

2021/  
2022

محاضرات مادة القانون

العام الاقتصادي

مقدمة لطلبة السنة الثالثة

تخصص: قانون عام

د. بولقواس سناء

2021/2022



## المحور الأول: مفهوم القانون العام الاقتصادي

نتناول في هذا المحور مفهوم القانون العام الاقتصادي، والذي يتلاقى فيه القانون والاقتصاد، وهي ليست بالظاهرة الجديدة، نفصل في مفهوم القانون الاقتصادي العام وذلك على النحو التالي:

### أولاً: تعريف القانون الاقتصادي

لا يزال موضوع تعريف القانون الاقتصادي العام العديد من النقاشات، باعتبار أنه جزء من القانون العام يهتم بالجانب الاقتصادي كما سنقوم ببيانه لاحقاً في دراستنا، وكنتيجة للتأثيرات المتبادلة بين القانون والاقتصاد رسمت الحدود بين القانون الاقتصادي، لتجنب الخلط بين القانون العام وقانون الاقتصاد، كما سنقوم بإبرازه لاحقاً في دراستنا في هذا المحور، ومن بين التعاريف التي أوردت له ما يلي:

عرف القانون الاقتصادي بأنه: "القانون الذي يطبق على تدخل الأشخاص العام في الاقتصاد، أو هو التدخل العمومي في المسائل الاقتصادية".

عرف القانون الاقتصادي: "مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم العلاقات المنظمة للنشاط الاقتصادي".

عرف أيضاً بأنه: "نقطة التقاطع الأكثر بروزاً بين علمي: الاقتصاد والقانون، والذي يقوم على ضم القواعد المتعلقة بـ"النشاطات الاقتصادية" من مختلف الفروع القانونية، إلى جانب أحكام القانون التجاري يأخذ القانون الاقتصادي مثلاً من القانون المدني القواعد المتعلقة بالعقود والملكية ومن القانون الإداري نصوص واجتهادات الضبط الاقتصادي، ومن القانون الجنائي أحكام جرائم الأعمال،. تطور القانون الإقتصادي أدى لنشأة فروع ترتبط بمجالات اقتصادية محددة كقانون المنافسة أو قانون القرض".

عرف أيضا بأنه: " تطبيق النظرية الاقتصادية، وخصوصا نظرية الأثمان، والأساليب الإحصائية بهدف تحليل عملية تصميم القانون، وهيكله وتطبيقه، وأيضا تحليل الأثر التحفيزي لهذا القانون وللمؤسسات القانونية".

عرف أيضا بأنه: " قانون مستقل، يهدف لتنظيم تدخل الأشخاص العامة في الاقتصاد، والتأثير على الفاعلين الاقتصاديين عاميين كانوا أو خواص، وهو يعد في نفس السياق تعبيراً عن الإرادة في توجيه السوق، من طبيعته الحث، وله بعد استشرافي".

عرف أيضا بأنه: " وضع سياسة اقتصادية للأشخاص الإدارية بواسطة القانون".

عرف أيضا بأنه: " مجموعة من القواعد القانونية والتنظيمية، التي تنظم وتحدد وتضبط وتؤطر الأنشطة الاقتصادية، من إنتاج وبيع وتسويق ومعاملة، وعقد تجاري أو خدماتي، سواء كان هذا النشاط على المستوى الوطني أي داخل حدود الدولة الواحدة، أو خارج حدودها (أي عقد دولي)، سواء كانت الدولة أو فروعها عنصر فيه كسلطة عمومية أو كانت فيه كطرف خاص تخضع لها التاجر أو المتعامل الخاص".

عرف القانون العام الاقتصادي أيضا بأنه: " مجموع الأحكام التشريعية والقواعد القانونية والتنظيمية، التي تنظم وتؤطر آليات وكيفيات تدخل الدولة كقوة عمومية في النشاط الاقتصادي، بغرض تحقيق التوازن الاقتصادي المطلوب، ونعني بذلك مجموع السياسات الاقتصادية للأشخاص الإدارية بواسطة القانون، أي نكون بصدد قانون يشمل جميع القواعد المطبقة على العلاقات التي تربط أشخاص قانونية ووحدات اقتصادية متى تدخلت السلطة العمومية في هذه العلاقات، فالقانون العام الاقتصادي لا يخرج نطاق تطبيقه على كل ما هو مطبق على تدخلات الأشخاص العمومية في الاقتصاد، وكيفية تنظيم هذه التدخلات"

**ثانيا: أنواع القانون الاقتصادي**

### **1. القانون الاقتصادي الوطني**

عرف بأنه القانون الذي تحدد مضامينه وطبيعته أحكامه الدولة، من منطلق مبدأ السيادة الذي تتمتع به كل دولة في تسيير شؤونها، بما في ذلك المجال الاقتصادي، وتتحدد

أغراضه في تنظيم العلاقات والروابط الاقتصادية بين الأشخاص الذين هم على مستوى الدولة، عرف أيضا بأنه القانون الموجود في كل دولة عضو في المجتمع الدولي، والذي أسست له الأمم المتحدة وتوصياتها، وبروتوكولاتها المتعددة، وأحكام الإعلان العالمية لحقوق الإنسان لسنة 1948، والعهدين الدوليين لسنة 1966 المصادق عليهما من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة، بالإضافة لمختلف الاتفاقيات الثنائية والدمتعددة الأطراف التي تريمها الدولة مع الأولى والمنظمات المالية والاقتصادية والنقدية على الصعيد الدولي.

ينقسم القانون الاقتصادي الوطني إلى قسمين:

### أ. القانون العام الاقتصادي

وهو كل ما يشمل من أنشطة أو علاقات اقتصادية: إنتاج بيع وتقديم خدمات... الخ)، تكون فيها الدولة أو أحد تفرعاتها كشخص معنوي عام.

عرف أيضا بأنه: " قانون تدخل السلطات العامة في الحياة الاقتصادية، وهو مجموع القواعد التي تسعى في زمن معين، وفي مجتمع معين، إلى ضمان التوازن بين مصالح الفاعلين الاقتصاديين، إن كانوا من القانون العام، أو من القانون الخاص، أو المصلحة الاقتصادية العامة".

### ب. القانون الخاص الاقتصادي

كل نشاط أو علاقة اقتصادية تكون بين الخواص، وقد تكون فيه الدولة طرفا لا على اساس تمتعها بامتيازات الشخص المعنوي العام، ولكنها كطرف خاص يخضع لما يخضع له المتعامل الخاص أو التاجر".

### 2. القانون الاقتصادي الدولي

عرف بأنه القانون المنظم للعلاقات والروابط الاقتصادية بين الدول، أو بين الدول والمؤسسات المالية العالمية (صندوق النقد الدولي، البنك الدولي، منظمة التجارة الدولية... الخ)، أو المنظمات الإقليمية والدولية، أو التجمعات والاتحادات الاقتصادية الدولية

(الاتحاد الأوروبي...الخ)، ومن ثم فهو عبارة عن قانون منظم للعلاقات الاقتصادية التي تنشأ بين أشخاص القانون الدولي.

### ثالثاً: عناصر القانون العام الاقتصادي

-وجود الدولة كمتدخل في تنظيم الاقتصاد (أنشطة وعلاقات اقتصادية) باعتبارها سلطة عمومية.

-أن تكون غاية التدخل هم لتحقيق التوازن المطلوب بين مختلف المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين، وأطراف الإنتاج للحيلولة دون انتشار الفوضى الاقتصادية.

-كلما كان تدخل الدولة باعتبارها صاحبة سلطة وسيادة في العلاقات الاقتصادية اخل الدولة، فإننا نكون أما قانون اقتصادي عام، وكلما كان تدخل الدولة كطرف عادي تخضع لما تخضع لها الأشخاص العادية في العلاقات الاقتصادية أو التجارية فإننا نكون أمام قانون خاص اقتصادي.

### رابعاً: مكانة القانون الاقتصادي بين فروع القانون

طرح تساءل فيما إذا كان القانون الاقتصادي هو قانون الاقتصاد؟ أم قانون متميز؟

للإجابة عن هذا التساءل ظهر اتجاهان:

#### الاتجاه الأول: يعتبر القانون الاقتصادي قانون الاقتصاد

لأنه يطبق في كل المجالات التي تدخل في مفهوم الاقتصاد، أي يشمل كل المواضيع القانونية العامة والخاصة التي تتعلق بالاقتصاد، ما اعتبره الفقيه Gérard قانون موحد وجامع بين فرعي القانون العام والخاص.

تعرض هذا الاتجاه الفقهي للنقد، على أساس أنه واسع وغير محدود، لأنه يهتم بالقواعد القانونية في كل من القانون العام والخاص، والتي لها علاقة بالاقتصاد، حتى أن مفهوم الاقتصاد يشمل كل عمليات الانتاج، والتوزيع، والتبادل، والاستهلاك، فيبحث في القانون الخاص في: نقل الملكية، الضمانات، نقل الأموال، المنافسة، علاقات العمل...الخ، ويبحث في القانون العام في: قانون الأملاك الوطنية، نزع الملكية...الخ.

## الاتجاه الثاني: القانون الاقتصادي ليس قانون الاقتصاد

وفق هذا الاتجاه لا يمكن اعتبار القانون الاقتصادي قانونا للاقتصاد، وبذلك لا يكون القانون الاقتصادي وفقهم مجرد تجميع لقواعد القانونين العام والخاص، وإنما هو قانون مستقل وفرع جديد في فروع القانون، لكن مسألة اعتباره فرعا جديدا كان فيها اختلاف بين الفقهاء فهناك من ينكر ذلك على غرار: جاكمان وشرانش، ويعتبرانه مفهوما جديدا اتجاه فروع القانون التقليدية.

## الاتجاه الرابع

في الوقت الراهن هناك اجماع من الفقه على أن القانون العام الاقتصادي لا يتمتع بالاستقلالية، فهو ليس فرعا جديدا من فروع القانون، وليس له ذاتية مستقلة، لانه يتضمن جميع هذه القوانين، من خلال المبادئ الاقتصادية الواردة في الدستور، والقواعد المتعلقة بتنظيم وسير المرافق العامة والمؤسسات العامة، والأموال الوطنية والأحكام الخاصة بالضريبة، كما أنه يدرس موضوعات في القانون المدني في مجال: الملكية والعقود والتأمينات، كما يمتد لبعض موضوعات القانون التجاري في المواد المنظمة للشركات التجارية، ومع ذلك على الرغم من انه لا يتمتع باستقلالية عن فرعي القانون المعروفين، إلا أنه خصوصية تجعله متميزا، وتتمثل هذه الخصوصية فيما يلي:

- يجمع في طياته موضوعات منها ما ينتمي للقانون العام ومنها ما ينتمي للقانون الخاص.

- ينظم العلاقات الاقتصادية بين كل الفاعلين الاقتصاديين.

- من غير الممكن أن يحصر في قطاع معين، فهو شامل لكل المجالات الاقتصادية: حماية المستهلك، المواد الاستهلاكية، مصلحة المتعاملين الاقتصاديين، المصلحة العامة... الخ.

- انه قانون مرن، ومرونة مناطها ارتباطه المباشر بالأيدولوجية الاقتصادية التي تتبعها الدولة، وباعتباره يواكب التوجه الاقتصادي للدولة فهو سريع التطور بحسب التطورات الاقتصادية الحاصلة في الدولة.

-النصوص التنظيمية مصدر هام وتحل مكانة متقدمة بين بقية مصادر القانون العام الاقتصادي، والسبب في ذلك دور السلطة التنفيذية في تنظيم الحياة الاقتصادية.

### خامسا: علاقة القانون بالاقتصاد

هناك علاقة مستمرة بين القانون والاقتصاد، وهي علاقة تكامل، بمعنى أن قواعد القانون تكمل النشاط الاقتصادي، والعكس فإن النشاط الاقتصادي يؤدي بطبيعته لصياغة قواعد قانونية معينة تتلاءم مع الهدف العام المتوخى من ذلك النشاط. كما أن هذه العلاقة لا تتعلق فقط في نطاقها دائرة النشاطات الاقتصادية، ففي الثمانينات، كان التحليل الاقتصادي يركز على قضايا التكتلات والاحتكارات، وعلى التنظيمات الحكومية للاقتصاد، إلا أن التفاعل بين القانونيين والاقتصاديين وسع من التحليل الاقتصادي للقانون.

لقد برزت في الولايات المتحدة الأمريكية بداية من الستينات من القرن الماضي، دراسات بعنوان " التحليل الاقتصادي للقانون"، وهي مقارنة منهجية تقوم على تطبيق أدوات وأساليب التحليل الاقتصادي على القواعد والمبادئ القانونية لكشف آثارها، والبحث في مدى إمكانية تطوير كفاءتها الاقتصادية، ولقد لقي التحليل الاقتصادي للقانون اهتمام كبيرا في الدراسات الغربية، وحتى في التطبيقات الإجرائية لبعض القوانين المقارنة، لكن الأمر مختلف في الدول العربية.

تعود نشأة وتطور منهج التحليل الاقتصادي للقانون تأثرا بفلسفة رجل القانون الأمريكي Oliver Wendell Holmes (1841-1935) التي تقوم على الواقعة القانونية والتي تقضي بأن " القانون يتعين ان يواكب تقدم المجتمع وتطوره، بدلا من إعاقته"، وفي سنة 1958 ظهر بجامعة شيكاغو تيار يعمل على المقاربة الفكرية بين القانون والاقتصاد، ترتبط عادة نشأته بإصدار العدد الأول من مجلة "القانون والاقتصاد"، تهتم بالنشر الخاص للأعمال العلمية في هذا المجال لكل من: Ronald Coase و GUIDO Calabresi بداية الستينات.

خلال السنوات العشر اللاحقة برزت أعمال R. Posner، وظهرت العديد من المجالات المتخصصة، والتي سنحت لوصول التحليل الاقتصادي لكل فروع القانون، حتى لمجال القانون الدستوري والقانون الجنائي وقانون البيئة، وهي المجالات التي لوقت قريب لم تكن متوقعة، وفي الثمانينات ظهرت الدراسات النقدية التي ركزت على أساس وإضافات هذا المنهج، والتي تراجعت بحصول R. Coase على جائزة نوبل للاقتصاد لسنة 1991.

خلال هذه المرحلة بدأ يظهر القانون الاقتصادي للقانوني في أوروبا بعد إدراك أن التحليل الاقتصادي للقانون يمكن أن يكون أداة جيدة للنشاط التشريعي، ومصدرا للتجديد للفقه، لذا شهدت: بريطانيا والسويد وألمانيا انطلاقا من الثمانينات انتشارا واسعا لمجالات وبحوث تهتم بالآثار والأبعاد الاقتصادية للقانون. في وقتنا الحالي يلقي التحليل الاقتصادي اهتمام متزايدا في كل من: الصين، اليابان، الهند.

يظهر التحليل الاقتصادي للقانون في 3 جوانب:

## **1. استعمال علم الاقتصاد لدراسة الآثار المتوقع حدوثها في المستقبل نتيجة تطبيق قوانين بعينها**

في هذا الجانب من التحليل الاقتصادي يبين نتائج أو آثار لقوانين ما كان في حسابنا واضعي تلك القوانين حدوثها، ومن أمثلة ذلك: الآثار غير المرغوب بها التي يجهل واضعو القوانين إمكان حدوثها عند منح بعض الإعانات أو الإعفاءات، أو عند عمل رقابة سعرية على بعض السلع أو الخدمات، أو عند تشريع القواعد القانونية ينبغي الاكتفاء بجانب تحقيقها للعدل، إذ يجب أيضا النظر لآثارها على الأهداف الأخرى غير العدل، كتحقيق النمو الاقتصادي، وتقليل البطالة، كونها تؤثر على سلوكيات الناس الاقتصادية بطريقة مقبولة.

## **2. استعمال علم الاقتصاد لمعرفة أي القوانين أكثر كفاءة من وجهة اقتصادية**



أي الحصول أو محاولة ذلك على أقصى قدر من المنفعة المادية، أو أقل خسارة مادية ممكنة صافية، (صافية تعني بعد خصم التكاليف) من الموارد المتاحة (المستعملة كرأس مال واليد العاملة)، فهو مبني على فكرة أن الأنظمة تهدف لتحقيق الكفاءة الاقتصادية.

يشير الباحثون أن الإشكالية في هذا الجانب:

- أن المشرع قد لا يقصد بالضرورة إعطاء الكفاءة الاقتصادية الأولوية،

- هناك اختلاف بين أفراد المجتمع في تقدير أهمية المنفعة المحققة.

### 3. استعمال علم الاقتصاد لتوقع كيف ستكون النصوص القانونية مستقبلا

يقصد بهذا الجانب هو توقع ما ستكون عليه القوانين، فالتحليل الاقتصادي سواء للقانون أو غيره، يمكن أن ينظر إليه على أنه محاولة لتعلم ما يجب أن يكون، أو محاولة لشرح ما هو كائن، وما يتوقع أن يكون.

سادسا: مصادر القانون الاقتصادي العام

#### 1. المصادر الداخلية

##### أ. الدستور

القانون الأسمى في الدولة هو الدستور، ويعتبر هذا الأخير مصدرا للقانون الاقتصادي العام بالنظم لتنظيمه لمجموعة من المبادئ الاقتصادية المكرسة في المجال الاقتصادي، وذلك بعد انتقال الجزائر من اقتصاد السوق وظهر ذلك جليا في أحكام التعديل الدستوري لسنة 1996، المعدل والمتمم، لكننا نكتفي فقط بالإشارة لهذه المبادئ الدستورية في أحكام التعديل الدستوري لسنة 2020، فعلي سبيل المثال نص المؤسس الدستوري في ديباجته على أنه: "إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية..."، كما نص فيها أيضا على أنه "فالشعب المتحصن بقيمه الروحية الراسخة، والمحافظ على تقاليده في التضامن والعدل، واثق في قدرته على المساهمة الفعالة في التقدم الثقافي، والاجتماعي والاقتصادي في عالم اليوم والغد".

ونصت المادة 10 منه على أنه: " حماية الاقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب، أو الاختلاس، أو الرشوة أو التجارة غير المشروعة، أو التعسف، أو الاستحواذ، أو المصادرة غير المشروعة أو تهريب رؤوس الأموال".

كما نصت المادة 23 منه على: " تنظم الدولة التجارة الخارجية. يحدد القانون شروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها".

كما نصت المادة 35 على أنه: " تضمن الدولة الحقوق الأساسية والحريات.

تستهدف مؤسسات الجمهورية ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات، بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وتحول دون المشاركة الفعلية للجميع في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية".

كما نصت المادة 60 أيضا على أن: " الملكية الخاصة مضمونة. لا تنتزع الملكية إلا في إطار القانون، وبتعويض عادل ومنصف..."، كما نصت المادتين 61، 62 على التوالي: " حرية التجارة والاستثمار والمقاولة مضمونة، وتمارس في إطار القانون"، " تعمل السلطات العمومية على حماية المستهلكين، بشكل يضمن لهم الأمن والسلامة والصحة وحقوقهم الاقتصادية".

### ب. التشريع العادي

نصت أحكام المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020، على تولي البرلمان التشريع في عديد الميادين، نذكر منها ما يهمننا في مجال دراستنا:

- نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية
- إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها
- النظام الجمركي
- نظام إصدار النقود ونظام البنوك والقرض والتأمينات

- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي

- النظام العام للمياه

- النظام العام للمناجم والمحروقات والطاقات المتجددة

- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص

- إنشاء فئات المؤسسات

من خلال ما سبق فهذه المجالات حكر التشريع فيها على السلطة التشريعية، ولا يمكن أن تتولى السلطة التنفيذية التشريع فيها، واستثناء يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر حسب أحكام المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، في المسائل العاجلة في حال شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة، ويخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه 10 أيام، ويتولى رئيس الجمهورية عرض الاوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة للموافقة عليها، وفي حال عدم موافقة البرلمان عليها تعد لاغية.

مكن المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية من التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية الواردة في المادة 98 من الدستور، وتتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.

### ج. التشريع الفرعي

التشريع الفرعي كما سبق لكم دراسته في السنة أولى جذع مشترك، هو ما يصدر عن السلطة التنفيذية حسب ما هو مخول لها في أحكام الدستور، ويكون التشريع الفرعي خاضعا للقانون، ولا يمكنه بأي حال من الأحوال أن يلغي قانونا أو يعدله، اما العكس فصحيح، وله أهمية كبيرة كصدر لقواعد القانون الاقتصادي العام، لاسيما في حال عدم تنظيم القانون لبعض التفاصيل التي تحكم المجال الاقتصادي، فيكون للسلطة التنفيذية باعتبارها أكثر دراية فتتولى إصدار نصوص تنظيمية لضبطها، في إطار احترام القانون ومبدأ المشروعية، وهناك عديد النصوص التنظيمية التي سنتولى دراستها في المحورين القادمين، لعدم إمكانية استعاب دراستنا هنا لها كلها.

يعد التشريع الفرعي مصدرا من مصادر القانون الاقتصادي العام، وقد يأخذ شكل مراسيم رئاسية أو تنفيذية، فيمارس رئيس الجمهورية اختصاص اصدار التنظيمات في المسائل غير المخصصة للقانون، ويندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة، حسب نص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020. يندرج هنا أيضا التنظيمات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة في المجال المالي والاقتصادي، والتي لها صلاحية اصدار تنظيمات، وهو الاختصاص غير المخول لكل السلطات الإدارية المستقلة، نتولى إبراز ذلك في محور آخر ان شاء الله.

## 2. المصادر الخارجية

يستمد القانون الاقتصادي العام هنا مصادره من مصادر خارجية، نتولى دراستها على النحو التالي:

### أ. القانون الدولي العام

يؤثر القانون الدولي العام في القانون الداخلي من خلال الاتفاقيات الدولية الثنائية والمتعددة الأطراف والتي تبرمها الدولة في المجال الاقتصادي، كما يمكن أن تكون اتفاقيات متعددة الأطراف وذات بعد اقليمي أو دولي كما سبق الإشارة، مثال ذلك المرسوم الرئاسي رقم 159/05، المؤرخ في 27 أبريل 2005، المتضمن إنشاء منطقة تبادل حر بين الجزائر والدول الأوروبية الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، واتفاقية واشنطن المتعددة الأطراف التي صادقت عليها الجزائر سنة 1995، بموجب الأمر رقم 04/95، ومن الأمثلة الأخرى كذلك: العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966، والذي صادقت عليه الجزائر، إلى جانب اتفاقيات كثيرة لاسيما الخاصة بتشجيع الاستثمارات الأجنبية وحمايتها، والتي تتضمن مبادئ هامة: على غرار: شرط الثبات التشريعي، ثبات العقد، التحكيم، مبدأ المساواة في معاملة المستثمر... الخ، الاتفاقيات الخاصة بمنع الازدواج الضريبي، ومكافحة الفساد، وتبييض الأموال وتمويل الإرهاب... الخ.

### ب. المبادئ العامة للقانون

يقصد بالمبادئ العامة للقانون المبادئ المستقر عليها فقها وقضاء لتكون مصدرا من مصادر القانون الاقتصادي العام، كمبدأ حرية التجارة والصناعة، مبدأ المساواة في معاملة المستثمرين، مبدأ الديمقراطية الاقتصادية ومبادئ أخرى مستمدة من قانون حماية البيئة على غرار: مبدأ الحيطة ومبدأ الملوث الدافع.

### ج. الاجتهاد القضائي

تشير الدراسات لأهمية الاجتهاد القضائي في تكوين قواعد القانون الاقتصادي العام، بالنظر لدور القاضي في خلق قواعد قانونية ملائمة لحل المنازعات الاقتصادية، وسد الفراغات والغموض في القواعد القانونية... الخ.

### المحور الثاني: الانفتاح الاقتصادي في الجزائر

يختلف الدور الذي تؤديه الدولة بحسب النهج الاقتصادي الذي تنتهجه في النظام الاشتراكي عنه في النظام الرأسمالي، الأمر الذي يرتب اختلاف النصوص القانونية الحاكمة لها تبعا لذلك، ومع انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي، بدأت تظهر الحاجة لإيجاد آليات جديدة تتناسب مع توجهها الاقتصادي الجديد، تضمن من خلاله ضمان منافسة حرة، في ظل احترام القانون وحماية حقوق المستهلكين.

بانسحاب الدولة من المجال الاقتصادي عمدت لـ:

#### أولا: خصوصية المجال الاقتصادي

نفصل فيها على النحو التالي:

#### 1. مبدأ حرية التجارة والصناعة

يشبه مبدأ حرية التجارة والصناعة في مفهومه الواسع ما يسمى بالحرية الاقتصادية، أما في مفهومه الضيق فهو يشمل حرية النشاط التجاري أو الصناعي ولا يشمل المهن الحرة، ولا النشاط الفلاحي، فالهدف منه منع السلطة العمومية من الشروع في التنظيم الجماعي للاقتصاد.

بعد الاستقلال وباستمرار العمل بالقوانين الفرنسية ماعدا ما كان منها مخالفا للسيادة الوطنية وفقا للقانون 157/62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، كان يبدو للدولة أن حرية التجارة والصناعة متعارض مع السيادة الوطنية لذا تبنت النظام الاشتراكي، وتحكمت الدولة في المجال الاقتصادي، وفي دستور سنة 1963 نص المؤسس الدستوري في المادة 4/10 منه على أنه: "تتمثل الأهداف الأساسية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية في: ..... تشييد ديمقراطية اشتراكية ومقاومة استغلال الانسان في جميع أشكاله، وضمان حق العمل ومجانية التعليم وتصفية جميع بقايا الاستعمار...".

في سنة 1966 أصدر المشرع الأمر رقم 284/66، المتضمن قانون الاستثمارات، والذي نص فيه المشرع على أن: "... في الفروع المعتبرة حيوية بالنسبة للاقتصاد الوطني والتي سيجرى توضيحها بمرسوم فإنه احتفظ للدولة بحق المبادرة لتحقيق مشاريع الاستثمارات فيها مع إمكانها عند الضرورة من مشاركة رأس المال الخاص الوطني أو الأجنبي. ويمكن للدولة علاوة على ذلك، أن تتشارك مع شركات الاقتصاد المختلط في مساهمة رأس المال الأجنبي أو الوطني...".

بصدور دستور سنة 1976 نص المؤسس الدستوري في المادة 28 منه أن: "هدف الدولة الإشتراكية الجزائرية هو التغيير الجذري للمجتمع، على أساس مبادئ التنظيم الإشتراكي"، كما حدد مفهوم ملكية الدولة في المادة 1/14 منه بأنها: "... الملكية المحوزة من طرف المجموعة الوطنية التي تمثلها الدولة".

نتيجة للعجز الاقتصادي والاجتماعي الذي عانت منه الجزائر عانت، دفع بها للتخلي عن الإشتراكية، واعتماد نظام اقتصاد السوق، وكيفت نظامها القانوني بما يتوافق مع ذلك، وتبعاً لذلك صدرت عديد النصوص القانونية التي ترمي لتقليص تدخل الدولة في المجال الاقتصادي، وكانت البداية بالقانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية والذي منح للمؤسسات العمومية الاقتصادية قدراً واسعاً من الاستقلالية اتجاه الدولة بمفهومها الواسع.

تم أيضا تقليص حجم القطاعات الاستراتيجية بالمقارنة مع محتوى المادة 14 من دستور سنة 1976 حيث أخرجت من هذه القطاعات النشاطات الصناعية، والقاعدية للحديد والصلب، البنوك والتأمينات.

تكملة لما جاء به المؤسس الدستوري وللنصوص القانونية التي صدرت، قام المشرع بإصدار نصوص قانونية أخرى بهدف تمكين المؤسسات الخاصة من استعادة حريتها في مباشرة النشاط الاقتصادي، حيث بسط في إجراءات إنشاء المؤسسات الخاصة ولم يقيد في حريتها لممارسة التجارة والصناعة وغيرها من النشاطات، ونص على منحها امتيازات لتحفيزها على الاستثمار، مثال هذه النصوص القانونية:

- القانون رقم 25/88، المتضمن توجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية.

لكن ما يعاب على هذا القانون أنه قيد المؤسسة بمراعاة المخطط الوطني للتنمية، وهو ما يعد متعارضا مع حرية التجارة والصناعة، لذا قام المشرع بإلغائه بموجب المرسوم التشريعي رقم 12/93، المتضمن ترقية الاستثمار، والذي نص في المادة 1/3 منه على أنه: "تتجز الاستثمارات بكل حرية مع مراعاة التشريع والتنظيم المتعلقين بالأنشطة المقننة".

- القانون رقم 10/90 المتضمن النقد والقرض، المعدل والمتمم والذي سنتولى الإشارة إليه في نشأة السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر في هذا الفصل بشكل مقتضب، لنتوسع فيه في الفصل الثاني من دراستنا.

في **التعديل الدستور لسنة 1989** نص المؤسس الدستوري الجزائري على أن: "الملكية الخاصة مضمونة"، وقد أخذ المؤسس الدستوري بازدواجية الأملاك لأول مرة أملاك عامة وأملاك خاصة، ونص على أن تنظيم التجارة الخارجية من اختصاص الدولة، وأحالنا للقانون في تحديد شروط ممارسة التجارة الخارجية ومراقبتها.

بنص المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 37 من **دستور سنة 1996** بأنه: "حرية التجارة والصناعة مضمونة، وتمارس في إطار القانون"، وبهذا النص هيأ المؤسس الدستوري

المناخ المناسب لصدور النصوص القانونية لضمان حرية المنافسة، فالمنافسة لا يمكن أن تعمل إلا بتكريس مبدأ حرية التجارة والصناعة.

يعد هذا النص الدستوري محصنا لمبدأ حرية التجارة والصناعة من تدخل السلطة التنفيذية للحد منه، وأحاط المبدأ بضمانات عديدة حيث نص على: " حرية الابتكار الفكري والفني والعلمي مضمونة للمواطن"، كما أضاف: " الملكية الخاصة مضمونة"، وهي ضرورية ولا مجال للحديث عن مبدأ حرية التجارة والصناعة في غيابها.

تكريسا لما جاء به المؤسس الدستوري جاء:

- الأمر رقم 03/01، المتعلق بتطوير الاستثمار، والذي نص: " تنجز الاستثمارات في حرية تامة، مع مراعاة التشريع والتنظيمات المتعلقة بالنشاطات المقننة وحماية البيئة".

- الأمر رقم 03/03، المتعلق بالمنافسة، نص فيه المشرع أنه: " تحدد بصفة حرة أسعار السلع والخدمات اعتمادا على قواعد المنافسة، غير أنه يمكن أن تقيد الدولة المبدأ العام لحرية الأسعار وفقا للشروط المحددة في المادة 5 أدناه".

لقد عدل المشرع في هذه المادة في **التعديل الدستوري لسنة 2016** حيث نص " حرية الاستثمار والتجارة معترف بها، وتمارس في إطار القانون.

تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال، وتشجع على ازدهار المؤسسات دون تمييز خدمة للتنمية الاقتصادية الوطنية.

تكفل الدولة ضبط السوق، ويحمي القانون حقوق المستهلكين.

يمنع القانون الاحتكار والمنافسة غير النزيهة".

بالرجوع لأحكام القانون رقم 09/16، المتضمن ترقية الاستثمار، نجد أن المشرع لم يأت بصياغة مماثلة للتي كانت في ظل القوانين الملغاة التي تعنى بترقية/ تطوير الاستثمار، فنص على أن: " تنجز الاستثمارات المذكورة في أحكام هذا القانون في ظل احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها، لاسيما تلك المتعلقة بحماية البيئة، وبالنشاطات والمهن المقننة، وبصفة عامة بممارسة النشاطات الاقتصادية".



## 2. مبدأ حرية الاستثمار

بالرجوع لقانون النقد والقرض نجده ألغى بشكل ضمني كل ما يقيد الاستثمار الأجنبي، وهو ما تم إقراره لأول مرة في القانون رقم 10/90 المتضمن قانون النقد والقرض بنص المشرع في المادة 183 منه، وبصدور المرسوم التشريعي رقم 12/93 المتضمن ترقية الاستثمار، وفي الأمر رقم 03/01 المتعلق بتطوير الاستثمار، نص المشرع أنه: "تتجز الاستثمارات في حرية تامة، مع مراعاة التشريع والتنظيمات المتعلقة بالنشاطات المقننة وحماية البيئة.

وتستفيد هذه الاستثمارات بقوة القانون من الحماية والضمانات المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها".

بالرجوع لقانون الإستثمار الساري المفعول رقم 09/16، لا نجد نصا مشابها للنصوص السابقة عن حرية الاستثمار، ويرى الباحثون ان المشرع الجزائري فرض قيودا على حرية الاستثمار في قانوني المالية التكميلي لسنة 2009 وقانون المالية لسنة 2016، وهي خاصة بنظام الشراكة، وكذا حق الشفعة، إلى جانب نظام التسجيل لدى الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، والدراسة المسبقة من قبل المجلس الوطني للاستثمار، إلى جانب بعض القيود المتعلقة بالصرف وحركة رؤوس الأموال.

### ثانيا: خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية

عرف البنك الدولي الخوصصة بأنها: "زيادة مشاركة القطاع الخاص في إدارة ملكية الأنشطة والأصول التي تسيطر عليها الحكومة أو تملكها"، وعرفها مدير البنك الدولي للنمو الاقتصادي بأنها: "عبارة عن التعاقد أو بيع خدمات أو مؤسسات تسيطر عليها أو تمتلكها الدولة إلى أطراف من القطاع الخاص".

ظهرت فكرة الخوصصة لأول مرة في الجزائر في قانون المالية التكميلي لسنة 1994، والذي نص على أنه: "تعد الأملاك التابعة للممتلكات الخاصة بالمؤسسة العمومية

الاقتصادية قابلة للبيع والتحويل والحجز، حسب القواعد المعمول بها في الميدان التجاري، باستثناء أملاك التخصيص وأجزاء من الأملاك العمومية التي تستغل عن طريق الانتفاع.

تحدد كفيات تطبيق أحكام هذه المادة عند الاقتضاء عن طريق التنظيم".

لقد بدأ الجزائر برنامجا للخصوصية بصفة رسمية منذ سنة 1995، بصدر الأمر رقم 22/95، الخاصة بالمؤسسات التي تمتلك فيها الدولة والأشخاص المعنويين التابعين للقانون العام بشكل مباشر أو غير مباشرة جزء من رأسمالها أو كله، والتي عدلت وتمت بموجب الأمر رقم 12/97، ليصبح المقصود بالملكية موضوع الخصوصية: الرأسمال الإجتماعي للمؤسسات المملوكة بصفة مباشرة أو غير مباشرة من طرف الدولة و/أو الأشخاص المعنويين التابعين للقانون العام، والأصول المكونة لوحدة مستثمرة مستقلة عن المؤسسات التابعة للدولة.

حدد المشرع المقصود بالخصوصية، بأنها:

-تحويل ملكية كل الأصول المادية أو المعنوية في مؤسسة عمومية أو جزء منها، أو كل رأسمالها أو جزء منه لصالح أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص.  
-تحويل تسيير مؤسسات عمومية لأشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقطاع الخاص، بصيغ تعاقدية.

تم تعديل الأمر رقم 22/95، سنة 1997 بموجب الأمر رقم 12/97، تدارك المشرع الثغرات التي فيه وأضاف مرونة لإجراءات الخصوصية، ومنح مزايا عديدة للمستثمرين لدفع عجلة عمليات الخصوصية، وألغى السهم النوعي الذي كان يمنح للدولة حق التدخل في المؤسسة العمومية بعد عملية الخصوصية، وتناول أحكاما خاصة بالتنازل لعمال المؤسسة العمومية المخصوصة.

في نفس السنة أصدر المشرع الأمر رقم 25/95، المتضمن تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ووضع قواعد خاصة بتنظيم وتسيير ومراقبة الأموال العمومية التي تحوزها الدولة أو أي شخص معنوي آخر تابع للقانون العام، في شكل أسهم أو مساهمات أو

شهادات استثمار أو أي قيم منقولة أخرى تمثل رأسمال الشركات التجارية، وقد نص المشرع على أن المؤسسة العمومية خاضعة للقانون العام، ويمكنها التنازل عن الذمة المالية للمؤسسات العمومية الاقتصادية المندرجة ضمن مجال تطبيق هذا الأمر، والتصرف فيها وفق قواعد القانون العام دون المساس بأحكام المادتين 7 و 20، ورأسمال الشركة يمثل الرهن الدائم وغير القابل للتخفيض لدى دائني الشركة.

في سنة 2001 صدر الأمر رقم 04/01، لقد وضع حدا لعراقيل الخصوصية، وللتضارب في الصلاحيات بين الأجهزة، مع إدخاله لنوع من المرونة في المسار بإنشائه لكل من الأجهزة التالية: مجلس الوزراء، مجلس مساهمات الدولة، وزارة المساهمات وترقية الاستثمار، لجنة المراقبة، شركات مساهمات الدولة، المؤسسات العمومية.

سنة 2008 تم المشرع أحكام الأمر رقم 01/04، بموجب الأمر رقم 01/08، والذي نص فيه المشرع على أنه: "... يمكن المفتشية العامة للمالية أن تقوم برقابة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، بناء على طلب من السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة، حسب الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم".

### المحور الثالث: المؤسسات العمومية الاقتصادية

بالنظر لطول الأحكام المفترض دراستها في هذا المحور وكثرة النصوص القانونية التي جاء بها المشرع الجزائري لتنظيمها، إلا أنه مع تقليص الحجم الساعي للمحاضرات بسبب التدابير المتخذة بسبب فيروس كورونا تعذر علينا التفصيل في أحكامها على الرغم من أهميتها، فاكثفنا بجزئيتين أساسيتين، نفصل فيهما على النحو التالي:

#### أولاً: تعريف المؤسسات العمومية الاقتصادية

##### 1. في الأمر رقم 74/71

الأمر المشار إليه أعلاه يطبق على تنظيم وتسيير المؤسسة الاشتراكية التي تهدف إلى القيام بنشاط اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي باستثناء القطاع الفلاحي المسير ذاتيا أو القطاع التعاوني، وعرف المشرع المؤسسة الاشتراكية في نص المادة 2 من ذات الأمر على

أنها"... المؤسسة التي يتكون مجموع تراثها من الأموال العامة"، وأضافت المادة 3 أنها"... ملك للدولة تمثل الجماعة الوطنية وتسير حسب مبادئ التسيير الاشتراكي المحددة في هذا الأمر.

تسير المؤسسات الموضوعة تحت وصاية الجماعات المحلية حسب نفس المبادئ"

### التنظيم القانوني للمؤسسة الاشتراكية

المؤسسة الاشتراكية تتمتع بالشخصية المعنوية ولها الشخصية المدنية والاستقلال المالي، وتتضمن وحدة أو عدة وحدات،

تحدث بموجب مرسوم باستثناء التي لها أهمية وطنية والتي تحدث بموجب قانون،

عمال المؤسسة الاشتراكية هم منتجون يتحملون مسؤولية تسيير المؤسسة،

يتولى إدارتها:

**مجلس العمال:** نص المشرع على إحداثه في كل مؤسسة وكل وحدة منها، يتم إنتخابه من العمال لمدة 3 سنوات، ومنحه المشرع عديد الاختصاصات لمراقبة تسيير المؤسسة أو الوحدة وتنفيذ البرامج، ويضع تقرير سنوي يبدي رأيه في هذا الصدد، كما يصدر المجلس آراءه وتوصياته في:

-مشروع المخطط لتطوير الوحدة أو المؤسسة في نطاق تحظير المخطط الوطني،

-الحسابات التقديرية لإيرادات ومصارف المؤسسة أو الوحدة،

-مشاريع البرامج المتعلقة بالنشاط ولاسيما بالإنتاج والتموين والتسويق،

-مشروع برنامج الاستثمارات.

كما نص المشرع على إبداء مجلس العمال لرأيه في تنفيذ المخطط السنوي، وحساب

الاستغلال والميزانية السنوية وتقرير المندوبين للحسابات، ويتولى كذلك المصادقة على

النظام الداخلي بالاتفاق مع المديرية...الخ.

**مجلس المديرية:** نص المشرع على إحداثه في كل مؤسسة، ويتألف من عدد معين من النواب المباشرين ومن ممثل أو ممثلين ينتخبهما مجلس العمال لمدة 3

سنوات، ونص المشرع على اجتماعه مرة على الأقل في الأسبوع، ويمكن أن يجتمع بدعوة من المدير العام متى رأى ضرورة لذلك.

يبت مجلس المديرية فيما يلي:

- البرامج العامة لنشاط المؤسسة ومشاريع برامج البيع والإنتاج والتمويل،
- مشاريع توسيع نشاطات المؤسسة في نطاق هدفها إلى قطاعات جديدة،
- مشاريع إحداث هيئات أو شركات لها طابع الفروع وكذلك أخذ المساهمات في جميع المؤسسات أو الشركات،
- مشاريع المخططات ومشروع برنامج استثمارات المؤسسة،
- المساعدات المصرفية أو المالية المبرمة،
- الميزانيات وحسب الاستغلال، وحسابات الخسائر والأرباح وحسابات تخصيص النتائج والتقرير السنوي المتعلق بنشاط السنة المالية الفارطة،
- مشروع القانون الأساسي للمستخدمين وجدول الأجور،
- مشروع الخطة الإجمالية لتنظيم المؤسسة،
- تعيين ممثلين للمديرية في اللجان الدائمة للمؤسسة،
- تعيين ممثلي المؤسسة في الشركة التي تحوز فيها المؤسسة على جزء من رأس المال،
- تسوية خلافات المؤسسة.

سنة 1980 بالنظر للحجم الكبير للمؤسسات العمومية ومعاناتها من مشاكل تسيير أصدر المشرع مرسوما خاصا بإعادة هيكلة المؤسسات، وبين الهدف من إصداره وهو السعي نحو التلبية المتزايدة لاحتياجات الاقتصاد والمواطنين، في إطار إنجاز أهداف المخطط الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ووفقا للمبادئ المنصوص عليها عن طريق:

تحسين ظروف سير الاقتصاد،

تحكم أكثر في جهاز الإنتاج،

-الالتزام بنتائج أنشطة المؤسسات على ضوء الأهداف التي رسمها التخطيط الوطني.

## 2. في القانون رقم 01/88

بالرجوع للقانون رقم 01/88، نجد أن نصت المادة 2 منه على أنه: "تشكل المؤسسة العمومية الاقتصادية في إطار عملية التنمية، الوسيلة المفضلة لإنتاج المواد والخدمات وتراكم رأس المال.

وتعمل هذه المؤسسة في خدمة الأمة والتنمية وفق الدور والمهام المنوطة بها. وتتمتع بالشخصية المعنوية التي تسري عليها قواعد القانون التجاري، إلا إذا نص صراحة على أحكام قانونية خاصة".

كما نصت المادة 4 منه على أنه: "تتميز المؤسسات الاقتصادية في مفهوم هذا القانون عن الهيئات العمومية، بصفقتها أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام مكلفة بتسيير الخدمات العمومية، وعن التجمعات والتعاونيات الأخرى".

بالرجوع لنص المادة 5 من القانون رقم 01/88، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية نجد أن المشرع الجزائري عرفها بأنها: "المؤسسات العمومية الاقتصادية، هي شركات مساهمة أو شركات محدودة المسؤولية، تملك الدولة و/أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة مباشرة جميع الأسهم و/أو الحصص. ويتوقف الاختيار بين أحد الشكلين المنصوص عليهما أعلاه على ميدان عملهما وأهميته في التنمية الاقتصادية.

وزيادة على ذلك، وباستثناء الاستثمار في شكل المساهمة في مؤسسة عمومية اقتصادية وطنية، فإن إنشاء الجماعات المحلية للمؤسسات يكتسي عموماً شكل شركات ذات مسؤولية محدودة".

كما تنص المادة 9 منه على أن أهم أغراض المؤسسة هي: إنتاج ثروات في خدمة البلاد والاقتصاد، والتحسين المستمر لإنتاجية العمل والرأس المال، وتعميق الطابع الديمقراطي لإدارتها وتسييرها، والتطور المستمر للمستوى التكنولوجي والعلمي ضمن دائرة نشاطها.

من خلال المواد المشار إليها سابقا نجد أن المشرع في تعريفه للمؤسسة العمومية الاقتصادية عمد إلى:

- تحديدها من الغاية أو الهدف المراد من إنشائها: وهو إنتاج المواد والخدمات وكذا تراك رأسمال،

- تحديد طبيعتها بكونها أشخاصا معنوية: لكن المشرع لم يبين هل هي شخص معنوي عام أو خاص؟ فالنص على كونها شخصا معنويا لا يحدد المقصود بها، فهذه الأخيرة عند الاعتراف بها لكيان قانوني فهي تجعله متمتعا بالحقوق المكرسة في أحكام المادة 50 من أحكام القانون المدني،

- المؤسسات العمومية الاقتصادية أشخاص معنوية عامة ذات طبيعة اقتصادية

- المؤسسات العمومية الاقتصادية شركات مساهمة أو شركات محدودة المسؤولية: يشير الباحثون أن ذلك يثير اشكالات، لغياب ركن تعدد الشركاء فبالرجوع للمادة 416 من أحكام القانون المدني والتي تنص: " الشركة عقد بمقتضاه يلتزم شخصان طبيعيين أو اعتباريان أو أكثر على المساهمة في نشاط مشترك بتقديم حصة من عمل أو مال أو نقد، بهدف اقتسام الربح الذي قد ينتج أو تحقيق اقتصاد أو بلوغ هدف اقتصادي ذي منفعة مشتركة. كما يتحملون الخسائر التي قد تنجر عن ذلك".

### 3. في القانون رقم 04/88

بصدور القانون رقم 04/88، المعدل والمتمم للأمر رقم 59/75، المتضمن القانون التجاري والمحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية، نص المشرع في المادة 2 منه على أنه: " المؤسسات العمومية الاقتصادية أشخاص معنوية تخضع لقواعد القانون التجاري.

وتؤسس هذه المؤسسات في شكل شركة مساهمة أو في شكل شركة محدودة المسؤولية".

كما أضافت المادة 3 منه أنه: " تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية، سواء كانت في شكل شركة مساهمة أو في شكل شركة محدودة المسؤولية، صاحبة حقوق وواجبات بصفة مستقلة.

ويكون للمؤسسة اكتساب الملكية وحقوق عقارية أخرى وحق التقاضي".

#### 4. في الأمر رقم 25/95

بالرجوع لأحكام الأمر رقم 25/95، المتضمن تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، نجد ان المشرع نص في المادة 3 منه على أنه: " تخضع المؤسسات العمومية، التي لم يحول رأسمالها إلى الشركات القابضة العمومية أو التي يكتسي نشاطها القانوني طابعا استراتيجيا في نظر برنامج الحكومة الاقتصادي لقوانينها الأساسية التنظيمية المعمول بها، أو لقانون أساسي خاص يحدده مرسوم تنفيذي، وذلك بغض النظر عن أحكام هذا الأمر". ونصت أحكام المادة 23 منه على أنه: " تعتبر المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تراقبها الشركات القابضة العمومية أو التي تمتلك فيها مساهمات شركات تجارية تخضع للقانون العام.

تخضع فروع هذه المؤسسات للأحكام نفسها".

نصت المادة 24 منه على أنه: " يمكن التنازل عن الذمة المالية للمؤسسات العمومية الاقتصادية المندرجة ضمن مجال تطبيق هذا الأمر والتصرف فيها وفق قواعد القانون العام، دون المساس بأحكام المادتين 7 و 20 أعلاه.

يمثل رأسمال الشركة الرهن الدائم وغير القابل للتخفيض لدى دائني الشركة".

كما نصت المادة 25 على أنه: " يخضع إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية وتنظيمها وسيرها للأشكال الخاصة بشركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري.



غير أنه يجب على مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة حسب كل حالة، أن يشتمل على مقعدين لصالح العمال الأجراء الذين يتم تعيينهما وفق الكيفية المنصوص عليها في القانون المتعلق بعلاقات العمل".

### 5. في ظل الأمر رقم 04/01

في ظل الأمر رقم 04/01، المتضمن تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها عرف المشرع المؤسسات العمومية الاقتصادية بأنها: "المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة، وهي تخضع للقانون العام". نصت المادة 1/5 منه أيضا على أنه: "يخضع إنشاء المؤسسات الاقتصادية العمومية وتنظيمها وتسييرها، للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري".

من خلال ما سبق يتضح لنا أن المشرع كيف المؤسسات العمومية الاقتصادية بأنها شركات تجارية، وأخضعها كنتيجة لذلك لأحكام القانون التجاري، وبالضبط لأحكام شركات الأموال.

### ثانيا: إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية

#### 1. في ظل القانون رقم 01/88

في ظل هذا القانون نميز بين طريقتين للإنشاء:

#### أ. الإنشاء من طرف الحكومة

نشير أولا أن اصطلاح الحكومة هو المصطلح الذي أورده المشرع على الرغم من عدم دقته، لكننا مادنا نتحدث عن القانون رقم 01/88، نحفظ بالتسميات والمصطلحات التي يوردها، هذه الطريقة في الإنشاء قاصرة فقط عندما يتعلق الأمر بتطوير الأنشطة الأولية، أو فروع جديدة ذات أهمية استراتيجية مرتبطة بالأهداف الداخلية والخارجية للتنمية المنصوص عليها في المخطط الوطني.

## ب. قرار صادر عن الأجهزة التابعة لصناديق المساهمة:

فقد نص المشرع أن يتم إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية بموجب قرار صادر عن كل جهاز لاسيما الأجهزة التابعة لصناديق المساهمة، كما مكنه المشرع من المشاركة في اكتتاب جزء من رأسماله عن طريق اكتساب أسهم أو سندات مساهمة،

## ج. قرارات مشتركة صادرة عن مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى:

تتخذها الأجهزة المؤهلة لهذا الغرض طبقا لقوانينها الأساسية الخاصة بها، وضمن الأشكال المشترطة قانونا.

لا يختلف الأمر عنه في الأمر رقم 04/88، فقد نص المشرع على أنه: "تتشأ المؤسسة العمومية الاقتصادية المكونة في شكل شركة مساهمة، بناء على قرار من الحكومة، من طرف صندوق أو صناديق المساهمة التي تعمل بصفقتها أعضاء مؤسسة. كما يمكن أن تنشأ المؤسسة بموجب قرار يتخذه كل جهاز مؤهل قانونا لإحداث مؤسسة عمومية اقتصادية ويعمل بصفته عضوا مؤسسا".

كما تنص المادة 8 من نفس القانون على أنه: "يمكن أن تنشأ المؤسسة العمومية الاقتصادية بعقد واحد، ما بين المؤسسين أو بمبادرة أحدهم ويعد وفق الشكل المطلوب قانونا.

وإذا قام أحد المؤسسين بإعداد مشروع القانون الأساسي فإنه يستدعي الجمعية العامة التأسيسية من أجل التأسيس المتتابع".

## 2. في الأمر رقم 25/95

نص المشرع في ظل الأمر رقم 25/95 على أنه: "يخضع إنشاء المؤسسات لعمومية الاقتصادية وتنظيمها وسيرها للأشكال الخاصة بشركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري.

غير أنه يجب على مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة حسب كل حالة، أن يشتمل على مقعدين لصالح العمال الأجراء الذي يتم تعيينهما وفق الكيفية المنصوص عليها في القانون المتعلق بعلاقات العمل".

### 3. في الأمر رقم 04/01

نص المشرع على أنه: " يخضع إنشاء المؤسسات الاقتصادية العمومية وتنظيمها وسيرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري.

غير أنه يجب أن يشتمل مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة حسب الحالة على مقعدين لصالح العمال الأجراء حسب الأحكام المنصوص عليها في القانون المتعلق بعلاقات العمل. يمكن النص عن طريق التنظيم على أشكال خاصة لأجهزة الإدارة والتسيير بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام مجموع الرأسمال بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. يتخذ مجلس مساهمات الدولة المذكور في المادة 8 أدناه، بموجب لائحة قرار إخضاع مؤسسة عمومية اقتصادية للأشكال الخاصة المذكورة في الفقرة أعلاه".

### ثالثاً: إدارة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية

#### 1. الأجهزة المكلفة بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة

أوجد المشرع الجزائري مجموعة من الأجهزة أو الهياكل تتولى الوساطة بين المؤسسات العمومية الاقتصادية والدولة، واختلف باختلاف كل مرحلة مرت بها المؤسسة العمومية الاقتصادية في القانون الجزائري، فقد ظهرت في أحكام القانون التوجيهي رقم 01/88، صناديق المساهمة، وفي أحكام الأمر رقم 22/95 الشركات القابضة، وفي أحكام الأمر رقم 04/01 شركات تسيير المساهمات، وكلها أوكلت مهمة تسيير وإدارة القيم المنقولة داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية مع وجود اختلافات نبينها نبرزها على النحو التالي:

#### أ. صناديق المساهمة

نص المرسوم رقم 119/88، المتضمن صناديق المساهمة، الأعوان الإئتمانيين التابعين للدولة، على إنشاء صناديق المساهمة بناء على قرار يتخذه مجلس الوزراء، بعقد توثيقي في شكل شركة ذات أسهم، ويؤسس قصد ممارسة صلاحيات الجمعية العامة العادية وغير العادية لصندوق المساهمة، جهاز تحدد تشكيلته الاسمية بموجب مرسوم خاص يخول التولية ويحدد زيادة على ذلك كفيات إنهاء التأهيل الفردي للأعضاء.

يكون هذا الجهاز مشتركا بين جميع صناديق المساهمة التابعة للدولة مباشرة، وينعقد باعتباره جمعية عامة لكل صندوق من صناديق المساهمة، وينتخب الجهاز رئيسا من بين أعضائه قصد رئاسة جلسات الجمعيات العامة.

للجمعية العامة طابع سيادي في ممارسة حق الملكية على مساهمات الدولة والمشكلة من ممثلي مختلف صناديق المساهمة، وصلاحياتها تشبه الصلاحيات التقليدية للجمعيات العامة للشركات التجارية، وتتمثل في حق التدخل والتوجيه وتحديد السياسات العامة للمؤسسة ومراقبتها.

نشير في هذا الصدد أن الصناديق المشار إليها سابقا تتواجد في الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية بصفتها مساهمة، ولكن وحتى لا تقوم بممارسة الوصاية على المؤسسات نص على عدم تمكينها من الحصول على أغلبية الأسهم في مؤسسة واحدة، نص المشرع على أنه: "لا يجوز أن تقل حصة الأسهم التي يمكن أن يحوزها كل صندوق مساهمة في مؤسسة عمومية اقتصادية أنشئت في شكل شركة ذات أسهم عن 10%، ولا أن تفوق 40% من عدد الأسهم التي تصدرها المؤسسة العمومية الاقتصادية المذكورة".

### صلاحيات صناديق المساهمة

يتولى مجلس الإدارة حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 101/88، المتضمن كفيات تطبيق القانون رقم 01/88، على المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي بمجرد إنشاء صندوق المساهمة طبقا لأحكام المادة 19 من القانون رقم 01/88، تعيين الأشخاص الذي تختارهم وكلاء ليتصرفوا بصفتهم مؤسسي المؤسسة العمومية الاقتصادية.

نصت المادة 16 من القانون رقم 04/88 على أنه: "عندما يشرف رئيس مجلس الإدارة على المديرية العامة، فإنها تحول للمدير السلطات التالية: إبرام العقود والصفقات وتقديم كل العروض والمشاركة في كل المزادات والمناقصات، توقيع كل السندات والصفقات والصكوك وأوراق الصرف الخاصة بالمؤسسات التي تخضع لرقابة صندوق المساهمة".

من خلال ما أشرنا إليه يتضح أن صناديق المساهمة تقوم بدور المدير والمسير للقيم المنقولة داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية باسم ولحساب الدولة، فإنها تراقبها وتضع بذلك حدا لتدخل الدولة في تسييرها.

نشير في الأخير أن المشرع أجاز لدائني المؤسسة العمومية الاقتصادية إمكانية اللجوء للإفلاس متى انعدمت السيولة لديها، انعداماً مستديماً وتأسيساً على ذلك يتبين لنا أن إفلاس المؤسسات العمومية الاقتصادية له نظام قانوني خاص يختلف عن المعمول به في أحكام القانون التجاري.

لأول مرة أصبح ينص على إفلاس في القطاع العام بعد أن كانت الشركات الوطنية والمؤسسات الاشتراكية استثناء عليه، بالنظر:

- لخطورته والآثار التي تترتب عليه،
- وعلى أساس خصوصية الطابع المالي للمؤسسة والذي يعتبر ملكاً للدولة، ومن ثم فهو يخضع لقواعد حماية المال العام،
- إجراء الإفلاس مقيد بحق الدولة في التدخل المباشر في بعض الحالات المنصوص عليها في المادة 36 من القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وهو إجراء وقائي تلجأ إليه الدولة لإنقاذ المؤسسة من تبعات الإعسار.

2. الشركات القابضة العمومية المكلفة بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة وإدارتها

لم تستطع صناديق المساهمة التموّج في السوق الوطنية، ولم تتجح في تحقيق تخلي الدولة عن الاقتصاد، فتم التوجه لشكل جديد هو الشركات القابضة، فصل فيها على النحو التالي:

نص المشرع في المادة 5 من الأمر رقم 25/95 المتضمن تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة على أنه: "تتولى الشركة القابضة العمومية تسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة وإدارتها، وتنظم في شكل شركات المساهمة التي تحوز الدولة فيها رأسمالها كاملاً و/أو تشترك فيه الدولة وأشخاص معنويون آخرون تابعة للقانون العام. تتكون أصول الشركة القابضة العمومية أساساً من قيم منقولة في شكل أسهم وسندات مساهمة وشهادات استثمار، وأي سند آخر يمثل ملكية الرأسمال أو الديون في المؤسسات التابعة لها.

تتسأ الشركة القابضة العمومية بموجب عقد موثق، حسب الشروط والكيفيات المطبقة على شركات المساهمة".

### اختصاصات الشركة القابضة العمومية

- خولها المشرع جميع خصائص حق الملكية على الأسهم والمساهمات والقيم المنقولة الأخرى، التي تحول لها أو تكتتب باسم الدولة، أو من أموال خاصة في أي شركة تجارية مهما كانت طبيعتها.

- يمكنها إصدار جميع القيم المنقولة أو شرائها أو التنازل عنها وفق أحكام القانون التجاري. المشاركة في تنفيذ السياسة الاقتصادية للحكومة في إطار الاتفاقيات المبرمة مع الدولة الممثلة من قبل المجلس الوطني لمساهمات الدولة.

### مهام الشركة القابضة العمومية:

- استثمار حافظة الأسهم والمساهمات والقيم المنقولة الأخرى المحولة إليها، وجعلها أكثر مردودية، وتشجيع تنمية المجموعات الصناعية والتجارية والمالية التي تراقبها.

يمكنها أن تنظم طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما جميع حركات رؤوس الأموال بين الشركات التجارية التابعة لها، عندما تقتضي ذلك مصلحة الشركات التجارية التي تكون حافظتها.

يجب أن تسهر على الحفاظ على استقلال الذمة المالية للشركات التجارية التابعة لها.

### تنظيم الشركة القابضة العمومية وعملها

يتم تسييرها من قبل مجلس مديرين يوضع تحت رقابة مجلس المراقبة، وتعين الجمعية العامة مجلس المديرين وأعضاء مجلس المراقبة لمدة 6 سنوات قابلة للتجديد، وتنتهي مهامهم بنفس الطريقة.

ويكون اختيار أعضاء مجلس المديرين وأعضاء مجلس المراقبة من ضمن المهنيين الذين تتوفر فيهم الصفات والكفاءة والتجربة المطلوبة في مجالات النشاط المعنية.

يخول مجلس المديرين وعند الاقتضاء المدير العام الوحيد الصلاحيات الأوسع كي يتصرف في كل الظروف باسم الشركة القابضة العمومية التي يمثلها إزاء الغير، وتتم ممارسة هذه الصلاحيات في حدود موضوع الشركة ومع مراعاة الصلاحيات المخولة للجمعية العامة والصلاحيات المستندة صراحة لمجلس المراقبة.

**مجلس المراقبة:** يتكون من 7 أعضاء ينتخبون رئيهم من بينهم، ويجتمع المجلس في دورة عادية كل ثلاثة أشهر، ويجتمع في دورة غير عادية كلما دعت الحاجة لذلك، ويمارس الرقابة المستمرة على تسيير الشركة القابضة العمومية، ويمكنه أن يقوم طوال السنة بعمليات الرقابة التي يراها ملائمة، كما يمكنه أن يطلب الاطلاع على كل الوثائق التي يراها ضرورية لتمكينه من القيام بمهامه.

### 3. شركات تسيير المساهمات

تطبيقاً لأحكام المادة 3/5 من الأمر رقم 04/01، أصدر المشرع مرسوماً يحدد الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها التي تحوز فيها الدولة أو أي

شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام مجموع الرأسمال الاجتماعي بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

نص المشرع على أن مجلس مساهمات الدولة وبموجب لائحة يتخذ قرار إخضاع مؤسسة عمومية اقتصادية ما للشكل الخاص المحدد في هذا المرسوم، ووضع المشرع استثناء متعلقا بالمؤسسات العمومية الاقتصادية المكلفة بتسيير مساهمات الدولة فهي لا تخضع لأحكام هذا المرسوم.

### أجهزة المؤسسة العمومية الاقتصادية الخاضعة لأحكام المرسوم:

**جمعية عامة:** تتكون من ممثلين مفوضين قانونا من مجلس مساهمات الدولة، ويشارك أعضاء مجلس المديرين أو المدير العام الوحيد في دوراتها دون أصوات تداولية، وأوكلها المشرع الفصل في كل المسائل المتعلقة بحياة المؤسسة ماعدا قرارات التسيير العادي لاسيما ما يلي:

- البرامج العامة للنشاطات،
- الحصيلة وحسابات النتائج،
- تخصيصات النتائج،
- الزيادة في الرأسمال الاجتماعي وتخفيضه،
- إنشاء فروع في الجزائر وفي الخارج،
- الإدماج أو الاندماج أو الانفصال،
- تقييم الأصول والسندات،
- التنازل عن سندات أو عن عناصر الأصول،
- مخطط تطهير المؤسسة وإعادة هيكلتها وشروط تطبيق ذلك،
- اقتراحات تعديل القانون الأساسي،
- تعيين محافظ أو محافظي الحسابات.



تجتمع الجمعية العامة مرة واحدة في السنة على الأقل في دورة عادية، وتجتمع كلما دعت الحاجة في دورة غير عادية بناء على استدعاء من رئيس مجلس المديرين، أو المدير العام الوحيد، أو بناء على طلب من أحد أعضائها، وهذين الأخيرين يتوليان اقتراح جدول أعمال الجمعية العامة العادية.

**مجلس مديرين:** مكون من عضو إلى 3 أعضاء من بينهم الرئيس، تعينهم الجمعية العامة بعد موافقة رئيس الحكومة على ترشحهم، وبعد أخذ رأي مجلس مساهمات الدولة. يقرر مجلس مساهمات الدولة تشكيلة مجلس المديرين حسب مهام المؤسسة العمومية الاقتصادية وطبيعتها وحجمها، وتتم عملية اختيار أعضاء مجلس المديرين من بين أصحاب المهنة المحترفين الذين تجتمع فيهم صفتا الكفاءة والتجربة اللازمتان في ميادين النشاطات المعنية. كما نص المشرع أنه في حال ممارسة شخص وحيد مهام مجلس المديرين فإنه يأخذ صفة مدير عام وحيد.

حول المشرع لمجلس المديرين أوسع السلطات للقيام بإدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها والإشراف عليها، ومجلس المديرين هو المسؤول عن السير العام للمؤسسة ويمارس السلطة السلمية على المستخدمين... الخ.

#### **دور المجلس الوطني لمساهمات الدولة**

نص المشرع على إنشاء هذا المجلس للتنسيق بين نشاط الشركات القابضة العمومية وتوجيهه، وزوده المشرع بكتابة تقنية دائمة توضع تحت سلطة مندوب لمساهمات الدولة، يعين بمرسوم تنفيذي.

نص المشرع على وضع المجلس الوطني لمساهمات الدولة تحت سلطة رئيس الحكومة الذي يتولى رئاسته، ونص على اجتماعه مرة على الأقل في السنة برئاسة رئيس الحكومة ويمكنه أن يجتمع في أي وقت بناء على استدعاء من رئيسته أو بطلب من أعضائه أو الجمعية العامة لشركة قابضة عمومية.

#### **4. مجلس مساهمات الدولة**

يؤسس مجلس لمساهمات الدولة، ونص الأمر رقم 04/01 في المادة 8 منه على وضعه تحت سلطة رئيس الحكومة الذي يتولى رئاسته، وكلفه بما يلي:

- يحدد الاستراتيجية الشاملة في مجال مساهمات الدولة والخصوصية
- يحدد السياسات والبرامج فيما يخص مساهمات الدولة وينفذها
- يحدد سياسات وبرامج خصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية ويوافق عليها.
- يدرس ملفات الخصوصية ويوافق عليها.

لأداء مهامه نص المشرع على اجتماعه مرة واحدة على الأقل كل 3 أشهر تحت رئاسة رئيس الحكومة، مع إمكانية استدعائه كل وقت من قبل رئيسه أو بطلب من أحد أعضائه.

يتولى مجلس مساهمات الدولة تنظيم القطاع العمومي الاقتصادي، ويتولى ممثلون مؤهلون قانونا من مجلس مساهمات الدولة مهام الجمعية العامة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تحوز الدولة الرأسمال الاجتماعي مباشرة.

#### المحور الرابع: السلطات الإدارية المستقلة

انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وترك الحرية للمبادرة الفردية، بدأت معه تبرز الحاجة لوجود جهة تتولى ضبط السوق لحماية المنافسة وحماية المستهلكين، فظهر مفهوم الدولة الضابطة ومعه السلطات الإدارية المستقلة، والتي نشأت في و.م.أ فانتقلت منها لانجلترا لفرنسا وغيرها من الدول بما فيها الجزائر.

#### أولا: تعريف السلطات الإدارية المستقلة

على الرغم من عدم وجود تعريف شامل كامل لهذه الهيئات (السلطات الإدارية المستقلة)، ظهرت اجتهادات فقهية لوضع تعريف لها نورد عدد منها على النحو التالي:

عرفها جورج فودال وبيار دالفولفيه في كتابهما الموسوم بالقانون الإداري وهما بصدد تحديد موقعها ضمن التنظيم الإداري المركزي، فقالا بأنها تأتي في الترتيب بعد رئاسة الجمهورية والإدارات التابعة للوزير الأول، وبعد الحكومة والأجهزة الإدارية.

عرفت أيضا بأنها: " هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية، ولا للسلطة الوصائية، تمتع باستقلالية عضوية ووظيفية، سواء عن السلطة التنفيذية أو التشريعية، لكنها تخضع للرقابة القضائية".

عرف مجلس الدولة الفرنسي السلطات الإدارية المستقلة بأنها:

« Organismes administratifs qui agissent au nom de l'état et disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du gouvernement »

عرفها GUILLIEN Raymond & VICENT Jean بأنها:

« Ces autorités, qui sont des institutions de l'Etat agissant en son nom mais dont le statut s'efforce de garantir l'indépendance d'action aussi bien Vis-à-vis du gouvernement que du parlement, ont été créées en vue d'assurer dans leur domaine de compétence, son intervention directe de l'Administration... »

عرفها الأستاذ YVES Guadement بأنها:

"L'autorité administrative indépendante se caractérise en droit strict par la conjonction de trois critères. On constatera que cependant on a parfois tendance à étendre cette appellation à des organismes qui d'éprouve d'un véritable pouvoir de décision, exercent des compétences qui ne sont que d'avis mais avec une autorité particulière.

Les critères dont la réunion caractérise l'autorité administrative indépendante sont le pouvoir de prendre des actes administratifs décisifs, l'absence de personnalité juridique propre et la soustraction, à tout contrôle Hiérarchique ou de tutelle... »

### ثانيا: نشأة السلطات الإدارية المستقلة في التشريعات المقارنة

يرجع ظهور السلطات الإدارية المستقلة للولايات المتحدة الأمريكية بعد الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929، عندما تطلب الوضع إيجاد هيئات تتولى الرقابة على السوق، وكذا إيجاد رقابة تضمن حسن سير المنافسة فيها بعيدا عن تدخل الدولة، ثم انتقلت بعدها فكرة السلطات الإدارية المستقلة للدولة الأوروبية خاصة فرنسا حيث أنشأ سنة 1978 اللجنة الوطنية للاتصال والحريات، خصصت لها سلطات جديدة ولم تتوقف فكرة السلطات الإدارية المستقلة عن التطور والظهور في مختلف المجالات.

يرجع سبب إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في و.م.أ هو بالأساس سياسي، إلى جانب محاولة الاستجابة للحاجات الاقتصادية والاجتماعية، نشير هنا إلى أن السلطات الإدارية المستقلة استمر بالتطور لغاية الثمانينات، أين حدثت أزمة مردها الانتقادات التي قدمت لها على أساس أنها رمز للافراط في التنظيم ومنبع لبيروقراطية مكلفة ومعيقة للسوق، وهو ما أدى لإحداث إصلاحات في عهد الرئيس Reagan في إطار إزالة التنظيم القائم، وهو ما أدى لاختفاء البعض منها وظهور هيئات جديدة.

انتقلت تجربة و.م.أ في السلطات الإدارية المستقلة لإنجلترا، وعرفت باسم المنظمات غير الحكومية الشبه مستقلة، إلا أن سبب ظهورها فيها مختلف عن ما سبق الإشارة إليه في و.م.أ ويمكن إرجاعها للأسباب التالية:

-رغبة الحكومة في تقليص حجم المرفق العام.

- عدم رضا الجمهور اتجاه السلطة السياسية، وضرورة إنشاء سلطات جديدة لإعادة الثقة.

-موقعها بعيد عن السلم الإداري التقليدي، وإنشائها يعني ترك مهام الوزراء في المسائل ذات الأهمية الاستراتيجية الكبرى.

- رغبة الحكومة في تقليص صلاحيات السلطة المحلية، فتم إنشاء بعض الهيئات المحلية الخاضعة للوزارة مباشرة، والتي تقوم بالسهرة على توريد وضبط المرفق العام المحلي.

**ثالثا: تطور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر**

دخلت الجزائر اقتصاد السوق، وكان عليها لزاما أن تعمل على تهيئة بيئتها القانونية لانسحاب الدولة من المجالين الاقتصادي والمالي، لتتولى السلطات الإدارية المستقلة فيها مهمة ضبط النشاط الاقتصادي، لتتولى بذلك اتخاذ القرارات الخاصة بها، وبذلك خولت لها الاختصاصات التي كانت للإدارة التقليدية.

نشير هنا إلى أن ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر كان مع بداية التسعينات، تماشيا مع الأيديولوجية الجديدة التي اعتمدها والتي تفرض الفصل بين متولي

الضبط وبين الأعوان الاقتصاديين، وكان ذلك مع صدور دستور 1989 الذي كرس حرية الصناعة والتجارة، كما سبق لنا الإشارة، مستندا في ذلك لما كان في التجربة الفرنسية.

لقد كانت أول سلطة تتولى إنشائها هي المجلس الأعلى للإعلام بموجب القانون رقم 07/90، والتي نص فيها المشرع: "يحدث مجلس أعلى للإعلام، وهو سلطة إدارية مستقلة ضابطة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تتمثل مهمتها في السهر على احترام أحكام هذا القانون".

لقد منح المشرع الجزائري عديد الصلاحيات أهمها تطبيق حقوق التعبير عن مختلف تيارات الآراء، وكذا يتولى ضمان استقلال أجهزة القطاع العام للبث الإذاعي الصوتي والتلفزي، وحياده واستقلالية كل مهنة من مهن القطاع، كما يتولى السهر على شفافية القواعد الاقتصادية في سير أنشطة الإعلام... الخ، والمطلع على ما جاء في أحكام القانون المنظم للمجلس الأعلى للإعلام ما كان لتناسب مع تلك الفترة، لاسيما مع المشاكل التي كان يواجهها الإعلام تلك الفترة، الأمر الذي ترتب عليه حله سنة 1993.

شهدت سنة 1990 إنشاء سلطات إدارية مستقلة على غرار: قانون النقد والقرض رقم 10/90، الذي نص على كل من مجلس النقد القرض واللجنة المصرفية ليتوليا ضبط المجال المالي، والذي بقي هذا القانون ساري المفعول لغاية سنة 2001، أين تم تعديله بموجب الأمر رقم 01/01، ليقوم المشرع الجزائري بإلغائه سنة 2003

حول المشرع مجلس النقد والقرض بصفته سلطة نقدية، في الميادين المتعلقة بإصدار النقود، ومقاييس وشروط عمليات البنك المركزي، تحديد السياسة النقدية والإشراف عليها ومتابعتها، و كلف المشرع اللجنة المصرفية بما يلي:

-مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية

-المعاقبة على الاختلالات التي تتم معابنتها.

-فحص شروط استغلال البنوك والمؤسسات المالية، والسهر على نوعية وضعياتها المالية.

-السهر على حسن سير المهنة.

-المعايينة عند الاقتضاء للمخالفات التي يرتكبها الأشخاص الممارسون لنشاطات البنك أو المؤسسة المالية دون أن يتم إعتمادهم، وتطبق عليهم العقوبات التأديبية المنصوص عليها دون المساس بالمتابعات المدنية والجزائية.

ثم جاء المشرع الجزائري سنة 1993 بسلطة إدارية مستقلة أخرى وهي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بموجب المرسوم التشريعي رقم 10/93، والتي لم يشر فيها المشرع الجزائري بنص صريح إلى أنها سلطة إدارية مستقلة، ولا يختلف الأمر في تعديلها سنة 1996، لغاية صدور تعديلها سنة 2003 الذي عرفها في احكام المادة 12 منه بأنها "تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وتتكون من رئيس وستة أعضاء".

وكما أشرنا في البداية فالمشرع هنا استخدم مصطلح سلطة ضبط، وليس سلطة إدارية. تتولى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها مهمة تنظيم سوق القيم المنقولة ومراقبتها لاسيما السهر على:

-حماية الادخار المستثمر في القيم المنقولة أو المنتجات المالية الأخرى التي تتم في إطار اللجوء العلمي للإدخار.

-السير الحسن لسوق القيم المنقولة وشفافيتها.

سنة 1995 أنشأ المشرع الجزائري سلطة إدارية مستقلة أخرى، هي مجلس المنافسة بموجب أحكام الأمر رقم 06/95، ولم يعرفه المشرع الجزائري بأنه سلطة إدارية فعرفه بأنه: "ينشأ مجلس للمنافسة، يكلف بترقية المنافسة وحمايتها.

يتمتع مجلس المنافسة بالاستقلال الإداري والمالي"، وقد قام المشرع الجزائري بإلغاء أحكام هذا الأمر سنة 2003، والذي عرفه بأنه: " تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص " مجلس المنافسة"، تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي"،

وبتعديل نص هذه المادة سنة 2008 برزت طبيعة تسمية سلطة إدارية مستقلة بشكل صريح، وغير من المشرع من توضع السلطة من رئيس الحكومة للوزير المكلف بالتجارة. أحدث المشرع الجزائري سنة 2000 سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وهنا استخدم المشرع مرة أخرى سلطة ضبط وعرفها بأنها: "تنشأ سلطة ضبط مستقلة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، وأوكلها المشرع عديد المهام أهمها: السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة في سوقي البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، باتخاذ كل التدابير الضرورية لترقية أو استعادة المنافسة في هاتين السوقين... الخ. بعد ذلك أحدث المشرع الجزائري في المجال المنجمي الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية سنة 2001، والتي اعتبرهما المشرع الجزائري سلطتين إداريتين مستقلتين.

أنشأ المشرع الجزائري سنة 2002 خلية معالجة الاستعلام المالي لمكافحة الفساد فيها ووضعها لدى الوزير المكلف بالمالية، ومنحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وكيفها على أنها مؤسسة عمومية مقرها في الجزائر، لكن المشرع سنة 2013 غير من طبيعتها القانونية واعتبرها سلطة إدارية مستقلة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وأبقى على وضعها لدى الوزير المكلف بالمالية.

كلفها المشرع الجزائري الخلية بعديد المثال نذكر على سبيل المثال:

- تستلم تصريحات الاشتباه المتعلقة بكل عمليات تمويل الإرهاب أو تبييض الأموال التي ترسلها إليها الهيئات والأشخاص الذين يعينهم القانون،
- تعالج تصريحات الاشتباه بكل الوسائل أو الطرق المناسبة،
- ترسل عند الاقتضاء الملف المتعلق بذلك إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا كلما كانت الوقائع المعايينة قابلة للمتابعة الجزائية،
- تقترح كل نص تشيعي أو تنظيمي يكون موضوعه مكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال،

- تضع الإجراءات الضرورية للوقاية من كل أشكال تمويل الإرهاب وتبييض الأموال وكشفها... الخ

أنشأ المشرع الجزائري أيضا لجنة ضبط الكهرباء والغاز سنة 2002، واعتبرها مكلفة بضمان احترام التنظيم التقني والاقتصادي والبيئي، وحماية المستهلكين، وشفافية إبرام الصفقات وعدم التمييز بين المتعاملين، وعرفها بأنها: " لجنة الضبط هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي. ويكون مقرها بمدينة الجزائر".

لقد أوكلها المشرع عديد المهام نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

- السهر على السير التنافسي والشفاف لسوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز لفائدة المستهلكين وفائدة المتعاملين.

- تحقيق المرفق العام للكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات ومراقبته

- القيام بمهمة استشارية لدى السلطات العمومية، في تنظيم سوق الكهرباء والغاز

- السهر على احترام القوانين والتنظيمات المتعلقة بها ورقابتها... الخ.

أنشأ المشرع الجزائري سلطة ضبط النقل سنة 2003، والتي سماها بسلطة ضبط وعرفها بأنها: " تنشأ سلطة لضبط النقل، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي... تحدد صلاحيات سلطة الضبط عن طريق التنظيم"

في مجال المياه أحدث المشرع الجزائري سلطة ضبط المياه بموجب أحكام قانون المياه لسنة 2005، سنة 2005 أنشأ المشرع الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات والتي تدعى في صلب قانون المحروقات سلطة ضبط المحروقات، ونص على تمتعها بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية، وفي قانون المحروقات الساري المفعول حافظ المشرع على ذات التسمية لسلطة ضبط المحروقات، وقد نص المشرع على بقائها متمتعة بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية، وتشارك إلى جانب الوكالة الوطنية لتنظيم موارد المحروقات في تنفيذ السياسة الوطنية في مجال المحروقات، وحدد المشرع مهامها في المواد من 43 إلى 45.



ثم في مرحلة لاحقة سنة 2006 أنشأ المشرع سلطتين إداريتين **الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته**، ونص فيه أنه: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية"، أما السلطة الثانية المنشأة في نفس السنة هي سلطة ضبط مجال التأمين وهي **لجنة الإشراف على التأمينات**، ونص فيها المشرع على أنه: "تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات، التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية".

في سنة 2012 بموجب قانون الإعلام الساري المفعول أنشأ المشرع الجزائري **سلطتي ضبط سلطة ضبط الصحافة المكتوبة**، والتي نص على فيها: "تنشأ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي... الخ"، أما السلطة الثانية فهي **سلطة ضبط السمع البصري**، والتي نص على أنها: "تؤسس سلطة ضبط السمع البصري، وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

أحدث المشرع سنة 2015 **السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني** ونص على أنه: "تنشأ لدى الوزير الأول سلطة إدارية مستقلة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تسمى السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني وتدعى في صلب النص السلطة.

تسجل الاعتمادات المالية اللازمة لتسيير السلطة ضمن ميزانية الدولة"،

في مهامها نص المشرع على أنها مكلفة بترقية استعمال التوقيع والتصديق الإلكترونيين وتطويرهما وضمان موثوقية استعمالهما.

أنشأ المشرع سنة 2015 **الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها** حدد المشرع الجزائري طبيعة القانونية في هذا الوقت بأنها سلطة إدارية مستقلة، وقد نص على تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ونص على وضعها تحت الوزير المكلف بالعدل، وجعل مقرها الهيئة بمدينة الجزائر.

لقد كلفها المشرع الجزائري بعديد المهام المتصلة أساسا بالوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال وكذا مكافحتها، وأوكل كل جهاز فيها بصلاحيات خاصة.

عدل المشرع من طبيعتها القانونية سنة 2019، فنص على أنها: "الهيئة مؤسسة  
عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، توضع تحت سلطة  
وزارة الدفاع الوطني".