

دور وكالتي المحروقات في ضبط نشاطات المحروقات في ظل القانون رقم 13-19  
The role of the two hydrocarbon agencies in regulation hydrocarbon  
activities under Law No. 19-13

\*د. نقاش حمزة

جامعة الإخوة منتوري- قسنطينة1

hamza.nekkache@umc.edu.dz

تاريخ النشر: 2022/06/10	تاريخ القبول: 2021/08/24	تاريخ الارسال: 2020/09/29
-------------------------	--------------------------	---------------------------

ملخص :

إن قطاع المحروقات يمثل عصب الاقتصاد الجزائري من حيث المداخيل وحجم الاستثمارات، ونظرا لأن قانون المحروقات رقم 07/05 قد تجاوزه الزمن بالنظر إلى التطورات العالمية في المجال الصناعي، التقني، وحتى التشريعي، بات من الضروري مساندة هذا التطور من خلال خلق آليات تسمح بتطوير هذا القطاع، فجاء القانون الجديد رقم 13/19 من أجل وضع النظام القانوني والإطار المؤسسي، وكذا حقوق والتزامات الأشخاص الممارسين لنشاطات المحروقات، وهو ما أدى إلى تعميق دور وكالتي المحروقات -الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات والوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات-، من خلال جعلهما سلطتين موازيتين لوزير القطاع - بالنظر إلى صعوبة هذا المجال وتشعبه- للاشتراك في تنفيذ السياسة الوطنية في مجال المحروقات.

الكلمات المفتاحية : نشاطات المحروقات؛ وكالتا المحروقات؛ سلطة؛ ضبط؛ مستقلة

\*المؤلف المرسل : د.نقاش حمزة

Abstract:

The hydrocarbons sector represents the backbone of the Algerian economy in terms of revenues and the volume of investments, and given that the hydrocarbon law No. 05/07 has been outdated by time in view of global developments in the industrial, technical, and even legislative fields, it has become necessary to keep pace with this development by creating mechanisms

that allow the development of this In the sector, the new Law No. 19/13 came in order to set the legal system and institutional framework, as well as the rights and obligations of persons practicing fuel activities, which led to the deepening of the role of the two fuel agencies - the National Agency for the Development of Hydrocarbon Resources and the National Agency for the Control and Regulation of Activities in the Field of Hydrocarbons -, By making them two authorities parallel to the Minister of the Sector - given the difficulty and complexity of this field - to participate in the implementation of the national policy in the field of hydrocarbons.

**Keywords:** Hydrocarbon activities; Hydrocarbon agencies; Authority; Regulation; Independent.

#### مقدمة:

إن الأزمة الاقتصادية التي عرفتها الجزائر منذ سنوات الثمانينات، بعد انخفاض عائداتها من البترول وانخفاض المستوى المعيشي، فرضت حدوث تحولات جذرية مست النشاط الاقتصادي خاصة بعد الدخول في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي الذي فرض عليها تحرير النشاط الاقتصادي، وتبني إصلاحات اقتصادية عديدة، بفتح المجال أمام المبادرة الخاصة، واعتماد مبدأ المنافسة الحرة كمبدأ أساسي لتنظيم المجال الاقتصادي، والتخلي عن فكرة التسيير الإداري المركزي للسوق، والانسحاب تدريجيا من الحقل الاقتصادي، والتفكير في وضع آليات وقواعد جديدة ذات طابع ليبرالي لضبط النشاط الاقتصادي والمالي.

إن هذا الانسحاب صاحبه استحداث آليات جديدة لا تشبه الإدارة التقليدية تتمثل في سلطات الضبط المستقلة، فهذه الهيئات كهيئة جديدة في القطاع الاقتصادي الجزائري تعمل في إطار السياسة العامة للحكومة وضمن أهدافها العامة، وجدت أساسها الدستوري في نص المادة 43 من التعديل الدستوري 2016<sup>1</sup> التي جاء فيها "... تكفل الدولة ضبط السوق...". إن هذه المادة تعتبر الأساس الدستوري الصريح الذي أسس لوجود هذه السلطات، فمن حيث طبيعتها القانونية هي هيئات ذات طبيعة خاصة، تتمتع بصلاحيات متعددة ومتنوعة، إذ تمثل شكلا جديدا لتدخل الدولة في شتى القطاعات وخاصة منها

القطاع الاقتصادي، وهو ليس تدخلا في التسيير، بل تدخلا في ضبط القطاع حيث تمارس دورا رقابيا مهما.

ومن بين هذه القطاعات التي احتاجت إلى سلطة ضابطة جديدة غير الدولة قطاع المحروقات الذي نظمته جملة من النصوص القانونية، أهمها القانون رقم 13/19 المؤرخ في 2019/11/11 المنظم لنشاطات المحروقات<sup>2</sup>، الذي كرس الآليات القانونية والتقنية لتنفيذ السياسة الوطنية، وتنظيم ممارسة النشاطات في قطاع المحروقات. فمع تزايد الاهتمام المحلي والعالمي بموضوع الطاقة ومواردها باعتباره قطاعا حيويا استراتيجيا وحساسا يساهم في ضمان الأمن الاستراتيجي لارتباطه الوثيق بمختلف القطاعات وخاصة السيادية منها كالتجارة الخارجية (التصدير خصوصا) والصناعة بات من الضروري تدعيم القطاع بهياكل تسيير جديدة تواكب تلك التطورات. فجاء النص على وكالات المحروقات المتمثلتين في الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات، والوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات، لتحقيق هذا الغرض.

فما هو دور وكالات المحروقات كهيئات ضابطة ومنظمة للنشاطات الطاقوية، ومامدى فعاليتها وفقا لاختصاصاتها والصلاحيات الموكلة إليها في ظل القانون 13/19؟ إن الإجابة عن هذا التساؤل تقتضي البحث في مدى استقلالية هاتين الوكالتين عضويا ووظيفيا، وكذا البحث في حجم ونوعية الصلاحيات الموكلة إليهما في مجال نشاطهما. وعليه نتطرق إلى الاستقلالية العضوية (المحور الأول)، ثم إلى الاستقلالية الوظيفية (المحور الثاني).

### المحور الأول: الاستقلالية العضوية

تتكون كل من الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات والوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات من الناحية العضوية من مجلس مراقبة ولجنة مديرة<sup>3</sup>، حيث يتكون مجلس المراقبة من 5 أعضاء يتم اختيارهم من بين الشخصيات ذات الكفاءة في الميدان الفني والاقتصادي والقانوني في مجال المحروقات يعينون بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من الوزير الأول وهذا لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة<sup>4</sup>، في حين تتكون اللجنة المديرة من 6 أعضاء يقترحهم وزير القطاع ويعينون بموجب مرسوم رئاسي<sup>5</sup>.

أما من الناحية التنظيمية، فيضم الهيكل التنظيمي لكل من الوكالتين الأمانة العامة ومجموعة من الأقسام يتفرع كل قسم منها إلى مجموعة من المديريات<sup>6</sup>.

فما هي مظاهر الاستقلالية العضوية للوكالتين؟  
سنتكلم عن مظاهر الاستقلالية العضوية (أولاً)، ثم عن القيود الواردة عن هذه  
الاستقلالية (ثانياً).

### أولاً- مظاهر الاستقلالية العضوية:

تتمثل معايير قياس الاستقلالية العضوية في النظام القانوني للأعضاء من حيث  
التشكيلة إن كانت فردية أو جماعية، ومن حيث طريقة اختيار الأعضاء أو تعيينهم أو  
انتخابهم، ومن حيث الفصل بين جهة الاقتراح وجهة التعيين، فكلما تعددت جهة الاقتراح  
كانت هناك استقلالية أكثر<sup>7</sup>، بينما إن كانت جهة الاقتراح هي نفسها جهة التعيين فمعناه  
غياب الاستقلالية، كذلك فإن عامل التخصص والخبرة الذي يركز عليه اختيار الأعضاء  
ينعكس على الجانب الوظيفي للوكالة. أما العهدة فتكون عاملاً مهماً في تكريس  
الاستقلالية، فكلما كانت العهدة محددة بمدة زمنية مضبوطة وغير قابلة للتجديد، كلما  
كانت هناك استقلالية<sup>8</sup>، لأن الأعضاء يتحررون من ضغط سلطة التعيين أو المساومات  
من أجل التجديد، أما إن كانت العهدة غير محددة فمعناه أن قرار العزل يمكن أن يكون  
في أي لحظة، وهذا ينطبق أيضاً على قابلية الأعضاء للعزل من عدمه والذي يعتبر تحصيناً  
للأعضاء ماعدا الإقالة التلقائية أو بقوة القانون.

وبناء على ذلك تتجسد مظاهر استقلالية وكالات المحروقات من الناحية العضوية  
فيما يأتي:

- التشكيلة الجماعية، التي تضمن التوافقية وتعدد الآراء والاتجاهات.
- اشتراط التخصص في الأعضاء، إذ يتم اختيارهم بالنظر إلى اختصاصهم القانوني  
والتقني والاقتصادي في مجال المحروقات فعامل التخصص والخبرة الذي يركز عليه  
اختيار الأعضاء ينعكس على الجانب الوظيفي للوكالتين كما وكيفا، لأن وظيفة ضبط هذا  
القطاع الحساس والمتميز تتطلب عادة مستوى عال من المعارف والتكوين والتخصص<sup>9</sup>،  
بالإضافة إلى أن مجال تدخل الوكالتين هو ميدان تقني بحت.
- الاختلاف بين جهة اقتراح وجهة تعيين الأعضاء، فالمهمة الأولى يتكفل بها الوزير  
الأول بالنسبة لأعضاء مجلس المراقبة، ووزير القطاع بالنسبة لأعضاء اللجنة المديرية، في  
حين يقوم رئيس الجمهورية بتعيينهم في مناصبهم بموجب مرسوم رئاسي، فكلما تعددت  
جهة الاقتراح كانت هناك استقلالية أكثر، بينما إن كانت جهة الاقتراح هي نفسها جهة  
التعيين فهنا تغيب الاستقلالية.

- حددت عهدة الرئيس والأعضاء بـ 3 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، إن هذا التحديد للعهدة من شأنه تدعيم استقلالية الوكالتين، لأنه يقيد الأعضاء بمدة زمنية محددة، ويجعلهم في منأى عن تحكم وتأثير سلطة التعيين، إذ من الممكن جعل التمديد وسيلة ضغط على الأعضاء. فكلما كانت العهدة محددة بمدة زمنية مضبوطة وغير قابلة للتجديد كلما كانت هناك استقلالية، لأن الأعضاء يتحررون من ضغط سلطة التعيين أو المساومات من أجل التجديد، أما إن كانت العهدة غير محددة فمعناه أن قرار العزل يمكن أن يكون في أي لحظة، وهذا ما ينطبق أيضا على قابلية الأعضاء للعزل من عدمه والذي يعتبر تحصيلنا للأعضاء، إذ يتم إنهاء مهام الأعضاء بنفس الطريقة التي تم تعيينهم بها وفق قاعدة توازي الشكل والإجراءات عند وجوده في إحدى حالات التنافي، أو في حالة إدانته قضائيا بعقوبة سالبة للحرية<sup>10</sup>.

- ومن أجل ضمان استقلالية الوكالتين تم النص على تنافي مهام<sup>11</sup> أعضاء اللجنة المديرية والأمين العام مع أي نشاط مهني آخر أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية أو أية وظيفة عمومية، ومع كل امتلاك لمصالح في مؤسسة تابعة لقطاع المحروقات، سواء كان ذلك بصفة مباشرة أو غير مباشرة، وهو ما من شأنه أن يجعل الأعضاء في منأى عن تضارب المصالح أو الضغوطات.

إن هذا التوسع في تكريس حالات التنافي وامتدادها بالإضافة إلى الوظائف العامة إلى النشاط المهني والعهدات الانتخابية، سواء كانت محلية أو وطنية، بالإضافة إلى منعهم من امتلاك مصالح في مؤسسة تابعة لقطاع المحروقات -حتى ولو كان هذا الامتلاك بصفة غير مباشرة- من شأنه تكريس استقلالية الوكالتين، وبالتالي فعاليتها في أداء وظائفهما، كما أن النص على أن يتم إنهاء مهام كل من الأمين العام أو رئيس اللجنة المديرية وأعضائها بنفس طريقة تعيينهم، والنص على عدم قابليتهم للعزل إلا في حالة وجودهم في إحدى حالات التنافي أو صدور إدانة قضائية سالبة للحرية، من شأنه تكريس حرية واستقلالية الأعضاء أثناء ممارسة مهامهم.

### ثانيا- القيود الواردة على الاستقلالية العضوية:

رغم تعدد مظاهر الاستقلالية العضوية لوكالات المحروقات السابق ذكرها إلا أن الملاحظ أن هناك قيودا تحد من استقلالية هاتين الوكالتين تتمثل في:

- هيمنة السلطة التنفيذية على اقتراح وتعيين الأعضاء<sup>12</sup> - بمن فيهم الأمينان العامان لكلي الوكالتين-، وعدم الأخذ بأسلوب الانتخاب في اختيارهم، ما يؤدي إلى هيمنة

الاعتبارات الشخصية والولاءات السياسية<sup>13</sup>، كما أن تسمية رئيسي كل من مجلس المراقبة واللجنة المديرة من طرف السلطة التنفيذية وليس اختيارهما أو انتخابهما من طرف الأعضاء يعد مساسا باستقلاليتها التي من بين ضماناتها جعل الأعضاء هم الذين ينتخبون الرئيس من بينهم، ما يكرس تبعية أعضاء الوكالتين للسلطة التنفيذية.

- الإحالة على التنظيم فيما يخص سير مجلس المراقبة وإعداد النظام التعويضي للأعضاء<sup>14</sup>، إذ يفترض بالنظر إلى الاستقلالية القانونية المكرسة بموجب المادة 22 من القانون 13/19 أن تختص هي بتحديد النظام التعويضي لأعضائها بجميع ما يشتمله بكل استقلالية عن السلطة التنفيذية.

### المحور الثاني: الاستقلالية الوظيفية

قبل التطرق إلى الجانب الوظيفي للوكالتين تجدر الإشارة إلى أن تكييف سلطات الضبط على أنها إدارية أو تجارية يحدد الاختصاص القضائي للنظر في منازعاتها أو للطعن في قراراتها، وهاتان الوكالتان أخرجتا من الطابع الإداري بصريح المادتين 24 و<sup>15</sup>34 من القانون 13/19، وهو ما انفردتا به مع وكالتي المناجم<sup>16</sup> بالمقارنة مع باقي سلطات الضبط في النظام القانوني الجزائري.

وقد منحت لوكالات المحروقات مجموعة من الصلاحيات المتنوعة التي تتمتع بها، والتي نص عليها القانون 13/19 في مواده من 22 إلى 41 بخصوص الأحكام العامة المشتركة للوكالتين، في حين خصصت المادة 42 لاختصاصات الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات، بينما نصت المواد من 43 إلى 45 على اختصاصات الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات، بالإضافة إلى عديد المواد الموزعة في القانون.

وتتمثل الوظيفة الأساسية لوكالات المحروقات في تنفيذ السياسة الوطنية في مجال المحروقات، باعتبارهما - إلى جانب وزير القطاع- الإطار المؤسسي لممارسة نشاط المحروقات<sup>17</sup>.

وعليه سنتكلم عن مظاهر الاستقلالية الوظيفية (أولا)، ثم عن القيود التي تطال هذه الاستقلالية (ثانيا).

### أولا- مظاهر الاستقلالية الوظيفية:

توجد عدة معايير لتقدير الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط المستقلة، لكنها ليست بذات الفاعلية، إذ هناك معايير حاسمة تؤسس للاستقلالية الوظيفية بشكل

مباشر وفعال، وهناك معايير أخرى تدعم هذه الاستقلالية، ويمكن إجمال مظاهر الاستقلالية الوظيفية لوكالات المحروقات فيما يأتي:

- **الاستقلال القانوني**، الذي يتجسد أولاً في التمتع بالشخصية المعنوية، والتي تتمثل مظاهرها في تمتع الوكالتين بالذمة المالية المستقلة، ومكنتها القانونية على إبرام عقود مع الغير بخصوص تقديم خدمات أو اقتناء ممتلكات أو تأجيرها<sup>18</sup>، وكذا حق التقاضي أمام العدالة كمدع أو مدعى عليه<sup>19</sup>، وإن كان هذا المعيار ليس حاسماً لتقدير الاستقلالية الوظيفية، إلا أنه عامل مدعم لاستقلاليتها<sup>20</sup>. وثانياً في سلطتها في إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه، فهي بهذا تكون مستقلة في وضع القواعد التي تحكم تنظيمها وسيرها دون تدخل جهة أخرى<sup>21</sup>.

فالاستقلالية الوظيفية في جانبها القانوني تقاس بحجم النظام الداخلي من حيث اتساعه، أي ينظم الهيكلية أو التنظيم الإداري والتسيير الإداري بتحديد الأجهزة اللازمة للتسيير، الأجور والنظام القانوني للمستخدمين بتعيين المستخدمين، وتحديد أجورهم وتعويضاتهم وممارسة السلطة السلمية عليهم، فكلما اتسعت مجالات ونطاق النظام الداخلي كلما كانت السلطة أكثر استقلالية ومتحركة في قطاعها، بالإضافة إلى أن ما يدعم هذه الاستقلالية القانونية بخصوص سلطة وضع النظام الداخلي هو عدم خضوعه لرقابة أو مصادقة جهة أخرى، فجاءت المادة 29 من القانون 13/19 صريحة بنصها على أن اللجنة المديرية هي التي تضع نظامها الداخلي بما يتضمنه من كفاءات التنظيم والسير، وهي التي تصادق عليه مما يجعلها تتحرر من رقابة أي جهة أخرى.

- **الاستقلال الإداري**، والمتمثل في عدم خضوعهما للتدرج الإداري سواء في صورة السلطة الرئاسية أو الوصاية الإدارية<sup>22</sup>، بموجب النص الصريح للمادة 22 من القانون 13/19 والتي جاء فيها "الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات والوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات... هما سلطتان مستقلتان تنظمهما أحكام هذا القانون وتظل الوكالتان متمتعين بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية"، وكذا تكفل مجلسي المراقبة للوكالتين بالموافقة على تنظيم الوكالتين والذي تقترحه اللجنة المديرية<sup>23</sup>، بمعنى أن التنظيم الداخلي لا يعد من طرف السلطة التنفيذية ولا يحتاج لموافقتها المسبقة لتطبيقه، ما يبين الاستقلالية الإدارية للوكالتين.

- **الاستقلال المالي** الذي تتمتع به الوكالتان، والمقرر قانوناً بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 22 سالف الذكر، هذا الاستقلال المالي يتضمن كيفية التمويل واستقلالية

التسيير واستقلالية البرمجة وتنفيذ الميزانية، وفي هذا الإطار نص القانون على أن الوكالتين تحصلان مواردهما المالية من<sup>24</sup> :

- 0.5% من عائدات الإنتاج الناتجة عن المحروقات المستخرجة من مساحة الاستغلال المحددة<sup>25</sup> بحيث تقسم هذه النسبة 60% لصالح الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات، و40% لفائدة سلطة ضبط المحروقات.

- عائدات مجمل الخدمات المقدمة من قبلهما، وكل العائدات المرتبطة بمهامهما، وهو ما يدعم ميزانيتهما بمبالغ معتبرة بالنظر إلى حجم نشاطهما في قطاع المحروقات، ويعتبر من أهم مظاهر استقلاليتها وظيفيا.

ولأجل تنفيذ مهامها تتمتع بمجموعة واسعة ومتنوعة من الصلاحيات التي تتراوح بين الاختصاصات التنظيمية، الاختصاصات الرقابية، الاختصاصات الاستشارية، الاختصاصات القمعية، ويمكن تقديم أمثلة عنها فيما يأتي- بالنظر إلى أنها صلاحيات كثيرة جدا ومتخصصة وتقنية موزعة على مواد القانون من أوله إلى آخره:-

#### 1- الاختصاصات التنظيمية:

لطالما أثير التساؤل منذ ظهور سلطات الضبط المستقلة عن مدى قانونية تمتعها بالسلطة التنظيمية التي يمنحها نص الإنشاء، سواء لممارستها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، بالنظر إلى أن هذه السلطة هي الأساس لوجود سلطات الضبط<sup>26</sup>، لأنها تتضمن سلطة إنتاج القواعد القانونية والسهر على تنفيذها واحترامها<sup>27</sup> بما فيها سلطة إصدار القرارات الفردية أو الجماعية، هذه السلطة التي هي في الأصل من اختصاص السلطة التنفيذية<sup>28</sup>، إلا أن الفقه أمكنه تجاوز ذلك بالنظر إلى أن هذه السلطة هي سلطة مقيدة كما ونوعا<sup>29</sup> تماشيا والتطورات التقنية، ولمنحها أكثر فاعلية وسرعة في معالجة موضوعات تدخلها.

وفي هذا الإطار منح نص الإنشاء(القانون 03/19) لوكالات المحروقات مجموعة هائلة من الصلاحيات في مجال التنظيم، من بينها:

- بالنسبة للوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات<sup>30</sup>، لها صلاحية:

- إعداد معايير وقواعد التأهيل الأولي للأشخاص قصد ممارسة نشاطات المنبع<sup>31</sup>، ولتعاملي المنبع الذين هم كل شخص تتوفر فيه القدرات الفنية، والمؤهل مسبقا من قبل الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات لتسيير وإنجاز عمليات المنبع المتمثلة في نشاطات التنقيب والبحث عن المحروقات وتقديرها وتطويرها واستغلالها<sup>32</sup>، ومنحهم



شهادات التأهيل الأولي.

- نماذج قرارات الإسناد ومنحها وامتيياز المنيع وعقود المحروقات.
- منح رخص التنقيب، والترخيص بكل إنتاج مسبق، وتتيح رخصة التنقيب للمنقب الحق غير المطلق في القيام بأشغال التنقيب في منطقة جغرافية معينة<sup>33</sup>.
- منح الرخص الاستثنائية لحرق غاز النشاطات.
- تحديد شروط الحصول على البيانات المتعلقة بقاعدة المعطيات الخاصة بالأماكن المنجمية الجزائرية للمحروقات كلها أو جزء منها، وكذا شروط نشرها، فرغم أن هذه المعطيات تكون حصريا ملك للدولة إلا أن الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات مكلفة بتسييرها والحفاظ عليها واستعمالها<sup>34</sup>.
- أما بالنسبة للوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات، فتقوم في مجال التنظيم<sup>35</sup> ب:
- إعداد المخطط الوطني لتطوير منشآت النقل بواسطة الأنابيب، وكذا إعداد مخطط وطني لتطوير منشآت تخزين المنتجات النفطية وتوزيعها، وتحديد مواصفات الغاز الطبيعي بعد عمليات المعالجة.
- دراسة طلبات رخص استغلال المنشآت التابعة لقطاع المحروقات.
- إن تمتع وكالتي المحروقات بهذه السلطة التنظيمية الواسعة لا يجعلها بمنأى عن الرقابة القضائية ضمانا لمبدأ الشرعية، إذ لا تتحصن جميع قراراتها ضد الرقابة القضائية بل يمكن الطعن فيها أمام القضاء<sup>36</sup>.

## 2- الاختصاصات الرقابية:

إن الوظيفة الأساسية لسلطات الضبط المستقلة هي رقابة وضبط النشاط في قطاعها، سواء كانت رقابة سابقة والتي تتمثل في وضع شروط وضوابط ممارسة النشاط أي تأطير الممارسات في القطاع خصوصا من خلال قرارات منح الاعتماد أو الترخيص بممارسة النشاط<sup>37</sup>، أو رقابة لاحقة من خلال التأكد من احترام القوانين والتنظيمات التي تضبط مجال تدخلها، وقد منح للوكالتين اختصاص إجراء أي مراقبة تدخل ضمن صلاحياتهما<sup>38</sup>.

وفي هذا الإطار تقوم الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات<sup>39</sup> ب:

- مراقبة مدى احترام المحافظة على أماكن وجود المحروقات في إطار استغلالها.
- في حين تقوم الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات<sup>40</sup> ب:

- السهر على احترام التنظيم الفني المطبق على نشاطات المحروقات، بما فيه التنظيم المتعلق بالصحة والأمن الصناعي والبيئة والوقاية من المخاطر الكبرى واستعمال المواد الكيميائية.
- مراقبة مطابقة ونوعية المنتجات النفطية.
- مراقبة تطبيق التنظيمات والتوجيهات والمقاييس والمعايير المعدة على أساس أفضل الممارسات الصناعية في العالم.
- كشف ومعاينة مخالفة القوانين والتنظيمات المتعلقة بالمسائل الفنية المطبقة على نشاطات المحروقات.

### 3- الاختصاصات الاستشارية:

أصبح إعداد النصوص القانونية في ظل التطور القانوني الحاصل يخضع لإجراء مسبق يتمثل في إجراء الاستشارة<sup>41</sup>، وتعرف الاستشارة بأنها طلب تقديم آراء ووجهات نظر من أصحاب التخصص المزمع إصدار نص قانوني بخصوصه وتكون غير ملزمة<sup>42</sup>، وتعتبر الوظيفة الاستشارية من صميم الاختصاصات الأصلية لسلطات الضبط المستقلة، كنموذج جديد للإدارة وهذا بسبب تخصصها التقني في مجال تدخلها، وكون إجراء الاستشارة غير ملزم سواء من حيث اللجوء إليه أو من حيث ضرورة الأخذ بنتائجه من شأنه جعله غير ذا قيمة<sup>43</sup>.

- وفي هذا الإطار تقوم الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات بـ:
- المساهمة مع مصالح الوزارة في تحديد السياسة القطاعية في مجال نشاطات المنبع، وفي إعداد النصوص التنظيمية المتعلقة به<sup>44</sup>.
- في حين تقوم الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات في المجال الاستشاري<sup>45</sup> بـ:
- المساهمة مع مصالح الوزارة في تحديد سياسة القطاع في مجال المحروقات وفي إعداد النصوص التنظيمية التي تحكم نشاطات المحروقات.
- تقديم توصيات للوزير بخصوص منح رخص استغلال المنشآت التابعة لقطاع المحروقات، وكذا بخصوص منح رخص ممارسة نشاطات التكرير والتحويل والتخزين وتوزيع المنتجات النفطية.

### 4- الاختصاص القمعي:

منحت لسلطات الضبط الاقتصادي ممارسة الاختصاص القمعي الذي يتميز بالطابع

الردعي شرط أن يحاط بمجموعة من الضمانات الدستورية<sup>46</sup>. وقد منحت لوكالتي المحروقات سلطة إصدار العقوبات في مجالها بدلا من القضاء ضمانا لسرعة الفصل وتخصص أعضاء الوكالتين، ما يجعلهم أكثر قدرة على الإحاطة والتحكم بمختلف تشعبات موضوع النشاط<sup>47</sup>، وهو عقاب إداري كبديل عن الدعوى القضائية غايته الردع لباقي المتعاملين في حالة الإخلال بالالتزامات. وفي هذا الإطار يمكن للوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات أن تقوم بتعليق الرخص أو سحبها، وهذا بعد إثبات المخالفات والتبليغ بالإعذار<sup>48</sup>، في حين يمكن للوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات الحكم على المخالفين لأحكام القانون 13/19 أو لنصوصه التنظيمية بغرامات تدفع لدى إدارة الضرائب<sup>49</sup>. وهو ما يمثل نقلا لاختصاصات القاضي<sup>50</sup> إلى هاتين الوكالتين، ضمانا لسرعة الفصل في النزاعات، فالمعروف عن الجهاز القضائي استهلاك كثير من الوقت من خلال إجراءات البحث والتحري والتحقيق وحتى المداولات والحكم، وهو ما يتنافى مع طبيعة الميدان الاقتصادي الذي يعرف الكثير من الحيوية والنشاط والتغير. بالإضافة إلى كون موضوع النزاع في العادة يكون تقنيا محضا<sup>51</sup>، وهو ما يكون بعيدا عن مجال اختصاص القاضي، خاصة في بعض النشاطات المعقدة. والنتيجة فإن هذه الاختصاصات القضائية الممنوحة صراحة للوكالتين تؤدي إلى تقليص مجال تدخل القاضي في الميدان الاقتصادي<sup>52</sup>.

#### 5- الاختصاص التحكيمي:

يعتبر التحكيم من الإجراءات البديلة لتسوية النزاعات التي قد تنشأ بين المتعاملين الاقتصاديين أو المستغلين، والملاحظ أن هذه الصلاحية لم تمنح لجميع سلطات الضبط، بل اقتصر على أهم السلطات الناشطة في المجال الاقتصادي مثل: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، لجنة ضبط البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، ونظرا لحساسية قطاع المحروقات واستثماره لمبالغ معتبرة، سواء بالعملة الصعبة أو بالدينار ومن أجل حفظ مصالح أطراف النزاع وحفظ التوازنات في قطاع النشاط<sup>53</sup>، منحت للوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها سلطة تحكيمية، حيث تقوم بالإشراف على الصلح في حالة النزاعات المتعلقة بالتعريفات، وتلك المتعلقة بالاستعمال الحر من طرف الغير لنظام النقل بواسطة الأنابيب وتخزين المنتجات النفطية<sup>54</sup>.

### ثانيا- القيود الواردة على الاستقلالية الوظيفية:

رغم الصلاحيات الواسعة والمتنوعة التي تتمتع بها هاتين الوكالتين ما بين السلطة التنظيمية، والرقابية والاستشارية والقمعية، ما يجعلها ملزمة بكل جوانب قطاع تدخلها، إلا أنه بتحليل نص إنشائها نستشف مجموعة من القيود التي تطال هذه الاستقلالية الوظيفية والمتمثلة في:

- إلزامها بضرورة إعداد تقرير سنوي حول نشاطها، يرفع إلى الوزير الأول يتضمن عرض حال عن نشاطاتها<sup>55</sup>، وهو ما يعتبر قيودا على استقلاليتها الوظيفية باعتباره صورة من صور الرقابة على نشاطها<sup>56</sup>، خاصة وأنها ملزمة بتقديمه.

- الإحالة إلى التنظيم بخصوص تحديد سير مجلس المراقبة، وكذا نظام التعويضات الخاص بأعضائه<sup>57</sup>، إذ يفترض وبالنظر إلى استقلالية هاتين الوكالتين أن تختص هي بوضع نظامها الداخلي الذي تسير على أساسه، وتحديد النظام التعويضي لأعضائها بكل ما يشتمله.

- الإحالة إلى التنظيم بخصوص ممارسة السلطة التنظيمية المخولة لها كما هو الأمر بالنسبة للمادة 214 التي تنص على أن الشروط التي تمنح بموجبها الوكالتين بعض الرخص تحدد عن طريق التنظيم، وهو ما يعد تدخلا في مهامها.

- تبليغ الوزير من قبل الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات بمخططات نشاطات المنبع<sup>58</sup> على المديين المتوسط والطويل، وتحديد ذلك خلال شهر جانفي من كل سنة<sup>59</sup>.

### خاتمة:

إن اعتماد قانون المحروقات على كل من الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات والوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات، كهيئات ضبط اقتصادي لتسيير قطاع المحروقات يقتضي تمتعها بالاستقلالية التامة لمباشرة مهامه المنوطة بها، لكن حساسية هذا القطاع بالنسبة للأمن الاستراتيجي الوطني باعتباره مصدر الدخل الأول للاقتصاد الوطني جعل من هاتين الوكالتين مؤسسة من مؤسسات الدولة، تخضع للقانون التجاري وإن كانت تتمتع ببعض امتيازات السلطة العامة، مع الملاحظة أن مصطلح الوكالة انفردت به بالمقارنة مع باقي سلطات الضبط المستقلة باستثناء تلك الواردة في القانون رقم 05/14 المتعلق بالمناجم، وهما وكالة تسيير المنشآت الجيولوجية ووكالة تسيير الممتلكات المنجمية ومراقبة النشاطات المنجمية،

وتم تكييف هذه الوكالات الأربعة على أنها ذات طابع تجاري، بالنظر إلى القطاع الاقتصادي الذي تضبطه.

إن فعالية وكالتي قطاع المحروقات تبرز من خلال حجم الصلاحيات الهائلة في مجالها، سواء من حيث سلطة التنظيم أو من حيث سلطة الرقابة، كما تبرز فعاليتها وأهميتها أيضا من خلال نص المادة 20 التي تدرجها ضمن الإطار المؤسسي للهيئات المكلفة بتأطير نشاطات المحروقات بالموازاة مع الوزير، وهذا ما يبرز ثقلمها في مجالها، إذ تشارك وفق المادة 23 من القانون 13/19 في تنفيذ السياسة الوطنية في مجال المحروقات.

إذن فإن فعالية هاتين الوكالتين تبرز أولا من خلال قطاع النشاط المكلف بضبطه، ومن خلال حجم الصلاحيات الموكدة إليهما، كما أن استقلاليتها وإن كانت نسبية في جانبها العضوي خصوصا من خلال انفراد السلطة التنفيذية بسلطة التعيين، إلا أنها- من الناحية الوظيفية- تتمتع بسلطة معتبرة خاصة في الجانب التنظيمي من خلال سلطة إصدار القرارات التنظيمية والفردية على حد سواء، ما تؤهلها لأن تلعب دورا هاما وفعالا في قطاع المحروقات.

### الهوامش:

<sup>1</sup> القانون رقم 01/16، المؤرخ في 06/03/2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14، المؤرخة في 07/03/2016.

<sup>2</sup> القانون رقم 13/19 المؤرخ في 11/11/2019، المنظم لنشاطات المحروقات، الجريدة الرسمية عدد 79، المؤرخة في 22/11/2019، والذي ألغى القانون رقم 07/05، المتعلق بالمحروقات، المؤرخ في 28/04/2005، الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 19/07/2005.

<sup>3</sup> المادة 25 من القانون 13/19.

<sup>4</sup> المادة 26 من القانون 13/19.

<sup>5</sup> المادة 28 من القانون 13/19.

<sup>6</sup> الهيكل التنظيمي للوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات منشور على موقع الوكالة [www.alnaft.org.dz](http://www.alnaft.org.dz) والهيكل التنظيمي للوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات منشور على موقع الوكالة [www.arh.gov.dz](http://www.arh.gov.dz).

<sup>7</sup> منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قسم الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015/2016، ص 148.

<sup>8</sup> المرجع نفسه، ص 152.

<sup>9</sup> خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف، 2014/2015، ص 145.

<sup>10</sup> الفقرة الأخيرة من المادة 32 من القانون 13/19.

<sup>11</sup> الفقرة الأولى من المادة 32 من القانون 13/19.

<sup>12</sup> نصت على ذلك كل من: المادة 26 المتعلقة بتعيين أعضاء مجلس المراقبة، والمادة 28 المتعلقة بتعيين أعضاء اللجنة المديرية، و المادة 31 المتعلقة بتعيين الأمينين العامين للوكالتين.

<sup>13</sup> ZOUAIMIA Rachid, les autorités administratives indépendantes et la régulation économiques en Algérie, édition Houma, Alger, 2005,P 37.

<sup>14</sup> الفقرة الأخيرة من المادة 26 من القانون 13/19.

<sup>15</sup> حيث نصت المادة 24 على عدم خضوع الوكالتين للقواعد المطبقة على الإدارة، في حين نصت المادة 34 على أن تمسك محاسبتهما وفقا للشكل التجاري.

<sup>16</sup> حيث نصت المادة 38 من القانون رقم 05/14 المؤرخ في 2014/02/24 المتعلق بالمناجم، الجريدة الرسمية عدد 18 المؤرخة في 2014/03/30 على أن وكالة تسيير المنشآت الجيولوجية ووكالة تسيير الممتلكات المنجمية ومراقبة النشاطات المنجمية لا تخضعان للقواعد المطبقة على الإدارة، وتمسك محاسبتهما وفق الشكل التجاري.

<sup>17</sup> المادة 23 من القانون 13/19.

<sup>18</sup> المادة 40 من القانون 13/19.

<sup>19</sup> المادة 30 من القانون 13/19.

<sup>20</sup> قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2009، ص 80.

<sup>21</sup> أحسن غربي، نسبة الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، العدد 11، 2015، ص 243.

<sup>22</sup> حسن حوات، السلطات الإدارية المستقلة وفعاليتها في نطاق تحديث الإدارة المغربية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 34، 2000، ص 83.

<sup>23</sup> المادة 27 من القانون 13/19.

<sup>24</sup> المادة 36 من القانون 13/19.

<sup>25</sup> المادة 164 من القانون 13/19.

<sup>26</sup> ZOUAMIA Rachid, Op cit, P 94.

<sup>27</sup> بوجمليين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 2007/2006، ص 140.

<sup>28</sup> ZOUAMIA Rachid, Op cit, P 19.

<sup>29</sup> بوجمليين وليد، المرجع السابق، ص 142.

<sup>30</sup> هناك العديد من المواد المتفرقة التي نصت على هذه الصلاحية منها: 19، 42، 61، 63، 72، 74، 90، 91، 95، 110، 120... وغيرها.

<sup>31</sup> المادة 42 من القانون 13/19.

<sup>32</sup> المادة 2 من القانون 13/19.

<sup>33</sup> المادة 2 من القانون 13/19.

<sup>34</sup> المادة 18 من القانون 13/19.

<sup>35</sup> هناك العديد من المواد المتفرقة التي نصت على هذا الاختصاص منها: 43، 152...

<sup>36</sup> بهذا الخصوص تنص المادة 229 من القانون 13/19 على أن "يمكن الطعن في القرارات التي تتخذها وكالات المحروقات أمام المحاكم الجزائية المختصة وفقا لشروط قانون الإجراءات المدنية والإدارية"

<sup>37</sup> بوجمليين وليد، المرجع السابق، ص 148.

<sup>38</sup> المادة 38 من القانون 13/19.

<sup>39</sup> نصت على هذا الاختصاص المواد: 18، 39، 42، 108.

- <sup>40</sup> عدتها المواد 43 و 44.
- <sup>41</sup> ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 113.
- <sup>42</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2019، ص 212.
- <sup>43</sup> بوجمليين وليد، المرجع السابق، ص 171.
- <sup>44</sup> المادة 42 من القانون 13/19.
- <sup>45</sup> نصت عليها المواد 21، 44.
- <sup>46</sup> منصور داود، المرجع السابق، ص 386.
- <sup>47</sup> خرشي إلهام، المرجع السابق، ص 297.
- <sup>48</sup> المادة 226 من القانون 13/19.
- <sup>49</sup> المادتان 227 و 228 من القانون 13/19.
- <sup>50</sup> منصور داود، المرجع السابق، ص 366.
- <sup>51</sup> خرشي إلهام، المرجع السابق، ص 350.
- <sup>52</sup> بوجمليين وليد، المرجع السابق، ص 196.
- <sup>53</sup> بوجمليين وليد، المرجع السابق، ص 167.
- <sup>54</sup> المادة 44 من القانون 13/19.
- <sup>55</sup> الفقرة الأخيرة من المادة 27 من القانون 13/19.
- <sup>56</sup> أحسن غربي، المرجع السابق، ص 253.
- <sup>57</sup> الفقرة الأخيرة من المادة 26 من القانون 13/19.
- <sup>58</sup> حسب المادة 2 من القانون 13/19 فإن نشاطات المنيع هي نشاطات التنقيب والبحث عن المحروقات وتقديرها وتطويرها واستغلالها.
- <sup>59</sup> المادة 42 من القانون 13/19.