

## الآثار الناجمة عن تطبيق قانون المنافسة على المؤسسات العمومية

### The Effects of the Application of Competition Law on Public Institutions

تاريخ استلام المقال: 2019/04/30 قبول المقال للنشر: 2019/06/06 نشر المقال: 2019/06/20

د/ بركات أحمد

جامعة طاهري محمد-بشار

البريد الإلكتروني: [barkat\\_ah@yahoo.fr](mailto:barkat_ah@yahoo.fr)

#### ملخص:

شهد تسيير المؤسسات العمومية سواء الاقتصادية أو ذات الطابع الصناعي والتجاري تطورا كبيرا في نهاية ثمانينات القرن الماضي، وذلك بسبب تخلي الدولة عن نظام الاقتصاد الموجه وتبنيها نظام اقتصاد السوق الذي اقتضى فتح باب المنافسة أمام القطاع الخاص للقيام بمختلف الأنشطة الاقتصادية، وهذا الأمر تطلب من المشرع الجزائري أن يسن قانون ينظم المنافسة بين المؤسسات العمومية والمتعاملين الاقتصاديين الخواص، وهذا ما تحقق في سنة 1995 من خلال إصداره لأول نص قانوني خاص بالمنافسة.

أي أنه لم يعد هنالك قانون خاص بالمؤسسات العمومية عند قيامها بالأنشطة الاقتصادية، وإنما أصبحت تخضع لنفس القانون الذي يخضع له المتعاملون الاقتصاديون الخواص ألا وهو قانون المنافسة.

وما نتج عن خضوع المؤسسات العمومية لقانون المنافسة أن تسييرها أصبح يخضع لمتطلبات جديدة تتمثل في إلغاء احتكار المؤسسات العمومية للنشاط الاقتصادي، وكذا خضوع تسيير هذه المؤسسات لمبادئ جديدة و خضوع نشاطها لرقابة سلطات الضبط الاقتصادي.

**الكلمات المفتاحية:** قانون المنافسة؛ المؤسسات العمومية؛ المرافق العامة.

#### Abstract

The management of public institutions, whether economic or industrial and commercial, witnessed a great development at the end of the 1980s, due to the state's abandonment of the system of economy oriented and the adoption of the system of market economy, which required opening the competition to the private sector to carry out various economic activities. To enact a law regulating competition between public institutions and private economic agents was achieved in 1995 by issuing the first legal text on competition. In other words, there is no longer any law on public institutions when carrying out economic activities, but rather is subject to the same law as private economic agents, namely, competition law. As a result of the public institutions' compliance with the competition law, they are subject to new requirements, namely, the abolition of the monopoly of public institutions on economic activities, and the subordination of these institutions to new principles.

**Keywords:** competition law; public institutions; public utilities.

## مقدمة:

كانت الجزائر إلى غاية ثمانينات القرن الماضي تعتمد في سياستها الاقتصادية على النهج الاشتراكي الذي يقتضي احتكار المؤسسات العمومية التابعة لها لأغلب الأنشطة الاقتصادية المهمة في الدولة كالإنتاج الصناعي والتجارة الخارجية.

لكن وعلى إثر الأزمة الاقتصادية التي عرفتها البلاد في 1986 والمتمثلة في انخفاض أسعار البترول وكذا بفعل الظروف التي كان يعيشها المجتمع الدولي والتي تمثلت في تغيير الكثير من الدول لسياستها الاقتصادية من خلال تخليها عن النهج الاشتراكي وتبنيها النهج الرأسمالي وذلك بفعل بداية تفكك الاتحاد السوفياتي الذي كان يمثل مهد النهج الاشتراكي، بدأت الجزائر تتجه نحو فتح الباب أمام الخواص للقيام ببعض الأنشطة الاقتصادية، وهو ما يعني السماح لهم بمنافسة المؤسسات العمومية سواء الاقتصادية أو ذات الطابع الصناعي والتجاري في القيام بالأنشطة الاقتصادية والتجارية، واقتضى هذا الأمر تغيير نمط تسيير المؤسسات العمومية، وهو ما تحقق من خلال القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية<sup>1</sup> الذي غير التسيير التقليدي للمؤسسات العمومية التقليدية حيث منحها أكثر استقلالية وحررها من أشكال الرقابة التقليدية.

واتضح نهج الدولة في التخلي عن النهج الاشتراكي بعد إصدار دستور 1989 الذي نص على حق الأشخاص في التملك، ولكن رغم ذلك لم يصدر قانون ينظم المنافسة بين المؤسسات العمومية والقطاع الخاص في القيام بالأنشطة الاقتصادية إلا في سنة 1995 أين تم إصدار الأمر 95-06 المؤرخ في 1995/1/25 المتعلق بالمنافسة<sup>2</sup>.

وبناء على هذا أردنا من خلال هذه الدراسة التعرف عن كيفية تسيير المؤسسات العمومية سواء الاقتصادية أو ذات الطابع الصناعي والتجاري في ظل قانون المنافسة، وكانت نقطة بداية هذه الدراسة هي الإجابة عن الإشكالية التالية، ما هي الأحكام التي أصبحت تخضع لها المؤسسات العمومية بعد تطبيق قانون المنافسة عليها؟

ولإجابة عن هذه الإشكالية اعتمدنا على المنهج التحليلي وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية التي تنظم حرية المنافسة وذلك للوقوف على حجم هذا التأثير، والذي وجدنا من خلاله أن تسيير

<sup>1</sup> القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية رقم 2 لسنة 1988، ص. 30.

<sup>2</sup> أنظر الجريدة الرسمية رقم 9 لسنة 1995، ص. 13، وقد ألغي هذا الأمر بموجب الأمر 03-03 المؤرخ في 2003/7/19 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 43 لسنة 2003، ص. 25.

المؤسسات العمومية أصبح يخضع في ظل قانون المنافسة لثلاث متطلبات جديدة لم تكن معروفة من قبل وهي:

إلغاء احتكار المؤسسات العامة للنشاط الاقتصادي.

خضوع تسيير المؤسسات العمومية لمبادئ جديدة.

خضوع نشاط المؤسسات العمومية لرقابة سلطات الضبط الاقتصادي.

### أولاً: إلغاء احتكار المؤسسات العمومية للنشاط الاقتصادي

كان الاقتصاد الجزائري منذ الاستقلال إلى غاية نهاية ثمانينات القرن الماضي يعطي للدولة حقا واسعا للتدخل في مختلف القطاعات الاقتصادية، حيث احتكرت الدولة مهام التعامل الاقتصادي، وذلك عن طريق انفرادها بوظيفة التسيير المباشر للاقتصاد وتسيير المرفق العام الصناعي والتجاري.

فعلى سبيل المثال كانت تحتكر الدولة إنتاج الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها واستيرادها وتصديرها وكذا التوزيع العمومي للغاز، فحسب نص المادة 3 من القانون رقم 85-07 المتعلق بإنتاج الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها بالتوزيع العمومي للغاز<sup>1</sup> فإنه كان بإمكان الدولة أن تسند ممارسة هذا الاحتكار لمؤسسة واحدة أو عدة مؤسسات أو هيئات عمومية وطنية<sup>2</sup>.

لكن في سنة 1986 بدأت بوادر التخلي عن هذه السياسة تظهر، وذلك بفعل الأزمة الاقتصادية التي عرفتها الجزائر آنذاك، والتي تمثلت في انخفاض أسعار البترول، والذي صاحبه زيادة الطلب على الموارد والخدمات وارتفاع عبء المديونية الخارجية والتي بسببها فرض صندوق النقد الدولي سياسة التقويم الهيكلي للمؤسسات العمومية.

فبفعل هذه الظروف بدأت الدولة تغير سياستها الاقتصادية، وذلك من خلال التراجع التدريجي عن سياسة التدخل المباشر في التسيير والاحتكار للأنشطة الاقتصادية بغية مسايرة وتنشيط عملية الاندماج في الحركة الاقتصادية الإقليمية والعالمية.

ويعتبر القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية<sup>3</sup> أول إطار قانوني يجسد هذه السياسة الجديدة، حيث بموجبه تم إلغاء الوصاية الإدارية المباشرة على المؤسسات العمومية الاقتصادية وذلك باتخاذها شكل شركات تكون في الغالب شركات ذات أسهم، و التي تم تحويلها

<sup>1</sup> أنظر الجريدة الرسمية رقم 33 لسنة 1985، ص. 1138.

<sup>2</sup> وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، 110 (بدون سنة النشر).

<sup>3</sup> أنظر الجريدة الرسمية رقم 2 لسنة 1988، ص. 30.

إلى مؤسسات مستقلة نسبيا وتمتعها بكل الصلاحيات كمرحلة انتقالية، وذلك بغية تمكينها من التكيف مع اقتصاد السوق<sup>1</sup>.

ثم تم إصدار المرسوم رقم 88-201<sup>2</sup> الذي ألغى جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار تسويق منتجات أو خدمات، وهو ما معناه فتح المجال للمتعاملين الخواص في منافسة المؤسسات العمومية سواء الاقتصادية أو ذات الطابع الصناعي والتجاري في القيام بالنشاطات الاقتصادية والتجارة.

وما يميز النصين القانونيين السابقين أنه تم إصدارهما رغم أن دستور 1976 لم يكن ينص على حرية التجارة والصناعة، أي لم يكن يجيز منافسة القطاع الخاص للمؤسسات العمومية، وهذا راجع للأسباب التي ذكرناها سابقا والتي فرضت على الدولة آنذاك الإسراع في إصدار النصوص القانونية التي توطر السياسة الاقتصادية الجديدة.

لكن مع إصدار دستور 1989 فإنه تم التخلي عن النهج الاشتراكي، أي تم الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، ومن ثم تم وضع حد لمفهوم الدولة المقاوله وذلك عن طريق تحويل وظيفة الاستغلال التجاري والصناعي من الدولة المركزية لصالح هيئات عمومية جديدة خاضعة لقواعد القانون التجاري، وهذا ما يعد تكريس لعدم التمييز بين المتعاملين العموميين والخواص.

ورغم هذا التغيير الجذري في السياسة الاقتصادية الذي جاء به دستور 1989 فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يكن ينص فيه صراحة على حرية التجارة والصناعة، لكنه في مقابل ذلك فإنه نص لأول مرة في المادة 49 على حرية التملك "التي تعتبر الركيزة الأساسية لأي نظام ليبرالي قائم على التملك الخاص وحرية المبادرة"<sup>3</sup>.

وبناء على هذه المادة تم فتح باب المنافسة أمام الخواص في بعض المجالات من بينها المجال المصرفي، حيث بعد إصدار القانون رقم 90-10<sup>4</sup> المؤرخ في 14/4/1990 المتعلق بالنقد والقرض<sup>1</sup> تم السماح للخواص بإنشاء بنوك بعدما كانت الدولة تحتكر وحدها هذا المجال.

<sup>1</sup> تيورسي محمد، الضوابط القانونية للحرية التنافسية في الجزائر، 76 (2013).

<sup>2</sup> أنظر المرسوم رقم 88-201 المؤرخ في 18/10/1988 المتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة، الجريدة الرسمية رقم 42 لسنة 1988، ص.1427.

<sup>3</sup> وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، 119 (بدون سنة النشر).

<sup>4</sup> أنظر الجريدة الرسمية رقم 16 لسنة 1990، ص. 520.

واستمر إصدار النصوص القانونية التي تلغي الاحتكار العمومي وتفتح باب المنافسة، حيث تم إصدار أول نص قانوني ينظم المنافسة بين المتعاملين الاقتصاديين العموميين و الخواص وهو الأمر 06-95 المؤرخ في 1995/1/25 المتعلق بالمنافسة<sup>2</sup> والذي نص صراحة على منع كل فعل من الأفعال التي يمكن أن تحد من المنافسة في الأنشطة الاقتصادية، حيث جاء في الفقرة 1 من المادة 6 منه ما يلي: "تمنع الممارسات والأعمال المدبرة والاتفاقيات والاتفاقات الصريحة أو الضمنية عندما تهدف أو يمكن أن تهدف إلى عرقلة أو الحد أو الإخلال بحرية المنافسة في سوق ما...".

1- ولم يقتصر الأمر عند حد فتح باب منافسة القطاع الخاص للمؤسسات العمومية، بل تعداه إلى حد السماح لهم بتسيير هذه المؤسسات أو تملكها، وهو ما تضمنه الأمر 22-95 المؤرخ في 1995/8/26 المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية<sup>3</sup> والذي نجد المادة الأولى منه في فقرتها الثانية تنص على ما يلي: "تعني الخصوصية القيام بمعاملة أو معاملات تجارية تتجسد: إما في 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. وإما تحويل تسيير مؤسسات عمومية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص، وذلك بواسطة صيغ تعاقدية يجب أن تحدد كليات تحويل التسيير وممارسته وشروطه"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> ألغى هذا القانون بالأمر رقم 03-11 المؤرخ في 2003/8/26، الجريدة الرسمية رقم 52 لسنة 2003، ص. 3.

<sup>2</sup> أنظر الجريدة الرسمية رقم 9 لسنة 1995، ص. 13.

<sup>3</sup> أنظر الجريدة الرسمية رقم 48 لسنة 1995، ص. 3، وقد ألغى هذا الأمر بموجب الأمر 01-04 المؤرخ في 2001/8/22 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصتها المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 47 لسنة 2001، ص. 9.

<sup>4</sup> و يشبه هذا الأسلوب أسلوب عقود التفويض أن لم نقل أنه هو نفسه، لأنه في عقود التفويض تبقى السلطة المفوضة محتقظة بملكية المرفق وتتنازل فقط عن تسييره، بل الأكثر من ذلك كل الاستثمارات التي أجراها المفوض له و كل الممتلكات التي اقتناها للمرفق العام تصبح ملكا للشخص المعنوي العام بعد انتهاء مدة عقد التفويض وهذا حسب نص المادة 208 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وعقود تفويض المرفق العام(الجريدة الرسمية رقم 50 لسنة 2015، ص. 3).

أي بتعبير آخر نقول أن المشرع الجزائري أخذ بأسلوب عقود التفويض منذ سنة 1995 بموجب الأمر 95-22 المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية وإن كان المصطلح المستعمل هو الخصوصية، لكن بشرط أن يكون المتنازل من أشخاص القانون الخاص.

واستمر هذا الوضع إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 1996<sup>1</sup> الذي تم فيه النص صراحة على حرية التجارة والصناعة وهذا ما تضمنته المادة 37 والتي جاء فيها: "حرية التجارة والصناعة مضمونة، وتمارس في إطار القانون" وهو ما يعني التكريس الدستوري الصريح للمنافسة<sup>2</sup>.

وتتضمن هذه الحرية معنيين، معنى رئيسي وهو يتعلق بكونه يشكل أساس الحقوق التي يمكن للأفراد الاحتجاج بها أمام الإدارة لممارسة الأنشطة الاقتصادية وبالتالي فهو يحد من تدخل الإدارة في تنظيم هذه الأنشطة.

أما المعنى الثاني فيتعلق بحصر الشروط التي يمكن من خلالها للأشخاص العمومية ممارسة النشاط الاقتصادي، وهو ما يعبر عنه بمبدأ عدم المنافسة تجاه المبادرة الخاصة<sup>3</sup>.

وبغية تكريس ما جاء في المادة 37 من التعديل الدستوري لسنة 1996 أصدر المشرع الجزائري الأمر 03-03 المؤرخ في 2003/7/19 المتعلق بالمنافسة<sup>4</sup>، حيث حدد المشرع في المادة الأولى أهداف إصدار هذا الأمر، حيث تتمثل في تحديد شروط ممارسة المنافسة في السوق، وكذا تفادي كل الممارسات المقيدة للمنافسة، وكذا مراقبة التجمعات الاقتصادية قصد زيادة الفعالية الاقتصادية وأخيرا تحسين ظروف معيشة المستهلكين.

وفي التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>5</sup> فإن المؤسس الدستوري الجزائري كان أكثر جرأة في فتح باب المنافسة حيث غير من تسمية الحرية وسماها بحرية الاستثمار والتجارة وهذا ما تضمنته المادة 43 منه والتي جاء فيها: "حرية الاستثمار والتجارة معترف بها، وتمارس في إطار القانون.

<sup>1</sup> أنظر التعديل الدستوري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 1996/12/7، الجريدة الرسمية رقم 76 لسنة 1996، ص. 6.

<sup>2</sup> ويرى بعض الفقهاء أنه رغم التشابه الموجود بين حرية التجارة والصناعة وحرية المنافسة من الناحية القانونية والاقتصادية، إلا أنهما في الواقع يختلفان، وذلك لأن حرية التجارة والصناعة تستند أساسا على عدم تدخل الدولة في الاقتصاد، بينما نجد أن حرية المنافسة تستند على أسس أخرى، هي أساس التعددية في المتعاملين الاقتصاديين وأساس شرعية شروط المنافسة، وكذا ضرورة اتخاذ الدولة للإجراءات اللازمة للحفاظ عليها، للاطلاع أكثر على هذا الاتجاه الفقهي أنظر، عيبوط محند علي، الاستثمارات الأجنبية في القانون الجزائري، 199 (2014).

<sup>3</sup> وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، 113-115 (بدون سنة النشر).

<sup>4</sup> أنظر الجريدة الرسمية رقم 43 لسنة 2003، ص. 25.

<sup>5</sup> أنظر القانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/3/6 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 14 لسنة 2016، ص. 3.

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

تكفل الدولة ضبط السوق. ويحمي القانون حقوق المستهلك.

يمنع القانون الاحتكار والمنافسة غير النزيهة".

فالملاحظ أن هذه المادة تضمنت بعض العناصر تقوم عليها المنافسة وهي مبدأ عدم التمييز بين المتعاملين الاقتصاديين والذي يقصد به مبدأ المساواة، وكذا عنصر عدم الاحتكار، وهنا يتبادر للذهن السؤال التالي وهو هل إلغاء الاحتكار العمومي يقتضي خضوع جميع المؤسسات العمومية مهما كانت طبيعتها لقانون المنافسة؟

إن الإجابة عن هذا السؤال تقتضي الرجوع لنص المادة 2 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة والتي عدلت بموجب القانون رقم 10-05<sup>1</sup> المؤرخ في 2010/8/15 المعدل والمتمم للأمر السابق حيث جاء فيها: "بغض النظر عن كل الأحكام الأخرى المخالفة، تطبق أحكام هذا الأمر على ما يأتي:

- نشاطات الإنتاج، بما فيها النشاطات الفلاحية وتربية المواشي، ونشاطات التوزيع ومنها تلك التي يقوم بها مستوردو السلع لإعادة بيعها على حالها والوكلاء ووسطاء بيع المواشي وبائعو اللحوم بالجملة، ونشاطات الخدمات والصناعة التقليدية والصيد البحري، وتلك التي يقوم بها أشخاص معنوية عمومية وجمعيات ومنظمات مهنية مهما يكن وضعها القانوني وشكلها وهدفها،

- الصفقات العمومية بدءا بنشر الإعلان عن المناقصة إلى غاية المنح النهائي للصفقة.

غير أنه يجب أن لا يعيق تطبيق هذه الأحكام، أداء مهام المرفق العام أو ممارسة صلاحيات السلطة العمومية".

فما يفهم من هذه المادة أن المؤسسات العمومية مهما تكن طبيعتها القانونية سواء أكانت إدارية أو صناعية أو تجارية تكون مجبرة للخضوع لقانون المنافسة متى قامت بأحد الأنشطة الاقتصادية التالية وهي، نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات والصناعة التقليدية والصيد البحري.

كما أنه ما يفهم من هذه المادة أنه متى تعلق الأمر بأحد هذه الأنشطة الاقتصادية فإنه يجب إلغاء احتكار المؤسسات العمومية القيام بها، ومن ثم فتح الباب أمام الخواص للقيام بها.

<sup>1</sup> أنظر الجريدة الرسمية رقم 46 لسنة 2010، ص. 10.



ولكن وبالرجوع لأرض الواقع نجد أن بعض الأنشطة الاقتصادية السابقة ما زالت تحتكر بعض المؤسسات العمومية القيم بها، ومن ثم فإن هذه المؤسسات لا تخضع لقانون المنافسة، وهذا راجع لكون أن الدولة تمنع الاستثمار في هذا النشاط، ومن ثم فهي تحمي هذه المؤسسات من المنافسة نظرا لأهميتها الإستراتيجية مثل النقل بالسكك الحديدية<sup>1</sup>.

وبالرجوع للفقرة الأخيرة من المادة 2 من قانون المنافسة نجد أن المؤسسات العمومية تكون متحررة من الخضوع لقانون المنافسة متى تعارضت أحكامه مع أداءها لمهام المرفق العام أو ممارستها لصلاحيات السلطة العامة.

وعليه فمتى تعلق الأمر بأداء مهام المرفق العام والذي يقصد به الأعمال المتعلقة بتسييره، أي الأعمال الداخلية للمؤسسة العمومية وليس الأعمال التي تتعلق بعلاقتها مع باقي المتعاملين الاقتصاديين ولا مع المنتفعين (المستهلكين) فإن المؤسسة العمومية هنا تكون غير خاضعة لقانون المنافسة.

كما أنه متى تعلق الأمر بممارسة إحدى المؤسسات العمومية لصلاحيات السلطة العامة<sup>2</sup> أي ممارستها لامتيازات السلطة العامة فإنها تكون غير خاضعة لقانون المنافسة، كما تميز إصدار قرارات إدارية، وهذا الاستثناء في الحقيقة بتعلق بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري لأنها كأصل عام هي التي تتمتع بامتيازات السلطة العامة.

### ثانيا: خضوع تسيير المؤسسات العمومية لمبادئ جديدة.

لقد كان تسيير المرافق العامة مهما كانت طبيعتها إدارية، اقتصادية (صناعية أو تجارية) يخضع لمبادئ ثلاث كانت تسمى بقانون رولان Lois de Rolland وهي مبدأ الاستمرارية ومبدأ المساواة ومبدأ قابلية التحول أو التطور.

<sup>1</sup> عيبوط محند علي، المرجع السابق، ص. 14.

<sup>2</sup> وهذا الحكم الذي قرره المشرع الجزائري نجده في العديد من الاتفاقيات الدولية، فعلى سبيل المثال فقد جاء في المادة 45 من اتفاقية إنشاء الاتحاد الأوروبي (TCE) لسنة 1992 استبعاد أعمال المنافسة عند ممارسة السلطة العامة، وتكرر تأكيد هذا الحكم في الاتفاق العام حول تجارة الخدمات لعام (AGCS) 1994 حيث تمت الإشارة في المادة الأولى منه إلى أن كل لخدمات تقبل المنافسة باستثناء الخدمات المقدمة في إطار ممارسة السلطة الحكومية. ولمزيد من التفاصيل أنظر Béatrice BOISSARD، معاملة الجماعة الأوروبية لمرافق المنفعة العامة غير الاقتصادية، 1321 (2006).



ومع إلغاء احتكار المؤسسات العمومية للنشاط الاقتصادي وفتح باب المنافسة أمام الخواص القيام به، تم تعزيز المبادئ السابقة بمبادئ جديدة فرضها قانون المنافسة وهي:

## 1- مبدأ الفعالية.

إذا كانت الغاية من إنشاء المؤسسات العمومية هي تحقيق المصلحة العامة، فإن قيام هذه الأخيرة وحمايتها تستدعي قيام هذه المؤسسات ليس فقط بتقديم الخدمات المطلوبة وإنما تقديمها بكل فعالية، ومن ثم فإن الفعالية هي في الأصل قياس مدى تحقق المصلحة العامة التي كانت مرجوة من هذا المرفق العام.

وعليه فإن الغاية من إضافة هذا المبدأ هو جعل المرفق العام فعالا في تقديم الخدمات العمومية للمنتفعين، وذلك من خلال الاستعمال الأمثل للموارد والإمكانيات.

وتقسم الفعالية إلى نوعين، فعالية اجتماعية وتعني تحقيق المصلحة العامة التي يريها المرفق العام، ومن ثم فهي الضمانة المؤمنة لكل شخص في الاستفادة من المرفق العام وفقا للقواعد التي تحكم تسييره.

أما النوع الثاني فهي الفعالية الاقتصادية والتي تعني تحقيق ربح من وراء تسيير المرفق العام<sup>1</sup>.

وهذه الفعالية هي التي تهمنا، وعليه فإنه لم يعد يكفي اليوم بالقول أن إنشاء المؤسسات العمومية كان من أجل تحقيق المصلحة العامة، بل لابد حتى لا تصبح هذه المؤسسات عبئا على عاتق الدولة أن تكون قادرة على المنافسة وذلك من خلال قدرتها على تحقيق عوائد مالية من وراء تسييرها، لكن ما شاهدناه في أرض الواقع في الجزائر أنه منذ تبني مبدأ حرية المنافسة في سنة 1995 فإن العديد من المؤسسات العمومية الاقتصادية لم تعد قادرة على تحقيق الفعالية الاقتصادية ومن ثم تم خصصتها لأنها لم تعد قادرة على المنافسة.

## 2- مبدأ النوعية والجودة

ارتبط مبدأ النوعية والجودة في بداية ظهوره بالخدمات التي يؤديها القطاع الخاص، لكن بمرور الوقت أصبح التزاما حتى على المؤسسات العمومية الاقتصادية أو ذات الطابع الصناعي والتجاري، بل أصبح اليوم حتمية في ظل قواعد المنافسة، وعليه فإن المؤسسات العمومية إن لم تستطع تقديم خدمات ذات نوعية فإنها لن تستطيع الاستمرار في المنافسة وهو ما يعني لا محال إما زوالها أو خصصتها.

<sup>1</sup> ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية: (حالة عقد الامتياز)، 233 (2011-2012).

ويقصد بمبدأ النوعية والجودة أنه من حق المنتفع أن يحصل على الخدمة التي تقدمها المؤسسات العمومية الاقتصادية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في أفضل نوعية من حيث الشكل والمضمون وبأحسن الأسعار.

أي أن تقرير هذا المبدأ يعني التخلي عن النظرة التقليدية تجاه الخدمة العامة التي تقدمها المؤسسات العمومية، حيث كان ينظر إليها من زاوية الكم فقط، لكن اليوم لم يعد يتم الاكتفاء بهذه النظرة بل لابد من أن تقدم هذه الخدمة في أفضل نوعية وتكون أكثر جودة، وهذا راجع لأن المواطن أصبح يطالب بالخدمة مع ضمان الجودة، وهذا ناتج عن تغير نظرة المرتفق (المستهلك) للمرفق العام، فهو لم يعد ينظر إليه كحبة أو من منحة من طرف الدولة، بل أصبح في نظره كحق ينتزع بشروطه الخاصة<sup>1</sup>.

وما يدل على أهمية هذا المبدأ أنه رغم اعتباره اليوم من المبادئ المسلمة بها في تسيير المؤسسات العمومية ورغم ذلك فإنه ما زال ينص عليه صراحة سواء في العقود مثل عقد الامتياز، أو في النصوص القانونية، مثل فعله المشرع الجزائري في القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء والغاز المعدل والمتمم<sup>2</sup> والذي نصت المادة 3 منه على ما يلي: "يعتبر توزيع الكهرباء والغاز نشاطا للمرفق العام.

يهدف المرفق العام إلى ضمان التموين بالكهرباء والغاز عبر مجموع التراب الوطني في أحسن شروط الأمن والجودة واحترام القواعد التقنية والبيئية".

### 3- مبدأ التقيد بقواعد حماية المستهلك

شهدت المجتمعات السبابة لتبني مبدأ حرية المنافسة في الأنشطة الاقتصادية والتجارية وجود منافسة شديدة بين المتعاملين الاقتصاديين تصل في بعض الأحيان إلى أن تكون غير مشروعة، فنجد في كثير من الأحيان أن المتعاملين الاقتصاديين بهدف بيع منتجاتهم للمستهلكين يستعملون كل الطرق والوسائل التي تسمح لهم بتحقيق ذلك، وذلك دون النظر لمدى مشروعية هذه الطرق و الوسائل ولا حتى الأضرار التي يمكن أن تلحق بالمستهلكين.

وعليه تم استخلاص نتيجة مهمة وهي أن مصلحة المنتفع أو كما يسمى في القانون الخاص بالمستهلك تمثل في بعض الأحيان آخر اهتمامات المتعاملين الاقتصاديين ، ومن ثم أصبح المشرع في هذه المجتمعات أمام حتمية إيجاد نصوص قانونية تحمي المنتفعين (المستهلكين).

<sup>1</sup> ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية:(حالة عقد الامتياز)، 234(2011-2012).

<sup>2</sup> أنظر الجريدة الرسمية رقم 8 لسنة 2002، ص. 4.

وتم حل هذا المشكل من خلال إيجاد قانون حماية المستهلك في مواجهة قانون المنافسة، حيث لم يعد يكتفى فيه بضمان حقوق وسلامة صحة المستهلك من الأخطار التي تنتج عن استعمال المواد أو المنتجات المعروضة عليه وإنما تتعداه إلى درجة تمكينه من الاستفادة من هذه الحقوق عن طريق الإجراءات التي تعكس رغبة المشرع في القضاء على بعض الممارسات التعسفية التي تصدر عن المتعاملين الاقتصاديين (المهنيين) للتأثير بشكل أو بآخر عليه<sup>1</sup>.

ولم يحد المشرع الجزائري عن هذه القاعدة حيث أصدر عدة نصوص قانونية تحمي المنتفعين (المستهلكين) لعل أبرزها القانون رقم 89-02 المؤرخ في 1989/2/7 المتعلق بالقواعد العامة لحماية المستهلك<sup>2</sup>، وكذا القانون رقم 89-12 المؤرخ في 1989 /7/5 المتعلق بالأسعار<sup>3</sup>، وكذا القانون رقم 89-23 المؤرخ في 1989/12/19 المتعلق بالتقييس<sup>4</sup>.

وعليه فإنه ما دام قانون المنافسة لا يميز بين مؤسسات القطاع الخاص والمؤسسات العمومية فإن هذه الأخيرة ملزمة باحترام قواعد حماية المستهلك وهي:

- إلزامية النظافة والنظافة الصحية للمواد الغذائية وسلامتها.
- إلزامية أمن المنتجات.
- إلزامية مطابقة المنتجات.
- إلزامية الضمان والخدمة ما بعد البيع.
- إلزامية إعلام المستهلك<sup>5</sup>.
- إلزامية عدم المساس بالمصالح المادية والمعنوية للمستهلكين.

<sup>1</sup> تيورسي محمد، الضوابط القانونية للحرية التنافسية في الجزائر، 342-343 (2013).

<sup>2</sup> أنظر الجريدة الرسمية رقم 6 لسنة 1989، ص. 154، وقد ألغي هذا القانون بالقانون رقم 09-03 المؤرخ في 2009/2/25 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 2009، ص. 12.

<sup>3</sup> أنظر الجريدة الرسمية رقم 29 لسنة 1989، ص. 757، وقد ألغي هذا القانون بالأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة.

<sup>4</sup> أنظر الجريدة الرسمية رقم 54 لسنة 1989، ص. 1468، وقد ألغي هذا القانون بالقانون رقم 04-04 المؤرخ في 2004/6/23 المتعلق بالتقييس المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 41 لسنة 2004، ص. 14.

<sup>5</sup> تيورسي محمد، الضوابط القانونية للحرية التنافسية في الجزائر، 347 (2013).

### ثالثا: خضوع نشاط المؤسسات العمومية لرقابة سلطات الضبط الاقتصادي

نتج عن إلغاء احتكار النشاط الاقتصادي من قبل الدولة عن طريق المؤسسات العمومية إعادة تعريف دورها في سياق المنافسة، وذلك بالمرور من الأشكال التقليدية للوصاية والرقابة الإدارية والتوجيه إلى دور جديد يتعلق بالتحكيم بين مختلف المصالح المتواجدة في السوق عن طريق الفصل بين دورها كمساهم ودورها كسلطة عامة ضامنة للنظام العام الاقتصادي ولمهام المرفق العام وحماية المستهلك، ومن ثم انتقلنا من نظام الدولة المتدخل *Etat gendarme* إلى نظام الدولة الضابطة *Etat régulateur*<sup>1</sup>.

وعليه ترتب على تبني مبدأ الحرية التنافسية تحديد دور الدولة كسلطة عمومية في الاقتصار على مهمة الضبط وحماية النظام العام الاقتصادي، وللقيام بهذا الدور تم استحداث هيئات عمومية جديدة تسمى بسلطات الضبط الاقتصادي، التي تختلف عن الهيئات العمومية التقليدية في تسييرها وفي علاقتها بالدولة.

ولهذا يمكن القول أن سبب إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي في مجال المؤسسات العمومية الاقتصادية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري هو الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق والمنافسة، حيث أن الهدف وطبيعة الضبط في هذه القطاعات هو تحديد شروط قيام وتطوير سوق تنافسي، والرقابة من الممارسات المنافية لمنافسة المتعاملين الموجودين في وضعية هيمنة، وكذا تسهيل عملية دخول متعاملين جدد إلى السوق، إضافة إلى حماية المستهلك وضمان الاستغلال الأمثل للموارد<sup>2</sup>.

أي بتعبير آخر نقول أن مقتضيات حماية النظام العام الاقتصادي هي التي فرضت تأسيس سلطات ضبط مختصة في هذا المجال سميت بسلطات الضبط الاقتصادي.

وباعتبار أن المؤسسات العمومية سواء الاقتصادية أو ذات الطابع الصناعي أو التجاري هي أحد الأشخاص الملزمين باحترام قواعد النظام العام الاقتصادي، فإن نشاطاتها تكون خاضعة لرقابة سلطات الضبط الاقتصادي، بحيث أنه إذا وجدت هذه الأخيرة أن نشاطا ما لإحدى هذه المؤسسات العمومية مخالف لقواعد النظام العام الاقتصادي كان لها أن توقع عليها الجزاء المناسب كغيرها من المؤسسات الخاصة، لأن هذا الأمر تفرضه قواعد قانون المنافسة الذي يقتضي المساواة بين المتعاملين الاقتصاديين في الحقوق والواجبات.

ومن سلطات الضبط الاقتصادي التي أسسها المشرع الجزائري نجد

<sup>1</sup> وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، 129 (بدون سنة النشر).

<sup>2</sup> وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، 144 (بدون سنة النشر).

1- لجنة ضبط الغاز والكهرباء: التي أنشأها القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء والغاز المعدل والمتمم والذي نجد أن المادة 111 منه نصت على ما يلي: "تحدث لجنة ضبط الكهرباء والغاز، تدعى "اللجنة".

وتضطلع هذه اللجنة بالمهام المحددة في المادة 114 من نفس القانون.

2- سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام: أنشأها المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16/9/2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام<sup>1</sup>، حيث نجد أن المادة 213 منه تنص على ما يلي: "تنشأ لدى الوزير المكلف بالمالية، سلطة ضبط الصفقات العمومية، تتمتع باستقلالية التسيير. وتشمل مرصدا للطلب العمومي وهيئة وطنية لتسوية النزاعات".

وقد نص في نفس المادة المهام التي تقوم بها هذه السلطة.

3- سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية: حلت هذه السلطة محل سلطة ضبط البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية التي أنشأت بموجب القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 5/8/2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية<sup>2</sup> لكن هذا القانون ألغي بموجب القانون رقم 18-04 المؤرخ في 10/5/2018 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية<sup>3</sup> والذي نجد المادة 11 منه تنص على ما يلي: "تنشأ سلطة ضبط مستقلة للبريد والاتصالات الإلكترونية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتدعى في صلب النص "سلطة الضبط".

وتتولى هذه السلطة القيام بالمهام المحددة في المادة 13 من نفس القانون.

### خاتمة

نتج عن تخلي الدولة عن النهج الاشتراكي وتبنيها لاقتصاد السوق وفتح باب المنافسة أمام القطاع الخاص، تغيير نمط تسييرها للمؤسسات العمومية سواء الاقتصادية أو ذات الطابع الصناعي والتجاري، حيث تم إلغاء احتكار قيام هذه المؤسسات بالأنشطة الاقتصادية، ومن تم فإنها تتساوى مع مؤسسات القطاع الخاص في ضرورة دخول المنافسة للقيام بهذه الأنشطة.

<sup>1</sup> أنظر الجريدة الرسمية رقم 50 لسنة 2015، ص.3.

<sup>2</sup> أنظر الجريدة الرسمية رقم 48 لسنة 2000، ص. 3.

<sup>3</sup> أنظر الجريدة الرسمية رقم 27 لسنة 2018، ص. 3.

وحتى تكون المؤسسات العمومية قادرة على المنافسة تم تدعيم المبادئ الكلاسيكية التي كانت تخضع لها في تسييرها وهي مبدأ الاستمرارية ومبدأ المساواة ومبدأ قابلية التحول أو التطور بمبادئ جديدة وهي مبدأ الفعالية، مبدأ النوعية والجودة و مبدأ التقيد بقواعد حماية المستهلك.

ولضمان احترام المؤسسات العمومية سواء الاقتصادية أو ذات الطابع الصناعي والتجاري لقواعد النظام القانوني للمنافسة، فإن نشاطاتها تخضع لرقابة سلطات الضبط الاقتصادي، التي لا تمنحها مكانة خاصة وإنما تعاملها بنفس المعاملة التي تعامل بها مؤسسات القطاع الخاص.

وما يمكنه قوله في الأخير أن هذه المتطلبات الجديدة لتسيير المؤسسات العمومية سواء الاقتصادية أو ذات الطابع الصناعي والتجاري لم تكن الدولة حرة في اختيارها وإنما فرضتها عليها قواعد النظام القانوني لمبدأ حرية المنافسة الذي تبنته.

### المصادر والمراجع:

#### 1-الكتب

-تيورسي محمد، الضوابط القانونية للحرية التنافسية في الجزائر، الجزائر: دار هومه (2013).

-وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، الجزائر: دار بلقيس (بدون سنة النشر).

-عيبوط محند علي، الاستثمارات الأجنبية في القانون الجزائري، الطبعة الثانية، الجزائر: دار هومه (2014).

#### 2-المقالات

Béatrice BOISSARD، معاملة الجماعة الأوروبية لمرافق المنفعة العامة غير الاقتصادية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، مجلة القانون العام، العدد 5، فرنسا: (2006).

#### 3-رسائل الدكتوراه

ضريفي نادية، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية(حالة عقد الامتياز)، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر(2011-2012).

#### 4-النصوص القانونية

القانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/3/6 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 14 لسنة 2016، ص. 3. التعديل الدستوري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 1996/12/7، الجريدة الرسمية رقم 76 لسنة 1996.

القانون رقم 85-07 المتعلق بإنتاج الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها بالتوزيع العمومي للغاز، الجريدة الرسمية رقم 33 لسنة 1985، ص. 1138.

القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية رقم 2 لسنة 1988، ص. 30.

القانون رقم 89-02 المؤرخ في 1989/2/7 المتعلق بالقواعد العامة لحماية المستهلك، الجريدة الرسمية رقم 6 لسنة 1989، ص. 154، وقد ألغي هذا القانون بالقانون رقم 09-03 المؤرخ في 2009/2/25 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 2009، ص. 12.

الأمر 95-06 المؤرخ في 1995/1/25 المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية رقم 9 لسنة 1995، ص. 13، وقد ألغي هذا الأمر بموجب الأمر 03-03 المؤرخ في 2003/7/19 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 43 لسنة 2003، ص. 25.

الأمر 95-22 المؤرخ في 1995/8/26 المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 48 لسنة 1995، ص. 3، وقد ألغي هذا الأمر بموجب الأمر 01-04 المؤرخ في 2001/8/22 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 47 لسنة 2001، ص. 9.

القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء والغاز المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 8 لسنة 2002، ص. 4.

الأمر 03-03 المؤرخ في 2003/7/19 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 43 لسنة 2003، ص. 25.

القانون رقم 18-04 المؤرخ في 2018/5/10 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، الجريدة الرسمية رقم 27 لسنة 2018، ص. 3.

المرسوم رقم 88-201 المؤرخ في 1988/10/18 المتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة، الجريدة الرسمية رقم 42 لسنة 1988، ص. 1427.

المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2015/9/16 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية رقم 50 لسنة 2015، ص. 3.