

خصوصية ضبط قطاع المحروقات في القانون الجزائري

The particularity of regulating the hydrocarbon sector in Algerian law

عبدالقادر خليج

Abdelkader KHELIDJ

طالب دكتوراه علوم، التخصص: (قانون، قانون عام)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1

**Etudiant doctor, Specialization: (Law, Public Law), Faculty of Law, Algiers
University 01**

Email: abdelkader.khelidj@yahoo.com

توفيق بسعي

Toufik BESSAI

أستاذ محاضر قسم أ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1

Lecturer Class A, Faculty of Law, Algiers University 01

Email: toufikbessai@outlook.com

تاريخ النشر: 2022/06/18

تاريخ القبول: 2022/04/27

تاريخ إرسال المقال: 2022/04/14

الملخص:

قام المشرع الجزائري بعد تحرير قطاع المحروقات سنة 2005، بإنشاء سلطتي ضبط قطاعية تعرف بـ "وكالتي المحروقات" كسلطتين إداريتين تتولى مهمة تنظيم ورقابة قطاع المحروقات بدلا من الوزير المكلف بالمحروقات، متبنياً بذلك أسلوب الضبط الاقتصادي، الذي يقتضي جمع مختلف سلطات التنظيم والرقابة والعقاب في يد هيئات جديدة تختلف عن تلك الممنوحة للإدارة التقليدية، وتدعى بالسلطات الإدارية المستقلة. ولكن رغم إحداث هذه الهيئات المكلفة بالوظائف الجديدة للدولة في مجال ضبط قطاع المحروقات، والإستجابة لمتطلبات الفصل بين مهام الدولة كعمّون إقتصادي ومهامها كسلطة عامة، إلا أنّ الدولة لا تزال تتواجد في شكلها التقليدي عبر آليات القانون الإداري، مما ينفى أي تجديد لنمط دورها وطبيعة علاقتها بقطاع المحروقات، هذا من جهة، ومن جهة ثانية، عدم تزويد وكالتي المحروقات بكامل الصّلاحيات الضرورية لضبط قطاع المحروقات أفرغ أسلوب الضبط هذا من محتواه القانوني، وأدى بالنتيجة إلى الحدّ من فعالية سياسة الدولة في ضبط قطاع المحروقات.

كلمات مفتاحية:

الضبط، قطاع المحروقات، وكالتي المحروقات، السلطة التنفيذية.

Abstract:

After the liberation of the hydrocarbon sector in 2005, the Algerian legislator established two sectoral regulation authorities known as "the two hydrocarbon agencies" as two administrative authorities that undertake the task of organizing and regulating the hydrocarbon sector instead of the minister in charge of hydrocarbons. Adopting thus the method of economic control, which requires the collection of the various authorities of regulation, control and punishment in the hands of new bodies, that different from those granted to the traditional administration, and are called independent administrative authorities.

However, despite the creation of these institutions charged with the new functions of the state in the field of regulating the hydrocarbon sector, and responding to the requirements of separating the functions of the state as an economic aid and its tasks as a public authority, the state still exists in its traditional form through the mechanisms of administrative law, which negates any identification of the pattern of its role and the nature of its relationship with the sector Hydrocarbons, on the one hand, and On the other hand, the failure to provide the two fuel agencies with the full authorities necessary to regulate the hydrocarbon sector emptied this method of regulate from its legal content, and as a result reduced the effectiveness of the state's policy in regulaing the hydrocarbon sector.

Keywords:

The regulation, the hydrocarbon sector, the two hydrocarbon agencies, the executive authority.

مقدمة:

أظهرت الأساليب التقليدية التي كانت تنتهجها الدولة الجزائرية في تنظيم القطاع الاقتصادي فشلها إثر الأزمة الاقتصادية التي عاشتها الجزائر في ثمانينات القرن الماضي والتي صاحبها أزمة سياسية وأمنية حادة كادت أن تعصف بالدولة، مما فرض على السلطات العمومية آنذاك تبني إصلاحات اقتصادية عميقة وجذرية تمثلت خصوصا في تحرير النشاط الاقتصادي وفتح المجال أمام المبادرة الخاصة، واعتماد مبدأ المنافسة الحرة كمبدأ أساسي لتنظيم الحياة الاقتصادية والتخلي عن فكرة التسيير الإداري المركزي للسوق، وكذا الانسحاب التدريجي من الحقل الاقتصادي.

هذا السياق الاقتصادي الجديد ترتب عنه إعادة تحديد طبيعة علاقة الدولة بالاقتصاد، حيث لم تعد الفاعل الوحيد في السوق، وكذا تغيير وظيفتها من دولة متدخلّة في الاقتصاد إلى دولة ضابطة له. وقد كرس هذا الدور الجديد للدولة من الناحية المؤسساتية باستحداث هيئات إدارية غير معهودة في التقسيمات التقليدية لنظرية التنظيم الإداري والمعروفة بـ "سلطات الضبط المستقلة"، هي هيئات مأخوذة من النموذج الغربي الليبرالي مكلفة تحديدا بمختلف الوظائف المتعلقة بالضبط الاقتصادي؛ حيث اعترف لها المشرع الجزائري بخصوصية معينة تتمثل في استقلالها وحيادها عن الإدارة

والسلطة السياسية، لكي تشكل صورا واقيا ضد التدخلية المباشرة للدولة في عملية التسيير التي تتعارض مع اقتصاد السوق.

ونتيجة لذلك فقد تعددت القطاعات الاقتصادية المستهدفة بالاستثمار والمنافسة من حيث طبيعتها وحجمها وأهميتها الاقتصادية للدولة، ومن بين هذه القطاعات ذات الأهمية البالغة على المستويين الدولي والمحلي نجد قطاع المحروقات.

هذا القطاع يعدّ أهم المقومات التي يسير عليها الاقتصاد الوطني، والمؤرد الرئيسي للخزينة العمومية، لذلك عملت الدولة غداة الاستقلال على احتكار هذا القطاع عبر مختلف القوانين التي نظّمته إلى غاية سنة 2005 بإصدار السلطة لقانون المحروقات رقم 07/05 (قانون رقم 07/05، 2005)، أين تراجعت الدولة من خلاله عن دورها كمحتكر له، حيث اضطرت على وقع المنافسة الأجنبية الشرسة وتراجع الإنتاج وضغط الشركات البترولية الدولية على فتح هذا القطاع الاستراتيجي للاستثمار والمنافسة، وبالمقابل عهدت مهمة ضبطه إلى ذلك النموذج الجديد من السلطات الإدارية المستقلة لضمان حيادها، وذلك من خلال استحداث سلطتي ضبط قطاعية تعرف بـ "وكالتي المحروقات" مكلفة تحديدا بمهمة ضبط وتنظيم قطاع المحروقات نيابة عن الدولة.

وعليه، فإذا كان تحويل الصلاحيات الضبطية من الدولة إلى هيئات إدارية مستقلة تتولّى ضبط قطاع المحروقات نيابة عن الدولة، هي استجابة قانونية ومؤسسية لمتطلبات نظام اقتصاد السوق والمنافسة، فهل هذا يعني انسحاب الدولة كلياً من مهمة ضبط وتنظيم قطاع المحروقات؟ وإنّ كان كذلك، فهل وفرّ المشرّع الجزائري لتلك الهيئات الإدارية المستحدثة من الصلاحيات والسلطات ما تمكّنها من القيام بمهامها الضبطية بكل فعالية ونجاعة؟

لمعالجة هذه الإشكالية استوجب منا العمل بالمنهج الوصفي والتحليلي، وفي بعض الحالات بالمنهج التقدي، وذلك من خلال التطرق لنقطتين رئيسيتين يقوم عليها ضبط قطاع المحروقات في الجزائر هما: الانسحاب الجزئي للدولة من مهمة ضبط قطاع المحروقات (المبحث الأول)، مقابل إنشاء سلطتي ضبط قطاعية بصلاحيات محدودة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الانسحاب الجزئي للدولة من مهمة ضبط قطاع المحروقات

إنّ وظيفة الضبط تقتضي تعويض الإدارة التقليدية التي يخول لها مهمة التنظيم والرقابة على القطاعات الاقتصادية بسلطات إدارية مستقلة تشكل ضماناً لعدم تحييز الإدارة. غير أنّ الأمر مختلف في الجزائر، فقد أصبحت مشاركة السلطة التنفيذية عمل سلطات الضبط الاقتصادي تتعدى الإشراف والمراقبة. فرغم استحداث هذه الهيئات مازالت السلطة التنفيذية تحوز على صلاحيات ضبطية جدّ مهمة لتمثل بذلك صورة لتدخل الإدارة التقليدية في ضبط القطاعات الاقتصادية (بوخالفة، 2020، صفحة 160) بما فيها قطاع المحروقات.

ويظهر ذلك من خلال احتفاظها بالصلاحيات التنظيمية التي تنظم القطاع وعدم تنازلها عنها لسلطتي الضبط المستحدثة لهذا الغرض (المطلب الأول)، وأبعد من ذلك يحتفظ الوزير المكلف بالمحروقات لنفسه باختصاص رقابي واسع

على نشاطات المحروقات، وكذا سلطة توقيع أخطر العقوبات على المتعاملين الاقتصاديين حالة إخلالهم بالنصوص القانونية والتنظيمية المطبقة على القطاع (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إحتفاظ السلّطة التنفيذية بالاختصاص التنظيمي

إنّ تزويد السلطة التنفيذية بالاختصاص التنظيمي يرجع إلى الضرورات العملية وحسن السياسة الإدارية، فالمشرّع مهما بلغ درجة اضطلاعها بالواقع أثناء وضع القاعدة القانونية، فإنه لا يمكن له أن يحيط بجميع التفاصيل والتدابير التي يتطلّبها الموضوع محل التشريع، بينما السلطة التنفيذية - بحكم اتصالها بالجمهور - أدري بهذه التفاصيل لأن الحياة الاجتماعية والاقتصادية مليئة بالأزمات والمتغيّرات مما يستدعي إتباع إجراءات سريعة قد لا تتوفر في تشريعات البرلمان، لذا فكثيرا ما توكل مهمة مواجهة تلك الظروف للسلطة التنفيذية بمقتضى قرارات إدارية لها قوة القانون، فبرغم من انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، إلا أنّها ما زالت تسيطر على هذا المجال من خلال احتكار سلطتها التنفيذية للسلطة التنظيمية في أغلب القطاعات الاقتصادية بالرغم من وجود سلطات إدارية مستقلة تشرف على هذه القطاعات (الفرع الأول) وهو الحال في قطاع المحروقات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ممارسة السلّطة التنفيذية للاختصاص التنظيمي باعتبارها إدارة تقليدية

يعرف الاختصاص التنظيمي على أنه: " تلك القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية وعن الجهات الإدارية المختلفة، وتضع قواعد عامة وموضوعية ومجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة" (رابح، 2012، صفحة 105).

وقد أسند دستور 1996 المعدّل سنة 2020 في مادتيه 112 و141 (دستور 1996، 2020) الاختصاص التنظيمي لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، إذ تنص المادة 141 منه على أنّه: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصّصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة".

أما المادة 112 فتتص على أنّه: " يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية: ... 3) - يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات، ...".

وانطلاقا من هاذين النصين يستنتج تواجد نوعين من السلطة التنظيمية:

- سلطة تنظيمية مستقلة يضطلع بها رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصّصة للقانون (مجال اختصاص السلطة التشريعية المحدد في المادة 139 من الدستور).

- وسلطة تنظيمية تنفيذية للقوانين يضطلع بها عضوا الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وتنحصر ماديا في تطبيق وتفسير وشرح القانون دون إنشاء قواعد قانونية جديدة مخالفة لمضمونه. (بوجملين، 2007/2006، صفحة

وعليه، لا يمكن تصور سلطة تنظيمية خارج الحدود المرسومة عضويًا في المادة 141 من الدستور، إلا أنه من الناحية الواقعية وخارج إطار التفويض توجد عدّة أشكال أخرى للسلطة التنظيمية ممنوحة لسلطات أخرى ما عدا الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، تتمثل في السلطة التنظيمية الممنوحة للجماعات المحلية في المجال الإداري، والسلطة التنظيمية للوزراء بصفتهم رؤساء مصالح، كل في إطار اختصاصه القطاعي، والسلطة التنظيمية الممنوحة لبعض السلطات الإدارية المستقلة (بوجملين، 2007/2006، صفحة 143). هذه الأخيرة تمنح لها صلاحية التنظيم في صورتين:

- الصورة الأولى: لا تمنح لها سوى صلاحية التنظيم في المجال التقني، فينحصر دورها في تحديد شروط ممارسة الحق الذي سبق النص عليه قانونًا، فمحور تدخل سلطات الضبط لا يكون إلا بصفتهما خبير يصدر أحكامًا تقنية كما هو الحال بالنسبة للجنة البورصة.

- أما الصورة الثانية: فإن القانون يحدد موضوع التنظيم، وسلطة الضبط تتولّى إصدار التنظيمات في المجالات التي حددها لها القانون، وهذا ما نجده بالنسبة لمجلس النقد والقرض، حيث حددت المادة 62 من الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد والقرض لمجلس النقد والقرض المجالات التي يتولى فيها إصدار التنظيمات (أعراب، 2007/2006، صفحة 45).

وهنا تجدر الإشارة أنه باستثناء القطاع المالي، تتولّى السلطة التنفيذية مهمة إصدار الأنظمة المتعلقة بتطبيق النصوص التشريعية المتعلقة على غالبية القطاعات الموضوعة تحت رقابة وتسيير سلطات الضبط، حيث تبقى السلطة التنظيمية متمركزة في أيدي السلطة التنفيذية (دحاس، 2011/2010، صفحة 60).

الفرع الثاني: استئثار السلطة التنفيذية بالاختصاص التنظيمي لضبط قطاع المحروقات

إن فتح قطاع المحروقات على المنافسة وحرية الاستثمار، يكون بانسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي واعتماد آلية جديدة تتولّى ضبط هذه المنافسة، المحسّدة في صورة هيئات إدارية مستقلة، غير أنه باستقراء مجموعة من النصوص القانونية، نجد أنّ السلطة التنفيذية لا تزال تحتفظ بممارسة السلطة التنظيمية بصورة مشتركة مع الهيئات الإدارية المستحدثة لضبط القطاع التي منح لها المشرّع حق المساهمة في الاختصاص التنظيمي. حيث تولّت السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول مهمة إصدار الأنظمة المتعلقة بتطبيق قانون المحروقات رقم 13/19 والمقدرة بـ 38 نص تنظيمي.

ولأنّ الوزراء لا يتمتّعون بصلاحيات تنظيمية إلا إذا أذن لهم القانون صراحة بذلك، نجد الوزير المكلف بالمحروقات يمارس هذا الاختصاص بموجب أحكام المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 239/21 المحدد لصلاحيات وزير الطاقة (مرسوم تنفيذي رقم 239/21، 2021) التي نصت على أنه: "يساهم في العمل الحكومي في مجال التشريع والتنظيم".

وبموجب أحكام المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 240/21 المتضمّن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الطاقة والمناجم (مرسوم تنفيذي رقم 240/21، 2021) التي نصت على أنه: "تكلف المديرية العامة للمحروقات بما يأتي: ... - إعداد النصوص التنظيمية المتعلقة بنشاطات المحروقات، ...".

بینما سلطتی ضبط قطاع المحروقات تتولّى حسب نص المواد 42 و43 من قانون المحروقات رقم 13/19 فی المساهمة مع مصالح الوزارة فی إعداد النصوص التنظيمیة التي تحکم نشاطات المحروقات فقط، التي تعد سبیل من سبیل ممارسة السلّطة التنظيمیة، والتي یطلق علیها البعض تسمیة الاختصاص التنظيمی غیر المباشر.

وهنا نشیر أنه بظهور قانون الضبط الاقتصادي منحت بعض سلطات الضبط هذه الصلاحیة، لتشارك فی وضع القاعدة القانونیة بإبداء رأیها حول كل مشروع نص تنظيمی یترتّب بالقطاع الذي تشرف علیة أو عرض اقتراح من شأنه تحسین الأحكام التشريعیة والتنظیمیة المعمول بها (جوادی، 2017، صفحة 150).

وحتى هذا الاختصاص، نجد أنّ الوزير المكلف بالمحروقات یتشاركه مع سلطتی ضبط قطاع المحروقات بموجب أحكام المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 239/21 المحدد لصلاحیات وزیر الطاقة التي تنص علی أنه: " یتولّى وزیر الطاقة والمناجم مهام إعداد واقتراح والسهرة علی تنفيذ ما یأتی: ... - التدابیر التشريعیة والتنظیمیة التي تحکم الأنشطة التابعة لمجال اختصاصه، ...". هذه الأنشطة تتمثل خصوصا فی نشاطات التنقیب عن المحروقات السائلة والغازیة ومشتقاتها والبحث عنها وإنتاجها ومعالجتها وتحويلها وتخزینها ونقلها وتوزیعها وفقا لنص المادة 2 من ذات المرسوم.

المطلب الثاني: احتفاظ السلّطة التنفيذية بالاختصاص الرقابي

رغم إقرار المشرّع الجزائري لسلطات الضبط الاقتصادي ممارسة صلاحیات الرقابة باختصاص أصیل لها، إلا أن السلّطة التنفيذية ممثلة فی مجلس الوزراء والوزير المكلف بالمحروقات، لا تزال تحتفظ بممارسة هذه الصلاحیات فی قطاع المحروقات، إذ تختص برقابة دخول المتعاملین الاقتصادیین إلى نشاطات المحروقات من خلال منحهم الرخص والسندات المنجمیة (الفرع الأول).

وبعد الالتحاق بالسوق تتدخل السلّطة التنفيذية لممارسة نوع من الرقابة اللاحقة علی هؤلاء المتعاملین والنظر فی مدى التزامهم بالقواعد القانونیة والتنظیمیة التي تحكّمهم (الفرع الثاني).

الفرع الأول: سلطة منح رخص ممارسة نشاطات المحروقات

اعترف المشرّع الجزائري لأغلب سلطات الضبط الاقتصادي بصلاحیة تكوينها لبنیة السوق كل فی قطاعها وذلك بفرضها لرقابة سابقة لاختیار المتعاملین الاقتصادیین المؤهلین لممارسة النشاط الاقتصادي المعنی، إلا أنه فی قطاع المحروقات نجده استبعد سلطتی الضبط القطاعیة (وكالتي المحروقات) من هذا الاختصاص، إذ تتولّى السلّطة التنفيذية بنفسها اتخاذ أغلب قرارات التحاق مختلف المتعاملین بنشاطات المحروقات:

- فبالنسبة للرخص ممارسة نشاطات المنبع: والتي یقصد بها نشاطات التنقیب والبحث عن المحروقات وتقديرها وتطويرها واستغلالها، یشترط القانون لممارسة هذه النشاطات الحصول علی سند منجمی وفقا لنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 227/21 المحدد لشروط وكیفیات منح السندات المنجمیة لممارسة نشاطات البحث عن المحروقات واستغلالها(مرسوم تنفيذی رقم 227/21، 2021)، والتي تنص علی أنه: "... تتم نشاطات البحث و/أو استغلال

المحروقات علی أساس سند منجمی بمنح حصراً للوكالة الوطنية لثمین موارد المحروقات (النفط). حیث یتولّى رئیس الجمهورية منح تلك السندات بموجب مرسوم رئاسی (مرسوم رئاسی رقم 53/20، 2020).

كما أنّه من أجل دخول المتعاملین الاقتصادیین لسوق المحروقات، یجب علیهم الحصول علی امتیاز منبع أو إبرام عقد محروقات مع الوكالة الوطنية لثمین موارد المحروقات، حیث یشرط القانون لدخول هذا الاتفاق حیز التنفيذ مصادقة مجلس الوزراء علی امتیاز المنبع أو عقد المحروقات بموجب مرسوم حتی یدخل حیز التنفيذ بتاريخ نشره فی الجريدة الرسمية كما تنص علیها المادة 65 من قانون المحروقات رقم 13/19 (قانون رقم 13/19، 2019).

وبموجب نص المادة 21 من ذات القانون، یتولّى الوزير المكلف بالمحروقات ما یلی:

- تقديم التماس من مجلس الوزراء لمنح السندات المنجمية للوكالة الوطنية لثمین موارد المحروقات (النفط).

- تقديم طلب الموافقة علی امتیاز المنبع وقرار تعديلها وعقود المحروقات وتعديلها.

بینما تتولّى الوكالة الوطنية لثمین موارد المحروقات فی إيداع امتیاز المنبع وقرار الإسناد وعقد المحروقات وكذا تعديلاتها لدى الوزير المكلف بالمحروقات قصد المصادقة علیها فقط من طرف مجلس الوزراء وهذا ما تنص علیها المادة 14/42 من نفس القانون.

- وبالنسبة لرخص ممارسة نشاطات المصب: والتي یقصد بها نشاطات النقل بواسطة الأنابیب، والتكریر والتحويل بما فیها صنع المزلقات وتجديد الزيوت المستعملة والتخزين والتوزيع، یشرط القانون الحصول علی ترخیص إداري مسبق لممارسة تلك النشاطات:

- فبموجب نص المادة 1/127 من قانون المحروقات رقم 13/19، لا یمكن ممارسة نشاطات نقل المحروقات بواسطة الأنابیب إلا بعد الحصول علی إمتیاز النقل بواسطة الأنابیب الذي یمنح بموجب قرار من الوزير المكلف بالمحروقات. وبموجب مرسوم رئاسی بعد موافقة مجلس الوزراء، یمنح الوزير المكلف بالمحروقات امتیازات النقل فیما یخص الأنابیب الدولية التي تصل إلى حدود التراب الوطني لعبوره کلیاً أو جزئياً والأنابیب الدولية التي یكون منطلقها من التراب الوطني. ویقصد بامتیاز النقل بواسطة الأنابیب رخصة ممارسة نشاطات النقل بواسطة الأنابیب عبر التراب الوطني بمنحها الوزير للمؤسسة الوطنية حصراً وفقاً لأحكام قانون المحروقات رقم 13/19.

- كما أنّه بموجب أحكام المادتين 138 و 139 من قانون المحروقات، لا یمكن ممارسة نشاطات التكریر والتحويل، وتخزين المنتجات النفطية و/أو توزيعها إلا بعد الحصول علی ترخیص من الوزير المكلف بالمحروقات.

وعليه، نلاحظ أن السلطة التنفيذية احتفظت لنفسها بالدور السیادي والمطلق فی ممارسة الرقابة السابقة علی التحاق المتعاملین الاقتصادیین بقطاع المحروقات من خلال ممارستها لوحدها سلطة منح رخص ممارسة نشاطات المحروقات، بینما منحت بموجب أحكام قانون المحروقات ونصوصه التنظيمية المختلفة سلطتی ضبط قطاع المحروقات صلاحيات استشارية واسعة فی ممارسة هذه الرقابة المتمثلة خصوصاً فی دراسة طلبات الحصول علی التراخيص وتقديم توصية بذلك إلى الوزير المكلف بالمحروقات كما هو منصوص علیها فی المادة 3/44 و 5 من قانون المحروقات رقم 13/19.

الفرع الثاني: مراقبة ممارسة نشاطات المحروقات

الأصل أنّ السّلطة التنفيذية تتولّى صلاحياتها في مجال الضبط الاقتصادي لاسيما في مادة القمع الإداري لكل مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية بواسطة سلطات الضبط الاقتصادي المستحدثة، غير أنّه في قطاع المحروقات لا تزال تتدخل بنفسها لتصدر تلك القرارات القمعية في شأن أي مخالفة صادرة من المتعاملين الاقتصاديين.

ويختصّ الوزير المكلف بالمحروقات بإقرار مختلف العقوبات، حيث يتحدد اختصاصه القمعي هذا بتبني مجالات تدخله في نشاطات المصب، فلا يتوقف دوره في ممارسة رقابة الالتحاق المتعاملين بنشاطات المحروقات بل يمتد إلى ما بعد ذلك أي عند ممارسة النشاطات، حيث يستفيد هو الآخر من أهم الصلاحيات المرتبطة بمادة القمع الإداري في حق المتعاملين المخالفين لتشريع المعمول به؛ إذ حوّل القانون للوزير سلطة تقرير أقصى العقوبات في هذا الشأن والمتمثلة في سحب الامتياز ومختلف رخص ممارسة النشاطات المحروقات.

فبالنسبة لنشاطات نقل المحروقات بواسطة الأنايب، إذا لم يصبح صاحب الامتياز يستوفي الشروط القانونية والتنظيمية التي تم على أساسها منحه الامتياز، يمكن للوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات التي تدعى في صلب قانون المحروقات رقم 13/19 ب "سلطة ضبط المحروقات"، صياغة توصية إلى الوزير المكلف بالمحروقات بسحب الامتياز وفقا لنص المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 228/21 المحدد لإجراءات طلب امتياز لنقل المحروقات بواسطة الأنايب (مرسوم تنفيذي رقم 228/21، 2021).

وبالنسبة لنشاطات تكرير وتحويل المحروقات، ففي حالة ملاحظة مخالفة لتعليمات دفتر الشروط ودون الإخلال بالعقوبات المنصوص عليها بموجب التشريع المعمول به، يتم سحب الترخيص حسب نفس إشكال إصداره أي من طرف الوزير المكلف بالمحروقات بناء على توصية من سلطة ضبط المحروقات وهذا وفقا لنص المادة 3/21 من المرسوم التنفيذي رقم 320/21 الذي يحدد قواعد وشروط ممارسة نشاطات تكرير وتحويل المحروقات (المرسوم التنفيذي رقم 320/21، 2021).

وكذلك بالنسبة للاستغلال الخاص بمنشآت والهياكل التابعة لنشاطات المحروقات، ففي حالة إثبات أي انتهاك للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمسائل المنصوص عليها في رخصة الاستغلال يعلق الوزير المكلف بالمحروقات أو يسحب رخصة الاستغلال بناء على توصية من سلطة ضبط المحروقات وهذا وفقا لنص المادة 2/228 من قانون المحروقات رقم 13/19.

وفي حالة إثبات أي انتهاك للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمسائل المنصوص عليها في رخصة الاستغلال الصادرة عن الوالي يعلق أو يسحب هذا الأخير لرخصة الاستغلال وفقا لنص المادة 4/228 من قانون المحروقات رقم 13/19.

مما تقدم ذكره نخلص بالقول أنّه بالرغم من تحويل السلطة التنفيذية بعض الصلاحيات للمشاركة في عملية ضبط قطاع المحروقات، إلا أنّ تدخلها في نشاطات المحروقات يتعدى الحدود كونها تستحوذ على حصة الأسد في اتخاذ مختلف القرارات المتعلقة بالدخول إلى قطاع المحروقات ومعاقبة المخالفين لأحكام هذه السوق، مما أدى ببعض الباحثين إلى التعبير عن هذه السلطة التنفيذية أنّها بمثابة السلطة الرئيسية والفعلية لضبط نشاط المحروقات، كونها تمارس كل هذه الصلاحيات

التي وجدت في ظل احتكار لنشاطات المحروقات، وما زالت تحتفظ بها رغم استحداث سلطتي ضبط المحروقات كهيئتين إداريتين مستقلتين تختص بهذه الوظيفة. وعليه تبقى هذه المسألة متقدمة ومعيبة للمشرع الجزائري الذي جعل السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص الأصيل في مجال ضبط نشاطات المحروقات مقارنة بالدور الاستثنائي والمحدود لسلطتي ضبط المحروقات المختصة في ذلك.

المبحث الثاني: إنشاء سلطتي ضبط قطاعية بصلاحيات محدودة

على غرار القطاعات الاقتصادية الأخرى التي تم فتحها أمام حرية النشاط والمنافسة، تبني قانون المحروقات لسنة 2005، نموذج سلطات الضبط الاقتصادي لتمارس الدولة من خلالها دور الضبط والرقابة على نشاطات المحروقات، حيث استحدث المشرع الجزائري وكالتي المحروقات كسلطة ضابطة للقطاع (المطلب الأول)، تتولى مهمة ضبطه نيابة عن الدولة وذلك في إطار الدور الجديد للدولة، غير أنه بالبحث في الصلاحيات المخولة لهذه الهيئات نجد ذات صلاحيات محدودة لا تمكنها من أداء المهام المستندة لها بكل فعالية وبنجاعة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الهيئات المستحدثة لضبط قطاع المحروقات

لقد نص قانون المحروقات لسنة 2005 الملغى بقانون المحروقات رقم 13/19 على استحداث هذه السلطات في المادة 12 منه التي جاءت صياغتها على النحو التالي: "نشأ وكالتان وطنيتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية تدعيان وكالتي المحروقات".

وقد جاء في نص المادة 22 من قانون المحروقات لسنة 2019 على أنه: "الوكالة الوطنية لشمين موارد المحروقات والوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات، اللتان تم إنشائهما طبقا للقانون رقم 07/05 المؤرخ في 28 أبريل 2005 والمتعلق بالمحروقات، المعدل والمتمم، هما سلطتان مستقلتان تنظهما أحكام هذا القانون. وتظل الوكالتان متمتعين بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية".

الملاحظ في هاتين المادتين أنهما جاءتا بصيغة المثني تخصّ الوكالتان كسلطتين ضابطين لقطاع المحروقات، بحيث جمع بينهما في الأحكام القانونية، وعليه سوف نتحدث أولا عن وكالتي المحروقات المعنية بضبط نشاطات المحروقات (الفرع الأول)، ثم نعود للأحكام القانونية المشتركة التي تميزها عن باقي سلطات الضبط الاقتصادي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إنشاء وكالتي محروقات

باستقراء نص المادتين أعلاه، يتضح لنا أنّ المشرع الجزائري وبنص صريح أنشأ هيئتين إداريتين مستقلتين أسندت لهما مهمة ضبط قطاع المحروقات نيابة عن الدولة، حيث تتميز هذه السلطات على أنها ذات طابع مرفقي تتولاها إدارة عمومية تسمى في فقه القانون الإداري بسلطة الضبط المستقلة وهي شكل جديد يضاف إلى الأشكال التقليدية في تسيير المرافق العمومية.

ويعرّف الفقه السلطة الإدارية المستقلة على أنها "شكل مستحدث من المرفق العمومي فوضته السلطة العمومية بعض صلاحياتها الإدارية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية" (عجة، 2006، صفحة 705). وهذا ما نجد

ینطبق تماما علی وکالتی المحروقات، إذ أن المشرع الجزائري منح لهما بصریح العبارة الشخصیة القانونیة والإستقلال المالی، كما أنه منح لهما امتیازات السلطة العامة کالمساهمة فی إعداد السیاسة القطاعیة وإعداد النصوص القانونیة للقطاع.

ووکالتی المحروقات هی بمثابة سلطات مکلفة بمهمة ضبط النشاط الاقتصادی، لا تکتفی بالتسییر وإنما ترأب نشاط معین فی المجال الاقتصادی لتحقیق التوازن (زیبار، 2014، صفحہ 208). ومن أجل تحقیق هذا الغرض حوّلت لها جملة من الصلاحيات كانت عائدة سابقا للإدارة التقلیدیة بعدما أثبتت هذه الأخيرة فشلها وعجزها عن ضبطه، دون أن ننسى أن فتح باب المنافسة والاستثمار أمام الخواص الأجنب منهم والذین یشرطون بدورهم وجود آلیات قانونیة، تضمن لهم الشفافیة وحياد الإدارة وبالتالي تضمن لهم حقوقهم دون التدخل المباشر للدولة، وهذه الآلیات طبعا هی السلطات الإداریة المستقلة، بإعتبارها هیئات وطنیة لا تخضع لا للسلطة الرئاسیة ولا للوصایة الإداریة، إذ یفترض فیها أنها تتمتع بالاستقلالیة العضویة والوظیفیة سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعیة، لكنها تخضع للرقابة القضائیة (بوقندورة، 2008/2007، صفحہ 13).

وتختلف وکالتی المحروقات کسلطتین إداریتین عن الهیئات الاستشاریة بأنهما تملکان سلطات فعلیة فی اتخاذ القرارات (میسون، 2014، صفحہ 21)، توقع آثارها علی المخاطبین بها، وبفضل استقلالیتها تضمن الحياد طالما أن الدولة لا تتدخل فی المجال الاقتصادی فلا یتصور أن تكون خصما وحكما فی نفس الوقت.

كما تختلف وکالتی المحروقات عن السلطات الإداریة التقلیدیة بأنها لا تخضع لأي رقابة إداریة أو وصائیة ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمی الذی تتميز به الإدارة والهیاكل المکونة لها.

الفرع الثاني: مميزات وکالتی المحروقات

لقد تعددت الخصائص التي تميز وکالتی المحروقات کغيرها من سلطات الإداریة، ولها خصائص تميزها عن غيرها من سلطات الضبط الأخرى، بحيث یمکن إجمالها فیما يلي:

- **إضفاء الصفة الوطنیة:** إن إضفاء مثل هذه الصفة لا یخلو من أحد التفسیرین، إنا تمسك المشرع الجزائري بالبعد الوطني لوکالتی المحروقات، وهو بعد یمسک المواطن الناتج عن عاطفة الغیرة علی السیادة الوطنیة أكثر منه عملي، وهذا التفسیر مستبعد بالنظر إلى المنطلق الذی تبناه قانون المحروقات الذی یتجه نحو تکریس دور حیادي للوکالتین اتجاه المتعاملین فی قطاع المحروقات. وإما أن هذه الصفة، ذات بعد جغرافی بمعنی أن عمل الوکالتین یشمل كامل التراب الوطني، وهذا هو التفسیر الأقرب إلى قانون المحروقات باعتباره من القطاعات الاستراتیجیة والحساسة فی البلاد (بن صغیر، 2015/2014، صفحہ 430).

- **التمتع بالشخصیة المعنویة:** یعترف القانون لوکالتی المحروقات بالشخصیة القانونیة، فهذا یمنحها استقلالیة فی ممارسة مهامها، أي أنها لا یخضعان للسلطة التدرجیة للوزیر رغم أنها تعملان باسم الدولة، فإنهما تخضعان لرقابة سلمیة فقط ولقوانین تضع لهما حدودا فی ممارستهما لاختصاصاتهما (علوی، 2018/2017، صفحہ 72)، ومن مقتضیات هذا التمتع بالشخصیة المعنویة أهلیة التقاضي، أهلیة التصرف والتعاقد، استقلال الذمة المالیة عن الدولة، تحمل المسؤولیة.

- عدم الخضوع للقانون الإداري، حیث نصت المادة 24 من قانون المحروقات رقم 13/19 على أنه: "لا تخضع وكالتا المحروقات للقواعد المطبقة على الإدارة، لاسیما فیما یتعلق بتنظیمها، وسیرهما، وبالقانون الأساسي للعمال المشتغلین فیها"، ویترتب عن تمتع وكالتي المحروقات بهذه الخاصیة التساؤل عن القانون الواجب التطبيق على وكالتي المحروقات، وعن القانون الواجب التطبيق على مستخدمیها، وهنا نجد أنفسنا أمام ثلاث وضعیات:

الوضعية الأولى: عند الحدیث عن علاقة وكالتي المحروقات بالدولة هنا من البديهي إخضاع هذه العلاقة إلى القانون الإداري تماثیا مع أحكام المعيار العضوي الذي اعتمده المشرع فی قانون الإجراءات المدنية والإدارية (بن صغیر، 2015/2014، الصفحات 433-434).

الوضعية الثانية: عند حدوث نزاع بین وكالتي المحروقات وشخص ینتمي للقطاع الخاص فتسوية النزاع تكون من اختصاص القضاء العادي أي أنه یخضع لأحكام القانون التجاري ما لم یكن هناك اتفاق على شرط تحكيمي أو اتفاقية تحكيم حیث یفصل فی النزاع طبقا لقواعد التحكيم التجاري الدولي (بوقندورة، 2008/2007، صفحة 15).

الوضعية الثالثة: عند الحدیث عن علاقة وكالتي المحروقات بأحد مستخدمیها فإنّ المسألة تخضع لأحكام القانون رقم 02/90 المتعلق بمنازعات العمل الفردية والقانون رقم 04/90 المتعلق بمنازعات العمل الجماعية، ومعنى ذلك أن عمال الوكالتین قد تم تكیيفهم على أنهم أجراء یخضعون لأحكام القانون رقم 11/90 المتعلق بعلاقات العمل (شعوة، 2013/2012، صفحة 40).

وانطلاقا من هذه الوضعیات، نجد أنّ المشرع الجزائري قد أخضع كل من وكالتي المحروقات إلى قواعد القانون الخاص، وبرز ذلك من خلال الخضوع الوكالتین لقواعد المحاسبة التجارية بدلا من الخضوع لقواعد المحاسبة العمومية كما هو معمول به فی باقي سلطات الضبط، كما نجد علاقة الوكالتین بالغير تخضعان فی تنظیمهما وسیرهما للقواعد التجارية (عجة، 2006، صفحة 708).

- **تسیير وكالتي المحروقات یخضع لأحكام خاصة نصت علیها المادة 24 من قانون المحروقات رقم 13/19،** تختلف عن تلك المتعارف علیها فی تسیير الشركات التجارية، إذ تتكوّن الهيئة المسیره من لجنة مديرة، وهي بمثابة هيئة تنفيذية للوكالتین، تتألف من رئیس وخمسة مديرين یعینون بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمحروقات، وإلى جانبهما أنشأ المشرع الجزائري لدى كل وكالة من الوكالتین هيئة مراقبة تدعى فی صلب النص "مجلس مراقبة"، وهو هیکل جدید بعدما كانت تدعى فی صلب النص القديم قبل التعديل بـ "المجلس الاستشاري"، تكلف بمتابعة ممارسة مهام الوكالتین فی إطار تنفيذ السياسة الوطنية فی مجال المحروقات (بن صغیر، 2015/2014، صفحة 434).

المطلب الثاني: عدم فعالية الصلاحيات المسندة لوكالتي المحروقات

لا تتوقف خصوصیة سلطتي ضبط قطاع المحروقات عند طبيعتها القانونية واستقلاليتها عن الهيئات العمومية التقليدية وإنما تمتد أيضا إلى الصلاحيات المسندة لها، فنظرا لانسحاب الدولة من التدخل المباشر فی قطاع المحروقات فسحت مجال التدخل فيه لصالح هذه الهيئات من أجل ضبطه ومراقبته، مع تزويدها بالوسائل القانونية اللازمة لذلك،

حيث تجد سلطتي ضبط قطاع المحروقات مصدر سلطتهما من خلال نظرية تفويض سلطات عمومية من طبيعة سلطوية (لكحل، 2018، صفحة 309)، فنتج عن هذا التفويض تمتع هذه الهيئات بصلاحيات متنوعة منها ما يتعلق بالمساهمة في إعداد النصوص التنظيمية (الفرع الأول)، ومنها ما ينصب على رقابة القطاع (الفرع الثاني)، ومنها ما يخص تقديم الاستشارات (الفرع الثالث). غير أنه مع احتفاظ السلطة التنفيذية بجلّ صلاحياتها الضبطية كما أسلفنا تبقى هذه الصلاحيات محدودة وغير فعّالة.

الفرع الأول: صلاحيات تنظيمية محدودة ومقيدة

لقد منح قانون المحروقات رقم 13/19 لسلطتي ضبط قطاع المحروقات إمكانية المساهمة في وضع الأنظمة والنصوص التطبيقية في مجال اختصاصها بموجب أحكام المادتين 42 و 43 من هذا القانون، حيث نصت على مساهمة كلاً من سلطتي الضبط مع مصالح الوزارة في تحديد السياسة القطاعية في مجال المحروقات وفي إعداد النصوص التنظيمية المتعلقة بنشاطات المحروقات.

وعلى هذا الأساس يستنتج أنّ سلطتي ضبط المحروقات تتمتع بسلطة سنّ قواعد عامة ومجردة غير موجهة إلى شخص محدد. هذه القواعد تنشأ التزامات على عاتق المتعاملين الاقتصاديين كما تمنح لهم حقوق، غير أنّ ما نلاحظه بتفحص لتلك المادتين هو أن السلطة التنظيمية المخوّلة قانوناً لسلطتي ضبط المحروقات ليست مطلقة، إذ أنّها تتقاسم هذا الاختصاص مع الوزير المكلف بالمحروقات، ولا يمكنهما إصدار تنظيمات دون أن يوافق عليها هذا الوزير (بوقندورة، 2008/2007، صفحة 101). هذا الأمر يجعل من النص غير الموافق عليه مجرد مشروع ولا يرتقي إلى درجة نظام (صحراوي، 2013، صفحة 43).

وهنا تجدر الإشارة إلى أنّ المشرّع الجزائري لم ينص صراحة على وجوب الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالمحروقات على مشاريع النصوص التنظيمية التي تعدها سلطتي الضبط المحروقات إلا أنّ الممارسة الفعلية والواقعية أثبتت ذلك كما هو حال العديد من سلطات الضبط المستقلة (صحراوي، 2013، صفحة 43).

وعموماً، تتولّى الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات في إطار اختصاصها التنظيمي بموجب نص المادتين 44 و 152 من قانون المحروقات رقم 13/19 ما يلي:

- سنّ قواعد ومعايير فنية لاسيما في مجال البناء والعمليات.
 - سنّ قواعد ومعايير في مجال الأمن الصناعي.
 - إصدار الأنظمة والتوجيهات واعتماد المعايير المتعلقة بصحة وسلامة الأشخاص والأمن الصناعي وحماية البيئة.
- بناء على ما سبق يمكن القول أنّ سلطتي ضبط قطاع المحروقات منح لهما المشرّع إمكانية إعداد نصوص تنظيمية في مجال اختصاصهما، إلا أنّ هذه السلطة تعتبر سلطة مقيدة تمارسها مقاسمة مع الوزير المكلف بالمحروقات من جهة، ومن جهة أخرى هي سلطة محدّدة مرتبطة بالمسائل التقنية المتعلقة بالقطاع والتي تهدف أساساً بتحسين نوعية وأداء الخدمة بخلاف مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي منحها المشرّع صلاحيات تنظيمية صريحة في مجال اختصاصها.

الفرع الثاني: اختصاص رقابي ضيق

يعتبر الاختصاص الرقابي الصلاحية أكثر أهمية من ضمن الصلاحيات التي تملكها سلطات الضبط الاقتصادي، نظرا لكونه يساهم في تحقيق الشفافية والنزاهة بالاعتماد على آليات وتقنيات تسمح بالتأكد من الاستجابة للشروط والضوابط القانونية المطلوبة والتحقق من صحة الأداء الفعلي وتقويمه زيادة على حفظ ووقاية القطاع (تواني، 2013، صفحة 227).

وينقسم هذا الاختصاص إلى رقابة سابقة تمارس على الراغبين في الالتحاق بالمهنة من خلال التأكد من استيفائهم لشروط المطلوبة قانونا، ونقصد هنا النشاطات التي تتطلب ممارستها الحصول على ترخيص مسبق أو اعتماد صادر عن سلطات الضبط، وهو ما يعرف بالرقابة السابقة على الالتحاق بالسوق، وإلى رقابة لاحقة تمارس على السوق للتأكد من مدى احترام القوانين والأنظمة السارية المفعول والتي قد تصل إلى حدّ المعاقبة في حال الإخلال (جوادي، 2017، صفحة 46).

في قطاع المحروقات، يعتبر الترخيص الإداري شكل من أشكال الرقابة المفروضة على القطاع، بحيث لا يمكن لأي كان أن يقوم بنشاطات المحروقات ما لم تتوفر فيه القدرات الفنية و/أو المالية الضرورية لأدائها على أحسن وجه، وما لم يرخّص له مسبقا بذلك، بحيث يلزم قانون المحروقات رقم 13/19 الراغبين في الالتحاق بالقطاع في إيداع طلباتهم لدى سلطتي ضبط المحروقات، التي تتولّى دراستها وتقديم توصيات للوزير المكلف بالمحروقات من أجل قبولها.

وقد أسند قانون المحروقات رقم 13/19 لوكالاتي المحروقات في إطار اختصاصهما الرقابي المهام التالية:

فبالنسبة للوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات بموجب أحكام المادة 44 من قانون المحروقات تتولّى ما يلي:

- توقيع عقود المحروقات باسم الدولة، وتتابع وتراقب تنفيذ تلك العقود فيما بعد بصفة المتعاقد.
- ضمان شفافية إجراءات الانتقاء الأولي للأشخاص والمساواة فيما بينهم في المعاملة، ومعايير الانتقاء والنظر في تظلماتهم بخصوص الاستفادة من شهادات الانتقاء الأولي والرد عليها بحسب الأشكال وفي الآجال القانونية.
- تشرف على تنظيم المنافسات الخاصة بنشاطات المنبع وتسيير جميع مراحلها، وتحمل مسؤولية توفير كل الشروط الضرورية لضمان إتمام العملية في ظروف مساعدة على حرية المنافسة بين المتعاملين وفق ما ينص عليه القانون، وتتابع وتراقب وتدقق في تكاليف النشاطات موضوع عقود البحث و/أو استغلال المحروقات.
- تسليم رخص التنقيب عن المحروقات، منح قرارات الإسناد المتعلقة بعقود المحروقات، منح امتيازات المنبع للمؤسسة الوطنية، منح الرخص الاستثنائية لحرق الغاز والتأكد من دفع الرسوم الخاصة بذلك.
- مراقبة مدى احترام المتعاقد لشروط استغلال للمكانم والالتزام بالمحافظة عليها والاستغلال الأمثل للموارد للثروة النفطية، وكل ما يتعلق بتنفيذ الشروط العقدية.
- دراسة مخططات التنمية والموافقة عليها والسهر على عمليات التحيين الدورية لها، والتأكد من الاستغلال الأمثل للموارد المحروقات.

- أما الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها فی مجال المحروقات بموجب أحكام المادة 43 من قانون المحروقات تشرف علی المراقبة التقنية للنشاطات، وذلك من خلال السهر علی:
- احترام القوانين والتنظیمات المتعلقة بنشاطات المحروقات.
 - احترام دفتر الشروط لمنح إمتیاز النقل بواسطة الأنایب.
 - تطبیق القوانين المتعلقة بنشاطات التخزین وتوزیع المنتجات النفطية.
 - تطبیق التنظيم فیما يخص التعريفات فی مجال الاستعمال الحر من طرف الغير للمنشآت النقل بواسطة الأنایب.
 - تطبیق التنظيم التقني المتعلق بنشاطات المحروقات، وكذا مراقبة المعدات الخاصة للتنظیم.
 - المراقبة الدقيقة لمدی احترام التنظيم الخاص بنشاطات حفظ الصحة والأمن الصناعي والبيئة من طرف المتعاملین فی قطاع المحروقات وعلی كل المستويات، إذ أنها هی التي ترخص لاستغلال الهياكل والمعدات والمنشآت المنجزة بالتعاون مع وزارة البيئة.

من خلال هذه المهام يظهر بوضوح أنّ الرقابة المخولة لوكالاتي المحروقات هی رقابة لاحقة ومحدودة، وتتعلق أساسا بالجانب التقني لنشاطات المحروقات، ومع ذلك فإنّ تمكين الوكالتين بجزء من الرقابة اللاحقة يؤدي حتما إلى التقليل من التدخل الحكومي فی القطاع.

الفرع الثالث: صلاحيات استشارية واسعة

إذا كانت بعض هيئات الضبط الاقتصادي لا تتمتع بممارسة السلطة التنظيمية كأداة لتدخل فی القطاعات التابعة لها، فإنه بالمقابل منحها المشرع الجزائري اختصاصات استشارية واسعة من أجل مشاركة الحكومة فی إعداد القواعد القانونية الخاصة بمختلف القطاعات المعنية بالضبط (بوجميل، 2012، صفحة 133).

ويعترف الفقه الاستشارة بأنها طلب الرأي والمشورة فی شؤون الوظيفة العامة سواء من الناحية القانونية أو الفنية، فحتى تتمكن هيئات الدولة من اتخاذ قرارات ملائمة لابد لها من الاستيضاح والمساعدة فی ممارسة وظائفها (شيبوتي، 2015/2014، صفحة 171).

فی قطاع المحروقات، يظهر الدور الاستشاري لسلطتي ضبط قطاع المحروقات من الناحية العملية إما فی شكل الاقتراح، أو التوصية أو فی رأي موجه نحو حالة تطبيقية:

- وتتجلى سلطة تقديم الاقتراحات فی صلاحية وكالاتي المحروقات فی تقديم مقترحات نصوص تنظيمية للحكومة الذي يعد سبيلا من سبل ممارسة السلطة التنظيمية غير المباشرة، فقد نص قانون المحروقات رقم 13/19 فی المادتين 42 و44 منه علی مساهمة كل وكالة من وكالاتي المحروقات مع مصالح الوزارة المكلفة بالمحروقات فی تحديد سياسة القطاع فی مجال المحروقات وفي إعداد النصوص التنظيمية التي تحكم نشاطات المحروقات.

وفي مجال ممارسة نشاطات المحروقات، للوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها فی مجال المحروقات أنّ تقترح علی الوزير المكلف باللجوء إلى مناقصة لمنح أي امتیاز لم يكن موضوع طلب علی المنافسة لإنجاز الهياكل المعنية.

- بينما سلطة تقديم التوصيات: فقد حوّل المشرع الجزائري سلطتي ضبط المحروقات الحق في تقديم توصيات خصوصا في مجال ممارسة نشاطات المحروقات، حيث الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات ما يلي:
- دراسة طلبات منح امتياز النقل بواسطة الأنايب وتقديم توصيات إلى الوزير المكلف بالمحروقات، وفي حالة ما إذا رأت أنّ صاحب الامتياز قصر في امتيازه، فإنّ هذه الأخيرة تقوم بإعداد توصية وتوجهها إلى الوزير تتضمن سحب الإمتياز الممنوح لصاحبه من جراء تقصيره الخطير منه للأحكام المنصوص عليها في عقد الامتياز وهذا ما تنص عليه المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 228/21 المحدد لإجراءات طلب امتياز النقل بواسطة الأنايب.
- تقديم توصية للوزير المكلف بالمحروقات لمنح رخص ممارسة نشاطات التكرير والتحويل والتخزين وتوزيع المنتجات النفطية وهذا ما تنص عليه المادتين 138 و139 من قانون المحروقات رقم 13/19.
- دراسة طلبات رخص استغلال المنشآت التابعة لقطاع المحروقات وتقديم توصية للوزير المكلف بالمحروقات حول منح الرخص استغلال المنشآت التابعة لقطاع المحروقات وهذا ما تنص عليه المادة 9/44 من قانون المحروقات رقم 13/19.
- أمّا سلطة إبداء الرأي، فتتجلى في تعاون الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات مع الوزير المكلف بالمحروقات في تقديم آرائها التقنية والفنية في سبيل النهوض بهذا القطاع الحساس كما هو منصوص عليه في المادة 2/203 من قانون المحروقات رقم 13/19 التي جاء نصها على أنه: "تنظر الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات في الطلب خلال ثلاثين (30) يوما من استلامه وترسل رأيها إلى الوزير المكلف بالمحروقات ويصبح مخطط التطوير ملزما بمجرد منح الاستفادة من النسب المنخفضة".

في الأخير نشير إلى أنّ هذا الاختصاص الاستشاري الواسع لوكالتي المحروقات يطرح إشكالية تتعلق أساسا عن القوة الإلزامية للرأي والتوصية الصادرة عن سلطتي ضبط المحروقات، فالمشرّع سكت في أغلب نصوصه التأسيسية لهذه السلطات الإدارية عن تحديد طبيعة هذه الاستشارة. فالاستشارة سواء كانت الاختيارية التي تلجأ إليها الإدارة دون أن يكون هناك نص يلزمها، أو الوجوبية التي تطلبها الجهة المعنية بناء على نص قانوني يلزمها بذلك، في كلتا الحالتين لا تتمتع بالقوة الإلزامية حيث يكون للإدارة في نهاية المطاف الأخذ بما أو مخالفتها، عكس الرأي المطابق الذي يفرض على الإدارة ضرورة الالتزام به عند إصدار القرار، وإذا كان الأمر كذلك، فإنّ الرأي والتوصية اللذان تقدمهما وكالتي المحروقات هما مجرد أعمال تحضيرية للجهات المعنية للاستئناس بما باعتبارها صادرة عن جهاز هو على دراية تامة بخبايا القطاع (جوادي، 2017، الصفحات 49-50).

خاتمة:

إنّ موضوع خصوصية ضبط قطاع المحروقات في القانون الجزائري كما يبدو أوسع وأكثر تشعبا، ومع صعوبة الإحاطة بكل الجوانب المتعلقة به في هذا المقال، تم التركيز على بعض المسائل لتحديد المفاهيم المتوافقة مع الإشكالية المطروحة.

ومن خلال ما تم مناقشته، نلاحظ بروز رغبة المشرّع في تأسيس نظام قانوني للضبط في قطاع المحروقات يرتكز أساسا على إدماج مؤسّساتي لسلمتين مستقلتين زوّدت بآليات قانونية تمثلت في استقلاليتها العضوية والوظيفية عن

التنظيم الإداري التقليدي، وكذا في الصلاحيات التي تتدخل بها في تنظيم القطاع والاستثمارات المتعلقة به، وبهذا الخصوص سجلنا النتائج التالية:

- بالرغم ما توفره سلطتي ضبط قطاع المحروقات من مقومات تجسد معنى الضبط الاقتصادي، إلا أنها حرمت من استعمال حقها الرقابي في تحديد بنية السوق، وبقي ذلك حكرا على السلطة التنفيذية بما تتمتع من اختصاص في منح رخص ممارسة نشاطات المحروقات، أما دور سلطتي ضبط المحروقات بقي شكليا يتمثل في تلقي طلبات الالتحاق بالقطاع وتقديم التوصيات في ذلك.

- وفي سبيل تفعيل رقابتها التي أقرها لها المشرع وذلك بعد التحاق المتعاملين الاقتصاديين بقطاع المحروقات، بغرض إلزامهم بتطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، تم الإقرار بإمكانية الوكالتين في إتخاذ التدابير الوقائية والعقابية، إلا أنها أقل شدة من تلك التي تقرها السلطة التنفيذية، ونجد في هذا السياق أخطر التدابير العقابية يتم تقريرها من قبل السلطة التنفيذية وتحديد عقوبة سحب الرخص الإدارية بينما يكون دور سلطتي ضبط المحروقات تقديم توصيات في ذلك.

وعلى ضوء ما قد سلف، يمكن لنا القول باعتبار أن سلطتي ضبط قطاع المحروقات حديثة العهد، فالمشرع تبنى فكرة الضبط في قطاع المحروقات سنة 2005، وبالتالي نعتقد أن هناك تخوف من تحويل جلّ الاختصاصات لهذه السلطات، خاصة سلطة منح رخص الالتحاق بالقطاع، وهذا بنظر للأهمية الكبيرة التي توليها الدولة لقطاع المحروقات، وكذا مكانته ودوره في الاقتصاد الوطني.

وعموما، إن التجربة الجزائرية في المجال الضبط الاقتصادي قد يعاب عليها بعض النقائص التي من شأنها تصغير دور سلطات الضبط في الدولة، مما ينعكس لا محالة على أداء القطاعات محل الضبط، هذا الأمر يدفعنا لتقديم بعض الاقتراحات التي من شأنها تصويب مسار العمل الضبطي في قطاع المحروقات والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:

- تكريس الفصل الحقيقي بين وظائف الدولة في القطاع، بشكل يمنح ضمانا للمتعامل الاقتصادي في تحقيق منافسة شريفة ونزيهة، من خلال إسناد وظيفة الضبط لسلطتي ضبط قطاع المحروقات وإبعادهما عن مختلف الضغوطات من قبل السلطة المركزية.

- ضرورة إعادة النظر في صلاحيات السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير المكلف بالمحروقات الذي يستحوذ على حصة الأسد في اتخاذ القرارات في قطاع المحروقات على حساب سلطتي ضبط القطاع.

- تعميم كل الصلاحيات الضبطية لوكالاتي المحروقات والمتعلقة خصوصا بالرقابة السابقة المتضمنة منح رخص ممارسة نشاطات المحروقات وصلاحيات توقيع العقوبات بما فيها عقوبة سحب التراخيص، وضمان التوزيع المنصف لهذه الصلاحيات على سلطتي ضبط قطاع المحروقات مع ضرورة مصاحبتهما لمختلف الضمانات الموضوعية والإجرائية الكافية لحماية مصالح المتعاملين الاقتصاديين.

- وجوب انسحاب الدولة من قطاع المحروقات بالشكل الذي يتماشى وقواعد اقتصاد السوق والتخلي النهائي عن كل الذهنيات الاشتراكية في التسيير المباشر للاقتصاد والتدخلات المتكررة للدولة في ذلك التي تعرقل مسار عملية الضبط.

وفي الأخير نقول أنّ تغير اهتمامات الدولة لصالح الاستثمار تجسيدا لبرامج الإصلاحات، لا بد أنّ يستجيب لجمعية تفعيل أدوات الضبط الاقتصادي وإلا فلا داع لتأسيس هيئات مستقلة محدودة الاستقلالية والصلاحيات.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: النصوص القانونية:

-الدساتير:

- دستور 1996. (30 ديسمبر, 2020). دستور 1996. جريدة رسمية عدد عدد 82 صادرة في 30 ديسمبر 2020.

- النصوص التشريعية:

1- قانون رقم 07/05. (28 فيفري, 2005). يتعلق بالمحروقات. الجريدة الرسمية عدد 50 صادرة بتاريخ 19 يوليو 2005.

2- قانون رقم 13/19. (11 ديسمبر, 2019). ينظم نشاطات المحروقات. جريدة رسمية عدد 79 صادرة في 22 ديسمبر 2019.

- النصوص التنظيمية:

1- مرسوم رئاسي رقم 53/20. (24 فيفري, 2020). يتضمن منح الوكالة الوطنية لثمين موارد المحروقات "ألنفت" سندا منجميا لنشاطات البحث و/ أو إستغلال المحروقات في المساحة المسماة " مويدير. جريدة رسمية عدد 12 صادرة في 26 فيفري 2020.

2- مرسوم تنفيذي رقم 227/21. (24 ماي, 2021). يحدد شروط وكيفيات منح السندات المنجمية لممارسة نشاطات البحث عن المحروقات وإستغلالها. جريدة رسمية عدد 42 صادرة في 5 جوان 2021.

3- مرسوم تنفيذي رقم 228/21. (24 ماي, 2021). يحدد إجراءات طلب إمتياز لنقل المحروقات بواسطة الأنابيب. جريدة رسمية عدد 42 صادرة في 5 جوان 2021.

4- مرسوم تنفيذي رقم 239/21. (31 ماي, 2021). يحدد صلاحيات وزير الطاقة والمناجم. جريدة رسمية عدد 43 صادرة في 7 جوان 2021.

5- مرسوم تنفيذي رقم 240/21. (31 ماي, 2021). يتضمن تنظيم الادارة المركزية لوزارة الطاقة والمناجم. جريدة رسمية عدد 43 صادرة في 7 جوان 2021.

6- المرسوم التنفيذي رقم 320/21. (14 أوت, 2021). يحدد قواعد وشروط ممارسة نشاطات تكرير وتحويل المحروقات. جريدة رسمية عدد 64 صادرة في 22 أوت 2021.

ثانيا: الكتب المتخصصة:

- الجيلالي عجة. (2006). الكامل في القانون الجزائري للإستثمار- الأنشطة العادية وقطاع المحروقات. الجزائر: دار الخلدونية.

ثالثا: المقالات العلمية

-الشاذلي زيار. (ديسمبر، 2014). النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري. مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية (4)، الصفحات 207 - 226.

رابعا: الرسائل ومذكرات الماجستير:

- رسائل الدكتوراه:

1-راضية شيبوتي. (2015/2014). الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر "دراسة مقارنة" (رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم). كلية الحقوق والعلوم السياسية، فسنطينة: جامعة الإخوة منتوري.

2- سليمة علوي. (2018/2017). الاستثمار في مجال المحروقات (رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم). كلية الحقوق، الجزائر: الجزائر 1.

3- صالح لكحل. (14 ماي، 2018). مدى إنسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي في الجزائر (رسالة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم). كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو: جامعة مولود معمري.

4- عبدالمؤمن بن صغير. (2015/2014). الوضع القانوني لسيادة الدولة على ضوء الاستثمارات في مجال المحروقات في الجزائر (رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم). كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان: جامعة أبي بكر بلقايد.

5- مزروق بوخالفة. (08، 03، 2020). إشكالية الضبط المالي في القانون الجزائري (أطروحة لنيل درجة دكتوراه ل.م.د). 160. كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو: جامعة مولود معمري.

6- نصيرة تواتي. (2013). ضبط سوق القيم المنقولة الجزائري، دراسة مقارنة (أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم). كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو: جامعة مولود معمري.

- مذكرات الماجستير:

1- أحمد أعراب. (2007/2006). السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون). كلية الحقوق والعلوم السياسية، بومرداس: جامعة أحمد بوقرة.

2- زوهرة جوادي. (10 جانفي، 2017). ضبط الصحافة المكتوبة (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق). كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية: جامعة عبدالرحمان ميرة.

3- سامية بوقندورة. (2008/2007). سلطة الضبط في قطاع المحروقات في الجزائر (مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق). كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر: جامعة الجزائر 1.

4- صونية دحاس. (2011/2010). توزيع الاختصاص بين السلطة التنفيذية وسلطات الضبط الاقتصادي (مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون). كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية: جامعة عبدالرحمان ميرة.

5- عادل بوجميل. (2012). مسؤولية العون الاقتصادي عن الممارسات المقيدة للمنافسة في القانون الجزائري (مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون). كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو: جامعة مولود معمري.

- 6- لمياء شعوة. (2013/2012). سلطات الضبط لقطاع المحروقات في الجزائر (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام). كلية الحقوق، قسنطينة: جامعة قسنطينة 1.
- 7- نادية رابح. (2012). النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة (مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون). كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية: جامعة عبدالرحمان ميرة.
- 8- هجيرة صحراوي. (11 نوفمبر، 2013). سلطة ضبط المحروقات في الجزائر (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه). كلية الحقوق والعلوم السياسية، الأغواط: جامعة عمار ثلجي.
- 9- وليد بوجملين. (2007/2006). سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري (رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق). كلية الحقوق، الجزائر: جامعة الجزائر 1.
- 10- ياسمينه ميسون. (28 جوان، 2014). الضبط الاقتصادي في قطاع الطاقة الكهربائية (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون). كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية: جامعة عبدالرحمان ميرة.