



جامعة قاصدي مرباح - ورقلة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

تخصص قانون عام اقتصادي



مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر الأكاديمي

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

شعبة: الحقوق

بعنوان

دور المؤسسة العمومية في ترقية أداء المرفق العمومي الاقتصادي

تحت إشراف الأستاذ

من إعداد الطالبة:

د/ قشار زكريا

بوسهال أسماء

نوقشت و أجزيت بتاريخ: 27 سبتمبر 2020

لجنة المناقشة مكونة من السادة :

د/قاسيمي الحسني عبد المنعم : (أستاذ محاضر أ ، جامعة ورقلة) رئيسا

د / قشار زكرياء : (أستاذ محاضر ب، جامعة ورقلة) مشرفا و مقررا

د/بكرارشوش محمد : (أستاذ محاضر أ، جامعة ورقلة) مناقشا

السنة الجامعية: 2019-2020



جامعة قاصدي مرباح - ورقلة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

تخصص قانون عام اقتصادي



مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر الأكاديمي

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

شعبة: الحقوق

بعنوان

دور المؤسسة العمومية في ترقية أداء المرفق العمومي الاقتصادي

تحت إشراف الأستاذ

د/ قشار زكرياء

من إعداد الطالبة:

بوسهال أسماء

نوقشت وأجيزت بتاريخ: 27 سبتمبر 2020

لجنة المناقشة مكونة من السادة :

د/قاسمي الحسني عبد المنعم : (أستاذ محاضر أ ، جامعة ورقلة) رئيسا

د / قشار زكرياء : (أستاذ محاضر ب، جامعة ورقلة) مشرفا و مقررا

د/بكرارشوش محمد : (أستاذ محاضر أ، جامعة ورقلة) مناقشا

السنة الجامعية: 2019-2020

إهداء

أهدي هذا العمل إلى من قال فيهما

"واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل رب ارحمهما كما ربياني صغيرا" سورة الإسراء

الآية 24.

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله وأطال في عمرهما ،

إلى أبي و أمي الثانية الحاج محمد والحاجة خضرة

إلى زوجي وأولادي ؔأسامة كمال الدين ؔ، ؔمريم سرور ؔ

إلى أخوتي وأخواتي

إلى كل من سقط سهوا من قلبي ولم يسقط من قلبي.



شكر وتقدير

بعد أن من الله علينا بانجاز هذا العمل ، فإننا نتوجه إليه الله سبحانه وتعالى أولاً وأخيراً بجميع ألوان الحمد والشكر على فضله وكرمه الذي غمرنا به فوفقنا إلى ما نحن فيه راجين منه دوام نعمه وكرمه ، وانطلاقاً من قوله صلى الله عليه وسلم : "من لا يشكر الناس لا يشكر الله" ، فإنني أتقدم بالشكر والتقدير والعرفان إلى الأستاذ المشرف " د. قشار زكرياء " على إشرافه على هذه المذكرة وعلى الجهد الكبير الذي بذله في توجيهي، وعلى نصائحه القيمة التي مهدت لي الطريق لإتمام هذه الدراسة، فله مني فائق التقدير والاحترام.

وفي الأخير أشكر كل من ساعدني وساهم في هذا العمل سواء من قريب أو بعيد حتى ولو بكلمة طيبة أو ابتسامة عطرة



أسماء



مقدمة

يعتبر موضوع المرفق العمومي من المواضيع الهامة في القانون الإداري، التي حظيت باهتمام الفقهاء على مر العصور، فمن خلال المرفق العمومي تلبى الإدارة احتياجات الجمهور وتساهم في بناء القطاع العمومي في الدولة.

ويعد بناء القطاع الاقتصادي من بين أهم الأولويات للدول، خاصة بالنسبة لدول العالم الثالث السائرة في طريق النمو والتي ورثت تركة استعمارية مليئة بالعديد من المشاكل.

والجزائر على غرار هذه الدول، سعت ومنذ السنوات الأولى للاستقلال إلى بناء قطاع عمومي حديث ومتطور سعيا منها للتكفل الأمثل بمواطنيها.

فكانت الوجة الأولى لها بناء قطاع اقتصادي متميز يمكنه الاستغلال السليم لكل الموارد الطبيعية والبشرية من أجل بعث قطاع عمومي اقتصادي قادر على خلق الثروة وتحقيق الاكتفاء الذاتي.

والحديث عن بناء قطاع عمومي اقتصادي متميز يقودنا للحديث عن المرافق العمومية المكونة لهذا القطاع، وبالتالي جاءت فكرة ميلاد المرفق العمومي الاقتصادي في الجزائر.

ولما كان المرفق العمومي الاقتصادي من المواضيع الهامة في القانون العام الاقتصادي ومن الركائز الأساسية في بناء اقتصاديات الدول، بات لزاما حسن اختيار طريقة تسييره وإدارته التي تمكن من ترقية أدائه وتطويره باستمرار.

واختارت الجزائر في بداية الأمر أسلوب التسيير المباشر لتسيير المرفق العمومي الاقتصادي، إلا أن هذا النمط سرعان ما أثبت محدوديته وعجزه عن مواكبة تطورات المرفق العمومي التقليدي، فما بالك بالمرفق العمومي الاقتصادي المطالب بمسايرة احتياجات المواطنين المتزايدة فضلا عن التكفل بها.

ضف إلى ذلك فالتسيير المباشر لا يتماشى مع طبيعة هذه المرافق التي تتطلب المرونة في التسيير وسرعة في اتخاذ القرارات لتتأقلم مع المحيط الموجودة فيه، خاصة وأنها مطالبة أن تمول أعباءها بنفسها من خلال عائداتها.

فارتأت السلطات آنذاك إسناد تسيير هذا النوع من المرافق لأشخاص معنوية تابعة للقطاع العمومي، تتمتع بالاستقلالية والمالية وخاضعة في نفس الوقت للوصاية الإدارية، كان ذلك أسلوب هو أسلوب المؤسسة العمومية.

وبما أن الميدان الذي تنشط فيه هذه المؤسسة العمومية هو ميدان الاقتصاد، خص المشرع المؤسسة العمومية الاقتصادية بقانون توجيهي هو القانون 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

فالهدف من طريقة المؤسسة العمومية وتسييرها للمرفق العمومي الاقتصادي هو تخليص ميزانية صاحب المرفق من العبء المالي ومن ثقل التسيير المباشر والبحث عن فاعلية هذه المرافق للوصول إلى جودة الخدمات وبأقل التكاليف.

وعلى أرض الواقع، سجلت المؤسسة العمومية المسيرة للمرفق العمومي الاقتصادي العديد من النقائص والاختلالات مما أدى بالمشرع إلى طرح مسألة خصصتها من خلال الأمر 01-04 ومسألة تفويض تسييرها من خلال المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

لكن خصوصية الاقتصاد الجزائري وعدم تهيئة الأرضية المناسبة لاعتماد هذين الأسلوبين في ظل إتباع النظام الحاكم سياسة الدعم الاجتماعي وبسط السيادة الوطنية على القطاعات الإستراتيجية في الوطن، كل ذلك ألزم السلطات بإعادة النظر في بعث أسلوب المؤسسة العمومية والنظر إليه كأسلوب أمثل لترقية أداء المرفق العمومي الاقتصادي.

وتكمن أهمية هذه الدراسة، في تسليط الضوء على النظام القانوني للمرفق العمومي الاقتصادي باعتباره السبيل الأمثل لخلق الثروة هذا من جهة.

ومن جهة أخرى إعادة الاعتبار لأسلوب المؤسسة العمومية كوسيلة لتسيير المرفق العمومي الاقتصادي باعتبارها الأسلوب الأمثل لترقية أداء هذا النوع من المرافق في الوقت الحالي.

ومن أهم الأسباب التي دفعت بنا إلى اختيار هذا الموضوع، أسباب ذاتية والتي من بينها التعرض لعدة مواقف عند الاتصال بالمرفق العمومي الذي خلف لدينا انطباعات عديدة عن طريقة تسييره وأدائه.

وباعتبارنا موظفين وارتباطنا بالقانون الإداري عامة والمرفق العمومي خاصة، نود تعميق معارفنا في القانون العام الاقتصادي.

ضف إلى ذلك الرغبة في ولوج عالم المؤسسات العمومية للاطلاع على خباياها وكيفية تسييرها ومعرفة النقائص الموجودة فيها.

وهناك أسباب موضوعية أيضا لاختيار هذا الموضوع، فالمرفق العمومي الاقتصادي من مواضيع القانون العام الاقتصادي، الشيء الذي يدعو إلى البحث الدائم والمستمر عن أساليب تطوير المرفق العمومي الاقتصادي في الجزائر.

ولأن المرافق العمومية الاقتصادية تكتسي أهمية كبرى لاتصالها بالمرتفقين وتقديمها للخدمات العمومية فلا بد إذن من إبراز دور وأهميتها بالنسبة للدولة والمجتمع.

هذا إذا أخذنا بعين الاعتبار أن المرفق العمومي الاقتصادي من مواضيع الساعة البالغة الأهمية والمطروحة بقوة على الساحة الدولية والوطنية وهو مظهر من مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة.

ضف إلى ذلك، ضرورة دراسة أسلوب المؤسسة العمومية كطريقة لتسيير المرفق العمومي الاقتصادي وهو من الأساليب المتبعة في تسيير هذا النوع من المرافق في الجزائر.

وللغوص أكثر في خبايا هذا الموضوع، ارتأينا طرح الإشكالية الآتية: كيف يمكن للمؤسسة العمومية النهوض بالمرفق العمومي الاقتصادي في الجزائر في ظل الأوضاع الاقتصادية الراهنة؟

وفي إجابتنا على هذه الإشكالية سنعتمد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال وصف مميزات المرفق العمومي الاقتصادي في الجزائر، وكذلك المؤسسة العمومية، وتجدر الإشارة هنا أن المؤسسة العمومية الاقتصادية هي محل الدراسة مع

تحليل ومناقشة مختلف النصوص القانونية المتعلقة بذلك من خلال تسليط الضوء على هاتين الظاهرتين منذ الاستقلال إلى غاية يومنا هذا. ومن أهم الدراسات السابقة التي تناولت جزئياً موضوع المرفق العمومي الاقتصادي نجد:

القطب مروان محي الدين مؤلف كتاب، طرق خصخصة المرافق العامة: الامتياز - الشركات المختلطة - BOT - تفويض المرفق العام، وهي في الأصل بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق وكان عنوانها "إدارة أشخاص القانون الخاص للمرافق العمومية الاقتصادية في لبنان"، وعندما أراد المؤلف نشرها في كتاب فضل تبديل العنوان ليصبح طرق خصخصة المرافق العامة، ويرجع الكاتب أسباب ذلك لأن العنوان الأول لا يدرك مدلوله إلا أصحاب الاختصاص في حين رغب في أن تعم فائدة البحث أكبر شريحة ممكنة.

وخلص المؤلف في الأخير، إلى أن إدارة المرافق العمومية الاقتصادية في لبنان من قبل أشخاص القانون الخاص لم تكن مثالية إذ شابها العديد من الثغرات وذلك فيما يخص الطرق التقليدية أو الحديثة.

والدراسة الثانية بعنوان: "دراسة قانونية لحوكمة المرافق العامة الاقتصادية في سورية"، وهي عبارة عن بحث مقدم لنيل رسالة ماجستير في الحقوق، يهدف صاحبها من خلالها دراسة إمكانية تطبيق الحوكمة على المرافق العمومية الاقتصادية في سوريا باعتبارها أداة من أدوات الرقابة والضبط والنهوض بهذه المرافق.

وخلص صاحب الرسالة في الأخير، إلى إمكانية تطبيق حوكمة المرافق العامة الاقتصادية في سوريا شرط توفر الأرضية المناسبة لذلك.

إلا أننا نحن من خلال بحثنا المتواضع هذا، نحاول معرفة تنظيم المرفق العمومي الاقتصادي في الجزائر وإبراز دور المؤسسة العمومية في ترقية أدائه.

ومن أبرز الصعوبات التي واجهتنا في هذا البحث، هو افتقار المكتبة القانونية الجزائرية لمؤلفات تتحدث عن النظام القانوني للمرفق العمومي الاقتصادي وكيفية تسييره، أو دراسات تتحدث عن خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية هذه الخصوصية التي لم نلمس لها أي أثر على أرض الواقع.

وقد ارتكزت خطة البحث على فصلين أساسين هما:

الفصل الأول المرفق العمومي الاقتصادي وجه جديد لتطور دور الدولة، حيث عمدنا إلى تخصيص فصل بأكمله للحديث عن المرفق العمومي الاقتصادي وذلك نظرا لأهميته ودوره في القطاع العمومي الاقتصادي.

الفصل الثاني المؤسسة العمومية الأسلوب الأمثل لتسيير المرفق العمومي الاقتصادي، وقد حاولنا من خلاله تسليط الضوء على أسلوب المؤسسة العمومية باعتباره الأسلوب الأمثل لترقية أداء المرفق العمومي الاقتصادي في الوقت الحالي.

الفصل الأول

المرفق العمومي الاقتصادي وجه جديد لتطور دور الدولة

الفصل الأول

المرفق العمومي الاقتصادي وجه جديد لتطور دور الدولة

إن ظهور المرافق العمومية مرتبط بنشأة الدولة، فقديمًا قد قيل بأن "الدولة هي مجموعة مرافق" بيد أن المرافق العمومية الاقتصادية تعد حديثة النشأة، فهي لم تنشأ إلا مع بداية القرن العشرين وذلك مع تطور دور الدولة وسعيها الحثيث لتلبية حاجات مواطنيها خاصة إذا تعلق الأمر بالجانب الاقتصادي منها.

وفي هذا الإطار ظهرت فكرة المرفق العمومي الاقتصادي، هذه الفكرة التي أحدثت تحولات عميقة على وظيفة الدولة في حياة الأفراد والمجتمعات على حد سواء، واعتمد عليها كأداة ووسيلة فعالة للنهوض باقتصاد وطني منهك بإرث استعماري ثقيل، تجلّى ذلك من خلال سعي الدولة الحثيث في إنشاء مؤسسات عمومية أسندت إليها مهمة ترقية أداء المرافق العمومية الاقتصادية.

ويتمتع هذا النوع من المرافق بنظام قانوني متميز يتجلى في تطبيق مزيج مختلط من قواعد القانون العام والخاص على حد سواء، فمن خلال هذا الفصل نحاول التأصيل لفكرة المرفق العمومي الاقتصادي (المبحث الأول) ثم تسليط الضوء على النظام القانوني للمرافق العمومية الاقتصادية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: التأسيس لفكرة المرفق العمومي الاقتصادي

قديمًا قيل الدولة جسم خلاياه المرافق العمومية، فلقد كان المرفق العمومي ومازال هوية المجتمع ومعيار درجة رقيه وتأخره، حتى بات التعبير القانوني لفلسفة سياسية والمرتكز الأساسي في تحديث الدولة¹.

لقد تطور دور الدولة كثيرًا، فمن الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة في النشاط الاقتصادي وحرية الأفراد الاقتصادية من خلال إنشاء مرافق عمومية مواكبة للتحوّل الاقتصادي الذي شهدته المجتمعات، الشيء الذي ساهم في ميلاد المرفق العمومي الاقتصادي، وسنتناول موضوع التأسيس لفكرة المرفق العمومي الاقتصادي من خلال معالجة التدخل الاقتصادي للدولة وعلاقته بظهور المرفق العمومي الاقتصادي (المطلب الأول) ثم التأسيس القانوني لهذا النوع من المرافق (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التدخل الاقتصادي للدولة وعلاقته بظهور المرفق العمومي

الاقتصادي

إن ظهور المرافق العمومية موغل في القدم؛ فقد ارتبط بنشأة الدولة² بيد أن مصطلح المرفق العمومي الاقتصادي حديث الظهور وجديد في مجال القانون العام بصفة عامة والقانون الإداري بصفة خاصة فلا بد أولاً من ضبط مدلول المرفق العمومي الاقتصادي (الفرع الأول) ثم بعد ذلك تتبّع التطور التاريخي له (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مدلول المرفق العمومي الاقتصادي

إن مدلول المرفق العمومي الاقتصادي يقتضي توضيح مضمون هذه الفكرة من خلال تعريف المرفق العمومي الاقتصادي (الفقرة الأولى) ثم تبيان عناصره (الفقرة الثانية) والحديث عن أنواعه (الفقرة الثالثة).

¹ وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة دراسة مقارنة، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، بيروت، 2009، ص 05.

² محمد ياسر عبد الرؤوف بطيخ، دراسة قانونية لحكومة المرافق العامة الاقتصادية في سورية، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة حلب، 2013، ص 29.

الفقرة الأولى: مضمون فكرة المرفق العمومي الاقتصادي

تعتبر فكرة المرفق العمومي المظهر الايجابي لنشاط الإدارة، سواء تولت تسييره بنفسها أو عن طريق الاشتراك مع الأفراد فالهدف يبقى واحدا هو إشباع الحاجيات العامة للأفراد¹، والمرفق العمومي الاقتصادي هو مرفق عمومي أولا وقبل كل شيء فلا بد إذن كخطوة أولى من تعريف المرفق العمومي بوجه عام، ثم محاولة وضع تعريف للمرفق العمومي الاقتصادي وتبيان عناصره وأنواعه.

أ- تعريف المرفق العمومي

لا يوجد تعريف دقيق ومحدد للمرفق العمومي فهو ذو طبيعة معقدة، وحتى الآن ليس هناك تعريف تشريعي أو اجتهادي للمرفق العمومي، فإحجام المشرع عن تعريف المرفق العمومي يعود لاعتبارات تتعلق ببيئة المرفق القابلة للتطور والتبدل والتي تختلف في الزمان والمكان، فالنشاط نفسه قد لا يوصف في مرحلة معينة بأنه مرفق عمومي لكن في وقت لاحق ونظرا لتبدل الظروف المكانية والزمانية قد يكتسب الوصف المرفقي العمومي².

والمشرع الجزائري على غرار باقي المشرعين العالميين لم يقدم تعريفا للمرفق العمومي لا في المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ولا في المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويضات المرفق العام، وهو قد نهج بذلك نهج المشرع الفرنسي في تنظيم مجال الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، فقد أورد المشرع الجزائري مصطلح "المرفق العام" في نصين قانونيين دون تقديم تعريف له أو حتى تحديده بخصائصه!

وعند ترجمة هذا المصطلح إلى اللغة الفرنسية نجد كلمة "service" تقابلها في اللغة العربية كلمة "مرفق" أو "خدمة"، أما كلمة "public" تعني عمومي ولكن الشيء الملاحظ هو استعمال عبارة عام مرفقة بكلمة مرفق من طرف أغلب فقهاء القانون الإداري سواء في الجزائر أو حتى باقي الدول العربية بالرغم من أن

¹ خميس معمر، (الإطار التاريخي والمفاهيمي للمرفق العمومي)، مداخلة للمشاركة في الملتقى الدولي بعنوان المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن، مخبر الحالة المدنية، جامعة الجليلي بونعامة، خميس مليانة، ص 107.
² وليد جابر، مرجع سابق، ص 191.

لكلمة "public" ترجمة صريحة وهي عمومي! وفي بحثنا هذا سنعمد كلمة عمومي حفاظا على الترجمة الأصلية للنص الفرنسي.

واعتبر العميد **دوجي** المرفق العمومي بأنه: "الأنشطة التي يجب أن تضمن وتضبط وتراقب من طرف الحكومة بسبب طبيعتها والتي يمكن تحقيقها بتدخل كلي للدولة"¹، وفي هذا الصدد يضيف الأستاذ **هوريو** أن المرفق العمومي هو منظمة تجمع مجموعة من العناصر البشرية المادية، المالية والقانونية"².

إذن وكما يقول الأستاذ **أحمد محيو** يمكن اعتماد معيارين لتعريف المرفق العمومي:

1- **المعيار العضوي**: يقصد بالمرفق العمومي الإدارة بشكل عام والمؤسسة الإدارية، فحيث توجد مؤسسة إدارية يوجد مرفق عمومي.

وبعبارة أخرى وطبقا لهذا المعيار فإن المرفق العمومي كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات للجمهور، فالقضاء والأمن والدفاع كلها مرافق عمومية، لأنها منظمات أنشأتها الدولة، لكن وبالرغم من سهولة ووضوح المعيار العضوي إلا أنه لا يمكن الاعتماد عليه في تعريف المرفق العمومي، فهو ليس مجرد مؤسسة أو هيئة أو بناء، فكيف يمكن أن يقدم خدماته للجمهور؟ ومن هنا ظهر معيار آخر لتعريف المرفق العمومي هو المعيار المادي.

2- **المعيار المادي**: حسب هذا المعيار فإن المرفق العمومي هو كل نشاط يهدف لإشباع مصلحة عامة، فهو يختلف عن النشاط الخاص، فهذا الأخير تحركه الأرباح³، فهو إذن يرتبط بطبيعة النشاط ويعتبر مستقلا عن الهيئة التي تمارس ذلك النشاط.

إذن من خلال المعيارين العضوي والمادي يمكن القول؛ بأن المرفق العمومي هو كل نشاط أو مشروع تتولى السلطة العامة إدارته بنفسها أو تعهد بإدارته لأحد أشخاص القانون العام أو الخاص بغرض أداء خدمة عمومية للجمهور.

¹ -jean -louis de corail, l'approche fonctionnelle du service public, sa réalité et ses limites ,la revue AJDA, n° spécial sur le service publique, 1997, p20.

² -ibid, p20.

³ أحمد محيو (ترجمة: محمد صاصيلا)، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 1985، ص 430.

هذا عن المرفق العمومي فكيف يمكن تعريف المرفق العمومي الاقتصادي يا ترى؟

ب- محاولة تعريف المرفق العمومي الاقتصادي

لم يعرف المشرع الجزائري المرافق العمومية الاقتصادية سائرا بهذا النهج المشرع العالمي، فالتعريف ليس من عمل المشرع وإنما هو من عمل الفقهاء. واستعملت عبارة المرفق العمومي الاقتصادي للدلالة على المرفق العمومي الصناعي والتجاري في كثير من الأحيان، فالمرافق العمومية الاقتصادية هي المرافق التي تقوم بنشاط تجاري و صناعي، لذلك أطلق عليها الفقه والقضاء الفرنسي تعبير المرافق العمومية الصناعية والتجارية، وهي مرافق عمومية تؤدي خدمات إلى المواطنين لقاء أجر، وتمارس نشاطا مماثلا للنشاط الذي تمارسه المنشآت الخاصة الصناعية والتجارية، وتمارس هذه المرافق من وجهة نظر قانونية نشاطا تجاريا أي تقوم بالشراء من أجل البيع¹، وتعد من جهة نظر اقتصادية مؤسسات تتولى الإنتاج أو التوزيع أو النقل أو التأمين²، وكذلك تعد البنوك العمومية والأنشطة التجارية الأخرى التي قد تمارسها الدولة أو الهيئات العمومية أو بعض الشركات العامة من قبيل المرافق العمومية الاقتصادية³.

ويعرف البعض المرافق العمومية الاقتصادية على أنها مشروعات صناعية وتجارية تقوم بنشاط مماثل لنشاط الأفراد والجماعات الخاصة وتتوافر لها في الوقت نفسه جميع الصفات المميزة للمرافق العمومية وتخضع لأحكام القانون العام والخاص معا في نطاق محدد⁴.

وقد ذهب مجلس الدولة اللبناني إلى أنه كي تعتبر مؤسسة عمومية تجارية أو صناعية يجب أن تكون الأعمال التي تقوم بها مشابهة لتلك التي تجريها المؤسسات

¹ - مروان محي الدين قطب، طرق خصخصة المرافق العامة: الامتياز - الشركات المختلطة - BOT - تفويض المرفق العام - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2009، ص 33.

² - محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة دراسة مقارنة، منشأة المعارف، بلا سنة طبع، الإسكندرية، 1980، ص 249.

³ ميادة عبد القادر أحمد، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2014، الإسكندرية، ص 24.

⁴ مروان محي الدين قطب، المرجع السابق، ص 33.

الخاصة وأن تتقاضى بدلاً عن الخدمات، ويراعى فيها العرف التجاري، وتحقيق الربح من خلال اعتماد نظام المحاسبة التجارية.¹

فأساس هذا النوع من المرافق هو القيام بنشاط اقتصادي يمثل طابع الدولة الحديثة القائمة على المبادئ الاشتراكية والاقتصاد الموجه، لاسيما بعد الحرب العالمية الثانية، فهذه المرافق لا تقتصر على الإدارة العمومية بل يمكن للأفراد مزاوله هذا النشاط، فنشاط النقل يمارس من طرف الدولة من خلال وسائل النقل العمومية داخل المدن وخارجها من خلال الحافلات، الميترو، الترامواي.....، وكذلك الحال بالنسبة لحافلات الخواص التي تعمل على ضمان خدمة النقل العمومي داخل المدن وخارجها.

والإدارة حين تنشئ مرفقا عموميا اقتصاديا ينبغي أن يكون هدفها من ذلك تحقيق النفع العام لا الرغبة في الحصول على الأرباح، كذلك هو شأن الحاجات التي تشبعتها المرافق العمومية الإدارية، تجمعها أنها ذات نفع عام.²

ويوجز الدكتور عزت فوزي حنا كل ما ذكرناه ويحاول تقديم تعريف شامل للمرفق العمومي الاقتصادي فيقول: "يمثل المرفق العمومي الاقتصادي نشاط الإدارة في المجال الاقتصادي بكافة جوانبه الصناعية والتجارية والمالية بإتباع أساليب القانون الخاص، واستخدام وسائل القانون العام لتحقيق أهداف النفع العام المتمثلة في التنمية الاقتصادية"³.

ومن خلال ما سبق يمكن القول بأن المرفق العمومي الاقتصادي هو كل نشاط ومشروع اقتصادي تتولاه السلطة العمومية من أجل تلبية مصلحة عامة في المجال الصناعي أو التجاري باستعمال قواعد القانون العام والخاص على حد سواء لتحقيق التنمية والرفق الاقتصادي للدولة.

¹ نفس المرجع نفسه، نفس الصفحة.

² حسن محمد علي البنان، مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتطوير، المركز القومي للإصدارات القانونية، بدون طبعة، القاهرة،

2014، ص22.

³ نفس المرجع السابق، ص 24.

الفقرة الثانية: عناصر المرفق العمومي الاقتصادي

من خلال هذا التعريف السابق يمكن استخلاص ثلاث عناصر أساسية لا يقوم المرفق العمومي الاقتصادي إلا بها وهي إنشاء المرفق العمومي من طرف الدولة، تحقيقه للمصلحة العامة وخضوعه لسلطة الإدارة العامة وهذا ما سنفصله فيما يأتي:

أ- ارتباط المرفق العمومي الاقتصادي بشخص معنوي عام

إن المرفق العمومي الاقتصادي أولاً وقبل كل شيء ملك للدولة التي أنشأته فهناك ارتباط وثيق بين المرفق العمومي مهما كان نوعه وطريقة إدارته من جهة، ومن جهة أخرى وجود شخص معنوي عام، هذا الأخير الذي يمارس نشاطاً عمومياً من أجل تحقيق المصلحة العامة وهذا الارتباط يبقى ارتباطاً نسبياً يختلف باختلاف إدارة المرفق العمومي، فيكون مباشراً في حالة إدارة المرفق العمومي من قبل شخص عام، ويكون غير مباشر في حالة إدارته من قبل شخص أو هيئة خاصة¹. ولذلك يفترض في المرفق العمومي الاقتصادي المرتبط بالدولة أي الشخص العام أن يكون على قدر من الأهمية وإلا ترك للخواص.

ب- خضوع المرافق العمومية الاقتصادية لسلطة الدولة

لابد للدولة من مراقبة المرافق العمومية الاقتصادية لأنها تمس قطاعات إستراتيجية وحيوية فيها، وتعد عصب الاقتصاد ومفتاح التنمية فيها، فلا بد إذن من بسط سلطة الدولة على هذه المرافق التي تمس حياة المواطن بصفة أساسية. والدولة المنشئة للمرفق العمومي الاقتصادي هي التي تضع التنظيم الخاص به وتحدد تنظيمه وهيكلته ونشاطه، إضافة إلى قواعد تسييره وعلاقته بجمهور المنتفعين وبيان طرق الانتفاع ومختلف الرسوم الخاصة بذلك، وبالتالي لابد من ممارسة الرقابة عليه من حيث نشاط هذا المرفق وموظفيه على حد سواء.

¹ مروان محي الدين قطب، المرجع السابق، ص 15.

ج- هدف المرافق العمومية الاقتصادية تحقيق المصلحة العامة الاقتصادية
إن المرفق العمومي الاقتصادي مشروع يهدف لتحقيق المصلحة العامة، هذه الأخيرة هي هدف كل وظيفة إدارية، بل وحتى المؤسسات التي تديرها الدولة والتي تكون غايتها تجارية بحتة كالمؤسسات الاقتصادية¹ تهدف هي الأخرى لتحقيق النفع العام وتقديم الخدمة للجمهور، ويزداد هذا الأمر أهمية خاصة إذا تعلق الأمر بالحياة الاقتصادية للمواطن ومجالات خلق الثروة، الشيء الذي يضمنه بامتياز المرفق العمومي الاقتصادي الراعي الرسمي لمشعل التنمية الاقتصادية والضامن الأساسي للمصلحة العامة الاقتصادية.

وتجدر الإشارة أن المصلحة العامة ليست حكرا على الإدارة فقط، فهناك وظائف يمارسها أشخاص عاديون وتتصل بالمصلحة العامة كخدمات النقل الخاصة كما سبق الذكر.

الفقرة الثالثة: أنواع المرافق العمومية الاقتصادية

ويمكن تصنيف المرافق العمومية الاقتصادية من حيث نطاقها إلى مرافق عمومية اقتصادية محلية ومرافق عمومية اقتصادية وطنية.

أ- المرافق العمومية الاقتصادية المحلية

ويعرف هذا النوع من المرافق على أنها مشروعات ذات نفع عام محلي بصفة خاصة تتولاها الإدارة المحلية، حيث أن لكل وحدة محلية احتياجاتها الخاصة التي تختلف عن احتياجات الوحدات الأخرى تبعا لاختلاف الظروف الجغرافية والسكانية والطبيعية والاقتصادية باختلاف المناطق المختلفة، فهي أقدر على الإشراف على المرافق المحلية وإدارتها وتطويرها².

وفي نفس السياق يضيف منير شلبي بأن المرفق العمومي الاقتصادي المحلي مشروع يقوم على تقديم خدمة ذات مضمون مهم لسكان جزء من إقليم الدولة بصفة خاصة ولا تهم باقي أجزاء إقليم الدولة بهذه الصفة وتقوم بأدائها السلطات المحلية

¹ - أحمد عمروش، المرجع السابق، ص 127.
² حسن محمد علي البنان، مرجع سابق، ص 103.

تحت رقابة السلطة المركزية¹ ونجد هذا النوع من المرافق في البلدان التي تتبنى اللامركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم الإداري.

ونجد في الجزائر أمثلة كثيرة على هذا النوع من المرافق، كحمامات زفانة فهذا المرفق خاص بهذه المنطقة فقط لأن هذه الأخيرة هي التي تمتاز بهذه الثروة الاقتصادية دون بقية المناطق الأخرى.

ب- المرافق العمومية الاقتصادية الوطنية

ويمكن القول بأنها مشروعات اقتصادية، صناعية وتجارية ذات بعد وطني وقومي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة الوطنية، تتولاها الإدارة المركزية في العاصمة.

والاحتياجات التي تتولى المرافق العمومية الاقتصادية الوطنية هي احتياجات عامة يشترك فيها جميع الأفراد على مستوى التراب الوطني، ونجد أمثلتها في الجزائر الشركة الجزائرية لتوزيع الكهرباء والغاز فمرفق الكهرباء والغاز مرفق عمومي وطني وهو ضرورة ملحة لكافة مناطق الوطن دون تمييز جهة عن أخرى، فهذا النوع من المرافق يحمل طابعا وطنيا في تقديمه للخدمة العمومية.

وتجدر الإشارة أن فكرة المرفق العمومي الاقتصادي عرفت تطورا عبر العصور اقترن بدور الدولة وتدخلها لتلبية حاجات مواطنيها، الشيء الذي سنفصله فيما يأتي.

الفرع الثاني: التطور التاريخي للمرفق العمومي الاقتصادي

يرجع السبب الرئيسي لظهور المرافق العمومية الاقتصادية أساسا لتطور دور الدولة، وأساليب تدخلها في الحياة العامة لإشباع حاجات الأفراد، ولقد عرفت هذه الفكرة تغيرا ملحوظا عبر العصور واقترنت بوظيفة الدولة التي مرت بعدة تحولات عبر التاريخ وأثر ذلك المقترن على تطور ونشأة المرافق العمومية² وظهر ما يسمى بالمرافق العمومية الاقتصادية وسنتناول هذه الفكرة من خلال تتبع ظهور المرافق العمومية الاقتصادية في العالم ثم في الجزائر.

¹ - المرجع نفسه، نفس الصفحة.

² أكثم وجيه عبد الرحمان سليمان، تنظيم المرافق العامة - دراسة مقارنة، الشامل للنشر والتوزيع، ط1، نابلس، فلسطين، 2016، ص 17.

الفقرة الأولى: تطور المرفق العمومي الاقتصادي في العالم

إن المجتمعات الحديثة لم تعرف المرفق الصناعي والتجاري إلا بالتحول الجذري الذي طرأ على وظيفة الدولة ونشاطها وسعيها الحثيث لمواكبة تطلعات مواطنيها منذ العصور الوسطى وإلى غاية يومنا هذا.

أ- فكرة المرفق العمومي الاقتصادي في العصور الوسطى

انتشر نظام الإقطاع في العصور الوسطى، أين امتلك رجال الإقطاع الأراضي وهيمنوا على الثورة الزراعية، وقد وجد في هذا النظام بعض المرافق العمومية البسيطة التي يحتاج إليها الفلاحون في حياتهم اليومية كالطواحين والأفران التي كانت مملوكة من قبل رجال الإقطاع¹، والذين كانوا يمنحون هذه الخدمات للفلاحين مقابل رسوم، لكن سرعان ما تغير الوضع مع بداية القرن الحادي عشر ميلادي، أين أنشئت تجمعات خارج الهيمنة الإقطاعية، فبرزت مرافق عمومية تحقق المصلحة العامة الجماعية مثل حراسة الأسوار وصيانة الطرق، وخضعت هذه المرافق للأعراف وبعض الأسس الفقهية المستمدة من القانونين الروماني والكنسي ومن أهم هذه الأسس فكرة ترجيح المصلحة العامة على المصلحة الخاصة².

ومع بزوغ فجر القرن الخامس عشر وظهور فكرة الدولة الملكية، ارتكز الحكم والسياسة في يد الملك والذي من أجله أنشئت عدة مرافق عمومية كمرفق البريد مثلا من أجل تسهيل اتصاله بمختلف الأقاليم.

نستنتج مما سبق أن فكرة المرفق العمومي الاقتصادي لم تكن موجودة في العصور الوسطى.

ب- فكرة المرفق العمومي الاقتصادي في إطار الثورة الفرنسية

لقد كان أول ظهور لمصطلح المرفق العمومي عقب الثورة الفرنسية وكان في البداية يدل على عدة مفاهيم، فكان تارة يعني الخدمة العامة أو المصلحة العامة

¹ حميس معمر، مرجع سابق، ص 108.

² مروان محي الدين قطب، المرجع السابق، ص 15.

وتارة أخرى هيئة تؤدي خدمة عامة إلى المواطنين¹ وقد نتج عن ذلك تطور الأسس الفقهية لفكرة المرفق العمومي، خاصة مبدأ الفصل بين الدولة والحكام والذين هم مجرد ممثلين للدولة.

ففي هذه المرحلة سجل ظهور المرفق العمومي بصفة عامة مع غياب تام لمصطلح المرفق العمومي الاقتصادي.

ج- فكرة المرفق العمومي الاقتصادي في إطار الدولة الحارسة

سادت فكرة الدولة الحارسة من عام 1789 إلى غاية عام 1914²، واقتصر دور الدولة في هذه الفترة على تحقيق الأمن والدفاع وإقامة العدل بين الناس ولا يحق لها التدخل في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وانحصر دورها في تنظيم سلوك الأفراد والحفاظ على النظام العام وهنا تقوم الدولة بوظائفها من خلال إنشاء المرافق العمومية كالشرطة والجيش والقضاء والسجون، وهذه المرافق تقوم بها الدولة بصفقتها صاحبة سيادة وليمكن للأفراد القيام بالأنشطة الاقتصادية والاجتماعية المتروكة للأفراد.

وعليه فإن المرافق العمومية آنذاك اقتصر على المرافق الإدارية التي تخضع للقانون العام وللقضاء الإداري³ الشيء الذي أسس للنظام الرأسمالي الذي يعتقد بمقدرة وقدرة المبادرة الفردية على تحقيق التقدم الاقتصادي خارج المجالات التقليدية⁴.

د- فكرة المرفق العمومي في إطار الدولة الراعية أو المتدخلة

سادت هذه الفكرة من عام 1914 إلى غاية عام 1945⁵ بفعل الخراب والدمار الذي خلفته الحرب العالمية الثانية وأثاره الوخيمة على الاقتصاد العالمي، حملت الدولة على التدخل في الحياة العامة وهكذا ظهرت معالم ظهور المرفق

¹ حميس معمر، المرجع السابق، ص 109.

² أكثم وجيه عبد الرحمان سليمان، المرجع السابق، ص 14.

³ مروان محي الدين قطب، المرجع السابق، ص 19.

⁴ أكثم وجيه عبد الرحمان سليمان، المرجع السابق، ص 14.

⁵ نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

العمومي الاقتصادي في فرنسا مثلا فانشغال الدولة بالتنمية من أجل النهوض بالقطاعات الحيوية لا يتصور إلا بإقلاع اقتصادي قوي وملحوظ لها.

فهذه الوظيفة الاقتصادية والجديدة بالنسبة للدولة حتمت عليها إحكام قبضتها على الأنشطة الاقتصادية والتدخل المباشر لممارسة أنشطة صناعية وتجارية في قطاعات حيوية كالطاقة والنقل، فالمرافق العمومية الاقتصادية هي التي تقوم بنشاط تجاري أو صناعي يماثل نشاط الأفراد وتتوفر لها في نفس الوقت جميع الصفات المميزة للمرافق العمومية وتخضع لأحكام القانون العام والخاص معا في نطاق معين وهو ما يعتبر تحولا في الأفكار التي كانت قائمة والمستندة إلى الروابط المتينة الموجودة بين المرفق العمومي ونظامه القانوني المتميز.

هـ - فكرة المرفق العمومي في إطار الدولة الاشتراكية

سادت فكرة الدولة الاشتراكية من عام 1945 إلى غاية 1991 حيث وصل تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية إلى أقصاه حيث امتلكت وسائل الإنتاج وحظرت على الأفراد المبادرة الفردية في الإنتاج¹.

وتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ظاهرة تختلف باختلاف الدول ودرجة تقدمها الاقتصادي، لذلك نجد تدخل الدول النامية في الحياة الاقتصادية أكبر منه في الدول المتقدمة نظرا لضعف المبادرة الفردية.

و - فكرة المرفق العمومي في إطار الدولة الحديثة

في إطار الدولة الحديثة وفي ظل الانفتاح الاقتصادي العالمي وظهر ما يسمى بالعلومة أصبحت الدول مجبرة على تبني مفهوم جديد ومعاصر للمرفق العمومي، فهذه الدولة أصبحت عاجزة عن تلبية كافة حاجيات مواطنيها بمواردها الذاتية، فلا بد من البحث عن موارد جديدة للدولة من خلال الاعتماد على مرافق عمومية اقتصادية ملك للدولة وقادرة في نفس الوقت على خلق الثروة وتحقيق القيمة المضافة.

¹ - المرجع نفسه، ص 15.

فلا بد إذن من إدخال القطاع الخاص في الميدان وعقد شراكة حقيقية معه وقد أصبح التمييز التقليدي بين المرفق العمومي الإداري الذي لا يجوز إلا إدارته بطريقة مباشرة من طرف الدولة، والمرفق العمومي الاقتصادي والاستثماري الذي يمكن أن يدار من طرف أشخاص القانون الخاص غير موجود؟ وذلك أنه أصبح للشخص المعنوي العام إمكانية الاستعانة بأشخاص القانون الخاص من أجل إدارة المرافق العمومية¹ عامة والمرفق الاقتصادي خاصة، وهذا ما برز من خلال قرار TERRIER أين اعترف مجلس الدولة الفرنسي بإمكانية التنازل عن إدارة مرفق عمومي إداري لفائدة الخواص² كما ظهرت وسائل جديدة في إدارة المرافق العمومية من خلال ما يسمى بتفويضات المرفق العمومي، هذا عن تطور المرفق العمومي الاقتصادي في العالم، فكيف هو الحال في الجزائر؟

الفقرة الثانية: تطور المرفق العمومي الاقتصادي في الجزائر

لقد عرف المرفق العمومي الاقتصادي في الجزائر كغيره من الأنشطة تطورا ملحوظا منذ الاستقلال وإلى غاية يومنا هذا، تطور يمكن اختصاره كما يأتي:

أ- المرفق العمومي الاقتصادي في الفترة الاستعمارية

لقد عمل الاستعمار الفرنسي ومنذ أن وطئت قدماه الجزائر على استغلال خيراتها وثرواتها باستعمال شتى الوسائل، فكرست الإدارة الاستعمارية هذه الفكرة من خلال إنشاء مرافق عمومية مختلفة هدفها الأول استغلال الخيرات الاقتصادية للوطن.

لذلك أنشأت الإدارة الاستعمارية مرافق عمومية اقتصادية شبيهة بالمرافق العمومية الاقتصادية الموجودة في فرنسا وعلى غرار ذلك مثلا إنشاء بنك الجزائر³ والذي كان نسخة طبق الأصل عن بنك فرنسا، وسيرت هذه المرافق في تلك الفترة تسييرا مباشرا من طرف الدولة.

وبنهاية الحرب العالمية الثانية والانهايار الاقتصادي الذي عاشته فرنسا، أحكم الاستعمار قبضته على الاقتصاد الجزائري بمزيد من النهب والاستغلال لخيراته فأنشأ

¹ - حميس معمر، المرجع السابق، ص 111.
² - نفس المرجع، نفس الصفحة.

³MouhamedBoussoumah,(réflexionssur le service public colonial), revue Algérienne des sciences juridiques et économiques et politiques, p29.

بعض المرافق الصناعية والتجارية بهدف تدارك التأخر الاقتصادي الفرنسي كإنشاء مؤسسات عمومية لاستغلال المعادن في منطقة بشار، فجسدت هذه المرافق وبجدارة صورة المرفق العمومي الاقتصادي الاستعماري، وفي هذا الصدد يقول جورج بلوندي «L'action administrative du colonisateur s'est longtemps confondue pour une part la plus large avec l' action économique»¹.

ب- المرفق العمومي الاقتصادي بعد الاستقلال مباشرة

بعد الاستقلال، سير المرفق العمومي في الجزائر عامة والمرفق العمومي الاقتصادي خاصة بواسطة القواعد الموروثة عن الاستعمار الفرنسي، خاصة بعد صدور القانون 62-157 الصادر في 1962/12/31، هذا القانون الذي أدخل على النظام القانوني الجزائري الجديد، القانون الإداري الاستعماري بمضمونه التقني كله وأساليبه الخاصة ونظامه الاستثنائي ووسائل تدخله ومن بينها المرفق العمومي². هذا من جهة، ومن جهة أخرى أصّل هذا القانون لظهور فكرة المرفق العمومي في الجزائر، هذه الفكرة التي ستتطور في مناخ مغاير تماما عن البلد الذي نشأت فيه وهو فرنسا وذلك لعدة أسباب، لعل أبرزها عدم وجود التأطير الإداري الجزائري اللازم³ وإتباع الدولة الجزائرية لسياسة إيديولوجية مختلفة عن النهج الليبرالي المتبع في فرنسا، كل ذلك في ظل ثقافة مجتمعية مختلفة تماما، ونظرا إذن لتدهور الظروف الاجتماعية والاقتصادية للدولة الفتية لم يكن باستطاعتها التخلي عن التشريع الفرنسي في هذه المرحلة كأداة للتنظيم والتسيير، فكل المطالب الاجتماعية والاقتصادية للجزائريين تحررت وانفجرت سنة 1962 محملة الدولة كل شيء ومعتمدة عليها⁴ فنلاحظ إذن في هذه المرحلة عدم وجود المرفق العمومي الاقتصادي.

¹ نفس المرجع السابق، ص 34.

² بوسماحة محمد الأمين، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رحال بن عمر ورحال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 1995، ص 05.

³RachidKhaloufi,(problématique de la déréglementation des services publics;approchejuridique), Cahier du CRAD N64, 2^{ème} trimestre 2003, p 27.

⁴ - بوسماحة محمد الأمين، المرجع السابق، ص 07.

ج- المرفق العمومي الاقتصادي من سنة 1965 إلى غاية 1971

في هذه المرحلة تم التبنى الرسمي للنهج الاشتراكي من طرف الدولة¹ كما اعتمد القضاء الجزائري على معيار المرفق العمومي للفصل في المنازعات في هذه الفترة².

ومن الجدير التنويه به أن في هذه الفترة لم تكن عبارة المرفق العمومي الاقتصادي مستعملة بكثرة في القوانين والتنظيمات عكس التشريع الفرنسي الذي أعطى مكانة معتبرة له.

ولا بد من الإشارة أن المشرع الجزائري قد ميز في هذه الفترة بين المرافق العمومية الإدارية والمرافق العمومية الصناعية والتجارية بصفة ضمنية من خلال بعض القوانين الصادرة في هذه الفترة، فمثلا في القانون الأساسي للوظيفة العمومي ميز بين النوعين من هذه المرافق العمومية³، كما نص في قانوني الولاية والبلدية صراحة على هذا التمييز، فالأول نص في المادة 200، والثاني في المادة 202 على وجود المرافق العمومية الإدارية والاقتصادية على التوالي.

غير أن ميدان المرافق العمومية الاقتصادية هو أوسع مما هو عليه في القانون الفرنسي، فهو ليس فقط صناعي أو تجاري بل حتى ثقافي وصحي واجتماعي⁴ لكن الممارسة الواقعية تؤكد أن المرافق العمومية الاقتصادية لم تتعدى حدود الميدان الصناعي والتجاري عكس ما نصت عليه القوانين والأنظمة السابقة.

وفي السبعينيات ومع بروز ضرورات التطور، بدأ التخلي عن النظام الاستعماري بكل أساليبه ليحل محله مفهوم المقاول والشركات الوطنية والذي كان أساسها القانوني الأمر 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 والمتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، حيث مكن هذا الأمر الدولة من الإمساك بزمام الحياة الاقتصادية الشيء الذي وسع من مفهوم المرفق العمومي الاقتصادي من الناحية المادية والموضوعية، والذي جسد من خلال المادة 166 من دستور 1976⁵، هذا

¹ - نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

² - نادية بوبكر، المرفق العمومي، موجود على الموقع: www.ecole.doc.rigal.net.t2/topic اطلع عليه يوم 06 مارس 2020.

³ - الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومي، ج ر ج رقم 46.

⁴ - بوسماحة محمد الأمين، المرجع السابق، ص 23.

⁵ - خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 29.

الأخير الذي اعترف بوجود قطاع عمومي، مع التركيز على اهتمام الدولة به ودعمه وتطويره، وفي هذه المرحلة تأرجح مفهوم المرفق العمومي الاقتصادي بين المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري ومفهوم المؤسسة العمومية، الشيء الذي تعزز فيما بعد بصدور جملة من القوانين أبرزها القانون 88-01 المؤرخ في 12/01/1988¹ والذي يمكن اعتباره الميلاد الحقيقي للمرفق العمومي الاقتصادي في الدولة الجزائرية الحديثة.

وتجدر الإشارة أن عبارة المرفق العمومي الاقتصادي لم تستعمل كثيرا في القوانين والأنظمة الجزائرية خاصة ما بين سنة 1962 و1971 ولم يكن لها دائما نفس المدلول².

كما اعتبرت مؤسسة وطنية مرفقا عاما صناعيا وتجاريا عندما تستفيد من امتياز عقاري يمكنها من القيام بالمهام التي أسست من أجلها³.

والمرافق العمومية الاقتصادية ليست لا مركزية، بل هي غير ممرضة باستثناء المؤسسات العمومية المسيرة من طرف المرفق العام والتي أصبحت تتمتع بالاستقلالية، فالاقتصاد ينظم طبقا لمبادئ التنظيم الإداري وإنشاء المرافق العمومية الاقتصادية هي القاعدة في الجزائر وليست الاستثناء كما هي في فرنسا، وتدخل السلطة العامة في هذا المجال يرمي إلى بناء اقتصاد على أساس مرافق عمومية اقتصادية تكون خدماتها مجدية أكثر ما يمكن للمجموعة وتكون بأقل التكاليف⁴.

د- المرفق العمومي الاقتصادي من سنة 1971 إلى غاية 1988

سنتناول في هذه المرحلة المرفق العمومي الاقتصادي من خلال القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، فالقانون 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 جدير بالدراسة لأنه يؤسس لميلاد المرفق الصناعي والتجاري في الجزائر. انطلق المشرع في هذا القانون من المؤسسة العمومية المكلفة بتسيير المرفق العمومي الاقتصادي، مع ضمان استقلاليتها، كما يمكن أن تكون هذه المؤسسة في

¹ القانون رقم 88/01، المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ر ج ر الأول، 1988.

² بوسماحة محمد الأمين، المرجع السابق، ص 19.

³ المرجع نفسه، ص 51.

⁴ نفس المرجع السابق، ص 40.

شكل مؤسسة عمومية صناعية وتجارية في إطار عدم التركيز التقني المصلحي أوفي إطار امتياز المرفق العمومي أو مرفق ذي مصلحة عامة¹ كما عرف هذا القانون المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية بتوفرها على ثلاثة معايير وهي إنتاج تجاري، تسعير مسبق ووجود دفتر البنود العامة².

كما أكد هذا القانون على ازدواجية نظام هذه المؤسسة القانوني بخضوعها للقانون العام والقانون الخاص على حد سواء، إذن فمهما كان شكل هذه المؤسسة فقد أسند لها مهمة المرفق العمومي الاقتصادي.

هـ - المرفق العمومي الاقتصادي من سنة 1989 إلى غاية يومنا هذا

لقد أسس دستور 1989 لقواعد كثيرة في إدارة الدولة الجزائرية الحديثة وهو ما تجلى بوضوح في دستور 1996 المعدل والمتمم، هذا الأخير الذي مهد لظهور توجه جديد لمصطلح المرفق العمومي الاقتصادي من خلال نص المادة 43 التي ضمنت حرية الصناعة والتجارة³ فهذا الانسحاب للدولة من الحياة الاقتصادية، جدد نشاطات المرفق العمومي التقليدي وترك المبادرة الخاصة للأفراد في قطاعات حيوية كالنقل والاتصالات (المرفق العمومي للشبكات)⁴، والملاحظ أن المرفق العمومي الاقتصادي في الجزائر في تطور مستمر، ليس بفعل الإملاءات الداخلية فحسب، بل أيضا بفعل ضغوطات العولمة الاقتصادية والمؤسسات المالية الدولية، كل ذلك أثر ولا يزال يؤثر على مفهوم المرفق العمومي الاقتصادي في الجزائر.

بعد تعرضنا لمضمون فكرة المرفق العمومي الاقتصادي وتتبع تطورها التاريخي في العالم والجزائر نحاول فيما يأتي التأطير القانوني لهذه الفكرة.

¹Rapport général relatif à l'autonomie de l'entreprise, dit rapport n 02 mai 1987, p 13.

² بوسماحة محمد الأمين، المرجع السابق، ص 54.

³ رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 29.

⁴ المرجع نفسه، ص 30.

المطلب الثاني: التأطير القانوني لفكرة المرفق العمومي الاقتصادي

إن التأطير القانوني لفكرة المرفق العمومي الاقتصادي تقتضي تمييزه عن باقي المرافق العمومية الأخرى خاصة الإدارية منها (الفرع الأول) ثم تحديد النظام القانوني الذي يخضع له (الفرع الثاني).

الفرع الأول: معايير تمييز المرفق العمومي الاقتصادي

أدى التطور في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية إلى أن مسألة تحقيق الصالح العام لم تعد مقصورة على المرفق العمومي التقليدي فحاجات الأفراد تطورت بمرور الزمن وواكب ذلك ظهور نوع جديد من المرافق هي المرافق العمومية الاقتصادية.

الشيء الذي استدعى ضرورة إيجاد معايير حاسمة للتمييز بين المرفق الإداري التقليدي وبين المرفق العمومي الاقتصادي الذي رسم صورة حديثة للمرفق العمومي الحديث، ومن هنا تظهر أهمية التمييز (الفقرة الأولى) والبحث عن وسائل هذا التمييز (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أهمية تمييز المرفق العمومي الاقتصادي عن المرفق

العمومي الإداري

تمثل المرافق العمومية الإدارية النظرية التقليدية التي تأسس عليها المرفق العمومي، وهي مختلف الأجهزة الإدارية التي تقوم عليها الدولة والتي تنفذ بواسطتها المهام الملقاة على عاتقها، وتكون مركزية إدارية مثل الوزارات أو وطنية مرفقية كالهيئات الإدارية الوطنية مثل المستشفيات، القضاء، الجامعات...، أو غير مركزية محلية كالولاية أو البلدية، أو تتخذ صورة مؤسسات إدارية محلية كمؤسسات النظافة والمسالخ....

وتمثل المرافق العمومية ذات الصبغة الاقتصادية، مجموع المرافق التي تمارس وتزاول نشاطا اقتصاديا بهدف تحقيق أهداف اقتصادية، لإشباع حاجات عامة اقتصادية، سواء كانت صناعية أو تجارية أو مالية أو زراعية أو تعاونية.

وتظهر أهمية تمييز المرفق العمومي الاقتصادي عن المرفق العمومي الإداري من حيث النظام القانوني وتحديد متغيرات الدراسة.

أ- من حيث النظام القانوني

إن تمييز المرفق العمومي الاقتصادي عن غيره من المرافق العمومية وخاصة الإدارية منها، يكمن في إعطائها مكانة في القانون العام بصفة عامة والقانون الإداري بصفة خاصة مما يساعد على تحديد النظام القانوني الخاص بها. ومن خلال هذا التمييز أيضا نتمكن من تحديد القانون الواجب التطبيق، فالمرافق العمومية الإدارية تستخدم وسائل القانون العام بشكل مطلق، أما المرافق العمومية الاقتصادية تعتمد على وسائل القانون الخاص وبصفة أساسية القانون المدني والقانون التجاري.

ولكن لا بد من الإشارة إلى أن خضوع المرافق العمومية الاقتصادية للقانون الخاص ليس دائما، فأحيانا كثيرة تطبق عليها القواعد العامة، فمثلا إذا تم مشروع يشرف على إدارته المرفق العمومي الاقتصادي وكان هذا التمويل كليا وجزئيا من طرف الخزينة العمومية فإنه يخضع للقواعد العامة المطبقة في هذا المجال وذلك حسب نص الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة من قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام¹.

ب- من حيث تحديد متغيرات الدراسة

ومن جانب آخر يهدف هذا التمييز إلى ضبط وتحديد أكثر لمصطلح المرفق العمومي الاقتصادي محل الدراسة، حتى نتمكن في مرحلة لاحقة من دراسة دور أسلوب المؤسسة العمومية في ترقية أدائه.

¹ - أنظر نص المادة 04 من القانون رقم 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

الفقرة الثانية: وسائل تمييز المرفق العمومي الاقتصادي عن بقية المرافق العمومية

يكون التمييز بموجب نص قانوني أو من خلال معايير وضعها الفقه أو القضاء.

أ- التمييز بموجب نص قانوني

من النادر أن يصف المشرع نشاطا معيناً بأنه يشكل مرفقا عاما إداريا أو اقتصاديا، إلا أنه عندما ينشئ مؤسسة عمومية لإدارة مرفق عمومي يحدد صراحة أو ضمنا نوع المؤسسة¹ وكذلك طبيعتها القانونية، فمثلا نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 02-243² على إنشاء مؤسسة بريد الجزائر وهي مؤسسة عمومية وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وذات طبيعة صناعية وتجارية، فلقد حدد هذا المرسوم الطبيعة القانونية لمرفق عمومي وهي طبيعة صناعية وتجارية أي أنه مرفق اقتصادي.

ولكن التصنيف بموجب نص قانوني ليس بهذه السهولة في جميع الأحيان ولا يمكن الاستناد إليه دائما لتحديد نوع المرفق العمومي، والجهة القضائية صاحبة الاختصاص بالنظر في نزاعاته³، فلا بد إذن من اللجوء إلى معايير أخرى مساعدة على التمييز.

ب- التمييز عن طريق الفقه

لقد وضع الفقهاء عدة معايير لتحديد المرفق العمومي الاقتصادي وانتقدت هذه المعايير للأسف كثيرا ولعل أبرز هذه المعايير هو معيار طبيعة النشاط الذي يمارسه المرفق العمومي إذ يعد ذو طبيعة اقتصادية إذا كانت الخدمات التي يؤديها تجارية وفقا للقانون الخاص ومع أن هذه المعايير قد تبناها الكثير من فقهاء القانون الإداري إلا أن القضاء الإداري لم يتقيد بها باستمرار⁴، لأن بعض المؤسسات

¹ مروان محي الدين قطب، المرجع السابق، ص 36.

² المرسوم التنفيذي رقم: 02-43 المؤرخ في 14 جانفي 2002، المتضمن إنشاء مؤسسة بريد الجزائر، ج ح ر، العدد 04.

³ محمد ياسر عبد الرؤوف بطيخ، المرجع السابق، ص 41.

⁴ محمود محمد حافظ، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، طبعة 1982، القاهرة، ص 70 وما بعدها.

العمومية تمارس أنشطة مختلفة في طبيعتها ففي هذه الحالة لا بد من تدخل القضاء لتحديد نوع المرفق العمومي¹.

ج- التمييز عن طريق القضاء

إن عملية تصنيف المرفق العمومي من طرف القضاء تجري على مرحلتين، في المرحلة الأولى يفترض القاضي أن المرفق العمومي له الطابع الإداري، إلا أن هذا الافتراض يمكن إثبات عكسه، وفي المرحلة الثانية يعمل القاضي عن البحث على مدى توفر معايير المرفق العمومي الاقتصادي² وهي طبيعة نشاط المرفق، مصادر التمويل، طرق التنظيم والتشغيل وبتوافر هذه المعايير مجتمعة يقرر القاضي بأن هذا المرفق العمومي هو مرفق اقتصادي وإلا بقي افتراض الطبيعة الإدارية قائماً³.

ولقد كرس تلك المعايير مفوض الحكومة لدى مجلس الدولة الفرنسي لوران **Laurent** في مطالعته للقرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في 16 نوفمبر 1956 **union syndical des industries aéronautiques** كما أكد عليها مفوض الحكومة **Bertrand** في مطالعته لقرار مجلس الدولة في قضية **Marron** سنة 1968⁴ وسنتعرض لهذه المعايير كالتالي:

1- طبيعة نشاط المرفق العمومي الاقتصادي

تمارس المرافق العمومية الاقتصادية نشاطات مشابهة لأنشطة القطاع الخاص كإنتاج السلع وتسويقها وكذلك الحال بالنسبة للبيع والشراء، ولكن هذه المعيار غير كاف لوحده، لأن بعض المؤسسات العمومية والتي تتكفل بإدارة مرافق عمومية قد تمارس أحيانا أنشطة مختلفة، لذلك يتدخل القضاء ليفصل في نوع هذا المرفق، وبناء على ما ذكر لا يعد هذا المعيار كافيا لوحده لذلك لا بد من البحث عن معيار آخر وهو مصادر تمويل المرفق العمومي الاقتصادي.

¹ محمد ياسر عبد الرؤوف بطيخ، المرجع السابق، ص 42.

² مروان محي الدين قطب، المرجع السابق، ص 38.

³ محمد ياسر عبد الرؤوف بطيخ، المرجع السابق، ص 42.

⁴ - للتفصيل أكثر أنظر مروان محي الدين، ص 39.

2- مصادر تمويل المرفق العمومي الاقتصادي

تمول المرافق العمومية الاقتصادية بصورة أساسية من أرباحها التي تجنيها من ممارسة نشاطها، وهي مستقلة إداريا وماليا، وعلى هذا الأساس لا يمكن اعتبار المرفق العمومي الذي يمول عن طريق مساهمة الدولة أو الضرائب والذي يقدم خدمات مجانية مرفقا عموميا اقتصاديا.

والطابع الاقتصادي للمرفق العمومي يقضي بوجود توازن مالي في موازنته، بين إيراداته من تقديم الخدمات للمتفرقين وبين نفقاته من جهة أخرى، ولكن نلاحظ أن بعض هذه المرافق قد تتلقى تمويلا جزئيا أو كليا من طرف الدولة، فقد تساهم الدولة ونظرا لحيوية هذه المرافق إلى إنعاش ميزانية المرفق العمومي الاقتصادي مما يجعل هذا المعيار أيضا غير حاسم.

3- طرق تنظيم وتشغيل المرفق العمومي الاقتصادي

تدار المرافق العمومية الاقتصادية وفقا للطرق المتبعة في القطاع الخاص من حيث إتباع قواعد القانون التجاري واعتماد نظام المحاسبة التجارية وغير ذلك بغض النظر عن المسؤول عن إدارتها هل هو من أشخاص القانون العام أو الخاص.

4- معيار الغاية

يرى البعض أن معيار التمييز بين المرافق العمومية الإدارية والاقتصادية يكمن في أن هذه الأخيرة تبتغي من نشاطها تحقيق الأرباح خلافا للمرافق الإدارية لكن أحيانا قد تتقاضى هذه الأخيرة رسوما لقاء تقديمها خدمة للجمهور¹ كتمن الدخول إلى المتاحف مثلا، كما أن الكثير من المرافق العمومية الاقتصادية التي قد تعود بخسائر على الدولة² تتحملها الخزينة العمومية.

إذن من خلال ما سبق، نستنتج أنه ليس هناك معيار حاسم لتمييز المرفق العمومي الاقتصادي عن غيره من المرافق الأخرى وخاصة عن نظيره الإداري، لكن تبقى هذه المعايير ضرورية للتمييز ولتحديد النظام القانوني للمرافق العمومية الاقتصادية الذي سنعالجه فيما يلي.

¹ حميس معمر، المرجع السابق، ص 111.

² ميادة عبد القادر أحمد، المرجع السابق، ص 25.

المبحث الثاني: النظام القانوني للمرافق العمومية الاقتصادية

يقصد بالنظام القانوني للمرافق العمومية الاقتصادية مجموعة القواعد والمبادئ القانونية التي تطبق على هذا النوع من المرافق.

وتخضع المرافق العمومية الاقتصادية لخليط من قواعد القانون العام والخاص على حد سواء، فخضوعها للقانون العام يرجع إلى كونها مرافق عمومية تشترك مع غيرها من المرافق العمومية في تطبيق القواعد العامة خاصة قواعد القانون الإداري كما تتمتع أيضا بامتيازات السلطة العامة كإصدار القرارات الإدارية ونزع الملكية من أجل المنفعة العامة وإبرام العقود الإدارية.....

ومع ظهور المرافق العمومية الاقتصادية لم يعد من الممكن تطبيق أحكام القانون العام فقط على هذه المرافق خاصة وأنها تدير أعمالها كالخواص، وقد جاء الحكم الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية في قضية **باك دالوكا BacD'Eloka** ليقرر اختصاص المحاكم المدنية بالنظر في الدعاوى التي يرفعها الأفراد بطلب التعويض عن الأضرار الناشئة عن استغلال المرافق العمومية الاقتصادية¹، وعلى هذا الأساس فهذا النوع من المرافق يخضع لمزيج مختلط من القوانين، قواعد القانون العام (المطلب الأول) وقواعد القانون الخاص (المطلب الثاني).

¹ المرجع نفسه، ص 23.

المطلب الأول: تطبيق قواعد القانون العام على المرفق العمومي الاقتصادي

إن تطبيق قواعد القانون العام على المرفق العمومي الاقتصادي يقتضي التطرق إلى المبادئ التي يخضع لها النوع من المرافق (الفرع الأول) ثم إنشاء وإلغاء المرفق العمومي الاقتصادي (الفرع الثاني) دون نسيان الحديث عن بعض قواعد القانون العام الأخرى المطبقة عليه (الفرع الثالث).

الفرع الأول: المبادئ العامة للمرفق العمومي الاقتصادي

تخضع المرافق العمومية الاقتصادية لمبادئ عامة تهدف إلى حسن سيرها وتمكنها من إشباع حاجات الناس وتحقيق المصلحة العامة وتسمى بالقانون العام للمرافق العمومية¹، وهي مبادئ يشترك فيها جميع أنواع المرافق العمومية وذلك فيما يخص التنظيم والمعاملات.

الفقرة الأولى: مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية الاقتصادية

إن أساس هذا المبدأ يتلخص في تمكين المرفق العمومي الاقتصادي من إشباع الحاجات العامة للمواطنين دون انقطاع وبصورة منتظمة.

وأساس هذا المبدأ يتمثل في تفضيل الصالح العام على الصالح الخاص عند التعارض²، ومضمون هذه الاستمرارية ليس واحدا في جميع المرافق العمومية، فيعني لدى البعض التشغيل الدائم والمتواصل كمرفق إطفاء الحريق، والإسعافات الطبية، ويعني لدى البعض الآخر العمل المستمر وفقا ل دوام وتوقيت يومي محدد³ كمرفق البلدية مثلا.....

وهذه الاستمرارية التي تشير إلى استمرارية المرفق، هي في الحقيقة تشير أيضا إلى استمرارية الدولة فبدون استمرارية بعض المرافق ليس هناك استمرارية للدولة، وعدم استمرارية الدولة يعني أنه لا وجود لها⁴ وهذا ما يعود إلى أذهاننا صورة المرفق العمومي التقليدي والوظائف التقليدية الثلاث للدولة وهي العدل والأمن والقضاء.

¹ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، القاهرة، 2007، ص 362.

² محمد عبد الحميد أبو زيد، دوام سير المرافق العامة دراسة مقارنة، دار وهدان للطباعة والنشر، القاهرة، د.ط/1975، ص 09.

³ مروان محي الدين قطب، المرجع السابق، ص 47.

⁴ وليد حيدر جابر، المرجع السابق، ص 80.

ولضمان مبدأ الاستمرارية في المرافق العمومية، قننت التشريعات العالمية حق الإضراب وجعلته أحيانا ممنوعا على بعض الفئات، فقد كرس هذا الحق بنص المادة 71 من دستور 1996 المعدل والمتمم ، ونص عليه الأمر 06-03 المتضمن القانون العام للوظيفة العمومية في المادة 36 منه¹، وقد نظم القانون 90-02² إجراءات وشروط ممارسة الإضراب وكيفيات تجنبه والتوقف منه، كما نجد أن الحق في الاستقالة يمكن أن يعيق سير المرفق العمومي الاقتصادي لذلك ضبطه المشرع في نص المادة 217 من القانون العام للوظيفة العمومية، أما بالنسبة للعزل فقد ضبط من خلال المادة 185³ من نفس القانون، ونظم إجراءاته وشروط تطبيقه المرسوم التنفيذي رقم 17-321⁴.

الفقرة الثانية: مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية الاقتصادية

يعد مبدأ المساواة من أهم المبادئ التي كرستها دساتير الدول المختلفة وإعلانات حقوق الإنسان العالمية، ويتفرع عن هذا المبدأ مبادئ أخرى كمبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وهو مكرس في دستور 1996 المعدل والمتمم من خلال المادة 34، 32 و 63 وكذلك المادة 74 من قانون الوظيفة العمومية فمن خلال هذا المبدأ إذن يتساوى المرتفقون الذين يستوفون شروط الاستفادة من خدمات المرفق دون إقصاء أو تمييز وذلك بانتفاعهم بخدماته، ولا يتنافى مبدأ المساواة مع وضع شروط للانتفاع بخدمات المرفق العمومي الاقتصادي كدفع رسوم أو اشتراط شهادة معينة طالما أن تلك الشروط كانت عامة غير شخصية⁵ وبالتالي فالمساواة تكون للأشخاص الموجودين في مراكز قانونية متماثلة، وبناء على ذلك فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في حكم صدر له بتاريخ 1996/07/26 أن اختلاف توزيع المياه بين المستفيدين من خدماته لا يعد خرقا لمبدأ المساواة، لأن الاختلاف في التعريف

¹ الأمر 06-03 المؤرخ في 28 فيفري 2006 المتعلق بالوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 12 الصادرة بتاريخ 01 مارس 2006.

² القانون رقم: 90/02 المؤرخ في 06 فيفري 2006 والمتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب، الجريدة الرسمية رقم 06 الصادرة بتاريخ 07 فيفري 1990.

³ محاضرات الأستاذ قنار زكريا، المرفق العمومي، أقيمت على طلبة السنة الأولى ماستر، تخصص قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الدراسية 2018/2019.

⁴ مرسوم تنفيذي رقم 17-321، مؤرخ في 2 نوفمبر سنة 2017، يحدد كيفية عزل الموظف بسبب إهمال المنصب، ج ر عدد 2017/66.

⁵ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، دار، الإسكندرية، دط/ 1998، ص 286.

يبرره الاختلاف في كلفة تمديد شبكة المياه بالنسبة لكل قسم من أقسام المقاطعة واختلاف شروط الاستثمار¹.

الفقرة الثالثة: مبدأ قابلية المرفق العمومي الاقتصادي للتغيير

المقصود بهذا المبدأ هو حق الإدارة في أي وقت بتعديل النظم واللوائح التي تحكم المرافق العمومية، سواء فيما يتعلق بنظام المرفق وطريقة سيره، أو فيما يتعلق بالخدمات التي يقدمها أو بنظام العاملين فيه على أن يكون الغرض من هذا التغيير هو تحقيق المصلحة العامة على أكمل وجه، فلا يجوز لموظفي المرفق العمومي الاقتصادي والمتعاقدين معه أو المستفيدين من خدماته الاعتراض على هذا التغيير تحت ذريعة وجود حقوق مكتسبة لهم، ويسري هذا المبدأ على جميع أنواع المرافق العمومية الاقتصادية مهما كانت أساليب إدارتها، وهذا الحق ثابت للإدارة دون الحاجة إلى النص عليه صراحة² لأن مراكزهم عامة وليست خاصة.

ولكنه يبقى استثنائياً للمتفرقين إمكانية المطالبة بضرورة مسايرة المرفق العمومي الاقتصادي للأوضاع الجديدة، ويدخل في نطاق التكيف والتأقلم إمكانية إلغاء هذا المرفق ما لم يكن وجوده ضرورياً لكن في إطار احترام الإجراءات والأشكال المقررة لذلك، مع مراعاة طبيعة هذا المرفق أن لا يكون من الضرورية التي لا يمكن الاستغناء عنها³ فهذا المبدأ يعطي المرفق العمومي الاقتصادي مرونة تقتضيها تحقيق المصلحة العامة والتي من الصعب تحديدها مسبقاً لأن مفهومها متغير بتغير الزمان والمكان وعلى السلطات الإدارية تشغيل المرفق العمومي الاقتصادي وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة وهذا يتطلب الاستجابة لمطالب المواطنين وإشباع حاجاتهم وتعديل أنظمة المؤسسة بصفة دورية لتحقيق ذلك⁴.

¹ مروان محي الدين قطب، المرجع السابق، ص 46.

² إبراهيم الهندي وعيسى الحسن، المرافق العامة، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، دمشق، دط، 2004، ص 179.

³ محاضرات الأستاذ قشار زكرياء، المرجع السابق.

⁴ مروان محي الدين قطب، المرجع السابق، ص 48.

الفقرة الرابعة: مبدأ حياد المرافق العمومية الاقتصادية

ويعتبر مبدأ الحياد تطوراً لمبدأ المساواة ويهدف إلى احترام حرية المعتقد لدى الأفراد وإلى حسن عمل المرفق العمومي الاقتصادي بعيداً عن التدخل في جنس أو لون وعقيدة المنتفعين من خدماته¹.

وكرس هذا المبدأ من طرف مجلس الدولة الفرنسي، الذي اعترض في قرار له سنة 1996 على نموذج طلب الانتساب إلى معهد جامعي لتدريب المدرسين، والذي يتضمن طلب معلومات تهدف إلى معرفة اتجاه الطالب السياسي والمهني والطائفي، كما أبدى رأيه بشأن الحجاب الإسلامي على أن النصوص الدستورية والتشريعية والالتزامات الدولية لفرنسا تؤكد مبدأ علمانية التعليم الفرنسي الرسمي، الذي يعد أحد عناصر علمانية الدولة الفرنسية وحياد المرافق العمومية².

الفقرة الخامسة: مبدأ تخصص المرفق العمومي الاقتصادي

ويعتبر هذا المبدأ من أهم عناصر المؤسسة العمومية الاقتصادية التي تتولى إدارة المرفق العمومي الاقتصادي، ويقضي هذا المبدأ بتخصص هذا النوع من المرافق بممارسة نشاط معين وغالباً ما يحدده المشرع في نص إنشائه الشيء الذي يحدد مشروعية أعماله، وفي حالة قيام هذا المرفق بأي عمل لا يدخل في إطار اختصاصه يمكن الطعن فيه.

وأكد مجلس الدولة الفرنسي على خطأ قرار المجلس البلدي الذي تبني تعريفات جديدة لبيع المتر المكعب من الماء الشروب، لأن الزيادة الحاصلة تهدف إلى تمكين البلدية من تزويد موازنة المدينة بإيرادات جديدة بهدف تغطية أعباء غريبة عن مهمة هذا المرفق³.

الفقرة السادسة: مبدأ التوازن المالي للمرفق العمومي الاقتصادي

إن وجود المرافق العمومية الاقتصادية حد من مبدأ مجانية المرافق العمومية عامة، لأن هذا المبدأ وإن أمكن تطبيقه على المرافق العمومية الإدارية، فالأمر مختلف بالنسبة للمرافق العمومية الاقتصادية والتي تقوم على مبدأ التوازن المالي هذا

¹ - المرجع نفسه، نفس الصفحة .

² - المرجع نفسه، ص 49.

³ - مروان محي الدين قطب، المرجع السابق، ص 49.

الأخير الذي يقضي بأن يشكل الثمن المحدد للخدمة مقابلا للنفقات والتكاليف التي يتكبدها المرفق لممارسة نشاطه وأدائه لخدماته.

وفي هذا الصدد فرض المشرع الفرنسي على المرافق العمومية الاقتصادية المحلية والتي تدار بطريقة مباشرة أن تحقق التوازن المالي في موازنتها بين قسمي الواردات والنفقات دون المرافق العمومية الإدارية التي يمكن أن تكون مجانية¹.

الفرع الثاني: إنشاء المرفق العمومي الاقتصادي وإلغاؤه

تنظم القواعد العامة إنشاء المرافق العمومية الاقتصادية فقد ينشأ المرفق العمومي الاقتصادي من طرف السلطة التشريعية والتنفيذية والجماعات الإقليمية، وتخضع عملية الإلغاء لنفس القواعد العامة كما يلي:

الفقرة الأولى: إنشاء المرفق العمومي الاقتصادي

يقصد بعملية إنشاء المرافق العمومية الاقتصادية إيجاد مرفق يحمل طابع العمومية في أحد المجالات الاقتصادية المتعارف عليها أو تحويل مشروع عمومي إلى مشروع خاص عن طريق ما يسمى بالتأميم² وذلك من قبل السلطة المختصة والمؤهلة قانونا للقيام بذلك.

إن القاعدة التقليدية تقضي بالاختصاص الحصري للسلطة التشريعية في إنشاء المرافق العمومية الاقتصادية كما هو الشأن بباقي المرافق العمومية الأخرى، وأخذ بهذه القاعدة في فرنسا قبل صدور دستور الجمهورية الخامسة حيث حصر حق إنشاء المرافق العمومية الاقتصادية بالقانون، وبرر الفقه ذلك بأن إنشاء هذا النوع من المرافق يعتبر تدخلا في نطاق نشاط الأفراد وبالتالي يمكن أن يحد من حريتهم نظرا لخضوع المرافق العمومية الاقتصادية لنظام غير مألوف وممارستها لبعض امتيازات السلطة العامة وإمكانية تمتعها باحتكار قانوني في ممارسة النشاط الاقتصادي³، كما حدد هذا الدستور نطاق المواضيع التي يختص القانون في تنظيمها، وأطلقت صلاحية السلطة التنفيذية في تنظيم أي موضوع خارج ذلك.

1- المرجع نفسه، ص50.

2- قشار زكريا، المرجع السابق.

3- مروان محي الدين قطب، المرجع السابق، ص43.

وفي الجزائر يتوزع إنشاء المرافق العمومية الاقتصادية ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على المستوى الوطني، والجماعات الإقليمية على المستوى المحلي.

أ- إنشاء المرفق العمومي الاقتصادي من طرف السلطة التشريعية

يمكن للبرلمان إنشاء بعض المرافق العمومية ومن بينها الاقتصادية منها وهذا ما يفهم من نص الفقرة 28 من المادة 140 من الدستور على إنشاء البرلمان "لغيات المؤسسات" فالمادة كما يلاحظ وردت مبهمة وغير واضحة فما المقصود يا ترى بغيات المؤسسات؟¹.

ب- إنشاء المرفق العمومي الاقتصادي من طرف السلطة التنفيذية

يمكن للمرافق العمومية الاقتصادية أن تنشأ من طرف رئيس الجمهورية أو الوزير الأول كل حسب اختصاصه بمناسبة ممارستهم للسلطة التنظيمية حسب المادة 143 من الدستور، فالخبرة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في الميدان واحتكاكها الدائم بالمواطن يجعلها قادرة على تحديد وتلبية المصلحة العامة الاقتصادية.

ج- إنشاء المرافق العمومية الاقتصادية من طرف الجماعات الإقليمية

تكون هذه المرافق على المستوى المحلي، حيث يمكن للبلدية والولاية إنشاء مرافق عمومية اقتصادية حسب نص المادة 153 و154 المتعلق بالبلدية² والمواد 146، 147، 148، من القانون 07-12 المتعلق بالولاية³.

الفقرة الثانية: إلغاء المرفق العمومي الاقتصادي

وتلغى المرافق العمومية الاقتصادية بموجب أداة قانونية مماثلة لتلك التي أنشأتها، فإذا أنشئ هذا المرفق بموجب قانون فيجب إلغاؤه بموجب قانون، وإذا أنشئ بموجب مرسوم فيجب إلغاؤه بموجب مرسوم كذلك تقيدا بمبدأ الموازنة في الصيغ ولا يمنع إلغاء القانون للمرفق العمومي الاقتصادي المنشأ بمرسوم على اعتبار أن القانون أعلى مرتبة من المرسوم⁴.

¹ فشار زكريا، مرجع سابق.

² قانون رقم: 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011.

³ قانون رقم: 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012.

⁴ مروان محي الدين قطب، المرجع السابق، ص45.

وتتحكم في عملية إلغاء المرفق العمومي الاقتصادي عدة ظروف، فقد يصبح المرفق عديم الجدوى أو أنه أصبح يشكل عبء ولا يغطي تكاليف إدارته وتسييره، ويكون الإلغاء أحيانا بإسقاط الطبيعة العمومية عن المرفق فيتحول إلى مرفق خاص اقتصادي ويتم ذلك عن طريق ما يسمى بعملية الخصخصة وفيه تتنازل السلطة الإدارية صاحبة المرفق عنه للخواص¹، وتجدر الإشارة أن الإلغاء يكون فقط للمرافق الثانوية، أما السيادية فلا يمكن إلغاؤها لارتباطها الوثيق بحياة المترفقين، فلا يتصور أبدا إلغاء مرفق الكهرباء والغاز لأهميته الحيوية بالنسبة للمواطن.

الفرع الثالث: بعض قواعد القانون العام الأخرى المطبقة على المرفق العمومي

الاقتصادي

كثيرة هي قواعد القانون العام المطبقة على المرفق العمومي الاقتصادي وفي هذا الصدد نجد أساسا: استخدام قواعد القانون العام في عمل المرفق العمومي الاقتصادي (الفقرة الأولى)، المسؤولية عن الضرر (الفقرة الثاني) وأخيرا الخضوع للرقابة وعلاقاته مع العاملين لديه.

الفقرة الأولى: استخدام وسائل القانون العام في عمل المرفق العمومي

الاقتصادي

فطبقا لأحكام القانون العام يجوز للمرفق العمومي الاقتصادي حق التملك، وتعتبر أموال هذا المرفق أموالا عامة فخلافا للأصل وللقاعدة العامة التي تجيز الحجز على أموال المدين الذي يمتنع عن الوفاء بديونه، لا يجوز الحجز على أموال المرافق العمومية الاقتصادية لأن ذلك يترتب عنه تعطيل لمبدأ استمرارية الخدمات الحيوية التي توفرها هذا النوع من المرافق، وذلك سواء أديرت هذه المرافق بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى تعد العقود التي تبرمها المرافق العمومية الاقتصادية عقودا إدارية في حالة ما تضمن مقومات العقد الإداري وهي أن يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد تسيير مرفق عمومي، وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام بحيث يتضمن شروطا استثنائية غير

¹ قنار زكرياء، مرجع سابق.

مألوفة في القانون الخاص وبالتالي تخضع هذه العقود لأحكام القانون العام وفيما عدا ذلك تعد عقوداً عادية¹.

الفقرة الثانية: المسؤولية عن الضرر

في معرض المسؤولية غير التعاقدية للمرافق العمومية الاقتصادية بسبب الأضرار التي قد تلحقها بالغير، فإنه يتم التمييز هنا بين الخطأ المرفقي الذي يحكمه القانون العام والخطأ الشخصي الذي يحكمه القانون الخاص²، فعلى ضوء تحديد القانون الواجب التطبيق، يتم تحديد جهة الاختصاص القضائي فالأصل أن هذه المرافق يحكمها القانون الخاص واستثناء القانون العام.

الفقرة الثالثة: خضوع المرفق العمومي الاقتصادي للرقابة وعلاقته مع

العاملين لديه

يخضع المرفق العمومي الاقتصادي للقانون العام فيما يخص الرقابة وكذلك في علاقته مع العاملين لديه

أ- خضوع المرفق العمومي الاقتصادي للرقابة

تخضع المرافق العمومية الاقتصادية لرقابة مجلس الإدارة الخاص بها والسلطة الوصية المتمثلة في الوزارة المعنية وهي رقابة وصائية، وعرفت مؤخراً في الجزائر خضوع هذا النوع من المرافق للرقابة من خلال رقابة المراقب المالي ومجلس المحاسبة.

ب- علاقة المرفق العمومي الاقتصادي مع العاملين لديه

يخضع العاملون في المرافق العمومية الاقتصادية لقانون 90-11³ الذي ينظم علاقات العمل الفردية والجماعية في العمل بين العمال الأجراء والمستخدمين.

¹ محمد ياسر عبد الرؤوف بطيخ، المرجع السابق، ص 80.

² عبد الله طلبية، مبادئ القانون الإداري، مطبعة دار الكتب، الطبعة الخامسة، دمشق، 1955، ص 281.

³ القانون 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990، يتعلق بعلاقات العمل، الجريدة الرسمية رقم 17 الصادرة في 25 أبريل 1990.

المطلب الثاني: تطبيق قواعد القانون الخاص على المرافق العمومية الاقتصادية

لقد قلنا فيما سبق أن المرافق العمومية الاقتصادية تخضع لمزيج مختلط من القواعد، قواعد القانون العام والخاص على حد سواء هذه الأخيرة التي نتعرف عليها من خلال تحديد دور القانون الخاص في تنظيم المرفق العمومي الاقتصادي (الفرع الأول) ودور القانون الخاص في علاقات المرفق العمومي الاقتصادي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دور القانون الخاص في تنظيم المرافق العمومية الاقتصادية

بما أن هذا النوع من المرافق تعمل في ظروف مماثلة لظروف عمل المشاريع الخاصة وتسعى لمنافستها، كان لا بد من تنظيم بعض من جوانبها وفقا لأحكام القانون الخاص¹ وذلك من خلال اكتساب هذا المرفق لصفة التجار وتطبيقه لنظام المحاسبة التجارية (الفقرة الأولى) هذا من جهة ومن جهة أخرى تمويل هذا المرفق واستثمار أملاكه وأصوله (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: اكتساب المرفق العمومي الاقتصادي لصفة التاجر وتطبيقه

نظام المحاسبة التجارية.

أ- اكتساب المرفق العمومي الاقتصادي لصفة التاجر

تكتسب المرافق العمومية الاقتصادية صفة التاجر، فهو قبل كل شيء مرفق صناعي وتجاري تنتج مواد مصنعة وغير مصنعة بغرض البيع وتحقيق الأرباح فحسب المادة الأولى من القانون التجاري، يعد تاجرا كل شخص طبيعي أو معنوي يباشر عملا تجاريا ويتخذه عملا معتادا له².

ب- إتباع المرفق العمومي الاقتصادي لنظام المحاسبة التجارية

إن إتباع المرافق العمومية الاقتصادية لنظام المحاسبة التجارية يمكنها من التكيف مع طبيعة هذه المرافق التجارية وما يتطلبه ذلك من السرعة في المعاملات الذي يضمنه هذا النوع من المحاسبة عكس نظام المحاسبة العمومية الذي يحتوي على

¹ محمد ياسر عبد الرؤوف بطيخ، المرجع السابق، ص 57.

² أنظر المادة الأولى من القانون 75-59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون التجاري المعدل والمتمم، ج ر رقم، 101 الصادرة بتاريخ: 1975/12/19.

إجراءات معقدة من شروط المصادقة على الميزانية ومرورها بالرقابة المالية ثم المرور بإجراءات تنفيذ النفقات من قبل الخزينة العمومية.

الفقرة الثانية: تمويل المرفق العمومي الاقتصادي واستثمار أملاكه وأصوله

أ- تمويل المرفق العمومي الاقتصادي

بما أن هذا النوع من المرافق ذو طبيعة صناعية وتجارية فإنها تعتمد على مواردها الذاتية لتمويل نفقاتها من خلال مقابل الخدمات المقدمة للجمهور.

ب- استثمار أملاك وأصول المرفق العمومي الاقتصادي

يمكن للمرافق العمومية الاقتصادية استثمار أملاكها بالكيفية التي تراها مناسبة لتحقيق الربحية الاقتصادية وبما يتفق مع أهدافها¹.

الفرع الثاني: دور القانون الخاص في علاقات المرفق العمومي الاقتصادي

يهدف هذا النوع من المرافق إلى إشباع حاجات المواطنين عن طريق تقديم الخدمات التي يحتاجونها بهدف تحقيق المصلحة العامة الاقتصادية وفي سبيل ذلك يحتاج إلى جهاز بشري يعمل لديه ليتولى إدارة المرفق ويحتاج إلى إبرام العقود مع الموردين والمتعهدين لتأمين اللوازم والخدمات التي يقتضيها تشغيل المرفق، كما يمكن أن ينتج عن ممارسة المرفق لنشاطه أضرارا يلحقها بالغير الذين لهم الحق في اللجوء إلى القضاء للمطالبة بالتعويض².

الفقرة الأولى: علاقة المرفق العمومي الاقتصادي مع المستفيدين من خدماته

تخضع علاقة المرفق العمومي الاقتصادي مع المستفيدين من خدماته وهم عموم الجمهور للقانون الخاص وبالتالي تخضع نزاعاتها للقضاء العادي، واعتبرت محكمة حل الخلافات الفرنسية أن النزاعات الفردية الناشئة عن العلاقة بين المرفق العمومي الصناعي والتجاري من ناحية والمستفيدين من خدماته من ناحية أخرى تعد من روابط القانون الخاص وتخضع لاختصاص القضاء العادي³.

وقد ميز القضاء الفرنسي بين نوعين من القرارات تصدر عن المرفق العمومي الاقتصادي في تعاملها مع المستفيدين من خدماته:

¹ - محمد ياسر عبد الرؤوف بطيخ، المرجع السابق، ص 58

² - مروان محي الدين قطب، المرجع السابق، ص 50.

³ نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

قرارات تنظيمية: يمكن للمستفيدين الطعن فيها أمام القاضي الإداري بسبب تجاوزها حد السلطة ويقدر القضاء مشروعيتها.

قرارات غير تنظيمية: أي فردية، تتعلق بإدارة ذلك المرفق وتخضع للقضاء العادي¹.

الفقرة الثانية: علاقة المرفق العمومي الاقتصادي مع المتعاقدين معه

لتحديد طبيعة العقد المبرم بين المرفق العمومي الاقتصادي والمتعاقدين معه نجد أنفسنا أمام حالتين، الحالة الأولى حين يدار المرفق من قبل شخص عام، والحالة الثانية حين يدار من قبل شخص خاص.

أ- إدارة المرفق العمومي الاقتصادي من قبل شخص عام

إن العقد المبرم من قبل شخص عام يسير مرفقا اقتصاديا يخضع لقواعد القانون الخاص وبالتالي خضوعه للقضاء العادي مالم يتضمن العقد أي بنود غير مألوفة، وهذا ما أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي في قراره في قضية Phoryvides société des granites إذ اعتبر أنه غير مختص بالنظر في عقد يهدف إلى تأمين اللوازم وفقا للقواعد المعمول بها في العقود بين الأفراد، كما أكدت على ذلك محكمة حل الخلافات الفرنسية التي اعتبرت أن العقد المبرم بين كهرباء فرنسا وإحدى الشركات لا يهدف إلى تنفيذ مرفق عمومي أو القيام بأشغال عامة، كما أن دفتر الشروط لا يتضمن أي بنود غير مألوفة وبالتالي فالنزاع يختص به القضاء العادي². أما في حالة تضمن العقد لبنود غير مألوفة والتي تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة لا تعني عادة العقود المبرمة بين الأفراد، ومثال ذلك فسخ الإدارة للعقد بإرادتها المنفردة فيكون هنا اختصاص القاضي الإداري بامتياز.

لكن تجدر الإشارة أن بعض العقود لا تتضمن أي بنود غير مألوفة إلا أنها تعتبر عقود إدارية وهي العقود التي يفوض فيها الشخص العام إلى أحد أشخاص القانون الخاص تنفيذ مرفق عام كعقد الامتياز³، إذن ينبغي التمييز بين العقود المتعلقة بتنفيذ المرفق العمومي والمعتبرة عقود إدارية وبين العقود المنشئة لحاجات

¹ نفس المرجع السابق، ص 51.

² المرجع نفسه، ص 53.

³ المرجع السابق، ص 54.

المرفق كعقود التوريد أو النقل والتي تعتبر عقودا عادية مالم تتضمن بنودا غير مألوفة في العقد¹.

ب- إدارة المرفق العمومي الاقتصادي من قبل شخص خاص

أما في حالة إدارة أحد أشخاص القانون الخاص لهذا النوع من المرافق فإن العقود المبرمة في هذه الحالة تخضع لأحكام القانون الخاص ويكون الفصل في نزاعاتها من اختصاص القضاء العادي حتى لو تضمن العقد بنودا غير مألوفة ويستثنى في ذلك الحالة التي يكون فيها الشخص الخاص يعمل لحساب الشخص العام أو مفوضا من قبله بصورة صريحة وضمنية فيكون العقد إداريا ويخضع لاختصاص القضاء الإداري².

الفقرة الثالثة: علاقة المرفق العمومي الاقتصادي مع الغير المتضرر

تنشأ هذه العلاقة بسبب الضرر الذي لحق بالغير بمناسبة ممارسة المرفق العمومي الاقتصادي لنشاطه وفي هذا الصدد لا بد من التفرقة بين حالتين إذا كان المرفق يديره شخص عام أو خاص.

أ- إدارة المرفق العمومي الاقتصادي من قبل شخص عام

في هذه الحالة يمكن المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن المرفق أمام القضاء الإداري وهذا ما ذهبت إليه محكمة التمييز اللبنانية في عدة قرارات حيث أكدت أن الدعوى المرفوعة من الغير بسبب أضرار حصلت بفعل المصلحة المتسمة بالطابع التجاري والصناعي هي من اختصاص القضاء الإداري³.

ب- إدارة المرفق العمومي الاقتصادي من قبل شخص خاص

إن الأضرار المتسبب فيها المرفق العمومي الاقتصادي للغير إذا كان يديره شخص خاص تدخل في الأصل في اختصاص القضاء العادي إلا إذا كان الضرر ناجما عن الأشغال العامة أو ممارسة امتيازات السلطة العامة فيكون الاختصاص في الحالتين الأخيرتين للقضاء الإداري⁴.

¹ المرجع نفسه، ص 55.

² نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

³ نفس المرجع السابق، ص 56.

⁴ نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

خلاصة الفصل الأول

وعلى ضوء كل ما ذكرناه سابقا، نخلص بأن المرفق العمومي الاقتصادي هو كل نشاط ومشروع اقتصادي تتولاه السلطة العمومية من أجل تلبية مصلحة عامة في المجال الصناعي أو التجاري باستعمال قواعد القانون العام والخاص لتحقيق التنمية والرقي الاقتصادي للدولة.

وفكرة المرافق العمومية الاقتصادية فكرة حديثة في القانون الإداري، ظهرت مع بدايات القرن العشرين بعد تحول جذري وعميق في دور الدولة وسعيها الحثيث لتلبية حاجات مواطنيها خاصة الاقتصادية منها، بدءا من الدولة الحارسة وصولا إلى الدولة الحديثة، كما لاقت هذه الفكرة تطورا ملحوظا في الجزائر من الفترة الاستعمارية إلى غاية يومنا هذا.

وللمرفق العمومي الاقتصادي عناصر أساسية لا يقوم إلا بها وهي ارتباطه بشخص معنوي عام، خضوعه لسلطة الدولة وتحقيقه للمصلحة العامة الاقتصادية.

وبظهور المرافق العمومية الاقتصادية في حياة المجتمعات الحديثة، كان لابد من تمييزها عن المرافق العمومية الإدارية وذلك لمعرفة القانون الواجب التطبيق ويكون هذا التمييز إما بموجب نص قانوني أو عن طريق الفقه أو القضاء.

وتتمتع المرافق العمومية الاقتصادية بنظام قانوني متميز يتجلى في تطبيق مزيج مختلط من قواعد القانون العام والخاص في أن واحد.

فيتجلى تطبيق قواعد القانون العام على المرافق العمومية الاقتصادية من خلال مجموعة من المبادئ العامة لا يقوم المرفق العمومي الاقتصادي إلا بها وهي: مبدأ الاستمرارية، المساواة، الحياد، التخصص والتوازن المالي.

وفي هذا الإطار أيضا، نلاحظ تطبيق المرافق العمومية الاقتصادية للقانون العام في تنظيمها وعملها سواء تعلق الأمر بإنشاء هذه المرافق وإلغائها أو من حيث تحمل المسؤولية والعلاقات مع العاملين لديها وخضوعها للرقابة.

ونلمس تطبيق قواعد القانون الخاص على المرافق العمومية الاقتصادية من خلال دور القانون الخاص في تنظيم هذه المرافق بدءا باكتسابها صفة التاجر

وإتباعها لنظام المحاسبة التجارية، وصولاً بتمويل هذه المرافق واستثمار أملاكها وأصولها.

كما يلعب القانون الخاص دوراً جوهرياً في علاقات المرفق العمومي الاقتصادي بالغير كالمستفيدين من خدماته، المتعاقدين معه أو المتضررين من أعماله وذلك حين إدارته من قبل شخص عام أو خاص.

ولضمان حسن تسيير المرفق العمومي الاقتصادي وترقية أدائه حتى يقوم بدوره الحيوي في التنمية الاقتصادية لابد من حسن اختيار أسلوب تسييره وإدارته.

ويعتبر أسلوب المؤسسة العمومية من أهم الأساليب المعتمدة من طرف الدول الحديثة في تسيير المرفق العمومي الاقتصادي، فكيف تعتبر هذه الطريقة الأسلوب الأمثل في تسيير هذا النوع من المرافق؟

الفصل الثاني

المؤسسة العمومية الأسلوب الأمثل لتسيير المرفق العمومي

الاقتصادي

الفصل الثاني

المؤسسة العمومية الأسلوب الأمثل لتسيير المرفق العمومي الاقتصادي

للمرفق العمومي الاقتصادي دور هام في التنمية الاقتصادية في مختلف بلاد العالم، ولطالما اختير أسلوب المؤسسة العمومية لتسييره كونه يمثل طريقة وسطى بين أسلوب التسيير المباشر وأسلوب التفويض.

سنحاول من خلال هذا الفصل، التعرف على أسلوب المؤسسة العمومية كمسيرة للمرفق العمومي الاقتصادي (المبحث الأول)، ثم تسليط الضوء على واقع التجربة الجزائرية في تسيير المرفق العمومي الاقتصادي عن طريق المؤسسة العمومية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: المؤسسة العمومية الاقتصادية كمسيرة للمرفق العمومي

الاقتصادي

لطالما اعتمدت الدولة على المرافق العمومية للتدخل في الاقتصاد وتنميته، الشيء الذي أدى إلى ظهور المرافق العمومية الاقتصادية نتيجة لوجود دولة متدخلة، ولضمان التسيير الأمثل لهذه المرافق كان أسلوب المؤسسة العمومية هو الأسلوب الأكثر شيوعاً، وسنتناول هذه الفكرة من خلال التطرق إلى فكرتين أساسيتين؛ المؤسسة العمومية وتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية (المطلب الأول)، ثم النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المؤسسة العمومية وتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية

يعتبر أسلوب المؤسسة العمومية من الأساليب الأكثر رواجاً والمستخدم في تسيير المرافق العمومية الاقتصادية، فبفضلها تضمن الدولة التدخل في الحياة الاقتصادية (الفرع الأول) هذا من جهة، ومن جهة أخرى تستعمل المؤسسة العمومية الاقتصادية كأداة لتحقيق التنمية الاقتصادية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ظهور فكرة المؤسسة العمومية وبدايات تواجد الدولة المتدخلة

لقد ساهم ظهور فكرة المؤسسة العمومية في تعزيز دور الدولة في إدارة وتسيير القطاع العمومي وذلك عن طريق تسييره المرافق الدولة (الفقرة الأولى)، وبتنوع المرافق العمومية، برزت أنواع جديدة للمؤسسات العمومية المسيرة لهذه المرافق (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المؤسسة العمومية أسلوب لإدارة مرافق الدولة

تعود الجذور التاريخية لفكرة المؤسسة العمومية لتلك الهيئات التي أنشأتها فرنسا في القرنين السابع عشر والثامن عشر ميلادي لأداء بعض الخدمات العامة في مجالات التعليم والصحة والبر والإحسان¹.

وظهرت المؤسسة العمومية في فرنسا بموجب أحكام مجلس الدولة، ففي حكم محكمة التنازع بخصوص الجمعية الاتحادية لقناة جينياك، حيث ثبت لهذه الجمعيات سمات المؤسسات العمومية التي لا يمكن إزائها إتباع طرق التنفيذ المقررة في تقنين المرافعات المدنية، وأن المحاكم العادية لا تملك الحكم بإتباع إجراءات التنفيذ العامة من قبل الجمعية المرخص لها، باعتبارها مؤسسة عمومية².

وقد اتسم تعبير المؤسسة العمومية الذي ظهر في هذه الفترة بالغموض، واستمر كذلك من الفترة الممتدة من الثورة الفرنسية إلى غاية منتصف القرن التاسع عشر، فقد ظلت غامضة ينقصها التحديد والتأصيل³، واستمر الخلط بين مفهوم المؤسسة

¹سعد العلوش، نظرية المؤسسة العامة، رسالة دكتوراه دولة في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1967، ص 08-09.

²أكنم وجيه عبد الرحمان سليمان، المرجع السابق، ص 119.

³نفس المرجع، نفس الصفحة.

العمومية وعدة مفاهيم مشابهة لها، لعل من أهمها مؤسسات النفع العام¹ والهيئات العمومية...

وفي بداية الأمر لم تكن موجودة إلا فئة واحدة من المؤسسات تتمتع بقدر من الاستقلالية نتيجة الاعتراف لها بالشخصية المعنوية لإدارة عدد من المرافق². وقد استعملت في بادئ الأمر لتسيير بعض المرافق ذات النفع العام خدمة للأشخاص المعوزة كالمستشفيات والملاجئ... إلخ³، فكيف تعرف المؤسسة العمومية يا ترى؟

وعلى غرار مصطلح المرفق العمومي الاقتصادي لم يعرف المشرع الجزائري مصطلح المؤسسة العمومية ولا نجد لذلك أثرا في الاجتهاد القضائي، وتُرك ذلك كالعادة للفقهاء فكانت هناك محاولات عديدة لتعريفها منها التي عرفت المؤسسة العمومية استنادا لمعيار المرفق العمومي وأخرى ترفض التلازم بين هاتين الفكرتين⁴. ونجد في هذا المجال تعريف **سليمان الطماوي**: "المؤسسة العمومية عبارة عن مرفق عمومي يدار عن طريق منظمة عامة ويتمتع بالشخصية المعنوية"⁵، ومن جانبه عرف الأستاذ **عمار عوابدي** المؤسسة العمومية أنها "منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وترتبط بالسلطات الإدارية المركزية بعلاقة التبعية والخضوع للرقابة الإدارية الوصائية، وهي تدار وتسير بالأسلوب الإداري اللامركزي لتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني"⁶.

بينما الأستاذ محمد بوسماح فيعرفها أنها "شخص معنوي خاضع للقانون العام وهي مكلفة بتسيير مرفق عمومي"⁷.

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008، الجزائر، الجزء الأول، الطبعة الخامسة، ص 307.

² ضريري نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الطبعة الأولى، الجزائر، 2010، ص 69.

³ محمد بوسماح، محاضرات في المؤسسات العمومية، أقيمت على طلبة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، بن عكنون، 2007/2006، ص 02.

⁴ بوزيد غلابي، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، ص 22.

⁵ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 63.

⁶ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 307.

⁷ محمد بوسماح، نفس المرجع السابق، ص 02.

إذن فالمؤسسة العمومية هي شخص عمومي متخصص من أشخاص القانون العام يتولى إدارة مرفق عمومي، ويتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ويرتبط بأحد أشخاص القانون العام والذي يمارس عليه الوصاية الإدارية¹. وهي بذلك طريقة وسطى لتسيير المرفق العمومي بين التسيير المباشر وتفويض التسيير²، فهي شخص معنوي الهدف من إنشائها التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة أو الجماعات المحلية لتخفيف عبء التسيير عن الجهات الإدارية، ويمكن أن تتخذ تسميات مختلفة: الديوان، المركز، الوكالة، الصندوق... وخلاصة القول أن المؤسسة العمومية هي منظمة تنشئها الدولة أو إحدى الجماعات الإقليمية وترتبط ارتباطا مطلقا بإرادتها وسيادتها وإخضاعها للنظام القانوني المناسب لها مع ممارسة سلطة الرقابة عليها. وإذا كانت المؤسسة العمومية تسيير مرافق عمومية متنوعة، فإن طبيعتها ستختلف وتتغير حسب نوع هذا المرفق المسير هذا ما سنتعرف عليه في الفقرة الموالية.

الفقرة الثانية: أنواع المؤسسات العمومية المسيرة لمرافق الدولة

إن خلق المؤسسات العمومية يهدف إلى التكفل المتخصص بالمرافق العمومي، ونظرا لانتساع رقعة هذا الأخير والتنوع الذي يعرفه بتنوع مجالات تدخل الدولة، فرض بالضرورة تنوع أصناف هذه المؤسسات، فمنها الكلاسيكية ومنها ما ظهر حديثا لتخصص بعض المرافق وهذا تجسيدا للامركزية التقنية بكل معنى الكلمة³.

أ- المؤسسة العمومية الإدارية EPA

المؤسسات العمومية الإدارية هي المؤسسات التي تمارس نشاطا ذو طبيعة إدارية محضة، تتخذها الدولة والجماعات المحلية كوسيلة لإدارة بعض مرافقها الإدارية من خلال إعطائها الشخصية المعنوية وتخضع للقانون العام⁴.

¹ مروان محي الدين القطب، نفس المرجع، ص 60.

² محفوظ لعشب، الوجيز في القانون الاقتصادي، "النظرية العامة وتطبيقاتها في الجزائر"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993، ص 63.

³ ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 82.

⁴ ناصر لبادة، المرجع السابق، ص 186.

وتمثل المؤسسات العمومية الإدارية أكثر الأنواع استعمالاً، فهي تمثل 90% من مجموع المؤسسات العمومية في الجزائر¹.

فهذه المؤسسات خاضعة للقانون العام، والقضاء الإداري هو المختص بالنظر في نزاعاتها، كما تستعمل امتيازات السلطة العامة كاتخاذ القرارات الإدارية، كما تعتبر أموالها عامة وعمالها موظفون عموميون.

وتخضع هذه المؤسسات لقانون المحاسبة العمومية، كما يمكن أن تزاول نشاطات ثانوية يدر عليها أرباحاً لا يدخل ضمن نشاطاتها الأساسية، كاستفادة المؤسسات الجامعية مثلاً من مداخيل نتائج تنظيم المسابقات المهنية.

ب المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية EPIC

نشأت المؤسسة الصناعية والتجارية عندما تطور دور الدولة وزاد مجال تدخلها في الميدان الاقتصادي، لأن المؤسسة العمومية الإدارية لم تعد تتماشى مع المهام الجديدة للدولة.

ويمكن تعريف المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية بأنها المرافق التي يكون موضوع نشاطها تجارياً وصناعياً مماثلاً للنشاط الذي تتولاه الأشخاص الخاصة وتتخذها الدولة والجماعات المحلية كوسيلة لإدارة مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري، وهي تخضع للقانون العام والخاص².

ج- المؤسسة العمومية ذات التسيير الخاص EPGs

أشارت إليها المادة 49 من القانون 88-01³ ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بصناديق الضمان الاجتماعي: الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية، الصندوق الوطني للتقاعد، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء، الصندوق الوطني للتأمين على البطالة.

¹ محمد بوسماح، مرجع سابق، ص 07.

² ناصر لباد، المرجع السابق، ص 187.

³ القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية رقم 02 الصادرة في 13 جانفي 1988.

د- مراكز البحث والتنمية

ورد ذكرها أيضا في القانون 01-88 وتتميز بتمويل كلي أو جزئي مع إمكانية استغلال البراءات والرخص وإنشاء الفروع وألزمت أن تدخل في أحكام المرسوم التنفيذي 99-1256¹ في أجل سنتين.

هـ- المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني

نص عليها القانون 99-205² المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، والهدف منه تحديث تسيير الجامعات ومؤسسات التعليم العالي.

و- المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي

نص عليها القانون 98-11³، المتضمن القانون التوجيهي للبحث العلمي، طبيعتها تبقى إدارية مع إضافة مرونة على التسيير في مجال تنظيم البحث العلمي ونشر نتائجه⁴.

ي- المؤسسة العمومية الاقتصادية

هي مؤسسات عمومية ذات طابع اقتصادي، خاضعة للقانون العام وهي في نفس الوقت شركات تجارية، تمارس نشاطات اقتصادية مختلفة منها الإستراتيجية ومنها غير ذلك بغرض تحقيق الربح، فكيف يمكن لهذا النوع من المؤسسات ترقية أداء المرفق العمومي الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة؟

الفرع الثاني: المؤسسة العمومية الاقتصادية أداة لتحقيق التنمية الاقتصادية

إن المتتبع لمسار الجزائر الاقتصادي يلاحظ مرورها بمراحل عديدة منذ الاستقلال وإلى غاية يومنا هذا مع المميزات الخاصة لكل مرحلة، وبما أن المؤسسة الاقتصادية أساس كل نهضة اقتصادية، فقد حظيت باهتمام المسؤولين باعتبارها اللجنة الأساسية للإصلاح الاقتصادي الشامل.

¹ المرسوم التنفيذي 99-256، المؤرخ في 16 نوفمبر 1999، يحدد كليات إنشاء المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية رقم: 82 الصادرة في 21 نوفمبر 1999.

² القانون رقم 99-05، المؤرخ في 14 أبريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، الجريدة الرسمية رقم 24 الصادرة في 24 أبريل 1999.

³ القانون 98-11، المؤرخ في 22 أوت 1998، المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، الجريدة الرسمية رقم 62 الصادرة في 24 أوت 1998.

⁴ ضريفي نادية، المرجع السابق، ص 88.

ومصطلح المؤسسة العمومية الاقتصادية مصطلح حديث بالمقارنة مع مصطلح المؤسسة العمومية الإدارية والمؤسسة العمومية الصناعية والتجارية، وهذا ناتج لتطور الأفكار، فبعدما كانت الدولة حارسة تحرس النظام العام، سمح لها بالتدخل استثناء لعدم وجود أو نقص في المبادرة الفردية.

وبعد هذا أصبحت الدولة مقابلة تمارس النشاطات التجارية شأنها شأن الخواص وتخضع لنفس الأحكام والمبادئ، تمت ممارسة هذه النشاطات بواسطة المؤسسات العمومية الاقتصادية¹، فكيف يمكن تعريف هذا النوع من المؤسسات؟ وماهي مراحل تطورها في الجزائر؟

الفقرة الأولى: المؤسسة العمومية الاقتصادية ورهان التنمية

ظهر مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية بعد الاستقلال في المرسوم رقم 63-95 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسة ذاتيا² إلا أنها عرفت عدة مفاهيم نظرا للتغيرات الاقتصادية التي عرفت الجزائر ففي ظل الاقتصاد الموجه كانت المؤسسة العمومية الاقتصادية أداة بيد الدولة لتحقيق أهدافها التنموية، أما بعد تبني الجزائر لنظام اقتصاد السوق فتح المجال للخواص وأصبح هذا النوع من المؤسسات يخضع للقانون الخاص وتعزز ذلك بصدور دستور 1989³.

أ- تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية

تمثل المؤسسة العمومية الاقتصادية إحدى طرق لتدخل الدولة في النشاطات الاقتصادية، لا بصفتها سلطة عامة بل بصفتها شخص عادي تقوم بعمليات تجارية وتخضع لنفس المبادئ التي تحكم التجار⁴.

¹شايب الراس عبد القادر، المؤسسة العمومية ومبدأ المنافسة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة وهران 02 محمد بن أحمد، 2017، ص 23.

² مرسوم رقم 63-95 مؤرخ في 18 ديسمبر 1963 يتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسة ذاتيا، جريدة رسمية عدد 15 صادر في 22 مارس 1963 - ملغى-

³دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم: 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج. ر. العدد 09 صادر في 01 مارس 1989 ملغى.

⁴شايب الراس عبد القادر، المرجع السابق، ص 23.

ولقد أثبتت التجربة أن الطريق نحو التنمية الشاملة يمر حتما عن طريق المؤسسة الاقتصادية ويرتكز على التحكم في كفاءتها الإنتاجية¹ لذلك لا بد علينا وكخطوة أولى ضبط مفهومها من خلال تقديم التعريف القانوني والفقهي لها.

1- التعريف القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية

يمكن حصر المفهوم الواسع للمؤسسة العمومية الاقتصادية ضمن إطارين، إطار سلبي وإطار إيجابي².

الإطار السلبي لمفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية يكون حين ميزها المشرع من خلال المادة الرابعة من القانون التوجيهي 88-01³ كما يلي:

تتميز المؤسسة العمومية في مفهوم هذا القانون عن:

- الهيئات العمومية بصفاتها أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام ومكلفة بتسيير الخدمات العمومية.

- الجمعيات والتعاونيات والتجمعات الأخرى⁴.

والإطار الإيجابي يظهر من التعريف الذي قدمه المشرع للمؤسسة العمومية الاقتصادية من خلال المادة الثانية والثالثة من القانون 88-01 فمن أجل ضمان تنمية مستمرة وبناء على الأداء المخطط للاقتصاد الوطني⁵ تنشأ مؤسسات عمومية اقتصادية.

المؤسسات العمومية الاقتصادية مؤسسات اشتراكية تكتسي الأشكال القانونية التي ينص عليها هذا القانون والقوانين الخاصة التي تسري على الإعلام وعلى نمط تقويم الثروات الوطنية ولاسيما تلك المتعلقة بالمحروقات⁶.

كما تشكل المؤسسة العمومية الاقتصادية الوسيلة المفضلة لإنتاج المواد والخدمات وتراكم رأس المال في إطار عملية التنمية مع تمتعها بالشخصية المعنوية

¹ ابن عنتر عبد الرحمان، "مراحل تطور المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وأفاقها المستقبلية"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثاني، قسم العلوم التجارية، جوان 2002، ص 109.

² بورزيد غلابي، المرجع السابق، ص 86.

³ القانون 88-01، مرجع سبق ذكره.

⁴ نفس المرجع السابق.

⁵ نفس المرجع السابق، المادة الأولى.

⁶ نفس المرجع، المادة الثانية.

التي تسري عليها قواعد القانون التجاري إلا إذا نص صراحة على أحكام قانونية خاصة¹.

وتنص كذلك المادة 05 من القانون 88-01 على أن المؤسسات العمومية الاقتصادية هي "شركات مساهمة أو شركات محدودة المسؤولية تملك الدولة أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة جميع الأسهم أو الحصص" وبالتالي فالمؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية تتخذ شكل شركات المساهمة أو الشركات ذات المسؤولية المحدودة².

وقد أكد فيما بعد الأمر 95-25³ المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة الطابع التجاري لهذه المؤسسات من خلال المادة 23 منه "تعتبر المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تراقبها الشركات القابضة العمومية أو التي تملك فيها مساهمات شركات تجارية تخضع للقانون العام".

كما تنص المادة 25 في فقرتها الأولى من نفس الأمر "يخضع إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية وتنظيمها وسيرها للأشكال الخاصة بشركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري".

وقد أكد كذلك على الطابع التجاري لهذه المؤسسات أيضا من خلال الأمر 01-04⁴ المتعلق بتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها الذي ألغى الأمر 95-25 من خلال نص المادة الثانية منه "المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغلبية رأسمال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة وهي تخضع للقانون العام".

إذن حسب المشرع الجزائري فالمؤسسة العمومية الاقتصادية هي تلك المؤسسات العمومية التي تزاوُل أنشطة اقتصادية بحتة، وتتخصص في تحقيق أهداف عامة

¹ نفس المرجع، المادة الثالثة.

² بوزيد غلابي، المرجع السابق، ص 88.

³ الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 39 صادرة في 23 جويلية 1995 المعدل والمتمم بالأمر 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية عدد 50 صادر في 01 سبتمبر 2010.

⁴ الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها، الجريدة الرسمية رقم 47 الصادرة بتاريخ 22 أوت 2001.

اقتصادية إنتاجية أو استهلاكية وتخضع لنظام قانوني مختلط ومركب، تتوفر لها شروط المرونة المناسبة وحرية العمل لضمان الفاعلية والرشادة الاقتصادية لتحقيق أهدافها في أقل وقت، بأقل التكاليف، وبأقل جهد وبكفاية وجودة¹.

نلاحظ التحول الذي طرأ على مفهوم المؤسسة العمومية وهو يعكس الأوضاع التي تمر بها الجزائر ما بين النهج الاشتراكي حيث كانت مؤسسة اشتراكية خاضعة للقانون التجاري والتفتح على اقتصاد السوق فأصبحت شركات تجارية خاضعة للقانون العام؟!!

إلا أنه وبالرغم من الأهمية الكبرى للمؤسسة العمومية الاقتصادية، نلاحظ أن المشرع الجزائري انتظر ستا وعشرين سنة كاملة بعد الاستقلال ليصدر القانون رقم 01-88 القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية؟! وانتظر بعد ذلك ثلاث عشرة سنة ليصدر الأمر 04-01 المعدل والمتمم لهذا القانون بالرغم من كل الأحداث الاقتصادية التي عرفت الجزائر وألقت بظلالها على الأوضاع الاجتماعية؟! هذه نظرة المشرع فما هي نظرة الفقه يا ترى؟

2- التعريف الفقهي للمؤسسة العمومية الاقتصادية

حسب محمد الصغير بعلي فإن المؤسسة العمومية الاقتصادية هي "مشروع أو تنظيم يتمتع بالشخصية المعنوية ويتولى القيام بنشاط اقتصادي صناعي وتجاري مستعملا في ذلك وسائل القانون التجاري"².

نلاحظ أن هذا التعريف استعمل كلمة مشروع للدلالة على المؤسسة العمومية الاقتصادية غير أن هذا المصطلح يستعمل أيضا لوصف المرافق العمومية³، كما أنه حصر النشاط الاقتصادي في مجال الصناعة والتجارة فقط، فما محل قطاع الزراعة والخدمات من الإعراب؟ وقيد المؤسسة العمومية الاقتصادية بالخضوع للقانون التجاري فقط بالرغم من إمكانية خضوعها للقانون العام ولمجموعة من القوانين الخاصة.

¹ اعمار عوايدي، المرجع السابق، ص 318.

² بوزيد غلابي، المرجع السابق، ص 87.

³ نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

وفي نفس السياق، فإن محمد بوسماح يقدم تعريفاً آخرًا للمؤسسة العمومية الاقتصادية على أنها "المؤسسات التي تملك الدولة رأسمالها والهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات المنظمة في شكل شركات تجارية مساهمة والمؤسسات المنظمة في شكل شركات تجارية مساهمة أو ذات مسؤولية محدودة"¹ وهو التعريف الأكثر إحاطة بالمؤسسة العمومية الاقتصادية.

ويجدر التنويه هنا أنه قد يقع في كثير من الأحيان الخلط بين المؤسسة الصناعية والتجارية والمؤسسة العمومية الاقتصادية، فتتحول الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري إلى مؤسسة عمومية ذات طابع اقتصادي إذا أمكن أن يتبع هدفها وسير عملها آليات السوق، ونص المخطط الوطني للتنمية على شروط ذلك، ويتم التغيير القانوني المترتب عن ذلك حسب الأحكام القانونية الجاري العمل بها وذلك حسب المادة 47 من القانون 88-01.

تنشط المؤسسات العمومية التجارية والصناعية في القطاعات الإستراتيجية لضمان المصلحة العامة في تعاملاتها وهي لا تهدف إلى تحقيق الربح بالدرجة الأولى لأنها دائماً تنشأ من أجل تسيير مرفق عمومي صناعي وتجاري، بينما تتواجد المؤسسات العمومية الاقتصادية في جميع الميادين سواء الاستراتيجية أو غير ذلك بهدف تحقيق الربح².

ب- خصائص المؤسسة العمومية الاقتصادية

تتميز المؤسسة العمومية الاقتصادية بجملة من الخصائص تميزها عن غيرها من المؤسسات العمومية الأخرى وتتمثل أساساً في:

1- الاستقلالية: ويمكن أن نميز بين نوعين من الاستقلالية للمؤسسة العمومية الاقتصادية:

1-1- الاستقلالية القانونية: تتميز المؤسسة العمومية الاقتصادية باستقلالية قانونية وذلك بتمتعها بالشخصية المعنوية والتي من أثارها اكتساب أهلية الأداء التي

¹ نفس المرجع، نفس الصفحة.
² عبد القادر شايب الراس، المرجع السابق، ص 28.

تضمن لها ممارسة التعاقد، التقاضي، الملكية واكتساب الحقوق وأهلية الوجوب بحيث تتحمل المؤسسة مسؤوليتها المدنية تجاه الغير .

1-2- الاستقلالية المالية: إضافة إلى الاستقلالية القانونية تتمتع المؤسسة العمومية الاقتصادية باستقلالية مالية أي بذمة مالية مستقلة عن الدولة وهي بمثابة تحصيل حاصل لتمتعها بالشخصية المعنوية.

2- المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية: من خلال نص المادة 02 من القانون 88-01 ندرج الطابع التجاري الذي تتمتع به المؤسسة الاقتصادية كونها تخضع للقانون التجاري، تؤسس في شكل شركة مساهمة أو شركة ذات مسؤولية محدودة، فهي بذلك تخضع لنفس التزامات التاجر حسب المادة 31 من القانون التجاري ونجد نفس الشيء مذكور في المادة الأولى من الأمر 01-04.

3- امتلاك الدولة كل أو أغلبية رأسمالها: بهذه الخاصية تعتبر المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي من ضمن القطاع العام للدولة، حيث تكون أغلبية الحصص ملك للشخص العام وهي الدولة في حالة الشركات الوطنية، بينما تكون شركات محلية تلك الشركات التابعة للجماعات الإقليمية، كما تعتبر شركات ذات اقتصاد مختلط في حالة وجود شريك وطني أو أجنبي، يملك على الأكثر 49% من رأس المال¹.

4- التنظيم الديمقراطي: يفترض هذا المبدأ إشراك العمال بواسطة ممثليهم في تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية استنادا إلى المادة 45 من القانون 88-01 والتي تنص على ممارسة مجلس العمال صلاحياته المحددة قانونا.

5- إدارة مرفق عمومي اقتصادي: تعتبر المؤسسة العمومية من أهم أساليب إدارة المرفق العمومي الاقتصادي، فلا يتصور وجود مؤسسة عمومية اقتصادية بدون وجود مرفق عمومي تديره.

6- مبدأ عدم التخصص: وخلافا لباقي المؤسسات العمومية الأخرى فإن المؤسسات العمومية الاقتصادية، تستطيع ممارسة أنشطة أخرى غير نشاطها الرئيسي، شرط أن

¹ عبد القادر شايب الراس، المرجع السابق، ص-26-25.

يتوفر أمران: الأول أن يكون النشاط مكتملا للنشاط التجاري والتقني للمؤسسة، والثاني أن يهدف النشاط إلى تحقيق المصلحة العمومية ويكون له فائدة مباشرة¹.

7- الخضوع للوصاية الإدارية: بالرغم من استقلال المؤسسات العمومية الاقتصادية وتمتعها بالشخصية المعنوية إلا أنها تخضع لما يسمى بالوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية والمتمثلة في الإشراف والرقابة على هذه المؤسسات².
وخضوع المؤسسة العمومية للوصاية الإدارية راجع لان استقلالها ليس مطلقا فهي جزء من التنظيم الإداري المركزي للدولة، لذلك فهي ترتبط بأحد أشخاص القانون العام حسب طبيعة نشاطها³.

ج- تصنيف المؤسسات العمومية الاقتصادية

يمكن للمؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي أن تأخذ عدة أشكال وأنواع وذلك حسب المعايير التالية:

1- تصنيف المؤسسات العمومية حسب المعيار القانوني

ويمكن أن تصنف هذه المؤسسات حسب هذا المعيار إلى عمومية ومختلطة.

1-1 المؤسسات العمومية: هي المؤسسات التي تعود ملكيتها للدولة أو

الجماعات المحلية ولا يحق للمسؤولين التصرف فيها إلا بموافقة الدولة⁴.

1-2 المؤسسات المختلطة: هي المؤسسات التي تعود ملكية رأسمالها للدولة

والخواص.

2- تصنيف المؤسسات العمومية الاقتصادية حسب الحجم

وتصنف حسب هذا المعيار إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة.

1-2 المؤسسات الصغيرة والمتوسطة: عرف المشرع الجزائري المؤسسات

الصغيرة والمتوسطة في نص المادة الرابعة من القانون 01-18⁵ المتضمن القانون

التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة كما يلي: "تعرف المؤسسة الصغيرة

¹ مروان محي الدين القطب، المرجع السابق، ص 63.

² أكثم وجيه عبد الرحمان سليمان، المرجع السابق، ص 123 بتصرف.

³ مروان محي الدين قطب، المرجع السابق، ص 63 بتصرف.

⁴ صخري عمر، اقتصاد المؤسسة، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 29.

⁵ القانون رقم: 01-18 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الجريدة الرسمية رقم 77 الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2001.

والمتوسطة مهما كانت طبيعتها القانونية بأنها مؤسسة إنتاج السلع و/أو الخدمات، تشغل من شخص واحد إلى مائتين وخمسين شخص ولا يتجاوز رقم أعمالها السنوي ملياري دينار أو مجموع حصيلتها السنوية خمسمائة مليون دينار وتستوفي معايير الاستقلالية".

2-2 المؤسسات الكبيرة: هذه المؤسسات يكون عدد العمال فيها أكثر من خمسمائة عامل وملكيته تعود لعدد كبير من الأشخاص وتأخذ عدة أشكال، فيمكن أن تكون في شكل مجمع والذي هو عبارة عن مجموعة من المؤسسات تربطها علاقة مالية وهي تابعة للمؤسسة الأم أو في شكل شركات متعددة الجنسيات¹.

3- تصنيف المؤسسات العمومية حسب القطاع

تصنف المؤسسات العمومية حسب القطاع إلى ثلاثة قطاعات أساسية وهي القطاع الأول، القطاع الثانوي والقطاع الثالث.

3-1 القطاع الأول: يمثل هذا القطاع الذي يرتبط نشاطه بالمواد الطبيعية القريبة للاستهلاك واستغلال الغابات، وعليه فإن كل المؤسسات التي تتعلق نشاطها الإنتاجي بالزراعة والصيد البحري وتربية المواشي أي المؤسسات الفلاحية وكذا المؤسسات الاستخراجية -المنجمية- تصنف ضمن هذا القطاع².

3-2 القطاع الثانوي: في هذا القطاع تتجمع مختلف المؤسسات التي تعمل في تحويل المواد الطبيعية إلى منتجات قابلة للاستهلاك الوسيط أو النهائي وتشمل مؤسسات تحويل المواد الطبيعية من معادن إلى تجهيزات ووسائل إنتاج مختلفة وكذا مؤسسات تحويل الموارد إلى مواد البناء³.

3-3 القطاع الثالث: يتضمن هذا القطاع المؤسسات التي تشتغل في الميدان الخدماتي⁴ كمؤسسة البريد والمواصلات والنقل والمؤسسات المالية كالبنوك مثلاً.

القصير رزيقة، دور العلاقات العامة في تحسين صورة المؤسسة العمومية الاقتصادية- دراسة ميدانية لمؤسسة الأملاح بقسنطينة- مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في علوم الإعلام والاتصال، تخصص وسائل الإعلام والمجتمع، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007، ص112.

²نفس المرجع السابق، ص 120.

³ناصر دادي عدون، المرجع السابق، ص 26.

⁴نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

ولقد عرفت المؤسسة العمومية الاقتصادية تطورا كبيرا منذ الاستقلال وإلى غاية يومنا هذا، تطور انعكس على مفهومها ووضعيتها القانونية يمكن إيجازه فيما يلي:

الفقرة الثانية: مراحل تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر

مرت المؤسسة العمومية الاقتصادية بثلاث مراحل يمكن تقسيمها زمنيا كما يلي:

أ- المرحلة الأولى: من سنة 1962 إلى غاية 1980 (فترة التسيير الاشتراكي).
ب- المرحلة الثانية: من سنة 1980 إلى غاية 1988 (فترة إعادة الهيكلة).
ج- المرحلة الثالثة: من سنة 1988 إلى غاية يومنا هذا (فترة استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية).

أ- المرحلة الأولى: من سنة 1962 إلى غاية 1980 (فترة التسيير الاشتراكي)

اعتمدت عملية البناء الاقتصادي والاجتماعي في هذه المرحلة على ما يسمى بالريع النفطي الذي يعتبر الينبوع المتدفق في تغذية المؤسسات العمومية¹، ويمكن تقسيم هذه المرحلة إلى عدة مراحل ثانوية.

1- مرحلة التسيير الذاتي: 1962-1965

وهي نظام اقتصادي تحولت على إثره أراضي المعمرين إلى أراضي مسيرة من طرف جهاز تعاوني عمالي، نظرا للرحيل الجماعي للأوربيين، ولكن نقص الخبرة أدى بهذا النوع من التسيير الجماعي إلى الارتجالية، وبعد سنوات من التجارب تخلل هذا النظام عدة الثغرات ونقاط الضعف² والنتائج السلبية المتواصلة. وتعتبر هذه التجربة للمؤسسات تكريسا لتوجهات سياسية معينة ذلك لأن الأساليب والتقنيات المعتمدة لضمان التنمية الاقتصادية قد سادت وغطت عليها فكرة الإيديولوجية الاشتراكية³.

¹ محمد الصغير بعلي، تنظيم القطاع العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 09.
² الطيب دواي، إيمان بوسنة، "المؤسسة العمومية الاقتصادية في مواجهة اقتصاد السوق"، مجلة البحوث والدراسات، عدد 08 جوان 2009، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 137.
³ زين عنتر عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 110.

واستثنت من هذا النوع من التسيير المؤسسات الخدمائية والتربوية التي بقيت تحت وصاية الدولة مباشرة، ولقد وصل عدد المؤسسات المسيرة ذاتيا سنة 1964 إلى 413 مؤسسة كما أن أغلبها يتميز بصغر حجمها وبعد تاريخ 19 جوان 1965 عرفت الجزائر تغيرا حقيقيا حيث بدأت مرحلة التأميم في قطاع البنوك والمناجم¹ ولم يدم هذا النمط من التسيير كثيرا نظرا لسلبياته الكثيرة...

2- مرحلة الشركات الوطنية 1966-1970

ويطلق عليها البعض مرحلة التسيير البيروقراطي، حيث تعتبر هذه الفترة فترة هيمنة الدولة على القطاع العام والاستمرار في إضفاء الطابع الاشتراكي في المؤسسات، وقد عملت السلطات الجزائرية في هذا المجال على استغلال الثروات الوطنية للبلاد، قطع دابر التبعية الاقتصادية من خلال بعث قطاع صناعي قوي يأخذ على عاتقه إنتاج الصناعات المختلفة، بعث تكامل منسجم بين القطاعات المشكلة للاقتصاد الوطني، لاسيما بين القطاع الصناعي والزراعي².

ودائما في إطار تطبيق سياسة إعادة التنظيم للاقتصاد الوطني، تم تأسيس الشركات ذات الطابع الصناعي هذه الأخيرة التي حظيت باهتمام كبير من طرف الدولة.

وجاء خيار الشركات الوطنية الذي اتخذ من قبل السلطات الجزائرية لیتلاءم مع إجراءات التأميم التي بدأت سنة 1965 فشملت المناجم والبنوك والعديد من الصناعات الأخرى...³

واعتبرت هذه الشركات بمثابة الأدوات المثلى لتحقيق التنمية الشاملة، لكنها على أرض الواقع اصطدمت بالعديد من العراقيل من أهمها: قلة الإطارات ونقص الخبرة

¹وفاء لعربط، اسماعيل قيرة، رشيدة مذكور، التغيرات الهيكلية والتنظيمية للمؤسسة العمومية الجزائرية-دلالاتها وتجلياتها علما لاقتصاد الوطني، المجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 12، العدد 01، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، ص 28.

²بين عنتر عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 111.

³وفاء لعربط وآخرون، المرجع السابق، ص 28.

الفنية... هذه المشاكل دفعت بالسلطات إلى تبني نمط جديد من التسيير هو التسيير الاشتراكي.

3- مرحلة التسيير الاشتراكي المحض 1971-1979

وتعتبر هذه المرحلة فترة الانتقال من شكل المؤسسة العمومية المسيرة ذاتيا إلى شكل المؤسسة الاشتراكية بفعل تأثير عدة عوامل أهمها: مشاركة العمال في التسيير وفقا لميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات من خلال المجلس المنتخب الذي يسهر على حسن تسيير المؤسسة، وعلى زيادة الإنتاج وعلى التحسين المستمر للجودة وعلى القضاء على التبذير ومراعاة النظام في العمل وتحقيق أهداف المخطط¹.
فالتسيير المشترك يسمح للعمال بالمشاركة في اتخاذ القرارات من جهة، ومن جهة أخرى الرقابة على أعمال المؤسسة.

في هذه المرحلة تم تأسيس المؤسسات الاشتراكية والتي تسيير تسييرا اشتراكيا حسب قانون التسيير الاشتراكي التي تتميز بمميزات خاصة من حيث الإنتاج والهيكلة التنظيمي.

وحسب قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات؛ تعرف المؤسسة الاشتراكية بأنها المؤسسة التي يتكون تراثها من الأموال العامة وهي ملك للدولة التي تمثل الجماعة الوطنية وتسير حسب مبادئ التسيير الاشتراكي، ويتخذ تسيير ومراقبة المؤسسة وجهتين أحدهما يتم من طرف جهات خارجية طبقا لنظام التسيير والتوجيه المركزي في الاقتصاد الموجه، والثاني داخلي يشترك فيه العمال².

وعرفت في هذه المرحلة العديد من المشاكل من بينها تعدد مراكز اتخاذ القرار، جهل العامل لأسس وتقنيات التسيير وبروز نوع من العلاقة التنافرية بين المسيرين وممثلي العمال...³.

إضافة إلى ما سبق خضوع المؤسسات في نشاطها إلى الخطة الوطنية انطلاقا من الخطة المركزية، جعلت المؤسسة مقيدة وغير حرة في تحديد الأهداف أو تغييرها مع المستجدات أو في تحديد الوسائل والتجهيزات المطلوبة في العمل¹.

¹قانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات، المادة 39، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، 1971، العدد 101.
²ناصر دادي عدون، اقتصاد المؤسسة، المحمدية العامة، الطبعة الأولى، الجزائر، 1988، ص 170.
³بين عنتر عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 112.

ب- المرحلة الثانية: من سنة 1980 إلى غاية 1988 (فترة إعادة الهيكلة)
جاء التطبيق الفعلي لمبدأ إعادة الهيكلة بموجب المرسوم 80-242 المتعلق
بإعادة الهيكلة² حيث جاءت هذه العملية من أجل رفع الإنتاج وتحسين التسيير، حيث
جاء في المادة الثانية منه: "إن هدف هذا القانون النهائي هو تلبية حاجات الاقتصاد
والسكان المتزايدة باستمرار وذلك بتحسين شروط عمل الاقتصاد، التحكم أكثر في
جهاز الإنتاج، تحقيق نتائج نشاطات المؤسسة حسب الأهداف المسندة إليها"³.

كما تم تنصيب اللجنة الوطنية لإعادة الهيكلة بتاريخ: 15/11/1980 وتتمثل
مهمتها الأساسية في دراسة الشروط العامة لتطبيق التوجيهات المتخذة من طرف
الحكومة في هذا المجال.

وكان من الحتمي المرور بهذه المرحلة بعدما أثبت النظام الاشتراكي فشله
الذريع في النهوض باقتصاد منهك موروث عن الاستعمار، وقد عرفت هذه المرحلة
فترتين متداخلتين:

1- الفترة الأولى من فيفري 1980 إلى غاية نهاية 1982⁴

عرفت هذه المرحلة تجزئة للمؤسسات العمومية الكبرى إلى وحدات صغيرة
بهدف التحكم في إدارة المؤسسات والاستغلال العقلاني للموارد، وروعي في ذلك
التوزيع الجغرافي لهذه الإدارات العمومية والتخصص وقد وصل عدد هذه المنشآت
إلى 348 منشأة خلال هذه الفترة⁵.

كما صاحبت هذه العملية تدعيماً مالياً في محو جزئي للديون، وتحويل قروض
الاستغلال إلى قروض طويلة تتحملها الخزينة العمومية، فكان الهدف من ذلك
تطهير حسابات المؤسسة وإعطائها رأسمال اجتماعي والسماح لها بالنمو مستقبلاً⁶.

¹وفاء لعريبط وآخرون، المرجع السابق، ص 29.
²المرسوم 80-242 المؤرخ في 04 أكتوبر 1980، المتعلق بإعادة هيكلة المؤسسات، الجريدة الرسمية رقم 41 الصادرة بتاريخ 07 أكتوبر 1980.

³وفاء لعريبط وآخرون، المرجع السابق، ص 29.
⁴الطيب دواي، إيمان بوستة، المرجع السابق، ص 138.
⁵نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.
⁶نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

2- الفترة الثانية: من نهاية 1982 إلى غاية نهاية 1987

وتمت في هذه المرحلة تطبيق إعادة الهيكلة لمختلف المؤسسات العمومية الاقتصادية من أجل الممارسة المثلى لنشاطها.

ج- المرحلة الثالثة: من سنة 1988 إلى غاية يومنا هذا (فترة استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية)

في هذه المرحلة بدأ الحديث عن استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية وتم الإعداد لذلك بالبداية بالجانب المالي أولاً لعدم امتلاكها لأموال خاصة آنذاك إضافة إلى الديون المتركمة.

وعليه فقد قامت الحكومة بعملية التطهير المالي لهذه المؤسسات الاقتصادية وذلك بمسح العديد من ديونها وشراء الجزء الآخر وتأجيل دفع جزء ثالث بالإضافة إلى تعويضات عن الخسائر الناجمة لانخفاض أسعار صرف الدينار، كما طلبت من المؤسسات إعادة تقييم استثماراتها¹.

وترتب عن استقلالية المؤسسات الفصل بين حق ملكية رأسمال من طرف المؤسسة وصلاحيات الإدارة والتسيير فيها فأضحت المؤسسة ذات شخصية معنوية مستقلة عن الدولة.

وكان الهدف من منح الاستقلالية للمؤسسة العمومية الاقتصادية هو تمكينها من الاستغلال الأمثل لمواردها المالية والبشرية لتحقيق التنمية المرجوة دعماً للاقتصاد الوطني.

وتهدف عملية منح الاستقلالية للمؤسسة العمومية الاقتصادية أيضاً إلى إعطاء الصفة التجارية للمؤسسة العمومية الاقتصادية وتهيئة الظروف اللازمة لذلك وفك قيود الرقابة التي كانت مفروضة عليها بإعطاء حرية أكبر للمسير في اتخاذ القرار رافقها صدور مجموعة من القوانين لتهيئة الظروف اللازمة لذلك.

وتتجلى استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية من خلال القانون 88-01 فيما

يلي:

¹ نفس المرجع السابق، ص 139.

أ- الاستقلالية من حيث الملكية والتسيير: من خلال إعطاء حرية أكبر للمسير في اتخاذ القرار ومحافظة الدولة على حق ملكية الأسهم واستثمار أموالها عن طريق صناديق المساهمة، وإعطائها حرية التصرف في موجوداتها وفقا لعلاقتها التعاقدية.

ب- الاستقلالية من حيث الجانب المالي: فللمؤسسة العمومية الاقتصادية رأسمال خاص بها مع حرية التصرف فيه وحرية اختيار البنك ومنح القروض وتحديد السعر وفق تكلفة الإنتاج.

لكن عملية استقلال المؤسسات الاقتصادية ماليا وإداريا لم تحقق أهدافها المرجوة منها مما أدى بالدولة إلى الإعلان عن إعادة الهيكلة الاقتصادية والصناعية سنة 1994¹ في ظل الديون المتراكمة التي تتخبط فيها هذه المؤسسات وفي حالة اقتصادية تميزت بالتضخم قدر بحوالي 30% ونسبة بطالة في حدود 25%.

إلا أن هذه السياسة التي دامت 04 سنوات لم تعط القفزة التنموية المرجوة منها حيث انخفضت إنتاجية القطاع الصناعي بنسبة 50% في هذه الفترة، حيث تم حل 16% من المؤسسات العمومية الاقتصادية².

المطلب الثاني: النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية

لقد أعطت الجزائر ومنذ الاستقلال أهمية كبيرة للمؤسسات العمومية الاقتصادية وراهنّت عليها من أجل تحقيق التنمية، فمن أجل ذلك خصها المشرع بنظام قانوني متميز تتجلى صوره في خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية لمزيج مختلط من قواعد القانون الخاص والعام على حد سواء (الفرع الأول)، ونظام قانوني خاص من حيث الحل والإنشاء (الفرع الثاني)، وفي الاعتماد على أجهزة معينة للقيام بأعمالها مع الرقابة عليها (الفرع الثالث).

¹أوفاء لعريط وآخرون، نفس المرجع، ص 31.
²نفس المرجع، نفس الصفحة.

الفرع الأول: خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية لمزيج مختلط من قواعد

القانون

تخضع المؤسسة العمومية الاقتصادية لمزيج من القواعد القانونية، القانون الخاص وهذا هو المبدأ العام باعتبارها شركات تجارية بحكم القانون هذا من جهة، ومن جهة أخرى تخضع في بعض أحكامها لبعض قواعد القانون العام باعتبار الدولة مالكة لرأسمالها بصفة كلية أو جزئية، مع تمتعها بأحكام خاصة بها من حيث الحل والإنشاء.

الفقرة الأولى: خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية لقواعد القانون الخاص

تخضع المؤسسة العمومية الاقتصادية لقواعد القانون الخاص من حيث القانون المطبق على العمال، وكذلك من حيث نشاط المؤسسة والتزاماتها، وذلك لكونها شركات تجارية وهذا هو المبدأ العام.

أ- من حيث القانون المطبق على العمال: فقانون العمل هو القانون الواجب التطبيق، حيث أن العلاقة بين المؤسسة والعمال هي علاقة تعاقدية وبالتالي وجود عقد العمل يقتضي اللجوء إلى القضاء المدني في حالة النزاع.

ب- من حيث نشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية: أي العلاقة بين المؤسسة وزبائنها وممونها، فنشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية يتمثل في إنتاج السلع والخدمات وتخضع لقواعد القانون التجاري والمدني، كما تخضع لقواعد المحاسبة الخاصة بالشركات التجارية¹.

ج- التزامات المؤسسة العمومية الاقتصادية: تلتزم المؤسسات العمومية الاقتصادية بمقتضى القوانين المعمول بها بكافة حقوق وواجبات الشركات التجارية كالقيد في السجل التجاري مثلاً.

ولكن كون المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية لا يمنع من الخضوع لبعض أحكام القانون العام.

¹ عبد القادر شايب الراس، المرجع السابق، ص30.

الفقرة الثانية: خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية لقواعد القانون العام
بحسب القانون فإن المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية تسري عليها
أحكام القانون الخاص، لكن الامتلاك الكلي أو الجزئي لرأسمالها من طرف شخص
معنوي عام، يجعلها تخضع أحيانا لقواعد القانون العام وهو ما يشكل الاستثناء.

أ- من حيث التعيين في بعض المناصب الرئيسية: كالمدير مثلا يخضع
لنظام التعيين من قبل الشخص العام المالك للمؤسسة حتى تتمكن السلطة المختصة
من توجيه المؤسسة حسب السياسة العامة للحكومة¹.

ب- من حيث الخضوع للرقابة: تخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية للرقابة
التي تمارسها مختلف الهيئات الإدارية المكلفة بحماية المال العام كمجلس المحاسبة
والمفتشية العامة للمالية.

الفرع الثاني: إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية وحلها

طبقا للأمر 04-01 تعتبر المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية
وبالتالي فهي تخضع لقواعد القانون التجاري عند الإنشاء والحل.

الفقرة الأولى: إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية

تخضع المؤسسة العمومية الاقتصادية إلى القاعدة التجارية في إنشائها، إلا أنه
ونظرا للدور المهم الذي تلعبه في الحياة الاقتصادية يستدعي ضرورة الأخذ برأي
الشركاء والمساهمين في تأسيسها، ويتم إنشاؤها بالمرور على ثلاث مراحل وهي: قرار
الإنشاء، الاكتتاب والجمعية العامة.

أ- قرار الإنشاء: نص القانون 01-88 في المادة 14 منه على أن المؤسسة
العمومية الاقتصادية تنشأ عن طريق القرار الإداري².

ثم ميز المشرع بعد ذلك بين الأوضاع المنشئة لمثل هذا النوع من
المؤسسات، فالمؤسسات ذات الأهمية الإستراتيجية تنشأ بناء على قرار من الحكومة،
والتي ليس لها أهمية إستراتيجية يعود الاختصاص في ذلك لصناديق المساهمة³،

¹ عبد القادر شايب الراس، المرجع السابق، ص 31.

² أنظر المادة 14 من القانون 01-88، مرجع سابق.

³ بعلبي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 139-140.

هذه الأخيرة أصبحت شركات تسيير للمساهمة بموجب الأمر 01-04 وسعيًا لتحقيق التكامل الاقتصادي يمكن إنشاء مؤسسة عمومية بقرار مشترك صادر عن الجمعية العامة الاستثنائية بالمؤسسات¹، ويعتبر كذلك الشخص المعنوي مؤسس إن بادر بالإجراءات القانونية للتأسيس².

وتجدر الإشارة أنه تم النص على صناديق المساهمة من خلال القانون 88-03 وهي عبارة عن مؤسسات عمومية اقتصادية تأخذ شكل شركات تسيير القيم المنقولة وتخضع للقانون التجاري.

وبعد ذلك عوضت صناديق المساهمة بالشركات القابضة، ثم بعد ذلك عوضت بشركات تسيير المساهمات بصدور الأمر 01-04 والتي تنشأ بقرار من مجلس مساهمات الدولة بموجب عقد توثيقي في شكل شركة ذات أسهم.

ب- الاكتتاب: ويعد الاكتتاب من مستلزمات تأسيس الشركة التي تطرح أسهمها للاكتتاب العام فلا تؤسس إلا بعد القيام بهذا الإجراء.

ويعتبر الاكتتاب التصرف القانوني الذي بموجبه يلتزم شخص بتقديم حصة في رأسمال الشركة تتمثل في شراء سهم أو أكثر من أسهم الشركة، ويعتبر كذلك الإعلان عن الإدارة في الاشتراك في مشروع شركة مع التعهد بتقديم حصة في رأسمال تتمثل في عدد معين من الأسهم⁴ وهناك طريقتين للاكتتاب ويكون عن طريق:

1- الاكتتاب عن طريق التأسيس بالجوء العلني للاذخار: يسمى هذا النوع من التأسيس بالمتتابع فهو يقضي بطرح الأسهم للاكتتاب العام فهو التزام شخص بالمساهمة في الشركة عن طريق تقديم مبالغ نقدية أو عينية⁵.

¹ نفس المرجع السابق، ص 140.

² سعودي زهير، النظام القانوني لتسيير ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 01-04، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، 2003، ص 16.

³ القانون 88-03 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتعلق بصناديق المساهمة، الجريدة الرسمية رقم 02 الصادرة بتاريخ 13 جانفي 1988.

⁴ فوزي محمد سامي، الشركات التجارية الأحكام العامة والخاصة، د ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2012، ص 308.

⁵ كبلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 144.

³ سعودي زهير، مرجع سابق، ص 20.

2-الاكتتاب عن طريق التأسيس دون اللجوء العلني للادخار: ويتم فيه تأسيس الشركة دون اللجوء إلى علانية للادخار وقد أعفاها المشرع الجزائري من بعض الشروط حماية للجمهور، ونصت عليه المواد من 605 إلى غاية 609 من القانون التجاري.

ويسمى هذا النوع من التأسيس بالتأسيس الفوري أي أن تنشأ المؤسسة بتصرف قانوني واحد سواء صدر من مؤسسة واحد، مثل المؤسسات التي تكون فيها الدولة المساهم الوحيد أو كان صادرا عن أكثر من مؤسسة واحد، وهذا النوع من التأسيس لا يستدعي من الأشخاص إجراءات معتمدة كون رأسمال الشركة يتم الحصول عليه من المؤسسين دون اللجوء إلى الجمهور وفقا للمادة 40 من الأمر 01-04 وقد اعتمد المشرع على هذا النوع من التأسيس بعد تحويل الشركات القابضة إلى شركات التسيير للمساهمة³.

ج-الجمعية التأسيسية: بانعقاد الجمعية التأسيسية تستكمل إجراءات إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية وتستكمل إجراءات التأسيس خلال ستة أشهر من إيداع مشروع القانون الأساسي وفقا للشروط والآجال المنصوص عليها في القانون التجاري.

وتتمثل الصلاحيات الرئيسية للجمعية التأسيسية في:

- مراقبة صحة تأسيس الشركة بالتأكد من الاكتتاب والمصادقة على القانون الأساسي¹.

- تعيين الأجهزة الإدارية وأعضاء مجلس المراقبة ومندوبي الحسابات.

- الفصل في تقدير الحصص العينية والمصادقة على الأعمال والتصرفات التي أجراها المؤسسون².

¹ابعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص148.
²نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

الفقرة الثانية: حل المؤسسة العمومية الاقتصادية

بحل المؤسسة العمومية الاقتصادية تتلاشى شخصيتها القانونية وتتمثل طرق الحل فيما يلي:

أ- **الحل بالتراضي:** وتكون تعبيراً عن رغبة الشركاء المساهمين في حل المؤسسة فيمكن للمساهم أو الشريك الانسحاب ولكن بشروط، كما يمكن للشركاء حق الاتفاق على إدماج عدة شركات حيث تقضي الشركة الحديثة على الشركة القديمة¹.

ب- **الحل القانوني:** تحل المؤسسة بقوة القانون للأسباب التالية:

- حلول أجالها وإتمام الهدف الذي أنشئت من أجله.

- هلاك كل أو جزء كبير من رأسمال المؤسسة أو موت أحد الشركاء الحبر عليه، إعساره، إفلاسه أو التأميم².

ج- **الحل الإداري:** يتم هذا النوع من الحل بقرار إداري صادر عن الحكومة.

د- **الحل القضائي:** وتكون الاستعانة هنا بأحكام القانون المدني والتجاري والأخذ بعين الاعتبار الشكل القانوني للشركة إذا كانت شركة مساهمة أو شركة ذات مسؤولية محدودة.

الفرع الثالث: أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية والرقابة عليها

لكي تتمكن المؤسسة العمومية الاقتصادية من التسيير الأمثل للمرفق العمومي الاقتصادي لابد لها من أجهزة تعينها في ذلك (الفقرة الأولى)، هذا من جهة ومن جهة أخرى ضرورة وجود الرقابة على هذا النوع من المؤسسات حتى لا تحيد عن الأهداف التي أنشئت من أجلها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية

يتولى إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية مهما كان شكل الشركة التي أفرغت فيه الأجهزة التالية: الجمعية العامة، جهاز الإدارة، المدير العام أو المدير. وكون المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية فإنها تتمتع بنفس نظام الأجهزة المكونة لها ومهما اختلف شكلها القانوني.

¹ اسعودي زهير، المرجع السابق، ص 43.
² بعلبي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 151.

أ- **الجمعية العامة:** تسمى كذلك جهاز المداولة فهي تعتبر هيئة السيادة للشركة، والمجال المناسب للشركاء والمساهمين للإدلاء بإرادتهم ومساهماتهم في تسيير الشركة¹ ويمكن أن تجتمع في دورة عادية وغير عادية.

ب- جهاز الإدارة

يتكون جهاز إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية من:

1- **مجلس الإدارة:** إذا ما رغبت المؤسسة العمومية الاقتصادية أن تجمع بين الإدارة والمراقبة فهي تلجأ إلى هذا النوع من التنظيم وتتكفل الجمعية العامة بتعيين الهيئة المكلفة وتشكيلتها ويتكون مجلس الإدارة لشركات المساهمة على الأقل من ثلاثة أعضاء إلى 12 عضو² ويمكن زيادة عدد الأعضاء إلى أكثر من المقرر قانوناً في حالة الدمج وذلك طبقاً للمادة 611 من القانون التجاري³ ومن أهم صلاحيات مجلس الإدارة استدعاء الجمعية العامة للمساهمين للاجتماع، إعداد جدول الحسابات...

2- مجلس المديرين

يهدف هذا التنظيم إلى الفصل بين إدارة ومراقبة المؤسسة العمومية الاقتصادية بحيث أسندت الإدارة إلى مجلس المديرين والمراقبة إلى مجلس الرقابة⁴. وطبقاً للمادة 648 من القانون التجاري فهو يتمتع بسلطة واسعة باسم المؤسسة ويراعي السلطات التي يجيزها له القانون ويتخذ قراراته حسب الشروط المحددة قانوناً، يتكون من خمسة أعضاء على الأكثر يعينون من طرف مجلس المراقبة، يمارس صلاحياته تحت رقابته ويرأسه أحدهم.

3- **مجلس المراقبة:** يعتبر هيئة مهمة في إدارة الشركات التجارية بصفة عامة وإدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية بصفة خاصة، وطبقاً للمادة 662 من القانون التجاري يتم انتخاب أعضائه من طرف الجمعية العامة.

¹سعودي زهير، المرجع السابق، ص 43.

²لعشب محفوظ، الوجيز في القانون الاقتصادي: النظرية العامة وتطبيقاتها في الجزائر، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993، ص 66.

³أنظر المادة 611 من الأمر 59-75 المتضمن القانون التجاري، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁴سعودي زهير، المرجع السابق، ص 65.

ج- جهاز التسيير: يختلف شكل جهاز التسيير باختلاف شكل الشركة فإذا كانت شركة مساهمة يكون تحت صفة المدير العام أو الرئيس أو مجلس المديرين ويكون من بين القائمين على الإدارة الذين تم انتخابهم من الجمعية العامة، ويعين رئيس مجلس المديرين من طرف الجمعية العامة باقتراح من مجلس المراقبة¹. أما بالنسبة للشركة ذات المسؤولية المحدودة فيعين مدير المؤسسة من طرف الشركاء على أن يكون شخصاً طبيعياً².

إذن تعمل المؤسسة العمومية الاقتصادية على تنفيذ أعمالها من خلال أجهزتها فكيف تكون الرقابة على هذه الأعمال يا ترى؟

الفقرة الثانية: الرقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية

تختلف الرقابة على هذا النوع من المؤسسات العمومية وفي هذا الصدد نجد:

أ- الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية

تخضع المؤسسة العمومية الاقتصادية لرقابة داخلية من طرف أجهزتها الداخلية، ورقابة خارجية تمارسها هيئات خارجية كالمراقب المالي، المفتشية العامة للمالية.

1- الرقابة الداخلية: وتتمثل هذه في رقابة الأجهزة الداخلية للمؤسسة العمومية الاقتصادية وهي: المدير العام، مجلس الإدارة والجمعية العامة.

2- الرقابة الخارجية: وتمارسها هيئات خارجية كرقابة الوزارة الوصية ورقابة المتفشية العامة للمالية المستحدثة بموجب الأمر 08-01 المعدل والمتمم للأمر 04-01 حيث نصت المادة الأولى منه على يمكن للمفتشية العامة للمالية أن تقوم برقابة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية بناء على طلب من السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة حسب الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم.

بموجب المرسوم التنفيذي 09-196 اتسع مجال تدخل المفتشية العامة للمالية إلا أن مبدأ التفشي الفجائي الذي تقوم به هذه الهيئة لا ينطبق على هذا النوع من

¹ نفس المرجع السابق، ص 70-71.
² انظر المادة 576 من القانون التجاري المعدل والمتمم، مرجع سابق.

المؤسسات لان المادة 07 مكرر الفقرة 01 من الأمر 01-04 تنص على أن عملية التفتيش هذه تكون مرهونة بموافقة السلطات التي تمثل الدولة المساهمة بعد إشعارها مسبقاً.

ضف إلى ذلك فالتقارير التي تعدها المفتشية العامة للمالية لا ترقى إلى مرتبة القرار الملزم أو إحالة الملف إلى القضاء، بل هي تقارير توجيهية تحول إلى وزارة المالية فالتقارير التي أعدتها المفتشية ما بين سنة 2009 إلى غاية سنة 2014 كشفت عن تفشي الفساد في أغلب هذه المؤسسات، ولكن دون تسجيل متابعات قضائية في حق أي أحد من المسؤولين.

ب- الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة

كما تخضع المؤسسة العمومية الاقتصادية لنوع آخر من الرقابة، وهي رقابة سابقة على أعمالها ورقابة لاحقة.

1- الرقابة السابقة: وتكون الرقابة السابقة على المؤسسة العمومية الاقتصادية في طلب الموافقة السابقة على تنفيذ العمل المراد، حيث تمكن هذه الرقابة السلطة الوصية على معرفة العيوب والثغرات في عمل هذه المؤسسة². بموجب المرسوم التنفيذي 09-374³ اتسع اختصاص المراقب المالي ليشمل إجراء فحوصات ومراجعات لاحقة للعمليات المالية الجارية من قبل كل المؤسسات العمومية الاقتصادية عندما تكلف هذه الأخيرة بإنجاز عملية ممونة من ميزانية الدولة وذلك للكشف عما وقع في نطاقها من مخالفات مالية⁴.

وفي إطار محاربة الفساد وسع المشرع من اختصاصات المراقب المالي لتشمل كل المجالات التي تتدخل فيها المؤسسة العمومية الاقتصادية خاصة في مجال الصفقات العمومية والتجهيز والاستثمار وألزم بخصوصها استصدار تأشيرة منه قبل التوقيع عليه⁵.

¹مرسوم تنفيذي رقم: 09-96 المؤرخ في 22 فيفري 2009 يحدد شروط وكيفيات تدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية جريدة رسمية عدد 14 مؤرخ في 09 مارس 2009.

²عبد القادر شايب الراس، المرجع السابق، ص29.

³مرسوم تنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 جريدة رسمية عدد 67 الصادر في 19 نوفمبر 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها.

⁴المادة 02، نفس المرجع السابق.

⁵المواد 5-6-7 من المرسوم 09/374، مرجع سابق.

2- الرقابة اللاحقة: وتكون على أعمال قد وقعت بالفعل من اجل تبيان الأخطاء التي ارتكبتها المؤسسة.

بموجب الأمر 95-20 المعدل في سنة 2010 بموجب الأمر 10-102¹ حيث سمح المشرع بموجب المادة 08 مكرر للمجلس بالرقابة على الشركات والمؤسسات التي تحوز فيها الدولة أو جماعتها المحلية بصفة مشتركة أو فردية على أغلبية رأسمال أو تكون لها سلطة قرار مهيمنة وهو الوضع لشركتي الخطوط الجوية الجزائرية وسونطراك².

حيث يفرض مجلس المحاسبة غرامات مالية مسقفة بالراتب السنوي الإجمالي السنوي للمسير المخالف³، مع إمكانية تحريك الدعوى التأديبية والدعوى العمومية ضده ولكن حسب المادة 06 من الأمر 15-402⁴ يجب أن تكون هناك شكوى مسبقة من طرف الهيئات الاجتماعية للمؤسسة حسب القانون التجاري.

ج- رقابة السلطة التشريعية: يملك المجلس الشعبي الوطني في إطار المهام المنوطة بها حق الرقابة على كل الهيئات والمؤسسات الاقتصادية بهدف المحافظة على مصالح الأمة وثرواتها⁵.

¹الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 39 صادرة في 23 جويلية 1995 المعدل والمتمم بالأمر 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية عدد 50 صادر في 01 سبتمبر 2010

²دكار نسيم بلقاسم، المرجع السابق، ص 305.

³نفس المرجع السابق، ص 306.

⁴الأمر 15-02 المؤرخ في 23 جويلية 2015 يعدل ويتمم الأمر 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتعلق بالإجراءات الجزائية .

⁵عماري أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص134.

المبحث الثاني: التجربة الجزائرية في تسيير المرفق العمومي الاقتصادي عن طريق المؤسسة العمومية الاقتصادية

تحتل المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل النظام المؤسساتي الجزائري مكانة معتبرة لا يستهان بها، ولعل خير دليل على هذا هو ضخامة المشاريع التي تتكفل بها هذه المؤسسات والتي لها تأثير مباشر على الخزينة العمومية¹.

إن حرص الدولة بعد الاستقلال على تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية الشاملة دفعها إلى الاهتمام بالقطاع العمومي وضرورة إيجاد مرافق عمومية اقتصادية لتحقيق ذلك، واختارت لتسييرها أسلوب المؤسسة العمومية الاقتصادية فكان لها دور في توفير الخدمات الضرورية للمواطن.

فالمرافق العمومية الاقتصادية لا يمكن أن تدار وفقا لقواعد الإدارة العامة، لأن نشاطها يدخل في إطار نشاط السوق، مما يفرض تشغيلها وفقا للطرق المعتمدة من قبل المنشآت الخاصة التي تمارس نشاطا مماثلا².

ووجود المؤسسات العمومية الاقتصادية يقتضي بالضرورة، تقييم هذا الأسلوب في التسيير (المطلب الأول) ثم الحديث عن آفاقه ومستقبله في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تقييم أسلوب تسيير المرافق العمومية الاقتصادية من طرف

المؤسسات العمومية الاقتصادية

لقد منحت المؤسسة العمومية الاقتصادية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري من أجل تحريرها من القيود التي تكبل الإدارة العامة، ومن أجل تمكينها من الاستعانة بأصحاب الخبرات الفنية وأساليب العمل المعتمدة في القطاع الخاص.

وفي هذا السياق، حاولت المؤسسة العمومية في الجزائر، تسيير المرافق العمومية الاقتصادية وترقية أدائها عن طريق ما أصطلح عليه المشرع من خلال القانون 88-01 المؤسسات العمومية الاقتصادية، فماهي أهم انجازات المؤسسة العمومية كمسيرة

¹ اجزار مهدية، "تذبذب النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل تنظيم الصفقات العمومية"، بحث جامعة الجزائر، المجلد، 01 العدد 08، جانفي 2012، ص 44.
² مروان محي الدين القطب، المرجع السابق، ص 64.

للمرفق العمومي الاقتصادي؟(الفرع الأول)،وماذا عن محدودية هذا الأسلوب في تسيير هذا النوع من المرافق؟(الفرع الثاني).

الفرع الأول: انجازات المؤسسة العمومية الاقتصادية كمسيرة للمرفق

العمومي الاقتصادي

لقد استطاعت المؤسسة العمومية الاقتصادية وإلى حد كبير كسب الرهان من خلال تحقيق جملة من الأهداف التي وجدت أصلا من أجلها على مستوى الوطني بصفة عامة(الفقرة الأولى) وعلى مستوى تسيير المرافق العمومية الاقتصادية بصفة خاصة(الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: نجاح المؤسسة العمومية الاقتصادية في النهوض بالاقتصاد

الوطني

أنشئت المؤسسة العمومية الاقتصادية في بداية الأمر وبعد الاستقلال وسط ظروف استثنائية صعبة ورثتها البلاد عن المستعمر في ظل اقتصاد منهك ومستنزف. ولقد عمدت السلطات الجزائرية من خلال استحداث هذا النوع من المؤسسات لتسيير التركة الاقتصادية الثقيلة الموروثة عن فرنسا، وكذلك إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني وتنظيمه ونستشف ذلك من خلال التطور الذي عرفته هذه المؤسسة من التسيير الذاتي إلى غاية مرحلة الاستقلالية والتي حاولت السلطات من خلالها الدفع بالمؤسسات العمومية الاقتصادية نحو اقتصاد السوق.

فتمكنت هذه المؤسسات من تحقيق ربح ملحوظ وعائدات مالية معتبرة، فلا يمكن أن يستمر وجود مؤسسة ما لم تستطع تحقيق حد أدنى من الربح الشيء الذي يمكنها من رفع رأسمالها وتوسيع نشاطها والصمود أمام المؤسسات المنافسة.

وعلى هذا الأساس وبفضل هذه المؤسسات، تم إنعاش إيرادات الخزينة العمومية وتوفير موارد معتبرة لها من خلال عائدات هذه المؤسسات والتي تتأتى من بيع منتجاتها أو بدل الخدمات التي تقدمها. وبذلك استطاعت المؤسسات العمومية المحافظة على ثروات البلاد في مجالات عديدة الإستراتيجية منها وغير الإستراتيجية وتمييزها واستغلالها الاستغلال الأمثل للنهوض بالاقتصاد الوطني من جهة.

ومن جهة أخرى تحقيق التكامل الاقتصادي المطلوب بين مختلف القطاعات الاقتصادية، فعدم تقييد هذا النوع من المؤسسات بمبدأ التخصص، يمنحها إمكانية ولوج عالم الاستثمار في قطاعات عديدة وتميبتها بما يخدم الصالح العام، الشيء الذي يضمن توفير وتدعيم الاقتصاد الوطني بالمواد الأولية اللازمة، المنتجات والخدمات الضرورية.

الفقرة الثانية: نجاح المؤسسة العمومية الاقتصادية في النهوض بالمرفق

العمومي الاقتصادي

إن تمتع المؤسسات العمومية الاقتصادية بنظام قانوني مختلط يعتمد على مزيج من قواعد القانون العام والخاص على حد سواء يجعلها تتبوأ مكانة في الاقتصاد الوطني ولما لا تصدر الاقتصاد الإفريقي، فهي من جهة شركات تجارية ذات رؤوس أموال معتبرة وبضخها في الدورة الاقتصادية الوطنية الشيء الذي من شأنه تطوير وتنمية الاقتصاد الوطني.

ومن جهة أخرى امتلاك شخص معنوي عام لرأس مال هذه الشركة بصفة كلية أو جزئية وتسييرها وخضوعها لوصايتها، يجعل عين الدولة ساهرة وحارسة على أموالها وممتلكاتها.

وبفضل ذلك ساهمت المؤسسة العمومية الاقتصادية إلى حد ما، وبشكل ملحوظ في تطوير منظومة وهيكل المرفق العمومي في الجزائر عموماً، والمرفق العمومي الاقتصادي على وجه الخصوص وجعله أكثر فاعلية وذلك من خلال تطوير أدوات وأساليب هذه الأخيرة وجعلها أكثر نجاعة مما يجعلها أكثر خلقاً للثروة.

تمكنت المؤسسات العمومية الاقتصادية من تسيير المرافق العمومية الاقتصادية في البلاد وبالتالي الوصول بالقطاع العمومي الاقتصادي إلى مرحلة تحقيق نجاحات ملموسة وتلبية رغبات المواطنين ومحاولة تطوير هذا النوع من المرافق وصولاً به إلى مصاف الدول المتقدمة.

وتم ذلك من خلال السيطرة وتسيير مرافق إستراتيجية عبر الوطن وتوجيهها بما يخدم السياسة والتوجهات الوطنية وخدمة الصالح العام.

فاستطاعت المؤسسات العمومية الاقتصادية بذلك المحافظة على القدرة الشرائية لفئة من المواطنين من خلال تطور مستوى الأجور فيها والأسعار المرتبطة بمستوى الإنتاج، بالإضافة إلى امتصاص عدد هائل من العمال والتقليص من معدلات البطالة وتكوين نخبة من اليد العاملة الجزائرية.

إضافة إلى هذا، قامت بتلبية حاجات المستهلكين المحليين من مختلف المنتجات والسلع والخدمات المنتجة والمقدمة من طرف المرافق العمومية الاقتصادية التي تتولى إدارتها وتسييرها المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي.

مما ساهم هذا في تحسين مستوى معيشة العمال وضمان أجر مقبول لهم، فالملاحظ في الجزائر أن عمال المؤسسات العمومية الاقتصادية أكثر أجرا من عمال الوظيفة العمومية، ضف إلى ذلك التحفيزات المالية المقدمة في المناسبات والأعياد وغيرها.

لكن وبالرغم من كل هذه النجاحات المحققة، لمس تسيير المرافق العمومية الاقتصادية من طرف المؤسسات العمومية الاقتصادية نقائص وسلبات الشيء الذي اظهر محدودية في التسيير كما هو مبين في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: محدودية تسيير المرافق العمومية الاقتصادية عن طريق أسلوب المؤسسة العمومية

كانت المؤسسة الاقتصادية الجزائرية في مرحلة الاقتصاد الموجه مستفيدة من حماية الدولة لمنتجاتها بدعوى حماية المنتج الوطني من المنافسة الأجنبية، فنعمت بانفرادها بالسوق المحلية فترة طويلة من الزمن¹.

ولكن بعد تبني السلطات العمومية الجزائرية لنهج اقتصاد السوق، وتحرير التجارة الخارجية ورفع الدعم عن هذه المؤسسات الوطنية² وجدت نفسها في مواجهة جملة من التحديات، في الميدان خاصة مع التذبذب المستمر في أسعار النفط والصدمات الاقتصادية العالمية المتكررة.

¹ابوقرة صالح، واضح الهاشمي، "محاولة تشخيص محيط المؤسسة الاقتصادية الجزائرية"، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، العدد الرابع، 2011، ص37.
²نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

فتسيير المؤسسات العمومية للمرافق الاقتصادية شابه العديد من السلبيات التي حالت دون قدرة هذه المؤسسات على تحقيق أهدافها وذلك في المجال الإداري (الفقرة الأولى) والتسيير المالي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: محدودية تسيير المرافق العمومية الاقتصادية عن طريق المؤسسة العمومية في المجال الإداري

إن ذهنية التسيير السائدة بالرغم من إنشاء المرافق العمومية الاقتصادية وتوفير كل الإمكانيات اللازمة لها للنهوض بالاقتصاد الوطني إلا أنها بقيت تدار بنفس أساليب المرافق العمومية الإدارية التقليدية.

إن عدم وجود نظام قانوني واضح لهذا النوع من المؤسسات عقد عملية إدارتها وتسييرها فلا هي شركات تجارية بآتم معنى الكلمة وإن اتخذت شكل الشركات التجارية، ولا هي تابعة للقطاع العمومي باعتبار الدولة مالكة بصفة كلية أو جزئية لرأس مالها وخاضعة للقانون العام، فقد كان الأجدى بالمشروع وضع نظام قانوني خاص بهذا النوع من المؤسسات فلا هي خاضعة للقانون العام ولا هي تطبق قواعد القانون الخاص بصفة كلية على نشاطاتها.

ومن أهم القيود أيضا التي كبلت تسيير المرافق العمومية الاقتصادية بأسلوب المؤسسة العمومية هو أن السلطة المركزية لم تدع المؤسسات العمومية الاقتصادية تمارس استقلالها الإداري بصفة فعالة، إذ امتدت صلاحياتها الرقابية لتشمل قسما كبيرا من قراراتها¹، وظلت استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية المزعومة والتي كرست منذ 32 سنة من خلال القانون 88-01 استقلالية وهمية لا من جانبها القانوني ولا الآخر المالي، فهذه الاستقلالية ولدت أصلا ميتة، فكيف بالبعض ينادي بخصوصية هذه المؤسسات؟

ولعل أيضا من أهم المشاكل التي تتخر تسيير المرافق العمومية الاقتصادية بهذا الأسلوب في الجزائر، الفساد الإداري الذي لم يقتصر على الإدارة المركزية بل امتد إلى المؤسسات العمومية الاقتصادية التي عجزت عن تحقيق الوصول بهذه المرافق

¹ نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

الحيوية والإستراتيجية إلى مصاف التسيير الأمثل، والذي تصبو إليه جميع دول العالم الثالث السائرة في طريق النمو.

ومن أبرز المعوقات أيضا في المجال الإداري غياب ثقافة عمالية وطنية لدى العاملين لدى المؤسسات العمومية المسيرة للمرافق العمومية الاقتصادية، فأغلب العاملين همهم الوحيد الحصول على الراتب آخر كل شهر في ظل غياب التحفيز اللازمة للعامل وسياسة التكوين التي تؤثر على مردودية العامل وإنتاجية المؤسسة ومستوى خدماتها وصورتها لدى الجمهور، الأمر الذي ينعكس على مستوى رقم أعمالها وبالتالي قيمتها المضافة وبصمتها في الاقتصاد الوطني.

الفقرة الثانية:محدودية تسيير المرافق العمومية الاقتصادية عن طريق المؤسسة العمومية في مجال التسيير المالي

لقد كان الهدف الرئيسي من إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية هو تخفيف العبء عن ميزانية الدولة، بخلق مرافق عمومية اقتصادية قادرة على إنشاء الثروة ودفع عجلة الاقتصاد.

إلا انه وللأسف الشديد،لم تنقص هذه المؤسسات العبء المالي على ميزانية الدولة، فمن من المفروض أن المؤسسات العمومية الاقتصادية شركات تجارية ذات ذمة مالية مستقلة تماما عن ميزانية الدولة،إلا أن أغلبها تتلقى إعانات من ميزانية الدولة وهي بذلك زادت عبئا على الاقتصاد الوطني بدل النهوض به هذا من جهة.

ففي تصريح للوزير الأول السابق **أحمد أويحي** في جريدة الحوار بتاريخ 23 ديسمبر 2017 كشف عن تراجع الدولة عن دعم تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية الصغيرة والمتوسطة، مؤكدا انه بالرغم من أن الدولة لن تتكفل مستقبلا بهذا النوع من المؤسسات إلا أن هذا القرار لا يعني إنهاء المؤسسة العمومية الاقتصادية،موضحا إلى أن هذا الإجراء يهدف إلى ترقية هذه المؤسسات وتطوير مردوديتها¹.

¹منقول من موقع www.elhiwardz.com/national106961 ، بتصرف، اطلع عليه يوم 20 أوت 2020 على الساعة الثامنة صباحا.

وفي آخر تقرير لمجلس المحاسبة لسنة 2019، نصح هذا الأخير بتفادي تمويل ميزانيات المؤسسات العمومية بصفة شبه حصرية من ميزانية الدولة، وذلك في سياق يتسم بانكماش القدرات المالية للخبزينة العمومية وذلك بغية التحقق إلى حد ما من حجم هذا التمويل، لاسيما باتخاذ تدابير تهدف إلى تحسين الموارد الخاصة لهذه المؤسسات من خلال ممارستها للأنشطة المنتجة للمداخل¹.

ومن جهة أخرى، إن غياب إستراتيجية ورؤية واضحة ودقيقة لتسيير المرافق العمومية الاقتصادية في الجزائر، أدى بانخفاض إيرادات المؤسسات العمومية الاقتصادية وتراكم الديون وتضخم العاملين لديها الشيء الذي جعل السلطات في البلاد تلجأ في كثير من الأحيان إلى حلها، تصفيته وإعادة هيكلتها والتغيير المستمر في السياسات الاقتصادية المنتهجة اتجاهها.

ومما ساهم أيضا في ضعف المؤسسات العمومية الاقتصادية عدم فاعلية أجهزة الرقابة على هذه المؤسسات، فرغم تعدد هذه الأجهزة إلا أن فاعليتها تبقى ضعيفة وأغلبيتها تكون رقابة لاحقة، أي بعد أن تقوم المؤسسة بالاستثمار وصرف رؤوس أموال باهظة.

إن عدم تحكم المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي في التكنولوجيات الحديثة والاعتماد على عمليات الاستشراق والتخطيط الاقتصادي والتوجه نحو اقتصاد المعرفة ساهم إلى حد كبير في عدم تحقيق الإنتاجية اللازمة وعدم تأمين التوازن المالي بين إيراداتها ونفقاتها، فأصبحت عبئا على الدولة ولا يمكن أن تستمر إلا بدعم مالي منها لذلك هناك توجه نحو فتح أسماها للقطاع الخاص ليساهم فيها وإخضاع جميع أعمالها لأحكام القانون التجاري.

فطبيعة النظام الاقتصادي الجزائري الذي لم تتحدد ملامحه إلى غاية اليوم فلا هو تخطى عن الطابع الاجتماعي الذي يكرسه النهج الاشتراكي، ولا هو حرر الاقتصاد وجعل آليات السوق هي الحكم في الميدان.

¹ منقول من موقع www.entv.dz، اطلع عليه يوم 19 أوت 2020 على الساعة السابعة صباحا.

فالاكتفاء على الدعم المالي الممنوح في كل مرة من الدولة لتغطية العجز وتسيير الديون وتعويض التراجع في رقم الأعمال يجعل المؤسسة تسبح في بحر من التكاليف تنفذها في كل مرة منه ميزانية الدولة.

إن ننتج من خلال ما سبق، أن عدم اعتماد هذه المؤسسات على أنظمة مرنة مستوحاة من القطاع الخاص، بل جاءت هذه الأنظمة نسخة معدلة عن أنظمة الإدارة العمومية المسيرة للمرفق الإداري التقليدي، فالأنظمة المالية تتقارب إلى حد التطابق مع قانون المحاسبة العمومية، وأنظمة المستخدمين تكرر أحكام النظام العام للموظفين، وأنظمة الاستثمار مكبلة بالقيود والتعقيدات¹.

ضف إلى ذلك غياب إستراتيجية إدارية ومالية واضحة لهذه المؤسسات مع عدم تحديد أهدافها بدقة.

وبالرغم من كل هذه السلبيات والنقائص يمكن للمؤسسات العمومية الاقتصادية استرجاع مكانتها المرموقة في الاقتصاد، إن هي تمكنت من تجاوز سلبياتها والاستثمار في النقاط الإيجابية التي أنشئت أصلا من أجلها.

المطلب الثاني: آليات ترقية المؤسسة العمومية باعتبارها أسلوبا لتسيير المرفق العمومي الاقتصادي

لقد أثبتت المؤسسات العمومية دورها البارز في تنمية الاقتصاد الوطني وحثما لا يكون ذلك إلا من خلال الحرص على تطوير هذا النوع من المؤسسات (الفرع الأول) ودعم المرافق العمومية الاقتصادية على المستوى المحلي (الفرع الثاني)

الفرع الأول: آفاق تطوير المؤسسات العمومية الاقتصادية بالجزائر

تسعى جميع المؤسسات العمومية الاقتصادية بمختلف أنواعها وأحجامها لتحقيق الربح وضمان استمرارها في ممارسة نشاطها، إضافة إلى تحقيق مستوى معين من النمو والاستقرار وذلك لا يكون إلا عن طريق استغلال مواردها المحدودة أفضل استغلال من أجل تحقيق أكبر إنتاج بأقل تكلفة وبأفضل جودة².

¹ نفس المرجع، نفس الصفحة.

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

فتستطيع هذا النوع من المؤسسات تحقيق الريادة في الاقتصاد الجزائري من خلال الاهتمام بالجانب التنظيمي للمؤسسة العمومية الاقتصادية (الفقرة الثانية) والاهتمام بالعنصر البشري كذلك (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الاهتمام بالجانب التنظيمي للمؤسسة العمومية الاقتصادية

ففي إطار التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفت الجزائر منذ نهاية الثمانينات وإلى غاية يومنا هذا، عملت على تفعيل الدور التنموي للمؤسسات العمومية الاقتصادية بموجب قوانين وتنظيمات مختلفة لضبط نشاطها الاستثماري وضبط مساهمة الدولة فيها¹.

فكان الأحرى بالمشروع أن يراعي خصوصية هذا النوع من المؤسسات المسيرة للمرافق العمومية الاقتصادية ويجعل لها نظاما قانونيا خاصا بها حتى تحقق النتائج المرجوة من إنشائها.

ولتحقيق النتائج المرجوة لابد للمؤسسة العمومية الاقتصادية أول الأمر من عملية تقييم الأداء، ونعني بها وضع خطط وسياسات لرسم الطريق الواضح والدقيق لتسيير مواردها ومتابعة نتائج أعمالها، ثم مقارنة هذه النتائج المحققة مع الأهداف المرسومة من أجل إيجاد الثغرات ومعالجتها وتجنب حدوثها في المستقبل².

وتبرز أهمية عملية تقييم الأداء في تقديم تصور عام للإدارة العليا في البلاد عن أداء مختلف الأنشطة الاقتصادية في الاقتصاد الوطني، وهذا ما يمكنها من إجراء مراجعة تقييمية شاملة تساعد الإدارة الاقتصادية بالارتقاء نحو الأفضل.

فعلى المؤسسة العمومية الاقتصادية إن أرادت الاحتفاظ بدورها الريادي، ووضع ميكانزمات تمكن من تحقيق الفاعلية وترقية الصادرات التي تتطلب مجهودات لصناعة منتجات ذات جودة عالية لإيجاد مكانة لها في السوق.

¹دكار نسيم بلقاسم، "تعزيز مبادئ الحوكمة كآلية لوقف تداعيات الفساد في المؤسسات العمومية الاقتصادية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية والاقتصادية، المجلد 57، العدد 02، 2020، ص 297.
² نفس المرجع، نفس الصفحة.

وفي إطار آخر، لا بد من إعادة النظر في ممارسة الوصاية على المؤسسات العمومية الاقتصادية، هذه الوصاية التي جعلتها تبتعد نوعا ما عن الهدف الذي أنشئت من أجله.

وبعبارة أخرى يجب أن تختلف الوصاية الممارسة على المؤسسات العمومية الاقتصادية عن الوصاية الممارسة على باقي أنواع المؤسسات العمومية الأخرى، على اعتبار أن المؤسسة ذات الطابع الاقتصادي، تغلب عليها قواعد القانون الخاص، والفتتح على اقتصاد السوق، كما تهدف إلى تحقيق الربح¹ وكنيجة لذلك فهي تدر أموالا وعائدات معتبرة على الخزينة العمومية.

فتفعيل عنصري الرقابة والمسؤولية من أهم الضوابط التي تضمن الدولة من خلالها التسيير الرشيد والمحكم لمساهماتها المالية في المؤسسات العمومية الاقتصادية على الشكل الذي يضمن لها الدقة والنزاهة والشفافية في إنفاق وتحصيل إيراداتها، وفي مثل هذه الأوضاع تساهم تلك المؤسسات في تعزيز التوازنات الداخلية والخارجية للبلاد².

وفي إطار آخر، على المؤسسة العمومية الاقتصادية مراعاة المحيط الذي تعيش فيه، ونقصد به مجموعة العوامل والمتغيرات المؤثرة على نظام المؤسسة، فهذه الأخيرة لا تنشط من فراغ، بل هي على علاقة تبادلية مع كل هذه العناصر، وبالتالي فإن المحيط قد يكون عاملا مساعدا وقد يكون عائقا أمام المؤسسة³.

وفي هذا الصدد نجد المحيط العام للمؤسسة ويقصد به كل العوامل المؤثرة على أداء المؤسسة العمومية الاقتصادية ولا تخضع لسيطرتها وتشمل كافة العوامل السياسية والاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، القانونية، التكنولوجية وحتى الإدارية منها.

¹ ابن خليفة سميرة، "المؤسسة العمومية الاقتصادية بين الوصاية الإدارية وتنمية الاقتصاد الوطني في القانون الجزائري"، مجلة الدراسات الحقوقية، جامعة بشار، العدد التاسع، ص 331.

² ناصر دادي عدون، معزوزي ليندة، لهواسي هجيرة، مراقبة التسيير في المؤسسات الاقتصادية حالة البنوك، دار المحمدية العامة، الجزائر 2004، ص 23 - 24.

³ نفس المرجع، نفس الصفحة.

على السلطات العليا في البلاد، العمل على إنشاء مراكز استشارية اقتصادية متخصصة، وكذا مراكز توفير المعلومات، بحيث يساعد كلاهما على تطوير نشاط المؤسسة وتزويدها بالمعلومات الضرورية لاتخاذ القرارات الصائبة والفعالة¹. فعلى الرغم من توفر بعض المراكز الاستشارية الاقتصادية والتي يمكن للمؤسسة الاستعانة بها من أجل تنمية وتطوير نشاطها، إلا أن معظم المؤسسات العمومية الاقتصادية لا تستعين بهذه الخدمات²، فأغلب هذه المؤسسات في الجزائر لا توجد فيها مخابر للبحث والتطوير والاستشراف الشيء الذي يفسر انخفاض المردودية فيها وعدم القدرة على إنشاء مستثمرات جديدة. لابد من اعتماد هذا النوع من المؤسسات على آليات وميكانزمات السوق باعتبارها شركات تجارية بالدرجة الأولى، الشيء الذي يدفعها إلى الاستغلال العقلاني للموارد المالية المتاحة مما يساعدها على النمو والتطور، انطلاقاً من سياسة فعالة في ترويج المبيعات والخدمات لاحتلال نصيب من السوق وزيادة رقم أعمالها. ويراعى في ذلك، التقليل من التمويل بالمواد الأولية من الخارج حتى تتخلص المؤسسة العمومية الاقتصادية من الاختناقات الدورية³ والتبعية للخارج في هذا المجال، مع محاولة تحسين علاقة المؤسسة بالموردين لضمان تمويل مستمر ودائم⁴. فلا بد للمؤسسات العمومية الاقتصادية الانتقال من تسيير إداري بيروقراطي نحو تسيير شفاف ونزيه، أساسه القرارات الاقتصادية السليمة والصحيحة التي تجعل من إيرادات المؤسسة العمومية الاقتصادية عاملاً فاعلاً للتنمية الاقتصادية⁵. كما ينبغي على المؤسسات العمومية الاقتصادية إذا أرادت التسيير الجيد للمرافق العمومية الاقتصادية، الاطلاع على التجارب والخبرات في الدول الأخرى التي سبقتنا في تحقيق معدلات نمو مرتفعة وأخذ ما هو مناسب وملائم للمرحلة الحالية والمستقبلية⁶.

¹ نفس المرجع، نفس الصفحة.

² نفس المرجع، ص 47.

³ بوقرة رايح، واضح الهاشمي، المرجع السابق، ص 52.

⁴ نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

⁵ نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

⁶ نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

الفقرة الثانية: الاهتمام بالعنصر البشري للمؤسسة العمومية الاقتصادية

يعتبر العنصر البشري اللبنة الأساسية في أي نهضة اقتصادية، لذلك على المؤسسات العمومية التركيز عليه إن أرادت التسيير الأمثل للمرافق العمومية الاقتصادية.

ولا يكون ذلك إلا باستغلال جميع الطاقات البشرية والاستثمار فيها، فالعنصر البشري بالغ الأهمية للمؤسسة لذلك لا بد من إعادة النظر في توزيع واستغلال هذه الطاقات البشرية على مستوى الوحدات والفروع الإنتاجية عوض أن تتمركز في مقراتها الرئيسية، وتهتمش عن اختصاصها ومنصب عملها الفعلي¹، مع توفير أجور ومرتببات مغرية لهذه الفئة من العمال، مع التحفيزات الأخرى اللازمة، من أجل القضاء على كل أشكال الفساد الإداري في القطاع العمومي الاقتصادي.

فنجاح أي مؤسسة عمومية اقتصادية وتحقيق أهدافها، لا يتطلب توفير الإمكانيات المادية فحسب، بل يقتضي كذلك اختيار أسلوب تسييري فعال وتوفير موارد بشرية نوعية² قادرة على التسيير الأمثل للمرافق العمومية الاقتصادية. فعلى السلطات العليا في البلاد تكريس اللامركزية الحقيقية في التصرف، وذلك بالنظر إلى أسلوب اللامركزية المفرطة للموارد البشرية سواء الداخلية أو الخارجية وبعث ميكانزمات جديدة لتمكين المؤسسة من التصرف في مواردها المتاحة بسهولة وحكمة وإلغاء تمرکز الإطارات والكفاءات البشرية بالمقرات الرئيسية.

ويكون ذلك أيضا بإتباع سياسة في التعيين بعيدة كل البعد عن الإقليمية والطائفية والشخصية³ وأن يكون هناك إحلال وإبدال للقيادات التقليدية بإطارات عالية التكوين وذات كفاءة.

ولابد من مراعاة في تعيين الموظفين في المؤسسات العمومية الاقتصادية مبادئ النجاعة والشفافية في التسيير ومعايير موضوعية كالجدارة والإنصاف والكفاءة⁴ مع

¹ ابن عنتر عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 116.

² عيشاوي وهيبية، عيشاوي هاجر، "واقع التوظيف في المؤسسة العمومية الاقتصادية"، العدد الثالث والخاص بفعاليات المؤتمر الدولي، المؤسسة بين الخدمة العمومية وإدارة الموارد البشرية، جامعة بومرداس، 2018، ص 78.

³ نفس المرجع، نفس الصفحة.

⁴ المادة 03 من القانون رقم 01-06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 14 صادر في 08 مارس 2006.

إعداد برامج تكوينية لدعم الجانب الوظيفي والأخلاقي بما يكفل انضباط العمال في الأداء الصحيح لمهامهم ويرفع بمستوى وعيهم بمخاطر الفساد، مع ضمان أجر ملائم وتعويضات كافية فالأجور المنخفضة تدفع إلى التماذي في الفساد، وعليه فإن الاتجاه نحو تخفيض الأجور في المؤسسات العمومية الاقتصادية ليس أسلوباً جيداً في إدارة أعمال المؤسسة، فالاستثمار في المورد البشري أهم من الاعتماد على سن القوانين والتشريعات.

فمن خلال ما سبق يمكن القضاء على كل الظواهر المرضية التي تشهدها المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي كالمحسوبية واللامبالاة، وتفشي الرشوة والفساد... والارتقاء بأداء المرافق العمومية الاقتصادية في الجزائر بصفة عامة والمستوى المحلي بصفة خاصة وفي هذا الصدد سنكون أمام مقارنة تطبيقية لتسيير مرفق عمومي اقتصادي من طرف مؤسسة عمومية على المستوى المحلي.

الفرع الثاني: دعم المرافق العمومية الاقتصادية (ترامواي ورقلة وترقية مرفق

النقل على المستوى المحلي)

يرتبط قطاع النقل ارتباطاً عضوياً وعميقاً بحياة الإنسان في مختلف جوانبها السياسية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية والعسكرية والثقافية والفكرية العلمية، ويعتبر دليلاً مهماً على مستوى التطور والتقدم في أي مجتمع من المجتمعات¹، خصوصاً إذا كان الحديث عن النقل الحضري.

ونعني بخدمات النقل تلك الخدمات التي تعنى بتنقل الأشخاص والبضائع بشروط مقبولة من حيث الجودة والسعر والتكاليف لكافة الأفراد².

ويعتبر النقل الحضري مجموعة التقنيات المستعملة والبنى التحتية والوسائل التي تهدف مجتمعة أو في مجملها إلى تنظيم تنقلات الأفراد والسلع في الوسط الحضري في ظروف مثلى من وقت وتكلفة وراحة³.

¹ بلحيمر إبراهيم، سومر عبد الله، "دور المزيج الترويجي في تفعيل خدمة النقل بالترامواي"، المجلة الجزائرية للاقتصاد والمالية، المجلد الثاني، العدد 07 أفريل، ص 298.

² الطاهر لحرش، قروج يوسف، "وجهة نظر الزبائن لجودة الخدمات المقدمة في ترامواي الجزائر العاصمة- دراسة ميدانية-". مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، دراسات اقتصادية، جامعة زيان عاشور الجلفة، رقم المجلد 01 العدد 29، ص 118.

³ نفس المرجع، ص 308.

فالنقل الحضري يعالج النقل الجماعي: الحافلة، قطار الأنفاق... وكذلك النقل الفردي الذي يتم من خلال السيارة الخاصة أو الدراجات الهوائية¹. ويضم النقل الحضري جميع وسائل النقل التي تتلاءم مع خصائص الوسط الحضري، كالكتافة السكانية والتي تتطلب تنظيماً جيداً لحركة الأشخاص والبضائع وتواجد الأنشطة الاقتصادية الرئيسية التي تجعل من المدينة مكاناً لبحث واستقبال الحركة، وغيرها من الخصائص التي تشكل قيوداً من شأنها التأثير على سياسة النقل الحضري المتبعة².

ويعتبر النقل بالترامواي من الجوانب المهمة في النقل بالنسبة لأي مجتمع وأي اقتصاد كونه يتعامل مع الثروة البشرية العنصر الأول والأهم في أي نشاط اقتصادي أو اجتماعي أو علمي من جهة ومن جهة أخرى كونه من الوسائل الأكثر انتشاراً وشعبية والأكثر استخداماً في كل دول العالم لدرجة أنه لا يمكن الاستغناء عنه في التنقلات، خاصة ضمن حدود البلد الواحد بالرغم من التطورات الهائلة على صعيد نقل المسافرين لاسيما في مجال النقل الجوي³.

الفقرة الأولى: التعريف بمؤسسة ترامواي ورقلة

يعود تاريخ ترامواي الجزائر إلى عهد الاستعمار الفرنسي وبالضبط إلى سنة 1898م أين كان يوجد خط يربط بلدية باب الواد حتى بلدية الحراش مروراً بكل من باب عزون وبلوزداد وبقي قائماً حتى الاستقلال، وتم نزع سكته لقدمها وصدأ قطاراته. أما في تاريخ الدولة الجزائرية فيرجع تاريخه إلى سنة 2006، حيث قامت السلطات العمومية بتحديث السكة الحديدية وإطلاق مشروع بالترامواي، نظراً للتأخر الذي عرفه مترو الجزائر، وكان وراء هذين الاختيارين سببان؛ الأول يتمثل في كثافة الطلب على هذا المحور والثاني هو توفر الأرض المنبسطة⁴.

حيث تم إعطاء صفقة تشييد الترامواي من طرف مؤسسة مترو الجزائر إلى المجمع الجزائري الإيطالي الفرنسي ميديتيرال الدولي الذي نشأ بالشراكة بين (أ تي

¹ نفس المرجع، نفس الصفحة.

² نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

³ نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

⁴ الطاهر لحرش، قروج يوسف، المرجع السابق، ص121.

أر أش الجزائرية، تويديني الإيطالية، أستموم الفرنسية) لبناء الخط الأول بمسافة 23.2 كم.

وتم إبرام العقد الذي نص على أن تتولى شركة أستموم بتوريد عربات الترامواي، السكة الحديدية، نظام الإمداد بالكهرباء، أنظمة الجر، نظام الإشارات ومعدات المراقبة، وتعتبر الجزء الأكبر من العقد.

أما المؤسسة الإيطالية والجزائرية فكلفتا بأعمال البناء والهندسة، لتبتدئ الأشغال سنة 2007، وأجريت أول تجربة تقنية يوم 15 ماي 2010 على مسافة 2 كلم وتم تدشينه رسميا يوم 08 ماي 2011، وتم وضعه في الخدمة العمومية في نفس اليوم وتعتبر مدينة الجزائر العاصمة أول مدينة تحظى بنظام الترامواي الحديث في الجزائر منذ الاستقلال.

أ- ترامواي ورقلة وصورة النقل الحضري الجديدة في المدينة

إن ترامواي ورقلة تابع لمؤسسة الترامواي بالجزائر العاصمة، ويعتبر من بين أهم وسائل النقل الحضري في المدينة، حيث ساهم في إنعاش الحركة الاقتصادية بالولاية، وتخفيف الضغط عن باقي وسائل النقل الأخرى والمواطنين على وجه الخصوص.

يتوفر ترامواي ورقلة على 23 عربة بطاقة استيعاب تقدر ب 414 مسافر لكل منها، بسعة 3450 راكب في الساعة خلال أوقات الذروة وفي نفس الاتجاه¹.

وأولت مهمة تسيير شبكة ترامواي ورقلة إلى الشركة الجزائرية لتسيير الترامواي سيترام، في حين تشرف المؤسسة المشتركة Cital على عمليات صيانتها.

وتعتبر مؤسسة سيترام الشركة المكلفة باستغلال وصيانة الترامواي في الجزائر، حاليا تقوم باستغلال كل من ترامواي الجزائر العاصمة، وهران، قسنطينة، ورقلة لمدة 10 سنوات.

يتواجد مقر المديرية العامة لسيترام بالجزائر العاصمة، وجاء ميلاد سيترام نتيجة اتفاق بين مؤسسة النقل الحضري والشبه حضري للجزائر الوسطى ومؤسسة مترو

¹ المرجع نفسه.

الجزائر ومجموعة RATP وهي ثرية بالخبرة التي ورثتها عن مجموعة RATP والمعترف بها دوليا في فرنسا والعديد من دول العالم باعتبارها شركة خاضعة للقانون الجزائري¹.

وتجدر الإشارة إلى أن شبكة ترامواي ورقلة توظف قرابة 480 موظفا، وقد دخل ترامواي ورقلة قيد التشغيل صباح يوم الأربعاء 21 مارس، أول أيام الربيع، من الساعة 5 صباحًا إلى الساعة 11 مساءً ويتم تشغيله طيلة أيام الأسبوع². فهذه المؤسسة الاقتصادية مرشحة لتصبح شريان حياة ورقلة ويعد بحق متفردا بالنظر إلى إعادة النظر كلية في تجهيزات ولواحق نظرائه بالمدن الشمالية بحيث يتكيف مع درجات الحرارة القاسية والغبار والترمل³.

ب - أهداف مؤسسة ترامواي ورقلة

لقد تم إنشاء هذا المرفق العمومي الاقتصادي على المستوى المحلي للتحقيق جملة من الأهداف تتمثل أساسا في:

يعتبر الترامواي وسيلة نقل تسويقية داخل المنطقة الحضرية كونه يسمح للمتقلين الاطلاع على التطورات العمرانية واكتشاف المناطق السياحية بأقل التكاليف. وتعمل هذه الوسيلة على تلبية الحاجات المتزايدة للنقل لما يملكه هذا النمط من الكفاءة من حيث عدد المقاعد التي يوفرها والتي تشكل ضعف ما توفره وسائل النقل بواسطة الحافلات، كما يحسن من ظروف التنقل من راحة وأمان مع المحافظة على البيئة⁴.

ضف إلى ذلك السرعة التجارية التي يتميز بها الترامواي والتي تسمح له بتحقيق وتيرة نقل حسنة والقابلية الكبيرة للتكامل والتناغم مع باقي أنماط النقل الأخرى في الوسط الحضري.

يستمد الترامواي فاعليته باعتباره نمط تنقل يرتكز على مسارات خاصة به تمنحه سهولة الحركة دون عوائق.

¹الموقع الرسمي لمؤسسة ترامواي الجزائر WWW.SETRAM.DZ/SITE/AR

²المرجع نفسه.

³المرجع نفسه.

⁴الطاهر لحرش، قروج يوسف، المرجع السابق، ص 121.

تعمل هذه الوسيلة الحضرية للنقل على إعادة توزيع الحراك حيث يتيح إمكانية رفع درجة النقل الجماعي في النطاق الحضري وتقليص استعمال النقل الفردي السيارات الشخصية، وبالتالي مرافقة الجزائريين في هذه المرحلة التكيف مع هذه الوسيلة الجديدة للنقل وتثبيتها في عادات تنقلاتهم.

يعتبر أداة لإعادة التهيئة الحضرية وتحسين المظهر العمراني وبعث تناغم بين السكن والتنقل والإطار المعيشي اليومي للسكان¹.

وسعت كذلك وزارة النقل من خلال استحداث هذه الوسيلة، على نقل الجزائر نحو نمط جديد من النقل الحضري في متناول الجميع وخصوصا في المناطق الجنوبية لتحقيق نوع من التوازن الجهوي، مع ضمان توفير خدمة نقل عالية الجودة والأمان.

ضمان تحويل مهارات خبراء مجموعة RATP إلى عمال سيترام عن طريق التمهين والتكوين من أجل اكتساب مكانة لتصبح مصدرا في إفريقيا والعالم².

الفقرة الثانية: ترقية أداء مؤسسة ترامواي ورقلة

إن ترقية أداء ترامواي ورقلة ضمان لترقية المرفق العمومي الاقتصادي على المستوى المحلي، خصوصا بعد إسناد تسييره لمؤسسة عمومية هي سيترام.

ويمكن القول بأن ترامواي ورقلة هو مرفق عمومي اقتصادي يتولى نشاط النقل الحضري في المدينة، تتولاه السلطة العمومية على المستوى المحلي من أجل تلبية مصلحة عامة في المجال التجاري لتحقيق التنمية والرقي الاقتصادي للدولة.

فهذا المرفق العمومي الاقتصادي منشأ من طرف وزارة النقل لتحقيق مصلحة عمومية وهي تقديم خدمة للجمهور مع خضوعه الدائم لرقابة السلطة المنشئة.

وحتى يواصل ترامواي ورقلة تقديم خدماته وبالجودة المطلوبة من أجل الارتقاء بهذا المرفق العمومي الاقتصادي لابد من:

مواصلة العمل الجاد للارتقاء بمستوى جودة خدمات الترامواي من كافة أبعاده، وتدريب الموظفين لتنمية مهاراتهم للتعامل مع المسافرين وإجراءات الدراسة التسويقية

¹نفس المرجع، نفس الصفحة.

²نفس المرجع، ص309.

المتعلقة بجودة الخدمات وتضمينها للاستراتيجيات التسويقية المناسبة والمراعية لخصوصية المنطقة.

توفير الأمن بالقدر الكافي سواء على متن الترام أو على مستوى المحطات أو المواقع من أجل حماية الأفراد والممتلكات¹.

تعميم شبكة الترامواي على كافة أنحاء الولاية وصولاً إلى القصر العتيق والرفع من سرعته مع مراعاة السلامة والأمن في أن واحد.

صيانة عربات الترامواي من وقت لآخر مع الحرص على نظافتها وتهيئتها بشكل دوري ومستمر مع توفير الكراسي بالقدر الكافي على مستوى محطات الترامواي لتقديم مستوى عالٍ من الجودة والراحة.

الاهتمام أكثر بالدعاية الموجهة من خلال البرامج التلفزيونية والإذاعية ومحاولة إيجاد برامج تحسيسية وتربوية من شأنها توعية الناشئة وتعريفها بالتزامهم اتجاه المجتمع والبيئة تحقيقاً لأهداف التنمية المستدامة لصالح الأجيال القادمة².

إعادة النظر في قيمة تذكرة الصعود إلى الترامواي وكذلك الاشتراكات الخاصة بالنقل من طرف المواطنين، فحسب التقرير السنوي لسنة 2019 لولاية ورقلة، تشهد هذه المؤسسة عجزاً مالياً لأن سعر الخدمات المقدمة لا يغطي سعر تكلفتها.

¹الطاهر لحرش، قروج يوسف المرجع السابق، ص 133.
²نفس المرجع السابق، ص 134.

خلاصة الفصل الثاني

يعد أسلوب المؤسسة العمومية من أكثر الأساليب شيوعا في تسيير المرافق العمومية الاقتصادية في دول العالم عموما والجزائر على وجه الخصوص. فبدايات المؤسسة العمومية كمسيرة للمرفق العمومي الاقتصادي، بدأت مع ظهور فكرة المؤسسة العمومية وإدارتها للمرافق العمومية المختلفة تقديما للخدمات وتلبية لاحتياجات الجمهور.

ومع تحول دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة، احتاجت لوسيلة لولوج عالم الاقتصاد، فكان أسلوب المؤسسة العمومية الأسلوب الأمثل لتدخل الدولة في المجال الاقتصادي عن طريق المرفق العمومي الشيء الذي أدى إلى ظهور فيما بعد المؤسسات العمومية الاقتصادية.

وتعد المؤسسة العمومية الاقتصادية أداة ومحورا للتنمية، لذلك خصها المشرع الجزائري بتعريف قانوني خاص وكذلك الفقه نظرا لتمتعها بخصائص فريدة، تميزها عن باقي أنواع المؤسسات الأخرى، وهي بذلك يمكن أن تصنف إلى عدة أنواع. ونظرا لمكانتها خصها المشرع بنظام قانوني متميز من حيث تطبيق قواعد القانون الخاص في الأصل وتكون قواعد القانون العام هي الاستثناء، هذا من جهة، ومن جهة أخرى من حيث الحل والإنشاء فإنها تخضع لقواعد الشركات التجارية. ويتمتع هذا النوع من المؤسسات بأجهزة لممارسة أعمالها مع وجود رقابة على هذه الأعمال ضمانا للحفاظ على المال العام.

والحديث عن التجربة الجزائرية في تسيير المرافق العمومية الاقتصادية عن طريق المؤسسة العمومية، يقودنا لوضع تقييم لهذا الأسلوب من خلال معاينة الانجازات التي حققها على أرض الواقع، والوقوف على محدوديته من أجل وضع آليات النهوض به مع تسليط الضوء على أحد أهم المرافق العمومية الاقتصادية المحلية الحديثة نوعا ما المتكفلة بمرفق النقل الحضري وهي "الترامواي".

خاتمة

خاتمة

لقد كان المرفق العمومي وما زال يشكل هوية المجتمعات ومعيارا لدرجة رقيها وازدهارها، حتى بات صورة للنظام السياسي السائد، واللبننة الأساسية في تحديث وعصرنة الدولة.

لقد عملت الجزائر ومنذ الاستقلال على النهوض بالمرافق العمومية والتكفل الأمثل بالقطاع العمومي، سعيا منها وبحثا عن رفاهية منشودة لمواطن أثنخته ويلات الاستعمار.

فكان ميدان الاقتصاد هو بوابة الولوج للتنمية، والقطاع العمومي الاقتصادي مرفأ ترسوا عليه موانئ النهضة المنشودة.

فالمرفق العمومي الاقتصادي يشكل وسيلة لتدخل الدولة في الاقتصاد وبالتالي أرضية خصبة لتجسيد السياسات العمومية الاقتصادية على أرض الواقع.

ولذلك كان الاهتمام بترقية أداء المرفق العمومي الاقتصادي ضرورة لا بد منها، فهو السبيل الأنجع لتلبية حاجات الجمهور المتزايدة، والتحكم في القطاعات الإستراتيجية للدولة وخلق الثروة.

وترقية المرفق العمومي الاقتصادي، تتطلب البحث عن الأسلوب الأمثل لتسييره والذي يلائم نظامه القانوني المتميز.

وقد عمدت الجزائر إلى أسلوب التسيير المباشر للمرافق العمومية الاقتصادية، مسايرة بذلك أسلوب تسيير المرافق العمومية الإدارية التقليدية، إلا أنها أثبتت عجزها في تسيير هذا النوع من المرافق، وأصبحت تتخبط في مستنقع المديونية واللامردودية وضعف الأداء...

ثم ارتأت السلطات بعد ذلك إسناد تسيير هذا النوع من المرافق إلى أشخاص عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية والإدارية مع خضوعها للوصاية في المجال الاقتصادي سميت فيما بعد بالمؤسسات العمومية الاقتصادية.

لقد لعبت المؤسسة العمومية ولا تزال دورا أساسيا وجوهريا في ترقية أداء المرفق العمومي الاقتصادي على المستوى الوطني والمحلي، إلا أنه ومن خلال هذه الدراسة خلصنا إلى عدم وجود نظام قانوني خاص بالمرافق العمومية الاقتصادية في

الجزائر، مع ضعف الاهتمام بهذا النوع من المرافق المجسد للتطور الكبير في دور الدولة بالرغم من أهميته في القطاع العمومي الاقتصادي.

ضف إلى ذلك، لم يضع المشرع الجزائري تعريفا دقيقا وواضحا للمرفق العمومي الاقتصادي، وترك هذا المفهوم متذبذبا يعكس فلسفة الحكومات المتعاقبة هذا من جهة، ومن جهة أخرى عدم مسايرة المرفق العمومي في الجزائر للتحويلات الجديدة الإقليمية والدولية المحيطة به وبقائه رهن الجمود.

كل ذلك ساهم في عدم تعزيز أسلوب المؤسسة العمومية الاقتصادية كمسيرة للمرافق العمومية، ومع خضوعها إلى مزيج من قواعد القانون العام والخاص جعل أدائها متأرجحا بين النجاح تارة والإخفاق تارة أخرى، في ظل غياب نظام قانوني خاص بها بالرغم من تكريس المشرع لاستقلاليتها منذ اثنين وثلاثين سنة بموجب القانون 88-01 هذه الاستقلالية التي ظلت حبرا على ورق.

إن إخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية للرقابة السابقة وتأشيرة المراقب المالي، يجعل تسييرها للمرفق العمومي الاقتصادي يشبه تسيير المرافق الإدارية فلا يجب أن ننسى أنها شركات تجارية أولا وقبل كل شيء، وبالتالي خضوعها للقانون التجاري المتصف بالسرعة والمرونة.

إن لأسلوب المؤسسة العمومية الكثير من المزايا التي يمكن من خلالها ترقية أداء المرفق العمومي الاقتصادي، خاصة في ظل الأوضاع الاقتصادية الراهنة التي تعيشها البلاد، وفي ظل التوجه نحو فك الارتباط بين الاقتصاد الوطني وعائدات النفط، السمة التي باتت تطبع الاقتصاد المعتمد على الربيع النفطي مع ما يشكل ذلك من خطر عليه بسبب التذبذب المستمر في أسعاره.

فيجب إذن إعادة الاعتبار لهذا الأسلوب في التسيير بالرغم من انه يعد من الأساليب الكلاسيكية في التسيير إلا أنه في الوقت الحالي هو الأنسب للنهوض بالقطاع العمومي الاقتصادي في ظل سعي الجزائر على المحافظة على مواردها الاستراتيجية وحمايتها في ظل العولمة الاقتصادية وغياب أرضية خصبة لتبني خصوصية المؤسسة العمومية الاقتصادية بعد أكثر من 19 سنة من صدور الأمر 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية وتسييرها وخصوصيتها.

فيمكن بعث هذا الأسلوب في الجزائر لتسيير القطاع العمومي الاقتصادي من خلال:

تكريس نظام قانوني متميز للمؤسسة العمومية الاقتصادية المسيرة للمرافق العمومية، حتى يكون لأدائها المساهمة الفعالة في الاقتصاد الوطني.

تجسيد الاستقلالية المالية والإدارية الحقيقية لهذه المؤسسات مع الاعتماد الواحد والوحيد على مواردها الذاتية وبالتالي سعيها المستمر لتطوير رقم أعمالها، فقد أثبتت التجربة أن تدخل الدولة في كل مرة لتغطية العجز وتسديد ديون هذه المؤسسات، ساهم في خلق نوع من الاتكالية لدى الأجهزة المسيرة لها.

الاستثمار في المورد البشري واختيار أحسن الكفاءات لتسيير هذه المؤسسات مع اعتماد استراتيجية في توظيف أصحاب الخبرة والمؤهلات العلمية.

إنشاء مراكز بحث في هذه المؤسسات تضم خبراء في القانون والاقتصاد مهمتهم وضع استراتيجية لتسيير هذه المرافق بالاعتماد على أجهزة المؤسسة، مع الاستغلال الأمثل لمواردها.

إعادة تفعيل الرقابة الممارسة على هذا النوع من المؤسسات التي هي أولا وقبل كل شيء شركات تجارية، رقابة تتماشى وقواعد القانون التجاري المعمول بها عالميا.

قائمة المصادر والمراجع

Les Références

قائمة المصادر والمراجع

*المصادر

أولاً: النصوص القانونية والتنظيمية

أ- الدساتير

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية العدد 09 صادر في 01 مارس 1989.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية العدد 76 صادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية العدد 14، صادر في 07 مارس 2016.

ب- القوانين

- 1- القانون رقم 75-59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون التجاري المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 101 الصادرة بتاريخ 19 ديسمبر 1975.
- 2- القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية رقم 02 الصادرة في 13 جانفي 2018.
- 3- القانون 88-03 المؤرخ في 12 جانفي 1988، يتعلق بصناديق المساهمة، الجريدة الرسمية رقم 02 الصادرة بتاريخ 13 جانفي 1988.
- 4- القانون 90-11 المؤرخ في 21 أفريل 1990، يتعلق بعلاقات العمل، الجريدة الرسمية رقم 17 الصادرة بتاريخ 25 أفريل 1990.
- 5- القانون 98-11، المؤرخ في 22 أوت 1998، المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي، الجريدة الرسمية رقم 62 الصادرة في 24 أوت 1998.

- 6- القانون رقم 99-05، المؤرخ في 14 أبريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، الجريدة الرسمية رقم 24 الصادرة في 24 أبريل 1999.
- 7- القانون رقم 01-18 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتضمن القانون التوجيهي لترقية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الجريدة الرسمية رقم 77 الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2001.
- 8- القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 14 الصادر في 08 مارس 2006.
- ب- الأوامر**
- 1- الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 يونيو 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 46، الصادرة بتاريخ 03 يونيو 1996.
- 2- الأمر رقم 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، جريدة رسمية رقم 101 الصادرة بتاريخ 13 ديسمبر 1971.
- 3- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 39 صادرة في 23 جويلية 1995 المعدل والمتمم بالأمر 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية عدد 50 صادر في 01 سبتمبر 2010.
- 4- الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، الجريدة الرسمية رقم 47 الصادرة بتاريخ 22 أوت 2001.
- 5- الأمر رقم 08-01 المؤرخ في 28 فيفري 2008 يعدل ويتمم الأمر 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001، الجريدة الرسمية رقم 11 الصادرة بتاريخ 02 مارس 2008.
- 6- الأمر 15-02 المؤرخ في 23 جويلية 2015 يعدل ويتمم الأمر 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتعلق بالإجراءات الجزائية.

ج- المراسيم الرئاسية

1- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، جريدة رسمية رقم 50 المؤرخة في 20 سبتمبر 2015.

د- المراسيم التنفيذية

- 1- مرسوم رقم 63-95 المؤرخ في 18 ديسمبر 1963، يتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسة ذاتيا، الجريدة الرسمية رقم 15 الصادر في 22 مارس 1963.
- 2- المرسوم 80-242 المؤرخ في 04 أكتوبر 1980، المتعلق بإعادة هيكلة المؤسسات، الجريدة الرسمية رقم 41 الصادرة بتاريخ 07 أكتوبر 1980.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 02-43 المؤرخ في 14 جانفي 2002، المتضمن إنشاء مؤسسة بريد الجزائر، الجريدة الرسمية رقم 04 الصادرة في 16 جانفي 2002.
- 4- المرسوم تنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 22 فيفري 2009، يحدد شروط وكيفيات تدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية رقم 14 الصادرة في 09 مارس 2009.
- 5- المرسوم تنفيذي رقم 09-374، المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها، جريدة رسمية عدد 67 الصادر في 19 نوفمبر 2009.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 17-321 المؤرخ في 2 نوفمبر 2017، يحدد كيفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب، الجريدة الرسمية رقم 66 الصادرة في 12 نوفمبر 2017.

* المراجع

أ- المراجع باللغة العربية

أولاً: الكتب والمؤلفات

- 1- أبو زيد محمد عبد الحميد ، دوام سير المرافق العامة دراسة مقارنة، دار وهدان للطباعة والنشر، دون طبعة، القاهرة، 1975.
- 2- الأحبابي نبراس محمد جاسم ، أثر الإدارة الالكترونية في إدارة المرافق العامة دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2018.
- 3- أحمد ميادة عبد القادر، التنظيم القانوني لخصخصة المرافق العامة بين الواقع والمأمول، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2014.
- 4- بعلي محمد الصغير، تنظيم القطاع العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1982.
- 5- البنان حسن محمد علي، مبدأ قابلية المرافق العامة للتغير والتطوير، المركز القومي للإصدارات القانونية، بدون طبعة، القاهرة، 2014.
- 6- بوسماحة محمد الأمين، المرفق العام في الجزائر، ترجمة رجال بن عمر ورجال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 1995.
- 7- جابر وليد حيدر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة دراسة مقارنة، منشورات الحلبي، الطبعة الأولى، بيروت، 2009.
- 8- حافظ محمود محمد، نظرية المرفق العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982.
- 9- الحلو ماجد راغب، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، دون طبعة، 1998.
- 10- دادى ناصر عدون، معزوزي ليندة، لهواسي هجيرة، مراقبة التسيير في المؤسسات الاقتصادية حالة البنوك، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2004.
- 11- سامي فوزي محمد، الشركات التجارية الأحكام العامة والخاصة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2012.
- 12- سليمان أكثم وجيه عبد الرحمان، تنظيم المرافق العامة - دراسة مقارنة، شامل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، نابلس، فلسطين، 2016.

- 13- صخري عمر، اقتصاد المؤسسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2003.
- 14- الصرايرة مصلح ممدوح، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2012.
- 15- ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الطبعة الأولى، الجزائر، 2010.
- 16- طلبة عبد الله، مبادئ القانون الإداري، مطبعة دار الكتب، الطبعة الخامسة، دمشق، 1995.
- 17- الطماوي سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، القاهرة، 2007.
- 18- عماري أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 19- عوابدي عمار، القانون الإداري الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2008.
- 20- القطب مروان محي الدين، طرق خصخصة المرافق العامة: الامتياز- الشركات المختلطة-BOT- تفويض المرفق العام - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، 2009.
- 21- لباد ناصر، القانون الإداري "النشاط الإداري"، مطبعة SARP، الجزائر، 2004.
- 22- لعشب محفوظ، الوجيز في القانون الاقتصادي، "النظرية العامة وتطبيقاتها في الجزائر"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993.
- 23- محيو أحمد، ترجمة: محمد صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 1985.
- 24- محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980.
- 25- الهندي إبراهيم وعيسى الحسن، المرافق العامة، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، دمشق، 2004.

ثانيا: المقالات العلمية

- 1- ابن خليفة سميرة، "المؤسسة العمومية الاقتصادية بين الوصاية الإدارية وتنمية الاقتصاد الوطني في القانون الجزائري"، مجلة الدراسات الحقوقية، جامعة بشار، العدد التاسع، 2010.
- 2- بديار أمينة، "الإصلاح الإداري للمرفق العام في الجزائر بين الواقع والأفاق"، المجلة الجزائرية للاقتصاد والمالية، العدد 07، 2017.
- 3- بلحيمر إبراهيم، سومر عبد الله، "دور المزيج الترويجي في تفعيل خدمة النقل بالترامواي"، المجلة الجزائرية للاقتصاد والمالية، المجلد الثاني عدد 07 أبريل 2019.
- 4- بن العايب بلقاسم، سعدي الزهرة، "تدخل الإدارة الجزائرية عبر المرفق العام في القطاع الاقتصادي"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد الرابع، 2011.
- 5- بن عنتر عبد الرحمان، "مراحل تطور المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وآفاقها المستقبلية"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثاني، قسم العلوم التجارية، جوان 2002.
- 6- بن نعمون حمادو، "تقييم برنامج خصصة المؤسسات العمومية في الجزائر"، مجلة الأصيل للبحوث الاقتصادية والإدارية، العدد الثاني، ديسمبر 2017.
- 7- بوجلطي عز الدين، عجابي عماد، "أثر اختلال التمويل على نشاط المؤسسات العمومية في الجزائر المؤسسات الصناعية والتجارية/الاقتصادية نموذجا"، مجلة الدراسات الاقتصادية المعاصرة، العدد 02، 2016.
- 8- بوقرة صالح، واضح الهاشمي، "محاولة تشخيص محيط المؤسسة الاقتصادية الجزائرية"، مجلة الدراسات الاقتصادية والمالية، العدد الرابع، 2011.
- 9- بوصيلة محمد عبد الغفور، "آليات تصحيح مسار المؤسسات العمومية الاقتصادية في الجزائر"، مجلة الفكر القانوني والسياسي، العدد الثاني، 2012.
- 10- بولقرارة زايد، "دور تقييم المؤسسة العمومية الاقتصادية في تكريس عمليات الخصخصة في القانون الجزائري والمقارن"، المجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية العدد 02، 18 جوان 2017.

- 11- بوهزة محمد، "بعض أثار الإصلاحات على المؤسسة الاقتصادية العمومية الجزائرية حالة بعض المؤسسات"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة العدد الأول، 2013.
- 12- جزار مهدية، "تذبذب النظام القانوني للمؤسسة الاقتصادية في ظل تنظيم الصفقات العمومية"، بحوث جامعة الجزائر، المجلد، 01 العدد 08، جانفي 2012.
- 13- حليمي درويش، "عرض لتطور المؤسسة العمومية في الجزائر"، مجلة الحكمة للدراسات الاجتماعية، المجلد السادس العدد 16 ديسمبر 2018.
- 14- معمر داود، "وضعية ومراحل تسيير المؤسسة العمومية في الجزائر"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد الأول، 2014.
- 15- دواوي الطيب، بوسته إيمان، "المؤسسة العمومية الاقتصادية في مواجهة اقتصاد السوق"، مجلة البحوث والدراسات، عدد 08 جوان 2009، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر بسكرة.
- 16- شرفي منصف، "محاولة لتقييم الأداء الاقتصادي للمؤسسات الاقتصادية في الجزائر-دراسة حالة مؤسسة الأشغال العمومية بقسنطينة"، مجلة الإصلاح الاقتصادي والاندماج الاقتصادي العالمي، المجلد 13، العدد 02، 2019.
- 17- الشيخ محمد، بن أحمد جيلالي، "دور تحديث وتطوير المرفق العمومي فيتحسين الخدمات العمومية، دراسة حالة المرفق العمومي مجمع سونلغاز"، مجلة التنمية الاقتصادية، المجلد الرابع، عدد 02 ديسمبر 2019.
- 18- عصام صبرينة، "تسيير المرفق العام في القانون الجزائري"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد الخامس، ديسمبر 2017.
- 19- غالم عبد الله، تيمجددين عمر، "أثر إستراتيجية التنوع على أداء المؤسسة الاقتصادية"، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد الثاني جامعة غرداية، 2015.

20- غميص فوزية، فكرون سعيد، "التطور التاريخي للتغيير التنظيمي بالمؤسسة العمومية الاقتصادية"، مجلة علوم الإنسان والمجتمع، الجزء الأول، العدد 25، ديسمبر 2017.

21- لحرش الطاهر، قروج يوسف، "وجهة نظر الزبائن لجودة الخدمات المقدمة في ترامواي الجزائر العاصمة- دراسة ميدانية" - مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، دراسات اقتصادية، جامعة زيان عاشور الجلفة، رقم المجلد 01 العدد 29، سنة 2016.

22- لعريط وفاء، قيرة إسماعيل، مذكور رشيدة، التغيرات الهيكلية والتنظيمية للمؤسسة العمومية الجزائرية - دلالاتها وتجلياتها على الاقتصاد الوطني، المجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 12، العدد 01، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية.

23- مراني حسان، "بعض الخصائص الأساسية للمؤسسة الاقتصادية الجزائرية"، مجلة جامعة باجي مختار عنابة العدد 05، 2016.

ثالثا: الأطروحات والرسائل والمذكرات الجامعية

أ- الأطروحات

1- ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه في الحقوق، قسم القانون العام، جامعة الجزائر 01 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق بن عكنون 2011/2012.

2- العلوش سعد، نظرية المؤسسة العامة، رسالة دكتوراه دولة في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1967.

ب- الرسائل

1- بطيخ محمد ياسر عبد الرؤوف، دراسة قانونية لحوكمة المرافق العامة الاقتصادية في سورية، رسالة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة حلب، 2013.

2- سعودي زهير، النظام القانوني لتسيير ورقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 04/01، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، 2003.

3- شايب الراس عبد القادر، المؤسسة العمومية ومبدأ المنافسة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة وهران 02 محمد بن أحمد، 2017.

4- غلابي بوزيد، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، السنة الجامعية 2010/2011.

7- لقصير رزيقة، دور العلاقات العامة في تحسين صورة المؤسسة العمومية الاقتصادية - دراسة ميدانية لمؤسسة الأملاح بقسنطينة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علوم الإعلام والاتصال، تخصص وسائل الإعلام والمجتمع، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2007.

خامسا: المداخلات

1- حميس معمر، الإطار التاريخي والمفاهيمي للمرفق العمومي، مداخلة للمشاركة في الملتقى الدولي بعنوان المرفق العمومي في الجزائر ورهاناته كأداة لخدمة المواطن، مخبر الحالة المدنية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، 2018.

2- عيشاوي وهيبية، عيشاوي هاجر، واقع التوظيف في المؤسسة العمومية الاقتصادية، العدد الثالث والخاص بفعاليات المؤتمر الدولي: المؤسسة بين الخدمة العمومية وإدارة الموارد البشرية، جامعة بومرداس، 2018.

سادسا: المحاضرات

1- بوسماح محمد، محاضرات في المؤسسات العمومية، أقيمت على طلبه الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، 2006/2007

2- قشار زكريا، المرفق العمومي، أقيمت على طلبه السنة الأولى ماستر، تخصص قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الدراسية 2018/2019.

سابعاً: المواقع الالكترونية

www.ecole.doc.rigal.net.t2/topic -1

www.elhiwardz.com/national -2

www.entv.dz-3

www.setram.dz/site/ar-4

* المراجع باللغة الفرنسية

A- Les ouvrages

1- **Farid Ouabri**, droit administratif, office des publications universitaires, Ben Aknoun, Alger ,2017.

2- **Marie-Christine Rouault**, droit administratif, Gualino éditeur, Paris 2005.

3- **Patrick Janin**, cours de droit administratif, presses universitaire de Lyon, 1994.

4- **Yadh Ben Achour**, droit administratif, centre de publication universitaire ,3eme édition, 2010, Manouba, Tunisie.

B- Articles publiés

1- **Jean -Louis de Corail**, l'approche fonctionnelle du service public, sa réalité et ses limites, la revue AJDA, n° spécial sur le service public, 1997.

2- **Mohamed Boussoumah**, réflexions sur le service public colonial, revue Algérienne des sciences juridiques et économiques et politiques, 1997.

Rachid Khalloufi, problématique de la déréglementation des services publics; approche juridique, Cahier du CRAD N64, 2^{ème} trimestre 2003.

C- Rapport

Rapport général N° 02, relatif à l'autonomie de l'entreprise,
mai 1987.



الفهرس

الفهرس

رقم الصفحة	قائمة المحتويات
أ	الإهداء
ب	الشكر والعرفان
07	مقدمة
13	الفصل الأول: المرفق العمومي الاقتصادي وجه جديد لتطور دور الدولة
14	المبحث الأول: التأسيس لفكرة المرفق العمومي الاقتصادي
14	المطلب الأول: التدخل الاقتصادي للدولة وعلاقته بظهور المرفق العمومي الاقتصادي
14	الفرع الأول: مدلول المرفق العمومي الاقتصادي
15	الفقرة الأولى: مضمون فكرة المرفق العمومي الاقتصادي
19	الفقرة الثانية: عناصر المرفق العمومي الاقتصادي
20	الفقرة الثالثة: أنواع المرافق العمومية الاقتصادية
21	الفرع الثاني: التطور التاريخي للمرفق العمومي الاقتصادي
22	الفقرة الأولى: تطور المرفق العمومي الاقتصادي في العالم
25	الفقرة الثانية: تطور المرفق العمومي الاقتصادي في الجزائر
30	المطلب الثاني: التاطير القانوني لفكرة المرفق العمومي الاقتصادي
30	الفرع الأول: معايير تمييز المرفق العمومي الاقتصادي
30	الفقرة الأولى: أهمية تمييز المرفق العمومي الاقتصادي عن المرفق العمومي الإداري
32	الفقرة الثانية: وسائل تمييز المرفق العمومي الاقتصادي عن بقية المرافق الأخرى
35	المبحث الثاني: النظام القانوني للمرفق العمومي الاقتصادي
36	المطلب الأول: تطبيق قواعد القانون العام على المرفق العمومي الاقتصادي
36	الفرع الأول: المبادئ العامة للمرفق العمومي الاقتصادي
36	الفقرة الأولى: مبدأ استمرارية المرفق العمومي الاقتصادي
37	الفقرة الثانية: مبدأ المساواة أمام المرفق العمومي الاقتصادي

39	الفقرة الثالثة: مبدأ قابلية المرفق العمومي الاقتصادي للتغيير
39	الفقرة الرابعة: مبدأ حياد المرفق العمومي الاقتصادي
39	الفقرة الخامسة: مبدأ تخصص المرفق العمومي الاقتصادي
40	الفقرة السادسة: مبدأ التوازن المالي للمرفق العمومي الاقتصادي
40	الفرع الثاني: إنشاء المرفق العمومي الاقتصادي وإلغاؤه
41	الفقرة الأولى: إنشاء المرفق العمومي الاقتصادي
41	الفقرة الثانية: إلغاء المرفق العمومي الاقتصادي
42	الفرع الثالث: بعض قواعد القانون العام الأخرى المطبقة على المرفق العمومي الاقتصادي
42	الفقرة الأولى: استخدام وسائل القانون العام في عمل المرفق العمومي الاقتصادي
43	الفقرة الثانية: المسؤولية عن الضرر
43	الفقرة الثالثة: خضوع المرفق العمومي الاقتصادي للرقابة وعلاقته مع العاملين لديه
44	المطلب الثاني: تطبيق قواعد القانون الخاص على المرفق العمومي الاقتصادي
44	الفرع الأول: دور القانون الخاص في تنظيم المرفق العمومي الاقتصادي
44	الفقرة الأولى: اكتساب المرفق العمومي الاقتصادي لصفة التاجر وإتباع نظام المحاسبة التجارية
45	الفقرة الثانية: تمويل المرفق العمومي الاقتصادي واستثمار أملاكه وأصوله
45	الفرع الثاني: دور القانون الخاص في علاقات المرفق العمومي الاقتصادي
45	الفقرة الأولى: علاقة المرفق العمومي الاقتصادي مع المستفيدين من خدماته
46	الفقرة الثانية: علاقة المرفق العمومي الاقتصادي مع المتعاقدين معه
47	الفقرة الثالثة: علاقة المرفق العمومي الاقتصادي مع الغير المتضرر
48	خلاصة الفصل الأول
51	الفصل الثاني: المؤسسة العمومية الأسلوب الأمثل لتسيير المرفق العمومي الاقتصادي
51	المبحث الأول: المؤسسة العمومية الاقتصادية كمسيرة للمرفق العمومي الاقتصادي
52	المطلب الأول: المؤسسة العمومية وتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية
52	الفرع الأول: ظهور فكرة المؤسسة العمومية وبدايات الدولة المتدخلة
52	الفقرة الأولى: المؤسسة العمومية أسلوب لإدارة مرافق الدولة

54	الفقرة الثانية:أنواع المؤسسات العمومية المسيرة لمرافق الدولة
56	الفرع الثاني:المؤسسة العمومية الاقتصادية أداة لتحقيق التنمية الاقتصادية
57	الفقرة الأولى:المؤسسة العمومية الاقتصادية ورهان التنمية
65	الفقرة الثانية:مراحل تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية
70	المطلب الثاني:النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية
71	الفرع الأول: خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية لمزيج مختلط من قواعد القانون
71	الفقرة الأولى: خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية لقواعد القانون الخاص
72	الفقرة الثانية:خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية لقواعد القانون العام
72	الفرع الثاني:إنشاء وحل المؤسسة العمومية الاقتصادية
72	الفقرة الأولى: إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية
75	الفقرة الثانية: حل المؤسسة العمومية الاقتصادية
75	الفرع الثالث:أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية والرقابة عليها
75	الفقرة الأولى: أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية
78	الفقرة الثانية:الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية
80	المبحث الثاني:التجربة الجزائرية في تسيير المرفق العمومي الاقتصادي عن طريق المؤسسة العمومية
80	المطلب الأول:تقييم أسلوب تسيير المرفق العمومي الاقتصادي عن طريق المؤسسة العمومية الاقتصادية
81	الفرع الأول:إنجازات المؤسسة العمومية الاقتصادية كمسيرة للمرفق العمومي الاقتصادي
81	الفقرة الأولى:نجاح المؤسسة العمومية الاقتصادية في النهوض بالاقتصاد الوطني
82	الفقرة الثانية: نجاح المؤسسة العمومية الاقتصادية في النهوض بالمرفق العمومي الاقتصادي
83	الفرع الثاني:محدودية تسيير المرفق العمومي الاقتصادي عن طريق المؤسسة العمومية الاقتصادية
84	الفقرة الأولى: محدودية تسيير المرفق العمومي الاقتصادي عن طريق المؤسسة العمومية الاقتصادية في المجال الإداري

85	الفقرة الثانية: محدودية تسيير المرفق العمومي الاقتصادي عن طريق المؤسسة العمومية الاقتصادية في مجال التسيير المالي
87	المطلب الثاني:آليات ترقية المؤسسة العمومية الاقتصادية باعتبارها الأسلوب الأمثل لتسيير المرفق العمومي الاقتصادي
87	الفرع الأول:أفاق تطوير المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر
88	الفقرة الأولى: الاهتمام بالجانب التنظيمي للمؤسسة العمومية الاقتصادية
91	الفقرة الثانية:الاهتمام بالعنصر البشري للمؤسسة العمومية الاقتصادية
92	الفرع الثاني: دعم المرفق العمومي الاقتصادي المحلي (ترامواي ورقلة وترقية مرفق النقل على المستوى المحلي)
93	الفقرة الأولى:التعريف بمؤسسة ترامواي ورقلة
96	الفقرة الثانية:ترقية أداء مؤسسة ترامواي ورقلة
98	خلاصة الفصل الثاني
100	الخاتمة
104	قائمة المصادر و المراجع
116	الفهرس
121	الملخص

المُلخَص

الملخص

يعتبر المرفق العمومي الاقتصادي من المواضيع الهامة في القانون العام الاقتصادي وهو يمثل تدخل الدولة في القطاع العمومي الاقتصادي عن طريق المرفق العمومي، ويعكس تطور دورها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة. ونظرا لأهميته في التنمية الاقتصادية كان لابد من اختيار الأسلوب الأمثل لإدارته وتسييره حتى يتمكن من ترقية أدائه.

ويعتبر أسلوب المؤسسة العمومية الأسلوب الأمثل لترقية أداء المرفق العمومي الاقتصادي، فمحل دراستنا إذن هو المؤسسة العمومية الاقتصادية والتي تتمتع بنظام قانوني متميز ساعدها في النهوض بأداء المرافق العمومية الاقتصادية في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: المرفق العمومي الاقتصادي، المؤسسة العمومية، المؤسسة العمومية الاقتصادية، القطاع العمومي الاقتصادي.

Résumé

Le service public économique consiste l'un des plus importants sujets du droit publique économique, il représente d'une part, l'intervention de l'état dans l'économie publique, et d'autre part, l'évolution du rôle de l'Etat, d'un Etat surveillant à un Etat intervenant.

C'est pour cela, le choix d'un bon système pour la gestion de ce service est très important.

La méthode de l'entreprise public est considérée comme la méthode favorable pour gérer le service public économique donc, notre étude sera sur l'entreprise publique économique qui a un système juridique très particulier qui peut progresser le service public économique en Algérie.

Les mots clés : le service public économique, entreprise publique, entreprise publique économique, secteur public économique.