مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

استقلاليت وكالتي ضبط نشاط المحروقات في القانون الجزائري

The independence of hydrocarbons regulatory Authorities in Algerian law

الطالب. سامي طلحي
sami.talhi@hotmail.com
أ.د علي بن شعبان
dr.benchabane@gmail.com
جامعت الإخوة منتوري – قسنطينت1

تاريخ الإرسال: 06–12–2020 **تاريخ القبول: 16–05–2021**

I. الملخـــص:

أحدث المشرع الجزائري وكالتين ضابطتين للنشاطات المتعلقة بالمحروقات بموجب القانون رقم 05–07 وهما الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات (النفط) والوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات (سلطة ضبط المحروقات). وأوكل لهما صلاحيات أساسية من أجل مراقبة وضبط السوق بصفتها سلطات مستقلة لا تخضع لأية رقابة إدارية أو وصاية. وهو ما دفعنا للتساؤل عن مدى استقلالية وكالتي ضبط نشاط المحروقات في التشريع الجزائري من الناحيتين العضوية والوظيفية. أظهرت الدراسة بعد تحليلنا للنصوص القانونية المتعلقة بالمحروقات لاسيما القانون 19– 13 المؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2019، أن المشرع نظم تشكيلة واختصاصات الوكالتين. ومنحها العديد من مظاهر الاستقلالية لكن وضع لهما قيودا تحد منها. وبالتالي التقليل من فاعليتهما في أداء الوظائف التي أنشئتا من أجلها. وتوصلت الدراسة إلى نسبية استقلالية الوكالتين من

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

الناحيتين العضوية والوظيفية، وبرزت تبعيتها للسلطة التنفيذية من الجانب الإداري، المالي والسياسي.

الكلمات المفتاحية: المحروقات – الاستقلالية– قانون – هيئة إدارية مستقلة– الجزائر.

I. ABSTRACT:

The Algerian authorities have adopted a new legal framework pertaining on the hydrocarbons in order to attract more investors.

Hydrocarbons Law N 05-07 dated 28 April 2005 was seen as a major liberalisation of the petroleum activities by setting up two new agencies which are the National Agency for Hydrocarbon Resources Valorization (ALNAFT) and the National Agency for the Control and Regulation of Activities in the Hydrocarbons Sector (Hydrocarbons Regulatory Authority).

The study demonstrated that the Algerian law has regulated the composition and the assortment of the two agencies, and granted them many independence aspects, whether in terms of organic or functions, but in reality there are a number of restrictions that limit the independence and reducing their effectiveness in performing the functions for which they were created.

Keywords: Hydrocarbons, Independence, Law, Regulatory Authority, Algeria.

1. المقدمـــة:

يعتبر إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر حديث نسبيا ومرتبط بالسعي إلى تنظيم القطاعات الحيوية خاصة من الناحية الاقتصادية، على غرار قطاع المحروقات، وذلك من خلال منحها العديد من الصلاحيات التي تسمح لها بمراقبة وضبط السوق.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

وذلك كشكل جديد من أشكال الاقتصاد الذي يقوم على تغير الدور الذي تلعبه الدولة وانسحابها من السوق من خلال إنشاء سلطات مستقلة تتكفل بالقيام بدور الرقابة والضبط.

إن الهيئات المعروفة بسلطات الضبط الاقتصادي، وإن كانت استجابة لطبيعة دور الدولة الاقتصادي الجديد، إلا أنها تملك سياقا سياسيا قانونيا، بالنظر إلى حتمية فصلها عن السلطة السياسية وحساسية مهامها ووظائفها. وهو ما أدى إلى الاعتراف لها بخصوصية معينة تتمثل في استقلاليتها وحيادها عن الإدارة والسلطة السياسية.

وتختلف سلطات الضبط القطاعي في تركيبتها وطريقة تسييرها من سلطة لأخرى، فهي لا تملك نظاما موحدا وإنما يختلف نظامها باختلاف النشاط الاقتصادي المضبوط غير أنها تشترك في خاصية الاستقلالية.

وفي قطاع المحروقات، نتج عن إصلاح نشاط المحروقات في الجزائر الذي باشرته السلطة سنة 2005، استحداث سلطتي ضبط مستقلتين مكلفتين بالمهام التي كانت تمارس سابقا من قبل "سوناطراك" في مجال الضبط الاقتصادي وهما وكالتي ضبط نشاط المحروقات. تعمل الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات (النفط) على ترقية الاستثمار وتنظيم المنافسات ومنح رخص التنقيب الخاصة بنشاطات المنبع. وكذلك مراقبة تنفيذ العقود وتقييم العروض المتعلقة بنشاطات البحث والاستغلال.

تقوم الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات (سلطة ضبط المحروقات) التي تسهر على التنظيم الفني المطبق على نشاطات المحروقات. والمعايير المطبقة على انجاز منشآت النقل بواسطة الأنابيب والتخزين. وتعمل كذلك على مراقبة مطابقة ونوعية المنتجات النفطية. وإعداد مخطط وطني لتطوير منشآت تخزين المنتجات النفطية وتوزيعها ومنح رخص الشروع في الإنتاج والتوصيل.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

هدفت الدراسة إلى تحديد مدى فعالية استقلالية وكالتي ضبط نشاط المحروقات في القانون الجزائري من الجانبين العضوي والوظيفي، بإبراز مظاهر وحدود كليهما، على اعتبار أنهما وكالتين تتمتعان بطابع استقلالي يجعلها بعيدة عن أي رقابة أو وصاية ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي.

خول المشرع وكالتي ضبط نشاط المحروقات صلاحيات من أجل تأدية الوظائف المسندة لهما. واعترف لهما بموجب القانون 19– 13 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، ينظم نشاطات المحروقات بالاستقلالية الإدارية والمالية –عدم الخضوع لأية رقابة إدارية أو وصاية– التي تميزهما عن السلطات الإدارية التقليدية. فالسلطات الإدارية المستقلة تعتبر بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي، فهي لا تكتفي بالتسيير وإنما تراقب نشاطا معينا في المجال الاقتصادي لتحقيق التوازن[1].

وهو ما يدفعنا لطرح التساؤل التالي: **ما مدى استقلالية وكالتي ضبط نشاط المحروقات في القانون الجزائري؟**

من أجل معالجة إشكالية موضوعنا اعتمدنا على مقاربة تحليلية/ وصفية للنصوص القانونية للضبط في مجال المحروقات والنصوص المرتبطة بذلك.

من أجل معالجة إشكالية موضوعنا اعتمدنا على مقاربة تحليلية/ وصفية للنصوص القانونية للضبط في مجال المحروقات والنصوص المرتبطة بذلك.

ومن أجل الوقوف على مدى استقلالية وكالتي ضبط نشاط المحروقات، يتوجب علينا إبراز مظاهر وحدود هذه الأخيرة من الجانبين الوظيفي والعضوي، وفقا لما جاء في

[1]–Marie-Anne Frisson Roche, Le droit de régulation, Revue Dalloz N07, 2001, P 614.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

التشريع المعمول به. ومن أجل الإجابة على هذه الإشكالية قمنا بانجاز دراستنا على مستويين، الأول من الجانب العضوي والثاني من الجانب الوظيفي وفقا للتسلسل التالي:

1.مقدمة

2. استقلالية وكالتي ضبط نشاط المحروقات من الجانب العضوي:

1.2. مظاهر الاستقلالية العضوية لوكالتي ضبط نشاط المحروقات: يتناول العنصر التشكيلة الجماعية للوكالتين وعهدة أعضائهما.

2.2. حدود الاستقلالية العضوية لوكالتي ضبط نشاط المحروقات: يتطرق هذا العنصر إلى احتكار السلطة التنفيذية لصلاحية التعيين وخرق القواعد المتعلقة بالعهدة.

3.استقلالية وكالتي ضبط نشاط المحروقات من الجانب الوظيفي:

1.3. مظاهر استقلالية وكالتي ضبط نشاط المحروقات من الجانب الوظيفي: يتناول هذا العنصر اختصاص وكالتي المحروقات بوضع نظامها الداخلي، تمييزها بتنظيم إداري مستقل، الاعتراف لها بالشخصية المعنوية واستقلالها المالي.

2.3. حدود استقلالية وكالتي ضبط نشاط المحروقات من الناحية الوظيفية: يتضمن التبعية من الناحية المالية والتبعية الإدارية للسلطة التنفيذية.

4. خاتمة

2.استقلالية وكالتي ضبط نشاط المحروقات من الجانب العضوي:

تعتبر الاستقلالية العضوية دعامة رئيسية لاستقلالية الهيئات الإدارية المستقلة ويمكن دراستها وتحليلها من خلال المظاهر التي منحها لها المشرع والحدود التي وضعها لها.

1.2.مظاهر الاستقلالية العضوية لوكالتي ضبط نشاط المحروقات:

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

يمكن تقدير الاستقلالية من الجانب العضوي بناء على مجموعة من المعايير المتمثلة أساسا في التشكيلة الجماعية وعهدة الأعضاء.

1.1.2.التشكيلة الجماعية لوكالتي ضبط نشاط المحروقات:

تعد التركيبة البشرية لوكالتي ضبط نشاط المحروقات معيارا هاما لقياس درجة الاستقلالية من الناحية العضوية، بحيث يعزز تكريس مبدأ التشكيلة الجماعية Collégialité الذي يحكم النظام القانوني لها استقلاليتها على اعتبار أنه يفرض مبدأ تعدد الأعضاء. والذي ينتج عنه التعدد في الآراء والأفكار ومنه الوصول إلى الحلول المتوازنة والتوافقية من جهة، ومن جهة ثانية وعلى المستوى العملي يصعب في الكثير من الأحيان التأثير على مجموعة كاملة من الأعضاء بينما يسهل ذلك في مواجهة شخص واحد.[1]

إن تشكيل هيئات سلطات الضبط القطاعية مؤطر ولكنه يختلف ويتنوع وفقًا للقطاعات المعنية[2]. فكانت أغلب الهيئات المستقلة تسير من قبل مسؤول واحد، قبل أن يتوجهوا بعد ذلك نحو إنشاء هيئات ذات تشكيلات جماعية.[3] وتعد التشكيلة الجماعية أفضل ضمانة لاستقلالية الأعضاء، باعتراف أعضاء الهيئات المستقلة نفسهم. وذلك يرجع إلى أن القرار الجماعي لا يسمح بمعرفة رأي أي عضو بشكل محدد في المجموعة

[1]–Rubert Delzangles, L'indépendance d'autorité de sureté nucléaire, des progrès à envisager, Revue Juridique de l'environnement, N01, 2013, P12.

[2]–Gabriel ECKERT, L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique. Revue française d'administration publique, N0143, 2012, P 637.

[3]–Jean-Marie PONTIER, Synthèse des rapports nationaux, L'office parlementaire d'évaluation de la législation, Tome 02, N03166, Paris, 2006, P 171.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

وهو ما يحميه من أي ضغوطات يمكن أن تمارس عليه ليس فقط أثناء أداء وظيفته وإنما حتى بعد انتهاء عهدته.[1]

وعلى خلاف السلطات الإدارية المستقلة التي تبناها المشرع الجزائري اعتمد هذا الأخير التركيبة الجماعية على مستويين لوكالتي ضبط نشاط المحروقات إذ تتألف من مجلس المراقبة ولجنة مديرة، حسب المادة رقم 25 قانون رقم19–13 يتعلق بتنظيم نشاطات المحروقات. حيث يتكون مجلس المراقبة من خمسة 5 أعضاء يتم اختيارهم من بين الشخصيات لكفاءتهم في الميدان الفني والاقتصادي والقانوني في مجال المـــحروقات حسب المادة 26 من قانون رقم19–13 يتعلق بتنظيم نشاطات المحروقات. ولجنة مديرة تتشكل من 6 ستة أعضاء بمن فيهم الرئيس حسب المادة 28 من نفس القانون.

وذلك بعدما كانت الوكالتين تسيران من قبل لجنة مديرة تتكون من رئيس و5 أعضاء بموجب القانون 05–07 المتعلق بالمحروقات.[2] على أن ينشأ لديها مجلس يدعى "المجلس الاستشاري" والذي تم رفعه إلى مرتبة "مجلس مراقبة" ينشأ لدى اللجنة المديرة تبعا للتعديلات الواردة في الأمر رقم 06–10 المؤرخ في 29 يوليو سنة 2006.[3] ليتم رفعه بعد ذلك إلى "مجلس مراقبة" يدخل في تشكيلة وكالتي المحروقات إلى جانب اللجنة

[1]–Marie-Anne Frisson Roche, Etude dressant un bilan des autorités administratives indépendantes, Op.cit, P66.

[2]– المادة رقم02 من الأمر رقم 06–10 تعدل وتتمم المادة 12 من القانون 05–07 المتعلق بالمحروقات، المؤرخ في 28 أفريل 2005 نشر في الجريدة رسمية عدد 48 الصادر في 30 جويلية 2006.

[3]– المادة 02 من الأمر رقم 06–10 المؤرخ في 29 جويلية 2006، تعدل وتتمم المادة 12 من القانون رقم 05–07 المؤرخ في 28 أفريل 2005، المتعلق بالمحروقات، نشر في الجريدة رسمية عدد 48 الصادر في 30 جويلية 2006.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

المديرة، حيث تنص المادة 25 من القانون 19–13 الذي ينظم نشاطات المحروقات على أنه لكل من وكالتي المحروقات مجلس مراقبة ولجنة مديرة.

2.1.2.عهدة أعضاء وكالتي المحروقات ضمان للاستقلالية:

يقصد بالعهدة المدة القانونية التي يمارس فيها أعضاء سلطات الضبط المستقلة مهامهم، ويعتبر تحديد مدة انتداب رئيس سلطة إدارية مستقلة وأعضائها من بين الركائز الأساسية لإبراز طابع الاستقلالية. [1]

اعتبر المختصون في مجال سلطات الضبط المستقلة أن العهدة أو مدة انتداب الرئيس وأعضاء سلطة الضبط من أهم ضمانات استقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي وركيزة هامة لتكريس مبدأ الاستقلالية ذلك أن تقنية العهدة تسمح لرئيس سلطة الضبط وكذا أعضائها بممارسة مهامهم بدون ضغط أو خوف من العزل. وقد حدد المشرع عهدة أعضاء مجلس المراقبة بـــ3 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، حسب ما جاء في المادة رقم 26 من قانون رقم19–13، في حين لم يحدد عهدة أعضاء اللجنة المديرة واكتفى إلى الإشارة إلى تعيينهم بمرسوم رئاسي[2].

العهدة لمدة واحدة غير قابلة للتجديد لا تمنح السلطة التقديرية للجهة التي تملك سلطة التعيين تحديد مدى قابلية العهدة للتجديد من جهة ومن جهة أخرى فهي تعتبر

[1]–Jean-Philippe Kovar, L'indépendance des autorités de régulation financière à l'égard du pouvoir politique , Revue française d'administration publique, N°143, 2012, P660.

[2]– المادة 28 من قانون رقم19–13 مؤرخ في 11 ديسمبر سنة 2019، يتعلق بتنظيم نشاطات المحروقات، مرجع سابق.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

ضمانة للاستقلالية حيث أن أعضاء سلطات الضبط لا يسعون للحصول على عهدة جديدة بطرق مشبوهة.[1]

بالإضافة إلى ذلك فإن الطابع غير التجديدي للعهدة يقلل من مخاطر ضغط جهة التعيين على أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي، وهو ما يقتضي وجود فترة عهدة طويلة نسبيا مع إمكانية التجديد النصفي أو في حدود الثلث وذلك لضمان وجود ذاكرة لهذه السلطات، وبمعنى آخر ضمان وجود فقه ما يتطلبه الأمن القانوني.[2]

3.1.2.الجهات المقترحة لأعضاء وكالتي ضبط نشاط المحروقات:

يعتبر تعدد جهات اقتراح وتعيين أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي من الدعامات الأساسية لاستقلالية هذه السلطات[3]. فكلما تعددت الجهات المساهمة في التعيين والاقتراح كلما تمتعت سلطات ضبط النشاط الاقتصادي باستقلاليه أكبر، غير أنه ينبغي التمييز بين سلطة الاقتراح والاختيار وبين سلطة التعيين اللتان تحملان مفهومين مختلفين، حيث أن التعيين يضفي نوعا من الشكلية على الاقتراح[4].

منح المشرع حق اقتراح أعضاء مجلس المراقبة للوزير الأول في المادة 26 من القانون رقم 19–13 في حين منح حق اقتراح جميع أعضاء اللجنة المديرة بما في ذلك الرئيس لوزير القطاع في المادة 28 من نفس القانون. ما نلاحظه أن المشرع الجزائري قد

[1]–Rachid KHALLOUFI, Les institutions de régulation en droit algérien, Op, Cit, P98.

[2]–Marie-Anne Frisson Roche, Etude dressant un bilan des autorités administratives indépendantes, Op.cit, P69.

[3]–Dertrand DUMARAIS, Droit public de la régulation économique, Revue Presses de sciences po, Paris, 2004, P522.

[4]–Rachid ZOUAIMIA, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Edition Houma, 2005, P38.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

منح احتكار سلطة التعيين لكل الأعضاء المسيرة لوكالتي المحروقات إلى رئيس الجمهورية، بعدما أوكل مهمة الاقتراح للوزير الأول بالنسبة لمجلس المراقبة والوزير المكلف بالمحروقات بالنسبة للجنة المديرة.

4.1.2. تكريس نظام التنافي لوكالتي ضبط نشاط المحروقات:

يسمح نظام الحياد أو التنافي باتخاذ القرار بكل شفافية وموضوعية دون أخذ موقف سابق اتجاه أحد طرفي النزاع. ولضمان ذلك أوجد المشرع مجموعة قواعد قصد تكريس استقلالية هذه السلطات عن السلطة السياسية وتبيان التنافي بين وظيفة العضو في هذه السلطة والوظائف الحكومية أو البرلمانية. وترى Marie-José GUEDON أن وظيفة العضو في السلطات الإدارية هي وظيفة عمومية وبالتالي فهي تتنافى مع الوظائف الحكومية ومع أي عهدة نيابية برلمانية.[1] وبناء على ذلك فإن نظام التنافي يعتبر من مظاهر استقلالية أعضاء السلطات المستقلة يسمح بضمان موضوعيتهم وحيادهم.[2]

بدافع ضمان استقلالية السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المجال الاقتصادي، استوجب على المشرع تكريس مبدأ الحياد الذي يتضمن بدوره نظام التنافي. ويقصد بنظام التنافي ألا يشغل العضو المشكل لسلطة الضبط أي وظيفة أخرى سواء كانت عمومية أو خاصة. يتيح نظام التنافي تفادي كل نزاع مصالح يحدث نتيجة الجمع بين وظيفتين متنافيتين، كالعضوية في سلطة ضبط وفي نفس الوقت العضوية في مجلس إدارة شركة تخضع لرقابة نفس السلطة.

[1]–Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, Paris: Edition LGDJ, 1991, P76

[2]–Abdoulaye DIARRA, Les autorités administratives indépendantes dans les états francophones d'Afrique noire. Revue Afrilex , Université de Bordeaux, France, 2000, P16.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

كرس المشرع في وكالتي ضبط نشاط المحروقات، نظام التنافي لأعضاء مجلس المراقبة واللجنة المديرة والأمين العام، حيث تتنافى مهامهم مع أي نشاط مهني آخر أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية، أو أية وظيفة عمومية، أو امتلاك لمصالح في مؤسسة تابعة لقطاع المحروقات بصفة مباشرة أو غير مباشرة، وتنهى مهامهم في حال ممارستهم لأحدى المهام المذكورة وفقا لنص المادة 32 من القانون رقم 19–13 ينظم نشاطات المحروقات. ويعكس تكريس نظام التنافي رغبة المشرع في تعزيز استقلالية وكالتي المحروقات بالنسبة للنشاطات التي تتولى ضبطها من خلال مجموعة خصائص تتمثل في إلزامية التفرغ الكلي للمهام الموكلة للأعضاء في سبيل حمايتهم من جهة وتكريس استقلاليتهم من جهة أخرى.

5.1.2.حقوق والتزامات الأعضاء:

يتطلب تمكين سلطات الضبط الاقتصادي من أداء مهامها على أحسن وجه، تحقق استقلالية أعضائها من خلال منحهم حقوقا يكفلها ويضمنها نصا قانونيا، وهي تختلف من سلطة ضبط لأخرى حسب طبيعة نشاطها.

وأوجد المشرع نظاما قانونيا لضمان حصانة أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي وخاصة أولئك الذين يتمتعون بنظام العهدة، إذ تضمن لهم حماية قانونية من جميع أشكال التدخل والضغط التي يمكن أن يتعرضوا لها نتيجة طبيعة عملهم، كما حملهم التزامات وظيفية من شأنها تعزيز شفافية وحيادية واستقلالية هذه السلطات، على غرار السر المهني الذي يرتبط عادة بالوظائف العليا ويعبر عنه بمبدأ التحفظ.

ويقصد بالسر المهني التزام الأعضاء بالسرية في الوثائق، المداولات والتصويت باستثناء الشهادة أمام العدالة، ويترتب عن إفشائها ومخالفة هذا الالتزام عقوبات ضد أعضاء الهيئات المتورطين في ذلك.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

منح المشرع أعضاء مجلس المراقبة وأعضاء اللجنة المديرة والأمين العام ومستخدمو كل من وكالتي المحروقات حق ممارسة مهامهم بكل حياد واستقلالية. في حين ألزمهم بواجب السر المهني فيما يتعلق بالمعلومات والبيانات التي اطلعوا عليها بمناسبة ممارستهم مهامهم، ما عدا في الحالة التي يكونون فيها ملزمين أو مرخصا لهم قانونا بالإدلاء بها حسب نص المادة رقم 33 من القانون رقم 19–13 ينظم نشاطات المحروقات.

2.2.حدود الاستقلالية العضوية لوكالتي ضبط نشاط المحروقات:

رغم أن المشرع الجزائري اعترف لوكالتي ضبط نشاط المحروقات بالاستقلالية، من خلال دراستنا للنصوص القانونية لاسيما فيما يتعلق بطابع تشكيلة السلطات، طريقة تعيين أعضائها ومدة عهدتهم ونظامهم القانوني، غير أن ذلك لا يمنع وجود حدود لهذه الاستقلالية تبرز أساسا في هيمنة السلطة السياسية على صلاحيات التعيين من جهة وخرق القواعد المتعلقة بالعهدة والنظام القانوني للأعضاء من جهة أخرى.

1.2.2.احتكار السلطة التنفيذية لصلاحية التعيين:

تشكل طريقة تعيين الأعضاء ضمانة ثمينة لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة، لذلك نجد أنه غالبا ما يضع المشرع حدودا للسلطة التنفيذية لا تمنح لها سلطة تقديرية فيما يتعلق بطرق تعيين الأعضاء التي تنقسم إلى طريقتين، الأولى منح المشرع صلاحية التعيين كاملة للسلطة التنفيذية والثانية تتمثل في توزيع المشرع لصلاحية التعيين على عدة هيئات.[1]

[1]–Patrick WACHSMANN, Sur l'indépendance des autorités administratives d'état, In indépendance. Montpellier, Edition Presses de la Faculté de Montpellier, France, 2012, P495.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

في المقابل نجد أن المشرع حصر صلاحية التعيين أعضاء كل من مجلس المراقبة واللجنة المديرة في يد رئيس الجمهورية. حيث يتم تعيينهم بناء على اقتراح من الوزير الأول بالنسبة لمجلس المراقبة كما تنص المادة رقم 26 من القانون رقم 19–13 ينظم نشاطات المحروقات والوزير المكلف بالقطاع بالنسبة للجنة المديرة حسب نص المادة 28 من نفس القانون. وهو ما يؤثر سلبا على درجة استقلاليتها. عمليا نجد أن سلطة ضبط المحروقات اشتغلت بأربع أعضاء بدل ستة أعضاء. وخلال بعض الفترات بثلاثة أعضاء فقط. أي بالحد الأدنى المطلوب قانونيا لصحة المداولات وفقا للتقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019.[1]

إن الصلاحيات التي منحها المشرع في القانون 13–19 لمجلس المراقبة والمتمثلة في متابعة ومراقبة مهام اللجنة المديرة لكل وكالة من وكالتي المحروقات تطرح العديد من التساؤلات، حول صلاحيات هذه الأخيرة في ظل تكفل مجلس المراقبة بالموافقة على التنظيم المقترح من طرفها، الموافقة على أجور أعضائها والأمين العام، رفع تقرير سنوي إلى الوزير الأول يتضمن عرض نشاط الوكالتين حسب ما جاء في المادة رقم 27 من هذا القانون.

2.2.2.خرق القواعد المتعلقة بالعهدة:

إن مفهوم الاستقلالية في الجانب العضوي يقصد به أن يكون الأعضاء المشكلون للهيئات المستقلة المختلفة معينين بموجب أسلوب تعيين لا يفتح المجال لأي جهة أو سلطة

[1] – تقرير مجلس المحاسبة، سنة 2019، صفحة 400، جريدة رسمية عدد 75، المؤرخ في 4 ديسمبر سنة 2019.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

كانت لإقالتهم أو عزلهم عن وظائفهم مادام لا توجد أسباب تبرر ذلك أو حالات استثنائية تتطلب ذلك.[1]

تخضع عهدة الأعضاء إلى مجموعة من القواعد باعتبارها مظهرا من مظاهر استقلالية سلطات الضبط القطاعية، تتعلق أساسا بمدتها الزمنية المحددة، طابعها التجديدي من عدمه وقدرتها على حماية العضو من العزل، وعليه فإن عدم تحديد مدة العهدة يفتح الباب لإمكانية العزل في أي وقت وهو ما يؤثر ويمس استقلالية هذه الهيئات.

في قطاع المحروقات نجد أن المشرع لم يحدد مدة العهدة بالنسبة لأعضاء اللجنة المديرة، وهذا ما يحد من استقلالية الوكالتين، وجعل أعضائها عرضة للعزل في أي وقت. ومن الناحية العملية، نجد أن في سنة 2017 تم إنهاء مهام رئيس اللجنة المديرة للوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات السيد علي بطاطا، لإحالته على التقاعد[2].

وفي سنة 2012 تم إنهاء مهام حسين بوزيان بصفته مديرا بالوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات[3]. ويرى رشيد زوايمية أنه إذا كان القانون يكرس

[1]– حسين نوارة، الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2007، ص76.

[2]– مرسوم رئاسي مؤرخ في 11 يونيو سنة 2017، يتضمن إنهاء مهام رئبس اللجنة المديرة للوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات، نشر في الجريدة الرسمية عدد 35 الصادر في 11 يونيو سنة 2017.

[3]– مرسوم رئاسي مؤرخ في 27 مارس سنة 2012، يتضمن إنهاء مهام مدير بالوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات، نشر في الجريدة الرسمية عدد 22 الصادر في 15 أبريل سنة 2012.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

استقلالية هذه الهيئات فإن السياسة تعمل على تدمير معناها، فيصبح خرق القواعد القانونية ممارسة شائعة. [1]

3.2.2. غياب تحديد معايير اختيار الأعضاء:

يعد عدم تحديد المشرع لمعايير انتقاء أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي رغم فرضه للتشكيلة الجماعية، من حدود الاستقلالية العضوية، نظرا لما يتيحه لسلطة التعيين من إمكانية اختيار أعضاء هذه التشكيلات وفقا لاعتبارات شخصية وسياسية وإهمال معايير المهنية، الكفاءة والخبرة. إن غياب معايير محددة لاختيار أعضاء تشكيلة الهيئات الإدارية المستقلة يحد من استقلالية هذه الأخيرة.

ونلاحظ أن المادة 28 من القانون 13–19 لم تضع المعيار الذي على أساسه يتم اختيار وانتداب أعضاء اللجنة المديرة لوكالتي المحروقات، مما يجعل القارئ للقانون يسأل هل هو معيار الخبرة والكفاءة أم هناك معايير أخرى؟ وهو ما يعطي مجالا واسعا للجهاز المختص سلطة التقديرية للاختيار والتعيين، وبالتالي يصبح مجال اختيار الأعضاء مفتوحا ويسمح باعتماد معايير تفتقد للشفافية عند اختيارهم أو القيام بذلك وفقا لاعتبارات سياسية أو عن طريق المساومات. [2]

إن اختيار أشخاص يتمتعون بالخبرة ومن أهل الاختصاص يسمح بمنح السلطات الإدارية المستقلة حصانة ضد ظاهرة تحكم الحكومة أو القطاع في هذه الأخيرة، حيث

[1]–Rachid ZOUAIMIA, Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique algérien, Revue Idara , 2001, P125.

[2]–Rachid ZOUAIMIA, Le statut juridique du conseil de la monnaie et de crédit, janvier 2005, apparaitre in Revue Algérienne des sciences juridique,P40.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

يمنح الأعضاء الوسائل الكفيلة باستيعاب المعلومات التي يحصلون عليها من الهيئات الأخرى.[1]

3.استقلالية وكالتي ضبط نشاط المحروقات من الجانب الوظيفي:

تعتبر الاستقلالية الوظيفية دعامة رئيسية لاستقلالية الهيئات الإدارية المستقلة ويمكن دراستها وتحليلها من خلال المظاهر التي منحها لها المشرع والحدود التي وضعها لها.

1.3.مظاهر استقلالية وكالتي ضبط نشاط المحروقات من الناحية الوظيفية:

يمكن تقدير الاستقلالية من الجانب الوظيفي بناء على مجموعة من المعايير المتمثلة أساسا في اختصاص وكالتي المحروقات بوضع نظامهما الداخلي، تمييزهما بتنظيم إداري مستقل، استقلالهما المالي والاعتراف لهما بالشخصية المعنوية رغم أن هذه الأخيرة ليست بعامل حاسم لقياس درجة الاستقلالية الوظيفية.

1.1.3.اختصاص وكالتي ضبط نشاط المحروقات بوضع نظامهما الداخلي:

يعد وضع سلطات الضبط الاقتصادي لنظامها الداخلي مؤشرا أساسيا لتجسيد استقلاليتها من الجانب الوظيفي مما يقلص من تبعيتها تجاه السلطة التنفيذية، حيث أن هذه السلطات هي من تقوم باختيار القواعد التي من خلالها تقرر طريقة سيرها وتنظيمها دون إشراك أي طرف آخر في ذلك.[2]

[1]–Rubert Delzangles, L'indépendance de l'autorité de sureté nucléaire, des progrès à envisager, Op,Cit, P14.

[2]–Rachid KHALLOUFI , L'institutions de régulation en droit algérien, Revue Idara, N^{0}28, 2004, P60.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

ويعتبر النظام الداخلي لسلطات الضبط عنصرا قانونيا مهما لأداء عملها، كونه يحدد قواعد عملها وإجراءاته والطرق التقنية اللازمة لذلك[1]. بحسب نص المادة 29 من القانون 19–13 ينظم نشاط المحروقات تتبنى اللجنة المديرة نظاما داخليا يحدد على وجه الخصوص القواعد التي تحكم سيرها وقواعد النصاب القانوني والمداولات[2]. من خلال هذا النص القانوني نخلص إلى أن وكالتي المحروقات لهما صلاحية اختيار ووضع القواعد التي تضمن كيفية تنظيمهما وسيرهما دون تدخل أي جهة. ودون جدوى خضوعه للمصادقة والنشر من قبل السلطة التنفيذية.

2.1.3.الاعتراف بالشخصية القانونية:

لا يعد الاعتراف بالشخصية المعنوية شرطا أساسيا لقياس استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي.[3] إلا أنها تساعد ولو بنسبة معينة في إظهار هذه الاستقلالية خاصة من جانبها الوظيفي[4]. وذلك بالنظر إلى النتائج والآثار المترتبة على تمتعها بذلك والمتمثلة أساسا في أهلية التقاضي والتعاقد وتحمل المسؤولية.

---

[1]–Gaétan Guerlin, Regard sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes, in DECOOPMAN, Nicole (dir.), Le désordre des autorités administratives indépendantes, l'exemple du secteur économique et financier, CEPRISCA, PUF, 2002, p 81.

[2]– المادة رقم 29 من القانون رقم19–13 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، ينظم بنشاطات المحروقات، الجريدة الرسمية رقم 79 الصادرة بتاريخ 22 ديسمبر 2019.

[3]–Rachid ZOUAÏMIA, Le conseil de la concurrence et la régulation des marchés en droit algérien, Revue Idara, N°36, 2008, P 24.

[4]–Sébastien MARTIN¸ Les autorités publiques indépendantes : réflexions autour d'une nouvelle personne publique, Revue du droit public, N°01, 2013, P 53.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

يقصد بأهلية التقاضي أن تزويد سلطات الضبط الاقتصادي بالشخصية المعنوية، تسمح لها بالمثول أمام الجهات القضائية سواء بصفتها مدعية أو مدعى عليها[1]. من خلال منح صلاحيات لرئيس اللجنة المديرة لتمثيلها أمام العدالة.

في المقابل نجد أن أهلية التعاقد التي تترتب على الاعتراف لسلطات الضبط بالشخصية المعنوية، تتمثل في قدرتها على القيام بإبرام عقود واتفاقيات.

رغم ذلك فإن الاعتراف بالشخصية المعنوية لسلطات الضبط لا يعتبر ضروريا من الناحية التقنية لتكون هذه السلطات مستقلة فعليا، غير أنه يمكن اعتباره ضروريا من الناحية الرمزية إذا أراد المشرع إظهار رغبته السياسية في دعم استقلاليتها[2]. حتى إذا كانت السلطات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية لا تتمتع بحق الإدعاء أو الدفاع أمام القضاء دون المرور بالهيئات المختصة للمجموعة التي تنتمي إليها والعكس فالهيئات التي تتمتع بهذه الشخصية المعنوية يمكنها المطالبة بحقوقها أمام القضاء والتصدي للدعاوي التي

[1] – سمير حدري، السلطات الادارية الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2007، ص73.

[2] –Marie-Anne Frisson Roche, Etude dressant un bilan des autorités administratives indépendantes, Rapport sur les autorités administratives indépendantes, Office parlementaire dévaluation de la législation, In Gélard Patrice, Rapport sur autorités administratives indépendantes, L'office parlementaire d'évaluation de la législation, Tome02, annexes, N° 3166 assemblée nationale, N°404 sénat, 2006, P 53.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

ترفع ضدها[1]. ومنح المشرع الجزائري الشخصية المعنوية لوكالتي المحروقات من خلال نص المادة 22 من القانون 19–13 المتعلق بتنظيم نشاطات المحروقات[2].

وترتب على هذا الاعتراف: حق التقاضي لرئيس اللجنة المديرة بصفته مدعي أو مدعى عليه بموجب المادة 30 من القانون 19–13 المتعلق بتنظيم نشاطات المحروقات. وكذلك حق كل وكالة التصرف في المنقولات والأملاك الخاصة، وحق إبرام العقود والاتفاقيات في إطار التعاون الدولي مثلا، وأخيرا مسؤولية تحمل الأضرار الناجمة عن أخطائها الجسيمة. حيث نصت المادة 40 من القانون 19–13 الذي ينظم نشاط المحروقات على أنه: "يمكن لوكالتي المحروقات في ممارسة مهام كل منهما أن تبرم مع الغير عقود خدمات أو اقتناء ممتلكات أو تأجيرها".

3.1.3.الاستقلال المالي:

إن الاستقلال المالي من بين أهم الركائز الأساسية التي تبرز الاستقلال الوظيفي[3]. ويقصد به امتلاك السلطات المستقلة لذمة مالية بعيدا عن الإعانات التي تقدمها الدولة قصد تغطية مصاريفها. باعتبار أن الوسائل المالية أهم جانب تتأثر به سلطات ضبط النشاط الاقتصادي في أداء مهامها وعليه يجب منحها تمويلا ذاتيا غير مرتبط بالدولة

[1]– ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، لباد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص70.

[2]– المادة 22 من القانون رقم19–13 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، ينظم بنشاطات المحروقات، مرجع سابق.

[3]–Rachid ZOUAIMIA, Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique, Revue Idara, N028, 2004, P36.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

لتعزيز استقلاليتها[1]. والسماح لها بتمويل نفسها بنفسها، وكذا حرية تسيير وتنفيذ ميزانيتها[2].

وقد اعترف المشرع لوكالتي المحروقات بالاستقلالية المالية بموجب المادة 22 من القانون 19–13 المتعلق بتنظيم نشاط المحروقات ومنحهما الذمة المالية الخاصة بهما عن طريق توفير الموارد المالية مثل ما جاء في نص المادة 36 من نفس القانون والمتمثلة في:

صفر فاصل خمسة (0.5%) في المائة من عائدات الإتاوة المذكورة في المادة 167 من هذا القانون. ويوزع المبلغ الموافق لهذه النسبة من قبل الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات على النحو الآتي:

ستون (60%) في المائة لفائدة الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات.

أربعون (40%) في المائة لفائدة سلطة ضبط المحروقات.

عائدات الخدمات المقدمة من قبل كل وكالة من وكالتي المحروقات

كل عائد مرتبط بمهام كل منهما.

يظهر الاستقلال المالي للوكالتين من خلال امتلاكهما لمصادر تمويل ميزانيتهما خارج الإعانات والمنح التي تقدمها الدولة.

2.3.حدود الاستقلالية الوظيفية لوكالتي ضبط نشاط المحروقات:

[1]–Catherine Teitgen-Colly, Les instances de régulation et la constitution, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, N01, 1990, P242.

[2]–Oliver Stroche, Les condition et modalité budgétaire de l'indépendance du régulateur, In Frison Roche Marie-Anne, Les régulations économiques: Légitimité et efficacité, Volume01, Presses de science po et Dalloz, Paris, 2004, P65.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

تطرقنا فيما سبق إلى أهم المظاهر والمؤشرات التي تقوم على أساسها الاستقلالية الوظيفية لوكالتي المحروقات في مقابل ذلك لاحظنا مواجهتها عراقيل تحد من استقلاليتها وتجعلها خاضعة لنوع من التبعية إلى السلطة التنفيذية في تنظيم وتسيير الوكالتين. ولتوضيح ذلك سنتطرق إلى عنصرين أساسيين هما: إرسال التقرير السنوي والتبعية من الناحية المالية والإدارية.

1.2.3.إرسال التقرير السنوي للحكومة:

إن الاعتراف بالاستقلالية الوظيفية لوكالتي ضبط نشاط المحروقات، يقضي عدم تدخل أجهزة الدولة والسلطة التنفيذية في مجال اختصاصها أو اتخاذ قراراتها وأنظمتها في تسيير قطاع المحروقات. غير أنه بالرجوع إلى نص المادة 27 من القانون 19–13 ينظم نشاطات المحروقات نجد أن مجلس المراقبة ملزم برفع تقرير سنوي إلى الوزير الأول يتضمن عرض حال عن نشاطات وكالتي المحروقات[1].

2.2.3.التبعية من الناحية المالية:

تلعب الوسائل المالية دورا كبيرا في قياس الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط الاقتصادي عن الجهاز التنفيذي. ورغم أن الوكالتين تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلال المالي وأصول خاصة وتخضع للقواعد التجارية في علاقاتها مع الغير ولا تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة لا سيما فيما يتعلق بتنظيمها وسيرها والقانون الأساسي للعمال المشتغلين بها وتمسك محاسبة على الشكل التجاري، وتتم مراقبة حساباتها والمصادقة عليها من طرف محافظ الحسابات حسب ما جاء في نص المادة 35 من القانون

[1] – المادة رقم 27 من القانون رقم19–13 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، ينظم نشاطات المحروقات، مرجع سابق.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

رقم 19–13 ينظم نشاطات المحروقات، فإن الموافقة على ميزانيتها وحصيلتها السنويتين تكون من طرف الوزير المكلف بالمحروقات.

تظهر لنا تبعية وكالتي المحروقات للجهاز التنفيذي من الناحية المالية، من خلال الإعانات التي تتلقاها من الدولة. حيث حصلت سلطة ضبط المحروقات سنة 2017 على إعانة مالية قدرها 427 مليون دينار جزائري والتي تعتبر موردها الوحيد، بموافقة الوزير المكلف بالمحروقات. ويقتطع هذا المبلغ من الخزينة العمومية الذي يستقبل نسبة 0.5 من عائدات الإتاوة البترولية المحصلة لتمويل نفقات التسيير والتجهيز لوكالتي المحروقات حسب التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019.[1]

هنا نلاحظ وجود مظاهر توحي بالاستقلالية المالية للوكالتين غير أننا لمسنا قيودا تحد وتقلص منها. إن اعتماد الوكالة باعتبارها سلطة ضبط مستقلة على ميزانية الدولة يؤثر على استقلاليتها من خلال الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية على الاعتمادات المالية الموجهة لها، كما يحدث التأثير على سلطة الضبط التي ينبغي أن تتمتع بالاستقلالية في تسيير وبرمجة وتنفيذ ميزانيتها وفقا لمبدأ تناسب الوسائل المالية التي يجب أن تملكها مع المهام المكلفة بها، أثناء اقتراح وإعداد ميزانيتها التي تتطلب موافقة الوزارة وبالتالي إمكانية تعديل الاقتراح وعدم منحها الوسائل المالية التي تضمن أداء مهامها باستقلالية.

3.2.3.موافقة الوزارة على الأنظمة الصادرة عن وكالتي ضبط نشاط المحروقات:

تظهر تبعية وكالتي ضبط نشاط المحروقات إلى السلطة التنفيذية في موافقة الوزارة على الأنظمة الصادرة عن الوكالتين والمصادقة والموافقة على النظام الداخلي لهما. وهذا

[1] – مجلس المحاسبة، التقرير السنوي لسنة 2019، نشر في الجريدة الرسمية عدد 75 الصادر في 4 ديسمبر 2019.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

ما لاحظناه حول إرسال نسخة من محضر الاجتماعات السنوية العادية أو غير العادية للوكالتين إلى الوزير المكلف بالمحروقات في أجل مدته 8 ثمانية أيام حسب ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 10–289 المؤرخ في 14 نوفمبر 2010 الذي يحدد تشكيلة مجلس المراقبة المنشأ لدى وكالتي المحروقات وتنظيمه وسيره.

بالإضافة إلى ذلك فإن مجلس المراقبة يعد نظامه الداخلي ويصادق عليه ويعرضه على الوزير المكلف بالمحروقات للمصادقة عليه، حسب ما جاء في المادة 5 من نفس المرسوم. وهذا ما يؤثر ويحد من استقلالية الوكالتين باعتبار أن سلطات الضبط المستقلة تمارس وظائفها بكل حيادية إذا كان في حوزتها موظفين مؤهلين يعينون من طرفها.

ويمكن تفسير هذه التبعية من كون النظام الإداري الجزائري يتميز بتمركز السلطة في يد الهيئة التنفيذية التي لا تقبل التنازل عن الاختصاصات إلا برقابة شديدة على الهيئات المتنازل عليها.[1]

4.الخاتمـــة:

إن دور سلطات الضبط الاقتصادي يقتضي أن تعمل هذه الأخيرة على تطوير قطاع النشاط الاقتصادي الذي كلفت بضبطه ومراقبته على غرار قطاع المحروقات في الجزائر.

وقد توصلت دراستنا إلى تجسيد استقلالية وكالتي المحروقات من خلال ما جاء في نص القانون 19–13 الذي ينظم نشاطات المحروقات، إذ نجد أنه نظم تشكيلة واختصاصات الوكالتين باعتبارهما سلطتين مستقلتين. ومنحهما العديد من مظاهر الاستقلالية سواء من الناحية الوظيفية أو العضوية، لكن وضع لهما في مقابل ذلك قيودا

[1]–Rachid ZOUAIMIA, L'introuvable pouvoir local, Insaniat Revue algérienne d'anthropologie et des sciences sociales, N016, 2002, P31.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

تحد من استقلاليتهما المنشودة. وهو ما جعل هذه الأخيرة نسبية وغير تامة، ما يقلل من فاعليتهما في أداء الوظائف الحقيقية التي أنشئت من أجلها والمتمثلة أساسا في ضبط ورقابة سوق المحروقات والعمل على تطوير نشاط هذا القطاع.

وذلك من خلال عمل الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات (النفط) على ترقية الاستثمار وتنظيم المنافسات ومنح رخص التنقيب الخاصة بنشاطات المنبع. وكذلك مراقبة تنفيذ العقود وتقييم العروض المتعلقة بنشاطات البحث والاستغلال.

وعمل الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات (سلطة ضبط المحروقات) التي تسهر على التنظيم الفني المطبق على نشاطات المحروقات. والمعايير المطبقة على انجاز منشئات النقل بواسطة الأنابيب والتخزين. وتعمل كذلك على مراقبة مطابقة ونوعية المنتجات النفطية. وإعداد مخطط وطني لتطوير منشآت تخزين المنتجات النفطية وتوزيعها ومنح رخص الشروع في الإنتاج والتوصيل.

واتضح من دراستنا غياب تكريس فعلي لاستقلالية وكالتي المحروقات في الجزائر، ويمكن أن نلخص ذلك في النقاط التالية:

من الناحية العضوية:

إن احتكار رئيس الجمهورية لصلاحية التعيين يعد حدا من حدود الاستقلالية في جانبها العضوي، إذ كان من المفروض توزيع سلطة التعيين بين كل من مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وكذا تعيين رئيسها عن طريق الانتخاب.

تظهر كذلك تبعية السلطتين إزاء السلطة التنفيذية في كون المشرع لم يحدد مدة العهدة للجنة المديرة و لم يكرس ضمانة للعهدة أيضا و نتيجة ذلك يكون أعضائها عرضة للعزل و التنحية في أي وقت.كما أن تشكيلة مجلس المراقبة التي تضم ممثلين عن

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

وزراء قطاعات مختلفة منها بما في ذلك وزارتي الدفاع والخارجية يجعل هاتين السلطتين غير مستقلتين.

من الناحية الوظيفية:

رغم اعتراف المشرع بالاستقلالية المالية لكلا الوكالتين إلا أنه نسبي كونها تعتمدان على إعانات تخصص لهما من ميزانية الدولة. ويتدخل الجهاز التنفيذي في تعيين مسييري الهياكل الأخرى الملحقة بالوكالتين.

تظهر كذلك تبعية الوكالتين تجاه السلطة التنفيذية في غموض العلاقة الموجودة بينهما خاصة في الزامية السلطتين إعداد تقرير سنوي يرسل إلى الوزارة الأولى ما يؤثر سلبا على نشاطاتهما السنوية ويحد من الاستقلالية المنشودة التي يفترض أن تتمتع بها الوكالتين في آداء المهام الموكلة لهما.

بناء على هذا، يمكن اقتراح التوصيات التالية التي من شأنها تعزيز استقلالية وكالتي المحروقات وبالتالي ضمان ضبط ومراقبة سوق هذا النشاط بشكل أفضل:

يمكن لوكالتي ضبط نشاط المحروقات تعزيز استقلالهما المالي من خلال الاعتماد على موارد مالية ذاتية مثل الاتاوات والاشتراكات خارج إعانات الدولة التي مازالت مرتبطة ومقيدة بها. وذلك لأهمية التمويل الذاتي في تجسيد استقلالية الوكالتين والحد من تبعيتهما إلى السلطة التنفيذية.

يمكن للوكالتين القيام بوضع نظامهما الداخلي، وبالتالي تعزيز استقلاليتهما في اتخاذ قراراتهما المتعلقة بسوق المحروقات سواء من ناحية الرقابة الممارسة عليه أو من ناحية ضبطه.

إلغاء المادة المتعلقة بإرسال التقرير السنوي للوزير الأول.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

إبراز صلاحيات اللجنة المديرة في تشكيلة الوكالتين وتبيين طبيعة التداخل بينها وبين مجلس المراقبة الذي يدخل أيضا ضمن تشكيلتها.

المراجـــع

1.مراجع باللغة العربية

– ملتقيات

– حدري سمير، السلطات الإدارية الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2007.

– حسين نوارة، الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2007.

– القوانين والمراسيم

– القانون رقم19–13 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، ينظم بنشاطات المحروقات، الجريدة الرسمية رقم 79 الصادرة بتاريخ 22 ديسمبر 2019.

– القانون 05–07 المتعلق بالمحروقات، المؤرخ في 28 أفريل 2005 نشر في الجريدة رسمية عدد 50 الصادر في 19 يوليو 2005.

– مرسوم رئاسي مؤرخ في 27 مارس سنة 2012، يتضمن إنهاء مهام مدير بالوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات، نشر في الجريدة الرسمية عدد 22 الصادر في 15 أبريل سنة 2012.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

– مرسوم رئاسي مؤرخ في 11 يونيو سنة 2017، يتضمن إنهاء مهام رئيس اللجنة المديرة للوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات، نشر في الجريدة الرسمية عدد 35 الصادر في 11 يونيو سنة 2017.

– الأمر رقم 06–10 المؤرخ في 29 جويلية 2006، تعدل وتتمم المادة 12 من القانون رقم 05–07 المؤرخ في 28 أفريل 2005، المتعلق بالمحروقات، نشر في الجريدة رسمية عدد 48 الصادر في 30 جويلية 2006.

– التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019، نشر في الجريدة الرسمية عدد 75 الصادر في 4 ديسمبر .2019

2. مراجع باللغة الفرنسية

Livres

-Rachid ZOUAIMIA, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Edition Houma, 2005.

Revues

-Abdoulaye DIARRA, Les autorités administratives indépendantes dans les états francophones d'Afrique noire, Revue Afrilex, Université de Bordeaux, France, 2000.

-onstitution, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, N01, 1990.

-Dertrand DUMARAIS, Droit public de la régulation économique, Revue Presses de sciences po, Paris, 2004.

-Gabriel ECKERT, L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique. Revue française d'administration publique, N0143, 2012.

-Gaétan Guerlin, Regard sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes, in DECOOPMAN, Nicole (dir.), Le désordre des autorités administratives indépendantes, l'exemple du secteur économique et financier, CEPRISCA, PUF, 2002.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

-Jean-Philippe Kovar, L'indépendance des autorités de régulation financière à l'égard du pouvoir politique, Revue française d'administration publique, N°143, 2012.

-Jean-Marie PONTIER, Synthèse des rapports nationaux, L'office parlementaire d'évaluation de la législation, Tome 02, N03166, Paris, 2006.

-Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, Paris, Edition LGDJ, 1991.

-Marie-Anne Frisson Roche, Le droit de régulation, Revue Dalloz N07, 2001.

-Marie-Anne Frisson Roche, Etude dressant un bilan des autorités administratives indépendantes, Rapport sur les autorités administratives indépendantes, Office parlementaire dévaluation de la législation, In Gélard Patrice, Rapport sur autorités administratives indépendantes, L'office parlementaire d'évaluation de la législation, Tome02, annexes, N° 3166 assemblée nationale, N°404 sénat, 2006.

-Oliver Stroche, Les condition et modalité budgétaire de l'indépendance du régulateur, In Frison Roche Marie-Anne, Les régulations économiques: Légitimité et efficacité, Volume01, Presses de science po et Dalloz, Paris, 2004.

-Patrick WACHSMANN, Sur l'indépendance des autorités administratives d'état, In indépendance. Montpellier, Edition Presses de la Faculté de Montpellier, France, 2012.

- Rachid KHALLOUFI, L'institutions de régulation en droit algérien, Revue Idara, N028, 2004.

- Rachid ZOUAIMIA, Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique algérien, Revue Idara , 2001.

- Rachid ZOUAIMIA, L'introuvable pouvoir local, Insaniat Revue algérienne d'anthropologie et des sciences sociales, N016, 2002.

-Rachid ZOUAIMIA, Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique, Revue Idara, N^{0}28, 2004.

مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية – قسنطينة الجزائر–
ر ت م د: 1112–4040، ر ت م د إ: 2588–X204
المجلد: 35 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحة: 1455–1483 تاريخ النشر: 27–06–2021

-Rachid ZOUAIMIA, Le statut juridique du conseil de la monnaie et de crédit, Revue Algérienne des sciences juridique, Numéro Janvier 2005.

-Rachid ZOUAÏMIA, Le conseil de la concurrence et la régulation des marchés en droit algérien, Revue Idara, N°36, 2008.

-Rubert Delzangles, L'indépendance d'autorité de sureté nucléaire, des progrès à envisager, Revue Juridique de l'environnement, $N^0$1, 2013.

-Sébastien MARTIN¸ Les autorités publiques indépendantes : réflexions autour d'une nouvelle personne publique, Revue du droit public, N°01, 2013.