع الأجهزة المداولة في الشركات القابضة العمومية أهداف سياسة تسيير مساهمات الدولة...».

<sup>4</sup> المادة 11 من الأمر 01-04 سالف الذكر.

المؤسسة العمومية الاقتصادية إلى هياكل جديدة موزعة على كامل التراب الوطني منها ما هو محلي وآخر جهوي وذلك بهدف تسهيل المهام والتحكم في التسيير والتوزيع الأمثل للأنشطة.

إضافة إلى أسلوب الخوصصة<sup>1</sup> المعتمد بموجب الأمر رقم 95-22 المتضمن خوصصة المؤسسات والملغى بموجب الأمر 01-04، وهو أسلوب متخذ من طرف السلطة الوصية هدفه المحافظة على المؤسسات من الوقوع في مغبة الإفلاس، وهو أسلوب يهدف إلى نقل الملكية من الدولة أو أشخاص القانون العام إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص، ويتولى مجلس الوزراء المصادقة على إستراتيجية الخوصصة وبرنامجها.

#### ثالثا- إجراءات التصفية:

لم يتطرق المشرع الجزائري إلى تعريف إجراء التصفية من خلال نصوص القانون التجاري وإنما اكتفى بالنص على أن الشركة تكون في حالة تصفية من وقت حلها مهما كان السبب<sup>2</sup>.

وعلى العموم، يمكن تعريفها على أنها استيفاء حقوق الشركة وحصر موجوداتها وسداد ديونها تمهيدا لوضع الأموال الصافية بين يدي الشركاء واقتسامها وتوزيعها إذا أرادوا الاستمرار باحتفاظهم بملكيتها على الشيوع بعد إن انتهت شخصية الشركة تماما بإنهاء التصفية<sup>3</sup>. كما أن الشخصية المعنوية للشركة تبقى قائمة لاحتياجات التصفية إلى أن يتم إقفالها<sup>4</sup>.

وعلى قدر ما لا يثير الحل إشكالات خاصة، فإن التصفية تطرح العديد من المشاكل تتعلق ربما بقلة التفكير في مسألة تعود في نهاية الأمر للشركة أو المساهم الوحيد أي الدولة إذا كنا بصدد مؤسسة

<sup>1</sup> لمزيد من المعلومات راجع ما سيتم تناوله حول إجراءات الخوصصة من خلال المبحث الثاني المتضمن في الباب الأول من الرسالة.

<sup>2</sup> المادة 765 والمادة 766 ق.ت.ج.

<sup>3</sup> رسول شاكور محمود البياتي، النظام القانوني للشركة القابضة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2012، ص.155.

<sup>4</sup> المادة 766 فقرة 2 من ق.ت.ج.



عمومية اقآصاءفة، هل حقفقة أنه من الضرفرف فف هذة الحالة أن تشرف وتنظم وتقنن آصففة آعود فف آخر المطاف إلى المصففن الذف حدّدت مهمتهم والقواعد الفف فطباقونها وفق أحكام وقواعد القانون الففارف؟<sup>1</sup>.

بالرفوع إلى أحكام القانون الففوففف 88-01، نرى أنّ المشرّف عمد فف إخضاع المؤسسة العمومية الاقآصاءفة إلى عملية الآصففة، خاصة القائمة على الفراضف إلى أحكام القانون الففارف.<sup>2</sup>

أمّا الأحكام العامة لآصففة المؤسسات تكون إما رضائف أو قضائف، فبالنسبة للآصففة بالفراضف هف الآصففة الفف فآولافا جمفع الشركاء أو المساهمفن ففقوم بها مصف ففم آعفننه بالأغلبفة المالكة لرأسمال المؤسسة ذات المسؤولة المحدودة أمّا بالنسبة لشركة المساهمة ففكون ذلك بفوفر النصاب القانونف للجمعففات العامة العادية، وللشركاء الحرية فف تنظيم ذلك فف القانون الأساسف.<sup>3</sup>

وفور الانتهاء من إرفاءات آعفنن المصفف ففآولى هذاف الأخير المهام الفالفة:

- فمففل المؤسسة آفاه الففر والحلول محل أجهزة الفسفر فف إدارة شؤون المؤسسة؛
- آصففل المبالغ المسآحقة للمؤسسة آفاه الففر وآفاه الشركاء، ومآ أنجز أعماله ففقوم المصفف بفآرفر مضر الحساب الفآمامف ففصادق عليهم من طرف المساهمفن، ففرئ ذمة المصفف ففقفل الآصففة.<sup>4</sup>

أمّا بالنسبة للآصففة القضائفة والفف أشارت إليها المواد 36، 37، و38 من القانون الففوففف 88-01، والمادة 778 من ق.ت.ج.1، ففف آحدّد القواعد الإرفائفة المآبعة بشأنها وكففففات ففففذها

<sup>1</sup> الطفب بلولة، المرفع السابق، ص.298.

<sup>2</sup> آفص المادة 37 من القانون 88-01 على أن ففم الآصففة بالفراضف للمؤسسة العمومية الاقآصاءفة المنحلة وفق الشروف والكففففات الفف حدّدها الأمر رقم 75-59، مع مراعاة أحكام المادة 38 أدناه. وهذة المادة الأخيرة آفعلق بالآصففة والبعع الإرفارف المآربان عن حكم قضائف.

<sup>3</sup> أحمد مرفز، المرفع السابق، ص.129.

<sup>4</sup> عجة جفلالف، قانون المؤسسات العمومية الاقآصاءفة...، المرفع السابق، ص.271.

بموجب القانون الخاص، ونظرًا لعدم صدور مثل هذا القانون، يمكن الاعتماد على أحكام المواد 778 وما يليها من القانون التجاري مع مراعاة الطابع العمومي للمؤسسة. كما يتم طلب التصفية من الشركاء الممثلين لعشر رأسمال على الأقل في الشركة ويتم المصادقة على هذا الطلب بأمر استعجالي ويتم تعيين المصفي بأمر من طرف رئيس المحكمة<sup>2</sup>.

وفي الأخير يمكن القول أنّ إجراءات حل المؤسسات العمومية الاقتصادية عرفت تباينًا من خلال مجمل النصوص القانونية والتنظيمية التي كرسّت استقلالية هذه الأخيرة خاصة مع وجود توجه اقتصادي جديد، وهي إجراءات تأخذ طابعًا قانونيًا هجينًا بين أحكام وقواعد القانون التجاري ومقتضيات القانون العام. والحقيقة أنّ هذا المسعى يجد عوائق وصعوبات ناجمة عن الطبيعة العمومية للمؤسسة والتي لا يمكن إنكارها وتجاوزها تحت غطاء الفعالية والمردودية الاقتصادية<sup>3</sup>.

كما أنّ الأمر 01-04 والذي يعتبر آخر أمر نظم المؤسسة العمومية الاقتصادية لم يتطرق إلى إجراءات حل وتصفية المؤسسات وإتمام أحال على تطبيق قواعد القانون التجاري، في انتظار صدور قوانين تراعي مقتضيات القطاع العام بصفة عامة والمؤسسات العمومية الاقتصادية بصفة خاصة فيما يتعلق بإجراءات الحل والإفلاس والتصفية.

بعد أن وضحت الدراسة أساليب وإجراءات الإنشاء والحل للمؤسسات العمومية الاقتصادية بمختلف الصيغ المنصوص عليها فقها وقانونا تأتي الآن من اجل تحديد دور بعض الهيئات التابعة للسلطة والتي يكمن دورها في تنظيم الأدوار داخل المؤسسات من أجل ضبط القطاع العام الاقتصادي.

<sup>1</sup> تنص المادة 778 ق.ت.ج على ما يلي «في حالة انعدام الشروط المدرجة في القانون الأساسي أو الاتفاق الصريح بين الشركاء، تقع التصفية بقرار قضائي...».

<sup>2</sup> سعودي زهير، المرجع السابق، ص.41.

<sup>3</sup> مجّد الصغير باعلي، المرجع السابق، ص.128.

#### المطلب الثاني

##### الأحكام المتعلقة بالإدارة والتسيير داخل القطاع العام الاقتصادي

إنّ أهم العوامل التي تلعب دوراً رئيسياً في نجاح أيّ مؤسسة في تحقيق الأهداف العامة والخاصة المرسومة هو وجود إدارة واعية وخبرة في التسيير تستطيع عن طريق استخدام أساليب حديثة في الإدارة وتحقيق الاستعمال الأمثل للوسائل المادية والبشرية الموجودة لدى المؤسسة العمومية الاقتصادية<sup>1</sup>.

كما أنّ الهياكل الوسيطة أو ما يسمى بالهياكل الائتمانية بين الدولة والمؤسسة لها دور فعال في تحديد مسار المؤسسة من حيث الجانب الوظيفي باعتبارها تقوم باستثمارات حكومية باسم ولحساب الدولة، فهي توكل إدارة وتسيير حافظات الأسهم إلى الهياكل الأنفة الذكر، ممّا يُعدّ أسلوباً خاصاً في إدارة مساهمات الدولة (فرع أول). وبالنسبة للتسيير الداخلي للمؤسسة، فهو يقوم على أساليب تنظيم إداري مثله مثل تنظيم الشركات التجارية في القانون الخاص، وتتدرج فيه السلطات وتتعدّد الأجهزة وتتباين صلاحياتها بين الإدارة والتنفيذ (فرع ثاني). أمّا فيما يتعلق بجهاز التسيير، فهو نفسه المعمول به داخل الشركات التجارية مع وجود بعض الاختلافات فيما يخص التركيبة العضوية المتعلقة برئاسة مجلس الإدارة فهي تختلف من مؤسسة إلى أخرى حسب الشكل القانوني التي تتخذه، فهناك من يأخذ بفكرة الرئيس المدير العام أو المدير العام بالنسبة لبعض المؤسسات وهناك من يأخذ بفكرة المديّر (فرع ثالث).

#### الفرع الأوّل

##### الهياكل المكلفة بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة

لقد اختلفت تسميات الهياكل الوسيطة بين المؤسسات العمومية الاقتصادية والدولة وذلك حسب كلّ مرحلة من المراحل التي مرت بها المؤسسة من حيث الاستقلالية في التسيير، وحتى تبرز

<sup>1</sup> محمّد حميد، المرجع السابق، ص. 216.

الدولة مجال انسحابها من الإدارة المباشرة لرأس المال المؤسسات، اعتمدت على هذه الهياكل كآلية لتجسيد مفهوم الاستقلالية، فبصدور أحكام القانون التوجيهي 88-01، تمّ استحداث ما يسمى بصناديق المساهمة، ثم الشركات القابضة بموجب أحكام الأمر 95-25 وأخيراً شركات تسيير المساهمات بموجب الأمر 01-04. فكلّها هيئات أوكلت لها صلاحيات تسيير وإدارة القيم المنقولة داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية مع بعض الاختلافات الجوهرية في التركيبة العضوية لهذه الهياكل ومدى تملكها الأسهم وباقي القيم المنقولة.

#### أولاً - صناديق المساهمة مؤسسات عمومية اقتصادية:

تمّ إنشاء صناديق المساهمة بموجب المرسوم رقم 88/119 المؤرخ في 21/06/1988 والمتعلق بصناديق المساهمة وهي عبارة عن هياكل وسيطة بين الدولة والمؤسسات العمومية الاقتصادية تتخذ شكل شركات الانتماء لتحلّ محلّ المؤسسة في تسيير القيم المنقولة<sup>1</sup>، وهي تشبه لحدّ كبير شركات الاستثمار المغلقة<sup>2</sup> والتي تختص بممارسة حق التوجيه والرقابة الإستراتيجية على المؤسسات التي تحوز جزءاً من رأسمالها في شكل أسهم. وقد تمّ وصفها بـ"الأعوان القائمة بأعمال الدولة"<sup>3</sup>، وهي بدورها تشكل مؤسسات عمومية اقتصادية.

#### 1- الأجهزة المكلفة بإدارة صناديق المساهمة:

بالرجوع إلى نص المادة 58 من القانون التوجيهي 88-01 والتي تؤكد على أنّه لا يجوز لأيّ أحد أن يتدخل في إدارة وتسيير المؤسسة العمومية خارج الأجهزة المشكلة قانوناً والعاملة في إطار الصلاحيات الخاصة بها.

<sup>1</sup> عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرجع السابق، ص.196.

<sup>2</sup> تعرف شركة الاستثمار المغلقة على أنّها ذلك الشكل الذي يقصر فيه المؤسسون الاكتتاب في رأسمال الشركة على أنفسهم وخدمهم دون السماح لغيرهم من الجمهور بالاكتتاب فيه.

<sup>3</sup> Cf.HAFSITayeb « L'Etat en affaires, au-delà de l'idéologie, une Théorie de l'évolution des relations entre l'Etat et les Entreprises Publiques », In Revue "Politiques et management", Institut du management public, 1993, N°2, p.112.

فالجمعية العامة لها الطابع السيادي على ممارسة حق الملكية على مساهمات الدولة والمشكلة من ممثلي مختلف صناديق المساهمة، وأنّ صلاحيات الجمعية العامة للمؤسسات العمومية الاقتصادية تشبه إلى حدّ كبير الصلاحيات التقليدية للجمعيات العامة للشركات التجارية الخاصة، وتتمثل في حق التدخل والتوجيه وتحديد السياسة العامة للمؤسسة ومراقبتها.

أمّا مجلس إدارة صناديق المساهمة فصلاحياته تشمل إقرار وتجسيد السياسة متوسطة المدى والمتمثلة في الخطة الخماسية للمؤسسة، كما أنّ جلّ صلاحياته تكون مستمدة من الجمعية العامة وهي مقتصرة على تحديد كلّ من السياسة الصناعية والتجارية والمالية للمؤسسة وذلك تحت رقابة وسهر المدير العام كونه هو المضطلع على كلّ السياسات في مجال تسيير المشروع<sup>1</sup>.

#### 2- صلاحيات صناديق المساهمة بالنسبة لعملية التسيير:

رجوعاً إلى نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 101/88<sup>2</sup> والتي تنص على تولى مجلس الإدارة بمجرد إنشاء صندوق المساهمة طبقاً لأحكام المادة 19 من القانون رقم 01-88 تعيين الأشخاص الذين تختارهم وكلاء ليتصرفوا بصفتهم مؤسسي المؤسسة العمومية الاقتصادية حسب مفهوم المقطع الأخير من المادة 08 من قانون رقم 04-88 سالف الذكر.

كما أنّ الحق في التسيير يبدو واسعاً من خلال المادة 16 من قانون 04/88 والتي تنص على أنّه: «عندما يشرف رئيس مجلس الإدارة على المديرية العامة فإنها تحوّل للمدير السلطات التالية: إبرام العقود والصفقات وتقديم كلّ العروض والمشاركة في كلّ المزايدات والمناقصات، توقيع كلّ السندات والسفنتجات والصكوك وأوراق الصرف الخاصة بالمؤسسات التي تخضع لرقابة صندوق المساهمة».

<sup>1</sup> Cf. AIT KACI. D, La réforme de l'entreprise publique économique et la théorie des organisations, in Actualités- économie, Décembre, 1988, p.28.

<sup>2</sup> مرسوم رقم 101-88 المؤرخ في 1988/05/16 يحدد كينيات تطبيق القانون رقم 01-88 على المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التي أنشأت في إطار التشريع السابق، ج.ر، رقم 20 المؤرخة في 18 ماي 1988، ص.823.

ويعمارس المدير العام سلطاته تحت مسؤولية ومراقبة مجلس الإدارة الذي يمكن له أن يخوله سلطات أخرى ومنحه التفويض الضروري لتسيير المؤسسة.

يبدو أنّ المهمة الرئيسية لصناديق المساهمة زيادة على إدارة وتسيير القيم المنقولة داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية باسم وحساب الدولة كان الرقابة على هته الأخيرة واضحة الحدّ في ذلك لتدخل الدولة في تسييرها.

#### ثانياً- دور الشركات القابضة في تحريك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة:

إنّ المادة الخامسة من المرسوم رقم 95-25 المؤرخ في 1995/05/09 المتعلقة بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، تعرف الشركة القابضة على أنها هيئة مكلفة بتسيير وإدارة سوق رؤوس الأموال العمومية، فهي منظمة في شكل شركة بالأسهم حيث الرأسمال الاجتماعي المملوك كلياً أو بالشراكة مع الدولة والأشخاص الآخرين المعنيين بأحكام القانون العام<sup>1</sup>.

كما تُعدّ الآلية الجديدة لتسيير الأموال التجارية التابعة للدولة استجابة السلطة لشروط الهيئات المالية الدولية المتمثلة في إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني.

وقبل الحديث عن سياسة الدولة في إتباع هذا النمط الجديد في إدارة وتسيير القطاع العام الاقتصادي، لابدّ من تحديد المفاهيم العامة لهذا الهيكل الجديد، إذ أنّه بعد ثماني سنوات من إنشاء صناديق المساهمة لم تستطع هذه الأخيرة التموّج في السوق الوطنية. كما أنّها لم تفلح في تحقيق تحلي الدولة عن الاقتصاد، فتّم استبدالها بالشركات القابضة وهي شركات تستمدّ مدلولها من النظام الأنجلوساكسوني وتسمى الهولنديغ<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> بوهمة مُجّد، الإصلاحات في المؤسسة العمومية الجزائرية بين الطموح والواقع، ملتقى دولي حول اقتصاديات الخوصصة والدور الجديد للدولة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة سطيف، 2004، ص.05.

<sup>2</sup> تعرف الهولنديغ (HOLDING) شركة مالية تراقب وتوجه نشاطات الفروع التي تمتلك جزء مهم من أسهمها أو ذلك التجمع الصناعي أو المالي الذي يمنح إلى الشركة الأم دور القيادة والتنسيق وتجنيد وتخصيص رؤوس الأموال السائلة لعدد معين من الفروع.

ولقد جاء مصطلح الهولنديغ ليستخدم أيضاً وبانتهازية مقصودة كمفتاح إضافي لقاطرة الإصلاحات تحاول من خلاله السلطة البرهنة على جدليتها في المعنى قدمًا نحو تحقيق إصلاح حقيقي للاقتصاد الوطني<sup>1</sup>.

إنّ من أبرز سمات الشركة القابضة هي السيطرة على الشركات التابعة لها وذلك بمفهوم أحكام القانون الخاص بصفة عامة والقانون التجاري بصفة خاصة. ونرى أنّ هذه السيطرة لها نتاج الأغلبية المطلقة أو تملكها لنسبة هامة من رأسمال شركاتها التابعة، الأمر الذي خوّلها السيطرة والإدارة<sup>2</sup>.

#### 1- اختصاصات الشركة القابضة:

تتولى الشركة القابضة تسيير وإدارة الرساميل التجارية التابعة للدولة ولها حق الملكية عليها على خلاف صناديق المساهمة، فهي هيئة تسعى لتفعيل جانب المردودية لدى المؤسسات واستثمار القيم المنقولة المعهودة إليها من طرف الدولة<sup>3</sup>.

#### 2- أجهزة الشركة القابضة:

تنشأ الشركة القابضة بموجب عقد موثق حسب الشروط والكيفيات المطبقة على شركات المساهمة ويتولى الموثق تحرير مشروع القانون الأساسي لها وتودع نسخة من العقد بالمركز الوطني للسجل التجاري، فهي مكونة من مجلس مديرين ومجلس مراقبة وجمعية عامة للمساهمين الذي أدخله المرسوم التشريعي رقم 93-08 المؤرخ في 25/04/1993.

فصلاحيات مجلس المديرين، تُحوّل للمدير العام كافة الصلاحيات لكي يتصرف في كلّ الظروف باسم الشركة القابضة العمومية اتجاه الغير، مع مراعاة الصلاحيات المخوّلة لكلّ من الجمعية العامة

<sup>1</sup> وقد تمّ استعمال هذا التنظيم بعد التوقيع على اتفاقيات إعادة الجدولة مع صندوق النقد الدولي، راجع في هذا الصدد، عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرجع السابق، ص.320.

<sup>2</sup> رسول شاكر محمود البياتي، المرجع السابق، ص.31.

<sup>3</sup> المادة 09 من الأمر 95-25.

والأخرى المسندة إلى مجلس المراقبة، وهذه الصلاحيات يجب أن تكون في حدود موضوع الشركة<sup>1</sup>، فهو جهاز مستحدث بموجب المرسوم التشريعي 93-08 والمسند إلى شركات المساهمة، إلا أنه يختلف عنها في بعض الجزئيات، إذ أنّ الشركات القابضة تخرج عن القواعد المألوفة في القواعد العامة وهو أنّ مجلس المديرين لا يعترف بالمدير العام الوحيد كهيئة بديلة عن مجلس المديرين.

أما مجلس المراقبة، فهو كذلك من المجالس المستحدثة بموجب المرسوم التشريعي 93-08، ومع صدور الأمر 95-25 أدمجه المشرع ضمن أجهزة إدارة الشركات القابضة العمومية<sup>2</sup>، كما يساعده محافظين اثنين للحسابات معينين من قبل الجمعية العامة ويمارسون وظائفها وفق الأحكام القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل<sup>3</sup>.

أما من حيث سلطاته، فهو يمارس الرقابة المستمرة على تسيير الشركة كأنّ يطلب الاطلاع على كافة الوثائق التي يعتبرها ضرورية لممارسة مهامه، كما أنّ بعض العقود المبرمة تخضع لترخيص مسبق من طرفه حسب ما هو منصوص عليه في القانون الأساسي.

لقد ترتب عن إحلال مفهوم الشركات القابضة محل صناديق المساهمة إدماج رؤوس الأموال الاجتماعية للمؤسسات ضمن نطاق الأملاك الوطنية الخاصة، مما يترتب عنها قابليتها للتنازل والتصرف والبيع، كذلك تحويل الشركات القابضة جميع خصائص حق الملكية على رأس مالها الاجتماعي والمكوّن من قيم منقولة في شكل أسهم، سندات مساهمة وشهادات استثمار. بموجب هذه

<sup>1</sup> تنص المادة 13 من الأمر 95-25 سالف الذكر على أنه «يحوّل مجلس المديرين أو عن الاقتضاء المدير العام الوحيد، الصلاحيات الأوسع كي يتصرف في كلّ الظروف باسم الشركة القابضة...».

<sup>2</sup> المادة 14 من الأمر 95-25.

<sup>3</sup> المادة 16 من الأمر 95-25.



الصلاحيات المؤكدة للشركات القابضة، تنازلت الدولة عن حق الملكية لفائدتها وبالتالي أصبحت قيمها المنقولة قابلة للتداول والتنازل والرهن الدائم غير القابل للتخفيض لدى دائني المؤسسة<sup>1</sup>.

في الأخير يمكن القول أن الأمر 95-25 أعتبر دعامة تشريعية جديدة ومدروسة حتى يتجنب الأخطاء التي وقعت فيها النصوص القانونية الخاصة بصناديق المساهمة وتجسد فيها مبدأ الاستقلالية للتسيير عن طريق فكرة الملكية التي شكلت أهم الفروق بين صناديق المساهمة والشركات القابضة<sup>2</sup>.

### ثالثاً- شركات تسيير المساهمات كمنط جديد لتسيير المال التجاري التابع للدولة:

تمثل المؤسسات المكلفة بتسيير المساهمات<sup>3</sup> قالب قانوني جديد يمل محل الشركات القابضة يتولى تسيير القيم المنقولة المشكّلة للرساميل الاجتماعية للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وقد عبّرت عنه وزارة المساهمات<sup>4</sup> بفكرة المجمعات الصناعية.

<sup>1</sup> المادة 24 من الأمر 95-25، ومثل هذه القابليات تتطابق مع القواعد العامة للشركات التجارية.

<sup>2</sup> رحمانى ياسين، الأجهزة الإدارية للشركات القابضة في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2009/2008، ص.15.

<sup>3</sup> Suite aux difficultés et à la lenteur des opérations de privatisations, les holdings ont été dissous le 12/09/2001. Avant cela, la création d'un autre cadre de gestion des entreprises publiques a été faite par l'ordonnance 01-04 et ils sont remplacés par les sociétés de gestions des participations de l'état. Cf. ADDOUN Nacer Dadi, Problématique de gestions dans l'entreprise algérienne et possibilité de bénéficier du système de gouvernance, conférence Internationale sur la gouvernance des entreprises le 08 et 09 Mars 2005, p.54.

<sup>4</sup> تمثل فكرة إنشاء وزارة مساهمات وتنسيق الإصلاحات إحدى الأفكار التي جسدها رئيس الجمهورية تنفيذاً لبرنامج الانتخابي، إلا أن هذه الفكرة عانت من غموض في الصلاحيات بين الوزير المكلف بإدارتها والمركزية النقابية واستمر هذا الفراغ إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 322/2000 المتعلق بصلاحيات وزير المساهمات وتنسيق الإصلاحات والذي وضع حدًا لهذا الغموض، حيث حدّدت صلاحياته بصفة واضحة، فهو يسهر على تطبيق التدابير المتخذة من طرف الحكومة في مجالات المساهمات والخصوصية. وبالنسبة لتسيير رؤوس الأموال التجارية المملوكة للدولة تتولى الوزارة تحضير أشغال مجلس مساهمات الدولة وتقديم التقارير حول سير المساهمات وتقوم بمعاينة الوضعية الاقتصادية للمؤسسات.

#### 1- تأسيسها وكيفية إدارتها:

تنشأ شركات تسيير المساهمات من قبل مجلس مساهمات الدولة وفقاً للأشكال المنصوص عليها في القانون التجاري والنصوص الخاصة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية وقانون الأملاك الوطنية، ويخضع تأسيسها للشكل الرسمي، كما تكتب الأسهم الممثلة للرأسمال الاجتماعي وتحرر من طرف الدولة المساهم الوحيد، عن طريق شركات تسيير المساهمات<sup>1</sup>.

أما بالنسبة للإدارة والتسيير، فشركات تسيير المساهمات تأخذ شكل شركة مساهمة وهي منظمة بموجب أحكام المرسوم التنفيذي 01-283، ويتولى إدارتها مجلس مديرين يتكون من عضو واحد إلى 3 أعضاء معينين بالنسبة للنيابة الأولى لمدة سنتين من طرف الجمعية العامة<sup>2</sup>. ويتمتع المجلس باستقلالية واسعة اتجاه السلطة الوصية حيث له سلطة واسعة للإشراف على شؤون المؤسسة في حدود العقد المبرم بينه وبين الجمعية العامة كما يتحمل المديرون مسؤولية السير العام للمؤسسة وهي مسؤولية ذات آثار مدنية وجزائية وينفرد بتمثيل المؤسسة اتجاه الغير وحق التقاضي وممارسة السلطة على المستخدمين.

#### 2- مجلس مساهمات الدولة - حلقة وصل بين شركات تسيير المساهمات والمؤسسات العمومية الاقتصادية:

استحدث هذا الجهاز بموجب الأمر رقم 04/01<sup>3</sup> سالف الذكر، وقد تم تنظيمه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-253<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> الطيب بلولة، المرجع السابق، ص.296.

<sup>2</sup> La gestion des SGP en forme de SPA est régit par le décret N°01-283, elle est gérée par un directeur général ou unique, ou un directoire de trois membres dont un président choisi, pour un premier mandat de deux année par l'assemblée générale, Cf. Nacer Dadi, ADDOUN, op.cit, p.55.

<sup>3</sup> تنص المادة 08 من الأمر 04-01 على ما يلي: «يؤسس مجلس مساهمات الدولة بوضع تحت سلطة رئيس الحكومة الذي يتولى رئاسة ولي في صلب النص "المجلس"».

أما بالنسبة لصلاحياته، فهي تتباين بين صلاحيات ذات طابع استراتيجي<sup>2</sup> وأخرى ذات طابع تنفيذي<sup>3</sup>، فهو مفهوم يقوم بتعيين ممثلين عنه للقيام بصلاحيات الجمعية العامة للمؤسسات العمومية الاقتصادية عندما تحوز الدولة رأسمالها بصفة مباشرة، كما أنّ جلّ التقارير التي تقوم بها شركات تسيير المساهمات ترفع إليه من اجل المصادقة عليها باعتباره الهيئة الاستشارية والرقابية على شركات تسيير المساهمات، وبالنسبة لتسيير رؤوس الأموال التجارية المملوكة للدولة تتولى وزارة المساهمات تحضير أشغال المجلس ومتابعة تنفيذ توصياته وتقديم التقارير إليه حول سير المساهمات كما يقوم بتقييم الوضعية الاقتصادية والمالية للمؤسسات<sup>4</sup>.

أما بالنسبة للتركيبية العضوية للمجلس فهو تحت وصاية الوزير الأول الذي يتولى رئاسته مع باقي الوزراء<sup>5</sup> المعنيين بالقطاع.

في الأخير يمكن القول أنّ هاته الأعوان الانتمائية المستحدثة من طرف الدولة وجدت من أجل تبرير فكرة الاستقلالية ومبدأ حياد تدخل الدولة في القرارات المتعلقة بالنشاط الاقتصادي، فبالرغم من اختلاف جلّ التسميات للهيكل الوسيطة بين الدولة والمؤسسات العمومية الاقتصادية، عبر مراحل التطور والتغير الاقتصادي، إلا أنّ هدفها الوحيد هو ضبط القطاع العام الاقتصادي وتسيير حافظة القيم المنقولة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، من أجل تحقيق التكامل الاقتصادي.

<sup>1</sup> مرسوم تنفيذي رقم 253-01 المؤرخ في 2001/09/10 يتضمن تشكيلة مجلس مساهمات الدولة وسيره، ج.ر، رقم 51، 2001، ص.06.

<sup>2</sup> والمتمثلة في تحديد الإستراتيجية الشاملة في مجال المساهمات والخصوصية بحيث يمتد اختصاصه لكافة مراحل الخصوصية بدءًا من تنظيم القطاع العمومي إلى تقرير سياسات الخصوصية.

<sup>3</sup> أما الصلاحيات التنفيذية، فهي تشمل تحديد السياسات والبرامج المتعلقة بالمساهمات وتنفيذها وتحديد سياسات وبرامج الخصوصية والموافقة عليها ودراسة ملفات الخصوصية والموافقة عليها.

<sup>4</sup> المادة الرابعة من المرسوم رقم 322/2000 المؤرخ في 2000/10/25، يحدّد صلاحيات وزير المساهمة وتنسيق الصلاحيات، ج.ر، رقم 63، ص.03.

<sup>5</sup> وهم: وزير العدل، الداخلية والجماعات المحلية، الشؤون الخارجية، المالية، المساهمات، وزير التجارة، وزير العمل والضمان الاجتماعيين الصناعة، التهيئة العمرانية، الوزير المعني بجدول الأعمال.

كما أنّ شركات تسيير المساهمات تمّ حلّها واستبدالها بما يسمى بالمجمعات الصناعية، حيث قرر مجلس مساهمات الدولة بموجب اللائحة الوحيدة رقم 01 للدورة 142 بتاريخ 2014/08/28 إعادة تنظيم القطاع العام التجاري. كما قرّر المجلس تعميم هذا الشكل على مجمل القطاع العام التجاري والصناعي، وفي سبيل ذلك قام بتكليف وزراء القطاعات المعنية بتقديم الملفات للمجلس قبل 2014/12/31 لإضفاء الطابع الرسمي على إنشاء المجمعات وتكوين محفظتهم دون المساس بالتسيير الحسن للمؤسسات<sup>1</sup>.

يبدو أن الهياكل المكلفة بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة جاءت لتبرر مجال انسحاب الدولة من الإدارة و تحسيد مبدأ الاستقلالية الاقتصادية للمؤسسات، لأن الاستقلالية هته لا تتحقق إلا عن طريق تحديد أجهزة الإدارة داخل المؤسسات باعتبارها تأخذ شكل أجهزة شركات رؤوس الأموال في القانون التجاري.

### الفرع الثاني

#### أجهزة الإدارة داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية

يعدّ أسلوب الإدارة داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية ذو طابع مزدوج فهو من ناحية يتطلب تدخل الهيئات الوسيطة بين الدولة والمؤسسة باعتبارها تقوم باستثمارات حكومية لصالحها عن طريق هذه المؤسسات وهو ما سبق ذكره.

ومن ناحية أخرى نجد أسلوب الإدارة والتسيير القائم في حدّ ذاته داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية اعتماداً على أجهزتها المؤهلة لهذا الغرض، وتطبيقاً لأحكام القانون التجاري، وبالنظر إلى

<sup>1</sup> ولقد صرّح وزير الصناعة خلال حفل تنصيب المجمعات الصناعية أنّ هذه الأخيرة مستقلة في عملها مع كلّ ما يترتب عن ذلك من منافع ومسؤولية وذلك بهدف بعث الاقتصاد بتنظيم أكثر ديناميكية ومرونة في تسيير الأموال التجارية للدولة بشكل يتلاءم مع الحركة الجديدة التي باشرها وزارة الصناعة والتي تعتمد على بعث حقيقي للصناعة الجزائرية من خلال ترقية الصناعات الوطنية التنافسية.

الطابع التجاري التي تتميز به المؤسسة العمومية الاقتصادية فهي تأخذ نفس التنظيم والهياكل التي تبني عليه الشركات التجارية للأموال مع وجود استثناءات لها صلة بالطابع العمومي للمؤسسات.

وتقوم إدارة الشركة التجارية الخاصة على غرار الدولة الديمقراطية على تعدد الأجهزة وتدرج السلطات بينها، وذلك بإقامة هيئات للمداولة وأخرى للإدارة والتنفيذ<sup>1</sup>.

#### أولاً - جهاز المداولة (الجمعية العامة):

لا يمكن للشركاء والمساهمين التعبير عن إرادتهم ومشاركتهم في تسيير الشركة إلا من خلال الجمعية العامة للمساهمين أو في إطار الجمعية العامة الاستثنائية. أمّا بالنسبة للمؤسسات التي تكون فيها الدولة المساهم الوحيد، فإنّ صلاحيات الجمعية العامة تمارسها صناديق المساهمة أو الشركات القابضة أو مجلس مساهمات الدولة.

فمن حيث تشكيلتها، فهي تتكون من جميع المساهمين دون تمييز بينهم<sup>2</sup>، فهو من الحقوق الجوهرية التي يحوّلها السهم للمساهم فيتحقق له المشاركة الفعلية في العمل الإداري، ولقد اشترط المشرّع في ظلّ أحكام القانون التوجيهي 88-01 وذلك بموجب المادة 06 منه أن يكون المساهم من أشخاص القانون العام أو المؤسسات العمومية الاقتصادية دون سواها، حيث يجتمعون في هيئة عمومية للتشاور في شؤون الشركة و يعبر عن ذلك بمضمون ارتباط الإدارة بالملكية.

وبالرجوع إلى أحكام الأمر 01-04 نشير أنّ المؤسسات العمومية الاقتصادية التابعة للدولة أصبح يساهم فيها إلى جانب الدولة أشخاص القانون الخاص، فكان حضور أو تشكيل الجمعية العامة بالإضافة إلى ممثلي الدولة يتضمن وجود خواص وهذا هو الشيء الجديد الذي أتى به الأمر 01-04، أمّا بالنسبة للمؤسسات التي تحوز فيها الدولة على مجموع الرأسمال الاجتماعي مباشرة

<sup>1</sup>، مُجّد الصغير باعلي، المرجع السابق، ص.129.

<sup>2</sup> المادة 814 المعدلة والمتمة بالمرسوم التشريعي 08/93 التي تعاقب جنائياً كل من يمنع المساهم من المشاركة في الجمعية العامة...، راجع في هذا الصدد، مُجّد الصغير باعلي، المرجع السابق، ص.132.

حسب الأمر 01-04، فإنّ صلاحيات الجمعية العامة يتولاها ممثلون مؤهلون عن مجلس مساهمات الدولة<sup>1</sup>.

ومن حيث صلاحيتها، فالجمعية العامة غالبًا ما تكون مصدر السلطات داخل المؤسسة، وقد ميّز المشرّع بين الصلاحيات الممنوحة للجمعية العامة العادية والجمعية العامة الاستثنائية، إذ أنّه بموجب نص المادة 1/675 من ق.ت.ج تنص على أنّ للجمعية العامة العادية سلطة اتخاذ القرارات التي لم تنص عليها المادة 674 ق.ت.ج.

كما أنّ منح هذه الصلاحيات للجمعية العامة لا يعني استحوادها على كافة السلطات والصلاحيات حيث أنّ جهاز الإدارة والتسيير يقاسمها الاختصاص مناصفة<sup>2</sup>.

والملاحظ في المادة 675 من القانون التجاري أنّ المشرّع لجأ إلى التحديد السلمي لصلاحيات الجمعية العامة العادية، حيث لم يحدّد ويضبط صلاحياتها كما فعل المشرّع صراحةً في قانون 04/88 المتضمن القانون التجاري والمحدّد للقواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية.. والذي جاء موازيًا وصدور القانون 01/88 المتعلق باستقلالية المؤسسات والملغى بموجب الأمر 95-25، حيث أحدث نوع من الفصل بين صلاحيات الجمعية العامة العادية والاستثنائية خاصة بالنسبة لشكل شركات المساهمة<sup>3</sup>.

وتتمثل أهم الصلاحيات المؤكدة للجمعية العامة العادية في التعيين، خاصة الأشخاص القائمين بالإدارة والتسيير وكذا القائمين بالمراقبة للعمليات المالية، مع الأخذ بعين الاعتبار الصلاحيات

<sup>1</sup> محمّد حميد، المرجع السابق، ص.206.

<sup>2</sup> Dans le cadre de la société par action ou de la société anonyme, il est difficile sinon impossible a plusieurs actionnaires propriétaires d'actions dans le capital de l'entreprise de gérer directement celle-ci... délégué leurs prérogatives de gestion à d'autre organe». Cf.TAIBEssaid, Le conseil d'administration de l'entreprise publique économique, RASJEP, 1989, p.215.

<sup>3</sup> سعودي زهير، المرجع السابق، ص.48.

الممنوحة للأجهزة الأخرى، كما تقوم بتعفن أعضاء مجلس المراقبة<sup>1</sup>، وممكن لها فف حالة تعفن أعضاء مجلس المراقبة من الجمعية غير العادفة فف حالة الدمج أو الانفصال أن تعزلهم فف أفف وقت طبفا للمادة 3/662 من ق.ت.ج.

ويعتبر القانون رقم 04-88 المعدل والمتمم لأحكام القانون التجارف والمضمن الأحكام والممارسات المطبقة على المؤسسات العمومية الاقصادفة من القوانين الفف فصلت فف صلافايات الجمعية العامة للمؤسسات، بالرغم من إغاثة والإبقاء على بعض أحكامه ولو بصفة ضمنية فف القوانين الحالية.

وحسب نص المادة 27 من القانون رقم 04-88، فالجمعية العامة العادفة لها صلافايات تتعلق بضبط مخطط المؤسسة على مدى المستوى المتوسط، ففف تراقب التقارير المنجزة من قبل مجلس المراقبة والمسفرين أو ما يسمى بدراسة التقرير الأدبف، كما لها صلافايات اتخاذ قرار توزف الربح الصافف طبفا للقوانين والتنظفمات المعمول بما<sup>2</sup>، هذا بالنسبة لصلافايات الجمعية العامة العادفة للمؤسسة الفف تتخذ شكل شركة ذات مسؤلفة محدودة.

وبخصوص الجمعفات العامة الاستثنائفة داخل المؤسسات العمومية الاقصادفة وحسب نص المادة 18 من القانون 04-88 ففف تأخذ حكم الشركات التجارية المنصوص عليها فف القانون الخاص من ففف تعدد الصلافايات<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> المادة 1/662 ق.ت.ج.

<sup>2</sup> L'article 27 de la loi N°88-04 établit les compétences de contrôle et d'autorisation de l'assemblée générale ordinaire, dans le cadre AGO adopte le plan a moyen terme de l'entreprises, examine et adopte le rapport d'activité du conseil du surveillance et des gérants ainsi que les comptes de l'exercice écoulé. Au cas d'approbation des comptes, elle décide de la répartition du bénéfice.Cf. SALAH.M, Le dysfonctionnement de l'entreprise publique économique en Algérie, Revue internationale de droit comparé, Vol. 43, Juillet- Septembre 1991,N°3, p.644.

<sup>3</sup>Les compétences de AGE n'appellent aucune remarque particulière, l'art 18 de la loi N°88-04, confirme les prérogatives traditionnelles de AGE et a défaut de disposition légale particulière, les autres prérogatives de AGE de SPA de droit privé doivent être reconnues à AGE de EPE par action. CF, SALAH.M, op.cit, p.637.

فلها أن ترفع الرأسمال التأسفسى المتضمن الشروط القانونية أو تخفضه، كما يمكن أن تتخذ قرار إءماج المؤسسة فف أخرى وتسمفيتها إلى عءة أشخاص معنوفة متمفزة ءون حل المؤسسة العمومية الأتصادفة: الترففص بالصلح والمصالحة وتحويل المقر الرئفسى<sup>1</sup>.

وتءر الإشارة إلى أنّ صلاءفات الءمعة العامة كانت أكثر توفففءًا من ءلال فصل الصلاءفات بفن الءمعة العامة والاستثناءفة من ءلال القانون 88-04، عكس ما ءهبت إليه أحكام وقواعد القانون التءارف التي اعتبرت أنّ ما لا فءل في صلاءفات الءمعة العامة فر العامة فهو من صلاءفات الءمعة العامة العامة. فلماذا ءوء هذا التءفء السلف لصلاءفات الءمعة العامة العامة؟ ربما قد فكون لتفافي تنازع الأءتصاص بفن الهفئففن.

فإذا كانت الءمعة العامة العامة لها اءتصاصات عامة فف ءفا الشركة<sup>2</sup>، ففّ الءمعة العامة الاستثناءفة لءفها اءتصاصات مءءة بصورة إءفبافة، وهذا ما يمكن لمسه من ءلال نصوص وأءكام القانون التءارف<sup>3</sup> باءبارها أنّها المرجع الرئفسى للأءكام المطبقة على المؤسسات العمومية الأتصادفة.

فف الأءفر يمكن القول أنّ المشرّع قد أولى اءتمامًا كبرفًا للءمعفات العامة من ءفث ءوفلها صلاءفات واسعة فف توففه النشاط الأتصادف للمؤسسة باءبارها ءهازًا سفاسفًا، كما هو الشأن فف الشركات التءارفة عمومًا<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> راءع فف هذا الصءء صلاءفات الءمعة العامة الاستثناءفة للمؤسسات التي تأءء شكل شركة مساهمة من ءلال الماءة 18 وما ففبها من القانون 88-04، وكذلك الماءة 27 من القانون 88-04، بالنسبة للمؤسسات التي تأءء شكل شركة مساهمة.

<sup>2</sup> Cf. AMOKRANE Abdelaziz, Guide pratique des gestions des SPA, Imprimerie Merkouche, KOUBA, Alger, 2001, p.37.

<sup>3</sup> المواء 675 إلى 685 ق.ت.ء.

<sup>4</sup> مُءء الصفر باعلف، المرجع السابق، ص.169.



إلا أنه لم يحد لنا طبيعة هذه الصلاحيات وإسنادها لجمعية عامة عادية وأخرى غير عادية أو استثنائية كما فعل القانون 88-04 وهي نفس السياسة المتبعة مع بعض المؤسسات التي تمتلك كل رأسمال كما هو الشأن بالنسبة للمؤسسات المنظمة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-283. إنَّ عدم الفصل بين صلاحيات الجمعية العامة العادية والاستثنائية من شأنه أن يؤدي إلى إثارة مشاكل تنازع الاختصاص وتحويل العديد من المهام المعهودة للجمعية العادية إلى اختصاص الجمعية الاستثنائية، وهو ما لم يلتزم به المشرع في قانون المؤسسات لدى تحديده لهذه الصلاحيات كما هو معهود ومتبع داخل الشركات التجارية.

**ثانياً - أحادية وازدواجية الإدارة والمراقبة على عملية التسيير داخل المؤسسات:**

بالرجوع إلى أحكام القانون التجاري وباعتبار أنَّ الجمعية العامة لها الطابع السيادي في اتخاذ كلِّ قرارات المؤسسات العمومية الاقتصادية، فلها صلاحيات تعيين هيئات الإدارة ممثلة في مجلس الإدارة بالنسبة للمؤسسات التي تفضل الجمع بين وظيفتي الإدارة والمراقبة، لكن بعد صدور المرسوم التشريعي 93-08 سالف الذكر تمَّ استحداث ما يسمى بمجلس المراقبة، والذي يعهد إليه مهمة مراقبة عملية التسيير، وبالتالي يمكن للمؤسسة اللجوء إليه والفصل بين وظيفتي الإدارة والمراقبة<sup>1</sup>.

أما بالنسبة للمؤسسات المنظمة بموجب المرسوم التنفيذي 01-283 فإنَّ أجهزة الإدارة والتسيير فيها تخضع لنص قانوني خاص وذلك بموجب لائحة من مجلس مساهمات الدولة والذي له صلاحية إخضاع مؤسسة عمومية اقتصادية لشكل خاص<sup>2</sup>. كما أنَّ المؤسسات التي يكتسي نشاطها طابعاً

<sup>1</sup> Les EPE sous forme de SPA ont le choix entre deux types de structures de gestion, soit une structure duale avec un directoire composé d'exécutifs et un conseil de surveillance, soit une structure moniste avec un conseil d'administration, Cf. AZIEZ Lamia, KOUDRI Ahmed, Le conseil d'administration , un mécanisme inefficace de la gouvernance des EPE, les cahiers du Cread, 2016,N°113/114 p.59.

<sup>2</sup> تنص المادة 5 من الأمر 01-04 في فقرتها الأخيرة: «يتخذ مجلس مساهمات الدولة المذكور في المادة 8 أدناه بموجب لائحة قرار إخضاع مؤسسة عمومية اقتصادية للأشكال الخاصة المذكورة في الفقرة أعلاه».

استراتيجفًا على ضوء برنامج الحكومة ففف لا تخضع لأحكام الأمر 01-04 وإفما تخضع لنظام خاص<sup>1</sup>.

#### 1- النمط التقليدي في إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية:

إنّ مجلس الإدارة حسب القانون التوجيهف يعدّ بمفابة الجهاز العصف الذي ففحكم فف دوران المؤسسة أو هو بتعبفر عالم الإدارة "هنرف مفرزرف" غرفة العمليات ففث فمارس قفافة الأركان وظففة الإدارة حالة عدم الفأكد الفف فقررها المففط الفاررف للمؤسسة<sup>2</sup>.

أفما بالنسبة للتركفة العضوفة للمجلس، وطبقًا للإحالة على قواعد القانون الففاررف، فإنّ مجلس إدارة المؤسسة الفف فأخذ شكل شركة المساهمة ففكون من 3 أعضاء على الأقل و12 عضو على الأكثر<sup>3</sup>، وهم أعضاء فففخبفن من طرف الففمفة العامة، كما أنّ القانون الأساسي هو الذي ففكفل بتفدرف مدة عضوففهم<sup>4</sup>. أفما المؤسسة الفاضعة للشكل الففص الفشار إليها سابقًا، فإنّ مجلس مساهمات الدولة هو المقرر لتشكفة أعضاء مجلس المفررفن<sup>5</sup>.

وففمّ فففنهم من طرف الففمفة العامة بعد موافقة الوزفر الأول وأخذ رأف مجلس مساهمات الدولة<sup>6</sup>، وباعتبار أنّ المؤسسة العمومية الاقتصادية ففكفسف الطابع العمومف وعملاً بفكرة فمففل

<sup>1</sup> المادة 6 من الأمر 01-04.

<sup>2</sup> عفة جفلالف، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرفع السابق، ص.283.

<sup>3</sup> المادة 610 من ق.ت.ج، وبفصوص تركفة مجلس الإدارة وففًا لأحكام القانون الففجهف 88-01، فقد كان ففكون من 07 إلى 12 عضو وففًا للمادة 26 والمادة 11 من قانون 88-04 الملغفان بموجب المرسوم الففرفف 08/93. لمزفد من المعلومات راجع أكثر:

Cf. GHEZALI Mahfoud, Statut et responsabilité du conseil d'administration d'EPE en la forme des SPA, RASJEP, Vol. 30, 1992,N°112, p.39.

<sup>4</sup> المادة 611 ق.ت.ج.

<sup>5</sup> المادة 03 من المرسوم الففنفذف 01-283.

<sup>6</sup> وفففف مفاهم بنفس الأشكال، راجع نص المادة 07 من المرسوم 01-283.

المصالح تمّ إقحام ممثلين اثنين للعمال<sup>1</sup> داخل مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة حسب الحالة وذلك عملاً بالأحكام المنصوص عليها في القانون المتعلق بعلاقات العمل<sup>2</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المشرّع الجزائري أعاد الاعتبار للفئة العمالية وذلك بالتمثيل القانوني لها داخل أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية بصفة عامة ومجلس الإدارة بصفة خاصة، وبالتالي يكون قد أبقى على مفاهيم التسيير الاشتراكي التي كانت تعتبر العامل بمثابة حجر الزاوية في التسيير عن طريق مجلس العمال<sup>3</sup>.

بالنسبة لصلاحيات مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية، وبالرجوع إلى نص المادة 5 من الأمر 04-01 التي تُحيل إلى تطبيق أحكام قواعد القانون التجاري فيما يتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسة، فإنّ المادة 622 من ق.ت.ج حوّلت لمجلس الإدارة كل السلطات للتصرف في كلّ الظروف باسم المؤسسة، ويمارس هذه السلطات في نطاق موضوع الشركة ومع مراعاة السلطات المسندة صراحةً في القانون لجمعيات المساهمين.

<sup>1</sup> المادة 05 فقرة 2 من الأمر 04-01.

<sup>2</sup> إنّ الأساس القانوني الذي اعتمده بعض الكتاب ومنهم مُجد الصغير باعلي لإقرار مشاركة العمال هو نص المادة 45 من القانون 04-88 الملغى والتي تقضي على أن يمارس العمال صلاحياته كما حدّدها الأمر رقم 71-74، بالإضافة إلى نص المادة 46 التي لم تلغى الأمر 71-74 كلياً بل أيضاً على بعض المواد المتعلقة بمجلس العمال، مع صدور القانون رقم 11/90 المتعلق بعلاقات العمل نجد أنّ نص المادة 92 منه استبدلت مجلس العمال بلجنة المشاركة والتي تتشكل من ممثلي العمال المنتخبين من طرفهم، لمزيد من المعلومات راجع، عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرجع السابق، ص281.

<sup>3</sup> وقد كان هذا المجلس يتمتع بسلطات تحوّله مشاركة مجلس المديرية في بعض الاختصاص خاصة في مجالات التوظيف والتكوين ووضع النظام الداخلي والمساهمة في تنظيم وتسيير الخدمات الاجتماعية والثقافية وذلك وفقاً للمرسوم 82-179 المؤرخ في 15 ماي 1982 المتضمن محتوى الخدمات الاجتماعية وكيفية تمويلها، ج.ر، رقم 20، المؤرخة سنة 1982، ص.1045.

يمكن القول أنّ مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية له ثلاث أدوار أساسية وهي: التوجيه، الإرشاد والرقابة على عملية التسيير داخل المؤسسة، كما يقوم بتعيين المدراء التنفيذيين، تقييم عملهم وتحديد رواتبهم<sup>1</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أنّ القانون التوجيهي 88-01 الملغى كان يعتمد في إدارة المؤسسة على مجلس الإدارة ومجلس المراقبة، ولقد حاول المشرّع تحديد صلاحيات مجلس المراقبة<sup>2</sup>، بينما لم يحدّد صلاحيات مجلس الإدارة كما فعل مع شركاء المساهمة في القانون الخاص.

إنّ مجلس الإدارة يبقى الجهاز الأساسي للمؤسسة العمومية الاقتصادية على غرار الوضعية التي كان يمثلها مجلس المديرية في نظام التسيير الاشتراكي، فصلاحياته تتنوع بين الجمعية العامة وبين المستيرين<sup>3</sup>، فهو يقوم باستدعاء الجمعية العامة، كما يُطلع سنويًا بالوضعية العامة للمؤسسة وذلك من خلال تقديم التقارير المختلفة مع الاقتراحات المتعلقة بتوزيع الأرباح، حساب الاستغلال والتقارير الخاص بالميزانية<sup>4</sup>.

في الأخير يمكن القول، أنّ المشرّع الجزائري أعطى لمجلس الإدارة للمؤسسة العمومية الاقتصادية صلاحيات واسعة وذلك من أجل القيام بعملية التسيير والمراقبة بالنسبة للمؤسسة التي تفضل الجمع بين الآليتين، إلّا أنّ طبيعة مجلس إدارة المؤسسات يختلف عن ما هو عليه داخل الشركات التجارية في القانون الخاص والسبب في ذلك هو طبيعة المال المجاز من طرف الدولة.

<sup>1</sup> Globalement, Le conseil d'administration à trois rôle essentiels: orienter, conseiller et contrôler la gestion de l'entreprise, nome les dirigeants exécutifs, évalue leur travail et fixe le niveau de leur rémunération, Cf. AZIEZ Lamia, KOU DRI Amed, op.cit, p.61.

<sup>2</sup> المادة 34 من قانون 88-04.

<sup>3</sup> Pour plus d'informations sur les taches de conseil d'administration, Cf. ADDOUN Nacer Dadi, op.cit, p.225, ESSAID TAIB, op.cit, p.233.

<sup>4</sup> مُجد الصغير باعلي، المرجع السابق، ص.191.

#### 2- النمط الاللل في إمارة المؤسامة العمومية الاقاصافة:

إنّ الهلل من وراء الال التنظيم هو الفصل بفن إمارة المؤسامة العمومية الاقاصافة ومراقبها، ففسنل الرقابة على عملفة التسلر إلى مجلس المراقبة والإمارة إلى مجلس الماللرن، مع الإشارة إلى أنّ المؤسامة العمومية الاقاصافة فمكن أن تلار الال التنظيم عند إنشائها وذلك بالنص علىه فف القانون الأساسي أو أثناء واول الشركة، وفلرل الال التنظيم فف القانون الأساسي من قبل اللللفة العامة فر عاافة طبفًا للمااة 42 من ق.ت.ج.<sup>1</sup>

ولذلك سوف نلاول من خلال الال الال أن نسقل الال النمط من الإمارة المسللللة داخل الهفاكل الوسلطة بفن الولة والمؤسامة، ونقلل بها الشركات القابضة باعتبارها جاءت مباشرة بعد صلور المرسوم التسلرلف 93-08 الال أقر الال الال الشائفة فف الإمارة والمراقبة، باسثناء إمارة المؤسامة العمومية المكلفة بتسلر مساهمات الولة والفل اكللف المرسوم التلللف 01-283، بللالرن فقط للإمارة والتسلر وهم اللللفة العامة ومجلس الماللرن الون ذكر مجلس المراقبة.

وقبل التلرل إلى الال الآلفا لا بلّ من الللل الال النوع من الالواولة فف الإمارة والمراقبة وفق الأحكام العامة للقانون التلارلف داخل المؤسامة العمومية الاقاصافة باعتبارها تألل حكم الشركات التلارلفة.

#### أ- مجلس الماللرن ومجلس المراقبة (الللل الصلاللفا وفق أحكام القانون التلارلف):

تللر الإشارة إلى أنّ التنظيم اللللل لشركات المساهمة عمومًا والمؤسامة العمومية الاقاصافة خصوصًا لا فنشئ كفالًا للللل أو مسلللًا للمؤسسة بقلر ما فعتبر فقط الال للللة لتسلرها وإمارتها، اللل فمكن الألل بهذا النظام من بلالفة تأسيس المؤسسة كما فبلر إلاله أثناء نشاطها<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> سعولل زهلر، المزلل السابق، ص.65.

<sup>2</sup> Cf. GUYON Yves, Droit des affaires, Droit Commercial général et sociétés, Tome 1, 7ème édition, Edition ECONOMICA, Paris, 1992, p.36.

أما أثناء حفاة المؤسسة أف بعد تأسيسها بممارستها لنشاط التجارف، فف هذة الحالة فحق لها إتابع مثل هذاف الأسلوب شرفطة أن فتم ذلك بقرار من الجمعة العامة فر العادفة وهذاف أمر بدهف لأنّ اتخاذ مثل هذة الآلفة يعدّ بمثابة فغفر فف نظامها برفث فتحول إحدف هفئاتها الماملة فف مجلس الإدارة إلى مجلس للمدفرن<sup>1</sup>.

وبعدما أن كانت الرقابة التفرفرة فقتصر على جمففات المساهمفن فف ظلّ النمط الكلاسلكف انقلت بموجب المرسوم التفررفف 93-08 سالف الذكر إلى هفئة تسمى مجلس المراقبة، وفرجع قرار إلغاء هذاف النظام إلى نفس الهفئة الفف قرّرت إدراجه وهف الجمعة العامة فر العادفة<sup>2</sup>.

وما فمكن ملاحظته فف هذاف المقام أنّ الترفكفة العضوفة لمجلس المدفرن ففكون من أشفاص طفرعفن فقط<sup>3</sup>، فف ففن أنّه فف مجلس الإدارة فمكن فمففل الأشفاص المعنوفة من طرف أشفاص طفرعفن، فهم أعضاء معنفن من طرف مجلس المراقبة والفف تسند الرئاسة لأحدهم، فمكن أن فكونوا إفراف فابعفن للشركة فحدّد مدة فبابتهم فف القانون الأساسف.

بالنسبة لرئاسة المجلس، فففعنّ رففس مجلس المدفرن من طرف مجلس المراقبة. وهو الممثل الرسمي للشركة فف علاقاتها مع الفر، ووفقًا لما نصت علیه المادة 653 من ق.ت.ج، فإنّ مهمة رففس مجلس المدفرن لا فمفح لصاحبها سلطة إدارة أوسع من تلك الفف منحت للأعضاء الآرفن فف مجلس المدفرن. فهذاف النظام الأزواجف فقتضف أنّ كلّ أعضاء مجلس المدفرن مسفرون وفتمفون بسلطات

<sup>1</sup> نادفة فوففل، المرفع السابق، ص.258.

<sup>2</sup> ففففة فوسف المولودة عمارف، أحكام الشركات التجارية ووفقًا للنصوص التفررففة والمراسفم التفررففة الحدفئة، الطبعة الثانية، دار الغرب للنشر والفوزف، الجزائر، 2007، ص.45.

<sup>3</sup> رافع نص المادة 644 من ق.ت.ج.

الإدارة والإشراف والتسيير وبالمقابل لا يحق لهم أن يستأثروا بالسلطات المخولة خصيصاً لمجلس المراقبة، ذلك هو التوازن الذي يجب البحث عنه باستمرار حتى تتمكن المؤسسة من تحقيق أهدافها<sup>1</sup>.

أما فيما يتعلق بالصلاحيات وطبقاً لنص المادة 648 من ق.ت، فإن مجلس المديرين يتمتع بالسلطات الواسعة للتصرف باسم الشركة في حدود موضوعها مع مراعاة السلطات التي يخولها القانون صراحةً لمجلس المراقبة وجمعيات المساهمين، وتكون الشركة ملزمة في علاقاتها مع الغير حتى بأعمال مجلس المديرين غير التابعة لموضوع المؤسسة ما لم يثبت أنّ الغير كان يعلم بها<sup>2</sup>.

أما بالنسبة لمجلس المراقبة، فهو جهاز جماعي مستحدث وظيفته الرقابة على أعمال الإدارة والتسيير التي هي من اختصاص مجلس المديرين، فهو يتشابه إلى حد كبير مع مجلس الإدارة في النمط الكلاسيكي ويختلف عنه في الصلاحيات المقررة لكل منهما<sup>3</sup>، وبالنسبة للتركيبة العضوية للمجلس فهو مكون من 7 أعضاء على الأقل و12 عضو على الأكثر واستثناءً يمكن أن يصل العدد إلى 324 حالة الدمج<sup>4</sup>، كما يحظر أن يكون الشخص الطبيعي والمعنوي عضواً في مجلس المراقبة على حد سواء، غير أنه لا يجوز لعضو مجلس المراقبة أن ينتمي إلى مجلس المديرين أو العكس<sup>5</sup>.

بالنسبة لسلطات المجلس، فمهمته الرئيسية الرقابة الدائمة على الشركة ويمكن أن يخضع القانون الأساسي بعض قرارات مجلس المديرين لتراخيص مسبقة<sup>6</sup>، غير أنّ أعمال التصرف كالتنازل عن العقارات والتنازل عن المشاركة وتأسيس الأمانات وكذا الكفالات والضمانات الاحتياطية تكون

<sup>1</sup> الطيب بلولة، المرجع السابق، ص.250.

<sup>2</sup> سعودي زهير، المرجع السابق، ص.66.

<sup>3</sup> Cf. Yves GUYON, op.cit, p.363.

<sup>4</sup> المواد 657، 658 ق.ت.ج.

<sup>5</sup> المادة 661 ق.ت.ج.

<sup>6</sup> المادة 654 ق.ت.ج.

موضوع ترخيص مسبق من مجلس المراقبة حسب الشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي<sup>1</sup>، فمهمته لا تقتصر على إدارة المؤسسة<sup>2</sup>، إلا أنه يمارس مهمة الرقابة الدائمة على المؤسسة.

في الأخير، يمكن القول أنّ تطبيقات نظام الازدواجية في عملية تسيير والمراقبة كان محتشماً داخل الشركات التجارية بشكل عام والمؤسسات العمومية الاقتصادية بشكل خاص، فبالرغم من أنّ المؤسسات العمومية لا بديل لها من تجسيد أحكام القانون التجاري فيما يتعلق بعملية الإدارة والمراقبة وفقاً لأحكام الأمر 04-01، إلا أنّ التطبيق العملي لها داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية يصطدم بأحكام القانون العام نظراً لأنّ ممثلي مجالس الإدارة والمراقبة هم مفوضين تابعين للدولة، ولا يمكن في جميع الأحوال إعمال قواعد القانون التجاري.

**ب- مجلس المديرين ومجلس المراقبة (بالنسبة للشركات القابضة وشركات تسيير المساهمات):**

سبق وأن اشرنا أنّ الشركات القابضة وشركات تسيير المساهمات والمستبدلة حالياً بالمجمعات الصناعية، هي أعوان ائتمانية وهيكل وسيطة بين المؤسسات العمومية الاقتصادية وظيفتها القيام باستثمارات حكومية باسم ولحساب الدولة.

ولقد اعتبرها المشرع في نفس الوقت شركات تجارية عمومية<sup>3</sup> تخضع من حيث التنظيم والتسيير للقانون التجاري، باستثناء شركات تسيير المساهمات<sup>1</sup> الخاضعة لنص تنظيمي خاص بها.

<sup>1</sup> المادة 654 فقرة 2 ق.ت.ج.

<sup>2</sup> على أساس أنّ المؤسسة العمومية الاقتصادية التي تأخذ شكل شركة ذات مسؤولية محدودة في ظلّ أحكام القانون التوجيهي 01-88 والقانون 04-88 المعدل للقانون التجاري، حيث أقام المشرع جهاز إدارة ألا وهو مجلس مراقبة لا يوجد له مثيل في القانون التجاري الجزائري، هو التنظيم الذي يعود إلى القانون الألماني عام 1937 ثم القانون الفرنسي 1966 في الصيغة الجديدة لتنظيم شركات المساهمة.

<sup>3</sup> تنص المادة 5 من الأمر 25-95 سالف الذكر على ما يلي: «تتولى الشركة القابضة العمومية تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة وتنظم في شكل شركات مساهمة...».



فبالنسبة لإءارة الشركات القابضة فهف تقوم على جهازف مجلس المءرفن ومجلس مراقبة اعآماءا على ما جاء به المرسوم الآشرفف 08/93 سالف الءكر؁ إلا أنّ النظام القانونف لمجلس المءرفن داخل الشركة القابضة فآآلف عن ما هو علىه داخل الشركة المساهمة.

فمن آفآ التركفة العضوفة للمجلس؁ فهو مآءء داخل الشركات القابضة من طرف القانون الأساسي<sup>2</sup>؁ فف آفن أنّ مجلس المءرفن داخل شركة المساهمة فآكون من ثلاثة إلى آمسة أعضاء على الأكثر<sup>3</sup>؁ كما أنّ رئاسة المجلس داخل الشركات القابضة عنءما آمارس من طرف شخص واحد فإآه فآآء اسم المءرف العام الوحفء؁ وهذا المقآع آغفر فف آقفة الأمر آروج عن الأحكام العامة للشركات الآآارفة وآاصة شركة المساهمة الفف لا آعآرف بالمءرف العام الوحفء كهفة بءفلة عن مجلس المءرفن.

أمّا من آفآ آعفن أعضاء المجلس فهو من صلاآفآ الجمعفة العامة للشركة القابضة العمومفن ففنا فآمّ آعفنهم داخل شركة المساهمة من طرف مجلس المراقبة وآسند الرئاسة لأآءهم<sup>4</sup>.

بالنسبة لمجلس مراقبة الشركات القابضة؁ فلقد أءجه الأمر 25-95 ضمن أآهزة إءارة هذه الآخرة مع بعض الآعءفلات المآمآلة فف الءء الأقصى<sup>5</sup> لأعضاء مجلس المراقبة داخله (آفن آمّ آءفء الءء)؁ فف آفن أنّ آعءاءهم داخل شركات المساهمة هو مآصور بفن آءء أءنى وءء أقصى<sup>6</sup>. أمّا من

---

<sup>1</sup> آنص الفقرة 2 من الماةة 2 من المرسوم الآنففءف 283-01 على ما فلف: «.. ففر أنّ أحكام هذا المرسوم لا آآص إلاّ المؤسساء العمومفة الاآآاءفة المكلّفة بآسفر مساهمات الءولة». كما أنّ ذات المرسوم اسآآف وجود مجلس المراقبة واآنفف بالجمعفة العامة ومجلس المءرفن فقط.

<sup>2</sup> الماةة 12 من الأمر رقم 22-95.

<sup>3</sup> الماةة 643 من ق.آ.آ.

<sup>4</sup> الماةة 644 ق.آ.آ.

<sup>5</sup> الماةة 14 من الأمر 25-95.

<sup>6</sup> فآكون المجلس آسب القواعد العامة من سبعة أعضاء على الأقل و12 عضو على الأكثر وفمكن أن فآآاوز هذا العءء فف آالة الانءماج ءون أن فآآاوز العءء الإآمالف 24 عضو.

ءهء صلاءهءاه ءهوء ىمارس الرقابة الءائمة على ءسفر المؤسسة وله أن ىطلب كلّ الوءائف الءه فرها ضرورفة لمارسة سهامه؁ وله أن فسءفن بمءافظفن اءفن للءساباء على الأقل ءعفنهما الءمعة العامة للشركة القابضة وىمارسان وظائفهما وفق الأحكام القانونفة والننظفمة الءارف بهما العمل<sup>1</sup>.

وبءصوص كفففة إءارة المؤسسة العمومفة المكلفة بءسفر مساهماء الءولة والمسءبلة ءالفا بفكرة المءتماع الصناعفة المسءءءة بموجب اللاءءة الوءفة رقم 01 للءورة 142 بءارفء 2014/08/28 المنظمة إءاءة ننظفم القلاء العام الءارفف والصناعف؁ فإنّ هءه المؤسسة ءار وفق أشكال ءاصة ءءلف عن ما هو ءارف به العمل فف القانون الءارفف كما ءسءبع المؤسسة الءه ءءوز الءولة أءلبفة رأسمالها أو ءزء منه؁ وءمءل الأشكال الءاصة للإءارة والءسفر كما هف مءءءة فف المرسوم الءنففءف رقم 01-283 على وءوء ءمعة عامة ءءشكل من مفوضفن قانونفا من مءلس مساهماء الءولة فعبرون فف ءكم المساهمفن. وبعءر مءلس المءفرفن بمءابة الءهاز الءنففءف للمؤسسة ولا ففءمع أءضاء المءلس بمء ءصوفء رغم مشارءهم فف أشغال الءمعة العامة للمؤسسة<sup>2</sup>.

أمّا من ءهء هفكلة المءلس العضوفة؁ فهو فءالف من 3 أءضاء فقط وهو مءءء من طرف مءلس مساهماء الءولة عكس ما ءنص علىه القواءع العامة أفن ففم ءبنفه من طرف الءمعة العامة ءفر عاءفة.

أمّا من ءهء علاقه بالسلطة الوصفة؁ فله سلطة واسعة فف الإشراف على شؤون المؤسسة فف ءءوء العقد المبرم بفنه وبفن الءمعة العامة كما فءءمل المءفرؤن مسؤولة السفر العام للمؤسسة وهف مسؤولة ذاء آءار مءنفة وءزائفة.

إلا أن مصءلء الإءارة ومصءلء الءسفر مءبافنفن من ءهء المعنى؁ باءءبار أن الإءارة ءكءسف الطابع الءماعف؁ فف ءفن أن الءسفر ففم بالءصوصفة الفرءفة.

<sup>1</sup> الماءة 16 من الأمر رقم 95-25.

<sup>2</sup> عءة ءفلالف؁ قانون المؤسسة العمومفة الاءصاءفة...؁ المرجع السابق؁ ص.539.

### الفرع الثالث

#### صلاحيات هيئة التسيير كسلطة تنفيذية داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية

بتفحص قوانين الاستقلالية التي تعاقبت على المؤسسات العمومية الاقتصادية نجد أن جهاز التسيير داخلها عرف تبايناً ملحوظاً من حيث طريقة تعيينه، صلاحياته، ويختلف في كثير من الأحيان عن هيئات التسيير داخل الشركات التجارية من الناحية العملية نظراً لطبيعة المال العام المحاز من طرف المؤسسة. وبالرغم أن المشرع الجزائري تأثر أيمًا تأثر لدى تنظيمه لجهاز التسيير بالقانون التجاري خاصة حينما عرف المؤسسة الاقتصادية على أنها شركة تجارية تخضع من حيث التنظيم والتسيير لقواعد القانون التجاري.

لذا سنحاول من خلال هذا الفرع التطرق إلى هذا النوع من هيئات التسيير من خلال بعض التشريعات المقارنة لما يثيره هذا النظام من جدل فقهي وقانوني حول صلاحيات أعضاء التسيير من جهة، ثم نرجع على موقف المشرع الجزائري من خلال مختلف قوانين الاستقلالية التي نظمت المؤسسات العمومية الاقتصادية وكذا أحكام القانون التجاري باعتبارها القواعد العامة في تنظيم الشركات التجارية، إضافة الإشارة إلى بعض الأحكام الخاصة بمسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية والمرتبطة بالفئة العمالية.

#### أولاً - صلاحيات الرئيس العام والمدير العام لدى بعض الأنظمة القانونية المقارنة:

على سبيل المقارنة مع التشريع الجزائري فيما يخص هيئات تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، سنحاول الإشارة إليها لدى بعض التشريعات المقارنة.

#### 1- في التشريع اللبناني:

نصت المادة الرابعة من النظام العام للمؤسسات العامة الصادر بالمرسوم رقم 17-45 تاريخ 1972/12/13 على أن تتولى إدارة المؤسسات العامة الاقتصادية أو ذات طابع عمومي سلطتان

إحداهما سلطة تقررفة وتتولاها رئفس مجلس إدارة والأخرى سلطة تنفرذفة وفرأسها مفر عام أو مفر<sup>1</sup>.

فالسلطة التقررفة تنحصر فر مهام رئفس مجلس الإدارة المرفن لمة ثلاث (3) سنوات قابلة للتفرذ أو التمرذ<sup>2</sup>، وتقوم أهم صلاحتاه على وضع جدول أعمال مجلس الإدارة والدعوة إليها، مراقبة تنفرذ قرارات مجلس الإدارة إضافة إلى تمثفل المؤسسة أمام القضاء.

أما بخصوص السلطة التنفرذفة والممثلة فر المفر العام، فإنّ كرففة تعفنه تتخذ بموجب مرسوم تتخذ فر مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من السلطة الوصفة وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المرفنة<sup>3</sup>.

وتتجزأ صلاحتاه إلى أصلفة وأخرى بالتفرفض، أما الأصلفة فتتمثل فر تعففن الموظفن والمستخدمفن بعد موافقة مجلس الخدمة المرفنة وتصفرق من طرف سلطة الوصفة، السهر على حُسن حفظ واستعمال الأموال والمواد والتجهفزات العائدة للمؤسسة العامة، وعلى أن فقدم تقرير فصلف كل 3 أشهر وتقرير سنوف إلى مجلس الإدارة فررض فره الأعمال المرفة وغير المرفة<sup>4</sup>.

كما أنّ مشاركة المفر العام أو المفر فر جلسات مجلس الإدارة لا فكون إلاّ بصفة استشارفة، ولا فحصر الجلسات إذا ما تعلق موضوعها بشخصه.

<sup>1</sup> عبد اللطف قطفش، النظرفة العامة للمؤسسات العامة فر الفقه والاجتهاد، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلف الحقوقفة، فرور، لبنان، 2013، ص.66.

<sup>2</sup> فر سفاق ما ورد فر المادة السادسة من النظام العام للمؤسسات العامة التي نصت على تعففن رئفس مجلس الإدارة وأعضائه لمة 3 سنوات قابلة للتفرذ أو التمرذ فلفس من الواضح تمامًا الفرق بفنهما إلاّ إذا اعتبرنا الكلمتان مترادفتان أو أنّ التفرذ ففنى إصدار مرسوم فرذف بمعاودة تعففن نفس الأشخاص لمة 3 سنوات والتمرذ ففنى لفررة أقل، نقلا عن، عبد اللطف قطفش، المرفع السابق، ص.68.

<sup>3</sup> أنشأ هذا المجلس من طرف الحكومة بموجب المرسوم الاشتراكي رقم 114 وهو مكلف بإدارة الموظفين ترففهم وتعوفضافهم وصررفهم من الخدمة وسائر شؤونهم الذاتفة.

<sup>4</sup> عبد اللطف قطفش، المرفع السابق، ص.74.

أما الصلاحيات المتعلقة بالتفويض فهي تقوم على أساس إسناد صلاحيات هي في الأصل من اختصاصات مجلس إدارة المؤسسة، مما أدى إلى وجود نوع من التداخل في الصلاحيات، وقد رأت مصلحة المحاسبة العامة في وزارة المالية أنّ هذا التفويض واقع في غير محله القانوني، بينما أيدت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل هذا التفويض<sup>1</sup>.

## 2- في التشريع المصري:

جاء تنظيم قطاع الأعمال العام ليجعل نظام تعيين أعضاء مجالس الإدارات في قطاع الأعمال العام في حقيقة الأمر يخضع في النهاية لسلطة الوزير المختص بالشكل الذي لا يضمن استقلالية أعضاء مجالس إدارات تلك الشركات وهو ما يتعارض مع مبادئ حوكمة الشركات<sup>2</sup>.

وقد اعتمد قانون قطاع الأعمال العام على تعدد سلطة الوزير المختص واختصاصاته المتنوعة حيث أنه لا يمكننا تحديد طبيعة الوزير المختص، فصلاحياته أو سلطاته تتباين بين الرقابة والإدارة والمساهمة، فهو رئيس الجمعية العمومية وممثل جماعة المساهمين وهذا ما لا يتفق مع مبدأ حوكمة الشركات وفصل الإدارة عن الملكية، بالإضافة إلى افتقاده مبدأ المساءلة حيث أنه لا يوجد قانون في التشريع المصري يقرّ بمبدأ مسؤولية الوزراء<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> وقد رأت هيئة التشريع والاستشارات أنّ التفويض الذي قام به الوزير للمدير العام بموجب القرار رقم 1 بتاريخ 1988/01/04، وفي انتظار تعيين مجلس إدارة جديد لمصلحة مياه بيروت بخصوص إبرام المدير لعقد النفقة للصفقات الداخلة في صلاحيات مجلس الإدارة، وهو تفويض مؤسس وواقع في محله استناداً للفقرة الأخيرة من نص المادة 19 من النظام العام للمؤسسات العامة التي أجازت للمدير العام أن يفوض بعض صلاحياته إلى رؤساء الوحدات التابعين له مباشرة باستثناء الصلاحيات التي يفوضها مجلس الإدارة إليه، لمزيد من المعلومات راجع، عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق، ص.75.

<sup>2</sup> أحمد علي خضر، الاتجاهات الحديثة في إعادة هيكلة الشركات، رؤية حول إصلاح الشركات المملوكة للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2012، ص.29.

<sup>3</sup> أحمد علي خضر، المرجع السابق، ص.27، 28.

ولتمكين مجالس الإدارات من أداء مهامها الإستراتيجية والرقابية، فإنه من الضروري الاعتماد على أعضاء مستقلين عن المديرين وكبار المساهمين، لذا كان من الممكن أن يحتفظ الوزير إماما بسلطة الإدارة أو الرقابة على الإدارة فقط دون الجمع بينهما<sup>1</sup>.

كما أنّ إشكالية التداخل في الصلاحيات بين رئيس مجلس الإدارة والمدير التنفيذي أثارت حفيظة فقهاء القانون الاقتصادي حيث أجاز قانون قطاع الأعمال العام أن يكون الرئيس التنفيذي هو رئيس مجلس الإدارة وهو ما لا يتوافق ومبدأ الحوكمة<sup>2</sup>.

ثانياً- الرئيس المدير العام والمدير العام داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية في القانون الجزائري:

رجوعاً إلى أحكام التشريع الجزائري خاصة بعد صدور القانون التوجيهي 88-01 والقانون 88-04، نرى أنّ المشرع اعتمد على نظام الرئيس المدير العام أو المدير العام حسب الحالة بالنسبة لمؤسسات المنظمة في شكل شركات مساهمة، كما أخذ بفكرة المستير Le Gérant في المؤسسات المنظمة في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة.

أمّا بالنسبة للمؤسسة التي تأخذ شكل شركة ذات مسؤولية محدودة فهي لا تثير أيّ إشكال باعتبارها تدار من قبل المستيرين وطبقاً لما تنص عليه المادة 577 من ق.ت.ج<sup>3</sup>، لذا سنحاول من خلال هذه

<sup>1</sup> وقد أكد إعلان دبي لحوكمة الشركات ذلك الاتجاه بإثارته إلى أنّه: «يجب على مجالس الإدارات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن تعمل في جميع الأحوال بالنسبة للشركات المدرجة وغير المدرجة والحكومية والمصارف على حدّ سواء لمصلحة الشركة وجميع مساهميها»، لمزيد من المعلومات أنظر، إعلان دبي حول حوكمة الشركات سنة 2006.

<sup>2</sup> فقد نصت المادة 08 من القانون قطاع الأعمال العام على أنّه: «... ويباشر رئيس مجلس الإدارة الاختصاصات المقررة في القوانين واللوائح لعضو مجلس الإدارة المنتدب ويقوم بواجباته وله أن يفوض واحداً أو أكثر من أعضاء مجلس الإدارة في بعض اختصاصاته».

تعدّ نص هذه المادة إضافة إلى سواء أخرى من قانون قطاع الأعمال العام في مصر مخالفة لأبسط قواعد الحكومة التي تنص على عدم جواز الجمع بين منصب المدير التنفيذي ورئيس مجلس الإدارة، أنظر، أحمد علي خضر، المرجع السابق، ص.30.

<sup>3</sup> تنص المادة 577 من ق.ت.ج على أنّه «يحدّد القانون الأساسي سلطات المديرين في العلاقات بين الشركاء وعند سكون القانون الأساسي تحددها المادة 554 أعلاه...».

الفقرة أن نحدّد صلاحيات الرئيس المدير العام والمدير العام داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية التي تأخذ شكل شركة مساهمة وبأسلوب الإدارة القديم والجديد، إضافة الإشارة إلى إمكانية الجمع بين المنصبين وما يمكن أن يُثيره من إشكالات تتعلق بتحديد صلاحياتهما.

واعتبارًا أنّ المشرّع الجزائري أحال على قواعد القانون التجاري فيما يتعلق بصلاحيات جهاز التسيير داخل المؤسسة ونظرًا لغياب نصوص قانونية في ظلّ أحكام الأمر 01-04 المتضمن تسيير ورقابة وخصوصة المؤسسات، فإنّ صلاحيات جهاز التسيير داخل المؤسسة هي نفسها الموجودة داخل الشركات التجارية.

#### 1- رئيس مجلس الإدارة (الرئيس المدير العام):

تنص المادة 635 من ق.ت.ج على أنه: «يُنتخب مجلس الإدارة من بين أعضائه رئيسًا له شريطة أن يكون شخصًا طبيعيًا وذلك تحت طائلة بطلان التعيين، كما يحدّد مجلس الإدارة أجره، ولضمان السير الحسن للمؤسسة يتمتع الرئيس بكل السلطات التي يخوّلها لها القانون والقانون الأساسي والجمعية العامة للمساهمين، كما يمكن أن تقيّد سلطاته، ويمكن للرئيس أن يفوض تحت مسؤوليته جزءًا من سلطاته»<sup>1</sup>.

كما يعتبر رئيس المدير العام الممثل القانوني في علاقة المؤسسة مع الغير، وتلتزم المؤسسة أمام الغير بالأعمال والتصرفات التي يُجريها الرئيس الخارجية عن موضوع الشركة<sup>2</sup>.

أمّا فيما يتعلق بإمكانية تولي رئاسة مجلس أكثر من مؤسسة عمومية اقتصادية، فإنّ القانون التجاري سكت عن هذه المسألة، وبالتالي يمكن للرئيس المدير العام أن يتولى رئاسة أكثر من مجلس إدارة مؤسسة عمومية اقتصادية في حدود الخمسة مجالس التي يمكن أن ينتمي إليها نظريًا، لكم من

<sup>1</sup> الطيب بلولة، المرجع السابق، ص.244.

<sup>2</sup> نادية فوضيل، المرجع السابق، ص.250.

الناحية العملية نظرًا لأهمية نشاط المؤسسة وكثرة الالتزامات الملقاة على عاتق رئيس مجلس الإدارة أو رئيس مجلس المديرين حسب الحالة لا يمكن لشخص واحد أن يرأس عدّة مجالس إدارة لأنّه يصعب مسألة التوفيق بينها<sup>1</sup>.

وبالنسبة للمؤسسات العمومية التي تأخذ الشكل الخاص الذي نص عليه المرسوم التنفيذي 01-283، فإنّ رئيس مجلس المديرين يتم تعيينه من بين أعضاء مجلس المديرين المعيّنين من طرف الجمعية العامة باقتراح من الوزير الأول وبعد أخذ رأي مجلس مساهمات الدولة.

أمّا بخصوص صلاحياته المقررة بموجب أحكام القانون التجاري<sup>2</sup> فهو يتولى تحت مسؤوليته الإدارة العامة للشركة ويمثلها في علاقاتها مع الغير، كما له صلاحيات واسعة للتصرف باسم الشركة باستثناء السلطات المخوّلة قانونًا للجمعية العامة وكذا مجلس الإدارة وفي حدود موضوع الشركة.

من خلال استقراء نص المادة 638 من القانون التجاري يتضح أنّ الرئيس المدير العام أو رئيس مجلس إدارة المؤسسة باعتباره مكلف بالإدارة العامة، فله أن يمارس صلاحيات المدير العام داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية<sup>3</sup>.

أمّا فيما يخص المؤسسة التي تأخذ نظام الازدواجية داخل القيادة الإدارية ونقصد بذلك مجلس المديرين ومجلس المراقبة، فإنّ رئيس مجلس المديرين يُعيّن من طرف مجلس المراقبة لمنح هذه السلطة أي تمثيل المؤسسة لعضو أو عدّة أعضاء آخرين في مجلس المديرين<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> سعودي زهير، المرجع السابق، ص.71.

<sup>2</sup> المادة 638 من ق.ت.ج.

<sup>3</sup> Il ressort donc des dispositions de cet article que le président du conseil d'administration assure également les fonctions du directeur général de l'entreprise publique économique, Cf. AZIEZ Lamia, KOUARI Ahmed, op.cit, p.66.

<sup>4</sup>Cf. LACHEB Mahfoud, Droit des affaires, 3ème édition, Office des publications Universitaires, Algérie, 2006, p.110.



وفيما يتعلق بصلاحياته فله سلطة واسعة للتصرف باسم المؤسسة مع مراعاة السلطات المخولة صراحةً لمجلس المراقبة والجمعية العامة<sup>1</sup>.

وفيما يتعلق بالمؤسسات المملوكة كلياً للدولة فإنّ رئيس مجلس المديرين أو المدير العام الوحيد حسب الحالة هو الممثل الوحيد للشركة اتجاه الغير وسلطاتهم تمارس بموجب عقود مبرمة بينهم وبين الجمعية العامة<sup>2</sup>.

#### 2- المدير العام:

قد لا يتمكن رئيس مجلس الإدارة من القيام بأعمال الإدارة الفعلية كلّها نظرًا لكثرة انشغالاته داخل المؤسسة، لذا أقرّ له القانون إمكانية الاستعانة وبناءً على اقتراح على مجلس الإدارة بأشخاص يساعدونه لأداء مهامه حتى يوفق بين الرئاسة والإدارة ويضمن السير الحسن للمجلس، لذا منحه القانون سلطة اقتراح شخص أو اثنين حتى يساعده<sup>3</sup>.

كما أنّ مجلس الإدارة بالاتفاق مع رئيسه يحدّد مدى ومدة السلطات المخولة للمديرين العامين وإذا كان أحدهما قائمًا بالإدارة فمدة وظيفته لا تكون أكثر من مدة وكالته<sup>4</sup>.

عمليًا يساعد المدير العام الرئيس الذي يمكنه أن يفوض له بعض الصلاحيات بشرط أن يكون ذلك واضحًا ودقيقًا وفي غياب ذلك لا يقوم المدير العام إلاّ بتنفيذ تعليمات الرئيس، كما أنّ التفويض لا يعفي الرئيس من المسؤولية إذا كانت أعمال المدير العام غير قانونية وتجاه الغير يتمتع المدير بنفس سلطات الرئيس<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> المادة 648 ق.ت.ج.

<sup>2</sup> المادة 09 من المرسوم التنفيذي 01-283.

<sup>3</sup> نادية فوضيل، المرجع السابق، ص.251.

<sup>4</sup> المادة 641 ق.ت.ج.

<sup>5</sup> الطيب بلولة، المرجع السابق، ص.245.

#### 3- وضعية الرئيس المدير العام اتجاه المدير العام - إشكالية التنازع بين الصلاحيات -:

سبق وأن تحدثنا عن صلاحيات الرئيس المدير العام لدى إشرافه على مجلس الإدارة، بصفة خاصة والمديرية العامة بصفة عامة، فصلاحياته محدّدة ومقرّرة بموجب القانون باستثناء تلك السلطات المخوّلة للأجهزة الاجتماعية الأخرى للمؤسسة. ونقصد بما مجلس الإدارة والجمعية العامة وهذا ضمناً لخلق نوع من التوازن بين حق الملكية وحق الإدارة وحق التسيير. إلا أنّ الإشكالية تطرح في حال وجود مدير عام للمؤسسة بجانب رئيس مجلس الإدارة.

بالإحالة على قواعد القانون التجاري المرتبطة بتنظيم الشركات التجارية وخاصة شركة المساهمة، لا نجد نصوصاً قانونية صريحة تحدّد لنا صلاحيات الرئيس المدير العام وصلاحيات المدير العام أو المديرين العامين إن وجدوا، نفس الأمر بالنسبة للمؤسسة العمومية الاقتصادية طالما أنّ المشرّع عرّفها على أنّها تأخذ شكل شركة مساهمة. وهكذا، فإنّ المدير العام للمؤسسة يتمتع بصلاحيات متنوعة حيث تتصل بمختلف المجالات والميادين كتحرير العقود، الشؤون المالية والمحاسبة، الأوراق التجارية، المنازعات والشؤون الإدارية، الأمر الذي يمكنه من التسيير الفعلي للمؤسسة سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي<sup>1</sup>.

مما قد يطرح مشكلة تنازع الاختصاص والتي تبقى قائمة إلى حدّ كبير بينه وبين الرئيس، وبالرجوع إلى أحكام التشريع الفرنسي<sup>2</sup> والذي كان أكثر وضوحاً من حيث تحديد الصلاحيات وذلك بصدر القانون الصادر في 2001 المتضمن التنظيمات الاقتصادية الجديدة، حيث أنه حدّد

<sup>1</sup> فله صلاحيات إبرام جميع العقود والصفقات، تقديم العروض، فتح أيّ حساب، توقيع كلّ السندات، السفاتج والصكوك، قبض كلّ المبالغ المستحقة للمؤسسة، رفع دعاوى أمام القضاء...، لمزيد من المعلومات راجع في هذا الصدد، مُجّد الصغير باعلي، المرجع السابق، ص. 200، 201.

<sup>2</sup> En France, depuis l'adoption de la loi votée en 2001 sur les « nouvelles réglementations économiques », Les SA ont la possibilité de choisir trois forme de direction dans l'une des trois, la présidence et la direction général sont dissociées. Le président préside le conseil d'administration tandis que le directeur général dirige l'exécutif, Cf. AZIEZ Lamia , KOUDRI Ahmed, op.cit, p.66.

صلاحتات كلّ من الرئفس المرفر العام وصلاحتات المرفر العام على حدى. وقء كءب الأستاذ A. Couret أنه حان الوقت كى نعالء المزء بفن الأءوار وتغفبب المءلس أمام اءءكار الرئفس للسلطة. وتءءر الإشارفة إلى أنّ القانون الملقى 04-88 كان نوعًا ما واضعًا ففما فءعلق بتءءفء صلاحتات المرفر العام<sup>1</sup>.

إنّ سلطات المرفر العام لا تقتصر على الصلاحتات الوارءة فى الفقرة الثانية من المءاءة 16 ذلك أنّ مءلس الإءارة فمكنه أن فءؤلّه سلطات أخرى ومنحه التفوفض الضرورى لتسفر المؤسسة<sup>2</sup>، وخلافًا لما هو متءاول فى قانون الشركاء ءفء أنّ المرفر العام فمارس صلاحتاته ءءء مسؤولة رئفس مءلس الإءارة، فإءه ءاىء المؤسسة العمومية الاقتصادفة فمارس سلطاته سواء كانت أصلفة أم مفوضفة ءءء مسؤولة ومراقبة مءلس الإءارة<sup>3</sup>.

إلاّ أنه ومع صدور أءكام الأمر 25-95 المءضمن تسفر رؤوس الأموال ءءارفة ءابفة للءولة والءى ألقى أءكام القانون ءوءففهى 01-88 المءضمن المؤسسة العمومية الاقتصادفة والقانون 04-88 المءضمن الأءكام المطبقة على المؤسسة العمومية الاقتصادفة، أصبءت سلطات كلّ من الرئفس المرفر العام والمرفر العام مءءءة وفق ءالشرفء ءءارفى المعمول به، ءفء أصبءت الإءارة العامة برّمءها ءءء مسؤولة رئفس مءلس الإءارة<sup>4</sup>، وهو ما سار على نهءه الأمر 04-01 الءى ألقى كلّ القوانفن سالفة الءكر.

<sup>1</sup> المءاءة 16 فقرة ءانفة من القانون 04-88.

<sup>2</sup> مءء الصءفر باعلى، المرفء السابق، ص.202.

<sup>3</sup> Le directeur général assume ses pouvoirs sous la responsabilité et le contrôle du conseil, ce dernier peut lui déléguer tout autre pouvoir et lui donner mandat nécessaire à la gestion de l'entreprise, c'est là, indéniablement, une atteinte importante à l'organisation de la SA., dès lors que l'article 16 alinéa 1 de la loi n°88-04 prévoit la possibilité d'une direction générale non assurée par le président du CA : ceci explique que le directeur générale assure la direction sous la responsabilité du CA et non comme en droit privé, sous la responsabilité du président de conseil, Cf. SALAH. M, op.cit, p.658.

<sup>4</sup> Cf. SALAH.M et ZERAOUI Farha, Pérégrinations en droit Algérien des sociétés commerciales, Ed. IBN KHALDOUN, Algérie, p.16.

#### ثالثاً- مشاركة الفئة العمالية في تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية:

تعتبر مشاركة العمال في إدارة وتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية بمثابة الفرق بينها وبين الإدارة والتسيير داخل الشركات التجارية، وهذا ما عمل به المشرع الجزائري عند استحداثه للقانون التوجيهي 88-01 والذي أقرّ بموجب نصوص صريحة على المشاركة العمالية في عملية التسيير والإدارة داخل الأجهزة الاجتماعية للمؤسسة وهو ما أكد المبدأ المعمول به في ظلّ التسيير الاشتراكي، والذي كان يعتبر فئة العمال بمثابة حجر الزاوية داخل التنظيم الاشتراكي.

وحسب رأي الأستاذ "عجة جيلالي" فهو يرى أنّ مسألة إشراك العمال بواسطة ممثليهم في تسيير المؤسسة هو مجرد مناورة من قبل السلطة تجاه شركائها الاجتماعيين، والهدف من ذلك هو الإبقاء على مفاهيم الإدارة العمالية حتى وإن كان دورها لا يتعدى حدود الاستشارة في المسائل ذات الصلة بتشريعات العمل<sup>1</sup>. ولقد مرّت المشاركة المكرّسة من قبل التشريع الجزائري لتمثيل فئة العمال في كلّ من مجلس الإدارة ومجلس المراقبة، في ظلّ أحكام القانون التوجيهي بموجب المادة 26 منه والمادة 28 منه<sup>2</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أنّ أحكام المواد 26، 29 و32 من القانون التوجيهي كانت تقضي باعتماد أسلوب التمثيل الانتخابي على أساس قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات، إلّا أنّ هذه الآلية ألغيت بصدور قانون علاقات العمل والذي أعاد الاعتبار للفئة العمالية من خلال مشاركة فعلية من جهة في

<sup>1</sup> بن دقيش عفاف، المرجع السابق، ص.66.

<sup>2</sup> مزاري أحلام، المشاركة العمالية في تسيير الهيئة المستخدمة، مذكرة ماجستير، قانون اجتماعي، كلية الحقوق، جامعة وهران، 2012/2011، ص.95، 96.

صنع القرارات والإشراف على التسيير الاقتصادي والمالي للمؤسسة، ومن جهة أخرى أعطت لها دور استشاري أو إعلامي يمارسه العمال من خلال لجنة المشاركة<sup>1</sup>.

وبالحديث عن المؤسسة التي تأخذ شكل شركة ذات مسؤولية محدودة، فإنّ القانون التوجيهي 01-88 وبموجب المادة 01/23 منه نص على مشاركة ممثلي العمل في الجمعية العامة للمؤسسة، ومثل هذا النص يطرح أكثر من تساؤل:

ماذا لم يتم تمديد هذا النص إلى المؤسسات التي تتخذ شكل شركة أسهم أو بعبارة أخرى هل يمكن للعمال المشاركة في اجتماعات الجمعية العامة واتخاذ قرارات؟.

فحسب رأي الأستاذ "عجة جيلالي" باعتباره تمسك بلفظ النص دون استعمال القياس، فإنّ مشاركة العمال في الجمعية العامة يتناقض مع القواعد المألوفة في الشركات التجارية باعتبارهم أعضاء غير مكتتبين في رأسمالها<sup>2</sup>.

وإذا ما قورنت نص المادة 01/23 من قانون 01-88 مع المواد 45، 46 من قانون 04/88 نرى أنّ هناك تناقضاً جوهرياً كون أنّ القانون الأوّل يقرّ بمشاركة العمال في الجمعيات العامة للمؤسسة التي تتخذ شكل شركة ذات مسؤولية محدودة بينما القانون الثاني يعلق عضوية العمال فقط لدى مجلس الإدارة<sup>3</sup>.

وانطلاقاً من ذلك، وحسب رأينا المتواضع، ومن خلال الممارسة الفعلية لممثلي العمال لصالحياتهم داخل أجهزة المؤسسة يتضح لنا أنّ عملهم يبقى فقط استشاري متعلق بتشريعات

<sup>1</sup> احمية سليمان، التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1994، ص.234.

<sup>2</sup> عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية...، المرجع السابق، ص.280.

<sup>3</sup> بمعنى أنّه يخصّ فقط المؤسسات التي تتخذ شكل شركة المساهمة، لمزيد من المعلومات راجع، عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية...، المرجع السابق، ص.281.

العمل، ضف إلى ذلك أنهم أعضاء منتخبين وهذا لا يمنعهم من المشاركة داخل الجمعيات العامة أو المجالس الإدارية للمؤسسة. كما أنّ الأمر 95-25 يتضمن مواد تتعلق بمشاركة العمال داخل أجهزة المؤسسة ربما أراد من خلال ذلك استبعاد المفاهيم الاشتراكية، والإبقاء على الأسس الرأسمالية والتي تحصر فئة العمال في حقل الإنتاج فقط.

إلا أنّ الأمر لم يلبث طويلاً، إذ بصدور أحكام الأمر 01-04، أعاد المشرّع الاعتبار للفئة العمالية من خلال إقحامهم في مجلس الإدارة ومجلس المراقبة.

إنّ محاولة تقييم مدى فعالية نظام المشاركة للعمال في تسيير وإدارة المؤسسات، يقودنا حتماً إلى خلاصة واحدة مفادها أنّ مشاركة العمال في التسيير لم ترقى لا في النظام السابق أي الاشتراكي ولا في النظام الحالي إلى درجة المشاركة الفعّالة في التدخل في شؤون المؤسسة، إذ أنّ مجلس الإدارة هو الأمر النهائي في نهاية المطاف، كما أنّ مشاركة العمال بواسطة لجنة المشاركة لا تعدو أن تكون مجرد استبدال تسمية بتسمية أخرى أو لم تضيف أيّ دور جديد للفئة العمالية<sup>1</sup>.

في الأخير، يمكن القول أن الاستقلالية المبتغاة تحولت إلى نقمة وكأن القصد منها لم يكن سوى توفير الشروط اللازمة للإعلان عن الحل أو الإفلاس بالنسبة للمؤسسات العاجزة، أما بالنسبة للمؤسسات الاقتصادية الناجعة، فقد شكلت الاستقلالية كمرحلة تحضيرية نحو الخصصة.

<sup>1</sup> أحمية سليمان، المرجع السابق، ص. 236، 237.

### الفصل الثاني

#### سياسات خاصة القطاع العام الاتحادي

لقد أثرت الديمقراطية وما صاحبها من تعددية حزبية واقتصادية على فعالية نهج الاستقلالية المتبع من طرف السلطة الوصية على المؤسسات العمومية الاقتصادية، وذلك بسبب اعتمادها في ظلّ مناخ سياسي واقتصادي مضطرب، هو بقس السؤال دائماً مطروحاً من قبل فقهاء القانون الاقتصادي حول استقلالية المؤسسات ومدى ارتباطها بأحكام القانون الخاص، أو القانون العام أو أنّها نظام مختلط.

كما أنّ القانون التوجيهي 88-01 سالف الذكر عرّف من خلال نصوص مواده المؤسسة العمومية الاقتصادية أنّها شركة تجارية تخضع للقانون الخاص، إلاّ أنّه من خلال هذا التعريف يكون قد أفرغ هذا التكيّف من محتواه<sup>1</sup> باعتبار أنّ الدولة بقيت متحكّمة في زمام الأمور واعتبرت الموجه الوحيد للاقتصاد آنذاك. بالموازاة مع ذلك، فإنّ الشق الآخر للإصلاحات الاقتصادية في الجزائر هو ما يصطلح عليه بسياسة التعديل الهيكلي جاء نتيجة لضغوطات أملتها المؤسسات المالية الدولية كشرط إعادة جدولة الديون الخارجية، وتحقيقاً لفكرة الاستقرار الاقتصادي وتهيئة المناخ المناسب للمؤسسات العمومية وجعلها قادرة على المنافسة في ظلّ اقتصاد السوق وإعدادها لفكرة الخوصصة.

فإستراتيجيات وسياسات التشريع المتّبعة في إطار خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية بصفة خاصة والخوصصة بصفة عامة بدفعنا لتوضيح المقاربة الاقتصادية لإعادة تشكيل المشهد

<sup>1</sup> ولعلّ أهمّ هذه الاستثناءات احتفاظ الدولة بملكية الرأسمال الاجتماعي الذي يرهن الصفة التجارية للمؤسسة، ويطرح التساؤل إن كانت هذه المؤسسات تخضع لأحكام القانون التجاري أو القانون المتعلق بالأموال الوطنية وتحديدًا البند المتعلق بالأموال الخاصة التابعة للدولة، كذلك ما يفرغ هذا التكيّف من محتواه هي حالة الإفلاس والتي لا تتوافق تماماً مع إجراءات الإفلاس المنصوص عليها في القانون التجاري وإتّما قواعد خاصة نصت عليها المادة 36 من القانون التوجيهي والتي أحالت تنظيم هذه القواعد لقانون خاص، كما رخصت للدولة إمكانية التدخل لدرء هذا الخطر وفق ما تراه مناسباً، لمزيد من المعلومات راجع، عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرجع السابق، ص. 293-294.

الاقتصادي للملكية العامة للدولة ومدى انعكاساتها على المؤسسات العمومية الاقتصادية (مبحث أول)، ويكون تحديد هذه المقاربة الاقتصادية عن طريق إتباع جل المراحل التي عرفها تطور مسار الخوصصة في الجزائر وعند بعض التشريعات المقارنة.

إلا أنّ المشكل التي تعاني منه سياسة الخوصصة يتعلق في الأساس بوضع الهياكل التي تتولى تأطير العملية وإنجاز الخوصصة بعد المصادقة عليها وفق جملة من الإجراءات<sup>1</sup> حينما تقدم على تنفيذ مشروع الخوصصة (مبحث ثاني)، إذ نجد تداخلاً وخطأً في الصلاحيات وتنازع في الاختصاصات بين عدّة متدخلين في مجالات التسيير، الضبط والخوصصة<sup>2</sup> بموجب أحكام الأمر 95-22، إلاّ أنّه مع استحداث الأمر 01-04 المتعلق بتسيير ورقابة وخوصصة المؤسسات، برزت رؤيا أخرى في مجال تحديد الصلاحيات وتمّ الفصل في مجال تنازعها.

## المبحث الأول

### المقاربة الاقتصادية في قانون الخوصصة وانعكاساتها على المؤسسة

#### العمومية الاقتصادية

لقد بيّنت التجارب العالمية أنّ موضوع الخوصصة معقد وحساس، فالتنظيم السليم وتحديد الآليات التي تسهر على الإشراف وتنفيذ مشروع الخوصصة بعدّ أمراً ضرورياً لنجاح هذه الأخيرة<sup>3</sup>. ومن منظور تشكيل القانون الاقتصادي الجزائري الذي يعتبر قانوناً قسدياً، فإنّ موضوع الخوصصة يثير اهتماماً بالغاً كونه مرتبط بالتغييرات الجارية على المستوى العالمي ممّا تلزم الخوصصة

<sup>1</sup> تسعى المادة 08 من الأمر 95-22 المتضمن خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية على: تعيين الحكومة أو تحت عند الحاجة الهيئة المكلفة بتنفيذ الخوصصة وتكلف هذه الهيئة بالتشاور مع وزراء القطاعات المعنية، أنظر في هذا الصدد، محمود شحماط، المرجع السابق، ص.128.

<sup>2</sup> عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرجع السابق، ص.481.

<sup>3</sup> محمود شحماط، المرجع السابق، ص.127.



انسحاب السلطة الوصية من الدائرة الاقتصادية، وهكذا تتخلى الدولة بطريقة إرادية عن بعض الصلاحيات التي كان من الواجب أن تبقى لها، إذ أخذنا بعين الاعتبار حالة التخلّف السائدة<sup>1</sup>.

وقد أسهمت وضعية الاقتصاد، ومستوى تقدّم ونضج مؤسسات السوق وآلياته بما في ذلك سوق رأسمال، ودرجة نموّ وتطور القطاع الخاص، ومستوى تطوّر قدرات الإدارة في تحديد مستوى النجاح أو الفشل الذي حققته تجارب الدخول إلى القطاع الخاص<sup>2</sup>.

ومن أجل تحقيق الأهداف المرجوة من عملية الخصخصة، أصدرت العديد من الدول من بينها الجزائر تشريعات خاصة تنظم هذه العملية، وذلك بتحديد أهمّ مبادئه الأساسية، من شروط لنقل الملكية وتحديد أساليبه فضلاً عن تحديد آثاره القانونية.

ولتوضيح المقاربة الاقتصادية من خلال قانون الخصخصة، فإنّه من الضروري تحديد الإطار المفاهيمي لهذه الآلية (مطلب أول) من خلال استعراض ماهيته بالنسبة للتشريع الجزائري وبعض التشريعات المقارنة. كما أنّ تحديد المعايير والمقاييس في اختيار المؤسسات المعروضة للخصخصة يندرج في إطار تكامل سياسة الخصخصة مع سياسات الإصلاح الاقتصادي (مطلب ثاني)، إضافة إلى ذلك وعلى مستوى النصوص القانونية التي نظمت الخصخصة في الجزائر.

كما أنّ سياسة الانفتاح الاقتصادي وتبني قوانين تنادي باستقلالية المؤسسات نوعاً ما محيطاً اقتصادياً خارجياً تبنّته قواعد السوق نذكر على رأسها خصخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية لممارسة التجارة الخارجية (مطلب ثالث)، إضافةً إلى منح هذا الحق لأشخاص ومؤسسات خاصة وفقاً لأحكام وقواعد قانونية خاصة.

<sup>1</sup> حميدي حميد، خصخصة المؤسسات العمومية في القانون الجزائري، بحوث الندوة الفكرية التي نظمها المركز الوطني للدراسات والتحليل والتخطيط، الجزائر، تحت عنوان: الإصلاحات الاقتصادية وسياسة الخصخصة في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 2005، ص.369.

<sup>2</sup> أحمد صقر عاشور، التحوّل إلى القطاع الخاص، تجارب عربية في خصخصة المشروعات العامة، مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة البحوث والدراسات، (د.د.ن)، 1996، ص.02.

### المطلب الأوّل

#### الإطار المفاهيمي لقانون الخوصصة في التشريع الجزائري وبعض التشريعات المقارنة

تشهد الخوصصة اتجاهاً متنامياً وتضمن أنشطة متعلقة بالصناعة والخدمات تشمل دولاً متقدمة وأخرى نامية، كما تسارعت وتيرة تطبيق هذه الآلية في العالم بداية من عقد التسعينات إثر انهيار المنظومة الاشتراكية وتحول دولها وخاصة في شرق أوروبا نحو اقتصاد السوق والليبرالية<sup>1</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أنّ نسق الخوصصة في الدول العربية على غرار الجزائر لا يزال يسير بوتيرة بطيئة بالمقارنة مع الدول النامية عموماً ودول أمريكا اللاتينية وشرق ووسط أوروبا على الأخص.

وبالنسبة للتجربة الجزائرية ومنذ بداية الثمانينات، قامت السلطة الوصية بجهود مكثفة لإعادة هيكلة المؤسسات العمومية الاقتصادية، من خلال تطبيق برامج متفاوتة الشمولية وذلك لإزالة التشوهات الهيكلية التي لازمتها جلّ دورات حياتها، غير أنّ النتائج المحقّقة على الصعيد العملي لم تجسّد تطلعات الاقتصاد الجزائري، وبذلك ظهرت البوادر الأولى لتحول سياسة الاقتصاد إلى نظام حر قائم على أساس إجراءات وسياسات التحرير الاقتصادي عن طريق مجموعة من الآليات الاقتصادية وعلى رأسها مشاركة القطاع الخاص في ملكية المؤسسات الاقتصادية العمومية<sup>2</sup>.

إنّ تحديد تطوّر مسار الخوصصة يتطلب تحديد المفاهيم الأساسية لأسلوب التحول إلى القطاع الخاص (فرع أوّل) من خلال التطرّق لمختلف التعاريف التي جاء بها فقهاء القانون الاقتصادي في هذا السياق، كما أنّ مسألة نقل المؤسسات العمومية الاقتصادية للخواص في إطار سياسة الخوصصة

<sup>1</sup> رضا مُجّد سعد الله، أساليب الخوصصة وتقنياتها مع إشارة خاصة إلى التجربة التونسية، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة تونس، 2005، العدد 04، ص.10.

[http://Dspace.unie-Setif.dz.8888/jspui/bistrim/123456789/604/1/02RIDHA\\_Mohamed](http://Dspace.unie-Setif.dz.8888/jspui/bistrim/123456789/604/1/02RIDHA_Mohamed).

<sup>2</sup> شريف شكيب أنور، بوزيان عثمان، الخوصصة في الجزائر، دراسة وتقييم، ص.02. مقتبس عن الموقع الإلكتروني: <http://elbassaie.net/centredetelechargement/maktaba>.

تاريخ الدخول: 2017/06./10، الساعة: 11:00

يطرح تساؤلاً حول كفاءات وأساليب تبني هذه السياسة (فرع ثاني) خاصة أنّ المشرع الجزائري في إطار الأمر 95-22 تبني هذه الآلية اقتداءً بالتجارب المعمول بها لدى بعض التشريعات المقارنة والتي سوف يتم الإشارة إليها، كما أنّ إزالة الغموض عن احتمالات النجاح والفشل يتطلب تقييماً شاملاً لسياسة الخصوصية (فرع ثالث) وذلك من خلال عرض الجوانب الإيجابية والسلبية لهذه الآلية.

### الفرع الأول

#### مفهوم التحوّل للقطاع الخاص - الخصوصية -

يعتبر التحوّل إلى القطاع الخاص أو ما شاع تسميته بالخصخصة أو الخصخصة، أحد أبرز التغييرات التي أدخلت على اقتصاديات العالم المتقدم والعالم النامي خلال العقد الأخيرين، ورغم أنّ مصطلح "الخصخصة" ظهر أوّل مرّة في كتابات عالم الإدارة المعروف "بيتر دراكر" Peter DRUKER في 1968، إلاّ أنّه اكتسب أهميته بعد ما قامت حكومة المحافظين في بريطانيا بقيادة "مارجريت تاتشر" ببرنامجهما القائم على أساس تحويل مشروعات وأنشطة القطاع العام إلى القطاع الخاص سنة 1979<sup>1</sup>.

لذا سنحاول أن نسلط الضوء من خلال هذا الفرع إلى مختلف المفاهيم التي تناولت مصطلح الخصخصة أو التحوّل للقطاع الخاص من خلال بعض القوانين المقارنة، ثم نتعرض إلى مواقف التشريع والفقهاء والقضاء في الجزائر.

<sup>1</sup> أحمد صقر عاشور، سياسة خصخصة المشروعات العامة، ركائزها ومقومات نجاحها، مجلة المنظمة العربية للتنمية...، المرجع السابق، ص.03.

أولاً- موقف القوانين المقارنة من مفهوم الخصخصة:

بالرغم من انتشار مصطلح الخصخصة إلا أنه لم يوجد تعريف موحد في اللغة العربية، فقد عرّفه البعض بالتخصيصة أو التخصيص، ويستخدم البعض تملك "الخواص أو تمكين الخواص" أو عبارة "تنامي القطاع الخاص" أو "التحوّل نحو القطاع الخاص" أو "الخصخصة"<sup>1</sup>.

وبالرغم من اختلاف التعابير حول المصطلح، إلا أنها تتفق على مفهوم واحد لخصصته فيدلّ على التحوّل والتدرج والتوجه.

كما كان للبنك دور بارز في تعريف الخصخصة، حيث عرّفها على أنّها: «زيادة مشاركة القطاع الخاص في إدارة ملكية الأنشطة والأصول التي تسيطر عليها الحكومة أو تملكها»<sup>2</sup>، وهذه العملية لا تشمل بيع أصول الدول فحسب بل كذلك إضفاء الطابع الخاص على إدارة أوجه نشاط الدولة عن طريق العقود والإيجارات، والتخلّص من أوجه نشاط كانت تقوم به الدولة<sup>3</sup>، كما عرّفها البعض<sup>4</sup> على أنّها التعاقد أو بيع خدمات ومؤسسات تسيطر عليها أو تمتلكها الدولة إلى أطراف من القطاع الخاص. وبالرجوع إلى أحكام الفقه الفرنسي، فهو يعرّف الخصخصة انطلاقاً من معيارها، حيث أنّ مجلس الدولة يأخذ بمعيار الانتماء، أي حينما تمتلك الدولة أغلبية رأسمال، هنا نكون أمام خصخصة المؤسسة<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> علي عبد الأمير قبلان، أثر القانون الخاص على العقد الإداري، الجزء الثاني، ط1، د.د.ن، 2011، ص.410.

<sup>2</sup> إيهاب الدسوقي، التخصيصة والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية مع دراسة التجربة المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1990، ص.13 وما بعدها.

<sup>3</sup> وقد قدّمت المستشارية لشؤون المنشآت العامة في البنك الدولي "ماري تشيرلي" إيضاحاً لمصطلح الخصخصة بالقول: «يستخدم مصطلح الخصخصة للتعبير بالمعنى الواسع عن عملية التحوّل إلى القطاع الخاص». نقلاً عن، علي عبد الأمير قبلان، المرجع السابق، ص.417.

<sup>4</sup> ومن بينهم الفقيه "ستيف هانتي" Steef HANTY

<sup>5</sup> Puisque le conseil d'Etat retient comme critère d'appartenance au secteur public la détention majoritaire du capital d'une entreprise par une ou plusieurs personnes publiques, on peut affirmer qu'une entreprise publique est privatisée lorsque la part des capitaux publics devient minoritaire dans

وقد بدأت بعض الدول العربية خلال السنوات الأخيرة في الأخذ بسياسات التحوّل إلى القطاع الخاص ضمن برامج متفاوتة للإصلاح الاقتصادي وإعادة الهيكلة مثلما هو الحال في المغرب، تونس ومصر وبعض الدول العربية الأخرى، فما سياسة هذه الدول تجاه مفهوم الخصخصة؟.

#### 1- في القانون المغربي:

لقد اتجهت معظم حكومات البلدان المتخلفة مؤخراً نحو إدخال بعض الإصلاحات تمثلت من جهة في إعادة تنظيم القطاع العام بهدف فصل الملكية والإدارة، ومن جهة أخرى عملت على تطبيق سياسة الخصخصة<sup>1</sup>.

فالخصخصة بالنسبة للدول السائرة في طريق النموّ ومن بينها المغرب اعتبرتها انخفاضاً في الأعباء المفروضة على كاهل الدولة وتحقيق زيادة أكبر في الإيرادات العامة<sup>2</sup>.

وفي ظلّ هذا السياق، حدّد الخطاب الملكي بمناسبة افتتاحه الدورة الربيعية لمجلس النواب بتاريخ 8 أفريل 1988: «بأنّ القرار الهادف إلى تمكين القطاع الخاص من الاضطلاع بجزء مهم من الأنشطة الصناعية والتجارية التي تتولاها الآن الدولة أو مؤسساتها، ليس صادراً عن نظرة قصيرة المدى، ولا عن رغبة في مسايرة بعض الآراء التي كثر الحديث عنها، بل هو نابع من تطور بعيد المرامي، يُراعي معطيات الاقتصاد المغربي في الماضي، الحاضر، المستقبل»<sup>3</sup>.

son capital, Cf. BERNARD Sébastien, Droit public économique, 2<sup>ème</sup> édition, Lexis Nexis, Paris, France, 2013, p.104.

<sup>1</sup> مُجدّ العليج، حصيلة وآفاق عملية الخصخصة في المغرب (1989-1996)، بحوث الندوة الفكرية... المرجع السابق، ص.290.

<sup>2</sup> أحمد صقر عاشور، المرجع السابق، ص.46.

<sup>3</sup> مُجدّ العليج، المرجع السابق، ص.297.

فالمقاربة الليبرالية بالمغرب ترتكز على الاقتناع بأن المنشأة الخاصة يمكنها أن تلعب دوراً حَسَن في مناخ تنامشي، وعلى تكريس دور الدولة في توجيه الاقتصاد وتنشيطه<sup>1</sup>، وابتداءً من 1989/12/11 وافق البرلمان المغربي على الخصخصة، ويصدر القانون تشكّل الإطار العام الذي سوف يتمّ تطبيق الخصخصة من خلاله.

وهكذا بدأت المملكة المغربية في لإتباع برنامج الخصخصة على أساس أنها تغيير هيكلي وليست كممارسة عملية مستمرة تستمد قوة الدفع من سلوك كان متّبعاً في الماضي

في الأخير يمكن القول أنّ المغرب اعتمد خيار الخصخصة كأحد توجهات الإصلاحات الهيكلية ذات الأبعاد الاقتصادية، الاجتماعية والمالية، كما أنّ الواقع يثبت أنّ التجربة المغربية في إطار الخصخصة كانت سابقة لصدور قانون 39/89 لسنة 1989، المتضمن تحويل منشآت عمومية إلى القطاع الخاص وذلك عن طريق انتهاجه لسياسات خصخصة مقنعة وغير مُعلن عنها همّت على الخصوص بنقل أراضي فلاحية من ملكية الدولة إلى الخواص، وذلك إيجار الوحدات الفندقية التابعة للقطاع العام إلى بعض الفاعلين الخواص، وذلك عن طريق ما يسمى بسياسة "تفويت"<sup>2</sup> التسيير العمومي قبل اتخاذ قرار خصخصة مؤسسات القطاع العام<sup>3</sup>.

## 2- في القانون التونسي:

بدأت في تونس عمليات خصخصة المنشآت العامة منذ 1980، غير أنّ الإطار القانوني لهذه العملية وضع لأول مرة عام 1987، ثم نُقح عام 1989. وقد امتدت المرحلة الأولى من سنة 1987

<sup>1</sup> هكذا رسمت السلطات العمومية دائرة عمل كلّ من القطاع العام والقطاع الخاص، كما حدّدت المقصود من مسلسل الخصخصة والمتفق مع المقاربة الليبرالية التي لا تتوانى عن موقفها المتحيّز للقطاع الخاص، عن وزارة الخصخصة المكلفة بمنشآت الدولة «دليل الخصخصة بالمغرب»، أكتوبر 1996، ص.16.

<sup>2</sup> تفويت: وهي كلمة تعتمد على المفاوضات المباشرة شريطة أن يحقق المشتري أحد الأهداف الاجتماعية المنصوص عليها في القانون، وتُجيز هذه الطريقة حق الشفاعة بالنسبة للمشتري الذي يملك أكبر الأسهم.

<sup>3</sup> مصطفى الكثيري، مقارنة تقييمية لخصخصة تجربة الخصخصة في المغرب، بحوث الندوة الفكرية...، المرجع السابق، ص.325.

إلى سنة 1994، وقد تمّ من خلالها خوصصة المنشآت التي كانت أوضاعها المالية سيئة وينتمي أغلبها إلى قطاعات السياحة والتجارة والصيد البحري. ولقد عرّف المشرّع التونسي الخوصصة على أنّها: «نقل من القطاع العام إلى القطاع الخاص للسيطرة على ملكية أو إدارة منشأة تنتج سلعة أو خدمة»<sup>1</sup>.

كما برزت سياسة التشريع التونسي في تبني مفهوم الخوصصة من خلال تمكين الحكومة من التخلّي كلياً أو جزئياً عن مساهمات الدولة، التخلّي أو تبادل الأسهم أو السندات التي تمتلكها الدولة إضافةً إلى أحداث لجنة تطهير وإعادة هيكلة المنشآت ذات المساهمة العامة<sup>2</sup>.

وما تجدر الإشارة إليه هو أنّ الأحكام الدستورية في تونس المتعلقة بتحويل المؤسسات العمومية إلى القطاع الخاص غير واضحة ومبهمّة، ولا يوجد أيّ نص في الدستور يضمن نقل ملكية مؤسسات الدولة إلى الخواص، الأمر الذي أدّى إلى ترك المسألة للتشريع عن طريق نصوصه القانونية.

### 3- في بعض القوانين العربية الأخرى:

لا تختلف مفاهيم قانون الخوصصة لدى معظم الدول العربية، إذ تتفق على مبدأ أساسي مفاده استخدام آليات وامتيازات السلطة العامة وأحكام وقواعد القانون العام من أجل نقل ملكية القطاع العام المبوثق غالباً في شكل مؤسسات تابعة للدولة إلى القطاع الخاص.

فبالرجوع إلى أحكام التشريع اللبناني، ترتبط عملية الخصخصة بفكرة الملكية ذات الطابع العام أو شكل التحويل أو الإدارة، ويلاحظ أنّ المشرّع اللبناني في المادة الثانية من قانون الخصخصة رقم

<sup>1</sup> رضا مجّد سعد الله، المرجع السابق، ص. 19.

<sup>2</sup> المنصف عباس، تجربة تونس في الإصلاح الهيكلي والخصخصة، بحوث الندوة الفكرية...، المرجع السابق، ص. 349.

2000/228 قد ربط عملية الخصخصة بمبدأ الاختصاص التشريعي وهي المبادئ المكرسة بموجب الدستور<sup>1</sup>.

وقد بدأت بوادر الخصخصة تجسّد معالمها الأساسية في لبنان في الربع الأول من عام 1992 من خلال التقرير الذي أعدته لجنة الخبراء المكلفة من قبل مجلس الوزراء لوضع تصور عام لخطة عمل اقتصادية، وهي أول عملية رسمية تطرح فيها عملية الخصخصة.

وقد ورد في أحد البيانات الوزارية بأنّ توجهات الحكومة تقوم على إجراء خصخصة مدروسة لبعض الأنشطة العامة وإشراك القطاع الخاص في مرافق الخدمات العامة وهذا لتخفيف حجم الدين العام والمباشر بحل مشكلة عجز الموازنة<sup>2</sup>.

ولقد درس مجلس النواب اللبناني وعدّل وأقرّ مشروع قانون الخصخصة ونشر في الجريدة الرسمية<sup>3</sup> وأصبح نافذاً بعد رد المجلس الدستوري، مراجعة، تطعن، التي طالبت بإبطال بعض عباراته.

لقد أثبتت الخصخصة في لبنان نجاحها في المجالات التنافسية كالبيع المباشر للجمهور وتحويل بعض المنشآت إلى شركات مساهمة يشرك فيها القطاع الخاص.

أمّا في مصر، فقد تحدّدت معالم برنامج الخصخصة، بصدر قانون قطاع الأعمال العام رقم 203 لسنة 1991، حيث تمّ الإعلان عن عدد الهيئات العامة التي سوف تخضع لخصخصته، كما أنّ للبنوك المصرية دور في عملية الخصخصة حيث تمثل الحكومة في عمليات البيع والتفاوض بشأن

<sup>1</sup> علي عبد الأمير قبلان، المرجع السابق، ص.426.

<sup>2</sup> علي عبد الأمير قبلان، المرجع السابق، ص.441.

<sup>3</sup> قانون رقم 228، الجريدة الرسمية، العدد 24، بتاريخ 2 حزيران 2000، الصفحة 1751.



نقل الملكية وقامت البنوك بالاستعانة بالمكاتب الاستشارية المتخصصة بالشركات العالمية ذات الخبرة في ذلك، حيث تم إعداد برنامج زمني لبيع أسهم عدد كبير من الشركات العامة والمشاركة<sup>1</sup>.

وتجدر الإشارة أن القانون سالف الذكر لم يقرر إلغاء قانون هيئات القطاع العام وشركاته لسنة 1983، مما أدى إلى ازدواج النظام القانوني للشركات العامة في مصر وتضييق نطاق القانون رقم 97 لسنة 1983.

ومن أجل تسهيل إجراءات تحويل الشركات العامة إلى القطاع الخاص تمّت إعادة هيكلة وحدات القطاع العمومي، إذ حلتّ الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام، وهي شركة مساهمة وتعتبر من أشخاص القانون الخاص، وتعدّ هذه الأحكام القانونية من مستلزمات عملية إعادة الهيكلة القانونية التي تعدّ شرطاً أساسياً للتحوّل إلى القطاع الخاص أو ما يعرف بالخصوصية<sup>2</sup>.

#### ثانياً- موقف القانون الجزائري من مفهوم الخصوصية:

يشكل قانون الخصوصية في الجزائر وجه التقاطع مع الإصلاحات الاقتصادية الذاتية التي انطلقت في 12/01/1988 وهي محصورة بين قانون استقلالية المؤسسات القائم على أساس تنظيم الدولة للنشاط الاقتصادي عن طريق أعوانها الانتمائية والممثلة في صناديق المساهمة، حيث برز دعم وتوسيع القطاع العام عبر هذه الأعوان الاقتصادية العمومية وبين قانون خصوصية ملكية القطاع العمومي الصادر بعد التوقيع على اتفاقية التعديل الهيكلي شهر أفريل 1994، والقائم على أساس توسيع القطاع الخاص وانسحاب الدولة من الأنشطة الاقتصادية والاعتماد على وقوانين السوق لخلق جوّ تنافسي والابتعاد عن آلية الاحتكار الاقتصادي.

<sup>1</sup> مجّد إبراهيم العوضي، عدم دستورية قوانين الخصوصية في مصر، مقارنة بالوضع في القانون الفرنسي، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، (د.س.ن)، ص.117، مقتبس عن الموقع الإلكتروني:

<http://SCC.mans.eun.eg/faclaw/arabic/megala/documents/1/7.PDF>

<sup>2</sup> مهند إبراهيم علي فندي، النظام القانوني للتحوّل إلى القطاع الخاص «الخصخصة»، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص.57.

وتتمفّز التجربة الجزائرفة فف مجال الإصلاحات أو إعادة الهفكلة الاقتصادية بالتنوع المرتبط بأنماط التنظيم وأساليب التفسفر التي توالفت على الاقتصاد، فقد كان التدرج مفة الإصلاحات الاقتصادية من الجفل الأول التي انطلقت مع بداية 1988، ففث تمّ الحفاظ على هذا التواتر مع النصوص التشريعية التي صدرت من أجل فوفصة ملكفة القطاع العمومي.

وقد كانت البداية مع المادة 24 من قانون المالية التكمفلف لسنة 1994 المرافقة بوثقفة واردة من وزارة إعادة الهفكلة الصناعية والمشاركة تحت عنوان "تصحفح الاقتصاد الوطني وسفاة إعادة الهفكلة"، وشكل السماح "بفحق التصرف" فف الرأسمالف التأسففس للقطاع العام بداية الفوفصة فف الجزائر، مباشرة بعد إبرام اتفاقية التعديل الهفكلف مع صندوق النقد الدولي لسنة 1994<sup>1</sup>.

ولقد عرّفت وزارة إعادة الهفكلة الصناعية والمساهمة بالجزائر الفوفصة كوسفلة للضبف الكلف للاقتصاد الوطني وهو تعريف اقتصادف أكثر منه قانونف، فذ أبرزت تفاعل المقاربات مؤكدة بأنّ الفوفصة تعنف النقل الكلف أو الجزئف للملكفة، أو لمراقبة تفسفر مؤسسات القطاع العام إلى القطاع الخاص، مع مرجعية خاصة لبيع الأصول، وتضفف بأنّها تنظيم مناسب لتنمفة القطاع الخاص وقوانين السوق، وإزالة الاحتكار وتحرير التجارة الخارجية وإزالة القفود التنظيمفة للنظام المعفارف... الخ<sup>2</sup>.

ولقد عرّفت المادة الأولى من الأمر 95-25 فقرة ثانية أنّ الفوفصة تتمثل فف فوفل ملكفة كلّ الأصول المادفة أو المعنوفة فف مؤسسة عمومفة أو جزء منها، أو كلّ رأسمالها أو جزء منه لصالح أشفاص طبعففن أو معنوففن تابعفن للقانون الخاص، أو عن طرفق فوفل تفسفر مؤسسات عمومفة إلى أشفاص طبعففن أو معنوففن تابعفن للقانون الخاص بواسطة أسالفب تعاقدفة.

<sup>1</sup> محمود شحماف، المرجع السابق، ص. 121.

<sup>2</sup> غردافن عبد الواحد، فوفصة المؤسسة العمومفة الجزائرف على ضوء التجارب الدولية، رسالة دكتوراه فف العلوم التجارية، كلية العلوم الاقتصادية، علوم التفسفر والعلوم التجارية، جامعة وهران، 2012-2013، ص. 17.

ومع صدور الأمر 01-04 سالف الذكر، ألقى المشرّع جميع الأحكام المتعارضة معه لاسيما الأمر 95-25، حيث عرّفت الخوصصة على أنّها كلّ صفقة تتجسّد في نقل الملكية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية الاقتصادية...، إذا أردنا إجراء مقارنة بين نص المادة 13 من الأمر 01-04 ونص المادة 01 من الأمر 95-22 نلاحظ أنّ المشرّع قد تخلّى عن إحدى طرق الخوصصة المتبناة في الأمر السابق وهي خوصصة التسيير، حيث لا إشارة لها في نص المادة 13 من الأمر 01-04.

لقد تجنب المشرّع لبعض الأخطاء المنهجية لتعريف الخوصصة حيث لم يكتفِ في المادة 13 آفة الذكر بنقل الملكية إلى أشخاص خاضعين للقانون الخاص بل استثنت من عملية النقل عندما لاقى بصريح العبارة: «من غير المؤسسات العمومية»، ولسوف نحاول الوقوف على هذه الفوارق الجوهرية وشرحها من خلال ما سيأتي لاحقاً.

بعد جملة من التعاريف المختصرة لأسلوب الخوصصة في التشريع الجزائري و لدى بعض التشريعات المقارنة يتعين تحديد طرق وأساليب تنفيذها.

### الفرع الثاني

#### طرق وأساليب الخوصصة في القانون الجزائري ولدى بعض التشريعات المقارنة

لم تنتظر السلطة الوصية في الجزائر صدور الأمر رقم 95-22 المتعلق بالخوصصة لتكريس هذه الظاهرة، إذ سبق هذا المفهوم، مفاهيم سابقة تشير بصفة ضمنية لتجسيد هذا النوع من الآلية كخوصصة التسيير من خلال القانون رقم 89/01 المعدل والمتمم للقانون المدني والخوصصة عن طريق الحل والتصفية بموجب المرسوم 94/294 المؤرخ في 25/09/1994 المتضمن كفيات حل وتصفية

المؤسسات وأخيراً وليس آخراً. الخوصفة الجزئية بموجب المادتين 24 و25 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994 عن طريق فتح رأسمال المؤسسات<sup>1</sup>.

إنّ غياب الإطار القانوني المنظم لآليات التحوّل إلى القطاع الخاص ونقل ملكية المؤسسات العمومية الاقتصادية في شكل نصوص قانونية وتنظيمية، أدّى بالسلطة إلى إصدار الأمر رقم 22/95، حيث كرّس هذا الأمر بموجب نصوص صريحة طرق وأساليب الخوصفة. إلّا أنّ هذه الأساليب قد تختلف من دولة إلى دولة أخرى حسب طبيعة النظام الاقتصادي وحسب الآليات السياسية المتخذة كمن طرف جهة الوصاية في هذا الصدد، لذا سنحاول من خلال هذا الفرع تحديد أساليب وطرق الخوصفة في ظلّ أحكام القانون المقارن، ثم نعرّج على مضمونها من خلال القانون الجزائري.

#### أولاً- طرق وأساليب الخوصفة لدى التشريعات المقارنة:

لقد تبنت مختلف التشريعات المقارنة طرقاً مختلفة للخوصفة مع اختلاف التسميات من تشريع لآخر، ويعتبر اختيار الطريقة المناسبة من أهمّ عناصر نجاح عملية الخوصفة وذلك يتوقف على عدد من العناصر أهمّها: أهداف الخوصفة، وحجم المؤسسات المعرّضة للخوصفة ومدى تطوّر الأسواق المالية<sup>2</sup>، ويمكن تصنيف طرق الخوصفة إلى نوعين رئيسيين هما: الطرق التي تُنهي ملكية الدولة وتؤدي إلى تحويل الأصول إلى القطاع الخاص وتلك التي لا تُنهي هذه الملكية.

كما أنّ الأساليب التنظيمية للخوصفة يمكن أن تتخذ صورة المناهج الإدارية، مناهج شعبية وأخرى رأسمالية.

<sup>1</sup> عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية....، المرجع السابق، ص.408.

<sup>2</sup> رياض دهال، حسن الحاج، حول طرق الخوصفة، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 1998، ص.02.

#### 1. المناهج الإدارية:

حيث تمتنع الحكومة عن بيع الأصول ذات الملكية العامة ولكنها تسمح لمجالس إدارة الشركات شبه حكومية والمعنية من طرف الحكومة بالتصرف بقدر معين من الاستقلالية وتخصص الإدارة والعمالة أي حد صغير أو كبير وهذا ما أخذ به التشريع المصري والأردني، كما يمكن أن تصدر الحكومة بعضاً من أصولها ليطم إدارتها من قبل رجال أعمال القطاع الخاص مقابل أتعاب وهو ما يسمى بالتعاقد الخارجي، وغالباً ما عمدت بعض الدول العربية بهذا الأسلوب على غرار مصر، تونس، الجزائر<sup>1</sup>.

#### 2. المناهج الشعبية:

وهي الطرق ذات التوجه الشعبي حيث تمكّن من خلال نسق وخطة تمليك العاملين للأسهم بأحقيّة شراء الأسهم بالتساوي أو بنسبة محدّدة إلى مستوى راتب العامل<sup>2</sup>. ويعتبر البيع للعاملين خصخصة داخلية حيث يحصل العاملون والإدارة على كلّ الشركة أو على نسبة معيّنة منها، وتتميّز هذه الطريقة، أولاً أنّ هناك دعم سياسي وشعبي حيث لا يحتاج الأمر إلى مفاوضات من طرف الحكومة اتجاه المشترين لكي تحصل على ضمانات حول مستقبل العمالية وتترك هذه القضية للعاملين والإدارة، ثانياً: تعتبر الطريقة مناسبة لتحويل ملكية الشركات التي يصعب بيعها بأيّ من الطرق الأخرى، كما تحفّز هذه الطريقة لرفع الإنتاجية وتخفيض التكاليف لأنّها توحد بين مصالح العاملين والإدارة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> نزيه الأيوبي، نظرة تقييمية مقارنة حول برامج الخصخصة في العالم العربي، مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية...، المرجع السابق، ص.26.

<sup>2</sup> نزيه الأيوبي، المرجع السابق، ص.27.

<sup>3</sup> رياض دهال، حسن الحاج، المرجع السابق، ص.13؛ وفي نفس السياق، أنظر،

GLIZAbdel Kader, Valeur de l'entreprise et méthodes de privatisation sans un contexte de transition vers l'économie de marché, Thèse de doctorat, sciences économiques, faculté des sciences économiques, Université d'Alger, 2001-2002, p.67. « L'importance accordée par les pays en transition à cette forme de privatisation prévient des avantages qui lui attribu, elle représente une certaine assurance relative à la continuité de l'entreprise».

#### 3. المناهج الرأسمالية:

يوجد في جميع سياسات الخوصصة تحويل الإدارة من الأجهزة الحكومية إلى غير الحكومية وفي الخوصصة الرأسمالية، فإنّ ملكية ما كان من قبل ملكية عامة أصبحت منقولة بصراحة بنسبة أو أخرى إلى من هو على استعداد للشراء، وقد يأخذ هذا صوراً مختلفة<sup>1</sup>، ويمكن حصرها في آيتين رئيسيتين؛ خوصصة كلية وأخرى جزئية.

أ- الخوصصة الجزئية: هنا تقوم الدولة بالتحوّل التدريجي، فتتحكم في نسبة التحوّل وسرعته حسب الظروف السياسية والاقتصادية للمؤسسات وللدولة نفسها، فتوكل أو تفوض القطاع الخاص لأن يقوم بجزء أو كلّ النشاط المتعلق بإنتاج السلع والخدمات مع بقاء الإشراف والرقابة والمساءلة للقطاع الخاص، وهذا ما يعكس استمرارية دور الدولة<sup>2</sup>. إلا أنّ الخوصصة الجزئية تفقد شيئاً من معناها إذا تنازلت الدولة عن الجزء الأصغر من رأسمالها، وبقيت محتفظة بسلطة الرقابة، ولقد اعتبر الفقيه "ج. مونجيير" أنّ الخوصصة لا وجود لها إلاّ عندما يمنح نقل السندات الممثلة لأصول المؤسسة العمومية السلطة الحقيقية بالمؤسسة إلى الخواص<sup>3</sup>.

وتتمثل أهمّ الصور الأساسية للخوصصة الجزئية كأحد آليات المناهج الرأسمالية لدى معظم التشريعات المقارنة في البيع الجزئي للأصول المملوكة ملكية عامة، عقود التسيير، التنازل عن طريق الامتياز عن الخدمات العمومية، إزالة القيود التنظيمية لقطاعات خاصة للاحتكار، المناولة والإيجار، وسوف يأتي تأصيل هذه الآليات بالتفصيل عند التطرق إلى موقف التشريع الجزائري.

<sup>1</sup> نزيه الأيوبي، المرجع السابق، ص.28.

<sup>2</sup> ليث القهوي، بلال محمود الوادي، المرجع السابق، ص.78.

<sup>3</sup> Cf. MONEGER. J, Rapport de synthèse de la commission sur techniques de privatisations, R.I.D.E, N°3, 1992,N°3, pp.375-382.

ب- الخوصفة الكلية: يقصد بالخوصفة الكلية انتقال كلّ حقوق ملكية الدولة إلى القطاع الخاص إمّا بالتنازل عن الأسهم أو بالتنازل عن الأصول، ويقصد بعض الكتاب<sup>1</sup> وهم يركّزون على أساس ملكية المؤسسة وحده، إنّ هذا النوع للنقل العام هي الآلية الوحيدة للخوصفة الفعلية.

هنا ترفع الدولة يدها عن بعض المؤسسات أو الأصول المملوكة لها ويتم التحوّل هنا بإنهاء الملكية دفعة أو مرة واحدة. ويشمل هذا التحوّل المؤسسات والأصول المستمرة في العمل وإنتاج إن كانت تعاني أو لا تعاني من مشاكل وهذا حسب رغبة الحكومة<sup>2</sup>.

وتتجلى أهمّ صور نقل الملكية الكلية لصالح المستثمرين الخواص عموماً على مجموعة من الأساليب، من بينها: البيع عن طريق التنازل في السوق المالية، التنازل عن طريق المزايدات، كما أنّ هناك تشريعات أخرى تعتمد على أساليب أخرى، كالهبة<sup>3</sup>، والتصفية<sup>4</sup>.

إلاّ أنّ الإجراء المتداول استعماله لدى معظم التشريعات المقارنة هو أسلوب البيع والذي يمكن أن يكون تجارياً حيث يتمّ بيع المؤسسة إلى إحدى الشركات التابعة للقطاع الخاص، والتي تمارس نشاطاً مشابهاً للمؤسسة بهدف تمكين السلطة من بيع أكبر عدد ممكن من الأصول، أو يتمّ بيع المؤسسة للإدارة والعاملين بها عن طريق تكوين شركة أو مؤسسة جديدة، وذلك عن طريق تقديم عروض شراء مع تقديم تحفييزات من طرف الدولة للعمال عن غيرهم من المنافسين المتقدمين لشرائها.

<sup>1</sup> Cf. BOUIN.O et MICHALET. C.M, Le rééquilibrage entre secteur public et privé, L'expérience des pays en développement, OCDE, 1991, p.122.

<sup>2</sup> ليث عبد الله القهيوي، بلال محمود الوادي، المرجع السابق، ص.66.

<sup>3</sup> في هذه الطريقة تقوم الدولة بتقديم المؤسسات كهدية إلى موظفين أو عمال على أن يهتموا بصورة المؤسسة أحسن من الدولة، وقد أثبتت هذه الطريقة نجاحها في مختلف الدول كبريطانيا مثلاً، راجع في هذا الصدد، أحمد ماهر، دليل المدير في الخوصفة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، 1991، ص.106.

<sup>4</sup> والتصفية هنا لا تعني إعادة التأهيل أو إعادة تنظيم للمشروع، وإنّما يتمّ استخدامها بأساليب جديدة وتحت ملكية جديدة، ويتمّ اللجوء إلى هذه الآلية عند عدم وجود مشرّكين للمشروع عن طريق البيع.

ثانياً- طرق وأساليب الخوصصة في القانون الجزائري:

سبق وأن أشرنا إلى أنّ السلطة الوصية لم تنتظر صدور الأمر 95-25 المتعلق بالخوصصة لتكرس هذه الظاهرة، حيث تبنت بعض أشكال الخوصصة والتي لم يتم صياغتها في إطار تشريعي أو تنظيمي، ولعل أهمها خوصصة التسيير بموجب القانون رقم 89-01 المعدل والمتمم لأحكام القانون المدني... لذلك سنحاول تسليط الضوء على هذا النوع من أشكال الخوصصة، ثم نتطرق إلى أساليب وطرق الخوصصة في ظلّ الأحكام المنظمة لها.

### 1- عقد التسيير آلية لخوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية:

تعدّ خوصصة ملكية المؤسسة العمومية الاقتصادية حتمية في إطار الإصلاحات الاقتصادية، لكن تحقيقها يتطلب تفاعل عوامل قانونية اقتصادية واجتماعية والتي تفتقدها التجربة الجزائرية، لهذا تعدّ خوصصة التسيير لاسيما عن طريق عقد التسيير المنظم لها بموجب القانون 89-01 مرحلة أولية لخوصصة الملكية، يتولى مسيرّ تسيير أملاك مؤسسة تبحث عن معرفة فنية.

#### أ- ذاتية عقد التسيير:

يعدّ عقد التسيير من بين عقود الأعمال، والتي تهدف إلى الفصل بين الملكية والتسيير وهو المفهوم الحديث الذي يقوم عليه تسيير المشروعات خاصة تلك المملوكة للدولة، إذ بموجب هذا العقد يتحول التسيير مع الاحتفاظ بحق الملكية، ويقوم المسير بمختلف الأعمال لحساب المالك لكن بصفة مستقلة وذلك لتحسين أداء المؤسسات، فمن خلال هذا العقد يلتزم المسير بجعل المؤسسة تستفيد من معارض الفنية حتى يضمن اندماجها في الشبكة<sup>1</sup>. ويمكن أن تتصور بأنّ المسير الذي يصفى على المؤسسة علاماته ومعايير سيحاول بقدر الإمكان أن يجعل المؤسسة تحقق التطور وتصبح عضواً في

<sup>1</sup> كمال آيت منصور، عقد التسيير، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2012، ص.80.



مجموعته، إذ لا يغامر بالعلامات والعناوين المشهورة فيضيفها على المؤسسة ولا يعمل على تطويرها فهذا يمس بالعلامة التي كوّنها<sup>1</sup>.

#### ب- اختيار مسير يستمتع بشهرة:

تنص المادة الأولى من القانون 89-01 المتعلق بعقد التسيير على أنه: «عقد التسيير هو العقد التي يلتزم بمقتضاه متعامل يتمتع بشهرة معترف بها يسمى مسيراً...» هذه الشهرة تبين أن هذا الشخص يحوي على معرفة فنية في المجال التي تعمل فيه المؤسسة.

فيمكن المؤسسة العمومية الاقتصادية أن تتعاقد مع شركات وطنية خاصة تتمتع بشهرة في هذا المجال، كما أن المؤسسات العمومية غير مؤهلة لإبرام عقد تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، فالمسألة تتوقف فقط على القطاع الخاص، كما يمكن التعاقد مع مسيرين أجانب.

كما أن القانون رقم 89-01 يعدّ إطاراً لحماية المؤسسة العمومية الاقتصادية، ما فرض تدخل المشرع لوضع الإطار العام لهذا العقد لضمان حماية المؤسسة والملكية العامة.

#### ج- قيام المسير بأعمال قانونية:

إنّ طبيعة عقد التسيير تفرض على المسير القيام بكافة الأعمال التي من شأنها أن تحقق تطوير الذمة المالية محل العقد، وفق ذلك ومع انسحاب المالك من التسيير، يتطلب قيام المسير بكافة الأعمال القانونية، كبيع السلع والخدمات، إبرام عقود التأمين<sup>2</sup>، كما أن عقد التسيير لا هو بعقد

<sup>1</sup> ومثال ذلك: العقد المبرم بين المجموعة الفرنسية للفنادق "ACCOR" وشركة التسيير السياحي للوسط "EETC"، إذ تقوم المجموعة الفرنسية بإضفاء على الفندق عنوان معين، مثلاً "SOFITEL"، فهذا العنوان يكون شهرة المجموعة الفرنسية "ACCOR"، وبذلك يعمل المسير "المجموعة الفرنسية" على تسيير الفندق الجزائري الذي سيحمل العنوان أو الشعار على أحسن وجه، ويضمن بقدر الإمكان إدماج الفنادق في المجموعة الفرنسية وهو ما يحقق التطور للمال المسير مع استقلالية في التسيير للمسير، راجع في هذا الصدد، كمال آيت منصور، المرجع السابق، ص.80.

<sup>2</sup> كمال آيت منصور، المرجع السابق، ص.78.

وكالة تجارية، ولا يمكن القول بأنه عقد مقابله والذي تطبق في إطاره في بعض الأحيان قواعد عقد الوكالة التجارية<sup>1</sup>.

يبدو أنّ عقد التسيير المنظم بموجب أحكام القانون 89-01 سالف الذكر حسب رأي الفقه والقانون الاقتصادي هو صيغة مستلهمة من التجارب المقارنة، إذ لا تتحقق خصوصية التسيير، بالمفهوم الذي أراده لها الأمر رقم 95-22 والفكرة بموجب نص المادة 30 منه حيث قضت على أنه: «تتحقق خصوصية التسيير عن طريق المزايدة المحدودة أو المفتوحة الوطنية أو الدولية».

## 2- أساليب وطرق الخوصصة وفق الأحكام والقوانين المنظمة لها:

إنّ الانتقال إلى اقتصاد السوق الجاري في المرحلة الراهنة يتطلب تنازل الدولة عن التسيير والاحتكار، هو الأمر الذي يفرض بدوره تحويل السلطة الاقتصادية والقانونية أو الصلح هيئات ومؤسسات عمومية مستقلة أو لفائدة أشخاص خواص في إطار التعاون أو التنازل<sup>2</sup>.

أ- خصوصية طرق تسيير رأسمال الدولة والرأسمال العمومي: أدرج المشرع الجزائري عملية تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية إلى الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين التابعين للقطاع الخاص كهدف من أهداف الخوصصة وذلك وفقاً لمجموعة من الصيغ التعاقدية تحدّد كفاءات تحويل التسيير وممارسته وشروطه<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Le contrat de gestion d'entreprise serait à titre principal un contrat d'entreprise auquel s'appliquaient parfois les règles du contrat du mandat, Cf. JEANTIN Michael, Contrat de gestion de l'entreprise, juris classeur, commercial, contrat distribution, fascicule, 1989, p.09.

<sup>2</sup> حميدي حميد، خصوصية المؤسسات العمومية...، المرجع السابق، ص.375.

<sup>3</sup> الفقرة الأخيرة من نص المادة الأولى من الأمر رقم 22/95.

## الباب الأول

### استتلابية المؤسسات العمومية الاتحادية - إعادة تشكيل المهتم الاتحادى للملكية القطاع العام -

لكن ما يؤخذ على هذا النص وحسب رأي بعض فقهاء القانون الاقتصادي<sup>1</sup>، أنه لم يحدّد المقصود من الصيغ التعاقدية، كما لم يحدّد مصدرها هل هو القانون المدني أو القانون التجاري. في هذا الشأن، اعتبر بعض الفقه أنّ تفسير معنى الصيغ التعاقدية يكون بالرجوع إلى أحكام القانون رقم 01/89 المتمم والمعدل للقانون المدني، باعتبار أنّ هذا النوع من الخوصصة مع المؤسسات السياحية التابعة للدولة وينتمي هذا النوع من الخوصصة إلى نطاق الخوصصة الجزئية المؤسسة على نص المادتين 24 و 25 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994.

#### ب- خوصصة الملكية:

تبنى المشرّع الجزائري في إطار الأمر رقم 95-22 المتعلق بالخوصصة كفاءات الخوصصة الناقلة للملكية الجزئية أو الكلية في التجارب المقارنة، وتمثل هذه الكفاءات:

#### - التنازل عن طريق السوق المالية:

ويتم هذا التنازل على أساس نص المادة 25 من الأمر رقم 95/22 والتي تقضي على أنه: «يمكن أن يتم التنازل باللجوء إلى السوق المالية حسب الشروط القانونية والتنظيمية المعمول بها إمّا بعرض بيع أسهم وقيم منقولة في بورصة القيم المنقولة، وإمّا بعرض كلي للبيع بسعر ثالث وإمّا يتضافر هذين الأسلوبين معاً وينبغي عند الدخول إلى البورصة أن يكون تحديد السعر الأول مساوياً على الأقل لسعر العرض الذي حدّده المجلس».

#### - التنازل عن طريق المزايمة:

وهو أسلوب يقوم على أساس التنازل عن الأسهم والقيم المنقولة الأخرى وكذلك التنازل الكلي أو الجزئي لأصول المؤسسات العمومية القابلة للخوصصة عن طريق مزايمة محدودة أو مفتوحة، وطنية

<sup>1</sup> ومن بينهم الأستاذ عجة جيلالي، لمزيد من المعلومات راجع، عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرجع السابق، ص.ص. 430-431.

أو دولية<sup>1</sup>. وتتخذ المزايدة<sup>2</sup> بالنظر على هذا المفهوم أحد الشكلين إما أن تكون محدودة أي لا تسمح بالعرض إلا للمتشحين الذي تتوفر فيهم بعض الشروط الخاصة، وإما أن تكون مفتوحة بحيث تمكن أيّ مترشح أن يتقدم بعروض فيها، كما قد تكون وطنية أي مسندة للقطاع المحلي أو ذات طابع دولي مما يساعد على ترقية أسلوب الشراكة مع الخارج، كما ترسل عروض التملك المقدمة من طرف المعارضين الممارسين مجلس الخصصة والذي يفصل فيها وفقاً لإجراءات قانونية خاصة.

#### - البيع لصالح الجمهور:

يشكل هذا النوع من الخصصة الوسيلة المفضلة لدى بعض التجارب المقارنة لإنعاش الطبقة المتوسطة، حيث تهدف إلى ديمقراطية الخصصة عبر إشراك أكبر عدد من صغار المساهمين<sup>3</sup>. ولقد عرّف قانون الخصصة هذا الأسلوب أو الآلية على أنّها تملك الجمهور الأسهم المعروضة للبيع وجميع القيم المنقولة الأخرى عن طريق المرسوم التنفيذي رقم 134/96 المؤرخ في 16/04/1996 المتعلق بشروط وكيفيات اكتساب الجمهور للأسهم والقيم المنقولة للمؤسسات العمومية المعروضة للخصصة.

#### - الخصصة عن طريق البيع بالتراضي:

يمكن أن تثمر كيفيات التنازل بالتراضي، غدت تقرّر الحكومة التنازل عن المؤسسة العمومية الاقتصادية بناءً على تقرير ظرفي من الهيئة المكلفة بالخصصة<sup>4</sup>. وأوضحت المادة 31 منه طبيعة هذا

<sup>1</sup> المادة 27 من الأمر رقم 22/95.

<sup>2</sup> إذا ما تفحصنا منطوق المادة 27 من الأمر 22/95 نجدها أنّها لم تتعرض إلى تعريف المزايدة، وهذا النقص الملاحظ يفسره جانبين: جانب أول ويمثل في كون هذا العمل لا يقع ضمن دائرة الأمر المتعلق بالخصصة، وجانب ثانٍ هو أنّ هذا الأسلوب هو من الأساليب المتبعة في تنظيم الصفقات العمومية، ممّا أدى إلى طرح العديد من التساؤلات حول مدى تكيف أساليب الخصصة على أنّها مزايدة، فالصفقة العمومية تبقى في كلّ الحالات عقد مكتوب يهدف إلى إنجاز أشغال أو اقتناء خدمات لحساب المصلحة المتعاقدة وهو ما يجعلها تختلف عن عقد الخصصة الذي يرى أيّ تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي، لمزيد من المعلومات راجع، عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرجع السابق، ص.427.

<sup>3</sup> عجة جيلالي، نفس المرجع، ص.424.

<sup>4</sup> المادة 15 من الأمر رقم 95-22 سالف الذكر.

الأخفر من ءفء ءونه إءراء اسءءئائى لا فمكن اللءوء إلفه إلا فى ءالاء معفنة نصء علفها نفس الماءة فى فقرءها الءائفة<sup>1</sup>، إلا إذا أءفل المشرء مسألة ءعرفف الءوءصفة عن طرفق البفع بالءراضى مآ ففسر إمكنفة ءرك المسألة لقانون الصففاء العمومية<sup>2</sup>.

ومن ءفء الإءراءاء المءبعة بصدء هذا الأسلوب، فءولى ففه مجلس الءءومة ءوءفه ءقرفر ظرفى على الءءومة فعانى من ءلال وضةفة المؤسسة المعنفة بالءوءصفة وءءوى بفعها بالءراضى، وفى مرءلة ءائفة ءنظر الءءومة فى مءى مطابفة هذا الاقءراء للءالاء المنصوء علفها قانوناً وفى ءالة إءمام هذه الإءراءاء فمكن اءءاء قراء البفع بالءراضى<sup>3</sup>.

فى الأءفر، فمكن القول أنه مع إصءار الأمر 04-01 المءضمن ءسفر المؤسساء العمومية الاقءاءفة، ءوءصءها والرقاءة علفها ءم إءفاء الأمر 22-95 سالف الءءر، وءم اسءءاءاء آلفاء ءءفءة وإءفاء مفاهفم ومبءاءى ءانء قائمة فى ظلّ الأمر القءفم ءالمسألة المءعلقة بءوءصفة ءسفر عن طرفق الأسالف والصفب ءءاقءفة، ءفء ءصر الأمر 04-01 فءرة الءوءصفة فى عملفة ءءوفل الملكفة، وهنا ءبنى المشرء المعفار الماءى للءوءصفة واسءبعء الأشكال الأءرى المعمول بها، ءفء لا نءء لها أءر فى الماءة 13 من الأمر 04-01.

<sup>1</sup> ءنص الماءة 31 فقرة 2 من الأمر رقم 22-95 على ما فلفى: «فققى اللءوء إلى عءء الءراضى إءراءاً اسءءئائياً طبقاً لماءة 15 أعلاء فمكنه أن فءم على الءوءص فى الءالاء الآففة:

أ- فى ءالة ءءوفل ءءءولوجف النوعى؛ ب- فى ءالة ضرورة اكءساب ءسفر مءءصص؛ ء- إذا بقفء الأحكام المءعلقة بالبفع عن طرفق المزافءة ءون أءر مرءفن على الأقل».

<sup>2</sup> فعرف الءراضى بموءب نص الماءة 24 من المرسوم ءنففءى رقم 434/91 المءضمن ءنظفم الصففاء العمومية، على أنه «إءراء ءءصفص صففقة لمءعامل مءعاقء واءء ءون ءءوءة الشءلفة للمنافسة، فمكن أن فءءسفى الءراضى البسفف أو الءراضى بعء الاسءءارة، وءنظم هذه الاسءءارة بءلّ الوسائل المءءوبة ءون شكلفاء أءرى».

<sup>3</sup> عءة ءفلالى، قانون المؤسساء العمومية الاقءاءفة.... المرجع السالف، ص.439.

كما أنّ المشرّع بموجب الأمر الجفد رف الطابع الاستثنائي عن البفع الرضائي، حيث لم يعد هذا البفع استثنائي مثلما نصت عليه المادة 31 من الأمر 95-22، بل أصبح طرفة عاففة للخصوصة شرفة الحصول على ترخفص من مجلس مساهمات الدولة<sup>1</sup>.

إضافة إلى اعتماده أسلوب المناقصة بدل أسلوب المزايدة كآلفة من آليات الخصوصية، وذلك وفق الأحكام العامة لقانون الصفقات العمومية، والذي غفر من أساليب وكففات إبرام الصفقات العمومية بموجب القانون الجفد للصفقات العمومية بموجب نص المادة 39 منه<sup>2</sup>.

كما أنّ القانون الجفد لن ففخلى عن أسلوب الخصوصية لصالح الأجراء المعمول به سابقاً فف ظلّ الأمر رقم 22/95، حيث منح للعمال استعمال حق الشففة فف أجل لشهر واحد من تاريخ فبلفغ عرض التنازل، فف ففم ففخاذ إجراء تقسفف مبنف على المناهج المعمول بها عادةً فف مجال تقسفف المؤسسات العمومية الاقتصادية المعروضة للخصوصة ففعدّه ففراء ففففهم الجمعية العامة للمؤسسة المعنية.

بعد الفطرق لمفخلف الماهفات والمفاهفم المتعلقة بالخصوصة بالنسبة لمفخلف الفشرفات المقارنة والفشرف الجزائرف، ففنتقل للحدث حول مدى فعاففة هذا الإجراء فماشفا والإصلاحات الاقتصادية.

### المطلب الثاني

#### فكامل سفاة الخصوصية مع سفاات الإصلاح الاقتصادي

فعتبر سفاة الفحول للقطاع الفاص فف الجزائر وباقف الفشرفات المقارنة الأخرى جزءاً من فلسفة إدارة الاقتصاد الوطني وعنصرأ رئفسياً من مجموعة سفاات متكاملة للإصلاح الاقتصادي،

<sup>1</sup> عجة فبالف، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرجع السابق، ص.547.

<sup>2</sup> المادة 39 من المرسوم الرئاسف رقم 15-247 مؤرخ فف 2015/09/16، ففضمف ففظم الصفقات العمومية وففوفضات المرفق العام، ج.ر، رقم 50، مؤرخة فف 2015/09/20، ص.03.

«فبرم الصفقات العمومية وفقاً لإجراء طلب العروض الذي فشكل القاعدة العامة أو وفق إجراء الفراضف».

وتمثل هذه السفااساء فف ضبب وضاظء ءم قاطع الدولة لكي تنفرع الأءوار الف لا فمكن أن ءوكل إلى القاطع الءاص؁ ولما كانت الءوصفة وسفلة لزفاءة كفاءة ءءصفص واستءءام الموارء؁ فإنّ ءمة مناآ اقءصاءف وآلفاء اقءصاءفة مساعءة فنبغف أن ءءوافر لءءقفق هذا الغرض.

كما أنّ أسالفب وطرء الءوصفة المءطرء إليها آنفاً لا فمكن أن ءءءقق إلاّ من ءلال سلاءة معالفر اءءفار المشروءاء والأنشءة المراء ءصءصءءها (فرع أوّل)؁ ءفء فعءمء نءآ سفااسة الءوصفة فف شء كبفر منها على المعالفر المعءمءة فف نقل الملكية أو ءسفر للقاطع الءاص.

وءءبر مسألة ءءفء الإطار القانوفف للءوصفة المؤسساء العمومية الاقءصاءفة أمراً مهماً فقتضف مرابءة شاملة وءطوفر فعلف لسفااسة ءءشرفع المءآف عن إءارة الدولة للاقءصاء (فرع ءان)؁ والءعامل مع القاطع الءاص وهو ما سءء إلىه العءفء من الءول على غرار الءزائر وءلك من أءل ءصمفم هفكل قانوفف فءوافق مع مباءف نقل الملكية. كما أنّ اءءمالاء النءآ والفشل فءطلب ءقفماف شاملاف لسفااسة الءوصفة (فرع ءالف)؁ وءلك بءصر وءءاء ءلّ المزافا والعفوب وءءفء مءى انعكاسها على القاطع الاقءصاءف وعملفة ءنمفة.

### الفرع الأوّل

#### سلاءة معالفر اءءفار المؤسساء المعروضة للءوصفة

اشءرء المشرّع فف نص الماءة الساءسة من الأمر رقم 22/95 قبل إءراء ءءول نءو القاطع الءاص أن ءكون عناصر الأصول والسءنااء الف هف بصدء الءوصفة موضوع ءقسفم على أساس المناهء المءعارف عليها عموماف فف هذا المءال؁ مع أءء القفمة ءءارفة الءقفقفة بعفن الاعءبار<sup>1</sup>. إلاّ أنّ الإشكال المءروح أنّ المشرّع لم فءءء لنا المقصوء بهذه المناهء وماءا نعنف بالقفمة ءءارفة؟؁ ولعلّ أنّ

<sup>1</sup> عءة ءفلالف؁ قانون المؤسساء العمومية الاقءصاءفة....؁ المرجع السابء؁ ص.449.

سلامة معاير سير اختيار المؤسسات القابلة للخصوصة يتطلب تصنيف هذه المؤسسات، ثم تقسيم أصولها.

#### أولاً- تصنيف المؤسسات العمومية الاقتصادية:

يعدّ معيار الأداء الاقتصادي والمالي آلية من آليات تصنيف المؤسسات حسب مردوديتها الاقتصادية والمالية، وعلى هذا الأساس تمّ تقسيم المؤسسات العمومية الاقتصادية إلى ثلاث (3) فئات: فئة المؤسسات العمومية ذات الأداء الاقتصادي العالي، المتوسط، ثم الضعيف.

كما يساعد هذا التصنيف على انتقاء المؤسسات المعنية بالخصوصة، حيث لجأت العديد من الدول على غرار المشرّع التونسي الذي فضل خصوصة المؤسسات ذات الأداء الاقتصادي الضعيف، في حين لجأت المغرب إلى خصوصة المؤسسات الناجعة اقتصادياً، بينما المشرّع الجزائري لم يحسم أمره بالنسبة لهذه المسألة حيث أنه اتخذ تصنيفاً مغايراً للتشريعات الأخرى<sup>1</sup>.

حيث نصت المادة 02 من الأمر رقم 95-22 على مؤسسات حيوية أو إستراتيجية غير معنية بالخصوصة وأخرى تنافسية وتخضع للخصوصة.

فبالنسبة للمؤسسات التنافسية فهي تشمل قائمة المؤسسات التابعة للقطاع السياحي التوزيع، التجارة بالتجزئة، مؤسسات البناء والأشغال العمومية والريّ والنقل البري للمسافرين، والبضائع، والمؤسسات الخدمية العاملة في الموانئ والمطارات<sup>2</sup>.

كما قد تتوسّع قائمة المؤسسات المعنية بالخصوصة إلى قطاعات الصناعات التحويلية كالنسيج والكيمياء والكهرباء والإلكترونيك...

<sup>1</sup> عجة جيلالي، مرجع سابق، ص. 447-448.

<sup>2</sup> المادة 02 من الأمر رقم 22/95.



مكن القول أنه وسط اقتصاد يسوده القطاع العام على مختلف النشاط الاقتصادي تصعب تحديد المؤسسات التي تتوجه للخصوصة. وكما هو معروف، فإن وحدات القطاع العام ليست متجانسة حيث تتفاوت من حيث حجم المؤسسة وعدد العاملين فيها ومقدار ما تحققة من ربح أو خسارة.

ومن أجل تسهيل عملية اتخاذ القرار فيما يخصّ خصوصة أو عدم خصوصة تلك المؤسسات، فإن كانت ذات سمعة حسنة ووضع مالي يسمح لها بالاستمرار في مزاولة نشاطها فإنها ستوجه لعملية التحوّل للملكفة الخاصة، أما إذا ثبت العكس أي أنها مؤسسات تعاني مشاكل متعلقة باختلال الهياكل التمويلية، فهذه المؤسسات يجب أن تخضع إلى إعادة هيكلتها قبل البدء في مشروع الخصوصية، أما إذا كانت تعاني من مشاكل عويصة يستحيل معالجتها فإن مصير هذه المؤسسة هو التصفية<sup>1</sup>.

ولهذا فإن اختيار المؤسسات الموجهة للخصوصة تعتبر خطوة شديدة الصعوبة، فهي تحتاج إلى مساهمة السلطة الوصية وتأهيل مختصين اقتصادياً وإدارياً لتنفيذ هذه العملية، والمسألة المهمة والتي يجب التركيز عليها هو تحديد أولويات المؤسسة الموجهة للخصوصة فهي نقطة لا يجب تجاهلها<sup>2</sup>.

كما أنّ عملية تصنيف المؤسسات يقتضي إعادة هيكلة المؤسسات المزمع خوضها، حيث أنه بالنسبة للقانون الجزائري تمت هذه العملية عبر مستويين: مستوى عضوي أحدثه الأمر رقم 95-25 المتعلق بالرساميل التجارية التابعة للدولة والذي استبدل صناديق المساهمة بشركات قابضة تكون خاصة للسياسة العامة للمجلس الوطني لمساهمات الدولة ويعمل هذين الجهازين معاً على تحضير

<sup>1</sup> ليث عبد الله القهيوي، بلال محمود الوادي، المرجع السابق، ص 125-126.

<sup>2</sup> ليلي سنوسي، واقع وآفاق الخصوصية في الجزائر، مذكرة ماجستير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص.42.

المؤسسات العمومية لعمليات الخوصصة. ومستوى مالى يعمل على تطهير المؤسسات العمومية من عبء المديونية، وقد كلف السلطة آنذاك إنفاق أكثر من 700 مليار دينار<sup>1</sup>.

كما أنّ الشكل التنظيمى للمشروعات العامة يؤثر فى الخطوات الضرورية اللازمة لتحويلها للقطاع الخاص، فإذا كانت هذه المشروعات العامة تخضع لأحكام القانون الخاص وتأخذ شكل الشركات الخاصة ولاسيما شكل شركة المساهمة، فإنه سيكون من السهل تحويلها للقطاع الخاص ذلك أنّ لهذه المشروعات خصائص المشروعات التجارية<sup>2</sup>.

أمّا إذا كانت هذه المشروعات العامة تخضع لأحكام القانون العام فى علاقاتها القانونية، ولا تتخذ شكل الشركات الخاصة، فإنّ تحويلها إلى القطاع الخاص يستلزم تغيير هيكلها القانونى على نحو يكون فيه متفقاً مع النظام القانونى الذى يخضع له النشاط الخاص<sup>3</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المشرّع وبموجب المادة 15 من الأمر رقم 01-04 سالف الذكر، وسّع من دائرة القطاعات المعنية بالخوصصة حيث أصبحت بموجب المادة المذكورة أعلاه تعنى المؤسسات العمومية التابعة لمجموع قطاعات النشاط الاقتصادى خلافاً لما كان معمولاً به فى ظلّ الأمر 95-22، حيث أنّها حصرت فى نطاق القطاعات التنافسية، كما أنّ صراحة ووضوح نص المادة 15 من الأمر 01-04 يدفع بالاعتقاد حسب رأى الأستاذ "عجة جيلالى" أنّ القطاعات الإستراتيجية هي معنية كذلك بالخوصصة على أساس أن لا يوجد نص صريح يستثنى القطاع الإستراتيجى من حقل تطبيق الخوصصة.

<sup>1</sup> عجة جيلالى، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرجع السابق، ص.448.

<sup>2</sup> ومن ثمّ لا تحتاج عملية تحويلها إلى القطاع الخاص لإحداث تغييرات فى هيكلها، فهي تخضع لنظام الشركات من حيث إدارتها وتقسيم رأسمالها إلى أسهم، إذ يكفي لتحويل هذه الشركات إلى القطاع الخاص أن تقوم الدولة بنقل ملكية أسهمها إلى القطاع الخاص، مهند إبراهيم على فندى، المرجع السابق، ص.53-54.

<sup>3</sup> محمود صبح، الخصصة، ماذا...؟، متى...؟، لماذا...؟، كيف...؟، المشكلات والحلول، ط2، البيان للطباعة والنشر، القاهرة، 1999، ص.56.

### ثانياً- تقييم أصول المؤسسات العمومية الاقتصادية:

إذا كانت الخوصصة ستأخذ صورة التنازل الكلي أو الجزئي لوحداث من القطاع العام كالقطاع الخاص أو إيراد تحويلها لشركات مساهمة مع طرح أسهمها للاكتتاب العام في كل هذه الأحوال تثير عملية التقسيم صعوبات عدّة خاصة في الدول النامية المفتقرة إلى أسواق المال، فالهدف من التقسيم هو تحديد السعر الحقيقي، كما أنّ طرق التقسيم تختلف من تشريع إلى آخر لكن تتفق على ضرورة تحديد القيمة التجارية للممتلكات العمومية<sup>1</sup>.

لذا سنحاول من خلال هذه الفقرة إبراز معايير التقسيم لأصول المؤسسات، ثم نعرّج حول بعض المعوّقات التي تظهر أثناء تقسيم المؤسسات المطروحة لعمليات التحوّل.

#### 1- معايير التقييم:

سبق وأن طرحنا إشكالاً حول المناهج المعتمدة لتقييم أصول المؤسسات العمومية الاقتصادية التي لم يحددها لا المشرّع الجزائري ولا الفقه، وفي ظلّ هذا السكوت غير مبرر، التجأ الفقه المقارن إلى تحديد نوعين من المعايير؛ معايير أولى وتتعلق بتصميم أصول المؤسسة، ومعايير ثانية وتحاول التوصل إلى السعر العادل لها.

#### أ- من حيث معايير تقسيم الأصول:

فهي تتمثل في معيار صافي قيمة رأسمال المستثمر ويحسب على أساس الفرق بين الأصول وديون المؤسسة اتجاه الغير باستثناء الرأسمال الاجتماعي، إضافةً إلى معيار صافي ما تحقّقه المؤسسة من أرباح وذلك من خلال الحسابات الختامية للمؤسسة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> ليث عبد الله القهيوي، بلال محمود الوادي، المرجع السابق، ص.126.

<sup>2</sup> محمد علي ثروت، أساليب وطرق إعادة تقسيم الأصول وآثارها المالية في ظلّ سياسات الخوصصة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 1999، ص.229.

#### ب- من ءفء ءقسفم السءر العاءل:

فنف فءا ءقسفم على الأسس ءءالفة؛ إءا عن طرف سءر ءءكفة كأساس للقفمة وفعءء فءا الأسلوب على اءءاء ءءكفة ءءف بموءبها اءءساب المؤسسة كقاعءة ءقسفم سءرها والمءءءة فف القفمة الاسفمة للأصول مطروءاً منها الاءءلاكاء الءاصة بءا، كما فقوم فءا ءقسفم أفضاً على سءر ءءصففة كأساس للقفمة وهو السءر المءمول به ءءاءة بفء الأصول فف السوق<sup>1</sup>.

أءا من ءفء الءفءة المكلفة بالءقسفم، ففءف ءءءرء ءسب نص المءاءة 13 من الأمر 95-22 ءمن صلاءفاء مجلس الءوءصءة<sup>2</sup>، ءفء فءول ءقءفر أو فكلف من فقدر قفمة فءه المؤسسة، لكن بفءور الأمر 01-04 أصبء مسألة ءقسفم أصول المؤسسة من اءءصاصاء وزارة المساهماء<sup>3</sup>.

وما فلاحظ أن" القانون الءزائر ف لم فكن فلزء مجلس الءوءصءة بالءوءء إلى مكاءب الءبرة ءقسفم المؤسسة المزمع ءنازل عنها، بل فمكنه إءءاز فءه المءءة بنفسه، هو ما نصء علىه المءاءة 14 من قانون الءوءصءة<sup>4</sup>، لكن فف ءالاء أءرى فءء نفسه مءبراً على إسناء فءه المءءة إلى مءففن معءمءفن بالنسبة لعملفة ءءقق المءاسف<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> مءءد على ءروء، المرجع السابق، ص. 230-231.

<sup>2</sup> ءنص المءاءة 13 من أمر 95-22 على مابف: «ءءمءل مءءة المجلس اسءناءاً لبرنامء الءوءصءة... فقدر أو فكلف من فقدر قفمة المؤسسة العمومية أو أصولها المزمع ءنازل عنها».

<sup>3</sup> ءنص المءاءة 22 من الأمر 01-04 على مابف: «فكلف الوزفر المكلف بالمساهماء... فكلف من فقوم بءقءفر قفمة المؤسسة أو الأصول ءءف فعءزم ءنازل عنها».

<sup>4</sup> ءنص المءاءة 14 من الأمر 95-22 على أنه: «فقوم المجلس ءضورياً عند الءاءة بءقوم المؤسسة العمومية القابلة للءوءصءة...».

<sup>5</sup> ءنص المءاءة 42 من الأمر 95-22 على أنه: «بءعفن على المجلس قبل الشروع فف عملفة ءءوفل ملكفة أن فكلف مءففن معءمءفن بإءءاء ءقرفر عن مراقبة الءساباء...».

يسعى المشرع من خلال هذه التدابير إلى التقليل والحدّ من حجم العوائق التي قد تتعرض لها الهيئة المكلفة بالتقسيم على رأسها إشكالية عدم توفر أغلب المؤسسات العمومية على محاسبة لصيقة. أمّا بالنسبة لتحديد سعر التنازل، يحدّد المجلس حسب الفقرة الثانية من نص المادة 14 على أساس تقارير النوعية المعدّة من طرف المجلس أو بواسطة خبراء فوضهم بذلك فارق الأسعار لتحديد سعر عرض التنازل عن الأسهم والحصص وجميع القيم المنقولة الأخرى<sup>1</sup>، كما يرسل تقرير التقويم وفارق الأسعار إلى مندوب الخوصصة الذي يبلغه للحكومة<sup>2</sup>.

وتأسيساً على ما تقدم لا يتمتع المجلس بكامل الصلاحيات في عملية التقسيم لأصول المؤسسات بل يقوم بذلك بناءً على اقتراحات، كما يجب على الحكومة أن تصادق عليه حتى يتحوّل إلى قرار تنفيذي.

لكن بصدور الأمر 04-01 استحوذ مجلس مساهمات الدولة بموجب المادة الثامنة منه على ملف الخوصصة حيث كلّف المجلس بتحديد الإستراتيجية الشاملة في مجال الخوصصة وتحديد السياسات والبرامج المرتبطة بها والموافقة عليها، وبناءً عليه أصبح المجلس الجديد وكأنّه مجلس خوصصة أكثر منه مجلس مساهمات، إضافةً إلى ذلك استولت وزارة المساهمات مهام تقدير قيمة المؤسسة عن طريق تكليف خبراء مختصين في ذلك<sup>3</sup>.

## 2- مشكلة تقييم المؤسسات العمومية الاقتصادية المعروضة للخوصصة:

لقد شكّلت عمليات الخوصصة في الجزائر الجانب الأكثر إثارة للنقاش والجدل في مجموع الإصلاحات التي شرعت السلطة في تطبيقها ابتداءً من العقد الأخير من القرن الماضي وذلك بالنظر

<sup>1</sup> راجع نص المادة 14 فقرة 2 من الأمر 95-22.

<sup>2</sup> المادة 40 فقرة 2 من الأمر 95-22.

<sup>3</sup> عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرجع السابق، ص.554.

للآثار الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عنها، إلا أنّ مشكل تقييم وتحديد المعايير المناسبة لنقل ملكية المؤسسات للقطاع الخاص واجهته عديد من المعوّقات<sup>1</sup>.

كما يتفق أغلب الفقهاء على أنّ الخصوصية ليست بالعملية الإجرائية البسيطة وإعمالها كتقنية مستحدثة في غاية التعقيد. وعليه، فالنتائج المتخضة عن أسلوب الخصوصية له علاقة وطيدة بالإجراءات الممهّدة للتشخيص الدقيق لوضعية المؤسسة العمومية الاقتصادية وعلاقتها بالاقتصاد الوطنى<sup>2</sup>.

سبق وأن أشرنا إلى الهدف الرئيسى من تقييم المؤسسة هو تحديد السعر الحقيقى وإن كانت طرق التقسيم تختلف من بلد لآخر، لكن مع ذلك فهي تتفق في كونها تقوم بتقديم السعر الذى يعبر فعلاً عن القيمة الحقيقية للملك العام. فقد تقوم الدولة بتحديد سعر مبالغ فيه لمؤسسة يراد خصوصتها وبالتالي لا تجد من يشتريها، ممّا يطرح انتقادات لاذعة خاصة من طرف المستثمرين... وفي حالة ثانية قد تتجه الدولة إلى التقليل من قيمة المؤسسة ومن هذا تبديد للثروة الوطنية، وبهذا تفوت الدولة عن نفسها فرصة تحقيق الربح<sup>3</sup>.

فعملية التقييم تعنى تحديد قيمة المؤسسات العمومية بالأثمان المتداولة في الأسواق المالية مع مراعاة عدم ثبات القوة الشرائية لوحدة النقد، وهي عملية تحتاج إلى دقة شديدة لأنّه أيّ تقصير يؤدي إلى نتائج سلبية.

<sup>1</sup> شريف شكيب أنور، بوزيان عثمان، المرجع السابق، ص.10.

<sup>2</sup> Cf. HAMIDIA, La privatisation en Algérie, Enjeux politiques, économiques et sociaux, Thèse de doctorat, Université de Sorbonne, Paris, 1999, p.78;

<http://www.diffusiontheses.fr/32470-thèse-de-HAMIDI-lies.html>

مقتبس عن الموقع الإلكتروني:

<sup>3</sup> ليث القهوي، بلال محمود الوادى، المرجع السابق، ص.126.

ولقد تغلّبت بعض البلدان على صعوبة التقييم عن طريق أسهم الشركات التي يُراد خصصتها على مراحل، بحيث يمكن التعرف على القيمة التسويقية للمؤسسة وهناك عدّة طرق للتقسيم سبق أن تعرضنا لها سابقاً.

في الأخير يمكن القول، أنّ نجاح سياسة الخصخصة في شق كبير منها يعتمد على المعايير التي سيتم الاعتماد عليها في تحديد المشروعات والأنشطة التي ستطبق عليها هذه السياسة، وفي الحالات التي تقرّر الدولة الإبقاء على ملكيتها وإدارتها لبعض مشروعات القطاع العام وعلى استمرار قيامها بأنشطة في القطاع الحكومي من الممكن خصصتها، فإنّ تحديد ما سيبقى عليه الدولة تحت سيطرتها وما ستحوّله للقطاع الخاص يصبح أمراً ضرورياً لأنّه يعكس فلسفة وإستراتيجية الدولة في التنمية وإدارة الاقتصاد القومي. الامر الذي يتطلب تأطيراً قانونياً وتنظيماً وتبني نهج جديد في تسيير القطاع العام الإقتصادي عن طريق وضع أطر قانونية جديدة لخصخصة المؤسسات.

### الفرع الثاني

#### ضرورة وضع إطار قانوني جديد لخصخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية

إنّ التحوّل في نطاق أدوار الدولة نتيجة للأخذ بسياسة الخصخصة وتبني نهج جديد في إدارة الاقتصاد، يعتمد على تشجيع الاستثمار والقطاع الخاص وتنشيط المنافسة، كما يقتضي مراجعة شاملة وتطوير جوهري للتشريعات المنبثقة عن نهج مختلف للدولة في إدارة الاقتصاد والتعامل مع القطاع الخاص<sup>1</sup>. ويدخل ضمن هذا الإطار مراجعة شاملة وتطوير التشريعات الخاصة بقوانين نقل الملكية، وهو ما سعت إليه الجزائر وبعض الدول الأخرى في سبيل إرساء قاعدة قانونية سليمة تتلاءم ومفاهيم الخصخصة، وذلك من خلال تصميم هيكل قانوني يتوافق مع مبادئ نقل الملكية، وكذلك تشجيع نظام الاستثمار من خلال القطاع الخاص بعدما أن انفردت به الدولة لمدة عقدين أو أكثر.

<sup>1</sup> أحمد صقر عاشور، سياسة خصخصة المشروعات العامة، ركائزها ومقومات نجاحها، مجلة المنظمة العربية للتنمية، المرجع السابق، ص.16.

أولاً- تحديد السفاسة التشريعية فف مجال الءوصفة من ءلال الأمر 95-22:

أصبء ءوصفة القطاع الاقتصادي العمومي ممكنة من المنظور القانونف مع اعءماء دستور 1989، ءفء أن المؤسسة العمومية الاقتصادية لم ءءء ءمئل صفة الملكية العمومية من الناءفة الدستورية، كما أن دستور 1996 آءف بمعطفاء ءدفة فف هذا المفءان، ءفء وسع مءال ءءءل السلطة التشريعية الءف فءسنى لها مسءقبلاً ءمءفء قواعد ءوئفل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الءاص<sup>1</sup>.

وباسءءاء الأمر رقم 95-22، ءم ءبفف مفهوم صرف وءفقق للءوصفة، وءءءء السفاسة التشريعية ابتداءً من ءصنف المؤسسات المؤهلة للءوصفة وهف المؤسسات الءف ءمارس نءاطها ءمن القطاع ءنافسف - كما رأفنا سابقاً-، علاوةً على ذلك، ففإن مءموع النءاطاء الءف ءعءبر ءفر ضرورية من ءفء ءآفرفها على الاقتصاد كانت هف الأءرى معنفة بعملفة الءوصفة.

ولقد اسءهءف المشرء الجزائري من ءلال الأمر 95-22 ومن ءلال سفاسته التشريعية فف وءع أءكام وبنوء هذا الأمر رفم مردوءفة المؤسسة، وءءنب اللءوء النظامف إلى ءسرف لسباب اقءصاءفة.

كما أن ضرورة وءع إطار قانونف ءدفء للءوصفة المؤسسات ففب أن فكون فف صالح هذه المؤسسات ءاصة فف القطاع ءنافسف، ءفء ففب ألا ءقرر عمليات الءوصفة أو فرءص بها إلا إذا

<sup>1</sup> الءفر بالملاءة أن الدستور لا فرءع إلى مفهوم الءوصفة، وبءالف فمكن اعءبار أن المؤسسة العمومية الاقتصادية المءولة إلى شركاء مءهولة لأءءاء عمومففن قد ءءل القطاع الءاص، لكءه من المنظور الاقتصادي فعءبر ذلك ءوابا عن المشكل القانونف الءاص بءوئفل ممارسة ءق الملكية لفاءءة الءمعة بصفءها الءهاز المشرف على المؤسسة والءائر على ءق الملكية.



كانت الغافة منها إصلاآ المؤسسة أو آآاءفها أو الآفاظ على كلّ مناصب العمل المأآورة ففها أو بعضها<sup>1</sup>.

وفشفر الأمر رقم 22-95 فف المرسوم الآشرفف رقم 12-93<sup>2</sup> المآلق بآرففة الاآآمار، آفآ آنص أآء أآكام هآا المرسوم على أنّ الاآآماراآ المنشئة للآدرات والمقفءة للآاهفل أو الهفككلة المنآرة فف شكل آصص من رأس المال فقدمها هفئة أو مؤسسة ففف آسآففد من أآكام هآا المرسوم الآشرفف.

وانطلاقاً من ذك، اعآمء المرشآ قانوناً آول آوآصصة القاطع العمومف الآنافسف، فالأمر فآعلق بالنسبة له بآلب مسآآمرفن مهما كان أصلهم ولاسفما المسآآمرفن الأآانب آآف آكون هنا آنمفة اقآصاءفة آءعم بالقاطع الصناعف، إلاّ أنّ السؤل المطروح فآعلق بمعرفة ما إذا كانت الآءفلاآ الآف آآرفف على الأمر رقم 22-95 كففلة بأن آزفء من فعآلفة عملفة الآوآصصة الآف بآفف آف آالة ركوء منذ بءافآها ولفس من المؤكء بلوغ هآا الءفء من آلال آءءفل آشرفف فقف.

من المعلوم أنّ أآء الشروط الأساسية الضرورة لآوآصصة المؤسساء العمومفة آكنن فف وفرة رؤوس الأموال المآلفة، ففر أنّ هآه الأخيرة آءّ ضعففة، آاصّة بسبب آوء قاطع ففر رسمف مهم فآشكل من عءء كبفر من المؤسساء المقفءة فف السآال الآآارف والآف آمارس أنشآآها من ءون فوآرة

<sup>1</sup> آنص المآءة 4 من الأمر 22-95 على أنه: «فآب أن لا آقرّر عملفاآ الآوآصصة المذكورة فف المآءة 2 أعلاه أو فرفآص بما إلاّ إذا كانت الغافة منها إصلاآ المؤسسة لو آآاءفها أو الآفاظ على المناصب المأآورة ففها أو بعضها.

وعلى أفف آال من الأحوال، فآب أن فآآزم المآملك أو المآملكون إبقاء المؤسسة فف آالة نشاط لمءة 5 سنوات كآءّ أءن». <sup>2</sup> المآءة 02 من المرسوم الآشرفف رقم 12-93 المؤرخ فف 05 أكتوبر 1993 المآضمن آرففة الاآآمار المءل والمآم بموجب آآر قانون للاآآمار، وهو قانون رقم 09-16 مؤرخ فف 3 أوت 2016: «آسآففد من أآكام هآا المرسوم الآشرفف للاآآماراآ المنشئة والمآمة للآدرات والمعفءة للآاهفل أو الهفككلة الآف آنآر فف شكل آصص من رأسمال أو آصص عفنفة فقدمها أفف شآص آبفف أو معنوف».

أحفاً، ولعلّ أحد أهمّ الأسباب الة أعاقف فعّالفة عملفة الؤصصة<sup>1</sup>. كما أنّ الهمف من وراء الؤصصة فتمثل فف إماعدة هفكلها من قبل ماملكفها الهمم بكفف همم المناصب مع اءفااماف المأسامة وبالفالف القضاة على الفاض من العمالة وإءمال مرونة أكبر فف علاقات العمل الفرلفة، إلاّ أنّ الوفاق الاقتماعف الؤف همف إلفه الؤولة قم فكون مهمداً إن قضف الؤصصة إقصاء الأءراء<sup>2</sup>.

#### فانفاً- فمفمف السفااسة الفشرفةفة فف همم الؤصصة من خلال الأمر 01-04:

ربط المشرع الءزافرف مآل المأسامة العمومفة الاقتمادفة بفكرة الؤصصة فف إطار منهجفة فدرفجفة، هفث بعء أن تعرض الأمر رقم 01-04 لطفقة ففظمها والأهزة المكلفة فف فبفر شؤونها، عرّج الفصل الفالف إلف فكرة الؤصصة وكأفها فشكل فذلك المرحلة الأخيرة فف هفاة المأسامة<sup>3</sup>، إلاّ أنّه فففة للعممف من الفناقضاف حول ضرورة فءفل قانون الؤصصة الصادر فف 1995 فمّ إصار قانون واحد وشامل فقمم بفن دفففه المساهماف والؤصصة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> على مبروكف، فكفف عملفة الؤصصة المأساماف العمومفة مع مفلبلاف اقتماء السوق والأهملاف السفااسفة للؤولة، بمؤف الفؤة الفكرفة، المرفع السابق، ص22.

<sup>2</sup> كان الأمر رقم 95-22 المءل فمفح فف البءافة امفازاف لصالء إءراء المأسامة بفافهمم إمكنفة امفلاك الأسهم مقابل فسفمفماف مءؤولة على سنوات مفعءة بعبارة أخرى، ففانّ هؤلء الأءراء فر مءرفن بالءفع مسبقاً أو عنء شراء الأسهم، كما فسفمفمف من هءا الإعلان ماملكون آءرون للقطاع العام، ومثل هءا الفوسفع من شأنه جلب مزفء من رؤوس الأموال وبالفالف فءاوز المشاكل الفاممة عن نقص الاءءار، رافع فف هءا الصءء، على مبروكف، المرفع السابق، ص.ص.402-403.

<sup>3</sup> عءة ءفلالف، قانون المأساماف العمومفة الاقتمادفة...، المرفع السابق، ص.542.

<sup>4</sup> نور الءفن بوكروء، وزفر المساهماف، عرض مضمون الأمر رقم 01-04، ءرفءة الءفر، العءء 4714، ص.11، فافرف 2001/10/13، لم فكن هءا الفمء بالأمرف الفسفر إذ كان ولفرة فؤفلة أسفر عءة مءاربات مفلناقضة، هفث فرى البعض وعلى رأسهم وزفر المساهماف ضرورة فءصصف فشرفع خاص للؤصصة وقءم من أجل ذلك مشروع قانون ءفمف فءل الأمر 95-22 به فف ظلّ مرفلة الفءفل الهفكلف، أماف البعض الآخر فزعمه الوزفر الءفمف للمساهماف السفء "نور الءفن بوكروء" فرى عكس ذلك وأنّه ففءفن إصار قانون واحد وشامل فضمّ كلّ من المساهماف الؤصصة، نقلأ عن، عءة ءفلالف، قانون المأساماف العمومفة الاقتمادفة...، المرفع السابق، ص.542.

وقء ءبى المشرء هءه الآفة وفقاً لقنائة ءشرفةة مضافة إلفها ءبراء القءل الأءءاءاءى ءفء أءبءء مسألة نقل ملكفة المؤسساء للقءاع القاءص ءءء لا فءءءاً من النءام القانونى للمؤسساء الأءءاءاءفة؁ ءفء ءم ءنءفمها بموجب الماءة 13 وما علفها من الأمر رقم 01-04 وءلء هءه النصوص قءل الأمر 95-22<sup>1</sup>.

فبموجب هءا الأمر ءءءء السفاسة ءشرفةة فى ءنءفم المؤسساء العمومية الأءءاءاءفة؁ ءفء ءم ءءءل العءفء من النقاء الأساسية من بفنفا فكرة القلى عن منهءفة القوصفة ءءرفففة لفاءءة القوصفة الشاملة وكءلك فكرة ءوفء مءكز القرار المءلق بالقوصفة. كما ءءب المشرء بعض الأءءاء المنهءفة لءءرفف القوصفة ءفء لم ءكءف الماءة 13 بنقل الملكفة إلى أشءاص ءاضعفن للقانون القاءص؁ بل اسءءء من عملفة النقل المؤسساء العمومية الأءءاءاءفة عءءما أضافء بصرفق العبارة «من ففر المؤسساء العمومية الأءءاءاءفة».

إضافةً إلى ءصءفء القءا الوارء فى نص الماءة الأولى من الأمر 95-22 والءى اكءفى بءءوفل الملكفة لصالء أشءاص ءاضعفن للقانون القاءص؁ وهو ما قء ففسر من طرف البعض على أنه إءاءة لءمءفء هءا ءءوفل إلى المؤسساء العمومية الأءءاءاءفة؁ انءلاقاً من كون هءه الأءفة ءاضعة هف الأءرى للقانون القاءص وهو ما ففقد القوصفة معنفا وءءواها فى آن واءء<sup>2</sup>.

بالرءم من سفاسة المشرء فى ءبى المزفء من الإصلاءاء فى مءال القوصفة؁ إلا أن السؤال المءروء فكمن فى أن أى وءهة فسر قانون قوصفة القءاع العمومى فى القاءر؟... إن طرء مءل هءه الإشكالفة فعبّر عن ءبعاء ءطرة؁ ماءمء ءءولة ءفءقر إلى رسم صورة اسءشراففة للمسءقبل؁ وكل ما فسءلص من ءءور القانونى لمسار القوصفة هو أن السلطة ءرءء فرضفة ءأنى وعءم

<sup>1</sup> الماءة 13 من الأمر رقم 01-04.

<sup>2</sup> عءة ءفلالى؁ قانون المؤسساء العمومية الأءءاءاءفة...؁ المءرجع السابق؁ ص.549.

التسرّع من خلال الكيفية المعالج بها الملف الاقتصادي دون تحضير لمناخ الاستثمار، هذا الوضع يعتبره الرأي العام المهتم بالخصوصة غير واضح ويحدّ من مصداقية الدولة<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث

#### تقييم سياسة الخصوصية ومدى انعكاسها على القطاع العام الاقتصادي

لقد شكّلت عمليات الخصوصية في الجزائر الجانب الأكثر إثارة للنقاش والجدل في مجموع الإصلاحات التي شرعت الجزائر في تطبيقها منذ العقد الأخير من القرن الماضي وذلك بالنظر إلى الآثار الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عنها، فمنذ صدور الأمر 95-22 المتضمن خصوصة المؤسسات، شرعت السلطة في تهيئة المحيط الاقتصادي عن طريق بث التشريعات الجبائية والإجراءات الجمركية والنظام المصرفي تمّ تحضير القطاع الخاص للشراء أو المساهمة في رأسمال المؤسسات المراد خصوصتها، إلاّ أنّه عملياً واجهت تطبيق برامج الخصوصية عدّة عقبات وصعوبات عرقلت مسارها وبالتالي بطئ هذا المسار بالنسبة للجزائر وحتى بعض التشريعات المقارنة<sup>2</sup>.

لذا سنحاول من خلال هذا الفرع أن نقيّم سياسة الخصوصية من خلال التطرق إلى مختلف المشاكل التي تعترض عملية الإعداد التحوّل للقطاع الخاص والمشاكل المترتبة بعد عملية التحوّل، إضافة إلى تحديد معايير نجاح عملية التحوّل من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

<sup>1</sup> Cf. BOUZIDI. A, est-il facile d'investir en Algérie? Le quotidien d'Oran, 22/12/2005, p.06.

<sup>2</sup> شريف شكيب أنور، بوزيان عثمان، المرجع السابق، ص.10؛ في نفس الصدد،

Cf. L.ABDELADIM Les privatisations d'entreprise publiques dans les pays du Maghreb, Maroc, Algérie, Tunisie, Etude juridique, préface de Ali BENCHENEB, les éditions internationales, Algérie, 1998, p.225.

« La privatisation des entreprises publiques, quel que soit le contexte économique et politique dans le quel elle se déroule, n'est pas une tache facile. Les difficultés et les obstacles auxquels, elle se heurte ralentissent considérablement sa mise en œuvre et en font un processus très long. Les pays du Maghreb n'ont pas échappé à ce phénomène de lenteur pour de multiple raisons, certaines sont communes à tous les pays, alors que certaines sont plus spécifiques aux économies en transition qui ont encore plus de mal à mettre en œuvre leur programme de privatisation que les autres pays».

### أولاً- مشاكل الإعداد للتحوّل إلى القطاع الخاص:

إنّ أهمّ المشاكل أو الصعوبات التي تواجه الحكومات ومن بينها الجزائر في إطار الخوض في تطبيق برنامج الخصخصة تتجلى في العديد من الصور من بينها:

#### 1. مدى تقبل واستيعاب الهيئات النقابية والأفراد بجدوى عملية التحوّل:

إذ عادةً ما ترّخص نقابات العمال وصغار المنتخبين مثل هذه التغييرات للخوف على وظائفهم وعلى الدّعم التي تقدّمه الدولة للإنتاج الوطني.

ويلاحظ أنّ الحكومات لمواجهة هذه المشكلات تلجأ إلى وضع برامج إعلامية موجهة للعاملين وموظفي الإدارة من القطاع العام وإلى المستثمرين باختلاف جنسياتهم، زيادةً على ذلك يجب أن تتوفر لدى الدولة قناعة وإرادة سياسية باتخاذ إجراءات واضحة وفاصلة فيما يتعلق بالأطراف المتأثرة من عملية الخصخصة<sup>1</sup>.

وعلى هذا الأساس، يتوجب على السلطة الوصيّة إقناع مسيري المؤسسات العمومية، النقابات، العمال، المستثمرين وإبلاغهم بكلّ الإيجابيات المنتظرة من برنامج الخصخصة<sup>2</sup>.

#### 2. مشكلة تحديد الجهة المملّكة للمشروع المتنازل عنه:

إذ لا بدّ في بداية عملية التحوّل تحديد من سيسمح له بتملك الوحدات المحوّلة، هل سيقنصر الأمر على المواطنين أم سيفتح الباب أمام الأجانب؟، وإذا قرّرت الدولة السماح بتملك الأجانب فعلى أيّ شكل؟ ويلاحظ أنّ الدول النامية تتجه في أغلبها إلى السماح بتملك الأجانب للوحدات الصناعية، والهدف من وراء ذلك هو توفير رؤوس الأموال اللازمة للشراء والتي يعجز القطاع الخاص المحلي عن توفيرها لشراء ما هو معروض للبيع.

<sup>1</sup> أحمد ماهر، دليل المدير في الخصخصة، مرجع سابق، ص.60.

<sup>2</sup> جمال عمورة، الخصخصة وإصلاح نظام تمويل المؤسسة العمومية، دراسة مجمع صيدال، مذكرة ماجستير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص.142.

#### 3. آفة الخوصفة:

تدلّ بعض التجارب العالمية في عملية الخوصفة إلى الحاجة إلى جهاز خاص على أعلى المستويات السياسية يُنّاط به إعداد برنامج متكامل للخوصفة بما في ذلك تصنيف المؤسسات العامة وتحديد ما هو مؤهل وما هو غير مؤهل للخوصفة، والمراحل المتعاقبة التي يمرّ بها البرنامج وأسلوب الخوصفة من الحالات المختلفة وتفعيلات الخطة المطبقة على كلّ مؤسسة من حيث تحديد قيمتها أو القيمة المبدئية للأسهم المطروحة للاكتتاب<sup>1</sup>.

وتدلّ التجارب أيضاً أنّ لا يجوز إسناد برنامج الخوصفة للوزارات أو الهيئات العامة القائمة لتنفيذه في دائرة اختصاصها، وذلك لوجود تعارض بين المصلحة البيروقراطية التي تميل بطبعها إلى توسيع سلطتها والإبقاء على مواطن نفوذها وبين المصلحة العامة التي تقتضي في حالات عدّة بضرورة الخوصفة وتقليص دائرة سلطات البيروقراطية<sup>2</sup>.

#### 4. احتكار القطاع العام لجلّ النشاطات ذات طابع اقتصادي:

من جملة العوائق التي تعترض مسألة التحوّل للقطاع الخاص، هو تملك أغلبية المشروعات الاقتصادية من طرف الدولة ممّا يصعب على القطاع الخاص أن يتملك مشروعات بهذا الحجم وفي العديد من المجالات، بالإضافة إلى النموّ المفرط والتطوّر الكبير للقطاع العام لم يكن يستند إلى مبررات

<sup>1</sup> سعيد النجار، التخصيفة والتصحيحات الهيكلية في البلاد العربية، صندوق النقد العربي، (د.د.ن)، (د.ب.ن)، 1998، ص.37.

<sup>2</sup> كما حدث في الجزائر سنة 2001 حيث استحدثت وزارة المساهمات واستحوذت على جميع المسائل المتعلقة بضبط القطاع العام الاقتصادي بما فيها تنفيذ مشروع الخوصفة والذي من المفروض أن يسند إلى مجلس مساهمات الدولة لأنّ وزارة المساهمات آنذاك كانت تمارس مهامها دون أيّ نظام ودون أيّ سند قانوني، كما أنّ تركيز الصلاحيات بيد وزارة المساهمات بقدر ما يساعد على تسريع مسار الإصلاحات قد يقع في فخ الجمود والمركزية الضيقة والتي ستضفي على تدخلات الوزارة سمات البيروقراطية.

اقتصادية مقبولة، مما أدى إلى تفاقم المشاكل الاقتصادية وبالتالي عدم قدرة الدولة على تجنيد الموارد المالية الكافية لإعادة هيكلة هذه المؤسسات التابعة للقطاع العام وإعادة تأهيلها<sup>1</sup>.

لقد أدى مجال احتكار الدولة لمجال القطاع العام الاقتصادية إلى تدهور عامل الفعالية ومعيار النجاعة، وتدني مستويات الإنتاج، إضافة إلى عنصري العمالة الزائدة وسوء الإداري وهو ما انعكس سلباً على المؤسسات العمومية الاقتصادية وإثقال كاهل الميزانيات العامة للدولة.

#### ثانياً- العوائق المترتبة بعد عملية طرح المشروع العام للخصوصية:

الخصوصية وكأي إستراتيجية حركة تترك ورائها آثار جانبية، إذ يورد الداعون للتحوّل إلى القطاع الخاص والمنادون بضرورة اللجوء إليه العديد من الحجج والمسوغات التي تنطلق في معظمها من الافتراض بأنّ القطاع الخاص بطبيعته أكفأ من الدولة لمؤسسات الإنتاج والخدمات ويتعلق البعض الآخر منها بتجربة القطاع العام في ممارسة النشاط الاقتصادي وما اعتراها وشابها من سلبيات وقصور، من جهة أخرى هناك من لا يؤكّد هذه الفكرة جملةً وتفصيلاً ويُنادي بضرورة استمرار القطاع العام في أداء دوره التنموي في الاقتصادي، ومن أبرز المشاكل والآثار الجانبية للخصوصية يمكن حصرها فيما يلي:

#### 1. فائض العمالة داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية:

من أبرز المشاكل الناجمة عن خصوصية المؤسسات نجد مشكلة فائض العمالة، إذ من غير الممكن أن يتحمّل القطاع الخاص هذه الزيادة في الأيدي العاملة، وبالتالي يشرع في التخلّص منها، فنظام الخصخصة يقوم على إعادة بناء هيكلي للإطار المؤسسي لسوق العمل بحيث يتراجع دور

<sup>1</sup> عمورة جمال، المرجع السابق، ص.140.

النقابات في التأثير على عقود العمل، ويتم الاستغناء عن التعاقدات الطويلة الأجل إلا في حالة العمل أكثر مهارة والذي يتوقع زيادة إنتاجية على المدى الطويل<sup>1</sup>.

وبخصوص الجزائر، وبمجرد تبني الأمر 95-22 المتضمن خوصصة المؤسسات، بدأت حملة التسريجات الجماعية والتي بلغت 100 ألف عامل، مما شكل عائقاً اجتماعياً لا يكفي معه اتخاذ التدابير المرافقة كالتأمين على البطالة أو التقاعد المسبق، كما لم تقتنع النقابات العمالية بتقبل الخوصصة والتي أصبحت بمثابة الشبح الذي يكدر صفوة الحياة الاجتماعية.

## 2. ضعف مدخرات القطاع الخاص الوطني:

إذا كانت الخوصصة تشكّل بالفعل اختبار لمصداقية القطاع الخاص الوطني، فالملاحظ على هذا الأخير أنه غير مؤهل لمنافسة رؤوس الأموال الأجنبية، حتى وإن عمدت السلطة إلى التوزيع المجاني للأسهم على الخواص الوطنيين، حيث أثبت الواقع العملي أنّ الخوصصة تحوّلت إلى مجرد نقل امتياز الاحتكار من القطاع العام إلى القطاع الخاص بسبب ذهنيات مراحل التطور الاقتصادي وخاصة

<sup>1</sup> عبد العزيز شرابي، برامج التصحيح الهيكلي وإشكالية التشغيل في البلدان المغاربية، مجلة مركز الدراسات الوحدة العربية، (د.د.ن)، فيفري 1999، ص.94.

راجع في نفس الصدد، رفعت لقوشة، قراءة إستراتيجية في حركة الخوصصة، مجلة مركز دراسات الوحدة العربية، (د.ب.ن)، 1999، ص.165.

ولقد أثبتت بعض التجارب الدولية التي أثبتت سياسة الخصخصة العدد الكبير من المؤسسات الذي تمّ الاستغناء عنها، فمثلاً في غانا 86 مؤسسة تمّ خوصصتها سنة 1993، وتمّ تسريح حوالي 5000 عامل، وفي باكستان قام القطاع الخاص بالاستغناء عن 43% من العمال في السنة الأولى، وفي دول أخرى كان للاتفاقيات المبرمة مع نقابات العمل العنصر الذي خفض من العدد الكبير من العمال الذي كان مقرّر تسريحهم.

Cf. MOURI Abderazak, La réalisation du processus de privatisation par le biais du marché des valeurs mobilières, CENEAP, 1999, p.65.



مرحلة التسلر الاتحادف فف فف أن السلطة لم تتمكن من اسفعاب مباءف الفكر الاتحادف القاءم على أساس الاقءصاء الموجه، فف جعلت منه كانت انءهازف بءهوية الاحءكار بدل المنافسة<sup>1</sup>.

لمواجهة مءل هذه العوائق يمكن إصدار قانون لمكافحة الاحءكار وخاصة فف الءول النامفة الفف ففءقر إلى هذا النوع من القوانفن مع إنشاء جهاز مءخصص فف مكافحة الاتفاقفاء السرففة بفن المءءجفن، كما لا بدّ من إلغاء كل المزافا الاحءكارفة والفف كان ففمءع بها القاع العام والءأكد من عدم انءقالها للقاع الخاص.

### 3. الءور الاجتماعي للءولة ونقص إفراداءها:

ءعانف مءءلف الءول النامفة من ءءنف معدل الأجور وانءشار البطالة وازفاء معدلاء الفقرف، وءءءبر الءول هف الجهة المسؤولة لءوففر نفقات الءمولف لكانها سءواجه معارضة شءفءة من أنصار القاع الخاص فف حالة إذا ما رأء أن ففرض ضرائب جءفءة على الءءل للءمولف النفقات<sup>2</sup>.

### ءالءاً- مزافا الءءول إلى القاع الخاص:

ءءلخص حجج المؤفءفن لسةاسة الءءول للقاع الخاص فف أفن فمكن أن فرءب ءءففضاً للءفن الخارجفة للبلء، إذ فمكن أن فءقق هذه الغافة من ءلال مباءلاء هذه الءفن بأسهم المشروعاء العامة الفف ءم نقلها إلى القاع الخاص، وقد ءم إءباع هذا الأسلوب فف العءفء من الءول ولاسفما أمرفكا اللاءفنفة، إضافة إلى ءركفز الءولة على مهمها السفسافة وءرك الجانب الاقءصاءف للقاع الخاص ءءف فؤءف وظائفه بفاعلفة اكبر وكفاءة أكثر<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> وقد عبّر عنه بعض الفقهاء بقوله: «ءعنا من ءرافة أن الشعب هو الءف سفسرف المؤسساء العمومية لأنه شعار ءاء فأغلفة الشعب فقفر ومءءوء الءءل ولا فملك أكثر من قوء فومه وله ءرافة له بسوق المال»؛

Cf. BENACHENHOU.Mourad, Démocratie et conception, édition HIKMA, Alger, 1999, p.63.

نقلاً عن، عءة جفلالف، قانون المؤسساء العمومية الاقءصاءفة...، المرجع السابق، ص.461.

<sup>2</sup> لفء القهفوف، بلال مءموء الواءف، المرجع السابق، ص.ص.139-140.

<sup>3</sup> مهنء إبراهيم على فنءف الجبورف، المرجع السابق، ص.24.

كما أنّ إعادة هيكلة الإنتاج تعدّ من بين أهمّ معايير نجاح مشروع خصومة المؤسسات، فهي تراهن بعودها على الزيادة في المردودية وخفض تكاليف الإنتاج لكن هذا لا يتأتى إلاّ في حالة وجود تطور تكنولوجي معتمد<sup>1</sup>، إضافة إلى أنّ تقليل الأعباء الملقاة على عاتق الميزانية العامة لا يمكن التخلّص منه إلاّ من خلال إسناده للقطاع الخاص، فتحويل بعض المشروعات العامة ولاسيما تلك التي تعمل بحسارة يؤدي إلى تخفيض عجز الميزانية فضلاً عن العائدات المتحصل عنها جزاء بيع المؤسسات التي تقضي إلى زيادة التدفق النقدي إلى خزانة الدولة<sup>2</sup>.

لم تكلف السلطة بتنظيم آليات الخصومة على الصعيد الداخلي فقط بل كان للصعيد الخارجي و بالأخص قطاع التجارة الخارجية نصيب في ذلك عن طريق فرض المحيط الاقتصادي الخارجي الناتج عن تبني سياسة اقتصاد السوق.

### المطلب الثالث

#### فرض المحيط الاقتصادي الخارجي المترتب عن اقتصاد السوق

#### - خصومة التجارة الخارجية نموذجاً -

اعتبرت مرحلة التسيير الاشتراكي بمثابة فترة أحكمت فيها الدولة قبضتها على القطاع العام الاقتصادي من خلال مؤسسات تمتلك فيها السلطة الوصية كلّ رأسمالها، وهذا على مستوى الاقتصادي الداخلي، كما ساهم اختيار المنهج الاشتراكي بعد الاستقلال في تبني احتكار الدولة للتجارة الخارجية وذلك بصدور القانون رقم 02/78<sup>3</sup> المتعلق باحتكار الدولة للتجارة الخارجية عن طريق المؤسسات العمومية الاقتصادية.

<sup>1</sup> ليث القهيوبي، بلال محمود الوادي، المرجع السابق، ص.140.

<sup>2</sup> مهمل إبراهيم علي فندي الجبوري، المرجع السابق، ص.25؛ راجع في نفس الصدد،

Cf. THIRION.Nicolas, Les privatisations d'entreprises publiques dans une économie sociale de marché, aspects juridiques, L.G.D.J, Paris, 2002, p.140, SERVOIN.François, Droit administratif de l'économie, 2ème édition, Presses Universitaires de Grenoble, 2001, p.42.

<sup>3</sup> القانون رقم 02-78 المؤرخ في 21 يناير 1978 المتضمن احتكار الدولة للتجارة الخارجية، ج.ر، رقم 07، ص.171.

كما أنّ الدولة ااهمءمء طوال العقءفن الماضفن بالمؤسساء ذاء الطابع الاشرافف تماشفاً مع السفاساء الاقصادفة القائمة على أساس التصنع والفة حاولء اءءصار المسافة نحوء القءم الصناعف والاقصادف... لكن وكما هو معروف، فإنّ المباءف الاشراففة لم ءءقق نموءج ءنمفة، ممّا ءطلب الأمر بوضع برنامج إصلاء اقصادف فسر من اقصاد مءطط إلى اقصاد ءءكمه آلفاء السوق المففءءة على العام الأارفف وءءرف ءءارة الأارففة عن طرفق منح عقوء امءفاز للمؤسساء العمومية الاقصادفة، أو فءء المبال أمام الأواص إلى جانب المؤسساء من أجل ءصءفء وهفكلاء الاقصاد الوطنف<sup>1</sup>.

إنّ فءء النقاش حول هءه الآلفاء لا فمكن ءصر ءءوءه إلاّ إذا قمنا بءءللل مفكانفزماء ءءوّل من سفاساء الاءءكار كااءءفار سفاسف ففءفولوجف وذلء عن طرفق سلءة الدولة الاشراففة فف اءءفار هءا الأسلوب (فرع أوّل)، إلى سفاساء الانفءاء وءءرف هفءاء القاطع العام وعلى رأسها المؤسساء العمومية الاقصادفة عن طرفق مءموعة من الصفغ ءءاعءفة كااءءفار فسعى لفكون اقصادفاً ءراً (فرع ءان).

### الفرع الأوّل

#### الاءءكار كآلفة لءف المؤسساء العمومية الاقصادفة فف ممارساء ءءارة الأارففة

ااءءف السلءة العمومية غءاء (الاسءقال) الإءلان عن الاءءكار سنة 1971 بفإصءار أوامر مءفرّقة ءءضمن إنشاء مؤسساء عمومية مزوؤءة بصلاءفة اءءكار المباءلاء الأارففة، واسءمر هءا الوضء إلى غاية 1973 بمءف لم فءمّ إصءار قانون فنظم ءءابء ءءارفف على المءسءوى الأارفف، بل

<sup>1</sup> سففان بن عبء العزفز، ءعم وءطوفر القاطع الأاص كآلفة لءرفة ءءارة الأارففة الجزائرفة أارء المءروقات، مءلة بموء اقصادفة عربفة، 2013، العءءان 61-62، ص112.

على العكس ءم الاسءءءءر بالءءل وفق آفاء الرقاءة<sup>1</sup> رءم إءلان الاءءءءر؁ فماء هو المقصوء بإءلان الاءءءءر؟.

#### أولاً- ءءءء الإءار المفاهفمف لمصءلء الاءءءءر فف مءال ءءءارة الءارءفة:

إن ءءءء مفهوء الاءءءءر فءفعنا إلى ءفرقة والءمفمفز بفن الاءءءءر الممارس من قفءل المؤسساء الاءءءءءءة الءاءة والعامة وبفن اءءءءر الءولة كءءء معنوف عام للءءارة الءارءفة. وعلى العموم؁ فعرّف الاءءءءر على أنه مءموءة ءنظفماء ءضبء وظففة الاسءءراء ووقف ءءق السلع المسءوءة ومنءها ءق الءءول إلى ءراب الءولة ماء طبءاً لقنواء ءوزفء مءءة مسبقاً. كما فعرّف الاءءءءر على ءسب أءء الكءاب الءزائرفن على أنه: «نظام لءسفر وءنظفم وظففة الاسءءراء؁ لفس مءءف ءءقق الأرباء ولكن للءفاظ على السفاءة الوءنفة»<sup>2</sup>.

إن ربء مفهوء الاءءءءر بمساءلة السفاءة أمر نسف لأنّه بمفهوء المءالفة لو قلنا أن كل ءولة ءءءل عن هذا الاءءءءر ءكون قد ءنازلء عن سفاءءها فهذا أمر ءفر منطقف؁ ولا فوءء له ءبرفر منطقف من الشق القانونف.

ءكذا؁ ومع قصور هذه ءءرففاء على اءءلاف مصادرها فمكن ءءرف الاءءءءر على أنه آفة فسمح للمؤسساء ءابءة للءولة بمباشرة مهام ءءارة الءارءفة على سبفء الءصر وءون مءارءة باقف

<sup>1</sup> ءءرف الرقاءة فف إءار ءءارة الءارءفة مءموءة إءراءاء إءراءة وءقنفة ءسمح للءولة بمراقبة ءءقءها السلعة على أساس رقاءة ساءقة ءءمءل فف منء الرءص وراقبة لاءقة والءف ءءءور إلى صوءة ءفففء ءون فرض الاءءءءر؁ أنظر؁ زفرمف نعفمة؁ ءءارة الءارءفة الءزائرة من الاءءءء المءءل إلى اءءءءء السوق؁ مءكرة ماءءءفر فف ءسفر الءولف للمؤسساء؁ كلية العلوم الاءءءءءة وءءارة؁ ءامعة ءلمسان؁ 2010-2011؁ ص.80؛

Voir aussi dans ce contexte, MIMOUNE.Lynda, KHALADI.Mokhtar, La politique de l'Etat dans le secteur du commerce extérieur, Revue du commerce international du droit comparé, édition spéciale, Université AMIRA de Bejaia, 2002, p.122.

« Au cours de la période antérieure au monopole, le contrôle sur les importations s'exerce à deux niveaux, au niveau des procédures de contrôle et au niveau des organismes de contrôle et concernant les exportations de l'Algérie ont connu une période libérale avant de passer sous le contrôle exclusif des entreprises étatiques en vertu de la loi 78-02 portant monopole».

<sup>2</sup> Cf. BOUZIDI. Nachida, L'autonomie des EPE et le monopole de l'état sur le commerce extérieure, Revue Juridique Algérienne, 1989,N°2, p.153.

الأعوان الاقتصاديين. وعليه يقوم الاحتكار على عنصرين أساسيين هما؛ عنصر الحصرية حيث أنّ المؤسسات العمومية الاقتصادية تنفرد حصرياً بممارسة مهام الاستيراد والتصدير، وعنصر التفويض الذي يستند إلى النص القانوني المنشئ المؤسسة المعهود إليها عملية الاحتكار كالشركة الوطنية للتبغ والكبريت التي منح لها صلاحية احتكار هذا النشاط<sup>1</sup>.

#### ثانياً- تنظيم الاحتكار عن طريق محاولة إيجاد تشريع قار ينظمه:

اتجهت فيه السلطة مع نهاية العمل بالمخطط الرباعي الأول إلى محاولة إيجاد تشريع يسد الفراغ القانوني الذي عانى منه ومازال يعاني منه قطاع التجارة الخارجية، إضافة للاستجابة لإملاءات أعوان التجارة الخارجية الذين أخوا على السلطة بضرورة إيجاد الحل الكفيل للخروج من أزمة تداخل الصلاحيات بين مختلف أجهزة وأعوان التجارة الخارجية<sup>2</sup>.

وللخروج من هذه الأزمة أصدرت السلطة المنشور رقم 21 المؤرخ في 20/02/1973 والذي أسس لآلية جديدة لتنظيم الاحتكار عرفت باسم "التراخيص الإجمالية للاستيراد"، إلا أنّ ضعف المركز القانوني لهذا المنشور في مخاطبة بقية الوزارات وبعض المؤسسات الوطنية الكبرى شكك من قيمته التنفيذية مما أعيد تبنيه في صورة نص تشريعي تمثل في الأمر رقم 12/74 المؤرخ في 30/01/1974 المتضمن شروط استيراد البضائع، فهو قانون يهتم بكافة الوظائف المرتبطة بالتجارة الخارجية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> بيد أنّ هذين العنصرين غير كافيين لتحديد مفهوم الاحتكار ما لم يضاف إليه العنصر السياسي والذي يعدّ من أبعاد النظام في مرحلة التسيير الاشتراكي، وبناءً على هذه العناصر يتكامل العنصر السياسي مع العنصر الاقتصادي لتحديد مفهوم الاحتكار على مستوى التعامل التجاري الخارجي، ورغم ثقل المهمة الملقاة على عاتق نظام الاحتكار، إلا أنه لم يصدر في شكل قانون يحسم الغموض والتردد الذي ساد الاقتصاد الوطني غداة الإعلان عن الاحتكار.

<sup>2</sup> عجة جيلالي، التجربة الجزائرية في تنظيم التجارة الخارجية، من احتكار الدولة إلى احتكار الخواص، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص.60.

<sup>3</sup> عجة جيلالي، التجربة الجزائرية في تنظيم التجارة الخارجية...، المرجع السابق، ص.61.

أما بخصوص الهفئات المسطففءة من هءة التراخفص فهف مكوئه من فءة المؤسساء الوطنفة الءائزة على امءفاز الاحءكار وهف مؤسساء قد فكون نشاطها ءوزفعب أو إءءافف، إضافة إلى فءة المؤسساء العمومفة ذاء الطابع الاقءصاءف ءفء ءسءفء هءة المؤسساء من التراخفص الإءمالفة للاستفراء من أجل ءغطفة برامءها الإءءاففة<sup>1</sup>. إضافة إلى فءة المؤسساء الءاصة، ءفء أءازء الماءة الءامسة من الأمر رقم 12/74 منح التراخفص الإءمالفة للاستفراء للقءاع الءاص بءرض إشباع ءافءاه من ءموفن بالمواء الأولى ءون أن فكون لها الءق فف إءاءة ءسوف المءءءاء المسءورءة على ءالءها<sup>2</sup>. لءن فف ءفاب ءقّ النص ءشرفعبف، فإءه فمكن للمؤسسة الءاصة اسءفراء ءمفعب المءءءاء شرفطة أن ءكون ذاء صلة بنشاطها سواء أءاء هءة الصلة مباءرة أو ءفر مباءرة<sup>3</sup>.

### ءالءا- ءنظفم الإءزامف لاءءكار ءءولة للءءارة الءارءفة وفقاً للقانون 02-78:

على إءر النقائص المسءءة فف اسءءءام أءواء سفر نشاط ءءارة الءارءفة وانءكاساءها السلففبة على الاقءصاء الوطني عمدء ءءولة إلى مءالة ءءسفن وءنظفم سفر النشاط ءءارءف الءارءف بصفورة ءءرفبفة وءلك فف ءءاففة المءءط الرباعف ءالءف بإصءار القانون 02-78 المؤرخ فف 11/02/1978 المءعلق باءءكار ءءولة للءءارة الءارءفة والءف ءاء بءمءة من الإءراءاء وءنظفمءاء الءءفءة. كما أنه لم فءء مقبولااً لءى السلطة الاسءمرار فف ءءامل مع وظففة الاءءكار بءءابفن مءناقضفن، فءضمن فف طفءاه اعءماء مباءئ اسءراكفة مءرسة بموجب نصوص من السلطة وءءاب أو طابع لفرالف ءءرفرف فءعامل به أعوان ءءارة الءارءفة.

<sup>1</sup> المواء 03، 04، 05 من المرسوم رقم 74-14 المؤرخ فف 30/01/1974 فءعلق بالرءص الإءمالفة للاستفراء، ء.ر، رقم 14، ص.227.

<sup>2</sup> Cf. BOUZIDI. Nachida, op.cit, p.158.

<sup>3</sup> عءة ءفلالف، ءءربة الءزائرفة فف ءنظفم ءءارة الءارءفة... المرجع السابق، ص.69.

## المابج الأول

استقلالية المؤسسات العمومية الاتحادية - إعادة تشكيل المهمل الاتحادى لملكية القطاع العام -

ولوضع حدّ لهذا التناقض أصدرت السلطة القانون رقم 78-02 المتماشى مع معتقدات النظام الاشتراكى المعمول به فى ميثاق ودستور 1974، حيث قطع الشك باليقين أنّ مسألة احتكار الدولة للتجارة الخارجية أمر لا رجعة فيه إضافةً إلى أنّه عامل محفّز على تأمين قطاع الإنتاج وشرط ضرورى لاشتراكية وسائل الإنتاج<sup>1</sup>.

كما نص القانون 78-02 على أنّ صادرات السلع والخدمات مهما كان نوعها فإنّها تخضع لاحتكار المؤسسات العمومية الاقتصادية، وإنّ كلّ الاتفاقيات والعقود المبرمة مع المؤسسات لا يمكن أن تتم إلاّ مع هيئة تابعة للدولة، وبالتالى يكون الهدف من هذا القانون وضع حدّ لنشاط المؤسسة الخاصة فى مجال التصدير والاستيراد<sup>2</sup>.

إضافةً إلى صدور تعليمة رئاسية مؤرخة فى 17 جوان 1978 من خلال القانون 02/75 التى تنص على وضع بعض المبادئ التى تسترشد بها المؤسسات العمومية الاقتصادية فى مبادلاتها مع الخارج، كالأخذ بعين الاعتبار قدرات الإنتاج الوطنى فى تلبية الاحتياجات الوطنية قبل اللجوء للاستيراد<sup>3</sup>.

كما أنّ إدماج وظيفة الاحتكار ضمن المشروعية القانونية يعدّ عملاً موجه ومخطط ولا يعنى العزلة وإنّما دولة التوسع فى العلاقات الاقتصادية الخارجية عن طريق إسناد هذه المهام إلى مؤسسات

<sup>1</sup> عجة جيلالى، المرجع نفسه، ص.ص. 101-102.

<sup>2</sup> بوزيان العربى، سياسة التصدير فى الجزائر خلال مرحلة الاقتصاد الموجه والإصلاحات، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص. 134.

<sup>3</sup> إضافةً إلى بعض المبادئ الأخرى المتمثلة فى ما يلى:

- إذ تتم المشتريات من الخارج بأولوية وشروط متساوية مع البلدان التى تربطها بالجزائر اتفاقية تجارية.
  - يجب أن تكون عملية استيراد السلع والخدمات مرفوقة بقدر الإمكان بعمليات ائتمان ذات شروط تفضيلية.
  - إلغاء كلّ وساطة فى المبادلات الخارجية وضرورة التمسك بقيام مفاوضات على التراب الجزائرى.
- مقتبس عن، عبد الرشيد بن ديب، تنظيم وتطور التجارة الخارجية، حالة الجزائر، دكتوراه فى العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص. 95.

عمومية اقتصادية تابعة للدولة. إضافةً إلى منع الخواص من التّدخل في المبادلات التجارية مع الخارج وهو ما قضت به المادة 18 من القانون رقم 78-02 سالف الذكر.

#### 1. إسناد ممارسة التجارة الخارجية لمؤسسات وطنية ذات طابع اقتصادي:

إنّ مسألة إصلاح قطاع التجارة الخارجي يتوقف على ما يسمى بمبدأ الدولة الشاملة وهو يعدّ أحد المواقف الإيديولوجية المتخذة من قبل السلطة حيث ظهر هذا المبدأ كديباجة لمشروع القانون المقرّر إصداره<sup>1</sup>.

وقد عرّف المادة الثالثة<sup>2</sup> من ذات القانون المقصود بأجهزة الدولة المعهود إليها احتكار التجارة الخارجية وهي كلّ جهاز عمومي ذو طابع وطني وكلّ مؤسسة اشتراكية بما في ذلك الدواوين والهيئات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري أو حتى الطابع الإداري وبذلك يصبح الطابع الوطني المعيار الفاصل لتعريف جهاز الاحتكار أيّاً كانت طبيعته.

إنّ المبرر الذي يقف وراء هذا الاختيار له اعتبارات متعلقة بعملية المراقبة للمؤسسات المتدخلة في ميدان التبادل التجاري الخارجي حيث يسهل التحكم فيها وذلك بغرض الوصول إلى أكبر فعالية لأداء الاحتكار، إضافةً إلى أنّ قوة وحجم المؤسسة الوطنية يساعد على تقوية مركزها التفاوضي اتجاه الشريك الأجنبي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> إنّ تطبيق هذا القانون يعتبر مجالاً إستراتيجياً في ميدان التبادل الخارجي ويعدّ من الاحتكارات السياسية الأساسية لبناء اقتصاد وطني مستقل له آفاق تحقيق مشروع مجتمع اشتراكي في نظر السلطات السياسية، ويعتبر أيضاً أنّ تحقيق مشروع المجتمع هذا يتطلب تدخل الدولة قصد التحكم في المجال الاقتصادي، كما ترجع أهمية القانون هذا لكونه أول مرة يستجيب لمبادئ الميثاق الوطني؛ نقلاً عن، عبد الرشيد بن ديب، المرجع السابق، ص.98.

<sup>2</sup> المادة 3 من القانون رقم 78-02 المؤرخ في 21 يناير 1978، ج.ر، رقم 04، ص.92.

<sup>3</sup> لا تنحصر ميزات هذا النموذج المتمثل في عملية مراقبة المؤسسات المتدخلة في حقل التجارة والتحكم فيها فقط وإنما يضاف إلى هذين العنصرين ضمان التنسيق ما بين المؤسسات والوزارات الوصية، كما يسهل على إدارة الجمارك والمصارف في التعرّف الدقيق على المتعاملين معها؛

نقلاً عن، عجة جيلالي، التجربة الجزائرية في تنظيم التجارة الخارجية....، المرجع السابق، ص.106.



إذا ما وقفنا إلى طبفة القانون 02/78 نجد أنه قانون ذو طابع غائف يهاف إلى تحقيق متطلبات الطابع الاشتراكي، وممكن حصر الأهداف المرجوة من خلال إضفاء طابع احتكار التجارة الخارجفة إلى إبعاد سفاسة ناجمة عن ضرورة إسناد وظيفة الاحتكار لمؤسسات عمومية اقتصادفة وطنية، إضافةً إلى حمافة السوق الوطنية من ظاهرة الإغراق، إذ ففب التأكد قبل اتخاذ قرار ففعلق بالاستفراء من وجود تعرض المنتج الوطني أخطر المنافسة.

كما تجدر الإشارة أنّ المؤسسة العمومية الاقتصاففة المعهود إليها آفة احتكار التجارة الخارجفة لا فعن فمف اختصاص عام لهاته المؤسسة دون ضوابط قانونفة، ففث أثبتت التجربة العملفة منذ إعلان الاحتكار مع مطلع السبعففات أنّ المؤسسة العمومية أساءت استغلال هذه الامتفازات<sup>1</sup>.

#### 2. وقف نشاط المؤسسة الخاصة من التّففل في المبادلات التجارية كإجراء ففد للظام الاحتكار:

تطبيقاً لمبدأ وقف نشاط المستورففن الخواص أو المصفرفن الففن يعملون أصافهم نص القانون رقم 02-78 فف مافته 18 والف فف نص على ما فلف: «تعدّ منحلة بقوة القانون كافة المؤسسة الخاصة بالاستفراء والتصففر، وعلى ففه العموم كلّ مؤسسة خاصة لفا فف ذلك المؤسسة ذات الطابع الفردي والف ففكون الغرض منها التصففر أو التفاوض أو التفففل لعملفات خاصة بالتجارة الخارجفة...».

---

<sup>1</sup> كما ففبفن من الفواوب الفالفة: ففاب دراساف ما قبل التعاقد لعقود نقل التكنولففا كعقود البفعف الفف أو المنتج فف الفف، فزافف فبعفة الاقتصاف الوطني ففاه الشركاء التقلفففن للجزائر من الناففة التكنولففة، عدم ففود سفاسة وطنية للتفففن؛ رافع فف هذا الصفف،

Cf. HIDOUCI Ghazi, L'Algérie , la libération inachevée, Editions la découverte Essais,1994, p.91, Bouderssa. M, La ruine de l'économie algérienne sous le régime CHADLI, Editions RALIMA, Alger, 1993, p.148.

فالمؤسسات الخاصة التي تكون التجارة الخارجية فيها عبارة عن نشاط تابع، عليها أن تعمل في أجل محدد على إعادة تعديل نصوصها التأسيسية قصد حذف نشاطات التجارة الخارجية من موضوعها الاجتماعي والتي أصبحت ممنوعة بعد صدور القانون 02/78 سالف الذكر<sup>1</sup>.

غير أنّ القانون أعطى للمؤسسات الخاصة الوطنية والأجنبية بعض الصلاحيات بصفة مؤقتة في انتظار توسيع عملية الاحتكار على مجموع المنتجات المستوردة، كما يجب أن تكون هذه السلع المستوردة موجهة مباشرة للاحتياجات الخاصة بالإنتاج في هذه المؤسسات<sup>2</sup>.

كما قد يعدّل نشاط المؤسسة بقوة القانون والتي تمارس أنشطة تجارية خارجية ثانوية، إذا لم تقم تعديل نصوصها التأسيسية وذلك لإلغاء النشاطات الرئيسية الخاصة بالتجارة الخارجية والتي هي محظورة عنها في أجل مدته 06 أشهر ابتداءً من نشر هذا القانون<sup>3</sup>. ويسمح هذا التعديل بتفادي إجراءات الحل ولو بصورة مؤقتة<sup>4</sup>. أمّا بالنسبة للمستثمرين الخواص الأجانب، فإنّ منح ترخيص الاستيراد يكون لصالح المؤسسات التي تربطها بالدولة أو أحد أجهزتها العمومية<sup>5</sup>، وبذلك تستفيد المؤسسات الأجنبية المعنية بتراخيص الاستيراد بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر أي في حالة إنشائها لفرع أو وكالة في الجزائر.

<sup>1</sup> عبد الرشيد بن ديب، المرجع السابق، ص.100.

<sup>2</sup> Cf. BOUZIDI Nachida, op.cit, p.185.

<sup>3</sup> تنص الفقرة الثانية من المادة 18 من القانون 02/78 على ما يلي: «ويجب على المؤسسات الخاصة التي لا يدخل في الغرض منها التحضير أو التفاوض أو التنفيذ لعمليات خاصة بالتجارة الخارجية إلاّ بصورة استثنائية أن تباشر في أجل مدته 6 أشهر ابتداءً من تاريخ نشر هذا القانون في تعديل نصوصها التأسيسية وذلك لإلغاء النشاطات الخاصة بالتجارة الخارجية السالفة الذكر من عرضها والتي هي محظورة عليها، أي تلك المؤسسات فور نشر هذا القانون».

<sup>4</sup> تنص الفقرة الثالثة من المادة 18 من القانون 02/78 على ما يلي: «يتم الحل الفعلي للمؤسسات اعتباراً إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة وكذا تعديل النصوص التأسيسية للمؤسسات تحت إشراف وزارة التجارة ورقابة الهيئات القضائية».

<sup>5</sup> ويشترط لصحة هذا التصرف احتواء العقد على بند لصحة هذا الأخير يقضي صراحةً على أنّ الواردات ضرورية لإنجاز المشروع محل العقد وتكون على عاتق المورد الأجنبي. نقلاً عن، عجة جيلالي، التجربة الجزائرية في تنظيم التجارة الخارجية...، المرجع السابق، ص.109.

بيءو أنّ الممارسة العملية لتطبيق أحكام القانون 78-02 آنف الذكر لم تؤدي إلى تحقيق الأهداف المرجوة منه والسبب في ذلك هو عدم قدرة السلطة عن طريق ترسانة من النظم القانونية من تفعيل مساعي الدولة في فرض رقابتها بخصوص التجارة الخارجية.

كما أنّ هيئات الدولة والمتمثلة في المؤسسات العمومية الاقتصادية ذات طابع وطني كانت تمثل الشخص المعنوي الوحيد والمستفيد من رخص الاستيراد والتصدير، الأمر الذي تطلب إعادة النظر في هذا القانون عن طريق إضفاء استقلالية أكثر لميدان التجارة الدولية وذلك بفتح قطاع التجارة الخارجية أمام القطاع الخاص بموجب نصوص قانونية صريحة، على اعتبار أنّ هذا الأخير كان مجبراً على المرور عبر مؤسسات القطاع العام لممارسة حق التموين الذاتي لاحتياجاته من السلع المستوردة. بعد التطرق إلى آلية الاحتكار و التي مورست من طرف السلطة لحقبة من الزمن، تضافرت العديد من العوامل مجتمعة من أجل تطبيق و تفعيل آلية خوصصة التجارة الخارجية و الذي سيكون موضوع هذا الفرع.

### الفرع الثاني

#### عقود امتياز المؤسسات العمومية الاقتصادية كآلية لتبني خوصصة التجارة الخارجية

لقد ثار جدال حول نظام الاحتكار بإعادة النظر فيه أو حتى إلغائه مع مطلع الثمانينات، لكن تكريسه بموجب الدستور أبقى على مفاهيمه، إلا أنّ تدهور أسعار النفط والنقص الشديد في حصيلة الصادرات من المحروقات سنة 1986 انعكس سلباً على الاقتصاد الوطني، مما أدى بالسلطة إلى التفكير ملياً بأن تنوع مصادر دخلها خارج قطاع المحروقات ومن ثم إعادة النظر في مسألة تنظيم قطاع التجارة الخارجية.

ومن ثمّ بدأ التفكير في منح استقلالية وبموجب نصوص قانونية صريحة لقطاع التجارة الخارجي مع إثراء الميثاق الوطني لسنة 1986، حيث تمخض عن هذا الحوار ضرورة الانفتاح على المبادلات الاقتصادية الدولية<sup>1</sup>.

ولقد تضافرت العديد من العوامل مجتمعة من أجل تطبيق وتفعيل آلية خوصصة التجارة الخارجية يأتي على رأسها تبني السلطة لمنهج استقلالية المؤسسات مع صدور القانون التوجيهي 01/88 المتضمن استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية، ومثل هذه القوانين تتطلب من السلطة ضرورة منح الاستقلالية لقطاع التجارة الخارجية.

في هذا الإطار قامت الجزائر بإرساء العديد من التغييرات على مستوى هيكلها الإستراتيجية وخاصة الاقتصادية سعياً منها لتحرير تجارتها الخارجية والرفع من قدراتها التنافسية، كما قامت بإصدار ترسانة من النصوص القانونية والتنظيمية قد تشجع للاستثمار خارج قطاع المحروقات على رأسها منح حق الامتياز للمؤسسات العمومية الاقتصادية لممارسة، إذ لم يبق هذا الحق مقتصرًا على مؤسسة دون أخرى<sup>2</sup>.

وقبل الحديث عن سياسة السلطة في تحديد مجال امتياز المؤسسات العمومية الاقتصادية كآلية لتبني خوصصة التجارة الخارجية ينبغي إبراز الظروف والغايات التي أدت إلى إعادة تنظيم سياسة احتكار الدولة لقطاع التجارة الخارجي.

<sup>1</sup> ورد في الفصل الثالث من الباب الثاني من الميثاق الوطني لسنة 1986 على أنه: «يجب توفير الشروط الملائمة لجعل الصناعة الوطنية خارج المحروقات مصدراً دائماً للتراكم ونظراً لهيمنة علاقات القوى على السوق الدولية، فإنه يتعين على الصناعة الوطنية أن ترفع من مستوى منافستها، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا بالاستعمال الأمثل لأداة الإنتاج طبقاً للمقاييس الدولية». نقلاً عن الميثاق الوطني لسنة 1986، ص.46.

<sup>2</sup> مصراوي منيرة، يوسف رشيد، واقع تحرير التجارة الخارجية وتأثيرها على الاقتصاد في الجزائر، مجلة دفاتر بوداكس مارس 2017، جامعة مستغانم، العدد رقم 07، ص.138.

أولاً- الظروف المؤدفة إلى إعادة تنظيم الاحتكار وتبني سياسة الانفتاح:

لقد سعت الدولة جاهدة من أجل تحرير تجارتها الخارجية وتوقيع اتفاقيات شراكة، وقامت بموجب ذلك بالعديد من الإصلاحات على مستوى التجارة الخارجية وخصوصة المؤسسات العمومية الاقتصادية، كما تمّ تدعيم هذه الإصلاحات بإصدار جملة من القوانين قصد تشجيع الاستثمار خارج المحروقات وتدعيم الصادرات<sup>1</sup>.

كما تزامن صدور قانون الاحتكار لسنة 1978 مع وفاة الرئيس الراحل "هوارى بومدين" وتسليم فريق جديد لمقاليد السلطة يحمل في جدول أعماله مخطط اقتصادي يتعارض وسياسة الاحتكار التي كانت منتهجة حتماً قبل، حيث اعتبر من قبل سلطة إعادة الهيكلة مجرد قيود شكلية على التجارة الخارجية بل إنّه يحتوي على العديد من التناقضات<sup>2</sup>.

وتعتبر الآليات المصاحبة لسياسة الاحتكار كفرض مجال الرقابة على عمليات الاستيراد والتصدير والذي كان ممارساً من قبل مؤسسات عمومية اقتصادية- على سبيل الحصر- دون مؤسسات أخرى ضرورية وجدّ مهمّة لتنفيذ هذه السياسة، وهذا ما لم يكن متاحاً في يد السلطة، حيث كان هناك نقص فادح في مجال الرقابة، وبالتالي أصبح مفهوم الاحتكار في حدّ ذاته مجرد وهم قانوني في ذهن المشرّع.

<sup>1</sup> مصراوي منيرة، يوسفى رشيد، المرجع السابق، ص.138.

<sup>2</sup> ومن بين هذه التناقضات منها ما هو منهجي، إذ تقوم على اساس تداخل الصلاحيات بين الاجهزة المكلفة بالتجارة الخارجية والتي فشل القانون رقم 02/78 في وضع حدود فاصلة بينها. كما هناك تناقضات موضوعية تتعلق بتداخل أنظمة تسيير البرنامج العام للتبادل الخارجي والتي لم يوفق القانون في ضبطها، حيث كتر بعض الآليات التي كان معمولاً بها فيس ظلّ أحكام الأمر رقم 12/74 سالف الذكر رغم ثبوت فشله آنذاك في تسيير دوايب التبادل التجاري الدولي، وبخصوص الرقابة على الاستيراد فإنّ القانون الجديد للاحتكار لم يأت بشيء جديد بشأنها، إذ مازالت رقابة شكلية تتمم بمدى مطابقة عملية الاستيراد للإجراءات المعمول بها في ميدان التجارة الخارجية. نقلاً عن، عجة جيلالي، التجربة الجزائرية في تنظيم التجارة الخارجية...، المرجع السابق، ص.ص.117-118.

أما بالنسبة للقطاع الخاص، فقد عرف هو الآخر تهميشاً ملحفاً في حقه، حيث مُنع من حق التموين الذاتي لاحتياجاته من السلع المستوردة، إلا عن طريق المرور عبر مؤسسات القطاع العام للترؤد بهذه المواد، مما أثارت هذه المعاملة حق يقظة أنصار القطاع الخاص والذين طالبوا بضرورة تعديل هذا القانون ومنحهم على الأقل الحق في استيراد المواد الأولية لتشغيل وحداتهم الإنتاجية<sup>1</sup>.

نتيجة لجملة هذه الانتقادات اللاذعة الموجهة للسلطة، أصدرت الدولة القانون رقم 88-29 المؤرخ في 19/07/1988 المتضمن احتكار الدولة للتجارة الخارجية والذي قام بإلغاء القانون 78-02 وهو قانون يعدّ متماشياً مع سياسة الانفتاح الاقتصادي المتبّع من طرف الدولة والتي غيرت سياستها الاقتصادية من النظام الموجه إلى استقلالية القطاع الاقتصادي على المستوى الداخلي وكذا على المستوى الخارجي<sup>2</sup>.

وحسب التنظيم الجديد، فإنّ الدولة الجزائرية تمارس احتكار التجارة الخارجية عن طريق منح امتياز للمؤسسات العمومية أو الهيئات العمومية أو إلى مجموعات المصالح المشتركة<sup>3</sup>.

أما بخصوص الأهداف السياسية الجديدة للمنهج الجديد المعتمد في تبني خوصصة التجارة الخارجية هو وضع تنظيم من شأنه السماح بفتح أسواق جديدة خارجية للمؤسسات العمومية والخاصة، إضافةً إلى استخدام أطر وميكانيزمات حديثة تستخدم عن طريق المؤسسة العمومية الاقتصادية في تدعيم ما يسمى باللامركزية في مجال التجارة الخارجية، وبذلك لم تعدّ الدولة تقبل

---

<sup>1</sup> لم يكن الوقت آنذاك كافياً أمام سلطة إعادة الهيكلة لتبني هذه المطالب واكتفت آنذاك بتوزيع أكثر من 8000 ترخيص على المؤسسات الخاصة بمبلغ مالي قدر بـ400 مليون دينار، وهذا استناداً لنص المادة 22 من قانون 02/78 والذي يمنح المؤسسات الخاصة فترة انتقالية قبل تكريس الدولة الكلية لوظيفة الاستيراد؛ نقلاً عن، عجة جيلالي، التجربة الجزائرية في تنظيم التجارة الخارجية...، المرجع السابق، ص.119.

<sup>2</sup> Cf. TOUAFDIT. H et HAMADOU .K, Financement du commerce extérieur par la banque, Mémoire fin d'étude INPS, 1994, p.65.

<sup>3</sup> وهو امتياز يتم التراضي عنه من خلال دفتر الشروط الذي يحدّد حقوق وواجبات صاحب الامتياز.

استفراء سلعة من قبل مؤسسة مآدة مسبقاً أو من طرف مؤسسة واحدة فقط، بل فتحت باب المنافسة على مصراعفه بفن المؤسسة العمومية الاقتصادية فف مجال التبادل التجاري الخارجف<sup>1</sup>.

#### ثانفاً- عقود امتفاز المؤسسة العمومية الاقتصادية:

تآدر الإشارة إلى أن السلطة أآدت وقتاً طوفلاً للإعلان عن مشروع آوصصة قطاع التجارة الخارجف والسبب الرئفسف فف ذلك هو عامل السفافة وآماية الإنتاج الوطنف.

وبمآر استآداث القانون 29/88 والفف اعآبر بمآابة آطوة أولى مآآشمة نحو إعادة هفكلة القطاع التجاري والفف أقر بصفة صرفآة فصل الدولة التآآرة عن الدولة صاحبة السلطة والسفافة، وتآلى هذا الفصل فف منح عقود الامتفاز للمؤسسات العمومية الاقتصادية<sup>2</sup>.

إن ممارسة اآآكار الدولة للتآآرة الخارجفة وفقاً لأآكام القانون رقم 88-29 أصبح ففم عن طرف الامتفازات الممنوحة للمؤسسات والهفئات العمومية والمآموعات ذات المصالح المشتركة، فالامتفاز هو نشاط عن طرفه تمكّن الدولة لأآد الأعوان الاقتصادففن القفام بأعمال تجآرفة خارجفة، كما ففشأ عقد الامتفاز عن طرف اتفاق بفن الدولة والمؤسسة العمومية الاقتصادية قصد استعماله فف ممارسة أعمال تآآل ضمن نشاطه أو استعماله فف تطوير نشاطه بواسطة استفراء السلع والبضائع<sup>3</sup>.

وبمكن أن ففآآ أشكالاً عآة:

<sup>1</sup> عبد الرشفد بن ففب، المرجع السابق، ص.102.

<sup>2</sup> عآة آفلالف، التجارة الجزائرفة فف تنظيم التجارة الخارجفة...، المرجع السابق، ص.209.

<sup>3</sup> عبد الرشفد بن ففب، المرجع السابق، ص.102.

### 1. حلول الطابع التعاقدف مل الطابع التنظيمف بموجب عقد الامتياز:

حفا أصبحت طرفة العمل الجدفة تخصّ حركة التنظيم والتسفر، وتدفل المؤسسة فف السوق الدوفلة بالاشترك مع مؤسسات أخرى لفس من أجل ضمان لوحدها تموفن السوق الوطنفة بصورة شاملة لكن من أجل تغطية جانب منه فقط فف إطار تنافسف مع المؤسسات الأخرى<sup>1</sup>.

### 2. الترففص للمؤسسات بضبط مفرانات بالعملة الصعبة:

أصبح بإمكان المؤسسات العمومية الاقتصادية حفازة مفرانفة بالعملة الصعبة، إذ تمّ تحفد إجراءات إدارة المفرانفة بموجب تطبيق المخطط المتوسط المدى وذلك عن طرفق وثائق تنازل الدولة عن احتكار التجارة الخارجفة لفائدة المؤسسات العمومية الاقتصادية صاحبة الامتياز<sup>2</sup>.

إذ أصبح التنظيم الجدف للتجارة الخارجفة فففح للمؤسسات العمومية الاقتصادية تملك مفرانفة من العملة الصعبة ترصدها الدولة لتلك المؤسسات وأنّ المفرانفة بالعملة الصعبة لأكثر من سنة تعبر عن الالزامات التجارية والمالفة الفف تناسب الففرة المتوسطة المدى الخاصة بمسوى نشاط وتنمفة تلك المؤسسات.

كما ففم تسفر هذه المفرانفة تحت مسؤولة المؤسسة العمومية الاقتصادية وحدها باستثناء المفرانات المققطعة للمساعدة الففة الفف تكون عادةً محدّدة ومحلّ تخصيص المفرانفة بالعملات الأجنبية محل جميع إجراءات المراقبة القبلفة الإدارية، إذ أنّ توظفف عمليات التحويل وإثباتها فحدها البنك المركزي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> عبد الرشفد بن دفب، المرجع السابق، ص.107.

<sup>2</sup> عجة جفلالف، التجربة الجزائرفة فف تنظيم التجارة الخارجفة...، المرجع السابق، ص.214.

<sup>3</sup> عجة جفلالف، الاصلاحات المصرففة...، المرجع السابق، ص.215.



### 3. ءلول بطاقات التصدفر ءل رءص التصدفر فف عءء اءءافز المؤسساء:

بطاقات التصدفر مدة صلاءافءاها 5 سءواء وقد ءاءء لءءل ءل رءصءة التصدفر؁ ءفء ءسمء للمءءامل الاقءاءف ءءنء الإءراءءء القءلدفة للتصدفر والمءمفزة ببطء الإءراءءء؁ وفءم اسءءراء هذه البطاقة من لءف وزارة ءءارة والمالفة؁ وبناءً على طلب المؤسساء الفف ءمارس التصدفر بعء مرورها الإءبارف بالءرفة الوطنفة للءءارة؁ أو العرف الولائفة الفف ءءولف إرسالها إلى الوزارة المءءصءة فف هذا الشأن<sup>1</sup>.

فف الأءفر فمكن القول؁ أن السلءة الوصفة من ءلال ءشرفعاها فف ءءال ءنظفم ءءارة ءءارءفة؁ قءءء أشواءاً مءمة ءبافءء بفن مرءلءفن مءعاقبءفن؛ وهف مرءلة ءسفر الاشرافف والرأسمالف؁ أفن أعاءء النظر فف مسألة اءءكار الءولة لققاع ءءارة ءءارءف؁ وءبنء سفاسة الانءءاف الاقءاءف عن طرف سفاسة ءءعم لامركزة المؤسساء.

وءءل ذلك بءء المؤسساء العمومية الاقءاءفة مسألة ءسفر قءاع ءءارة ءءارءف وققاً لمبءاً المءافساء وقواعء السوق؁ عن طرف اءءافز مءنوءة لءبة المؤسساء. كما ءءسءء مرءلة ءءرفس القانوفف لءءرفر النشاف ءءارءف أكثر مع صءور قانون النقء والقرفص الذي كرس مباء ءرفة الاسءءمار الأءنرف واعءماء نظام الوكلاء المءءمءفن وءءار ءءلة باءءارهم أشءافص فمءلون القانون ءءافص.

بعء ءءرف إلى المءاربة الاقءاءفة فف قانون ءءوصءة نءقل من ءلال المبعء الموالف للءءفء عن آلفاء وعملفاء نقل ملكفة القءاع العام وءءفء مفكانفزماء ءءسفء مشروع ءءوصءة.

<sup>1</sup> عءة ءفلالف؁ الاصلاءاء المءرففة...؁ المرفء السابق؁ ص. 215.

### المبحث الثاني

#### آليات تجسيد مشروع خوصصة القطاع العام الاقتصادي

تعدّ عمليات نقل ملكية مؤسسات القطاع العام عن طريق أسلوب الخوصصة وسيلة لتحقيق بعض الإصلاحات الاقتصادية التي تعدّ غاية في حدّ ذاتها، لذا فقد سعت معظم التشريعات المقارنة والتي طبقت برامج التحوّل إلى القطاع الخاص إلى إسناد هذه الآلية إلى لجان أو هيئات إدارة وتنسيق هذه البرامج. وقد يشترك إلى جانب هذه الهيئات الإدارية الموكّل لها حصرياً تنفيذ مشروع الخوصصة وزراء تابعين لقطاعات لها علاقة مباشرة بعملية التنازل، ذلك أنّهم يأخذون على عاتقهم نجاح أو فشل برامج التحوّل للقطاع الخاص من الناحيتين السياسية والاقتصادية.

كما أنّ مسألة التحوّل من القطاع العام إلى القطاع الخاص ليست مجرد ظاهرة سياسية اقتصادية وتقنية، بل أنّها ظاهرة قانونية بصورة أساسية<sup>1</sup>، فالاعتبارات القانونية لها الأثر الفعّال على عمل الهيئات المكلفة بنقل الملكية إلى القطاع الخاص لدى بعض التشريعات المقارنة (مطلب أول)، وهذا ما سنقف عليه من خلال هذا المطلب للتعرف على طبيعة الهيئات الموكّل إليها عملية نقل الملكية للقطاع الخاص. كما أنّ الجزائر وبمجرد تبنيتها لنظام الخوصصة، وضعت أجهزة تتكفل بهذه العملية (مطلب ثاني) في ظلّ أحكام الأمر 95-22 والأمر 01-04. أمّا بخصوص التنفيذ الفعلي لمشروع الخوصصة، عرفت السلطة نوعاً من التداخل في الصلاحيات في ظلّ تبني قانون الخوصصة سنة 1995 بين مجموعة من الأجهزة المكلفة بتسيير مساهمات الدولة، لكن مع صدور الأمر 01-04 تمّ الفصل في الأزمة وأصبح مركز اتخاذ قرار الخوصصة محدداً من طرف هيئة معينة (مطلب ثالث).

<sup>1</sup> ليث عبد الله القهوي، بلال محمود الوادي، المرجع السابق، ص.61.

### المطلب الأول

#### الهيئات القائمة على عملية التحوّل إلى القطاع الخاص في بعض الأنظمة المقارنة

هناك مبدأ متعارف عليه دولياً في مجال التحوّل إلى القطاع الخاص يُعرف بمبدأ الترتيبات المؤسسية، إذ يقصد بها اتخاذ القرارات الرسمية من الجهة الوصية صاحبة الاختصاص من أجل وضع الإجراءات الضرورية وتنفيذها لإنجاز برنامج الخصوصية، وهو يتطلب نوع من التفويض القانوني<sup>1</sup>.

وباختلاف تشريعات الدول يختلف معها شكل إصدار القوانين التي تحدّد الأشخاص القانونية القائمة على عملية التحوّل، فهناك بعض الحكومات التي لجأت إلى برلمانها وفي حالات أخرى قامت بعض الدول بإصدار قانون شامل لجميع مشروعات القطاع العام.

أما بخصوص الجهات المرشحة لتشكيل مجموعة اتخاذ القرار، فحسب خبراء القانون الاقتصادي يمكن إناطة اتخاذ القرار بالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في حال وجوده التابع لرئيس الدولة أو لمجلس الوزراء أو لرئيس الحكومة. كما يمكن إناطته بمجلس إدارة مؤسسة مهمّة لها علاقة بتشجيع الاستثمار وإدارة الاقتصاد الوطني على أن لا تقل رتبة رئيس إدارة المؤسسة عن رتبة وزير أو ما يعادلها<sup>2</sup>. وحسب دراسات قام بها البنك الدولي، فإنّ الهيئات المكلفة بتنفيذ مشروع الخصخصة هي تلك الهيئات التي يعتمد على عدد قليل من الموظفين شريطة أن يكون من ذوي الاحتراف وذوي الكفاءات في نشاطات القطاع العام الاقتصادي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> يتجه أنصار الخصخصة ومنتقدوها إلى التفويض القانوني للخصخصة كضرورة سياسية، أو مقتضيات تشريعية أو بحكم التقاليد والأعراف القانونية، وذلك لضمان القوة القانونية لهذه الإجراءات ذات الأهمية الكبرى المتعلقة بمصالح الشعوب، نقلاً عن: ليث عبد الله القهيوي، بلال محمود الوادي، المرجع السابق، ص. 61.

<sup>2</sup> ليث عبد الله القهيوي، بلال محمود الوادي، المرجع نفسه، ص. 63.

<sup>3</sup> عبد الحسين واد عطيه، الخصخصة في البلدان النامية، مجلة الدراسات، مجلد 25، 1998، ص. 84.

بناءً على هذه المعطيات، سنحاول تحديد هذه الهيئات من خلال عرضها في بعض التشريعات المقارنة وأخذنا على سبيل المثال التشريع الفرنسي (فرع أول)، التشريع المغربي (فرع ثاني) ثم التشريعين المصري (فرع ثالث) والعراقي (فرع رابع).

### الفرع الأول

#### الهيئات القائمة على التحول الى القطاع الخاص في التشريع الفرنسي

لقد حوّل المشرّع الفرنسي وزير الاقتصاد الصلاحيات اللازمة لإدارة وتنفيذ عمليات الخوصصة إلى القطاع الخاص، كما أعطاه سلطة الموافقة على إنشاء سهم خاص تملكه الدولة في الشركات المعهود تحويلها عن طريق الخوصصة، حيث تمكّن السلطة الوصية من المحافظة على استمرارية المؤسسات وحماية الصالح العام، كما حوّل التشريع لوزارة الاقتصاد صلاحية البيع خارج سوق الأوراق المالية وتحديد سعر البيع النهائي، غير أنّ هذه المكنة مقيدة بموافقة لجنة المشاركات والتحويلات<sup>1</sup> التي كانت تسمى في السابق بلجنة الخوصصة قبل تعديل القانون الفرنسي عام 1993.

وتعتبر هذه اللجنة المستحدثة بموجب قانون 6 أغسطس 1986 لجنة مستقلة تعمل على تنظيم العمليات المتعلقة بالخوصصة، حيث حوّل هذا القانون ولأول مرة في فرنسا الإطار الشرعي والقانوني لعمليات النقل إلى القطاع الخاص<sup>2</sup>.

تتكون لجنة المشاركات والتحويلات من 7 أعضاء منتخبين بموجب مرسوم يصدره الوزير الأول لمدة 6 سنوات غير قابلة للتجديد، وذلك بموجب المادة 25 من الأمر المؤرخ في 20 أوت 2014 المحدد لصلاحيات اللجنة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> وهذه اللجنة كانت تسمى بلجنة الخوصصة قبل تعديل القانون الفرنسي عام 1993، راجع في هذا الصدد، مهند إبراهيم علي فندي، المرجع السابق، ص.68.

<sup>2</sup> La loi du 6 Aout 1986 (modifiée en 1993, 1996 et 2001), reprise par l'ordonnance du 20 aout 2014, a intégré ces exigences essentiellement grâce à la création d'une commission actuellement dénommée «commission des participations et des transferts», dont le statut et les missions sont décrits par les articles 25, 27 et 29 de l'ordonnance, Cf. Commission des participations et des transferts, 98-102, rue Richelieu, F-75002, Paris, mars 2016; <http://www.economie.gov.fr/files/ptexpce2016.RDF>

أما فيما يخص حالات التنافي والتي تعتبر أساسية لضمان استقلالية اللجنة، فهي تتمثل في المحافظة على السر المهني، كما يمنع عنهم الجمع بين عضوية اللجنة وتقلد منصب عضو مجلس إدارة أو مجلس مديرين أو عضو مجلس مراقبة لدى شركة مساهمة<sup>2</sup>.

كما يلتزم أعضاء هذه اللجنة بإخطار رئيسهم منذ تاريخ تعيينهم بالنشاطات المهنية التي يقومون بها أو أي نشاط آخر يقومون به بموجب نيابة اتفاقية خلال مدة عضويتهم داخل اللجنة، كما يمكن عزل العضو الذي يخلف بهذه الالتزامات بموجب قرار يصدر من اللجنة نفسها بالأغلبية، وفي حالة التساوي في الأصوات بين الأعضاء يعد رأي رئيس اللجنة حاسماً للخلاف<sup>3</sup>.

وعلى أية حال، يُلاحظ أنّ المشرع الفرنسي قد حدّد الشركات العامة المراد تحويلها إلى القطاع الخاص من خلال ملحق بالقانون وحوّل وزير الاقتصاد سلطة تحويل هذه الشركات إلى القطاع الخاص بموجب مرسوم يصدر عنه<sup>4</sup>.

## الفرع الثاني

### الهيئات القائمة على التحويل إلى القطاع الخاص في التشريع المغربي

اعتمد المغرب خيار الخصخصة كإحدى توجهات الإصلاحات الهيكلية المؤثرة على الشق الاقتصادي والاجتماعي والمالي، فقد عمدت السلطة على رسم خريطة عمل كلّ من القطاع العام

<sup>1</sup>- <http://www.economie.gov.fr>; op.cit, p.10.

<sup>2</sup> Les membres de la commission sont soumis à un certain nombre de contraintes, visant à assurer leur indépendance :

- Ils sont astreint au secret professionnel, leurs fonctions sont incompatible avec tout mandat de membre du conseil d'administration, du directoire ou du conseil de surveillance d'une société commerciale par actions, Cf. Jean Yves CHEROT, Droit public économique, ECONOMACA, Paris, France, 2002, p.446.

<sup>3</sup> مهند إبراهيم علي فندي، المرجع السابق، ص.68.

<sup>4</sup> ولقد تضمن القانون الصادر في 06/08/1996 65 شركة، في حين تضمن القانون الصادر في 19/07/1993 21 شركة يراد تحويلها إلى القطاع الخاص.

والقطاع الخاص، كما حدّدت المقصود من آلية التحويل إلى القطاع الخاص المتفق تماماً مع المقاربة الرأسمالية والتي تعمل على تجسيد وتفعيل مبدأ حياد الدولة، وإبعادها عن الحقل الاقتصادي<sup>1</sup>.

كما حدّد القانون رقم (1.90.1) قائمة مكونة من 112 مقالة قسمت إلى 3 أصناف، وتمثلت في المؤسسات العمومية المملوكة من طرف الدولة، الفروع التي تمتلك فيها الدولة بعض أو كل رأسمالها، زيادةً على المؤسسات الفندقية، كما تمّ اختيار هذه المؤسسات على أساس مجموعة من المعايير أهمّها: المردودية الجيدة، المؤسسات التي تنشط في طاعات تنافسية<sup>2</sup>.

في 11 ديسمبر 1989 وافق البرلمان المغربي على الخوصصة بأغلبية 78 صوتاً ضدّ 45 صوتاً وامتناع 3 أصوات، وبصدور القانون تشكل الإطار العام الذي سيتمّ بموجبه تطبيق الخوصصة من خلاله، كما نص القانون على شكله الهيئة التي أوكل لها مهمة الخوصصة وعلى رأسها وزير للخوصصة تساعده لجنة وزارية مكونة من 5 أعضاء يعيّنهم الملك إضافةً إلى لجنة أخرى للتقييم تعيّن أيضاً بواسطة الملك، كما أنّ القانون هو الذي يحدّد الآليات المتبعة لتفعيل برنامج الخوصصة<sup>3</sup>.

أمّا بخصوص الأجهزة المختصة بتنفيذ برنامج الخوصصة، ففي البداية، تقدمت إدارة المؤسسات العامة بتوصيات بخصوص الإطار المؤكل له لتنفيذ عملية نقل الملكية، ولقد خضعت عموم الأجهزة لسلطة وزارة المالية التي استندت في قراراتها على مقترحات لجنة تقنية وزارية عهد بسكرتاريتها إلى إدارة المؤسسات العامة... كما أنّ عمليات نقل الملكية أوكلت إلى لجنة داخلية بوزارة المالية، كما خصّص

<sup>1</sup> ليث عبد الله القهيوي، بلال محمود الوادي، المرجع السابق، ص.146.

<sup>2</sup> ليث عبد الله القهيوي، بلال محمود الوادي، المرجع نفسه، ص.148.

<sup>3</sup> هكذا بدأت المملكة المغربية في إتباع برنامج الخوصصة على أساس أنها عملية تغيير هيكلي وليست كممارسة عملية مستمرة تستمدّ قوة الدفع من سلوك كان متبعاً في الماضي. أنظر، إدريس بن علي، التجربة المغربية في الخوصصة، مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة البحوث والدراسات، تحرير: أحمد صقر عاشور، 1996، ص.51.

داخل اللجنة التقنية الوزارية مكاناً لأعضاء مستقلين يختارون من بين الشخصيات المشهود لها بالكفاءة في المجال الاقتصادي أو المالي أو القانوني<sup>1</sup>.

والواقع أنه قد تمّ استبعاد الطرح الذي دعا إلى أن يعهد بعمليات الخوصصة إلى وزير المالية وذلك باعتباره الوزير (البائع) الرئيسي، وبالتالي يكون في آن واحد طرفاً في الصفقة ومستهدفاً بحكم مهمته، إذ أنها تقتضي تجسيد مزايا مالية للسلطة<sup>2</sup>.

وجدير بالذكر، أنّ المادتين 2 و 5 من قانون الخوصصة رقم 38 لسنة 1988 قد عهدتا بتنفيذ عمليات نقل الملكية والعمليات المصاحبة لها بحكم الضرورة إلى 3 أجهزة وهم على التوالي: وزير مختص بعمليات الخوصصة<sup>3</sup>، ولجنة وزارية تحمل اسم لجنة نقل الملكية<sup>4</sup> وهيئة للتقييم<sup>5</sup>.

ومن أجل رسم مخطط ترابطي وتكاملي بين مختلف هذه الأجهزة تمّ إنشاء وحدة إدارية داخل وزارة الخوصصة لتقسم إلى أربع (04) مجموعات عمل<sup>6</sup>.

إنّ تركيز السلطات في أيدي وزير الخوصصة<sup>1</sup> يُوشك أن يُوقظ ويُثير حساسيات بين مختلف الأجهزة مما يؤدي إلى تشتت العناصر المكونة لبرنامج الخوصصة الذي يجب المحافظة عليه وعلى وحدته وترابطه في جلّ مراحل التنفيذ.

<sup>1</sup> إلاّ أنّه من الممكن التساؤل عمّا إذا كان بالنظر إلى رسالتها ذاتها، هي إدارة تراث، ستكون إدارة المؤسسات العامة في حالة ارتياح وهي تمارس مهمة جديدة تتمثل بالنسبة لها في التخلي عن هذا التراث، أنظر، إدريس بن علي، المرجع السابق، ص.59.

<sup>2</sup> أمّا الاتجاه الذي أقرّه العاهل المغربي في خطابه الذي ألقاه في 8 أبريل 1988 فمفاده اقتراح إنشاء هيئة خاصة مكونة من خبراء على مستوى رفيع من الكفاءة، تكون مهمتها إدارة برنامج الخوصصة من بدايته إلى نهايته، أنظر، إدريس بن علي، المرجع السابق، ص.59.

<sup>3</sup> المادة 2 من القانون رقم 38 لسنة 1988.

<sup>4</sup> المادة 3 من نفس القانون.

<sup>5</sup> المادة 5 من نفس القانون.

<sup>6</sup> أو هي مجموعة الدراسات والشؤون التقنية، مجموعة الصناعة والزراعة والطاقة والمناجم، مجموعة قطاعات الشؤون المالية والخدمات، مجموعة السياحة والأحوال العقارية.

كما أنّ لئة التهلللات<sup>2</sup> وهفة التقلل<sup>3</sup> المرلكزفن على وزفر الللللللة من شأنها إضعاف الطابع البفروقراطف على الهفكل نظراً لائلللل الوزفر المعنف بشؤون سكرتارفته فضلاً أنّ قرااره تصدر بموجب مرسوم.

أمّا بئصوص صلااللل الوزفر المائلل بعملفلل نقل الملكفة، فقد عهد فف البءالفة تنفلذ هءه المهمة إلى الوزفر المئلذب لءف رئفس الوزراء المائلل بالشؤون الاقللصالفة، وقد ارلبطت عملفة تعلفنه برغبة الملك.

وفف أعقاب التعللل الوزارف الءف تمّ فف 11 أوف 1992 عهد بملف الللللللة إلى وزفر الللارة والصللعة، وهو أمر منلقل نظراً لما لهءه الوزارة من اللرل فف المائلل الللارف والصللعارف، ولفل أنّ المؤسسة العامة تقفرن بئوزفق قلاعف فئضع لوصالفة عءة للاف ففإنّ تمكفن مسؤولة اللسفر فف هءه الوزارة كان أمراً بءفهل<sup>4</sup>. ومن أجل اللقل أهداف الللوصلة تمّ إءالء هفة ءالل وزارة الللللللة تضمّ قراة 15 مائلل من الكوارء العلفا أنفطت بلم مهام إءارة وتنفلذ عملفلل الللوصلة، تضم مموعة من الوءالء منها وءة البرلجة<sup>5</sup>، وءة اللقسفمات<sup>1</sup> ووءة اللنفلذ والمئالفة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> وزفر الللوصلة: هو المسؤل عن تنفلذ برنالل الللوصلة فف اللالء الإلرارة الللزمة لإئماله ومواكبة من منلقل إءالء هفكل عملفلل نقل الملكفة وءءولها الزمف، مروراً بئنظم عملفلل الللقل الللسابل، ووصولاً إلى الللواض مع الللقلن وإئالء المعاملل بالطرل الل نص عنها القانون، نقلل عن، مئء العللج، المرلل السابق، ص.300.

<sup>2</sup> لئة التهلللات: هف لئة وزارفة مؤلفة من اللسة أعضاء، اللل برالها حول برنالل التهلللات، بما ففها وضية الللوالل المرال الللوصتها، كما تعطف ولاة نظرها حول اللللة المائلل للعمال المائللر فف المؤسسة اللل سفمّ الللوصتها والقابلة للإسلال لمللر وائل أو عءة مملرلفن، نقلل عن، مئء صالل، المرلل السابق، ص.300.

<sup>3</sup> هفة التقلل: مؤلفة من 7 أعضاء ففعلون بظهفر شرف، وفراعف فف الللارهم الكفاءة فف المائلل الاقللصالفة والمالفة والاللصاعفة، ومن مهام هءه هفة عرض المؤسسة المطرولفة للللوصلة كما تقءم رأفا اسلشارفاً حول إعطاء الألوفة لبعض المملرلفن، نقلل عن، مئء العللج، المرلل السابق، ص.301.

<sup>4</sup> أنظر الوئففة المعنونة: "المسلعة الللقلفة من أجل برنالل الللوصلة المؤسسة العامة، 1 ءفسمر 1990، ص.05.

<sup>5</sup> وتضمن إسارالللفة اللنفلذ؛ منهللة اللرسلل، الللء الءءول الزمف، الللقلل مع المؤسسة بلك المعلومل، سكرتارفة لئة عملفلل نقل الملكفة.



إنّ هذا الهيكل المختص بإدارة الخوصصة يحوّل إطاراته من إداريين لشؤون الموارد والعمليات إلى مديرين فعليين للقطاعات والملفات، فهم مديرون ينتهزون الفرص المتاحة في ظلّ الوضع والبيئة السائدين لإرضاء الطرف المشتري والدولة البائعة على حدّ سواء<sup>3</sup>.

بعدّ الوزير المكلف بعمليات نقل الملكية الجهاز المركزي الذي يضع برنامجاً يتضمن إجراءات الخوصصة ويحدّد الإطار الزمني لتجسيدها، فهو الذي يترأس لجنة عمليات نقل الملكية ويعيّن الخبراء من اجل إعداد التقييمات المسبقة للمؤسسات القابلة للخوصصة، فهذه الصلاحيات تكفل للوزير سلطة مطلقة وفعلية حيث تسير الخوصصة إلى أن تصبح بشكل مستتر مجال الهيمنة فيه لوظيفة القيادة الإدارية<sup>4</sup>.

وعلاوةً على ما تقدم، وإذا ما أردنا أن نحصر اختصاصات وزير شؤون الخوصصة يمكن القول أنّه الهيئة التي لها صلاحية التقييم المسبق للمساهمات والمنشآت المقترح تحويلها بواسطة خبراء، يعيّنهم ويختارهم شخصياً، كما يرأس لجنة عمليات الملكية، كما يحدّد بقرار رسمي يتخذ بالاشتراك مع وزير المالية قائمة الهيئات المصرفية والمالية المختصة ببيع الأسهم المقرّر التنازل عنها من خلال عرض عام للبيع بسعر محدد<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> وتتضمن دراسات تمهيدية؛ تحليل الحسابات، تقديرات أولية، انتقاء ومتابعة المكاتب.

<sup>2</sup> وتتضمن العلاقة مع البورصة، العلاقة مع البنوك، استقبال وسائل الإعلام، استلام العروض، جهاز العمليات القانونية المرتبط بنقل الملكية.

<sup>3</sup> إدريس بن علي، المرجع السابق، ص.64.

<sup>4</sup> لازي بن عثمان، الخوصصة والتعديلات الهيكلية في التشريع المغربي، مجلة الحياة الاقتصادية، نوفمبر 1990، عدد9، ص.24.

<sup>5</sup> إدريس بن علي، المرجع السابق، ص.66.

### الفراع الثالث

#### الهفاء القائمة على التحول للقطاع الخاص فف التشرف المصرف

كانت بءاءة برنامج الخصفة المصرف ومسماه القانونف (برنامج الحكومة لتوسفع قاعءة الملكفة) سنة 1991 مشكلة رئفسفة تمثلت فف عءم ثقل المجمع لفساساء الخصفة خاصة بعء أن ظلّ لسنوات فعفش فف كنف الملكفة العامة للءولة إضافةً إلى غفاء إطار قانونف للخصوصة، لكن سرعات ما تمّ التعامل مع تلك المشاكل فف الفءرة المءءة من 1990 إلى 1992 من خلال ءعوة أصحاب تجارب الخصفة الناءحة فف العالم ومناقشتهم ففما ففخصّ تجربتهم مع القطاع العام ما جعل الرأف العام المصرف ففتحولّ من المعارضة شبه المطلقة إلى القبول المءءئف للفكرة<sup>1</sup>.

وففما ففعلق بغفاء الأطر القانونية الفف فءءء عملفة البفع للقطاع الخاص تمّ إصدار القانون رقم 203 لسنة 1991 الءف تمّ بموجه فءءفء الشركات الفف فسفخص للخصوصة، ومن ثمّ إصدار القرار الوزارف رقم 7411 لسنة 1991 والخاص بانشاء المكفب الففف لوزفر قاطع الأعمال العام والءف فقوم بوضع الفساساء ورسم الإستراففجفاء لعملفة الخصفة وفءءفء أولوفاء البفع<sup>2</sup>.

أمّا عن الجهات المفسفة بالإشراف على فنففء عملفاء الفحول إلى القطاع الخاص، فلقد ءءء ءلفل الإءراءاء والإرشاءاء العامة لبرنامج الحكومة المصرفة لتوسفع قاعءة الملكفة وإعاءة الهفكلة وءوافز العاملفن والإءارة لسنة 1996 هءه الهفاء<sup>3</sup> واخصصاصافها.

<sup>1</sup> المركز المصرف لءراساء الفساسة العامة، ءراسة مقارئة لأءاء الاقفصاء المصرف قبل وبعء برنامج الخصفة، مقفبس عن الموقع الإلكتروني: <http://www.ccpps.org/attachements/article/271/EST>

<sup>2</sup> مءء إبراهيم العوضف، المرجع السابق، ص.07.

<sup>3</sup> وهف: مجلس الوزراء، اللءنة الوزارفة المفسفة بشركات قاطع الأعمال العام، وزفر قاطع الأعمال العام، المكفب الففف لوزفر قاطع الأعمال العام، الشركات القابضة، والشركات الفابعة.

كما أوضحت هذه الآلفة اختصاصات هذه الجهات ففث ففولى مجلس الوزراء اعتماد البرنامج السنوف للفقول إلى القاطع الخاص زفافة على فوضفح الإطار العام لهذا البرنامج، فف ففن أن اللفنة الوزارفة فكون فف سلطفة رؤفس مجلس الوزراء<sup>1</sup>.

كما أن اللفنة فعمل على دراسة البرنامج السنوف للفقول إلى القاطع الخاص المقدم من قبل وزفر الأعمال العام ومكوناته وضوابط وقواعد فنففذه واعتماده للعرض على مجلس الوزراء. أمّا بفخصوص ففسفد برنامج الفقول إلى القاطع الخاص، فإنّ الوزفر بمساعدة المكفب الفف فف هو من ففولى هذا المسؤلفة من أجل ففداف أولوفات المنشآت المعروضة للففع، إضافةً على السهر لففنفذ البرنامج وفققفم ففائفه عن فرفق رفع فرففر إلى اللفنة الوزارفة<sup>2</sup>.

أمّا المكفب الفف لوزفر القاطع الأعمال العام المنشئ بموجب قرار رؤفس مجلس الوزراء ووزفر قاطع الأعمال رقم 7411 لسنة 1991 ففقع على عائفه الأمانة الفففة فف فجال فنففذ القانون رقم 23 لسنة 1991 الخاص بشركات قاطع الأعمال العام<sup>3</sup>.

وبفخصوص دور الشركات القابضة والشركات الفابعة، فالأولى فقوم بفنففذ البرنامج الفففق علفه فف إشراف وزفر قاطع الأعمال العام، ولها أن فففعفن بما فففاج إلفه من ففقفن إذا دعت الضرورة إلى ذلك، أمّا الشركات الفابعة ففقق لإدارة هذه الشركات، أن فففع أو ففجر أفف أصل من أصولها الذي لا فففففع اسفغلاله اقفصادفياً وذلك فنففذاً لقراراف فجالس إدارفها وفعفائفها العموففة، ومّا ففدر

<sup>1</sup> وففألف من 22 عضواً من ففمنهم 18 وزفر من ذوف الشآن.

<sup>2</sup> مهند إبراهيم علف ففدف، المرجع السابق، ص.70.

<sup>3</sup> ففث ففولى المكفب الفف مساعدة الشركة القابضة فف إعداد برنامج الففع لفزة من فحفظة اسفثمارفها وعرض فففلفها أمام الوزفر ومفابعة فنففذ برامج الفقول إلى القاطع الخاص فف الشركة الفابعة وعرض المؤشرات الرففسفة الفف فم الفوصل إلفها من خلال هذه الفقارفر على وزفر قاطع الأعمال العام، ففلاً عن، مهند إبراهيم علف ففدف، المرجع السابق، ص.70.

ملاحظته أنّ بيع الأسهم المملوكة من طرف الشركة القابضة في الشركة التابعة يدخل في الأساس ضمن صلاحيات مجلس إدارة الشركة القابضة<sup>1</sup>.

غير أنّه إذا نتج عن بيع كلّ أو بعض الأسهم انخفاض نسبة مساهمة الشركة القابضة أو الأشخاص المعنوية العامة وبنوك القطاع العام في رأسمال الشركة التابعة عن 51%، فإنّ الجمعية العامة الاستثنائية هي صاحبة الاختصاص بالتصرف في الأسهم، ذلك أنّ البيع في هذه الحالة يحوّل الطبيعة القانونية للشركة التابعة إلى شركة أسهم خاصة<sup>2</sup>.

### الفرع الرابع

#### الهيئات القائمة على التحول إلى القطاع الخاص في التشريع العراقي

بالرجوع لأحكام قانون الشركات العراقي لسنة 1997 نلمس موقف المشرّع من خلال عدم تحديده جهة معينة في حدّ ذاتها تتولى تجسيد مشروع الخصخصة، فالمسألة تختلف حسب طبيعة التحوّل، فقد يكون هذا الأخير من شركات عامة إلى شركات مساهمة وتختص به الوزارة ذات العلاقة ومجلس الوزراء<sup>3</sup>. كما قد يكون التحوّل إلى القطاع الخاص عن طريق بيع الموجودات دون تحويلها إلى شركات، فهنا يعود الاختصاص في اتخاذ قرار البيع بالوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة أو من يحوّل.

<sup>1</sup> ويتألف مجلس إدارة الشركة القابضة وفقاً للمادة 3 من قانون شركات قطاع الأعمال العام المصري من عدد فردي من الأعضاء لا يقل عن سبعة (7) ولا يزيد عن أحد عشر (11)، ويشكل على الوجه التالي:

- رئيس متفرع للإدارة، ممثل عن الإتحاد العام لنقابات عمال مصر، عدد من الأعضاء لا يقل عن خمسة (5) يختارون من ذوي الخبرة في النواحي الاقتصادية والمالية وإدارة الأعمال، نقلاً عن، مهند إبراهيم علي فندي، المرجع السابق، ص.71.

<sup>2</sup> حسام الدين عبد الغني الصغير، بيع أسهم شركات قطاع الأعمال للعاملين في إطار البرنامج الحكومي لتوسيع قاعدة ملكية القطاع الخاص، برنامج الخصخصة، دار الفكر العربي ودار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص.12.

<sup>3</sup> مهند إبراهيم علي فندي، المرجع السابق، ص.73.

أولاً- الأةول من شركاء عامة إلى شركاء مساهمة:

وفقا لنص المادة 36 من قانون الشركاء العامة العراقي، فإنّ الوزارة أةضر دراسة للمتطلبات الاقتصادية والفنية والتي أةدّ ضرورة من أجل عملية الأةول، إضافةً إلى أهقفم قفمة رأسمال وكففة بفعها وترفعها إلى مجلس الوزراء الذي فعبر الهفئة المناسبة لأةأا القرار المناسب بشأها، ثم فعرض هذا القرار على مجلس الوزراء للموافقة عليه<sup>1</sup>.

أانفياً- الأةول إلى القاع الخاص:

إنّ عملية الأةول إلى القاع الخاص فف العراق لا أةضع لجهة معفنة، إذ أنّ هذا القرار فمكن أن فصدر عن هفئات أو وزاراء مأةلفة حسب الأحوال، فقد فصدره وزیر الصناعة والمعادن أو وزیر النقل والمواصلات أو مامر الهفئة العامة للسفاحة، كما أنّ موافقة مجلس الوزراء لفست ضرورة كما هو عليه الحال بالنسبة لأةول الشركاء العامة إلى شركاء مساهمة، ذلك أنّ فبع الموجودات وفقاً لقانون وإفجار أموال الدولة لا فستلزم موافقة مجلس الوزراء على عملية الفبع<sup>2</sup>.

إلاّ أنّه وحسب رأف بعض الفقهاء<sup>3</sup>، فمن الضروري إناطة مهمة أةسفد آفة الأةخصة إلى وزیر معفن توزفب المالية وإعطاءه السلطة الأةقرفة من أجل مطالبة مامرف الشركاء العامة بإطلاعهم على الوثائق الضرورة لعملفة الأةخصة، إضافةً إلى سلطته فف أةففار المنشآت أو الشركاء الآفة للفبع مع أةفد شروطه وقواعده.

<sup>1</sup> وفقاً للمادة الأولى من قانون الشركاء العامة العراقي فقصا بأةفرر وزیر الوارف فف هذا القانون، وزیر المأةص أو رففس الجهة فر مرأبة بوزارة التي أةول الأعداد لعملفة الأةول عن طرف أقام طلب إلى مجلس الوزراء لأأسفب الشركة العامة، راع فف هذا الصاء، المادفن 03 و04 من قانون الشركاء العامة العراقي.

<sup>2</sup> مهند إبراهيم على فناء، المرجع السابق، ص ص.74-75.

<sup>3</sup> من ففهم مهند إبراهيم على فناء، مرجع سابق، ص79.

كما أنه من الضروري تشكيل لجان مساعدة تضم عدداً من الخبراء في مجال الاقتصاد والمالية والقانون من أجل الإشراف إلى جانب الوزير على عملية التحوّل إلى القطاع الخاص، كما يمكن الاسترشاد بالأحكام القانونية التي أقرتها التشريعات المقارنة من أجل تحديد مهام الوزير المختص واللجان المساعدة.

قد يكون عدم وجود جهات خاصّة تقوم بالإشراف على تنفيذ عملية الخصخصة في العراق من ضمن الأسباب التي أدت إلى الاختيار غير الأنسب لبعض مشاريع القطاع العام من أجل خصخصتها، الأمر الذي أدّى إلى نزع ملكية هذه المشروعات وإعادةّها للقطاع الاشتراكي، إضافةً إلى عامل آخر وهو عدم اطمئنان الجمهور في استثمار أموالهم في المشروعات العامة المحوّلة إلى القطاع الخاص، ممّا يشكل عائقاً أمام عمليات الخصخصة في القانون العراقي.

بعد استعراض الهيئات الموكلة إليها صلاحية نقل ملكية القطاع العام الاقتصادي للخواص لدى بعض التشريعات المقارنة، سنحاول من خلال هذا المطلب تحديد مختلف الهيئات التي قد تساهم بطريقة أو أخرى في تنفيذ مشروع خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية في القانون الجزائري.

### المطلب الثاني

#### الهيئات المكلفة بتنفيذ خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري

لقد تسارعت وتيرة الخوصصة مع تبني أسلوب استقلالية المؤسسات ولكن ليس بموجب نصوص قانونية صريحة، إذ أنّ بعض معالمها الرئيسية تجسّدت مع صدور القانون رقم 01/89 المعدّل والمتمم للقانون المدني، والذي يأخذ بعض مظاهر الخوصصة، إلا أنّ الانطلاقة الفعلية في صياغة نصوص قانونية وتنظيمه لتأطير وتكريس ظاهرة الخوصصة جاءت مع صدور قانون المالية التكميلي لسنة 1994 وذلك بموجب المادتين 24 و25 منه، حيث سمحت للمؤسسات العمومية الاقتصادية بالتنازل عن الأصول وفتح رأسمال للمساهمين الخواص.

بعءءا ءم إصءاءر الأمر 25-95 المءءءمن ءسفر رؤوس الأموال ءءءارفة ءابءة للءءولة، بالموازاة مع صءور الأمر 22-95 المءءلق بالءوءصءة، كما ءءءء السلءة آنءاك مسألة إسءاء ءنففء هءا البرءامء إلى هفءاء ءاصءة أوكلء لها مءءمة ءءسفء الءوءصءة، بالءرءم من وءوء نوع من ءءءاءل فف الصلاءفءاء، إلا أنّ الأمر 04-01 ءاء لققء الشء بالققفن وبعءء مراكز ءءاء القراءاء المءءلقة بالءوءصءة.

سءءاول من ءلال هءا المءلب، وبالءوءع إلى النصوص القاءنوففة، ءءفء هفءاء المءلفة بءنففء ءوءصءة المؤسساء من ءلال أءءام الأمر 22-95 (فرع أول) وكءلك من ءلال أءءام الأمر 04-01 (فرع ءان).

### الفرع الأول

#### فف ظلّ أءءام الأمر 22-95.

ءءءر الإءارة فف بءاءة الأمر أنه فءب ءمففز بفن الآفءاء السفاسفة المؤهلاء قانونا بءرءفص كلّ عملفة ءوءصءة ونقصء بءلك الءءومة، وآفءاء ءقنفة للءوءصءة المءار إلفها فف إطار قانوفف والمءمءلة فف كلّ من منءوب الءوءصءة ومءلس الءوءصءة، إءءافة إلى لءنة مراقبة عملفاء الءوءصءة، إءءافة إلى ظهور عناصر ءفر مرءوب ففها فرضء وءوءها على الساءة الاقءصاءفة فف مءال الءوءصءة وهما كلّ منءوبف مساهماء الءءولة والمءلس الوءنف لمساهماء الءءولة.

#### أولاً- هفءاء السفاسفة (الءءومة):

ءعل الأمر 22-95 المءءلق بالءوءصءة من الءءومة المءشرف الوءفء على مسارها مءلما فسءشف من نص الماءة الءامسة منه والءف ءقءضف على أنه: «ءبققاً لبرءامء الءوءصءة فءضع إءءاء

قائمة المؤسسات المعنية بالخصوصة والتابعة للقطاعات المذكورة أعلاه لاختصاصات الحكومة ومسؤولياتها ويحدد بموجب مرسوم تنفيذي بناءً على اقتراح الهيئة المكلفة بالخصوصة»<sup>1</sup>.

#### ثانياً- الهيئات التقنية:

تنفرد الخصوصية في التشريع الجزائري في اعتمادها على مجموعة من الهيئات التقنية تشرف على عملية تحويل المؤسسات العمومية إلى القطاع الخاص، حيث لم تكتفِ السلطة بالمؤسسات التقليدية للخصوصة<sup>2</sup>، بل أضافت إليها أصناف أخرى من المؤسسات المستحدثة، كمندوب الخصوصية، مجلس الخصوصية إضافةً إلى لجنة مراقبة عمليات الخصوصية.

#### 1- مندوب الخصوصية:

إذا ما تفحصنا منطوق الأمر رقم 95-22 المتعلق بالخصوصة نلاحظ أنّ هذه الأداة التقنية المستحدثة من قبل السلطة والمتمثلة في مندوب الخصوصية، لم تكن وليدة هذا الأمر، وإنما بموجب المرسوم التنفيذي رقم 106/96 المؤرخ في 11/03/1996<sup>3</sup>، حيث تمّ التعبير عنها بموجب المادة الثامنة (8) من الأمر 95-22 والتي تقضي على أنّه: «تعيّن الحكومة أو تحدث عند الحاجة الهيئة المكلفة بتنفيذ الخصوصية»، فهو يعدّ حلقة وصل بين مجلس الحكومة ومجلس الخصوصية، إذ تبرز مهمته الرئيسية في استقبال مشروع برنامج الخصوصية المعدّ من قبل المجلس وعندئذ يتولى المندوب إرساله إلى الحكومة من أجل تحديد والفصل في القرار النهائي<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> بودراع أميرة، المرجع السابق، ص.97.

<sup>2</sup> نقصد بمهذ المؤسسات التقليدية إنشاء بورصة للقيم المنقولة حيث لعبت البورصة دوراً ريادياً في معظم عمليات الخصوصية التي تمّت في التجارب المقارنة، وإدراكاً لهذه الحقيقة أنشأت هذه الهيئة كإجراء مسبق يجب توفره قبل الإعلان عن الخصوصية، أنظر، عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرجع السابق، ص.381.

<sup>3</sup> المرسوم التنفيذي رقم 106/96 المؤرخ في 11/03/1996 يتضمن تعيين الهيئة المكلفة بالخصوصة، ج.ر، رقم 18 لسنة 1996، ص.17.

<sup>4</sup> المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 106/96.



أما بخصوص الصلاحيات المكفولة إلى مندوب الخوصصة فهو يقوم بصفته هيئة مكلفة بالتحول إلى القطاع الخاص وبعد التشاور مع الحكومة بإعداد القطاعات والمؤسسات المعنية بالخوصصة، كما يقترح على الحكومة وبعد المصادقة على ملف التنازل المتضمن التقييم والسعر وكيفيات التنازل من كل من مجلس الخوصصة ولجنة المراقبة<sup>1</sup>.

وحسب نفس المادة سالفه الذكر، فإن مندوب الخوصصة يطالب من المؤسسات والهيئات تبليغها بالوثائق والدراسات والمعلومات اللازمة لإنجاز مهمتها، كما تطلع الجمهور على النشاطات المرتبطة ببرنامج الخوصصة.

إضافةً إلى ذلك، يمارس مندوب الخوصصة صلاحيات إدارة المؤسسات المعنية بالخوصصة، والغاية من هذا التكليف هو تفادي أيّ تصرف معادي للخوصصة داخل المؤسسة المعنية<sup>2</sup>.

## 2- مجلس الخوصصة:

لقد تمّ استحداث إلى جانب مندوب الخوصصة هيئة أخرى بموجب المادة 11 من الأمر 95-22 مكلفة بالخوصصة تدعى في صلب النص مجلس، وهي من حيث طبيعتها القانونية هيكل ذو طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهو متكون من 7 إلى 9 أعضاء من بينهم الرئيس، ويتم اختيار الأعضاء بحكم كفاءاتهم الخاصة في ميدان التسيير الاقتصادي والقانوني والتكنولوجي وفي أيّ مجال آخر يرتبط بصلاحيات المجلس<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> بودراع أميرة، المرجع السابق، ص.98.

<sup>2</sup> عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرجع السابق، ص.401.

<sup>3</sup> المادة 11 من الأمر 95-22.

ولقد حدّد المرسوم التنفيذي رقم 104/96<sup>1</sup> كفاءات تنظيم وعمل المجلس فهو حسب المادة 13 من الأمر 95-22 يتكفل بتنفيذ برنامج الخوصصة عملاً بالتشريع والتنظيم المعمول به، كما يوجّه توصيات خاصّة بسياسة الخوصصة وكذلك مناهجها الأكثر ملائمة لكل مؤسسة عمومية أو لأصولها، إضافةً إلى إعطاء تعليمات إلى من يقدر قيمة المؤسسة العمومية أو أصولها المزعم التنازل عنها: يدرس العروض ويقوم بانتقائها ويعدّ تقريراً ظرفياً عن العرض المقبول ويرسله إلى الهيئة أو مندوب الخوصصة، إضافةً إلى العددي من الاختصاصات الأخرى، المذكورة في صلب نص المادة 13 من الأمر 95-22.

يُوجّه المجلس عند اختتام السنة المعنية تقريراً إلى الحكومة يتضمن حصيلة نشاطاته على أن لا يتعدى ذلك في 3 أشهر على الأكثر من اختتام السنة، ويُبلغ هذا التقرير إلى الهيئة التشريعية كما يكون محل نشر عمومي<sup>2</sup>.

وعلى العموم، يمارس المجلس مهامه المختلفة على المستوى المركزي إقماً على المستوى اللامركزي فتتكفل بنفس المهام تقريباً لجان محلية للخوصصة تحدث لدى كلّ ولاية معنية وتتولى تنفيذ ومتابعة البرنامج الحكومي للخوصصة<sup>3</sup>.

### 3- لجنة مراقبة عمليات الخوصصة:

تدعيماً لمسار تنفيذ مشروع الخوصصة، نصت المادة 38 من الأمر 95-22 على لجنة تقوم بمراقبة عمليات الخوصصة تتألف من خمسة أعضاء يرأسهم قاضي يقترحه وزير العدل من بين القضاة المتخصصين في ميدان قانون الأعمال، كذلك ممثل عن المفتشية العامة للمالية مقترح من طرف الوزير

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم 104/96 المؤرخ في 11/03/1996 المحدد لكفاءات تنظيم مجلس الخوصصة وسيره وكذا القانون الأساسي ونظام المرتبات المطبقين على أعضائه، ج.ر، رقم 18 لسنة 1996، ص.12.

<sup>2</sup> المادة 12 من المرسوم رقم 104/96.

<sup>3</sup> عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرجع السابق، ص.404.

المكلف بالمالية وممثل على الخزينة، مقترح من الوزير المكلف بالخزينة إضافةً إلى ممثل عن وزير القطاع المعني. أمّا من حيث تنظيم عمل هذه الهيئة فهي تخضع إلى المرسوم رقم 105/96<sup>1</sup>.

وعلى العموم، يتمثل دور لجنة مراقبة عمليات الخوصصة في السهر على احترام قواعد الشفافية والإنصاف في سير العملية، ومن أجل تجسيد وتحقيق مبدأ الفعالية، أحاطها المشرّع بكافة الوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها، كما منح لها حق الإطلاع على أية وثيقة مرتبطة بعملية الخوصصة المعنية<sup>2</sup>.

ما يلاحظ على دور اللجنة أنّها تعتبر من الناحية القانونية جهاز رقابة الأمر الذي يتطلب وجود نوع من التحرّر والاستقلالية اتجاه باقي الهيئات الأخرى، لكن يظهر التناقض من حيث التنظيم الهيكلي للجنة، إذ أنّها جهاز تابع للسلطة ممّا يضعف جانب الرقابة فيها، الأمر الذي يدعو إلى ضرورة فصلها عن الحكومة عبر تقوية الطابع القضائي للجنة ممّا يعطيها من دون شك المصدقية والعمل السليم<sup>3</sup>.

إنّ الإطار التشريعي المتعلق بعمليات تنفيذ الخوصصة أظهر جلياً أنّ السلطة مالت في قراراتها المتعلقة بنقل الملكية إلى المؤسسات العمومية التابعة للقطاعات التنافسية، كما أنّ الحديث عن العديد من الهيئات المتدخلة قد خلق نوعاً من التداخل في تحديد الصلاحيات<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم 96-105 المؤرخ في 11/03/1996 يتضمن تحديد كفاءات تنظيم لجنة مراقبة عمليات الخوصصة وسيرها وكذا كفاءات تعيين أعضائه وقانونهم الأساسي ولنظام التعويضي المطبق عليهم، ج.ر، رقم 18، مؤرخة في 20/03/1996، ص.14.

<sup>2</sup> المادة 17 من مرسوم رقم 104/96 سالف الذكر.

<sup>3</sup> عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرجع السابق، ص.405-406.

<sup>4</sup> إنّ الشروط والقيود الكثيرة الواجب مراعاتها من كلّ متملك تجعل من عملية الخوصصة عملية معقدة للغاية، حيث صرّح رئيس مجلس الخوصصة بأنّ هذا القانون ليس بقانون الخوصصة وإمّا قانون "اللاخوصصة".

زيادةً على ذلك، فإنّ المجلس الوطني لمساهمات الدولة المتحدث بموجب الأمر 95-25 والمعهود إليه إدارة رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، اعتبر نفسه دون وساه مؤهل قانوناً لإنجاز وتنفيذ مشروع الخوصصة عن طريق شركاته القابضة، ممّا طرح التساؤل حول من له الصلاحية الفعلية في اتخاذ قرار وتنفيذ الخوصصة؟.

وباستثناء تنصيب الأجهزة القائمة على تنفيذ مشروع الخوصصة، فإنّ كلّ الآليات الأخرى ظلّت مشلولة، وهذا يعني أنّ برنامج الخوصصة في الجزائر خرج نوعاً ما عن إطاره القانوني، وكان لا بدّ من إعادة النظر في تحديد الهيئات المشرفة على عملية التحوّل إلى القطاع الخاص، و هو ما جاءت به أحكام الأمر 04-01.

### الفرع الثاني

#### في ظلّ أحكام الأمر 04-01

لقد أراد المشرّع من خلال التعديل الجديد لقانون الخوصصة تجنب سلبيات تعدّد مراكز اتخاذ قرار الخوصصة والتداخل في الصلاحيات<sup>1</sup>، حيث عمد إلى تحديد هيئة معنية في حدّ ذاتها هي من تتخذ القرار المناسب لتنفيذ مشروع خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية، والمتمثلة في هيكل حكومية وأخرى تابعة لها.

#### أولاً- الهياكل الحكومية:

إنّ الأمر سالف الذكر يخوّل صلاحية تحديد والمصادقة على سياسات تسيير مساهمات الدولة والخوصصة إلى كلّ من مجلس الوزراء باعتباره هيئة ذات طابع سياسي في اتخاذ القرارات، إضافةً إلى مجلس مساهمات الدولة، والذي يمثل الدولة المساهمة، وأخيراً وزير المساهمة والاستثمار الذي يجمع بين مهام مندوب المساهمات ومجلس الخوصصة سابقاً.

<sup>1</sup> وهذا ما سنحاول التفصيل فيه من خلال المطلب الثالث من هذا المبحث.

#### 1- مجلس الوزراء:

نتفة للاءءءاءفة الإءاءفة الممارسة من طرف رؤفس الءءءمة باءءاره رؤفساً للوزراء ومجلس مساهمات الءءة، فإنّ هذا الأءفر فضمف ءءة اءءاء القراءات عن طرف ءنسفق بفف كلّ من مهام الءءة المساهمة والءءة كسلطة عامة وهذا ما ورد فف نص المادة 20 من الأمر 01-04، كما فكلف وزفر المساهمة بءنففء العمليات الءة فءءوفا برنامء الءوءصفة المصادق علفه من طرف مجلس الوزراء، كما فءءء ءقرفراً سنوفاً فعرضه على مجلس مساهمات الءءة<sup>1</sup>

#### 2- مجلس مساهمات الءءة:

فءرف مجلس مساهمات الءءة على أنه هفئة علفا فرفسها الوزفر الأءل، ومهمءها الرؤفسفة ضبط وءنظفم القءاع العام الاءءاءة<sup>2</sup>، كما أنّ ءنظفمه وسفره مءءء بموءب ءنظفم<sup>3</sup>. كما أنّ الءءة ءمارس ءق الملكفة على القفم المنقولة والمعهوءة إلى المؤسساء العموففة الاءءاءة الءة ءنشط فف قءاءات اءءاءة مءءانسة عن طرف شركاء ءسفر المساهمات والمسمّاة ءالفاً بالمءمعات الصناءفة، إضافةً إلى أنّ هذا المجلس ءاء لفءلف المجلس الوطنف لمساهمات الءءة المعمول به فف ظلّ أءكام الأمر 95-25.

لقد اسءءوء هذا المجلس بموءب المادة ءامنة من الأمر 01-04 على ملف الءوءصفة، وفف هذا الصءء كلّف المشرّع المجلس بءءءفء الإسءراءفة الشاملة فف مءال الءوءصفة وبرمءة الأفر القانوففة المرءبء بها والمواقفة علفها، وعلى هذا الأساس أصبح هذا المجلس وكأنه مجلس ءوءصفة أكثر

<sup>1</sup> بوءراء أمفرة، المرءع السابق، ص.122.

<sup>2</sup> ءنص المادة 11 من الأمر 01-04 على أنه: «بضبط مجلس مساهمات الءءة ءنظفم القءاع العام الاءءاءة...».

<sup>3</sup> المرسوم ءنففءف رقم 01-253

منه مجلس مساهمات، نظراً لتعدّد مهامه فف مجال تكفد سفاسات فوفصة المؤسامة العمومفة الاقصادفة<sup>1</sup>.

أمّا ففما ففعلق بالصلافايات الأخرى، فهو فقوم بتفعفن ممثلفن عنه للقماف باقاصاصات الجمعفة العامة للمؤسامة العمومفة الاقصادفة عندما فملك الدولة رأسمالها مفاشرة<sup>2</sup>. أمّا بفصوص المؤسامة الفف فملك أةفةة إءارة خاصّة فملك الدولة كلّ رأسمالها، ففإنّ إنشائها فكون عن طرفق لائفة فقرر مجلس مساهمات الدولة بموجبها تأسيس هذا النوع من المؤسامة<sup>3</sup>.

#### 1- وزارة المساهمات وترففة الاستثمار:

لقد عرفف هذه الوزارة مراحل انققالفة خلال فطور المسار الاقصادف، ففث كانت فسمى قبل صدور الأمر 04-01 بوزارة المساهمة وفسفق الإصلاحات ثم إلى وزارة المساهمة وترففة الاستثمار، وأخفراً إلى وزارة الصناعة وترففة الاستثمار.

فعتبر وزارة المساهمات منذ نشأفها عام 1999 وزارة فمارس صلافايات دون أفف إطار وفسظم قانونف، واستمر هذا الشغور إلى فافة صدور المرسوم الفنفذف رقم 322/2000<sup>4</sup> المحدد صلافايات وفر المساهمات وفسفق الإصلاحات، وبالفروع إلى منطوق هذا المرسوم فلمس أنّ الصلافايات الموكلة إليه هف ذات طابع استشارف وأخرى ذات طابع فنفذف<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> عةة جفلالف، قانون المؤسامة العمومفة الاقصادفة... المرفع السابق، ص.554.

<sup>2</sup> المواء 9، 12 من الأمر 04-01.

<sup>3</sup> المرسوم الفنفذف رقم 283-01 المورخ فف 2001/10/24 المنضمف الشكل الخاص بأةفةة إءارة المؤسامة العمومفة الاقصادفة وسفرها، ج.ر، رقم 55، مؤرخة فف 2001/10/26، ص.15.

<sup>4</sup> المرسوم الفنفذف رقم 322-2000 المورخ فف 25 أكتوبر 2000.

<sup>5</sup> بفصوص المهمة الاستشارفة فف ففعل من الوزارة كملكب للءراسات المتعلقة بالإصلاحات الاقصادفة وضمف هذا المفهوم ففقرح الوزفر المكلف بالمساهمات عناصر السفاسة الوطنفة فف مجال المساهمات وفسفق الإصلاحات وفسفد مفاففن الشراكة والمساهمات، أمّا بفصوص المهمة الفنفذفة فهو فسهر على فطففق الفءافبر المنقذة من ففبل السلفة فف مجال المساهمات والفوفصة، فففخذ كلّ الإءراءات والضمانات المناسبة لفأمفن فنفذها، كما فعمل على فرففة برامج الشراكة الصناعية والمالفة والفجرافة والمساهمة

أما بالنسبة لمشروع الخوصفة، وكلففاء ففح رأسمال الحال الاقصادف للمؤسساء على الرأسمال الخاص، فهو يقوم بالتنسفق بفن النشاطاء المرطفة بفحضفر برنامج الخوصفة، كما ففقرح وفضع الإجراءاء والآلفاء الملائمة والكفلفة بضمان الشفاففة فف إدارة عملفاء الخوصفة والمساهمة، وقصد التكفل الملائم بالآثار الاقصادفة المرطفة عن عملفة الإصلاحاء فهو فشارك فف فحضفر البرامج والوسائل المناسبة والفة فكون لها انعكاساء إفبابفة على ففة العمال والموظففن<sup>1</sup>.

وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 03-49<sup>2</sup> والذي ففرف من فسمفة الوزارة السابقة إلى اسم وزارة المساهمة وترففة الاستثمار، فوسّعت نوعاً ما صلافاء هذه الهفئة بموجب الأحكام الفدفة لهذا المرسوم، فهو فجمع ما بفن ااقصاصاء فسفر رؤوس الأموال الفجاربة ومهام الخوصفة.

ففي مجال تنظيم القاطع العام الاقصادف، ففولى وزير المساهمة وترففة الاستثمار اققرح آلفاء ففح الرأسمال الاقصادف للمؤسساء العمومية الاقصادفة على الرأسمال الخاص وفمارس بهذه الصفة صلافاءه فف مجال صفاغة الإستراتيجفاء وإعداد البرامج والمتابعة والإعلام، كما فسهر على الإنجاز الفوري لفقارفر فقففم الحالة الاقصادفة والمالفة للمؤسساء العمومية الاقصادفة وفبلفها إلى أعضاء مجلس مساهماف الفولة<sup>3</sup>.

أما ففما ففخص مجال الخوصفة، فالوزفر المعنف ففبفر بمثابة الآلفة الفف فحضر الإستراتيجية الشاملة والبرامج المتعلقة بففح رأسمال والخوصفة، وففحدّ إستراتيجية اتصال فف اتجاه العموم والشركاء

---

ففها مع كلّ شخص فطبعف أو معنوف فهدف بعث النشاطاء الصناعفة، نقلاً عن، عجة ففلالف، قانون المؤسساء العمومية الاقصادفة...، المرجع السابق، ص. 532-533.

<sup>1</sup> المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 2000-322.

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي رقم 03-49 المؤرخ فف 01/02/2003، ففحدّ صلافاء وزير المساهمة وترففة الاستثمار، ج.ر، رقم 07، مؤرخة فف 02/02/2003، ص. 05.

<sup>3</sup> المادة 3 من المرسوم 03-49.

الأءءاءفف والمسءءمرفن ءول عملفاء ءوءصفة وءول فرص المساءمة فف فءء رأسمال الأءءاءفف وآلفاء الشراءة مع المؤسساء العمومية الأءءاءفة<sup>1</sup>.

إءءافةً إلى ذلك؁ فسهر الوزفر على مءابفة ءقفم عملفاء ءوءصفة وعلى مءى اءءرام ءءراماء الأءراءف المكءبفة فف إطار عملفاء ءوءصفة المنءرة<sup>2</sup>.

### ءانفاً- الهفاكل ءابفة:

وفقصد بها الآلفاء المءسءة لءنففء ءوءصفة المؤسساء والمءرءرة والءف ءعمل ءءل لواء ورقابة الهفاكل ءوءوفمة الأنفة الذكر؁ وهف مسءءءة بموجب الأمر 01-04 المءضمن ءسفر ورقابة وءوءصفة المؤسساء العمومية الأءءاءفة؁ إءءافةً إلى النصوء ءنظفمفة المءبقة له.

### 1- إءشاء لءنة لمءابفة عملفاء ءوءصفة:

ءءء هءة اللءنة الءهاز الوءفء الذف اءءفظ به الأمر رقم 01-04 من بفن الأءرزة المنشاء فف ظلّ القانوء السابق للءوءصفة وفعءء مءلس مساءماء ءولة ءءكفلة اللءنة بموجب لاءءة صادرة عنه ءسب نص المادة 23 من القانوء الءفء للءوءصفة<sup>3</sup>.

ولقد اءءفظء اللءنة ءقرفباف بفنفس ءءكفلة السابقة فف ظلّ أءكام الأمر 95-22 المءعلق بالءوءصفة.

أماف ففما فءصّ الصلاءفاء؁ ووفقاف للمرسوم ءنففءف رقم 01/354<sup>4</sup>؁ فهف ءءمع كلاً كان ذلك ضرورفاً وبقوءة القانوء بمءرء اسءلام الملاءء الءف فءفلفها علفها الوزفر المكلف بالمساءماء فف كلّ

<sup>1</sup> المادة 4 من المرسوم 03-49.

<sup>2</sup> المادة 9 من المرسوم 03-49.

<sup>3</sup> عءة ءفلالف؁ قانوء المؤسساء العمومية الأءءاءفة... المرفع السابق؁ ص.555.

<sup>4</sup> المرسوم ءنففءف رقم 01-354 المؤرخ فف 10/11/2001؁ فءء ءءكفلة لءنة مراءبة عملفاء ءوءصفة وصلاءفاءها وكفففاء ءنظفمها وسفرها؁ ج.ر؁ رقم 67؁ مؤرخة فف 11 نوفمبر 2001؁ ص.22.



## المابج الأول

استدلالفة المؤسامة العمومية الاتحادفة - إماعة تشكفل المأمم الاتحادف للملفة القاطع العام-

مرحلة من مراحل الخوصفة، كما فمكن لها أن تطلع على أفة وثفة لها علاقة بملف الخوصفة المعروض عليها<sup>1</sup>.

أما بالنسبة لصحة المداولات ومدف توافر النصاب القانونف، فمداولات اللجنة لا تصبف إلا إذا حضرها 3 أعضاء على الأقل وفصادق على آرائها وتوصياتها بأغلفة الأصوات ففث فكون صوت الرئفس مرجحاً<sup>2</sup>.

كما أن مداولات اللجنة تكون موضوع محضر فدون فف سفل خاص فرقمه وفوقع فله الرئفس وفشترط ففه ذكر فحفظات مختلف الأعضاء إذا اقتضى الأمر ذلك<sup>3</sup>.

وحول سفر عملية الخوصفة، فإن اللجنة تبلغ آرائها واقتراحاتها حول سفر عملية الخوصفة إلى رئفس الحكومة خلال أجل لا ففعدف شهر واحد ابتداءً من تاريخ استلام ملف التنازل<sup>4</sup>.

### 2- شركات تسفر المساهمات:

سبق وأن اشرفنا إلى دور شركات تسفر المساهمات المستحدثة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-283 سالف الذكر من خلال استعراض هفاكلها الأساسية ودورها فف توزيع القفم المنقولة على المؤسسات العمومية الاقتصادية وذلك بموجب لوائح تصدر عن مجلس مساهمات الدولة، إضافةً إلى دورها فف سفاة تنظيم القاطع العام الاقتصادي.

كما أن هذه الشركات تم استبدالها بما فسمى بالمجمعات الصناعية، وذلك بموجب اللائحة المتخذة من طرف مجلس مساهمات الدولة رقم 01 للدورة 142 بتاريخ 2014/08/28.

<sup>1</sup> المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 01-354.

<sup>2</sup> المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 01-354.

<sup>3</sup> المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 01-354.

<sup>4</sup> المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 01-354.

وفف هءا الصءءء ءءءبر شركاء ءسفر المساهماء بالنسبة لمءلس مساهماء الءولة لفس أءاة ءسفر ءافظة الأسهم فقط بل وكالاء ءووصفة ءقففة فءم اللءوء إلفها لءنففء البرامء المعءمءة والمسءطرة من طرف السلطة الوصففة.

كما أنه وبالنسفق مع وزارة المساهمة ففها ءشاركها فف إءءاء الملفاء ءقففة الءاصة بالءووصفة ولاسفما فف مءال ءقسفم الأصول وإءءاء مءءرة الأءءال بالعموم وءقءر الشروف الءاص بالءروض<sup>1</sup>.

فف الأءفر فمكن القول، أن السلطة وفقت إلى ءء ءبفر من ءلال اسءءءاء الأمر 01-04 والءف وءء مءرء اءءاء قراءاء الءووصفة، بعء أن عرف ءعءء الهفءاء وءءاءل اءءصاءءها فف مءال ءسفر وءنففء الءووصفة، ءاصة فف ظلل أءكام الأمر 95-22 و 95-25 أفن ءءء أءمة فف ءءفء الصلاءفاء.

لقد ءرءب عن ءثرة المءءءلفن قف مءال ءنظفم القءاع العام الأءءاءف بصفة عامة، وملف الءووصفة بصفة ءاصة ءءاءل فف الصلاءفاء بءصوص الهفءاء الموكل لها اءءاء قرار ءنففء نقل الملكية مما شكل أءمة انعكسء سلبا على مرءوءفة المؤسساء وهو ما سفكون موضوع هءا المءلب.

### المءلب الءالء

#### أءمة الصلاءفاء بفن ءعءء المءءءلفن وهفمفنة الءءومة فف ءسفر ملف الءووصفة

لقد ءعرضء أسالفب ءسفر الءووصفة المعءمءة فف ظلل مرءلة ءءءفء الهفكلف والمقنفة فف الأمر رقم 95-25 إلى انءقاءاء لاءعة من طرف أنصار الإنعاش الأءءاءف، وءلك مرءه إلى وءوء ءلء قانونف بفن فكرة المساهم وفكرة المالك، ءفء ءمارس الشركاء القابضة سلطاءها عن طرف

<sup>1</sup> بوءراع أمفرة، المءرء السابق، ص. 139.

التعليمات الإدارية وليس عن طريق منهجية واضحة وبأهداف محدّدة وخاصّة في مجال تسيير ملف الخوصصة<sup>1</sup>.

كما عرفت تلك المرحلة تداخل وخط في الصلاحيات بين عدّة متدخلين في مجالات التسيير والضبط والخوصصة، حيث تميّزت علاقة المجلس الوطني لمساهمات الدولة المنشأ بموجب الأمر رقم 95-25 بمجلس الخوصصة المنشأ بموجب الأمر رقم 95-22 (فرع أول)، وقد أثر هذا التداخل على مسار تسيير المساهمات وعمليات الخوصصة.

مما أدّى بالسلطة ونتيجة معاناة المؤسسة العمومية الاقتصادية في الفترات السابقة من تاريخها من ظاهرة تضخم وتعدّد مركز اتخاذ القرار والذي أثر بصفة سلبية على عمليات الإصلاح الاقتصادي خاصّة في تسيير ملف الخوصصة على وضع حدّ لهذه الظاهرة، حيث وحدّ الأمر رقم 01-04 مركز اتخاذ القرار عن طريق مجلس مساهمات الدولة (فرع ثاني)، عن طريق وضعه لإستراتيجية شاملة في مجال تنظيم وسير وخوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية.

### الفرع الأوّل

#### أزمة الصلاحيات في ظلّ أحكام الأمر 95-22 و 95-25.

يعود السبب الرئيسي لأزمة الصلاحيات بين الهيئات الموكّل إليها عن طريق السلطة مسألة تنظيم القطاع العام الاقتصادي سواء في مجال تسيير مساهمات الدولة أو في مجال تسيير ملف الخوصصة إلى وجود نوع من التعارض في الأحكام بين الأمر رقم 95-22 المتضمن خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية والأمر رقم 95-25 المتعلق بالشركات القابضة، التي تتولى تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

<sup>1</sup> Cf, HAMIDI.M, Question autour de la notion de privatisation ,Revue IDARA, , 2000, N°1, p.31.

إنّ وجود مثل هذا التعارض فف ثنائفة الهفئاء المشرفة على تسففر ملف الخوصصة من منظور توسفف القاطع العام قد ترتب عنه صعوبات جمّة فف إقرار مشروع الانتقال للقاطع الخاص، ولم تنفع محاولة الاختناق الموصوف بالثنائفة المتوازفة المتعارضة بصدور الأمر رقم 97-12 المؤرخ فف 19 مارس 1997 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-25 قصد استدراك بعض الثغرات وبعض النقائص وخاصة ففما ففعلق بتوففء موضوع الخوصصة. كما أنّ تعزفر انتشار الدولة باعتبارها ضابط اقتصادف عبر الهفئاء المكلفة بتنففء الخوصصة ففبرّ عن الظاهرة البروقراطية الاقتصادية الجديدة، إضافةً إلى أنّ تعدد الهفائل المشرفة على تنففء الخوصصة هو الوجه المكمل لهذه البروقراطية<sup>1</sup>.

إنّ هذا الوضع ففكس الإجراءاء الارتجالفة عندما تبنت السلطات الخفراءاء الفف هي من اختصاص هفئاء إستراتيجية فف إطار قواعد لبرالفة تحررفة، كما أنّ وجود ثنائفة فف تسففر ملف الخوصصة أفر بشكل سلبي على ثقافة الاقتصاد الحر والذي ففعب دوراً كبيراً فف خلق الميزة التنافسفة. إضافةً إلى أنّ الأهمية القانونية للشركات القابضة العمومية من ففث المرونة فف عملفاء إصدار الأسهم والسندات وطرحها فف البورصة تبقى دون جدوى نفةجة ما تخلقه الثنائفاء من الهفئاء أو ما ففولد عن ذلك من صراعات فف الصلاففاء ففن الهفئاء، والصففح هو القفام بتحدد آلفة إستراتيجية لتأهفل المؤسسات فف فف الفصل فف أزمة الصلاففاء ففن عدّة دوائر تابعة لجهاز الوصافة والفف ففولى التنففء لفا هو مصادق عليه<sup>2</sup>.

إنّ من فبعفاء إعادة التنظيم الاقتصادي فف شكل الشركات القابضة العمومية هو خروج سفااسة الخوصصة عن المسار الاقتصادي المحدد فف الأمر رقم 95-22، المفلق بخوصصة المؤسسات والسبب فف ذلك هو أنّ الشركات القابضة أصبح لها الحق فف تنففء الخوصصة الجزئفة، ممّا طرح إشكالاً حول مستوى ففسفء هذا التنازل. كما أنّ ففار الدولة مفلق بالإطار القانونف للخوصصة

<sup>1</sup> CF, SADI N.C, La privatisation des entreprises publiques Algériennes, Editions OPU, Alger, 2002, p.149.

<sup>2</sup> محمود شحماط، المرجع السابق، ص.139.

سواء خوصصة رأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تحوزها الدولة بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أو بالتنازل عن الأصول فقط، فهو يتم الفصل فيه بصفة واضحة على مستوى الشركات القابضة وهو انشغال مشروع<sup>1</sup>.

من المتعارف عليه أنّ الهيئات الموكّلة إليها مشروع تنفيذ الخوصصة لا تملك سلطة فعلية في اتخاذ القرارات، كون أنّ الكلمة الأخيرة تعود للحكومة وما حدث من خلال المنظور الاقتصادي للملكية العامة من مستجدات هو جانب القانوني الذي حوّل الشركات القابضة العمومية الحق في التصرف والتنازل، ومن ثمّ يجوز الحديث عن الخوصصة دون إحداث معالجة اقتصادية جديدة من خلال إعادة النظر في الآليات الأساسية للدولة المكلفة بتنظيم خوصصة الملكية<sup>2</sup>.

إنّ المعالجة الاقتصادية لنقل ملكية القطاع العمومي قد أفقد كلّ انسجام على مستوى التنظيم لأنّ الخطة الاقتصادية ودور القانون في إعادة تنظيم القطاع العام الاقتصادي له علاقة وثيقة بالخوصصة، كما أنّ تمثيل الدولة المزدوج عبر الهيئات المختلفة من حيث الصلاحيات في كلّ مراحل مسار الخوصصة أدّى إلى وجود نوع من الانسداد والذي كان مردّه ظاهرة البيروقراطية الاقتصادية الجديدة حيث تحوّلت الشركات القابضة العمومية إلى وصاية جديدة جرّاء التداخل في الصلاحيات بين المجلس الوطني للخوصصة والمجلس الوطني لمساهمات الدولة<sup>3</sup>.

وعلى ضوء ما سبق تناوله يمكن القول، أنّ السلطة في الجزائر اتبعت سياسة وإيديولوجية في عملية التسيير الاقتصادي شكّلت أزمة حقيقية في الصلاحيات لمختلف الهيئات المتدخلة في إدارة

<sup>1</sup> لأنّه متعلق بنقل الثروة التي بناها عمال القطاع العام ودافعي الضرائب إلى القطاع الخاص الوطني، رغم أنّه غير قادر على لعب دور في التنمية والقطاع الخاص الأجنبي المستثمر، فإنّ وجهته هو التحكّم في العلاقات التجارية والاستثمار عن بعد، نقلا عن، محمود شحماط، المرجع السابق، ص.140.

<sup>2</sup> ممّا استدعت الضرورة إلى صدور قانون جديد لتبدأ مرحلة جديدة من مسار الخوصصة وذلك بصدور الأمر رقم 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وسيرها وخوصصتها.

<sup>3</sup> محمود شحماط، المرجع السابق، ص.139.

ملف الخوصفة، كما أنّ مسألة الحفاد الاقتصادي للدولة كان مبهماً لأنها لم تحدّد لنفسها مواقع في القطاع العمومي الإستراتيجي ممّا نتج عنه كثرة الهياكل المدبرة للإصلاحات الاقتصادية خاصة في مجال تنفيذ مشروع الخوصفة والذي انعكس سلباً على عملية التنمية. الأمر الذي دفع بالسلطة وعن طريق الأمر 04-01 لاتخاذ إجراءات جديدة من اجل وضع إستراتيجية واضحة لحل ملف الأزمة وتوحيد مركز اتخاذ القرار عن طريق وزارة المساهمات ومجلس مساهمات الدولة.

### الفرع الثاني

#### تحديد الإستراتيجية الشاملة لملف الخوصفة من طرف وزارة المساهمات ومجلس مساهمات الدولة (الفصل في الأزمة وتوحيد مركز اتخاذ القرار)

لقد عانت المؤسسة العمومية الاقتصادية في الفترات السابقة من تاريخها من ظاهرة تضخم وتعدّد مراكز اتخاذ القرار أين نجدها تخضع لتعدّد وصاية غير منسجمة أثّرت سلباً على عمليات الإصلاح نتيجة للتداخل في الصلاحيات والتنازع في الاختصاصات سواءً كان هذا التنازع سلبياً أو إيجابياً وقصد وضع حدّ لهذه الظاهرة وحدّ الأمر رقم 04-01 مركز اتخاذ القرار المتعلق بتنظيم وسير الخوصفة عن طريق الاعتماد على آليات تعتبر متعدّدة<sup>1</sup>.

ولقد جاءت أحكام الأمر رقم 04-01 بميكانيزمات تنظيم جديدة وذلك في إطار الإصلاحات الاقتصادية الجارية وهو على عكس نظيره في ظلّ أحكام الأمر 22-95 المعدّل والمتّم بالأمر 25-97، وعموماً جاء التنظيم الجديد ليجسّد آليات اقتصادية تجنب عملية إدارة وتسيير ملف الخوصفة من الفوضى التي شملته سابقاً، خاصة بعد منح الشركات القابضة حق التصرف<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> عجة جبالبي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرجع السابق، ص.530.

<sup>2</sup> والرهان البديل على ضوء التجربة مع الشركات القابضة ومجلس الخوصفة هو أنّ الأمر 04-01 جمع بين الوظيفة السياسية والقانونية بيد السلطة حتى يكون هناك انسجام بين الخطاب السياسي والتطبيق الاقتصادي وفرض الانضباط حول ممارسة صلاحيات الهيئات التي تدير نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص، كما أنّ سبب اشتعال الأزمة في تداخل الصلاحيات

كما أنّ ءولف مجلس الوزراء زمام ءسفر ملف الءوءصفة وذلك عن طرف المصاءفة علفها، كان الءءف من وراءه عدم الوقوع فف الءطأ من ءءفء والءف ءءء فف السابف مع ءعءء الهفءاء وءعءء مراكز اءءاء القرار.

أراء المشرء من ءلال ءءءفل الءءفء لقانون الءوءصفة أن فسءء المهام للءهاز ءنففءف ءابع لسلفة اءءاء القرار وهو مجلس مساهماء الءولة، ءفء عمد إلى ءوءفء مركز اءءاء القرار وءم ءوءفء ءسب أشكال وآلفاء معفنة. كما وزع المشرء من ءلال الأمر 01-04 المءعلق بءنظفم المؤساءء العمومفة الاقءاءفة وءسفرها وءوءصءتها للاءءصاف بفن مجلس مساهماء الءولة ووزارة المساهمة وءرففة الاسءءمار من أجل إزالة مءءلف ءءناقصاء المشاركة من طرف الأمر 95-22<sup>1</sup>.

#### أولاً- ءلول مجلس مساهماء الءولة كبءفل عن المجلس الوطنف لمساهماء الءولة:

ءءبر ظاهرة ءعءء مراكز اءءاء القرار ظاهرة سلبفة على عملفة الإصلاء الاقءاءف، الأمر الءف ءفع بالمشرء إلى اسءبءال المجلس الوطنف لمساهماء الءولة- والءف كانت سفاسفءه الاقءاءفة قائمة أساساً فف مءال ءسفر الأحوال ءءارفة وءلّ ما فءعلق بمءافءة القفم المءقولة، ءفء لم فكن مءولاً قانوناً بإءارة ملف ءسفر الءوءصفة- بمجلس مساهماء الءولة بموجب الماءة 08 من الأمر رقم 01-04<sup>2</sup>.

---

مرءه فكون إلى سوء ءءمهفء عند وضع الآلفاء المؤساءفة قبل ءءبء الصلاءفاء بكلّ شفافة وءءشاور على أوسع نطاق ءول أهداف وإسءراءفة الءوءصفة، نقلا عن، مءموء شءماط، المرجع السابف، ص.144.

<sup>1</sup> وذلك بءوزفء عملفاء الءوءصفة على ءلاء (3) أءهزة:

- مجلس مساهماء الءولة الءف فءءء برنامء الءوءصفة وفءءء القراراء.

- وزارة المساهمة وءرففة الاسءءمار باءءبارها الءهاز ءنففءف.

- لءنة مراقبة عملفاء الءوءصفة باءءبارها الءهاز المراقب.

<sup>2</sup> ءءص الماءة 8 من الأمر 01-04 على ما فلف: «فؤسس مجلس مساهماء الءولة وفوضع ءء سلءة رففس الءكومة الءف فءولف رئاسءه...».

وبخصوص المهام المستندة إلى هذا المجلس الجديد سواء في مجال تسيير القيم المنقولة أو تسيير ملف الخوصصة، فجاء هذا الأخير ليجمع بين المهام التي كانت منوطة بكل من الشركات القابضة ومجلس الخوصصة، إذ أنه وتوحيد النصوص السابقة في نص واحد سيؤدي حتماً إلى تبسيط مؤسساتي مهم<sup>1</sup>.

وبالرجوع إلى نص المادة 9 من الأمر 04-01 نجد أنّ المجلس يقوم بتحديد الإستراتيجية الشاملة في مجال مساهمات الدولة والخوصصة، إضافةً إلى تحديد السياسيات والبرامج فيما يخص مساهمات الدولة وتنفيذها، كما يحدّد سياسات وبرامج خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية ويوافق عليها.

ولقد اعتبر جانب من الفقه<sup>2</sup> أنّ طبيعة هذه الصلاحيات منها ما هو إستراتيجي ومنها ما هو تنفيذي. ويمكن ملاحظته من خلال حصر هذه الصلاحيات المؤكدة لمجلس مساهمات الدولة بموجب المادة 9 من الأمر 04-01، حرص المشرّع على الجانب المتعلق بالخوصصة وتفضيله على الجانب المتعلق بالمساهمات وكان هذا المجلس هو مجلس خوصصة أكثر منه من مجلس مساهمات، وهو ما يؤدي إلى إضعاف الطابع العمومي للمؤسسة العمومية الاقتصادية حينما يتم ربط مسار المساهمات بمسار الخوصصة<sup>3</sup>.

إضافةً إلى ذلك، تمّ التركيز أكثر على المسائل المرتبطة بتنفيذ مشروع الخوصصة من قبل المجلس عكس ما كان معمولاً به بالنسبة للمجلس الوطني لمساهمات الدولة، حيث كان الاهتمام مركزاً على مسألة تداول الأسهم والقيم المنقولة، وما يلفت الانتباه أيضاً أن تدخل الدولة ممثلة في مجلس

<sup>1</sup> بن دقيش عفاف، المرجع السابق، ص.37.

<sup>2</sup> حسب رأي الأستاذ "عجة جيلالي" فإنّ الصلاحيات الإستراتيجية تتمثل في تحديد الإستراتيجية الشاملة في مجال المساهمات، بدءاً من تنظيم القطاع العمومي إلى تقرير سياسات الخوصصة، أمّا الصلاحيات التنفيذية فتشمل تنفيذ البرامج المتعلقة بالمساهمات وبرامج الخوصصة والموافقة عليها. عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية... مرجع سابق، ص.535.

<sup>3</sup>Cf, BOUSSOUHAH.M, Les privatisations en Algérie, in les annales de l'IDEF, KOLEA, Alger, 2002, p.56.



المساهمات أصبح يقتصر على تحديد الأهداف والغايات الأساسية في مجال مساهمات الدولة والخصوصية من جهة وتحديد السياسات المتعلقة بمساهمات الدولة والخصوصية من جهة أخرى<sup>1</sup>.

بالتالي أصبح هذا المجلس الهيئة الوحيدة التي تضطلع بجميع الصلاحيات الإستراتيجية في مجال ضبط وتنظيم القطاع العمومي خاصة في مجال نقل الملكية إلى الخواص<sup>2</sup>، كما أصبح المالك الحقيقي للأموال التجارية المملوكة للدولة وله الطابع السيادي في اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير وخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية.

#### ثانياً - اعتماد وزارة المساهمة كآلية لفتح رأسمال المؤسسات على الخواص:

تمثل فكرة إنشاء وزارة مكلفة بالمساهمات وتنسيق الإصلاحات إحدى الأفكار التي جسدها رئيس الجمهورية تنفيذاً لبرنامج الانتخابي، إلا أنّ هذا الطرح عرف تناقضاً صارحاً بخصوص مسألة الاختصاصات، الأمر الذي جعل هذه الوزارة بؤرة للنزاع بدل هيكل للتنسيق مثلما يدل عليها اسمها<sup>3</sup>.

وما تجدر الإشارة إليه هو وجود نوع من الشغور القانوني على مستوى هذه الوزارة منذ نشأتها سنة 1999، حيث مارست مهامها دون أيّ نظام ودون أيّ سند قانوني مما أثر سلباً على شركائها الاقتصاديين.

<sup>1</sup> بولحبال نواره، تطور علاقة الدولة بمؤسساتها العمومية الاقتصادية في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع قانون المؤسسات، جامعة الجزائر، 2003-2004، ص36.

<sup>2</sup> وما يمكن ملاحظته أيضاً هو أنّه من المهام التي كلف بها مجلس مساهمات الدولة نفس المهام التي أوكلت من قبل لمدوب الإصلاح الاقتصادي المكّرس بموجب المرسوم التنفيذي رقم 96-106 سالف الذكر، حيث كان يتكفل بإعداد برنامج الخصوصية وتنفيذه، إضافة إلى بعض المهام التي كانت من اختصاص مجلس الخصوصية المكّرس قانوناً بموجب المادة 11 من الأمر 95-22، والذي كلف بدراسة ملفات الخصوصية وانتقاء الأحسن منها، نقلاً عن، بن دقيش عفاف، المرجع السابق، ص.43.

<sup>3</sup> وقد نشأ هذا النزاع بالخصوص بين الوزير المكلف بإدارتها والمركزية النقابية التي اعترضت مشاريع القوانين المعدّة من قبلها بشأن ملف المساهمات والخصوصية، أنظر، عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرجع السابق، ص.532.

واستمر هذا الفراغ إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 2000-322 المؤرخ في 2000/10/25 المتضمن صلاءفاء وزارة المساهماء وتنسفق الإصلاءفاء. وبءصوص صلاءفاء الوزارة في مءال المساهماء، فقد سبق لنا أن ءطرفنا لها من ءلال المءلب ءالثف المءنون ب"الهفاء المءلفة بءنففذ ءوصفة المؤسسة"، وهف مءددة بموءب المرسوم التنفيذي 2000-322 سالف الذءر<sup>1</sup>.

وبصدور الأمر 01-04 ءأكد دور وزير المساهماء في مءال ءوصفة، إلا أنه من إءاءة العملفة أوءلف أغلب المءام الءف ءضمنها إلى شركاء ءسفر مساهماء الءولة باءءبارها الهفاء الوسفاء بين الءولة من ءهة ممءلة في مءلس مساهماء الءولة والمؤسسة العمومية الاءءصاءفة ءبقاً للاءءة رقم 2004/04 المؤرخة في 2004/06/20 المءعلقة بءنشفاء عملفاء ءوصفة، الشراكة الصاءرة عن مءلس مساهماء الءولة<sup>2</sup>.

وفف نفس السباق عرضء وزارة المساهماء ءءدفاء ءوهرفة مسء هفكلها واءءصاصها القانونف في مءال ءسفر ملف ءوصفة، ءفء ءغفرء ءسمفءها لءصءب وزارة المساهمة وءرففة الاسءءمار بموءب المرسوم التنفيذي 03-50 المؤرخ في 01-02-2003 المتضمن ءنظفم الإءارة المءركفة لوزارة المساهماء وءرففة الاسءءماراء، ءفء اسءءء لها نفس صلاءفاء وزارة المساهمة وتنسفق الإصلاءفاء مع نوع من ءءفق<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> المءاة 4 من المرسوم التنفيذي 2000-322 .

<sup>2</sup> بن ءبلس منى، الآفاء ءءدفة ءوصفة المؤسسة العمومية في ظلّ الأمر 01-04، مءءرة مابءفر، فرع قانون الأعمال، ءلفة الءقوق، ءامعة ءزائر، 2011/2010، ص.88.

<sup>3</sup> نظراً للءور الءورف الءف ءعبه الوزارة، فقد ءعلها مءل عءة ءءدفاء سنة 2003 بموءب المرسوم التنفيذي رقم 03-292 المءعلق بءنظفم الإءارة المءركفة للوزفر المءءب لءف رؤفء الءكومة مءلف بالمساهمة وءرففة الاسءءمار، وبعءها وفف سنة 2004 وبموءب المرسوم التنفيذي 04/171 المؤرخ في 10/06/2004 ءم من ءءفء ءنظفم وزارة المساهمة وءرففة الاسءءمار على رأسها وزفر مءءب، ءم ءلء هذه ءغفرءاء بصدور المرسوم التنفيذي رقم 08-100 الءف ءدء صلاءفاء وزفر الصناعة وءرففة الاسءءماراء.

فف الأخر فمكن القول؁ أنه من تبعفات الوضع الذف أفرزته أزمة الخوصفة؁ إن النص القانونف الجفد فزال فتعامل مع مفهوم الخوصفة على أن المؤسسة العمومية الاقتصادية هف شفا قانونف وهو الطرح الذف فزال محل خلاف على مستوى دوائر داخل السلطة؁ كما أن وضع المؤسسات العمومية الاقتصادية لا فسمح بأن تكون موضوع خوصفة فف أف صيغة تعتمد قبل أن تؤهل لاقتصاد السوق<sup>1</sup>.

ولكن مع ذلك فمكن القول أن الأمر رقم 01-04 تدارك أمراً غاية الأهمية؁ إذ أعطى للمشكلة الأولفة الاقتصادية الفف فجاوزته النصوص السابقة وحدّ من مركزفة اتخاذ القرارات سواء بالنسبة لإدارة الأموال التجارية التابعة للدولة أو فف مجال فسفر ملف الخوصفة.

<sup>1</sup> محمود شحمام؁ المرجع السابق؁ ص.143.

# المباج الثاني

آليات الرقابة الممارسة على المؤسسات العمومية  
الاقتصادية وتحديد مجال المسؤولية الجنائية للمسيرين

سبق وأن تمّت الإشارة من خلال فحوى الباب الأول أنّ المؤسسة العمومية الاقتصادية بصفة خاصة وهيئات القطاع العام الاقتصادي بصفة عامة تمارس صلاحياتها من حيث تسيير المؤسسة بكلّ أريحية. باعتبار أنّ أحكام القانون التوجيهي 88-01 أخضعتها لنوع من الاستقلالية في إدارة شؤونها كون أنّها تعتمد على أحكام القانون الخاص بصفة عامة وأحكام القانون التجاري في معاملاتها الميدانية.

كما أنّ مبدأ اللامركزية الاقتصادية أعطى للمؤسسات العمومية الاقتصادية سلطة اتخاذ القرارات، ممّا أدّى إلى إعادة تكييف علاقة الدولة بالمؤسسة، وتجسيد حيادها عن طريق فصل وظيفتها الإدارية عن الوظيفة الاقتصادية. وبالتالي أصبحت مسألة الرقابة على إدارة وتسيير المؤسسة تخضع لصلاحيات الأجهزة الاجتماعية للمؤسسة، وأنّ أيّ تدخّل رقابي خارجي من شأنه المساس بمبدأ مشروعية اتخاذ القرارات، بل أكثر من ذلك، المساس بمبدأ المتاجرة المعمول به داخل المؤسسات. لكنّ الممارسة الميدانية أثبتت عدم نجاعة الأجهزة الاجتماعية في تحقيق دورها الرقابي، باعتبار أنّه من غير الممكن أن تقوم بعملية التسيير والمراقبة في آن واحد. الأمر الذي دفع بالمشرّع الجزائري إلى إعادة هيكلة الرقابة على المؤسسات عن طريق فرض هيئات خارج المؤسسة ينادى بها تحقيق هذا الدور، خاصّة بعد ثبوت تواطؤ وتلاعب بالمال العام، ممّا تقرر بموجبه عودة الدولة من جديد لضبط النشاط العام الاقتصادي من خلال إصدار جملة من القوانين المنظمة لهذا الشأن.

وهذا ما سيتمّ معالجته من خلال الفصل الأوّل المعنون بـ: "مدى خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية للرقابة بموجب قوانين الاستقلالية".

كما أنّ الجرائم المرتكبة من طرف مسيري المؤسسات من شأنها تقرير مسؤوليتهم المدنية والجزائية. والواقع أنّ معظم الدراسات والأبحاث التي عُنت بدراسة مدى جوانب مسؤولية مسيري الشركات اتجهت في أغلبها إلى البحث عن مدى قياسها من الناحية المدنية والجزائية، وهو ما سيتمّ

التطرق إليه من خلال الفصل الثاني الموسوم ب: "أحكام المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية".

## الفصل الأول

### مدى خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية للرقابة

#### بموجب قوانين الاستقلالية.

إنّ الحديث عن تنمية القطاع العام الاقتصادي يتطلب أداة فعّالة لتحقيقه، حيث اعتمدت السلطة على المؤسسة العمومية الاقتصادية لتجسيد مخطّطها الاقتصادي، حيث وبالنظر إلى دورها وأهميتها داخل الاقتصاد الوطني، عرف تنظيمها إصلاحات كثيرة طبقت من خلالها نظم تسيير مختلفة، منها نظام التسيير الاشتراكي والذي أولى أهمية بالغة بمسألة الرقابة على المؤسسات التي اكتست أشكالاً عدّة<sup>1</sup>.

ومع تبني سياسة الانفتاح الاقتصادي، أصبحت المؤسسة العمومية الاقتصادية تاجرة في تعاملاتها السوقية مثل الشركات التجارية، وهو ما أملتته قوانين استقلالية المؤسسات<sup>2</sup>. حيث تغيّر دور الدولة المقاول والمتمدّخلة في ميدان التسيير والرقابة إلى دولة حارسة تساهم في تكوين رأسمال المؤسسات وتترك مسألة الإدارة والتسيير لكوادر المؤسسة، وبالتالي أصبح مجال فرض الرقابة على هذه

<sup>1</sup> منها ما هو داخلي يمارس بصفة سابقة ومنها ما هو خارجي يمارس بشكل لاحق، ومن بين أشكال الرقابة الداخلية التي أخضعت لها المؤسسة الاشتراكية، الرقابة الوصائية على مديري ومسيري المؤسسة، كذلك الرقابة المالية الممارسة من قبل الهياكل التابعة لوزارة المالية، كالنظام البنكي، مراقبو المحاسبات، والمفتشية العامة للمالية، أمّا بالنسبة للرقابة الخارجية فكانت ممارسة من طرف م.ش.و، نقلا عن، سالمى وردة، تطور الرقابة على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة قسنطينة، 2009/2008، ص.01.

<sup>2</sup> أي القانون التوجيهي 88-01، الأمر 95-22، الأمر 95-25 والأمر 01-04.

المؤسسات يكون داخلياً (مبحث أول) حيث يقتصر على الأجهزة الاجتماعية للمؤسسة وأجهزة أخرى متخصصة<sup>1</sup>.

ولكن وبالرغم من الحرية التي كانت ممنوحة للمؤسسة ومسيرها بعد خضوعها لأحكام القانون التجاري واستبعادها كلياً عن السلطة السياسية والاقتصادية للدولة، فإن ذلك لم يحقق الهدف المطلوب ألا وهو المردودية والأداء الحسن بل بالعكس من ذلك، أدى استغلال نفوذ المسيرين إلى ارتكاب ممارسات من شأنها المساس بالمال العام، لذا قرّر المشرّع إخضاع المؤسسة لرقابة خارجية من جديد وذلك بصدور الأمر 08-01<sup>2</sup> (مبحث ثان).

### المبحث الأول

#### أحكام الرقابة على المستوى الداخلي للمؤسسة العمومية الاقتصادية

سبق وأن أشرنا إلى أنّ المشرّع الجزائري جعل من المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية، وأنّ الاختيار بين شركة المساهمة والشركة ذات المسؤولية المحدودة يكون حسب نشاط المؤسسة وأهميته في التنمية الاقتصادية، كما أنّ الرقابة الداخلية هي تلك الرقابة الممارسة من قبل أجهزة المؤسسة، حيث ألزم المشرّع المؤسسات بتنظيم وتدعيم هيكلها الداخلية الخاصة بالمراقبة<sup>3</sup>.

ولكن قبل التطرق لمفهوم وأشكال الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية لا بدّ من تحديد الإطار المفاهيمي لمصطلح الرقابة بصفة عامة والرقابة الداخلية بصفة خاصة من منظور التشريعات المقارنة والفقهاء المقارن (مطلب أول) وذلك من خلال تطبيقاتها على هيئات القطاع العام،

<sup>1</sup> والمتمثلة في المجلس الوطني لمساهمات الدولة عن طريق صناديق المساهمة من خلال الأمر 95-25 وكذلك مجلس مساهمات الدولة عن طريق شركات تسيير المساهمات أو ما يُعرف حالياً بالجمعيات الصناعية وذلك بموجب الأمر 01-04.

<sup>2</sup> الأمر 08-01 المؤرخ في 28/02/2008 المتتم للأمر 01-04 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها، ج.ر، رقم 11، 2008، ص.15.

<sup>3</sup> عليوات ياقوتة، الرقابة على المؤسسة العامة الاقتصادية، مذكرة ماجستير في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990/1991، ص.33.

كما أنّ المشرّع الجزائري وضع ترسانة من النصوص القانونية والتنظيمية لتحديد مجال الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية عن طريق أجهزة الاجتماعية وذلك في ظلّ أحكام القانون التوجيهي 88-01 (مطلب ثان)، وفي سياق إعادة تنظيم هيكل الدولة المساهمة وخاصة بعد توقيع الجزائري لاتفاقية التعديل الهيكلي لسنة 1994، تبنى المشرّع الجزائري تشريعات جديدة تماشياً مع إعادة تنظيم الاقتصاد الوطني، ممّا أعاد معه تنظيم مجال الرقابة الداخلية وذلك من خلال الأمر 95-28 والأمر 01-04.

### المطلب الأول

#### بعض المفاهيم والأحكام العامة للرقابة على هيئات القطاع العام.

إنّ الحديث عن الرقابة داخل هيئات القطاع العام يعني الوقوف على مدى احترام الحدود المرسومة لها أثناء ممارسة نشاطها ومدى تحقيقها للأهداف المسطرة لها هذا من جهة، ومن جهة أخرى البحث عن مدى فعالية الأجهزة التي أوكلت لها هذه المهام.

فالرقابة تعدّ أحد أهمّ المقوّمات الأساسية والتي تتطلب خطة محكمة من أجل ضمان مسايرة السياسات التي تعتمد عليها المؤسسات الاقتصادية<sup>1</sup>. كما أنّ المفاهيم والآراء تعدّدت من أجل تحديد ماهية هذا المصطلح (فرع أول)، حيث حاول التشريع والفقهاء المقارن أن يجد تعريفاً جامعاً ومانعاً له حتى يضمن صفة المشروعية على الجهات والهيئات القائمة بهذه الرقابة داخل المؤسسات العامة، أمّا فيما يخصّ أشكال وأنواع هذه الرقابة (فرع ثاني)، فهي إمّا أن تكون رقابة إدارية تمارسها الإدارة على نفسها سواءً كانت خارجية تمارس من قبل أجهزة مركزية، أو رقابة داخلية تمارس من داخل الجهاز الإداري. كما قد تكون رقابة سياسية ممارسة من قبل البرلمان، إضافةً إلى الرقابة القضائية الممارسة من قبل السلطة القضائية، وكذلك الرقابة المالية من أجل تدقيق حسابات المؤسسة.

<sup>1</sup> السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، مذكرة ماجستير في تنمية وتسيير الموارد البشرية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2008/2007، ص.13.



#### الفرع الأول

#### مفهوم الرقابة

تعدّ الرقابة من الوظائف الإدارية والتي لها علاقة وطيدة بالتخطيط في منظمات الأعمال المعاصرة، ولقد تطوّرت مفاهيم الرقابة وفلسفتها ومنظورها الإداري بشكل ملحوظ حيث أصبحت الرقابة وخاصة الرقابة الإدارية أكثر تشاركية، ولم يعدّ ذلك المصطلح المرادف للقوة والهيمنة، بل أصبح ينظر إليها كأسلوب تصحيحي يلعب دوراً أساسياً في الممارسات الإدارية على كافة المستويات<sup>1</sup>.

#### أولاً- التعريف اللغوي:

أصل كلمة "رقابة": رقب، يرقب رقوباً ورقابة، حرس، انتظر، حاذر، وجاء معناه اللغوي في معجم آخر<sup>2</sup> على أنّها: راقب، مراقبة؛ أي حرسه وانتظره، والرقابة تعني قوّة أو سلطة التوجيه والتفتيش ومراجعة العمل وتعني السهر أو الحراسة وكذلك الترسّد والملاحظة<sup>3</sup>.

#### ثانياً- التعريف الاصطلاحي:

الرقابة في أيّ مشروع تشمل الكشف عمّا إذا كان كلّ شيء يتمّ وفقاً للخطط الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ السارية وهي تهدف إلى الوقوف على نواحي الضعف والأخطاء، ومن ثمّ العمل على تصويبها ومنع تكرارها، وهي تكون على كلّ شيء سواء أعمال، أشياء، أفراد أو مواقع<sup>4</sup>.

وبالرجوع إلى بعض تعريفات الفقه المقارن في مجال علم الإدارة العامة، فقد عرّفت بعدّة تعريفات، حيث عرّفها الأستاذ "فؤاد مُجّد النادي" على أنّها: «تقدير إنجازات العاملين لبيان مدى

<sup>1</sup> حسين أحمد الطراونة، توفيق صالح عبد الهادي، الرقابة الإدارية "المفهوم والممارسة"، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2012، ص.19.

<sup>2</sup> أحمد زكي، يوسف محمود، المعجم العربي، الميسر للمدرسة والجامعة والمكتب والمنزل، دار الكتاب المصري، القاهرة، (د س ن)، ص.200.

<sup>3</sup> إبراهيم أنس، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، ج1، دار المعارف، القاهرة، ط2، 1972، ص.95.

<sup>4</sup> حسين أحمد الطراونة، توفيق صالح عبد الهادي، المرجع السابق، ص.19.

تحقيقها لأهدافها ومعرفة أسباب النجاح والفشل المتصلة بها تمهيداً للتعامل معها بما يصلح من شأنها»، كما عرّفها الأستاذ "مُحَمَّد رفعت عبد الوهاب" على أنّها: «الوظيفة التي تهتم بتقييم الجهود والإنجازات بالنظر لأهداف المنظمة، كما تهتم بالتحقق من شرعية التصرفات والأعمال، كما تهتم بتحقيق الاستقرار والنظام بين العاملين»<sup>1</sup>.

كما عرّفه الفقيه الجزائري "أحمد محيو"<sup>2</sup> بالنسبة للرقابة على المؤسسات الصناعية الخاصة على أنّها ظاهرة قديمة وعلمية...، ومع بروز مفهوم الدولة المتدخلة، فإنّ الرقابة على الأنشطة الخاصة أخذ منحى آخر، حيث أصبح يقوم على نوع من الضبط الاقتصادي والاجتماعي بصفة إيجابية.

### ثالثاً- نظريات الرقابة:

هناك نظريتان حول الرقابة على التنظيمات في القطاع العام؛ نظرية القيادة والتوجه التلقائي<sup>3</sup> La

.La théorie Politique والنظرية السياسية théorie Cybernétique.

### 1- نظرية القيادة والتوجيه التلقائي:

تستمدّ هذه النظرية أصولها من التشابه بين التنظيم وبين النظام، فهذا النظام يُؤمن استمرارية عمله من خلال أن يعثر بنفسه على نقطة التوازن بين نشاطاته وموارده، ونقطة التوازن هذه يمكن أن تتغيرّ من موقعها مع الزمن وذلك عندما تتكيّف مع مختلف العناصر المكوّنة لهذا النظام، ويتطلع أنصار

<sup>1</sup> مُحَمَّد مُحمَّد عبده إمام، أصول علم الإدارة العامة في ضوء الشريعة الإسلامية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2012، ص.338.

<sup>2</sup> Le contrôle de l'Etat sur les entreprises privées, est un phénomène ancien et universel.... Avec l'Etat dit "interventionniste". Le contrôle sur les activités privées tout en s'élargissant prend une autre orientation, il a pour but l'institution d'un ordre économique et social positif, Cf, LAGGOUNEWalid, Le contrôle de l'état...., op.cit, p.20.

<sup>3</sup> ترجع كلمة "Cybernétique" إلى أصل يوناني Kubernêsis، وهي تدلّ في معناها الحقيقي على عمل قيادة السفينة، وتدلّ في معناها المجازي على "عمل التوجيه والحكم"، نقلاً عن، عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا، 2013، ص.148.

هذه النظرية، من أمثال Richard M. Cyert و James G. March إلى بلوغ مرحلة يتمكّن التنظيم فيها من التكيف تلقائياً وأتوماتيكياً مع مختلف التغيرات الحاصلة داخله وفي البيئة المحيطة به<sup>1</sup>.

## 2- النظرية السياسية:

ترتبط النظرية السياسية في الرقابة بموجب تقديم حسابات المهمة من قبل المسؤولين المعنيين في الإدارات والمؤسسات العامة إلى المجالس التمثيلية المنتخبة، أو إلى هيئات متخصصة أخرى لإبراء ذمة هؤلاء المسؤولين أو لإشغال ذمتهم بنتيجة التدقيق في هذه الحسابات<sup>2</sup>.

وتجد هذه النظرية مبدأها وأساسها في مجال الرقابة إلى مبدأ الفصل بين السلطات، حيث تخضع مختلف الطبقات السياسية والإدارية للعديد من أشكال الرقابة القانونية والسياسية، ممّا يتوجب رفع تقارير دورية إلى هيئات رقابية مستقلة عنهم غير مرتبطة بهم سواء أكانت هيئات منتخبة أم كانت هيئات معينة. وهكذا فإنّ الإدارات العامة تخضع بالضرورة لرقابة خارجية، أمّا الرقابة الداخلية فتتأمن بواسطة سلسلة مترابطة من الصلاحيات تصل في نهاية المطاف إلى أحد المسؤولين السياسيين، وهو على الأرجح الوزير<sup>3</sup>.

بعد التطرق لمفهوم الرقابة ومختلف النظريات التي جاءت بها، نأتي من خلال هذا الفرع للحديث حول أهم أنواع الرقابة الممارسة داخل الأنشطة الاقتصادية في القطاع العام.

<sup>1</sup> عبد الله قطيش، المرجع السابق، ص.150.

<sup>2</sup> وقد أشار Max WEBER، وهو عالم اقتصاد في هذا الصدد: أنّ النصوص القانونية التي تجري صياغتها وإقرارها خارج الإدارات العامة هي التي تنظم عمل هذه الإدارات وتشكل مرتكز نشاطها.

<sup>3</sup> وتترك هذه الموجبات السياسية والقانونية بصماتها على أنظمة الرقابة في الإدارات العامة، وهكذا فإنّه يقتضي إقرار أنظمة للرقابة تتيح النظر في صحة القرارات الصادرة عن الإدارات العامة وسلامة الإجراءات المعتمدة في اتخاذها، نقلاً عن، عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق، ص.151.

#### الفرع الثاني

##### أشكال الرقابة الممارسة على هيئات القطاع العام

باعتبار أنّ الرقابة تشكل مجموعة من الإجراءات تتخذ من أجل تجنب وقوع المسيرين والموظفين في ثغرات وأخطاء للوصول إلى تخطيط مُحكم، فإنّ وجودها يتخذ أشكالاً عدّة وذلك حسب طبيعة الجهة التي تمارسها سواءً كانت إدارية، سياسية، قضائية أو مالية.

##### أولاً- الرقابة السياسية على أعمال الإدارة:

هذا النوع من الرقابة قد يمارس على الإدارة عن طريق البرلمان، وهو يمارس مهامه الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، خاصّة في الأنظمة البرلمانية. كما أنّ للمجالس الشعبية المحلية دور كذلك في ممارسة الرقابة عن طريق الأحزاب السياسية، وتمارس أيضاً عن طريق الرأي العام لجماعة الناخبين.

إنّ الرقابة الفعّالة بموجب هذه الآلية السياسية لا يمكن تحقيقها إذا ما استثنينا بعض المسائل التي يستخدم فيها البرلمان حقّه في الرقابة بشكل جدّي، كالرقابة على الموازنة العامة، وإن كان هذا النوع كذلك قد تؤثر عليه المداخلات السياسية وسيطرة الحزب الحاكم في البرلمان<sup>1</sup>. غير أنّه يُؤخذ على هذا النوع من الرقابة أنّها لا تنشط إلّا في المخالفات الإدارية الكبرى، أمّا المخالفات البسيطة، فهي لا تحظى باهتمام البرلمان أو الأحزاب السياسية، كذلك يغلب عليها الطابع السياسي والتأثر بالأهداف والمنازعات السياسية دون أن يكون هدفها الأساسي إلزام الإدارة بحكم القانون.

<sup>1</sup> مُجّد مُحَمَّد عبده إمام، المرجع السابق، ص. 348.

#### ثانياً- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة:

الرقابة القضائية التي تتولاها السلطة القضائية باعتبارها سلطة مستقلة لها ضماناتها واستقلالها عن السلطة التنفيذية، وذلك عن طريق ما يرفع إليها من دعاوى للنظر في مشروعية أعمال الإدارة ومن بينها المؤسسات العامة ومعرفة مدى موافقتها للقانون من عدمه<sup>1</sup>.

وبالرجوع إلى بعض أحكام التشريعات المقارنة، نجد أنّ مجلس الشورى للدولة اللبناني عرف المؤسسة العامة بأنها "مصلحة من المصالح العامة أنشأت من قبل الدولة وهي تخضع لرقابة القضاء الإداري"<sup>2</sup>.

كما أنّ القرارات التنظيمية أو الفردية تكون قابلة للطعن أمام المحاكم الإدارية بسبب تجاوز السلطة، والقاضي الإداري هو من له صلاحية الفصل في صحة القرارات، كما له السلطة التقديرية لحل النزاعات المثارة بسبب تطبيق القرارات. إضافة إلى ذلك، فالقضاء الإداري هو المؤهل للنظر في النزاعات التي تثيرها العقود الإدارية بشأن صحتها أو تنفيذها<sup>3</sup>.

أمّا بخصوص علاقة المؤسسة العامة بالعاملين لديها، وبما أنّ هذه المؤسسة هي شخص معنوي عام من حيث تنظيمها، فهي تخضع لأحكام القانون العام، حيث أقرّ اجتهاد مجلس الشورى اللبناني في مختلف أحكامه أنّ أعضاء العمل لدى المؤسسة العامة هم من الموظفين، إذ يمكن لهم بهذه الصفة رفع دعاوى ضدّ الإدارة من أجل إبطال قرارات تجاوز السلطة، أو عن طريق القضاء الشامل<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> مُجّد محمّد عبده إمام، المرجع نفسه، ص.349.

<sup>2</sup> وفي مطلق الأحوال، يمكن القول أنّه توجد قرينة بأنّ نشاط المؤسسة العامة الإدارية خاضعة للقانون العام، ويسعى إلى إثبات ما يُعكسها في النصوص والأحكام والتنظيمات والتصرفات الخاصة، نقلاً عن، عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق، ص.129.

<sup>3</sup> عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق، ص.130.

<sup>4</sup> يوسف سعد الله الحوري، القانون الإداري العام، (د د ن)، 1998، ص.169-170.

كما أنّ أموال المؤسسة العامة الإدارية تعتبر أموالاً عمومية، وبالتالي فإنّ القاضي الإداري هو المختص بالفعل في موضوعات المحاسبة العمومية باستثناء ما خرج منها بنص خاص، كما هو الحال بالنسبة للاعتراض على أوامر التحصيل عملاً بنص المادة 45 من قانون المحاسبة العمومية<sup>1</sup>.

أمّا فيما يخصّ بعض أساليب فرض الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة، فهذا النوع من الرقابة في الجزائر يستمدّ وجوده من حقّ التقاضي المكرّس في مختلف الأنظمة القانونية<sup>2</sup>، حيث شكّلت الرابطة القائمة بين الضبط الاقتصادي والرقابة القضائية اهتمام العديد من الفقهاء<sup>3</sup>.

ولقد جسّد مجلس الدولة بموجب أحكام القانون العضوي 98-01 المعدّل والمتّم بموجب تكريس أحكام الدستور، على أنّ هذا الأخير أي مجلس الدولة يعدّ هيئة مقوّمة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.

وبناءً على أحكام هذا النص، أقام المشرّع الجزائري معالم ازدواجية القضائية، وساهم في تكريس مبدأ الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية. وبما أنّ سلطات الضبط المستقلة تحمل من الخصائص ما يجعلها في مصاف السلطات الإدارية، فهي تخضع لرقابة القضاء الإداري عن طريق مجلس الدولة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق، ص.136.

<sup>2</sup> بركات جوهر، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2007/2008، ص.12.

<sup>3</sup> ومن بينهم الفقيه الفرنسي Jean Louis AUTIN في مقال له بعنوان:

Du juge administratif aux autorités administratives independantes un autre mode de regulation, RDP1988, N°5, p.p.230-231.

<sup>4</sup> راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلّة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي أيام 23-24 ماي، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية- الجزائر، 2007، ص.415.

إلا أنّ مجال تجسيد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أو المؤسسات العامة لا يخضع في كلّ الأحوال إلى أحكام القانون والقضاء الإداريين، باعتبار أنّ هناك هيئات ذات طابع اقتصادي<sup>1</sup> تخضع لنظام قانوني هجين لأحكام القانون العام والخاص.

### ثالثاً- الرقابة الإدارية والمالية:

تحتلّ الرقابة الإدارية والمالية أهمية بالغة في العملية الإدارية، وتعدّ من أهمّ عناصرها، إذ لا بدّ من تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها أداة فعّالة في تطوير وتوجيه عمل الإدارات المختلفة، ويتجسّد هذا التنظيم من خلال السند القانوني الذي يحكم عملية الرقابة<sup>2</sup>. كما أنّ العديد من دساتير العالم تضمنت نصوصاً خاصة بالرقابة على أعمال الإدارة مع اختلاف هذه النصوص من دولة لأخرى<sup>3</sup>.

ولقد عاجت بعض نصوص القانون الإداري الرقابة الإدارية والمالية لضمان وجود أساس قانوني للرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الأشخاص المعنوية العامة، سواء أكانت مصلحة أو إقليمية.

### أ- الرقابة الإدارية:

يقصد بالرقابة الإدارية من الشق الإداري، الرقابة الصادرة عن الجهاز الإداري والتي تكوّن الجهاز التنفيذي والإداري للدولة، أي السلطة التنفيذية فيما يخصّ الأعمال الحكومية الداخلية، وينصرف

---

<sup>1</sup> ابتداءً من صدور القانون رقم 88-01 والذي اعتبر المؤسسة العمومية الاقتصادية شخص معنوي يتخذ شكل الشركة التجارية ويخضع للقانون التجاري، تكرر استقلالية المنازعات عن رقابة القضاء الإداري، خاصة بعد إخراجها من نطاق تطبيق الصفقات العمومية، وهكذا أصبحت عقود المؤسسة عقوداً تجارية تخضع لرقابة واختصاص الأقطاب التجارية والمدنية للمحاكم والمجالس القضائية، إلاّ أنّه ووفقاً للتعدّيات التي مست النظام القانوني للمؤسسات العمومية الاقتصادية، فإنّ منازعات المؤسسة تخضع أحياناً لرقابة القضاء الإداري إذا كلفت بأعباء مرفقية، وفي أحيان أخرى لرقابة القضاء التجاري حسب طبيعة التعامل وكيفية اتخاذ القرارات.

<sup>2</sup> حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية- دراسة تحليلية وتطبيقية-، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص.11.

<sup>3</sup> حيث نصت المادة 153 من الدستور المصري على أنّه: «يشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة».

مفهوم الرقابة الإدارية يشمل كافة المرافق العامة المركزية واللامركزية بهدف ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة.

وعليه، يمكن القول أنّ المدلول القانوني للرقابة الإدارية تعني الرقابة التي تقوم بها هيئات إدارية يصدر بتشكيلها ويحدّد اختصاصها قوانين ولوائح عامة، حيث يقع عليها التزام احترام الأحكام التي تنص عليها هذه القوانين بخصوص ما تُبشره من إجراءات ووسائل<sup>1</sup>.

#### أ- خصائص الرقابة الإدارية:

تمتاز الرقابة الإدارية الرئاسية بمميزات ثلاثة وهي رقابة إدارية وأخرى مفترضة وأخرى داخلية شاملة.

**- رقابة إدارية:** أي أنها تصدر عن هيئة إدارية، فهي تصدر عن الرئيس الإداري في شأن من الشؤون الإدارية من أجل احترام مبدأ المشروعية أو الملائمة، حيث يملك الرئيس الإداري الأعلى سلطة إلغاء قرارات مرؤوسين وتعديلها والحلول محلهم في اتخاذها، لذلك تنتفي عنها الصفة القضائية ومن ثمّ لا مجال للقول بنظرية الوزير القاضي<sup>2</sup>.

كما يملك الرئيس الإداري تعديل قرار المرؤوس المطعون فيه بسبب عدم المشروعية أو الملائمة وذلك من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب صاحب الشأن. في حين أنّ وظيفة القاضي تقتصر على إلغاء القرار الإداري غير المشروع، ويضاف لهذا أنّ قرار الوزير الرئاسي لا يتمتع بأية حجّية قانونية كما هو في الحكم القضائي<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> الجهني عبد مسعود، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، (د س ن)، ص.40.

<sup>2</sup> وهي نظرية سادت في فرنسا وذلك في ظلّ المرحلة السابقة على إنشاء مجلس الدولة الفرنسي، كما لا يمكن تطبيق نظرية الوزير القاضي، فالوزير على عكس القاضي لا يلزم بتسبب قراراته الرئاسية، نقلا عن، صباح سعد الدين عمر العلمي، المرجع السابق، ص.30.

<sup>3</sup> حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص.50.



- رقابة مفترضة: أي بإمكان الرئيس الإداري ممارسة هذه الرقابة بقوة القانون في جميع المرافق العامة المركزية دون الحاجة إلى نص يقرّ بذلك، سواء كانت هذه المرافق تخضع وتطبق التركيز الإداري أو عدم التركيز الإداري. وبما أنها رقابة مفترضة على أساس عدم استقلال المرافق، فإنّ الموظفين العاملين بها يمارسون التزاماتهم وفقاً للرقابة الرئاسية، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك<sup>1</sup>.

- رقابة داخلية شاملة: وهي نوع من الرقابة الذاتية، لأنّ الجهة الممارسة لصلاحيات الرقابة الرئاسية والمتمثلة في السلطة الرئاسية والفئة الممارس عليها الرقابة تتبعان نفس الجهة الإدارية، ومن مميزات أيضاً أنها رقابة شاملة تتميز بالاستمرار، إذ يمكن للرئيس الإداري مراقبة أشخاص مرؤوسيه وأعمالهم الوظيفية في آن واحد<sup>2</sup>.

إلا أنّ هناك استثناء، والمتمثل في أنّ الأعمال ذات الطبيعة القضائية لا تشملها الرقابة الرئاسية وهو ما قضت به محكمة العدل العليا في الأردن<sup>3</sup> بخصوص أحد قرارات مسجل العلامات التجارية بوزارة الصناعة والتجارة. أمّا في ما يخصّ العلاقات التعاقدية، فلا مجال لإعمال وامتداد الرقابة الإدارية الرئاسية، سواء أكان الفرد المتعاقد شخصاً عادياً أو إدارياً لا مركزياً، وذلك كلّ لحماية المتعاقد باعتباره الطرف الضعيف في العلاقة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> القباني بكر، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص. 129.

<sup>2</sup> حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص. 52.

<sup>3</sup> "يعتبر قرار المسجل من القرارات الصادرة عن سلطة إدارية لها صبغة قضائية، والقرارات ذات الصبغة القضائية لا يجوز سحبها أو إلغاؤها أو تعديلها، وهي ليست كالقرارات الإدارية التي يجوز للإدارة إلغاؤها أو سحبها خلال المدّة القانونية، إذا تبين للإدارة وجود أخطاء قانونية أو واقعية"، عدل العليا أردنية، قرار رقم 87/27 هـ.ع، مجلة نقابة المحامين لسنة 1989، ص. 144، نقلاً عن، حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص. 53.

<sup>4</sup> القباني بكر، المرجع السابق، ص. 131.

كما يُلاحظ أنّ الرقابة الرئاسية تمتد إلى القرارات التي تصدر عن المرؤوس تمهيداً لإبرام عقد من العقود، كما تمتد سائر الأعمال التحضيرية للتعاقد، على أن تتوقف هذه السلطة بمجرد إبرام العقد صحيحاً من جانب المرؤوس، وعليه لا يجوز لجهة الرقابة الرئاسية التّدخل لإلغاء أو تعديل العقد<sup>1</sup>.

#### ب- أشكال وصور الرقابة الإدارية:

يمكن أن تتخذ صور الرقابة الإدارية إما شكلاً داخلياً وهي التي تمارس داخل التنظيم عن طريق عضو من أعضائها، أو عن طريق إدارة لها طابع رقابي موجود داخل التنظيم، وهي ما تسمى بالرقابة الرئاسية، مثل رقابة الوزير على رؤساء المصالح في حدود وزارته، وكذلك رقابة رئيس المصلحة على رؤساء الأقسام داخل المصلحة التي يرأسها<sup>2</sup>.

أما بخصوص الرقابة الخارجية فهي الرقابة التي تقوم بها جهة تقع خارج المنظمة الإدارية، والأخذ بهذا النوع من الرقابة لا يُلغى الرقابة الداخلية بل كلّ منهما يكمل الآخر. وتتوّع صور الرقابة الخارجية إلى نوعين؛ فالأول هي رقابة السلطة المركزية على وحدات الإدارة اللامركزية، وهو ما يسمى

بنظام الوصاية الإدارية<sup>3</sup>، أمّا النوع الثاني فيتمثل في رقابة الأجهزة المركزية المتخصصة، حيث يختصّ كلّ جهاز برقابة نوعية معينة من الأنشطة بالنسبة لجميع منظمات الإدارة العامة في الدولة<sup>4</sup>

<sup>1</sup> سعد الدين عمر العلمي، المرجع السابق، ص.31.

<sup>2</sup> إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 2006، ص.440.

<sup>3</sup> لقد حظيت الوصاية الإدارية لتعريف العديد من الفقهاء، ونذكر على سبيل المثال: تعريف الفقيه الفرنسي Patrice GARAUT على أنّها: «مجموعة السلطات المحددة والمقرّرة بموجب القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وعلى أعمالهم بهدف حماية المصلحة العامة»؛

Cf, GARANT Patrice, Droit administratif, structure, actes et controles, Vol.1, Les éditions Yvon BLAIS, INC, Canada, 4ème édition, 1996, p.607.

<sup>4</sup> النيابة الإدارية في مصر، ديوان التفتيش المركزي في لبنان، المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة في الجزائر.

#### 1- عوامل نجاح الرقابة الإدارية:

إنّ الرقابة الإدارية تهدف لتحقيق مآرب عدّة، والوقوف على مدى تحقق أهداف الإدارة وكذلك معرفة مشكلاتها ووضع الحلول المناسبة لهذه المشكلات، وعليه فإنّ الرقابة الفعّالة تقتضي العديد من العوامل نذكر على سبيل المثال:

– الإيمان بأهمية الرقابة من قبل القادة الإداريين: حيث أنّ القائد الإداري إذا لم يقتنع بأهمية الرقابة، فإنّها لن تحقق هدفها، ولا يتأتى ذلك إلّا إذا أُتيحت الفرصة لهؤلاء القادة تعلّم وسائل وأساليب الرقابة.

– مشاركة من يعينهم أمر الرقابة في وضع نظامها: إذ لا بدّ من أن تُتاح الفرصة لكلّ من يُعينهم أمر الرقابة بمناقشتها من حيث نظامها بل وتقييمه ونقده، حتى يقبل عقلياً ومنطقياً بالنسبة لهم، والأفضل من ذلك أن يُؤخذ رأيهم بخصوص هذا النظام قبل وضعه، إذ هم أصحاب الاختصاص، فمشاركة القادة الإداريين يعدّ أحد عوامل نجاح الرقابة. إضافة إلى ذلك تهدف الرقابة الإدارية إلى رفع الكفاءة الإدارية والسعي لتحقيق الصالح العام.

#### ب- الرقابة المالية:

تشكل الرقابة المالية أحد المقوّمات الرئيسية في بناء أيّ مؤسسة، وعنصراً جوهرياً في الحياة الاقتصادية، إذ أنّ حجم التطوّرات الاقتصادية التي لازمت حركة الفكر الإنساني على مرّ العصور أضفت على الرقابة عنصر الأهمية<sup>1</sup>. أمّا فيما يخصّ المدلول القانوني للرقابة المالية، فهي الرقابة التي تقوم بها هيئات يتمّ إنشاؤها بقانون أو نظام أو أيّ سند قانوني، وتحدّد صلاحياتها بموجب ذلك

<sup>1</sup> أكرم إبراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، ط1، الهيئة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص.11.

السند القانوني، وتهدف إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون، ويتم بموجب هذا النوع من الرقابة، رقابة التصرف المالي من حيث النفقات والإيرادات<sup>1</sup>.

ولقد حدّد المؤتمر العربي الأوّل للرقابة المالية المنعقد سنة 1977 مفهوم الرقابة المالية على أنّها: «منهج علمي شامل، يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية، ويهدف إلى التأكد من المحافظة على المال العام، ورفع كفاءة استخدامه وتحقيق الفعالية في النتائج المحقّقة، على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية غير خاضع للسلطة التنفيذية»<sup>2</sup>.

#### 1- أهمية الرقابة المالية:

تبرز أهمية الرقابة المالية من خلال ارتباطها الوثيق بالرقابة الإدارية، حيث أنّ دمجها تشكل المحصلة النهائية لأنشطة ومهام المنظمة، فمن خلالها، يمكن قياس مدى كفاءة الخطط الموضوعة وأساليب تنفيذها<sup>3</sup>.

كما تتضمن الرقابة المالية مجموعة من السياسات والإجراءات المحاسبية والتدقيقية في مجالي الأداء والعلاقات المالية، حيث يمكن من خلالها للإدارة ضبط أيّ اختلالات في الخطط المبرمجة، وتعتبر أهم المرتكزات التي تنطلق منها الموازنات العامة، وتضمن استقامة ونزاهة الموظفين والتأكد من أدائهم لمهامهم وواجباتهم<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص.17.

<sup>2</sup> المنظمة العربية للعلوم الإدارية، توصيات المؤتمرات والندوات (1971-1981)، ص.71، نقلا عن، حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص.129.

<sup>3</sup> ثابت عبد الرحمن إدريس، جمال الدين مُجدّ المرسي، الإدارة الإستراتيجية (مفاهيم ونماذج تطبيقية)، ط1، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2001، ص.429.

<sup>4</sup> محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2007، ص.192.

لقد أظهرت الرقابة المالية المعمول بها في جلّ التشريعات العملية جانب كبير من الأهمية، إذ لم تعدّ تلك الرقابة القائمة على مفهوم الضبط، وإتّما ظهر ما يُعرف بالرقابة الإيجابية البناءة التي لا تنحصر في مجرّد اكتشاف الثغرات المالية وملاحقة مرتكبيها، بل تتعداها لتبحث في أسبابها وكيفية تجنب وقوعها<sup>1</sup>.

## 2- أنواع الرقابة المالية:

تختلف أنواع الرقابة المالية بحسب موقع الجهة التي تقوم بهذه الرقابة، ويمكن إجمالها في نوعين: الرقابة المالية الخارجية والرقابة المالية الداخلية.

### - الرقابة المالية الخارجية:

تعتبر الرقابة المالية الخارجية أداة يمكن عن طريقها التأكّد من تنفيذ الدوائر والمؤسسات الحكومية للمهام المنوط بها، وفقاً للخطط والبرامج الموضوعة مسبقاً وفي ظلّ الإمكانيات المتاحة<sup>2</sup>. كما أنّ الهدف من هذه الرقابة هو الحفاظ على المال العام، وحمايته من سوء الاستخدام سواء كان ذلك متعلقاً بتحصيل الأموال أو طرق إنفاقها. فهي من ناحية تفرض الأنظمة والقوانين الملزمة التي تضمن تحقيق السلامة والنجاعة المالية، ومن ناحية أخرى تفرض الإجراءات العقابية في حال وقوع تجاوزات ومخالفات، فهي تهدف إلى تحقيق الغايات التي وجدت من أجلها<sup>3</sup>.

هناك أيضاً أهداف سياسية تسعى من خلالها الرقابة المالية الخارجية، والمتمثلة في التأكّد من احترام رغبة البرلمان وعدم تجاوز الأولويات التي يصدرها لتنفيذ المشاريع والخدمات العامة، حيث أنّ

<sup>1</sup> برحماني حفيظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، ص.160.

<sup>2</sup> حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص.132.

<sup>3</sup> برحماني حفيظ، المرجع السابق، ص.158.

رغبة البرلمان هي تعبير عن الرغبة الشعبية التي يتولى البرلمان تمثيلها، إضافة إلى أهداف اجتماعية تتمثل في منع ومحاربة الفساد الإداري والاجتماعي بمختلف صورته وأشكاله كالرشوة والاختلاس<sup>1</sup>.

#### - الرقابة المالية الداخلية:

هي تلك الرقابة التي تتم عن طريق أعضاء السلطة التنفيذية، حيث يقوم بعض موظفي الحكومة بمراقبة القائمين على التصرف في المال العام، ويعتبر من قبيل هذا النوع من المراقبة ما يقوم به الوزراء ورؤساء المصالح ومديرو الوحدات الحكومية<sup>2</sup>.

أما بخصوص هذا النوع من المراقبة في الجزائر، فهو من اختصاص السلطة الوصية وذلك باستعمال أجهزة المفتشين الدائمين على مستوى الوزراء أو الإدارة الوصية أو من طرف السلطة المالية المختصة. وتقوم بالرقابة على مستويين؛ الرقابة المالية على كافة الوزراء والهيئات العمومية والجماعات المحلية، إضافة إلى الرقابة المالية على الأجهزة المالية نفسها<sup>3</sup>.

كما أنّ مفهوم الرقابة المالية الداخلية بشكل عام، يقوم على فكرة أساسها أنّ إدارة أيّ منشأة يترتب عليه مسؤولية أساسية تكمن في تأدية مهامها الخاصة بطريقة معيّنة وبدرجة من الكفاءة والفتنة، بحيث تسمح لها بتخفيض حاجاتها إلى الرقابة الخارجية المستقلة إلى الحدّ الأدنى<sup>4</sup>.

ولقد ازداد الاهتمام بالرقابة المالية الداخلية نتيجة لعدّة عوامل نذكر منها أساساً: وجود هيكل تنظيمي يوضح خطوط السلطة والمسؤولية، الفصل بين المسؤوليات، استخدام الوسائل الآلية للتأكد من صحة ودقة البيانات المحاسبية المسجلة بالدفاتر والسجلات والحفاظ على أصول المؤسسة وموجوداتها من أيّ تلاعب أو اختلاس.

<sup>1</sup> محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، المرجع السابق، ص.195.

<sup>2</sup> حامد عبد المجيد دراز، المرسي السيد حجازي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص.138.

<sup>3</sup> لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2004، ص.219.

<sup>4</sup> خطار علي، مبادئ القانون الإداري الأردني، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان الأردن، 1994، ص.182.

كما أنّ تحسين كفاية الأداء عن طريق استخدام كلّ الطرق والإجراءات التي تتصل بكفاية الأعمال، وإتباع السياسات الإدارية بغرض تقديم خدمات الإدارة تتميز بطابع البناء والعلاج، حيث يمكن تحقيق ذلك عن طريق تزويد الإدارة بالمعلومات حول كفاية وكفاءة الطرق المعمول بها من طرف النظام المحاسبي وذلك كمؤشر يعكس بصدق نتائج العمليات والمركز المالي<sup>1</sup>.

### 3- الأجهزة المختصة بالرقابة المالية:

الأصل أن تمارس الرقابة المالية السلطة التشريعية التي أجازت للسلطة التنفيذية الجباية والإنفاق ضمن حدود رسمتها لها حتى تتأكد من حسن التنفيذ، إلا أنّ ممارسة هذه المهمة تتطلب تكويناً نوعياً لا يتوفر غالباً لدى السلطة التشريعية. وبما أنّ إناطة مهمة الرقابة المالية بالحكومة أمر غير ممكن، لأنها هي بالذات موضوع الرقابة، كان لابدّ من إسناد المهمة إلى هيئة إدارية مستقلة<sup>2</sup>.

كما أنّ عمل هذه الأجهزة يعدّ عملاً تنفيذياً في قسم، ورقائياً في قسم آخر، فتأمن الحكومة بذلك عاقبة المؤاخذه عليها من قبل البرلمان مباشرة أو بواسطة الهيئة الرقابية المعتمدة حسب نظام كلّ دولة، وتقوم السلطة التنفيذية بذلك من خلال رقابة وزارة المالية على بقية الأجهزة الحكومية، ومن خلال الرقابة الداخلية في كلّ وحدة إدارية<sup>3</sup>.

بعد أن تمّ استعراض مفهوم الرقابة بمختلف أنواعها على أعمال الإدارة وخاصة منها الأجهزة الحكومية بما فيها المؤسسات الإدارية والاقتصادية، تبين أنّ لهذه الرقابة إيجابيات وسلبيات على مختلف هيئات القطاع العام وفي جميع التشريعات العالمية. وما يهمنا أكثر من خلال هذه الدراسة، هو

<sup>1</sup> أكرم إبراهيم حماد، المرجع السابق، ص. 521.

<sup>2</sup> وهذا ما حدا بالدول إلى إيجاد الهيئة اللازمة للتمرس بالرقابة على هذا الأساس. فأناطها بعضهم بديوان المحاسبة أو ديوان المحاسبات أو ديوان الرقابة المالية، وهذه الهيئات على اختلاف تسمياتها تتفق في موضوع مهمتها وهي القيام بالرقابة المالية لتضع نتيجتها بين يدي السلطة التشريعية، نقلاً عن، أبو صقر حسن، عمليات تنفيذ الموازنة ورقابتها، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1981، ص. 18.

<sup>3</sup> حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص. 138.

التطرق إلى أحكام الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية في الجزائر، خاصة وأنّ مجال الرقابة عرف تبايناً ملحوظاً من خلال جملة الإصلاحات الاقتصادية التي عكفت عليها السلطة آنذاك خاصة منها الرقابة الداخلية و المتضمن من خلال المطلب التالي.

### المطلب الثاني

#### خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية للرقابة الداخلية

#### في ظلّ أحكام القانون التجاري الجزائري

تكريساً لمبدأ استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية، وبعد تغيير سياسة الاقتصاد الوطني، حاول المشرّع الجزائري في أكثر من مناسبة ومع صدور العديد من النصوص القانونية والتنظيمية والتي حاولت تجسيد نصوص تتعلق بمجال فرض الرقابة الداخلية عن طريق الأجهزة الذاتية للمؤسسة، إيجاد إستراتيجية تتوافق ومبدأ الاستقلالية في الإدارة والتسيير المعتمد ابتداءً من صدور أحكام القانون لتوجيهي 88-01 والحدّ من ممارسة الرقابة الخارجية المعهودة لأجهزة تابعة للدولة آنذاك، وذلك كلّ في سبيل جلب الاستثمارات وطمأنة المستثمرين الوطنيين أو الأجانب (فرع أول)، حيث أسندت الرقابة للأجهزة الداخلية للمؤسسات، إلا أنّ هذه التعديلات لم تكن كافية لتجسيد إرادة الهيئات المالية الدولية في تغيير تنظيم الاقتصاد الوطني، حيث تدعم مسار الإصلاحات بصدور الأمر 95-25 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة وكذلك الأمر 01-04 إذ أخضع المؤسسة لنفس شكل الرقابة في شركات الأموال<sup>1</sup> دون الخضوع لأيّ رقابة خارجية (فرع ثان).

<sup>1</sup> تنص المادة 25 من الأمر 95-25 على أنه: «يخضع إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية وتنظيمها وسيرها للأشكال الخاصة بشركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري...»، وتنص المادة 5 من الأمر 01-04 على أنه: «المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية تمتلك فيها الدولة أغلبية رأسمال... وتخضع من حيث التنظيم والتسيير لأحكام القانون التجاري...».



#### الفرع الأول

#### الرقابة المعتمدة بموجب القانون التوجيهي 88-01

بمجرد صدور أحكام القانون التوجيهي 88-01، ظهرت للمرة الأولى نصوص مواد قانونية تشير بصراحة إلى أنّ المؤسسات العمومية الاقتصادية تخضع من حيث التسيير والتنظيم لأحكام القانون التجاري. أمّا بخصوص فرض الرقابة على هذه المؤسسات، فكانت رقابة داخلية تخضع لمنطق القانون التجاري بدلاً من أشكال الرقابة السابقة والتي مارستها الدولة<sup>1</sup>. حيث تمّ تغيير مفهوم الدولة المقابلة إلى دولة حارسة تفصل بين مهامها الإدارية والاقتصادية، مع منح استقلالية تامة للمؤسسات وإخراجها من الحقل الإداري وإخضاعها لأحكام القانون الخاص، حيث تمّ تنظيمها في شكل الشركات التجارية<sup>2</sup>.

كما أنّ الاختصاص في ممارسة أجهزة المؤسسة لصلاحياتها الرقابية جسّدته أحكام القانون التوجيهي، إذ على المؤسسة العمومية الاقتصادية أن تدعم مجال الرقابة عن طريق هياكل خاصة بالمراقبة داخلها<sup>3</sup>.

#### أولاً - دوافع إقحام قواعد القانون التجاري كآلية للرقابة على المؤسسات:

تعتبر الظروف العامة التي سبقت الإصلاحات الاقتصادية لسنة 1988 حرجة للغاية ومتدهورة، حيث أثّرت بشكل سلبي على الاقتصاد الوطني، إذ كشفت أزمة انخفاض أسعار المحروقات لسنة 1986<sup>4</sup> عن اختلال وضعف كبيرين في بناء الاقتصاد الوطني، ممّا انعكس بصفة سلبية على ميزان

<sup>1</sup> المادة 58 من القانون التوجيهي 88-01.

<sup>2</sup> Cf. BOUDRA Belgacem, L'autonomie de l'entreprise publique économique, Thèse d'Etat en droit public, Université de Constantine, Institut de droit et des sciences administratives, 1993, p.224.

<sup>3</sup> تنص المادة 40 من أحكام القانون التوجيهي 88-01 على أنه: «يتعيّن على المؤسسة العمومية الاقتصادية تنظيم وتدعيم هياكل داخلية خاصة بالمراقبة في المؤسسة».

<sup>4</sup> Cf. BENHASSINE Lakhdar, La crise économique et l'entreprise industrielle publique (R.A.S.J.E.P), 1993, N°3 , p.525.

المدفوعات وانخفاض كبير في الإيرادات الخارجية من العملة الصعبة، ضف إلى ذلك معدلات التضخم وزيادة كبيرة في حجم الديون الخارجية<sup>1</sup>.

أما بخصوص الوضع العام للمؤسسات، فقد أكدت الحالة المتردية للاقتصاد الوطني على سوء الوضع الاقتصادي للمؤسسة، والتي عجزت عن تحقيق المردودية المطلوبة نظراً لأشكال الرقابة الممارسة عليها وخاصة منها الخارجية. حيث قيّدت بشكل كبير المؤسسة في نشاطها الاقتصادي نظراً للتدخل الدائم لأجهزة الدولة في التوجيه والرقابة على المؤسسة بشكل لم تتمكن معه هذه الأخيرة عن تحقيق التنمية والمردودية<sup>2</sup>.

وفي ظلّ الإصلاحات الاقتصادية فإنّ مبررات تطبيق أحكام القانون التجاري تمثلت وبشكل أساسي في منح الاستقلالية الاقتصادية للمؤسسات، وتكريس مبدأ الفصل بين الدولة والمؤسسة، والاعتماد على اتخاذ القرار بصفة ذاتية، وكذلك الابتعاد عن سياسة التطهير المالي، والاعتماد على تراكم رؤوس الأموال<sup>3</sup>.

لقد أثرت قواعد القانون التجاري بصفة خاصة، وأحكام القانون الخاص بصفة عامة في مجال فرض الرقابة الداخلية على حساب الرقابة الخارجية، حيث نتج عن منح الاستقلالية للمؤسسات بروز تصوّر جديد للعلاقة القائمة بين الدولة والمؤسسة. كما تمّ إلغاء أشكال الرقابة التقليدية نتيجة لمنح الاستقلالية للمؤسسات، لأنّ الدولة انسحبت من التسيير المباشر لها، كما أعطي التسيير للأجهزة

<sup>1</sup> Cf. SAADI Nacer Eddine, La privatisation des entreprises publiques en Algérie, 2<sup>ème</sup> éd, OPU, Alger, 2006, pp.41, 47.

<sup>2</sup> سالملي وردة، المرجع السابق، ص.08.

<sup>3</sup> Cf. BOUDRA Belkacem, op.cit, p.220.

الاجتماعية للمؤسسة دون سواها، وبذلك تمّ إحداث قطيعة معيارية مع الرقابات ذات الطابع الإداري<sup>1</sup>.

إلا أنّ الإشكال الذي يبقى مطروحاً، هل أنّ إخضاع المؤسسة للرقابة وفقاً لأحكام القانون التجاري متطابق مع الرقابة الخاصة بالشركات التجارية أم كانت هناك خصوصيات يتميز بها؟

ثانياً- اختصاصات الجمعية العامة في مجال الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية:

سبق وأن تمّ التطرّق إلى اختصاصات الجمعية العامة للمؤسسات العمومية الاقتصادية كأداة للإدارة والتسيير من خلال فحوى الباب الأول لهذه المذكرة، لذا سنحاول من خلال هذا الفرع أن نشير إلى دور هذه الجمعية باعتبارها الجهاز السيادي على حقّ الملكية في مجال الرقابة التي تفرضها هذه الأخيرة على باقي أجهزة المؤسسة الأخرى.

إنّ صناديق المساهمة المستحدثة بموجب القانون التوجيهي 88-01، والتي تقوم باستثمارات حكومية باسم وحساب الدولة عن طريق توزيع القيم المنقولة على المؤسسات، هي من تمارس مهام الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية وتحوز بذلك سلطات الرقابة الداخلية فيها. إلا أنّ تشكيل الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية يختلف عن الجمعية العامة لصناديق المساهمة رغم أنّ كلاهما يمارس حقّ الملكية والذي يتضمن أهم سلطات الرقابة.

وتتمثل رقابة صناديق المساهمة على المؤسسات العمومية الاقتصادية عن طريق رفع تقارير دورية للحكومة عن طرق تسيير وإدارة هذه المؤسسات. وعلى العموم، وبالرجوع إلى أحكام المادتين 17 و18 من قانون 88-04 المتضمن تطبيق الأحكام الخاصة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، نجد

<sup>1</sup> وهو ما أكدته المادة 58 من القانون التوجيهي نصها: «لا يجوز لأحد أن يتدخل في إدارة وتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية خارج الأجهزة المشكلة قانوناً والعاملة في إطار الصلاحيات الخاصة بها، كما تشكل كلّ مخالفة لهذا الحكم تسيير ضمني ويترتب عنها تطبيق قواعد المسؤولية المدنية والجزائية المنصوص عليها في هذا الشأن».

أنّ الجمعية العامة العادية تنعقد مرة على الأقل في السنة، وتكون عادةً خلال 6 أشهر من قفل السنة المالية، كما يمكن أن تنعقد بشكل طارئ في بعض الحالات. أمّا بخصوص صلاحياتها، فقد نصت المادة 17 من القانون رقم 88-04 على أنها تتولى صلاحيات إدارية، وهي تشكل نوعاً من الرقابة الإدارية الداخلية، إذ أنها تتولى المصادقة على العقد التأسيسي للمؤسسة والقانون الأساسي لها، وكذا المصادقة على مخطط المؤسسة المتوسط الأمد<sup>1</sup>.

هناك أيضاً صلاحيات نظامية وأخرى مالية، حيث تتجلى الأولى من خلال تعيين القائمين بالإدارة من غير المعنيين بقوة القانون، وكذا عزلهم لأسباب تكون فيها الجمعية العامة العادية الحكم الوحيد، هذا التعيين الجزئي لمجلس الإدارة يتناقض مع القاعدة العامة المألوفة، والتي تمنح الجمعية العامة وحدها صلاحيات انتخاب مجلس الإدارة<sup>2</sup>. إضافةً إلى صلاحيات مالية تتمثل في مناقشة ودراسة مشروع الميزانية أو تعديله أو إلغائه، وهذا بعد أن تطلع على تقارير مندوبي الحسابات وذلك من أجل تحديد الوضع المالي للمؤسسة.

كما أنّ للجمعية العامة سلطة توزيع الأرباح وضبطها، كما لها صلاحيات أخرى تتمثل في تعيين مندوبي الحسابات وتحديد أجورهم مع اتخاذ القرار بإصدار التزامات أو سندات قابلة للتداول وإحاطتها بالتأمينات الخاصة<sup>3</sup>. تجدر الإشارة أيضاً إلى أنّ الجمعية الاستثنائية أو الغير عادية لها صلاحيات تتعلق بالرقابة على المؤسسات باعتبارها تنعقد في ظروف طارئة تمس حياة وسير المؤسسة، حيث أنّ انعقادها يكون بدعوة من مجلس الإدارة أو من طرف مندوبي الحسابات أو من طرف وكيل قضائي يعيّن من قبل المحكمة.

<sup>1</sup> عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرجع السابق، ص. 282.

<sup>2</sup> شيخي كمال، أجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية، مذكرة ماجستير، فرع عقود ومسؤولية، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1994/1993، ص. 193.

<sup>3</sup> شيخي كمال، المرجع السابق، ص. 194.

وفيما يتعلق باختصاصاتها في مجال الرقابة الداخلية على المؤسسات، فقد حدّتها المادة 18 من قانون 88-04<sup>1</sup>.

وما يُلاحظ من خلال نص هذه المادة، أنّ أهمّ الاختصاصات التي تتمتع بها الجمعية العامة غير العادية، والتي يمكن وصفها أنّها صلاحيات ذات طابع رقابي، أنّها تقرّر الزيادة أو النقصان في رأسمال المؤسسة إذا اقتضت الضرورة ذلك، وتكون هذه الزيادة إمّا بإصدار أسهم جديدة، ويشترط أن تكون أقساط الأسهم مدفوعة بالكامل، إذ لا يمكن أن ترفع رأسمالها وهي لازالت دائنة بالمبالغ المتبقية في ذمّة المساهمين<sup>2</sup>.

من خلال مجمل النصوص القانونية التي نظمت اختصاصات الجمعية العامة سواء في إطار تدخلها العادي أو الاستثنائي، يظهر تدخلها الرقابي من خلال المراقبة والإشراف على أعمال مجلس الإدارة ومحافظي الحسابات، إذ هي السلطة المختصة في تعيينهم وكذا عزلهم أو تجديد عضويتهم، فمن له سلطة التعيين والعزل له سلطة الرقابة على من عيّنه.

كما تظهر ملامح الرقابة أيضاً من خلال مجموع الصلاحيات الممنوحة للجمعية عن طريق أحكام القانون التجاري وذلك من خلال الرقابة والمصادقة على القانون الأساسي، مناقشة مشروع الميزانية والمصادقة عليها، إضافةً إلى المصادقة على تقارير مجلس الإدارة ومندوبي الحسابات.

ولكن الجمعية العامة بالرغم من استقلاليتها في اتخاذ القرارات المكفولة لها بموجب أحكام القانون التجاري، إلا أنّ استقلاليتها هذه تبقى نسبية بالنظر إلى مجموعة من العوامل والظروف المحيطة

<sup>1</sup> تنص المادة 18 من قانون 88-04 على ما يلي: «يمكن للجمعية العامة الاستثنائية للمساهمين في المؤسسة العمومية الاقتصادية... القيام بما يلي: رفع المال التأسيسي ضمن الشروط القانونية أو تخفيضه... تحويل الطبيعة القانونية للمؤسسة، تحويل المقرّ الرئيسي».

<sup>2</sup> عليوات ياقوتة، المرجع السابق، ص.55.

بالمؤسسة العمومية الاقتصادية آنذاك<sup>1</sup>. وهذا التقييد جاء به القانون التوجيهي 88-01 والقانون 88-04 المعدل للقانون التجاري فيما يخص حالة الإفلاس أو الزيادة والتخفيض للرأس المال التأسيسي.

#### ثالثاً- رقابة مجلس الإدارة الداخلية على المؤسسة العمومية الاقتصادية:

يجوز لمجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية صلاحيات مهمة في الإدارة والرقابة على المؤسسة، إذ أنه وبالرجوع لنص المادة 622 من الأمر 75-59، تحوّل له كلّ السلطات للتصرف في كلّ الظروف مع مراعاة السلطات المسندة صراحةً للجمعية العامة، وفي حدود الموضوع الاجتماعي للشركة. ويظهر مجال رقابة مجلس إدارة المؤسسة من خلال نوعين من الرقابة وهما: الرقابة المالية والمحاسبية على المؤسسة وممارسة الرقابة على أعمال التسيير.

#### أ- الرقابة المالية:

يمارس مجلس الإدارة على المؤسسة العامة الاقتصادية رقابة مالية تتمثل في تبليغ ووضع تحت تصرف المساهمين الوثائق اللازمة التي تمكّنهم من إبداء آرائهم عن دراية حول سير أعمال المؤسسة<sup>2</sup>. وفي مقابل ذلك يكون لكلّ مساهم خلال الخمسة عشر يوماً من انعقاد الجمعية الحقّ في الإطلاع على الجرد وحساب الاستغلال العام، وحساب الخسائر والأرباح، تقرير مجلس الإدارة ومندوبي الحسابات المبلغ المالي الإجمالي المصادق عليه من طرف مندوب الحسابات والأجور المدفوعة للأشخاص المتحصلين على أجر<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> ومن بين هذه العوامل نجد الطبيعة العمومية للمؤسسة، إذ أنّ الجمعية العامة تتقيّد بما جاء في القوانين المتعلقة بالاستقلالية من أحكام خاصة، حيث لا يجوز التنازل عن الرأس المال الاجتماعي ولا الحجز عليه ولا التصرف فيه.

<sup>2</sup> المادة 647 من الأمر 75-59 المتضمن القانون التجاري.

<sup>3</sup> عليوات ياقوتة، المرجع السابق، ص.40.

#### ب- رقابة التسيير:

هي عبارة عن رقابة سابقة وقائية تمكّن مجلس الإدارة من ملاحظة شتى العراقيل والصعوبات التي قد تعوق سيره نحو الهدف المحدد له بواسطة الخطة المنوطة به، فهذا النوع من الرقابة يحقق أداءً سريعاً وحركة نشيطة للقائمين على الإدارة، حيث أنّ السرعة في الأداء من المتطلبات الاقتصادية لنشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية، على أساس خضوعها لأحكام القانون التجاري واعتبارها شركات تجارية<sup>1</sup>.

فالرقابة الممارسة من طرف مجلس الإدارة تعدّ عملية مراجعة، الهدف منها التأكد من أنّ المؤسسة حققت الغرض الذي وجدت من أجله وهو احترامها للغرض الذي أنشأت لتحقيقه. إلا أنّ مسألة مراقبة مجلس الإدارة للمؤسسة يطرح أكثر من تساؤل، إذ كيف يمكن له ممارسة هذه الصلاحية وهو طرف داخل المؤسسة؟ فهو يراقب أكثر ممّا يشارك في الإدارة وذلك تحقيقاً لمصلحة المساهمين<sup>2</sup>.

#### رابعاً- رقابة مندوبي الحسابات:

بالرجوع إلى أحكام القانوني التوجيهي 88-01 والذي يعتبر المؤسسة العمومية الاقتصادية تتخذ أحد أشكال الشركات التجارية المنصوص عليها في القانون التجاري، وهي شركة المساهمة أو شركة ذات مسؤولية محدودة، فإنّ مجال الرقابة الداخلية قد لا يقتصر فقط على أجهزتها الاجتماعية، حيث أنّ المشرّع وتدعيماً لمجال هذا النوع من الرقابة ألزم على بعض أنواع الشركات التجارية ومنها شركة المساهمة على ضرورة التعاقد مع هيئة مستقلة مختصة في التدقيق والرقابة على حسابات الشركة<sup>3</sup>.

وباعتبار أنّ المؤسسة العمومية الاقتصادية يمكن أن تأخذ شكل شركة مساهمة، بالتالي يمكن لها أن تعيّن محافظاً للحسابات، كون أنّ ذلك يحقق مصالح عديدة سواء للمساهمين أو الشركة.

<sup>1</sup> عليوات ياقوتة، المرجع السابق، ص.40.

<sup>2</sup> Cf. BOUDRA Belkacem, Op.cit, p.202.

<sup>3</sup> السيد قاسم، مراقب الحسابات- دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، مصر، 1991، ص.21.

فما المقصود بهذه الهيئة المستقلة، وما هي أهم النصوص القانونية التي نظمت عمله في مجال الرقابة على المؤسسات؟

#### أ- مفهوم مندوب الحسابات:

تعددت المفاهيم التي تناولت مفهوم مندوب الحسابات، حيث عرّفها القانون التجاري حسب نص المادة 715 مكرر 4 على أنه: «الشخص الذي يدقق في صحة المعلومات المقدمة في تقرير مجلس الإدارة أو مجلس المديرين حسب الحالة، وفي الوثائق المرسلة إلى المساهمين حول الوضعية المالية للمؤسسة وحساباتها، كما يصادق على انتظام الجرد وحسابات المؤسسة والموازنة، كما يتحقق مندوبو الحسابات من مبدأ المساواة بين المساهمين».

وبالرجوع إلى نص المادة 22 من القانون رقم 10-10<sup>1</sup> المؤرخ في 29/07/2010 المتعلق بمهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، فقد عرّفه على أنه كل شخص يمارس بصفة عادية باسمه الخاص وتحت مسؤوليته مهمة المصادقة على صحة حسابات المؤسسات والهيئات وانتظامها ومطابقتها للتشريع المعمول به.

#### ب- تعيين محافظ الحسابات وعزله:

لقد حدّد القانون 91-08 المنظم لمهنة محافظ الحسابات شروطاً لتعيينه، حيث حسم في الجهة المختصة التي يعود لها القرار في هذا الشأن وهي الجمعية العامة وذلك بموجب المادة 30 من قانون 91-08<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> قانون رقم 10-01 المؤرخ في 29 يونيو 2010 يتعلق بمهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، ج. ر، رقم 42، يوليو 2010، ص. 04.

<sup>2</sup> تنص المادة 30 من قانون 91-08 المؤرخ في 01 ماي 1991 المتضمن مهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد على ما يلي: «تعيين الجمعية العامة أو الجهاز المؤهل المكلف بالمدداوات محافظي الحسابات...».



إضافةً إلى مجموعة من الشروط التي يجب أن تتوافر لديهم أثناء مزاولتهم لنشاطهم المحاسبي، ومنها على وجه الخصوص: أن يكون المحافظ من المحترفين المسجلين في جدول المنظمة الوطنية للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات<sup>1</sup>. كما أنّ وضعيته القانونية تفرض عليه أن لا يتخذ حالة من حالات التنافي مع المهنة<sup>2</sup>. إضافةً إلى حالات تنافي محدّدة في المادة 679 من أمر 75-59، وفي حالة أن تعذر تعيين مندوب الحسابات من طرف الجمعية العامة، يتمّ اللجوء إلى تعيينه أو استبداله بموجب أمر من رئيس المحكمة التابعة له مقرّ المؤسسة بناءً على طلب كلّ من يعينه الأمر<sup>3</sup>.

أمّا فيما يخصّ تحديد المستحقات المالية، فهي من اختصاص الجمعية العامة اعتماداً على سلم رسمي تضعه السلطة المختصة في إطار التشريع المعمول به ولا يمكن له تلقي زيادة على مستحقاته أيّ أجر أو امتياز<sup>4</sup>. كما تنتهي مهام مندوب الحساب بموجب قرار اجتماع الجمعية العادية، وبعد قفل السنة المالية، إضافةً إلى إجراء الاستقالة والذي لا يحزّره من الالتزامات، كما أنّ سبب تقديم الاستقالة يجب أن لا يرتبط بسبب التخلّص من الالتزامات القانونية الملقاة على عاتقه<sup>5</sup>، إضافةً إلى بعض الحالات الأخرى التي يمكن بموجبها إنهاء مهام المندوب<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> المادة 30 من قانون 91-08.

<sup>2</sup> حسب ما حدّده المواد 33-34 من قانون 91-08، وفي مجملها، عدم وجود صلات مباشرة ذات طبيعة مهنية بين محافظ الحسابات والشركة أو وجود مصالح مالية.

<sup>3</sup> المادة 678 من أمرلا 75-59 المتضمن القانون التجاري.

<sup>4</sup> المادة 44 من قانون 91-08.

<sup>5</sup> المادة 46 من قانون 91-08.

<sup>6</sup> يمكن إنهاء مهام مندوب الحسابات من خلال إبعاده من طرف الجمعية العامة سواء بالعزل أو الاستبدال إذا ثبت قيامه بخطأ جسيم أثناء ممارسة مهامه، أو يستبعد بعدم كفاءته أو لوجود مانع قانوني أو مادي يحول بينه وبين أداء واجباته الوظيفية بالموضوعية والحياد.

#### ج- الإجراءات المعمول بها للحصول على أدلة إثبات:

يحصل محافظ الحسابات على أدلة الإثبات بمزاوته لكل من إجراءات مدى الالتزام، وإجراءات الحصول على أدلة إثبات. ومن بين هذه الإجراءات، نجد الفحص المادي والذي هو عبارة عن اختيار السجلات والمستندات والأصول الملموسة، ويُوفر ذلك أدلة تختلف في درجة الاعتماد عليها بحسب طبيعتها ومصدرها ومدى فاعلية نظام الرقابة الداخلية المطبق في إعدادها وتشغيلها<sup>1</sup>.

إضافةً إلى أسلوب المصادقات وهو الحصول على معلومات سليمة من أشخاص يكتسبون خبرة وأصحاب معرفة سواء داخل المؤسسة أو خارجها، ونظراً للحصول على هذه المصادقات من مصدر مستقل عن محافظ الحسابات، ينظر إليها على أنها دليل قوي يتم استخدامه كثيراً بواسطة المحاسبين<sup>2</sup>.

#### د- إجراءات الرقابة الممارسة من طرف مندوب الحسابات على المؤسسات العمومية الاقتصادية:

في المؤسسة العمومية الاقتصادية، مسك محاسبة جادة وإعداد حسابات اجتماعية صحيحة هي من المتطلبات اللازمة للنمو على المستويين الداخلي والخارجي. فالأسباب الداخلية قائمة على أساس النمو الاقتصادي والجهود التقنية التي ترتبها أو تتلقاها، كذلك تعبئة وتجديد رؤوس الأموال، يعمل على أن لا يكون المساهمين أو الشركاء على من يدير المؤسسة، يجب عليهم التأكد من نوعية تسيير مديريهم. أما الأسباب الخارجية، فهي قائمة أساساً على الدائنين الذين تلجأ إليهم المؤسسة التي لا تقبل المجازفة إلا بضمان حسابات جدية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> ويوفر الفحص للأصول الملموسة دليلاً يمكن الاعتماد عليه بالنسبة لوجود الأصل، إلا أنه ليس دليل إثبات بالنسبة للملكية، نقلاً عن، نسرين حشيشي، دور محافظ الحسابات في تقييم نظام الرقابة الداخلية، مذكرة ماجستير في العلوم المالية المحاسبية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2012/2011، ص.26.

<sup>2</sup> نسرين حشيشي، المرجع السابق، ص.27.

<sup>3</sup> إسماعيل عرباجي، اقتصاد وتسيير المؤسسة، أهمية التنظيم، ديناميكية الهياكل، ط2 موفم للنشر، الجزائر، 2013، ص.277.

فمندوب الحسابات داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية يخضع لنفس النظام الذي تخضع له الشركات التجارية، فعمله قائم أساساً على رقابة المؤسسة من حيث النتائج والحسابات، كما أنّ خلاصة عمله تكون على شكل تقارير<sup>1</sup>. وهذه التقارير يكون البعض منها ذو طابع دوري سنوي وهو ما يُعرف بالتقرير العام، والبعض الآخر يأتي في أوقات محدّدة أو تفرضه ظروف معينة تُعرف بالتقارير الخاصة<sup>2</sup>.

ومن بين الصلاحيات الأخرى والتي هي من اختصاصه، الرقابة على أموال المؤسسة في إطار احترام الالتزامات القانونية، حيث منحه المشرّع ضمانات عديدة من شأنها تسهيل أدائه لمهمة الرقابة المحدّدة في أحكام القانون 08-91 عند إنجائه لمهامه الرقابية. ويقع على عاتق محافظ الحسابات أن يطلع المديرين والمسيرين في حالة وجود أخطاء في عملية التدقيق وكشف الحسابات أثناء المعاينة، كما تطلع الجمعية العامة بكلّ نقص قد تمّ اكتشافه ومن شأنه عرقلة استمرارية المؤسسة<sup>3</sup>. وفي حالة اكتشاف مندوب الحسابات لأفعال تُوصف بأنها جنحية وقد اطلع عليها عن تأدية مهامه، وجب عليه إطلاع الهيئات القضائية<sup>4</sup>. وبالرجوع إلى التشريع الفرنسي نجد أنها قد نظمت عبر المنشور الوزاري رقم 13 فيفري 1978، حيث أصبح محافظ الحسابات ينظم لقاءات مع وكيل الجمهورية من

<sup>1</sup> علاوي عبد اللطيف، مندوب الحسابات ودوره في مختلف الشركات التجارية، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان، 2017/2016، ص.267.

<sup>2</sup> التقرير العام هو نتاج ما قام به المحافظ خلال السنة المالية المنقضية ومحتوى هذا التقرير تقديم ما يثبت قيامه بالتحقيقات كالإطلاع على الوثائق والقيام بالفحوصات، أمّا التقارير الخاصة فتكون عادةً عندما يتعلق الأمر بتعديل رأسمال المؤسسة بالزيادة أو النقصان، أو يكون التقرير الخاص في حالة عرقلة النشاط العادي للمؤسسة، نقلاً عن، علاوي عبد اللطيف، المرجع السابق، ص.268.

<sup>3</sup> المادة 28 فقرة 4 من قانون 08-91.

<sup>4</sup> طبقاً لنص المادة 830 من الأمر 75-29.

أجل تجنيبه الإعلام عن أفعال لا تشكل جريمة، حيث اعتبر مندوب الحسابات بمثابة الواشي، الأمر التي يتنافى وأخلاقيات الأعمال<sup>1</sup>.

مع صدور أحكام الأمر 95-25 و أحكام الأمر 01-04، عرفت أحكام الرقابة الداخلية للمؤسسات العمومية الاقتصادية بعض التغييرات خاصة بعد صدور قانون الخوصصة، ومنح استقلالية أكثر للمؤسسات فيما يخص اتخاذ القرارات، حيث تحولت الاستقلالية النسبية المعهودة في القانون التوجيهي 88-01، إلى استقلالية مطلقة بموجب القوانين اللاحقة وهو موضوع الفرع الثاني.

### الفرع الثاني

#### الرقابة المعتمدة بموجب أحكام الأمر 95-22 والأمر 01-04

يعدّ أسلوب الرقابة الداخلية للمؤسسات العمومية الاقتصادية آلية تعكس مدى حرص السلطة على تبني مبدأ اللامركزية الاقتصادية، وترك سلطة اتخاذ القرار لأجهزة المؤسسة الداخلية، وهذا ما عكفت عليه الدولة والمشرع الجزائري من خلال استصدار القانون التوجيهي 88-01، والذي أكد من خلال نصوص مواده القانونية على ضرورة استبعاد الدولة من مجال رقابة المؤسسات، حتى تتمكن هذه الأخيرة من طرح فائض مالي دون اللجوء إلى مساعدة الدولة، وبالتالي الخضوع لرقابتها.

إلا أنّ الإصلاحات الاقتصادية المترتبة عن اتفاقية التعديل الهيكلي<sup>2</sup> وضعت برنامجاً مغايراً في هياكل الدولة المساهمة نتج عنه تغيير في أداة ممارسة الدولة لحق الملكية داخل المؤسسات، وذلك من خلال إحداث تغييرات بموجب نصوص قانونية، أهمّها الأمر 95-25 والأمر 01-04، وبالتالي تغيير

<sup>1</sup> طيطوس فتحي، محافظ الحسابات في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، جوان 2013، العدد 9، ص.43.

<sup>2</sup> حيث ارتبط مصير المؤسسة بفكرة الخوصصة عقب التوقيع على اتفاقية برنامج التعديل الهيكلي المبرمة مع صندوق النقد الدولي وبالتالي تمّ تقنين الاعتراف بالطابع التجاري للراسمال المملوك للسلطة، والذي اعتبر في ظلّ أحكام القانون 88-01 مالا عاما يخضع لقواعد حماية المال العام.

نوعاً ما أسلوب الرقابة على المؤسسات، حيث تم استحداث أجهزة متخصصة داخلية للرقابة<sup>1</sup>، إضافة إلى التنظيم الهيكلي المنصوص عليه في القانون التجاري، والذي أبقى على نفس الأجهزة المذكورة في ظل أحكام قانون 88-01.

لكن مع صدور المرسوم التشريعي 93-08 المعدل للقانون التجاري، ظهرت هيئات أخرى سواء في مجال الإدارة أو الرقابة<sup>2</sup> يعهد إليها صلاحية مراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية كل حسب اختصاصه.

#### أولاً- أحكام الرقابة الداخلية الممارسة من طرف الشركات القابضة بموجب الأمر 95-22:

تعتبر الشركات القابضة بمفهوم الأمر 95-22 حلقة وصل بين المجلس الوطني لمساهمات الدولة والذي يعتبر بمثابة آلية متخصصة للرقابة الخارجية على المؤسسات، وبين المؤسسات العمومية الاقتصادية. فزيادة على دوره المتمثل في تشغيل القيم المنقولة داخل المؤسسات واستثمارها لحساب الدولة، زيادة على دوره الرقابي المتمثل في رفع تقارير دورية حول نشاط المؤسسات لصالح الدولة، إلا أن دوره بالمفهوم الواسع هو رقابي في كل الحالات.

وفي سبيل البحث عن بدائل لصناديق المساهمة، شرعت رئاسة الجمهورية ووزارة إعادة الهيكلة كل على حدى في إعداد مشروع قانون جديد لتنظيم القطاع العمومي، حيث كانت البداية بتعديل المادة 24 والمادة 25 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994 التي أزاحت عبات القانون التوجيهي

<sup>1</sup> والمتمثلة في رقابة الشركات القابضة والتي كانت تحت وصاية المجلس الوطني لمساهمات الدولة بموجب الأمر 95-25 وكذلك شركات تسيير المساهمات أو ما يسمى حالياً بالمجمعات الصناعية والتي تعمل تحت وصاية مجلس مساهمات الدولة الذي يرأسه الوزير الأول.

<sup>2</sup> بموجب صدور المرسوم التشريعي 93-08 المعدل لأحكام القانون التجاري تم اعتماد ما يسمى بمجلس المديرين ومجلس المراقبة.

88-01 فيما يتعلق بمنع التنازل على الأصول العامة لغير القطاع العمومي من خلال فتح الرأسمال الاجتماعي للمؤسسة العمومية الاقتصادية للمستثمرين الخواص في حدود 40%<sup>1</sup>.

وتوجت هذه البحوث بتبني المشرع الشركات القابضة بموجب الأمر 95-25 المؤرخ في 25/09/1995 والمتعلق بتنظيم وتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة. لقد سبق من خلال ما ذكر من قبل التطرق إلى دور هذه الهيئة في مجال الإدارة والتسيير، إلا أن دور هذه الهيئة لا يقتصر فقط على تسيير الأموال العمومية وإنما أيضاً مجال مراقبتها.

لقد حدّد الأمر رقم 95-25 القواعد الخاصة بتنظيم وتسيير ومراقبة الأموال العمومية التي تحوزها الدولة في شكل أسهم أو قيم منقولة أخرى تمثل رأسمال الشركات التجارية العمومية.

وبمقتضى هذا الأمر أصبحت المؤسسة العمومية الاقتصادية خاضعة للقانون العام جزئياً، حيث يمكن التنازل عن ذمتها المالية، وعقب صدور هذا القانون أنشأت إحدى عشر (10) شركة قابضة عمومية ذات طابع وطني، وخمس (5) شركات قابضة جهوية، تمّ تنظيمها وفقاً لفروع متجانسة تضم كل واحدة منها من 60 إلى 170 مؤسسة عمومية اقتصادية.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أنّ الصلاحيات الواسعة التي مُنحت لصناديق المساهمة عند إنشائها جعلتها تفلت من سيطرة الدوائر السياسية ومراكز القرار، بحيث كان بإمكانها التنازل بحرية عن أصول المؤسسة، في حين أنّ المالك الوحيد لها هي الدولة.

وتجسيداُ لدعم فكرة الرقابة الداخلية على المؤسسات، تفتنت الدولة والسلطات السياسية لهذا الأمر، وقامت باسترجاع هذه الصلاحيات الواسعة لها مرة أخرى، وتمّ سحب البساط من صناديق المساهمة لصالح الشركات القابضة، والتي أوكلت لها صلاحيات التكفل الجدّي بالمؤسسات العمومية الاقتصادية المعنية عن طريق آلية الرقابة المباشرة، حيث تعتبر مكنات إستراتيجية هدفها إصلاح

<sup>1</sup> بن دقيش عفاف، المرجع السابق، ص.85.

أوضاع المؤسسات من خلال إعادة توجيه نشاطاتها، حل المؤسسات الفاشلة وتخليص المؤسسات من النشاطات الثانوية، وهذا كله أيضاً تحت رقابة وتوجيه المجلس الوطني لمساهمات الدولة<sup>1</sup>.

وبالرجوع إلى التعريفات التي سبق التطرق إليها حول مدلول الشركة القابضة فهي شركة مالية تراقب وتوجه نشاطات الفروع التي تمتلك جزء مهم من رأسمالها أو ذلك التجمّع الصناعي أو المالي الذي يمنح للشركة الأم دور القيادة والتجنيد<sup>2</sup>. وعلى العموم، يمكن حصر الدور الرقابي للشركات القابضة العمومية من خلال عمليات الإدارة والتسيير وحوكمة هذه المؤسسات.

كما أنّ الصلاحيات المالية والإدارية تعدّ من النشاط الرقابي، حيث تسمح للشركات القابضة بتوجيه سياسة المؤسسات التابعة لها، كما أنّها تعتبر وسيلة تجميع تُتيح التكامل الأفقي أو العمودي للقطاعات الاقتصادية<sup>3</sup>. كما تنظم جميع حركات رؤوس الأموال بين الشركات التجارية التابعة لها، عندما يقتضي ذلك مصلحة الشركات التجارية التي تكوّن حافظتها، مع الحفاظ على استقلال الذمة المالية للشركات التجارية التابعة لها<sup>4</sup>.

وبخصوص الحديث عن المفهوم الضيق التي تمارس بموجبه الشركات القابضة رقابتها على المؤسسات، فإنّ هذا المفهوم يتجسّد في جهاز مجلس المراقبة<sup>5</sup>. مع العلم أنّ هذا الجهاز يعتبر من التنظيمات الجديدة التي جلبها المرسوم التشريعي رقم 08/93 المعدّل والمتّم. ومع صدور الأمر 95-25 أدمجه المشرّع ضمن أجهزة إدارة الشركات القابضة العمومية مع إدخال بعض التعديلات عليه.

<sup>1</sup> بن نعمان حمادو، تقييم برنامج خصوصية المؤسسات العمومية في الجزائر، مجلة الأصيل للبحوث الاقتصادية والإدارية، جامعة خنشلة، ديسمبر 2017، العدد 2، ص. 164.

<sup>2</sup> بن دقيش عفاف، المرجع السابق، ص. 86.

<sup>3</sup> بن دقيش عفاف، المرجع السابق، ص. 88.

<sup>4</sup> المادة 10 من الأمر 95-25.

<sup>5</sup> بالرجوع إلى نص المادة 11 من الأمر 95-22 نجدتها تنص على ما يلي: «يُسير الشركة القابضة العمومية مجلس مديرين يُوضع تحت رقابة مجلس مراقبة».

أما بخصوص صلاحيات المجلس، فهو يمارس الرقابة المستمرة على تسيير الشركات القابضة والمؤسسات العمومية الاقتصادية، حيث يمكن له أن يقوم طوال السنة بعمليات الرقابة التي يراها ملائمة، كما يمكن أن يطلب الإطلاع على كافة الوثائق التي يعتبرها ضرورية لممارسة مهامه.

وبالتالي، نظراً للدور والأهمية التي يلعبها مجلس المراقبة، دفعت البعض إلى اعتباره الضمير القانوني والأخلاقي للشركات القابضة خصوصاً في الشق المتعلق بالرقابة على المؤسسات، خاصة إذا كانت تتمتع بقوة اقتصادية فاعلة على الصعيد الوطني<sup>1</sup>.

#### ثانياً- أحكام الرقابة الداخلية بموجب الأمر 01-04: "شركات تسيير المساهمات":

على غرار نظيرتها في ظلّ أحكام الأمر 95-25، تعتبر شركات تسيير المساهمات النموذج المستحدث لإدارة وتسيير ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية، ولقد عبّرت عنه وزارة المساهمات بفكرة المجمعات الصناعية، فيمكن القول أنّ هذه الشركات لها دور رقابي على المؤسسات العمومية الاقتصادية التابعة لها.

فشركات تسيير المساهمات هي شركات أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي 01-283 تطبيقاً لما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 5 من الأمر 01-04، وهي مؤسسات عمومية مكلفة بتسيير مساهمات الدولة داخل المؤسسات، وتحوز الدولة أو أيّ شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام مجموع الرأسمال الاجتماعي لها بصفة مباشرة أو غير مباشرة، وتنشأ بموجب لائحة تصدر عن مجلس مساهمات الدولة، بحيث تعتبر الهيئة المخوّلة لها قانوناً صلاحية إخضاع مؤسسة عمومية اقتصادية لهذا الشكل<sup>2</sup>. وهو الهيئة الوصية عليها حيث قرّر إنشاء 28 شركة تسيير للمساهمة.

<sup>1</sup> بولجبال نوار، مرجع سابق، ص.77.

<sup>2</sup> الفقرتين 03 و04 من المادة 05 من الأمر 01-04.



ومن خلال تسميتها، يتضح أنّها شركات مكلفة بتسيير مساهمات الدولة داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية<sup>1</sup>. وبالتالي لها كافة الصلاحيات في عملية التسيير ومراقبة ومتابعة مساهمات الدولة، وكلّ شركة تسيير مساهمة تتولى الوصاية على مجموعة من المؤسسات والتي تتقارب في نوعية نشاطها وطبيعته، كما أنّ الهيئة الوصية على شركات تسيير المساهمات هي مجلس مساهمات الدولة.

ويتضح جلياً من خلال هذه الهيئة، أنّ دورها الرقابي الداخلي على المؤسسات يتجلى بوضوح من خلال إرسال اللوائح التي تتخذها جمعيتها العامة إلى رئيس مجلس مساهمات الدولة، وهو ما يبيّن وصاية المجلس عليها، وبما أنّ هذا المجلس يتكون من أعضاء من الحكومة ويرأسه الوزير الأول، فإنّ الهيئة التي ترأسه حالياً هي الحكومة.

أمّا بخصوص مسألة اتخاذ القرارات، تقوم الجمعية العامة لشركات تسيير المساهمات بدراسة مخطط النشاط الشامل مسبقاً، بحيث يجب أن تشمل الخطوط العامة لهذا المخطط أهداف الشراكة والخصوصية، تسيير حافظة الأسهم وتنظيم شركات تسيير المساهمات. أمّا في ما يتعلق بمسألة التنسيق بين فروع النشاطات، ومن أجل بعث ديناميكية قائمة على أساس تعزيز الإستراتيجيات لكلّ فرع، لا بدّ على هذه الشركات العمل بشكل وثيق مع الدوائر الوزارية المعنية، وذلك من أجل الاستفادة من كلّ الفرص الذي يتبعها مخطط دعم الإنعاش الاقتصادي.

مع العلم أنّه على شركات تسيير المساهمات أن تقدم للوزير المكلف بالمساهمات كلّ 3 أشهر تقريراً مفصلاً عن حالة تنفيذ المهام المسندة إليها بعنوان عهدّة التسيير ولوائح مجلس مساهمات الدولة. وفي سبيل تحقيق النجاعة الاقتصادية يتوجب على كلّ شركة تسيير مساهمات أن تضع لنفسها نظاماً للمراقبة وتدقيق للحسابات من خلال تكليف محافظي الحسابات بصفة دائمة ودون التّدخل

<sup>1</sup> المادة 07 من المرسوم التنفيذي 01-283.

في عملية التسيير بمهمة مراقبة القيم والمستندات المحاسبية للمؤسسات العمومية الاقتصادية التابعة للحفاظ.

نظرا للانتهاكات اللامتناهية، والتي مست القطاع العام الاقتصادي، وخاصة المؤسسات العمومية الاقتصادية في الشق المتعلق بالمال العام، ظهر جليا للسلطة وللمشرع الجزائري ضرورة تدعيم الرقابة الداخلية بنوع آخر من الرقابة ممارس من طرف هيئات خارجة عن المؤسسة وهذا في إطار حوكمة المؤسسات، وهو ما سيتم تناوله من خلال هذا المبحث.

## المبحث الثاني

### أحكام الرقابة على المستوى الخارجي للمؤسسات العمومية الاقتصادية

تعتبر الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية آلية تجسّد الإجراءات والأساليب التي تعتمد إليها السلطات الخارجية عن المؤسسات والتي تملك حقّ الرقابة عليها قانوناً<sup>1</sup>. كما عرفت المؤسسات الاشتراكية العديد من آليات الرقابة والتي أفقدتها حرية المبادرة والمسؤولية، فبالرجوع إلى نص المادة 185 من دستور 1976 والتي نصت على أنّ ممارسة المراقبة بواسطة مؤسسات وطنية ملائمة وبأجهزة دائمة للدولة تحقق نوعاً من الرقابة الشعبية، حيث كانت مكرّسة من طرف المؤسسات المنتخبة على جميع المستويات، المجلس الشعبي الوطني والمجالس الشعبية للبلديات ومجلس العمال<sup>2</sup>.

إضافةً إلى صدور المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 والمتضمن استحداث مفتشية عامة للمالية، حيث كان الهدف من صدور هذا القانون هو التأكّد من التسيير السليم للاقتصاد الوطني، وتفادي النقائص ومظاهر الإهمال والانحرافات. كما سعت هذه الرقابة إلى التأكّد من أنّ ممارسة المؤسسات وتنفيذ القرارات مطابقان للتشريع والأحكام التنظيمية الصادرة عن الدولة.

<sup>1</sup> عليوات باقوتة، المرجع السابق، ص.71.

<sup>2</sup> بن زيادة أم السعد، المرجع السابق، ص.54.

تجدر الإشارة إلى أنّ عملية الرقابة الخارجية على إدارة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية عرفت مراحل متباينة طوال الفترة الممتدة من 1988 إلى غاية استصدار الأمر 01-04، وعرفت تناقضات حول مسألة إسناد هذا النوع من الرقابة من عدمه ومدى تأثيره على مبدأ الاستقلالية التسييرية في اتخاذ القرارات.

كما أنّه كلما زادت درجة الاستقلالية وحرية الإدارة، كلّما زادت كفاءتها، إلا أنّ هاته الحرية لا تعني التخلّص من المسؤولية والمحاسبة والرقابة، حيث يتجلى ذلك في مظاهر التّدخل الخارجي والمتمثل في تّدخل السلطة التنفيذية (مطلب أوّل) المتمثلة في الوصاية على أعمال التسيير للمؤسسات العمومية الاقتصادية وهو يعدّ اختصاصاً أصيلاً لهذه الهيئة نظراً لتكريس هذا الحق من المراقبة دستورياً. إلا أنّ مظاهر الرقابة الخارجية المكرّسة لهيئات كُلفت بهذا العمل قانوناً أعاد نوعاً ما زعزعة في ثقة الأجهزة الداخلية للمؤسسة، ومبرّر السلطة والتشريع كان واضحاً وجليّاً، وذلك كون أنّ التلاعب بالمال العام، وإبرام صفقات عمومية مشبوهة، كان على رأس أولويات إعادة الرقابة الخارجية على المؤسسات من خلال إسناد المهام للمفتشية العامة للمالية (مطلب ثان)، والتي أوكلت لها صلاحية تدقيق الرقابة وإعداد تقارير ورفعها للسلطة سواء من خلال القانون التوجيهي 88-01 أو من خلال الأمر 08-01، والذي أعاد مجال اختصاص المفتشية العامة للمالية بموجب نصوص قانونية صريحة.

### المطلب الأوّل

#### رقابة السلطة التنفيذية على أعمال التسيير داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية

تكريساً لمبدأ العمومية المستوحى من الأمر 01-04 والذي تميّز به المؤسسات العمومية الاقتصادية، ونظراً لأنّ رأس مالها مملوك للدولة ممّا يترتب المحافظة عليه ومراقبته، وبالنظر إلى التوجّه الجديد الذي كرّسه الأمر 01-04 والذي يهدف إلى تدعيم الرقابة الداخلية وتقليل الرقابة الخارجية،

ورغم ما أقرّه المشرّع من طابع المتاجرة والاستقلالية على المؤسسات في نفس الأمر<sup>1</sup>. إلا أنّ مظاهر الوصاية والتدخّل الخارجي لا يزالان يعصفان بالمؤسسة العمومية الاقتصادية.

ونظراً للأهمية الإستراتيجية لبعض المؤسسات على الصعيد الاقتصادي الوطني، ولأنّها تتكون من رؤوس أموال عمومية، فإنّ المشرّع أخضعها لرقابة خارجية تتم من قبل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأوّل (فرع أوّل) باستثناء السلطة التشريعية التي أصبح دورها قائماً على رسم المعالم الكبرى للاقتصاد الوطني دون التدخّل في التنفيذ، كما أنّ وزارة المساهمات المستحدثة بموجب المرسوم التنفيذي 392-2000 (فرع ثان) هي الهيئة المكلفة بتوجيه ومراقبة القطاع الاقتصادي والسهر على تنفيذ برنامج الحكومة في هذا الصدد.

### الفرع الأوّل

#### رقابة رئيس الجمهورية والوزير الأوّل

سبقت الإشارة إلى أنّ الدستور الجزائري كرّس صراحةً لرئيس الجمهورية صلاحيات عدّة في مجال رسم معالم الاقتصاد والسياسة الاقتصادية باعتباره القاضي الأوّل في البلاد، وزير الدفاع الوطني، والقائد الأعلى للقوات المسلّحة، أمّا الوزير الأوّل فهو الهيئة المكلفة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية خاصّة في الميدان الاقتصادي، حيث يمارس مهام الرقابة عن طريق إصدار مراسيم تنفيذية.

#### أولاً- ممارسة الرقابة الخارجية بواسطة رئيس الجمهورية:

لقد تمخضت عن الانتخابات الرئاسية لسنة 1999 بروز قيادة تاريخية مميّزة سايرت فترة الاستعمار، وعايشت كلّ مسيرة البناء السياسي والاقتصادي للبلد، كما أنّها تتمتع برصيد سياسي خارجي سمح لها بالوقوف على تجارب دول العالم المختلفة خاصّة في الميدان الاقتصادي، لهذا شهدت

<sup>1</sup> في الحقيقة أنّ مبدأ الاستقلالية جاء به القانون التوجيهي 88-01 قبل أن يعود به المشرّع في ظلّ الأمر 01-04 حينما نص في المادة 58 منه على ما يلي: «لا يجوز لأحد أن يتدخل في إدارة وتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية خارج الأجهزة المشكلة قانوناً والعاملة في إطار الصلاحيات الخاصّة».

الجزائر منذ مجيء هذه القيادة إصلاحات سياسية، أمنية، اقتصادية واجتماعية عديدة في ظلّ أوضاع صعبة نتجت عن التدهور الأمني الذي دام عشرية من الزمن ترك آثار جدّ سلبية على كلّ المستويات. كما بنت هاته القيادة تصوراتها لإنعاش الاقتصاد الوطني على أساس تشريح دقيق لمساره، وبدأت بتوفير المناخ الملائم لمباشرة هذا الإقلاع، حيث شرعت بتوفير الأمن السياسي ووضعت برامج إصلاحية لمختلف المنظومات، كمنظومة التربية والتعليم العالي، القضاء، الضرائب وإصلاح هيكل الدولة والعدالة. وكما وضعت منظومة قانونية صلبة تستجيب للتطوّرات التي شهدتها مختلف الجوانب في البلاد مسائرةً في ذلك النظام الدولي العالمي الجديد، وفي ظلّ العولمة التي مست كلّ القطاعات ومنها القطاع الاقتصادي<sup>1</sup>.

وبما أنّ رئيس الجمهورية يعدّ أعلى هرم يتربع على السلطة التنفيذية، فقد منحه الدستور صلاحيات واسعة لتسيير شؤون البلاد حسب مقتضيات المصلحة العليا للدولة في شتى الميادين بما فيها الميدان الاقتصادي، وبعثاء الرئيس بوتفليقة سدّة الحكم، حاول استرجاع كافة الصلاحيات خاصّة منها التعيين في الوظائف السامية للدولة، وذلك بناءً على الصلاحيات الممنوحة له من طرف الدستور، وبما أنّ الرئيس له حقّ الإطلاع على برنامج الحكومة ووضع ما يراه مناسباً فيه قبل عرضه للبرلمان، فهو صاحب الاختصاص الأصيل في توجيه السياسة الوطنية وذلك في إطار مجلس الوزراء الذي يتولى رئاسته<sup>2</sup>.

وعلى هذا الأساس، فإنّ الرئيس غالباً ما يتولى تعيين رؤساء مجالس إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية بواسطة مراسيم رئاسية باقتراح من الحكومة، خاصّة ما يتعلق بالمؤسسات الاقتصادية ذات

<sup>1</sup> عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرجع السابق، ص. 468 وما يليها.

<sup>2</sup> سعودي زهير، المرجع السابق، ص. 91.

الطابع الإستراتيجي، وكلّ هذا يكون في إطار احترام مبادئ الدستور، وخير دليل على أنّ هذا التنظيم الجديد للمؤسسات صدر بموجب أمر من رئيس الجمهورية (الأمر 01-04)<sup>1</sup>.

كما أنّ صدى الأمر 01-04 ذهب إلى أبعد المستويات، واحتد النقاش بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة حول من يتولى القيادة الفعلية للسلطة التنفيذية، وبمن له الحق في قيادة قاطرة التنمية الاقتصادية بصفة عامة والمؤسسة العمومية الاقتصادية بصفة خاصة، حيث كان الخلاف ينحصر آنذاك بين معسكرين، معسكر يتبنّاه ما يُعرف آنذاك بوزراء الرئيس يقوده "عبد الحميد طمار" والذي كان يتبنى مقارنة دولية عالمية تتمثل في الإسراع ببرنامج خصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية<sup>2</sup> والسماح للشركات المتعدّدة الأجناب الاستثمار في الجزائر، ومعسكر آخر يتبنى المقاربة الاجتماعية في هاته الإصلاحات والتريث قليلاً أمام برامج الخصصة؛ أي محاولة إنعاش المؤسسات عن طريق ضخ المزيد من المبالغ المالية لها.

إنّ التداخل بين صلاحيات رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة عجل بتقديم استقالة "أحمد بن بيتور" من خلال رسالة وضح فيها أنّه تمّ التعدي على صلاحياته المقررة له في الدستور من قبل رئيس الجمهورية، وأنّه يُضيف وهو بصدد تحضير برنامج إنعاش الاقتصاد الوطني أنّه تفاجئ بصدور الأمر 01-04<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> ما يُلاحظ فيما يتعلق بصدور الأمر 01-04، أنّه كان من المفروض أن يصدر بواسطة قانون نظراً لما يحتاجه هذا المجال من دراسة واسعة وشاملة ومناقشات معمّقة وأخذ الوقت المناسب لذلك، عكس التشريع بأوامر الذي يتم في وقت قصير بين دورتي البرلمان، وقد تعود هذه السرعة في الأعجاءات لتهيئة الأرضية للدخول على المنظمة العالمية للتجارة لإثبات الدولة الجزائرية حُسن نيتها اتجاه هذه الهيئة.

<sup>2</sup> وقد أثر هذا المعسكر على رئيس الجمهورية الذي قال أمام مستثمرين أجانب أنه لا يوجد قطاع إستراتيجي في الجزائر، وأنّ كلّ المؤسسات العمومية الاقتصادية معرضة للخصوصية ولو كانت شركة سونطراك...، لكن ما لبث أن تراجع رئيس الجمهورية عن هذا التصور سنة 2008 بعد الأزمة العالمية وتراجع الاستثمارات الأجنبية.

<sup>3</sup> بولجال نورة، المرجع السابق، ص.150.

#### ثانياً- ممارسة الرقابة الخارجية من طرف الوزير الأول:

تعتبر الحكومة بمثابة الهيئة المكلفة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية خاصة في الميدان الاقتصادي، يمثلها في ذلك رئيس الحكومة ويمارس ذلك عن طريق مراسيم تنفيذية. قد تتجلى مظاهر الرقابة الحكومية على المؤسسات منذ نشأتها، خاصة وأنّ المشرع حدّد من خلال نصوص الأمر 01-04 أنّ قرار إنشاء المؤسسات يصدر من طرف الحكومة. ويظهر دور الوزارة الأولى في مراقبة المؤسسات العمومية الاقتصادية منذ إنشائها، حيث أنّ قرارات استبدال صناديق المساهمة في ظلّ أحكام القانون التوجيهي واستبدالها بالشركات القابضة، وكذلك حلّ هذه الأخيرة واستبدالها بشركات تسيير المساهمات كان يصدر بموجب قرار حكومي، ما يعكس مدى حرص السلطة على إقحام الحكومة في بسط رقابتها على هذه المؤسسات<sup>1</sup>.

وإذا اعتبرنا الجمعية العامة هي صاحبة السيادة في اتخاذ كلّ القرارات المصادق والموقع عليها من قبل مجلس المديرين بالنسبة للشركات التجارية في القانون الخاص، فإنّ الأمر يختلف بالنسبة للمؤسسات، كون أنّ أيّ قرار يتخذ من طرف أجهزة المؤسسة لا يكون نافذاً إلاّ بعد مصادقة الحكومة عليه، كما أنّ الحكومة هي من توافق على ترشح أعضاء مجلس المديرين قبل تعيينهم من طرف الجمعية العامة التي تأخذ الشكل الخاص<sup>2</sup>.

كما أنّ رئيس الحكومة باعتباره الممثل القانوني لمجلس مساهمات الدولة، فهو من يتلقى اللوائح المرسلة إليه من طرف الجمعيات العامة للمؤسسات وهو أسلوب من أساليب الرقابة<sup>3</sup>.

أمّا بخصوص خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية والتي طرحت جدلاً واسعاً في ظلّ أحكام الأمر 95-22 المتعلق بالخصوصية والأمر 95-22 المتضمن تسيير رؤوس الأموال التجارية

<sup>1</sup> سعودي زهير، المرجع السابق، ص.92.

<sup>2</sup> المادة 07 من المرسوم التنفيذي 01-283.

<sup>3</sup> المادة 06 فقرة أخيرة من المرسوم التنفيذي 01-283.

التابعة للدولة، حيث عرفت تداخلاً وأزمة صلاحيات في تسيير ملف الخوصصة، أصبحت حالياً من اختصاص رئيس مجلس مساهمات الدولة أي الوزير الأول، حيث كلف برئاسة لجنة مراقبة عمليات الخوصصة<sup>1</sup>.

وفي حالة خوصصة مؤسسة عمومية اقتصادية تقدّم خدمة عمومية، فإنّ الدولة الممثلة في الحكومة تتكلف ضمان استمرارية هذه الخدمة العمومية<sup>2</sup>.

بعد استعراض دور السلطة التنفيذية الممثلة في شخص رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بخصوص ممارسة الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، نتطرق إلى دور الوزارات المعنية بتنظيم القطاع العام الاقتصادي في مجال الرقابة الخارجية.

## الفرع الثاني

### رقابة الجهاز الوزاري على المؤسسات العمومية الاقتصادية

لقد شكّلت وزارة المساهمات وتنسيق الإصلاحات كما كانت تسمى سنة 1999 والمسماة حالياً بوزارة الصناعة دوراً فعالاً في توجيه ومراقبة القطاع الاقتصادي<sup>3</sup>. وقد صدر المرسوم التنفيذي 322-2000 والمحدّد لصلاحيات وزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات، حيث كان هذا الأخير يقوم باقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال المساهمة وتنسيق الإصلاحات في إطار السياسة العامة<sup>4</sup> للحكومة، كما يقوم بمتابعة ومراقبة تنفيذ ذلك بالاتصال مع قطاعات الوزارات المعنية طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

<sup>1</sup> المادة 20 من الأمر 01-04.

<sup>2</sup> المادة 16 من الأمر 01-04.

<sup>3</sup> في الواقع، لقد كانت هذه الوزارة منذ نشأتها سنة 1999 تمارس مهامها دون أيّ نظام ودون أيّ سند قانوني، وكلف هذا الفراغ القانوني عجز الوزارة عن فرض تصوراتها على شركائها الاقتصاديين والاجتماعيين.

<sup>4</sup> المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 322-2000 المحدّد لصلاحيات وزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات.



وحسب هذا المرسوم، فإنّ الوزير يتكفل بمهمتين أساسيين تعكسان مدى وجود رقابة فعلية على المؤسسة العمومية الاقتصادية وهما: مهمة استشارية تجعل من الوزارة كمكتب للدراسات المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية، حيث يقترح الوزير عناصر السياسة الوطنية في مجال المساهمات وتنسيق الإصلاحات وتحديد ميادين الشراكة والمساهمات والاستثمار<sup>1</sup>.

أمّا بشأن المهمة التنفيذية، يسهر الوزير على تطبيق التدابير المتخذة من قبل الحكومة في مجالات المساهمات والخصوصية، ويتخذ الإجراءات المناسبة لتأمين تنفيذها، كما يعمل على ترقية برامج الشراكة الصناعية والمالية والتجارية والمساهمة فيها مع كلّ شخصي طبيعي أو معنوي بهدف بعث النشاطات الاقتصادية. وعلى ضوء هذه الصلاحيات نجد أنّ المرسوم المحدّد لصلاحيات الوزارة رفع من أهميتها، بحيث أصبحت لها سلطة تنظيم وضبط اقتصادي، وذلك عن طريق الإدارة المركزية للوزارة<sup>2</sup>. وبالتالي أصبح وزير المساهمات المهندس الفعلي للإصلاحات الاقتصادية دون منازع ممّا يعكس جانب الرقابة داخل المؤسسات.

لكنّ التركيز في الصلاحيات بقدر ما يساعد على تسريع مسار الإصلاحات، قد يوقع في فخ الجمود والمركزية الضيقة، والتي ستفضي على تدخلات الوزارة سمات البيروقراطية، كما أنّ سعة هذه الصلاحيات من حيث شمولها لمجالات المساهمات والخصوصية والاستثمار، قد تقلّل من درجة فعاليتها لثقل الأعباء المرتبطة والتي هي في الواقع مسؤولية حكومة بأكملها وليس وزارة لوحدها<sup>3</sup>.

كما أنّ مشكل علاقة الوزارة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية لا يزال عالقاً خاصّة وأنّ الأمر رقم 04-01 والمراسيم المرتبطة به لم تحدّد طبيعة هذه العلاقة، وهل هي علاقة وصاية أم مجرد علاقة

<sup>1</sup> لمزيد من المعلومات راجع ما سبق ذكره من خلال الباب الأوّل حول "دور وزارة المساهمات في مجال تسيير الخصوصية".

<sup>2</sup> تتشكل الإدارة المركزية للوزارة حسب المرسوم التنفيذي رقم 322/2000 إلى 5 أقسام وهي كالتالي: قسم البرمجة ومتابعة عمليات الخصوصية، قسم تنسيق الإصلاحات ونشاطات الضبط، قسم تسيير مساهمات الدولة، قسم ترقية الاستثمار والتعاون الاقتصادي، قسم الإعلام الاقتصادي.

<sup>3</sup> عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية...، المرجع السابق، ص.534.

تنسيق عادية. وفي هذا الشأن برزت مقاربتان؛ مقارنة المسيرين والعموميين، حيث اعترضوا على تبعية مؤسساتهم لوزارة المساهمات، ويجذون بدل ذلك تبعيتها لمجلس مساهمات الدولة بحجة متطلبات التنسيق.

وعلى العموم، يمكن القول أنّ وسائل الرقابة هنا تتمثل في تقديم التقارير الدورية من طرف أجهزة تسيير المؤسسات إلى الجهات المركزية، أو إرسال لجان تحقيق مختصة من طرف الجهات المركزية إلى المؤسسات العمومية الاقتصادية<sup>1</sup>.

في الحقيقة أن السلطة التنفيذية بمختلف هيئاتها، لا تمارس رقابة فعلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية بموجب نصوص قانونية صريحة، وإنما هذه الصلاحيات قد تسند إليها وتكرسها أحكام الدستور، كما هو الشأن لصلاحيات رئيس الجمهورية. إلا أن هناك هيئات متخصصة وظيفتها مراقبة تسيير المال العام ووظيفتها أكثر دقة من أجل الرقابة على المؤسسات ونذكر في هذا الصدد، المفتشية العامة للمالية.

### المطلب الثاني

#### المفتشية العامة للمالية كآلية للرقابة الخارجية على المؤسسات

#### - آلية فعلية للرقابة أم فقط جرد للعملية الاستغلال؟-

تعتبر استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية ضرورة لزيادة كفاءتها، رغم أنّها كمبدأ لم يتم تقنينها إلا أواخر سنة 1988، علماً أنّ مصدرها يعود إلى النصوص والمواثيق الأساسية للبلاد، وعلى وجه الخصوص الميثاق الوطني لسنة 1986، والذي أشار إلى ضرورة منح المزيد من الاستقلالية

<sup>1</sup> عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية....، المرجع نفسه، ص. 534-535.

للمؤسسات قصد تحسين فعاليتها، سواءً على مستوى نموّها الخاص أو على مستوى مساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية<sup>1</sup>.

كما أنّ الحديث عن الرقابة داخل المؤسسات، يعني الوقوف على مدى خضوعها للقانون والتزاماتها بالحدود المرسومة لها عند ممارسة نشاطها هذا من جهة، ومن جهة أخرى البحث عن مدى فعالية الأجهزة التي تضطلع بهذه المهام، بالإضافة إلى تسخير العديد من الأجهزة الداخلية التي تضمن السير الحسن لهذه المؤسسات، والتي تعتبر وجهاً من أوجه تكريس مبدأ الاستقلالية الذي تبناه المشرّع الجزائري في القانون 01-88، ودعمه أكثر في الأمر 04-01 الذي منحها طابع المتاجرة الذي يستوجب الحدّ من الرقابة الخارجية في مقابل توسيع رقعة الرقابة الداخلية.

إلا أنّ الاهتمام بصرامة تسيير الأموال العمومية وضمان عدم ضياعها، قد أدّى بالدولة إلى ضرورة إعادة تفعيل الرقابة الخارجية، خاصّة أمام عدم تمكّن أجهزة المؤسسة على المحافظة على المال العام وما قد ينجّر عنه من تلاعبات مالية ناتجة عن سوء التسيير. وباعتبار أنّ وزارة المالية مكلفة بمسك مالية الدولة، فقد أدّى بها إلى تأسيس هيئة رقابية تابعة لها تتولى مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لصالح الدولة، وهذه الهيئة تتمثل في المفتشية العامة للمالية.

ولقد أضفى المشرّع من خلال الأمر 01-08 الطابع القانوني على تدخّل المفتشية للرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية، حيث قام بتوسيع صلاحياتها لتشمل القطاع العام الاقتصادي بعد أن انحصرت وحتى وقت قريب في الرقابة على الإدارات والهيئات العمومية.

بناءً على هذه المعطيات الموضوعية يطرح التساؤل حول مختلف الصلاحيات الموكلة للمفتشية العامة للمالية والمستندة إليها من طرف وزارة المالية (فرع أول) وما حقيقة عودة المفتشية للقيام بالرقابة

<sup>1</sup> شعوي مجّد فوزي، كما سي مجّد الأمين، الاقتصاد الجزائري من منظور متغيرات حساب الإنتاج والاستغلال للفترة الممتدة من 1989 إلى 1999، الملتقى الوطني الأول حول "المؤسسة الاقتصادية الجزائرية"، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 22 و 23 أبريل 2003، ص.74.

الخارجية بعد فترة من تجسيد مبدأ الاستقلالية ومنع التدّخل الخارجي (فرع ثان)، هل جاءت فعلاً لممارسة رقابة موجهة ومؤطرة من طرف وزارة المالية، وما هي دوافع هذا التغيير الجديد؟

### الفرع الأول

#### الصلاحيات العامة للمفتشية العامة للمالية

إنّ الاهتمام بمسألة تسيير الأموال العمومية قد أدّى بالدولة إلى تأسيس وظيفة الرقابة عن طريق هيئة تابعة لوزارة المالية تتولى مراقبة التسيير المالي للمؤسسات، وهذا وفقاً للإجراءات والتنظيمات المعمول بها.

#### أولاً- أطر وميادين المفتشية العامة للمالية:

أنشأت المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 ثم المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06/09/2008 المحدّد لصلاحيات المفتشية والذي حلّ محلّ المرسوم التنفيذي 92-78 المؤرخ في 22/02/1992، كذلك المرسوم التنفيذي 08-273 المؤرخ في 06/09/2008 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية وصلاحياتها، كذلك المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06/09/2008 المتعلق بتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها والذي حلّ محلّ المرسوم التنفيذي رقم 92-33 المؤرخ في 20/01/1992.

وبالرجوع إلى المادة 02 من المرسوم التنفيذي 272/08 نجدتها تنص على أنّه: «تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لصالح الدولة والجماعات الإقليمية، وكذلك الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية». كما أنّ الفقرة الثانية من نفس المادة المذكورة تنص على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، هيئات الضمان الاجتماعي...، وكلّ مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني.

#### أ- التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية:

يخضع تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية حسب أحكام المرسوم التنفيذي 08-273 وتعمل كلّها تحت سلطة رئيس المفتشية العامة للمالية المعيّن بموجب مرسوم رئاسي، إذ يسهر على حُسن سير الهياكل المركزية ويضمن إدارة وتسيير المستخدمين والوسائل بالمفتشية<sup>1</sup>.

#### ب- التنظيم المحلي للمفتشية:

يخضع تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 08/274 وتتمثل هذه المصالح في عشرة مفتشيات جهوية، وهي مكوّنة من وحدات عملية ومكلفين بالتفتيش ليتولون عملية الرقابة المؤكّلة للمفتشية الجهوية ويديرها مفتش جهوي.

#### ثانياً- قواعد ضبط رقابة المفتشية العامة للمالية:

تعتبر رقابة المفتشية العامة للمالية رقابة واسعة مجالاً ومتنوعة موضوعاً، الأمر الذي يستلزم بالضرورة ضبطها بمبادئ تحكمها، وإجراءات تضمن موضوعيتها وشفافيتها، حتى تحقق النتائج المرجوة منها.

#### أ- مبادئ عملية التفتيش:

استقرّ المفتشون العامون للمالية عند القيام بالعملية التفتيشية على احترام مجموعة من المبادئ لتدعيم عملية الرقابة من بينها مبدأ الفجائية. ويقصد به أنّ عملية الرقابة والتفتيش التي تُجرىها المفتشية العامة للمالية المتعلقة بالتسيير المالي والمحاسبي تكون بشكل مفاجئ، وهو ما يميز في الأصل رقابة المفتشية العامة للمالية عن باقي أنواع الرقابة الأخرى والإزامية الإشعار المسبق لا تكون إلاّ في حالات أخرى كالقيام بدراسة، خبرة، تدقيق أو تقييم اقتصادي<sup>2</sup>. فبمجرد تطبيق قاعدة الفجائية نتحصل

<sup>1</sup> شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة ماجستير في المالية العامة، جامعة تلمسان، 2010/2011، ص.63.

<sup>2</sup> وهو ما نصت عليه المادة السادسة من المرسوم رقم 92-78 على أنّه: «يقع تنفيذ تدخلات المفتشية العامة للمالية في وثائق وفي عين المكان بعد الإشعار القبلي أو بصفة مُباغتة»، وتقابلها نص المادة 14 من المرسوم التنفيذي 08-272.

على الهدف المرجو، خاصّة حرص الموظف وحذره الشديد من ارتكاب خطأ في التسيير المالي يُكلفه عواقب وخيمة. إضافةً إلى مبدأ الفصل بين وظائف المسير والمفتش، حيث يمارس المفتش بمقتضى هذه القاعدة مهام الرقابة دون التّدخل في عملية التسيير، حيث تمّ تكريس هذه القاعدة بشكل صريح من قبل التنظيم في المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78<sup>1</sup>.

كما لا تتخذ أيّ تدابير من شأنها المساس بإدارة المصلحة أو إعطاء أيّ أمر للموظفين، سواء المحاسب العمومي أو الأمر بالصرف إلاّ في حالة استثنائية، وهي اكتشاف المفتش لتأخرات خطيرة على مستوى المحاسبة أو خطأ فادح يهدّد المال العام، إذ يستطيع المفتش هنا أن يأخذ تدابير احتياطية والأمر بتوقيف المحاسبة أو إعادة وضعها حالاً لتنظيمها، وقد تصل حتى إلى طرد المحاسب العمومي<sup>2</sup>.

يظهر أيضاً من خلال استقراء المواد 07، 08 و09 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، والذي يفهم من خلاله أنّه يحقّ للمفتشين عند معاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة أن يطلبوا من المسؤولين المعنيين القيام حالاً بأعمال تحين هذه المحاسبة، أو إعادة ترتيبها، وفي حالة معاينة المفتشية قصوراً أو ضرراً، تعلم فوراً السلطة السّلمية من أجل اتخاذ التدابير الضرورية لحماية مصالح المؤسسة.

<sup>1</sup> تنص المادة 11 من المرسوم التنفيذي 92-78 على أنّه: «يضطلع المفتشون بمهمتهم... ويجب عليهم اجتناب أيّ تدخل في التسيير، الحفاظ على السر المهني...».

<sup>2</sup> وهو ما نصت عليه المادة 15 من المرسوم التنفيذي 92-78 بأنه: «في حالة إثبات مخالفة، تعلم السلطة السّلمية أو الوصية فوراً قصد اتخاذ التدابير الضرورية لحماية مصالح المؤسسة المعنية».

#### ب- إجراءات عملية التفتيش:

بعد إقرار البرنامج السنوي، يتولى رؤساء الأقسام بالتنسيق مع المدراء الجهويين توزيع المهام على الفرق والبعثات التفتيشية التي تبادر بالتحضير لها وتنظيمها من أجل تنفيذها، فتبدأ حينئذ المرحلة التحضيرية لعملية التفتيش، ثم مرحلة تنفيذ التفتيش، وأخيراً مرحلة صياغة التقارير.

#### (1) المرحلة التحضيرية:

لقد وضعت مهمة التفتيش تحت إشراف مكلفين بذلك<sup>1</sup>، ذلك أنّ خطوة الانطلاق تتمثل في انتقال المفتش أو بعثة التفتيش إلى عَيْن المكان من أجل التعرّف على الهيئة التي تخضع للرقابة وذلك بصورة فجائية، فتتولى البعثة بعد ذلك فحص ومراجعة مستندات الآليات ومعاينتها في عَيْن المكان، إضافة إلى التحقيق مع كلّ من الأمر بالصرف والمحاسبين، وهذا بعد أن يتمّ إبلاغهم مسبقاً بالنسبة للمهام المرتبطة بالدراسات والخبرات<sup>2</sup>.

كما يقوم رئيس المهمة التفتيشية في مرحلة متقدمة من التحضير للتفتيش بإعداد ملاحظات حول تنظيم المراقبة ويقدمها للمفتشين المكوّنين للفرقة التفتيشية على شكل معلومات أساسية، متمثلة في تحديد طبيعة النقاط التي يجب مراقبتها ومدة تنفيذ المهمة التي لا تتعدى شهرين في أحسن الظروف، وقابلة للتجديد في حالات استثنائية، كما يتولى مأمورية تقسيم المهام بين المفتشين لتفادي التداخل أثناء المهمة التفتيشية<sup>3</sup>.

#### (2) تنفيذ المهمة التفتيشية:

تُنجز عملية الرقابة من خلال فحص ومراجعة المستندات في عين المكان، وذلك من ناحية شكلية ومن خلال المضمون، أمّا من الناحية الشكلية فهي متمحورة حول مدى وجود وثائق

<sup>1</sup> شويحي سامية، المرجع السابق، ص.71.

<sup>2</sup> علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط3، 2008، ص.145.

<sup>3</sup> شويحي سامية، المرجع السابق، ص 77.

والمستندات المالية والمحاسبية، سجلات الجرد ومدى مطابقتها واتفاقها مع القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل، أما من ناحية المضمون، يعمل المفتشون على فحص ومراقبة الصناديق والأدوات والقيم ومقارنتها مع ما تمّ تسجيله من عمليات معاينة للمستندات والوثائق الثبوتية.

بعدها يتم تحرير ملاحظات بموجب محضر، ويمضى من قبل كلّ المفتشين والمحاسب العمومي على أساس أنّ هذه الرقابة تشمل حتى المسؤولين، وذلك من خلال التأكد من المحاسبات المادية، وبعدها يصدر أمر عن وزير المالية، مفاده إجراء خبرة لإنشاء المحاسبة وضبطها. كما يتمّ إعلام رئيس المفتشية العامة للمالية في حالة التأكد من وجود اختلاسات أو مخالفات خطيرة تمسّ بالسير العادي للهيئة الخاضعة للرقابة.

### (3) مرحلة صياغة التقارير:

يتجلى الإجراء الأخير والأهم للمفتشية العامة للمالية عند قيامها بالمهام التفتيشية، بتحرير التقارير التي تتضمن مجموعة من التأمّلات والملاحظات الموضوعية المتناسقة حول فعّالية تسيير الهيئة الخاضعة للرقابة<sup>1</sup>. حيث تتعدّد تقارير المفتشية العامة عبر مراحل زمنية، بدايةً بالتقرير الأساسي<sup>2</sup> إلى التقرير التلخيصي<sup>3</sup> وأخيراً التقرير السنوي<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> كركوب مصطفى، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الدراسات العليا في المالية، فرع خزينة، المعهد الوطني للمالية، الدفعة الثامنة، (د س ن)، ص. 40.

<sup>2</sup> التقرير الأساسي: هو تقرير يسير من خلاله المعائنات والتقديرات حول طريقة التسيير وفعّاليته، كما يمكن أن يتضمن هذا الأخير كلّ اقتراح من شأنه تحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكم الهيئة الخاضعة للرقابة، وهو ما نصت عليه المادة 21 من المرسوم التنفيذي 08-272. وبعدها يتمّ إبلاغ هذه الهيئة بالتقرير الأساسي، وتُجيب عليه لزوماً في أجل لا يتعدّى شهرين عن الملاحظات الواردة في التقرير، وهو ما يُعرف بالإجراء التناقضي.

<sup>3</sup> التقرير التلخيصي: يترتب على جواب المسّير على التقرير الأساسي إعداد تقرير تلخيصي، يختم الإجراء التناقضي، ويتضمن هذا التقرير نتيجة المقاربات بين الملاحظات والدراسات المدوّنة في التقرير الأساسي مُرفقاً بجواب المسّير للسلطة السّلمية، وللسلطة الوزارية (المادة 24 من ذلك المرسوم).



ثالثاً- الصعوبات التي تعترض رقابة المفتشية العامة للمالية:

تعتبر المفتشية العامة للمالية كما تم التطرق إليها سابقاً، أنها من بين أهم الآليات التي يُنط بها ممارسة الرقابة الخاصة على المال العام، حيث كلفت بإجراء رقابة لاحقة على تنفيذ التصرفات المالية من خلال وسائل تمكّنها من القيام بدورها على أحسن وجه<sup>2</sup>.

ولقد لوحظ أنّ المفتشية العامة للمالية تقوم بالرقابة على كلّ مؤسسة أو هيئة تُوظف أصولاً عمومية. غير أنّ الواقع الملموس يثبت العكس، وبالتالي يتّضح أنّ الرقابة الممارسة من قبل هذه الأخيرة قاصرة، ولعلّ السبب في ذلك يرجع إلى أنّ هناك العديد من الهيئات والمؤسسات التي لا تدخل تحت رقابة المفتشية مثل رئاسة الجمهورية ووزارة الدفاع الوطني وبعض المؤسسات الاقتصادية مثل سونطراك<sup>3</sup>.

بالتالي ما يلاحظ هو أنّ قصور هذه الرقابة الموكّلة للمفتشية العامة للمالية وخروج هذه الهيئات والمؤسسات من مجال الرقابة، سيسهّل حتماً الوقوع في جرائم الفساد والاختلاس والتبديد، ممّا يؤدي إلى تضييق دور المفتشية في مكافحة الفساد المالي.

إضافة إلى عدم ضمان الأجر الملائم والمناسب لنوعية المنصب بالرغم من خطورة الصلاحيات، ذلك أنّ المحققين بالرغم من الأعباء الملقاة عليهم إلاّ أنّهم لا يتقاضون أجوراً مناسبة مقابل التحقيق في أموال تقدر بالملايير، إضافة إلى النقص الفادح في موارد المفتشية أمام تزايد الأجهزة الخاضعة

<sup>1</sup> التقرير السنوي: تعدّ المفتشية تقريراً سنوياً عن حصيلة عملها وتلخيص معابنها وملاحظاتها والاقتراحات ذات المغزى العام، قصد تكيف وتحسين التشريع، إضافة إلى تقرير نهائي تُعدّه المفتشية، يتضمن كلّ الاستفسارات والأجوبة المتعلقة بها، ثم تُرسل إلى الوزير المكلف بالمالية.

<sup>2</sup> حلّيمي منال، الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012، ص.50.

<sup>3</sup> شويخي سامية، المرجع السابق، ص.78.

لرقابتها<sup>1</sup>، وافتقارها لحق البث والإصدار للأحكام والقرارات، مما يؤثر عليها سلباً في اتخاذ قرارات رديعية، لأن وجود أي مخالفة لا يجب أن ينحصر في حق تقرير، بل لابد من اعتماد إجراءات قمعية وصارمة. ولكن بالرجوع لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، نجد أنها محصورة في إعداد التقارير وبالتالي تبقى المفتشية عاجزة مع عدم وجود أي تنسيق بين عمل هذه الأخيرة وباقي هيئات الرقابة الأخرى كمجلس المحاسبة أو القضاء.

نجد أيضاً غموض النصوص القانونية المنظمة لصلاحيات المفتشية مقارنة بمجال تدخلها الواسع والسابق ذكره. فالقواعد القانونية التي تحكم هذه الأخيرة تعتبر في معظم الأحيان مكتملة وغير ملزمة ويظهر ذلك جلياً في المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي 08-272 حيث تنص الفقرة الأولى منه: «يمكن أيضاً أن تقوم تدخلات المفتشية العامة للمالية على ما يأتي:

- التقسيم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي؛
- التدقيق أو الدراسات أو التحقيقات أو الخبرات ذات الطابع الاقتصادي والمالي؛
- تقسيم شروط وتسيير واستغلال المصالح العمومية من طرف المؤسسات الامتيازية مهما كان نظامها».

إنّ هذه الاختصاصات المهمة بالنسبة للمفتشية العامة للمالية جعلها المشرع الجزائري ثانوية مقارنةً بعمليات المراقبة والتفتيش، حيث لم يلزم القيام به وإنما تركه أسيراً لطلب الهيئات والمؤسسات المعنية بهاته الدراسات، وبالرجوع إلى الواقع العملي نجد أنّ هذه الاختصاصات قليلاً ما يمارسها نظراً لقلّة الطلبات الموجهة إلى المفتشية<sup>2</sup>. أضف إلى ذلك أنّ المفتشية تتمتع بصلاحيات مستحدثة زيادةً عن الصلاحيات الكلاسيكية والمتمثلة في إعادة الهيكلة، تُعيّن محافظي الحسابات والرقابة على

<sup>1</sup> تورية حفيف، المفتشية العامة للمالية (قصور في الأداء وآفاق تطوير العمل الرقابي)، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، مقتبس من الموقع الإلكتروني: [www.marocdroit.com/ma.inspection.993/rabatjuris](http://www.marocdroit.com/ma.inspection.993/rabatjuris)

<sup>2</sup> ملياتي عبد الرحمن حميد، المفتشية العامة للمالية، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008، ص.37.

عمليات الصرف وحركة رؤوس الأموال. لكن وبالرغم من أهم هذه الصلاحيات، إلا أنّ النصوص القانونية التي تحكم المفتشية العامة لم تذكر هذه الصلاحيات الثانوية التي تتميز بها ماعدا مهمة التقويم، وهذا راجع ربّما لعدم الانحراف عن المهام الأصلية<sup>1</sup>.

وما يمكن القول في آخر المطاف أنّه تمّ إعطاء دفعة وميكانيزمات جديدة للصلاحيات الموكّلة للمفتشية العامة للمالية وهذا راجع إلى الأحكام الجديدة التي أتى بها المرسوم التنفيذي 08-272، بحيث وسّع من الصلاحيات الموكّلة للمفتشية بالمقارنة مع سنة 1980، ولكنه لم يفلح في تحقيق إلزامية ووجوب ممارسة تلك الصلاحيات السالفة الذكر وهذا ما قد يؤثر بصفة سلبية على عملها ميدانياً، إذ تحتاج إلى قواعد قانونية آمرة حتى لا تبقى هذه الصلاحيات حبراً على ورق<sup>2</sup>.

بعد التطرق للصلاحيات العامة للمفتشية العامة للمالية، و تحديد أطر عملها، ننتقل للحدّث عن دورها الرقابي داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية.

## الفرع الثاني

### رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية الاقتصادية في ظلّ أحكام

#### القانون التوجيهي 88-01 والأمر 08-01.

تعدّ الرقابة الخارجية على إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية نوعاً من الرقابة اللاحقة والممارسة من طرف هيئات مؤهلة عن طريق التنظيم لحساب الدولة، هذا إضافة إلى الرقابة الداخلية الممارسة من قبل أجهزة المؤسسة، خاصة الجمعية العامة والتي تعدّ الجهاز ذو الطابع السيادي الذي له صلاحيات المصادقة على جميع القرارات المتخذة من طرف المؤسسة، إضافة إلى رقابة مجلس الإدارة ومجلس المراقبة حسب الحالة.

<sup>1</sup> فنينش مُجد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013/2012، ص.255.

<sup>2</sup> ملياني عبد الرحمن، المرجع السابق، ص.38.

نجد أيضاً رقابة مندوب الحسابات، ولذا سنحاول من خلال هذا الفرع تسليط الضوء على دور الرقابة الخارجية في إدارة وتسيير المؤسسة في ظلّ الإصلاحات المكرّسة للاستقلالية، ونخصّ بالذكر أحكام القانون التوجيهي 88-01، خاصّة إخضاع المؤسسة لما يسمى بآلية التقويم الاقتصادي الدوري، ثم نتطرق إلى الجديد الذي أتى به الأمر 08-01، بشأن إعادة إخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية لرقابة خارجية.

#### أولاً- الرقابة في ظلّ القانون التوجيهي 88-01- التقويم الاقتصادي الدوري:-

خضعت المؤسسة العمومية الاقتصادية لاستقلالية اقتصادية في إطار الإصلاحات لسنة 1988 وتطبيق أحكام القانون التجاري عليها من حيث عمليات الإدارة والتسيير كان بشكل نسبي، إلا أنّ هذه الاستقلالية بقيت في صراع واصطدام دائمين مع أحكام وقواعد القانون العام، والتي كانت تُملئها السلطة الوطنية في كلّ مرة، حيث لم تجعلها في منأى للخضوع لرقابة خارجية، والمتمثلة في التقويم الاقتصادي الدوري بموجب نص المادة 41 من القانون التوجيهي، حيث تتولى القيام به هيئة مؤهلة عن طريق التنظيم<sup>1</sup>.

لقد تردد المشرّع طويلاً في تأهيل هيئة معينة للقيام به<sup>2</sup> لغاية 1992، أين اختار المفتشية العامة للمالية وأهلها بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 92-79 المؤرخ في 22/02/1992 للقيام بالتقويم وذلك بناءً على طلب من السلطات والهيئات المؤهلة قانوناً. وبالتالي، يطرح الإشكال المتمثل في ضرورة تحديد المقصود بالتقويم، وما هي طبيعته القانونية، وما إذا كان يعدّ بالفعل نوعاً من الرقابة نظراً لإدراجه ضمن الفصل الثامن من الباب الثاني المتعلق بالرقابة ضمن القانون التوجيهي أولاً، وما مدى تأثير ذلك على الإصلاحات المتعلقة بالاستقلالية؟

<sup>1</sup> Cf. DEBBOUB Youcef, Le nouveau mecanisme économique en Algérie, OPU, Alger, 2000, p.38.

<sup>2</sup> Cf. BOUDRA Belkacem, op, cit, p.232.

#### أ- مفهوم التقييم الاقتصادي الدوري:

لم يحدّد المشرّع مفهوم التقييم الاقتصادي، بل اكتفى فقط للإشارة إلى أنّه تقييم اقتصادي للاستغلال تقوم به المفتشية العامة للمالية من دون أيّ تدخّل منها في إدارة وتسيير المؤسسة، وباعتبار أنّ المرسوم التنفيذي 92-72 تضمن نصاً وحيداً يؤهل المفتشية دون أن يشير إلى سياسة التقييم الاقتصادي، كان لابدّ من الرجوع إلى المرسوم التنفيذي 92-78 المتضمن اختصاصات المفتشية العامة للمالية.

ويمكن أن يكون التقييم ببساطة، تقييم لنتائج المؤسسات ولوضعيتها لحساب الحكومة لتمكينها من وضع وتحديد السياسات الاقتصادية، إلّا أنّ السؤال المطروح: ما مدى وجود هذا النوع من التقييم الاقتصادي الدوري الممارس من هيئة تابعة للدولة ونحن نعلم مدى خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية لمبدأ المتاجرة؟.

كذلك أنّ الدومين العام، هو سلطة عامة، وقد تمّ إخراج المؤسسة من ملك الإدارة وإخضاعها للقانون التجاري، كما أنّها لا تخضع لرقابة مجلس المحاسبة بعد صدور القانون المنظم له<sup>1</sup> هذا من جهة، ومن جهة أخرى وبالرجوع إلى أحكام المرسوم التنفيذي 92-78 وبالتحديد نص المادة الثالثة، والتي تقضي على أنّ الرقابة الممارسة من طرف المفتشية تكون على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

<sup>1</sup> القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، ج ر، رقم 53، مؤرخة في 1990/12/05، ص.1690، المعدل والمتّم.

تجدد الإشارة إلى أنّ مع صدور الأمر 10-02 المعدل للأمر 95-20، تمّ إخضاع المؤسسات العمومية الاقتصادية لرقابة مجلس المحاسبة بموجب نص المادة 08 مكرر.

استناداً لهذا النص يمكن القول أنّ المؤسسة يمكن أن تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية فقط إذا استفادت من مساعدات مالية من الدولة أو الجماعات المحلية<sup>1</sup>.

#### ب- طبيعة المهام التي يتضمنها التقييم:

لبحث الفرضية المناسبة أكثر لتدخل المفتشية للقيام بالتقييم وهي تلك المحددة بنص المادة 07 من المرسوم: «تضبط مهام القيام بالدراسات والخبرات والأبحاث المسندة للمفتشية العامة للمالية»، وتتدخل المفتشية للقيام بالتقييم.

لابدّ من مراعاة شرطين: وجود طلب من السلطات والهيئات المؤهلة قانوناً يقدّم للمفتشية<sup>2</sup>؛ إضافة إلى أنّ المفتشية تقوم بالتقييم دون أيّ تدخّل منها في إدارة وتسيير المؤسسة<sup>3</sup>. من خلال المعطيات الموضوعية التي سبق ذكرها، يمكن القول أنّ مفهوم التقييم الاقتصادي الدوري لا يعني فكرة رقابة بالمعنى الإداري، بل يعود إلى فكرة القيام بمهام الخبرة الاقتصادية والمالية أو التقنية وذلك بناءً على طلب الهيئات والسلطات المؤهلة قانوناً والتي يمكن أن تكون الحكومة أو الجمعية العامة للمؤسسة أو حتى صناديق المساهمة<sup>4</sup>.

وهذا التفسير مرّده إلى الفقرة الأخيرة من المادة 2 من المرسوم 92-78، الذي اعتبر أنّ المفتشية العامة للمالية يمكن أن تكلف بإنجاز مهام تتمثل في دراسات أو خبرات ذات طابع اقتصادي أو مالي أو تقني.

<sup>1</sup> باعتبار أنّ المؤسسة لم تكن تخضع بموجب قانون المحاسبة العمومية لسنة 1995 لرقابة مجلس المحاسبة، حيث كان يسهر على حساباتها محاسب يُعيّنه المدير العام للمؤسسة تحت مسؤوليته، كما أنّ المؤسسة العمومية الاقتصادية لم تندرج ضمن التعداد الحصري الوارد في المادة 2 فقرة 2 الخاضع لرقابة المفتشية.

<sup>2</sup> المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 92-79 يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقييم الاقتصادي للمؤسسات، ج ر، مؤرخة في 1992/02/26، عدد 15، ص.41.

<sup>3</sup> المادة 41 من القانون التوجيهي 88-01.

<sup>4</sup> سلمى وردة، المرجع السابق، ص.83.

#### ج- تأهيل المفتشية للقيام بعملها الرقابي:

كانت المفتشية العامة للمالية قبل الإصلاحات المتضمنة للاستقلالية تقوم بمراقبة التسيير المالي والحسابي في المؤسسات الاشتراكية<sup>1</sup>، إلا أنه بعد الإصلاحات، أبقى المشرع على تلك الصلاحيات، ولقد جاء هذا التأهيل خلافاً لتوصيات التقرير العام للاستقلالية، الذي أشار إلى إمكانية إسناد هذه المهمة لمجلس المحاسبة أو المجلس الاقتصادي أو لهيكل المجلس الوطني للتخطيط.

ولعلّ اختيار المشرع الجزائري هيئة تابعة لسلطة عامة والمتمثلة في وزارة المالية لسيطرت رقابتها على تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية واستثناء الهيئات الإدارية المستقلة، هو أنّ مسألة التقويم الاقتصادي لا بدّ أن تسند مباشرة للسلطة التنفيذية.

لكن ما يُعاب على المشرع الجزائري، هو أنّ اختياره للمفتشية العامة للمالية وتأهيلها للقيام بالتقويم مبدأ متناقض مع فكرة الاستقلالية الاقتصادية ومبادئ القانون التجاري، لأنّه بالرجوع إلى أحكام مواد القانون التوجيهي 88-01 والذي يعرف المؤسسة العمومية الاقتصادية على أنّها شركة مساهمة أو ذات مسؤولية محدودة، فبالتالي هو يعترف بمدى تجارية هذه المؤسسات، ممّا يجعلها في معزل عن أيّ تدخّل للدولة، إذ أنّ هذا المبدأ في مجمله غير ملائم مع مبدأ الاستقلالية الذي يقوم على الفصل بين ما هو عمومي وما هو تجاري<sup>2</sup>.

#### د- تخلي الدولة عن التقويم الاقتصادي الدّوري والآثار المترتبة عنه:

بالغاء نص المادة 41 من القانون التوجيهي 88-01 الذي يخضع المؤسسات للتقويم وذلك بمقتضى الأمر 95-25، أعاد المشرع الجزائري حساباته فيما يتعلق بمدى فعالية هذا التقويم للمؤسسات واكتفى برقابة أجهزة المؤسسة أو ما يُعرف بالرقابة الداخلية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cf. BOUDRA Belkacem, op.cit, p.237.

<sup>2</sup> سالمى وردة، المرجع السابق، ص.86.

<sup>3</sup> سالمى وردة، المرجع نفسه، ص.60.

كما أنّ الأمر 04-01 المؤرخ في 20/08/2001 المتضمن تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها لم يخضع المؤسسة لرقابة خارجية رغم أنّ المشرع أشار من خلال نص المادة الأولى منه على آلية المراقبة. لكن من منطلق فرضية أنّ المؤسسة أحسنت استغلال هذه الحرية الاقتصادية لتحقيق مردودية أفضل استناداً لقواعد القانون التجاري بعدما أن أصبحت شركات رؤوس أموال من جهة، فإنّه من جهة أخرى، إذا نُوقشت مسألة تحرير المؤسسة من الرقابة الخارجية من زاوية أنّ الأموال التي تحوزها الدولة في المؤسسة تعدّ أموالاً عمومية، فإنّ الأمر يختلف وهذا ما يُعاب على الأمر 04-01<sup>1</sup>.

ولقد ترتب عن استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية من الخضوع لرقابة خارجية استناداً للقانون العام تقلص مجال تدّخل الدولة في القطاع الاقتصادي، إذ أصبحت الدولة حارسة أكثر منها متدخلة، وهذا ما أثر بصفة إيجابية على نوع الاستقلالية القانونية والتسييرية للمؤسسات، إلا أنّ هذه الحرية انعكست سلباً على مردودية المؤسسات خاصة مع عدم فاعلية الرقابة الداخلية.

نتيجة لهذه المعطيات تمّ إصدار القانون رقم 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد والوقاية منه المعدل و المتمم، إضافة إلى نصوص قانون العقوبات والتي كرسّت مبدأ تجريم الاختلاس والرشوة خاصة المادة 119 من قانون العقوبات والتي تمّ إلغاؤها بموجب المادة 02 من القانون 06-01<sup>2</sup>.

غير أنّ المشرع الجزائري لم يتخذ موقف المتفرج حول تفشي هذه الأزمات في ظلّ هذه الاستقلالية في التسيير، حيث قرّر إعادة الرقابة الخارجية من طرف المفتشية العامة للمالية، لكن هذه

<sup>1</sup> سالمى وردة، المرجع نفسه، ص. 88.

<sup>2</sup> هناك من الفقهاء من خالف هذا المبدأ، ونخص بالذكر الاستاذ أحسن بوسقيعة، حيث نادى بعدم تطبيق نص المادة 119 على المؤسسة العمومية الاقتصادية، نظراً لعدم ذكر هذه المؤسسات ضمن الفقرة الثانية من المادة 119 التي تضمنت التجريم وأنّ مسألة الشكوى هي مسألة إجرائية. تجدر الإشارة إلى أنّه وفقاً للتعديل الجديد لقانون العقوبات، نصت المادة 6 مكرر منه على أنّه لا يمكن متابعة المسير داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية إلاّ بناءً على شكوى مقدّمة من أحد الأجهزة الاجتماعية للمؤسسة.



المرّة كان بموجب نصوص قانونية وتنظيمية صريحة ليقرّر بعد ذلك عودة الدولة من جديد للنشاط الاقتصادي من خلاله إصدار الأمر 08-01.

**ثانياً- الرقابة الخارجية وفقاً لأحكام الأمر 08-01- إعادة تفعيل الدور الرقابي للمفتشية:-**

بالعودة إلى تاريخ علاقة المفتشية العامة للمالية بالمؤسسة العمومية الاقتصادية، نجد أنّها كانت تضطلع في ظلّ القانون 88-01 بمهمة التقييم الاقتصادي الدوري للمؤسسة العمومية الاقتصادية، في حين سجل على الأمر 01-04 ثغرة في هذا المجال، حيث لم يتطرّق في نصوصه لأيّ صورة من صور الرقابة، وقد ظلّ هذا الفراغ قائماً لمدة 7 سنوات كاملة إلى أن تدارك المشرّع هذا الفراغ في الأمر 08-01، والذي جاءت نصوصه خصيصاً لتعيد للمفتشية صلاحية الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية، ولكن هذه المرّة ليس لمجرد القيام بعملية التقييم الاقتصادي الدوري وإنما للقيام بمهمة الرقابة والتدقيق على تسيير المؤسسة.

كما دعم المشرّع المفتشية بوسائل جديدة تساعدها على القيام بمهامها الرقابية بشكل أفضل خاصة بعد صدور المرسوم التنفيذي 08-272 المحدّد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، والذي تلاه مؤخراً المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 2009/02/22 المحدّد لشروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، إذ أنّ هذا الإخضاع الذي له مبرراته يعبر عن تغيير هام في مسار الرقابة الخارجية على إدارة المؤسسات بغض النظر عن الجدل الذي أثاره<sup>1</sup>.

#### أ- الأسباب القانونية لإعادة رقابة المفتشية العامة للمالية:

هناك العديد من الأسباب التي عجّلت بالسلطة إلى ضرورة إعادة الرقابة على المؤسسات من خلال المفتشية نذكر من بينها:

<sup>1</sup> ثار جدل حول إسناد الرقابة الخارجية للمؤسسات العمومية الاقتصادية للمفتشية العامة للمالية، خاصّة عند صدور الأمر 08-01 وعرضه على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه، حيث تسأول نواب حزب RCD عن سبب اختيار المفتشية العامة للمالية بالذات ولم تسند المهمة لمجلس المحاسبة.

- هاجس رقابة الأموال العمومية والمحافظة عليها، حيث أنّ الطابع العمومي لرأس المال المؤسسة يعدّ من أهم الأسباب التي دفعت بالمشروع الجزائري لإعادة رقابة المفتشية العامة للمالية عليها، فبعد سلسلة الفضائح المالية وقضايا الفساد التي شهدتها الساحة الوطنية وخاصة على مستوى المؤسسات العمومية الاقتصادية، وجد المشروع نفسه أمام ضرورة تدارك الوضع واتخاذ كلّ التدابير اللازمة للحفاظ على الأموال العمومية من كلّ أشكال التبيد والاختلاس<sup>1</sup>.

نجد أيضاً من بين الأسباب التطهير المالي للمؤسسات العاجزة، وهو أحد الأسباب القانونية الذي خوّل للمفتشية صلاحية بسط نفوذها على رقابة المؤسسات، حيث كان للعجز المالي الذي أرقّ كاهل المؤسسات دور كبير في فرض رقابة المفتشية، وهذا ما عجل لإخضاعه لآليات رقابية صارمة تضمن سيره وفق المنهج المخطط له، وهو الأمر الذي تمّ دعمه أكثر بصدور كلّ من قانون المالية لسنة 2009 والذي نصّ في مادته 63 على أنّه: «يرخص للخزينة العمومية إجراء تطهير مالي للمؤسسات والمنشآت العمومية المهذدة البنية...».

كما ترصد سنوياً اعتمادات الميزانية لهذا الغرض حسب الكيفيات التي يحددها الوزير المكلف بالمالية على أساس الحاجة المستعجلة فعلاً<sup>2</sup>. كذلك تدهور أوضاع تسيير المؤسسات نستشفها من واقع تزايد الفضائح المالية التي مسّت العديد من المؤسسات والبنوك العمومية، حيث كان سبباً في التعجيل لإعادة المفتشية لعملها الرقابي.

ب- أشكال تدخّل المفتشية العامة للمالية للرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية:

<sup>1</sup> تصريح السيد وزير العلاقات مع البرلمان نيابة عن السيد وزير الصناعة وترقية الاستثمار أثناء جلسة التصويت على مشروع قانون المتضمن الموافقة على الأمر 08-01، الجريدة الرسمية للمناقشات، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية الثانية، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 2008/04/07، السنة الأولى، رقم 59، الصادرة في 2008/04/14، ص.52.

<sup>2</sup> القانون رقم 08-12 المؤرخ في 2008/12/31 يتضمن قانون المالية، ج ر، العدد 74، 2008.

نصت المادة 7 مكرّر من الأمر 01-08 على حالات تدخّل المفتشية العامة للمالية أثناء رقابتها على المؤسسات العمومية الاقتصادية<sup>1</sup>. فالأصل أن يكون تدخّلها جوازياً بناءً على طلب الأجهزة المؤهلة، وذلك بناءً على الرقابة وتدقيق التسيير، أمّا الاستثناء أن يكون تدخّلها وجوبياً إذا كلفت المؤسسة بمشاريع ممّولة بمساهمة من الميزانية، وتقوم في هذه الحالة بالرقابة الخارجية.

#### 1) التدخّل الجوازي للمفتشية:

هي إمكانية أو جواز إخضاع المؤسسة لرقابة وتدقيق التسيير من طرف المفتشية، وهي صلاحية متروكة لإدارة السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة، فعمل المفتشية هنا لا يكون من تلقاء نفسها بل لابدّ من أن يطلب منها ذلك، وهو ما أشار إليه المشرّع في المادة 7 مكرّر فقرة 01 من الأمر 01-08: «... يمكن للمفتشية العامة للمالية أن تقوم برقابة وتدقيق تسيير المؤسسات... بناءً على طلب من السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة...»، فمن هنا لا يتضح أنّ التدخّل الجوازي للمفتشية يتضمن قيامها برقابة خارجية، لأنه بالرجوع إلى أحكام الفقرة 2 من المادة 7 مكرّر نجد أنّه يشير إلى أنّ التدخّل الوجوبي للمفتشية يكون للقيام بالرقابة الخارجية وعليه يوجد افتراضات:

- إذا كان تدخّل المفتشية الجوازي للقيام بالرقابة بطلب أحد السلطات التابعة للدولة كسلطة عامة، فإنّ هذا التدخّل يعدّ حقيقة تكريس فعلي للرقابة الخارجية.
- إنّ تدخّل المفتشية الجوازي إذا كان يطلب أحد الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة فهو على الأرجح يكون تدعيماً للرقابة الداخلية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> المادة 7 مكرّر من الأمر 01-08.

<sup>2</sup> بالنسبة للأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة قد تشمل شركات تسيير المساهمات بشأن أيّ مؤسسة عمومية اقتصادية أو من مجلس مساهمات الدولة، كما يمكن تقديم الطلب من طرف أجهزة المؤسسة في حدّ ذاتها.

#### (2) التدّخل الوجوبي للمفتشية العامة للمالية:

يكون التدّخل وجوبياً للقيام بالرقابة الخارجية على سبيل الاستثناء في حالة إذا ما كلفت المؤسسة بمشاريع ممولة من الميزانية حسب مقتضيات الفقرة الثانية من الأمر 08-01. فإذا استفادت المؤسسة العمومية الاقتصادية من مساعدات مالية من الدولة أو جماعاتها المحلية، فهذه الإعانات المقدّمة تكون بصفة تساهمية، فلا تحتاج المفتشية في هذه الحالة إلى طلب من أجل التدّخل والقيام بالرقابة، إلا أنّ هذا التدّخل هو غير مستحدث بموجب الأمر 08-01، بل هو موجود ضمن المرسوم التنفيذي 92-78 سالف الذكر.

وبهذا فإنّ التدّخل الوجوبي للمفتشية يكون من أجل القيام بالرقابة الخارجية وليس تدعيماً للرقابة الداخلية، وهذا يعدّ أمراً منطقياً لا يسبب أيّ تعارض أو تناقض مع الإصلاحات الاقتصادية. بعد أن تمّ التطرق إلى أحكام الرقابة الداخلية والخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية، وفي سبيل المحافظة على أموال المؤسسة والتي اتفقت الآراء الفقهية قاطبة أن المال المسير من خلالها هو مال عام والذي قد يكون عرضة للاعتداء المادي أو القانوني من قبل الشخص المعنوي في حد ذاته ونقصد به المؤسسة العمومية الاقتصادية، أو من قبل القائمين على تسيير هذا المال، ينبغي الإشارة إلى أن الأحكام المتعلقة بالمسؤولية الجنائية للمؤسسة أو المسير، تتسم بخصوصيات معينة سيتمّ التطرق إليها من خلال هذا الفصل.

## الفصل الثاني

### مدى فعالية السياسة العقابية في تقرير مبدأ التجريم والمسؤولية الجنائية

#### داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية

من خلال استقراء جل النصوص القانونية والتنظيمية المرتبطة بصعوبة تحديد الطبيعة القانونية للمؤسسات العمومية الاقتصادية، خاصة بعد صدور القانون التوجيهي 88-01 والذي أقر صراحةً بموجب نصوصه القانونية إضفاء طابع المتاجرة على المؤسسات واعتبارها شركات تجارية. نجد أنّ هذا الإقرار الصريح من قبل المشرع لم يكن مطلقاً وإنما نسبياً، وذلك نتيجة أنّ المال التي تحوزه المؤسسات العمومية الاقتصادية هو مال عام وأنّ رأسمال المؤسسات هو من مساهمة الدولة، وبالتالي نلاحظ أنّه دائماً هناك اصطدام بأحكام وقواعد القانون العام في كلّ مرة.

وبالتالي، فإنّ أخطاء التسيير المرتكبة داخل هذا النوع من المؤسسات أحدثت جدلاً كبيراً في تكييف العمل المرتكب، وهل يتمّ محاسبة المسيرين وفق أحكام وقواعد قانون العقوبات أم وفقاً لقواعد وقوانين خاصة، إذا ما علمنا أنّ مفهوم الموظّف العام يختلف معناه من قانون لآخر.

وفي ظلّ الواقع الجديد التي وجدت فيه المؤسسة العمومية الاقتصادية نفسها فيه، وفي ظلّ أحكام القواعد التجارية التي تخضع لها من حيث التنظيم والتسيير، ومن خلال المنافسة التي وجدت فيها أمام المئات من الشركات الأجنبية والخاصة، ومن خلال الفساد الذي ساد ويسود بعض هاته المؤسسات الاقتصادية من تحويل واختلاس للمال العام، فرض علينا البحث في حماية المال العام للمؤسسة وكيف وفق المشرع مدنياً وجنائياً في حماية هذا المال، خاصة في ظلّ مقاربتين متناقضتين؛ المقاربة الأولى احترام قواعد وآليات السوق وحرية التسيير التي تتطلبها المعاملات التجارية، والمقاربة الثانية تفشي ظاهرة الفساد التي طغت على المؤسسات العمومية الاقتصادية.

وحتى يتسنى تحديد إجراءات متابعة المسيرين و تحديد ضوابط المسؤولية الجنائية، لابدّ من تحديد النطاق الموضوعي لجرائم التسيير (مبحث أول) من خلال حصر الجرائم الممكن ارتكابها في ظلّ هذا النوع من المؤسسات خاصة مع وجود أحكام قانونية خاصة نسبت لهذا الغرض، أمّا الضوابط القانونية والتي بموجبها يتمّ إقرار المسؤولية الجزائية لمسير المؤسسة أو المؤسسة باعتبارها شخص معنوي (مبحث ثان) فهي تتطلب الحديث عن شروط قيام هذه المسؤولية، إضافةً إلى بعض الأحكام الخاصة المتعلقة بإسناد المسؤولية الجنائية.

### المبحث الأول

#### تحديد النطاق الموضوعي لجرائم التسيير داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية

تعتبر حتمية إخضاع المؤسسات العمومية الاقتصادية لمبدأ المتاجرة وقواعد القانون الخاص نتيجة منطقية لإخضاع مسيرها لأحكام هذه القواعد من حيث تعيينهم وإنهاء مهامهم، وهو ما يسمح لهؤلاء بممارسة صلاحياتهم دون أيّ تدخل من الدولة، الأمر الذي يسمح لهم بالمبادرة في التسيير<sup>1</sup>. غير أنّ ممارسة هؤلاء المسيرين لمهام الإدارة وتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية، يعني بالنسبة إليهم تولى مسؤولية ما، ومنه قبولهم الضمني لتحمل المخاطر وبالتالي تقرّر مسؤوليتهم الجنائية عن أخطائهم وكذا الجرائم المرتكبة، والمصنّفة على أنّها جرائم اقتصادية والتي تنعكس سلباً على المؤسسات ومالها العام.

وباعتبار أنّ الجرائم التي يمكن أن يرتكبها مسير المؤسسة العمومية الاقتصادية لها علاقة بالشق الاقتصادي، وبالتالي فهي تدخل ضمن طائفة الجرائم الاقتصادية، أو ما يصطلح عليه بجرائم الأعمال، وبالتالي كان لزاماً التطرّق إلى السياسة الجنائية أو سياسة التشريع الجنائي في مجال الجرائم الاقتصادية (مطلب أول)، حتى يتسنى لها معرفة وضعية جرائم التسيير المرتكبة داخل المؤسسات. أمّا بخصوص

<sup>1</sup> حركاتي جميلة، المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية، مذكرة ماجستير في الحقوق، قانون عام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2012-2013، ص.02.

اعتبار المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية من حيث المفهوم، فمن المفروض أنّ جرائم التسيير داخل الشركات التجارية (مطلب ثانٍ) هي نفسها الجرائم التي يرتكبها مسيرو المؤسسة العمومية الاقتصادية، باستثناء بعض الأحكام التي مصدرها القانون العام نتيجة للطابع المختلط للمؤسسة، والتي تتطلب بدورها حصر الجرائم المرتكبة داخل هذا النوع من المؤسسات (مطلب ثالث) كون أنّ بعضها منصوص عليه وفقاً لأحكام وقواعد الأحكام العامة، ومنها ما هو منصوص عليه وفقاً لقواعد وقوانين خاصة، لأنّ الاكتفاء بحصر الجرائم المتعلقة بالتسيير وفقاً لأحكام القواعد العامة يعدّ غير كافياً نظراً لخصوصية المال المحاز من طرف المؤسسات والذي هو مال عام.

### المطلب الأوّل

#### سياسة التشريع الجنائي في الجرائم الاقتصادية

لقد تميّز القرن العشرين بتدّخل واسع للدولة في الحياة الاقتصادية يتبعه بالضرورة وضع تشريعات لحماية التنظيمات الاقتصادية، الأمر الذي أدّى إلى أن يصبح اليوم تدّخل الدولة في الميدان الاقتصادي حقيقة وضرورة لا جدال فيها، حيث أصبحت الإدارة تلعب دوراً ريادياً في إرساء أسس السياسة الاقتصادية من خلال مساندة الظواهر الاقتصادية وملاحظة تقلباتها وديناميكيّتها.

إضافةً إلى أنّ الأجهزة التقليدية والسياسية التجريبية القديمة باتت مهمتها في إطار الجرائم الاقتصادية بالغة الصعوبة، ولم تعدّ قادرة على العمل الفاعل، وذلك ارتباطاً بتعقيدات النشاط الاقتصادي وتشعبات الفروقات الاقتصادية التي تتشكل في نطاق الإجرام المنظم، وهذا الأمر له أثره الواضح في القانون الجنائي في نطاق الدور الذي يمكن أن تلعبه في نطاق الجرائم الاقتصادية<sup>1</sup>.

كما أنّ الاقتصاد أصبح المحرك الرئيسي لكلّ جوانب الحياة، ومن هنا وضعت العديد من الدول التشريعات الاقتصادية التي كفلت الحفاظ على كيانها الاقتصادي وبما يتّفق مع السياسة والنهج

<sup>1</sup> عباس أبو شامة عبد الحمود، عولمة الجريمة الاقتصادية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2007، ص.38.

الاقتصادي الذي تتبعه، فلم تكتفِ بالقواعد العامة بالتجريم ووضع الجزاءات في قانون العقوبات لتنظيم هذه الموضوعات الاقتصادية، بل فرضت لها بعض الدول قوانين جنائية مستقلة أو أضافت نصوصاً تجرّمية للقوانين الخاصة بالمجال الاقتصادي<sup>1</sup>.

كما أنّ السياسة الجنائية عن طريق تحديد نطاقها (فرع أول) تعدّ أمراً مهماً باعتبارها الصورة المعبّرة للسياسة العامة للدولة في مجال التجريم والعقاب، حيث تحدث عنها العديد من الفقهاء مبرزين دورها في وضع قواعد للسلوك الرامي لتطوير المجتمع. أمّا بحصر الدراسة بالنسبة للجرائم الاقتصادية، فإنّ المشرّع الجزائري تبنى سياسة تجرّمية قائمة على إجراءات خاصة (فرع ثانٍ) تتعلق بإقحام السلطة التنفيذية في تحديد الركن المادي للجريمة الاقتصادية أو ما يُعرف بالتفويض التشريعي. أمّا النماذج القانونية للجرائم الاقتصادية (فرع ثالث) فهي تختلف حسب طبيعة ركنها المادي وركنها المعنوي والذي يتّسم بضعفه في جرائم الأعمال.

## الفرع الأول

### مضمون السياسة الجنائية

السياسة الجنائية عموماً هي تدير الأمور وتصريفها، وهنالك للشؤون الداخلية للدولة سياسة اقتصادية وأخرى عمرانية... وهكذا، فإنّ للدولة سياستها الجنائية، وهي انعكاس للسياسة العامة للدولة، بل هي إحدى صورها<sup>2</sup>.

يعدّ أول استخدام لمصطلح السياسة الجنائية من قبل الفقيه الألماني "فويرباخ"<sup>1</sup>. الذي عرفه بمجموعة من الإجراءات العقابية التي تستخدمها الدولة ضدّ الجريمة أو يقصد بها حكمة الدولة التشريعية.

<sup>1</sup> داود يعقوب، المسؤولية في القانون الجنائي الاقتصادي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص.17.

<sup>2</sup> حسين عبد العالي، المبادئ الدستورية للسياسة الجنائية، مقال منشور في مجلة جامعة السليمانية، العدد 17، 2006، العدد 17 ص.10.



أما من وجهة نظر الفكر الفرنسي، يرى الفقيه "جورج ليفاسير": «أن السياسة الجنائية هي فن اتخاذ القرار»<sup>2</sup>.

إنّ البحث في السياسة الجنائية عامة، والسياسة التشريعية خاصة، يتطلب البحث ابتداءً في ماهية الفكرة القانونية والتي يعتمد عليها في تحديد الاتجاهات الأساسية للسياسة التشريعية، فهي عبارة عن تصوّر ذهني أو صورة الشيء في الذهن، ومن هنا، فإنّ الفكرة القانونية تكمن في التصوّر الذهني لعملية قانونية ما موجودة أو محتملة الوجود في الواقع<sup>3</sup>.

ومّا تقدّم، تتبيّن معالم القانون الجنائي التي تشمل أهدافه ووظيفته إلى جانب خصائصه وطبيعته، فمن الطبيعي أنّ أهدافه ووظيفته تتحدّد بالأهداف التي يبغيها النظام القانوني للدولة، ممّا لا شكّ فيه أنّ النظام القانوني للدولة لا يرمي فقط إلى حماية المصالح الخاصة بالأفراد والمجتمع وإمّا يضع قواعد للسلوك ترمي إلى تطوير المجتمع نحو الغايات التي يتحقق بها تقدّمه، وهكذا تتّضح طبيعة هذا القانون كفرع من فروع القانون العام<sup>4</sup>.

تعتبر السياسة الجنائية وفقاً لما ذكر الهدف الذي سعى إليه علم الإجرام على أساس أنّ الجريمة أو الإجراء ظاهرة اجتماعية لها أسبابها الذاتية والاجتماعية والبيئية، ولها وسائل مكافحتها وهي تقوم على أقسام القانون الجنائي الثلاث وهي:

<sup>1</sup> وذلك في كتابه، الوسيط في القانون العقابي، الصادر عام 1803، نقلاً عن، عبد الرحيم صدقي، السياسة الجنائية في العالم المعاصر، دار المقارن، القاهرة، 1987، ص.39.

<sup>2</sup> يرى ليفاسير أنّ أول استخدام للمصطلح في القانون ورد في أطروحة دكتوراه قدمت عام 1889 على يد MAILLARAD وكترست لدراسة جملة من القضايا المتعلقة بالعقاب، نقلاً عن، عبد الرحيم صدقي، المرجع السابق، ص.33.

<sup>3</sup> زنا رؤوف حمة كريم، السياسة التشريعية في العراق، رسالة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، العراق، 2009، ص.06.

<sup>4</sup> وفقاً للتقسيم التقليدي لفروع القانون المختلفة إلى قانون عام وخاص فإنّ قانون العقوبات يحتلّ مركزه ضمن إطار فروع القانون العام، باعتبار أنّ موضوعه هو حماية مصلحة الجماعة، فهو مظهر من مظاهر سيادة الدولة.

- السياسة التشريعية: حيث تُحدّد صور الجرائم وأصنافها وما يُقابلها من العقاب وتضمّ مدونة التجريم المصطلح على تسميتها بقانون العقوبات.

- السياسة القضائية: والتي تُحدّد إجراءات الخصومة الجنائية تواملاً إلى تطبيق الجزاءات الجنائية ومدى سلطة القاضي في توقيعها ومقر هذه الإجراءات كما يعرف باسم قانون أصول المحاكمات الجزائية<sup>1</sup>.

- السياسة التنفيذية: وهي التي تُحدّد سلطة الإدارة المكلفة بتنفيذ الجزاءات الجنائية والتدابير المانعة، ومدى رقابة السلطة القضائية على هذا التنفيذ.

وإذا كان للسياسة الجنائية أكثر من أساس تستمدّ منه مضمونها ووسائلها<sup>2</sup>. فإنّ الأساس القانوني الذي تقتصر أهميته يكون مبنياً على السياسة التشريعية، إذ يقتضي على النظام القانوني التمييز بين الأخطاء المدنية والأخطاء الجنائية والتجريم هو الذي يعتمد عليه المشرّع لإيضاح السلوك الإجرامي.

يمكن القول أنّ من يرسم سياسة التجريم ومضمون هذا الجزاء لا بدّ أن يعي تماماً أنّ الجزاء الجنائي مهما كان نوعه يعبر عن عنصر الالتزام في القاعدة الجنائية، وهذا المعنى يجب أن يبقى دائماً أمام واضعي السياسة الجنائية. كما يهدف التجريم والعقاب كفكرة قانونية إلى تحقيق غايات نفعية يُحدّدها النظام السياسي والاقتصادي السائد في المجتمع، وهذه الغايات لا شأن لها بالقيم الراسخة في المجتمع، اجتماعية كانت أم أخلاقية، بل قد تتعارض معها أحياناً، ويمكن القول أنّ الجرائم الاقتصادية

<sup>1</sup> والمصطلح عليه في القانون الجزائري بقانون الإجراءات الجزائية، أحمد فتحي سرور، الوسيط في شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987، ص.07.

<sup>2</sup> يعدّ الأساس القانوني والأساس العلمي والاجتماعي من أسس السياسة الجنائية، حيث أنّ الأساس العلمي يُحدّد أسباب وقوع الجريمة، أمّا الأساس الاجتماعي فيُحدّد معنى الدفاع الاجتماعي على ضوء النظام الاجتماعي، لمزيد من المعلومات راجع، أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، دار الشروق، القاهرة، 2006، ص.10.

تعدّ أبرز الجرائم القانونية وتمثل أهمّ مظاهر التوسّع في التجريم الذي تشهده التشريعات الجنائية المعاصرة<sup>1</sup>.

وعلى الرّغم من أنّ التجريم الاقتصادي والسياسي غالباً ما يتعلّق بأهداف لا علاقة لها بالقيم الاجتماعية، إلاّ أنّ الأهداف غالباً ما تكون محل حماية نظراً لأهميتها للحفاظ على نظام المجتمع<sup>2</sup>.  
فلا بدّ من توافر الحدّ الأدنى من الانسجام بين قواعد التجريم والقواعد الأخلاقية والعرفية والدينية للجماعة، فمن دون هذا الحدّ الأدنى من الانسجام، ستغدو هذه القواعد موضع شك في قيمتها وأهميتها من قبل المكلفين بالتنفيذ ما يجعلها في النهاية خالية المضمون.

وإذا كان من أهمّ مظاهر القرن العشرين التوسّع الملحوظ في نطاق السلوك المجرّم، فإنّ الميدان الاقتصادي كان أهمّ ميدان ظهر فيه هذا التوسّع بظهور قوانين جنائية اقتصادية تُجرّم أفعالاً تمسّ السياسة الاقتصادية للدولة، وهذه الظاهرة سادت الدول جميعاً أيّاً كانت نظمها الاقتصادية والسياسة ومهما اختلف قدر التوسّع ونوعه حسب النظام المعمول به.

يبدو أن السياسة الجنائية المعمول بها في الجرائم الاقتصادية تختلف من حيث المضمون والجزاء عن نظيراتها في جرائم قانون العقوبات، وهو ما أخذت به جل التشريعات المقارنة، فهل سار المشرع الجزائري على نفس النهج أم اتخذ منحى مغاير للسياسة الجنائية في الجرائم الاقتصادية؟

<sup>1</sup> عبد الرؤوف مهدي، المسؤولية الجنائية عن الجرائم الاقتصادية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1976، ص.11.

<sup>2</sup> وما يجب أن يُشار إليه، هو ضرورة عدم الإسراف والمبالغة في اللجوء إلى هذا التجريم؛ بمعنى آخر أنّ اللجوء إليه قبل استنفاد الوسائل الأخرى للضبط الاجتماعي وقبل تهيئة الرأي العام وإقناعه بأهمية هذا التجريم، وقبل استنفاد طرق البحث عن الأسباب الحقيقية للظاهرة الاقتصادية ومعالجتها بالوسائل المناسبة، قد يكون تعسفاً، نقلاً عن، محمود طه جلال، أصول التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، عين شمس، 2004، ص.73.

#### الفرع الثاني

##### سياسة التجريم الاقتصادي في التشريع الجزائري.

لقد اقترن ظهور التجريم الاقتصادي بالأزمات الاقتصادية التي أجبرت الدول على تشريع العديد من القوانين الاقتصادية للتعامل معها، ومن ثمّ، انطلقت حملة اهتمام دولي في مجال القانون الجنائي الاقتصادي في وضع تشريعات لمواجهة الجرائم الاقتصادية، من بينها الجزائر، حيث أنها تعتبر نمط السياسة الاقتصادية أثر على سياسة التجريم الاقتصادي<sup>1</sup>.

إضافةً إلى ذلك، فإنّ السياسة الجنائية في التشريع الجزائري تعتمد خاصة في تشريع نصوص التجريم والعقاب على مبدأ التفويض التشريعي<sup>2</sup> في الجرائم الاقتصادية، حيث تعتبر السلطة التشريعية صاحبة الولاية في النص على التجريم والعقاب وذلك عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات. إلا أنّ لكلّ مبدأ استثناء، حيث أنّه في الحالات الاستثنائية يمكن الخروج على هذا المبدأ وتصبح السلطة التنفيذية تتمتع بصلاحيات السلطة التشريعية.

##### أولاً- مجال إعمال التفويض التشريعي في الجرائم الاقتصادية:

إذا كان الأصل في القانون الجزائري العام أن يتضمن القاعدة الجزائية الموضوعية شقين متلازمين؛ أولهما شق التجريم الذي ينصبّ أساساً على وصف دقيق لماديات الفعل الإجرامي، والآخر شق الجزاء الذي يتضمن تنصيهاً على العقوبة، فإنّ المشرّع في مجال جرائم الأعمال لم يلتزم عموماً بهذه المعايير<sup>3</sup>. وتبعاً لذلك، فإنّ السلطة التنفيذية من خلال ما تصدره من قرارات ومراسيم تكون بمثابة

<sup>1</sup> بوشي يوسف، تطور التجريم الاقتصادي في التشريع الجزائري، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 03، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2018، العدد 02، ص.14.

<sup>2</sup> التفويض التشريعي، هو تنازل السلطة التشريعية عن بعض الصلاحيات القانونية للسلطة التنفيذية ويلجأ إليه في الحالات الاستثنائية، وينبغي أن لا يمس التفويض التشريعي مبدأ الشرعية الجزائية.

<sup>3</sup> إيهاب الروسان، خصائص الجريمة الاقتصادية، دراسة في المفهوم والأركان، مقال منشور بمجلة دفاتر السياسة والقانون، 2012، العدد 07، ص.81.

السلطة التشريعية اللاحقة، وبالتالي، فإنّ القاعدة التشريعية تكون في ارتباط وثيق بما ستقرّه الإدارة، وأنّ صبغتها الإلزامية لا تتحقق إلاّ بتحقق العنصر غير الحال والمستقبل الذي يتحدّد به شقّ التجريم<sup>1</sup>.

ففي ظلّ الجرائم الاقتصادية يتسع نطاق التفويض التشريعي حيث تعمل السلطة التشريعية على وضع المبادئ العامة، أي تحديد العقوبة وترك للسلطة التنفيذية تحديد صور الجريمة وأشكالها، ويرجع ذلك لعدم قدرة السلطة التشريعية على متابعة الحركة الاقتصادية، وبالتالي حصر وتحديد الجرائم الاقتصادية والتميّزة بالسرعة والتغيير والمرونة وهذا بحسب الظروف الاقتصادية التي تعيشها الدولة، كما أنّ التشريع في المجال الاقتصادي يتطلب دراية فنية قد لا تتوافر إلاّ لدى السلطة المفوضّة<sup>2</sup>.

ومن خلال إلقاء رؤية على أحكام القانون الجنائي والقوانين المكملّة له على سبيل المثال، نجد أنّ المشرّع الجزائري الجزائي نصّ على التفويض التشريعي في الجانب الاقتصادي، حيث فوّض للسلطة التنفيذية في مجال الجرائم الاقتصادية أن تفرض جزاءات على المخالفين<sup>3</sup>.

كما أنّه من بين التطبيقات التشريعية لهذا الأسلوب في القوانين المقارنة، ما ورد في قانون سوق رأس المال المصري رقم 95 لسنة 1992 ولائحته التنفيذية، إذ حدّد المشرّع العقوبة بالمادة 67 من

<sup>1</sup> بن فريجة رشيد، خصوصية التجريم والعقاب في القانون الجنائي للأعمال- جرائم الشركات التجارية نموذجاً-، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2016-2017، ص.60.

<sup>2</sup> مُجّد خميخ، الطبيعة الخاصة للجريمة الاقتصادية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2011، ص.28.

<sup>3</sup> وعلى سبيل المثال، نصت المواد 58، 61، 62 من الأمر 03-03 والمتعلق بالمنافسة على أنه بإمكان لمجلس المنافسة وهو هيئة إدارية مستقلة في حالة عدم احترام الشروط والالتزامات المنصوص عليها في هذا القانون أن يقرّر جزاءات مالية. كما نصّ المشرّع على تفويض السلطة التنفيذية باتخاذ إجراءات ردعية في حالة مخالفة الأفراد المواد 10 و11 وما يليها من القانون رقم 04-02 المتعلق بتحديد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية.

القانون المذكور وترك لوزير الاقتصاد والتجارة الخارجية سلطة تحديد عناصر التجريم بتحديدده للأفعال التي يتعيّن الالتزام بها أو المنهي عنها والتي تقع الجريمة بمخالفتها، وذلك عن طريق اللائحة التنفيذية<sup>1</sup>.

كما قد فوّض المشرّع التونسي للسلطة التنفيذية والإدارية صلاحية تحديد الأفعال التي تعتبر منافية للتشريع المصرفي وذلك بمقتضى الفصل 23 من القانون الصادر في 21 جانفي 1976 المتعلق بمراجعة وتدوين التشريع الخاص بالصرف والتجارة الخارجية<sup>2</sup>.

وبالرجوع إلى أحكام التشريع الجزائري، نجد العديد من التطبيقات لمبدأ إسهام السلطة التنفيذية في تحديد الأركان المادية للجرائم الاقتصادية عن طريق التفويض التشريعي من خلال بعض القوانين نخصّ بالذكر منها أحكام التشريع الجمركي<sup>3</sup>. وكذلك حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة<sup>4</sup>. وكذا في إطار القواعد المنظمة لنشاط الترقية العقارية<sup>5</sup>. ويبدو جلياً أنّ المشرّع الجزائري قد أفرط في استخدام مبدأ التفويض التشريعي، حيث لم يلتزم بالمعايير الأصولية للقاعدة الجزائية الموضوعية، حيث ينص على العقاب ويفوّض مسألة بيان وتحديد عناصر تكييف الفعل الإجرامي للسلطة التنفيذية، الأمر الذي أنتج فصلاً فعلياً بين شقي التجريم والجزاء، ونتيجته أنّ السلطة التنفيذية أصبحت تساهم في وضع النصوص الجزائية بما يتماشى ومقتضيات التوجّهات الاقتصادية<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> محمد سمير، الجرائم الاقتصادية في التشريعين المصري والإماراتي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2015، ص. 38.

<sup>2</sup> بن فريجة رشيد، المرجع السابق، ص. 61.

<sup>3</sup> حيث نصت المادة 30 من ق.ج.ج.ج على أنّ تحديد رسم النطاق الجمركي يتمّ بقرار من وزير المالية.

<sup>4</sup> كما اعتمد المشرّع الجزائري على هذه التقنية في المادة 82 من القانون 03-10 المتعلق بالبيئة.

<sup>5</sup> كما انتهج المشرّع الجزائري نفس الأسلوب في القانون 11-04 المحدد للقواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، وذلك بموجب المواد 69، 70، 72، 74.

<sup>6</sup> بن فريجة رشيد، المرجع السابق، ص. 64.

ثانياً- الضمانات التي تحول دون تعسف السلطة التنفيذية في استخدام الاختصاص التشريعي:

لئن أقرت معظم الدساتير بتحويل السلطة التنفيذية صلاحية إصدار مراسيم تشريعية خصوصاً في مجال الجرائم الاقتصادية، بناءً على تفويض تشريعي وخروجاً عن مبدأ الانفراد التشريعي في المجال الجزائي، فإنها قد أحاطت ذلك بمجموعة من الشروط مع خضوع هذه الأعمال التشريعية للرقابة القضائية في مدى احترامها للقيود الواردة في قانون التفويض. وهذا ما قد يشكل ضماناً مهمّة تحول دون تعسف السلطة التنفيذية في استخدام هذا الاختصاص التشريعي، فهو يبقى نظاماً استثنائياً وليس مطلقاً وإلا كان منحرفاً عن القانون<sup>1</sup>.

أما مسألة الرقابة على طبيعة هذا العمل التشريعي، فهو مقصور بتبيان طبيعته القانونية، فهل يعتبر في مرتبة القانون أم يبقى مجرد قرار إداري؟ ونظراً لكثرة الانتقادات الموجهة حول تحديد مصير الطبيعة القانونية، فإن اللوائح التفويضية تمرّ بمرحلتين تختلف خلالهما طبيعتها وقوتها القانونية، فتعتبر اللوائح عملاً إدارياً خاضعاً لرقابة القضاء الإداري قبل إقرارها من طرف البرلمان، ولكنها تحوز طبيعة العمل التشريعي بعد إقراره لها، فتخضع بالتالي لرقابة المجلس الدستوري<sup>2</sup>.

إلا أنه بالرجوع إلى أحكام التشريع الجزائري وخاصة دستور 1996 والذي جاء خلافاً لدستور 1963، لم ينص على إمكانية التفويض التشريعي، مما يطرح تساؤلاً حول دستورية القوانين التي تُحيل في تحديد عناصر التجريم إلى التنظيم، وأمام غياب آراء المجلس الدستوري حول هذه المسألة، لعلّه يمكن الاستناد إلى رأيه<sup>3</sup> حول تفويض البرلمان إنشاء الأقطاب القضائية المتخصصة، وفقاً للمادة 24

<sup>1</sup> بن فريجة رشيد، المرجع السابق، ص. 75، 76.

<sup>2</sup> بن فريجة رشيد، المرجع نفسه، ص. 76.

<sup>3</sup> «... واعتباراً من جهة أخرى، أنّ المشرّع وضع حكماً تشريعياً في المادة 24 من القانون العضوي موضوع الإخطار، يترتب على تطبيقه تحويل صلاحيات إنشاء الهيئات القضائية إلى المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول طبقاً للمادة 125 الفقرة الثانية من الدستور.... واعتباراً بالنتيجة، فإنّ المشرّع عند إقراره إمكانية إنشاء أقطاب قضائية متخصصة وتنازله عن صلاحية إنشائها للتنظيم، يكون قد تجاوز مجال تخصصه من جهة، ومس بالمادة 122-6 من الدستور من جهة أخرى...»، رأي المجلس الدستوري

من القانون العضوي 11/05 المتضمن التنظيم القضائي. الأمر الذي يتطلب الإشارة بعدم دستورية أسلوب الإحالة الذي أصبح ينتهجه المشرع الجزائري في بعض الجرائم الاقتصادية، خصوصاً ذات الطابع الجنائي أو الجنحي، باعتبار أنّ المادة 122-07 من الدستور وفقاً لتعديل 1996 جعلت تحديد الجنايات والجنح من اختصاص البرلمان وحده، وإن كان مجال المخالفات مُتاح للسلطة التنفيذية بمفهوم المخالفة للمادة السابقة وباستقراء المادة 125 من الدستور.

وبإقحام السلطة التنفيذية في مجال التجريم بالقانون الجنائي الاقتصادي سواء عن طريق التفويض التشريعي في الأنظمة التي أجازته، أو عن طريق الإحالة المنتهجة من قبل المشرع الجزائري في غياب المقررات الدستورية، فإنه يبقى الحذر من هذا الأسلوب المنافي للمفهوم الجامد للشرعية الجزائية وإن لم يؤدّ إلى إزاحته كلياً بل إلى ضرورة تطبيقه مع خصوصية معينة في مجال جرائم الأعمال، ممّا يشكل مفهوماً متجدّداً للمبدأ، لا يقف عند حدّ المنظومة التقليدية والتقيّد بها تمام التقييد<sup>1</sup>.

### ثالثاً- مبررات تدخّل القانون الجنائي في الحياة الاقتصادية:

بعد التعرّض لمقتضيات صلاحيات السلطة التشريعية والتنظيمية وتحديد مجال تدخلهما وفقاً للقانون، ذلك لتحديد النطاق الموضوعي للجرائم الاقتصادية، نأتي الآن للحديث عن أهمّ المبررات التي دفعت بالمشرع في المجال الجنائي في تنظيم الحياة الاقتصادية للهيئات وكذا الأعراف الاقتصادية.

فمع تطوّر وظيفة الدولة في الحياة الاقتصادية للعمل على استقرار المجتمع وتأمين سلامته، وبناء أسس اقتصادية تسعى لخلق طابع تحفيزي إيجابي، ومواجهة كلّ أنماط السلوك التي ينتهجها بعض الانتهازيين للوصول إلى غاياتهم بالكسب والثراء على مصالح الغير ومصالح الدولة بالدرجة الأولى بحرمانها من مداخيل ضرورية من أجل التنمية العامة. وأكبر دليل على ذلك الأعمال الاحتيالية التي

الجزائري رقم 01/ ر.ق.ع/م.د/05 المؤرخ في 10 جمادى الأولى الموافق ل 17 يونيو سنة 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج.ر، عدد 51، يوليو 2005، ص.04.

<sup>1</sup> إيهاب الروسان، المرجع السابق، ص.84.



تقع بواسطة بعض الشركات الوهمية لابتزاز أموال الناس، حيث قادت الكثير منهم إلى الإفلاس وخسارة مدخراتهم، كما أشاعت جوّ من عدم الاستقرار في المناخ الاستثماري العام لدى بعض الدول<sup>1</sup>.

يعتبر القانون الجنائي بآلياته القمعية أكثر فروع القانون قدرة لحل المشاكل التي يطرحها الانحراف الاقتصادي، وذلك بفضل طبيعة قواعده الرادعة لكل السلوكات التي تستهدف السياسة الاقتصادية للدولة، ولهذا السبب تحتاج القطاعات الهامة من الاقتصاد النصوص القانونية المنظمة لها، كالشركات التجارية التي تعتبر إحدى أعمدة وأسس الاقتصاديات الحديثة إلى مساعدة القانون الجنائي الاقتصادي<sup>2</sup>.

ونتيجة للتطور الحاصل في مجال القانون الاقتصادي، فإنّ خبرة الجناة ودرايتهم بطبيعة نشاطاتهم الاقتصادية المتسمة بالتشعب والتشتت بين قوانين مختلفة يحول دون الاستعانة بالنصوص الكلاسيكية في القانون الجنائي، وقد أطلق على مختلف الجناة في مجال الأعمال بالمجرمين ذوي الياقة البيضاء. ولهذا السبب كان لا بدّ من تقرير تشريعي جنائي في مجال الأعمال بخصائص مميزة عن القواعد التقليدية للقانون الجنائي تتناسب وطبيعة هذه الجرائم<sup>3</sup>. فلا بدّ أن تكون الجريمة الاقتصادية مرتبطة بالمصلحة موضوع الحماية الجزائية التي ترسمها السياسة الاقتصادية للدولة.

#### رابعاً- العلاقة التكاملية بين السياسة الجنائية والسياسة الاقتصادية للدولة:

السياسة الاقتصادية التي تضعها الدولة ترسمها بقوانين وأنظمة تعبّر عن الوجه الاقتصادي للسياسة الحكومية قصد الوصول إلى أهداف تسعى لتحقيقها. فالدولة إمّا أن تنتهج سياسة اقتصادية

<sup>1</sup> مصطفى العوجي، القانون الجنائي، الجزء الأول، النظرية العامة للجريمة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2016، ص.250.

<sup>2</sup> حسام بوحجر، الحماية الجنائية للشركات التجارية في التشريع الجزائري والمقارن، رسالة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2017-2018، ص.18.

<sup>3</sup> Cf. LARGUIER Jean, Droit pénal des affaires, Armand Colin Collection, 8<sup>ème</sup> édition, Paris, 1992, p.267.

توجيهية بغية تنظيم العلاقات الاقتصادية بين الأفراد وحماية المصالح الاقتصادية وتحديد الأسعار وتنظيم السوق، فهي هنا لا تقول ما لا يجب فعله فقط، بل تُحدّد أيضاً ما يجب القيام به تحت طائلة الجزاء والعقاب، وعُرف هذا النظام في الأساليب الاشتراكية<sup>1</sup>. كما لها أن تنتهج سياسة اقتصادية ليبرالية تحرّرية لا تتدخل في النشاط الاقتصادي للأفراد بشكل مباشر، بل تتدخل بإصدار قواعد لحماية المنافسة داخل السوق وضبطه، حيث عرف هذا النظام في الأنظمة الليبرالية.

تعتبر القوانين الجنائية الاقتصادية الحديثة قوانين توجيهية بالأساس، غير أنّ المشكلات الاقتصادية بعمقها الاجتماعي والاقتصادي التي ظهرت في الأنظمة الرأسمالية المجمدة للحرية الاقتصادية، كالأزمة الاقتصادية عام 1929 والتي علقّت بالأنظمة الرأسمالية، فرضت على الدول التّدخل من أجل عدم تكرارها وذلك بالاهتمام بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

كما أنّ التخفيف من حدّة الفوارق الاجتماعية عن طريق فرض قيود على الحرية وانتهاج سياسة اقتصادية تقوم على مراعاة العدالة والحماية الاجتماعية أصبحت تشكل حجر الزاوية في السياسات الاقتصادية المعاصرة وهي نتاج سياسة اقتصادية جديدة تتمثل في السياسة الاقتصادية المختلطة.

إنّ هذه الأسباب مجتمعة دعت لوجود قانون جنائي مختص يعني بدراسة هذه الظواهر المنحرفة، ولهذا، فإنّ الهدف من القوانين الجزائية الاقتصادية هو حماية الحرية من إساءة استعمالها، لذلك كان من الضروري التطرق لمختلف النماذج القانونية للجرائم الاقتصادية وتحديد القانون الواجب التطبيق عليها.

<sup>1</sup> عبد الرؤوف مهدي، المرجع السابق، ص.90.

#### الفرع الثالث

##### النماذج القانونية للجرائم الاقتصادية وخصائصها.

الأصل أنه لا تجريم إلا في مورد النص، أي إذا تمّ النص على تجريم نشاط معين، فإنّ هذا النص هو ما يستلزم لقيام الجريمة قانوناً، ولا يشمل ذلك أركان الجريمة الأساسية فحسب، بل هناك ما يتضمنه النص أحياناً من شروط أولية وعناصر مفترضة أو خاصة يؤثر توفرها أو تخلفها في الجريمة وجوداً أو عدماً، وهو ما يطلق عليه البناء القانوني للجريمة<sup>1</sup>.

كما أنّ لكلّ جريمة نموذجها القانوني الخاص بها، والذي يميّزها عن غيرها من الجرائم، وتتميز الجرائم الاقتصادية في الشأن القانوني الخاص بها عن باقي الجرائم، ذلك من خلال تحديد الركن المادي والمعنوي لهذه الجرائم.

##### أولاً- الركن المادي للجريمة الاقتصادية:

الجريمة الاقتصادية شأنها شأن أيّ جريمة أخرى، لا تقوم إلا بتوافر الأركان المكوّنة لها، كذلك لا تقوم دون وجود الركن المادي والمكوّن من عناصر بدءاً من الفعل أو النشاط الإجرامي<sup>2</sup>.

ويتفق أغلب الفقهاء أنّ عناصر الركن المادي في الجريمة الاقتصادية لا تختلف عن العناصر المؤلفة للركن المادي لأيّ جريمة أخرى، ومنها نشاط المجرم، إذ يقوم بسلوك أو فعل بغية تحقيق نتيجة إجرامية وقد يكون فعل إيجابي أو سلبي. أمّا فيما يتعلق بالنتيجة بوصفها الأثر المترتب على السلوك

<sup>1</sup> أي أنّ النشاط الإجرامي الخارجي لا يعدّ جريمة ما لم يتطابق مع نمودجه القانوني كما نص عليه المشرّع، فهذا النموذج يُحدّده المشرّع مسبقاً ويتركه بين يد القاضي لكي يُطبقه في كلّ حالة على حدى، حتى إذا ما تبين توفر هذا النموذج في القضية المعروضة عليه، كشف عن وجود الجريمة، لمزيد من المعلومات راجع في هذا الصدد، أحمد فتحي سرور، أصول السياسة.....، المرجع السابق، ص.92.

<sup>2</sup> يقصد بالسلوك الإيجابي القيام بفعل خارجي، وذلك بحركة عضوية أو عقلية، نهي القانون عنه ورتب عليه آثاراً قانونية أما الامتناع فيعني الإحجام عن القيام بفعل إيجابي، توفيق المجالي، شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص.43.

الإجرامي الذي يأخذه المشرع بعين الاعتبار في التكييف القانوني للجريمة، فإن كان الغالب في القانون الجنائي هو تجريم النتائج الضارة وتجرير النتائج الخطرة، فهو أمر قليل. ففي الجرائم الاقتصادية يختلف الأمر، إذ أنّ النتائج الخطرة هي التي تغلب عليها فتجرمها كان بقصد منع أيّ تهديد يلحق بالنظام الاقتصادي للدولة.

فإذا نظرنا إلى المواد الخاصة بتجريم تزيف العملة وأوراق النقد، نجد أنّ الجريمة تقع بمجرد القيام بتزيف أو تقليد أو تزوير دون النظر إلى وقوع نتيجة معينة. يمكن القول أنّ السياسة التشريعية في الجرائم الاقتصادية تقوم على مجرد التخوف من وقوع الضرر أو التهديد به دون انتظار وقوعه، ممّا يعني أنّ الجرائم الاقتصادية في الغالب تندرج تحت طائفة جرائم الخطر.

#### ثانياً- الركن المعنوي للجريمة الاقتصادية:

يعتبر الركن المعنوي من أهمّ أركان الجريمة وذلك لارتباطه بشخصية المجرم والذي يعتبر المحور الرئيسي للسياسة الجنائية الحديثة، حيث له علاقة تربط بين ماديات الجريمة وشخصية الجاني، فهو ضروري لقيام الجريمة قانوناً، فلا يكفي مجرد توافر الركن المادي وإنما لابدّ لقيام أيّ جريمة من توافر هذا الركن. والجرائم الاقتصادية كغيرها من الجرائم تتطلب وجوده، ذلك أنّ دراسة الركن المعنوي في الجرائم الاقتصادية من أكثر المواضيع جدلاً وأكثر ما يميزها هو ضعفه. فالركن المعنوي للجريمة الاقتصادية في صورته العمدية يقوم على عنصري العلم والإرادة<sup>1</sup>. فلا بدّ أن يكون الجاني عالماً بعناصر جرمته، وأن تتّجه إرادته لتحقيق هذه العناصر أو القبول بها.

<sup>1</sup> العلم أو الإدراك هو المقدرة على فهم طبيعة الفعل وصفته من أنّه مجرم أو مباح، وتوقع الآثار الناشئة عنه، أمّا الإرادة فهي تصميم الوعي على اختيار طريق ما بين عدّة طرق معينة، في حين كان باستطاعته اتخاذ غيره، لمزيد من المعلومات راجع في هذا الصدد، رؤوف عبيد، مبادئ القسم العام من التشريع العقابي، ط4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص.346.

#### أ- العلم:

يحتلّ عنصر العلم مكانة مهمّة في الجرائم الاقتصادية، إذ يقوم هذا الأخير على العلم بالوقائع وانصراف علم مرتكب الجريمة إلى مادياتها أي الركن المادي، وكذلك العلم بعدم مشروعية النشاط الاقتصادي الذي يمارسه وهو ما تفرضه الأحكام العامة، حيث لا يكفي لإدانة شخص ما بجريمة معينة ارتكاب الركن المادي لها، بل لابدّ من تحقق علمه بخطورة نشاطه الإجرامي والعناصر المؤلفة للركن المادي. إلا أنّ الوضع يكون مختلفاً في الجرائم الاقتصادية، ويتمثل هذا الاختلاف في افتراض العلم لدى الفاعل، وذلك نظراً لخصوصية هذه الجرائم من حيث خطورتها وآثارها الوخيمة، الأمر الذي سيؤدي إلى إفلات العديد من مرتكبي الجرائم الاقتصادية من العقاب<sup>1</sup>.

وفيما يتعلق بمدى علم الفاعل بعدم مشروعية نشاطه، أي مدى علمه بالقانون، فإنّ القواعد العامة تُشير إلى أنّ العلم بالقانون مفترض بفرضية قاطعة لا تقبل إتيان العكس<sup>2</sup>. إنّ الجرائم الاقتصادية لا يوجد ما يميّزها عن غيرها في هذا المجال، وهذا يدعو إلى القول بأنّ العلم بهذه القوانين مفترض كغيرها، ولكن مع هذا يجب عدم التجاهل أنّ التشريعات الاقتصادية تتميز بتشعبها وتنوعها من ناحية، وأنها سريعة التطوّر والتغيّر من ناحية أخرى.

إضافة إلى أنّ هذه القوانين لا تتناول أوضاعاً عامة حتى يفترض في الشخص العادي معرفتها، حتى أنّه قد يعجز عن فهمها ولو اطلّع عليها، ونظراً لهذه الخصوصية فإنّ افتراض العلم بها بقريئة قاطعة لا تقبل إتيان العكس أمر غير مستساغ<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> جرجس يوسف طعمة، مكانة الركن المعنوي في الجرائم الاقتصادية، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2005، ص.226.

<sup>2</sup> حيث انقسمت التشريعات الجنائية الحديثة إلى مجموعتين: الأولى ترفض فكرة افتراض العلم بالقانون كالتشريع الألماني والسويسري، أمّا الثانية فقد افتراض العلم بالقانون مثل التشريع الإيطالي.

<sup>3</sup> باعتباره مخالف للعدالة ولا يتناسب والغاية الأساسية للعقوبة.

والواقع أنّ الاتجاه الصحيح بين الأخذ بالعلم المفترض وعدم الأخذ به هو الوقوف وسطاً بمعنى أنّ افتراض العلم يكون على أساس التفرقة بين من يقتضي علمه بأن يلمّ بالقوانين الاقتصادية، فعليه أن يتبعها ولا يعتذر بجهله لها، وتكون القرينة بحقه قاطعة غير قابلة للإتيان العكس وبين غيره ممن تعدّ القوانين الاقتصادية بالنسبة له قوانين عارضة.

#### ب- الإرادة:

إذا كان القصد عبارة عن العلم بعناصر الجريمة وإرادة متجهة إلى تحقيق هذه العناصر، فهذا يعني أنّ القصد الجرمي لا يتوفر دون الإرادة المتجهة نحو تحقيق النتيجة الإجرامية. فالإرادة تعني نشاط نفسي واعي يتجه اتجاه جدّي نحو غرض معين. أمّا فيما يتعلق بالركن المعنوي في صورة الخطأ، فنجد أنّ لجرائم الخطأ أهمية خاصة في الجرائم الاقتصادية، فهي لا تخضع للأحكام ذاتها التي تخضع لها الجرائم غير العمدية الأخرى.

تعتبر هذه الجرائم جرائم عمدية، لأنّ ما يميّز الجرائم العمدية عن الجرائم غير العمدية هي إرادة النتيجة الجرمية أو تقبلها، حيث أنّ الفاعل في الجريمة العمدية يريد النتيجة أو يتوقعها، أمّا في جرائم الخطأ، فإنّ الفاعل لا يريد النتيجة ولا يقبل بها<sup>1</sup>. أي أنّ إرادته لا تتجه إلى تحقيقها، إلاّ أنّ النتيجة تقع لظرف خارج عن إرادته، كلّ هذا يؤدي إلى إحداث درجة من التداخل والتشابه بين الجرائم العمدية وغير العمدية في التشريعات الاقتصادية، وهو ما يجعل الركن المعنوي في الجرائم الاقتصادية يتمتع بطبيعة تختلف عن الجرائم الأخرى، إذ لا يمكن حصر الركن المعنوي بالقصد دون الخطأ أو حتى تغليب إحداها على الآخر.

<sup>1</sup> توفيق المجالي، المرجع لسابق، ص.42.

#### ثالثاً- خصائص الجرائم الاقتصادية:

للجريمة الاقتصادية خصائص تميزها عن الجرائم العادية التي تتم دراستها في نطاق النظرية العامة للجريمة، حيث أنها تختلف عن الجريمة العادية في الغاية أو الهدف، فأغلبها تستهدف الفرد في جسمه أو ماله أو سمعته، في حين أنّ الجريمة الاقتصادية تستهدف المصالح الخاصة والعامة في جانبها الاقتصادي والمالي. ومن جانب آخر، تختلف الجريمة الاقتصادية عن غيرها في أنّ الدافع لها هو الكسب المادي، أمّا بالنسبة للجريمة العادية قد يكون الانتقام أو الثأر إضافة إلى الكسب المادي، وتتميز هذه الجرائم بأحكام قوانين خاصة تختلف عن القوانين الأخرى وبأحكام شديدة الارتباط بالنظام الاقتصادي.

ويمكن حصر أهمّ الخصائص التي تتسم بها الجرائم الاقتصادية فيما يلي:

- الجرائم الاقتصادية هي من الجرائم التي يسأل عنها الشخص المعنوي على أساس المسؤولية الاجتماعية والخطورة وليس على أساس المسؤولية الأخلاقية<sup>1</sup>. وبما أنّ القانون يحمي التصرفات المشروعة التي يقوم بها الأشخاص المعنوية، فإنّ له الحقّ في مؤاخذتها حين ترتكب عملاً غير مشروع.

كما أنّ عناصر التخطيط والتعقيد والسريّة والكسب المادي من أهمّ خصائص الجرائم الاقتصادية، إذ أنّ التخطيط يتطلب قدرًا عالٍ من الذكاء والخبرة، وذلك لاستمرار النشاط الإجرامي بعيداً عن رقابة السلطات العامة، إضافة إلى ذلك قد يلجأ مقترف الجريمة عادةً إلى أساليب معقّدة بغرض إخفائها وتمويهها في إضفاء صبغة المشروعية عليها.

كما أنّ هدف ارتكاب الجرائم خاصة منها الاقتصادية يكون بدافع الكسب المادي، حيث السعي وراء تحقيق أكبر قدر ممكن من المال يعدّ من السمات التقليدية للجريمة المنظمة، بمعنى أنّ

<sup>1</sup> خاصة أنّ زيادة عدد الأشخاص المعنوية في السنوات الأخيرة أصبح يشكل ظاهرة محققة لا يتنازع فيها أحد، ولاسيما في الميدان الاقتصادي، إذ أنها تجسّد عصب الحياة الاقتصادية على الصعيدين الوطني والدولي.

جماعات الجريمة المنظمة عادةً هي جماعات غير عقائدية، أي أنهم لا ينتسبون لمذهب سياسي خاص<sup>1</sup>.

- تعتبر الجريمة الاقتصادية جريمة مزدوجة في بعض الأحيان، فتشكل الفعل الجنائي قد يكون مخالفة إدارية، كما إذا وقع الفعل المخالف من موظف في الإدارة، وكان الفعل مكوناً لجريمة اقتصادية مما يجعلها تتصف بسمة التوقيت إما لأنها جرائم تقوم لمواجهة حالات طارئة أو ظروف معينة بزمّن غير دائم أو لتغيير أسباب قيامها بتغيير السياسة الاقتصادية للدولة<sup>2</sup>.

وبخصوص أحكام المسؤولية، فكثيراً ما تخرج الجرائم الاقتصادية عن بعض القواعد العامة في قانون العقوبات وخاصة في أحكام المسؤولية، حيث تجري المساءلة أحياناً عن فعل الغير وتقوم مساءلة الشخص الاعتباري، ويضعف الاعتداء بالركن المعنوي، كما أنّ المشرّع قد يساوي بين الشروع وأحياناً المحاولة المجردة عن الفعل التام.

بعد التطرق للإطار المفاهيمي للسياسة الجنائية في الجرائم الاقتصادية، وبعد تحديد وحصر بعض النماذج القانونية لها، والذي اعتبر أمراً ضرورياً قبل الخوض في الحديث عن هذه الجرائم المرتكبة داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية كونها تدخل في مصاف هذا النوع من الجرائم، وباعتبار أن المشرّع الجزائري عرّف المؤسسات العمومية الاقتصادية على أنها شركات أموال، ينبغي من خلال هذا المطلب تحديد جرائم التسيير داخل هذا النوع من الشركات.

<sup>1</sup> تعدّ هذه الخاصية من أهم الخصائص التي تتميز بها جماعات الجريمة المنظمة عن الإرهابيين، فالباعث الأساسي من وراء مشروعهم الإجرامي يتمثل في الحصول على الأرباح ومضاعفتها.

<sup>2</sup> أنور صدقي المساعدة، المسؤولية الجزائية عن الجرائم الاقتصادية، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009، ص.22.



#### المطلب الثاني

##### حصر جرائم التسيير وفقاً لأحكام القواعد العامة للشركات التجارية

بالرجوع إلى أحكام الأمر 01-04 المتضمن تسيير ورقابة وخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية، نجد أنّ هذا الأخير أحال على قواعد القانون التجاري بموجب نصوص قانونية صريحة وذلك حينما عرّف المؤسسات العمومية الاقتصادية على أنها شركات تجارية تخضع من حيث التنظيم والتسيير لقواعد القانون التجاري. وباعتبار أنّ المشرّع الجزائري تطرّق إلى أحكام وإجراءات خاصة تُحدّد طبيعة ونوع الجرائم الذي يمكن للمسير أن يرتكبها داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية وفقاً لأحكام ونصوص قانونية خاصّة، إلّا أنّ جلّ أحكام جرائم التسيير نجدها داخل الشركات التجارية ذات الطابع المالي وخاصّة منها شركات المساهمة، لأنّ أغلب المؤسسات العمومية الاقتصادية تتخذ هذا النوع من أشكال الشركات التجارية. لقد تمّت محاولة حصر جانب الدراسة المتعلقة بطبيعة جرائم التسيير داخل شركات المساهمة مع الإشارة إلى بعض نماذج شركات الأموال الأخرى، نظراً لأهمية هذه الشركة وحجم رأسمالها الكبير.

كما أحاط المشرّع بكلّ ما يتعلّق بإجراءات تأسيس الشركات وانقضائها بحماية جنائية وذلك لضمان الالتزام تحت طائلة العقاب من قِبَل القائمين على إدارتها بالتنفيذ بمقتضيات قانونية وتنظيمية والتي يسعى المشرّع إلى تحديدها لضمان تأسيس الشركات التجارية على نحو يستطيع من خلاله البقاء والاستمرارية لتحقيق أغراضها، والمعاقبة أيضاً على جميع الاختلالات الشكلية المنظمة لحلّ الشركة وتصنيفتها. وهو سيكون موضوع دراسة هذا المطلب من خلال تحديد ماهية جرائم الشركات التجارية ونطاقها التجريمي (فرع أول)، إضافة إلى حصر الجرائم المرتكبة أثناء التأسيس وعملية الحل (فرع ثان)، ثمّ التطرّق إلى الجرائم المرتكبة أثناء سير حياة الشركة (فرع ثالث).

#### الفرع الأول

##### الإطار المفاهيمي لجرائم الشركات التجارية والمبادئ العامة للحماية الجنائية لها.

لجرائم الشركات التجارية مفهوم واسع غير محصور في جريمة أو جرائم معينة المذكورة في قانون واحد، بل هي متنوعة تختلف باختلاف الأنشطة والمجالات التي تتضمنها، لذا نجدتها موزعة بين أحكام قانون العقوبات وبعض القوانين الخاصة. وبناءً على ذلك، فمن الصعب إيجاد تعريف شامل وجامع لها لدى التشريعات المقارنة أو لدى الفقه القانوني، حيث أنّ المشرع الجزائري لم يُعرّفها، بل اكتفى بذكر أنواع هذه الجرائم وتعداد أركانها<sup>1</sup>.

##### أولاً- مفهوم جرائم الشركات التجارية:

إنّ مسألة وضع تعريف جامع للقانون الجنائي للشركات التجارية تكتسبها صعوبة كبيرة، والتي تعود لاعتبارات عدّة نذكر منها، عدم وضع القانون ضمن تصوّر واقعي تقني لتحديد عناصره الموضوعية والإجرائية الخاصة به، بل هو عبارة عن نصوص قانونية مبعثرة لا يجمعها تشريع واحد، وهنا ندخل في الخلاف الفقهي الحاد حول ظاهرة التفريع في قانون العقوبات<sup>2</sup>.

كما أنّ حصر هذا القانون ضمن قانون الشركات وحسب، ينطوي على مُغالطة واضحة على الرغم من أنّه يحتلّ مكانة رئيسية، إلّا أنّ الكثير من النصوص المنظمة للشركات التجارية ذات الطابع الجزائي نجدتها منظمة بقوانين خاصة أخرى.

وبناءً على كافة المعطيات السابقة، يمكن تعريف القانون الجنائي للشركات التجارية من ناحية معيارية متقاربة بأنّه: «مجموعة القواعد القانونية ذات الطابع الجزائي الموجه لحماية وتنظيم الشركات

<sup>1</sup> زادي صافية، جرائم الشركات التجارية، مذكرة ماجستير في القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف2، 2015-2016، ص.03.

<sup>2</sup> حسام بوحجر، المرجع السابق، ص.40.

التجارية منذ تأسيسها لغاية حلّها والموجودة ضمن مجموعة من القوانين التي تولى موضوع الشركات التجارية عناية خاصة».

ولقد حدّد المشرّع الجزائري الشخص المعنوي الذي يكون محل متابعة جزائية، وتمّ حصره في الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون الخاص، كالشركة التجارية، إذ يمكن أن ترتكب جرائم اقتصادية تشكل اعتداءً على المصلحة العامة للدولة عن طريق تعطيل السياسة الاقتصادية، فالجرائم المرتكبة من طرف الشركات التجارية تبقى واقعة قانونية إلاّ أنّها تضرّ بمصالح متشعبة.

ووفقاً لاتجاه الفقه القانوني الحالي، تندرج جرائم الشركات التجارية ضمن جرائم الأعمال والتي يختص بها القانون الجنائي للأعمال الذي يركّز أساساً على الجرائم التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالأعمال، نظراً لاتساعه، فهو يشمل العديد من المجالات التي تتعلق بالتجار ورجال الأعمال والمصرفيين وكلّ الفئات التي تتعلق بهذا القانون<sup>1</sup>.

ويُشار إلى أنّ ظاهرة تطوّر الشركات التجارية واتساع نشاطها داخل الدولة وخارجها جعل البعض منها تقوم بتصرفات غير مشروعة في أنشطتها قصد تحقيق مصلحة لحسابها، وتعدّد وتختلف هذه الجرائم من تشريع لآخر، فما يعدّ جريمة من جرائم الشركات في تشريع مقارن لا يعدّ كذلك في تشريع آخر، وبالتالي لا مفرّ من المصدر الرئيسي للجرائم المرتكبة من طرف الشركات، فهي تخضع لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلاّ بنص قانوني<sup>2</sup>. وبالرجوع إلى أحكام التشريع الجزائري، نجد أنّ نطاق جرائم الشركات التجارية توسع، إذ نص عليها في قانون العقوبات وأقرّ بمتابعتها جزائياً، إلاّ أنّه لم يستوعب شتى القواعد التي بمقدورها تأمين الحماية اللازمة لأهداف الدولة هذا من جهة، ومن جهة أخرى تأمين الحماية لنشاط الشركة من التصرفات غير المشروعة التي تعرضها للخطر بالرغم أنّ الهدف من ارتكابها تحقيق مصلحة لها.

<sup>1</sup> Cf. BELLOULA Tayeb, Droit pénal des affaires et des sociétés commerciales, Edition Berti, Alger, 2011, p.10.

<sup>2</sup> سمير عالية، المدخل لدراسة جرائم الأعمال المالية والتجارية، ط1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات، لبنان، 2008، ص.39.

ثانياً- الخصائص التي تتسم بها الشركات التجارية في مجال التجريم:

تتميز جرائم الشركات التجارية بخصائص تميّزها عن غيرها من الجرائم الأخرى، حيث أنّ الاعتداء على المصالح المحمية من القانون الجنائي للشركات التجارية يشكل جريمة. فبالرجوع إلى تحديد هذه الخصائص من حيث الأركان العامة، نجد أنّ الركن المادي في جرائم الشركات التجارية يتولى تحديده المشرّع الجنائي وذلك لتحقيق ردع عام وخاص مراعيّاً بذلك الاضطراب الاجتماعي الذي يحدثه ارتكاب الفعل الإجرامي. وحتى يُوصف بذلك الوصف، فإنّه يفترض صدور نشاط ما عن شخص ما إمّا في صورته الإيجابية أو في صورته السلبية، فلا يمكن تصور قيام أيّ جريمة في شركة تجارية بدون توفر هذا الركن<sup>1</sup>. فإذا كان الركن المادي في جرائم الشركات التجارية يجمع بين صور السلوك الإجرامي، فإنّ بعض الفقه<sup>2</sup> أكّد على جرائم الامتناع. على إثر ذلك، تكون جرائم من قبيل «من يمنع المساهم عمداً في المشاركة في مجلس الإدارة...»<sup>3</sup> أو «من تقدّم زوراً للمشاركة في انتخاب مجلس الإدارة مباشرة أو بواسطة شخص آخر...»<sup>4</sup>.

أمّا بخصوص جرائم الامتناع، فقد حدّتها العديد من مواد القانون التجاري، على غرار نص المواد 801 ف1، 813 ف1 من القانون التجاري، كعدم وضع بالنسبة لكلّ سنة مالية للجرد وحساب الاستغلال العام وحساب النتائج، أو عدم عقد الجمعية العامة العادية خلال الستة أشهر الموالية لاختتام السنة المالية.

إلا أنّ هذا النوع من التقسيم أثار جدلاً فقهياً واسعاً، لأنّ السلوك الإجرامي إمّا أن يكون إيجابياً عن طريق الفعل المادي الذي يُخالف المنع القانوني، وإمّا أن يتخذ صورة امتناع عن إتيان ما أمر

<sup>1</sup> عبد الله سلمان، شرح قانون العقوبات الجزائري، القسم العام، ج1، ط6، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص.64.

<sup>2</sup> حسين أحمد الجندي، القانون الجنائي للمعاملات التجارية، الكتاب الأول، القانون الجنائي للشركات، مطبعة جامعة القاهرة، 1989، ص.81.

<sup>3</sup> المادة 814 فقرة 1 من ق.ت.ج.

<sup>4</sup> المادة 814 فقرة 2 من ق.ت.ج.

به القانون، ولا جريمة وسط بين جرائم الارتكاب وجرائم الامتناع<sup>1</sup>، مما يستبعد ما يسمى بالجريمة الإيجابية بطريق الامتناع (Les infractions de commission par omission) لأنها قائمة على خرق المبدأ الجنائي المتمثل في "منع التوسع في القاعدة الجنائية عبر القياس"<sup>2</sup>.

تجدر الإشارة أيضاً عند الحديث حول الركن المادي لجرائم الشركات التجارية الحديث عن جرائم الامتناع البسيطة والتي تعتبر كثيرة نسبياً، حيث تتوقعها النصوص عند تأسيس الشركة خلال سيرها وعند حلها.

ولقد تساءل الفقه الفرنسي<sup>3</sup> حول طرح يتعلق بخصوص جرائم الامتناع البسيطة، إذ يتعلق الأمر في الغالب بامتناع عن الفعل بمعنى سلوك إيجابي عبر ترك الفعل والواجب القيام به بنص قانوني؟ هذا ما توصلت إليه محكمة النقض الفرنسية عندما يتعلق الأمر بالمشاركة يعتبرونها هنا فعلاً إيجابياً الموقف السليبي للمسير الذي كان بإمكانه معارضة الجريمة<sup>4</sup>. أما بخصوص الركن المعنوي وخصوصياته داخل الشركات التجارية، فقد سبق الحديث عنه في الجرائم الاقتصادية.

ومن المعلوم أنّ جرائم الشركات التجارية لها خاصية اقتصادية من حيث مناط الحماية، وأمام ما يُثار عن ضعف أو تلاشي الركن المعنوي في الجريمة الاقتصادية، فهذا يدفع للافتراض بوجود جرائم مادية ضمن القانون الجنائي للشركات التجارية.

<sup>1</sup> حسين أحمد الجندي، المرجع السابق، ص.101.

<sup>2</sup> ولو أنّ هذه الجريمة هي من وضع الفقه الألماني، وطالما دافع عنها وهي قائمة على الانطلاق من وجود جريمة إيجابية معاقب عليها، ثم القيام بمماثلة امتناع بسيط بفعل إيجابي، حيث تتجلى فائدتها متى كان القانون لا يعاقب الامتناع، راجع في هذا الصدد، حسين أحمد الجندي، المرجع السابق، ص.103.

<sup>3</sup> « Ne s'agit-il pas, bien souvent d'une omission dans l'action dont ne devrait pas se rendre coupable celui dont le role meme consiste à accomplir l'acte prévu par la loi », Cf. CONTE Philippe et WILFRED Jean Didier, Droit pénal des sociétés commerciales, Lexis Nexis, Litec, édition de juristes classeurs, Paris, 2004, p.12.

<sup>4</sup> إذ أنّه في نظرهم، الامتناع كسلوك إجرامي ليس ظاهرة سلبية، فله كيان إيجابي وعناصر مادية، في حين أنّ الجرائم الإيجابية تظهر في جرائم الشركات عبر الفعل وليس الترك، راجع في هذا الصدد، حسين محمود نجيب، جرائم الامتناع والمسؤولية الجنائية عن الامتناع، دار النهضة، القاهرة، 1986، ص.01.

بعد التطرق للمبادئ العامة للحماية الجنائية للشركات التجارية وتحديد إطارها المفاهيمي، يتم الوصول من خلال الفرع الموالي إلى حصر الجرائم الممكن ارتكابها خلال مرحلتي تأسيس و حل هذه الشركات.

## الفرع الثاني

### الجرائم المرتكبة داخل الشركات التجارية في مرحلتي التأسيس والحل.

سبق وأن اشرنا أنّ المؤسسات العمومية الاقتصادية تستعمل وسائل وأحكام القانون التجاري باعتبارها تأخذ أحد أشكال شركات الأموال في القانون الخاص، وباستثناء بعض الأحكام التي تخصّ المؤسسات العمومية الاقتصادية باعتبارها تخضع لنظام قانوني هجين قد تصطدم بعض التطبيقات فيها بأحكام القانون العام، وهذا بالنظر إلى طابع المال العام الممتلك من طرف الدولة.

وبالتالي، فمن البديهي نظرياً أنّ الجرائم المتعلقة بعملية تأسيس وحل المؤسسات هي نفسها الأحكام المطبقة على الشركات التجارية في القانون الخاص.

### أولاً- ارتكاب جرائم أثناء تأسيس الشركات التجارية:

أخضع المشرع الجزائري الشركات التجارية لإجراءات شكلية يجب إتباعها أثناء مرحلة التأسيس مهما كان نوعها والتي تهدف بالأساس إلى توفير أكبر قدر ممكن من الحماية والوضوح لدعم الثقة والائتمان للمتعاملين مع الشركة والمساهمين فيها، وذلك من أجل إنشاء كيان قانوني ذو شخصية معنوية قابل للاستمرار وبلوغ الهدف المنشود. ومن جملة الإجراءات التي رتب المشرع الجزائري قيام مسؤولية جزائية في حالة تأسيس الشركة نجد الإجراءات المتعلقة بوثائق الشركة، وكذلك الجرائم المتعلقة بمرحلة الاكتتاب ثم الإخلال بتقسيم الحصص العينية عن طريق الغش والتدليس.

#### أ- الجرائم المتعلقة بوثائق الشركات التجارية:

يشترط في البداية لقيام هذا النوع من الجرائم أن تتوفر صفة خاصة بالشركة الملزمة بالقيام بالإجراءات المتعلقة بالقيود في السجل التجاري والإشهار، وتستبعد بذلك شركة المحاصة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وماعدا ذلك تعدّ جميع الشركات التجارية ملزمة بهذه الإجراءات<sup>1</sup>.

كما عدّدت المواد 31، 33، 34، 35، 36، 37 من القانون 04-08 المتضمن شروط ممارسة الأنشطة التجارية والقانون التجاري جملة من السلوكيات المادية التي في حالة وقوعها تقوم مسؤولية الفاعل الجنائية. فالقيام بسوء نية بالإدلاء بتصريحات غير صحيحة أو الإدلاء بمعلومات غير كاملة بهدف التسجيل في السجل التجاري يعدّ فعلاً مجرمًا يعاقب عليه القانون. وهو الفعل المنصوص عليه في المادة 33 من القانون 04-08، ويقصد هنا بالتصريحات والمعلومات هي تلك البيانات الواردة سواء في عقد الشركة<sup>2</sup> أو نظامها الأساسي<sup>3</sup>. وينطوي السلوك الإجرامي هنا على الإثبات العمدي لبيانات كاذبة غير صحيحة<sup>4</sup>.

كما تعتبر هذه الجنحة من الجرائم العمدية التي يتطلب المشرع لقيامها توافر القصد الجنائي، وذلك بتوافر سوء نية لدى الفاعل. إضافة إلى ذلك، هنالك أيضا إغفال الإشارة لبعض البيانات على وثائق الشركات التجارية وهي الجنحة المنصوص عليها في المادة 804.

<sup>1</sup> المواد: 7، 17 من القانون 04-08 والمادة 20 من الأمر 96-97 والمادة 548 منق.ت.ج.

<sup>2</sup> عقد الشركة عرّفته المادة 416 من ق.م.ج بأنه: «عقد يلتزم بمقتضاه شخصان طبيعيان أو اعتباريان أو أكثر على المساهمة في نشاط مشترك بتقديم حصته، من عمل أو نقد بهدف اقتسام الأرباح، الذي ينتج أو تحقيق اقتصاد أو بلوغ هدف اقتصادي ذو منفعة مشتركة»، وجميع أنواع الشركات سواء كانت شركات أشخاص أو أموال تنشأ من خلال العقد الموقع من الشركاء والمساهمين بأنفسهم أو بواسطة وكلاء يثبتون تفويضهم الخاص لذلك أمام الموثق.

<sup>3</sup> يعتبر القانون الأساسي للشركة بمثابة دستور للشركة ينظم جميع نواحي نشاطها، وهو الخطوة التالية مباشرة لعقد الشركة التأسيسي.

<sup>4</sup> يعدّ ذلك من التزوير المعنوي بإنشاء مستند أو وثيقة غير حقيقية أو التعهد بإملاء معلومات غير كاملة في إحدى وثائق الشركة.

لدينا أيضاً من الجرائم المتعلقة بعمليات تأسيس الشركات التجارية الممارسات المنصوص عليها في المادة 31 من ق.ت.ج والمتعلقة بعدم التسجيل في السجل التجاري والمادة 35 من نفس القانون المتعلقة بعدم إشهار البيانات القانونية.

فالتسجيل يقع على عاتق المسير والمؤسس<sup>1</sup>، وذلك بالقيام بكافة الإجراءات اللازمة لتأسيس الشركة وبعثها للوجود، كما يقع على عاتقهم الالتزام بالإشهار القانوني، وذلك بغية الإطلاع أو إطلاع الغير بمحتوى الأعمال التأسيسية للشركة وأية تحويلات أو تعديلات.

كذلك تكون كل أحكام العدالة وقراراتها التي تتضمن تصفيات ودية أو إفلاس أو منع الحق في ممارسة التجارة أو الشطب من السجل التجاري موضوع الإشهار القانوني<sup>2</sup>.

كما أنّ عدم احترام هذه الإجراءات وممارسة ومواصلة النشاط التجاري يعرض المسؤول للمسؤولية الجزائية تحت طائلة أحكام المادة 31 من القانون 04-08، وإنّ أيّ إخلال بواجب الإشهار القانوني للبيانات واجبة الإشهار وعدم نشرها في الصحافة الوطنية أو أيّ وسيلة أخرى ملائمة لهذا الغرض<sup>3</sup>.

فبمجرد مزاوله هذه الأنشطة التجارية تقوم الجنحة من دون القيام بالتسجيل في السجل التجاري، فهي جريمة مادية لم يضمن فيها المشرع ضرورة توافر الركن المعنوي بما فيه القصد الجنائي أو الخطأ غير العمدي، واكتفى فقط لقيام الجريمة بالسلوك السلبي والامتناع عن التسجيل والإشهار وفقاً للمقتضيات القانونية.

<sup>1</sup> راجع في هذا الصدد المادة 20 مكرر من الأمر 96-27.

<sup>2</sup> المادة 12 من القانون 04-08.

<sup>3</sup> وذلك تحت طائلة الجزاء بموجب المادة 35 من القانون 04-08، إذ أنّ الإشهار هو وسيلة الغير للمعرفة والعلم بمضمون عقد الشركة، ويعتبر عدم التسجيل وعدم الإشهار سلوكاً مادياً سلبياً للامتناع عن القيام بالتزام يفرضه القانون بغية تحقيق الاستقرار في المعاملات، لمزيد من المعلومات راجع في هذا الصدد، مُجدّ التدلاوي، السجل التجاري ودوره في حماية النظام الاقتصادي، مجلة الملف، العدد 6، ماي 2005، المغرب، ص.63.



#### ب- الجرائم المتعلقة بمرحلة الاكتتاب- تكوين رأسمال الشركات التجارية وتعديله:

يهدف المشرع من تجريم إصدار أو تداول الأسهم على نحو غير قانوني، خاصة إذا ما تمت عملية الإصدار أو التداول قبل إتمام الإجراءات المحددة في القانون، حماية الاقتصاد الوطني وضرورة إبراز مركز الشركة المالي الحقيقي، حتى يتمكن المساهم أو المستثمر في الأوراق المالية اتخاذ قرار استثماري على يئنة من أمره.

فلقد نص المشرع الجزائي على جملة من الجناح المعاقب عليها وفقاً لأحكام التشريع التجاري المعمول به ونذكر على سبيل المثال:

#### 1) جنحة الإصدار غير القانوني للأسهم:

حيث نصّ المشرع على هذه الحالة بموجب نص المادة 806 من المرسوم التشريعي 93-08، وذلك بغرامة من 20.000 د.ج إلى 200.000 د.ج مؤسسو شركات المساهمة ورئيسها والقائمون بإدارتها أو الذين أصدروا الأسهم سواءً قبل قيد الشركة بالسجل التجاري أو في أيّ وقت كان إذا حصل على قيد بطريق الغش<sup>1</sup>.

فالسلك الإجرامي في هذه الجنحة يتوفر بمجرد القيام بإصدار أسهم في فترة زيادة رأسمال، دون احترام إجراءات التعديل اللازمة على القانون الأساسي حسب مقتضيات المواد 05 و12 من القانون 04-08، كذلك إصدار هذه الأسهم قبل الانتهاء من إجراءات التعديل وتكوين الشركة أيضاً يقيم هذه الجنحة.

<sup>1</sup> إذ يتحقق السلك الإجرامي في هذه الجريمة حسب النص الوارد ذكره بمجرد قيام مؤسسو شركة المساهمة ورئيسها والقائمون بإدارتها، وعليه فإنّ السلك الإجرامي يقوم بمجرد إصدار الأسهم مع خرق الإجراءات الشكلية أو القيام بجميع الإجراءات دون القيام بالإجراء الأخير والمتمثل بتسجيل الشركة وإشهارها في السجل التجاري. لمزيد من المعلومات راجع في هذا الصدد، حسام بوحجر، المرجع السابق، ص.176.

#### (2) المخالفات المتعلقة بتعديل رأسمال الشركة بالزيادة أو النقصان:

تعتبر عملية تعديل رأسمال الشركات التجارية من أهم العمليات التي قد تطرأ على حياتها خاصة وأنها تتعلق برأس مالها والذي على أساسه تم انضمام المساهمين إليها وتعامل معها الدائنون. وحسب ما ورد في أحكام القانون التجاري، فإن الأفعال المعاقب عليها، والتي تعتبر صوراً لأخطاء المسيرين خلال القيام بعملية زيادة رأسمال<sup>1</sup> شركة المساهمة تتمثل في:

- إصدار أسهم قبل تعديل القانون الأساسي للشركة أو تسجيل هذا التعديل عن طريق التدليس أو قبل الانتهاء من إجراءات تكوين الشركة أو زيادة رأسمالها.

- كذلك عدم القيام بإفادة المساهمين بنسبة للأسهم التي يمتلكونها للتمتع بحق الأفضلية في الاكتتاب بالأسهم النقدية، ومنحهم أجل 30 يوم ابتداءً من تاريخ الافتتاح ليمارسوا هذا الحق، أو توزيع الأسهم التي أصبحت متوفرة بسبب عدم وجود عدد كافٍ من الاكتتابات التفاضلية على المساهمين، كذلك في حالة القيام بهذه الأفعال قصد حرمان المساهمين أو بعضهم من حصة واحدة من حقهم في مال الشركة.

- نجد أيضاً التأكيد العمدي للتصريح التوثيقي المثبت للاكتتاب والدفعات لصحة بيانات يعلمون بأنها صورية والإعلان بالأموال التي لم تُوضع بعد تحت تصرف الشركة، وتقديم للموثق قائمة المساهمين تتضمن اكتتابات صورية وتبليغ تسديدات مالية ثم تُوضع نهائياً تحت تصرف الشركة.

- المنح أو الموافقة العمدية على البيانات غير صحيحة والتي وردت في التقارير المقدمة للجمعية العامة، والتي تبث في إلغاء حق الأفضلية في اكتتابات المساهمين، والتعامل أو المشاركة العمدية بأسهم

<sup>1</sup> المادة 822 من ق.ت.ج.

دون أن تكون لها قيمة اسمية أو أسهم عينية لا يجوز التعامل فيها قبل انقضاء الأجل، وقبول مهام مندوب تقدير الحصص المقدّمة عند الزيادة بالرغم من وجود موانع قانونية<sup>1</sup>.

ثانياً- ارتكاب جرائم أثناء عملية حل الشركات التجارية وتصفياتها:

تناول المشرع الجُرح المتعلقة بحل الشركة ضمن المواد 803، 832 من المرسوم التشريعي رقم 93-08 وخص الشركات ذات المسؤولية المحدودة بأحكام المادة 803 بنصها: «... يُعاقب بالحبس من شهر على 3 أشهر وبغرامة من 20.000 د.ج إلى 100.000 د.ج أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط، المسيرّون الذين يتخلفون مع التعمّد، إذ قلّ مال الشركة الصافي عن ربع رأسمال الشركة من جرّاء الخسائر الثابتة في المستندات الحسابية»<sup>2</sup>.

أمّا بخصوص أحكام هذه الجريمة عندما يتعلّق الأمر بشركات المساهمة، فنصت المادة 832 على ما يلي: «يُعاقب بالحبس من شهرين إلى 6 أشهر وبغرامة من 20.000 د.ج إلى 100.000 د.ج أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط، رئيس شركة المساهمة أو القائمون بإدارتها في حالة ما إذا أصبح المال الصافي للشركة بسبب الخسائر الثابتة بمسندات الحساب أقل من ربع رأسمال».

فالعلّة من هذا التجريم هو مدى أهمية هذه الشركات من الناحية المالية والاجتماعية، لذا خصّها المشرع بحماية جزائية خاصة.

<sup>1</sup> بالرجوع إلى أحكام القانون التجاري، نجد لم يعرف ولم يتعرض إلى تعريف زيادة رأسمال الشركة المساهمة، لكنّه تناوله بالوصف في مواضيع متعدّدة، وهو حال معظم التشريعات المقارنة، أمّا على المستوى الفقهي فعرف على أنّه: «عملية تتم بمقتضى قرار الجمعية العامة الإستثنائية لمساهمي إحدى الشركات أو بمقتضى قرار مجلس الإدارة بموافقة الجمعية العامة، وتهدف إلى زيادة رأسمال الشركة وذلك بإصدار أسهم مع إعطاء الأولوية في الشراء للمساهمين، وإذا كانت زيادة رأسمال تتمّ بتحويل جانب من الاحتياطي فيتمّ ذلك بتوزيع أسهم مجانية على المساهمين». عبد السلام زعور، مسؤولية مسيري شركة المساهمة عن المخالفات المتعلقة بتعديل رأسمالها، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، 2017، جامعة جيجل، العدد 3، ص.01.

<sup>2</sup> وحالات عدم الحضور تكون في عدم استشارة الشركاء لاتخاذ قرار بموجب الانحلال المسبق للشركة إذا كان لذلك محل في ظرف الأربعة أشهر التالية للموافقة على الحسابات التي أظهرت تلك الخسائر، كذلك عن إيداع القرار الذي اتخذته الشركاء بكتابة المحكمة ونشره في جريدة معتمدة لتلقي الإعلانات القانونية.

كما يتحقق الركن المادي للجريمة بسلوك الامتناع الذي يتخذه مسيرو الشركات ذات المسؤولية المحدودة ومسيرو شركات المساهمة نتيجة عدم امتثالهم للقانون، إذ يتجلى ذلك السلوك السلبي في عدم القيام في حالة إذا ما قلّ مال الشركة الصافي عن ربع رأسمال من جزاء الخسائر الثابتة في المستندات الحسابية، وكذلك الحال بالنسبة لشركة المساهمة. فإنّ امتناع رئيس مجلس الإدارة من استدعاء الجمعية العامة في الأربعة الأشهر التي تلي المصادقة على الحسابات المثبتة للخسائر لأجل البث عند الاقتضاء في حل الشركة مسبقاً يعدّ سلوكاً إجرامياً<sup>1</sup>.

إضافة إلى أنّ هذه الجرائم تعدّ من جرائم السلوك المحض، فإنّ قيامها ليس مرتبباً بتحقيق نتيجة معينة، فالجريمة تقوم بمجرد الامتناع، وتُصنّف ضمن الجرائم ذات السلوك المجرد. وتعتبر الجائحة في الحالتين سواء تعلّقت بالشركات ذات المسؤولية المحدودة أو شركات المساهمة من الجرائم العمدية الذي يستلزم لقيامها الركن المعنوي قصداً جنائياً وهذا ما يستفاد من العبارات المستعملة في النصوص.

أما بخصوص جرائم التصفية المرتبطة بالشركات، فبعد انحلال الشركة تنحل الرابطة القانونية التي تجمع الشركاء فيما بينهم ويتعيّن تصفية أموالها وقسمتها<sup>2</sup>.

كما أنّ المصفي يُعيّن من بين الشركاء ويمكن أن يعيّن مصفي واحد أو أكثر في حالة التصفية الودية بين الشركاء<sup>3</sup>. وإذا لم يتمكّن الشركاء من تعيين مصفي، فإنّ تعيينه في هذه الحالة يتمّ بأمر من رئيس المحكمة. كما أنّ مهمّة المصفي تُحدّد عادةً في القانون الأساسي للشركة أو بموجب القانون التجاري في حالة غياب ذلك في القانون الأساسي، ويقوم في ظرف 6 أشهر ابتداءً من تاريخ تعيينه

<sup>1</sup> حسام بوحجر، المرجع السابق، ص. 196.

<sup>2</sup> يقصد بالتصفية "مجموع الأعمال التي من شأنها تحديد حقوق الشركة قبل الشركاء وقبل الغير، للمطالبة بها وكذلك ديونها قبل الغير، وفي حالة بقاء موجودات بالشركة بعد هذه العمليات، فإنّ مهمة المصفي تحديد هذه الموجودات وتحويلها إلى مبالغ نقدية

تمهيداً لقسمتها بين الشركاء. راجع في هذا الصدد، سميحة القبلي، المرجع السابق، ص. 239. 240.

<sup>3</sup> المادة 782 من ق.ت.ج.

مصفاً باستدعاء جمعية المساهمين، ويقدم أهم تقرير عام عن أصول وخصوم الشركة وعن متابعة عمليات التصفية وعن الآجل الضروري لإتمامها<sup>1</sup>.

أما بخصوص الجرائم التي قد ترتكب خلال هذه المرحلة أي التصفية فيمكن حصرها فيما يلي:

- إذا لم يتم المصفي عمداً في ظرف شهر من تعيينه بنشر الأمر المتضمن تعيينه مصفياً بجريدة خاصة بالإعلانات القانونية بالولاية.

- إذا لم يستدع عمداً الشركاء في نهاية التصفية لآجل البث في الحساب النهائي، وعلى إبراء إدارته وإخلاء ذمته من توكيله وإثبات اختتام التصفية، أو لم يضع حساباته بكتابة المحكمة ولم يطلب من القضاء المصادقة عليها وذلك في الحالات المنصوص عليها في المادة 774 من ق.ت.ج، إضافة إلى العديد من الجرائم المنصوص عليها في أحكام وقواعد القانون التجاري.

على هذا الأساس تتضح أهمية اتخاذ قرار التصفية لما له من تحقيق للتوازن بين مصلحة الشركاء ومصلحة الدائنين على أن تؤخذ مصلحة الدائنين بالاعتبار الأول. وضمناً لذلك، على المصفي الالتزام الكامل بالقيام بكافة الإجراءات القانونية، من بداية تعيينه إلى غاية الانتهاء من التصفية. ولخطورة هذه المرحلة ألزم المصفي بالقيام بنشر قرار تعيينه، ليتمكن الغير من حقهم بالإطلاع الكامل على وضع الشركة<sup>2</sup>. بالإضافة إلى الجرائم المرتكبة في مرحلتي التأسيس والحل للشركات التجارية، نجد جرائم أخرى لا تقل أهمية عن سابقتها و لعل أهمها، الجرائم المقترفة في مرحلة تسيير الشركة.

<sup>1</sup> المادة 787 من ق.ت.ج.

<sup>2</sup> حسام بوحجر، المرجع السابق، ص. 209. 210.

### الفرع الثالث

#### الجرائم المرتكبة في مرحلة تسيير الشركة.

بعد استكمال إجراءات تأسيس الشركات التجارية والتأكد من توافر أركانها الموضوعية والشكلية، هنا يبدأ فعلياً وجودها القانوني، وتمارس الشركة نشاطها عبر ممثلها القانوني<sup>1</sup>. كما أنه من المفروض أن مسير الشركة أو القائمون على إدارتها يلتزمون بواجب بذل العناية الفائقة لحماية أموال المؤسسة والتسيير العقلاني لممتلكاتها، ولكن الواقع يثبت في كثير من الأحيان انتهاك بعض مسيري الشركات التجارية لقواعد تسيير الشركة، على الرغم من أن قواعدا هي قواعد آمرة<sup>2</sup>. وذلك تحقيقاً لمصالحهم الشخصية مستغلين سلطتهم ونفوذهم.

#### أولاً- جريمة إساءة استعمال أموال الشركات التجارية:

لا ننكر دور الشركات التجارية في تحقيق النمو الاقتصادي للدول، وفي الجزائر نجد أن دور الشركات التجارية يتجسد خاصة في مجال الاستثمار بكافة صوره الوطني والأجنبي، ولأجل ذلك وتحقيقاً لهذا لا بد من إيجاد أطر صلبة تبقى السيطرة على نشاطها ولا تنحرف<sup>3</sup>.

وفي هذا الصدد وعلى غرار التشريعات المقارنة، عمل المشرع الجزائري على سن نصوص قانونية تهدف إلى حماية الشركات التجارية من أيّ انحرافات أو ممارسات غير شرعية وذلك عن طريق قواعد

<sup>1</sup> الممثل القانوني للشركة هو شخص طبيعي صاحب الصفة في تمثيل الشركة كمدير يُعيّن لذلك وفقاً لأحكام القانون، فيعدّ المدير عنصراً جوهرياً من عناصر الشركة، ولهذا تعتبر كل تصرف يصدر عن المدير وكأنه صادر عن الشركة.

<sup>2</sup> يقصد بالقواعد الآمرة في قانون الشركات تلك القواعد القانونية التي لا يجوز مخالفتها كونها تتعلق بحياة الشركة منذ تأسيسها لغاية انحلالها، وتهدف إلى حماية الثقة والائتمان وجمهور المدّخرين وحماية النظام العام الاجتماعي والاقتصادي للدولة، حول هذا المعنى، راجع، خليل أحمد حسن قداد، شرح النظرية العامة للقانون في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص.65.

<sup>3</sup> هناء نوي، جريمة التعسف في استعمال أموال الشركة، مجلة المنتدى القانوني، أبريل 2009، العدد السادس، جامعة بسكرة، ص.330.

جزائية، ومن بين الجرائم التي قد تنعكس سلباً على استمرارية الشركات التجارية نجد جريمة إساءة استعمال أموال الشركة.

#### أ- التعريف بجريمة التعسف في استعمال أموال الشركة:

لم ينص المشرع الجزائري على جريمة التعسف في استعمال أموال الشركة في قانون العقوبات وإنما ذكرها في نصوص القانون التجاري على النحو التالي: إذ قرّر عقوبة الحبس لمدة سنة إلى 5 سنوات وبغرامة من 20.000 د.ج إلى 200.000 د.ج أو بإحدى هاتين العقوبتين:

المسيرون الذين استعملوا عن سوء نية أموالاً أو قروضاً للشركة استعمالاً يعلمون أنه مخالف لمصلحة الشركة تلبيةً لأغراضهم الشخصية أو لتفضيل شركة أو مؤسسة أخرى لهم فيها مصالح مباشرة أو غير مباشرة<sup>1</sup>.

#### ب- استعمال أموال الشركة:

تقوم جريمة استعمال أموال الشركة بمجرد الاستعمال، وقد تعمد المشرع الجزائري اختيار هذا المصطلح على الرغم من أنه يُثير إشكالين؛ الأول يتعلق بنطاق الاستعمال والثاني بطبيعة المال المستعمل.

#### 1- نطاق الاستعمال:

إنّ الإشكال المثار هنا هو ما المقصود بالاستعمال، وهل تقوم الجريمة بمجرد الاستعمال أم أنّها تقوم أيضاً بما هو أخطر مثل الاختلاس؟ والحقيقة أنّ المشرع اختار هذا المصطلح لكونه مفهوماً واسعاً يدلّ على القيام باستخدام شيء ما وعدم تحديد نطاقه، هذا يؤكد أنه يشمل ما هو أخطر منه من اختلاس وتبديد ونصب، وعلى العموم يمكن القول أنّ الاستعمال يشمل الأعمال الإدارية أي أعمال

<sup>1</sup> المادة 800 فقرة 4 من ق.ت.ج.

التسيير أو أعمال التصرف. إضافة إلى إمكانية تكوّن وتحقق الجريمة بمجرد استعمال المال محل التعسف حتى ولو غابت نيّة التملك النهائي<sup>1</sup>.

#### 2- استعمال المال بما يخالف مصلحة الشركة:

يُعاقب المسير لأموال الشركة إذا استعملها خلافاً لمصلحتها، ويقصد بمصلحة الشركة، النظرية التعاقدية المؤسسة على أنّ فكرة الشركة عقد يحتلط فيها مصلحة الشركة بمصلحة المساهمين، لأنّ الشركة في الأصل لم تنشأ من أجل إرضاء مصلحة أخرى غير مصلحة المساهمين. أمّا بخصوص تقدير الفعل المخالف لمصلحة الشركة، فالقاضي هو وحده صاحب السلطة في تقدير ما إذا كان الفعل مخالفاً لمصلحة الشركة أم لا، بالنظر إلى الضرر الذي أصابها، فالفعل الضار بها هو المخالف لمصلحتها بتقدير القاضي وإن كان الضرر لا يعدّ شرطاً لقيامها<sup>2</sup>.

أمّا بخصوص الركن المعنوي، فإنّ جريمة التعسف في أموال الشركة جريمة عمدية تقتضي قصداً عاماً وقصداً خاصاً؛ فأما القصد العام فيتحقق بتوافر سوء نيّته، وهو أن يأتي الجاني عن وعي وإرادة بفعله لأغراض شخصية وهو يعلم أنّ ذلك مخالف لمصلحة الشركة. أمّا القصد الخاص، فيتمثل في استعمال المال لتحقيق مصلحة أو أغراض شخصية أو لتفضيل مؤسسة أو شركة أخرى، إضافة إلى العلم وسوء النيّة.

بناءً على هذه المعطيات الموضوعية، تُؤكّد هذه الجريمة على نتيجة مفادها ضرورة العمل على التفرقة بشكل واضح بين عناصر الذمة المالية الخاصة بالشركة وحق الملكية الخاصة لمسيري هذه الشركة، فعلى المسيرين أن يقتنعوا بهذه التفرقة بين ملكيتهم الخاصة وملكية الشركة حتى ولو امتلكوا نصيباً في هذه الشركة ومهما بلغ هذا النصيب من قيمة رأسمال الشركة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، ط4، دار هومة، الجزائر، 2006، ص.169.

<sup>2</sup> أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي .....، ص.170.

<sup>3</sup> حسام بوحجر، المرجع السابق، ص.234.



أما بخصوص صفة الجاني، فإن جريمة استعمال أموال الشركة لا تقوم إلا إذا كان الفاعل الأصلي فيها مسيراً قانونياً أو فعلياً<sup>1</sup> ومصفاً، فصفة الجاني شرط أساسي لقيام هذه الجريمة والمسير القانوني بمفهوم هذه المادة إما أن يكون رئيس الشركة أو أحد القائمين بإدارتها، أو مديروها العامون فيما يخص شركات المساهمة، والمسيريون فيما يخص شركات ذات مسؤولية محدودة<sup>2</sup>.

#### ثانياً- جريمة التعسف في استعمال سلطات الإدارة في الشركات التجارية:

تعتبر جريمة إساءة استعمال سلطات الإدارة من الجرائم التي تقع أيضاً أثناء ممارسة مهام الإدارة والتسيير، وهي شديدة الارتباط والتقارب بجريمة استعمال أموال الشركة، وغالباً ما يقرن بين النصوص التجريمية الخاصة بهذه الجريمة معها<sup>3</sup>. ومع ازدياد الدور الفعال للشركات التجارية في دفع عملية التنمية الاقتصادية عن طريق حجم استثماراتها، كان لابد من وضع نظام يهدف إلى وضع مجموعة من الضوابط والمعايير التي تحقق الفعالية في إدارة الشركة من خلال تحديد مسؤوليات وواجب أعضاء مجلس الإدارة، مع الأخذ بعين الاعتبار حماية حقوق المساهمين وأصحاب المصالح، وهو ما يصطلح عليه بحوكمة الشركات<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> المادة 805 من المرسوم التشريعي رقم 93-08: «تطبق أحكام المواد من 800 إلى 804 على كل شخص قام مباشرة أو بواسطة شخص آخر بتسيير شركة ذات مسؤولية محدودة تحت ظل أو بدلاً من مسيرها القانوني».

<sup>2</sup> إذ ارتكبت الجريمة من غير حامل هذه الصفة الخاصة، فإن الجريمة لا تقوم في هذه الحالة، كما لو قام أجير أو مستخدم باستعمال أموال الشركة مخالفة لمصلحتها، فيطبق على الجاني هنا الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات على حسب تكييف الأفعال، نقلاً عن، حسام بوحجر، المرجع السابق، ص. 237.

<sup>3</sup> كمال العيادي، المسير في الشركات التجارية، الجزء الثاني، الشركات الخفية الاسم، ط1، مجمع الأطرش، تونس، 2011، ص. 349.

<sup>4</sup> يقصد بالحوكمة: «مجموعة القواعد والنظم والإجراءات التي تحقق أفضل حماية وتوازن بين مصالح إدارة الشركة من ناحية، وحملة الأسهم وأصحاب المصالح من ناحية أخرى، وبالأحرى هي الإدارة الرشيدة»، وهو التعريف الذي جاء به في دليل قواعد ومعايير حوكمة الشركات لجمهورية مصر العربية والذي أعدته الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة عام 2005 بمساعدة البورصة المصرية ومركز المشروعات الدولية الخاصة. راجع في هذا الصدد، بشار فلاح ناصر الشباك، نظرية التعسف في إدارة الشركات التجارية-دراسة مقارنة-، ط1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2015، ص. 10.

وقد تناول المشرع الجزائري هذه الجريمة تحديداً في نص المادة 800 فقرة خامسة والمادة 811 فقرة 4 منها في المرسوم التشريعي رقم 93-08، وخصّ فئة المسيرين الذين يستعملون عن سوء نية الصلاحيات التي حازوا عليها أو الأصوات التي تحت تصرفهم بهذه الصفة استعمالاً يعلمون أنه مخالف لمصالح الشركة تلبيةً لأغراضهم الشخصية. فالانحراف باستعمال السلطة هنا يشمل كلّ تصرف يعبر عن ممارسة تلك السلطة وسواء كانت القرارات الصادرة في سبيل ذلك مكتوبة أو غير مكتوبة.

كما أنّ جريمة استعمال السلطة تقتزن بإساءة استعمال أموال الشركة، لكن غالباً ما تقع الأولى قبل الثانية، ممّا يمكن فصلها وإيقاف النشاط عند مجرد إساءة استعمال السلطة دون أن يمتدّ الضرر إلى أموال الشركة الفعلية.

وانطلاقاً من ذلك، فليس هناك ما يمنع من قيام جريمة إساءة استعمال السلطة بشكل منفرد، أمّا إذا وقت جريمة إساءة استعمال أموال وائتمان الشركة عند تجاوز المدير باتخاذ القرار وقيامه بالأفعال الماسة مباشرة بأموال الشركة، فإننا نكون بصدد تعدّد معنوي مع جريمة إساءة استعمال السلطة في الشركة<sup>1</sup>.

ويأخذ السلوك الإجرامي في هذا النوع من الجرائم نموذجين؛ وذلك إمّا باستعمال السلطة أو التصويت، فإذا كان المفهوم الواسع للتعسف يقتصر فقط على سوء استعمال السلطة، فإنّ إساءة استعمال الأصوات يقصد بها استغلال المسير للوكالة الممنوحة له من قبل أحد الشركاء لينوب عليه في التصويت داخل الجمعية العامة وبالتالي له تأثير كبير على القرارات المتخذة<sup>2</sup>.

أمّا في حالة ما إذا كان المسير هو في حدّ ذاته شريك حائز لأغلبية الحصص في الشركة، فيقوم بالتصويت في الجمعية العامة ليس لمصلحة الشركة والمساهمين فيها على حدّ سواء، فيكون المسير قد أساء مباشرة لمصالح الشركة والمساهمين فيها.

<sup>1</sup> حسام بوحجر، المرجع السابق، ص. 251.

<sup>2</sup> أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري ...، ص. 221.

وفي جميع الحالات والصور، فإنّ السلوك الإجرامي يجب إثباته من خلال إثبات توفر سوء نية المسيّر، وتثبت سوء النية عندما يكون استعمال السلطة أو الأصوات مخالفاً لمصلحة الشركة وهي مسألة موضوعية تخضع لتقدير قاضي الموضوع وبالمخالفة، فإنّ انتفاء سوء النية من التصرفات التي يقوم بها المسيّر حتى ولو أخطأ في تقديره ينفي قيام الجريمة<sup>1</sup>.

من خلال هذا المطلب تمّت الإشارة إلى بعض الحالات على سبيل المثال، والمتعلقة بالجرائم المرتكبة داخل الشركات التجارية، سواء أثناء مرحلة الإنشاء أو الحل أو أثناء سير الشركة وحصرتنا مجال التجريم في أحكام وقواعد القانون التجاري. أمّا الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، فستكون موضوع دراسة المطلب الثالث المتعلق بجرائم التسيير داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية، والميزة الأساسية التي تتسم بها هذا النوع من المؤسسات نتيجة لطبيعتها القانونية المزدوجة، حيث أنّ قانون العقوبات حصر بعض الجرائم التي يمكن أن يرتكبها مسيرو المؤسسات العمومية الاقتصادية إضافة إلى بعض الأحكام وفقاً لقواعد ونظم قانونية خاصة.

### المطلب الثالث

#### جرائم التسيير المرتكبة من طرف مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية

لما كان المال العام وفقاً لما تنص عليه الأحكام العامة في قانون العقوبات يُديره ويُشرف عليه ويتصرّف فيه طائفة من الموظفين العموميين ومن في حكمهم، وفقاً للنظام القانوني لكلّ نوع منها، لذلك فإنّ خطر الأفعال التي تنطوي على المساس بالمال العام أو الانحراف به هي تلك التي تصدر عن الموظف الذي يتصل بصورة أو بأخرى بهذا المال.

هذا الموظف يمارس جزءاً من سلطة الدولة في حدود اختصاصه وهو موضع ثقته وعلى عاتقه يقع الالتزام بالأمانة والنزاهة أثناء تأدية مهامه، فإذا صدر منه فعل عدوان على المال العام يكون قد

<sup>1</sup> حسام بوحجر، المرجع السابق، ص. 253.

أهدر الثقة التي وضعت فيه وأخلّ بالالتزام بالأمانة والنزاهة التي يجب عليه أن يتحلى بها وأن يعتبر فعله جريمة تستحق أشدّ الجزاء<sup>1</sup>.

وبالحديث عن جرائم التسيير داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية، تمت الإشارة إلى أنّ المؤسسات حالياً تخضع لأحكام شركات المساهمة وشركات ذات المسؤولية المحدودة، وبالتالي فما ينطبق على الشركات في القانون الخاص ينطبق على المؤسسات العمومية الاقتصادية، إلاّ أنّه نتيجةً لكون رأسمال المؤسسات أغلبيته هو ملك للدولة، بالتالي، فإنّ الجرائم الماسة بهذا المال العام تجد مجالاتها وتحديد أحكامها في قانون العقوبات (فرع أول)، ومنها ما هو منصوص عليها وفقاً لقواعد قانونية خاصة (فرع ثانٍ).

### الفرع الأوّل

#### جرائم القانون العام

تعتبر الجرائم المرتكبة من طرف المسيرين من أخطر وابرز الجرائم التي أحاط وأولى المشرّع الجزائري بها اهتماماً بالغاً نظراً لانعكاساتها السلبية على الاقتصاد الوطني، ولقد كان المشرّع ينص على هذه الجرائم في الفصل الرابع من الباب الأوّل من قانون العقوبات بعنوان: "الجنایات والجنح ضدّ السلامة العمومية". غير أنّه وبتعديل قانون العقوبات بموجب القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته تمّ إلغاء أغلبية هذه المواد وتعويضها بأخرى مع تعديل بعض أحكامها فيما يتماشى والمستجدات الاقتصادية وكذا القانونية والتي منها توقيع الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة حول الوقاية من الفساد ومكافحته<sup>2</sup> وكذلك اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربه المعتمدة ببيماكو<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> إبراهيم أحمد الشرفاوي، الأموال العامة وحمایتها مدنياً وجنائياً، دار الجامعة الجديدة، الازارطة، الإسكندرية، مصر، 2010، ص.187.

<sup>2</sup> المرسوم الرئاسي 04-118 الصادر في 19 أبريل 2004، المتضمن التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ج.ر، رقم 26، المؤرخة في 2004/04/25.

قبل التطرق لهذا النوع من الجرائم التي تمخض عنها إقرار المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسة العمومية الاقتصادية، لا بدّ من الإشارة إلى أنّ أموال المؤسسات العمومية الاقتصادية هي مستبعدة من مجال الحماية المدنية وفقاً لأحكام الأمر 01-04. فالمرشّح في ظلّ النظام الاشتراكي كان يُولي حماية مدنية على كلّ أموال وممتلكات المؤسسة الاقتصادية الاشتراكية، وتتجلى هذه الحماية خاصّة في ظلّ قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات 74/71 حيث تنص المادة 02 منه على أنّ: «أموال المؤسسة الاشتراكية تعدّ تراثاً مالياً مملوكاً بالكامل للدولة».

لكن مع صدور القانون التوجيهي 88-01 والذي أضفى صفة الاستقلالية على المؤسسات والتمتع بمبادئ المتاجرة، أضفى المرشّح من خلاله الحماية على كلّ جزء من أموال المؤسسة دون الآخر، إذ أنّ الجزء الرئيسي أو المساهمة المالية من قبل الدولة هي التي تكون محلاً للحماية، وهو الرأسمال التأسيسي دون غيره<sup>2</sup>.

ويرجع أساس الحماية المدنية هذه إلى ما يشكله رأسمال التأسيسي من أهمية بالنسبة لسير ونشاط المؤسسة في ظلّ القانون 88-01، فهو قوام كيانها ومحرك نشاطها ممّا يقتضي حمايته والمحافظة عليه. أمّا في ظلّ الأمر 01-04 فقد اختلفت المفاهيم، إذ لا مجال للتفرقة بين الرأسمال التأسيسي وأموال التشغيل أو باقي أموال وممتلكات المؤسسة، ويتجلى ذلك باعتبار المؤسسات العمومية الاقتصادية شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أيّ شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغلبية الرأسمال الاجتماعي وهي تخضع للقانون العام<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي رقم 137/06 المؤرخ في 2006/04/10 المتضمن التصديق على اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، ج.ر، رقم 24، المؤرخة في 2006/04/16.

<sup>2</sup> تنص المادة 20 فقرة أولى من القانون 88/01 على أنّ: «الممتلكات التابعة لذمة المؤسسة العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل عنها والتصرّف فيها وحجزها حسب القواعد المعمول بها بالتجارة ماعدا جزء من الأصول الصافية التي تساوي مقابل قيمة الرأسمال التأسيسي للمؤسسة»، لمزيد من المعلومات راجع، محديد حميد، المرجع السابق، ص.328.

<sup>3</sup> المادة 02 من الأمر 01-04.

كما أنطت الفقرة 02 من المادة 03 من الأمر 01-04 على أنّ خضوع الأموال العمومية لأحكام القانون 90-03 المعدل بالقانون 08-14 المتضمن قانون الأملاك الوطنية ولاسيما منها الأحكام المتعلقة بتسيير الأملاك الخاصة للدولة، حيث تعتبر الأموال العمومية من أملاك الدولة الخاصة التي يمكن التعامل فيها باعتبارها تؤدي وظيفة امتلاكية ومالية وهي غير مصنفة ضمن أملاك عمومية عامة<sup>1</sup>.

إلاّ أنّه بالرجوع إلى أحكام القانون المدني، يظهر أنّ المشرّع أبقى على المادة 688 التي تكّرس نوع من الحماية على المؤسسة العمومية حينما نصت على أنّه: «تعتبر أموالاً للدولة العقارات والمنقولات التي تخصّص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة أو لإدارة أو مؤسسة عمومية أو هيئة لها طابع إداري أو مؤسسة اشتراكية...»، فوجد المشرّع أبقى على فحوى هذه المادة فيما يخص ملكية الدولة للعقارات والمنقولات المخصّصة لمؤسسة عمومية دون أن يُوضح إمّا إذا كانت اقتصادية أم إدارية<sup>2</sup>.

إذا كان المشرّع في ظلّ قانون 88/01 ميّز بين أموال الأساس وأموال التشغيل من حيث الحماية بأن جعل من أموال الأساس أو ما يُعرف بالرأسمال التأسيسي خارجة عن التعامل وأقرّ لها حماية مدنية بخلاف أموال التشغيل، إلاّ أنّه وفي ظلّ الأمر 01-04 استبعد الحماية المدنية، على أساس أنّ كلّ أموال المؤسسة تكون خاضعة للتصرّف والتعامل فيها وذلك آخذاً بعين الاعتبار تجارية أموال المؤسسة<sup>3</sup>. هذا من جانب الحماية المدنية لكن ماذا عن حماية أموال المؤسسة وفقاً لقواعد الحماية الجنائية المنصوص عليها وفقاً لقانون العقوبات؟

<sup>1</sup> راجع المادة 03 فقرة 2 من قانون 90/30 المعدل المتمم بقانون 08/14 المتضمن الأملاك الوطنية.

<sup>2</sup> تجدر الإشارة إلى أنّ نص المادة 688 لم يخضعها المشرّع لأيّ تعديل بدليل بقاء استعمال مصطلحات سابقة تدلّ على المرحلة الاشتراكية، راجع في هذا الصدد، محيد حميد، المرجع السابق، ص.330.

<sup>3</sup> محيد حميد، المرجع السابق، ص.331.

أولاً- الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات بمفهومه الضيق:

تم النص على جريمة الإهمال الواضح في المادة 119 مكرر المعدلة من قانون العقوبات وجريمة خيانة الأمانة.

#### أ- جريمة الإهمال الواضح:

تجر الإشارة إلى أن السائد في القانون الفرنسي هو مبدأ المساواة بين الخطأ الجسيم والخطأ اليسير، إلا أن المشرع الفرنسي قام بإحداث تعديل هام بالقانون الصادر في 10 يوليو 2000 وأقرّ التفرقة في حالة السببية غير المباشرة ما بين الخطأ الجسيم والخطأ اليسير، واستلزم من ثمّ لإقامة المسؤولية الجنائية عن جريمة غير عمدية ضرورة توافر الخطأ مع التوقع<sup>1</sup>.

أما فيما يخصّ المشرع الجزائري، فقد نصت المادتان 288، 289 من الأمر رقم 66-156 المعدل والمتمم على صور الخطأ بصدد القتل والجرح الخطأ، فما المقصود بالإهمال الواضح؟

يعتبر الإهمال الواضح أحد صور الخطأ غير العمدي نتيجة للامتناع أو الإحجام عن القيام بواجب معين فهو إخلال بالالتزامات المتعلقة بالحيطه والحذر المفروضين على الرجل العادي.

فيجب أن يؤدي إهمال الموظف العام إلى ضرر مادي بالأموال العامة أو الخاصة والتي تسلمها بمقتضى وظيفته أو بسببها. فالإهمال الواضح المقصود في نص المادة 119 مكرر هو الفعل الإجرامي السليبي الصادر عن الموظف العمومي بمفهوم المادة 02 من قانون مكافحة الفساد، وذلك لامتناعه عن القيام بسلوك معين يوجب القانون وهو المحافظة على الأموال العامة و الخاصة وذلك لإخلاله بواجبات الحرص و العناية اللازمة للمحافظة على هذه الأموال.

كما يستوي أن يكون هذا المال عاماً أو خاصاً، ويقصد بالمال العام كل ما يدخل في الذمة المالية للدولة أو أحد هيئاتها، وما يدخل في حالة المؤسسات الخاضعة للقانون العام وهو في ذمة الغير

<sup>1</sup> مجدي أنور حبشي، الخطأ الواعي أو الخطأ مع التوقع في القانون الجنائي، دار النهضة العربية، مصر، (د.س.ن)، ص.34.

الذي هو حق لها يعدّ مالاَ عاماً متى كان الهدف منه هو تحقيق المنفعة العامة، كما يشترط ليكون المال عاماً أن يُخصص الاستعمال المباشر للجمهور، أو أن يكون مخصصاً للمرفق العام.

أمّا المال الخاص محل الحماية الجنائية ضدّ فعل الإهمال الواضح المؤدي إلى سرقة أو اختلاسه فيقصد به جميع الأموال المنقولة سواء كانت أشياء أو وثائق أو سندات أو عقود، والعلّة من تجريم الإهمال في هذه الحالة يرجع إلى ضمان الثقة العامة التي يُولّيها الأفراد إلى أجهزة الدولة<sup>1</sup>.

أمّا بخصوص الركن المعنوي، فهو يقوم على أساس الخطأ أي عدم وجود القصد الجنائي في ارتكاب الضرر على المال العام أو الخاص، والخطأ هنا هو الإهمال الذي هو صورة تتحقق عند إخلال الجاني بواجبات الحيطة والحذر والحرص للحفاظ على الأموال المحددة في المادة 119 مكرّر.

وبالرجوع إلى الأحكام التي سبقت هذه الجريمة أي قبل تعديل قانون العقوبات بموجب القانون 36/88، كانت المادة 432 الملغاة تشترط لقيام جريمة ترك الأموال أن يكون الفعل متعمّداً، إلّا أنّه بعد صدور القانون المذكور أعلاه، جرّم المشرّع الإهمال الخطير في المادة 422 حيث نص على معاقبة كلّ من أحدث أثناء تسيير المؤسسات ومن بينها المؤسسات العمومية الاقتصادية بسبب إهماله البالغ والظاهر ضرراً مباشراً وهاماً بالأموال العامة، وهنا تخلّى عن الإرادة الجنائية المتعمّدة والقصدية<sup>2</sup>.

فالإهمال كصورة من صور الخطأ غير العمدية يختلف عن بقية الصور الأخرى للخطأ، باعتبار أنّ الرعونة نوع من التصرف يترك في طياته معنى سوء التقدير أو الطيش أو الخفّة في عمل يتعيّن بفاعله أن يكون على علم به، فهي تفيّد سوء تقدير الشخص وكفاءته في القيام بالعمل الذي قام به.

<sup>1</sup> أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي ...، ص.63.

<sup>2</sup> فريد حجوط، المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسات، مذكرة ماجستير في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014-2015، ص.89.



أما عدم الاحتياط، فيتوافر عندما يدرك الفاعل طبيعة عمله ويعلم أنه يمكن أن تترتب عليه نتائج ضارة ولكنه مع ذلك يستخف بالأمر ويمضي في عمله ظناً بأنه يستطيع أن يتجنب النتيجة<sup>1</sup>.  
أما عدم مراعاة الأنظمة والقوانين، فقد يرى المشرع أنّ سلوكاً معيناً يُهدّد ارتكاب الجريمة فيحظره توقيماً من ارتكابها ومن هذا القبيل اللوائح والأنظمة. وبعدّ سلوك الجاني عند ارتكابه المخالف لهذه الأنظمة سلوكاً خاطئاً، فإذا كان القانون يرتّب جزاءً على هذا الخطأ، فيعدّ الجاني عند ارتكابه له قد ارتكب جريمة مخالفة لهذه القوانين.

قد يطرح التساؤل حول إدراج المشرع الجزائري درجة معيّنة في الإهمال، في حين أنه لم يُفرّق بين الإهمال الجسيم والإهمال البسيط واكتفى بتحقيق النتيجة وهي إلحاق الضرر بالمال.

إنّ الإجابة عن هذا التساؤل تقتضي أنّ النص هنا يتطلب توافر الخطأ مع التبصّر أو الخطأ مع التوقع في جانب الفاعل، وعلى القاضي الاعتماد على المعيار الموضوعي لإثبات وجود الإهمال والذي يقتضي عدم مطابقة سلوك الموظف العام لمستوى الحرص والانتباه الذي يتّصف به الرجل العادي من نفس الوظيفة<sup>2</sup>.

#### ب- جريمة خيانة الأمانة:

يمكن متابعة مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية بجريمة خيانة الأمانة وذلك بمقتضى نص المادة 376 من قانون العقوبات، ومن خلال الفقرة الأولى يتّضح بأنّ هناك تداخل وتشابه بين جريمة خيانة الأمانة واختلاس الممتلكات، بل يرى بعض الفقه أنّ اختلاس الممتلكات هو صورة من صور خيانة الأمانة<sup>3</sup>. غير أنّ ما يميّزهما عن بعض هو أنّ اختلاس الممتلكات لا يقع إلاّ من موظف عمومي

<sup>1</sup> عبد الله سليمان، المرجع السابق، ص. 272.

<sup>2</sup> بروال أحمد، سريكت لبني، المسؤولية الجزائية للمسير عن جريمة الإهمال الواضح، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، جوان 2018، العدد 10 ص. 266.

<sup>3</sup> فريد حجوط، المرجع السابق، ص. 92.

بمفهوم المادة 02 من قانون مكافحة الفساد، في حين أنّ خيانة الأمانة يمكن أن يرتكبها أيّ شخص بما في ذلك المسيرين، كما أنّ الاختلاس للممتلكات يقع على أموال يجوزها الجاني بسبب الوظيفة بينما مصدر حيازة خائن الأمانة للمال هو أحد عقود الائتمان التي أشارت إليها المادة 376 من ق.ع.ج.

وحتى تتحقق مجموعة العناصر المكونة للفعل المادّي لجريمة خيانة الأمانة، لا بدّ أن تتحقق هذه الأخيرة بكلّ فعل يدلّ على أنّ الأمين اعتبر المال الذي أوّتمن عليه مملوكاً له يتصرّف فيه تصرّف المالك، وقد حدّد المشرّع صور النشاط الإجرامي عن طريق الاختلاس والتبديد<sup>1</sup>. حيث أنّ الاختلاس يتحقق بتحويل الأمين حيازة المال المؤمن عليه من حيازة وقتية على سبيل الأمانة إلى حيازة نهائية على سبيل التمليك، وقد ينتهي المختلس إلى أبعد من هذا فيخرج بتصرّفه المال المؤمن عليه من حيازته ببيع أو رهن أو هبة وعندئذ يتجاوز بفعله الاختلاس إلى التبديد<sup>2</sup>.

فبمجرد قيام الجاني بأيّ فعل يدلّ على تحويل المال أو الشيء الموضوع تحت تصرّفه، يتحقّق فعل الاختلاس في جريمة خيانة الأمانة، أمّا التبديد فيقصد به إتلاف الشيء وتخريبه، أو هو التصرف بالمال على نحو كلي أو جزئي بإنفاقه أو باقتنائه كما يحمل معنى التبذير والإسراف.

أمّا ثاني عنصر يتحقق به الركن المادي، فهو تسلم المال موضوع الجريمة من مالكة أو حائزه أو واضع اليد عليه ضمن أحد عقود الائتمان، ولكي يتحقق هذا العنصر، لا بدّ من شروط في التسليم وفي المال ويجب أن يحصل ضمن عقود الائتمان التي شملتها المادة 376 من قانون العقوبات<sup>3</sup>.

أمّا بخصوص اشتراك جريمة خيانة الأمانة مع جريمة السرقة والنصب، فهي تنصبّ على مال مملوك للغير، وإن كان نص المادة 376 من ق.ع.ج لم يشترط أن يكون موضوع جريمة خيانة الأمانة

<sup>1</sup> فريد حجوط، المرجع نفسه، ص.92.

<sup>2</sup> محديد حميد، المرجع السابق، ص.101.

<sup>3</sup> فريد حجوط، المرجع السابق، ص.93.

مالياً منقولاً، غير أنه يمكن استخلاص ذلك من خلال الفقرة الأولى من هذه المادة إلى الحقوق المالية التي تتضمنها المحررات<sup>1</sup>. كما أعطت المادة 376 من ق.ع.ج بعض الأمثلة على محل الجريمة، وهي الأوراق التجارية كالشيكات والسفاتيح، البضائع، الأوراق المالية، المخلصات أو أي محررات أخرى وهو ما قد يصلح أن يكون كمحل لارتكاب جريمة خيانة الأمانة من طرف مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية.

ويشترط لتحقيق هذا العنصر أن يكون المال مملوكاً للغير، بمعنى أنّ الأموال المختلصة أو المبددة المسلمة على سبيل الأمانة ضمن أحد العقود هي ليست ملكاً للمختلص أو المبدد وهو شرط مستخلص من المادة 376 فقرة أخيرة من قانون العقوبات. أما بخصوص الركن المعنوي، فجريمة خيانة الأمانة هي من الجرائم العمدية والتي تتطلب توافر القصد الجنائي، حيث لا بدّ من توافر عنصري العلم والإرادة لدى الجاني على أنّ المال الذي في حيازته يُشكل حيازة ناقصة. كما أنّ انتفاء العلم بأيّ عنصر من هذه العناصر، يستبعد القصد الجنائي لدى المتهم وأنّ القصد العام يتطلب اتجاه إرادة المتهم إلى الاختلاس والتبديد المتعمّد. غير أنّه لا يكفي العلم والإرادة لقيام جريمة خيانة الأمانة بل لا بدّ من اتجاه نيّة الجاني إلى تملك الشيء وحرمان مالك المال الحقيقي منه.

إضافة إلى كلّ هذه الشروط والتي بموجبها تتحقق جريمة خيانة الأمانة، لا بدّ أن يُصيب صاحب المال أو حائزه ضرر يستوي أن يكون مادياً أو معنوياً، ولا يشترط أن يكون المتضرر هو المالك الحقيقي للمال، بل يلحق الضرر حائز الشيء حيازة مؤقتة أو من كانت له يد عارضة عليه.

زيادةً على جرائم قانون العقوبات والتي يمكن لمسير المؤسسة العمومية الاقتصادية أن يرتكبها، هناك الأوصاف غير مشروعة والمحددة بموجب نصوص قانونية خاصة وهو ما سيتم التطرّق إليه من خلال الفرع الموالي.

<sup>1</sup> محمّد حميد، المرجع السابق، ص. 103.

#### الفرع الثاني

##### جرائم التسيير المنصوص عليها بموجب قواعد قانونية خاصة

إلى جانب النصوص العامة التي أقرها المشرع الجزائري في قانون العقوبات، والتي تنطبق على حدّ سواء بين المؤسسات العمومية الاقتصادية والشركات التجارية باعتبارهما يخضعان لنفس الأحكام، وكذا أحكام القانون التجاري التي تنظم الأحكام الجزائية المتعلقة بالمسير أو المدير أو القائم على إدارة الشركات التجارية ذات رؤوس أموال عمومية، هناك بعض الجرائم المنصوص عليها وفقاً لقواعد وأحكام خاصة تتناسب مع الطبيعة القانونية للمؤسسات العمومية الاقتصادية، فهي تتنوع بين جرائم الصرف، الغش الضريبي، الجرائم المتعلقة بالصفقات... الخ.

##### أولاً- الجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد:

مما لا شك فيه أنّ ظاهرة الفساد بجميع أنواعها قد انتشرت وعمّت في سائر أنحاء العالم، حيث أصبح اليوم هذا النوع من الجرائم يشكل قوّة ذات تأثير اقتصادي وسياسي ومصدر تهديد جدّي وحقيقي بامتئائها ركب العصر الليبرالي<sup>1</sup>.

والجزائر كبقية الدول ووفاءً منها بالتزاماتها الدولية وإرادةً منها لمكافحة أشكال الفساد بشتى أنواعه، سن القانون 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بمكافحة الفساد الذي يعتبر بمثابة إطار مرجعي لمكافحة والالتجار بالوظيفة العمومية والتلاعب بالمال العام. ولعلّ المؤسسات العمومية الاقتصادية على غرار نظيراتها في القطاع العام لم تسلم من الممارسات غير المشروعة والتي قد تشكل وصفاً إجرامياً يقرّ مبدأ مسؤولية المسيرين في حالة ارتكابهم أفعال مجرّمة وفقاً للقانون المذكور أعلاه.

<sup>1</sup> نظراً لعالمية ظاهرة الفساد، دفع بالدول لوضع أدوات قانونية دولية لمكافحة الفساد، ولعلّ أبرزها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بتاريخ 2003/10/31 والتي تمّ التوقيع عليها في المؤتمر الرفيع المستوى في ميردا (المكسيك) في ديسمبر 2003، ودخلت حيّز التنفيذ في 2005/12/14.

#### أ- جريمة الاختلاس:

يعدّ الاختلاس من الجرائم المرتكبة من طرف الموظف العام، ويلزم لتمام هذه الجريمة أن يكون فاعلها موظفاً، وبالرجوع إلى بعض التشريعات المقارنة ومنها التشريع المصري، يدخل في مدلول هذا المفهوم العاملون في الدولة ووحدات الإدارة المحليّة والهيئات العامّة والمؤسسات العامة ووحدات القطاع العام<sup>1</sup>.

ومن بين مقتضيات هذا النوع من الجرائم أنّ مرتكبها يحمل صفة الموظف العام حسب نص المادة 119 مكرّر من قانون العقوبات، وأن يكون مختصاً بحكم وظيفته بحيازة المال موضوع الاختلاس. كما أنّ المشرّع لم يُحدّد نوع الأشياء موضوع الاختلاس، فكلّ شيء يصلح أن يكون محلاً لحق من الحقوق يمكن أن يرد عليه الاختلاس، فما يعتبر مالياً يمكن أن يكون موضوعاً أو محلاً لجريمة الاختلاس طالما يوجد هذا الشيء الذي اعتبر مالياً لدى الموظف بحكم وظيفته<sup>2</sup>.

وبالرجوع إلى أحكام التشريع الجزائري، نصت المادة 29 من قانون مكافحة الفساد المعدل والمتمم على هذا النوع من الجرائم، حيث عدّلت نص المادة 119 من قانون العقوبات. كما أنّ نص المادة المذكورة أعلاه تفرض حيازة ناقصة للمال العام أو الخاص، ويقوم الموظف العمومي بتحويل الحيازة الناقصة إلى حيازة كاملة تجعله يتصرّف في المال كما لو كان ملكاً خاصاً به.

كما أنّ جريمة الاختلاس تعتبر من جرائم الفساد وتقوم على الركن المفترض، أمّا بخصوص الركن المادي، فهي مجسّدة في فعل الاختلاس، وهو فعل يُباشره الجاني على المال بسلطات لا تدخل في سلطات المالك، فجوهر الاختلاس هو تغيير نيّة المتهم التي تحوّل بموجبها الحيازة الناقصة إلى حيازة كاملة.

<sup>1</sup> إبراهيم احمد الشرقاوي، المرجع السابق، ص. 208.

<sup>2</sup> عوض مُجدّد، جرائم الأشخاص والأموال، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1980، ص. 130.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه فيما يخصّ مسيرى البنوك والمؤسسات المالية والتي تأخذ شكل مؤسسات عمومية اقتصادية، فإنّ قانون النقد والقرض خصّ هؤلاء المسيرين بنصّ مميّز يتعلّق بجرمة الاختلاس وهو ما جاء في الكتاب الثامن من الأمر 03-01 وبالتحديد المادة 132 منه، والتي تعاقب الرئيس أو أعضاء مجلس الإدارة أو المديرين العامون لبنك أو مؤسسة مالية الذين يختلسون أو يحتجزون عمدًا وبدون وجه حق على حساب المالكين أو الحائزين سندات أو أموال أو أوراق مالية أو أية محرّرات أخرى تتضمن التزامات أو إبراء للذمة سلّمت لهم على سبيل وديعة أو رهن حيازي أو سلفة فقط<sup>1</sup>.

#### ب- جرمة الغدر وأخذ فوائد بصفة غير قانونية:

لقد تناول المشرّع جرمة الغدر في المادة 30 من قانون 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد، وقد تمّ إلغاء على ضوء ذلك المادة 121 من قانون العقوبات التي تنص على جرمة الغدر، حيث تقوم هذه الجرمة على الركن المفترض، وهو أن يكون الجاني موظفًا عمومياً أو مسيراً بمؤسسة عمومية اقتصادية بمفهوم المادة الثانية من قانون مكافحة الفساد، حيث تتحقق هذه الجرمة بتوافر الركن المادي والذي يتحقق بنشاط إجرامي يتمثل في أحد الصور المتمثلة في الطلب، ويعني مبادرة من الموظف العمومي وكذلك التلقي ويقصد به أخذ المال<sup>2</sup>.

كما أنّ جرمة الغدر لا تقوم إذا كان الفاعل غير موظف على الإطلاق، أو في حالة ما إذا كان موظفًا عامًا لكن لا شأن له في تحصيل المبالغ المالية، إذ يُتابع في هاتين الحالتين بجرمة النصب،

<sup>1</sup> هنا يطرح التساؤل عن النص الواجب التطبيق على هؤلاء المسيرين في حالة ارتكابهم لجرمة الاختلاس، هل يخضعون لقانون مكافحة الفساد، أي المادة 29 منه أم قانون النقد والقرض في مادتيه 132 و133، هنا حسب رأي الأستاذ أحسن بوسقيعة فإنه لا بدّ من التمسك بالوصف الأشدّ عملاً بنص المادة 32 من ق.ع.ج.

<sup>2</sup> المادة 30 من قانون 06-01 المعدّل و المتّم.

فالقاضي ملتزم بالتحقق من صفة الجاني ومن اختصاصه في تحصيل الأعباء وذلك بالرجوع إلى اختصاصات المنصب الذي يشغله<sup>1</sup>.

وقد تعارض الفقه الجنائي على هذه التسمية، والتي هي مقتبسة من قانون العقوبات الفرنسي وهي مرادفة للمصلح الفرنسي La concussion ويطلق عليها البعض بالتعسف أو فرض المغارم<sup>2</sup>.

كما أنّ أساس التجريم هنا لا يجوز فرض أعباء ورسوم على الموظفين أو زيادتها بدون وجه حق، لأنّ ذلك يتطلب قانوناً لفرضها أو زيادتها، كما أنّ هذه الجريمة تُخلّ بالثقة في عمال الدولة، فإذا فرض الموظف ضرائب أو رسوم غير مستحقة فالأمر هنا يكون خداعاً وغدراً بالمواطنين.

كما أنّ هذه الجريمة كسابقتها تقتضي توافر القصد الجنائي العام المتمثل في علم الجاني بأنّ المبلغ المطلوب أو المتحصل عليه غير مستحق، أو أنّه تجاوز ما هو مستحق، واتجاه إرادته إلى تلقي أو تحصيل أو المطالبة بهذه الأموال، وهو ما قد ينطبق على مسير المؤسسة العمومية الاقتصادية إذا مارس هذا العمل غير المشروع، فيمكن متابعته بجريمة الغدر المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد والوقاية منه<sup>3</sup>.

أمّا بالنسبة لجريمة أخذ فوائد بصفة غير قانونية، فقد تطرقت إليها المادة 35 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، حيث تمّ إلغاء نص المادة 121 من ق.ع.ج والتي كانت تنص عليه سابقاً.

<sup>1</sup> محمود نجيب حسني، المرجع السابق، ص.122.

<sup>2</sup> الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة تلمسان، 2015-2016، ص.182.

<sup>3</sup> ويثار الإشكال في مدى اعتقاد المشرع الجزائري بأخطاء في القانون كسبب لانتقاد القصد الجنائي، فلو فرضنا مثلاً أنّ موظف مصلحة الضرائب أخطأ في تقدير الضريبة أو كان يجهل بصدور قانون ألغى الضريبة، فهنا لا يمكن القول بانتفاء القصد لأنّ ذلك لا ينفي على الموظف الجهل بقوانين المالية أو الضريبة، فالمشرع يفترض منه العلم بالقانون، راجع في هذا الصدد، الحاج علي بدر الدين، المرجع السابق، ص.184.

جوهر هذه الجريمة هو استغلال أعمال الوظيفة التي يختص بها الجاني، إذ قد يكون مديراً مشرفاً، أمراً بالدفع، أو مصفي لأمر ما فيها بقصد حصوله على فوائد معينة، وتقوم هذه الجريمة كسابققتها على الركن المفترض. أمّا بالنسبة للركن المعنوي، فجريمة أخذ فوائد بصفة غير قانونية جريمة عمدية، يتخذ ركنها المعنوي صورة القصد الجنائي، وعقوبة هذه الجريمة حدّتها المادة 35 من قانون مكافحة الفساد<sup>1</sup>.

#### ج- الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية:

بالنظر إلى أن مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية هم موظفون عامون، فقد ارتأى المشرع الجزائري إخضاع هذا النوع من المؤسسات إلى جرائم الصفقات العمومية وذلك بمفهوم قانون مكافحة الفساد، وذلك بالرغم أن قانون الصفقات العمومية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي لسنة 2015 لم يُدرج المؤسسات العمومية الاقتصادية لأحكامه باعتبار أن عقودها هي عقود تجارية.

غير أنه ونظراً لخطورة الجرائم التي حصلت داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية، خاصة منها المؤسسات الإستراتيجية عند إبرام مسيرها لصفقات خدمة دون مراعاة المصلحة العامة للمؤسسات، دفع بالمشرع إلى إتباع سياسة التجريم في مجال الصفقات على قدم ومساواة مع المؤسسات العمومية الأخرى.

فعلى الرغم من أن المؤسسة العمومية الاقتصادية تخضع لأحكام القانون التجاري، فبالتالي صفقاتها من المفروض أن تخضع للنظام القانوني للعقود التجارية، إلا أن قانون مكافحة الفساد والوقاية من وسع من مدلول الصفقات العمومية وأخضع المؤسسة لأحكام المادتين 26 إلى 27 منه، على أساس أن الطبيعة القانونية للمؤسسة هي ذو طابع عمومي.

<sup>1</sup> تنص المادة 35 من القانون 06-01 على أنه: «يُعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200.000 إلى 1000.000 د.ج كلّ موظف عمومي يأخذ أو يتلقى إمّا مباشرة أو إمّا بعقد صوري فوائد من العقود أو المزايدات أو المناقصات أو المقاولات أو المؤسسات ...»



أما بخصوص صور جرائم الصفقات العمومية، فيمكن ذكر على سبيل المثال لا الحصر:

- جرائم الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات<sup>1</sup>؛ كالممنح غير العمدي لامتيازات غير مبررة، إضافة إلى جريمة الرشوة في مجال الصفقات العمومية<sup>2</sup>. لقد تفتن المشرع للشغور القانوني في مجال الصفقات للمؤسسات العمومية الاقتصادية الذي استغلته بعض الأطراف في إبرام صفقة خدمة لمصالحها الخاصة دون مراعاة المصلحة العامة للمؤسسات، مما ترتب على هذه المؤسسات دخول ملفاتها لأروقة العدالة. فكان من الضروري إخضاع المؤسسات العمومية الاقتصادية لقانون الصفقات العمومية، وذلك على اعتبار أنّ الصفقات العمومية تشكل المسار الذي تتحرك فيه الأموال، فهي الوسيلة القانونية التي وضعها المشرع من أجل تسيير الأموال، ولذلك كان لابد من فرض رقابة أكبر على الصفقات للمحافظة على أموال المؤسسة العمومية الاقتصادية، وليس هناك وسيلة أفضل من العقوبات الجزائية لردع هذه الجرائم وقمعها<sup>3</sup>.

#### د- الجرائم المتعلقة بالتسيير:

يسأل المشرعون جزائياً عن مخالفة النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة لمهامهم، ومن بين المخالفات التي قد يرتكبها هؤلاء، نجد أخطاء التسيير أو الإدارة، وهي جرائم منصوص عليها بموجب المادة 119، ولقد أُضيف إليها نص المادة 119 مكرر 1 التي حلّت محل المادة 422 الملغاة من قانون العقوبات<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> وهو ما نصت عليه المادة 26 من قانون مكافحة الفساد، وقد ذكرت ذات المادة نوعين من الجرائم؛ جريمة المنح العمدي، إضافة إلى جريمة استغلال نفوذ الأعوان العمومية للحصول على امتيازات في مجال الصفقات العمومية.

<sup>2</sup> بالإضافة إلى نصه على رشوة الموظفين العموميين بصفة عامة، فإنّ قانون مكافحة الفساد خصّ الموظفين الذين لهم صلة بإبرام الصفقات العمومية والعقود وتنفيذها وإجراء المفاوضات بشأنها بجريمة الرشوة في الصفقات العمومية والتي نصت عليها المادة 27 منه، محديد حميد، المرجع السابق، ص.153.

<sup>3</sup> محديد حميد، المرجع السابق، ص.149.

<sup>4</sup> محديد حميد، المرجع السابق، ص.339.

عند صدور القانون 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد، تمّ إلغاء المادتين 119 و 119 مكرراً وتعويضهما بالمادتين 26 و 29 من قانون 06-01، فيما بقيت المادة 119 مكرراً على حالها في قانون العقوبات. وقد بقي بما يُعرف بتجريم التسيير على ما هو عليه خلال هذا التعديل، ممّا شكّل عائقاً أمام الموظفين والمسيرين للمؤسسات العمومية الاقتصادية بمفهوم المادة 02 من قانون 06-01، كما أصبح يُشكل مساءلة المسيرين جزائياً عن الأخطاء عائقاً لهم.

وتجدر الإشارة أنّه بالنسبة لمسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية، ووفقاً لنص المادة 6 مكرر من قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم، فإنّه لا يمكن تحريك الدعوى العمومية ضدّ مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تمتلك الدولة كلّ رأسمالها أو ذات الرأسمال المختلط عن أعمال التسيير التي تؤدي إلى سرقة أو اختلاس أو تلف أو ضياع أموال عمومية إلاّ بناءً على شكوى مسبقة من الهيئات الاجتماعية للمؤسسة المنصوص عليها في القانون التجاري.

#### ثانياً- الجرائم المنصوص عليها وفقاً لقوانين أخرى:

لقد وردت بعض الجرائم التي يرتكبها مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية في بعض القوانين الخاصة، والتي تقرّ بالمسؤولية الجزائية للمسير، منها قانون الصرف المتعلق بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج لتعلقها الوثيق باقتصاد الدولة، لأنّ تجريمها هو وسيلة للدولة للحفاظ على ثروة البلاد من استغلالها من طرف المسيرين، إضافةً إلى الجرائم الواردة في التشريع الضريبي المتضمن الغش والتهرّب الضريبي.

#### أ- الجرائم المنصوص عليها في قانون الصرف:

الجرائم المنصوص عليها بموجب الأمر رقم 96-22 المؤرخ في 1996/07/9 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-03 المؤرخ في 2010/02/19 والذي بموجبه تمّ إلغاء جريمة الصرف من قانون العقوبات. من خلال أحكام الأمر سالف الذكر، يتّضح أنّ المشرّع الجزائري قد نص على أنّ ارتكاب

المسير للجرائم المتعلقة بقانون الصرف تُقيم المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسات، وعلى العموم يمكن إجمال الجرائم المتعلقة بالصرف في التصريحات الكاذبة، عدم التزام بالتصريح، عدم استرداد الأصول إلى الوطن، كما أنّ الجرائم المتعلقة بالصرف محلها النقود، ضف إلى ذلك أنّ هذه الجرائم الواقعة على الأموال أوردها المشرّع في عدّة تصرفات منها التصريح الكاذب، وعدم مراعاة التزامات التصريح المتعلقة بالاستيراد والتصدير<sup>1</sup>.

في حين أنّ المادة الثالثة، اعتبرت كذلك كلّ مخالفة للتشريع والتنظيم الخاصين بالصرف من وإلى الخارج، كلّ شراء وبيع أو استيراد أو تصدير أو حيازة السبائك الذهبية والقطع النقدية أو الأحجار دون مراعاة التنظيم والتشريع المعمول بهما. تعدّ الجرائم المنصوص عليها في المادة أعلاه ذات طابع إيجابي عكس الجرائم المنصوص عليها في المادة الأولى، حيث أنّ الطابع الإيجابي يتمثل في ارتكاب الجاني لها دون احترامه لواجب الترخيص. كما أنّ جرائم الصرف المحدّدة بموجب القوانين المنظمة لها، يمكن في أيّ حال من الأحوال أن يرتكبها أحد مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية أو القائمين بإدارتها.

#### ب- جريمة الغش الضريبي:

الجرائم الضريبية هي جرائم تتضمن الاعتداء على مصلحة الخزينة العمومية بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل يؤدي إلى الإخلال بمصلحة ضريبية أو المساس بالاقتصاد الوطني، ويقرّر له عقوبات متفاوتة حسب طبيعة العمل<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> شيخ نجية، خصوصيات جرائم الصرف في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة تيزي وزو، 2012-2013، ص.70.

<sup>2</sup> أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص...، ص.385.

ومن بين الجرائم التي يمكن لمسؤولي المؤسسات العمومية الاقتصادية بصفة خاصة ومسؤولي الشركات التجارية وخاصة شركة المساهمة ارتكابها، هي جريمة الغش الضريبي، باعتبار أنّ قانون الضرائب أقحم المؤسسات العمومية ضمن الأشخاص المحاطين بالضريبة.

ولقد تضمن التشريع الجنائي وكذلك قانون الإجراءات الجنائية بموجب قانون المالية لسنة 2002 العديد من وسائل البحث عن الغش، وأنه لمعاينة الجريمة لا بدّ من التعرّض للأشخاص المؤهلين لذلك وكذلك الصلاحيات المخوّلة لهم لأداء مهامهم<sup>1</sup>.

كما يعتبر الغش الضريبي أحد وجهي التملّص من الاقتطاعات الإجبارية لمعارضة ومخالفة صريحة للتشريعات والقوانين والإجراءات الجنائية، فقد عرّف على أنّه مخالفة القوانين الجنائية بهدف الإفلات من الاقتطاعات أو تقليل حجم الوعاء الضريبي، كما أنّ التهرب الضريبي هو خلاف الغش حيث عرّف على أنّه: «تخلّص المكلف من العبء الملقى عليه كلياً أو جزئياً دون أن يعكس عبئه على الغير»<sup>2</sup>.

ولكي تقوم جريمة الغش الضريبي لا بدّ من توافر مجموعة من الأركان المرتبطة بهذا الجرم ونخصّ بالذكر:

- الركن المادي والقائم على ممارسة الطرق الاحتيالية والتدليسية والتي تسعى إلى عدم دفع شيء أو أقل من ما يجب تسديده للضرائب، وذلك بعدم التصريح أو التأخر في تقييم التصريح ممّا يسمح للمكلف بالضريبة بدفعها، كما قد تقوم مسؤولية المدير أو المسير الجزائية في حالة القيام بأعمال تعرقل أيّ نوع من أنواع الضرائب أو الرسوم<sup>3</sup>. إضافةً إلى ضرورة توافر الركن المعنوي، حيث أنّ جريمة

<sup>1</sup> فارس السبتي، المنازعات الضريبية في التشريع والقضاء الجزائري الجزائري، دار هومة للطبع والتوزيع، الجزائر، 2008، ص.112.

<sup>2</sup> طالب نور الشرع، الجريمة الضريبية، ط1، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2008، ص.84.

<sup>3</sup> فريد حجوط، المرجع السابق، ص.153.

الغش الضريبي هي جريمة عمدية يتطلب لقيامها القصد الجنائي، وعلاوةً على القصد الجنائي العام يتعيّن وجود القصد الجنائي الخاص المتمثل في التملّص من الضريبة.

وهنا ينتج عن قيام مسؤولية المسيرّ جنائياً إلزامه شخصياً بتسديد المبالغ الضريبية المستحقة على عاتق الشخص المعنوي والذي يعتبر المكلف الأساسي بدفعها، سواءً تعلق الأمر بالتهرب أو بالغشّ فكلاهما مظهر لمقاومة الضريبة أو لتفادي الأعمال المادية والعمليات الحسابية والأعمال القانونية، إضافة إلى كلّ التحايلات والتدابير التي يلجأ إليها المطالب بالأداء<sup>1</sup>.

إلا أنّ مواجهة مسيرّي المؤسسة العمومية الاقتصادية بجرائم الغش الضريبي، يصعب إثباتها في كثير من الحالات، خاصّة وأنّ المشرّع الجزائري وبموجب المادة 6 مكرّر من ق.إ.ج.ج، رفع جرم التسيير وإجراءات المتابعة ضدّ المسيرّ إلّا بناءً على شكوى من قبل الطاقم الإداري، أو أحد الأجهزة الاجتماعية للمؤسسة خاصّة إذا ثبت تواطؤ بين أحد أجهزة المؤسسة ومسيرّها حول استعمال طرق احتيالية أو تدليسية من أجل الغش الضريبي.

بعد التطرق إلى تحديد النطاق الموضوعي لجرائم التسيير داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية بصفة خاصة والشركات التجارية بصفة عامة، سيّتم من خلال المبحث الموالي دراسة مختلف الضوابط والآليات القانونية المعمول بها من أجل تحديد مسؤولية المؤسسة في حد ذاتها باعتبارها شخص معنوي وكذلك إقرار جانب المسؤولية الجنائية للمسيرين.

<sup>1</sup> حسن عز الدين دياب، القانون الجزائري للاستثمار، ط1، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2011، ص.105.

#### المبحث الثاني

#### الضوابط القانونية المعتمدة لإقرار المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسات العمومية

#### الاقتصادية كشخص طبيعي والمؤسسة كشخص معنوي

لقد تمّ النص على مسؤولية مسيري المؤسسة العمومية الاقتصادية في البداية بموجب المادة 19 من قانون العقوبات والتي وصفتهم بـ "الشبيه بالموظف"، وذلك تزامناً مع صدور القانون المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات بموجب الأمر 71-74 المؤرخ في 16/11/1971، حيث تمّ توسيع مجال تطبيق المادة 119 ليشمل كلّ من يتولى وظيفة أو وكالة داخل المؤسسات الاشتراكية أو المؤسسات ذات الاقتصاد المختلط أو في أية هيئة من القانون الخاص تتعهد بإدارة مرفق عام.

وبعد صدور القوانين التي جسّدت استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية ونخصّ بالذكر القانون التوجيهي 88-101 والأمر 01-204، تمّ تغيير العديد من المفاهيم المتعلقة بتحديد مسؤولية المسير الجزائري، مست بالتحديد نص المادة 119 من ق.ع.ج.

ونظراً لخضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية من حيث الإدارة والتسيير لأشكال التسيير داخل شركات الأموال في القانون الخاص، فإنّ هذا الأمر يؤدي إلى خضوع مسيريهما لنفس الأحكام التي يخضع لها مسيرو الشركات التجارية بما في ذلك المسؤولية الجزائية المنصوص عليها في القانون التجاري.

<sup>1</sup> إذ بصدر القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، تمّ تعديل المادة 119 من ق.ع.ج، حيث تمّ التخلي عن مصطلح "الشبيه بالموظف" وتمّ استبداله بـ "الشخص" تحت أيّ تسمية وفي نطاق أيّ إجراء الذي يتولى وظيفة أو وكالة بأجر حيث يساهم بصفة مباشرة إزاء أحد الهيئات الخاضعة للقانون العام.

<sup>2</sup> وبصدر الأمر 01-04، عرفت نص المادة 119 تعديلاً آخر بموجب القانون 01-09 المعدّل و المتمم لقانون العقوبات، وأهم ما ميز هذا التعديل، هو إغفاله ذكر مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية من قائمة الأشخاص الخاضعين لحكم المادة 119 من قانون العقوبات، وهو ما أدى إلى طرح التساؤل من إمكانية أو عدم جدوى إخضاع هذا النوع من المؤسسات لنص المادة 119، إلا أنّ قانون مكافحة الفساد فصل في هذه المسألة.

إلا أنّ الحديث عن تحديد المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية يقتضي بالضرورة أولاً الحديث عن مسؤولية الشخص المعنوي الجزائرية (مطلب أول) باعتبار أنّ المؤسسة العمومية الاقتصادية تثير وتطرح إشكالات عدّة باعتبارها شخص معنوي حول طبيعة إسناد المسؤولية لهته المؤسسة بصفة خاصة، والشخص المعنوي بصفة عامة، إضافة إلى أنّ تحديد قواعد المسؤولية الجنائية (مطلب ثاني) يقتضي الحديث عن تحديد القواعد الاستثنائية المطبقة على المؤسسات التي جاءت بها أحكام ونصوص قانونية خاصة، كالقانون المتعلق بمكافحة الفساد والوقاية منه. إضافة إلى ذلك، فالنظام الإجرائي للمسؤولية الجنائية للمؤسسات العمومية الاقتصادية (مطلب ثالث) يستوجب إرساء قواعد إجرائية تتلاءم وطبيعتها القانونية سواءً تعلق الأمر بالمتابعة أو الجزاء.

### المطلب الأول

#### الجدل القائم حول إسناد المسؤولية الجنائية للمؤسسات العمومية الاقتصادية

##### باعتبارها شخص معنوي

بالرجوع إلى نص المادة 51 مكرر من ق.ع.ج، نجد أنّ هذه الأخيرة استتنت الدولة والجماعات المحلية<sup>1</sup> من المساءلة الجنائية، ويبرّر هذا الاستثناء باعتبار الدولة تتمتع بالسيادة وأنها القائمة على حماية المصالح الفردية والجماعية وتحتفظ لنفسها بحق تقرير العقاب، فلا يتفق مع هذه الاعتبارات خضوعها للمسؤولية الجنائية باعتبارها أحد الأشخاص المعنوية العامة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> بالنسبة للجماعات المحلية، فقد اختلفت التشريعات بشأنها، فمنها من استثناءها من المساءلة الجنائية، ومنها من أبقى عليها ضمن الهيئات المسؤولة جزائياً، ومنها من اتخذ موقفاً وسطاً كالتشريع الفرنسي والذي حصر مسؤوليتها في الجرائم المرتكبة أثناء ممارسة الأنشطة التي يمكن أن تكون محلاً لتفويض بمرق عام، راجع في هذا الصدد، أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري العام، ط13، دار هومة، الجزائر، 2013، ص.275.

<sup>2</sup> وهو نفس المبرر الذي استند إليه وزير العدل خلال مناقشة البرلمان للقانون 04-05 المعدل لقانون العقوبات، ج.ر، عدد 122، مؤرخة في 04 أكتوبر 2004، ص.04.

أما بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية والتي تتسم بنظام قانوني هجين يجمع بين أحكام القانون العام والقانون الخاص، وبالرجوع إلى أحكام الأمر 01-04 والذي اعتبرها بمثابة شركات أموال تخضع من حيث التنظيم والتسيير لقواعد القانون التجاري، وبالتالي فهي تخضع لمنطوق نص المادة 51 مكرر، في الشق الذي يقحم الأشخاص المعنوية الخاصة<sup>1</sup> في إطار المسؤولية الجزائية، وبالتالي تبقى المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية محل تساؤل باعتبارها تخضعان للقانون العام في علاقتهما مع الدولة، وللقانون الخاص في علاقتهما مع الغير. ومن هذا المنطلق، يمكن أن تُسأل هذه المؤسسات جزائياً عندما ترتكب الجريمة بمناسبة علاقتها مع الغير.

بالتالي وباعتبار المؤسسة العمومية الاقتصادية شخص معنوي يخضع لسلطة تسيير الموظف المكلف بعملية الإدارة، كان من الضروري التطرق للمقصود من إسناد المسؤولية للمؤسسات العمومية الاقتصادية بخصوص الجرائم الاقتصادية (فرع أول)، باعتبار أنّ المشروع الاقتصادي يشكل وحدة يعمل فيها أفراد عدّة، إذ من هذا المنطلق لزم البحث في تحديد هذه المسؤولية في حال ارتكاب الجريمة من أحد العاملين، فهل تقع المسؤولية على المؤسسة في حدّ ذاتها أم على مسير المؤسسة، كما أنّ الإقرار بالمسؤولية الجزائية للمؤسسة العمومية الاقتصادية باعتبارها شخص معنوي يتطلب تحديد شروط ومراحل هذه المسؤولية (فرع ثاني)، إضافة إلى الآثار المترتبة على تطبيق هذه المسؤولية سواء على مسير المؤسسة أو الشخص المعنوي أو على الطاقم الإداري بأكمله (فرع ثالث).

<sup>1</sup> إذ يتكون الشخص المعنوي الخاص من مجموعة من الأموال أو الأشخاص، وينشأ لتحقيق مصلحة معينة، قد تكون عامة وقد تكون خاصة حسب هدف هذه المجموعة، وهو على ثلاث أنواع: الجمعيات، المؤسسات والشركات.

Cf. GERMOS Sofie, La responsabilité pénale de la personne morale, une étude comparative, R.I.D.C, 1996, p.557.



#### الفرع الأول

إسناد المسؤولية الجزائية للمؤسسة العمومية الاقتصادية وفقاً لأحكام قانون العقوبات

#### الجزائري وبعض التشريعات المقارنة

قبل الحديث والفصل حول إقرار مسؤولية المدير داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية، كان حرياً بنا أن نتطرق إلى الجدل الفقهي والتشريعي حول مسألة إسناد المسؤولية للشخص المعنوي أو مثله القانوني من عدمها.

أولاً- الجدل الفقهي في التشريعات المقارنة حول إشكالية إسناد المسؤولية للشخص المعنوي:

إنّ إقرار المسؤولية الجزائية للإنسان المدرك الحي عن الجرائم التي يرتكبها لا يثار حولها أيّ جدل فقهي أو قضائي، فكلّ التشريعات القديمة والحديثة باختلافها تقرّ قاطبة بهذه المسؤولية، إلا أنّ تطور المجتمعات لم تترك الساحة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية حكراً على الشخص الطبيعي، بل أدت إلى ظهور أشخاص معنوية لها من الحقوق وعليها من الالتزامات ما يؤهلها لتحمل المسؤولية مثلها مثل الشخص الطبيعي<sup>1</sup>.

أ- إنكار المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي وفقاً للتشريعات المقارنة:

يقضي الإثم أن لا يصيب القانون الجنائي بالعقاب إلا مخلوقاً إنساناً حياً، لأنّ الإثم لوم اجتماعي يتطلب أن يكون الملموم قادراً على الفهم والإرادة لكي يكون قادراً على الإحساس بالعدالة، لذا ينكر أصحاب الاتجاه التقليدي في الفقه الجنائي، صلاحية الشخص المعنوي للمساءلة الجزائية، وحدّد نطاق المسؤولية الجزائية فقط للشخص الطبيعي، وهو ما اتجهت إليه محكمة النقض الفرنسية في أحد قراراتها<sup>2</sup> على عدم مساءلة الشخص المعنوي. فإنكار المسؤولية الجزائية قائم على عدم إمكانية

<sup>1</sup> صمودي سليم، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص.06.

<sup>2</sup> «Une personne morale ne peut encourir de responsabilité pénale même pécuniaire»، Ch. Crim. 02 décembre 1980, Ch. Crim. 24 janvier 1985, Les grands arrêts du droit pénal, VARINARD André.

مساءلة الأشخاص المعنوية جزائياً<sup>1</sup>. فأصحاب هذا الرأي استندوا إلى جملة من الحجج، نذكر منها على سبيل المثال:

إنّ الشخص المعنوي ما هو إلاّ وهم مجرد من كلّ إرادة شخصية ومن كلّ استقلال، فهو افتراض قانوني اقتضته الضرورة، تنقصه الإرادة والتميز وحرية الاختيار، فلا يمكنه ارتكاب الجريمة ولا يمكن نسب الخطأ إليه، إذ لا خطأ دون إرادة آثمة<sup>2</sup>. كما أنّ المشرّع الجزائري يتجنب النطق بعقوبة قبل البحث عن العنصر الشخصي للجريمة، أي الجانب النفسي للجاني والقصد الجرمي، حيث أنّ الشخص المعنوي مجرد من كلّ إرادة خاصة به. كما أنّ المسؤولية الجزائية تتناقض مع مبدأ التخصص، فإذا كان القانون يعترف للشخص المعنوي بالأهلية القانونية، إلاّ أنّ هذه الأهلية تتحدّد بالأغراض التي أنشئ الشخص المعنوي من أجلها والمحدّدة في وثيقة إنشائه<sup>3</sup>.

فليس من بين هذه الأنشطة ارتكاب الأفعال التي يجرمها القانون، وعلى ذلك فإنّ اللحظة التي يتجه فيها الشخص المعنوي إلى ارتكاب الجريمة، يسقط الاعتراف به كشخص معنوي لخروجه عن مبدأ التخصص الذي يحكمه.

كما أنّ القول بمسؤولية الشخص المعنوي يتعارض مع مبدأ شخصية العقوبة<sup>4</sup>، فمن جهة كيف يعاقب الشخص المعنوي عن جريمة لا يستطيع ارتكاب أركانها وعناصرها سوى شخص عادي. ومن جهة أخرى، فإنّ قبول إنشاء مسؤولية مشتركة تنطوي على قبول معاقبة "أبرياء" بطريق غير مباشر،

نقلا عن، صمودي سليم، المرجع السابق، ص.07.

<sup>1</sup>Cf.MESTRE.A, Les personnes morales et le problème de leur responsabilité pénale , Thèse de doctorat, Paris, 1899 ;

نقلا عن، فتوح شاذلي، المرجع السابق، ص.30 وما يليها.

<sup>2</sup> عبد الوهاب البطراوي، الأساس الفكري لمسؤولية الشخص المعنوي، دار النجوم للطباعة، (د.د.ن)، 1992، ص.10.

<sup>3</sup> رنا إبراهيم سليمان العطور، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، المجلد الثاني والعشرون، 2006، العدد 2، ص.343.

<sup>4</sup> التي نص عليها المشرّع الأردني في المادة 1/172 من قانون العقوبات الأردني.

إذ يترتب على القول بمسؤولية الشخص المعنوي أن تُطال العقوبة كلّ المساهمين في إنشائه على الرغم من بُعدهم عن الجريمة<sup>1</sup>.

نجد أيضاً طبيعة العقوبات الجنائية، حيث يستند المنكرون للمسؤولية الجزائية للشخص المعنوي إلى حجة مزدوجة مستمدة من طبيعة العقوبات الجنائية وكذلك الأعراض المستهدفة من العقاب، وذلك أنّ أغلب العقوبات التي تضعها التشريعات الجنائية هي في الأصل مخصّصة للأشخاص الطبيعية لا للأشخاص المعنوية كالعقوبات السالبة للحرية والمقيّدة لها وعقوبة الإعدام<sup>2</sup>.

ينتهي أنصار هذا الاتجاه - استناداً إلى الحجج السابقة - إلى القول بعدم مسؤولية الشخص المعنوي الجزائية عن الجرائم التي تقع من ممثليه أو تابعيه، إلا أنّ هذه التحفظات لم تصمد طويلاً أمام حجج المؤيدين لمساءلة الشخص المعنوي جزائياً ولم تحل دون قبول مساءلته جزائياً في أحكام التشريع والقضاء، فما هي الحجج التي تقرّ بمبدأ مساءلة الشخص المعنوي.

#### ب - حجج المؤيدين للمسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في التشريع المقارن:

بعد فشل النص التقليدي في تبرير رفضه لإقرار المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي<sup>3</sup>، حاول الفقه الحديث الرد على حججه بمجموعة من المبررات جعلها أساساً للاعتراف بمسؤولية الشخص المعنوي جزائياً.

وقد اختلفت تصنيفات هذه المبررات بين مبررات فلسفية واجتماعية وأخرى تقنية، وبين مبررات قانونية وأخرى عملية. وعموماً فقد ردّ المؤيّدون<sup>4</sup> لمسؤولية الشخص المعنوي جنائياً بحجج<sup>1</sup>،

<sup>1</sup> رنا إبراهيم سليمان العطور، المرجع السابق، ص. 343.

<sup>2</sup> صمودي سليم، المرجع السابق، ص. 10.

<sup>3</sup> وكان من رواد هذا الاتجاه "سافيني" و"رو"، ولقد برروا رفضهم لهذه المسؤولية كون أنّ الشخص المعنوي فكرة مجازية لا إرادة ذاتية لديه، كما أنّ وجوده وأهليته محدّدتين بالغاية التي أنشأ من أجلها؛ نقلاً عن، بن فريجة رشيد، المرجع السابق، ص. 251.

<sup>4</sup> Cf. FRANCHI.F, A quoi peut bien servir la responsabilité pénale des personnes morales ? R.S.C, 1996, p.277.

فالشخص المعنوي ليس مجرد خيال ولكنّه حقيقة وكائن وله وجوده الحقيقي وليس افتراضياً، وذلك بسبب المصالح التي يسعى لتحقيقها، والتي من شأنها أن تجعل له شخصية قانونية مستقلة عن أصحابها.

كما أنّه لا مجال للقول بالحجة القائمة على أنّ الجريمة تخرج عن الغاية التي خصّص لها الشخص المعنوي، فتخصيص الشخص المعنوي لأداء هدف معين لا يرسم حدود الوجود القانوني له، ومن ثمّ فإنّه ينفي عنه إمكانية إسناد الجريمة إليه.

كما يجب الاعتراف بأنّ الأشخاص المعنوية تعتبر في القانون الجنائي واقعاً قانونياً واجتماعياً وإجرامياً<sup>2</sup>. كما أنّ التطوّر الهائل في مجال الصناعة أدّى إلى تزايد الجماعات التي تقوم بدور فعّال في المجالين الاقتصادي والاجتماعي بل في المجال السياسي، وقد سبق للقانون المدني والتجاري الاعتراف لهذه الجماعات بالشخصية الحقيقية وقد جاء الوقت ليعترف قانون العقوبات بذلك<sup>3</sup>.

وقد تعرّض مؤتمر بوخارست لسنة 1929 لمسؤولية الشخص المعنوي، حيث قرّر أنّه من الممكن أن تتخذ قبيل الشخص المعنوي التدابير الاحترازية مثل الحل وتقييد النشاط<sup>4</sup>. وبالرجوع إلى بعض التشريعات المقارنة، نجد أنّ المشرّع الأردني عرّف المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي متأثراً بالنظام الأنكلوساكسوني، حيث نص على هذه المسؤولية في المادة 2/74 من قانون العقوبات والتي

<sup>1</sup> والتي تبنّاها مؤتمر الجمعية العالمية للقانون الجنائي، مؤتمر بوخارست لسنة 1928 ومؤتمر روما لسنة 1953 والمؤتمر الدولي السابع لقانون العقوبات المنعقد بأثينا لسنة 1957.

<sup>2</sup> يقول الأستاذ Didier BOCCON في هذا الصدد:

«Ainsi le temps était venir de cesser de nier l'évidence et de reconnaître que les personnes morales constituent en droit pénal aussi une réalité juridique, sociologique et criminologique», Cf. BOCCON Didier GIBOD, La responsabilité pénale des personnes morales, Présentation théorique et pratique, Editions Alexander Lacassagne, 1994, p.03.

<sup>3</sup> أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي العام، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2002، ص. 188.

<sup>4</sup> انتهى مؤتمر بوخارست للاعتراف بأنّ الشخص المعنوي لديه الأهلية المادية وليس له أهلية القانونية، شأنه في ذلك عديم الأهلية لا تُوقع عليه العقوبة وإمّا تتخذ ضده تدابير أمن وإجراءات وقائية دون القول بتطبيق عقوبات جنائية حقيقية.

تقابل كلٌّ من المادة 209 من قانون العقوبات السوري والمادة 210 من قانون العقوبات اللبناني آخذاً بالحسبان الاتجاه العام السائد حديثاً والذي يقرّ المساءلة الجزائية للأشخاص المعنوية<sup>1</sup>.

أمّا القانون الفرنسي القديم، فقد ظلّ رافضاً مناقشة المبدأ القائل أنّ قانون العقوبات لا يعني إلاّ بمساءلة الأشخاص الطبيعيين، ومع أنّه قد نصّ في بعض الحالات النادرة في بعض القوانين الخاصة على مسؤولية الشخص المعنوي، إلاّ أنّ تلك الحالات كانت مجرد استثناءات محدودة<sup>2</sup>. ومع تشريع قانون العقوبات الفرنسي الجديد لعام 1994، عمّق مبدأ المسؤولية للشخص المعنوي بشكل واسع.

#### ثانياً- موقف المشرّع الجزائري من المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي:

بالرجوع إلى أحكام قانون العقوبات الجزائري، نجده أنّه خطى وسار على نهج المشرّع الفرنسي في هذا الموضوع خاصّة في السنوات الأولى التي أعقبت الاستقلال. وتجدر الإشارة إلى أنّ المشرّع الجزائري وبعد تعديل قانون العقوبات لسنة 2004، فصل في مبدأ إقرار المسؤولية المزدوجة للشخص الطبيعي والشخص المعنوي على حد سواء، حيث تتمّاز المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي وفقاً لما جاء في نص المادة 51 مكرر من ق.ع.ج على غرار نص المادة 121 من القانون الفرنسي بأنّها مسؤولية محدّدة ومشروطة ومتعدّدة مع مسؤولية الأشخاص الطبيعيين، وتمثل هذه الخصائص ضوابط إسناد المسؤولية الجزائية إلى الشخص المعنوي.

#### 1- مرحلة عدم إقرار التشريع الجزائري لمسؤولية الشخص المعنوي:

من الواضح تحديد موقف المشرّع الجزائري من مبدأ المسؤولية خاصّة وأنّه اتبع كالعادة موقف التشريعات الفرنسية، وبصدور قانون العقوبات لسنة 1966 لم يرغب المشرّع في تغيير موقفه إزاء

<sup>1</sup> رنا إبراهيم سليمان العطور، المرجع السابق، ص.346.

<sup>2</sup> Cf. BORRICAND, J., «Pour une responsabilité pénale de tous les groupements», R.I.D.C., 1980. P.38.

المبادئ الأساسية التي أقرها قانون العقوبات الفرنسي لسنة 1810 والمناهض لمبدأ مسؤولية الشخص المعنوي جنائياً على اعتبارها تتعارض ومبدأ شخصية العقوبة<sup>1</sup>.

وبالرجوع إلى نص المادة 09 من ق.ع.ج يتضح مبدئياً أنّ المشرع يظهر وكأنه اعترف بمبدأ إقرار مسؤولية الشخص المعنوي، خاصة حينما ذكر من بين العقوبات المقررة: «حل الشخص الاعتباري»، إضافةً إلى نص المادة 17 من ذات القانون والذي جاء فيها: «منع الشخص الاعتباري من ممارسة نشاطه». ولقد عبّر الفقه الجزائري<sup>2</sup> في غالبته أنّ المشرع الجزائري عبّر عنها بصفة ضمنية من خلال فحوى نصوصه القانونية التي تجمع على هذا المبدأ.

إلا أنّ الفقه الراجح<sup>3</sup> اعتبر أنّ التشريع الجزائري لم يأخذ بمبدأ المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي كمبدأ عام إلى غاية تعديل قانون العقوبات لسنة 2004، حيث أنّ المبدأ العام في قانون العقوبات والذي يقضي بشرعية التجريم والعقاب، يقضي أنّه لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص، بدليل أنّ نصوص قانون العقوبات المقررة بمبدأ المسؤولية الجنائية لا ترمي إلى تقرير مسؤولية الشخص المعنوي، بل الردع موجّه هنا للأشخاص الطبيعيين القائمين على إدارة وتسيير الشخص المعنوي.

<sup>1</sup> Cf. ALREFAAI Youcef, La responsabilité pénale des personnes morales – étude comparée en droits arabes et Français, Thèse de doctorat en droit, faculté de droit et des sciences politiques, Université d'Aix Marseille, 2009, p.81.

<sup>2</sup> ونذكر منهم الأستاذ، أحمد محجودة في كتابه "أزمة الإثم الجنائي..."، والأستاذ عبد المجيد الزعلاني في مؤلفه "المسؤولية الجنائية"، والأستاذ جابلي واعمر في مؤلفه "المسؤولية الجنائية للأعوان الاقتصاديين"، حيث خرجوا بنتيجة مفادها أنّ المشرع من خلال المواد 09 و 17 من ق.ع.ج والمواد 647 و 648 من ق.إ.ج.م.إ اعترفوا ضمناً بالمسؤولية الجنائية للشخص المعنوي طالما هناك عقوبات مقررة له بموجب القانون .

<sup>3</sup> حيث يرى الأستاذ "إبراهيم صالح" أنّه بالنسبة لقانون العقوبات الجزائري لا يقترّ بأحكام هذه المسؤولية ولم يرد نص خاص يقترّ هذه المسؤولية، والمستفاد من نص المادة 647 من ق.إ.م.إ المتضمنة أحكام خاصة بتحرير بطاقة السوابق العدلية للشركات التجارية، فإنّ المشرع الجزائري يفصح صراحةً عن رغبته في استبعاد الاعتراف بالمسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية. أمّا الأستاذ "أحسن بوسقيعة" فهو الآخر يقف مع الرأي القائل بأنّ المشرع استبعد صراحةً مسؤولية الشخص المعنوي، حيث يرى أنّ عقوبة الحل المقررة للشخص المعنوي ما هي إلا عقوبة تكميلية مقررة للشخص الطبيعي الذي يرتكب جريمة، وليس الشخص المعنوي.

ونتيجة لانعدام قاعدة قانونية واضحة يمكن الاستناد عليها لتقرير مسؤولية الشخص المعنوي، غير المشرّع الجزائري من موقفه الضمني، ليقرّ صراحةً وبموجب المادة 51 مكرر من قانون العقوبات الجزائري لسنة 2004 مبدءاً إقرار المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي.

#### 2- مرحلة الإفصاح الصريح بالمسؤولية الجنائية للشخص المعنوي:

بعد تعديل قانون العقوبات لسنة 2004 واستحداث المادة 51 مكرر منه، اعترف المشرّع الجزائري صراحةً بمسؤولية الشخص المعنوي كأصل عام، ولعلّ الدافع الذي أدّى به إلى اتخاذ هذا الموقف، هو كثرة الشركات والمؤسسات الاقتصادية وسيطرتها في كلّ المجالات.

ولعلّ أهمّ ما يميّز المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي هو حصرها في أشخاص القانون الخاص والتي هدفها المضاربة من أجل تحقيق الربح. وهو ما ينطبق على المؤسسات العمومية الاقتصادية حينما اعترف المشرّع صراحةً على أنّها شركات تجارية تخضع لأحكام القانون التجاري.

لقد اتبع المشرّع هذا الاعتراف بالنص على العقوبات المطبقة على الشخص المعنوي سواء العقوبة الأصلية والمتمثلة في الغرامة أو العقوبات التكميلية والمحدّدة في نص المادة 18 مكرر 1 من قانون العقوبات، وكذلك بعض أحكام المتابعة المنصوص عليها في المواد 65 مكرر وما يليها من ق.إ.ج.ج. إلا أنّ هذه الأحكام تعدّ رمزية إن صحّ التعبير للإجابة على مختلف التساؤلات التي تطرحها هذا النوع الدخيل من المسؤولية والتي تقتضي ترسانة من الأحكام التي تنظمها، نظراً لما تتميز به من تعقيدات في الممارسة العملية.

فمن الأجدر التذكير أنّ الأشخاص المعنوية لم تكن تتحمل في السابق سوى المسؤولية المدنية وفي بعض الحالات المسؤولية الإدارية أو التأديبية ولم يكن في أيّ حال من الأحوال مساءلتها جزائياً<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> أحمد الشافعي، الاعتراف بمبدءاً المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2011-2012، ص.159.

وعليه، يعدّ إقرار المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في قانون العقوبات أهم وأخطر تعديل جوهري قام به المشرع الجزائري منذ إصداره لقانون العقوبات لسنة 1966. فلقد تبنى المشرع الجزائري موقف التشريع الأنكلوساكسوني وإدراج مبدأ المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي بعد أن عارض هذه الفكرة بحجة أنّ الشخص المعنوي هو افتراض أو خيال مجرّد من الإدارة والإدراك.

يعتبر الموقف الجديد للمشرع الجزائري في تبنيه هذا النوع من المسؤولية نابعاً من شعوره بوجود نقص في هذا الميدان، كذلك ضرورة تكييف المؤسسات الاقتصادية مع التحوّلات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تعرفها بلادنا قصد التكفل بالأشكال الجديدة للإجرام الناتجة عنها وتكريس مبدأ المساواة في الجزاء بين الأشخاص الطبيعيين والمعنويين للحفاظ على النظام العام<sup>1</sup>.

كما أنّ الهدف من وراء إقرار المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في قانون العقوبات، هو تكييف ومجانسة القانون الوطني مع المعايير الدولية والقانون المقارن، حيث لقي هذا الموقف من المشرع الجزائري صداً إيجابياً من مسيري المؤسسات والشركات، كما سمح للقضاء بمتابعة ومحكمة الأشخاص المعنوية، ممّا نتج عنه بروز فئة جديدة من الجانحين، إلاّ أنّها فئة غريبة، حيث هناك غياب للعدالة فيها ذلك أنّ الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون الخاص وحدها تسأل جزائياً، أمّا الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام فإنّها تتمتع بالحصانة التامة.

وأخيراً، من بين المسائل الهامة التي أكدت عليها الفقرة الأخيرة من المادة 51 مكرر، أنّ المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي لا تحوّل دون مساءلة الشخص الطبيعي، إمّا كفاعل أو شريك عن نفس الأفعال المسندة للشخص المعنوي، وفي هذه الحالة يمكن أن يكون الشخص الطبيعي محدّداً

<sup>1</sup> أحمد الشافعي، المرجع السابق، ص. 160.



ومعروفاً، كما يمكن أن يسأل الشخص المعنوي عن أفعال مرتكبة من شخص طبيعي غير معروف وغير محدد<sup>1</sup>.

وبخصوص المؤسسات العمومية الاقتصادية، إذا ما اعتبرناها أحد أشخاص القانون العام على أساس أنّ قرار إنشائها يتخذ من طرف الدولة، فهنا يمكن اعتبارها من الأشخاص المعنوية العامة التي لا تخضع للمساءلة الجزائية باستثناء مسيرها، في حين أنّها إذا ما اعتبرناها أحد أشخاص القانون الخاص على أساس أنّها شركة تجارية من حيث الهيكل والتنظيم، فهنا تخضع لمبدأ المسؤولية الجزائية، مثل نظيراتها في القانون الخاص. والحقيقة، فإنّ المؤسسة العمومية الاقتصادية مستبعدة من مجال المسؤولية الجزائية لاعتبارات سياسية إيديولوجية، فلا يمكن اتخاذ قرار قضائي يقضي بغلقها أو حلها، إلاّ إذا كانت هناك إرادة سياسية للدولة باعتبارها الأمر والنهي في كلّ الأحوال.

بعد استعراض مختلف المفاهيم المرتبطة بإسناد المسؤولية الجزائية للمؤسسات العمومية الاقتصادية باعتبارها شخص معنوي، سيتمّ التطرق من خلال الفرع الموالي إلى أهمّ الشروط القانونية لقيام هذا النوع من المسؤولية داخل هته المؤسسات.

### الفرع الثاني

#### شروط قيام المسؤولية الجزائية للمؤسسات العمومية الاقتصادية باعتبارها شخص معنوي

وقوفاً على نص المادة 51 مكرر من ق.ع.ج نجد أنّ جميع الأشخاص المعنوية تسأل جزائياً باستثناء الدولة والجماعات المحلية، إلاّ أنّ الجدل يبقى قائماً حول إمكانية إسناد المسؤولية الجزائية للمؤسسات العمومية الاقتصادية خاصّة في ظلّ التناقض الحاصل بخصوصها حول إخضاعها للقانون العام أو القانون الخاص. كما أنّ الجدل تصاعد بخصوص هذه الهيئة بعد أن أقرّ المشرّع صراحةً من خلال أحكام القانون التوجيهي 01-88 والأمر 04-01 على أنّها شركات تجارية تخضع لأحكام

<sup>1</sup> Cf. DREYERmanuel, La responsabilité pénale des personnes morales, La semaine juridique, Edition générale, 06/12/2006, Hebdomadaire, N°49, LEXIS. NEXIS, Juris. Classeur, p.281.

القانون الخاص، مما زاد من حتمية إخضاع هذه المؤسسات إلى أحكام القانون التجاري وإقرار مسؤوليتها الجزائية.

وبالرجوع إلى نص المادة 02/121 من قانون العقوبات الفرنسي فهو يربط إثارة المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي باجتماع شرطين معاً:

من جهة، ارتكاب الجريمة من طرف أعضاء أو ممثلي الشخص المعنوي، ومن جهة أخرى، ارتكاب الفعل المجرّم لحساب الشخص المعنوي<sup>1</sup>، وهو نفس النهج الذي أخذ به المشرع الجزائري.

#### أولاً- ارتكاب الجريمة لحساب الشخص المعنوي:

نصّ المشرع الفرنسي في المادة 02/121 من قانون العقوبات الجديد على أنه: «يسأل الشخص المعنوي في الحالات التي حدّدها القانون أو اللائحة عن الجرائم التي ارتكبت لصالحه»<sup>2</sup>. فالرئيس المدير العام لشركة تجارية أو مؤسسة عمومية اقتصادية الذي يقوم بالتصنت غير المشروع Ecoute illicites لرصد أسرار التصنيع لمنافسين قد يحصل على فوائد، لكن أهم الفوائد تكون لحساب خزينة الشركة، فالتجسس الصناعي ارتكب لحساب الشركة<sup>3</sup>.

وبالرجوع إلى أحكام التشريع الجزائري واستناداً إلى نص المادة 51 مكرر من ق.ع.ج، فإنه لا يمكن مساءلة الشخص المعنوي إلاّ إذا ثبت ارتكاب الجريمة المسندة إليه من طرف أحد أجهزته أو ممثليه سواء كان ذلك عن طريق الفعل أو الترك أو الإهمال<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Cf. SOYRE Jean Claude, Droit pénal et procédure pénale, 13<sup>ème</sup> édition L.G.D.J, Paris, 1992, p.131.

<sup>2</sup> ART : 121- Alinéa 02, «Les personnes morales à l'exclusion de l'Etat sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7 des infractions commises pour leur compte par leurs organes ou représentants...».

<sup>3</sup> فاستعارة الإجرام في هذه الحالة يؤسس على نفس الفكرة والتي تعني أنّ المستفيد من الجريمة هو الفاعل الأصلي Leprofiteur du crime en est l'auteur، نقلا عن، صمودي سليم، المرجع السابق، ص.41.

<sup>4</sup> أحمد الشافعي، المرجع السابق، ص.246.

فالأجهزة المعهودة بتسيير وإدارة الأشخاص المعنوية وبالرجوع إلى أحكام قانون العقوبات، لا نجد نصوصاً قانونية تعرّف الجهاز والمقصود منه، لكن يمكن تعريفه على أنه فرد أو جماعة يشمل مجموع الأشخاص أو كلّ شخص يمنحه القانون أو القوانين الداخلية وظيفة خاصة في إطار تنظيم الشخص المعنوي<sup>1</sup>.

وعلى هذا الأساس، يمكن اعتبار رئيس البلدية والوالي كأجهزة وفقاً لأحكام المادة 51 مكرر، وبالنسبة لأجهزة الأشخاص المعنوية، نجد المسير والرئيس المدير العام، ومجلس المراقبة والجمعية العامة. كما يجب من أجل إسناد المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي إثبات قيام مجموعة من السمات في الشخص الطبيعي ممثل الشخص المعنوي<sup>2</sup>.

ثانياً - ارتكاب الجريمة بأحد الممثلين عن الشخص المعنوي أو أحد أعضائه:

قد يكون العضو شخصاً وحيداً مثل المسير، الرئيس المدير العام، وبشكل مختصر ممثله الشرعي والقانوني، كما أنّ أول حكم نطق به بخصوص المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في فرنسا كان حول شركة تجارية أثرت على عضو بواسطة المدير العام. فمفهوم العضو يشكل هياكل أو هيئة جمعية لمجلس الإدارة، الجمعية العامة أو مجلس المراقبين.

كما حصر المشرع الجزائري الأشخاص الطبيعيين، أصحاب الصفة الذين يترتب على ارتكابهم للجرائم قيام المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في أجهزته أو ممثليه الشرعيين، فيما كان المشرع

<sup>1</sup> وهو التعبير الذي استعمله المشرع الفرنسي في المادة 5 من القانون المؤرخ في 01 جويلية 1901 الخاص بالجمعيات.

<sup>2</sup> ومن بينها: - الخطأ الذي يترتب عنه قيام المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي؛ ذكر الشخص الطبيعي المقصود؛ تحديد هوية الشخص الطبيعي المخطئ.

الفرنسي قد حصرهم في أحد أجهزته أو ممثليه دون أن يُشدد على صفة الممثل الشرعي كما فعل المشرع الجزائري<sup>1</sup>.

فبالنسبة للمؤسسة العمومية الاقتصادية باعتبارها تأخذ شكل شركة المساهمة في التشريع الجزائري، فإنّ ممثلها هو الرئيس المدير العام المفوض من طرف مجلس مساهمات الدولة، حيث يعدّ عضواً أو جهازاً لها. أمّا الممثلين الشرعيين، فيقصد بهم الأشخاص الطبيعيين الذين لهم سلطة قانونية للتصرف باسم الشركة أو المؤسسة<sup>2</sup>. فقد يعتبر المصفي المعين قانوناً لتصفية الشركة ممثلاً لها، أو المدير القضائي المعين من أجل إدارة المؤسسة أو الشركة.

تجدر الإشارة إلى أنّ الشخص الطبيعي الذي يقدم على ارتكاب جريمة لصالح الشخص المعنوي بإيعاز منه لا يمكن متابعته كفاعل أصلي، ولكن يتابع كشريك بالتحريض أو الاستفزاز وتقديم التعليمات. وفي ظلّ تشديد المشرع الجزائري على ضرورة ارتكاب الجريمة من قبل الممثل الشرعي، يرى بعض الفقهاء<sup>3</sup> ضرورة عدم إقرار مسؤولية المؤسسة أو الشركة على الجرم المرتكب<sup>4</sup>.

يمكن القول أنّ الصفة القانونية للأشخاص المؤهلين لإثارة المسؤولية الجزائية للشخص ليست من السهل تحديدها كما تصوّرها التشريع الفرنسي فيما يخصّ الأعضاء الممثلين، وهو ما أخذ به

<sup>1</sup> بلعسلي ويزة، مبررات الاعتراف بالمسؤولية الجنائية للشخص المعنوي في نطاق الجريمة الاقتصادية، مقال منشور بالمجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، مجلة سداسية صادرة عن كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2009، عدد 02، ص. 181.

<sup>2</sup> وقد عرفت المادة 65 مكرر فقرة 2 من ق.إ.ج.ج. الممثل القانوني أنه: «... الشخص الطبيعي الذي يخوّله القانون أو القانون الأساسي للشخص المعنوي تفويضاً لتمثيله».

<sup>3</sup> وهو ما اتجه إليه الأستاذ أحسن بوسقيعة في مؤلفه "الوجيز في شرح القانون الجزائري العام" ص. 122.

<sup>4</sup> ومن تطبيقات هذا الشرط في القضاء الجزائري نقض المحكمة العليا للقرار الصادر عن مجلس قضاء الجزائر بتاريخ 24 نوفمبر 2008 الذي كان قد قضى بإدانة بنك سوسيتي جنرال ومدير إحدى الوكالات التابعة لها من أجل جنحة مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف. كما أنّ المحكمة العليا نتيجة للنقض المرفوع إليها قد اشترطت لقيام المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي أن تكون الجريمة قد ارتكبت من طرف أحد أجهزته أو أحد ممثليه الشرعيين، مع ضرورة إبراز ذلك في قرار الإدانة وإلا كان القرار مشوباً بالقصور في التسبيب.

المحكمة العليا، غ.ج.م.ق. 3..3. 28 أبريل 2011، قضية رقم 620849، نقلا عن، بن فريجة رشيد، المرجع السابق، ص. 280.

المشرع الجزائري بموجب نص المادة 51 مكرّر. وباعتبار أنّ الشخص الطبيعي هو الممثل القانوني للمؤسسة سواءً كان مسيرا أو إداريا، فإن هناك آثار مترتبة على قيام هذا النوع من المسؤولية عليهم وهو ما سيتمّ التطرّق إليه من خلال الفرع الموالي.

### الفرع الثالث

#### آثار قيام مسؤولية المؤسسات العمومية الاقتصادية كشخص معنوي

#### على مسؤولية الأشخاص الطبيعيين

بارتكاب الجريمة ومتابعتها، تتمخض عنها مسؤولية فاعلها مثلما هو عليه الحال في ارتكاب جرائم القانون العام، حيث أنّ الممثل القانوني هو الذي يتصرّف باسم وحساب الشخص المعنوي. وبالتالي، فإنّ قرار المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي لا يستبعد ولا يستثني مسؤولية الأشخاص الطبيعيين كفاعلين أصليين أو كشركاء في ذات الواقع. وعليه، فمسؤولية الشخص المعنوي تكون بنفس الحجم بالنسبة للشخص الطبيعي.

هذا ما أفردته المادة 121 مكرّر 2 فقرة 4 من قانون العقوبات الفرنسي على أنّ المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية لا يترتب عنها استبعاد المسؤولية الجنائية للأشخاص الطبيعية<sup>1</sup>. كما أنّ هذه القاعدة تأخذ معناها الكامل عندما يتعلّق الأمر بالجرائم العمدية<sup>2</sup>، ولكن تفقد مصداقيتها بخصوص الجرائم غير العمدية باعتبار أنّ آلية ارتكاب الجريمة للشخص المعنوي مختلفة.

<sup>1</sup> عمر سالم، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي وفق قانون العقوبات الفرنسي، جامعة القاهرة، دار النهضة، ط1، 1995، ص.42.

<sup>2</sup> En cas d'infractions intentionnelles, le cumul est raisonnable, on peut évidemment poursuivre la personne physique mais on peut aussi poursuivre la personne morale, car elle bénéficie des crimes, et car elle est représentée par les dirigeants qui sont les cerveaux, et qui s'identifient à elle, Cf. SOYRE, Jean Claude, op.cit, p.133.

أولاً- الآثار المترتبة على تطبيق المسؤولية الجزائية على الشخص المعنوي:

بارتكاب الجريمة ومتابعتها تنتج عنها مسؤولية فاعلها، كما هو الشأن بالنسبة للجرائم التي يرتكبها الأفراد الطبيعيين، فإذا كان الشخص الطبيعي هو الذي ارتكب فعلاً إجرامياً لحساب مؤسسة أو شركة، أو ثبت إشراكه فيها بإحدى وسائل الاشتراك، فإنه يسأل جنائياً بوصفه فاعلاً أو شريكاً، ويستوي أن يكون ما صدر منه سلوكاً إيجابياً أو سلبياً عمداً أو عن طريق الخطأ.

أ- الحالات التي يكون فيها الشخص المعنوي فاعلاً أصلياً:

تتحقق هذه الواقعة إذا كانت هناك مبادرة مباشرة في تنفيذ الجريمة أو حرّض على ارتكابها بالهبة أو الوعد أو إساءة استعمال السلطة، وطالما أنّ الممثلين الشرعيين للمؤسسة تصدر منهم هذه الأفعال، فبالضرورة أن تكون هذه الأعمال الصادرة عنهم صادرة عن الشخص المعنوي<sup>1</sup>.

غير أنّ الفقه<sup>2</sup> ركن إلى التمييز بين الجرائم العمدية والجرائم غير العمدية لتحديد دور الشخص المعنوي في ارتكاب الجريمة، فيكمن الفرق بينها في أنّ الجرائم العمدية تتطلب توافر إرادة أو نية تحقيق النتيجة خلافاً للجرائم غير العمدية التي لا تتطلب ذلك، وأنّ العلم في الجريمة العمدية يأخذ درجة اليقين أو الاحتمال، أمّا الجريمة غير العمدية فيتوقف عند العلم بإمكان ارتكاب الفعل وتحقيق نتيجة الفعل، ومن ثمّ يكون الفاعل الأصلي هو الشخص المعنوي في الجرائم غير العمدية التي تتطلب إرادة إحداث السلوك دون تحقيق النتيجة.

كما اشترط المشرع في قانون العقوبات أن ترتكب الأفعال الإجرامية من طرف أعضاء الشخص المعنوي الشرعيين، وهم على سبيل المثال رئيس مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية

<sup>1</sup> حيث يسأل هذا الأخير بصورة مباشرة، باعتبار أنّ الجريمة وقعت منه، على أن ترتكب وفقاً للشروط المحددة في المواد 51 مكرر و389 مكرر من ق.ع.ج.

<sup>2</sup> حسام عبد المجيد يوسف جادو، المرجع السابق، ص.460.

وأعضاء مجلس الإدارة، أو مجلس المديرين حسب الحالة والجمعية العامة، أو جميع ممثليه الشرعيين الذين يستمدون سلطاتهم من القانون أو القانون الأساسي.

#### ب- الحالات التي يكون فيها الشخص المعنوي شريكاً:

غالباً ما ترتكب الجريمة من طرف شخص واحد يسمى الفاعل الأصلي، وينتج عن ذلك آثار الجريمة دون تدخل شخص آخر، وقد يرتكب الجريمة عدة أشخاص، فنكون أمام جريمة متعدّدة الأشخاص مع اختلاف الأدوار. فالإشكال المطروح هنا هو مدى ثبوت مسؤولية المؤسسة الاقتصادية في أحد الجرائم التي تم ارتكابها من طرف شخص طبيعي بمساعدة المؤسسة<sup>1</sup>.

في هذا الصدد، يبدو أنّ المشرّع قيّد من مسؤولية الشخص المعنوي حسب مبدأ التخصص، ومادامت المؤسسة العمومية الاقتصادية مسؤولة عن أحد جرائم التسيير، فإنّه لا حرج في إقامة مسؤولية هذا الأخير بصفته فاعلاً أصلياً أو بصفته شريكاً في الجريمة إذا ساعد أو عاون الفاعل الأصلي.

ويرى الفقيه الفرنسي الشهير "أشيل مستر"<sup>2</sup> Achile MESTRE أنّ الشخص المعنوي قد يكون شريكاً فقط في حالة ما إذا لم يتم ارتكاب الفعل عن طريق أجهزته التنفيذية، ولكنّه حرّض بواسطة الوسائل التي يملكها جهازه التشاوري الأفراد الخواص على القيام بارتكاب بعض الجرائم بإعطائهم معطيات وتقديم معلومات حول طريقة ارتكاب هذه الجرائم أو باستفزازهم مدّعماً استفزازه هذا بالتهديد.

إضافةً إلى كلّ هذه المعطيات، وحتى يتحقق مبدأ ثبوت المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي كشريك لا بدّ من توافر الركن المعنوي للاشتراك، وهو ما نصت عليه المادة 42 من ق.ع.ج على

<sup>1</sup> Cf. PLANQUE.J.C, La détermination de la personne morale pénalement responsable, Editions l'Harmathan, France, 2003, p.365.

<sup>2</sup> أحمد الشافعي، المرجع السابق، ص.304.

ضرورة علم الشريك بأنه يقوم بإعادة ومساعدة الفاعل الأصلي لارتكاب الجريمة. وقد جاء في هذه المادة أنه: «يعتبر شريكاً في الجريمة من لم يشرك إشراكاً مباشراً ولكنه ساعد بكل الطرق أو ساعد الفاعل أو الفاعلين على ارتكاب الأفعال التحضيرية أو المسهلة أو المنفذة لها مع علمه بذلك»، وإذا كانت هذه الشروط ضرورية بالنسبة للجرائم العمدية، فإنّ نفس هذه الشروط تطرح مسألة عويصة متعلقة بالاشتراك في الجرائم غير العمدية أو جرائم عدم الحيطة، التي لم يتفق القضاء والفقهاء بشأنها<sup>1</sup>.

#### ثانياً- أثر المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي على مسؤولية مدير المؤسسة أو المشروع:

لقد أصبحت الأشخاص المعنوية أداة لارتكاب الجرائم، كما أنّ تقرير مسؤولية المؤسسة تضع قرينة خطأ الأشخاص الممثلين لها، لهذا أخذت العديد من النصوص التشريعية تقرّ بالمسؤولية الجنائية لمدير المشروع عن الجرائم التي ترتكب من طرف المستفيدين أو التابعين أو العمال.

ولظهور وتحديد المعالم الأساسية لأثر المسؤولية الجزائية على مسؤولية الغير، تستلزم هذه المسؤولية لقيامها، ارتكاب التابع لجريمة وثبوت الخطأ الشخصي في جانب مدير المشروع، حيث توسع القضاء الفرنسي في تطبيق هذا المبدأ، ثم جاء قانون العقوبات الفرنسي الجديد الذي لم ينص على أثر المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي فيما يخص مدير المشروع أو المدير العام للشركة أو المؤسسة.

في الأخير، يمكن القول أنّ مسألة استناد المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي أمر صعب جداً إثباته، لأنّه حتى في حالة تقريره، فإنّ ذلك يترتب عنه حتماً تضيق كبير في نطاق المسؤولية الجنائية للشخص أو الممثل القانوني، وذلك في صورة عدم وجود خطأ شخصي ينسب للمدير. فالغرض من إقرار مبدأ المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي حسب نص المادة 51 مكرّر من ق.ع.ج هو استبعاد قرينة المسؤولية الجنائية التي تقع على عاتق مسيري المؤسسات بخصوص جرائم مجهولون عادةً وجودها.

<sup>1</sup> Cf. PLANQUEJ.C, op.cit, P.361.



أما بخصوص المؤسسة العمومية الاقتصادية، فهي مدرجة ضمن الأشخاص المعنوية الخاصة، وبالتالي إمكانية إقرار مسؤوليتها الجنائية إذا ما ثبتت، لكن يبقى معيار السلطة والسيادة التي تتمتع به الدولة معياراً هاماً في تقرير هذه المسؤولية وثبوتها من عدمها.

بعد التطرق للجدل القائم حول إسناد المسؤولية الجنائية للمؤسسات العمومية الاقتصادية باعتبارها شخصا معنوياً، سيتم الانتقال من خلال المطلب الموالي للحدوث عن قواعد المسؤولية الجنائية للمسيرين وذلك بموجب أحكام قانونية خاصة.

### المطلب الثاني

#### قواعد المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية بموجب أحكام خاصة

بعد التطرق إلى مختلف الأحكام العامة التي تقرّ في بعض الأحيان مسؤولية الشخص المعنوي وأحياناً أخرى ممثلي الشخص المعنوي، وبعد الجدل الفقهي والقانوني والذي أقرّ في حالات عدّة مبدأ الازدواجية في المسؤولية الجنائية للمؤسسة والمسير في آن واحد، نجد أنّ المؤسسة العمومية الاقتصادية ونظراً لطبيعتها الخاصة وتضادها القانوني الهجين، سنحاول تحديد بعض القواعد المتضمنة تقرير هذا النوع من المسؤولية (فرع أول)، وهي تعدّ أحكاماً قانونية خاصة في هذا الصدد، أضف إلى أنّ تقرير مبدأ المسؤولية الجزائية لمسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية هو محدّد وفقاً لما تنص عليه أحكام القانون التجاري (فرع ثاني) باعتبار أن المؤسسات من حيث التكيف هي شركات تجارية.

### الفرع الأول

#### طبيعة المسؤولية الجزائية المسندة لمسير المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب قواعد استثنائية

تخضع المسؤولية الجزائية لمسيري المؤسسة العمومية الاقتصادية للأحكام العامة للمسؤولية الجزائية، إلا أنها تتميز بأحكام خاصة بها تتمثل في النص عليها ضمن نص قانوني خاص يتمثل في قانون الوقاية من مكافحة الفساد، إضافة إلى اتساع نطاقها اتساعاً ملحوظاً في الإسناد لفعل الغير.

#### أولاً- أسباب ودوافع صدور قانون مكافحة الفساد:

من أهم دوافع صدور قانون مكافحة الفساد هو انتشار ظاهرة الفساد في الجزائر، الأمر الذي يتطلب بذل الجهد للقضاء على هذه الظاهرة من خلال مكافحتها واتخاذ كافة التدابير للوقاية منها<sup>1</sup>. فعلى الرغم من أنّ التشريعات تتسم بوجود نظم قانونية عقابية بكلّ صور التجريم والعقاب، إلا أنّ جرم الفساد لا سيما في الوقت الحالي يتميّز بالخداع والمراوغة والذكاء<sup>2</sup>.

كما أنّ كلّ إجرام جديد في مجال الفساد ينبغي مواجهته بتشريع جديد، وهو ما يتطلب من المجتمع العمل على إيجاد آلية تقمّع هذا الأسلوب غير السوي، وهو ما جسّدته اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد ومكافحته والتي دخلت حيّز التنفيذ في 2005/12/14، حيث شكلت هذه الاتفاقية خطوة هامة في حركة مكافحة الفساد في جميع أنحاء العالم<sup>3</sup>.

والجزائر على غرار بقية دول العالم تُعاني من هذه الآفة التي نخرت جميع الأوساط الإدارية، السياسية، وكذلك الاقتصادية، لا سيما المؤسسات العمومية الاقتصادية والتي شهدت فضائح بالجملة في مجال الفساد الذي خصّ عقودها الاقتصادية، فهي بدورها صادقت على الاتفاقية المقترنة بمكافحة الفساد، وقامت بإصدار قانون مكافحة الفساد سنة 2006.

<sup>1</sup> حيث عرّفها الفقيه H. E. DEHERTZ على أنّه: «فعل غير قانوني أو صور من صور الأفعال غير القانونية المرتكبة بأساليب سرية تتسم بالخدع القانوني والاجتماعي للحصول على أموال وممتلكات لتحقيق مزايا شخصية»، راجع في هذا الصدد، بن مشري فرحاتي، الفساد الإداري، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على التشريع، العدد 5، 2011، ص.12.

<sup>2</sup> أحمد محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، ط1، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص.17 وما بعدها.

<sup>3</sup> حيث تندرج تحت هذه الاتفاقية خطوة هامة في مجال مكافحة الفساد، إذ تلزم جميع الدول للعمل على تجريم الفساد بكافة أشكاله وتشكيل ودعم المؤسسات العاملة على منع حدوثه.

وانطلاقاً من كون ظاهرة الفساد لا تعرف حدود سياسية أو اقتصادية أو جغرافية، قامت بمساعي حثيثة وجهود جبارة سواء على المستوى الداخلي أو على الصعيد الدولي للوقاية من الفساد، وذلك عن طريق إصدار هذا القانون والذي كان له وقع إيجابي سواء بالنسبة للقطاع العام أو الخاص. وباعتبار المؤسسة العمومية الاقتصادية تخضع لنظام قانوني هجين يجمع بين أحكام القانون العام والخاص، فإنّ القائمين على تسييرها يخضعون إلى معايير وشروط يتعيّن الأخذ بها أثناء كلّ توظيف والمتمثلة في مبادئ الشفافية ومبدأي النجاعة والموضوعية<sup>1</sup>.

كما أقرّ قانون مكافحة الفساد، جميع الموظفين على حدّ سواء ومسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية بصفة خاصة، في نص المادة 06 منه على ضرورة إخبار السلطة الرئاسية التي يخضع لها بالتصريح بجميع الممتلكات، ويعود سبب توسيع المشرّع من دائرة الأشخاص الذين يتعيّن عليهم تقديم تصريح بممتلكاتهم ليشمل بالإضافة إلى الموظف العمومي أبنائه القصر. كما ألزمت المادة 08 من القانون ذاته الموظف العمومي على إطلاع رؤسائه في حالة تعارض مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة، أو أن يكون شأن ذلك التأثير على ممارسة مهامه بشكل عادي.

أمّا فيما يتعلق بالشفافية في مجال تسيير الأموال العمومية، فقد ألزم قانون الوقاية من الفساد ومكافحته باتخاذ كافة التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية والمسؤولية والعقلانية في إطار تسيير الأموال العمومية. وفي هذا الصدد، وفي إطار المؤسسة العمومية الاقتصادية فإنّه تمّ توسيع صلاحيات المفتشية العامة للمالية حيث شملت مراقبة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، وذلك بناءً على طلب من السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة.

<sup>1</sup> "إضافة إلى تكوين متخصص يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد، كما اعتبرت الاتفاقية منح الموظفين أجراً إضافياً وملائماً عاملاً هاماً للتقليل من خطر الفساد"؛ أبو سويلم المرجع السابق، ص.19.

ثانياً- المسؤولية الجزائية لمسير المؤسسة الاقتصادية عن فعل الغير:

هناك استثناءات عن المبدأ الدستوري "شخصية العقوبة" تخصّ المديرين والمسؤولين وأرباب العمل داخل المنشآت الاقتصادية، حيث يتحملون التبعات القانونية والجزائية عمّا يرتكبه موظفيهم ومتبوعيه من جرائم، أي أنهم يسألون جزائياً عن فعل غيرهم<sup>1</sup>. ولتقرير هذه المسؤولية الجنائية عدّة مبررات، لأنّ فعل الغير يحتاج إلى دوافع قويّة ومقنعة، أساسها الخروج عن قاعدتي الشخصية والشرعية، كما أنّ المشرّع لم يتطرق لهذا النوع من المسؤولية الجزائية عن فعل الغير إلاّ في جريمة الإهمال الواضح في قانون العقوبات، حيث لاقت تطبيقاً فقهيّاً وقضائياً<sup>2</sup>.

إضافةً إلى أنّ مساءلة المسيرين جزائياً عن فعل الغير لا يؤخذ على إطلاقه، بل هناك استثناءات تؤدي إلى تخلص المسير من جانب المسؤولية عن الأعمال المرتكبة من طرف الغير، وذلك لمنع هؤلاء من إطلاق أيديهم. كما أنّ المسؤولية الجنائية تقتصر في هذه الحالة على المتبوع وحده، ولذلك غالباً ما تقوم مساءلة كلّ من المسير وتابعه طبقاً للمبدأ الأساسي أنّ خطأ الفاعل المادي لا يجب خطأ من اعتبر مسؤولاً<sup>3</sup>.

كما أنّ التفويض لبعض الصلاحيات<sup>4</sup> من طرف رؤساء مجالس إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية والذي يعتبر من قبيل المتطلبات الفنيّة، يترتب عنه تحمّل كلّ شخص المسؤولية المباشرة

<sup>1</sup> محمد أنور صدقي المساعدة، المسؤولية الجزائية عن الجرائم الاقتصادية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بيروت، 2003، ص.329.

<sup>2</sup> يبرز هذا النوع من المسؤولية مذهبين، حيث يستند المذهب الموضوعي للنظر إلى النشاط الاقتصادي الذي يقوم على مجموعة من الأسس والنظريات منها نظرية المخاطر، وكذلك استثناءً أنّ العامل في المؤسسة ممثل لرئيسه في مكان العمل، وبالتالي فالمسير يعتبر مرتكب الجريمة وأنّ رئيس المؤسسة يلتزم شخصياً بقبول المسؤولية، أي أنصار المذهب الموضوعي، فاعتبروا أنّ المسؤولية الجنائية عن فعل الغير تسند إلى شخص المسير على أساس أنّه شريك في المخالفة. راجع في هذا الصدد، زكريا ويس مائة، جريمة الاستعمال التعسفي لأحوال الشركة، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005، ص.122.

<sup>3</sup> أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي العام...، المرجع السابق، ص.363.

<sup>4</sup> ويقصد بتفويض الصلاحيات، التنازل عن سلطات معينة تقع عادةً ضمن مسؤولية شخص معين وهو المسير، ويكون هذا التفويض دائماً بصورة مؤقتة ولأسباب معينة على أنه إذا زالت هذه الأسباب زال معها.

والشخصية في إدارة ما أوكل إليه، كما تبقى ممارسة الصلاحيات خاضعة لإشراف ومراقبة المفوض إلا في حالات التعذر القانونية.

غير أنه وفي أغلب الحالات وعندما يتعلق الأمر بالالتزامات اللصيقة بسلطات الإدارة العامة التي يتوهم الوكلاء الاجتماعيون، فلا يجوز التفويض في هذه الحالة. وإذا صحّ التفويض شكلاً وموضوعاً، فإنّ المسؤولية الجنائية تنتقل من المفوض إلى المفوض إليه، فتنتفي جانب المسؤولية عن رئيس المؤسسة وتنتقل إلى مستخدميه.

كما تنتفي المسؤولية الجنائية للمسير عن فعل مستخدميه بانتفاء خطئه، ونقصد به أن يتم نفي القصد والخطأ عن المتبوع فيثبت أنه لم يكن طرفاً ولا شريكاً في ارتكاب الجرم قصداً، كما يثبت أنه لم يرتكب أيّ صورة من صور الخطأ حتى تعتبر هذه الجريمة بحقه جريمة خطأ، وبذلك تنتفي مسؤوليته عن هذه الجريمة ولا يسأل عنها إلا فاعلها.

بعد التطرق إلى طبيعة المسؤولية الجزائية لمسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية بموجب أحكام استثنائية ذكرها قانون مكافحة الفساد، يطرح الإشكال حول تعامل أحكام القانون التجاري مع هذا النوع من المسؤولية خاصة وأن المؤسسة الاقتصادية تأخذ شكل شركات تجارية.

#### الفرع الثاني

#### تحديد المسؤولية الجزائية لمسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية بشكل مباشر

#### في القانون التجاري

يكون المسير أو القائمون بالإدارة مسؤولين مدنياً وجزائياً اتجاه المؤسسة وإزاء الغير على مخالفة القانون، وذلك بسبب الإخلال بنود القانون الأساسي أو أخطاء التسيير، فيتحمّل الشخص أو الأشخاص الذي يتمتع بصفة التسيير والإدارة مسؤولية الأخطاء التي ترتب عليه الضرر<sup>1</sup>.

هذه الآلية تتماشى مع أحكام القانون الجنائي للأعمال وكذلك النظام الاقتصادي المنتهج من طرف الدولة بالتحوّل من نظام اشتراكي موجه إلى نظام اقتصاد السوق وخصوصة المؤسسات الذي يعتمد على المبادرة والمنافسة، ممّا يؤدي إلى اتساع رقعة النشاطات التجارية والاقتصادية وكثرة الشركات وتنوعها، ووجود شركات مختلطة الاقتصاد وأخرى ذات رؤوس أموال عمومية.

كما عمل المشرّع الجزائري على غرار باقي التشريعات في الدول الأخرى إلى وضع مواد ونصوص قانونية تهدف إلى الإشارة بشكل مباشر وصريح لمسؤولية المسيرين عن الأخطاء، والأفعال الإجرامية المتعلقة بإدارة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية خاصة منها جرائم الاستعمال التعسفي لأموال المؤسسات<sup>2</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أنّه من مميزات القانون التجاري أنّه يسعى للفصل بين مصير المؤسسة الاقتصادية أو الشركات التجارية عن المصير الشخصي للمسير الذي أساء إليها بأفعاله الإجرامية،

<sup>1</sup> المسؤولية الجزائية للمديرين خصّ لها المشرّع أحكام تشريعية خاصة ونصّ عليها بشكل صريح، حيث أخرجها من مضمون قانون العقوبات مع الإبقاء على بعض منها، كجريمة الإهمال الواضح وجريمة خيانة الأمانة.

<sup>2</sup> حيث أدرجها المشرّع في الباب الثاني المتعلق بالأحكام الجزائية للقانون التجاري المعدل والمتمم بالمرسوم التشريعي 93-08 وذلك بالمواد 800 إلى 840 من ق.ت.ج، كما نص على مساءلة المسير جزائياً عن جريمة التقليل في المواد 383 و384 والمواد 369، 374، 378، 380 من ق.ت.ج.

وذلك بتقرير المتابعة الجنائية ضده، وإدانته بالعقوبة المقررة، وهذا كله من أجل ضمان استمرارية المؤسسة العمومية الاقتصادية وحماية ذمتها المالية.

ولقد ذهب المشرع من خلال القانون التجاري إلى تجريم الأفعال ومعاقبة المديرين للمؤسسات على غرار تنوع وتعدد الجرائم المرتكبة، حيث أنّ أغلب الجرائم المقترفة من طرف المديرين تكون في مرحلة تأسيس المؤسسة أو أثناء تسييرها.

**أولاً- إسقاط أحكام القانون التجاري من جانب المسؤولية الجزائية للمدير أثناء تأسيس المؤسسة العمومية الاقتصادية:**

إنّ مرحلة تأسيس الشركات التجارية تشمل على عدة عمليات تبدأ بتوقيع عقد تأسيسها ثم إتمام إجراءات التأسيس لنتهي بعملية القيد في السجل التجاري، حيث تعتبر هذه المرحلة أرضية خصبة تمهد للمدير إمكانية ارتكاب جرائم وتحمله للمسؤولية الجزائية<sup>1</sup>.

فهناك جانب من الفقه الفرنسي أخذ بمبدأ عدم الخلط بين انتفاء المسؤولية الجزائية للتسيير في مرحلة التأسيس واستفادة الشركة من التصرف أو تنفيذها للعمل بعد تسجيلها واكتساب الشخصية المعنوية، وفي كلتا الحالتين يكون المدير محل مسألة جزائية.

ففي الحالة الأولى يُعاقب المشرع الفرنسي على واقعة الاستفادة من الأشياء المتحصل عليها من جنابة أو جنحة وبأبيّ وسيلة على الرغم من العلم بمصدرها كجريمة إخفاء الأشياء، كأن يقوم أحد المؤسسين بالحصول على مواد لفائدة شركة طور التأسيس بشروط جد مفيدة عن طريق مخالفة الأحكام التي تنظم عملية البيع بالمزاد العلني، فهي جريمة حسب القانون الفرنسي، وبالتالي تقرّر المسؤولية الجزائية للمدير في هذه الحالة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> أحمد شكري السباعي، الوسيط في القانون التجاري المغربي والمقارن، الجزء الخامس، مكتبة المعارف، 1984، ص.126.

<sup>2</sup> Cf. PARLEANI Isabelle Urbain, Les limites chronologiques à la mise en jeu de la responsabilité pénale, Revue des sociétés, Paris, 1993, p.241.

أما الحالة الثانية المتعلقة بقيام مؤسسي أو مسيري الشركة بتنفيذ عمل سابق على حصولها للشخصية المعنوية، فإن ذلك يثبت المسؤولية الجزائية أيضاً، ومثال ذلك القيام بالتعاقد باسم الشركة مع مجموعة من العمال وبشروط معينة لا تتلاءم مع ما تقتضيه كرامة الإنسان، وهذه الأفعال يجرمها المشرع الفرنسي في المواد 225 فقرة 13 و 225 فقرة 13 و 14 من ق.ع.ف.<sup>1</sup>

#### ثانياً- إقرار المسؤولية الجزائية للمسير في مرحلة التصفية:

بالرجوع إلى أحكام الفقه الفرنسي، نجد أنه اعتبر أنّ الأخذ بالرأي المؤيد للمسؤولية الجزائية للمسير خلال مرحلة التصفية يصطدم بمضمون المادة 111 فقرة 4 من ق.ع.ف التي نصت على ضرورة التزام القاضي بتفسير نصوص قانون العقوبات تفسيراً ضيقاً، فما يعدّ صحيحاً أو حقيقياً في نطاق القانون المدني أو التجاري أو الإداري لا يكون كذلك دائماً أولاً يفهم بذات الطريقة في القانون الجنائي.<sup>2</sup>

فالتابعة الجزائية تتحقق ليس فقط من خلال مرحلة التصفية بل كذلك بالتنبيه للجرائم السابقة على هذه المرحلة، إذ أنّ المصلحة من هذه المتابعة الجزائية بعد إعلان الحل إلى غاية اختتام التصفية، تكون لتفادي اللجوء إلى الحل الاختياري أو القضائي.

أما بخصوص موقف التشريع، فهو يرى أنّ امتداد الشخصية المعنوية للشركة في فقرة التصفية هو ثابت في القانون الجزائري وذلك بموجب نص المادة 766<sup>3</sup> من ق.ت.ج.

كما نصت المادة 444 من ق.م.ج على أنه: «تنتهي مهام المتصرفين عند انحلال الشركة، أما شخصية الشركة فتبقى مستمرة إلى أن تنتهي مرحلة التصفية»، وهو ما يتلاءم مع أحكام المؤسسة

<sup>1</sup> حجوط فريد، المرجع السابق، ص.61.

<sup>2</sup> GARE Thierry, GINERTEL Catherine, Droit de procédure pénale, Ed. Dalloz, 2008, p.281.

<sup>3</sup> تنص المادة 766 من ق.ت.ج على أنه: «يكون المصفي مسؤولاً اتجاه الشركة والغير عن النتائج الضارة الحاصلة عن الأخطاء المرتكبة أثناء ممارسة مهامه».



العمومية الاقتصادية، طالما أنّ المشرّع عرّفها على أنّها تأخذ شكل الشركات التجارية المنصوص عليها وفقاً لأحكام القانون المدني والتجاري.

كما أنّ المصفي يعدّ ممثلاً شرعياً للمؤسسة أثناء مرحلة التصفية، وهو ما نصت عليه المادة 788 من ق.ت.ج، وله بهذه الصفة السلطة الواسعة لبيع الأصول وتسديد الديون وتوزيع الرصيد الباقي وتمثيل الشركة أمام الجهات القضائية. كما له صلاحية مواصلة تنفيذ العقود المبرمة سابقاً وإبرام عقود أخرى إذا اقتضت ظروف التصفية هذا الأمر.

بناءً على ما سبق ذكره، فإنّه يمكن القول بقيام المسؤولية الجزائية لمسير المؤسسة العمومية الاقتصادية خلال مرحلة التصفية، وهو ما نصت عليه أحكام القانون التجاري في المواد 838، 839 و840 بالجرائم المرتكبة من طرف مصفي الشركة باعتباره هو المسير في هذه المرحلة.

يبدو أن مسألة تحديد المسؤولية الجزائية لمسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية لا يقف فقط في مجال تحديد شروطها وقواعدها، فلا إجراءات المتابعة القضائية لهؤلاء المسيرين طبيعة قانونية خاصة ينبغي التطرق إليها.

### المطلب الثالث

#### الطبيعة القانونية الخاصة لإجراءات المتابعة ضدّ مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية

بالنظر إلى الدور الفعّال الذي أنيط بالمؤسسات العمومية الاقتصادية، وبالنظر إلى خصوصية الوظائف التي أسندت لجهاز التسيير، نجد أنّ النصوص القانونية سطرت جملة من التشريعات تتعلق بمساءلة هؤلاء المسيرين في حالة ارتكابهم جرائم فساد إداري أو مالي. وتجدد الإشارة إلى أنّ إجراءات المتابعة القضائية ضدّ مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية بصفة خاصة ومسيري الشركات التجارية بصفة عامة تتسم بطبيعة خاصة نظراً لخطورة تسيير المؤسسات وما ينجّر عنها من انعكاسات سياسية في حالة وجود أخطاء جسيمة في عملية الإدارة والتسيير.

وقبل التطرق لإجراءات المتابعة القضائية ضد مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية، باعتبارهم يرتكبون جرائم ذات طبيعة اقتصادية لا بأس أن نشير إلى طبيعة وخصوصية الجريمة الاقتصادية من حيث القواعد الإجرائية (فرع أول) بما فيها كيفية تحريك الدعوى العمومية والقيود الواردة عليها، إضافةً إلى لإجراءات الضبط والتحقيق في الجريمة الاقتصادية، ثم نرجع للحدوث عن الإجراءات المتعلقة بتحريك الدعوى العمومية ضد مسيري المؤسسات (فرع ثان)، إضافة إلى العقوبات المطبقة وأسباب انقضاء إجراءات المتابعة (فرع ثالث).

### الفرع الأول

#### خصوصية الجريمة الاقتصادية من حيث القواعد الإجرائية

تختلف أحكام الإجراءات في الجريمة الاقتصادية عن أحكام القانون العام فيما يتعلق بتحريك ومباشرة الدعوى العمومية والبحث عن هذه الجرائم وضبطها والتحقيق فيها وكذلك في إجراءات المحاكمة وصدور الحكم.

#### أولاً- تحريك الدعوى العمومية في الجريمة الاقتصادية:

تختص النيابة العامة بتحريك الدعوى العمومية الناشئة عن الجرائم دون غيرها، ولا تحرك الجرائم إلا في الأحوال المبينة في القانون. فالأصل، أنّ النيابة العامة هي السلطة المختصة بتحريك الدعوى الجزائية ومباشرتها في كافة الجرائم<sup>1</sup>، وهو ما نصت عليه المادة الأولى من ق.إ.ج.ج على أنه لا يجوز رفع الدعوى أو اتخاذ أيّ إجراءات فيها إلاّ بناءً على شكوى في الحالات التي ينص عليها القانون. ومن هذه الأحوال ما نص عليه في بعض القوانين الاقتصادية من عدم جواز تحريك الدعوى العمومية

<sup>1</sup> هيثم عبد الرحمن البقلي، الأحكام الخاصة بالدعوى الجنائية الناشئة عن الجرائم المالية، مطبعة دار النهضة، القاهرة، 2005، ص.57.

إلا بناءً على شكوى<sup>1</sup>، أو بطلب من الجهة المختصة بذلك، وهذه هي القيود الواردة على سلطة النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية.

فبالنسبة للقيود الواردة على تحريك الدعوى العمومية في الجريمة الاقتصادية، تقوم الإدارة بمراقبة تطبيق أحكام القانون الاقتصادي، مما يخوّل لها الحق في تحريك الدعوى العمومية على من يُخالف هذه الأحكام بارتكابه جريمة اقتصادية إذا كانت المصلحة تقتضي ذلك. ونظراً لما تتطلبه بعض الجرائم من تقدير يرجع إلى الجهة الإدارية التي وقعت عليها الجريمة، فإنّ المشرّع أعطى الحق في تحريك الدعوى العمومية لهذه الجهات، ولا يكون ذلك إلا بناءً على طلب أو شكوى مقدمة من طرفها أو ممثلها القانوني، وهو ما يعتبر بمثابة إعطاء الإدارة حق الملائمة في التتبع للجرائم الاقتصادية.

فالطلب<sup>2</sup> أو الشكوى الصادرة عن إدارة المؤسسات هي آلية أعطاها المشرّع لهذه الهيئات وذلك تمييزاً لتحريك الدعوى العمومية في الجرائم الاقتصادية عن الجرائم العادية. أمّا من حيث الإجراءات التي تحكم الطلب؛ فالطلب يقدم من الممثل القانوني للجهة الإدارية التي حدّدها القانون، فهو لا يتعلق بشخصه وإنما بوظيفته، فلا يسقط حق الطلب بوفاته، ويكفي التفويض العام في الاختصاص لتقديم الطلب إلى النيابة العامة إلا إذا نص القانون بتقديمه، فهنا لا بدّ من تفويض خاص وصريح بمناسبة كلّ جريمة على حدا إذا لم يمارس صاحب الحق في تقديم الطلب بنفسه<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> محمود، محمود مصطفى، الجرائم الاقتصادية في القانون المقارن، الأحكام العامة والإجراءات الجنائية، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، 1979، ص.198.

<sup>2</sup> يعرف الطلب بأنّه: «الإفصاح كتابة من جهة إدارية معينة إلى النيابة العامة عن رغبتها في مباشرة الدعوى العمومية في بعض الجرائم التي قرّر المشرّع ترك تقدير ملائمة تحريكها لهذه الهيئات لأنها أقدر من غيرها على تقدير الظروف والملابسات المحيطة بالدعوى». مقتبس من، نبيل لوقاباوي، الإجراءات الجزائية في التشريع الجزائري، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1992، ص.210.

<sup>3</sup> إدوار غالي إبراهيم، الصلح في جرائم التهرب من ضريبة الاستهلاك، مجلة إدارة قضايا الحكومة، مصر، السنة الثامنة والعشرون، العدد 3، سبتمبر 1984، ص.104.

أما من حيث الشروط الواجب توافرها في الطلب، فيجب أن يقدم الطلب مكتوباً، فلا يكفي أن يقدم شفاهةً حتى ولو أثبت في محضر، كما يجب أن يحمل الطلب توقيع صاحبه وتاريخ إصداره، وهذا من أجل التحقق من صحة الإجراءات، كما يجب أن يتضمن الطلب بياناً واضحاً للواقعة الإجرامية بغض النظر عن وصفها القانوني.

هناك بعض التشريعات المقارنة وضعت قيد إجرائي آخر قبل تحريك الدعوى العمومية، وهذا ما نص عليه المشرع الفرنسي من وجوب أخذ رأي الهيئة الإدارية المكلفة بالبورصة قبل تحريك الدعوى العمومية ضدّ مديري شركات رؤوس الأموال في بعض الجرائم المتصلة بعملها بالسوق المالية<sup>1</sup>.

أما الشكوى<sup>2</sup> فهي قيد من قيود مباشرة الدعوى العمومية، فهي لا تعدو إلا أن تكون بلاغاً عن جريمة معينة يتقدم بها المجني عليه إلى النيابة العامة. فالمشرع الجزائري اشترط لتحريك الدعوى العمومية في بعض الجرائم الاقتصادية تقديم شكوى من الجهة الإدارية المخولة لها قانوناً لتقديم ذلك، مثل إدارة الضرائب في الجرائم الضريبية. كما قيد المشرع الجزائري سلطة النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية في الجرائم المتعلقة بمخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج على شكوى مقدمة من الوزير المكلف بالمالية أو محافظ بك الجزائر.

#### ثانياً- مباشرة الدعوى العمومية في الجريمة الاقتصادية:

لقد قيد المشرع الجزائري يد النيابة العامة في تحريكها للدعوى العمومية في بعض الجرائم الاقتصادية والتي ربطها بوجوب تقديم شكوى من طرف الإدارات العمومية المختصة. وعليه، فإنّ الجرائم التي ترتكب إخلالاً بالنظم الجمركية أو النظم الضريبية أو المصرفية، فإنّ النيابة العامة تتقيد

<sup>1</sup> هيثم عبد الرحمن البقلي، المرجع السابق، ص. 101.

<sup>2</sup> لم تُعرف أغلب التشريعات الشكوى، إلا أنّ الفقه عزفها على أنّها تعبير عن إرادة المجني عليه، بحيث يربّب لها أثراً قانونياً في نطاق الإجراءات الجنائية.

بالشكوى المرفوعة من الجهات الإدارية المؤهلة قانوناً لتقديمها، وهو ما سار على نهجه المشرع الفرنسي.

ومن خلال ما سبق، نخلص إلى أنّ تحريك الدعوى العمومية في الجرائم الاقتصادية قيدها المشرع الجزائري بضرورة تقديم شكوى من الجهات الإدارية المختصة، أمّا مباشرتها فهو اختصاص أصيل للنيابة العامة.

### ثالثاً- دور الضبط القضائي في البحث والتحرّي عن الجريمة الاقتصادية:

تعتبر مرحلة الضبط القضائي مهمّة في كلّ الحالات، ناهيك أنّ هذا الجهاز هو أوّل من يتلقى البلاغات والشكاوى حول الجرائم المرتكبة، ولذلك أعطى المشرع الجزائري اختصاصات واسعة لضباط الشرطة القضائية من أجل التحرّي والتحقيق في هذا النوع من الجرائم.

فبالإضافة إلى الاختصاصات الواسعة لضباط الشرطة القضائية للتحرّي في جرائم القانون العام وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية، فإنّ إجراءات التحرّي والتحقيق في الجرائم الاقتصادية هي ذات طبيعة خاصة، حيث أجاز المشرع تمديد آجال التوقيف للنظر إلى 3 مرات بإذن مكتوب من وكيل الجمهورية إذا تعلق الأمر ببعض الجرائم الاقتصادية، كجرائم المخدرات وتبييض الأموال.

كما أنّ إجراءات التفتيش تختلف في الجرائم الاقتصادية، إذ يجوز لهم دخول أي محل يُباشرون فيه النشاط الاقتصادي كمقر إدارة الشركات وغيرها<sup>1</sup>. ويتبع دخول الأماكن الحق في الإطلاع على المستندات الاقتصادية المتعلقة بالمؤسسات الاقتصادية من دفاتر وأوراق.

<sup>1</sup> محمود، محمود مصطفى، المرجع السابق، ص. 230.

#### رابعاً- الأمر بالإحالة إلى المحكمة المختصة بالفصل في الجريمة:

متى رأى قاضي التحقيق أنّ الأدلة كافية على وقوع الجريمة ونسبتها إلى المتهم، فإنه يصدر أمراً بإحالتها إلى الجهة القضائية المختصة. إذن، فالأمر بالإحالة يعني نقل الدعوى من مرحلة التحقيق الابتدائي إلى مرحلة المحاكمة، إذ تطبق بشأن الجرائم الاقتصادية القواعد العامة ولا تخرج الدعوى العمومية من حوزة قاضي التحقيق إلاّ بإصدار الأمر بالتصرّف في التحقيق وذلك بإصداره أمراً بإرسال ملف القضية إلى وكيل الجمهورية مشيراً فيه إلى إتمام إجراءات التحقيق ضدّ المتهم المعين بالاسم أو المجهول، كما تختص غرفة الاتهام ومحاكم الجناح والأقطاب الجزائية المتخصصة ومحاكم الجنايات كلّ في دائرة اختصاصه بالفصل في الدعاوى المرفوعة أمامها والمتعلقة بالجرائم الاقتصادية. بعد التطرّق إلى الأحكام العامة المتعلقة بإجراءات المتابعة في الجرائم الاقتصادية، ننتقل للحديث حول طبيعة هذه الإجراءات المتخذة ضدّ مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية.

#### الفرع الثاني

##### إجراءات متابعة مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية

نظراً لتحديات جرائم الفساد المالي والإداري وتعقيد سلوكها الإجرامي المتميّز بالتخطيط الدقيق والمتأنّي، ونظراً لخطورة هذا النوع من الجرائم على المؤسسات العمومية الاقتصادية باعتبار أنّ المال المسير داخلها هو مال عام، فإنّ الأمر استلزم إجراءات وأساليب تحريّ خاصة بها. الأمر الذي فرض على المشرّع إحاطة القواعد الإجرائية الخاصة بمسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية بآليات مستحدثة سواء على مستوى التحقيق الابتدائي أو القضائي، هذا من جهة، ومن جهة ثانية فقد نص المشرّع على أحكام خاصة فيما يتعلق بتحريك الدعوى العمومية.

أولاً- الإجراءات على مستوى التحقيق الابتدائي:

لقد أعطى المشرع الجزائري بشأن جرائم الفساد الإداري والمالي الواقع داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية لوكيل الجمهورية سلطة إعطاء أمر لضباط الشرطة القضائية بناءً على تقرير مسبب يقضي بمنع كل من توجد ضده دلائل ترجح ضلوعه في جناية أو جنحة مغادرة التراب الوطني.

وكأصل في هذا الأمر أنه يسري لمدة 3 أشهر قابلة للتجديد مرة واحدة، غير أنه وطبقاً للمادة 36 مكرراً 1 فقرة 03 المستحدثة بموجب الأمر 02/15 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية بأن أمر المنع قابل للتجديد إلى غاية الانتهاء من التحريات. كما أنه يمكن للضبطية القضائية سلطة توقيف المشبه فيه لمدة تفوق 48 ساعة قابلة للتجديد كل 3 مرات بعد تقديم الشخص لوكيل الجمهورية، والذي يقوم باستجوابه ويقرر له إذن كتابي بتمديد التوقيف للنظر<sup>1</sup>، وللضبطية القضائية كذلك صلاحية التقاط أو تسجيل الصوت المنفوه به واعتراض المراسلات، وهو الإجراء الجديد الذي أتى به المشرع في نص المادة 65 مكرراً 5 المضافة بالقانون رقم 22/06 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات الجزائية<sup>2</sup>.

أما فيما يخص بإجراء التسرب، فقد نصت عليه المادة 65 مكرراً 11 من القانون رقم 22-06 وهو إجراء يتمثل في قيام ضابط الشرطة القضائية بمراقبة المسؤولين داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية والمرتكبين لجرائم الفساد بإيهامهم بأنه معهم أو شريك معهم وذلك باستعمال هوية مستعارة. كما قد يرتكب عند الضرورة واحدة من جرائم الفساد بصورة فعلية دون أن يشكل ذلك

<sup>1</sup> تنص المادة 65 من القانون 22/06: «إذا دعت مقتضيات التحقيق الابتدائي ضابط الشرطة القضائية إلى أن يُوقف للنظر شخصاً توجد دلائل... غير أنه يمكن تمديد المدة الأصلية للتوقيف للنظر بإذن كتابي من وكيل الجمهورية المختص... ثلاث مرات إذا تعلق الأمر بجرائم... تبييض الأموال والجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف...»، هنا قد يرتكب مسؤولي المؤسسات العمومية الاقتصادية هذه الجرائم.

<sup>2</sup> حيث أضاف فصلاً رابعاً بعنوان: "في اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والتقاط الصور.

تحريضاً. بعد الانتهاء من عملية التسرب يقرّر ضابط الشرطة القضائية المكلف بعملية التسرب تقرير عن هذا الإجراء ويجوز أن يسمع بصفة جوازية كشاهد<sup>1</sup>.

#### ثانياً- الإجراءات على مستوى التحقيق القضائي:

باعتبار أنّ جرائم الفساد الإداري الممكن ارتكابها من طرف مستيري المؤسسات العمومية الاقتصادية تشكل خطراً محدقاً بالمال العام، قام المشرّع بمنح قاضي التحقيق صلاحيات عديدة، من بينها منح إذن للضبطية القضائية من أجل اعتراض المراسلات والتقاط الصور.

كما يمكن المشرّع قاضي التحقيق من سلطة الإذن لمباشرة عمليات التسرب وفقاً لما نصت عليه المادة 65 مكرر<sup>2</sup> 11 من القانون 06-22 بعد إخطار وكيل الجمهورية، فهذا الإذن يجب تحت طائلة البطلان أن يكون مكتوباً، كما يجوز لقاضي التحقيق الذي رخص بإجراء التسرب أن يأمر بوقفه قبل انقضاء المدة المحددة.

القاعدة العامة أنّ النيابة العامة هي صاحبة الاختصاص فيما يتعلق بتحريك ومتابعة الدعوى العمومية، إلا أنّ هناك حالات معينة تتم فيها تقييد النيابة العامة بشروط وإجراءات معينة. وعلى اعتبار أنّ المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية، فإنّ أجهزة تسييرها تخضع لنفس نظام المسؤولية الجزائية التي يخضع لها ممثلو الشركات التجارية.

بالرغم من أنّ المشرّع أعطى للنيابة العامة الحرية في تحريك الدعوى العمومية إلاّ أنّه قيدها في حالات معينة بوجود حصولها على شكوى أو إذن أو طلب في جرائم معينة. وفي هذا الصدد،

<sup>1</sup> يمكن اتخاذ تدابير وقائية خاصة من أجل حماية ضابط الشرطة القضائية إذا كان شاهداً، وهو ما نصت عليه المادة 65 مكرر 19 من الأمر 02/15.

<sup>2</sup> تنص المادة 65 مكرر 11 من قانون 06-22 على أنه: «عندما تقتضي ضرورات التحري أو التحقيق في إحدى الجرائم المذكورة في المادة 65 مكرر أعلاه، يجوز لوكيل الجمهورية أو لقاضي التحقيق أن يأذن تحت رقابة وكيل الجمهورية بمباشرة عملية التسرب ضمن الشروط المبينة في المواد أدناه».



نصت الفقرة الأولى من المادة 06 مكرّر من الأمر 02/15 على أنه: «لا تحرك الدعوى العمومية ضدّ مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تملك الدولة كلّ من رأسمالها أو ذات الرأسمال المختلط عن أعمال التسيير التي تؤدي إلى سرقة أو اختلاس أو تلف أو ضياع أموال عمومية أو خاصة، إلاّ بناءً على شكوى مسبقة من الهيئات الاجتماعية لمؤسسة المنصوص عليها في القانون التجاري وفي التشريع الساري المفعول».

يتّضح جلياً من فحوى المادة 6 مكرّر أنّ إجراءات المتابعة ضدّ مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية لا تتم إلاّ بناءً على شكوى من طرف أحد أجهزتها الاجتماعية، لكن الإشكال المطروح، من هو الجهاز الذي أوكلت له صلاحية تقديم شكوى في هذا الصدد؟

نلاحظ أنّ المشرّع الجزائري لم يحدّد بدقّة من له صلاحية تقديم الشكوى، هل الجمعية العامة، مجلس الإدارة، مجلس المراقبة أم مندوب الحسابات؟.

غير أنّّه بالرجوع إلى نص المادة 715 مكرر 113 ف2 من ق.ت.ج، يظهر أنّ مندوب الحسابات<sup>1</sup> هو من توكل له هذه المهمة على أساس أنه يعرض على أقرب جمعية عامة مقبلة المخالفات والأخطاء التي لاحظوها أثناء ممارسة مهامهم ويطلعون وكيل الجمهورية بالأفعال الجنحية التي اطلعوا عليها<sup>2</sup>.

كما أنّ المفتشية العامة للمالية قد تختص هي الأخرى بتحريك الدعوى العمومية، ذلك أنّ هذه الهيئة تختص هي الأخرى برقابة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية ما يترتب عليه قيام

<sup>1</sup> حيث يشكل مندوب الحسابات هيئة قائمة بذاتها في الجهاز التنظيمي للمؤسسة العمومية الاقتصادية، حيث تعرض القانون التجاري إلى جملة من المهام المنصوص عليها في المادة 715 مكرر 4 ف2 من ق.ت.ج.

<sup>2</sup> ما يعني أنّ الجهاز مؤهل بتحريك الدعوى العمومية هم مندوبي الحسابات، ذلك أنّ المندوب هو المكلف بمختلف أعمال المراقبة المتمثلة في التحقيق في الدفاتر والأوراق المالية للمؤسسة، كما يدقّق في صحة المعلومات المقدمة في تقرير مجلس الإدارة أو المديرين حسب الحالة، فمن المنطقي أن تسند له مهمة تحريك الدعوى العمومية باعتباره الجهاز الأكثر دراية بالمخالفات.

هذه الأخيرة بالتبليغ عن جميع المخالفات والأفعال الجنحية المرتكبة داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية عن طريق شكوى إلى السيد وكيل الجمهورية.

كما أن الجزاءات والعقوبات المقررة لمسيرى المؤسسات العمومية الاقتصادية تتباين وتختلف حسب طبيعة الجرم المرتكب هذا في حالة ما لم تنقضي الدعوى العمومية لسبب من الأسباب العامة أو الخاصة.

### الفرع الثالث

#### الجزاءات المقررة ضدّ مسيرى المؤسسات العمومية الاقتصادية

##### وأسباب انقضاء الدعوى العمومية

ترتبط العقوبة بالهدف المرجو منها تحقيقه ألا وهو محاربة الجريمة، وما دام الأمر يتعلق بالجرائم المرتكبة من طرف مسيرى المؤسسات العمومية الاقتصادية، فقد حرص التشريع الجزائري على غرار باقي التشريعات على توقيع العقوبات التي تتلاءم مع الجرم المرتكب من طرف هؤلاء المسيرين، كما أنّ هذه العقوبات قد تصطدم بعوائق تحول دون تطبيقها مما يؤدي إلى انقضاء الدعوى العمومية.

#### أولاً- الجزاءات المقررة لمسيرى المؤسسات العمومية الاقتصادية:

نجد أنّ الجزاءات المقررة حسب طبيعة الجرم المرتكب تتوزع بين أحكام قانون العقوبات، وقانون مكافحة الفساد، كما أنّ هذه العقوبات منها ما هو أصلي ومنها ما هو تكميلي.

فبالنسبة للعقوبات الأصلية، نجد أنّ المشرع الجزائري حصرها في الإعدام، السجن المؤبد، السجن المؤقت، الحبس والغرامة، ما يعني أنّ المشرع قد حصر العقوبات الأصلية في نوعين، إمّا عقوبات سالبة للحرية أو عقوبة الغرامة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> كور طارق، آليات مكافحة جريمة الصرف على ضوء أحدث التعديلات والأحكام القضائية، دار هومو للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص.141.

وتعتبر الغرامة عقوبة أصلية في مواد الجناح والمخالفات، ويقصد بها إلزام المحكوم عليه أن يدفع للخرينة العمومية مبلغاً مقدراً في الحكم. وعلى العموم، فإنّ القصد وراء عقوبة الغرامة هو إفقار الذمة المالية للمسير، كما أنّها تهدف إلى الردع العام بتهديدها الآخرين، فهي بمثابة خط الدفاع ضدّ الجريمة عندما ينص عليها القانون. أمّا بالنسبة للعقوبات التكميلية، فقد نصت المادة 50 من الأمر 01-06 المعدل والمتمم على أنّه يمكن للجهة القضائية أن تعاقب الجاني المدان لارتكابه جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، هي عقوبات متمثلة في تحديد الإقامة، المنع من الإقامة، المصادرة الجزئية للأموال، نشر الحكم.

**ثانياً- انقضاء الدعوى العمومية ووقف إجراءات المتابعة ضدّ مسيري المؤسسات:**

إذا كان الأصل أن تنقضي الدعوى العمومية بتوقيع العقوبة وانقضاء مدتها، فإنّ هناك أسباب أخرى تنقضي بها العقوبة، وتحدّد هذه الأسباب في التشريع الجزائري، ذلك أنّ المشرّع نص من خلال المادة السادسة من ق.إ.ج.ج على الأسباب المؤدية لانقضاء الدعوى العمومية<sup>1</sup>. وعليه فالأسباب الخاصة لانقضاء الدعوى العمومية تتمثل في سحب الشكوى، حيث تنقضي الدعوى العمومية بسحب الشكوى إذا كانت شرطاً لازماً للمتابعة الجزائية، أمّا المصالحة، فقد أقرّ القانون إمكانية إجراء المصالحة في بعض الجرائم، وبالتالي إذا تمّت المصالحة بين أحد الإدارات التي أعطاهها القانون حق إجرائها وبين المخالف، يسقط حق النيابة العامة في المتابعة الجزائية.

<sup>1</sup> تنص المادة 6 من ق.إ.ج.ج على ما يلي: «تنقضي الدعوى العمومية الرامية إلى تطبيق القانون لوفاء المتهم وبالتقدم وبالغفو الشامل وبإلغاء قانون العقوبات وبصدور الحكم الحائز على حجية الشيء المقضي فيه...».

# الخلاصة

تبلورت أفكار الدراسة من خلال محاولة تحديد الطبيعة القانونية للمؤسسات العمومية الاقتصادية، من خلال تجسيد مقارنة العمومية والمتاجرة، والتي تعتبر مقارنة يصعب تجسيدها عملياً، حيث أنّ قواعد القانون العام تفرض منطق تدّخل السلطة من أجل توجيه الاقتصاد بحجة ملكيتها للمؤسسة العمومية الاقتصادية، أمّا قواعد القانون الخاص فجاءت من أجل تحقيق فكرة استقلالية التسيير واتخاذ القرار داخل المؤسسة وتطبيق أحكام وقواعد السوق.

ولقد اعتبرت مرحلة استقلالية تسيير المؤسسات والتي ميّزت واقع المؤسسة في ظلّها بضعف الحصيلة العددية للمؤسسات المستقلة، حيث عبّر عنها جانب من الفقه أنها مجرد وهم خادع ساهم بشكل مباشر في إفلاسها بسبب غياب الشروط المالية المرافقة للعملية، كما أنّ سبب عدم نجاح أسلوب الاستقلالية مرّده إلى الظروف الاقتصادية الصعبة والمناخ السياسي المضطرب والفوضى التي كانت تشكو منها المؤسسات، ممّا صعب العبور بها إلى مرحلة الاستقلالية.

بالإضافة إلى فشل صناديق المساهمة وعدم قدرتها على تحقيق المهمة التي كلفت من أجلها، كما أنّ المساعدات المالية للدولة وسياسة التطهير المالي استمرت حتى بعد مرحلة الاستقلالية، حيث شكلت هذه المساعدات عربون ولاء للسلطة، فالدولة كانت تخشى أن تتحوّل هاته المؤسسات إلى قوّة موازية لها.

كما تبينّ بجلاء الآثار المترتبة على تجسيد مبدأ استقلالية المؤسسات، حيث أنه لما كان منتظرا تحقيق نظرية حياد الدولة عن الحقل الاقتصادي، اتضح أنّ السلطة التنفيذية بقيت فاعلاً مؤثراً في ممارسة وظيفة توجيه الاقتصاد عن طريق المؤسسة العمومية الاقتصادية، ويتجلى ذلك من خلال عودة الدولة في ممارسة الأنشطة الاقتصادية بصفتها عوناً اقتصادياً تقليدياً، وعدم اكتفائها بدورها الضبطي كسلطة عمومية ضامنة للمرفق العام والمصلحة العامة.

وفي سبيل تجسيد مبدأ استقلالية المؤسسات، وفي ظلّ غياب الإطار القانوني المنظم لآليات التحوّل إلى القطاع الخاص ونقل ملكية المؤسسات، أدّى بالسلطة إلى تبنيّ وإصدار الأمر رقم

25/95، حيث كرّس هذا الأمر بموجب نصوص قانونية صريحة طرق وأساليب الخوصصة، إلا أنّ أسلوب الخوصصة كما رأينا في الباب الأوّل من الدراسة يصعب تطبيقه، لأنّ اختيار المؤسسات الموجهة للخوصصة تعتبر خطوة شديدة الصعوبة، فهي تحتاج إلى مساهمة ومبادرة من السلطة الوصية وتأهيل مختصين اقتصادياً وإدارياً لتنفيذ هذه العملية.

كما ظهر من خلال إجراء الخوصصة أنّ الشكل التنظيمي للمشروعات العامة يؤثر في الخطوات الضرورية اللازمة لتحويلها للقطاع الخاص. أمّا فيما يتعلق بتسيير أزمة الصلاحيات بين الشركات القابضة ومجلس الخوصصة فيما يتعلق بتنفيذ مشروع نقل ملكية القطاع العام ونتيجة للصراع الذي كان قائماً بين هاتين الهيئتين، فصل الأمر 01-04 في هذه المسألة، وذلك باستحواذ مجلس مساهمات الدولة على ملف الخوصصة وتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

يمكن القول أنّ نجاح سياسة الخوصصة في شق كبير منها يعتمد على المعايير المعتمد عليها في تحديد المشروعات والأنشطة التي ستطبق عليها هذه السياسة وفي الحالات التي تقرّر الدولة الإبقاء على ملكيتها وإدارتها لبعض مشروعات القطاع العام.

بالرغم من سياسة المشرّع في تبني المزيد من الإصلاحات في مجال الخوصصة، إلا أنّ السؤال المطروح يكمن في أيّ وجهة يسير قانون خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية. إلا أنّ طرح مثل هذه الإشكالي يعبر عن تبعات خطيرة، مادامت الدولة تفتقر إلى رسم صورة استشرافية للمستقبل.

إنّ كلّ ما يستخلص من التطوّر القانوني لمسار الخوصصة هو أنّ السلطة ترجح فرضية التأمني وعدم التسرّع من خلال الكيفية المعالج بها الملف الاقتصادي دون تحضير مناخ الاستثمار، هذا الوضع يعتبره الرأي العام المهتم بالخوصصة غير واضح ويحدّ من مصداقية الدولة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الجديد الذي أتى به الأمر 01-04 فيما يخص استقلالية المؤسسات، هو أنّه حوّل الاستقلالية النسبيّة التي كانت معتمدة في ظل أحكام القانون التوجيهي 88-01 إلى استقلالية مطلقة في ظل الأمر 01-04، وذلك على أساس أنّ القانون التوجيهي، حينما عرّف

المؤسسات العمومية الاقتصادية عرّفها على أنها شركات تجارية، تمتلك فيها الدولة كلّ رأس المال، في حين أنّ الأمر 01-04 استبدل مصطلح "كلّ رأس المال" بـ "أغلبية رأسمال"، وذلك بفتح رأسمال المؤسسات على جمهور المكتتبين وجمع مدخرات أكبر.

وهذا إن دلّ على شيء فإنّما يدلّ على مدى حرص المشرّع على تجسيد استقلالية مطلقة وليست نسبية داخل هذا النوع من المؤسسات.

أمّا بخصوص نظام الإفلاس داخل المؤسسات، فقد كان موقف المشرّع والسلطة واضحاً إزاء هذا الإجراء داخل المؤسسة، ففي الوقت الذي كان من المفروض أن يعتبر هذا الإجراء إجراءً عادياً تخضع له المؤسسة مثل نظيراتها في القانون الخاص، اعتبره المشرّع إجراءً استثنائياً، بالرغم من النص عليه في أحكام المادة 36 من القانون التوجيهي 88-01 وأحكام المادة 217 من القانون التجاري.

فلقد تكرّس الطابع الوهمي بصور أعمق في حالة الإفلاس والتسوية القضائية، ولعلّ ذلك مرّده إلى عدم إمكانية اتخاذ هذا الإجراء من طرف السلطة، خاصّة إذا كانت هذه المؤسسات المهذّدة بالإفلاس ذات طابع إستراتيجي، فالدولة رخصت إمكانية التّدخل لدرء هذا الخطر وفقاً لما تراه مناسباً. وفي ظلّ هذه الظروف يمكن القول أنّ الاستقلالية المبتغاة تحوّلت إلى نقمة وكأنّ القصد من الاستقلالية لم يكن في الواقع سوى للمؤسسات العاجزة، أمّا بالنسبة للمؤسسات الاقتصادية الناجعة، فقد شكّلت الاستقلالية كمرحلة تحضيرية للخصوصية.

أمّا فيما يخصّ مجال أعمال الرقابة بشقيها الداخلي والخارجي يطرح أكثر من تساؤل. يبدو أنّ مبدأ اللامركزية الاقتصادية أعطى للمؤسسات العمومية الاقتصادية سلطة اتخاذ القرارات وتجسيد مبدأ حياد الدولة عن طريق فصل وظيفتها الإدارية عن الوظيفة الاقتصادية، وبالتالي أصبحت مسألة الرقابة على إدارة وتسيير المؤسسة تخضع لصلاحيّة الأجهزة الاجتماعية، وأنّ أيّ تدخّل رقابي خارجي من شأنه المساس بمبدأ مشروعية اتخاذ القرارات.

إلا أنّ الممارسة الميدانية أثبتت عدم نجاعة الأجهزة الاجتماعية في تحقيق دورها الرقابي، الأمر الذي دفع بالمشرّع إلى إعادة هيكلة الرقابة على المؤسسات عن طريق فرض هيئات خارجة عن المؤسسة يُنيط بها تحقيق هذا الدور.

إلا أنّ الإشكال طُرِحَ من طرف فقهاء القانون الاقتصادي حول جدوى وإمكانية فرض هيئات رقابية خارجية على المؤسسات التي تأخذ شكل شركات تجارية وتخضع من حيث التنظيم والتسيير لأحكام القانون التجاري، وهو أمر يتناقض وأحكام القانون الخاص.

ففي إطار الإصلاحات الاقتصادية لسنة 1988، تبين كيف أنّ المشرّع اتجه نحو التخفيف من حدّة الرقابة الخارجية، من خلال ما سمي آنذاك بالتقويم الاقتصادي الدوري حيث أهل المفتشية العامة للمالية للقيام بذلك، إذ أنّ هذا التأهيل لم يكن متلائم مع الاستقلالية الممنوحة للمؤسسة ولا مع توجه الدولة نحو الانسحاب من النشاط الاقتصادي في ظلّ اقتصاد السوق. ولكن مع سياسة الانفتاح الاقتصادي وتبني قواعد اقتصاد السوق، تمّ إلغاء التشريعات المتعلقة ليستغني بذلك المشرّع عن إخضاع المؤسسة لأيّ رقابة خارجية.

إلا أنّ سياسة التحرير هذه لن تُجدي نفعاً سواء بالنسبة للدولة أو للمؤسسة نظراً لتفشي سوء استغلال الحرية والاستقلالية الممنوحة للمؤسسة من طرف الأجهزة القائمة على رقابتها وما تترتب عليه من جرائم تدخل في إطار الفساد الإداري، الأمر الذي دفع بالمشرّع إلى إعادة تحيين دور الرقابة الخارجية من خلال إصدار الأمر 08-01 حيث قرّر من خلاله عودة الدولة للنشاط الاقتصادي من خلال أحكام الرقابة على عمليات التسيير داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية.

يبدو أنّ المشرّع لم يبيّن حقيقة عودة المفتشية العامة للمالية في الأمر 08-01، هل كانت أساساً من أجل فرض مجال الرقابة الخارجية على المال العام، وبالتالي الخروج عن النطاق الأصلي للإصلاحات وفسح المجال لعودة الدولة كسلطة عامة وبالتالي عودة الوصاية وتطبيق أحكام القانون العام على هذا النوع من المؤسسات، أم أنّ عودة المفتشية لم يكن للقيام بالرقابة الخارجية بل يعتبر



قيامها بالرقابة وتحقيق التسيير رقابة داخلية أوكلت للمفتشية العامة للمالية من أجل تدعيم رقابة أجهزة المؤسسة. أمّا بخصوص الشق المتعلق بتحديد المسؤولية الجنائية للمسّيرين داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية، وباعتبار أنّ هذه الأخيرة تخضع لأحكام المطبقة على الأشخاص المعنوية، لمسنا كيف أنّ المشرّع اعتمد على تطبيق مبدأ ازدواجية المسؤولية الجنائية المطبقة على الأشخاص المعنوية، حيث يتقاسم مسّير المؤسسة في حالات محدّدة المسؤولية الجنائية، وفي حالات أخرى تقع هذه المسؤولية على الشخص المعنوي وهذا بموجب نص المادة 51 مكرّر من قانون العقوبات.

وفي إطار الأحكام العامة المنظمة للجرائم الاقتصادية، وباعتبار أنّ مسّير المؤسسة العمومية الاقتصادية قد يرتكب جنحاً باسم ولحساب المؤسسة والتي تعدّ بدورها جرائم اقتصادية، ظهر أنّ السياسة الجنائية قد خرجت في مجال تجريم الجرائم الاقتصادية عن الأحكام العامة التي تفرضها على مرتكبي الجرائم الأخرى، حيث قامت بالمساواة بين مرتكب الجريمة التامة وبين الشروع فيها، كما ساوت بين المشتركين في الجريمة الاقتصادية من حيث العقوبة. وبالرغم من الجهود والمسااعي التي بلغها التشريع الجزائري للحدّ من وقوع هذا النوع من الجرائم داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية تحت دافع حماية المال العام، إلاّ أنّها شهدت انتشاراً رهيباً يعكس عدم فعالية النصوص القانونية، خاصّة بعد الإفراط في منح استقلالية أكبر للمؤسسات واعتمادها على أدوات ووسائل القانون الخاص.

ولعلّ الجديد التي أتت به المادة 6 مكرّر من ق.إ.م.إ. والذي كان له وقع سلبي على مردودية المؤسسات أخلط حسابات الهيئات الرقابية المؤكّلة لها صلاحية مراقبة المال العام وعلى رأسها المفتشية العامة للمالية. كما أنّ النيابة العامة قيّد دورها في تحريك الدعوى العمومية، خاصّة بعد اشتراط المشرّع عدم إمكانية متابعة مسّيري المؤسسات العمومية الاقتصادية إلاّ بناءً على شكوى مسبقة من الأجهزة الاجتماعية للمؤسسة، وبالتالي فالباب مفتوح على مصراعيه في هذه الحالة لمسّير المؤسسة من أجل ارتكاب جرائم متعمّدة وبالتواطؤ مع أحد أعضاء أجهزة المؤسسة.

بعد العرض السابق لمجموع النتائج المتوصل إليها في هذه الدراسة، يتطلب الأمر إبراز أهم الملاحظات والاقتراحات المتوصل إليها، وهي:

- غياب مفهوم موحد للإصلاحات الاقتصادية دون أن يُراعي المشرع أو يأخذ بعين الاعتبار تجربة ونتائج الأساليب السابقة.

والملاحظ أنّ استقلالية أساليب الإصلاح عن بعضها البعض أثرت سلباً على تحقيق أهداف الإصلاحات الاقتصادية حيث لجأ كل أسلوب إلى إعادة النظر كلياً في جملة الخيارات الاقتصادية المطروحة قبله من غير أن يستبعد الخيارات التي حققت جزءاً من النجاح الاقتصادية.

- التردد في الحسم في الإشكاليات الكبرى للاقتصاد الوطني، ونعني بها إشكالية جدوى القطاع العام، هل ينبغي الاحتفاظ به أم يجب التضحية به؟، حيث بقيت هذه الإشكالية رهينة مواقف سياسية أكثر منها اقتصادية أو قانونية.

- إشكالية الطبيعة القانونية للمؤسسات العمومية الاقتصادية، هل يجب تصنيفها كشخص عادي خاضع لمنطق القانون التجاري أم يجب تقديس طابع العمومية وحماية تراثها المالي من مخاطر الممارسة التجارية؟

- إغفال المشرع تحديد مناهج تقييم المؤسسات العمومية الاقتصادية، حيث اكتفى في الأمر 01-04 المتضمن الإحالة إلى المناهج المتعارف عليها دولياً دون أن يحدّد هذه المناهج.

أما بخصوص موضوع الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية فيمكن جرد العديد من الملاحظات أهمها:

- المشرع أخضع المؤسسة لنمط الرقابة الممارس في الشركات التجارية خلال العشريتين وبصفة أخص شكل الرقابة على شركات الأموال بعد انسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي، وهذا أدى إلى مشاكل عدّة، إذ كيف يمكن لأجهزة التسيير أن تُدير المؤسسة وتراقبها في آن واحد؟.

- يعتبر العمل الذي تقوم به المفتشية العامة للمالية في إطار الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية وفقاً لمهامها التفتيشية يتسم بالقصور وعدم الجدوى، إذ كيف يمكن لجهاز تابع لوزارة

المالية والتي بدورها تعتبر جزءاً من السلطة أن تراقب كياناً قانونياً أنشأته الدولة، بل أكثر من ذلك، فدور المفتشية هنا هو إعداد تقارير عن العملية التفتيشية ورفعها إلى الحكومة، دون إمكانية قيامها بتنفيذ جزاءات ردعية.

- ما يمكن ملاحظته أيضاً في الشق المتعلق بتقرير المسؤولية الجزائية للمسير هو التناقض الحاصل بين النصوص القانونية المتبعثرة بين أحكام القانون العام وأحكام القانون الخاص، خاصة في ظلّ تباين مفهوم الموظف العمومي الذي تختلف تعريفاته بين أحكام القانون الجنائي، وقانون مكافحة الفساد من جهة، وبين أحكام القانون الإداري من جهة أخرى.

أما بخصوص جملة الاقتراحات، فيمكن إيجازها فيما يلي:

- حتى تتمكن المؤسسة العمومية الاقتصادية من تحقيق الهدف المنشود من إنشائها والمتمثل في تحقيق التمويل الذاتي وبدون الرجوع إلى مساعدات الدولة المالية، عليها أن تستبعد فكرة أنّ المؤسسة هي عون تنفيذي في يد السلطة من أجل تحقيق إيديولوجياتها السياسية، إضافة إلى ضرورة فصل الوظيفة الإدارية عن الوظيفة الاقتصادية من أجل تحقيق مبدأ اللامركزية الاقتصادية داخل المؤسسات.

- في ظلّ جملة التناقضات التي تطرحها الطبيعة القانونية للمؤسسات العمومية الاقتصادية، من حيث القانون الواجب التطبيق، والجهة القضائية المختصة بالمنازعات، يمكن للمشروع تعديل نصوص مواد الأمر 04-01 المعدل والمتمم، وإبقاء هذا النوع من المؤسسات في ظلّ أحكام القانون العام باعتبار أنّ قرار إنشاء هذه المؤسسات يصدر من السلطة المختصة، واعتبار المؤسسات العمومية الاقتصادية مثلها مثل المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، مع تطبيق بعض أحكام وقواعد القانون الخاص والتحفظ على بعض الأحكام الأخرى خاصة في الشق المتعلق بالإفلاس والتسوية القضائية، والذي يعتبر تطبيقه على مؤسسات ذات طابع إستراتيجي في الجزائر من ضرب الخيال، وهذا لاعتبارات سياسية أكثر منها اقتصادية أو قانونية.

- لا بدّ من إعطاء لون للدولة والذي يتوقف عليه نجاح مستقبل نقل ملكية القطاع العمومي إلى القطاع الخاص بصفة هادئة حتى تكون الانطلاقة للإستراتيجية الصناعية على أسس سليمة.
- بخصوص فرض الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، نقترح على المشرع إشراك هيئات عدّة إلى جانب المفتشية العامة للمالية، كمجلس المحاسبة والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وكذلك مجلس المنافسة، ومنحهم السلطة التقديرية والاستقلالية الواسعة في اتخاذ قرارات ردعية ضدّ كل من تسوّل له نفسه للمساس أو التلاعب بالمال العام، وعدم اكتفاء هذه الهيئات المذكورة برفع تقارير دورية للحكومة، دون أن يكون لها دور فعّال في ردع الجناة ولو بصفة قبلية.
- حتى تتحقق فعّالية تطبيق المسؤولية الجنائية على مسّيري المؤسسات العمومية الاقتصادية لا بدّ من وجود إرادة سياسية حقيقية للقضاء على جرائم الفساد، ولا بدّ من دعم الجانب الوقائي لأنّه أفضل طريقة لحل الإشكال.
- ضبط النصوص القانونية التي تحدّد المسؤولية الجزائية للمسّيرين داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية من خلال جمع هذه النصوص التجرىمية في قانون واحد.
- ضرورة إعادة النظر في أحكام المادة 6 مكرّر من ق.إ.م.إ، والتي حسب رأي العديد من المختصين يعتبر بوابة يتمادى من خلالها المسّير في ارتكاب المزيد من الأفعال الجنحية والتي تنعكس سلباً على مردودية المؤسسات.

# قائمة المصادر والمراجع

أولاً - المؤلفات العامة:

❖ باللغة العربية:

1. إبراهيم أحمد الشرقاوي، الأموال العامة وحمايتها مديناً وجنائياً، دار الجامعة الجديدة، الازارطة، الإسكندرية، مصر، 2010.
2. إبراهيم أنس، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، ج1، ط2، دار المعارف، القاهرة، 1972.
3. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 2006.
4. أبو صقر حسن، عمليات تنفيذ الموازنة ورقابتها، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1981.
5. أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، ط4، دار هومة، الجزائر، 2006.
6. أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري العام، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2002.
7. أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري العام، ط13، دار هومة، الجزائر، 2013.
8. أحمد زكي، يوسف محمود، المعجم العربي، الميسر للمدرسة والجامعة والمكتب والمنزل، دار الكتاب المصري، القاهرة، (د س ن).
9. أحمد شكري السباعي، الوسيط في القانون التجاري المغربي والمقارن، الجزء الخامس، مكتبة المعارف، 1984.
10. أحمد فتحي سرور، أصول السياسة الجنائية، دار الشروق، القاهرة، 2006.
11. أحمد فتحي سرور، الوسيط في شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987.
12. أحمد محرز، القانون التجاري الجزائري، الجزء الثاني، الشركات التجارية، مطابع سجل العرب، القاهرة، 1989.
13. أحمد محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، ط1، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010.

14. احمية سليمان، التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1994.
15. إسماعيل عرباجي، اقتصاد وتسيير المؤسسة، أهمية التنظيم، ديناميكية الهياكل، ط2، موفم للنشر، الجزائر، 2013.
16. أكرم إبراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، ط1، الهيئة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
17. البارودي علي، القانون التجاري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1970.
18. برحماني حفيظ، المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.
19. بشار فلاح ناصر الشباك، نظرية التعسف في إدارة الشركات التجارية- دراسة مقارنة-، ط1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2015.
20. بن داود إبراهيم، نظام الإفلاس والتسوية القضائية في القانون التجاري المقارن، دار الكتاب للحديث، الجزائر، 2009.
21. توفيق المجالي، شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005.
22. تيورسي محمد، الضوابط القانونية للحرية التنافسية في الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2013.
23. ثابت عبد الرحمن إدريس، جمال الدين محمد المرسي، الإدارة الإستراتيجية (مفاهيم ونماذج تطبيقية)، ط1، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر 2001.
24. جرجس يوسف طعمة، مكانة الركن المعنوي في الجرائم الاقتصادية، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2005.
25. حامد عبد المجيد دراز، المرسي السيد حجازي، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004.

26. حسام الدين عبد الغني الصغير، النظام القانوني لاندماج الشركات، ط2، دار الفكر العربي، مصر، 2004.
27. حسن عز الدين دياب، القانون الجزائري للاستثمار، ط1، مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2011.
28. حسين أحمد الجندي، القانون الجنائي للمعاملات التجارية، الكتاب الأول، القانون الجنائي للشركات، مطبعة جامعة القاهرة، 1989.
29. حسين أحمد الطراونة، توفيق صالح عبد الهادي، الرقابة الإدارية "المفهوم والممارسة"، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2012.
30. حسين محمود نجيب، جرائم الامتناع والمسؤولية الجنائية عن الامتناع، دار النهضة، القاهرة، 1986.
31. حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية- دراسة تحليلية وتطبيقية-، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط2، 2010.
32. خطار علي، مبادئ القانون الإداري الأردني، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان الأردن، 1994.
33. خليل أحمد حسن قداد، شرح النظرية العامة للقانون في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
34. دويدار هاني مُحمَّد، التنظيم القانوني للتجارة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1997.
35. رسول شاكر محمود البياتي، النظام القانوني للشركة القابضة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2012.
36. رؤوف عبيد، مبادئ القسم العام من التشريع العقابي، ط4، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
37. سامي مُحمَّد الخرابشة، التنظيم القانوني لإعادة هيكلة شركات المساهمة العامة، دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.



38. سميحة القليوبي، الشركات التجارية، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
39. سمير عالية، المدخل لدراسة جرائم الأعمال المالية والتجارية، ط1، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات، لبنان، 2008.
40. السيد قاسم، مراقب الحسابات- دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، مصر، 1991.
41. صمودي سليم، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي، دار الهدى، الجزائر، 2006.
42. طالب نور الشرع، الجريمة الضريبية، ط1، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2008.
43. طيب بلولة، قانون الشركات، ط2، منشورات بيرتي، الجزائر، 2013.
44. عباس أبو شامة عبد الحمود، عولمة الجريمة الاقتصادية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، 2007.
45. عبد الرحيم صدقي، السياسة الجنائية في العالم المعاصر، دار المقارن، القاهرة، 1987.
46. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، التحكيم في منازعات العقود الإدارية الداخلية والدولية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
47. عبد اللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا، 2013.
48. عبد الله المالكي، الواقع المصرفي العربي والدمج المصرفي، إتحاد المصارف العربية، بيروت، 1992.
49. عبد الله سلمان، شرح قانون العقوبات الجزائري، القسم العام، ج1، ط6، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.
50. عبد الوهاب البطراوي، الأساس الفكري لمسؤولية الشخص المعنوي، دار النجوم للطباعة، (د.د.ن)، 1992.
51. عجة جيلالي، التجربة الجزائرية في تنظيم التجارة الخارجية، من احتكار الدولة إلى احتكار الخواص، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

52. العربي مُجّد سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر، الولاية، البلدية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006
53. عزيز العكيلي، أحكام الإفلاس والصلح الواقي (دراسة مقارنة)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1996.
54. علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط3، 2008.
55. علي عبد الأمير قبلان، أثر القانون الخاص على العقد الإداري، الجزء الثاني، ط1، د.د.ن، 2011.
56. عمر سالم، المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي وفق قانون العقوبات الفرنسي، جامعة القاهرة، ط1، دار النهضة، 1995.
57. عوض مُجّد، جرائم الأشخاص والأموال، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1980.
58. فارس السبتي، المنازعات الضريبية في التشريع والقضاء الجزائري، دار هومة للطبع والتوزيع، الجزائر، 2008.
59. فايز إسماعيل بصبوس، اندماج شركات المساهمة العامة والآثار القانونية المترتبة عنها، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010.
60. فائزة لعراف، مدى تكيف النظام المصرفي الجزائري مع معايير لجنة بازل وأهم انعكاسات العولمة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2013.
61. فتيحة يوسف المولودة عماري، أحكام الشركات التجارية وفقاً للنصوص التشريعية والمراسيم التنفيذية الحديثة، الطبعة الثانية، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
62. فريد العريبي ومُجّد السيد الفقي، الشركات التجارية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
63. القباني بكر، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.

64. كمال العيادي، المسير في الشركات التجارية، الجزء الثاني، الشركات الخفية الاسم، ط1، مجمع الأطرش، تونس، 2011.
65. كمال آيت منصور، عقد التسيير، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2012.
66. كور طارق، آليات مكافحة جريمة الصرف على ضوء أحدث التعديلات والأحكام القضائية، دار هومه للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
67. لعامرة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، ط1، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
68. مجدي أنور حبشي، الخطأ الواعي أو الخطأ مع التوقع في القانون الجنائي، دار النهضة العربية، مصر، (د.س.ن).
69. محسن شفيق، التحكيم التجاري الدولي، دار النهضة العربية، 1997.
70. محمد سمير، الجرائم الاقتصادية في التشريعين المصري والإماراتي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2015.
71. محمد فريد العربي، القانون التجاري، شركات الأشخاص والأموال، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001.
72. محمد فريد العربي، القانون التجاري، شركات الأموال، الدار الجامعية للطباعة والنشر، (د س ن).
73. محمد محمد عبده إمام، أصول علم الإدارة العامة في ضوء الشريعة الإسلامية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2012.
74. محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مبادئ المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2007.
75. محمود محمود مصطفى، الجرائم الاقتصادية في القانون المقارن، الأحكام العامة والإجراءات الجنائية، مطبعة جامعة القاهرة، 1979.

76. مصطفى العوجي، القانون الجنائي، الجزء الاول، النظرية العامة للجريمة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2016.
77. مصطفى كمال طه، الشركات التجارية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 1997.
78. نادية فوضيل، شركات الأموال في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
79. نبيل لوقاباوي، الإجراءات الجزائية في التشريع الجزائري، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1992.
80. نسرین شريقي، الإفلاس والتسوية القضائية، سلسلة مباحث في القانون، دار بلقيس، الجزائر، 2013.
81. وليد بوجملين، قانون الضبط الإقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر د.س.ن.
82. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، (د د ن)، 1998.

❖ باللغة الفرنسية:

1. AMOKRANE Abdelaziz, Guide pratique des gestions des SPA, Imprimerie Merkouche, KOUBA, Alger, 2001.
2. BALTA.P et RULLEAU. C, La stratégie de Boumediene, Edition Sind Bad, Paris, 1988.
3. BELLOULA Tayeb, Droit pénal des affaires et des sociétés commerciales, Edition Berti, Alger, 2011.
4. BENACHENHOU Mourad, Démocratie et conception, édition HIKMA, Alger, 1999.
5. BENHALIMA. A, Le système bancaire algérien, 2<sup>ème</sup> édition, Editions DAHLEB, ALGER, 2001.
6. BOCCON Didier GIBOD, La responsabilité pénale des personnes morales, Présentation théorique et pratique, Edition Alexander Lacassagne, 1994.
7. BOUARA Tahar, Les finances publiques, éditions Pages Bleues, Alger, 2007.

8. BOUDERSSA. M, La ruine de l'économie algérienne sous le régime CHADLI, Editions RALIMA, Alger, 1993.
9. CONTE Philippe et WILFRED Jean Didier, Droit pénal des sociétés commerciales, Lexis Nexis, Litec, édition de juris classeurs, Paris, 2004.
10. COZIAN Maurice, VIANDIER Alain, Florence DEBOISSY, Droit des sociétés, 26 édition, Lexis Nexis, Paris, France, 2012.
11. DEBBOUB Youcef, Le nouveau mecanisme économique en Algérie, OPU, Alger, 2000.
12. GARANT Patrice, Droit Administratif, structure, actes et controles, Vol.1, Les éditions Yvon BLAIS, INC, Canada, 4ème édition, 1996.
13. GAREThierry, GINERTEL Catherine, Droit de procédure pénale, Ed. Dalloz, 2008.
14. GERMOS Sofie, La responsabilité pénale de la personne morale, une étude comparative, R.I.D.C, 1996
15. GUYON Yves, Droit des affaires, Droit Commercial général et sociétés, Tome 1, 7ème édition, Edition ECONOMICA, Paris, 1992.
16. HIDOUCI Ghazi , L'Algérie , la libération inachevée, Editions la découverte Essais,1994.
17. LACHEB Mahfoud, Droit des affaires, 3ème édition, Office des publications Universitaires, Algérie, 2006.
18. LARGUIER Jean, Droit pénal des affaires, Armand Colin Collection, 8<sup>ème</sup> édition, Paris, 1992.
19. MAHIOU.A, Cours d'institutions administratives, 3<sup>ème</sup> édition, Alger, OPU, 1981.
20. MOUHOUBI. S, L'Algérie à L'épreveue des Réformes économiques, OPU, Alger, 1988.

21. PLANQUE. J.C, La détermination de la personne morale pénalement responsable, Edition l'Harmattan, France, 2003.
22. RAINAUD.J.M et CRISTINI.R, Droit public de la concurrence, Economica, Paris, 1987.
23. RODIERE René et OPPETIT Bruno , Droit commercial, groupements commerciaux, 2<sup>ème</sup> Edition. Dalloz, 1980.
24. SALAH.M et ZERAOUI Farha, Pérégrinations en droit Algérien des sociétés commerciales, Ed. IBN KHALDOUN, Algérie.
25. SOYRE Jean Claude , Droit pénal et procédure pénale, 13<sup>ème</sup> édition L.G.D.J, 1992.
26. THOMAS Walid, Le code Bancaire Français, Editions ,PEDONE.A, Paris, 2004 .
27. WILFRID. P, Jean Didier, Droit pénal des affaires, 6<sup>ème</sup> Edition Dalloz, Paris, 2005.

ثانيا- المؤلفات المتخصصة:

أ- باللغة العربية:

1. أبو زيد رضوان، الوجيز في القطاع العام، دار الفكر العربي، 1974.
2. أحمد صقر عاشور، التحوّل إلى القطاع الخاص، تجارب عربية في خصخصة المشروعات العامة، مجلة المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة البحوث والدراسات، (د.د.ن)، 1996.
3. أحمد علي خضر، الاتجاهات الحديثة في إعادة هيكلة الشركات، رؤية حول إصلاح الشركات المملوكة للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2012.
4. أحمد ماهر، دليل المدير في الخصخصة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، 1991.
5. أنور صدقي المساعدة، المسؤولية الجزائية عن الجرائم الاقتصادية، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009.

6. إيهاب الدسوقي، التخصيصة والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية مع دراسة التجربة المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1990.
7. حسام الدين عبد الغني الصغير، بيع أسهم شركات قطاع الأعمال للعاملين في إطار البرنامج الحكومي لتوسيع قاعدة ملكية القطاع الخاص، برنامج التخصيصة، دار الفكر العربي ودار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
8. داوود يعقوب، المسؤولية في القانون الجنائي الاقتصادي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.
9. زغدود علي، المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1987.
10. ستيف هانكي، تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص، دار الشروق، مصر، 1990.
11. سعيد النجار، التخصيصة والتصحيحات الهيكلية في البلاد العربية، صندوق النقد العربي، (د.د.ن)، (د.ب.ن)، 1998.
12. عبد الرؤوف مهدي، المسؤولية الجنائية عن الجرائم الاقتصادية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1976.
13. عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013.
14. عجة جيلالي، قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية، من إشتراكية التسيير إلى الخوصصة- دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
15. ليث عبد الله القهوي، بلال محمود الوادي، التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012.
16. محمد الصغير بعلي، تنظيم القطاع العام في الجزائر (إستقلالية المؤسسات). ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992.

17. مُجَد علي ثروت، أساليب وطرق إعادة تقسيم الأصول وآثارها المالية في ظلّ سياسات الخصخصة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 1999.
18. محمود صبح، الخصخصة، ماذا...؟، متى...؟، لماذا...؟، كيف...؟، المشكلات والحلول، ط2، البيان للطباعة والنشر، القاهرة، 1999.
19. مهند إبراهيم علي فندي، النظام القانوني للتحوّل إلى القطاع الخاص «الخصخصة»، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.

ب- باللغة الفرنسية:

1. ABDELADIM.L, Les privatisations d'entreprises publiques dans les pays du Maghreb, Maroc, Algérie, Tunisie, Etude juridique, préface de Ali BENCHENEB, les éditions internationales, Algérie, 1998.
2. BERNARD Sébastien, Droit public économique, 2<sup>ème</sup> édition, Lexis Nexis, Paris, France, 2013.
3. BOUIN.O, et MICHALET.C.A, Le rééquilibrage entre secteur public et privé, L'expérience des pays en développement, OCDE, 1991.
4. BOUSSOUMAH.M, L'entreprise socialiste en Algérie. OPU. Alger, 1982.
5. LIGNIERES Paul, Partenariat public privé, Editions LITEC, Paris, 2000.
6. THIRION Nicolas, Les privatisations d'entreprises publiques dans une économie sociale de marché, aspects juridiques, L.G.D.J, Paris, 2002.

ثالثا- الأطروحات والمذكرات الجامعية:

أ- رسائل الدكتوراه:

❖ باللغة العربية

1. أحمد الشافعي، الاعتراف بمبدأ المسؤولية الجزائرية للشخص المعنوي في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2011-2012.



2. الجهني عبد مسعود، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، (د س ن).
3. الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة تلمسان، 2015-2016.
4. حسام بوحجر، الحماية الجنائية للشركات التجارية في التشريع الجزائري والمقارن، رسالة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2017-2018.
5. زنا رؤوف حمة كريم، السياسة التشريعية في العراق، رسالة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، العراق، 2009.
6. شيخ نجية، خصوصيات جرائم الصرف في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة تيزي وزو، 2012-2013.
7. عبد الرشيد بن ديب، تنظيم وتطور التجارة الخارجية، حالة الجزائر، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2002-2003.
8. علاوي عبد اللطيف، مندوب الحسابات ودوره في مختلف الشركات التجارية، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد- تلمسان، 2016-2017.
9. غرداين عبد الواحد، خصوصية المؤسسة العمومية الجزائري على ضوء التجارب الدولية، رسالة دكتوراه في العلوم التجارية، كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة وهران، 2012-2013.
10. بن فريجة رشيد، خصوصية التجريم والعقاب في القانون الجنائي للأعمال- جرائم الشركات التجارية نموذجاً، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2016-2017.
11. فنينش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012-2013.

12. محيد حميد، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر، دراسة حالة المؤسسة الجزائرية SALCA لتكييف الهواء، رسالة دكتوراه في القانون العام، فرع إدارة مالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015-2016.
13. محمود شحماط، قانون الخصوصية في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، السنة الجامعية 2007-2008.
14. محمود طه جلال، أصول التجريم والعقاب في السياسة الجنائية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، عين شمس، 2004.

❖ باللغة الفرنسية

1. ALREFAAI Youcef, La responsabilité pénale des personnes morales – étude comparée en droits arabes et Français , Thèse de doctorat en droit, faculté de droit et des sciences politiques, Université d'Aix Marseille, 2009.
2. BOUDRA Belgacem, L'autonomie de l'entreprise publique économique, Thèse de doctorat d'Etat en droit public, Université de Constantine, Institut de droit et des sciences administratives, 1993.
3. GLIZ Abdel Kader, Valeur de l'entreprise et méthodes de privatisation sans un contexte de transition vers l'économie de marché, Thèse de doctorat, sciences économiques, faculté des sciences économiques, Université d'Alger, 2001-2002.
4. HAMIDI.A, La privatisation en Algérie, enjeux politiques, économiques et sociaux, Thèse de doctorat, Université de Sorbonne, Paris, 1999-2000 :  
<http://www.diffusiontheses.fr/32470-thèse-de-HAMIDI-lies.html>
5. Mahawa.DIOP, L'intangibilité du capital social et la protection juridique des créanciers sociaux, these de doctorat , droit des affaires, Université Gaston Berger de Saint Louis, 2006 :

[www.memoireonline.com/08/11/4750/m-l'intangibilite-du-capital-social-et-la-protection-quickidique-des-creanciers-socials5.html](http://www.memoireonline.com/08/11/4750/m-l'intangibilite-du-capital-social-et-la-protection-quickidique-des-creanciers-socials5.html)

ب- مذكرات جامعية:

❖ باللغة العربية:

1. بركات جوهرة، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع تحوُّلات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2007-2008.
2. بوزيان العربي، سياسة التصدير في الجزائر خلال مرحلة الاقتصاد الموجه والإصلاحات، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2002-2003.
3. بولحبال نواره، تطور علاقة الدولة بمؤسساتها العمومية الاقتصادية في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع قانون المؤسسات، جامعة الجزائر، 2003-2004.
4. تورية حفيف، المفتشية العامة للمالية (قصور في الأداء وآفاق تطوير العمل الرقابي)، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، مقتبس من الموقع الإلكتروني:  
[www.marocdroit.com/ma.inspection.993/rabatjuris](http://www.marocdroit.com/ma.inspection.993/rabatjuris)
5. جمال عمورة، الخوصصة وإصلاح نظام تمويل المؤسسة العمومية، دراسة مجمع صيدال، مذكرة ماجستير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2000-2001.
6. بن حبيلس منى، الآليات الجديدة لخوصصة المؤسسات العمومية في ظلّ الأمر 01-04، مذكرة ماجستير، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2011.
7. حركاتي جميلة، المسؤولية الجنائية لمسيّري المؤسسات العمومية الاقتصادية، مذكرة ماجستير في الحقوق، قانون عام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة1، 2012-2013.
8. حسن مُجّد مالكي، النظام القانوني للاكتتاب العام في رأسمال شركة المساهمة العامة في التشريعين الأردني والسعودي، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 2007/2008.

9. حلّمي منال، الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012-2013.
10. دحماني عبد الكريم، تمويل نفقات الإستثمار العمومي للدولة، دراسة حالة برامج دعم النمو الإقتصادي، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، 2011-2012.
11. بن دقيش عفاف، تنظيم القطاع العام الإقتصادي في الجزائر منذ 1988، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة و المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015-2016.
12. رحماني ياسين، الأجهزة الإدارية للشركات القابضة في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2008-2009.
13. زادي صافية، جرائم الشركات التجارية، مذكرة ماجستير في القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2، 2015-2016، مجلة تلمسان، 2010-2011.
14. زكريا ويس ماية، جريمة الاستعمال التعسفي لأحوال الشركة، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005.
15. بن زيادة أم السّعد، المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل القانون التوجيهي 88-01، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية: 2002-2003.
16. زيرمي نعيمة، التجارة الخارجية الجزائرية من الاقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق، مذكرة ماجستير في التسيير الدولي للمؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة تلمسان، 2010-2011.
17. سالمي وردة، تطور الرقابة على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة قسنطينة، 2008-2009.
18. سعودي زهير، النظام القانوني لتسيير ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 01-04، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006-2007.

19. السعيد بلوم، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية، مذكرة ماجستير في تنمية وتسيير الموارد البشرية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2007-2008.
20. شيخي كمال، أجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية، مذكرة ماجستير، فرع عقود ومسؤولية، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1993-1994
21. عروي عبد الكريم، الطرق البديلة في حل النزاعات القضائية، الصلح والوساطة القضائية، طبعا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، مذكرة ماجستير، فرع عقود ومسؤولية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2012-2013.
22. عليوات ياقوتة، الرقابة على المؤسسة العامة الاقتصادية، مذكرة ماجستير في القانون العام، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائري، 1990-1991.
23. فريد حجوط، المسؤولية الجزائية لمسيّري المؤسسات، مذكرة ماجستير في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014-2015.
24. كركوب مصطفى، الرقابة على النفقات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الدراسات العليا في المالية، فرع خزينة، المعهد الوطني للمالية، الدفعة الثامنة، (د س ن).
25. ليلي سنوسي، واقع وآفاق الخوصصة في الجزائر، مذكرة ماجستير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2000-2001.
26. مُجّد إبراهيم العوضي، عدم دستورية قوانين الخوصصة في مصر، مقارنة بالوضع في القانون الفرنسي، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، (د.س.ن)، مقتبس عن الموقع الإلكتروني:
- <http://SCC.mans.eun.eg/faclaw/arabic/megala/documents/1/7.PDF>
27. مُجّد خميخم، الطبيعة الخاصة للجريمة الاقتصادية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010-2011.

28. مزارى أحلام، المشاركة العمالية في تسيير الهيئة المستخدمة، مذكرة ماجستير، قانون اجتماعي، كلية الحقوق، جامعة وهران، 2011-2012.
29. ملياتي عبد الرحمن حميد، المفتشية العامة للمالية، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008-2009.
30. نسرين حشيشي، دور محافظ الحسابات في تقييم نظام الرقابة الداخلية، مذكرة ماجستير في العلوم المالية المحاسبية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2011-2012.

ب- باللغة الفرنسية:

1. ABBAD, Ismahane, Les entreprises en difficulté, Diagnostic et redressement, thèse de magistère, faculté des sciences économiques, Université d'Oran, 2008/2009.
2. TOUAFDIT. H et HAMADOU .K, Financement du commerce extérieur par la banque, Mémoire fin d'étude INPS, 1994.

رابعاً- المقالات

أ- باللغة العربية:

1. أحمد الشلقاني، الدولة والتحكيم في العقود التجارية الدولية، مجلة قضايا الحكومة، السنة العاشرة، مصر 1966، العدد 01.
2. إدوار غالي إبراهيم، الصلح في جرائم التهرب من ضريبة الاستهلاك، مجلة إدارة قضايا الحكومة، مصر، السنة الثامنة والعشرون، سبتمبر 1984، العدد 3.
3. أكثم أمين الخولي، الإتجاهات الكبرى في قانون المشروع العام، مجلة إدارة قضايا الحكومة، مصر، 1965، العدد 02.
4. أوكيل سعيد، استقلالية المؤسسات، مجلة البحوث، جامعة الجزائر، 1994، العدد 02.

5. إيهاب الروسان، خصائص الجريمة الاقتصادية، دراسة في المفهوم والأركان، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جوان 2012.
6. بحوصي مجذوب، إستقلالية بنك الجزائريين قانون النقد والقرض 10/90 والأمر 11/03، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، 2008، العدد 16
7. بروال أحمد، سريكت لبنى، المسؤولية الجزائرية للمسيّر عن جريمة الإهمال الواضح، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، جوان 2018، العدد 10.
8. بلعسلي ويزة، مبررات الاعتراف بالمسؤولية الجنائية للشخص المعنوي في نطاق الجريمة الاقتصادية، مجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، مجلة سداسية صادرة عن كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2009، العدد 02.
9. بوشي يوسف، تطور التجريم الاقتصادي في التشريع الجزائري، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 03، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2018، العدد 02.
10. حسين عبد العالي، المبادئ الدستورية للسياسة الجنائية، مجلة جامعة السليمانية، العدد 17، 2006، العدد 17.
11. بن حملة سامي، مفهوم اندماج الشركات التجارية في القانون التجاري، مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، المجلد "ب"، ديسمبر 2007، العدد 28.
12. حيمي سيدي مُجّد، نسبية ممارسة الدولة لوصاية التسيير على المؤسسات العمومية الاقتصادية بموجب ميكانيزمات تنظيم جديدة، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الأغواط، 2018، العدد 04.
13. رضا مُجّد سعد الله، أساليب الخصوصية وتقنياتها مع إشارة خاصة إلى التجربة التونسية، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة تونس، 2005، العدد 04:

[http://Dspace.unie-Setif.dz.8888/jspui/bistrim/123456789/604/1/02RIDHA\\_Mohamed](http://Dspace.unie-Setif.dz.8888/jspui/bistrim/123456789/604/1/02RIDHA_Mohamed)

14. رنا إبراهيم سليمان العطور، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، المجلد الثاني والعشرون، 2006، العدد 02.
15. سفيان بن عبد العزيز، دعم وتطوير القطاع الخاص كآلية لترقية التجارة الخارجية الجزائرية خارج المحروقات، مجلة بحوث اقتصادية عربية، 2013، العددان 61-62.
16. شريف شكيب أنور، بوزيان عثمان، الخوصصة في الجزائر، دراسة وتقييم، ص. 02. مقتبس عن الموقع الإلكتروني: <http://elbassaie.net/centredetelechargement/maktaba>
17. الطيب ياسمين، النظام المصرفي الجزائري في مواجهة تحديات العولمة المالية، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، 2003، العدد 03.
18. طيطوس فتحي، محافظ الحسابات في الجزائر، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، جوان 2013، العدد 09.
19. عبد الحسين واد عطيه، الخوصصة في البلدان النامية، مجلة الدراسات، مجلد 25، 1998.
20. عبد السلام زعرور، مسؤولية مسيري شركة المساهمة عن المخالفات المتعلقة بتعديل رأسمالها، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، 2017، جامعة جيجل، العدد 03.
21. عبد العزيز شرابي، برامج التصحيح الهيكلي وإشكالية التشغيل في البلدان المغاربية، مجلة مركز الدراسات الوحدة العربية، بيروت، فيفري 1999.
22. عجة جيلالي، الإصلاحات المصرفية في القانون الجزائري في إطار التسيير الصارم لشؤون النقد والمال، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة الشلف، عدد 04، د.س.ن.
23. لازي بن عثمان، الخوصصة والتعديلات الهيكلية في التشريع المغربي، مجلة الحياة الاقتصادية، عدد 9، نوفمبر 1990، المغرب عدد 09.
24. بن لطرش مني، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، وجه جديد لدور الدولة، مجلة إدارة، الجزائر، 2002، العدد 02



25. محفوظ لعشب، المؤسسة العمومية الاقتصادية والقانون الاقتصادي الجزائري، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد الثاني، 1999.
26. محمد التدلوي، السجل التجاري ودوره في حماية النظام الاقتصادي، مجلة الملف، المغرب، ماي 2005، العدد 06.
27. بن مشري فرحاتي، الفساد الإداري، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على التشريع، الجزائر، 2011، العدد 05.
28. مصراوي منيرة، يوسف رشيد، واقع تحرير التجارة الخارجية وتأثيرها على الاقتصاد في الجزائر، مجلة دفاتر بوداكس، جامعة مستغانم، مارس 2017، العدد 07.
29. نصيرة لبحيري، التجربة الجزائرية في الإصلاحات البنكية، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، عدد خاص، جامعة سكيكدة، مقتبس عن الموقع الإلكتروني:  
[www.univ-skikda.dz/Index- php/ar/211](http://www.univ-skikda.dz/Index- php/ar/211)
30. بن نعمان حمادو، تقييم برنامج خصصة المؤسسات العمومية في الجزائر، مجلة الأصيل للبحوث الاقتصادية والإدارية، جامعة قسنطينة 2، ديسمبر 2017، العدد 02.
31. هناء نوي، جريمة التعسف في استعمال أموال الشركة، مجلة المنتدى القانوني، جامعة بسكرة، 2009، العدد 06.
32. ياسين العايب تقييم سياسة تمويل المؤسسات الاقتصادية في الجزائر، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، جامعة ورقلة، 2012، العدد 02.

2- باللغة الفرنسية:

1. ARINO Martine, Clientélisme et action publique, Revue Internationale Francophone de Sciences sociales, Université de perpigan :  
[www.espricritique.fr/publication/2101/esp2101.PDF](http://www.espricritique.fr/publication/2101/esp2101.PDF)

2. AUTIN Jean Louis, Du juge administratif aux autorités administratives indépendantes un autre mode de régulation, RDP, 1988, N°5.
3. AZIEZ Lamia, KOUDRI Ahmed, Le conseil d'administration, un mécanisme inefficace de la gouvernance des EPE, les cahiers du CREAD, 2016, N°113/114 isations, in Actualités- économie, Décembre, 1988.
4. BENHASSINE Lakhdar, La crise économique et l'entreprise industrielle publique R.A.S.J.E.P, 1993, N°3.
5. BOUKBAMI Sidali, La question financière, Revue IEDFB, ICOLAA, ALGER, 1995.
6. BOUSSOUMAH.M, Les privatisations en Algérie, in les annales de l'IDEF, Alger, 2002.
7. BOUSSOUMAH.M, L'entreprise socialiste, R.A.S.J.E.P, Institut de droit et sciences administratives, Alger, mars 1989, N° 01.
8. BOUYAKOUB. A, Les mécanismes financiers et les entreprises publiques, crédit et financement en Algérie, (1962-1987), document du CREAD, Avril 1987
9. .BOUZIDI. A, Est-il facile d'investir en Algérie? Le quotidien d'Oran, 22/12/2005.
10. BOUZIDI. Nachida, L'autonomie des EPE et le monopole de l'état sur le commerce extérieure, Revue Juridique Algérienne, 1989, N°2.
11. BRAHIMI Mohammed, Quelques questions à la réforme de l'entreprise publique (Loi N°88-01). R.A.S.J.E.P., 1989, N°1.
12. DREYER Emanuel, La responsabilité pénale des personnes morales, La semaine juridique, Edition générale, 06/12/2006, Hebdomadaire, N°49, LEXIS. NEXIS, Juris. Classeur.

13. FRANCHI. F, A quoi peut bien servir la responsabilité pénale des personnes morales, R.S.C, 1996.
14. GERMOS Sofie, La responsabilité pénale de la personne morale, une étude comparative, R.I.D.C, 1996
15. GHEZALI Mahfoud, Statut et responsabilité du conseil d'administration d'EPE en la forme des SPA, R.A.S.J.E.P, Vol. 30, 1992, N°112.
16. HAFSI Tayeb, L'Etat en affaires, au-delà de l'idéologie, une Théorie de l'évolution des relations entre l'Etat et les Entreprises Publiques , In Revue Politiques et management, Institut du management public,1993,N°2.
17. HAMIDI. M, Question autour de la notion de privatisation ,Revue IDARA, 2000, N°1.
18. I.S.G.P, L'autonomie des EPE, document Multigrapié, 1991 .
19. JEANTIN Michael, Contrat de gestion de l'entreprise, juris classeur, commercial, contrat distribution, fascicule, 1989.
20. LAGGOUNE.W , Le contrôle de l'Etat sur l'entreprise industrielleprivée en Algérie, R.A.S.J.E.P, 2000.N °03.
21. LOMBARD.M, Les conséquences juridiques du passage de l'Etat propriétaire à l'Etat actionnaire. « les contraintes du droit de la concurrence » ,RFAP, 2007, N°124.
22. MIMOUNE. Lynda, KHALADI. Mokhtar, La politique de l'Etat dans le secteur du commerce extérieur, Revue du commerce international du droit comparé, édition spéciale, Université AMIRA de Bejaia, 2002.
23. MONEGER.J, Rapport de synthèse de la commission sur techniques de privatisations, R.I.D.E, 1992, N°3.
24. MOURI Abderazak, La réalisation du processus de privatisation par le biais du marché des valeurs mobilières, CENEAP, 1999.

25. PARLEANI Isabelle Urbain, Les limites chronologiques à la mise en jeu de la responsabilité pénale, Revue des sociétés, Paris, 1993.
26. SALAH.M, Le dysfonctionnement de l'entreprise publique économique en Algérie, Revue internationale de droit comparé, Vol. 43, Juillet- Septembre 1991, N°3.
27. TAIBE ssaid, Le conseil d'administration de l'entreprise publique économique, RASJEP, 1989.
28. TCHOUAR Djilali, La soumission des contrats des E.P.E au droit privé, in Revue IDARA, 1999, N°1.

خامسا- الملتقيات العلمية:

أ- باللغة العربية:

1. بوهمة محمد، الإصلاحات في المؤسسة العمومية الجزائرية بين الطموح والواقع، ملتقى دولي حول اقتصاديات الخوصصة والدور الجديد للدولة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة سطيف، يومي 3-7 أكتوبر 2004.
2. حميدي حميد، خوصصة المؤسسات العمومية في القانون الجزائري، بحوث الندوة الفكرية التي نظمها المركز الوطني للدراسات والتحليل والتخطيط، الجزائر، تحت عنوان: الإصلاحات الاقتصادية وسياسة الخوصصة في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 2005 .
3. راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي أيام 23-24 ماي، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية- الجزائر، 2007.

4. شعوبي مُجَّد فوزي، كماسي مُجَّد الأمين، الاقتصاد الجزائري من منظور متغيرات حساب الإنتاج والاستغلال للفترة الممتدة من 1989 إلى 1999، الملتقى الوطني الأول حول "المؤسسة الاقتصادية الجزائرية"، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 22 و23 أبريل 2003.
5. مليكة زغيب، حياة نجار، النظام البنكي الجزائري، تشخيص الواقع وتحديات المستقبل، ملتقى المنظومة المصرفية والتحويلات الاقتصادية، الواقع والتحديات، كلية الحقوق، جامعة سكيكدة، 2014 مقتبس عن الموقع الإلكتروني:

[iefpedia.com/arab/wp-content/downloads/2010/04](http://iefpedia.com/arab/wp-content/downloads/2010/04)

ب- باللغة الفرنسية:

1. ADDOUN Nacer Dadi, Problématique de gestions dans l'entreprise algérienne et possibilité de bénéficier du système de gouvernance, conférence Internationale sur la gouvernance des entreprises le 08 et 09 Mars 2005.

سادسا- مطبوعات جامعية:

1. رشيد زوايمية، إستقلالية المؤسسات، محاضرات على شكل مطبوعة ملقاة على طلبة السنة الرابعة ليسانس، جامعة تيزيزو، دفعة 1989.

سابعا- أبحاث ومنشورات:

1. رياض دهال، حسن الحاج، حول طرق الخصخصة، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 1998، مقتبس من الموقع الإلكتروني:

[http://www.arab-api.org/images/publication/pdfs/246/246\\_wps9804.pdf](http://www.arab-api.org/images/publication/pdfs/246/246_wps9804.pdf)

2. المركز المصري لدراسات السياسة العامة، دراسة مقارنة لأداء الاقتصاد المصري قبل وبعد برنامج الخصخصة، مقتبس عن الموقع الإلكتروني:

<http://www.ccpps.org/attachements/article/271/EST>

3. المركز المصري لدراسات السياسة العامة، دراسة مقارنة لأداء الاقتصاد المصري قبل وبعد برنامج الخصخصة، مقتبس عن الموقع الإلكتروني:

<http://www.ccpps.org/attachements/article/271/EST>

ثامنا- النصوص القانونية و التنظيمية:

1. الأمر رقم 70-93 المؤرخ في 31/12/1970 المتضمن قانون المالية لسنة 1971، ج.ر، رقم 109، المؤرخة في 31/12/1970، ص.1690.
2. الأمر رقم 75-23 المؤرخ في 29/04/1975 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي للمؤسسات الإشتراكية ذات الطابع الاقتصادي، ج ر رقم 35، ص.510.
3. القانون رقم 78-02 المؤرخ في 21 يناير 1978 المتضمن احتكار الدولة للتجارة الخارجية، ج.ر، رقم 07، ص.171.
4. القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12/01/1988 والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية ج.ر، عدد 02 المؤرخة في 13/01/1988، ص.30.
5. القانون رقم 88/02 المؤرخ في 12/01/1988 المتعلق بالتخطيط، ج.ر، عدد 2، ص.24.
6. القانون رقم 88-05 المؤرخ في 12/01/1988 المعدل و المتمم للقانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 يونيو 1984 والمتضمن قوانين المالية، ج.ر، رقم 1988، ص.54.
7. القانون رقم 88-04 المؤرخ في 12/01/1988 المعدل والمتمم الأمر 75-59 المتضمن القانون التجاري، يحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الإقتصادية. ج.ر رقم 02-1988 ص. 47.
8. القانون رقم 88-03 المؤرخ في 12/01/1988 المتضمن صناديق المساهمة، ج.ر رقم 2، مؤرخة في 13/01/1988، ص.44.
9. القانون رقم 88-06 المؤرخ في 12/01/1988 المعدل والمتمم للقانون رقم 86-12 المؤرخ في 19/08/1986، المتعلق بنظام البنوك و القروض.ج.ر، عدد 02، 1988، ص. 55.

10. القانون رقم 88-25 مؤرخ في 12 يوليو 1988، المتضمن توجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية، ج.ر، رقم 28 مؤرخة في 13 يوليو 1988، ص.1031
11. القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14/04/1990 والمتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 16، 1990، ص.520.
12. القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة وسييره، ج ر، رقم 53، مؤرخة في 05/12/1990، ص.1690.
13. الأمر رقم 95-25 المؤرخ في 25/09/1995 المتضمن إدارة و تسير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج.ر، رقم 55، المؤرخة في 27/09/1995، ص.06.
14. الأمر رقم 96-23 المؤرخ في 09/07/1996 يتعلق بالوكيل المتصرف القضائي، ج.ر، عدد 43، ص.13.
15. الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20/08/2001 المتعلق بتنظيم و تسير وخصوصة ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر، رقم 47 مؤرخة في 22/08/2001، ص.09.
16. الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26/08/2003 المتضمن قانون النقد والقرض. ج.ر، عدد 52، ص.03.
17. الأمر 08-01 المؤرخ في 28/02/2008 المتمم للأمر 01-04 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها، ج.ر، رقم 11، 2008، ص.15.
18. القانون رقم 08-14 المؤرخ في 03/03/2008 والمتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر، رقم 27، 1984، ص.1006.
19. القانون رقم 08-12 المؤرخ في 31/12/2008 يتضمن قانون المالية، ج ر، العدد 74، 2008.
20. الأمر رقم 09-04 المؤرخ في 22/07/2009 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009. ج.ر، عدد 44، ص.4.

21. القانون رقم 10-01 المؤرخ في 29 يونيو 2010 يتعلق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، ج ر، رقم 42، يوليو 2010، ص.04.
22. القانون رقم 15-20 المؤرخ في 2015/12/30 يعدل ويتمم الأمر رقم 75-59 والمتضمن القانون التجاري، ج.ر، رقم 71، ص.05
23. المرسوم الرئاسي 04-118 الصادر في 19 أبريل 2004، المتضمن التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ج.ر، رقم 26، المؤرخة في 2004/04/25.
24. المرسوم الرئاسي رقم 06/137 المؤرخ في 10/04/2006 المتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، ج.ر، رقم 24، المؤرخة في 2006/04/16.
25. المرسوم التشريعي رقم 93-08 المؤرخ في 1993/04/25 يعدل ويتمم الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون التجاري، ج.ر، رقم 27، المؤرخة في 1993/04/27، ص.03.
26. المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 1993/10/05 المتعلق بترقية الإستثمار، ج.ر، رقم 64. ص.03.
27. المرسوم رقم 88-72 المؤرخ في 1988/03/29 يعدل ويتمم المرسوم رقم 82-145 المؤرخ في 1982/04/10 والمتضمن تنظيم صفقات المتعامل العمومي، ج.ر رقم 13، ص.541.
28. المرسوم رقم 88-101 المؤرخ في 1988/05/16 يحدد كليات تطبيق القانون رقم 88-01 على المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التي أنشأت في إطار التشريع السابق، ج.ر، رقم 20 المؤرخة في 18 ماي 1988، ص.823.
29. المرسوم التنفيذي رقم 88/119 المؤرخ في 21 يونيو 1988 المتضمن صناديق المساهمة، الأعوان الإنتمائين التابعين للدولة ج.ر رقم 25 مؤرخة في 22 يونيو، 1988. ص.954.
30. المرسوم التنفيذي رقم 96/106 المؤرخ في 1996/03/11 يتضمن تعيين الهيئة المكلفة بالخصوصية، ج.ر، رقم 18 لسنة 1996، ص.17.



31. المرسوم التنفيذي رقم 104/96 المؤرخ في 11/03/1996 المحدد لكيفيات تنظيم مجلس الخوصصة وسيره وكذا القانون الأساسي ونظام المرتبات المطبقين على أعضائه، ج.ر، رقم 18 لسنة 1996، ص.12
32. المرسوم التنفيذي رقم 136/96 المؤرخ في 25/09/1996 المتضمن قانون أخلاقيات مهنة المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، ج.ر، رقم 24، المؤرخة في 17/04/1996، ص.04.
33. المرسوم التنفيذي رقم 322/2000 المؤرخ في 25/10/2000، يحدد صلاحيات وزير المساهمة وتنسيق الصلاحيات، ج.ر، رقم 63، ص.03.
34. المرسوم التنفيذي رقم 01-253 المؤرخ في 10/09/2001 المتضمن تشكيلة وسير المجلس، ج.ر، رقم 51، 2001، ص.06
35. مرسوم تنفيذي رقم 01-253 المؤرخ في 10/09/2001 يتضمن تشكيلة مجلس مساهمات الدولة وسيره، ج.ر، رقم 51، 2001.
36. المرسوم التنفيذي رقم 01-283 المؤرخ في 24/10/2001 المتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وسيرها، ج.ر، رقم 55، مؤرخة في 26/10/2001، ص.15.
37. المرسوم التنفيذي رقم 01-354 المؤرخ في 10/11/2001، يحدد تشكيلة لجنة مراقبة عمليات الخوصصة وصلاحياتها وكيفيات تنظيمها وسيرها، ج.ر، رقم 67، مؤرخة في 11 نوفمبر 2001، ص.22.
38. المرسوم التنفيذي رقم 03-49 المؤرخ في 01/02/2003، يحدد صلاحيات وزير المساهمة وترقية الاستثمار، ج.ر، رقم 07، مؤرخة في 02/02/2003، ص.05.

تاسعا- المواقع الالكترونية:

<http://www.economie.gov.fr/files/cptexpce2016.RDF>



# الفهرس

إهداء

شكر وتقدير

قائمة أهم المختصرات

- 1 ..... مقدمة
- الباب الأول: استقلالية المؤسسات العمومية الاتحادية - إعادة تشكيل المشهد الاقتصادي للملكية  
القطاع العام- ..... 12
- الفصل الأول: تباين الأبعاد القانونية لانفصال المؤسسة عن الدولة ..... 14
- المبحث الأول: إشكالية تطبيق لقواعد القانون الخاص على المؤسسات العمومية الاقتصادية ..... 15
- المطلب الأول: إعادة تكييف علاقة المؤسسة بالدولة ..... 16
- الفرع الأول: اللامركزية الاقتصادية ..... 17
- أولاً- من الاحتكار العمومي إلى المنافسة ..... 18
- 1- تحرير وظيفة المقاول ..... 19
- 2- ازدواجية دور الدولة كصاحبة سلطة تنظيم في السوق ودورها كمتعامل اقتصادي عن طريق  
المؤسسة العمومية الاقتصادية ..... 21
- ثانيا- منح السلطة التقريرية للمؤسسة في المسائل ذات الطابع المالي ..... 22
- 1- مدى تفعيل مبدأ الإستقلالية المالية داخل المؤسسة ..... 23
- 2- مسح الديون كآلية لتطهير المالي للمؤسسات، عن أي إستقلالية مالية نتحدث؟ ..... 25
- ثالثاً- الاستقلالية التسييرية والحد من التدخل الخارجي ..... 26
- 1- صناديق المساهمة كآلية لتجسيد مفهوم الإستقلالية التسييرية ..... 29
- 2- الشركات القابضة، شركات تسيير المساهمات، وكلاء لتسيير الأموال التجارية ..... 31
- الفرع الثاني: استثناء المنظومة البنكية من قالب المؤسسات العمومية الاقتصادية ..... 34
- أولاً- تزامن الإصلاح المالي مع الإصلاح الاقتصادي ..... 36

- 37 ..... 1- مظاهر تخلي السلطة بشكل جريء عن أسلوب التسيير الذاتي للقروض
- 40 ..... 2- إستبعاد الخزينة العمومية عن دائرة الإئتمان
- 40 ..... أ- عزل دائرة ميزانية الدولة عن الدائرة النقدية
- 41 ..... ب- الفصل بين الدائرة النقدية والدائرة الحقيقية
- 41 ..... ثانيا- التمويل البنكي للاقتصاد- سياسة تمويل المؤسسة العمومية الاقتصادية-
- 41 ..... 1- سياسة التمويل في ظل الإقتصاد الموجه
- 42 ..... أ- تحديد المصادر المالية التي يمكن للمؤسسة أن تلجأ إليها
- 42 ..... ب- سياسة منع التمويل الذاتي- نسبة مبدأ متاجرة المؤسسات
- 43 ..... ج- قاعدة القرض المسترجع
- 43 ..... 2- سياسة تمويل المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل إقتصاد السوق
- 45 ..... المطلب الثاني: آليات تكريس القواعد التجارية داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية
- 48 ..... الفرع الأول: مدى اعتبار المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية
- 49 ..... أولا- مدى توافق عقد المؤسسة مع شكل شركة ذات المسؤولية المحدودة
- 50 ..... 1- بعض الأحكام العامة المتعلقة بالشركة ذات المسؤولية المحدودة
- 52 ..... 2- إلى أي حد يتطابق شكل المؤسسة العمومية الاقتصادية مع شكل شركة ذات المسؤولية المحدودة
- 54 ..... ثانيا- مدى توافق عقد المؤسسة مع شكل شركة المساهمة
- 54 ..... 1- بعض الأحكام المتعلقة بشركات المساهمة في القانون التجاري
- 54 ..... 2- مقارنة بين شكل شركة المساهمة مع شكل المؤسسة الاقتصادية- إلى أي حد يتوافق
- 56 ..... كلا الشكلين؟
- 59 ..... الفرع الثاني: نظام الإفلاس و تسوية منازعات عقود المؤسسة
- 60 ..... أولاً- تجليات تطبيق نظام الإفلاس داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية
- 60 ..... 1- مبادئ وأسس الإفلاس في القانون التجاري

- 61 ..... أ- تجريم الإفلاس
- 61 ..... ب- غل يد المفلس عن التصرف في أمواله
- 62 ..... ج- إشراف القضاء على إجراءات التفلسفة
- 62 ..... 2- مدى تطبيق إجراءات الإفلاس داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية
- 64 ..... أ- خصائص الإفلاس داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية
- 65 ..... ب- شروط شهر إفلاس المؤسسة العمومية الاقتصادية
- 67 ..... ثانيا- تسوية منازعات المؤسسة العمومية الاقتصادية
- 68 ..... 1- عقد الصلح
- 69 ..... 2- تسوية المنازعات عن طريق إجراء التحكيم
- 71 ..... 3- تسوية منازعات المؤسسات العمومية الاقتصادية عن طريق القضاء
- 73 ..... **المبحث الثاني: ميكانيزمات التنظيم والتسيير داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية**
- 74 ..... **المطلب الأول: تنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية من حيث قواعد إنشائها وحلّها**
- 74 ..... **الفرع الأول: آليات الإنشاء المتخذة طابعاً قانونياً هجيناً**
- 75 ..... **أولاً- الطبيعة القانونية لقرار الإنشاء**
- 76 ..... 1- قرار الإنشاء من خلال الفترة الممتدة من 1988 إلى 1995
- 78 ..... 2- قرار الإنشاء من خلال الفترة الممتدة من 1995 إلى 2001
- 79 ..... 3- الفترة الممتدة من 2001
- 80 ..... **ثانياً- طرح الأسهم للاكتتاب**
- 81 ..... 1- مفهوم الاكتتاب وفق أحكام وقواعد القانون التجاري
- 82 ..... أ- الاكتتاب الفوري
- 83 ..... ب- الاكتتاب المتتابع
- 84 ..... 2- إجراءات الاكتتاب المتخذة داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية

- 84 ..... أ- إجراءات الاكتتاب وفق أحكام القانون 01-88 والقانون 04-88
- 85 ..... ب- إجراءات الاكتتاب وفق أحكام الأمر 04-01
- 88 ..... الفرع الثاني: حل المؤسسات العمومية الاقتصادية
- 88 ..... أولاً: مدى تطبيق قواعد أحكام القانون الخاص في إجراءات حل المؤسسة العمومية الاقتصادية
- 89 ..... 1- الحل بقوة القانون
- 91 ..... 2- الحل بالتراضي
- 91 ..... أ- الحل الاتفاقي
- 92 ..... ب- الحل بطريق الاندماج والانفصال
- 95 ..... 3- الحل القضائي
- 96 ..... ثانياً- حل المؤسسات العمومية الاقتصادية بأساليب القانون العام -الحل الإداري-
- 98 ..... ثالثاً- إجراءات التصفية
- 101 ..... المطلب الثاني: الأحكام المتعلقة بالإدارة والتسيير داخل القطاع العام الاقتصادي
- 101 ..... الفرع الأول: الهياكل المكلفة بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة
- 102 ..... أولاً- صناديق المساهمة مؤسسات عمومية اقتصادية
- 102 ..... 1- الأجهزة المكلفة بإدارة صناديق المساهمة
- 103 ..... 2- صلاحيات صناديق المساهمة بالنسبة لعملية التسيير
- 104 ..... ثانياً- دور الشركات القابضة في تحريك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة
- 105 ..... 1- اختصاصات الشركة القابضة
- 105 ..... 2- أجهزة الشركة القابضة
- 107 ..... ثالثاً- شركات تسيير المساهمات كمنط جديد لتسيير المال التجاري التابع للدولة
- 108 ..... 1- تأسيسها وكيفية إدارتها
- 108 ..... 2- مجلس مساهمات الدولة -حلقة وصل بين شركات تسيير المساهمات والمؤسسات العمومية الاقتصادية

- 110 ..... الفرع الثاني: أجهزة الإدارة داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية
- 111 ..... أولاً- جهاز المداولة (الجمعية العامة)
- 115 ..... ثانيًا- أحادية وازدواجية الإدارة والمراقبة على عملية التسيير داخل المؤسسات
- 116 ..... 1- النمط التقليدي في إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية
- 119 ..... 2- النمط الحديث في إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية
- 119 ..... أ- مجلس المديرين ومجلس المراقبة (تحديد الصلاحيات وفق أحكام القانون التجاري)
- 122 ..... ب- مجلس المديرين ومجلس المراقبة (بالنسبة للشركات القابضة وشركات تسيير المساهمات)
- 125 ..... الفرع الثالث: صلاحيات هيئة التسيير كسلطة تنفيذية داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية
- 125 ..... أولاً- صلاحيات الرئيس العام والمدير العام لدى بعض الأنظمة القانونية المقارنة
- 125 ..... 1- في التشريع اللبناني
- 127 ..... 2- في التشريع المصري
- 128 ..... ثانيًا- الرئيس المدير العام والمدير العام داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية في القانون الجزائري
- 129 ..... 1- رئيس مجلس الإدارة (الرئيس المدير العام)
- 131 ..... 2- المدير العام
- 132 ..... 3- وضعية الرئيس المدير العام اتجاه المدير العام- إشكالية النزاع بين الصلاحيات-
- 134 ..... ثالثًا- مشاركة الفئة العمالية في تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية
- 137 ..... الفصل الثاني: سياسات خصوصية القطاع العام الاقتصادي
- 138 ..... المبحث الأول: المقاربة الاقتصادية في قانون الخصوصية وانعكاساتها على المؤسسة العمومية الاقتصادية
- 140 ..... المطلب الأول: الإطار المفاهيمي لقانون الخصوصية في التشريع الجزائري وبعض التشريعات المقارنة
- 141 ..... الفرع الأول: مفهوم التحوّل للقطاع الخاص - الخصوصية
- 142 ..... أولاً- موقف القوانين المقارنة من مفهوم الخصوصية
- 143 ..... 1- في القانون المغربي



144	..... 2- في القانون التونسي
145	..... 3- في بعض القوانين العربية الأخرى
147	..... ثانياً- موقف القانون الجزائري من مفهوم الخوصصة
149	..... الفرع الثاني: طرق وأساليب الخوصصة في القانون الجزائري ولدى بعض التشريعات المقارنة
150	..... أولاً- طرق وأساليب الخوصصة لدى التشريعات المقارنة
151	..... 1- المناهج الإدارية
151	..... 2- المناهج الشعبية
152	..... 3- المناهج الرأسمالية
152	..... أ- الخوصصة الجزئية
153	..... ب- الخوصصة الكلية
154	..... ثانياً- طرق وأساليب الخوصصة في القانون الجزائري
154	..... 1- عقد التسيير آلية لخوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية
154	..... أ- ذاتية عقد التسيير
155	..... ب- اختيار مسير يستمتع بشهرة
155	..... ج- قيام المسير بأعمال قانونية
156	..... 2- أساليب وطرق الخوصصة وفق الأحكام والقوانين المنظمة لها
156	..... أ- خوصصة طرق تسيير رأسمال الدولة والرأسمال العمومي
157	..... ب- خوصصة الملكية
160	..... المطلب الثاني: تكامل سياسة الخوصصة مع سياسات الإصلاح الاقتصادي
161	..... الفرع الأول: سلامة معايير اختيار المؤسسات المعروضة للخوصصة
162	..... أولاً- تصنيف المؤسسات العمومية الاقتصادية
165	..... ثانياً- تقييم أصول المؤسسات العمومية الاقتصادية

165	1- معايير التقييم .....
165	أ- من حيث معايير تقسيم الأصول .....
166	ب- من حيث تقسيم السعر العادل .....
167	2- مشكلة تقييم المؤسسات العمومية الاقتصادية المعروضة للخصخصة .....
169	الفرع الثاني: ضرورة وضع إطار قانوني جديد لخصخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية .....
172	أولاً- تحديد السياسة التشريعية في مجال الخصخصة من خلال الأمر 95-22 .....
172	ثانياً- تحديد السياسة التشريعية في مجال الخصخصة من خلال الأمر 01-04 .....
174	الفرع الثالث: تقييم سياسة الخصخصة ومدى انعكاسها على القطاع العام الاقتصادي .....
175	أولاً- مشاكل الإعداد للتحوّل إلى القطاع الخاص .....
175	1- مدى تقبل واستيعاب الهيئات النقابية والأفراد بجدوى عملية التحوّل .....
175	2- مشكلة تحديد الجهة المملّكة للمشروع المتنازل عنه .....
176	3- آلية الخصخصة .....
176	4- احتكار القطاع العام لجلّ النشاطات ذات طابع اقتصادي .....
177	ثانياً- العوائق المترتبة بعد عملية طرح المشروع العام للخصخصة .....
177	1- فائض العمالة داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية .....
178	2- ضعف مدخرات القطاع الخاص الوطني .....
179	3- الدور الاجتماعي للدولة ونقص إيراداتها .....
179	ثالثاً- مزايا التحوّل إلى القطاع الخاص .....
	المطلب الثالث: فرض المحيط الاقتصادي الخارجي المترتب عن اقتصاد السوق - خصخصة التجارة
180	الخارجية نموذجاً- .....
181	الفرع الأول: الاحتكار كآلية لدى المؤسسات العمومية الاقتصادية في ممارسة التجارة الخارجية .....
182	أولاً- تحديد الإطار المفاهيمي لمصطلح الاحتكار في مجال التجارة الخارجية .....

- 183 ..... ثانياً- تنظيم الاحتكار عن طريق محاولة إيجاد تشريع قار ينظمه
- 184 ..... ثالثاً- التنظيم الإلزامي لاحتكار الدولة للتجارة الخارجية وفقاً للقانون 78-02
- 186 ..... 1- إسناد ممارسة التجارة الخارجية لمؤسسات وطنية ذات طابع اقتصادي
- 187 ..... 2- وقف نشاط المؤسسات الخاصة من التدخل في المبادلات التجارية كإجراء جديد لنظام الاحتكار
- 189 ..... الفرع الثاني: عقود امتياز المؤسسات العمومية الاقتصادية كآلية لتبني خصوصية التجارة الخارجية
- 191 ..... أولاً- الظروف المؤدية إلى إعادة تنظيم الاحتكار وتبني سياسة الانفتاح
- 193 ..... ثانياً- عقود امتياز المؤسسات العمومية الاقتصادية
- 194 ..... 1- حلول الطابع التعاقدية محل الطابع التنظيمي بموجب عقد الامتياز
- 194 ..... 2- الترخيص للمؤسسات بضبط ميزانيات بالعملة الصعبة
- 195 ..... 3- حلول بطاقات التصدير محل رخص التصدير في عقد امتياز المؤسسات
- 196 ..... **المبحث الثاني: آليات تجسيد مشروع خصوصية القطاع العام الاقتصادي**
- 197 ..... المطلب الأول: الهيئات القائمة على عملية التحوّل إلى القطاع الخاص في بعض الأنظمة المقارنة
- 198 ..... الفرع الأول: الهيئات القائمة على التحوّل إلى القطاع الخاص في التشريع الفرنسي
- 199 ..... الفرع الثاني: الهيئات القائمة على التحوّل إلى القطاع الخاص في التشريع المغربي
- 204 ..... الفرع الثالث: الهيئات القائمة على التحوّل للقطاع الخاص في التشريع المصري
- 206 ..... الفرع الرابع: الهيئات القائمة على التحوّل إلى القطاع الخاص في التشريع العراقي
- 207 ..... أولاً- التحوّل من شركات عامة إلى شركات مساهمة
- 207 ..... ثانياً- التحوّل إلى القطاع الخاص
- 208 ..... المطلب الثاني: الهيئات المكلفة بتنفيذ خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري
- 209 ..... الفرع الأول: في ظلّ أحكام الأمر 95-22
- 209 ..... أولاً- الهيئات السياسية (الحكومة)
- 210..... ثانياً- الهيئات التقنية

- 210 .....1- مندوب الخوصصة.
- 211 .....2- مجلس الخوصصة
- 212 .....3- لجنة مراقبة عمليات الخوصصة
- 214 .....الفرع الثاني: في ظلّ أحكام الأمر 04-01
- 214 .....أولاً- الهياكل الحكومية
- 215 .....1- مجلس الوزراء
- 215 .....2- مجلس مساهمات الدولة
- 216 .....3- وزارة المساهمات وترقية الاستثمار
- 218 .....ثانياً- الهياكل التابعة
- 218 .....1- إنشاء لجنة لمتابعة عمليات الخوصصة
- 219 .....2- شركات تسيير المساهمات
- 220 .....المطلب الثالث: أزمة الصلاحيات بين تعدّد المتدخلين وهيمنة الحكومة في تسيير ملف الخوصصة
- 221 .....الفرع الأول: أزمة الصلاحيات في ظلّ أحكام الأمر 22-95 و25-95
- الفرع الثاني: تحديد الإستراتيجية الشاملة لملف الخوصصة من طرف وزارة المساهمات ومجلس مساهمات
- 224 .....الدولة (الفصل في الأزمة وتوحيد مركز اتخاذ القرار)
- 225 .....أولاً- حلول مجلس مساهمات الدولة كبديل عن المجلس الوطني لمساهمات الدولة
- 227 .....ثانياً- اعتماد وزارة المساهمة كآلية لفتح رأسمال المؤسسات على الخواص

البراج الثاني: آليات الرقابة الممارسة على المؤسسات العمومية الاقتصادية وتحديد مجال

231	المسؤولية الجنائية للمسيرين .....
232	الفصل الأول: مدى خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية للرقابة بموجب قوانين الاستقلالية.....
233	المبحث الأول: أحكام الرقابة على المستوى الداخلي للمؤسسة العمومية الاقتصادية .....
234	المطلب الأول: بعض المفاهيم والأحكام العامة للرقابة على هيئات القطاع العام .....
235	الفرع الأول: مفهوم الرقابة .....
235	أولاً- التعريف اللغوي .....
235	ثانياً- التعريف الاصطلاحي .....
236	ثالثاً- نظريات الرقابة .....
236	1-نظرية القيادة والتوجيه التلقائي .....
237	2-النظرية السياسية .....
238	الفرع الثاني: أشكال الرقابة الممارسة على هيئات القطاع العام .....
238	أولاً- الرقابة السياسية على أعمال الإدارة .....
239	ثانياً- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة .....
241	ثالثاً- الرقابة الإدارية والمالية .....
241	1-الرقابة الإدارية .....
242	أ- خصائص الرقابة الإدارية .....
244	ب- أشكال وصور الرقابة الإدارية .....
245	ج- عوامل نجاح الرقابة الإدارية .....
245	2- الرقابة المالية .....
246	أ- أهمية الرقابة المالية .....
247	ب- أنواع الرقابة المالية .....

- 249 ..... 1- الأجهزة المختصة بالرقابة المالية.
- 250 ..... المطلب الثاني: خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية للرقابة الداخلية في ظل أحكام القانون التجاري الجزائري ..
- 251 ..... الفرع الأول: الرقابة المعتمدة بموجب القانون التوجيهي 88-01
- 251 ..... أولاً- دوافع إقحام قواعد القانون التجاري كآلية للرقابة على المؤسسات.
- 253 ..... ثانياً- اختصاصات الجمعية العامة في مجال الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية الاقتصادية ....
- 256 ..... ثالثاً- رقابة مجلس الإدارة الداخلية على المؤسسة الاقتصادية .....
- 256 ..... أ- الرقابة المالية .....
- 257 ..... ب-رقابة التسيير .....
- 257 ..... رابعاً- رقابة مندوبي الحسابات .....
- 258 ..... أ- مفهوم مندوب الحسابات .....
- 258 ..... ب- تعيين محافظ الحسابات وعزله .....
- 260 ..... ج- الإجراءات المعمول بها للحصول على أدلة إثبات .....
- 260 ..... د- إجراءات الرقابة الممارسة من طرف مندوب الحسابات على المؤسسات العمومية الاقتصادية .....
- 262 ..... الفرع الثاني: الرقابة المعتمدة بموجب أحكام الأمر 95-22 والأمر 01-04
- 263 ..... أولاً- أحكام الرقابة الداخلية الممارسة من طرف الشركات القابضة بموجب الأمر 95-22 .....
- 266 ..... ثانياً- أحكام الرقابة الداخلية بموجب الأمر 01-04: "شركات تسيير المساهمات" .....
- 268 ..... **المبحث الثاني:** أحكام الرقابة على المستوى الخارجي للمؤسسات العمومية الاقتصادية .....
- 269 ..... المطلب الأول: رقابة السلطة التنفيذية على أعمال التسيير داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية ....
- 270 ..... الفرع الأول: رقابة رئيس الجمهورية والوزير الأول .....
- 270 ..... أولاً- ممارسة الرقابة الخارجية بواسطة رئيس الجمهورية .....
- 273 ..... ثانياً- ممارسة الرقابة الخارجية من طرف الوزير الأول .....
- 274 ..... الفرع الثاني: رقابة الجهاز الوزاري على المؤسسات العمومية الاقتصادية .....

- المطلب الثاني: المفتشية العامة للمالية كآلية للرقابة الخارجية على المؤسسات-آلية فعلية للرقابة أم فقط  
 276 ..... جرد للعملية الاستغلال؟-  
 278 ..... الفرع الأول: الصلاحيات العامة للمفتشية العامة للمالية  
 278 ..... أولاً- أطر وميادين المفتشية العامة للمالية  
 278 ..... أ-التنظيم المركزي للمفتشية العامة للمالية  
 279 ..... ب- التنظيم المحلي للمفتشية  
 279 ..... ثانياً- قواعد ضبط رقابة المفتشية العامة للمالية  
 279 ..... أ- مبادئ عملية التفتيش  
 281 ..... ب- إجراءات عملية التفتيش  
 281 ..... (1) المرحلة التحضيرية  
 281 ..... (2) تنفيذ المهمة التفتيشية  
 282 ..... (3) مرحلة صياغة التقارير  
 283 ..... ثالثاً- الصعوبات التي تعترض رقابة المفتشية العامة للمالية  
 الفرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية على المؤسسات العمومية الاقتصادية في ظلّ أحكام القانون  
 285 ..... التوجيهي 01-88 والأمر 01-08  
 286 ..... أولاً- الرقابة في ظلّ القانون التوجيهي 01-88- التقييم الاقتصادي الدّوري-  
 287 ..... أ- مفهوم التقييم الاقتصادي الدوري  
 288 ..... ب- طبيعة المهام التي يتضمنها التقييم  
 289 ..... ج- تأهيل المفتشية للقيام بعملها الرقابي  
 289 ..... د- تحلّي الدولة عن التقييم الاقتصادي الدّوري والآثار المترتبة عنه  
 291 ..... ثانياً- الرقابة الخارجية وفقاً لأحكام الأمر 01-08- إعادة تفعيل الدور الرقابي للمفتشية-  
 291 ..... أ- الأسباب القانونية لإعادة رقابة المفتشية العامة للمالية

- ب- أشكال تدّخل المفتشية العامة للمالية للرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية ..... 292
- (1) التدّخل الجوازي للمفتشية ..... 293
- (2) التدّخل الوجوبي للمفتشية العامة للمالية ..... 294
- الفصل الثاني: مدى فعالية السياسة العقابية في تقرير مبدأ التجريم والمسؤولية الجنائية داخل**
- المؤسسات العمومية الاقتصادية** ..... 295
- المبحث الأول: تحديد النطاق الموضوعي لجرائم التسيير داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية** ..... 296
- المطلب الأول: سياسة التشريع الجنائي في الجرائم الاقتصادية** ..... 297
- الفرع الأول: مضمون السياسة الجنائية** ..... 298
- الفرع الثاني: سياسة التجريم الاقتصادي في التشريع الجزائري** ..... 302
- أولاً- مجال إعمال التفويض التشريعي في الجرائم الاقتصادية** ..... 302
- ثانياً- الضمانات التي تحول دون تعسّف السلطة التنفيذية في استخدام الاختصاص التشريعي** ..... 305
- ثالثاً- مبررات تدّخل القانون الجنائي في الحياة الاقتصادية** ..... 306
- رابعاً- العلاقة التكاملية بين السياسة الجنائية والسياسة الاقتصادية للدول** ..... 307
- الفرع الثالث: النماذج القانونية للجرائم الاقتصادية وخصائصها** ..... 309
- أولاً- الركن المادي للجريمة الاقتصادية** ..... 309
- ثانياً- الركن المعنوي للجريمة الاقتصادية** ..... 310
- أ- العلم** ..... 311
- ب- الإرادة** ..... 312
- ثالثاً- خصائص الجرائم الاقتصادية** ..... 313
- المطلب الثاني: حصر جرائم التسيير وفقاً لأحكام القواعد العامة للشركات التجارية** ..... 315
- الفرع الأول: الإطار المفاهيمي لجرائم الشركات التجارية والمبادئ العامة للحماية الجنائية لها** ..... 316
- أولاً- مفهوم جرائم الشركات التجارية** ..... 316



- ثانياً- الخصائص التي تتسم بها الشركات التجارية في مجال التجريم ..... 318
- الفرع الثاني: الجرائم المرتكبة داخل الشركات التجارية في مرحلتي التأسيس والحل ..... 320
- أولاً- ارتكاب جرائم أثناء تأسيس الشركات التجارية ..... 320
- أ- الجرائم المتعلقة بوثائق الشركات التجارية ..... 321
- ب- الجرائم المتعلقة بمرحلة الاكتتاب- تكوين رأسمال الشركات التجارية وتعديله- ..... 323
- (1) جنحة الإصدار غير القانوني للأسهم ..... 323
- (2) المخالفات المتعلقة بتعديل رأسمال الشركة بالزيادة أو النقصان ..... 324
- ثانياً- ارتكاب جرائم أثناء عملية حل الشركات التجارية وتصفيته ..... 325
- الفرع الثالث: الجرائم المرتكبة في مرحلة تسيير الشركة ..... 328
- أولاً- جريمة إساءة استعمال أموال الشركات التجارية ..... 328
- أ- التعريف بجريمة التعسف في استعمال أموال الشركة ..... 329
- ب- استعمال أموال الشركة ..... 329
- 1- نطاق الاستعمال ..... 329
- 2- استعمال المال بما يخالف مصلحة الشركة ..... 330
- ثانياً- جريمة التعسف في استعمال سلطات الإدارة في الشركات التجارية ..... 331
- المطلب الثالث: جرائم التسيير المرتكبة من طرف مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية ..... 333
- الفرع الأول: جرائم القانون العام ..... 334
- أولاً- الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات بمفهومه الضيق ..... 337
- أ- جريمة الإهمال الواضح ..... 337
- ب- جريمة خيانة الأمانة ..... 339
- الفرع الثاني: جرائم التسيير المنصوص عليها بموجب قواعد قانونية خاصة ..... 342
- أولاً- الجرائم المنصوص عليها في قانون مكافحة الفساد ..... 342

- 343 ..... أ- جريمة الاختلاس
- 344 ..... ب- جريمة الغدر وأخذ فوائد بصفة غير قانونية
- 346 ..... ج- الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية
- 347 ..... د- الجرائم المتعلقة بالتسيير
- 348 ..... ثانياً- الجرائم المنصوص عليها وفقاً لقوانين أخرى
- 348 ..... أ- الجرائم المنصوص عليها في قانون الصرف
- 349 ..... ب- جريمة الغش الضريبي
- المبحث الثاني: الضوابط القانونية المعتمدة لإقرار المسؤولية الجنائية لمسيري المؤسسات العمومية**
- 352 ..... الاقتصادية كشخص طبيعي والمؤسسة كشخص معنوي
- المطلب الأول: الجدل القائم حول إسناد المسؤولية الجنائية للمؤسسات العمومية الاقتصادية باعتبارها
- 353 ..... شخص معنوي
- الفرع الأول: إسناد المسؤولية الجزائية للمؤسسة العمومية الاقتصادية وفقاً لأحكام قانون العقوبات
- 355 ..... الجزائي وبعض التشريعات المقارنة
- 355 ..... أولاً- الجدل الفقهي في التشريعات المقارنة حول إشكالية إسناد المسؤولية للشخص المعنوي
- 355 ..... أ- إنكار المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي وفقاً للتشريعات المقارنة
- 357 ..... ب- حجج المؤيدين للمسؤولية الجزائية للشخص المعنوي في التشريع المقارن
- 359 ..... ثانياً- موقف المشرع الجزائري من المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي
- 359 ..... 1- مرحلة عدم إقرار التشريع الجزائري لمسؤولية الشخص المعنوي
- 361 ..... 2- مرحلة الإفصاح الصريح بالمسؤولية الجنائية للشخص المعنوي
- 363 ..... الفرع الثاني: شروط قيام المسؤولية الجزائية للمؤسسات العمومية الاقتصادية باعتبارها شخص معنوي
- 364 ..... أولاً- ارتكاب الجريمة لحساب الشخص المعنوي
- 365 ..... ثانياً- ارتكاب الجريمة بأحد الممثلين عن الشخص المعنوي أو أحد أعضائه

	الفرع الثالث: آثار قيام مسؤولية المؤسسات العمومية الاقتصادية كشخص معنوي على مسؤولية
367	الأشخاص الطبيعيين .....
367	أولاً- الآثار المترتبة على تطبيق المسؤولية الجزائية على الشخص المعنوي .....
368	أ- الحالات التي يكون فيها الشخص المعنوي فاعلاً أصلياً .....
369	ب- الحالات التي يكون فيها الشخص المعنوي شريكاً .....
370	ثانياً- أثر المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي على مسؤولية مدير المؤسسة أو المشروع .....
371	المطلب الثاني: قواعد المسؤولية الجنائية لمسير المؤسسات العمومية الاقتصادية بموجب أحكام خاصة .....
371	الفرع الأول: طبيعة المسؤولية الجزائية المسندة لمسير المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب قواعد استثنائية .....
372	أولاً- أسباب ودوافع صدور قانون مكافحة الفساد .....
373	ثانياً- المسؤولية الجزائية لمسير المؤسسة العمومية الاقتصادية عن فعل الغير .....
	الفرع الثاني: تحديد المسؤولية الجزائية لمسير المؤسسات العمومية الاقتصادية بشكل مباشر
376	في القانون التجاري .....
	أولاً- إسقاط أحكام القانون التجاري من جانب المسؤولية الجزائية للمسير أثناء تأسيس المؤسسة
377	العمومية الاقتصادية .....
378	ثانياً- إقرار المسؤولية الجزائية للمسير في مرحلة التصفية .....
379	المطلب الثالث: الطبيعة القانونية الخاصة لإجراءات المتابعة ضد مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية .....
380	الفرع الأول: خصوصية الجريمة الاقتصادية من حيث القواعد الإجرائية .....
380	أولاً- تحريك الدعوى العمومية في الجريمة الاقتصادية .....
382	ثانياً- مباشرة الدعوى العمومية في الجريمة الاقتصادية .....
383	ثالثاً- دور الضبط القضائي في البحث والتحرير عن الجريمة الاقتصادية .....
384	رابعاً- الأمر بالإحالة إلى المحكمة المختصة بالفصل في الجريمة .....
384	الفرع الثاني: إجراءات متابعة مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية .....

385	.....	أولاً- الإجراءات على مستوى التحقيق الابتدائي
386	.....	ثانياً- الإجراءات على مستوى التحقيق القضائي
		الفرع الثالث: الجزاءات المقررة ضدّ مسّيري المؤسسات العمومية الاقتصادية وأسباب انقضاء الدعوى
388	.....	العمومية
388	.....	أولاً- الجزاءات المقررة لمسّيري المؤسسات العمومية الاقتصادية
389	.....	ثانياً- انقضاء الدعوى العمومية ووقف إجراءات المتابعة ضدّ مسّيري المؤسسات
391	.....	الخاتمة
400	.....	قائمة المصادر والمراجع
430	.....	الفهرس

## الملخص:

لقد شكلت المؤسسة العمومية الاقتصادية منذ الاستقلال القاعدة النظامية الأساسية للتنمية في الجزائر، وهي وسيلة فعالة في تنفيذ سياسة الدولة الاقتصادية، حيث تعكس مدى مساهمة هذه الأخيرة في تحقيق أهدافها التنموية والاقتصادية والاجتماعية وفي نفس الوقت تعبر عن مدى تطور وظيفتها أي الدولة، وتدخّلها في شتى الميادين وخاصة الميدان الاقتصادي بشقيه الصناعي والتجاري استجابة لاحتياجات المجتمع ومتطلباته

كما ارتبط مشروع إصلاح المؤسسة العمومية الاقتصادية منذ بداية تصوّره بأبجديات النظام الرأسمالي والذي اعتبر النظام الأنسب للملاذ من الأزمة الاقتصادية، حيث بدأ التفكير جلياً في إصلاحات اقتصادية تمس أغلب نواحي الحياة الاقتصادية خاصّة ما تعلق منها بتنظيم وتسيير هذه المؤسسات، وتعتبر القاعدة الأساسية لهذه الإصلاحات مجموعة من القوانين التي صدرت مع مطلع سنة 1988 وعلى رأسها القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية. على هذا الأساس غيّرت السلطة من سياستها الاقتصادية اتجاهاً القطاع العام الاقتصادي وذلك بتبني أحكام وقواعد القانون الخاص بما فيها أحكام القانون التجاري وإسقاطها على المؤسسة العمومية الاقتصادية، وهو ما اصطلح عليه باستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية.

**الكلمات المفتاحية:** مؤسسة، خصوصية، اكتتاب، رقابة، مسؤولية جنائية.

### Résumé:

Depuis l'indépendance, l'entreprise publique économique constitue la principale base juridique du développement en Algérie et constitue un moyen efficace de mettre en œuvre la politique économique de l'État. Surtout le domaine économique, industriel et commercial, en réponse aux besoins et exigences de la société

Le projet de réforme de l'entreprise publique économique est lié depuis le début de sa conception à l'alphabet du système capitaliste, considéré comme le système le plus approprié pour se protéger de la crise économique. Les lois promulguées au début de 1988, principalement la loi directive pour les entreprises publique économiques Sur cette base, le pouvoir a modifié sa politique économique vis-à-vis du secteur économique public en adoptant les dispositions et règles du droit privé, y compris les dispositions du droit commercial, et en la laissant tomber sur l'institution économique publique.

Ce qui a donné le terme de l'indépendance des entreprises publiques économiques.

**Mots-clés :** Entreprise, privatisation, souscription, contrôle, responsabilité pénale.

### Abstract:

Since independence, the public economic institution has been the main legal basis for development in Algeria and is an effective means of implementing the State's economic policy. Especially the economic, industrial and commercial domain, in response to the needs and demands of society

The project of reform of the public economic society has been linked since the beginning of its conception to the alphabet of the capitalist system, considered as the most appropriate system to protect itself from the economic crisis. The laws promulgated in early 1988, mainly the directive law for public economic institutions. On this basis, the power has changed its economic policy vis-à-vis the public economic sector by adopting the provisions and rules of private law, including the provisions of commercial law, and leaving it on the public economic institution.

This gave the term of the independence of public economic institutions.

**Keywords:** Business, privatization, underwriting, control, criminal liability.