جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

أعمال موجهة في مقياس القانون العام الاقتصادي

موجهة لطلبة السنة الثالثة ليسانس

تخصص القانون العام (السداسي الثاني)

من إعداد الدكتورة: بركات جوهرة

السنة الجامعية 2024/2023

الدرس الرابع

التدخل المباشر في الاقتصاد عن طريق المؤسس العامة ذات الطابع الاقتصادي

استعملت الدولة المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي كأداة للتدخل في الحقل الاقتصادي، فتخضع بذلك لأحكام الأمر رقم 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسيرها و خوصصتها، المعدل و المتمم [1]، الذي هو الآخر أخضع إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية و تنظيمها و سيرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري[2] ، مما يتطلب تحديد الطبيعة القانونية لهذه المؤسسة(**أولا)** و تمييزها عن بعض المؤسسات العمومية الأخرى**(ثانيا)**.

أولا: الطبيعة القانوني للمؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي

باستقراء نص المادة الثانية من الأمر رقم 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خوصصتها، التي تنص على أنها "شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشر أو غير مباشرة، و هي تخضع للقانون العام" فإن المؤسسات تجمع ما بين الطابع العمومي **(1)** و الطابع التجاري **(2)**، كونها تتمتع بقدر من الاستقلالية.

1- الطابع العمومي

أكدت المادة الثانية من الأمر رقم 01-04 السالف الر على الطابع العمومي للمؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي من خلال خضوعها لقواعد القانون العام، هو ما يتضح خلال عدة نقاط أهمها:

---

[1] أمر رقم 01-04 مؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خوصصتها، ج.ر. عدد 47 صادر في 22-08-2001، معدل بأمر رقم 08-01 مؤرخ في 28 فيفري 2008، ج.ر. عدد 11 صادر في 02-03-2008.

[2] أمر رقم 95-25 مؤرخ في 10 سبتمبر 1995، يتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج.ر. عدد 55 صادر في 27-09-1995.

-امتلاك أغلبية رأسمالها الاجتماعي من طرف الدولة أو أي شخص معنوي تابع للقانون العام ، مما يعني أنها ممتلكات الدولة الخاضعة لأحكام القانون رقم 90-30 المنظم للأملاك الوطنية[3] ، و بالتالي فالتنازل أو التصرف فيها يكون طبقا لقواعد القانون العام[4].

-تخضع أموال المؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي لقواعد المحاسبة العمومية [5]المؤطرة بموجب القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية [6]و إخضاع نشاطها لرقابة مجلس المحاسبة[7].

-خضوعها لوصاية رئيس الحكومة عن طريق مجلس مساهمات الدولة.

-إمكانية النص عن طريق التنظيم على أشكال خاصة لأجهزة الإدارة و التسيير.

مما يؤكد أيضا على الطابع العمومي للمؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي هو اعتبارها الأداة و الوسيلة المعتمدة في تحديد الاستراتيجية الشاملة في مجال مساهمات الدولة و الخوصصة بصفة عامة.

-2الطابع التجاري

كيفت المادة الثانية من الأمر رقم 01-04 السالف الذكر المؤسسات العمومية الاقتصادية على أنها شركات تجارية، فكان لهذا التكييف الصريح نتائج قانونية منطقية تكرس الطابع التجاري لهذه المؤسسات، أهمها :

---

[3] قانون رقم 90-30 مؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر. عدد 52 صادر في 02-12-1990.

[4] راجع المادة 4 من الأمر رقم 01-04 ، يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خوصصتها، مرجع سابق.

[5] المادة 3/3 من المرجع نفسه.

[6] قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر. عدد 35 صادر في 15-08-1990.

[7] المادة 8 من الأمر رقم 95-20 مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر. عدد 39 صادر في 23-07-19990، معدل و متمم بالأمر رقم 10-02 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر. عدد 50 صادر في 01-09-2010. للمزيد من التفصيل راجع شاوش أسيا، " إخضاع المؤسسات العمومية الاقتصادية لرقابة المفتشية العامة للمالية"، *مجلة صوت القانون*، مجلد 03، عدد 04، ص.ص. 2-14.

-خضوع إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية و تنظيمها و سيرها لأحكام القانون التجاري لاسيما تلك المتعلقة بشركات رؤوس الأموال[8].

-اكتساب المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي صفة التاجر و ما يترتب علها من التزامات القيد في السجل التجاري و مسك الدفاتر التجارية.

-خضوع رأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية لأحكام القانون التجاري باعتبارها قيم منقولة ، أسهم أو شهادات استثمار أو سندات مساهمة إلى كيفيات الإصدار و الاقتناء م التنازل.

-تسيير المؤسسة العامة الاقتصادية من قبل مجلس أدارة مثلها مثل الشركات التجارية.

-خضوع المؤسسات العمومية الاقتصادية لأحكام الإفلاس والتسوية القضائية[9].

لكن خضوع هذه المؤسسات لقواعد الإفلاس و التسوية القضائية يمكن أ ترد عليه استثناءات، و هي:

-إمكانية تدخل السلطة الوصية لتسديد مستحقات الدائنين فيتم وقف إجراءات الإفلاس.

-طب أحد دائني المدين أو وكيل التفلسة الإذن ن المحكمة بالتعاقد جزافيا في كل الأصول المنقولة أو العقارية أو بعضها و بيعها[10] .

من خلال هذا المنطلق تكون المؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي شخص من أشخاص القانون الخاص، رغم اعتبارها من قل البعض أنا شخص من أشخاص القانون العام[11].

-3إسقلالية المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي

يمكن استنتاج مؤشرات استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية من طابعها التجاري ، الذي يكسبها صفة التاجر ويزودها بالشخصية المعنوية ، والذمة المالية المستقلة.

---

[8] .المادة 592 و ما بعدها من القانون التجاري

[9] .المادة 217 من المرجع نفسه

[10] .المادة 352 من المرجع نفسه

[11] من بين المؤلفين الذين يعتبرون المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي شخص من أشخاص القانون العام، شخص إداري، راجع بغدادي إيمان، "النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية بالجزائر"، *مجلة الباحث للعلوم الرياضية و الاجتماعية*، مجلد 03، عدد 02، ص.ص.74-98.

أ- الشخصية المعنوية

بمجرد قيد المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي في السجل التجاري تصبح كيان قانوني قائم بذاته ، فتكتسب الأهلية القانونية و تصبح مؤهلة للتصرف القانوني لاسيما:

_حق التملك

-أهلية القيام بالتصرفات القانونية كإبرام العقود و التصرف في أملاكها.

-أهلية التقاضي

-تحمل الالتزامات كمسك الدفاتر التجارية ودفع الضرائب و المستحقات.

ب -الذمة المالية

تتكون لدى المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي ذمة مالية مستقلة عن ذمة الدلة أو الشخص المعنوي الذي يساهم في إنشائها، مما يعني أ ن عائداتها لا تعود إلى الخزينة العمومية، و إنما هي أرباح تعود لحساب المؤسسة باعتبارها شركة تجارية.

-حق المؤسسة التصرف في أمولها.

لكن يبقى أن الطابع العمومي للمؤسسات العمومية الاقتصادي يحد من استقلاليتها و يجعلها تحت الوصاية، خاصة أنها تعتبر أداة لتحقيق سياسة اقتصادية معينة، تتغير بتغير الظروف، مما جعلها تخضع لنظام قانوني مزدوج، و هو ما يميزه عن غيرها من المؤسسات العامة.

ثانيا: تمييز المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي عن بعض المؤسسات العمومية الأخرى

تنفرد المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي بخصوصيات تميزها عن باقي المؤسسات العمومية الأخرى، رغم التشابه الموجود فيما بينها، سواء تعلق الأر بالمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري **(1)** أو بالمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري**(2)**.

-1تمييزها عن المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري

رغم الخلط الحاصل بين هاتين المؤسستين باعتبارهما مؤسسات عمومية ألاّ أن هناك فروق جوهرية كثيرة، يمكن تلخيص أهمها فيما يلي:

–تعتبر المؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي شص من أشخاص القانون الخاص ، رغم الخلط الذي وقع فيه القضاء خلاف ذلك[12] ، بينما تكيف المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي و التجاري شخص من أشخاص القانون العام.

–تكتسب المؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي صفة الشركة التجارية، حيث يتم إنشاءه بموجب عقد رسمي أمام الموثق ، بينما تعتبر المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري تكتسب صفة شخص معنوي عام أو تنظيم إداري يتم إحداثها بموجب قرار إداري (مرسوم تنفيذي بالسبة للمؤسسات الوطنية أو مداولة بالنسبة للمؤسسات المحلية[13].

–من حيث الهدف و الغاية

تهدف المؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي إلى تحقيق أرباح، فهي شركة تجارية، عكس المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري التي تهدف إلى تقديم خدمة عمومية دون أية أرباح، بل تكتفي فقط بالمحافظة على توازنها المالي[14].

– من حيث موضوع النشاط

تمارس المؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي نشاط اقتصادي (إنتاج السلع ، التوزيع...)، عكس المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري التي تمارس نشاط مرفقي و تقديم الخدمة العمومية (الجزائرية للمياه ، بريد الجزائر ، سونلغاز...).

–المؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي شخص من أشخاص القانون الخاص ، فهي تخضع لأحكام القانون التجاري وبالتالي يمكن شهر إفلاسها أو خوصصتها.

---

[12] راجع محكمة التنازع، قرار رقم 42 مؤرخ في 13 نوفمبر 2007، مجلة مجلس الدولة، عدد 09ن 2009، مجلس الدولة قرار رقم 058475 مؤرخ في 10 مارس 2011، قضية الشركة ذات الشخص الوحيد أشغال البناء العمومي، ضد الوكالة الوطنية لتحسين السكن و تطويره، مجلة مجلس الدولة ، عدد 12، 2014، ص.98.

[13] زوايميه رشيد، " المركز القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري"، *المجلة الأكاديمية للبحث القانوني*، مجلد 13، عدد 02، 2022، ص. 14. ص.ص.9–38.

[14] راجع المادة 154 من القانون رقم 11–10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 37 صادر في 03–07–2011، معدل و متمم بموجب أمر رقم 21–13 مؤرخ في 31 أوت 2021، ج.ر. عدد 67 صادر في 31–08–2021.

-تتمتع المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري بامتيازات السلطة العامة (اتخاذ القرار)، عكس المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي، التي تعتبر شخص من أشخاص القانون الخاص مجرد من امتيازات السلطة العامة. فلا يمكن شهر إفلاسها أو خوصصتها و الحجز على أموالها بالرغم من اعتبارها تاجرة في علاقاتها مع الغير[15].

-عدم جوازية اللجوء إلى التحكيم إلاّ في علاقاتها الاقتصادية الدولية.

أما وجه الشبه بينهما يكن في ونها تخضعان لنظام قانوني مزدوج، أي مزيج من أحكام القانون العام و القانون الخاص، كما أن هناك نوع من المرونة في التمييز بينهما[16]، حيث عرفت المنظومة القانونية الجزائرية تحويل مؤسسات عمومية ذات طابع اقتصادي إلى مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري[17] ، أو العكس تحويل مؤسسات ذات طابع صناعي و تجاري إلى مؤسسات عمومية ذات طابع اقتصادي[18].

-2تمييزها عن المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري

إذا كانت المؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي تشترك مع المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري في الشق الخاص بالطابع العمومي، إلا انهما تختلفان في كثير من النقاط، أهمها:

-من حيث النشاط ، تمارس المؤسسة العامة الاقتصادية نشاط اقتصادي بينما تمارس المؤسسة العمومية الإدارية نشاط مرفقي عمومي.

-من حيث الذمة المالية : المؤسسة العمومية ذات الطابع الاقتصادي ذمة مالية مستقلة هي ذمة الشركة ، عكس المؤسسة العامة ذات الإداري، التي لا تملك ذمة مالية مستقلة[19] ، حيث تخضع

---

[15] المادة 46 من القانون رقم 88-01 مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر. عدد 02 صادر في 02-02-1988.

[16] زوايميه رشيد، المركز القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري"، مرجع سابق، ص. 15.

[17] راجع على سبيل المثال المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 90-391 مؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتضمن تغيير الطبيعة القانونية للشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية وقانونها الأساسي، ج.ر. عدد 54 صادر في 12-12-1990.

[18] راجع على سبيل المثال الأمر رقم 69-59 مؤرخ في 28 جويلية 1969، يتضمن حل مؤسسة كهرباء و غاز الجزائر و إحداث الشركة الوطنية للكهرباء و الغاز، ج.ر. عدد 65 صادر في 01-08-1969(ملغى).

[19] للتفصيل راجع زوايمية رشيد، " إشكالية الذمة المالية للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري"، *المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية*، مجلد 17، عدد 02، 2022، ص.ص. 11-26.

هذه الأخيرة للقواعد المطبقة على الإدارة و مبدأ التخصيص [20]، أي بمفهوم آخر لا تمك الذمة المالية إنما تخصص لها ذمة مالية مملوكة للدولة أو الجماعات الإقليمية.

-تخضع أموال المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري لقواعد المحاسبة العمومية القائمة على ضمان حسن استعمال و صرف المال العام[21].

-أموال و أملاك المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري تابعة للدولة أو الجماعات الإقليمية، فلا يمكن التنازل عنها ، الحجز عليها ، أو التصرف فيها.

-لا تخضع المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري لقاعد الإفلاس والتسوية القضائية.

[20] المادة 43 من القانون رقم 88-01 ، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، مرجع سابق.

[21] Pour une étude bien éxpliquée, voir BOUSSOUMAH Mohamed, L établissement public, Office des Publications Universitaires, Alger, 2012.