أزمة النظام الاقتصادي: نتيجة حتمية لتبني نظام اقتصاد السوق في المرافق العامة الشبكية

محمدي سميرة[1]

[1] طالبة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، 15000 تيزي وزو، الجزائر.

البريد الإلكتروني: mohammedi.Samiraelyna@gmail.com

الملخص:

تعتبر المرافق العامةالشبكيةهياكل قاعدية ذات أهمية استراتيجية على الاقتصاد الوطني، ومن أجل هذا أحكمت الدولة قبضتها عليها وذلك بتشديد الاحتكار على ممارسة الأنشطة الاقتصادية فيها، لكن التجربة العملية أثبتت مساوئ هذا الاحتكار نتيجة تدني المستوى الاقتصادي فيها، وما زاد من تأزم الوضعية عجز الدولة على تصحيح الاختلال الذي سببه الاحتكار الممارس مما خلق أزمة النظام الاقتصادي على مستوى هذه المرافق.

فنادى الفقه ورجال القانون إلى ضرورة التخلي عن الأسلوب التقليدي الذي تمارسه الدولة على النشاطات الاقتصادية وضرورة السماح للمبادرة الخاصة بدخول سوق الشبكات، فغيّرت بذلك الدولة طريقة تدخلها فبعدما كانت تتدخل بصفة الدولة المتدخلة Etat interventionniste تحولت إلى الدولة الضابطة Etat régulateur تعنى فقط بضبط المنافسة في السوق الشبكية.

ساهمت تقنية الضبط الاقتصادي في ظهور السلطات الإدارية المستقلة في المرافق العامة الشبكية، والتي أصبحت المسير الوحيد لضبط مختلف النشاطات الاقتصادية، حيث أصبحت الدولة الضابطة تتدخل بوسائل فعالة حديثة، وأكثر من ذلك تتماشى هذه الوسائل مع متطلبات المرافق العامة الشبكية في ظل المنافسة الحرة.

الكلمات المفتاحية:

المرافق العامة الشبكية، الاحتكار، الأزمة الاقتصادية، الضبط الاقتصادي.

تاريخ إرسال المقال:2019/11/25، **تاريخ قبول المقال:**2020/08/31، **تاريخ نشر المقال:** 2020/10/31

لتهميش المقال محمدي سميرة، " أزمة النظام الاقتصادي: نتيجة حتمية لتبني نظام اقتصاد السوق في المرافق العامة الشبكية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 03 (عدد خاص)،2020، ص ص.53-66.

المقال متوفر على الرابط التالي: https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72

المؤلف المراسل: محمدي سميرة، mohammedi.Samiraelyna@gmail.com

Economic system crisis: The inevitable result of adoption of market economy system in public services network

Abstract:

As the public services network areconsidered to be an infrastructure has a strategical importance on national economy, the state strengthensits control on them by monopolizing the exercise of activitiesrelated to suchentities. However, the monopoly leads to the collapse of the economylevel and the state isunable to redress the situation. Consequently, the public services crisisappears.

Thus, the doctrine and jurists call for the necessity of leaving the classicalmethod of monopolization and for the opening of thoseactivities to private initiatives. As a result, the state changes itsrolefrom an interventionist state to a regulator one controllingonly the competition in network market.

The technique of economycontrollingcontributes to the appearance of independent administrative authorities, whichbecome the onlymanager to control severaleconomicactivities. Thoseauthoritiesintervene by new effective meansthat are appropriate to the requirements of the public services network under free competition.

Keywords:

Public services network, monopoly, economiccrisis, economic regulation.

La crise du système économique : résultat inévitable de l’adoption de l'économie du marché dans les services publics en réseaux

Résumé :

Les services publics en réseaux sont considérés comme étant une infrastructure revêtant une importance stratégique pour l’économie nationale, c’est pourquoi l’État y a resserré son emprise sur le monopole de l’exercice des activités économiques dans le secteur. Il reste que la pratique a dévoilé les inconvénients de cette emprise sous forme de récession économique et d’incapacité de l'État à remédier à cette situation, ce qui a alimenté l'émergence de la crise du système économique dans le réseau des services publics.

Doctrine et juristes n’ont pas manqué de souligner la nécessité d'abandonner le mode traditionnel d’emprise de l'État sur les activités économiques de monopole et ce, à travers l’ouverture du marché en réseau sur l'initiative privée.

La technique du contrôle économique a contribué à l'émergence d'autorités administratives indépendantes dans le réseau des services publics. Elle est ainsi devenue le moyen idoine en vue du contrôle des diverses activités économiques qu’abritent ces installations et ce, au moyen d’instruments modernes et efficaces et plus conformes aux exigences du réseau de services publics sous l’empire de la libre concurrence.

Mots clés :

Crise économique, Monopole, Régulation économique, Services publics en réseaux.

مقدمة

كانت المرافق العامة الشبكية نتاج الاقتصاد منذ زمن بعيد، وتحت غطاء حماية الصالح العام ظل احتكار الدولة لهذه المرافق طبيعي إذ لم يسمح للمنافسة من ولوجها، لكن شيئا فشيئا بدأ ظهور عجز الدولة بالتكفل بمتطلباتها، وهو ما خلق أزمة في السوق، فانهار بذلك حاجز الاحتكار نتيجة فشل الدولة في احتواء موجة التغيرات الحاصلة على الساحة الاقتصادية من جهة، وظهور المنافسة التي أصبحت لا مفر منها في ظل العولمة والانفتاح على الأسواق الخارجية وتحرير الأنشطة الاقتصادية، وتشجيع المبادرة الخاصة من جهة أخرى.

انسحبت بذلك الدولة من الحقل الاقتصادي تاركة المجال للمنافسة الحرة، لكن التجربة العملية وكذا مختلف النظريات الاقتصادية أثبتت أنّه لا وجود لمنافسة نزيهة وشريفة بأتم معنى الكلمة[1]، ففي أغلب الأحيان يسجل السوق وجود تجاوزات من قبل المتعاملين الاقتصاديين الناشطين فيه، وهو ما يعرف «Marché contestable»[2] لذا فتنظيم اللعبة التنافسية ضرورة ملحة لحماية توازن مختلف القوى في السوق، وبذلك فإنّ انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي لم يكن مطلقا، بل غيرت فقط من نمط تدخلها حيث أصبحت تتدخل في الأنشطة الاقتصادية بشكل مغاير عن طريق خلق هيئات جديدة منظمة للمنافسة في السوق عن طريق ما يعرف ب"تقنية الضبط الاقتصادي".

مرت الدولة بذلك من الدولة المتدخلة Etat interventionniste إلى دولة ضابطةEtat régulateur، حيث أصبحت تلعب دور الضابط مسؤولة فقط على الحفاظ على توازن المنافسة قصد مراعاة مقتضيات المرفق العام في السوق.

ولما كانت المرافق العامة الشبكية مرافق تتعلق بنشاطات استراتيجية مهمة للاقتصاد الوطني، بلغ الاحتكار فيها ذروته، ما أدى إلى معاناة هذه المرافق نتيجة تدني المستوى الاقتصادي فيها وزاد عجز الدولة علىتصحيح هذه الوضعية من تأزم حالة المرافق العامة الشبكية في السوق.

ومن هنا تبرز أهمية الموضوع من خلال محاولة البحث عن مدى اعتبار تقنية الضبط الاقتصادي الحل المناسب لأزمة المرافق العامة الشبكية؟

من خلال محاولة الإجابة على هذه الإشكالية، سنحاول التطرق إلى خلفية ظهور أزمة النظام الاقتصادي في المرافق العامة الشبكية مقتصرين على مرفق الاتصالات الإلكترونية ومرفق الكهرباء، نظرا كون سوقهما أكثر نشاطا من غيرهما، معتمدين على المنهج الوصفي التحليلي والاستدلال أحيانا أخربالقانون الفرنسي لما له من أثر مباشر على المنظومة القانونية الجزائرية.

---

[1] - BELMIHOUBE(M.C), « Nouvelle regulation économique dans les services public de réseaux, Fonction et institution », **IDARA**, n°2, 2004, p.12.

[2] - *Ibid*, p.12.

سبب التدخل المباشر للدولة في الأنشطة الاقتصادية المتعلقة بالمرافق العامة الشبكية في ظهور أزمة اقتصادية في السوق (أولا)، ونتيجة هذه الأزمة كان لزاما على الدولة الجزائرية أن تنسحب من الحقل الاقتصادي، لكن هذا لا يعني ترك السوق دون رقيب، بل أصبحت مطالبة بتصحيح السوق وتوجيهه وتطويره، ومن أجل ذلك أوكلت مهمة "*الضبط الاقتصادي*" في هذه المرافق لسلطات الضبط المستقلة التي أصبحت المسير الوحيد لضبط مختلف النشاطات الاقتصادية، حيث تتدخل بوسائل فعالة حديثة متطورة، وأكثر من ذلك تتماشى مع متطلبات المرافق العامة الشبكية في ظل اقتصاد السوق(ثانيا).

أولا: المرافق العامة الشبكية بين أزمة الاحتكار والانفتاح على المنافسة

نظرا لخصوصية قطاع الشبكات وارتباطه الوثيق بالمرفق العام برر لدولة التدخل المباشر في تسييره وذلك عن طريق ممارسة الاحتكار الطبيعي والشديد عليه(1)، ما سبب أزمة اقتصادية على مستواه وهو ما جعل الفقه والاقتصاديين ينادون بضرورة التخلي عن الأسلوب التقليدي الذي تمارسه الدولة على النشاطات الاقتصادية، وضرورة فتح المرافق العامة الشبكية على المنافسة الحرة(2).

1-احتكار الدولة للمرافق العامة الشبكية

يعتبر المرفق العام الجهاز العصبي لدولة وهو ما يبرر ارتباطه الوثيق بها، ما أدى إلى وصفه بالمعادلة التالية: المرفق العام= احتكار كلي للدولة[3]، فكان نظام الاحتكار في فرنسا يرتكز بقوة في مرفق الشبكات نظرًا لارتباطه الوثيق بسيادة الدولة[4]،حيث كان كل من مرفق الاتصالات الإلكترونية والكهرباء خاضعين للاحتكار الطبيعي الذي تمارسه الدولة على المؤسسات العمومية المسيرة على شكل وصايا، فسمح هذا الاحتكار من التدخل المباشر في النشاط الاقتصادي تحت شعار حماية الصالح العام الاقتصادي[5]، لكن فيما بعد أثبتت هذه الوصايا والمستمدة من فكرة الوصايا الإدارية المفروضة على الهيئات العمومية الإدارية عجزها في المجال الاقتصادي[6]، وبالتالي أدت تقنية الدولة المتدخلة إلى تدهور المؤسسة العامة[7]، ما أدى إلى ظهور أزمة الدولة المتدخلة .

---

[3]-SABARAT Gill, le service public de réseau, these en vue de l'obtention du diplôme de doctoraten droit, Université Marseille 3, 2003 p. 88.

[4] - LAGET-ANNAMAYER Aurore, La régulation Des Services Publics en réseaux (télécommunications et électricité), L.G.D.J, Paris, 2002 , p.13.

[5]- *Ibid*, p.20.

[6] - LAGET-ANNAMAYER Aurore, op.cit, p.22.

[7]- NAGAHA Angélique, *R S E et Service Public: oppositions et juxtapositions et articulations: le cas France Télécom,* Thèse envue de l'obtention du diplôme de doctoraten sciences de gestion, Faculté de gestion et management université Paris- Est, 2011, p. 40.

نفس الشيء يلاحظ في الجزائر حيث كانت المرافق العامة الشبكية خاضعة للتسيير المباشر للدولة، فكانت هي المحتكرة الوحيدة للنشاط الاقتصادي فيها، وذالك بحجة المخاطر الاقتصادية وحتى السياسية التي قد تنجر فيما إذا لو تم منح المرافق العامة الشبكية للخواص.

إذ كان مرفق الكهرباء في الجزائر يخضع لأحكام القانون رقم 07/85 أين كانت شركة سونلغاز صاحبة الاحتكار الوحيدة لكل نشاطات القطاع دون استثناء، فلم يكن المرفق مفتوحا للمنافسة الحرة[8]. بحجة أنّه قطاع حساس واستراتيجي على الدولة حمايته بفرض قيود على المنافسة، فهي الوحيدة القادرة على تمويل مواطنيها بهذه الطاقة من جهة وحماية المرفق العام الشبكي من جهة أخرى.

فتميزت فترة 1986 إلى1989 بانخفاض سعر البترول، ما أدى بالجزائر إلى الاستدانة من الخارج خاصة من طرف صندوق النقد الدولي الذي فرض عليها القيام بإصلاحات شاملة في المجال الاقتصادي كضرورة فتح الأنشطة الاقتصادية على المنافسة الحرة، تحرير التجارة الخارجية، وفتح المجال للمبادرة الخاصة.

وفي نهاية الثمانينات بدأت بوادر التخلي عن التدخل المباشر للدولة في النشاطات الاقتصادية باتخاذها إجراءات إصلاحية، منها إصدار قانون رقم 90-10 المتعلق بقانون النقد والقرض أين تم إنشاء بموجبه مجلس النقد والقرض[9]، حيث يعتبر هذا القانون بمثابة الإعلان الرسمي لنهاية احتكار الدولة لنشاط الاقتصادي[10]، وفي هذا الخصوص يرى الأستاذ "زوايمية رشيد" أنّ دستور 1989كرس رغبة الدولة الجزائرية في الخروج من دائرة الاحتكار المفروض على الأنشطة الاقتصادية بتبنيه مبدأ الانفتاح على المنافسة[11].

حيث يعتبر هذا المبدأ الوسيلة الوحيدة لإخراج المؤسسات الاقتصادية من وضعيتها الصعبة، وبالتالي أصبحت فرضية المنافسة الحرة من أجل تسيير المرافق العامة عن طريق الأعوان الاقتصاديين من شأنه أن يضمن الفعالية الاقتصادية، إذ تؤدي إلى تنوع في الإنتاج بسبب وجود المنافسة في السوق، ما سيؤدي إلى انخفاض في أسعار الخدمات ونوعيتها، وهو ما من شأنه أن يصحح الاختلال الذي عرفه السوق ويعيد إليه التوازن.

---

[8]– عسالي عبد الكريم، « لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز » ، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23و24 ماي2007، ص150.

[9]– قانون رقم 90-10، مؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16 صادر في 04 أفريل 1990 (ملغى).

[10] - TALAHITE Fatiha, Réformes et transformations économiques en Algérie, Rapport en vue de l'obtention du diploma D'habilitation à diriger des recherches, Université Paris-13-Nord 2012, p.122.

[11] - ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de regulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, edition Belkeise, Alger, 2013, p. 7.

2-انتقال المرافق العامة الشبكية من الاحتكار إلى المنافسة

نتيجة المشاكل التي كانت تمر بها النشاطات الاقتصادية في فرنسا، بسبب الاحتكار الذي كانت تمارسه الدولة على المرافق العامة الشبكية[12]، دفع بها إلى فتح هذه النشاطات على المنافسة الحرة وذلك بالسماح للمبادرة الخاصة بالمشاركة في تسيير هذه النشاطات، خاصة بعد ظهور في أواخر الثمانينيات إرادة أوروبية في تحرير مرفق الشبكات من الاحتكار الممارس عليه[13].

يعني الانفتاح على المنافسة في مجال المرافق العامة الشبكية تبني نظام اقتصاد السوق فيها، والذي يقصد منه مزج كل من الحرية والمنافسة والحفاظ على التوازن بين العرض وطلب الإنتاج والاستهلاك ،فكلما كان هذا التوازن قائما كلما كان النمو الاقتصادي موجودا[14]، و في هذا الخصوص يرى الأستاذ "زاويمية رشيد" أنّ هذا النظام يرتكز على أهم أساس وهو مبدأ الفصل بين الدولة كمتعامل اقتصادي والدولة كضابط للسوق على مستوى الجهاز الإداري[15]، ويؤكد في نفس السياق أنّ مثل هذا النظام(اقتصاد السوق) له مدلول مزدوج ، فالمدلول الأول يهدف إلى فتح الأنشطة الاقتصادية على المنافسة وتمكين الأعوان الاقتصاديين من الدخول إلى السوق.

أما المدلول الثاني يتميز بمحدوديته وذالك لارتباطه بنشاطات محددة كانت تخضع من قبل لنظام الاحتكار الشديد المفروض من طرف الدولة على بعض النشاطات الحساسة، مثل مرفق الكهرباء ومرفق الاتصالات الإلكترونية أين كان في السابق الدخول إلى سوقها يقتصر على عدد محدد من المتعاملين الاقتصاديين[16].

---

[12]-SHUTOVA Natalia , Monopole Naturelle, Marchés Bifaces, *Différenciation Tarifaire ; trois essais sur la régulation de télécommunications*, Thèse en vue de l'obtention du diplôme de doctorat en sciences économiques, UniversitéPanthéon- Assas, Paris 2, 2013, p. 22.

[13]-حيث أصدرت اللجنة الأوروبية الكتاب الأخضر في سنة **1987** حول تطوير السوق المشتركة بين دول الإتحاد الأوروبي المتعلقة أساسا بخدمات الاتصالات الإلكترونية، وفي سنة **1988** أصدرت اللجنة تعليمة تتعلق بضرورة إنشاء سلطة مستقلة عن المؤسسة العمومية تعنى بتسيير مرفق الاتصالات الإلكترونية، أما بالنسبة لمرفق الكهرباء فقد دخلت فرنسا غمار تجربة تحريره انطلاقا من التعليمة الأوروبية رقم **96**-92المتعلقة بالقواعد المشتركة لسوق الكهرباء الداخلية والتعليمة الأوروبية رقم 54-2003 الصادرة في 6 جوان 2003، التي أوجبت على دول الأعضاء أن يتم تسيير وضبط مرفق الكهرباء عن طريق سلطة أو عدة سلطات مستقلة، أنظر: https://eur-lex.europa.eu/

[14]- JEAN -Marc Daniel, « L'Économie de marché :liberté et concurrence », l'économie politique, n°37, 2008, p.39.

[15]- زوايمية رشيد، «أدوات الضبط الاقتصادي: السلطات الإدارية المستقلة »، مداخلة في إطار الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة، كلية الحقوق، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، يومي 09 و10 ديسمبر، 2013، ص 01.

[16]- المرجع السابق، ص01.

بتبني نظام اقتصاد السوق على مستوى المرافق العامة الشبكية ، تحولت سوقها من سوق ضيقة جامدة إلى سوق تنافسية متطورة وواسعة نتيجة تطور تقنية الابتكار، ما أدى إلى ظهور مستجدات جديدة ومفاهيم حديثة، منها العولمة، الحكم الراشد الذي يعني إشراك المجتمع المدني في سلطة اتخاذ القرار ، فكان لزاما على الدولة في ظل كل هذه الأحداث المتعاقبة أن تمارس صلاحيتها كسلطة عامة لتنظيم المنافسة وضبط الاقتصاد، وهنا ظهرت ضرورة إعادة تكيف دورها مع أولويات التنمية وقواعد اقتصاد السوق[17]، فكانت الحاجة لتقنية معتدلة لا تقيد السوق بإخضاعه لوصايتها المباشرة ضرورة ملحة ، وفي نفس الوقت تحمي مبادئ المنافسة الحرة في السوق، وعلى هذا الأساس غيرت الدولة صفة تدخلها، فبعد أن كانت تتدخل بشكل مباشر بصفة دولة متدخلة ، أصبحت تتدخل بشكل غير مباشر بصفة دولة ضابطة وهو ما جعل تقنية الضبط تعتبر محور المنافسة.

ففي فرنسا تم كسر حاجز الاحتكار على مستوى مرفق الاتصالات الإلكترونية بإنشاء سلطة ضبط الاتصالات الفرنسية بموجب القانون التنظيمي 26 جويلية 1996[18]، تعنى بضبط مرفق الاتصالات الإلكترونية والبريد وفي 2019 تم إضافة مهمة ضبط نشاط توزيع الجرائد[19]، حيث كيّفها المشرع الفرنسي بسلطة إدارية مستقلة[20]، أما في مرفق الكهرباء ظهرت بوادر تحرير الطاقة الكهربائية انطلاقا من التعليمة الأوربية رقم 92/96والمعدلة بموجب التعليمة رقم CE/54/2003/ ، والتي تبنت ضرورة فتح مرفق الكهرباء على المنافسة الحرة، حيث تم فتح سوق الكهرباء للمنافسة الحرة في فرنسا رسميا في سنة 2000 بموجب قانون 10فيفري 2000[21]، وذلك بإنشاء لجنة ضبط الطاقة تعنى بضبط المنافسة في هذا المرفق وهي سلطة إدارية مستقلة[22].

أما على المستوى الوطني تم فتح مرفق الاتصالات الإلكترونية على المنافسة الحرة بداية من سنة 2000 ،بإنشاء هيئة ضبط المرفق تسهر على وجود منافسة مشروعة فيه[23]، وتم إلغاء هذا القانون ليحل محله القانون رقم 18-04 الذي نص على أنّ سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية سلطة ضبط مستقلة تسهر على

---

[17]– لكحل صالح، مدى انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي في الجزائر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018، ص09.

[18]-**Loi N° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications** www.legifrance.gouv.fr

[19] Art. (L130), de la Loi n°2019-1063 du 18 octobre 2019 relative a la modernisation de la distribution de la presse, https://www.legifrance.gouv.fr/

[20] – Art. (L130) du code des poste et communication électroniques, www.legifrance.gouv.fr

[21] **-Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité,** www.ligifrance.gouv.fr

[22] -Voir, l'Art. (132/1) du Code de l'énergie, www.ligifrance.gouv.fr

[23]– المادة **(10)** من القانون رقم 03-2000، مؤرخ في 5 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد48، صادر في 6 أوت 2000، **ملغى** بموجب القانون رقم 18-04، مؤرخ في 10 ماي 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، ج ر عدد 27، صادر في 23 ماي 2018.

وجود منافسة مشروعة في مرفق الاتصالات الإلكترونية[24]، وشهد مرفق الكهرباء في سنة 2002هو الآخر فتح سوقه على المنافسة الحرة بصدور القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات[25]، الذي أنشأ هيئة ضبط مستقلة وهي لجنة ضبط الكهرباء والغاز[26]، حيث كرس هذا القانون المنافسة الحرة في المرفق على مستوى الإنتاج والإمداد والتموين بالكهرباء ، بينما بقيت حلقة نقل الكهرباء والغاز في حالة احتكار طبيعي[27]، وما يلاحظ على المشرع الجزائري قصوره في تكيف هذه الهيئات متناسيا الطابع الإداري لها عكس نظيره الفرنسي الذي أعطى تكيفا كاملا لها.

أما بالنسبة للمتعامل التاريخي في هذه المرافق فقد شهد هو الآخر تحويل في طبيعته، حيث تم تحويل شركة سونلغازالمحتكرة لمرفق الكهرباء والغازمن مؤسسة عامة ذات طابع صناعي وتجاري إلى شركة ذات أسهم لكن مع بقاء الدولة المالكة لأغلبية الأسهم فيها، أما في مرفق الاتصالات الإلكترونية تحولت طبيعة المتعامل التاريخي "اتصالات الجزائر" إلى مؤسسة عمومية اقتصادية ذات طبيعة تجارية[28].

تجدر الإشارة إلى أنّه رغم حلول فكرة الدولة المساهمة في المرفق العام الشبكي بتحويل الطبيعة القانونية للمتعامل التاريخي فيها[29]، إلاّ أنّه يلاحظ بقاء الدولة المساهمة الوحيدة في هذه المؤسسات[30]، وهذا إن دّل على شيء فإنّما يدل على تردد الدولة في فتح هذه الأنشطة الإستراتجية كلية على المبادرة الخاصة[31].

---

[24]- المادة(**11**) من القانون رقم 18-04، المرجع نفسه.

[25]- المادة (**06**) من القانون رقم 02-01، مؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد08، صادر في 06 فيفري 2002، معدل ومتمم بالقانون رقم 14-10، مؤرخ في 30 ديسمبر 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج ر عدد 78، صادر في 31 ديسمبر 2014.

[26]- المادة (**112**) من القانون رقم 02-01، المرجع نفسه.

[27]- المادة (**29**) من القانون رقم 02-01، المرجع نفسه.

[28]- أمر رقم 04-01، مؤرخ في 20 أوت 2001 يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخوصصتها ج ر عدد 47، صادر في 22 أوت 2001، متمم بموجب الأمر رقم 08-01، مؤرخ في 28 فيفري 2008، ج ر عدد 11، صادر في 2 مارس 2008.

[29]-مخلوف باهية، فتح القطاعات الشبكية على المنافسة الحرة وحتمية المحافظة على المرفق العام، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،2019 ص158.

[30]-BERRI Noureddine, *Les nouveaux modes de regulation en matière de télécommunications*, Thèse de doctorat en sciences, Filière, Droit, Faculté de droit et des sciences politiques, université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou 2014, p. 77.

[31]- مخلوف بهية، مرجع سابق، ص 161.

ثانيا: تقنية الضبط الاقتصادي وسيلة لإصلاح أزمة النظام الاقتصادي في المرفق العام الشبكي

بعد فشل سياسية الدولة الاحتكارية في المرافق العامة الشبكية عن طريق وسائلها التقليدية، ظهرت الحاجة لاستعمال تقنية جديدة وهي الضبط الاقتصادي لإعادة التوازن إلى السوق وإصلاح الاختلال الموجود فيه، حيث رافق ظهور هذه التقنية الجديدة ظهور أدوات حديثة تساير متطلبات اقتصاد السوق والتي لا تتمتع بها سوى **الهيئات الإدارية المستقلة**، ومنها القاعدة القانونية المرنة**(1)**، والخدمة الشاملة**(2)**، وذلك كله من أجل تكريس فعلي وفعال للضبط الاقتصادي في المرافق العامة الشبكية.

1-القاعدة القانونية المرنة: أداة جديدة لتكريس المنافسة في سوق الشبكات

تعتبر تقنية الضبط الاقتصادي منطقة توازن بين تجاذب مبدأين هامين وهما مبدأ اقتصاد السوق ومبدأ تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي،[32] وبذلك تعتبر هذه التقنية الوسيلة الأنسب لتصحيح الاختلالات الموجودة في سوق الشبكات، وفي هذا الصدد يرى البروفيسور« G. Timist» أنّ تقنية الضبط الاقتصادي تولّدت من رحم " أزمة النظام" المتمثلة في أزمة نظام السوق الناتج عن فشل سياسته[33].

صاحب التطور الاقتصادي تطور في المنظومة القانونية المؤطرة لنشاطات الاقتصادية، كون أنّ القانون يتطور حسب متطلبات السوق[34]، فأصبح القانون الجزائي التقليدي غير فعّال وغير كافي لمواجهة النشاطات الاقتصادية المتطورة، لذا لابد من البحث عن قانون له آليات حديثة مؤسس على المشاركة، وتدابيره أقل شدة بالمقارنة بالقانون الجزائي الكلاسيكي ويخرج من دائرة العقاب عند فصله في النزاع ، ولهذا السبب أصبح الفقه يعارض تدخل المشرع بمقتضى القاعدة الجزائية الكلاسيكية (القمع الجزائي) لتنظيم الأنشطة الاقتصادية ، ذلك أنّ المجال الاقتصادي هو ميدان المتخصصين والمحترفين وليس للقاعدة الجزائية التقليدية أن تتدخل فيه كونها تساهم في نشر التعسّف والاستبداد[35]، مما يزرع الخوف في نفوس الأعوان الاقتصاديين ويقيّد روح المبادرة

---

[32]- LISSOUK- FELIX François, « La régulation des services publics en réseau: Réflexion sur la recherche d'un équilibre entre l'ouverture à la concurrence et l'exigence de service public » Revue de la recherché juridique, n°2, Marseille, Paris 2005, p.254.

[33]– المقصود بفشل السوق فشل النظام الاشتراكي القائم على الاحتكار الكلي لمختلف الأنشطة الاقتصادية من طرف الدولة والمؤسس لمختلف النشاطات الاقتصادية فيه، **لتفصيل أكثر أنظر**:

-BERRI Nourddine op.cit, p. 63.

[34]-BENEDICTE –FAUVARQUE-Cosson, « Vers un universalisme renouvelé, quelles en sont les manifestations en droit », Diogène, n°219, 2007, p.72

[35]– إيهاب الروسان، «خصائص الجريمة الاقتصادية»، دفاتر السياسة والقانون، العدد 07، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قصدي مرباح، ورقلة، 2012 ص76.

والابتكار لديهم وهو ما سيؤثر سلبا على تطور المنافسة في السوق. ضف لذلك أنّ تدخل المشرع في المجال الاقتصادي عن طريق القاعدة القانونية الجزائية يعتبر تعارض لمبدأ الحرية الاقتصادية وقواعد القانون الجزائي، حيث يعمل هذا الأخير على كبح التطور الاقتصادي[36]، ويرى الفقه أنّ القاعدة الجزائية الكلاسيكية كانت وسيلة ممارسة الدولة لاحتكارها للأنشطة الاقتصادية في السابق، وبالتالي لا مجال لتطبيقها في الوقت الحالي[37]، فمن الضروري إذن استبعادها وفسح المجال لقاعدة أخرى تتماشى وخصوصية الضبط الاقتصادي.

إنّ هدف القاعدة القانونية هو خلق النظام، فهي بهذه الصفة تعتبر الحكم الذي يعطي الحلول المناسبة للنزاع[38]، ولفعالية هذا الحل يجب أن تكون آمرة وغير شخصية، ومرنة أيضا[39]،حيث تعتبر هذه الأخيرة أهم خاصية للقاعدة القانونية في المجال الاقتصادي، إذ لم يعد القانون في ظل الضبط الاقتصادي يعكس ما هو موجود في المجتمع فقط بل أصبح يخلق قواعدا جديدة لم تكن موجودة من قبل[40] كظاهرة " إزالة التجريم"[41]، وظهور القمع الإداري بدلا من القمع الجنائيأدى إلى ظهور ما يسمى "بالعقوبات السالبة للحقوق[42]، حيث بدل من توقيع العقوبات السالبة للحرية تقوم السلطات الإدارية المستقلة بفرض عقوبات سالبة للحقوق تمس نشاط المتعامل الاقتصادي بحد ذاته، إذ يمكن لهذه السلطات اللجوء إلى التعليق الكلي أو الجزئي، أو التعليق المؤقت للنشاط محل المخالفة، وفي هذا الخصوص يرى الفقه الفرنسي أنّ تمتع الضبط الاقتصادي بمثل هذا الجزاء (الاختصاص العقابي) يساعد من فعالية الضبط[43]، طبعا بشرط أن يمارس في إطار القانون واحترام إجراءات توقيع مثل هذه العقوبات.

---

[36] – المرجع نفسه، ص75.

[37] – المرجع نفسه، ص 77.

[38]-RIVERO Jean, « L'Etat modern peut – il être encore un Etat de droit ? », www.citehttp://local.droit.ulg.ac.be, p68

[39]- SAUVÉ - Jean- Marc, « Note introductive sur le droit souple, norms juridiques et sources du droit », séminaire organisé par le l'ACA-Europe , Conseil d'Etat, 18 -12-2013, http://www.aca-europe.eu/index.php/fr.

[40] – كايس شريف، «عدم فعلية القواعد القانونية في القانون الوضعي الجزائري»، ص 103، متوفر على الموقع: www.mohamah.net/law

[41] –يقصد بإزالة التجريم نزع اختصاص السلطة القمعية من القاضي الجزائي ومنحه لسلطات الإدارية المستقلة نتيجة استبدال العقوبات الجنائية بالعقوبات الإدارية، **لتفصيل أكثر أنظر**: عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2005، ص 13 وما يليها.

[42]- ZOUAIMIA Rachid, Droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques :l'exemple du secteur financier, O P U, Ben-Aknoun, Alger, 2010, p.66.

[43] - AUTIN Jean- Louis, « Le devenir des autorités administratives indépendantes », colloque sur les autorités administratives indépendantes, Co-organisé par la cour de cassation l'Université de Montpellier1 et le centre d'études et de recherches de sciences administratives le 26/03/2010, R.F.D.A, N°05, 2010, p. 879.

ولعل أهم مبدأ يعبر عن تطور القاعدة القانونية في مجال الضبط الاقتصادي هو "إجراء الرأفة" (la procédure de clémence)الذي يهدف إلى تليين وتخفيف من العقوبات المفروضة على الأعوان الاقتصاديين وذلك بعد اعترافهم بتصرفاتهم المنافية للمنافسة مقابل إعفائهم جزئيا أو كليا من الغرامات المالية[44]، وهو بذالك يخفّف من حدّة وخشونة القاعدة الجزائية الكلاسيكية[45]، وقد تم تبنيه لأول مرة في القانون الجزائري في مجال المنافسة[46].

تعتبر التوصيات والآراء التي تمارسها السلطات الإدارية المستقلة عن طريق الاختصاص الاستشاري هي الأخرى مظهرا من مظاهر تطور القاعدة القانونيةفي المجال الاقتصادي[47]، حيث يساهم وجود المختصين من قانونيين وتقنيين واقتصاديين ضمن تشكيلة أعضاء هذه الهيئات في إصدار قواعد تقنية ملائمة تمس واقع القطاع[48]، ما يساهم في احتواء كل خلل قد يظهر في سوق الشبكات ويحافظ على المنافسة نزيهة ومشروعة وتعزز بذلك فعالية الضبط الاقتصادي.

2-الخدمة الشاملة: أداة توفيق بين مقتضيات المرفق العام والمنافسة

ظهرت الخدمة الشاملة[49]، من أجل ضمان استمرارية الاستفادة من خدمات المرافق العامة الشبكية خلال مرحلة انتقال الدولة من الاحتكار إلى المنافسة الحرة، وهذا من أجل تحقيق مبدأ المساواة أمام هذه المرافق، وعلى

---

[44]- لاكلي نادية، «العقوبات الردعية للممارسات المقيدة للمنافسة في التشريع الجزائري»، مجلة الحقوق والعلوم السياسية عدد02، جامعة عباس لغرور، خنشلة،2015، ص 144.

[45] - RODA Jean-Christophe, « La clémence introduite en droit français de la concurrence par la loi sur les nouvelles regulations économiques », p. 02, www.revuegeneraledudroit.eu/.../aj200201 03 rodaje1.

[46]- المادة**(60)** من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جوان 2003، يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد43، صادر في 20 جوان2003، **معدل ومتمم**.

[47]- إلهام خرشي،« دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة »، مجلة الأدب والعلوم الاجتماعية، عدد 18، جامعة سطيف، 2014، ص 229.

[48]- LEPETIT - Jean- François, « Etat, juge et régulateur », in Marie-Anne.Frison Roche, Les régulations économiques : légitimité et efficacité, Vol. 1, Collection droit et économie de régulation, Presses de sciences Po et Dalloz, Paris, 2004, p.122.

[49]- ظهر مصطلح "**الخدمة الشاملة**" وتطور في ظل الدول الأنجلوساكسونية في أمريكا بالتحديد، حيث تم استعماله أولا في القطاعات الشبكية(قطاع المواصلات السلكية واللاسلكية) من طرف المؤسسة المحتكرة لقطاع التلغراف والهاتف لضمان استمرار احتكارها واستحواذها لسوق الاتصالات، فلجأت هذه المؤسسة بعد انتهاء صلاحية بارف بال في سنة **1893** لوضع قيد والتضييق على المنافسين لها في مجال الاتصالات بتصريحها أنّ وحده المرفق الذي يضمن خدمة شاملة يستطيع منح للعامة خدمة فعالة في سوق الاتصالات، وابتداء من الثمانينيات تم تبني هذا المصطلح من طرف الاتحاد الأوروبي لتنسيق سوق الاتصالات بين الدول الأوربية، واتسع المفهوم بعد ذلك ليشمل قطاع البريد والكهرباء، لتفصيل **أكثر أنظر**:-مخلوف باهية، « الخدمة الشاملة للمواصلات

هذا الأساس تعتبر الخدمة الشاملة وسيلة للتوازن بين متطلبات المرفق العام والمنافسة[50]، وهي بهذا المفهوم تشكل آلية مناسبة لتحرير الأسواق الشبكية[51]، حيث ساهم ظهورها في حل إشكالية مدى تعايش المرفق العام مع المنافسة[52]، بمعالجة النقائص التي كان يعرفها هذا الأخير خاصة فيما يتعلق بعدم المساواة الاجتماعية المرتبط بسعر الخدمات ،وهو ما يسمح لمستعملي هذه المرافق من الاستفادة من كامل خدماتها، وتكرس بذلك الخدمة الشاملة مبدأ الشمولية، كما أنّ هذه الأخيرة تحقق مبدأ التطور والتكيف تماشيا مع خصائص المرافق العامة الشبكية التي تحتاج شبكاتها وهياكلها القاعدية إلى مواكبة مختلف التطورات التكنولوجية[53]، حيث تعتبر سوق الشبكات المجال الخصب للتطور والتغيير.

يمكن أن نذهب لأبعد من ذلك لنقول أنّ الخدمة الشاملة شرط أساسي لتحرير الأنشطة الاقتصادية الشبكية والانفتاح على السوق، فتركيز الخدمة الشاملة على شمولية الخدمة (البعد الجغرافي) والبعد الاجتماعي (السعر المعقول) أدى إلى توسيع وتطوير السوق الشبكية[54]، وبذلك تعتبر ضرورة حتمية لتكريس المنافسة الحرة على مستوى سوق الشبكات.

عرفت التعليمة الأوروبية لسنة 2002الخدمة الشاملة المتعلقة بمرفق الاتصالات على أنّها ضمان خدمة دنيا لكل مواطن على كامل تراب الدولة وبأسعار معقولة[55]، أما في مرفق الكهرباء فتم تعريفها على أنّها حق التزود بالكهرباء ذات جودة خاصة على كامل الإقليم بسعر معقول وشفاف[56]، وبالتالي يمكن تعريف الخدمة

السلكية واللاسلكية في الجزائر » ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 15، عدد 01، 2017، ص 403 وما يليها.

– قنان نهاد، المفهوم الأوربي للخدمة العامة وتأثيره على المرفق العمومي في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013،ص12 وما يليها.

-TOURB Maxime, « Service public versus service universel : Une controverse infondée » critique internationale, N°24, 2004, p23.

[50]- SIFFERT Antoine, Libéralisme et service public, Thèse en vue de l'obtention du diplôme de doctorat en droit public, Université du Havre,Normandie, 2015, p.339

[51]– قنان نهاد، المرجع السابق، ص.38.

[52]- FLACHER David, « Ouverture à la concurrence et Service Universel : avancées ou reculs du service public »**,** Regarde Croisons Sur L'économie, n°2, 2007 , p.4.

[53]- مخلوف باهية، المرجع السابق، ص406.

[54]- SIFFERT Antoine, Ibid, p.338.

[55] - Directive 2002/22/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL, concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive «service universel»), 7 mars2002, https://eur-lex.europa.eu/.

[56]- Art. (03) du Directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, dispose que « ***… le droit de bénéficier du service universel, c'est-à-dire du droit d'être approvisionnés, sur leur territoire, enélectricité d'une qualité bien définie, et ce à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables et transparents. …*** », https://eur-lex.europa.eu/.

الشاملة على أنّها مجموعة من الخدمات الدنيا الأساسية التي يجب على كل مواطن (المستهلك) حق الاستفادة منها، وبسعر منخفض ومناسب للجميع على كامل إقليم الدولة.

حاول المشرع الجزائري مسايرة التطورات الحاصلة في المرافق العامة الشبكية نتيجة تبني تقنية الضبط الاقتصادي ، حيث اعتنق هو الآخر مفهوم "الخدمة الشاملة" ضمنها ، ولو أنّ هذا التبني صاحبه بعض الغموض والنقائص، ففي مجال والاتصالات الإلكترونية مثلا نلاحظ عدم توفيق المشرع في اختيار المصطلح الأنسب إذ استعمل في المادة (08) من القانون رقم 200- 03 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية (الملغى)، مصطلح "الخدمة العامة"، وهو ما تداركه في القانون الجديد رقم 18-04 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية[57]، باستعماله مصطلح" الخدمة الشاملة" وهو المصطلح الأنسب والموافق للمصطلح الفرنسي« Service Universelle » .

وكلف المشرع الجزائري سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية بالسهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة في سوق الاتصالات الإلكترونية، وهو ما يعزز دور الخدمة الشاملة في تحقيق هذه الرهانات.

نفس الشيء يلاحظ في مرفق الكهرباء، حيث يظهر الموقف المبهم للمشرع الجزائري من "الخدمة الشاملة"، إذ لم ينص صراحة عليها ضمن القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، لكن يمكن أن يفهم من صياغة المواد التي تحيلنا كلها إلى خصائص الخدمة الشاملة منها (ضمان سعر، ضمان الخدمة على كامل التراب الوطني، جودة الخدمة...إلخ)[58]، فكان على المشرع أن يتدارك هذه الثغرات وينص صراحة عليها حتى لا يدع أي مجال لشك وتأويلات أخرى[59]، وذلك بالنظر للدور الهام الذي تؤديه الخدمة الشاملة في هذه المرافق.

لكن تبني مفهوم الخدمة الشاملة في مجال المرافق العامة الشبكية طرح إشكالية نهاية زوال المرفق العام الكلاسيكي في هذا المجال؟

لا يمكن اعتبار الخدمة الشاملة تراجع أو بداية لزوال المرفق العام الشبكي لاعتبارات التالية:

المرفق العام بشكل عام مازال هو المحتكر للحاجات الأساسية للأفراد (الصحة، التعليم، الأمن) ضف لذلك أنّ المرفق العام يحوي الخدمة الشاملة، حيث تقتصر هذه الأخيرة على بعض المرافق فقط كمرفق الشبكات، بينما المرفق العام الكلاسيكي يشمل كل نشاط ترى فيه الدولة ضرورة تأطيره تحت غطاء المصلحة

---

[57]- أنظر المواد (**1**، **9**، **10**) من القانون رقم 18-04، مرجع سابق.

[58]- أنظر المادة(03)، من القانون رقم 02-01، مرجع سابق.

[59]- ميسون يسمينة، الخدمة الشاملة في قطاع الكهرباء و إشكالية المرفق العام، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 17، عدد 01، 2018، 317.

العامة[60]، كما أنّ الخدمة الشاملة ألهمت بعض مبادئها من مبادئ المرفق العام (قوانين رولاند) كحرصها على شمولية الخدمة تحقيقا "لمبدأ المساواة".

وبالتالي نلاحظ أنّ الخدمة الشاملة تستمد وجودها من وجود المرفق العام الكلاسيكي، ويمكن أن نقول أنّ الخدمة الشاملة طفلة صغيرة تولدت في حضن المرفق العام الكلاسيكي وستكبر وتنضج في كنف مبادئه، فلولا مبادئ المرفق العام لما كان للخدمة الشاملة وجود، وهي بهذه الصفة أخرجت المرفق العام من الغموض والإشكالات التي تكتنفه، حيث تعتبر تجديدا لمبادئ المرفق العام الشبكي مع الاحتفاظ دوما بالمرفق العام الكلاسيكي.

خاتمة

وفي الأخير توصلنا إلى أنّ الدولة في نظام اقتصاد السوق الذي أوجدته التطورات التكنولوجية والاقتصادية مطالبة بتحقيق وتكريس المنافسة النزيهة في سوق الشبكات، ليس عن طريق الاحتكار الطبيعي الذي مارسته ولا زلت تمارسه في هذه المرافق ولو بصفة محتشمة بالمقارنة بالسابق، لكنعن طريق وسائل وتقنيات حديثة وذلك بالاهتمام بتقنية الضبط الاقتصادي وتطويرها.

– ومن أجل تحقيق فعالية الضبط الاقتصادي في المرافق العامة الشبكية على المشرع الجزائري أن يعتمد التأطير المحكم للقواعد القانونية التأسيسية لسلطات ضبط المرافق العامة الشبكية، وذلك بمعالجة النقائص والغموض الموجود على مستواها.

–وفي إطار التحول الجزائي نتيجة ظهور القاعدة القانونية المرنة وتمتع السلطات الإدارية المستقلة بالاختصاص العقابي، وجب على المشرع الجزائري تنظيم هذا الاختصاص بشكل يضمن الفعالية الاقتصادية من جهة، وحقوق المتعاملين الاقتصاديين الناشطين في المرافق العامة الشبكية من جهة أخرى.

– على الرغم من التأطير المحتشم وغير الواضح للخدمة الشاملة للمشرع الجزائري في المرافق العامة الشبكية، إلا أنّه لا يمكن إنكار هذا المسعى الجيد من طرفه، كون هذه الخدمة تسمح بتكريس أمثل لمبدأ المساواة أمام خدمات المرافق العامة الشبكية، فما عليه إلا أن يوضح معالمها ويتناولها بشكل من التفصيل، بعيدا عن الغموض ضمن النصوص التأسيسية لسلطات الإدارية المستقلة المعنية بضبط المرافق العامة الشبكية.

[60]– مخلوف باهية، «الخدمة الشاملة للمواصلات السلكية واللاسلكية في الجزائر»، مرجع سابق، ص 407.