مقدمة:

يحتل النظام القانوني للمؤسسة العمومية بصفة عامة والمؤسسة العمومية الاقتصادية بصفة خاصة مكانا بارزا في الدراسات القانونية المعاصرة، ويزداد الاهتمام به كلما زاد دور الدولة وتعاظم تدخلها في المجال الاقتصادي بعد أن انكمش دورها في فترة زمنية معينة، حيث طفح مع بداية الألفية الجديدة سعي الدولة لتحرير تجارتها الخارجية وتوقيعها لاتفاق الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي ورغبتها في إنشاء مناطق للتبادل الحر (منطقة التبادل الحر للدول العربية) ويتعاظم دور المؤسسة العمومية الاقتصادية في هياكل الدولة الجزائرية إذا ما علمنا أن نسبة الإنفاق العام في العشرية الأخيرة بلغت أكثر من 850 مليار دولار حيث لا شك ولا ريب ولا غروة في أن المؤسسة العمومية الاقتصادية هي أهم قنوات الإنفاق العمومي على الإطلاق في ضل ضعف واستكانة القطاع الخاص .

ومن هذا المنطلق فلا يمكن فصل مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية عن التطور التاريخي الذي نشأ في ظله القطاع العام بأكمله ، فالنظام الرأسمالي هو النظام الاقتصادي الذي يستند إلى حد قريب على دعامتين أساسيتين هي الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج، وحرية العمل والمنافسة الحرة، لذلك انصبت جهود الدولة الرأسمالية على حماية هذه المبادئ وإنشاء ما يلزم لها من أجهزة تقوم بإسناد النظام المذكور وبأداء وظائف محدودة تقوم بها هيئات إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أو يقوم بها الأفراد عن طريق الالتزام تحت رقابة هذه الأجهزة الإدارية وترك النشاط الاقتصادي في عمومه إلى القطاع الخاص، عدا استثناءات محدودة، هذه الفلسفة لا يمكن أن نتكلم عنها في الجزائر إلا بعد تبني قوانين الإصلاحات الاقتصادية 88-01-02-03-04-05 وما بعدها، لكن ذلك لم يمنع الدولة من التدخل المباشر في إحدى حالتين :

عندما يحجم الأفراد عن القيام بإدارة نشاط اقتصادي معين لعدم تحقيقه الربح ولكن الدولة مجبرة على ذلك لإشباع الحاجات العامة.

أوان فرعا اقتصاديا يشكل أهمية خاصة للدولة لأغراض تحمل في طياتها ديمومة الدولة ذاتها، وتدار جميع هذه الفروع بواسطة هيئات إدارية غير مستقلة، فهي جزء من البنية التنظيمية للإدارة الحكومية ولعل وضعها القانوني في هذه المرحلة لم ينفصل عن الوضع القانوني لهذه الإدارة، فهي تمول من ميزانية الدولة في إطار الاعتماد السنوي وتخضع إلى قواعد الميزانية وأحكام الصرف، التي تسري على جميع الهيئات الإدارية.

غير أن اتساع وظيفة الدولة وازدياد مهام الدولة الرأسمالية بفعل الأزمات الدورية التي مر بها الاقتصاد العالمي والوطني، أزمة 1986 والأزمة الاقتصادية في العشرية السوداء، واللجوء إلى برامج إعادة الهيكلة من طرف صندوق النقد الدولي وكذا تأثيرات الأزمة المالية العالمية (أزمة الاقتصاد الوهمي والقروض العقارية)، كل هذا جعل البناء التنظيمي عائقا أمام تحقيق التنمية الاقتصادية، لذا لجأت الدولة إلى تبني صيغ تنظيمية في قوانين الإصلاحات المذكورة سابقا تكون أكثر سلاسة وأكثر قدرة على اتخاذ القرارات في المجالات التي تناط بها وهو ما يتطلب بدوره أن تكون لدى هذه المؤسسات العمومية الاقتصادية قدرا من الاستقلالية وان تتمتع بالشخصية المعنوية وان لا تخضع لبعض قواعد القانون العام التي تشكل عائقا في وجه التنمية .

فعلى هذا الأساس ووفقا لهذه الفلسفة ظهرت فكرة المؤسسة العمومية الاقتصادية في نطاق القانون العام وارتبط مفهومها بتطوره لفترة طويلة نسبيا فلم تكن تذكر المؤسسة العمومية الاقتصادية إلا في فقه القانون الإداري على أنها شخص من أشخاص القانون العام تنشئه الدولة وتتبعه أساليبها .

إن صورة المؤسسة العمومية الاقتصادية كتنظيم إداري وجب أن يتمتع بأكثر جرأة اقتصادية وان يعيش حرية تعاقدية وملئه اقتصادية وشفافية لا يمكن أن توجد إلا في مبادئ القانون الخاص، لذلك توجب في ظل الأسس الموضوعية لعلاقات السوق الرأسمالية على المشرع إخضاع هذا القطاع إلى ذات الأساليب الإدارية والقانونية الذي يمارس فيها القطاع الخاص نشاطه والى مجمل النظام القانوني الذي تخضع له علاقات القطاع الخاص .

غير أن تأثير الدولة المتزايد في حلقات الاقتصاد بفعل المبررات الموضوعية (اقتصاد الريع) التي أدت إلى انتقال الاقتصاد من مرحلة الرأسمالية الحرة إلى مرحلة رأسمالية الدولة الاحتكارية، استوجب أن تتمتع المؤسسات العمومية الاقتصادية بمزيد من السلطات والامتيازات ما يمكنها من مواجهة إفرازات هذا الانتقال أو التحول من جهة، والحفاظ على الخدمة العامة من جهة أخرى .

وعطفا على ما سبق ذكره ونظرا لخصوصية بعض المشاريع والخدمات العمومية وبعد أن كان الانتقال والتحول سريعا وغير مدروس، فقد ارجع المشرع إلى حاضنة القانون العام أو ما يسمى بإعادة التأميم بعض من أنشطة المؤسسة العمومية الاقتصادية مما يدفعنا إلى القول أن المشرع سعى إلى استعارة الشكل التنظيمي للمؤسسة العمومية الاقتصادية من القانون الخاص على وجه الاستقلال النسبي وفقا لطبيعة العلاقات الرأسمالية حيث استطاعت فكرة المؤسسة العمومية الاقتصادية أن توفق بين خصائص الشركة الخاصة والمؤسسة الإدارية العامة.

ولعل ما سبق ذكره هو من أهم الأسباب العلمية التي شدتني إلى دراسة طبيعة النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية باعتبارها تحتل مركزا وسطا بين القانون العام والقانون الخاص، إضافة إلى محاولة توضيح ما شاب بعضا من الدراسات السابقة في الخلط بين المؤسسة العمومية الاقتصادية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وهو ديدن كثير من كتاب القانون الإداري .

ولا أنكر أنني أردت أن اثري المكتبة القانونية الجزائرية في جزئية كانت ولا تزال محل جدل قانوني، إضافة إلى ميلي الشخصي إلى الدراسات القانونية الدقيقة، ولأن الدراسات السابقة التي تناولت الموضوع سواء بالعنوان نفسه أو بعناوين مشابهة تقترب منه معالجة وموضوعا لم تفصل فصلا باتا في طبيعة هذا النظام القانوني كما أنها ركزت أساسا على عملية الخوصصة مع إهمال لكل البيئة القانونية الخاصة بالمؤسسة العمومية الاقتصادية ويمكن لأي باحث أن يستقي هذا الحكم القيمي من الدراسات التالية:

– محمد الصغير بعلي: النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، 1991.

– شيخي كمال: أجهزة المؤسسات العامة الاقتصادية في الجزائر،رسالة ماجستير، بن عكنون، 1993.

– عليوات ياقوتة: الرقابة على المؤسسة العامة في الجزائر، رسالة ماجستير، بن عكنون، 1992.

– حكمت محمد فليح: دور العمال في تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، رسالة ماجستير، بن عكنون، 1990.

ولما كانت المؤسسة العمومية الاقتصادية مثار بحث من قبل عديد الباحثين، فإنني وجدت صعوبة بالغة في الوصول إلى الحكم السابق على كثرة الدراسات وإجبارية قراءتها وتمحيصها، فضلا عن كم هائل من النصوص القانونية من مختلف الدرجات فيما يربو عن 150 نصا عالجت الموضوع باسمه ومن مختلف جوانبه، فضلا عن النصوص القانونية ذات الصلة ، وهو ما يجعل الباحث يسبح في كم هائل من المعلومات، إضافة إلى صعوبة الحصول على بعض الأنظمة الداخلية غير المنشورة لبعض المؤسسات لما لها من قيمة قانونية.

واني لتحذوني إرادة من خلال هذه الدراسة للوصول إلى بعض الأهداف وعلى رأسها

* التفريق بين المؤسسة العمومية الاقتصادية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري كوسائل تستخدمها الدولة لتحقيق التنمية الاقتصادية.

* محاولة تحديد القانون الواجب التطبيق على كل مراحل حياة المؤسسة العمومية الاقتصادية منذ نشأتها إلى أركانها من عمال وصفقات ونشاطات وأموال وأملاك لكي ينعكس ذلك بوضوح على منازعاتها.

* إن الدقة في تحديد النظام القانوني وعدم تعقيده يساعد في توسيع نشاطات المؤسسة العمومية الاقتصادية وعدم تخوف الغير من تعقيد أنظمتها القانونية.

ومن هذا المنطلق يمكن أن نطرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري من خلال النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية في الموازنة بين ضرورة إشباع الخدمة العامة من جهة والحفاظ على المال العام والتنمية المستدامة من جهة أخرى ومقتضيات اقتصاد السوق من منافسة شريفة وحرية اقتصادية وملكية خاصة .

أي وجود نظام قانوني خاص يجمع بين صرامة القانون العام وحرية وسرعة قواعد القانون الخاص، كما يمكن أن نطرح التساؤلات الفرعية التالية معبرة عن هذه الإشكالية:

– ما هي الفروق بين المؤسسة العمومية الاقتصادية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري.

– كيف عالج المشرع موضوع أملاك المؤسسة العمومية الاقتصادية عقارية أو منقولة.

– ما هو النظام القانوني لمستخدمي المؤسسة العمومية الاقتصادية.

– كيف تتم الرقابة على أموال ونشاطات المؤسسة العمومية الاقتصادية.

ولقد اعتمدنا من خلال هذه الدراسة على منهج تحليل المضمون باعتبار الكم الهائل من النصوص القانونية السابق ذكرها مع الاستعانة بالمنهج المقارن لإبراز نقاط القوة والضعف في المواد القانونية.

واعتمدنا خلال دراستنا لهذا الموضوع على الخطة التالية:

نتناول هذا الموضوع في فصلين، نتعرض في الفصل الأول إلى الإطار القانوني لنشأة المؤسسة العمومية الاقتصادية من خلال أربعة مباحث، نتناول في

المبحث الأول المؤسسة العمومية في العهد الاشتراكي و في مبحث ثاني المؤسسة العمومية في قوانين الإصلاحات وفي مبحث ثالث نخصه لدراسة الطبيعة القانونية للمؤسسة العمومية الاقتصادية و مبحث رابع نعرض فيه آليات تغيير الطبيعة القانونية للمؤسسة العمومية الاقتصادية.

وفصل ثاني نتطرق من خلاله إلى الإطار القانوني لتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية ضمن أربعة مباحث، نخص المبحث الأول لأجهزة تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية، والمبحث الثاني لممتلكات المؤسسة العمومية الاقتصادية، والمبحث الثالث نتعرض من خلاله إلى النظام القانوني لمستخدمي المؤسسة العمومية الاقتصادية، ومبحث رابع وأخير نخصصه لدراسة الرقابة على المؤسسة العمومية الاقتصادية.