الرخص الإدارية كوسيلة لضبط قطاع المحروقات

د/ شول بن شهرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
د/ جديد حنان
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة غـــرداية

ملخص:

إن انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وتحول دورها من الدولة الضابطة إلى الدولة المتدخلة، أدى إلى إنشاء هيئـــات مستقلة تدعى سلطات الضبط المستقلة، هذه الهيئات التي مهمتها الأساسية ضبط الاقتصاد، وبموجـــب القـــانون 07/05 المعـــدل والمتمم المتعلق بالمحروقات تم إنشاء سلطتي ضبط قطاع المحروقات والتي كلفت بالضبط الاقتصادي في هذا القطاع، بحيث أن من بين الوسائل التي تضبط بها النشاط الاقتصادي هي الرخص الإدارية التي تعتبر وسيلة يمكن من خلالها أن تمـــارس الدولـــة الرقابة الصارمة على الأنشطة الاقتصادية وهذا للوقاية من الأضرار التي تقع فيما لو تركت القطاعات الاقتصادية دون رقابـــة، وعليه فإن للرخص الإداري دور في ضبط النشاط الاقتصادي.

Résumé :

retrait de l'État du domaine économique et de la transformation son rôle de l'État police à l'État intervenant, qui a permis la création d'organes indépendants invités saisies les autorités indépendantes, ces organes chargée de contrôler l'économie, en vertu du droit 05/07 modifié été la création d'un contrôle mon autorité combustibles, qui a été chargée dans le secteur économique est précisément dans ce secteur, de sorte que l'un des moyens qui règlent l'activité économique, l'obtention de licences administratives comme un moyen permettant à l'État contrôle rigoureux sur les activités économiques qui pour la prévention des dommages subis, si on laisse les secteurs économiques sans contrôle, par conséquent, autorisations administratif le rôle de contrôler l'activité économique.

مقدمة:

من المبادئ المسلم بها فقها وقضاء أن على الدولة القيام بالوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية، والتـــي يـــتم مباشرتها بواسطة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وذلك في إطار الفصل بين السلطات والذي لم يعـــد فصـــلا تاما، فالسلطة الإدارية تقوم بمهمتين أساسيتين أولهما يتمثل في إشباع حاجات الأفراد العامة، وثانيهما يتمثل في تنظـــيم النشاط الفردي بغرض المحافظة على النظام العام وإعادته لنصابه عند اختلاله.

إن الدولة ونظرا للتطورات الحاصلة في المجال الاقتصادي وانتقال أغلب الدول من النظام الاشتراكي إلى نظـــام اقتصاد السوق وفتح المجال أمام المنافسة الحرة كل ذلك جعلها تنسحب من الحقل الاقتصادي لتتحول بذلك مـــن دولـــة متدخلة إلى دولة ضابطة إذ لا يمكن بأي حال من الاحوال ترك السوق دون ضابط، فأســـندت بـــذلك مســـألة تنظيمـــه للمتعاملين الاقتصاديين كما احتاج الامر إلى وضع قواعد أقل شدة واكثر مرونة فتم اللجوء إلى إنشـــاء هيئـــات جديـــدة تدعى السلطات الإدارية المستقلة أو ما يسمى بسلطات الضبط الاقتصادي وذلك لضبط النشاطات الاقتصادية والمالية.

حيث أن لهذه السلطات عدة اختصاصات بحيث أنها تعتبر أداة لسن قواعد قانونية تطبق علـــى المجـــال المـــالي والاقتصادي، كما أنها تعتبر هيئات استشارية في الأمور الاقتصادية والمالية، هي ايضا اجهزة للفصل فـــي النزاعـــات التي تثور بين الاقتصاديين، كما انها هيئات تكلف برقابة وتنظيم النشاط الاقتصادي من خـــلال اصـــدارها للقـــرارات

الفردية وذلك من خلال اصدار التراخيص الادارية، كما أنها هيئات قمعية لها سلطة توقيع العقاب على من يخالف قواعد النشاط التي أنشأت من أجله.

وعليه فإن لهذه السلطات اختصاصات متعددة اهمها اصدار التراخيص الإدارية لممارسة النشاطات الاقتصادية ومن بين هذه السلطات سلطات ضبط قطاع المحروقات، بحيث أن قطاع المحروقات من القطاعات الهامة والحساسة في البلاد لذا كان واجبا على الدولة ضبط هذا القطاع وكان ذلك بعدة وسائل من بينها انشاء هذه السلطات التي من بين اختصاصاتها اصدار التراخيص الادارية في هذا المجال ولما كانت هذه التراخيص بتلك الاهمية **فما هو دور الرخص الادارية في ضبط قطاع المحروقات؟**

و لدراسة هذا الموضوع وللإجابة على هذه الاشكالية كان من خلال ما يلي:

المحور الأول: مفهوم الرخص الإدارية

المحور الثاني: سلطات الضبط في قطاع المحروقات

المحور الثالث: الرخص الإدارية كوسيلة لضبط قطاع المحروقات

المحور الاول: مفهوم الرخص الإدارية

إن الترخيص الإداري يتخذ عدة صور ومسميات كالاعتماد والرخصة والتأشيرة كما أن له عدة استعمالات في الحياة العملية الإدارية تتخذ منه السلطة الإدارية وسيلة قانونية لتنظيم ومراقبة ممارسة الأشخاص لنشاطاتهم وبعض حرياتهم أو الانتفاع بالمال العام واستعماله استعمال خاص.

إن هذه الاداة أو الوسيلة هي في يد السلطة من أجل ضبط الحريات والحقوق وكذا ضبط النشاطات الاقتصادية، ولما كانت هذه الوسيلة بتلك الأهمية كان من اللازم علينا دراستها ومعرفة دورها خصوصا في ضبط قطاع هام وحساس وهو قطاع المحروقات، وقبل أن نتطرق لدورها نعطي مفهوم لهذه الأداة المتمثلة في الرخص الإدارية من خلال هذا المحور.

أولا: تعريف الرخص الإدارية

- الترخيص: لغة: مستمد من فعل رخص جمع رخائص ويقال: رخص له كذا أي أذن له فيه وترخص الأمر أي أخذ فيه بالرخص.[1]

- اصطلاحا: هو عمل إداري وحيد الطرف أي صادر من جانب واحد، ذي صيغة فردية صادر بناء على تأهيل تشريعي صريح إما من سلطات إدارية أصلية أو عن منظمات أو هيئات تابعة لها مباشرة، بحيث يتوقف على اصدارها وتسليمها ممارسة نشاط معين أو إنشاء وتأسيس منظمة معينة تجسيدا لحرية العمل وامتهان حرفة أو مهن معينة أو ممارسة حرية التجمع، وفي كل حال من الأحوال لا يمكن لأي حرية مهما كانت حيويتها وأهميتها أن توجد وتمارس بدون إصدار القرار الإداري.[2] من خلال ما سبق نجد أن الترخيص الإداري لا يمكن أن يصدر إلا من سلطة مؤهلة لذلك قانونا.

كما يعرف الترخيص بأنه: " الإجراء الذي يمكن للإدارة من خلاله أن تمارس رقابة صارمة على بعض الأنشطة، حيث تخضع هذه الأخيرة إلى دراسة مدققة ومفصلة."[3]

ويعرف بأنه:" وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ عنه من ضرر، وذلك بتمكين الهيئات الإدارية بفرض ما تراه ملائما من الاحتياطات التي من شأنها منع الضرر، أو رفض الإذن بممارسة النشاط إذا كان لا يكفي للوقاية منه اتخاذ الاحتياطات المذكورة أو كان غير مستوفي للشروط التي قررها المشرع سلفا."[4]

وعرف بأنه"الإجراء الذي بمقتضاه يتم استئذان الإدارة بممارسة نشاط معين."[5] وعليه فإن الترخيص الإداري يدخل في نطاق النظام الوقائي الذي يهدف إلى درء الخطر والضرر ومنع وقوعه أصلا، بحيث يمكننا القول أنه تعبير رضا السلطة الإدارية الشخص أو المنظمة المعنية بممارسة النشاط أو الحرية المرغوب في ممارستها وقبولها بمسعاه لديها للإذن له بهذه الممارسة.

1: صور التراخيص الإدارية:

أ: الترخيص أو الرخصة: هي وسيلة أو تقنية قانونية أو إدارية في يد السلطة الإدارية في مجال تنظيم ممارسة بعض الأنشطة التي تستوجب الحصول على إذن مسبق من الإدارة المختصة حسب قطاع النشاط الذي تشرف عليه أو الموضوع الذي يتعلق به الترخيص الإداري محل البحث، مثل رخصة البناء المستعملة في قانون التهيئة والتعمير.[6]

ب: الاعتماد:

يعرف الاعتماد بأنه:" الموافقة المسبقة التي يتحصل عليها الشخص من الإدارة، والتي من خلالها يمكن للأشخاص تحقيق المشاريع الاقتصادية واستفادتهم من نظام مالي أو ضريبي ممتاز".[7]

غير أن الاعتماد يختلف عن الترخيص بحيث أن الترخيص الإداري هو إجراء يسمح بممارسة نشاط ما دون أن يستفيد صاحبه من امتيازات خاصة سواء كانت جبائية أو قانونية، عكس نظام الاعتماد.

- يكون منح الاعتماد بتوفر شروط محددة، وهذا ما يسمح للإدارة بسحبه في حالة عدم احترامها، أما حينما تمنح الإدارة الترخيص فتتأكد من أن النشاط المراد القيام به يتطابق ومقتضيات المصلحة العامة.[8]

وعليه فإن الاعتماد صورة من صور الترخيص الإداري في ممارسة بعض الأنشطة المنظمة أو دخول مجال الاستثمار، أو ممارسة بعض المهن المنظمة، كما يستعمل الاعتماد كرخصة إدارية مسبقة في يد السلطة الإدارية لضبط مشاركة المبادرات الخاصة ومساهمتها في تنفيذ سياسة اقتصادية معينة.

ج: التصريح البسيط:

التصريح هو: " عبارة عن شكلية غالبا ما تكون معلقة أو محددة المدة، تمثل القائم بها للإدلاء للسلطة بوقائع يعترف بها شخصيا كما يقع على المصرح بها مجموعة من الالتزامات".[9]

وعليه فإن التصريح البسيط يعتبر أقل إكراها مقارنة مع التراخيص الأخرى بحيث أن الإدارة لا تتمتع بسلطة تقديرية في مجال التصريح، بل يكفي أن يقدم الراغب ملف مطابق للوثائق التنظيمية المطلوبة، ولا يمكنها رفض التصريح بعكس نظام الاعتماد كما أن التصريح بالاستثمار عبارة عن إجراء إعلامي فقط، على خلاف الاعتماد الذي يتوقف فيه نشاط المستثمر على الرد الإيجابي للهيئة.[10]

د: الإجازة: عبارة عن ترخيص إداري مسبق ولازم لممارسة أنشطة تجارية وصناعية أو مهنية خاصة ومعينة، التي تفرض عليها الدولة رقابة تتعلق خاصة بنوعيتها وكميتها ومداها ولاسيما في مجال استيراد وتصدير بعض السلع التي يندرج الاتجار فيها ضمن التجارة المنظمة.[11]

ه: التأشيرة: يستعمل هذا المصطلح في الحياة الإدارية ويدل على التوقيع الذي يوضع على القرار الإداري أو المستند الإداري ويدمغان به للمصادقة وإضفاء القيمة القانونية عليهما، وقد توسع هذا المصطلح في حالات كثيرة في مجال النشاط الاقتصادي ومثال ذلك ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة الثانية من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 01 أغشت 2004 المحدد لشروط وكيفيات اقتناء المواد والمنتجات الكيميائية الخطرة من أنه:" يخضع اقتناء المواد والمنتجات الكيميائية الخطرة من السوق الخارجية لتأشيرة تعدها الوزارة المكلفة بالطاقة والمناجم بعد رأي المصالح المكلفة بالصناعة."[12]

وعليه فإن هذه التقنية عندما تدخل في مجال الضبط الإداري تتخذ مفهوم الترخيص الإداري بالمعنى الدقيق للكلمة السابق بيانه كإجراء وقائي رقابي على نشاطات الأفراد وتنقلاتهم على رأي الدكتور عزاوي عبد الرحمان.

ثانيا: خصائص الرخص الإدارية

يتميز الترخيص الإداري باعتباره قرار إداري مجموعة من الصفات والخصائص والتي تتمثل فيما يلي:

1: الترخيص الإداري قرار إداري فردي : من خلال ما سبق نجد أن الرخصة الإدارية في معناها العام هي إذن بالتصرف صادر من جهة إدارية أو شبه إدارية[13] مختصة بمنح طالبه إمكانية لممارسة تلك الحرية أو النشاط المرخص به بعد حظر جزئي أو مؤقت أو تقييد، ونقصد بأنه عمل إداري أنه صادر عن جهة إدارية مختصة قانونا، بعد طلبه من قبل المعني ومتى كان ذلك الطلب مستوفي للشروط القانونية والتنظيمية.

كما أنه صادر بالإرادة المنفردة، وتبنى هذا الرأي مدرستين فقهيتين هما: المدرسة الاحصائية والمدرسة الموضوعية، وذلك باعتبار أن منح الرخصة أو تعديلها أو إنهائها يكون بالإرادة المنفردة دون تدخل إرادة الطرف الذي طلبها.[14]

2: الرخص الإدارية مستند قانوني : وهذا لكون الترخيص الإداري عمل إداري قانوني انفرادي صادر عن جهة رسمية هي جهة الإدارة المتصرفة كسلطة عمومية، عمل له آثاره وانعكاساته في العلاقة بين الإدارة المانحة للرخصة والمرخص له والغير، يمكن استظهاره، بل والاحتجاج به أمام الإدارة والغير، وعليه فإن الترخيص الإداري في معظم الحالات يتخذ شكل " **المحرر الرسمي**"، بل وقد يتخذ المحرر صيغة نموذجية حسب المواضيع.[15]

ومثال ذلك والذي يدل على أن الرخصة عبارة عن مستند قانوني ما قضت به المادة 24 الفقرة 12 من القانون 10/01 و المتضمن قانون المناجم من أنه يقصد بالسند المنجمي حسب الحالة: إما رخصة التنقيب أو ترخيص الاستكشاف أو أحد السندات المشار إليها في المادة 116 من نفس القانون[16] بحيث أن المادة 116 جاءت كما يلي:" لا يجوز لأحد القيام بالاستغلال المنجمي إذا لم يكون حائز على السندات المنجمية الآتية:

- امتياز منجمي أو ترخيص باستغلال لاستغلال منجمي صغير أو متوسط أو رخصة استغلال لاستغلال منجمي حرفي.

- أو رخصة عملية اللّم للمواد المعدنية."[17] من خلال ما سبق نجد أن الرخص الإدارية عبارة على مستندات قانونية.

3: الديمومة والتأقيت : يكاد يجمع الفقه على أن الترخيص أو الرخصة الإدارية مؤقتة بطبيعتها لأنها استثناء من أصل عام إما من الحرية أو من الحظر، ولذلك يمكن للإدارة المانحة إلغاؤها في كل وقت ومتى اقتضت المصلحة العامة ذلك، ومع ذلك فهناك عدة آراء فيما يخص اعتبار الرخصة الإدارية مؤقتة أو دائمة وهذا طبعا لا ينطبق على جميع الرخص فكل رخصة وطبيعتها، وعليه فالرخصة الإدارية التي تطلب وتصنع لغرض أو نشاط معين مؤقت بطبيعته، مثل الترخيص بعقد اجتماع عام، أو رخصة استغلال جزء من المال العام كاستغلال المنجمي، والذي يعني حبس هذا الجزء من المال العام على المرخص له بالاستعمال دون غيره، فهذا الوضع لا يمكن أن يكون إلا مؤقتا لا دائما إلى مالا نهاية، كما يمكن إلغاؤه كلما تعارض ذلك مع المصلحة العامة وعليه فإن الترخيص الممنوح للأفراد في هذه الحالة هو ترخيص مؤقت للإدارة أن تسحبه في أي وقت إذا تعارض مع الصالح العام، كما لها أن تقيده بشروط يجب احترامها من قبل المنتفعين.[18]

غير أن هناك رخص إدارية صادرة في شكل اعتماد لممارسة مهنة من المهن المنظمة، فهذه تنحدر مباشرة من حرية دستورية هامة وهي حرية التجارة والصناعة أو حرية العمل وهي بطبيعتها حرية دائمة لا مؤقتة، إذ هي مرتبطة بذات الإنسان وشخصيته من حيث اختياره لنشاط أو حرفة أو مهنة معينة بالذات.[19] وعليه فالرخص الإدارية بهذا المعنى تتدحرج بين الديمومة والتأقيت وهذا راجع لطبيعة كل رخصة ممنوحة.

4: الصفة أو الطبيعة التنفيذية للرخصة الإدارية : تتعلق هه الصفة أو الخاصية بحقيقة القوة الإلزامية للرخصة الإدارية كمستند قانوني يحوزه المرخص له في إطار العلاقة الثلاثية الأطراف الإدارة مانحة الرخصة، المرخص له والغير، وكذا علاقة الترخيص الإداري كعمل قانوني إداري وتحديدا كقرار إداري بالنظام القانوني القائم ومدى قدرته على التأثير فيه وتغييره.

فإن الرخصة الإدارية هي عمل قانوني تحدث بمقتضاه السلطة الإدارية تغيرا في النظام القانوني السابق على صدورها، كما أنه ليس للرخص الإدارية طابع الإلزام إذ بإمكان المستفيدين منها التخلي عنها أو تركها، وهي تمكن المستفيدين منها مباشرة وفورا من مزاولة النشاط الذي تنص عليه، وبهذه المثابة بالذات فان الرخص الإدارية تعتبر قرارات تنفيذية[20].

غير أنه هناك رأي آخر يرى أن الرخص الإدارية ليس لها قوة تنفيذية انطلاقا من أن الرخصة الإدارية لا تتوفر على الصفة الإلزامية، بل القانون المنظم لها هو الذي يحدث التغيير، وبالتالي فإن قرار الترخيص ليس له قوة تنفيذية، وخلاصة ذلك أن قرار الترخيص له صيغة تنفيذية فكل القرارات الإدارية التي تحدث تغييرا في النظام القانوني هي ضمن القرارات التنفيذية دون سواها وهذا ما ذهب إليه القضاء.[21]

المحور الثاني: سلطات ضبط قطاع المحروقات

لقد تشكل النظام القانوني لقطاع المحروقات منذ تاريخ اكتشاف النفط بالصحراء الجزائرية، حيث أنه في سنة 1958 صدر الأمر رقم 58-11 المؤرخ في 1958/11/22 والمتعلق بالبحث واستغلال المحروقات بواسطة الأنابيب وكذلك النظام الجبائي لهذه النشاطات، ويتضمن العديد من القواعد التي تسمح للدولة بممارسة الرقابة على عمليات الاستغلال وتحدي مستويات الانتاج، وبما أن الدولة انسحبت من الحقل الاقتصادي وتحول دورها من الدور المتدخلة في النشاط الاقتصادي إلى الدولة الضابطة للنشاط الاقتصادي هذا الدور الذي يعني لابد من تدخل هيئات لتعديل وضبط الأداء الحسن للسوق وعدم ترك السوق بدون رقابة وضبط اقتصادي، وهذا ما يجعل الدولة تعتمد على سلطات ضبط في مختلف القطاعات، ومن بينها قطاع المحروقات.

أولا: مفهوم سلطات ضبط قطاع المحروقات

إن قطاع المحروقات يعتبر من القطاعات الاستراتيجية، والتعامل مع هذا القطاع يندرج ضمن الاصلاحات الاقتصادية السارية، حيث نجد أن الجزائر أصبحت تتنافس مع المتعاملين الأوربيين لذلك فإن القانون 07/05 [22] المتعلق بقطاع المحروقات قد فصل بين السلطة التي كانت تتمتع بها شركة سوناطراك ونشاط قطاع المحروقات ولهذا الغرض تم إنشاء وكالتين: **الوكالة الوطنية التي تتولى سلطة " الضبط" في قطاع المحروقات والوكالة الوطنية التي تشرف على تثمين موارد المحروقات "النفط".**

حيث جاءت المادة 12 من القانون 07/05 كما يلي:" تنشأ وكالتان وطنيتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية تدعيان وكالتي المحروقات:

- وكالة وطنية النشاطات وضبطها في مجال المحروقات وتدعى في صلب النص " **سلطة ضبط المحروقات**"
- وكالة وطنية لتثمين موارد المحروقات وتدعي في صلب النص " **النفط**" **.....**"[24]

من خلال هذه المادة نجد أن المشرع وبنص صريح أنشأ هاتين الهيئتين لضبط قطاع المحروقات وحتى يكون هناك اسلوب للضبط لابد من:

- أن يكون الضبط من اختصاص سلطات عمومية بصفة مباشرة وهذه السلطات عادة ما تتجسد في المديريات التقنية المختصة على مستوى الإدارات المركزية.
- إسناد مهمة الضبط مباشرة للهيئة المكلفة بالقطاع.

- أن تكون قواعد السوق هي الضابطة للعملية التنافسية دون تدخل مباشر أو غير مباشر من السلطات.
- أن يخول الضبط في بعض القطاعات الحساسة لهيئة مستقلة يتم تعيين أعضائها وفق شروط معينة، تختلف باختلاف النظام المؤسساتي لمختلف البلدان.[24]

وهذا ما تبنته الجزائر حيث أنشأت هيئات إدارية مستقلة مهمتها القيام بعملية الضبط، وعليه فإن سلطات المحروقات هما سلطات ادارية مستقلة و يمكن أن نعرف سلطات الضبط المستقلة بالرغم من أنه يصعب اعطاء تعريف دقيق وموحد لها بأنها: " عبارة عن مؤسسات دولة تعمل باسمها ولحسابها مع تمتعها بالاستقلالية في مواجهة الحكومة والبرلمان هدفها ضبط قطاعات معينة بصفة مباشرة."[25]

وعليه فإن هذه الهيئات وبما أنها تتمتع بالاستقلالية بنوعيها الإداري والمالي، يخول لها عدة صلاحيات كإصدار القرارات والتنظيمات وتوقيع العقوبات في حالة خرق الأعوان الاقتصاديين لقواعد قانونية معينة، كما أن المشرع قد استعمل عدة مصطلحات للدلالة عن هذه السلطات كمصطلح اللجنة ومصطلح الوكالة كما في سلطات الضبط في قطاع المحروقات، إلا أن هذه التسمية لا تؤثر على أنواع الاختصاصات الممنوحة لهذه الهيئات ولا على إلزامية قراراتها.

فيما يتعلق بمصطلح "**إدارية** " فهو يدل على أن هذه الهيئات تقوم بمختلف مهامها باسم الدولة، لأن طبيعة السلطات الممنوحة لهذه الهيئات هي من اختصاصات السلطة العامة في الواقع، هذا ويمكن القول أن مصطلح الضبط هو من مهام الدولة أو السلطة التنفيذية، إلى حد يمكن القول أن هذه السلطات هي بمثابة نائب للدولة بشأن ضبط القطاعات التي عينت على رأسها.[26]

ثانيا: تشكيلة سلطات الضبط في قطاع المحروقات

تتشكل كل من وكالتي " النفط " و " الضبط " من لجنة مديرة تتشكل من رئيس وخمس مديرين وتتمتع هذه اللجنة بصلاحيات واختصاصات واسعة تتصرف باسم كل وكالة من وكالتي المحروقات والقيام بمنح التراخيص لكل عملية تتعلق بمهامها وتدخل في إطار نشاطها.

تزود الوكالة بمحافظ حسابات لمراقبة حساباتها والموافقة عليها ويتم تعينها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، كما أنه لا تصح مداولات اللجنة المديرة إلا بحضور ثلاثة أعضاء على الأقل منهم الرئيس وتتم المصادقة على المداولات بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس هو المرجح.

كما تنشأ لدى كل وكالة محروقات هيئة استشارية تدعى " **المجلس الاستشاري**"يتكون من ممثلين اثنين عن الدوائر الوزارية المعنية، وعند الاقتضاء من كل الأطراف المهتمة(متعاملون، مستهلكون، عمال)، وينتدب كل طرف ممثلا أو ممثلين عنه، يبدي المجلس الاستشاري آراء في نشاطات اللجنة المديرة.[27]

إن تعيين الأعضاء في هذه السلطات يتم بناء على مرسوم رئاسي وعلى اقتراح من الوزير المكلف بالمحروقات على أساس أن قطاع المحروقات من القطاعات الاستراتيجية والحساسة في البلاد، كما أن استقالة أي عضو من أعضاء اللجنة المديرة لتوافر شرط التنافي فيه فإن خلفه يعين عن طريق مرسوم رئاسي من رئيس الجمهورية باقتراح من الوزير المكلف بالمحروقات، كما أن أي عضو من أعضاء اللجنة المديرة في حالة صدور حكم قضائي نهائي في حقه بأمر مخل بالحياء فإنه يعتبر مستقيلا بمرسوم رئاسي بعد استشارة المديرة وتعيين خالفه يكون هو الآخر بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، وفي كل الأحوال بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمحروقات، وحتى تقوم اللجنة المديرة بنشاطها على أكمل وجه تقوم باعتماد عدد من المديريات المتخصصة لمساعدتها في القيام بعملها.[28]

المحور الثالث: الرخص الإدارية كوسيلة لضبط قطاع المحروقات

إن من صلاحيات معظم سلطات الضبط الرقابة المستمرة والتي تكون في شكل قرارات فردية تتضمن رخص واعتمادات تسمح للمتعاملين بالدخول إلى السوق بناء على معايير انتقاء تنافسية، ويشكل تفويض صلاحية الترخيص

للنشاط في السوق لصالح سلطات الضبط المستقلة عاملا هاما في التحرير الاقتصادي وهو يهدف إلى تشجيع المستثمرين وتثمين شروط الاستثمار والنمو.[29]

إن هذا الاختصاص المخول لسلطات الضبط يعتبر امتيازا للسلطة العامة اعترف به المشرع لصالح هذه السلطات قصد تأطير مبدأ حرية الصناعة والتجارة المكرس دستوريا، وذلك بإخضاع ممارسة بعض الأنشطة لنظام الرخصة، الاعتماد أو مجرد التصريح وهي كلها تسير اتجاه ترقية وتشجيع الاستثمار ضبط النشاطات الاقتصادية.

إن انشاء المشرع الجزائري لهيئات الضبط هو من أجل تحقيق العديد من الأهداف يمكن إجمالها في[30]:

- إعطاء المتعاملين الاقتصاديين اكبر ضمانة ممكنة لتحقيق حياد الدولة عن طريق هذا الأسلوب للتدخل الغير مباشر.
- منح فرصة المشاركة للعديد من الأشخاص ذوي اختصاصات متعددة من أجل المساهمة في ضبط سير السوق في القطاع المعني.
- ضمان التدخل السريع للدولة عن طريق هذه الهيئات تماشيا مع التطورات الجارية ومتطلبات السوق.

من خلال ما سبق يمكن أن نقول أن هذه الهيئات دورها الأساسي هو ضمان الضبط من خلال التنظيم المنسجم للسوق مع مقتضيات قواعد المنافسة في القطاع المعني الذي تم فتحه للسوق تحت أعين ومراقبة الدولة من خلال هذه الهيئات، لأنه عادة ما يتعلق الأمر بقطاع استراتيجي وحساس في الدولة مثل قطاع المحروقات، وبما أن الدور الأساسي لها هو الضبط فإن كل هيئة لها آليات ووسائل من خلالها تضبط بها السوق وما يهمنا هو سلطة ضبط قطاع المحروقات والتي من أهم الوسائل التي تضبط بها قطاع المحروقات هو استعمال الرخص الإدارية خصوصا في مجال التنقيب وسنوضح ذلك من خلال ما يأتي.

أولا: منح الرخص من قبل سلطات ضبط قطاع المحروقات:

طبقا للمادة 14 من القانون 07/05 المعدل والمتمم فإن وكالة تثمين موارد المحروقات " النفط " تختص بترقية الاستثمارات في مجال البحث واستغلال المحروقات، تسيير وتحسين بنوك المعطيات الخاصة بالبحث واستغلال المحروقات، كما أنها تقوم بطرح المناقصات على المنافسة، وتقييم العروض المتعلقة بنشاطات البحث أو الاستغلال.

بحيث أن الوكالة الوطنية لتثمين مواد المحروقات " النفط " تلعب دورا مهما في تحديد ومنح مساحات البحث والاستغلال، ويتم انجاز نشاط البحث أو الاستغلال على أساس سند منجمي تسلمه الوكالة، يتمثل السند المنجمي في رخصة التنقيب، البحث أو الاستغلال...الخ. حيث جاء نص المادة 14 كما يلي:

" تكلف الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات " النفط " بما يأتي:

- ترقية الاستثمارات في مجال البحث واستغلال المحروقات
- تسيير وتحسين بنوك المعطيات الخاصة بالبحث واستغلال المحروقات تحت مسؤولية الوزير المكلف بالمحروقات
- تسليم رخص التنقيب.....الخ"[31]

بناء على هذه المادة يتضح لنا أن الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات " النفط " المختصة بإعطاء رخص التنقيب ورخص البحث أو الاستغلال وهذا في ظل ضبط النشاطات الاقتصادية المتعلقة بالمحروقات.

1: رخصة التنقيب : هذه الرخصة التي تمنحها الوكالة لتثمين موارد المحروقات " النفط " والتي تخول لصاحبها بطلب منه حق غير مطلق في القيام بأشغال التنقيب في محيط واحد أو عدة محيطات، وهي عبارة عن ترخيص من أجل القيام بأعمال جيولوجية جيوفيزيائية ومعاينة الأرضية من أجل التوصل إلى اكتشاف المحروقات.[32]

إن هذا السند كان معمولا به في القانون الصحراوي 111/58، لا يمنح أي حق خاص لصاحبه، وبالتالي يمكن أن تمنح مساحة واحدة لعدة شركات، وهذه العمليات تمكن من توسيع المعارف وبالتالي البحث عن المؤشرات من أجل تسهيل

قرار الاستثمار وهي مهمة جدا في إطار الترخيص بالبحث، كما أن التنقيب تكون لازمة للتعريف بسياسة الاستثمار للدولة أو للمؤسسة لكنها لا تضمن لصاحبها سند للبحث فإنه لا يمكن لها أن تحظى باهتمام كبير.[33]

وعلية ينبغي أن نشير أن لهذه الرخصة دور في ضبط النشاط الاقتصادي في قطاع المحروقات وذلك لأن هذه الرخصة لا تمنح إلا وفق إجراءات وشروط تحدد وفق التنظيم، كما أنها لا تمنح إلا بعد موافقة الوزير المكلف بالمحروقات، وهذا ما جاء في المادة 20 من القانون 01/13 المعدل للقانون 07/05، كما أن هذه الرخصة تكون مؤقتة لمدة سنتين تجدد مرة واحدة لمدة أقصاها سنتين تجدد مرة واحدة لمدة أقصاها سنتين، كما أنه حتى تمنح هذه الرخصة لابد أن يتم ذلك عن طريق مناقصة لإبرام العقد المتعلق بهذا النشاط، ويشترط أن توضع تحت تصرف الوكالة كل المعطيات والنتائج الناجمة عن أشغال التنقيب حسب إجراءات تعد عن طريق التنظيم.[34]

2: رخصة البحث أو الاستغلال : رخصة البحث أو الاستغلال هو السند المنجمي الوحيد الذي يمنح صاحبه الحق الخالص للقيام بالبحث من أجل التوصل إلى اكتشاف مكامن النفط التي سيصبح مالكها، هذا السند المسمى في بعض الأحيان " **H** " والمقصود به المحروقات **hydrocarbures** من أجل تمييزه عن الرخصة " **M** " والمقصود بها منتجات منجمية **produit miniers** متواجد في كل التشريعات البترولية، وبالتالي فإن أي شركة لا تستطيع المباشرة في استثمارات ثقيلة ومكلفة دون ضمان ترخيص يعطيها الحق في حالة الاكتشاف في الاستغلال.[35]

حيث يمكن للمتعاقدين ابرام عقود البحث أو الاستغلال **CRE** مع الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات " النفط"، وكما أشرنا سابقا فإن جميع هذه الرخص والعقود تتم عن طريق المناقصة بحيث أن المتعاقد لابد ان تتوفر فيه المقاييس والمعايير المتعلقة بالأمن الصناعي و حماية البيئة والتقنية العملية، وهذا ما جاء في المادة 45 من قانون المحروقات.

بحيث أن أي نشاط من نشاطات البحث أو الاستغلال تتم على أساس سند منجمي لا يسلم إلا للوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات " النفط " حسب الشروط المحددة عن طريق التنظيم.[36]

الترخيص بالإنتاج

إن المتعاقد الذي يكتشف مكمنا له أن يستفيد من ترخيص للإنتاج المسبق انطلاقا من بئر واحدة أو عدة آبار لمدة لا تتجاوز اثني عشر شهرا انطلاقا من تسليم الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات " النفط " لهذا الترخيص، ويكون هذا بعد موافقة الوزير المكلف بالمحروقات، حيث أن هذه الرخصة للإنتاج المسبق تمنح للمتعاقد بغرض اكتساب المعلومات والمواصفات الاضافية اللازمة فقط، والتي تسمح له بإعداد مخطط التطوير وتقديمه لموافقة الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات " النفط".[37]

كما أن الاستفادة من هذه الرخصة تكون بالنسبة للمحروقات الغير تقليدية، وتكون مدة الاستفادة منها اربع سنوات على الأكثر ويمكن أن تمدد احدى مراحل البحث وهذا ما جاء في المادة 35 من القانون السابق الذكر.

رخصة حرق الغاز

هذه الرخصة تقدم من قبل الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات " النفط " وتكون بصفة استثنائية فقط بحيث أنه يمنع حرق الغاز كما أن مدتها تكون محدودة تحدد عن طريق التنظيم ويكون ذلك بشروط، ولا يمكن حرق الغاز دون الحصول على هذه الرخصة.[38]

إن حصول أي متعاقد على أي عقد من العقود الخاصة بقطاع المحروقات، لابد أن يتحصل على ترخيص للقيام بذلك النشاط بحيث أن خلو العقد أو الامتياز من الرخصة الإدارية يؤدي إلى بطلان العقد، ولابد أن يكون قرار الرفض أو القبول الصادر عن سلطات ضبط المحروقات على الترخيص مبررا، وهذا ما جاء في نص المادة 110 من قانون المحروقات.

من خلال ما سبق يتضح لنا ضرورة واهمية الرخص الإدارية ودورها في ضبط النشاط الاقتصادي في قطاع المحروقات، بحيث لا يمكن لأي متعاقد أن يقوم بنشاط من النشاطات الاقتصادية المتعلقة بقطاع المحروقات والتي يشترط فيها الحصول على رخصة دون الحصول على تلك الرخصة من الجهات المختصة، وعليه فإن الرخصة الادارية تمكن صاحبها من الحصول على امتياز معين وبدونها لا يمكنه الحصول على ذلك الامتياز.

خاتمة:

إن الانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة جاء باللجوء إلى هيئات مستقلة للضبط والتي تسمى السلطات الإدارية المستقلة، وهي شكل جديد يضاف إلى الأشكال التقليدية لتسيير المرافق العمومية وقد عرف قطاع المحروقات إنشاء هيئة وطنية للضبط وذلك بموجب القانون 07/05 المعدل والمتمم بالأمر 10/06 والقانون 01/13، وقد أسند لها مهمة ضبط قطاع المحروقات حيث أن هذا القطاع له دور كبير في الاقتصاد الوطني لأنه القطاع الأول الذي تحقق منه الدولة موارد كبيرة على اعتبار أنه يرمز إلى استقلال الدولة وممارسة سيادتها على إقليمها، وعليه فإن سلطة ضبط المحروقات هي بمثابة عين رقابة للدولة في هذا القطاع، حيث أن هذه الدولة تتخذ عدة وسائل لضبط هذا القطاع من بينها الرخص الإدارية التي تعتبر أحد النماذج والصور التي تظهر فيها قرارات الإدارة التي تستخدمها وسيلة رقابية سابقة في مواجهة ممارسة الأشخاص للنشاطات الاقتصادية وتنظيم ممارستها لتحقيق الغايات التشريعية الضابطة للحياة القانونية والاقتصادية.

وقد توصلنا من خلال هذه الدراسة لعدة نتائج يمكن حوصلتها في النقاط التالية:

- إن اعتماد المشرع لسلطات الضبط في قطاع حساس كقطاع المحروقات كان نتيجة دوافع اقتصادية، فكل من الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات " النفط " وسلطة ضبط المحروقات أوكل لها المشرع مهمة ضبط قطاع المحروقات.
- إن سلطات الضبط في قطاع المحروقات كغيرها من السلطات تتمتع بالعديد من الصلاحيات وقد أسندت مهمة إصدار الرخص الإدارية للوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات "النفط" والتي تصدر عنها مجموعة من التراخيص منها: رخصة التنقيب، البحث الاستغلال، حرق الغاز، الترخيص بالإنتاج.
- إن قرار الترخيص الإداري ليس منحة أو مزية تتفضل به الإدارة على طالبه وليس للإدارة أن تتصرف فيه بمطلق الحرية بل يطلب من الهيئة المكلفة بذلك ولها أن تُعمل سلطتها التقديرية، فكلما توفرت الشروط والمعايير المحددة في طالب الرخصة، على الهيئة المكلفة أن تقبل إعطاء الترخيص كما أن كل رفض أو قبول لابد أن يبرر من قبل الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات "النفط".
- لابد أن يراعى في طلب الرخص المتعلقة بالمحروقات شروط حددها القانون والتنظيم.
- للرخصة الإدارية دور في ضبط النشاط الاقتصادي كما أنها تعتبر وسيلة من وسائل ضبط هذا القطاع.

الهوامش :

1. سامي معمر شامة، التراخيص باستغلال براءة الاختراع، ب.ط، دار هومة، الجزائر، 2015، ص 14.
2. عبد الرحمان عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، اطروحة لنيل شهادة دولة في القانون العام، الجزائر، 2007، ص 174.
3. عبد القادر شاكي، التنظيم البنكي الجزائري في ظل اقتصاد السوق، رسالة لنيل شهادة الماجستير العلوم القانونية، جامعة الجزائر، 2003 ص 57.
4. عبد الرحمان عزاوي، المرجع السابق، ص 172.
5. عصمت عبد الله الشيخ، النظام القانوني لحرية اصدار الصحف، دار النهضة العربية، مصر، 1999، ص 67.
6. عبد الرحمان عزاوي، المرجع السابق، ص 175.

7. ليلة بن مذخن، تأثير النظام المصرفي حركة الاستثمار في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون تخصص قانون الاصلاحات الاقتصادية، جامعة جيجل، 2007 ص 34.
8. ليلة عبديش، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو، 2010، ص 15.
9. المرجع نفسه، ص 16.
10. موسى رحموني، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير القانون تخصص القانون الإداري و الإدارة العامة جامعة باتنة، 2013/2012، ص 78.
11. عبد الرحمان عزاوي، المرجع السابق، ص 179.
12. المرجع نفسه، ص 181.
13. نقصد بالجهات الشبه إداريةالمنظمات أو النقابات المهنية.
14. ليلة عبديش، المرجع السابق، ص17.
15. عبد الرحمان عزاوي، المرجع السابق، ص 190-191.
16. المادة 12/24 من القانون 10/01 المتضمن قانون المناجم المؤرخ في 2001/07/03، الجريدة الرسمية العدد 35، الصادرة في 12 ربيع الثاني 1422 الموافق ل 04 يوليو 2001.
17. المادة 116 من نفس القانون.
18. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثالث أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، دار الفكر العربي، مصر، ص 63.
19. عبد الرحمان عزاوي، المرجع السابق، ص 197.
20. المرجع نفسه، ص 200- 201
21. المرجع نفسه، ص 206.
22. القانون 07/05 المؤرخ في 28 أبريل 2005، المتعلق بالمحروقات، ج.ر.ع 50، الصادرة في 12 جمادى الثانية عام 1426 الموافق ل 19 يوليو 2005، المعدل والمتمم بالأمر 10/06، والمعدل بالقانون 01/13، المؤرخ في 19 ربيع الثاني عام 1434 الموافق ل: 20 فبراير 2013.
23. المادة 1/12 من نفس القانون.
24. لمياء شعوةسلطات الضبط في قطاع المحروقات، رسالة لنيل شهادة الماجيستير في القانون العام فرع التنظيم الاقتصادي، جامعة قسنطينة، 2013/2012، ص 33-34.
25. [1]قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي (لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات" أنموذجين")، جامعة تلمسان، 2010/2009، ص 22.
26. لمياء شعوة، المرجع السابق، ص 35-36.
27. لمعلوما اكثر حول تشكيلة هذه السلطات الرجوع إلى 07/05 المعدل بالقانون 01/13.
28. المادة 12 من القانون 07/05 المعدل والمتمم.
29. وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع الدولة والمؤسسات،الجزائر، 2007/2006، ص 148.
30. لمياء شعوة، المرجع السابق، ص 56.
31. المادة 14 من القانون 07/05 المعدل والمتمم بالقانون 01/13.
32. Madjid Ben Chikh , la nouvelle loi de pétrolier algérienne,direction économie de March, 2005/2006, Edition CNRS . P : 222.
33. سامية بوقندورة، سلطة الضبط في قطاع المحروقات في الجزائر، للحصول على شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، 2008/2007، ص 84.
34. المادة 22 من القانون 01/13.
35. سامية بوقندورة، المرجع السابق، ص 85.
36. المادة 23 من القانون 07/05.
37. المادة 46 من القانون 01/13.
38. المادة 52 من القانون 01/13.