المحاضرة الثامنة:

إدارة وتسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية(1)

أولا: تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية

رغم أن الشكل القانوني للشركة التجارية يفترض استقلالية في التسيير، إلا أن هذا المبدأ لا يطبق بشكل مطلق على المؤسسة العمومية الاقتصادية. فاختيار هذا الشكل، بما يوفره من مرونة تتناسب مع متطلبات السوق، لا يُلغي الطابع العمومي للمؤسسة المملوكة للدولة. وبالتالي، تبقى خاضعة لعدة أحكام من القانون العام، مما يعكس الطابع المزدوج لنظامها القانوني، الذي يجمع بين قواعد القانون الخاص والعام.

إن إنشاء هذه المؤسسات يتم بناءً على إرادة منفردة من الحكومة أو من جهة عمومية مخولة بذلك قانونًا، كما هو الحال بالنسبة لشركات تسيير مساهمات الدولة سابقًا. هذا الأسلوب في التأسيس يؤدي إلى غياب أحد الشروط الجوهرية لعقد الشركة، وهو نية الاشتراك بين الشركاء. وعلى الرغم من قدرة المؤسسة العمومية الاقتصادية على التصرف في ممتلكاتها، فإن الدولة تظل المالكة الفعلية للأموال العمومية التي تمثل رأس المال الاجتماعي، وفقًا لما تنص عليه المادة 3 من الأمر 01-04. ويشكّل هذا الوضع مفارقة قانونية تنعكس في عدة جوانب من النظام القانوني لهذه المؤسسات.

فيما يخص الرقابة المالية، وبالإضافة إلى الآليات المعتمدة لدى الشركات التجارية، لا سيما تعيين مندوب الحسابات المنصوص عليه في المادة 715 مكرر 4 من القانون التجاري، تخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية لرقابة إضافية من قبل هيئات الدولة، مثل المفتشية العامة للمالية. وقد خوّلت المادة 7 مكرر من الأمر 01-04 (المعدل بالأمر 08-01 الصادر في 28 فيفري 2008) لهذه الهيئة صلاحية القيام بعمليات التدقيق والرقابة بطلب من السلطات أو الجهات الممثلة للدولة كمساهم. ويُعد هذا النوع من الرقابة سمة مميزة للإدارة العمومية، هدفه الرئيسي تفادي سوء استخدام المال العام.

أما في مجال التعاقد، فقد خضعت المؤسسات العمومية الاقتصادية في مراحل معينة لأحكام الصفقات العمومية، مثلما نص عليه المرسوم الرئاسي رقم 08-238 المؤرخ في 26 أكتوبر 2008، والمرسوم رقم 10-

236 المؤرخ في 7 أكتوبر 2010، حيث كانت صفقاتها تدخل ضمن نطاق الصفقات العمومية عند تنفيذ عمليات مموّلة كليًا أو جزئيًا من طرف الدولة. غير أن هذا الوضع تغيّر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، الذي أعفى المؤسسات العمومية الاقتصادية من تطبيق أحكامه، وفقًا للمادة 5 منه.

وأخيرًا، فيما يتعلق **بالخضوع لأحكام الإفلاس**، تجدر الإشارة إلى أن هذه الأحكام لم تكن تُطبّق على المؤسسات العمومية الاقتصادية قبل سنة 1993. إلا أن الإصلاحات الاقتصادية وإعادة الهيكلة التي عرفتها الجزائر، خاصة في إطار الاتفاقيات مع صندوق النقد الدولي، أدّت إلى تعديل القانون التجاري. فأصبحت هذه المؤسسات خاضعة لأحكام الإفلاس والتسوية القضائية، كما نصّت المادة 217 من القانون التجاري على أن ***"الشركات ذات الأموال العمومية كليًا أو جزئيًا تخضع لأحكام الإفلاس."***

غير أن وهنا تتجسد كذلك خصوصية النظام القانوني للمؤسسة العمومية الاقتصادية، تجيز المادة 217 قانون تجاري للسلطة العمومية المؤهلة اتخاذ تدابير تسديد مستحقات الدائنين مما يسمح بقفل الإجراء الجاري حسب ما نصت عليه المادة 357 لعدم وجود ديون مستحقة كما أنه لا يسمح بحسب المادة 352 من القانون التجاري وفي هذا المجال بالذات لدائن مؤسسة عمومية اقتصادية في حالة إفلاس أن يتعاقد جزافا في كل الأصول المنقولة والعقارية أو في البعض منها فقط وبيعها.

على وجه عام إن أعوان المؤسسة العمومية الاقتصادية يخضعون لأحكام قانون العمل المتمثل في القانون 90-11 المؤرخ في 21 أفريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل. على سبيل المثال أعضاء مجلس المديرين للمؤسسة العمومية الاقتصادية وبعد اختيارهم من قبل مجلس مساهمات الدولة يبرمون عقود مع الجمعية العامة للمؤسسة وتخضع هذه العقود بطبيعة الحال لقانون العمل، وهذا حسب ما ورد في المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 01-283 المؤرخ في 24 سبتمبر 2001الخاص بأجهزة إدارة وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية.

ثانيا: إدارة وتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية

تتخذ إدارة وتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية ثلاثة أنماط مختلفة، ويعكس هذا التنوع المكانة المميزة التي تتمتع بها هذه المؤسسة ضمن المنظومة الاقتصادية,

1-حسب الأشكال المحددة في القانون التجاري:

وفي هذا السياق، يمنح القانون للمؤسسة العمومية الاقتصادية إمكانية الاختيار بين هيكلين تنظيميين لأجهزتها، أحدهما :

أ-يقوم على أساس مجلس الإدارة: قبل كل شيء وبحكم وجوبها لاتخاذ شكل شركة المساهمة يجوز للمؤسسة العمومية الاقتصادية أن تختار بين شكلين ممكنين: شركة المساهمة مع أو دون اللجوء العلني للادخار. (Avec ou sans appel public à l'épargne) بمعنى أن في الحالة الأولى يجوز للشركة أن تتجه للسوق المالية أي بورصة القيم المنقولة حتى تعبئ أو ترفع جزء من الادخار الذي يتداول في هذه البورصة مستعملة مختلف التقنيات المعمول بها لهذا الغرض.
على أساس المادة 610 من القانون التجاري الجزائري يجوز للمؤسسة العمومية الاقتصادية أن تختار لنفسها تنظيم عضوي مبني على أساس مجلس إدارة و في هذه الحالة يكون عدد أعضاء هذا المجلس من 3 إلى 12 عضو على الأكثر. في حالة وقوع عملية دمج لمؤسسات أخرى، تجيز نفس المادة رفع هذا العدد بشرط أن لا يفوق هذا العدد 24 عضو.
ينتخبون الأعضاء القائمون بإدارة الشركة من قبل الجمعية العامة التأسيسية أو الجمعية العامة العادية حسب المادة 611 من القانون التجاري وتحدد مدة عضويتهم في هذا المجلس في القانون الأساسي للشركة دون أن تتجاوز هذه المدة 6 سنوات .و تجدر الإشارة في هذا الشأن أن خصوصية المؤسسة العمومية الاقتصادية تتجلى على هذا المستوى في أن ممثلين الدولة يقومون بمهام الجمعية العامة لهذه المؤسسة و يتم تعيينهم من قبل مجلس مساهمات الدولة ويمارسون هذه المهام حسب الكيفيات التي ينص عليها القانون التجاري وهذا بمقتضى المادة 12 من الأمر 01-04 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية.

من جهة أخرى فإنه لا يجوز حسب المادة 612 من القانون التجاري لشخص طبيعي أن ينتمي في نفس الوقت إلى أكثر من 05 مجالس إدارة لشركات مساهمة مختلفة يوجد مقرها بالجزائر لا ينطبق هذا المنع دائمًا على الأشخاص المعنوية، وذلك وفقًا لما يرد في المقطع الأخير من ذات المادة.

أما المادة 5 من الأمر رقم 01-04، فتُلزم في فقرتها الثانية بضرورة وجود ممثلين اثنين (02) عن العمال ضمن تشكيلة مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية.

فيما يتعلق بالصلاحيات، يتمتع مجلس الإدارة بسلطات واسعة، إذ يُخوّل له، بموجب المادة 612 من القانون التجاري، اتخاذ أي إجراء باسم الشركة في جميع الظروف، شرط أن تكون تلك التصرفات ضمن نطاق غرض الشركة، ومع احترام الصلاحيات المخوّلة لجمعية المساهمين. وتكون مداولات المجلس صحيحة فقط بحضور نصف أعضائه على الأقل، وتُتخذ قراراته بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، ما لم ينص القانون الأساسي للشركة على أغلبية خاصة.

وتلتزم الشركة، في علاقتها مع الغير، حتى بالأعمال التي قد تتجاوز غرضها، طالما لم يُثبت أن الطرف الآخر كان على علم بهذا التجاوز.

يتولى رئيس مجلس الإدارة دعوة الأعضاء لاجتماعات المجلس، ويُرجّح صوته في حال تساوي الأصوات أثناء اتخاذ القرار، ما لم يُنص على خلاف ذلك في القانون التأسيسي للشركة. وينتخب الرئيس من بين أعضاء المجلس، بحسب ما تنص عليه المادة 635 من القانون التجاري، وهو قابل لإعادة الانتخاب بعد انتهاء عهدته الأولى. كما يتولى، تحت مسؤولية مجلس الإدارة، تمثيل الشركة أمام الغير ويتمتع بصلاحيات واسعة في هذا الشأن.

ويجوز لمجلس الإدارة عزل الرئيس في أي وقت يراه مناسبًا. وفي حال اقتضى حجم نشاط المؤسسة أو تعقيد تسييرها ذلك، يمكن تعيين مساعدين له. وتجيز المادة 639 من القانون التجاري لمجلس الإدارة، وبناءً على اقتراح من الرئيس، تعيين مدير أو مديرين عامين مساعدين، كما يمكن عزلهم في أي وقت بناءً على اقتراح الرئيس. وتُحدد صلاحيات هؤلاء المديرين بناءً على اتفاق يتم بين الرئيس وباقي أعضاء المجلس، وفقًا لما تنص عليه المادة 641 من القانون التجاري.

ب-التنظيم الهيكلي على أساس مجلس المديرين ومجلس الر ـقابة: تظهر مزايا هذا النمط من تنظيم شركات المساهمة إلا في المؤسسات الكبرى، حيث تقتضي طبيعة النشاط الاقتصادي فيها توزيعًا دقيقًا للصلاحيات والاختصاصات بين عدة هيئات، وهو ما يُسهم في تجنب تعطل سير العمل بسبب تركّز السلطات في يد هيئة واحدة.

وعلى خلاف التنظيم القائم على مجلس الإدارة، الذي يُسند لرئيسه مهمة الإدارة والرقابة معًا، فإن التنظيم المزدوج المبني على **مجلس المديرين و مجلس الرقابة** يكرّس فصلاً واضحًا في الصلاحيات بين هاتين الهيئتين. إذ يتولى مجلس المديرين، باعتباره هيئة جماعية(Direction collégiale) ، تسيير المؤسسة، بينما يمارس مجلس الرقابة مهمة المتابعة والرقابة المستمرة على أعماله. ويُجيز القانون لمجلس الرقابة، وفقًا للمادة 654

من القانون التجاري، أن يخضع بعض أعمال مجلس المديرين لترخيص مسبق، وفق ما يحدده القانون الأساسي للشركة.

- **مجلس المديرين :**

يشكل مجلس المديرين الهيئة التنفيذية للمؤسسة العمومية الاقتصادية، ويتكون من 3 إلى 5 أعضاء كحد أقصى، حسب ما تنص عليه المادة 643 من القانون التجاري. ويُمارس هذا المجلس مهامه تحت إشراف مجلس الرقابة، الذي يتولى تعيين أعضائه بموجب المادة 644، ويمنح الرئاسة لأحدهم. ويمكن للجمعية العامة، بناءً على اقتراح من مجلس الرقابة، عزل أعضاء المجلس في أي وقت.

تُحدد مدة عضوية أعضاء مجلس المديرين في النظام الأساسي، وتتراوح بين سنتين وست سنوات. وفي حال غياب نص خاص، تُعتبر مدة العضوية أربع سنوات.

يتمتع مجلس المديرين بصلاحيات واسعة للتصرف باسم الشركة في مختلف الظروف، بشرط أن تكون تلك التصرفات في حدود غرض الشركة، مع مراعاة اختصاصات كل من جمعية المساهمين ومجلس الرقابة. وكما هو الحال مع مجلس الإدارة، تُلزم الشركة في علاقاتها مع الغير حتى بالأعمال التي تتجاوز غرضها، ما لم يُثبت أن الطرف الآخر كان على علم بذلك.

يحدد النظام الأساسي للشركة وتيرة اجتماعات مجلس المديرين، على ألا تقل عن اجتماع واحد كل ثلاثة أشهر لتقديم تقارير لمجلس الرقابة، بالإضافة إلى اجتماع شهري لتقييم سير العمليات الإدارية، وذلك وفقًا للمادة 656 من القانون التجاري.

-**مجلس الرقابة :**

يمثل مجلس الرقابة هيئة جماعية أخرى، تشبه في تكوينها مجلس المديرين، غير أن وظيفتها الأساسية تتمثل في مراقبة أعمال هذا الأخير. وينبثق مجلس الرقابة من جمعية المساهمين، ويمثلها في ممارسة مهام الرقابة الدائمة على الشركة.

كما أشرنا، فإن جمعية المساهمين في المؤسسات العمومية الاقتصادية تتكوّن من ممثلين يتم تعيينهم من قبل مجلس مساهمات الدولة، وبالتالي فإن مجلس الرقابة يمارس الرقابة باسم الدولة، خاصة على العمليات التي يشترط النظام الأساسي الحصول على موافقته بشأنها. وتشمل هذه العمليات: التنازل عن

العقارات، التصرف في المساهمات، إنشاء التأمينات والرهون والكفالات، وفقًا لما نصّت عليه المادة 654 (الفقرة 2) من القانون التجاري.

ويجوز لمجلس الرقابة، بموجب المادة 655، القيام في أي وقت من السنة بإجراءات رقابية يراها ضرورية.

يتكوّن المجلس من 7 إلى 12 عضوًا، ويمكن أن يرتفع العدد إلى 24 عضوًا في حالة إدماج شركات أخرى. ويمنع القانون، حسب المادة 661، الجمع بين عضوية مجلس الرقابة وعضوية مجلس المديرين.

تُحدد مدة العضوية في النظام الأساسي وتتراوح بين ثلاث وست سنوات. ويجوز تعيين شخص معنوي ضمن المجلس، بشرط تعيين ممثل دائم له. ولا يجوز لأي شخص طبيعي الانتماء في الوقت نفسه إلى أكثر من خمسة مجالس رقابة لشركات مساهمة مقرّها في الجزائر، حسب المادة 664.

ينتخب المجلس رئيسًا من بين أعضائه لتولي مهام استدعاء الاجتماعات وإدارة المناقشات، وتُحدد مدة ولايته بذات مدة عضوية المجلس. ولا تكون مداولات المجلس صحيحة إلا بحضور نصف أعضائه على الأقل، كما تنص المادة 667 من القانون التجاري.