

الفصل التمهيدي: نشأة وتطور مؤسسات الطاقة والمناجم.

بعد مرحلي التسيير الذاتي والإشتراكي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، أدخل المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 88-01¹ هذه المؤسسات العمومية في نمط التسيير غير المباشر الذي تمّ تحديده من خلال الأمر رقم 95-25 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة²، والأمر رقم 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية وتسييرها وخصوصيتها³ (المبحث الأول)، إلا أن مؤسسات الطاقة والمناجم تعرف أحكاما خاصة نتيجة طابعها الإستراتيجي (المبحث الثاني).

المبحث الأول: النظام القانوني للمؤسسة العمومية الإقتصادية كعنوان إقتصادي.

تعرف المؤسسة العمومية الإقتصادية بأنها : " شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام، أغلبية رأس المال الإجتماعي مباشرة أو غير مباشرة، وهي تخضع للقانون العام"⁴.

المطلب الأول: تطور النظام القانوني للمؤسسة العمومية الإقتصادية في الجزائر.

إن الطريق نحو التنمية الإقتصادية يمر حتما من خلال المؤسسات الإقتصادية، ولهذا عرف النظام القانوني للمؤسسة العمومية الإقتصادية تطورات مختلفة باختلاف النهج الإقتصادي المتبنى في الجزائر ما بين النظام الإشتراكي والنظام الرأسمالي.

¹ قانون رقم 88-01 مؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، ج. ر. ع 02 صادر في 13 جانفي 1988 (ملغى جزئيا).

² أمر رقم 95-25 مؤرخ في 25 سبتمبر 1995 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج. ر. ع 55 صادر في 27 سبتمبر 1995.

³ أمر رقم 01-04 مؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية وتسييرها وخصوصيتها، ج. ر. ع 47 صادر في 22 أوت 2001.

⁴ المادة 2 من الأمر رقم 04-01.

الفرع الأول: مرحلة التسيير الذاتي (1962-1971).

تمتد مرحلة التسيير الذاتي من الإستقلال إلى غاية نشر الأمر رقم 71-74، نتيجة ما فعله الإستعمار الفرنسي من تخريب للمؤسسات والآلات إزاء إعلان إستقلال الجزائر فما كان أمام السلطة العامة في الجزائر إلا الإقرار بنظام التسيير الذاتي و بدأ العمل به ابتداء من مارس 1963 باسترجاع المؤسسات الاقتصادية التي تركها الاستعمار الفرنسي، مع بداية سنة 1965 باشرت السلطة العامة في الجزائر بإنشاء الشركات الوطنية، من خلال عملية التأميم الكلي أو الجزئي للشركات الأجنبية التي بقيت تعمل في الجزائر بعد الاستقلال، و أيضا من خلال تحويل بعض المؤسسات المسيّرة ذاتيا إلى شركات وطنية، كأداة أساسية للتحكم في الاقتصاد الوطني والانطلاق في المرحلة التنموية، من خلال:

- العمل على إستغلال الثروات الوطنية التي تزخر بها البلاد، والتوسع في عمليات التأميم للإحتكارات الأجنبية.
- التخلص من التبعية الإقتصادية، خاصة للشركات الفرنسية،
- خلق تكامل ما بين القطاعين الصناعي والفلاحي.

الفرع الثاني: مرحلة التسيير الإشتراكي (1971-1988).

تستمر مرحلة التسيير الإشتراكي إلى غاية نشر القانون رقم 88-01، خلال هذه المرحلة أصبحت المؤسسة العمومية تسمى بـ "المؤسسة الإشتراكية" إذ صدر في 16 نوفمبر 1971 ميثاق التسيير الإشتراكي للمؤسسات¹، الهدف منه تطبيق المبادئ الإشتراكية في تسيير المؤسسات العمومية مثل مبدأ إشتراك العمال في الإدارة والتسيير، من خلال المجلس المنتخب الذي يسهر على حسن تسيير المؤسسة وعلى زيادة الإنتاج وعلى التحسين المستمر للجودة وعلى القضاء على التبذير ومراعاة النظام في العمل وتحقيق أهداف المخطط .

من أهم مميزات هذه المرحلة ما يلي:

- المؤسسة الإشتراكية ملك للدولة تابعة للقطاع العام تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي،

¹ المرسوم رقم 74-71 مؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتضمن التسيير الإشتراكي للمؤسسات، ج. ر. ع 101 لسنة 1970.

- تعدد مراكز إتخاذ القرار في المؤسسة الإستراتيجية، وتعدد المهام والوظائف.
- تتميز المؤسسة الإستراتيجية بمركزية التخطيط الشامل والملكية الجماعية لوسائل الإنتاج،
- تتميز المؤسسة الإستراتيجية بكبر حجمها وارتفاع عدد وحداتها وعمالها¹، مما نتج عنه ما يعرف بالبطالة المقنعة أو غير المرئية.

الفرع الثالث: مرحلة إعادة الهيكلة الإقتصادية والإصلاحات.

تمّ الشروع في هيكلة المؤسسات الإستراتيجية مع بداية الثمانينات بعد صدور مرسوم 04 أكتوبر 1980 ضمن المخطط الخماسي الأول للتنمية (1980-1984) وإستبدالها بعدد من المؤسسات الوطنية الأصغر حجما والأكثر تخصصا، ولقد بدأت هذه العملية بإعادة الهيكلة العضوية والتي مفادها تقسيم كل مؤسسة كبيرة إلى مجموعة من المؤسسات الصغيرة، حتى يسهل تسييرها والتحكم فيها، وقد أعقبت عملية إعادة الهيكلة العضوية عملية أخرى سميت بإعادة الهيكلة المالية، والتي شملت كل المؤسسات المنبثقة عن إعادة الهيكلة العضوية، وهذا لمساعدتها على الانطلاق في النشاط الاقتصادي من جديد²، وصولا إلى مرحلة الإصلاحات الشاملة المتمثلة أساسا في الخصخصة.

أولا- إعادة الهيكلة العضوية: الهدف من ذلك هو تحويل المؤسسات العمومية الإقتصادية إلى مؤسسات صغيرة الحجم وأكثر تخصصا وكفاءة.

¹ ولعلّ هذا ما صعب من عملية التحكم في التسيير الجيد لها، فظهرت فيها عدة مشاكل كضعف الإنتاجية وانعدام المردودية، إضافة إلى عدم التحكم في التكنولوجيا المستخدمة فيها، وأمام هذا الوضع الصعب لهذه المؤسسات قامت الدولة بإجراء إصلاحات عميقة عليها تمثلت في إعادة هيكلتها مع بداية الثمانينات.

² لقد كان الهدف من إعادة الهيكلة هو التخلص من المركزية البيروقراطية التي كانت تعرقل المؤسسات الاشتراكية الوطنية عن النشاط الاقتصادي الفعال، وعن حرية تحديد إستراتيجيتها وتنفيذها وتحمل مسيري هذه المؤسسات لنتائج أعمالهم وبالتالي التخلص من العبء المالي الكبير الذي كانت تشكله هذه المؤسسات على خزينة الدولة، إلا أن هذه العبء بقي مستمرا، لأن إعادة الهيكلة لم تحقق النتائج المنتظرة منها وفشلت في تحسين وضعية المؤسسات العمومية.

ثانيا- إعادة الهيكلة المالية: الهدف منها إعادة هيكلة ديون المؤسسات العمومية الاقتصادية.

ثالثا- الخوصصة: تعد الخوصصة أحد أهم متطلبات التحول نحو إقتصاد السوق، بتخلي

الدولة عن الملكية العامة لأدوات الإنتاج لصالح القطاع الخاص، وذلك بطريقتين:

أ- خوصصة التسيير: وهي الخوصصة التي لا تمس ملكية المؤسسة، بل تقتصر على تنازل الدولة عن تسيير هذه المؤسسة لإحدى مؤسسات القطاع الخاص، وذلك عن طريق تأجيرها أو إبرام عقد تسيير بشأنها.

ب- خوصصة الملكية: وهي الخوصصة التي تمس ملكية الدولة للمؤسسة، وذلك من خلال التحويل الجزئي أو الكلي لهذه الملكية للقطاع الخاص بواسطة عدة تقنيات منها: دخول العمال كشركاء في رأس مال المؤسسة العمومية أو بيع أصولها وتصفيتها.

المطلب الثاني: تصنيف المؤسسات العمومية الاقتصادية.

يمكن تصنيف المؤسسات الاقتصادية حسب عدة معايير أهمها: المعيار القانوني، معيار الملكية،

معيار الحجم و المعيار الاقتصادي...الخ

1- تصنيف المؤسسة الاقتصادية حسب المعيار القانوني: حسب هذا المعيار يمكن تصنيف المؤسسات

الاقتصادية إلى صنفين هما:

أ- الشركات: إما شركات مساهمة¹ أو شركات ذات مسؤولية محدودة.

¹ راجع في أحكام شركة المساهمة البسيطة قانون رقم 09-22 مؤرخ في 5 ماي 2022 يعدل ويتمم الأمر رقم 75-59 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 والمتضمن القانون التجاري، ج. ر. ع 32 صادر في 14 ماي 2022.

ب- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري: وهي مؤسسات مملوكة للدولة، تعرف إزدواجية في نظامها القانوني، إذ تعد تاجرة في علاقاتها مع الغير كما تخضع للقانون العام في علاقاتها مع الدولة.

2- تصنيف المؤسسة الاقتصادية حسب معيار الملكية: وتصنف المؤسسات حسب هذا المعيار إلى :

أ- المؤسسة العمومية: وهي المؤسسات التي تعود ملكيتها للدولة، ويمكن أن تكون هذه المؤسسات وطنية أو تابعة للجماعات المحلية.

ب- المؤسسة المختلطة: وهي المؤسسات التي تكون ملكيتها مختلطة بين الدولة وأشخاص القانون الخاص، سواء كانوا أفراد وطنيين أو أجانب، وتنشأ عادة هذه المؤسسات نتيجة الخصخصة الجزئية للمؤسسات العمومية.

3- تصنيف المؤسسة الاقتصادية حسب معيار الحجم: يعتبر معيار الحجم من أهم المعايير التي تصنف بها المؤسسات الاقتصادية ، ويمكن تصنيفها وفقا لهذا المعيار إلى نوعين هما:

أ- المؤسسات الصغيرة والمتوسطة: تتميز المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بأنها الأكثر انتشارا في كل دول العالم وخاصة المتقدمة منها.

ب- المؤسسات الكبيرة: وهي المؤسسات التي تشغل أكثر من 500 عامل، وهي ذات أهمية كبيرة في الاقتصاد وذلك من خلال النشاط التي تقوم به، كالتنقيب عن البترول وإستخراجه وتكريره وتسويقه.

ج- التجميعات الاقتصادية: ظهر التنظيم القانوني للشركات القابضة في الجزائر لأول مرة مع صدور الأمر

رقم 95- 25 المؤرخ في 25/09/1995 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة الذي نظم

مؤسسات القطاع العام في شكل مجموعات تراقبها شركات قابضة عمومية، في تلك الفترة لم يتضمن

القانون التجاري أي تعريف للشركة القابضة ولم تكن فيه قواعد تتعلق بطريقة تسييرها، إلى غاية صدور

الأمر رقم 96- 27 المؤرخ في 09/12/ 1996 الذي مست تعديلاته المواد من 731 إلى 732 مكرر 4 من القانون التجاري التي تضمنت تعريف الشركة القابضة وإلتزام التجمع بإعداد الحسابات المجمعة، حيث نصت المادة 796 من القانون التجاري على أنه: " يجوز لشخصين معنويين أو أكثر أن يؤسسوا فيما بينهم كتابيا ولفترة محدودة تجمعا لتطبيق كل الوسائل الملائمة لتسيير النشاط الإقتصادي لأعضائها أو تطويره أو تحسين نتائج هذا النشاط وتنميته".

4- تصنيف المؤسسة الاقتصادية حسب المعيار الاقتصادي: يمكن تقسيم المؤسسات الاقتصادية حسب هذا المعيار إلى الأنواع الآتية:

- أ- المؤسسات الفلاحية: وهي المؤسسات التي تقوم بخدمة الأرض، وإنتاج المنتجات النباتية والحيوانية.
- ب- المؤسسات الصناعية: وهي المؤسسات التي تنشط في ميدان استخراج المواد الأولية وتحويلها.
- ج- المؤسسات التجارية: وهي المؤسسات التي تقوم بتوزيع المنتجات وإيصالها إلى الزبائن.
- د- المؤسسات المالية: وهي المؤسسات التي تقوم بالنشاطات المالية، كالبנק ومؤسسات التأمين .
- هـ- مؤسسات الخدمات: وهي المؤسسات التي تقوم بتقديم مختلف أنواع الخدمات كمؤسسات النقل، التعليم، الصحة

المبحث الثاني: النظام القانوني لمؤسسات الطاقة والمناجم.

يتميز النظام القانوني لمؤسسات الطاقة والمناجم بخصوصية تميزها عن باقي المؤسسات العمومية الإقتصادية الأخرى، من خلال توضيح العناصر التالية:

المطلب الأول: مؤسسات الطاقة والمناجم ليست شركات تجارية

تستهدف تحقيق الربح.

لقد فرض المشرع الجزائري على الجهات المختصة ضرورة إنشاء المؤسسات العمومية الإقتصادية في شكل شركة مساهمة أو شركة ذات مسؤولية محدودة، إذ نصّ القانون رقم 88-01 على اعتبار المؤسسات العمومية الإقتصادية بمثابة شركات ذات مسؤولية محدودة تنشأ الجماعات المحلية، أو بمثابة شركات مساهمة أو شركات ذات مسؤولية محدودة تنشأ الدولة وتمتلك فيها وحدها أو مع الجماعات المحلية أو المؤسسات الإقتصادية الأخرى، بصفة مباشرة أو غير مباشرة جميع الأسهم أو الحصص،

لكن رغم ذلك فمؤسسات الطاقة والمناجم ليست شركات تستهدف الربح كهدف أساسي بل كانت تستهدف إنتاج الموارد والخدمات والعمل على تركم رأس المال وتحقيق التنمية المستدامة اعتمادا على الثروات الوطنية لا سيما المحروقات¹، إذ أنها مؤسسات عمومية إقتصادية يكتسي نشاطها القانوني طابعا إستراتيجيا كمؤسسة سوناطراك التي تهدف بالدرجة الأولى إلى تمويل البلاد بالمحروقات على الأمدين المتوسط والبعيد وتطوير السياسة النفطية سواء في داخل الجزائر أو خارجها مع شركائها الأجانب².

والدليل على ذلك أن هذا النوع من المؤسسات العمومية الإقتصادية التي يكتسي نشاطها القانوني طابعا إستراتيجيا تخضع لقوانينها الأساسية التنظيمية المعمول بها أو لقانون أساسي خاص.

¹ راجع المادتين 01 و 02 من القانون رقم 88-01.

² راجع المواد 01، 02، 05 و 07 من المرسوم الرئاسي رقم 98-48 مؤرخ في 11 فيفري 1998 يتضمن القانون الساسي للشركة الوطنية للبحث عن المحروقات وإنتاجها ونقلها وتحويلها وتسويقها سوناطراك، ج. ر. ع 07 صادر في 15 فيفري 1998.

المطلب الثاني: مؤسسات الطاقة والمناجم لا تتوافر على ركن تعدد الشركاء.

يعدّ ركن تعدد الشركاء ركنا أساسيا في تكوين عقد الشركة بحسب نص المادة 416 من القانون المدني، وكذلك نصوص القانون التجاري على غرار المادة 590 و 592 ، إلا أن مؤسسات الطاقة والمناجم كمؤسسات عمومية اقتصادية تؤسس في شكل شركات مساهمة أو شركات ذات مسؤولية محدودة ، تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام، على مجمع الرساميل أو الأموال التابعة لها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

المطلب الثالث: أموال مؤسسات الطاقة والمناجم أموال مملوكة للدولة.

تنص المادة 3 من الأمر رقم 04-01 على إشتراط تأسيس مؤسسات العمومية الإقتصادية بما فيها مؤسسات الطاقة والمناجم على أن تحوز الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام تمثيلا رأسمالها الإجتماعي، مباشرة أو غير مباشرة، أموال عمومية في شكل حصص، أو أسهم، أو شهادات إستثمار، أو سندات مساهمة، أو أقيم منقولة أخرى، مما يمنع التصرف بأي شكل من الأشكال في رأس المال التأسيس لهذه المؤسسات، وإخضاعها لقواعد حماية المال العام ولنصوص القانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم.¹

¹راجع في ذلك المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 48-98 المعدل والمتمم.

الفقرة 3 من المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 212-11 المؤرخ في 02 جوان 2011 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 195-02 المؤرخ في 01 جوان 2002 المتضمن القانون الأساسي للشركة الجزائرية للكهرباء والغاز "سونلغاز ش.ذ.أ. ج. ر. ع 32 صادر في 08 جوان 2011.