



جامعة قاصدي مرباح ورقلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم الحقوق

مذكرة مقدمة لاستكمال المتطلبات لنيل شهادة الماستر
أكاديمي

الميدان: الحقوق والعلوم السياسية

الشعبة: الحقوق

التخصص: القانون العام الاقتصادي

مذكرة بعنوان:

المؤسسات العمومية الخاضعة لأحكام القانون العام في
التشريع الجزائي

إشراف:

عمر زعباط

من اعداد الطالبتين:

أمال مرابطي

ريهام شهبي

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة
أحمد سويقات	أستاذ التعليم العالي	رئيساً
عمر زعباط	أستاذ محاضر "ب"	مشرفاً ومقرراً
خالد خوخي	أستاذ مساعد "أ"	مناقشاً



جامعة قاصدي مرباح ورقلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم الحقوق

مذكرة مقدمة لاستكمال المتطلبات لنيل شهادة الماستر
أكاديمي

الميدان: الحقوق والعلوم السياسية

الشعبة: الحقوق

التخصص: القانون العام الاقتصادي

مذكرة بعنوان:

المؤسسات العمومية الخاضعة لأحكام القانون العام في
التشريع الجزائي

من اعداد الطالبتين:

إشراف:

أمال مرابطي

عمر زعباط

ريهام شهبي

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة
أحمد سويقات	أستاذ التعليم العالي	رئيساً
عمر زعباط	أستاذ محاضر "ب"	مشرفاً ومقرراً
خالد خوخي	أستاذ مساعد "أ"	مناقشاً

السنة الجامعية: 2025/2026

التصريح الشرعي
الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لانجاز بحث

اسم و لقب الطالب	التخصص	رقم بطاقة الصرف الوطنية	تاريخ الاصدار
أ. ربيع عام بن سويدي	قانون عام اقتصادي	210439374	2004 04 15
م. مرابطي آمال	قانون عام اقتصادي	808053979	2017 11 14

الحمد لله الذي هدانا لهذا الذي كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله

2026105110 :-

~~4~~ (د) جوبیع المعنی

~~5~~ (د) جوبیع المعنی

شكر...

خير الحمد والثناء لله رب السماء الحمد لله والشكر لله على فضله
وإنعامه أسأله التيسير والتوفيق بفضله وإكرامه أتوجه بالشكر
للأستاذ المشرف زعباط عمر
كما أتوجه بالشكر إلى كل من ساهم في إتمام هذا العمل من قريب أو
بعيد
وشكر للجميع دون استثناء.

إهداء...

إلى من أنشأني نشأة العلم والدين وشدّت به أزرِي في محنتي والدي...
إلى من سهرت الليالي من أجل أن أكون وشملتني بدعائها في كل وقت
وحين والدتي...

براً بهما ووفاً

إلى من منحوني المحبة الأخوية الخالصة والصداقة أخواني وأخواتي...
إلى كل صديق عبر بصدق بموقف أصيل أو كلمة مساندة أو دعاء في
ظهر الغيب بنية خالصة أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع.



أمال مرابطي

إهداء...

إلى من سهر لأجل راحتي
إلى من كان دعاؤهما سندي في كل خطوة
إلى أُمي وأبي العزيزين...
أنتما مصدر قوتي وصبري، وبفضلكما وصلت إلى هذه اللحظة.
إلى عائلتي التي ساندتني وآمنت بي طوال مشواري الدراسي
أهديكم ثمرة جهدي المتواضع هذا
فهو ثمرة تعبكم ودعمكم قبل أن يكون ثمرة جهدي
راجية أن يكون بدايةً لنجاحات أكبر بإذن الله،
حفظكم الله وأدامكم سنداً لي.



ريهام شهبي

قائمة المختصرات:

ج.ر: الجريدة الرسمية.

ص: صفحة

مقدمة

مقدمة

تعد المؤسسات العمومية إحدى أهم الركائز الجوهرية التي تعتمد عليها الدولة لتجسيد سياساتها العامة وتحقيق أهدافها التنموية في مختلف المجالات.

فهي تمثل امتداد وظيفيا للسلطة العامة من خلال ممارستها لمهام تسيير المرافق العامة وضمان استمرارية تقديم الخدمات العمومية ، وذلك وفقا للمبادئ التي يقوم عليها المرفق العام وعلى رأسها مبدأ الاستمرارية، المساواة، وقابلية التكيف مع متطلبات المجتمع.

كما يشهد التنظيم الإداري في الدولة تطورا مستمرا يعكس التحولات العميقة التي مست دور الدولة ووظائفها، وبالأخص في ظل تدخلاتها في مختلف المجالات كالإقتصادية والاجتماعية. كما لم يعد دور الدولة مقتصر على الوظائف التقليدية المتعلقة بالأمن والقضاء بل أصبحت تشمل مجالات أوسع تتعلق بتقديم الخدمات العمومية وتحقيق التنمية، ولهذا استدعى الامر اعتمادها على أساليب قانونية وتنظيمية أكثر مرونة وفعالية بحيث تواكب ماهي عليه الان والتفاعل مع مختلف التحديات الراهنة.

وفي هذا الإطار برز المؤسسات العمومية كوسيلة أساسية او فعالة تعتمد عليها الدولة لتجسيد تدخلها مختلف القطاعات إذ تمكنها أداء مهامها بكفاءة ،كما انها تمنحها جزء من الاستقلالية في التسيير سواء من الناحية الإدارية أو المالية. بحيث ان هذه الاستقلالية تظل نسبيا لان تبقى هذه الهيئات خاضعة وتحت رقابة الدولة بحيث انها تقيّد بمجموعة من القواعد القانونية التي تنظم نشاطها وتحدد إطار عملها، خاصة تلك المستندة من احكام القانون العام.

كما تبرز أهمية دراسة خضوع المؤسسات العمومية لأحكام القانون العام في كونها تثير جملة من الإشكالات القانونية، من بينها تحدد طبيعة النظام القانونية التي تحكمها ، ومدى تمتعها بالاستقلال عند اتخاذ قراراتها وحدود الرقابة المفروضة عليها من قبل السلطات المختصة. رغم تمتع المؤسسات العمومية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي إلا أنها تظل موجهة أساسا لتحقيق المصلحة العامة وهو ما يستوجب إخضاعها لمجموعة من الضوابط القانونية بحيث تضمن حسن سير واحترام هذه المؤسسات العمومية لمبادئ الشفافية والمشفعية.

بالإضافة الى تنوع وتعدد النصوص القانونية التي تعمل على تأطير نشاطات المؤسسات العمومية في التشريع الجزائري بحيث يعكس هذا على حرص المشرع لتنظيم هذه المجالات بشكل

دقيق سواء من خلال القوانين المنظمة للجماعات الإقليمية أو النصوص المتعلقة بالوظيفة العمومية وغيرها. الى ان يهدف هذا التأطير لتحقيق نوع من التوازن بين منح حرية نسبية في التسيير للمؤسسات وبين إخضاعها لآليات رقابية بحيث تضمن انسجام نشاطها مع الأهداف العامة للدولة.

تكتسي دراسة خضوع المؤسسات العمومية لأحكام القانون العام بعدا نظريا وتطبيقيا في آن واحد، كونها تهدف لإبراز الأسس القانونية التي تحكم المؤسسات العمومية، وتحليل مدى تجسيدها لتلك الأسس في الواقع العملي، خاصة في ظل التحديات. التحولات أي تواكب التطورات التي أصبحت تفرض نفسها بقوة في الأنظمة الإدارية الحديثة.

تتجلى أهمية الدراسة أيضا في ارتباطها المباشر بحماية المال العام وضمان حسن سير المرافق العمومية، هو ما يجعل مسألة ضبط وتنظيمها قانونيا أمرا لا يمكن إغفاله. وتعتبر هذه المؤسسات بحكم طبيعة مهامها تتعامل مع إمكانيات مادية وبشرية موجهة أساسا لخدمة الصالح العام. الأمر الذي يفرض إخضاعها لقواعد قانونية دقيقة تضمن حسن توجيهها واستعمالها بطريقة فعالة، كما يساهم هذا التنظيم في تكريس مبادئ الشفافية وغيرها. والحد من مظاهر التسيب أو سوء الاستغلال والتسيير، خاصة في بعض مجالات النشاط التي تعمل على تعقيد وتداخل بين الجوانب الإدارية والاقتصادية.

وفي السياق ذاته ، تعتبر الرقابة كآلية محورية تضمن احترام المؤسسات العمومية للإطار القانوني المحدد لها بحيث تتخذ هذه الرقابة صورا متنوعة ، سواء كانت إدارية أو مالية أو قضائية. بحيث تسعى هذه الآليات أساسا الى ضمان احترام المؤسسات للقواعد المعمول بها ، مع القدرة على تحقيق التوازن بين منحها قدرا من الحرية في التسيير وضرورة إخضاعها للإشراف للحد من أي تجاوز محتمل ، ويضمن توجيه نشاطها بما هو في خدمة الصالح العام.

أسباب اختيار الموضوع:

اخترنا موضوع "خضوع المؤسسات العمومية لأحكام القانون العام في التشريع الجزائري" لأنه من المواضيع المهمة التي لها علاقة مباشرة بتنظيم المؤسسات العمومية وكيفية تسييرها، خاصة مع تنوع هذه المؤسسات. كما شدّ اهتمامنا معرفة مدى خضوع هذه المؤسسات لقواعد القانون العام ومدى خضوعها لأحكامه، وحدود تطبيق هذه القواعد عليها في الواقع العملي.

ومن أسباب اختيار هذا الموضوع أيضًا الرغبة في التعمق أكثر في النصوص القانونية المنظمة للمؤسسات العمومية وفهم التغيرات والإصلاحات التي عرفها التشريع الجزائري في هذا المجال إضافة

إلى الحاجة تبيان وإيضاح العلاقة بين المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ضد الطابع الصناعي والتجاري خاصة فيما يتعلق بالنظام القانوني المطبق عليهم وكذا تسليط الضوء على الرقابة على هذه المؤسسات.

انطلاقاً من هذه الاعتبارات: تطرح هذه الدراسة الإشكالية التالية: إلى أي مدى تخضع المؤسسات العمومية لأحكام القانون العام، وما هي حدود هذا الخضوع في ظل تطور وظائف الدولة وتنوع أساليب تدخلها؟

ولمعالجة هذه الإشكالية والإجابة عنها بشكل متكامل. اعتمدنا على المنهج الوصفي من خلال حصر الأطر القانونية المتعلقة بموضوع الدراسة وكذا وصف هيكلها التنظيمي، وإلى الجانب التحليلي من خلال دراسة العلاقة بين المؤسسات العمومية الخاضعة للقانون العام ومدى خضوع هذه المؤسسات لهذا القانون. وارتأينا تقسيم دراستنا إلى فصلين متكاملين، حيث خصص الفصل الأول لتناول الإطار المفاهيمي والتنظيمي للمؤسسات العمومية من خلال التطرق إلى مختلف أشكالها القانونية، وبيان خصائصها الأساسية، وكذا الأسس التي نظمها المشرع الجزائري وطبيعتها القانونية. أما الفصل الثاني، فقد تم تخصيصه لدراسة مختلف صور الرقابة القائمة على رقابة هذه المؤسسات باعتبارها وسيلة أساسية لضمان احترامها لأحكام القانون العام.

أهمية الدراسة:

يعتبر موضوع خضوع المؤسسات العمومية لأحكام القانون العام في التشريع الجزائري من المواضيع الجوهرية في القانون الإداري، حيث تعكس طبيعة العلاقة بين الدولة وهيئاتها المختلفة فرغم تنوع المؤسسات العمومية إلا أنها تبقى مرتبطة بفكره المرفق العام وخدمة المصلحة العامة، مما يثير إشكالية مدى خضوعها لقواعد القانون العام. كما تكتسي هذه الدراسة أهمية خاصة في ظل التطورات التي عرفها التسيير العمومي، خاصة مع تبني بعض المؤسسات لأساليب مستمدة من القانون الخاص حيث هذا ما يجعلنا نطرح تساؤل حول حدود هذا الخضوع وطبيعته. وعليه تساهم هذه الدراسات في توضيح الإطار القانوني المنظم لهذه المؤسسات مع بيان مدى خضوعها لرقابة السلطة العامة.

أهداف الدراسة:

- توضيح مفهوم المؤسسات العمومية في التشريع الجزائري.
- التمييز بين مختلف المؤسسات العمومية.
- معرفة مدى خضوع هذه المؤسسات لأحكام القانون العام.

-إبراز حدود مدى تطبيق قواعد القانون الخاص على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

-دراسة أنظمة الرقابة المفروضة عليها وبيان علاقتها بمبدأ الخضوع للقانون العام.

صعوبات الدراسة:

اثناء اعداد هذه المذكرة واجهتنا مجموعة من الصعوبات من بينها، تشتت النصوص القانونية المنظمة للمؤسسات العمومية في التشريع الجزائري مما صعب علينا عملية الالمام الشامل بها وتحليلها. كما واجهنا صعوبة في تحديد حدود خضوع بعض المؤسسات، خاصة ذات الطابع الصناعي والتجاري لأحكام القانون العام حيث تخضع في جزء منها لقواعد القانون الخاص. إضافة الى ذلك، عانينا من نقص المراجع الحديثة التي تعالج الموضوع بصورة مباشرة، حيث وجدنا صعوبة في تداخل الموضوع مع عدة مفاهيم قانونية أخرى، مما استدعاء جهد أكبر في التحليل والتنظيم.

الفصل الأول

الإطار القانوني والتنظيمي للمؤسسات العمومية
في الجزائر

تمهيد الفصل:

يعتبر الإطار القانوني والتنظيمي للمؤسسات العمومية خطوة أساسية لفهم طبيعة هذه المؤسسات ودورها في تجسيد سياسات الدولة وتقديم خدمة المصلحة العامة. فلا يمكن فهم مكانتها الحقيقية دون الرجوع الى القوانين المنظمة لها والتي تحدد مهامها وتسييرها ، فالمؤسسات العمومية بمختلف أنواعها لا تقوم بشكل عشوائي ، بل تنشأ وفقا لأسس قانونية بهدف ضمان سيرها بشكل منظم ومتوافق مع أهداف السلطة العمومية. ومع مرور الوقت شهدت المؤسسات العمومية في الجزائر تطورا ملحوظا مع عدة تغييرات ، خاصة في ظل التحولات الاقتصادية والإدارية وهذا ما أدى الى اختلاف في طرق تسييرها وتنظيمها. الأمر الذي يجعل من الضروري التعرف على الإطار الذي يحكمها ، سواء من الجانب المفاهيم الأساسية أو الجانب القانوني لها.

بحيث يهدف هذا الفصل الى تناول الإطار القانوني والتنظيمي للمؤسسات العمومية في التشريع الجزائري. وذلك من خلال التطرق الى اهم المفاهيم الأساسية المتعلقة بها ، ثم عرض ابرز القواعد المنظمة لها والتي توضح كيفية سيرها. بما يساعد على فهم طبيعتها، بالإضافة الى التعرف على الوظائف التي تؤديها ودورها في خدمة المصلحة العامة وتسيير المرافق العمومية.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في التشريع الجزائري

يتناول هذا المبحث دراسة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بمختلف جوانبها، حيث سيتم التطرق الى تعريف هذه المؤسسات وبيان أساس القانوني التي تقوم عليه. إضافة الى توضيح كيفية تمييزها عن غيرها من المؤسسات الأخرى كما سيتم تناول القواعد التي تحكم إنشائها والنظام القانوني الذي يخضع لتنظيمها وضمان حسن سيرها. وذلك يكون بأخذ نظرة شاملة حول الإطار العام الذي يحكم هذه المؤسسات باعتبارها خاضعة لإحكام القانون العام.

المطلب الأول: التأسيس المفاهيمي للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وتطورها

الفرع الأول: مفهوم المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وتطورها

*أولاً: تعريف المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

1. مفاهيم فقهية:

تعرف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري بأنها:

"هي مرفق عام يديرها شخص معنوي عام وبحيث تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، وكما خاضعة في نشاطها لقواعد القانون العام بهدف تسيير مرافق عمومية وتقديم خدمة عمومية".¹

"تعد هذه المؤسسات أحد أساليب اللامركزية الإدارية حيث تمنحها مهمة إدارة نشاط معين ومحدد وفق مبدأ التخصص، مع خضوعها للرقابة الإدارية".²

تعريف آخر: المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري هي عبارة عن جهاز إداري مستقل نسبياً، تنشئ من قبل الدولة بموجب قانون او مرسوم كما انها تتمتع بالشخصية المعنوية وتهدف الى إدارة مرافق عامة إدارية بحيث تخضع في تسييرها لقواعد القانون العام وليس للقانون الخاص.³

¹ بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2022، ص146

² بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2021، ص211.

³ لباد ناصر، القانون الإداري، الجزء الأول، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، ص190.

2. التعريف في القانون الجزائري:

لم يعرف المشرع الجزائري المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تعريفا صريح ، إلا انه يمكن استنتاج مفهومه من خلال عدة نصوص قانونية والتنظيمية كما يلي:

المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري تعتبر من اشخاص القانون العام أي شخص معنوي، تنشئها الدولة او الجماعات الإقليمية لتسيير مرفق عام إداري، كما انها تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتخضع في نظامها للوصاية الإدارية وتحكم نشاطاتها بموجب قواعد القانون العام.

■ مبني هذا التعريف على مجموعة من النصوص القانونية اهمها:

1. القانون المدني الجزائري (الامر 75-58) حيث يقر بوجود الأشخاص المعنوية العامة ومنها

المؤسسات العمومية¹

2. قانون الوظيفة العمومية (الامر 06-03) حيث يكرس خضوعها للقانون العام الإداري²

3. قوانين المالية والتنظيمات الخاصة بالمؤسسات العمومية حيث تؤكد تمتعها بالاستقلال المالي

4. القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية³

المادة 43 حيث تنص على ان المؤسسات العمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي

وتمارس نشاطا إداريا محضا وتخضع لقواعد القانون العام.

انطلاقا مم تم استعراضه من مختلف التعاريف الفقهية الى جانبها ما يمكن استخلاصه من

النصوص القانونية والتنظيمية في التشريع الجزائري، ومن خلال هذه العناصر المشتركة يمكن تقديم تعريف تركيبي يجمع بين مختلف ما تم استنتاجه.

تعد المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري من اهم صور اللامركزية الإدارية، كما انها تشمل

اشخاص معنوية عامة تنشأ بموجب نص قانوني او تنظيمي حيث تمنح اليها مهام تسيير مرفق عام ذات

طبيعة إدارية مع منحها الاستقلال المالي والإداري في حدود ما يسمح به القانون.

¹ الامر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني ج.ر العدد 78 الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم

² الامر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج.ر العدد 46 الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006 المعدل والمتمم

³ القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 0988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ج.ر العدد 02 الصادرة بتاريخ 13 جانفي 1988

ونستنتج من هذا التعريف ان لهذه المؤسسات مجموعة من العناصر الجوهرية التي تقوم عليها، وتتمثل في:

*تمتعها بالشخصية المعنوية.

*تخضع لنظام العام في نشاطاتها.

*هدفها الأول والأخير تحقيق المصلحة العامة وليس الربح.

حيث ان يظهر بوضوح خضوعها لقواعد القانون العام في:

-طبيعة قراراتها التي تعد قرارات إدارية.

-خضوعها لاختصاص القضاء الإداري.

-تطبيق قواعد المحاسبة العمومية في تسييرها المالي.

*ثانيا: تطور المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في الجزائر

يعكس تطور المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري مسار لتطور الدولة نفسها، من المركزية ذات الصرامة الى محاولة تحقيق التوازن بين الاستقلالية والرقابة.

حيث عرفت هذه المؤسسات تطورا تدريجيا في الجزائر، أي مرتبطا بتطور دور الدولة ووظائفها خاصة في مجالين الاجتماعيين والخدمات.

حيث ان المرحلة الأولى بعد الاستقلال اعتمدت الدولة على الإدارة المركزية في تسيير المرفق العام، الى ان تزايد الأعباء الإدارية أدى لتعقد المهام مما استوجب تبني نظام اللامركزية المرفقية، وهذا من خلال انشاء مؤسسات عمومية متخصصة كما هو عليه الان.

لان هدف المشرع تحقيق التوازن بين استقلالية هذه الهيئات وضمان خضوعها للرقابة وذلك من خلال تحديث آليات التي تسيير هذه المؤسسات، كتعزيز مبادئ الشفافية وحسن التسيير وربطها أكثر بمتطلبات الخدمة العمومية.¹

¹ عدو عبد القادر، مبادئ القانون الاداري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2020، ص 99.

المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ليست مجرد أداة تقنية تستعمل لتسيير المرافق العمومية، بل هي التي تمثل الصيغة القانونية بهدف تحقيق التوازن بين مركزية القرار وضرورة تخفيف العبء على الإدارة المركزية. وهذا ما يندرج ضمن مفهوم اللامركزية المرفقية.

بما ان لن يتطرق المشرع الى تعريف واضح وصريح للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في القانون الجزائري، هذا ما جعل الفقه الإداري يعتمد على مجموعة من المعايير والاخذ بها لتحديد المؤسسات، من أهمها:

- معيار طبيعة النشاط (إداري).
- معيار خضوعها للقانون العام.
- معيار الهدف (أي تهدف لتحقيق المصلحة العامة).

الفرع الثاني: الأساس القانوني للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

في الجزائر تستند م.ع.ذ.ط.ي على مجموعة من القواعد القانونية التي يتم تكريسها من قبل الدستور و النصوص التشريعية و التنظيمية، الا ان يتم بموجب هذه القواعد تشكيل الاطار الذي يحدد الطبيعة القانونية لها، إضافة الى ضبط كيفية انشائها، تنظيمها و سيرها.

*أولاً: الأساس الدستوري

تم تكريس في دستور 2020 مبدأ اللامركزية الإدارية وهذا ما يفهم من احكام المادة 17 من الدستور التي تنص على ان الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية نستنتج من هذا النص ان المشرع الدستوري اعترف بمبدأ توزيع الوظيفة الإدارية بين الدولة وهيئتها

-ولتعزيز هذا التوجه أكثر ننتقل الى ما نصت عليه المادة 16 من الدستور 2020 والتي اكدت على دور الجماعات الإقليمية في تسيير شؤون المحلية، حيث عكس هذا التوجه ان هدف الدولة هو تخفيف العبء على الإدارة المركزية وتوسع نطاق الهيئات المستقلة من بينها المؤسسات العمومية.¹

*ثانياً: الأساس التشريعي

وتنظم ايضا هذه المؤسسات بموجب القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية²

¹ المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتضمن اصدار التعديل الدستوري المصادق عليه ج.ر العدد 82 الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020 المادة 16-17

² القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية ج.ر العدد 02 الصادرة بتاريخ 13 جانفي 1988 المواد من 43-46

-المادة 43: تعرف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري وتؤكد انها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي

-المادة 44: تبين خضوع المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري لقواعد القانون العام ومبدأ التخصص

-المادة 45: تتعلق بالنظام المالي والمحاسبي المطبق على المؤسسة العمومية

-المادة 46: تتناول تسيير هذه المؤسسات وتنظيمها

*ويعتبر هذا من اهم خصائص المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

ولا يقتصر الامر على النصوص التشريعية فقط ، بل يمتد أيضا على النصوص التنظيمية حيث يتم انشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري عادة بموجب مرسوم تنفيذي ومن خلاله يتم تحديد تنظيمها وسيرها واختصاصاتها ، وهذا ما يمنحها مرونة في التكيف مع طبيعة نشاطها.

وبالرجوع الى كل ما تطرقنا اليه فيما يخص الأساس القانوني للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، اتضح انها تقوم على تداخل بين القواعد الدستورية التي يتم تكريس مبدأ اللامركزية من خلالها ، والنصوص التشريعية والتنظيمية التي من خلالها يتم ضبط تفاصيل انشائها وتسييرها. حيث يضمن تحقيق الفعالية في أداء المرفق العام مع الحفاظ على خضوعها لرقابة السلطة الوصية.

الفرع الثالث: تمييز المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري عن غيرها

قبل المباشر في توضيح أوجه الاختلاف المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وغيرها ، يجب أولا توضيح ان هذا النوع من المؤسسات يحتل مكانة خاصة في التنظيم الإداري للدولة. فرغم ارتباطه بالسلطة العامة وخضوعه للقانون العام ، الا انه يحتوي على مجموعة من الخصائص الذي تميزه عن غيره ومن هنا يجب التطرق اليها لفهم طبيعتها القانونية وتحديد النظام الذي يحكمها بشكل دقيق.

*أولا: تمييزها عن الإدارة المركزية

يعتبر الاختلاف بينهما اختلافا جوهريا ، بالغرم من انهم يشتركان في الخضوع لقواعد القانون العام. حيث تعتبر الإدارة المركزية الجهاز التنفيذي المباشر للدولة وتعمل تحت سلطة الحكومة ، ولا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة أي تعتبر جزءا لا يتجزأ من الدولة.¹

¹ بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص216.

كما ان هذه المؤسسات لا تخضع لنظام التبعية الرئاسية المباشرة كما هو الحال في الإدارة المركزية ، بل تخضع لنظام الوصاية الإدارية الذي يهدف لضمان احترام الشرعية دون المساس باستقلالها النسبي. حيث نصت العديد من القوانين التنظيمية على هذا التوجه من بينها القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية ، الذي أجاز انشاء مؤسسات عمومية محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير بعض المرافق العامة.¹

وفي الأخير ، يعتبر معيار الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي من أبرز الفوارق الذي يميز المؤسسات ذات الطابع الإداري عن الإدارة المركزية.

*ثانيا: تميزها عن المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري

يتمحور التمييز بين المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في طبيعة النشاط والنظام القانوني المطبق

حيث تعتبر المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري معنية بتسيير المرافق العامة ذو طبيعة إدارية (كالتعليم، الصحة) ، كما انها تخضع في تنظيمها ونشاطها لقواعد القانون العام. وهدفها تحقيق المصلحة العامة وليس تحقيق الربح كما انها تعتمد في تمويلها علو الميزانية العامة للدولة او الجماعات المحلية.²

بالرغم من احتفاظ المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري بالطابع العمومي ، إلا انها تمارس نشاطات ذو طابع اقتصادي او تجاري. كما انها تخضع في جزء كبير من نشاطها لقواعد القانون الخاص بالأخص في كل ما يتعلق بعلاقاتها مع الغير ، حيث كرس هذا التوجه الامر رقم 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية كما انه اقر خضوعها لقواعد السوق والمنافسة.

وتتميز كذلك في النظام المالي ، حيث تعتمد المؤسسات ذات الصناعي والتجاري على مواردها الذاتية أي الناتجة عن نشاطاتها. اما المؤسسات ذو الطبيعة الإدارية تعتمد على تمويل الدولة.

*ثالثا: تميزها عن المؤسسات الخاصة

¹ عوابدي عمار، القانون الاداري -التنظيم الاداري- الجزء الاول دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة. الجزائر، ص 195.
² بوضياف عمار، المرجع السابق، ص152.

يعتبر الاختلاف في المؤسسات أكثر وضوحاً ، لان تقوم المؤسسات الخاصة على المبادرة الفردية ويكون هدفها تحقيق الربح وليس المصلحة العامة.

كما انها تخضع في نشاطها لقواعد القانون الخاص بشكل كامل أي عكس المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري حيث تنشأ بقرار من السلطة العامة، وتسد إليها مهام ذات منفعة عامة كما انها تبقى خاضعة لرقابة الدولة سواء من خلال الوصاية الإدارية او الرقابة المالية ، خاصة في إطار القوانين المالية والمحاسبة العمومية.

وبالرجوع الى القانون رقم 23-12 المتعلق بالصفقات العمومية الذي عزز خضوع هذه المؤسسات لمبادئ الشفافية وحسن تسيير المال العام ، حيث هذا ما يكرس الطابع الإداري فيها ويميزها أكثر عن غيرها من الكيانات.

وعلى هذا الأساس، يعتبر معيار طبيعة النشاط اداري او اقتصادي بالإضافة الى معيار الهدف المصلحة العامة او الربح وكذلك المعيار النظام القانوني ، من اهم الأسس التي يتم الاعتماد عليها لتمييز بين هذه المؤسسات.

المطلب الثاني: النظام القانوني والتنظيمي للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

بعدما تم التطرق الى الجانب المفاهيمي للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، ننتقل الان الى دراسة الإطار الذي يحكمها من الناحية القانونية والتنظيمية.

كما ان هذه المؤسسات لا تنشأ بطريقة عشوائية ، بل تخضع لمجموعة من القواعد التي تضبط كيفية انشائها والتي تحدد أيضا الجهات المختصة بذلك ، كما تخضع لنظام قانوني خاص ينظم طريقة سيرها ويحدد علاقتها بالإدارة الوصية.

ويعتبر هذا الجانب مهم لأنه يساعد على فهم كيفية عمل هذه المؤسسات على ارض الواقع ، سواء من ناحية تنظيمها الداخلي او من ناحية اتخاذها لقرارات داخلها. بالإضافة الى القواعد التي تحكم نشاطها والتي تعمل على ضمان احترامها لمبدأ المشروعية.

وعليه، سيتم التطرق في هذا المطلب لقواعد انشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، بعدها الى النظام القانوني الذي يحكم تسييرها بشكل مبسط وموضح.

الفرع الأول: قواعد انشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

يخضع انشاء المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في الجزائر الى إطار قانوني دقيق لضمان تنظيمها مما يسمح لها بأداء مهامها في إطار قانوني واضح، حيث ان هذه المؤسسات لا تنشأ بطريقة عشوائية او بإرادة حرة ، وانما ينشأ بناء على نص قانوني او تنظيمي صادر من الجهات المختصة. ويتم انشاء هذه المؤسسات بموجب:

-قانون إذا تعلق الامر بمؤسسات ذات أهمية وطنية
-بمرسوم تنفيذي إذا كانت ذات طابع تنظيمي او قطاعي
وهذا يعكس لنا مدى خضوع الانشاء لمبدأ الشرعية، أي لا نشأ مؤسسة عمومية إدارية إلا بنص قانوني.

*كما ان الانشاء لا يقتصر على الإعلان وجود المؤسسة فقط، وانما يتضمن عناصر جوهرية التي بموجبها يتم تحديد هويتها القانونية ، من بينها:

-تسمية المؤسسة

-طبيعة نشاطها

-مقرها واختصاصها الإقليمي

-الجهات الوصية عليها

-قواعد تنظيمها وسيرها

*واكد المشرع الجزائري على ضرورة تمتع هذه المؤسسات ب:

-الشخصية المعنوية والاستقلال المالي

حيث هذا ما يسمح لها بالتسيير المستقل نسبيا للمرافق العامة التي تكون تحت اشرافها ، في إطار ما يعرف بأسلوب اللامركزية المرفقية.

وقد كرس دستور 2020 هذا التوجه من خلال دعمه لمبدأ اللامركزية ، مما أتيح بتوسيع انشاء مؤسسات عمومية متخصصة لتسيير مختلف المرافق العمومية.¹

*ومن التطبيقات العملية لذلك:

ما نص عليه القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية ، حيث أجاز للبلدية انشاء مؤسسات عمومية محلية ذو الطابع الإداري لتسيير بعض المرافق (النظافة، النقل، الأسواق).

¹ المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتضمن تعديل الدستور ج.ر العدد 81 الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020

وعليه يعتبر انشاء المؤسسات العمومية مرتبط بوجود مرفق عام يحتاج الى تسيير متخصص ، خاصة مع تطورات وظائف الدولة الذي أدى الى تعدد مجالاتها.

بالإضافة الى دعم هذا التوجه من النصوص الحديثة حيث اكدت من خلال المناشير والتعليمات التنظيمية الحديثة على ضرورة ضبط الجوانب المالية والتنظيمية منذحلة انشاء المؤسسات ، خاصة فيما يتعلق بإعداد الميزانية والمصادقة عليها من قبل السلطة الوصية.

أصبحت في السنوات الأخيرة انشاء هذه المؤسسات مرتبطة بمتطلبات الفعالية الإدارية ، لان تلجأ الدولة الى هذا الأسلوب في حالة ما يكون التسيير المباشر غير كاف. وبالأخص في القطاعات التي في طبيعتها تحتاج الى تخصص او مرونة في التسيير.

الفرع الثاني: النظام القانوني لتسيير المؤسسات العمومية الطابع الإداري.

يخضع تسيير المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري لنظام قانوني يجمع بين منحها الاستقلال وبين إخضاعها لعدة أليات رقابية من طرف الدولة ، وهذا لضمان حسن سير المرافق العامة ولحماية المال العام أيضا.

*أولا: خضوعها لقواعد القانون العام

تعتمد هذه المؤسسات في تسييرها علو قواعد القانون العام ، سواء في تنظيمها الداخلي او نشاطها الخارجي. حيث تصدر قرارات إدارية وتخضع في معاملاتها لقواعد الصفقات العمومية المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.¹

حيث هذا ما يؤكد ان نشاطها اداري لا تجاري.

*ثانيا: النظام المالي والمحاسبي

يعتبر الجانب المالي من اهم العناصر في التسيير ، حيث تعتمد هذه المؤسسات على:

●ميزانية سنوية

هي وثيقة مالية تعد كل سنة ، تحتوي على تقدير المداخل والنفقات التي تخص المؤسسات العمومية الإدارية خلال سنة مالية واحدة.

وتكون هذه الميزانية:

-محددة بسنة واحدة

¹ نظر المادة 6 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ج.ر، العدد 50 السنة 2015.

-خاضعة للمصادقة من السلطة الوصية

-تتخذ وفق قواعد المحاسبة العمومية

كما نص القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية على ان الميزانية تعد وتنفذ سنويا
كما نص المرسوم التنفيذي رقم 21-62 المتعلق بالتسيير الميزانياتي والمحاسبي للمؤسسات العمومية¹
ذات الطابع الاداري على كيفية اعداد وتنفيذ الميزانيات بالنسبة للمؤسسات العمومية. وكذا ضبط اليات
الرقابة على النفقات والإيرادات في إطار تجسيد الإصلاحات التي اقرها القانون العضوي رقم 18-15
المتعلق بقوانين المالية.²

•تمويل عمومي (اعانات الدولة او الجماعات المحلية)

ويقصد بها مجموعة من المبالغ المالية التي تمنح من قبل الدولة او الجماعات المحلية (البلدية/الولاية)
لصالح المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، الهدف منها مساعدتها في أداء مهامها وخدمة المرفق
العام.

نأخذ لمحة عن أنواع إعانات الدولة:

-إعانات التسيير لتغطية المصاريف اليومية (أجور ، كهرباء ، صيانة)

-إعانات التجهيز لتمويل المشاريع (بناء ، شراء معدات)

-إعانات استثنائية في حالات خاصة (عجز مالي ، أزمات)

تدخل هذه الاعانات ضمن القانون العضوي رقم 18-15 الخاص بقانون المالية حيث نظم توزيع
النفقات العمومية ، بالإضافة الى قواعد المحاسبة العمومية بحيث هي التي تضبط صرف تلك الأموال
ومراقبتها.

*ثالثا: الرقابة على التسيير

وهذا يعني ان رغم استقلال هذه المؤسسات الا انها تخضع لعدة أنواع من الرقابة:

1/الوصاية الإدارية

هي سلطة تمارس من طرف الدولة او جهة إدارية عليا على المؤسسات العمومية الإدارية ، بحيث
تهدف لتأكد من احترامها للقانون دون ان تتدخل مباشرة في تسييرها اليومي.
كما ان تهدف الوصاية الى:

¹ المرسوم التنفيذي رقم 21-62 المؤرخ في 8 فيفري 2021 المتضمن إجراءات التسيير الميزانياتي والمحاسبي ج.ر العدد 11 الصادرة بتاريخ 15
فيفري 2021

² انظر المادة 3، من القانون العضوي 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين المالية ،ج.ر، العدد 51 السنة 2018.

-ضمان احترام القوانين والتنظيمات

-حماية المال العام

-التأكد ان المؤسسة تقدم خدمة للمصلحة العامة

-تصحيح الأخطاء إذا وقعت

2/الرقابة المالية

وهي تلك الآليات القانونية التي تهدف الى التأكد من سلامة استعمال الأموال العمومية ، ومدى احترام هذه المؤسسات للقواعد المفروضة عليها ، حيث تكون المتابعة من خلال تنفيذ النفقات والإيرادات و ضمان مطابقتها للتشريع المعمول به.

3/رقابة مجلس المحاسبة

تعتبر هيئة مستقلة تتولى مراقبة استعمال الأموال ، حيث تتولى فحص الحسابات والتأكد من شرعية النفقات كما انها تقيم فعالية التسيير . وعليه يقوم مجلس المحاسبة بإعداد تقارير تتضمن ملاحظاته بحيث يهدف لتحسين أداء المؤسسات وضمان حماية المال العام.

4/نظام الموظفين

يعتبر الموظف من اساسيات تسيير المؤسسات العمومية الإدارية. ولذلك يخضعون للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الامر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006.

حيث نصت المادة 02 منه على أن: "يطبق هذا القانون الاساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والادارات العمومية".¹

وكما عرفت المادة 04 منه على ان: "يعد موظفا كل شخص يعين في وظيفة عمومية دائمة ويرسم في رتبة ضمن السلم الإداري"

ونستنتج من هذه المادة ان يكون:

-التعيين قانوني

-وظيفة دائمة

-إدماج في هيكل إداري

¹ المادة 2 من الامر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية ،ج.ر، العدد 46 ،السنة 2006.

وحسب نفس القانون يتمتع الموظف بحقوق وفي المقابل يخضع للالتزامات

المادة 32 من القانون 06-03: للموظف الحق في الاجر ، الحق في الترقية ، الحق في العطل ، الحق في الحماية القانونية

المادة 36 من نفس القانون توضح التزامات الموظف: احترام القانون ، الحفاظ على سرية العمل ، تنفيذ التعليمات أي يجب على الموظف ممارسة مهامه بكل امانة ونزاهة.
5/التوجهات الحديثة

في السنوات الأخيرة ومع مواكبة التطورات ، ركزت الإدارة على:
*تحسين الحوكمة:

يقصد به تطوير في طريقة التسيير المؤسسات العمومية ، بحيث تكون أكثر تنظيما وشفافية كما انها فعالية في تحقيق الأهداف.

وهذا يعني إدارة المؤسسات دون تبذير او فوضى وتحقيق نتائج أحسن.
*ترشيد النفقات:

والمقصود به الاستعمال العقلاني للأموال العمومية ، ويرجع ذلك من تجنب المصاريف غير الضرورة وتوجيه الانفاق للحاجات الأساسية للمؤسسة ، مما يؤدي لتحقيق نتائج أفضل بتكلفة اقل.
*رقمنة التسيير:

وذلك بإدخال وسائل الرقمنة في عمل المؤسسات، كالاستخدام للأنظمة الالكترونية وفي كل ما يخص التسيير والمتابعة باعتباره مساهم فعال في تسريع الإجراءات بالإضافة الى تقليل الأخطاء كما انها تعمل على تحقيق أكبر قدر من الشفافية في المؤسسات.
*تحسين جودة الخدمة العمومية:

والمقصود به العمل لتقديم أفضل الخدمات للمواطنين من حيث السرعة، الدقة، باعتبارهما من الأساسيات بالنسبة للمواطن وهذا ما يعزز ثقتهم أكثر في الإدارة.

وفي الأخير تعد هذه الاليات من اهم الوسائل الحديثة التي اعتمدت عليها الدولة أداء مؤسساتها العمومية ، وعليه أصبحت أكثر استجابة لاحتياجات المواطنين وبطبيعة الحال تصبح أكثر فعالية في تحقيق المصلحة العامة.

المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي والقانوني للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

تعد المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من أهم الوسائل التي تعتمد عليها الدولة في تسيير البعض من الأنشطة الاقتصادية ، كما انها تسيير الانشط ذات الطابع الإنتاجي او الخدمي. والهدف من هذا هو الجمع بين خدمة المصلحة العامة وتحقيق من الأداء والفعالية ، لان الدولة لم تعد تكتفي بدورها التقليدي بل أصبحت تسعى الى تحسين أداء المرافق العمومية وجعلها أكثر انسجاما مع متطلبات السوق.¹

كما ان تكتسي هذه المؤسسات بأهمية خاصة ضمن المنظومة القانونية الجزائرية ، كونها تجمع بين ازدواجية في خضوعها من جهة للقانون العام من حيث قواعد إنشائها وتنظيمها ، ومن الجهة الثانية خضوعها للقانون الخاص حيث تنظم قواعد نشاطها ومعاملاتها اليومية. وهذا ما جعلها أكثر مرونة في تسيير كما منحها قدرة التكيف مع متطلبات السوق والمنافسة الاقتصادية.²

وجاء ظهور هذه المؤسسات في الجزائر نتيجة التحولات التي مر عليها الاقتصاد الوطني ، بالأخص بعد تبني إصلاحات اقتصادية هدفت الى تحسين التسيير وتقوية دور المؤسسة في التنمية ، وذلك من خلال انتقالها التدريجي نحو اقتصاد السوق.

وعليه ، سنتطرق لدراسة هذا النوع من المؤسسات من خلال مفهومها وخصائص التي تتميز بها ثم الانتقال الى بيان الأساس القانون لها ، بالإضافة الى تمييزها عن غيرها من المؤسسات الأخرى وأخيرا توضيح الطبيعة القانونية لها من خلال التطرق الى التنظيم الإداري والنظام المالي والمحاسبي م.ع.ذ.ط.ص.ج. ولهذا سيتم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين الأول يتناول التأصيل المفاهيم ويخصص الثاني لدراسة الطبيعة القانونية.

المطلب الأول: التأصيل المفاهيمي للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

تعتبر المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من أهم الهياكل التي تعتمد عليها الدولة لتسيير بعض الأنشطة ذات الطابع الاقتصادي. ولذلك يعد مفهومها خطوة أساسية من خلاله نفهم

¹ رحموني بلفاضل، المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ومساهمتها في التنمية الاقتصادية الوطنية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة الجبالي بونعامة خميس مليانة، المجلد 16، العدد 2، 12 جوان 2014، ص 03.

² زوايمية رشيد، المركز القانوني للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري المجلة الاكاديمية للبحث العلمي، جامعة عبد الرحمن ميرة (بجاية)، المجلد 13 ، العدد 2 السنة 31 ديسمبر 2022، ص 12.

طبيعتها القانونية ودورها في المجال الاقتصادي ، كما ان لهذه المؤسسة ميزة لجمعها بين خدمة المصلحة وتحقيق الربح.

ومن هنا فان هذا المطلب يتمحور حول تعريف هذه المؤسسات واهم الخصائص التي تميزها عن غيرها ، مع توضيح الأساس القانوني الذي تقوم عليه.

الفرع الأول: تعريف المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وتطورها في الجزائر

*أولاً: تعريف المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تعتبر من بين اهم اشخاص القانون العام بحيث تلجئ اليها الدولة لتجسيد تدخلها في المجال الاقتصادي سواء كانت إنتاجية او خدمية ، ويتم انشائها عن طريق السلطة العمومية كانت الدولة او الجماعات الإقليمية ، كما انها لا تسير بنفس الأساليب الإدارية الصارمة بل تعتمد على طرق تسيير أقرب من الذي تستعمل في المؤسسات الخاصة لان النشاط الاقتصادي يتطلب أكثر سرعة ومرونة.¹

*وتتميز هذه المؤسسات انها تجمع بين هدفين اساسين:

- من جهة تسعى الى تحقيق المصلحة العامة من خلال تقديمها للخدمات او انتاجها لسلع
- ومن جهة أخرى تعمل بمنطق اقتصادي قائم على المقابل أي تقدم خدماتها بمقابل مادي
- *كما انها تتمتع هذه المؤسسات بالشخصية المعنوية وهذا يعني انها مستقلة عن الجهة التي أنشأتها.
- *كما ان لها ذمة مالية خاصة هذا ما يسمح لها بالتصرف في أموالها و ابرام عقود باسمها
- *كما انها مرتبطة بالمرفق العام ،الا انها تمارس نشاطها اقتصاديا ما يجعلها أقرب في عملها اليومي وعلاقاتها للخواص.

واعتمادا على ما سبق، يمكن ان نقول تظهر خصوصية هذه المؤسسات بشكل واضح في نظامها القانوني، حيث انها تخضع في انشائها وتنظيمها الى قواعد القانون العام كونها مرتبطة بالدولة، الا انها في تعاملاتها اليومية وبالأخص مع الزبائن والمتعاملين الاقتصاديين تخضع لقواعد القانون الخاص وخاصة

¹ فوراري بن علي، الازدواجية القانونية للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري كآلية لضمان الفعالية الاقتصادية و المصلحة العامة، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة الجلفة، المجلد 14، العدد 3، السنة 2021، ص 214.

القانون التجاري ، وعليه ان هذا ما يجعلها مؤسسة ذات ازدواجية النظام حيث تجمع بين الطابع الإداري والطابع التجاري في نفس الوقت.¹

***ثانيا: تطورها في الجزائر:**

شهدت المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في الجزائر تطورا ملحوظ ، حيث ارتبطت أساسا بالتحويلات التي عرفها النظام الاقتصادي الوطني.

كما ان في مرحلة ما بعد الاستقلال تبنت الدولة نموذج الاقتصاد الموجه ، أي كانت تهمين على مختلف الأنشطة الاقتصادية من قبل مؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، هذا يعني انه لم يكتمل فصل بين النشاط الإداري والنشاط الاقتصادي.

بالإضافة ان هذا النموذج بين مجموعة من النواقص ، خاصة من حيث المردودية وغياب الكفاءة في التسيير ، هذا من الأسباب الذي دفع الدولة الى إعادة النظر في أساليب تدخلها الاقتصادي. كما ان مع بداية التسعينات ونتيجة الإصلاحات الاقتصادية تم الانتقال تدريجيا نحو اقتصاد السوق ، الامر الذي استوجب استحداث صيغ تنظيمية جديدة أكثر مرونة من بينها المؤسسات العمومية ذات الصناعي والتجاري.

حيث تم:

-إعادة هيكلة مؤسسات عمومية عديدة

-تحويل البعض من مؤسسات الإدارية الى مؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري

-منح استقلالية أكبر في تسيير

-إدخال قواعد المنافسة والربحية

كما في السنوات الأخيرة تعزز هذا التوجه، خاصة مع الإصلاحات الحديثة التي كرسست حرية الاستثمار وشجعت المبادرة الاقتصادية حسب دستور 2020 وقانون الاستثمار الجديد 2022-18، وهذا ما عكس إرادة الدولة في التخفيف من الطابع الإداري والاعتماد أكثر على آليات السوق.

وبعد المعطيات التي تطرقنا اليها ، يمكن نقول ان تطور هذه المؤسسات في الجزائر يعكس انتقال الدولة من دور المسير المباشر للنشاط الاقتصادي الى دور المنظم والموجه لها ، مع منحها قدرة أكبر من

¹ تيكراري هيفاء، المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، منصة البسيط في القانون 2026. 26 ابريل 2026.

الحرية في التسيير وهذا ما يعكس رغبتها في جعل هذه المؤسسات أكثر فعالية وقدرة على التكيف مع متطلبات السوق.

الفرع الثاني: الأساس القانوني للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

***أولا: الأساس التشريعي**

القانون رقم 22-18 يتعلق بالاستثمار نص في مادته 3 على حرية الاستثمار وكذا الشفافية والمساواة في التعامل مع الاستثمارات.¹

كما كرس دستور 2020 مجموعة من المبادئ الجوهرية ، من أبرزها:²

-حرية الاستثمار (المادة 03)

-حماية الملكية بنوعها العامة والخاصة

-ضمان حرية التجارة والصناعة

-وتأكيد دور الدولة في تنظيم السوق وضبطه.

***خلاصة:**

ان الدستور لم يعد يمنح للدولة دولا المتدخل المباشر حيث عمل على توازن بين ان الدولة كمنظم والمؤسسات كفاعلين اقتصاديين.

وعليه ، تبرز أهمية المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، باعتبارها الية قانونية تمكن الدولة من التدخل بطريقة مرنة دون التقيد الكامل بأحكام القانون الإداري.³

***ثانيا: الأساس التشريعي**

يتجسد الأساس القانوني لهذه المؤسسات من خلال مجموعة من القوانين التي تنظم مختلف جوانبها ، سواء من حيث انشائها او نشاطها او علاقاتها

¹ انظر المادة 3، قانون رقم 22-18 مؤرخ في 24 يوليو سنة 2022، يتعلق بالاستثمار، العدد 50 السنة 2022.

² المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتضمن اصدار التعديل الدستوري ج.ر العدد 82 الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020

³ بديرينة اسامة عبد الفتاح. بن سيدي ياسين، النظام القانوني للمؤسسة العمومية الطابع الصناعي والتجاري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر حقوق، التخصص: الدولة والمؤسسات، جامعة زيان عاشور الجلفة، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2019/2020، ص 49.

1_ القوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي

-القانون رقم 22_18 المتعلق بالاستثمار ويضمن المساواة بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين ، سواء كانوا عموميين او خواص

_القانون رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة ، الذي يلزم هذه المؤسسات باحترام قواعد السوق وعدم الاحتكار .

أهمية هذه القوانين:

ساهمت هذه النصوص في نقل هذه المؤسسات من منطقة الامتيازات الى منطق المنافسة ، بما يعزز اندماجها في الاقتصاد السوقي .

2_ القوانين المنظمة لطبيعتها القانونية

_ يخضع نشاط هذه المؤسسات لأحكام القانون التجاري ، خاصة فيما يتعلق بالعقود والمعاملات والمسؤولية .

_كما تخضع لعلاقات العمل المحددة في القانون رقم 90_11، المتعلق بعلاقات العمل المعدل والمتمم ،بعيدا عن النظام العمومية .

*خلاصة:

كما ان تؤكد هذه النصوص التي تطرقنا لها ان هذه المؤسسات لا تعد إدارة تقليدية ، بل أصبحت فاعل اقتصادي حقيقي يمارس نشاطه وفق قواعد السوق .

3_النصوص الخاصة بإنشائها

تنشأ م.ع.ذ.ط.ص.ج بموجب قانون او مرسوم تنفيذي ، ويجب ان يكون نص الانشاء متضمن: الهدف ،طبيعة النشاط ، الجهة الوصية ، قواعد التسيير .

-لا يمكن انشاء او تسيير مؤسسة خارج الإطار القانوني وهذا يعني ان كل المؤسسات تخضع لمبدأ المشروعية .

***ثالثا: ازدواجيتها في القانون العام والخاص**

تعتبر الطبيعة المختلطة لهذه المؤسسات من أهم مميزات القانونية، بحيث تخضع للقانون العام عند الانشاء ، الرقابة وعلاقتها بالدولة. وتخضع للقانون الخاص من حيث عقودها ، المعاملات التجارية والنزاعات الاقتصادية ، كما ان هذا الازدواج لا يعتبر تناقضا بل هو الية قانونية يتحقق من خلالها التوازن بين المصلحة العامة ومتطلبات السوق.

***رابعا: دور الاجتهاد القضائي**

يعتبر دور القضاء مهما في توضيح النظام القانوني للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ، خاصة وأنها تحدد الاختصاص القضائي لها وتميز بين نشاطها الإداري عن التجاري كما انها تعمل على ضبط مسؤولية هذه المؤسسات.

حيث ان القاضي يعتمد على طبيعة النشاط وليس فقط على صفة المؤسسة ، وعلى هذا الأساس اذا كان النشاط تجاري يتم اللجوء الى القضاء العادي واذا كان النشاط اداري يتم اللجوء الى القضاء الإداري.¹

الفرع الثالث: تمييز المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري عن غيرها

كرس الفقه والنصوص القانونية الجزائرية مجموعة من المعايير للتمييز بين المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ، وكذا المؤسسات العمومية الادارية والاقتصادية.

***أولا: التمييز بين المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري**

وبالرجوع الى التشريع الجزائري الذي وضع ان المؤسسة العمومية الإدارية تمارس نشاطا يصنف ضمن المرفق العام الإداري ، كما انه يخضع أساسا لقواعد القانون العام. وهذا ما استمد من احكام الدستور التي كرس التزام الدولة بضمان الخدمات العمومية خاصة في المجالات الملزمة كالصحة والتعليم.

¹ شباح بوجمعة. بابا جمال، النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، مذكرة نهاية الدراسة للحصول على شهادة الماستر، تخصص: الدولة والمؤسسات، جامعة يحيى فارس المدية، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2022/2023، ص63.

كما تقابلها المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري حيث تمارس نشاطا ذو طبيعة اقتصادية ، أي يتسم بالإنتاج او تقديم خدمات بمقابل ، وعلى هذا الأساس أصبحت في تسييرها أقرب للمؤسسات الخاصة.

كما أكد المشرع الجزائري هذا التمييز من خلال إلزام المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري بمراعاة التوازن المالي حيث نصت المادة 154 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على انه:

"يجب على المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي والتجاري ان توازن بين إيراداتها ونفقاتها"¹

حيث هذا ما دل على خضوع هذا النوع من المؤسسات لمنطق الاقتصاد، بخلاف المؤسسة العمومية الإدارية الذي هدفها اشباع الحاجات العامة وليس تحقيق الربح.

*ثانيا: التمييز بين المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي

يجد هذا التمييز أساسه في القانون رقم 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، الذي وضع الإطار العام لتنظيم هذا النوع من المؤسسات.

كما نصت المادة 44 من نفس القانون على ان الهيئة العمومية تكتسب طابعا صناعيا وتجاريا عندما تكون قادرة على تمويل نشاطاتها كليا او جزئيا ، عن طريق عائدات نتيجة عن نشاطاتها الإنتاجية او الخدمية.

كما وضع القانون 01-88 ان هذه المؤسسات:

-تخضع لقواعد القانون الخاص في علاقاتها بالدولة

-وتخضع لقواعد القانون الخاص خاصة القانون التجاري ، في تعاملها مع الغير

-كما انها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي

غير ان أدى تطور النشاط الاقتصادي الى ظهور المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي ، والتي تخضع بشكل أكبر لمنطق السوق والمنافسة. وهو ما تم تكريسه لاحقا من خلال الإصلاحات

¹ المادة 154 قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

الاقتصادية لاسيما القانون رقم 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها. كما انه عزز استقلالية هذه المؤسسات وربط نشاطاتها بآليات السوق.¹

وعلى هذا الأساس ، يمكن ان تتحول المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري الى مؤسسة عمومية ذات طابع اقتصادي اذا اصبح نشاطها موجها لتحقيق اهداف اقتصادية ، وفق قواعد قانون المنافسة والفعالية الاقتصادية.

خلاصة:

اتضح من خلال النصوص القانونية ان المشرع الجزائري لم يعتمد معيارا واحدا للتمييز ، حيث جمع بين:

-طبيعة النشاط أي اداري او اقتصادي

-الهدف من النشاط أي تقديم خدمة عامة او تحقيق ربح

-النظام القانوني المطبق أي قانون عام او مختلط

هذا ما عكس تطور الدولة من متدخل تقليدي في تسيير المرافق العامة، الى فاعل اقتصادي يعتمد على آليات السوق.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للمؤسسات العمومية ذات الطابع والتجاري

كما ذكرنا سابقا ، تتميز المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري بطبيعة قانونية مزدوجة ، حيث جمعت بين قواعد القانون العام من جهة ومن جهة أخرى قواعد القانون الخاص. وذلك حسب طبيعة نشاطها الذي يكتسي طابعا اقتصاديا وتجاريا بالرغم من انها بقيت مرتبطة بالإدارة العمومية وخضوعها لرقابتها ، ويتجلى ذلك من خلال تنظيمها الإداري ونظامها المالي والمحاسبي.

¹ انظر المادة 44، قانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، المعدل والمتمم، ج.ر.، العدد 2، السنة 1988.

الفرع الأول: التنظيم الإداري للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

يقوم التنظيم الإداري للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري على هيكل ثنائي ، يتمثل في جهاز المداولة (مجلس الإدارة) والآخر للتنفيذ (أي المدير) ، بما يضمن تحقيق التوازن بين التسيير الجماعي والفعالية الإدارية.

أولاً: جهاز المداولة (مجلس الإدارة):

يعتبر مجلس الإدارة الهيئة العليا داخل المؤسسة ، حيث من خلاله يتم رسم السياسة العامة لها واتخاذ القرارات الأساسية المتعلقة بنشاطها وتوجهاتها الكبرى.

1/ المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التابعة للبلدية:

في هذا النوع من المؤسسات يتم تشكيل مجلس الإدارة عادة من ممثلين عن المجلس الشعبي البلدي ، بالإضافة للممثلين عن الإدارة المحلية وبعض الإطارات التقنية المتخصصين ، حيث يتم اختيارهم على حسب خبرتهم في مجال نشاط المؤسسة ، بهدف دعم اتخاذ القرار وضمان التسيير. وعلى سبيل المثال المهندسين في مجالات الاشغال العمومية او الري او الطاقة.

كما يختص هذا المجلس انواع من الرقابة الوصائية التي تمارس من قبل السلطات البلدية ، بهدف ضمان توافق نشاط المؤسسة مع السياسة العامة للجامعة المحلية.¹

2/ المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التابعة للولاية:

ان مجلس الإدارة على مستوى الولاية غالبا يتكون من ممثلين عن الوالي ، ومصالح الدولة ، بالإضافة الى خبراء او إطارات ذو كفاءة في المجال الاقتصادي. كما تتمثل مهامه في وضع الاستراتيجيات العامة للمؤسسة ، كما انها تصادق على القرارات الكبرى ، خاصة التي تكون متعلقة بالاستثمار والتسيير المالي.

ويلاحظ هنا ان نطاق الرقابة يكون أوسع وأكثر تنظيما ، نظرا لارتباط المؤسسة بهياكل الدولة على المستوى الإقليمي.

¹ اودحيات صالح. بوكرو بوغرطة، خصوصية النظام القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في التشريع الجزائري، مذكرة شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: القانون العام للأعمال جامعة عبد الرحمن ميرة (بجاية)، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2015 / 2016، ص35.

ثانيا: جهاز التنفيذ

يعتبر المدير الجهاز التنفيذي للمؤسسة ، وهذا يعني انه المسؤول الأول عن تسييرها اليومي ، وتنفيذ قرارات مجلس الإدارة. كما يتم تعيينه عادة من قبل السلطة الوصية ، ويخضع في أدائه لمبدئي الفعالية والمردودية ، باعتبار ان المؤسسة تنشط في مجال اقتصادي.

وتشمل صلاحياته:

- تنفيذ مداولات مجلس الإدارة
- تسيير الموارد البشرية والمالية
- تمثيل المؤسسة امام القضاء وفي تعاملها مع الغير

بالإضافة الى تحمله مسؤولية عن النتائج المالية والتسييرية للمؤسسة ، وهو ما يعكس الطابع شبه التجاري لنشاطه.

الفرع الثاني: النظام المالي والمحاسبي للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

أولاً: نظام الأموال للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

تتمتع المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري بذمة مالية مستقلة ، حيث يعتبر هذا من أبرز مظاهر شخصيتها المعنوية ، كما يسمح لها هذا الاستقلال بحيازة الأموال والتصرف فيها بعيدا عن الذمة المالية او الجماعات المحلية. وعليه يترتب عن هذا ان المؤسسة العمومية من تتحمل مسؤولية التزاماتها المالية بشكل مباشر ، كما يمكنها ان تبرم العقود والصفقات سواء تعلق الامر بالأموال المنقولة او العقارية ، غير ان هذا الاستقلال لا يعني الانفصال التام عن الدولة بل تبقى أموالها خاضعة في جزء منها لقواعد القانون العام خاصة عندما تكون مخصصة لخدمة المرفق العام ، حيث هو ما يفرض حمايتها من التصرفات التعسفية او الاستعمال المخالف للغرض الذي خصصت من اجله، وعلى هذا الأساس ، يميز الفقه القانوني بين الأموال العمومية التي تخصص لتحقيق المنفعة العامة كما انها تخضع للنظام قانوني خاص يتميز بعدم قابليتها للتصرف والحجز في بعض الحالات ، وبين الأموال الخاصة التي تملكها المؤسسة وتديرها وفق لقواعد القانون الخاص مما يسمح لها باستغلالها في نشاطها الصناعي او التجاري بهدف تحقيق موارد مالية. كما قد يعكس هذا التمييز الطبيعة المزدوجة للمؤسسة اذ تجمع بين متطلبات المرفق العام واعتبارات الربحية الاقتصادية ، وهو ما كرسه التشريع الجزائري من خلال إقراره لمبدأ الاستقلال

المالي في القانون المدني الجزائري ، وكذا من خلال إخضاع بعض الأموال هذه المؤسسات لرقابة الجهات المختصة ، وعلى رأسها مجلس المحاسبة.¹

ثانيا: ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

تعتبر ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري شيء أساسي تجسد من خلاله استقلالها المالي ، كما انها تتميز عن ميزانية الدولة والجماعات المحلية بمرونة أكبر نتيجة خضوعها لمنطق التسيير الاقتصادي القائم على توازن والمردودية. وهذه الميزانية لا تقون على مبدأ النفقات وتقدير الإيرادات فقط ، بل تتجاوز ذلك الى محاولة تحقيق نوع من التوازن المالي ، كما يمكنها تحقيق فائض يمكنها إعادة استثماره لتطوير المؤسسة ، وعليه يعكس ذلك الطابع التجاري لهذه الهيئات التي لا تقتصر وظيفتها على تقديم خدمة عمومية فقط بل وتسعى

كذلك لتحسين ادائها المالي وضمان استمراريتها.

وتتكون موارد هذه الميزانية من العائدات الناتجة عن استغلال المرفق العام ، كإيرادات بيع الخدمات او المنتجات إضافة الى الإعانات التي قد تمنحها الدولة او الجماعات المحلية لدعم نشاط ما او تغطية عجز معين بدل اللجوء الى القروض او الشركات الاقتصادية ، اما فيما يخص النفقات فهي تشمل نفقات التسيير المرتبطة بالأجور والصيانة والتسيير اليومي ، الى جانب نفقات الاستثمار التي تهدف لتطوير وسائل الإنتاج وتحسين من جودة الخدمات. وتعد هذه الميزانية وفق لقواعد خاصة حيث يقوم المدير بإعداد مشروعها ثم عرضه على مجلس الإدارة للمناقشة والمصادقة عليه ، قبل ان تخضع لرقابة السلطة الوصية ، وهذا ما يضمن نوعا من التوازن بين الاستقلال المالي والرقابة الإدارية.

وعلى هذا الأساس ، يمكننا القول على هذه الميزانية ورغم طابعها التجاري لا تنفصلت من الرقابة العمومية ، اذ يمكن ان تخضع لرقابة لاحقة من طرف مجلس المحاسبة الذي يتولى التأكد من مدى مطابقة تسيير الأموال للقوانين والتنظيمات ، وكذا تقييم فعالية استعمال الموارد العمومية ، حيث هذا ما يعكس استمرار ارتباط هذه المؤسسات بالمال العام ، حتى في ظل تبنيها لآليات التسيير الاقتصادي.

¹ شباح بوجمعة. بابا جمال المرجع السابق، ص50.

ثالثاً: محاسبة المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تخضع لنظام محاسبي مختلف تماماً عن ذلك المطبق على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، حيث تعتمد أساساً على قواعد المحاسبة التجارية ذلك ما يتماشى مع طبيعة نشاطها الاقتصادي. كما يقوم هذا النظام على مبدأ القيد المزدوج الذي يسمح بتسجيل العمليات المالية بشكل دقيق ومتوازن ، كما انه يفرض إعداد قوائم مالية دورية مثل الميزانية وحساب النتائج ، التي تعكس الوضعية المالية الحقيقية للمؤسسة ومدى تحقيقها للأرباح او انعراجها نحو الخسائر.

هدف النظام المحاسبي هو تمكين المؤسسة من تقييم أدائها الاقتصادي ، واتخاذ القرارات المناسبة بناء على معطيات دقيقة ، كما يسمح بمقارنتها بالمؤسسات الخاصة التي تنشط في نفس المجال ، حيث هذا ما يعزز مبدأ المنافسة والفعالية.¹

وقد كرس المشرع الجزائري هذا التوجه من خلاله لاعتماد على النظام المحاسبي المالي ، المستوحى من المعايير الدولية والذي يفرض على هذه المؤسسات احترامهم لقواعد الشفافية والدقة في اعداد الحسابات.

وبالرغم من خضوع المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري لقواعد المحاسبة التجارية ، فهي لا تتفصل كلياً عن الرقابة العمومية ، أي تبقى حساباتها خاضعة لرقابة هيئات مختصة ، كالمفتشية العامة للمالية ، والتي تتدخل لتحقيق من سلامة التسيير المالي واحترام القوانين والتنظيمات ، خاصة فيما يتعلق الامر باستعمال الأموال العمومية. وعليه يبرز هذا التدخل مره أخرى الطبيعة القانونية الخاصة لهذه المؤسسات، التي توازن بين متطلبات الشفافية العمومية مع ضرورة النجاعة الاقتصادية.²

¹ شباح بوجمعة. بابا جمال المرجع السابق، ص51.

² بلوفة وليد. بركات احمد ، الرقابة على صفقات المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، مجلة القانون والعلوم السياسية، جامعة الطاهري محمد (بشار)، المجلد 10، العدد 01، جانفي 2024، ص 174.

ملخص الفصل:

الإطار القانوني والتنظيمي للمؤسسات العمومية في الجزائر

يحتوي هذا الفصل على مبحثين بحيث يتناول هذا الفصل دراسة الإطار القانوني والتنظيمي للمؤسسات العمومية في الجزائر، من خلال التمييز بين المؤسسات ذات الطابع الإداري وتلك ذات الطابع الصناعي والتجاري، مع إبراز الخصائص التي تميز كل فئة والأسس القانونية التي تحكمها.

فيما يخص المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، تُعد هذه الأخيرة إحدى أهم صور اللامركزية المرفقية، حيث تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال النسبي، وتُكَلَّف بتسيير مرافق عامة ذات طبيعة إدارية بهدف تحقيق المصلحة العامة بعيداً عن منطق الربح. ويظهر طابعها القانوني من خلال خضوعها لقواعد القانون العام، سواء في قراراتها الإدارية أو في خضوعها لاختصاص القضاء الإداري، إضافة إلى اعتمادها على نظام المحاسبة العمومية.

وقد شهدت هذه المؤسسات تطوراً تدريجياً في الجزائر، مرتبطاً بتزايد دور الدولة في المجالين الاجتماعي والخدماتي، مما أدى إلى توسيع نطاق تدخلها في قطاعات حيوية كالتعليم والصحة. كما عززت الإصلاحات الحديثة من استقلاليتها وساهمت في تحسين أدائها.

أما من الناحية القانونية، فتركز هذه المؤسسات على أسس دستورية وتشريعية تَكْرُس مبدأ اللامركزية وخضوع الإدارة للقانون، إلى جانب نصوص خاصة تنظم إنشائها وتسييرها، فضلاً عن خضوع مستخدميها لقانون الوظيفة العمومية.

وفيما يتعلق بتنظيمها، تُنشأ هذه المؤسسات بموجب قوانين أو مراسيم تنظيمية، وتخضع لضوابط تهدف إلى ضمان تحقيق المصلحة العامة واحترام مبدأ المشروعية. كما تعتمد في تسييرها على هياكل تنظيمية تشمل أجهزة إدارية وتخضع لرقابة إدارية ومالية وقضائية لضمان حسن سيرها.

في المقابل، تتميز المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري بطبيعة قانونية مزدوجة، حيث تخضع في إنشائها وتنظيمها للقانون العام، بينما تعتمد في نشاطها على قواعد القانون الخاص، خاصة في معاملاتها التجارية. وتهدف هذه المؤسسات إلى ممارسة نشاط اقتصادي يحقق المصلحة العامة مع إمكانية تحقيق عائد مالي، مما يمنحها مرونة أكبر في التسيير.

وقد ارتبط ظهور هذه المؤسسات في الجزائر بالتحويلات الاقتصادية، خاصة مع الانتقال نحو اقتصاد السوق، حيث تم إعادة هيكلة القطاع العام وتعزيز استقلالية المؤسسات الاقتصادية، بما يسمح لها بالمنافسة في السوق.

من الناحية القانونية، تستند هذه المؤسسات إلى نصوص دستورية تكرس حرية الاستثمار ودور الدولة في تنظيم الاقتصاد، إضافة إلى قوانين خاصة تنظم نشاطها. كما تخضع في تسييرها للمحاسبة التجارية وقانون العمل، وهو ما يميزها عن المؤسسات الإدارية.

أما من حيث الرقابة، فتخضع هذه المؤسسات لنظام رقابي مزدوج، يشمل رقابة إدارية ومالية، إضافة إلى رقابة قضائية تتوزع بين القضاء العادي والإداري حسب طبيعة النزاع، وهو ما يعكس خصوصيتها القانونية.

وفي الأخير، يبرز هذا الفصل أن الاختلاف الجوهري بين نوعي المؤسسات يقوم أساسًا على طبيعة النشاط والنظام القانوني المطبق، حيث تخضع المؤسسات الإدارية للقانون العام وتسعى لتحقيق المصلحة العامة فقط، بينما تجمع المؤسسات الصناعية والتجارية بين البعد العام والاقتصادي في إطار قانوني مزدوج يهدف إلى تحقيق الفعالية الاقتصادية.

الفصل الثاني

أساليب الرقابة على المؤسسات العمومية في
التشريع الجزائري

تمهيد الفصل:

تعتبر الرقابة بأشكالها المختلفة الركيزة الأساسية في تنظيم الحياة الإدارية والمالية لمختلف الدول. لما لها من دور في ضبط الاداء وضمان احترام البيئة التشريعية وتحقيق الاهداف العامة بكفاءة وفعالية. نظرا لارتباطها الوثيق بحماية المال العام وترشيد استخدام الموارد المتاحة، خاصة في ظل التطورات التكنولوجية المتسارعة.

إن الرقابة على المؤسسات العمومية الخاضعة لأحكام القانون العام لها أنواع. رقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري إضافة للرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري. وفي هذا الفصل سنتطرق إلى أساليب الرقابة على المؤسسات العمومية في التشريع الجزائري من خلال مبحثين:

المبحث الاول الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية الخاضعة لأحكام القانون العام.

المبحث الثاني الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الخاضعة لأحكام القانون العام.

المبحث الاول: الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية الخاضعة لأحكام القانون العام

الرقابة الداخلية هي مجموعة من الإجراءات والآليات والمعايير التي تعتمد عليها المؤسسة لضمان حسن التسيير واحترام التشريع المعمول به، وتعتبر الرقابة الداخلية من أهم أنواع الرقابة التي تعتمد عليها الدولة بغية ضمان حسن سير المرافق العامة، وتحقيق الأهداف المنشودة التي أنشئت من أجلها المؤسسات العمومية بنوعها المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

وستنطلق إلى هذه الرقابة من خلال الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (مطلب اول) وإلى الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (مطلب ثاني).

المطلب الاول: الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

ان الشخصية المعنوية التي منحت للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري لها نوع من الذاتية القانونية والمالية. إلا ان هذا الاستقلال محكوم بضوابط التبعية للدولة وعليه تبرز الرقابة كضمان لعدم خروج المؤسسة عن سياسة السلطة المركزية.

وستنطلق في هذا المطلب إلى الاجهزة الإدارية (فرع اول) الاجهزة المالية (فرع ثاني)

الفرع الأول: الاجهزة الادارية

تعمل هذه الاجهزة على ضمان حسن سير المرفق العام وكذا توجيه النشاط الإداري نحو الهدف المنشود وهو تحقيق المصلحة العامة. وعليه سننطلق لهذه الاجهزة من خلال المدير العام (أولا) رؤساء المصالح (ثانيا).

اولا: المدير العام

يمثل السلطة التنفيذية في المؤسسة ويسهر على ضمان السير الحسن لها. ويمارس السلطة السلمية على موظفيها. يتم تعيينه بموجب قرار وزاري وينتهي مهامه بنفس الطريقة. ومن بين المهام الموكلة اليه:

-المسؤول على تسيير المؤسسة

-يمارس سلطة التوظيف والعزل الا ما استثنى منه القانون في بعض الاسلاك

-يعد مسؤول عن السير الحسن للمؤسسة التي يمثلها في جميع أعمال الحياة المدنية

- يمارس السلطة السلمية على المستخدمين.

- يتولى تنفيذ المداولات والقرارات التي يتخذها مجلس الإدارة.

- يحضر اجتماعات مجلس الإدارة والتسيير.

- يقوم بإعداد مشروع ميزانية المؤسسة.¹

ثانيا: رؤساء المصالح

هم اطارات اداريه داخل المؤسسة يتولون الاشراف على مختلف المصالح. يعملون تحت سلطة المدير العام ويساهمون في تنفيذ القرارات الإدارية يتم تعيينهم من قبل هذا الاخير اذ تتجلى مهامهم في التالي:

- الاشراف على تسيير العمل داخل المؤسسة (الاقسام)

- اعداد التقارير الدورية للإدارة حول نشاط المصالح التابعين لها

الفرع الثاني: الاجهزة المالية

إذا كانت الاجهزة الادارية هدفها تحقيق المصلحة العامة، فإن الاجهزة المالية غايتها ضمان التوازن المالي وحمايته من سوء التسيير. وعليه سنتطرق لهذه الاجهزة من خلال المراقب الميزانياتي (أولا) المحاسب العمومي (ثانيا).

اولا: المراقب الميزانياتي

تعد المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري من المؤسسات التي تخضع إلى الرقابة الميزانياتية وهذا حسب المادة 3 من المرسوم التنفيذي 24-347 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية. وفي إطار تطبيق مبادئ القانون العضوي 18-15 المتعلق بقوانين المالية. وكذلك المرسوم التنفيذي 24-347 السالف الذكر. نجدها تنص على الرقابة الممارسة من قبل المراقب الميزانياتي في المادة 2 منه بقولها " تمارس الرقابة الميزانياتية تحت سلطة الوزير المكلف بالميزانية من طرف مراقب ميزانياتي".² من سياق المادة يتضح أنه تندرج ممارسة الرقابة الميزانياتية ضمن الإطار الاصلاحي لنظام الرقابة المالية الذي أقره القانون 18-15 المتعلق بقوانين المالية، وهذه الرقابة هي رقابة إدارية تهدف إلى ضبط الإنفاق ويعتبر المراقب الميزانياتي كحارس للميزانية أي حامي للمال العام، وتهدف سلطته لضمان أن

¹ القطبي محمد، إنشاء المؤسسات العمومية الولائية ذات الطابع الصناعي والتجاري كسبيل لترقية الخدمة العمومية، المجلة الأفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية، ادرار - الجزائر، المجلد 08، العدد 01، جوان 2024، ص. 34

² المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347 مؤرخ في 14 أكتوبر سنة 2024، يحدد كيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية، ج. ر العدد 72.

جميع النفقات العمومية تتم وفقا للتشريع المعمول به، وتساهم في تحقيق أهداف الدولة التنموية ويتأكد ذلك من خلال القانون 15_18 والمرسوم التنفيذي 24-347 الذي يعزز دور المراقب الميزانياتي من رقابة على الوسائل إلى رقابة على الأهداف. حيث كان الهدف من قبل مبني على هل تم صرف المال وفق القانون، وهنا الرقابة هي رقابة وسائل. وأصبحت الآن مبنية على ماذا حققنا بهذا المال وهل وصلنا إلى الأهداف التي كانت مسطرة. وهنا نحن أمام رقابة أهداف.

ثانيا: المحاسب العمومي

يعتبر محاسبا عموميا، كل عون عمومي معين أو معتمد قانونا. ويتم تعيينه من قبل الوزير المكلف بالمالية.

يتواجد المحاسب العمومي على مستوى جميع الهيئات والإدارات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري، وذلك ليمارس رقابة محاسبية على تنفيذ النفقات العمومية بصفة شاملة.

وكما هو معلوم فإن الدور الرقابي الذي يتولاه المحاسب العمومي يقتصر على الهيئات العمومية الإدارية فقط. وبالتالي استبعاد المؤسسات العمومية الاقتصادية بمختلف أنواعها والتي تطبق محاسبة تجارية في تسييرها المالي كأصل عام¹

ويبرز الهدف من تواجد المحاسب العمومي على هذه المستويات جميعا لإتمام تنفيذ العمليات المالية ومراقبتها وإطلاع سلطات الرقابة والتسيير عليها.

المطلب الثاني: الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

ان ما يميز المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري انها تحظى بخصوصية قانونية فهي من الاشخاص المعنوية العامة تمارس أنشطة تجارية، صناعية تخضع في علاقتها مع الغير الى احكام القانون الخاص اما مع الدولة الى قانون العام بحكم انها ممولة من خزينتها سواء كليا او جزئيا. سننتقل في هذا المطلب إلى الاجهزة الادارية (فرع اول) و إلى الاجهزة المالية (فرع ثاني)

¹ قاوي السعيد ، مكانة المحاسب العمومي في النظام القانوني للمحاسبة العمومية ، مجلة الدراسات والبحوث القانونية ، جامعة المسيلة ، الجزائر، مجلد 09، العدد 01 جانفي 2026 ص 362

الفرع الأول: الأجهزة الإدارية

إن مجلس الإدارة والمدير هما ركيزتا هيكل التسيير حيث يمثل الأول سلطة المداولة في حين يمثل الثاني سلطة التنفيذ. وعليه سنتطرق إلى مجلس الإدارة (أولا) وإلى (المدير) ثانيا.

أولاً: مجلس الإدارة

يتشكل في أغليته من ممثلين عن السلطة، فمن حيث التسيير تختلف المؤسسة العامة الصناعية والتجارية باختلاف انظمتها ولوائحها. كما تختلف اختصاصات وصلاحيات مجالس الإدارة باختلاف طبيعتها ونطاق نشاط المؤسسة¹ كما أن مجلس الإدارة يعتبر هيئة تسيير تتمثل مهمته في تنشيط، تنسيق، توجيه ومراقبه نشاط المؤسسة، إذ يقوم في هذا الإطار بالتداول بخصوص ما يلي:

- التنظيم، التسيير والنظام الداخلي للمؤسسة
- برنامج النشاط السنوي والميزانية الخاصة به
- مشاريع المخططات التنموية القصيرة المتوسطة وطويلة المدى
- التقرير السنوي للتسيير
- تقرير محافظ الحسابات²

عليه فإن النص المنشئ للمؤسسة هو من يحدد قواعد سير مجلس الإدارة وعموما فإن مجلس الإدارة يجتمع بناء على دعوة رئيسه ثلاث (3) مرات في السنة هذا في دورته العادية كما يمكن ان يجتمع المجلس في دورة استثنائية بطلب من رئيسه أو من مدير المؤسسة أو باقتراح ثلثي 3/2 اعضائه.

ثانياً: المدير

يتسم الجهاز التنفيذي احيانا بازدواجية في إدارة المشروع بوجود رئيس مجلس الادارة ومدير عام إلا أن الأمر في المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري تسند فيه مهمة إدارة المؤسسة إلى مدير يتم تعيينه بموجب مرسوم. وهو إن كان في وضع تنظيمي لائحي، إلا انه لا يخضع حتما للقانون الاساسي

¹ واضح رشيد، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، دار هومة، طبع في 2003، ص 62.

² القطبي محمد، المرجع السابق ص 33.

للوظيفية العمومي، تتمثل صلاحيته في وضع وتحديد النظام الداخلي ويلعب دورا هاما بالنسبة لعلاقات العمل بين المشروع العام والعمال، سواء من حيث انعقاد او ترتيب اثارها او انهاءها تبعا للتنظيم الجاري به العمل آنذاك والذي يتسم بالتعدد في الأنظمة.¹

أما في المجال الخارجي فيتولى المدير تمثيل المؤسسة أمام الجهات الأخرى الإدارية أو القضائية، وإبرام الصفقات العمومية كما يقوم برفع الأعمال والقرارات التي تحتاج إلى مراقبة الجهات الوصائية المختصة²

الفرع الثاني: الاجهزة المالية

إذا كان التدقيق الداخلي يعمل على ضمان الامتثال للقوانين فإن الرقابة المحاسبية آلية اجرائية لضمان صحة البيانات المالية في حين مراقبة التسيير تركز على قياس كفاءة الاداء

وستنطرق في هذه الفرع الى التدقيق الداخلي (أولا) الرقابة المحاسبية (ثانيا) مراقبه تسيير (ثالثا)

أولا: التدقيق الداخلي

يعتبر نشاط مستقل وموضوعي يقدم استشارات بغيه اضافه قيمة للمؤسسة وتساعد هذه الوظيفة في تحقيق اهداف المؤسسة

كما يهدف التدقيق الداخلي الى مساعدة ادارة المؤسسة في الممارسة الفعالة لمسؤوليتها بتزويدها بتحليل تقييمات واقتراحات ملائمة تتعلق بالأنشطة التي تم فحصها³ تبرز خصائص هذا التدقيق في تقديم خدمات للإدارة من خلال فحص مختلف أنشطة المؤسسة ويعتبر نشاطه موضوعيا بحيث يكون بعيدا عن التحيز اثناء ممارسته لمهامه ضف الا انه نشاط مستقل يتيح للمدقق الداخلي اداء واجباته المهنية بحرية دون اي ضغط

¹ واضح رشيد، المرجع السابق ص63.

² غلابي بوزيد، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص: قانون الإدارة العامة، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، السنة الجامعة 2010-2011 ص54.

³ يزيد صالح. عبد الله مايو، دور التدقيق الداخلي في تفعيل مبادئ الحكومة، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، جامعة بسكرة. جامعة ورقلة- الجزائر- المجلد03، العدد 04 جوان 2016 ص48

يمكن تلخيص اهداف التدقيق الداخلي في التالي:

- حماية ممتلكات المؤسسة من خلال المحافظة على اصول المؤسسة من السرقة، الاختلاس،

التلاعب.

- التحقق من صحة ودقة البيانات المحاسبية وتحليلها ويقصد بدقة البيانات أن تكون

موضوعية وتعطي صورة صادقة وعادلة عن وضعية المؤسسة.¹

ثانيا: الرقابة المحاسبية

تتمثل في الاجراءات التي تخص حماية الاصول وضمان دقة وسلامة السجلات

المحاسبية و تعبر عن الخطة التنظيمية وكافه الاجراءات الهادفة الى اختبار دقة البيانات المحاسبية

المثبتة بالدفاتر والحسابات ودرجة الاعتماد والوقوف على سلامة المعالجة المحاسبية من جهة ومن

جهة اخرى العمل على حماية اصول المؤسسة.²

والملاحظ أن ميزانية م.ع.ذ.ط.ص.ج خاضعة للقانون 07- 11 المتعلق بالنظام المالي

و المحاسبي و ذلك نظرا للطابع التجاري والصناعي الذي تكتسبه، حيث تنص المادة 33 من

المرسوم رقم 08- 156 المؤرخ في 26 ماي 2008 على ما يلي:

" تحدد الميزانية بصفة منفصلة عناصر الأصول وعناصر الخصوم حيث يبرز عرض

الأصول والخصوم داخل الميزانية، الفصل بين العناصر الجارية و العناصر غير الجارية". ومنه فإن

ميزانية المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فهي ميزانية تخضع لأحكام القانون التجاري.³

ثالثا: مراقبة التسيير

تعد الرقابة عملية قياس النتائج وكذا هي متابعة وتوجيه وتقييم العمل من خلال معلومات، قرارات

اجراءات، مراقبة النتائج والرقابة هنا تشمل التخطيط، التنظيم، التنفيذ

وتظهر مراقبة التسيير كنظام داخلي للمؤسسة وتعتبر كمراقبة ذاتية فهي تركز على الفعالية، الكفاءة

،الملائمة. أما مراقبة التسيير هي عبارة عن النظام الذي من خلاله يتأكد المديرون من ان الموارد قد تم

الحصول عليها وتم استعمالها بفعالية⁴

¹ يزيد صالح، المرجع السابق، ص48.

² صديقي مسعود، دور نظام الرقابة الداخلية في تفعيل الاداء المحاسبي للمؤسسة الاقتصادية الملتقى الوطني الاول حول المؤسسة الاقتصادية الجزائرية وتحديات المناخ الاقتصادي الجديد، جامعة ورقلة، ابريل 2003 ص4

³ رزيقة بركور، النظام القانوني للمؤسسة العمومية المحلية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص: دولة ومؤسسات قسم الحقوق جامعة 20 اوت 1955 - سكيكدة، دورة جويلية 2022 ص61.

⁴ بريش خالد مطبوعة جامعية في مقياس مراقبة التسيير موجهة لطلبة السنة الثالثة ليسانس تخصص محاسبة ومالية، جامعة الجزائر ص7.

من اهداف رقابة التسيير ضمان التسيير الجيد لجميع وظائف المؤسسة ومراقبة الوضع المالي ومصادره ومحاولة التوازن المالي على المدى القصير
ومن مهام رقابة التسيير نجد مراقبة الاداء الوظيفي.

المبحث الثاني: الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الخاضعة لأحكام القانون العام

تعتبر الرقابة الخارجية ركيزة لضمان حماية المال العام اذا تصبو هذه الرقابة الى المحافظة على المال العام واحترام القواعد القانونية المعمول بها. وفي هذا المبحث سنتطرق إلى الرقابة الخارجية من خلال الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري (مطلب اول) وإلى الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (مطلب ثاني).

المطلب الاول: الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري

تعتبر الرقابة الخارجية الضمان لعدم خروج المؤسسة عن الاهداف التي انشئت من اجلها فاذا كان الاستقلال الاداري يمنح مرونة في التسيير للمؤسسة فإن هذا الاستقلال مقيد بضوابط منها ما هو وصائي والآخر مالي وهذه الرقابة مستقلة عن الهيئة الداخلية للمؤسسة. وعليه سنتطرق في هذا المبحث الى الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري (مطلب اول) وإلى الرقابة على المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (مطلب ثاني)

الفرع الاول: الرقابة الوصائية

تعد الرقابة الوصائية الركن الاساسي في علاقة الدولة بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري. وعليه سنتطرق لهذه الرقابة عن طريق الوزير (اولا) ثم إلى الوالي (ثانيا).

اولا: الوزير

يعتبر الوزير الوصي الجهاز الاداري المباشر الذي يمارس الرقابة الإدارية على المؤسسة العمومية بصفته مسؤولا للسلطة الوصية.¹

بمساعدة مجموعة من الهياكل التي تتولى القيام بهذه الرقابة تحت إشرافه مع الملاحظ أن النص المنشئ للمؤسسة هو من يحدد الوزير الوصي عليها

يتمتع الوزير باختصاصات مهمة في مجال الرقابة وهو ما نصت عليه أغلب النصوص التنظيمية المتعلقة بهذه الصلاحيات ومثال ذلك المادة 14 من المرسوم التنفيذي 13-78 المتضمن تنظيم الإدارة

¹ طيبون حكيم، رقابة الدولة على المؤسسات العمومية في الجزائر، اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في اطار مدرسة الدكتوراه تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق-سعيد حمدين، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، 2019-2020 ص42

المركزية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بقولها "يضمن وزير التعليم العالي والبحث العلمي حسن سير الهياكل المركزية والمؤسسات العمومية الموضوع تحت وصايته"¹ يفهم من سياق المادة أن مؤسسة التعليم العالي تقع ضمن سلطة الوزير وإشرافه أي أنها تدار تحت مسؤوليته.

وهذا الإسناد يقع بناء على مبدأ الارتباط وتجسيدا لمبدأ الارتباط الذي يحكم العلاقة بين الوزير الوصي والمؤسسة العمومية الموضوعة تحت وصايته يعتبر الوزير الوصي هو الجهاز الرقابي المباشر على المؤسسة العمومية²

وتظهر هذه الرقابة بشكل جلي في الموافقة على مداوات المؤسسة مع إمكانية اعتراضه على هذه المداوات كما تظهر رقابته أيضا في الموافقة على ميزانية المؤسسة وذلك بعد رفع المؤسسة مشروع ميزانيتها للوزارة الوصية قبل كل سنة مالية وهنا للوزير حق الموافقة أو التعديل.

يقوم الوزير بالرقابة بمساعدة مجموعة من الهياكل والأجهزة الموجودة في الإدارة المركزية للوزارة الموضوعة تحت سلطته وتتكون هذه الأجهزة من

(أ) الأمانة العامة للوزارة، (ب) رئيس الديوان، (ج) أجهزة التفتيش والرقابة.

(أ) الأمانة العامة للوزارة: الأمانة جهاز تقني وإداري يسار على الاضطلاع بعملية تنشيط وتوحيد وتنسيق ومراقبة نشاط وعمل الإدارة العامة المركزية للوزارة³

وتسير هذه الامانة من قبل أمين عام يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المعني ويعمل تحت سلطة هذا الاخير

ويلعب الامين العام للوزارة دور هام في الوزارة، إذ يكلف تحت سلطة الوزير بتنشيط أعمال جميع هياكل الوزارة وتنسيقها، كما يقوم بمراقبته والسهر على وحدة تصور القرارات الادارية وإعدادها وتنفيذها كما يكلف الأمين العام كذلك، في حدود صلاحياته، بالإمضاء على جميع الوثائق والمقررات، والقرارات الإدارية

4

(ب) رئيس الديوان: يتم تعيينه من قبل الوزير الأول عن طريق مرسوم تنفيذي باقتراح من الوزير المعني.

¹ المادة 14 من المرسوم تنفيذي رقم 13-78 مؤرخ في 30 يناير سنة 2013 والمتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي المعدل والمتمم سنة 2013، ج.ر العدد 08.

² طيبون حكيم، المرجع السابق ص 50

³ عيادي سعاد دور وزارة العلاقات مع البرلمان في توطيد وتنسيق العلاقة بين الحكومة والبرلمان في الجزائر، اطروحة مقدمه لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم القانونية تخصص: قانون دستوري قسم الحقوق جامعة الحاج لخضر-باتنة 1-السنه الجامعية 2021_2022 ص 59

⁴ طيبون حكيم مرجع سابق، ص 52

يقوم رئيس الديوان ولحساب الوزير وتحت سلطته بجميع أشغال الدراسات والبحث والاستشارة المرتبطة باختصاصه بالإضافة إلى ذلك، يقوم بمتابعة نشاطات الوزارة، بما في ذلك نشاطات المؤسسات تحت الوصاية وتقييمها وإعداد حصائل لها¹

(ج) أجهزة التفتيش والرقابة: تعد هذه الأجهزة ومن أمثلتها المفتشية العامة، المفتشيات الجهوية. آليات داخلية بالنسبة للتدقيق والتحقيق وكذا تقييم أداء الهياكل التابعة للوزارة، وينص عمل هذه الأجهزة على المؤسسات العمومية تحت الوصاية إذ تقوم هذه الأخيرة بمراقبة المؤسسة والحرص في هذا السياق على ضمان التطبيق الأمثل للتشريع والتنظيم المعمول بهما والخاصين بالقطاع الوزاري المعني. وتتمثل العلاقة بين المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والوزارة الوصية فيما يلي:

1- الإطار الاتفاقي: تحدد العلاقة بين المؤسسة والوزارة الوصية بموجب اتفاقية، وتقوم المصالح المعنية للوزارة المسؤولة عن البرنامج أو الأنشطة التي ستمنح إلى المؤسسة مع مسؤول المؤسسة بتحديد الإطار الاتفاقي للعلاقات بينهم يحدد هذا الإطار في 7 بنود حددته المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 21-62 المتضمن تخصيص الاعتمادات المالية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الممثلة وهي كالتالي:

- المهمة المسندة للمؤسسة مفصلة حسب النشاط
- مضمون المحاضر ودوريتها
- شروط كفاءات مراجعه الإطار الاتفاقي
- النتائج المترتبة في حالة عدم بلوغ الأهداف المسطرة
- المصلحة المكلفة بمتابعة الإطار الاتفاقي على مستوى الوزارة المسؤولة عن البرنامج
- 2- عقد الاعمال والأداء: هو عقد يبرم بين مسؤول البرنامج ومسؤول المؤسسة العمومية يحدد بالأخص توزيع الاعتمادات المالية وفق:

- مدونة الميزانية المعمول به على مستوى المؤسسة باب النفقات
- المدونة حسب الطبيعة الاقتصادية للنفقة
- القيم المستهدفة لكل مؤشر من مؤشرات الأداء المتعلقة بالأهداف المسندة للمؤسسة.²

¹ طيبون حكيم، المرجع السابق ص52

² بلخيري محمد سعد الدين. فنتيري يمينية آليات الرقابة المالية في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في ظل المستجدات المالية، مجلة التنمية الاقتصادية جامعة قسنطينة 2- عبد الحميد مهري (الجزائر)، المجلد 10 لعدد 02 ديسمبر 2025 ص164

ثانيا: الوالي

يسهر على ممارسة مهامه في حدود اختصاصه على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون

فالوالي هو العين التي تراقب بها الحكومة مصالحها في الولاية. وهذا يعني أن للوالي مسؤولية على المصالح الولائية وذلك بغية ضمان مصلحة الولاية وحسن سير مؤسساتها وهذا ما أشارت إليه المادة 108 من قانون الولاية "يسهر الوالي على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما"¹

يتضح من هذه المادة أن الوالي له سلطة رقابية وإشرافية على المصالح الولائية والمؤسسات العمومية لضمان حسن سيرورتها واحترامها للتشريع والتنظيم. كما تعكس هذه الرقابة دوره كحلقة وصل بين السلطة المركزية والمحلية. وتؤكد المادة 111 من ذات القانون هذا الدور من خلال تدعيم صلاحياته في المتابعة والمراقبة لضمان فعالية هذه المؤسسات. إلا أن لهذه المؤسسات استثناء لا يدخل ضمن سلطة رقابة الوالي والمنصوص عليها في نفس المادة السابقة.

ويرجع استثناء المشرع لهذه المجالات لكونها خاضعة أصلا لتعليمات الإدارة المركزية وتحكمها قواعد وهيكل موحدة على المستوى الوطني²

الفرع الثاني: الرقابة التقنية

لضمان الجودة في أداء الخدمة العمومية فإن المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري دائما ما تنشأ لإدارة قطاعات حساسة لذا وجب إخضاعها الى الرقابة التقنية لتقييم مدى مطابقة نشاط المؤسسة للمواصفات المعمول بها وعليه سنتطرق لهذه الرقابة من خلال لجنة الصفقات العمومية (أولا) ثم إلى رقابة مصالح الوظيفة العمومية (ثانيا).

أولا: لجنة الصفقات العمومية

تتمتع لجان الصفقات العمومية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري باختصاصات في مجال مراقبة الصفقات العمومية.

¹ المادة 108 من قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر العدد 12 سنة 2012.

² بن جيلالي عبد الرحمن، هيمنة سلطة الوالي على المجالس المحلية المنتخبة، الدولة الاقليمية اللامركزية والحكم المحلي، تجربة الدولة المغربية، مجمع هيليو بوليس قالم، السنة الجامعية 2014-2015 ص14.

(أ) دراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفات العمومية والملاحق الخاصة بهذه المؤسسات: وتتصب هذه المراقبة على مدى مشروعية هذه المشاريع ومطابقتها للتشريع والتنظيم المعمول به، مما يعطي ضمانات أكثر لحماية الصفقات العمومية ومبادئها وحماية المال العمومي.

(ب) منح التأشيرة أو رفضها: تجدر الإشارة هنا أنه في حالة سلامة الصفقة العمومية من أي عيوب أو مخالفات للنصوص التشريعية يتم منح التأشيرة للمصلحة المتعاقدة ويمكن أن ترفق التأشيرة بتحفظات إلا أن هذه الأخيرة لا توقف استمرار مراحل إبرام الصفقة.

أما في حالة رفض منح التأشيرة للمصلحة المتعاقدة فيكون في حالة مخالفة الصفقة العمومية للتشريع والتنظيم المعمول به وفي هذه الحالة يجب أن يكون قرار الرفض معللا.¹

ثانيا: رقابة مصالح الوظيفة العمومية

جاء في المادة 2 من الامر 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية بأنه "يطبق قانون الوظيفة العمومية على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والادارات العمومية" ومن ضمن هذه المؤسسات نجد المؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري²

تظهر رقابة مصالح الوظيفة العمومية من خلال التفتيش والتدقيق في الجانب الوظيفي للمؤسسة ونجد:

أولا في مجال الوظيفة العمومية: تحديد اعداد الاطر القانونية المتعلقة بالوظائف العمومية، وتنظيم المسار المهني للموظفين والاعوان العموميين التابعين للمؤسسات والادارات العمومية³ السهر على احترام الاحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكم الوظيفة العمومية من خلال: اجراء مهمات التفتيش والتدقيق حول تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والادارات العمومية.

الرقابة البعدية لقانونية قرارات تسيير الموارد البشرية التابعة للمؤسسات والادارات العمومية⁴

ثانيا في مجال الاصلاح الاداري: نجد المديرية العامة للوظيفة العمومية تقوم بدراسة القواعد العامة التي تتعلق بتنظيم وسير ادارة الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية وعملها اما

¹ طيبون حكيم الرقابة الإدارية المتخصصة على عقود المؤسسات العمومية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية السياسية و الاقتصادية ، كلية الحقوق -جامعة الجزائر ،المجلد56،العدد02 السنة 2019 ص229.

² انظر المادة 2من الامر رقم 03-06 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر العدد46، سنة 2006.

³ حجيبي حدة رقابة المديرية العامة والمفتشية العامة للوظيفة العمومية على تسيير المسار المهني لمستخدمي البلدية المجلة الجزائرية للعلوم القانونية السياسية والاقتصادية كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، المجلد57،العدد 02،السنة 2020ص129.

⁴ مهدي رضا قانة حسين، الدور الرقابي لمصالح الرقابة المالية ومفتشية الوظيفة العمومية على إجراءات التوظيف في التشريع الجزائري مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية جامعة محمد بوضياف-المسيلة، جامعة الجزائر 3، المجلد07،لعدد1،جوان2022، ص1960

بخصوص المهمة الأساسية لمفتشيات الوظيفة العمومية تكمن في رقابة مشروعية القرارات الادارية المتعلقة بتسيير المسار الوظيفي للموظفين والاعوان العموميين في المؤسسات والادارات العمومية¹

الفرع الثالث: رقابة الهيئات العليا

تعتبر رقابة الهيئات العليا مرجعا اساسيا لمعرفة مدى انضباط المؤسسة للقواعد القانونية والمالية. وذلك من خلال المفتشية العامة للمالية (أولا) ثم إلى مجلس المحاسبة (ثانيا).

اولا: المفتشية العامة للمالية

ظلت المفتشية العامة للمالية جهازا رقابيا منذ تأسيسها سنة 1980 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 80-53 المتضمن استحداث مفتشية عامة للمالية وتعد المفتشية هيئة رقابية على كل المؤسسات العمومية التابعة للدولة وهي خاضعة لسلطة وزير المالية. ولقد عرفها المرسوم المذكور أعلاه في مادته الاولى بانها هيئة للمراقبة، توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية. و بناء على التطورات التي شهدتها الجزائر أدت إلى ظهور مفاهيم ومعطيات جديدة تطلبت تطور أجهزة الدولة ووظائفها، بما في ذلك جهاز المفتشية العامة للمالية، وعليه صدرت عدة مراسيم بهذا الشأن بداية بالمرسوم التنفيذي رقم 92-78 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، والمرسوم التنفيذي 92-79 الذي يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وصولا إلى المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

وتجدر الإشارة إلى أن المرسوم التنفيذي رقم 08-272 أشار إلى صلاحيات المفتشية العامة للمالية في المادة 2 منه بقولها "تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي والمحاسبي لصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية".² وهنا تتمثل مهام المفتشية في الرقابة أو التحقيق إذا تعلق الأمر بشرط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي، دقة المحاسبات وصدقها وانتظامها. إضافة إلى مستوى الإنجاز مقارنة مع الأهداف. هذا ومن أجل تنفيذ هذه الرقابة أو التحقيق لابد من التيقن من صحة المستندات المقدمة وصدق المعطيات والمعلومات الأخرى المبلغة والقيام في عين المكان بأي فحص، بغرض التيقن من صحة وتمام التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي، وعند الاقتضاء معاينة حقيقة الخدمة المنجزة³

¹ حجيبي حدة المرجع السابق، ص132.

² المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 مؤرخ في 6 سبتمبر سنة 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر العدد 50، سنة 2008.

³ انظر المادة 5 و6 من المرسوم التنفيذي 08-272 المرجع نفسه.

فالغاية من التفتيش تتجلى في تقويم الاختلالات وتصحيحها، و تنمية قدرات التسيير للأجهزة الخاضعة لرقابتها على المستوى العمومي والمحلي، لهذا فرقابة المفتشية العامة للمالية لا تقتصر على مشروعية التصرفات المالية فقط، بل تنصب على تسيير وتنظيم المرافق العمومية، وهي بذلك تمارس رقابتها في شكل دورات مفاجئة، وتسجل نتائجها في شكل محاضر وتقارير¹ وانطلاقا مما سبق يتضح أن تدخل المفتشية العامة للمالية الهدف الأساسي منه هو ترشيد استعمال المال العام وطرق إنفاقه.

ثانيا: مجلس المحاسبة

" مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والاموال العمومية. يكلف بالرقابة البعيدة على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية وكذلك رؤوس الاموال التجارية التابعة للدولة."² يظهر هذا التعريف أن مجلس المحاسبة هيئة قضائية وإدارية متخصصة في الرقابة على الأموال العمومية خوله القانون جل الصلاحيات الضرورية للقيام بمهامه سواء في مجال المعايينات أو التحريات التي تمكنه من تقييم جودة التسيير وحسن استغلال الموارد المالية العامة بغية تحقيق الفعالية والرشادة في الانفاق العمومي. ويختص المجلس برقابة مجموعة من المصالح والهيئات نذكر منها:

- مصالح الدولة والجماعات المحلية المؤسسات والمرافق العمومية باختلاف أنواعها والتي تسري عليها المحاسبة العامة.

- تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات والمرافق والهيئات العمومية مهما كانت وضعيتها القانونية على أن يكون للدولة فيها قسط من رأس المال.³

ويساهم المجلس من خلال صلاحياته في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الاخلاقيات وفي واجب النزاهة هذا ما نصت عليه المادة 2 في فقرتها الرابعة من الأمر رقم 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة.

¹ جيري نجيب، نظام الرقابة المالية، دار نشر المعرفة ص36.

² المادة 199 مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج.ر العدد 82 سنة 2020.

³ بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دور الكتاب الحديث ص157.

المطلب الثاني: الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

الرقابة هنا تعمل على عقلنة التسيير وحماية الاموال التي تمولها الدولة لهذه المؤسسات لكن هذه الرقابة لا تحد من قدرة المؤسسة على اتخاذ القرارات في السوق التنافسي الخاص بها بحكم انها مؤسسات طابعها تجاري ويظهر هذا الطابع من حيث النشاط الذي تقوم به. وعليه سنتطرق لهذه الرقابة من حيث الرقابة الوصائية (فرع اول) والرقابة التقنية (فرع ثاني) ورقابة الهيئات العليا (فرع الثالث).

الفرع الاول: الرقابة الوصائية

الرقابة الوصائية هي الآلية القانونية وضمانة الدولة في عدم انحراف المؤسسات عن الاهداف التي تجسدت من اجلها. وسنتطرق في هذه الرقابة من خلال (الوزير) اولا ثم الى (الوالي) ثانيا

اولا: الوزير

بما ان المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ممولة بصفة كلية او جزئية من اموال الخزينة العمومية والتابعة مباشرة للدولة فإنها تخضع إلى رقابة الهيئات المتخصصة والوصية عليها اذا كانت تابعة لمجال قطاعي معين¹

هذا ولقد عرفت عدة مؤسسات عمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تحول الوصاية التي تخضع لها من وزارة الى وزارة اخرى او تغيير مقرها ،ومثال ذلك الوكالة الوطنية لترقية الحظائر التكنولوجية التي انشئت بموجب مرسوم تنفيذي رقم 91-04 الذي ينص في مادته 2 على انه "توضع الوكالة تحت وصاية الوزير المكلف بتكنولوجيات الاعلام والاتصال ويكون مقرها في مدينة الجزائر" ثم صدر المرسوم التنفيذي 77-20 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي 91-04 بموجب المادة 2 منه سلطة الوصاية على المؤسسة من الوزير المكلف بتكنولوجيات الاعلام والاتصال الى الوزير المكلف بالمؤسسات الصغيرة، والمؤسسات الناشئة واقتصاد المعرفة²

وهنا يظهر الدور الوظيفي للوزير في الرقابة على هذه المؤسسات الا أن هذه الرقابة ليست مباشرة فهو يقوم بوضع السياسات العامة؛ فالوزير دوره الاشراف العام وكذا التوجيه الاستراتيجي وممارسة الرقابة

¹ رحموني بلقاضل، المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ومساهمتها في التنمية الاقتصادية الوطنية دفاتر السياسة و القانون، جامعة الجبالي بونعامة، خميس مليانة، المجلد16، العدد 02(2024) ص4.

² زوايمية رشيد المركز القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، الجزائر، المجلد13، لعدد02-2022ص32.

عن طريق إرسال لجان تفتيش لمتابعة الاداء العام للمؤسسة والتفتيش يكون بناء على برنامج سنوي محدد للتفتيش أو بناء على تفتيش فجائي

عادة ما يكون هذا التفتيش عن طريق المفتشية العامة للوزارة ويكون مضمون هذا التفتيش هو ضبط سير المؤسسات العمومية الموضوعة تحت الوصاية وحرصا على حسن سير المؤسسة يقوم الوزير بتوجيه تعليمات لمديري هذه المؤسسات، تخص المسائل المتعلقة بالتسيير سواء من جهة التسيير المالي أو الاداري.¹

ثانيا: الوالي

يرجع الفضل للمرسوم 83-200، كأصل من أعطى للأشخاص المعنوية الإقليمية في نطاق تسيير مصالحها العمومية إمكانية إنشاء مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي² وبحكم أن المؤسسات العمومية المحلية تنشأ من طرف المجلس الشعبي الولائي من بينها المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري. وتظهر رقابة الوالي في السهر على تنفيذ مداولات المجلس للتأكد من أن القرارات التي اتخذت موضوعة في إطار احترام القواعد القانونية. وهذا ما أشارت اليه المادة 102 من قانون الولاية "يسهر الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها"³ ونشر مداولات المجلس هنا يعزز دور مبدأ الشفافية في إعلام الجمهور بها أي أنه وقبل تنفيذ مداولات المجلس يقوم الوالي بالتأكد من مدى صحتها وبالتالي يملك الوالي سلطة عدم تنفيذها إذ يبرز دور الوالي هنا من خلال مراقبة مشروعية المداولات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي ما لم يتجاوز اختصاصاته فيها وتظهر أيضا في حالة تجاوز هذه الصلاحيات للوالي الحق في إلغاء وطعن في المداولات الصادرة على المجلس. والملاحظ أنه في حالة حل هذه المؤسسات، فإنه يكون بنفس الطريقة التي أنشأ بها بحيث يتم إلغائها عن طريق مداولات المجالس المحلية سواء الولاية أو البلدية.

الفرع الثاني: الرقابة التقنية

تعتبر الرقابة التقنية عملية فحص ومتابعة للتأكد من الأداء الانتاجي للمؤسسة. ولهذه الرقابة أجهز تقوم بها منها لجنة الصفقات العمومية (أولا) ثم محافظ الحسابات (ثانيا).

¹ طيبون حكيم، المرجع السابق ص49.

² القطبي محمد، المرجع السابق ص27

³ المادة 102 من القانون رقم 07-12 المرجع السابق ج.ر العدد 12 سنة 2012.

أولاً: لجنة الصفقات العمومية

إن مجال الصفقات العمومية في الجزائر شهد تطوراً وذلك من خلال توسيع نطاق تطبيقه ليشمل فئات جديدة ومن هذه الفئات نجد المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري. حيث أنها.

كانت في مرحلة أولى معفاة من التعاقد في ظل قانون الصفقات العمومية قبل أن يتم إدراجها ضمن قائمة الأشخاص المخاطبين بتطبيق أحكام النص القانوني. فبعد صدور عدة نصوص تنظيمية وتعديلها. صدر المرسوم الرئاسي المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام(15-247) الذي ينص في المادة 6 في فقرتها الأخيرة على أنه تطبق الصفقات العمومية محل النفقات "المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة كلياً أو جزئياً، بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو من الجماعات الإقليمية".¹

وهذا ما أكدته المادة 9 في فقرتها الأخيرة من القانون 23-12 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية "تطبق أحكام هذا القانون على الصفقات العمومية محل نفقات "المؤسسات العمومية الخاضعة للقواعد التجارية فيما يخص إنجاز عملية ممولة مباشرة كلياً أو جزئياً من ميزانية الدولة أو ميزانية الجماعات المحلية".²

ثانياً: محافظ الحسابات

"يعد محافظ حسابات كل شخص يمارس بصفة عادية باسمه الخاص وتحت مسؤوليته مهمة المصادقة على صحة حسابات الشركات والهيئات وانتظامها ومطابقتها لأحكام التشريع المعمول به".³ هنا مصطلح الهيئات يشير إلى الكيانات التي لا تتخذ شكل شركات تجارية ومن بين هذه الهيئات نجد المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وهذه الأخيرة تعين محافظ حسابات للمصادقة على ميزانيتها السنوية بحكم أنها تمارس نشاطاً تجارياً وتم النص على المصادقة في نص المادة 23 من ذات القانون والمدرجة ضمن مهام محافظ الحسابات بقولها يشهد بأن الحسابات السنوية منتظمة وصحيحة و مطابقة تماماً لنتائج عملية السنة المنصرمة. تخص مهام المحافظ لفحص قيم ووثائق المؤسسة ومراقبة مدى مطابقة المحاسبة للقواعد المعمول بها دون التدخل في التسيير هذا ما أشارت له المادة 23 في فقرتها الأخيرة من

¹ زوايمية رشيدة المرجع السابق ص33

² المادة 9 قانون رقم 23-12 مؤرخ في 5 غشت سنة 2023، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، ج.ر العدد 51، سنة 2023.

³ المادة 22 قانون رقم 10-01 مؤرخ في 29 يونيو سنة 2010، المتعلق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، المعدل والمتمم، ج.ر العدد 42، سنة 2010.

القانون السالف ذكره وبناء عليه تظهر رقابة محافظ الحسابات في مراجعة الحسابات والتصديق على صحة القوائم المالية كما أنه يعتبر المسؤول عن اكتشاف التلاعبات على هذه القوائم كما يقوم بإبداء رايه الفني والمحاييد حول صحتها.

الفرع الثالث: رقابة الهيئات العليا

تمثل رقابة الهيئات العليا المستوى الأكثر شمولية في المنظومة الرقابية وهذا النوع من الرقابة يدخل في نطاق حماية الاموال العمومية. ولهذه الرقابة أجهز تقوم بها وهي المفتشية العامة للمالية (اولا) ثم مجلس المحاسبة (ثانيا).

اولا: المفتشية العامة للمالية:

تعد المفتشية هيئة رقابية تابعة للدولة تسهر على مراقبة تسيير أموال الدولة العامة والخاصة من حيث التسيير والاستغلال الأمثل لها.

وتمارس المفتشية رقابتها على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري هذا ما نصت عليه صراحة المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية. إذ تمارس رقابتها على هذه الأخيرة من ناحية التسيير المالي والمحاسبي.

والملاحظ أن رقابة المفتشية العامة للمالية تنبئ على مبدأ المباغته والمفاجأة أو بإشعار مسبق في أدائها لمهامها وتقوم بإنجاز الأشغال التحضيرية المرتبطة بتدخلاتها مستغلة كل المعطيات الاقتصادية و المالية والتقنية لممارسة عملها الرقابي. وللمفتشية أيضا حق المبادرة بأي اقتراحات أو آراء تخص إجراءات أو تقنيات يتطلب استخدامها في مجال الفعالية والنجاعة.¹

إن العمليات التي تقوم بها المفتشية تحدد في برنامج سنوي يعد ويعرض على الوزير المكلف بالمالية ويكون ذلك خلال الشهرين الأولين من السنة ويحدد هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة، وبعد الانتهاء من مهام الرقابة يعد تقرير أساسي يبرز المعايينات والتقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة المراقبة وكذا فاعلية التسيير.

ويستشف في الأخير أن المفتشية العامة للمالية تقوم بالرقابة والتفتيش على المؤسسة حسب المجال سواء مالي أو تقني أو إداري

¹ زوايمية رشيد، المرجع السابق ص33

ثانيا: مجلس المحاسبة

إن الرقابة المالية التي يجريها مجلس المحاسبة لا تقل أهمية عن رقابة باقي الهيئات بل تعد أعلاها درجه وأدقها إجراء وهذا كله نتيجة ما خول لهذا المجلس من أدوات رقابية ونتيجة للاستقلالية التي يتمتع بها أيضا نتيجة للنظام القانوني من حيث أنه يمثل هيئة قضائية وإدارية في نفس الوقت.¹ فالرقابة التي يجريها المجلس على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري هي رقابة بعدية؛ الغاية منها الوقوف على مدى ترشيد وحسن استغلال الأموال العامة في المؤسسات وقد نصت المادة 2 من الامر 02-10 المتعلق بمجلس المحاسبة في فقرتها 3 على "تهدف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية و الأموال العمومية وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية.

معنى هذا أنه تكمن الصلاحيات الإدارية لمجلس المحاسبة في رقابة الأداء على المؤسسة من ناحية استعمال الموارد والأموال والوسائل المادية المسخرة لعمل المؤسسة إضافة إلى تقييم نوعية تسييرها ومدى فعالية أدائها.

¹ بن داود إبراهيم، المرجع السابق، ص150.

ملخص الفصل

بعدما تطرقنا إلى الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية والتطرق إلى طبيعتها القانونية كان لزاما أن نخرج إلى الرقابة الخارجية وذلك استكمالاً لما تم تناوله فيما سبق. فالاستقلال الإداري والمالي الذي تحظى به يقتضي وجود رقابة تضمن عدم انحرافها واستغلالها للاستقلال الذي منح لها والخروج عن المسار الذي أنشأت من أجله، وعليه فإن المشرع قد ميز بين المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري إذ شدد الرقابة عليها وذلك لضمان حسن سير المرفق العام بحكم أنها تمثل الامتداد المباشر للسلطة المركزية في حين أن الطبيعة التجارية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري فرضت نوع من المرونة على الرقابة عليها حيث تحولت الرقابة الوقائية من أداة جامدة إلى رقابة إستراتيجية تهدف إلى تحقيق نجاعة هذه المؤسسات ومن جهة أخرى أخضعها المشرع لرقابة الهيئات العليا

ويمكن القول ان هذا الفصل يمثل لبنة الاجابة على جزء من الإشكالية المطروحة حول حدود خضوع المؤسسات العمومية لأساليب تدخل الدولة بشأن هذه الاخيرة وذلك للتأكد من أن هذا التدخل هو لحماية المال العام وليس لتضييق الخناق عليه

الخاتمة

خاتمة

وختاماً لدراستنا المدرجة تحت عنوان «المؤسسات العمومية الخاضعة لأحكام القانون العام»، والتي توخينا من خلالها تسليط الضوء على النظام القانوني والإداري الذي يحكم هذه الهيئات، وبذلك نكون قد استعرضنا أبرز الآليات المنظمة لنشاطها ومدى فعاليتها في تحقيق المصلحة العامة. ونجد ان في التشريع الجزائري، هذه المؤسسات قد أنشئت أساساً لتسيير المرافق العمومية تحقيقاً للمصلحة العامة، وتلبيةً للحاجيات الأساسية للمواطنين، وذلك في إطار تجسيد دور الدولة التدخل لتحقيق التنمية المستدامة والتوازن الاجتماعي والاقتصادي. وتحقيقاً للمصلحة العامة. إذ يتضح أنها تشكل ركيزة أساسية في تجسيد نشاط الإدارة؛ باعتبارها الذراع التنفيذي الذي تنقل من خلاله الدولة سياساتها العامة من مجرد نصوص تشريعية إلى واقع ملموس يلبي تطلعات المرتفقين. ويستشف من ذلك أن هذه المؤسسات تتميز باستقلالها الإداري والمالي الذي يمنحها المرونة اللازمة لإدارة شؤونها، وكذا تمتعها بامتيازات السلطة العامة التي تخولها اتخاذ قرارات نافذة وإبرام عقود إدارية، بهدف التوفيق بين متطلبات الفعالية الاقتصادية وضمانات المرفق العام. إلا أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة، بل نسبية فهي تخضع لعدة أشكال من الرقابة؛ أبرزها الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية، والتي لا تهدف إلى مصادرة هذا الاستقلال، بل إلى ضبطه وتوجيهه لضمان تماشي مع السياسة العامة للدولة، وحماية مشروعية القرارات المتخذة بما يخدم المصلحة العامة. وكذا ضمان عدم الخروج عن السياسة العامة لهذه الأخيرة. أما الرقابة المالية فغايتها صون المال العام من الهدر، وضمان حسن صرفه وتوجيهه وفقاً لقواعد المحاسبة العمومية، بما يتماشى مع الأهداف والبرامج التنموية التي سطرته الدولة مسبقاً. وتليها رقابة مجلس المحاسبة، باعتباره الهيئة العليا المستقلة للرقابة البعيدة على أموال الدولة، هي الأخرى تسعى إلى ضمان تطبيق التشريع المالي والمحاسبي، من خلال تقييم نجاعة التسيير، ومعاينة أي خرق للقواعد المالية والميزانية

وفي الأخير، يتضح أن النظام القانوني للمؤسسات العمومية في الجزائر يقوم على معادلة الازدواجية القانونية؛ حيث تخضع المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري لأحكام القانون العام وقواعد المحاسبة العمومية، في حين تنفتح المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري على أحكام القانون الخاص (التجاري والمدني)، وهو ما ينعكس مباشرة على طبيعة منازعاتها، وعقودها، والنظام القانوني لمستخدميها. وفي حين تنفتح المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري على أحكام القانون الخاص في علاقتها مع الغير (كالمستهلكين والموردين) وضمن معاملاتها التجارية الحرة، فإنها تظل مشدودة إلى القانون العام في جانبها المالي والتعاقدي، لاسيما ما تعلق بحماية أموالها وتطبيق الأحكام الصارمة للصفقات

العمومية. وذلك لتحقيق التوازن توكبا مع التحولات الاقتصادية وهذا ما يعكس دور الدولة وغايتها في التكيف مع هذه التحولات.

قائمة المصادر والعراجع

LES REFERENCES

أولاً: النصوص التشريعية

- الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر العدد 46.
- قانون رقم 10-01، مؤرخ في 29 يونيو سنة 2010، يتعلق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، ج.ر العدد 42.
- القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، ج.ر العدد 37.
- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر العدد 12.
- القانون العضوي رقم 18-15، المؤرخ في 2 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين المالية، ج.ر العدد 53.
- القانون رقم 22-18، المؤرخ في 24 جويلية 2022، المتعلق بالاستثمار، ج.ر العدد 50.
- قانون رقم 23-12، مؤرخ في 5 غشت سنة 2023، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، ج.ر العدد 51.

ثانياً: النصوص التنظيمية

- مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج.ر العدد 82.
- مرسوم تنفيذي رقم 08-272، مؤرخ في 6 سبتمبر سنة 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر العدد 50.
- مرسوم تنفيذي رقم 13-78، مؤرخ في 30 يناير سنة 2013، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، المعدل والمتمم، ج.ر العدد 08.
- المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، ج.ر العدد 50.
- المرسوم التنفيذي رقم 21-62، المؤرخ في 28 فبراير سنة 2021، المتعلق بالتفسير الميزانياتي والمحاسبي للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج.ر العدد 11.
- المرسوم التنفيذي رقم 24-347، مؤرخ في 14 أكتوبر سنة 2024، يحدد كفاءات ممارسة الرقابة الميزانية، ج.ر العدد 72.

ثالثاً: الكتب

1. بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2021.
2. بن جيلالي عبد الرحمن، هيمنة سلطة الوالي على المجالس المحلية المنتخبة، مجمع هيليو بوليس، قالمة، 2014-2015.
3. بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة في القانون الجزائري والمقارن، دار الكتاب الحديث.
4. بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2022.
5. جيري نجيب، نظام الرقابة المالية، دار نشر المعرفة.
6. عدو عبد القادر، مبادئ القانون الإداري، 2020.
7. عوابدي عمار، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
8. لباد ناصر، القانون الإداري (الجزء الأول)، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر.
9. واضح رشيد، المؤسسة في التشريع الجزائري بين النظرية والتطبيق، دار هومة، الجزائر، 2003.

رابعاً: الأطروحات والمذكرات

1. طيبون حكيم، رقابة الدولة على المؤسسات العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2019-2020.
2. عيادي سعاد، دور وزارة العلاقات مع البرلمان في توطيد وتنسيق العلاقة بين الحكومة والبرلمان في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة 1، 2021-2022.
3. غلابي بوزيد، مفهوم المؤسسة العمومية، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أم البواقي، 2010-2011.
4. مذكرة ماستر، "النظام القانوني للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري"، جامعة زيان عاشور بالجلفة، 2020.
5. مذكرة ماستر، "النظام القانوني للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري"، جامعة يحيى فارس بالمدينة، 2022-2023.

1. بلخيري محمد سعد الدين، فنتيري يمينة، "آليات الرقابة المالية في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في ظل المستجدات المالية"، مجلة التنمية الاقتصادية، جامعة قسنطينة 2، 2025.
2. بريش خالد، مطبوعة جامعية في مقياس مراقبة التسيير، جامعة الجزائر.
3. حجيبي حدة، "رقابة المديرية العامة والمفتشية العامة للوظيفة العمومية على تسيير المسار المهني لمستخدمي البلدية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، جامعة الجزائر 1، 2020.
4. رحموني بلفاضل، "المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري ومساهمتها في التنمية الاقتصادية الوطنية"، دفاثر السياسة والقانون، جامعة خميس مليانة، 2024.
5. زوايمية رشيد، "المركز القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، 2022.
6. صديقي مسعود، "دور نظام الرقابة الداخلية في تفعيل الأداء المحاسبي للمؤسسة الاقتصادية"، مداخلة، جامعة ورقلة، 2003.
7. طيبون حكيم، "الرقابة الإدارية المتخصصة على عقود المؤسسات العمومية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، جامعة الجزائر 1، 2019.
8. قاوي السعيد، "مكانة المحاسب العمومي في النظام القانوني للمحاسبة العمومية"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة المسيلة، 2026.
9. القطبي محمد، "إنشاء المؤسسات العمومية الولائية ذات الطابع الصناعي والتجاري"، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أدرار، 2024.
10. معمر محمد رضا، "الإصلاح الميزانياتي والاستثمار العمومي في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري"، مجلة المالية العمومية، 2025.
11. مهدي رضا، قانة حسين، "الدور الرقابي لمصالح الرقابة المالية ومفتشية الوظيفة العمومية"، مجلة الأستاذ الباحث، جامعة المسيلة، 2022.
12. يزيد صالح، عبد الله مايو، "دور التدقيق الداخلي في تفعيل مبادئ الحوكمة"، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، جامعة ورقلة، 2016.

الفهرس

الصفحة	الفهرس
5-1	مقدمة
6	الفصل الأول: الإطار القانوني والتنظيمي للمؤسسات العمومية في الجزائر
8	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري في التشريع الجزائري
8	المطلب الأول: التأصيل المفاهيمي للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وتطورها
14	المطلب الثاني: النظام القانوني والتنظيمي للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري
20	المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي والقانوني للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري
21	المطلب الأول: التأصيل المفاهيمي للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري
27	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للمؤسسات العمومية ذات الطابع والتجاري
32	ملخص الفصل
34	الفصل الثاني: أساليب الرقابة على المؤسسات العمومية في التشريع الجزائري
36	المبحث الأول: الرقابة الداخلية على المؤسسات العمومية الخاضعة لأحكام القانون العام
36	المطلب الأول: الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري
38	المطلب الثاني: الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري
42	المبحث الثاني: الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الخاضعة لأحكام القانون العام
42	المطلب الأول: الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري
48	المطلب الثاني: الرقابة على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري
54	ملخص الفصل
55	الخاتمة
57	قائمة المراجع
61	الفهرس
62	ملخص المذكرة

ملخص المذكرة

إن موضوع المؤسسات العمومية الخاضعة لأحكام القانون العام في التشريع الجزائري، يعتبر الأداة الفعالة التي تتخذها الدولة لتسيير المرافق العمومية. ومن النتائج المتوصل إليها أنه رغم تمتع هذه المؤسسات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي إلى أنها تخضع لرقابة السلطة الوصية وهذا ما يحد من هذه الاستقلالية. ويظهر أيضا أن الخضوع لأحكام القانون العام ليس مطلقا بل نسبيا خصوصا مع ظهور المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والتي تتداخل فيها قواعد القانون العام والخاص وهذا راجع لطبيعة النشاط. فحدود خضوع هذه المؤسسات للقانون العام يتحدد بطبيعة نشاطها والغرض من إنشائها بينما يمتد تطبيق القانون الخاص كلما تعلق الأمر بالأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية والتعاقدية فالتداخل الحاصل إنما هو راجع لغاية تحقيق المصلحة العامة.

الكلمات المفتاحية: المؤسسات العمومية؛ المرافق العمومية؛

القانون العام؛ المصلحة العامة.

Abstract

The subject of public Institutions subject to the provisions of public law in Algerian legislation represents an effective tool employed by the state to manage public utilities. Among the findings reached is that, despite these institutions possessing legal personality and financial autonomy, they remain subject to the oversight of the tutelary authority, whichh inherently limits this independence.

Furthermore, it is evident that subjection to the provisions of public law is not absolute but relative, particularly with the emergence of public institutions of an industrial and commercial nature (EPIC). In such entities, public and private law rules overlap due to the nature of their activities. Consequently, the extent to which these institutions are governed by public law is determined by the nature of their operations and the purpose of their establishment, whereas private law applies whenever activities involve economic or contractual matters. This legal intersection is fundamentally driven by the ultimate goal of achieving the public interest.

Keywords: Public Institutions; Public Utilities; Public Law; Public Inters.

Résumé

Le sujet des établissements publics soumis aux dispositions du droit public en législation algérienne représente un outil efficace employé par l'État pour gérer les services publics. Parmi les conclusions tirées, il apparaît que, malgré la personnalité morale et l'autonomie financière dont jouissent ces institutions, elles demeurent soumises au contrôle de l'autorité de tutelle, ce qui limite intrinsèquement cette indépendance.

De plus, il est évident que la soumission aux dispositions du droit public n'est pas absolue mais relative, particulièrement avec l'émergence des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Au sein de ces entités, les règles du droit public et du droit privé se chevauchent en raison de la nature de leurs activités. Par conséquent, la mesure dans laquelle ces institutions sont régies par le droit public est déterminée par la nature de leurs opérations et l'objectif de leur création, tandis que le droit privé s'applique dès lors que les activités concernent des questions économiques ou contractuelles. Cet croisement juridique est fondamentalement motivé par l'objectif ultime de réaliser l'intérêt public.

Mots-clés : Établissements publics ; Services publics ; Droit public ; Intérêt public.