

الخدمة الشاملة للمواصلات السلكية واللاسلكية في الجزائر*

MAKHLOUF Bahia, M A "A",
Laboratoire de Recherche sur l'Effectivité de la
Norme Juridique (LARENJ),
Faculté de Droit et des Sciences Politiques,
Université de Bejaia, 06000 Bejaia, Algérie.

مخلوف باهية، أستاذة مساعدة "أ"،
مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية،
كلية الحقوق والعلوم السياسية،
جامعة بجاية، 06000 بجاية، الجزائر.

الملخص:

إنّ تحرير قطاع المواصلات السلكية واللاسلكية على المنافسة بموجب القانون رقم 03-2000 المتضمن القواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، نجم عنه التزام مفروض على عاتق المتعاملين الإقتصاديين المتدخلين في هذا القطاع بتوفير خدمة شاملة، وذلك عن طريق الضمان لكل المواطنين حدّ أدنى من الخدمة ذات نوعية خاصة وبأسعار معقولة، مع احترام مبادئ المساواة، الاستمرارية، الشمولية والقابلية للتكيف.

تشكّل الخدمة الشاملة حجر الزاوية ضمن أحكام ضبط قطاع الاتصالات، فهي تسمح بالتوفيق بين متناقضين وهما مبدأ المنافسة الحرة والمصلحة العامة. هذه الغاية المزدوجة للخدمة الشاملة تبرر تقاسم مسؤولية ضمانها وحمايتها، بين الدولة الممثلة بوزير البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وسلطة الضبط القطاعية.

الكلمات المفتاحية:

الخدمة الشاملة، المواصلات السلكية واللاسلكية، المنافسة، المرفق العام، خدمة أساسية، سعر معقول.

Universal service of telecommunications in Algeria

Abstract:

The opening of the sector of telecommunications to competition under the terms of the law 2000-03 relating to the rules applicable to the post office and telecommunications was accompanied by the obligation for the economic operators intervening in this sector to provide an universal service, by guaranteeing all to the inhabitants a minimum of services of a quality specific to a moderate price and this, in the respect of the principles of equality, continuity, universality and adaptability.

The universal service is a showpiece of the devices of the regulation of the sector of telecommunications, because it makes it possible to reconcile between the principle of free competition and that of the general interest. This double objective of the universal service justifies the responsibility for its implementation shared between the State, represented by the Minister for the posts and telecommunications, and the sectorial regulatory authority.

Key words:

Universal service, telecommunications, competition, public service, reduced service, affordable price.

* تمّ استلام المقال بتاريخ 2016/10/16 وتمّ تحكيمه بتاريخ 2017/02/20 وقُبل للنشر بتاريخ 2017/06/12.

Le service universel des télécommunications en Algérie

Résumé :

L'ouverture du secteur des télécommunications à la concurrence en vertu de la loi 2000-03 fixant les règles applicables à la poste et aux télécommunications s'est accompagnée de l'obligation pour les opérateurs économiques intervenant dans ce secteur de fournir un service universel, en garantissant à tous les habitants un minimum de service d'une qualité spécifique à un prix abordable et ce, dans le respect des principes d'égalité, de continuité, d'universalité et d'adaptabilité.

Le service universel est une pièce maîtresse des dispositifs de la régulation du secteur des télécommunications, car il permet de concilier entre le principe de libre concurrence et celui de l'intérêt général. Ce double objectif du service universel justifie la responsabilité de sa mise en œuvre partagée entre l'État, représenté par le ministre des postes et des télécommunications et l'autorité de régulation sectorielle.

Mots clés :

Service universel, télécommunications, concurrence, service public, service minimum, prix abordable.

مقدمة

لقد ظل قطاع المواصلات السلكية واللاسلكية في معظم الدول ولفترة طويلة خاضعا لنظام الاحتكار الطبيعي، أين كانت الدولة هي الوحيدة التي لها حق حصري لاستغلال هذا النشاط⁽¹⁾، واستمر الوضع إلى غاية سنة 1980 وتحت تأثير التطورات التكنولوجية بدأت رياح التغيير تهب، والبداية كانت في الولايات المتحدة الأمريكية التي باشرت عملية تحرير القطاعات الشبكية، ثم انتقلت هذه الموجة إلى المملكة البريطانية المتحدة واليابان ثم المجموعة الأوروبية وبعدها طالت كل دول العالم⁽²⁾.

إنّ الدولة الجزائرية لم تكن بمنأى عن التغيرات الجذرية الحاصلة في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية، فوعيًا منها بالتحديات التي يفرضها هذا التطور وتحت تأثير عولمة الاقتصاد التي جعلت من العالم سوقا واحدة، بادرت إلى إصلاح قطاع الاتصالات منذ سنة 2000 وهي السنة التي أصدرت فيها قانونا جديدا⁽³⁾ يضع حدًا للتسيير الإداري لهذا القطاع والاحتكار الممارس عليه من جهة، ويكرّس مبدأ الفصل بين مهمة التنظيم التي كُلفت بها سلطة إدارية مستقلة، وهي سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ومهمة الاستغلال المتروكة للمتعامل التاريخي بالتنافس مع المتعاملين الخواص من جهة أخرى.

إنّ فتح قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية على المنافسة لا يعني إطلاقا زوال فكرة المرفق العام منه، ولكن هذا الانفتاح حتما تكون له انعكاسات على تنظيم هذا النشاط المرفقي وقد يكون له تأثير أيضا على المستعملين من خلال معاملتهم بصفة مختلفة باختلاف موقعهم الجغرافي أو / والمالي⁽⁴⁾، لهذا السبب قام المشرع الجزائري بتكريس ما يسمى بالخدمة الشاملة service universel في القانون رقم 03-2000 المتضمن القواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، والتي تُعدّ كصمام أمان ضد الممارسات غير القانونية للمتعاملين الاقتصاديين الناشطين في هذا القطاع في مواجهة المستعملين.

إنّ الخدمة الشاملة كمفهوم حديث في القانون الجزائري يستوجب الأمر التوقف للبحث في نشأته وتطوره في القانون المقارن (I)، من أجل الوصول إلى ضبط نظامه القانوني وفق قانون البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية (II).

1- مفهوم الخدمة الشاملة للاتصالات السلكية واللاسلكية

لقد أصبح مصطلح الخدمة الشاملة كثير الاستعمال في اللغة القانونية منذ أكثر من 20 سنة⁽⁵⁾، ويُعدّ قطاع الاتصالات الأول الذي كُرس فيه مثل هذا المصطلح ثم انتقل إلى قطاع البريد ثم قطاع الكهرباء والغاز، ليشيع استعماله بعد ذلك في باقي القطاعات الشبكية الأخرى.

من أجل ضبط مفهوم الخدمة الشاملة لأبد من تتبع التطور التاريخي لها (1)، والبحث في مقارنة تعريفية لهذا المصطلح (2)، ومن ثمّ الوقوف عند خصائصها والتي من خلالها يمكن لنا التمييز بينها وبين المرفق العام (3).

1- ظهور الخدمة الشاملة : تعدّ الولايات المتحدة الأمريكية موطن فكرة الخدمة الشاملة واستعملت لأول مرة في قطاع الاتصالات، فعلى إثر انتهاء صلاحية براءة بال brevet Bell المملوكة من طرف الشركة الأمريكية للهاتف والتلغراف (ATT)، شهدت السوق الأمريكية للاتصالات منافسة شرسة بدخول عدّة منافسين جدد إلى جانب المتعامل التاريخي الذي كان يحتكر هذا النشاط (و هي المؤسسة الأمريكية للهاتف والتلغراف ATT)، وقام هؤلاء المتنافسين بإنشاء شبكات موازية دون إقامة روابط فيما بينها، وبهذه الصورة بدأ المتعامل التاريخي يفقد مكانته الاحتكارية في السوق، وسعيًا منه لاسترجاع هذه المكانة أكّد رئيس الشركة الأمريكية للهاتف والتلغراف ATT "تيودور ويل" Theodore WAIL " أمام الكونغرس الأمريكي سنة 1907 في تصريح له أنّ تحقيق الفعالية في سوق الاتصالات يستوجب توحيد الشبكات والربط فيما بينها وجعلها شاملة، ومن بين ما جاء في تصريحاته العبارة التالية: "نظام واحد، سياسة واحدة، خدمة شاملة". وعليه، فالمعنى الأولي للخدمة الشاملة استعملته الشركة الأمريكية للهاتف والتلغراف ATT من أجل تبرير توحيد شبكات المتعاملين المتنافسين في نظام احتكاري تتولى هي كمتعامل تاريخي تسييرها، وعلى هذا النحو بالرغم من تراجع هذه الشركة في السوق كمتنافس، فإنّها بقيت تُسيطر على مهمة تنظيم وتسيير المنشآت الأساسية والبنية التحتية للقطاع.

ولقد تمّ تكريس مبادئ الخدمة الشاملة قانونيًا دون استعمال المصطلح بحدّ ذاته في سنة 1934 بموجب قانون الاتصالات "Communications Act"، أمّا التكريس الصريح للمصطلح فكان في سنة 1996 في قانون الاتصالات السلكية واللاسلكية "Télécommunications Act".

أما في أوروبا فقد استعمل مصطلح الخدمة الشاملة لأول مرة في سنة 1987 في الكتاب الأخضر حول تحرير قطاع الاتصالات، حيث ألزمت من خلاله الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على توفير خدمة شاملة تمكّن كل المواطنين الاستفادة من الدخول إلى قطاع الاتصالات. بعدها عرفت الخدمة الشاملة تطورا تدريجيا إلى أن تمّ تعريفها في سنة 1994 من خلال قرار مجلس الوزراء للمجموعة الأوروبية الصادر في 16 فيفري 1994، وفي سنة 2009 جاءت تعليمة اللجنة الأوروبية التي حدّدت من خلالها مضمون الخدمة الشاملة والتي تمّ تعديلها بتعليمة جديدة صدرت في 2011، والتي أقصت من خلالها اللجنة الأوروبية خدمات الهاتف النقال من مضمون الخدمة الشاملة، وأكّدت في هذه التعليمة بأن السوق هي التي تضمن للمستهلكين خدمات هاتف نقال ذات نوعية عالية وبأسعار معقولة ومقبولة وتضمن لهم الدخول العادل إليها⁽⁶⁾.

بينما في الجزائر وفي إطار الإصلاحات التي حملتها الدولة على عاتقها من أجل تحرير وتطوير قطاع المواصلات السلكية واللاسلكية، فلقد تبنت الحكومة بتاريخ 25 جويلية 2000 "إعلان بالسياسة القطاعية"، محدّدة البرامج والأهداف ذات الأولوية التي ينبغي تحقيقها مستقبلا، وعلى رأسها تحقيق خدمة شاملة موجّهة أساسا للتدخل وتوفير الخدمات في المناطق غير المغطاة من قبل المتعاملين الاقتصاديين الناشطين في القطاع، و الملزمين بتطبيق بنود دفا تر الشروط الخاص بهم⁽⁷⁾. ولقد جاء القانون رقم 03-2000 المتضمّن القواعد العامة للبريد والاتصالات مكرّسا للخدمة الشاملة للاتصالات، والذي قام بتعريفها في المادة 18/8 منه كما صدر نص تنظيمي يحدّد مضمون هذه الخدمة⁽⁸⁾.

2-مقاربة تعريفية للخدمة الشاملة: الخدمة الشاملة هي خدمة أساسية يمكن لأيّ شخص الوصول إليها وبسعر معقول، فهي تنطوي في نفس الوقت على جانب جغرافي من خلال السعي نحو إيصال خدمة الاتصالات إلى كل التراب الوطني، وجانب اجتماعي من خلال اعتماد أسعار معقولة ومقبولة⁽⁹⁾.

بالنسبة للمشروع الجزائري، فقد كرّس الخدمة الشاملة للاتصالات في نص المادة 18/08 من القانون رقم 03-2000 المتضمّن القواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، والتي جاءت كما يلي: "الخدمة العامة للاتصالات هو جعل تحت تصرف الجميع القدر الأدنى من الخدمة تتمثل في خدمة هاتفية ذات نوعية خاصة، وكذا بث وإرسال المكالمات المستعجلة وتقديم خدمات إستعلاماتية ودليل هاتفي للمشاركين، في شكل مطبوع أو إلكتروني وتزويد كامل التراب الوطني بالغرف الهاتفية المركبة في الأملاك العمومية، وهذا في احترام مبادئ المساواة والاستمرارية والعمومية والقابلية للتكيف". - أول ملاحظة يمكن تسجيلها على نص المادة 18/08 هو الاستعمال الخاطئ للمصطلحات، فالمشروع الجزائري استعمل مصطلح

الخدمة العامة والصحيح هو استعمال مصطلح الخدمة الشاملة، لأنه هو المصطلح الذي يعبر عن الترجمة الصحيحة للمصطلح الإنجليزي universal service.

- الملاحظة الثانية هي عدم قيام المشرع بتعريف الخدمة الشاملة وإنما اكتفى بتحديد مضمونها والمبادئ التي تقوم عليها، وهي نفس مبادئ المرفق العام وفق النظرة الفرنسية. بالرجوع إلى القانون المغربي، يتبين لنا أن المشرع المغربي كرّس أيضا الخدمة الشاملة بموجب القانون رقم 24-96 المتعلق بالبريد والاتصالات⁽¹⁰⁾ دون تعريفها، فتنص المادة الأولى الفقرة 21 من هذا القانون على أن الخدمة الأساسية هي: "الخدمة الهاتفية الدنيا الواجب توفيرها للعموم بجودة معينة وسعر مقبول وكذا تمرير نداءات الاستغاثة وتقديم خدمة الإرشادات ودليل المشتركين في صورته المطبوعة أو الالكترونية وتأمين مخادع الهاتف العمومية في الملك العام في مجموع التراب الوطني، وكل ذلك في إطار احترام مبادئ المساواة واستمرارية الخدمة وتعميمها وتكييفها مع الحاجيات". نفس الأسلوب نجده معتمدا من قبل المشرع الفرنسي، عندما اكتفى بتحديد مضمون الخدمة الشاملة للاتصالات الالكترونية في نص المادة 1-35 L من قانون البريد والاتصالات الالكترونية⁽¹¹⁾ دون تعريفها.

3- مبادئ الخدمة الشاملة: من خلال مضمون نص المادة 18/08 من القانون رقم 03-2000 يتبين بأن المبادئ التي تقوم عليها الخدمة الشاملة للاتصالات هي نفسها مبادئ المرفق العام وهي على النحو التالي: الاستمرارية، المساواة، العمومية (الشمولية) والقابلية للتطور والتغير.

أ- مبدأ الاستمرارية: تتولى المرافق العامة تقديم خدمات للأفراد وتسعى إلى إشباع حاجات عامة وجوهرية في حياتهم اليومية، ويترب عن انقطاع هذه الخدمات حصول خلل واضطراب في حياتهم اليومية، لذا من الضروري أن لا تكتفي الدولة بإنشاء المرافق العمومية بل تضمن استمراريتهما في تقديم الخدمات للجمهور. ويترب على تكريس هذا المبدأ عدّة نتائج قانونية منها: منع الإضراب، تنظيم استقالة الموظفين، تكريس نظرية الموظف الفعلي ونظرية الظروف الطارئة، وعدم جواز الحجز على أموال المرفق العام⁽¹²⁾.

ب- مبدأ المساواة: يُعدّ مبدأ المساواة أمام المرفق العام ذو قيمة دستورية، فهو من تطبيقات المبدأ العام المكرس في الدستور والذي يقضي بمساواة الجميع أمام القانون⁽¹³⁾، ويقوم هذا المبدأ على أساس التزام الشخص من القانون العام أو القانون الخاص المكلف بتسيير واستغلال المرفق العام بتأدية الخدمات لكل من يطلبها من الجمهور، ممن تتوافر فيهم الشروط القانونية للاستفادة منها دون التمييز بينهم على أساس الجنس أو الدين أو اللون أو اللغة أو لأي سبب مهما كان مصدره، والجدير بالإشارة إلى أن المساواة المقصودة هنا هي المساواة القانونية وليست المساواة المطلقة.

ج- مبدأ الشمولية: إنّ الخدمة الشاملة للاتصالات وفق ما جاء في نص المادة 18/08 من القانون رقم 03-2000 تأخذ بعين الاعتبار جانبيين مختلفين، جانب جغرافي من خلال شمولية الخدمة لكلّ التراب الوطني حتى الأقاليم الريفية والنائية. وجانب اجتماعي من خلال إقامة أسعار معقولة ومقبولة خاصة من جانب الفئات ذات الدّخل المحدود. إذا قمنا بدراسة الوضع بالنسبة للجزائر نجد أنها بعيدة عن تحقيق خدمة شاملة للاتصالات في جو عادل ومتساوي، بسبب عدم تغطية العديد من المناطق الريفية بشبكات الاتصالات.

د- مبدأ التطور والتكيف: إذا كان المرفق العام يهدف إلى إشباع الحاجيات العامة للمواطنين، وكون هذه الحاجيات تتغير من زمن إلى آخر، فيجب على هذه المرافق مواكبة هذا التغير. إنّ مبدأ التطور والتكيف يفرض على الأشخاص المكلفين بتسيير واستغلال الشبكات العمومية للاتصالات تطوير منشآتهم، لتتماشى من جهة مع التطورات التكنولوجية الحاصلة والتي تستوجب تحديث دائم للشبكات، وتتماشى من جهة أخرى مع مبادئ التوصيل البيئي الدولية السارية المفعول، وكذا القواعد التي تضعها اتفاقيات وأنظمة الاتحاد الدولي للاتصالات⁽¹⁴⁾.

4- التمييز بين الخدمة الشاملة service universel والمرفق العام service public يعرّف المرفق العام بالاعتماد على معيارين مختلفين وهما المعيار الوظيفي بحيث يتمثل في كلّ نشاط أو مشروع يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة من خلال إشباع حاجيات الجمهور، ومعيار عضوي يرتبط بوجود شخص من القانون العام يتولى استغلال وتسيير هذا المشروع بنفسه، أو يقوم بتفويضه إلى شخص آخر من القانون الخاص ليقوم بهذه المهمة تحت رقابة الشخص من القانون العام⁽¹⁵⁾. أمّا الخدمة الشاملة فهي الخدمة الأساسية التي يمكن لأيّ شخص الوصول إليها وبسعر معقول ومقبول.

يختلف المرفق العام عن الخدمة الشاملة في العديد من الجوانب منها:

- المرفق العام مفهوم قانوني فرنسي المنشأ، بينما الخدمة الشاملة مصطلح أنجلوساكسوني حديث الظهور بالمقارنة مع الأوّل ارتبط ظهوره بتحرير قطاع الاتصالات في الولايات المتحدة الأمريكية.

- استعملت الدولة المرفق العام كوسيلة للتدخل في النشاطات التي يعجز القطاع الخاص الاستثمار فيها، لأنّها عادة ما تكون نشاطات تحتاج إلى أموال كبيرة، بينما الخدمة الشاملة تعدّ وسيلة لتكريس سياسة تحرير المرافق العمومية⁽¹⁶⁾، من جهة أخرى إذا كان الهدف من المرفق العام هو تحقيق المصلحة العامة، فإنّ الخدمة الشاملة تهدف إلى حماية حقوق المستعملين والمستهلكين من المعركة التنافسية القائمة بين المتعاملين المكلفين باستغلال هذه المرافق، وذلك من خلال فرض عليهم جملة من الإلتزامات التي تضمن حدّا أدنى من الخدمات الأساسية بأسعار مقبولة.

- يعدّ المرفق العام مفهوما ذو نطاق أوسع من الخدمة الشاملة، كونه يشمل كل نشاط تقرر السلطة العامة ضرورة ضمانه لأنّه يرمي إلى تحقيق المصلحة العامة، في حين يقتصر نطاق الخدمة الشاملة على النشاطات الشبكية فقط، لأنّها القطاعات التي تشهد منافسة كبيرة بين الأعوان المتدخلين فيها مقارنة مع القطاعات المرفقية الأخرى، من جهة أخرى تُعدّ الخدمة الشاملة جزء من المرفق العام، وهذا ما يظهر مثلا من نص المادة 35 L من قانون البريد والاتصالات الالكترونية الفرنسي⁽¹⁷⁾، عندما نصت على أنّه من بين ما يتضمّن المرفق العام للاتصالات الالكترونية الخدمة الشاملة. فعلى هذا النحو يعدّ المرفق العام أوسع نطاقا من الخدمة الشاملة.

II- النظام القانوني للخدمة الشاملة للاتصالات في الجزائر

يضع قانون الاتصالات السلكية واللاسلكية الجزائري مجموعة من القواعد القانونية التي تحدّد مضمون الخدمة الشاملة(1)، وتبيّن كيفية اختبار المتعامل المكلف بضمانها(2)، وأسلوب تمويلها(3)، والسلطة التي تسهر على ضمانها(4).

1-مضمون الخدمة الشاملة :حدّدت المادة 18/08 من القانون رقم 03-2000 المتعلّق بالقواعد العامة للبريد والاتصالات محتوى الخدمة الشاملة للاتصالات السلكية واللاسلكية، وأكّدت عليه المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 03-232⁽¹⁸⁾ والذي يتمثل في:

- خدمة هاتفية ذات نوعية؛

- بث وإرسال المكالمات المستعجلة؛

- تقديم خدمات إستعلاماتية ودليل هاتفي للمشاركين في شكل مطبوع أو الكتروني⁽¹⁹⁾؛

- تزويد كامل التراب الوطني بالغرف الهاتفية المركبة على الأملاك العمومية.

غير أنّه وبسبب التطورات التكنولوجية التي يشهدها عالم الاتصالات السلكية واللاسلكية، تمّ التوسيع من محتوى الخدمة الشاملة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-310، فبالإضافة إلى الخدمات المذكورة أعلاه، يعدّ أيضا من محتوى الخدمة الشاملة للاتصالات توفير خدمات الانترنت والنفاز إلى خدمات الانترنت بسرعة دنيا قدرها 512 كيلوبيت⁽²⁰⁾.

2-كيفية اختيار المتعاملين المكلفين بضمان الخدمة الشاملة: يضمن الخدمة الشاملة للاتصالات المتعاملين الحائزين على رخصة لاستغلال و/أو إنشاء شبكات عمومية للاتصالات السلكية واللاسلكية⁽²¹⁾، أما المتعاملين الحائزين على التراخيص فهم غير معنيين بهذه الخدمة. ويتم اختيار هؤلاء المتعاملين على إثر الإعلان عن المنافسة والذي تقوم به سلطة ضبط البريد والاتصالات، ويكون الإجراء المطبق على المزايدة بالإعلان عن المنافسة موضوعيا وغير تمييزي وشفاف ويضمن المساواة بين كل المترشحين⁽²²⁾.

غير أنه في حالة ما إذا اقتضت الظروف ذلك، يمكن لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وبناء على تقرير الوزير المعني بالقطاع وبعد موافقة الحكومة، أن يعهد بأداء الخدمة الشاملة في مناطق خاصة لمعامل عمومي⁽²³⁾، فهذا يعني أنه في حالة فشل إجراء المنافسة يتم تكليف معامل عمومي بصورة مباشرة لأداء الخدمة العمومية في هذه المناطق، والجدير بالإشارة إلى أن هذه الحالة لم يتم الإشارة إليها في المرسوم التنفيذي رقم 03-232 ولا في النص المعدل له لسنة 2009، وتم استدراك الوضع بموجب المرسوم التنفيذي رقم 16-188. وتتم الموافقة بمنح رخصة تقديم الخدمة الشاملة للاتصالات السلكية واللاسلكية عن طريق قرار يصدر من وزير البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

في هذا الإطار أطلقت سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية دعوة للمنافسة من أجل اختيار المتعامل أو المتعاملين الذين سيكلفون بتوفير الخدمة الشاملة للاتصالات، ولقد حدد القرار المؤرخ في 24 مارس 2015 والصادر عن وزيرة البريد والاتصالات يوم 31 مارس 2015 كتاريخ للإعلان عن الدعوة للمنافسة⁽²⁴⁾، ولقد أسفرت نتائج المنافسة عن قبول عروض ثلاث متعاملين وهم الجزائرية للاتصالات Algérie télécom، الجزائرية للاتصالات فرع الهاتف النقال Mobilis وأوبتيكوم تيليكوم الجزائر Djezzy، وسوف يحمل هؤلاء المتعاملين مهمة توفير الخدمة الشاملة لحوالي 97 منطقة معزولة معظمها موجودة في الجنوب والهضاب العليا والشريط الحدودي للدولة، وذلك لفائدة 220.000 مواطن⁽²⁵⁾.

3- تمويل الخدمة الشاملة للاتصالات: إن تعويض المتعامل أو المتعاملين المكلفين بأداء الخدمة الشاملة أمر ضروري حتى يتمكنوا من الاستمرار في المنافسة، على اعتبار أن هذه الخدمة تُعد نشاطا غير ربحي. فالمبدأ هو تقاسم أعباء الخدمة الشاملة بين كل المتعاملين المتدخلين في قطاع الاتصالات حتى وإن لم يكلفوا بتوفيرها. بالرجوع إلى القانون الجزائري المتعلق بالمواصلات السلكية واللاسلكية نجده يكرّس أسلوبين في سبيل تمويل الخدمة الشاملة وهما:

- التمويل المحتمل للدولة المحددة مبالغه في قانون المالية؛
- المساهمات المحتملة من متعاملي المواصلات السلكية واللاسلكية، وتحدد هذه المساهمة بنسبة ثلاثة بالمائة من رقم أعمالهم⁽²⁶⁾.

بالنسبة للأسلوب الأول أي التمويل المحتمل من قبل الدولة، أسلوب يثير عدّة إشكالات، فمن جهة أولى لم يتم تحديد الحالات التي يتم فيها اللجوء إلى التمويل من قبل الدولة. من جهة ثانية في الوضعية التي يكون فيها المتعامل التاريخي العمومي هو المكلف بأداء الخدمة الشاملة، فإذا قامت الدولة بتمويلها فإن ذلك قد يمس بسير المنافسة في القطاع، لأنّ مثل هذا التمويل قد يخبي تحت طياته إعانات مالية إلى جانب التعويضات المالية التي تقدمها

تحت عنوان تغطية نفقات الخدمة الشاملة، بعبارة أخرى قد تستعمل الدولة هذه الوسيلة لإخفاء مبالغ مالية تقدمها للمتعامل العمومي في شكل إعانات، وهذا ما قد يمنح له فرصة الهيمنة على السوق⁽²⁷⁾.

لهذا السبب ينبغي إعادة النظر في هذا الأسلوب المعتمد لتمويل الخدمة الشاملة، من خلال تبين الحالات الاستثنائية التي يمكن اللجوء فيها للتمويل من قبل الدولة، بالإضافة إلى جعله طريقاً احتياطياً لا يمكن اللجوء إليه إلا في حالة وجود عجز في مساهمات المتعاملين الاقتصاديين.

أما الأسلوب الثاني والمتمثل في مساهمات المتعاملين في مجال المواصلات السلكية واللاسلكية، فهو أسلوب يتماشى مع المحيط التنافسي للقطاع كونه يكرّس فكرة تقاسم أعباء الخدمة العامة بينهم، وهذا ما يعزّز مبدأ المساواة التي تعدّ أساس كل نشاط تنافسي والذي يستوجب عدم التمييز بين المتنافسين الاقتصاديين، سواء عند الدخول إلى السوق أو أثناء تواجدهم في السوق. والجدير بالإشارة إلى أنّ الموارد المالية المرصودة للخدمة الشاملة تدمج ضمن ميزانية سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وتوجه هذه الموارد خصيصاً لتمويل الخدمة الشاملة دون سواها.

4- دور سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية في مجال الخدمة الشاملة للاتصالات: تكريساً لمبدأ الفصل بين مهمة التنظيم والاستغلال، استحدث المشرع الجزائري بموجب نص المادة 10 من القانون رقم 03-2000 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية سلطة إدارية مستقلة، وُكّلت لها مهمة ضبط نشاط الاتصالات وترقية المنافسة فيه وضمان الخدمة الشاملة.

تتدخل سلطة ضبط البريد والاتصالات في مجال الخدمة الشاملة على مستويين مختلفين، على مستوى اختيار المتعامل أو المتعاملين المكلفين بهذه الخدمة وهذا ما يشكل إحدى عمليات الضبط القبلي (أ)، ومن ثم تقوم بمراقبة المتعامل عند أداء الخدمة من حيث مدى احترامه للالتزامات المحددة في دفتر الشروط وتسمى بالضبط البعدي (ب).

أ- الضبط القبلي: يبدأ دور سلطة الضبط في مجال الخدمة الشاملة من مرحلة تقديم رأي استشاري حول إستراتيجية تنمية الخدمة الشاملة، في إطار السياسة القطاعية التي يحددها الوزير المكلف بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁽²⁸⁾، وكذا من خلال تقديم رأيها حول دفتر الشروط المتضمن تحديد بصورة تفصيلية شروط توفير الخدمة الشاملة للاتصالات. ومن أجل اختيار المتعامل أو المتعاملين الذين يحملون التزام توفير الخدمة الشاملة، تقوم سلطة ضبط البريد والاتصالات بالإعلان عن إجراء المنافسة، وتقوم بتحديد الملف والوثائق الضرورية للمشاركة، وما على الراغبين في الدخول سوى سحب ملف الإعلان عن المنافسة من

مقر سلطة الضبط مقابل دفع تكاليف تحددها هذه الأخيرة. وتقوم بتحديد الآجال القانونية لتقديم العروض لتتولى بعض ذلك بدراسة العطاءات المقدمة من المتعاملين الحاصلين في وقت سابق عن رخص لاستغلال و/ أو إنشاء شبكات المواصلات السلكية واللاسلكية، وتفتح الأطراف في جلسة علنية بالتاريخ والمكان المحددين في الإعلان عن المنافسة، ليتم بعد ذلك الإعلان عن المترشح أو المترشحين الذين اعتبرت عروضهم الأحسن⁽²⁹⁾. وهذا تقوم سلطة الضبط بالمنح المؤقتة لرخصة توفير الخدمة الشاملة على أن يتم المنح النهائي بموجب قرار يصدر عن الوزير المعني بالقطاع. والجدير بالإشارة إلى أنه في حالة فشل الدعوة إلى المنافسة لأي سبب من الأسباب، كعدم جدوى العطاءات المقدمة من المترشحين تقوم سلطة الضبط بتكليف المتعامل العمومي بضمان الخدمة الشاملة في المنطقة المعنية، وذلك بناء على تقرير وزير البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وبعد موافقة الحكومة⁽³⁰⁾.

ب- الضبط البعدي: يقع على عاتق المتعاملين المكلفين بتوفير الخدمة الشاملة احترام الالتزامات المحددة في دفتر الشروط، وتتأكد سلطة الضبط من ذلك من خلال التقارير التي يرفعها هؤلاء المتعاملين بصفة دورية، وحسب المادة 09/13 من القانون رقم 03-2000 المتضمن القواعد العامة للبريد والاتصالات: يلتزم المتعاملون بتقديم كل المعلومات الضرورية والوثائق اللازمة لكي تتمكن سلطة الضبط من ممارسة مهامها.

في حالة ثبوت إخلال المتعامل المكلف بتوفير الخدمة الشاملة لالتزاماته المحددة في دفتر الشروط، توجه له إعدارا للامتنال لها والرجوع إلى الطريق الصحيح، وتمنح له مهلة 30 يوم للقيام بذلك. وفي حالة عدم امتثال المتعامل لفحوى الإعدار تتخذ سلطة الضبط ضده وبموجب قرار مسبب إحدى العقوبات:

- عقوبة مالية يجب أن يكون مبلغها الثابت متناسبا مع خطورة التقصير ومع المزايا المجنية من هذا التقصير أو مساويا لمبلغ الفائدة المحققة، على ألا تتجاوز 5 % من مبلغ رقم الأعمال خارج الرسوم للسنة المالية الأخيرة المختمة. ويمكن أن تصل النسبة إلى 10 % في حالة خرق نفس الواجب من جديد. وإذا لم يوجد نشاط مسبق يسمح بتحديد مبلغ العقوبة، فإنه لا يمكن أن تتجاوز العقوبة المالية 15.000.000 دج، ويصل هذا المبلغ كحد أقصى إلى 30.000.000 دج في حالة خرق نفس الواجب من جديد.

- عقوبة مالية بمبلغ أقصاه 1.000.000 دج ضد المتعاملين الذين يقدمون عمدا أو تهاونا معلومات غير دقيقة، ردا على طلب يوجه إليهم تنفيذا لأحكام هذا القانون ونصوصه التطبيقية. وتطبق هذه العقوبة أيضا في حالات التأخر في تقديم معلومات أو في دفع مختلف الأتاوى والمساهمات والمكافآت مقابل الخدمات المقدمة. ويمكن، في كل الحالات، أن تفرض سلطة الضبط غرامة تهديديه لا يمكن أن تقل عن 10.000 دج أو تزيد عن 100.000 دج عن

كل يوم من التأخر. وفي حالة استمرار المتعامل في عدم الامتثال للإعذار بالرغم من العقوبات المالية المطبقة عليه، يتخذ الوزير المكلف بالقطاع وبقرار مسبب وبناء على اقتراح سلطة الضبط إحدى العقوبات التاليتين: التعليق الكلي أو الجزئي للرخصة لمدة لا تتجاوز 30 يوم، أو التعليق المؤقت للرخصة لمدة تتراوح بين شهر إلى ثلاثة أشهر أو يتم تخفيض مدتها في حدود سنة⁽³¹⁾.

والجدير بالإشارة إلى أنّ سلطة ضبط البريد والاتصالات في إطار علاقتها بالسلطة التنفيذية وفي مجال تطوير الخدمة الشاملة، ترفع تقريراً سنوياً للوزير المكلف بالقطاع يتضمن:

- مخطط متعدد السنوات لنشر الخدمة الشاملة، وبرنامج سنوي بالعمليات المسجلة بعنوان الخدمة الشاملة؛

- طلب إتمادات تكميلية عند الضرورة⁽³²⁾.

كما تعدّ سلطة الضبط تقريراً آخر كل نهاية السداسي الأول، تحدد فيه العمليات والبرامج التي تم تنفيذها بعنوان الخدمة الشاملة، كما تقدّم في ملحق لهذا التقرير الحصيلة المالية مرفوعة بتعاليق مفصّلة، ويرفع هذا التقرير إلى كل من وزير البريد والاتصالات والوزير المكلف بالمالية⁽³³⁾.

خاتمة

تعدّ الخدمة الشاملة للاتصالات نتيجة حتمية لتحرير هذا القطاع وانفتاحه على الاستثمار الخاص، وتشكّل صمام أمان من خلاله يسعى المشرع إلى حماية مستعملي هذا القطاع المرفقي بوضع إطار قانوني، يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة في ظل معركة تنافسية يسعى فيها كل متعامل إلى تحقيق المصلحة الخاصة.

من جهة أخرى فإنّ الخدمة الشاملة للاتصالات في الجزائر بالرغم من حداثة التجسيد إلّا أنها تحظى باهتمامات السلطات العامة، فتتقاسم كل من سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية إلى جانب الوزارة المعنية بالقطاع إستراتيجية تنمية الخدمة الشاملة في ظل السياسة المعتمدة في القطاع، إنّ هذا الاهتمام الكبير للخدمة الشاملة والتأطير المحكم لها، إذا كان يدلّ على شي إنّما يعبر عن تخوف السلطة العامة الجزائرية إزاء تحرير قطاع الاتصالات وفقدان السيطرة عليه.

الهوامش:

(1) إذا كان الاحتكار الطبيعي لقطاع الاتصالات في معظم دول العالم ممنوح لمعامل عمومي فإنّ الوضع مختلف تماما في الولايات المتحدة الأمريكية التي كانت تمنح الاحتكار لمعامل خاص و هي الشركة الأمريكية للهاتف و التلغراف American telephone and Telegraph company

(2) انظر في هذه النقطة:

-LAGET- ANNMYER Aurore, *La régulation des service publics en réseaux : télécommunications et électricité*, LGDJ, Paris, 2002, p. 31 & CHEROT Jean-Yves , *Droit public économique*, éd Economica, Paris, 2002, p.567-574

(3) قانون رقم 03-2000 مؤرخ في 5 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المطبقة على البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48 صادر في 6 أوت 2000، معدل و متمم بموجب القانون رقم 24-06 مؤرخ في 26 ديسمبر 2006 يتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج ر عدد 85 صادر في 27 ديسمبر 2006، معدل و متمم بالقانون رقم 10-14 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014 يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج ر عدد 78 صادر في 31 ديسمبر 2014. هناك من الخبراء في مجال تكنولوجيا الاتصال من يرى بأنّ القانون رقم 03-2000 تجاوزه الزمن و لم يعد يصلح لتنظيم قطاع الاتصالات في الوقت الحالي، فحسبهم هذا القانون لا يواكب التطور التكنولوجي الحاصل في هذا المجال بدليل أنّ العديد من المواضيع المستحدثة في عالم الاتصالات يتجاهلها هذا النص القانوني، و يضيف أحد هؤلاء الخبراء أنّ الجزائر الدولة الوحيدة التي لا تملك قانون للتدفق السريع للانترنت:

عبد الوهاب بكروح، "قوانين الاتصالات السلكية واللاسلكية تجاوزها الزمن"، الأربعاء 28 سبتمبر 2016، www.echorokonline.dz.

(4) BERRI Nouredine, *Les nouveaux modes de régulation en matière de télécommunications*, Thèse pour le doctorat en sciences, filière droit, faculté de droit et des sciences politiques, université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, , 2014, p 175.

(5) GUGLIELMI Gilles J., « Un service public universel? », Communication à la journée d'étude de la promotion "Doctrines" sur le thème "Objets et sujets universels", lundi 30 octobre 2006, www.guglielmi.fr.

(6) انظر في هذه النقطة:

CAMANI Pierre et VERDIER Fabrice, « Le service universel des communications électroniques au regard des nouveaux usages technologiques :enjeux et perspectives d'évolution », Rapport parlementaire, 17 octobre 2014, Paris , p 07-08.

(7) ARPT , « Le Service Universel des Télécommunications » , www.arpt.dz

(8) مرسوم تنفيذي رقم 232-03 مؤرخ في 24 جوان 2003، يحدّد مضمون الخدمة العامة للبريد و الاتصالات و التعريفات المطبقة عليها و كيفية تمويلها، ج ر عدد 39 مؤرخ في 29 جوان 2003 ، معدل و متمم بالمرسوم التنفيذي رقم 310-09 مؤرخ في 23 سبتمبر 2009، ج ر عدد 55 مؤرخ في 27 سبتمبر 2009؛ معدل و متمم بالمرسوم التنفيذي رقم 16-188 مؤرخ في 22 جوان 2016، ج ر عدد 39 مؤرخ في 29 جوان 2016.

(9) FLACHER David, « Ouverture à la concurrence et service universel : avancée ou recul du service public ? », *Regards croisés sur l'économie, (la découverte)*, n° 2, 2007, p.78

(10) قانون مغربي رقم 24-96 المؤرخ في 07 أوت 1997 ، يتعلّق بالبريد و الاتصالات ، معدل و متمم، الذي تم تنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 162.97.1 المؤرخ في 07 أوت 1997. www.legismaroc.ma

(11) Code des postes et des communications électroniques français, www.legisfrance.fr

(12) مازن ليليوراضي، الوجيز في القانون الإداري، www.ao-academy.org

(13) انظر المادة 32 من دستور 1996 للجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76 مؤرخ في 08 ديسمبر 1996؛ معدل و متمم بالقانون رقم 03-02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25 مؤرخ في 14 أبريل 2002 ؛ و بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج

ر عدد 63 مؤرخ في 16 نوفمبر 2008 ؛ و بالقانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 14 مؤرخ في 7 مارس 2016.

(14) CHEHAIBOU Damia, « Les services publics en réseau : entre garanties de l'intérêt général et la concurrence loyale », *Revue de la jurisprudence et de droit*, 31 Octobre 2010, p 06, www.majalah.new.ma
(15) حول تعريف المرفق العام انظر :

ZOUAIMIA Rachid et ROUAULT Marie Christine, *Droit administratif*, Berti éditions, Alger, 2009, p 211-213.

(16) TOURBE Maxime, « Service public versus service universel : une controverse infondée ? », *Critique internationale*, N 24, 2004/3, p 22

(17) Code des postes et des communications électroniques français, op.cit.

(18) مرسوم تنفيذي رقم 03-232 مؤرخ في 24 جوان 2003، يحدد محتوى الخدمة العامة للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و التعريفات المطبقة عليها و كيفية تمويلها، مرجع سابق.

(19) حدد القرار رقم 1425 المؤرخ في 03 نوفمبر 2004 الخصائص الضرورية لتنفيذ الدليل الهاتفي من قبل متعاملي شبكة المواصلات السلكية و اللاسلكية، www.arpt.dz.

(20) انظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 09-310 المؤرخ في 23 سبتمبر 2009، المتضمن تعديل و تميم المرسوم رقم 03-232 المتضمن تحديد محتوى الخدمة العامة للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و التعريفات المطبقة عليها و كيفية تمويلها، مرجع سابق،

(21) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 16-188 المؤرخ في 22 جوان 2016 و المعدلة للمادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 03-232 المتضمن تحديد محتوى الخدمة العامة للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و التعريفات المطبقة عليها و كيفية تمويلها، مرجع سابق

(22) انظر المادة 32 من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 5 أوت 2000، المتضمن القواعد العامة للبريد و الاتصالات، مرجع سابق، و قد صدر نص تنظمي يبين إجراءات الإعلان عن المنافسة و هو المرسوم التنفيذي رقم 01-124 مؤرخ في 09 ماي 2001، يتضمن تحديد الإجراءات المطبق على المزايدة بإعلان المنافسة من أجل منح رخص في مجال المواصلات السلكية و اللاسلكية، ج ر عدد 27، مؤرخ في 13 ماي 2001.

(23) انظر لمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 16-188 المؤرخ في 22 جوان 2016 و المعدلة للمادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 03-232 المتضمن تحديد محتوى الخدمة العامة للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و التعريفات المطبقة عليها و كيفية تمويلها، مرجع سابق

(24) قرار مؤرخ في 24 مارس 2015، يحدد تاريخ الإعلان عن المنافسة لتقديم الخدمة العامة للمواصلات السلكية و اللاسلكية، ج ر عدد 17 مؤرخ في 25 مارس 2015.

(25) « Service Universel des télécommunications- : Algérie télécom, Mobilis et Djezzy »
www.huffpostmaghreb.com, N 9047582, 2016/01/22 .

(26) انظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 03-232 المؤرخ في 23 سبتمبر 2009، المتضمن تحديد محتوى الخدمة العامة للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و التعريفات المطبقة عليها و كيفية تمويلها، معدّل و متمم، مرجع سابق

(27) Voir BERRI Noureddine, op.cit., p 191-192

(28) انظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 03-232 المؤرخ في 23 سبتمبر 2009، المتضمن تحديد مضمون الخدمة الشاملة للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و التعريفات المطبقة عليها و كيفية تمويلها، مرجع سابق.

(29) انظر المرسوم التنفيذي رقم 01-124 مؤرخ في 09 ماي 2001، يتضمن تحديد الإجراءات المطبق على المزايدة بالإعلان عن المنافسة من أجل منح رخص في مجال المواصلات السلكية و اللاسلكية، ج ر عدد 27 مؤرخ في 07 ماي 2001 .

(30) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 16-188 المؤرخ في 22 جوان 2016، المعدلة للمادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 03-232 المتضمن تحديد محتوى الخدمة العامة للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و التعريفات المطبقة عليها و كيفية تمويلها، مرجع سابق.

- (31) انظر المادة 35 المعدلة و المتممة بموجب المادة 81 من القانون رقم 14-10 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014، المتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج ر عدد 78 مؤرخ في 31 ديسمبر 2014.
- (32) انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 03-232، المتضمن تحديد مضمون الخدمة الشاملة للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و التعريفات المطبقة عليها و كيفية تمويلها، مرجع سابق.
- (33) انظر المادة 12 من المرجع نفسه.