الطابع الوهمي لسلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية في القانون الجزائري

حمادي زوبير [1]

[1] أستاذ محاضر قسم "أ"، مخبر البحث حول فعلية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 06000 بجاية، الجزائر.

البريد الإلكتروني: hamadi06droit@yahoo.fr

الملخص:

منذ سنة 2000 تم تحرير نشاط التبغ والمواد التبغية وصاحب هذا التحرير استحداث سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية.

وفي إطار هذا التحول الذي عرفه النشاط التبغي في الجزائر أضحى مشروعاً إلقاء الضوء على هذه السلطة والبحث في مدى فعاليتها

الكلمات المفتاحية:

سلطة الضبط، القطاع التبغي، سوق المواد التبغية، سلطة إدارية مستقلة.

تاريخ إرسال المقال: 2020/08/15، **تاريخ قبول المقال:** 2020/11/29، **تاريخ نشر المقال:** 2020/12/31

لتهميش المقال: حمادي زوبير، " الطابع الوهمي لسلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية في القانون الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 04، 2020، ص ص.202-214.

المقال متوفر على الرابط التالي: https: //www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72

المؤلف المراسل: حمادي زوبير، hamadi06droit@yahoo.fr

The Fictitious Nature of the Regulatory Authority market of the Tobacco & Tobacco Products in Algerian Law

Summary:

Since the 2000s, we have witnessed the liberalization of tobacco and tobacco products market, and the birth of an authority reponsible for regulating the tabacco market.

This transformation in the tobacco sector makes it essential to explore and reflect on the regulatory authority for the tobacco and tobacco products market.

Keywords:

Regulatory authority, tobacco sector, tobacco products market, independent administrative authority.

Le caractère fictif de l'autorité de régulation du marché du tabac et des produits tabagiques en droit algérien

Résumé :

Depuis les années 2000, on assiste à la libéralisation du marché du tabac et des produits tabagique, et à la gésine d'une autorité chargée de la régulation du marché du tabac.

Cette transformation dans le secteur tabagique rend incontournable une prospection et une réflexion autour de l'autorité de régulation du marché du tabac et des produits tabagiques.

Mots clés:

Autorité de régulation, le secteur tabagiques, marché des produits tabagiques, autorité administrative indépendante.

مقدمة

أدى الانسحاب التدريجي للدولة من تنظيم النشاط الاقتصادي إلى ترك المسألة لقواعد السوق والمتعاملين الاقتصاديين، غير أنّه لا بد من تعويض لهذا الانسحاب نظراً لحاجة السوق إلى تواجد السلطة العامة فيه، مما أدى بالدولة إلى وضع قواعد أقل تشدداً وأكثر مرونة، مع تبني أنظمة قانونية متناسبة مع التغيرات الاقتصادية الجديدة [1]، ونتيجة لذلك، تم إنشاء سلطات إدارية لضبط السوق؛ تُعرف بالهيئات الإدارية المستقلة [2] أُسندت إليها مهمة ضبط النشاطات المحررة واتخاذ القرارات فيها [3].

ومن السلطات المستحدثة في الجزائر سلطة لضبط سوق التبغ والمواد التبغية، وعلى هذا الأساس، أضحى مشروعاً إلقاء الضوء على هذه السلطة والبحث عن مدى فعاليتها في ضبط السوق؟

والحقيقة أنّ مجرد استقراء وتفحص الأحكام القانونية المتعلقة بها يُظهر بكل سلاسة الطابع الوهمي لهذه السلطة، ويتجلى ذلك من خلال عدم تجسيدها فعلياً رغم النص عليها قانوناً (أولاً)، وكذا افتقارها إلى جميع الميزات التي قد تُضفي عليها وصف السلطة (ثانياً).

أولاً–عدم التجسيد الفعلي لسلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية

رغم استحداث سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية منذ سنة 2000 إلاّ أنها لم ترى بعد النور (أ)، ويبدو أنّ هذه السلطة لن تعرف وجوداً فعلياً أبداً (ب).

أ–سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية سلطة لم ترى النور بعد

أُستحدثت سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية بموجب المادة 33 من القانون رقم 2000–06 المتضمن قانون المالية لسنة 2001[4]، المتممة للمادة 298 من القانون رقم 76–104، المتضمن قانون

---

1 – ZOUAIMIA Rachid, *Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie*,Edition Houma, 2005, p. 62.

2 – تتمثل أول سلطة إدارية مستقلة في الجزائر في المجلس الأعلى للإعلام المستحدث بموجب القانون رقم 90–07المؤرخ في 3 أبريل 1990، المتعلق بالإعلام، ج.ر عدد 14 لتاريخ 04 أبريل 1990، الملغى بموجب القانون رقم 12–05، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بالإعلام، ج.ر عدد 02 لتاريخ 15 يناير 2012.

3-ZOUAIMIA Rachid, «Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », *Idara*, n ° 2, 2004, p. 30.

4 – قانون رقم 2000–06، مؤرخ في 23 ديسمبر 2000، يتضمن قانون المالية لسنة 2001، ج ر عدد 80 لتاريخ 24 ديسمبر 2000. (معدّل ومتمم).

الضرائب غير المباشرة [5]، حيث جاء في فحوى الفقرة الأولى من المادة الأخيرة أنه: " *تحدث لدى الوزير المكلف بالمالية سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية*". وبعد تسع (9) سنوات تدخل المشرع وعدّل تلك الفقرة بموجب المادة 19 من القانون رقم 09-01، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009[6]، ليصبح فحواها كما يلي: " *تنشأ لدى الوزير المكلف بالمالية سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية*". وهو الأمر الذي أبقت عليه النصوص المعدلة له فيما بعد [7].

فبالمقارنة البسيطة للفقرة الأولى من نص المادة 298 من قانون الضرائب غير المباشرة قبل وبعد تعديلها، نجد أنّ هناك كلمة واحدة تغيرت –تم استبدال كلمة " تحدث" بكلمة " تنشأ «–وليس لهذه الكلمة أية علاقة بطبيعة سلطة ضبط سوق التبغ، سوى أنها تؤكد على أنّ المشرع الجزائري لا يعير أي اهتمام لهذه السلطة.

حيث ما يمكن ملاحظته هو عدم الوجود الفعلي لسلطة ضبط سوق التبغ، وذلك منذ النص عليها سنة 2000 بموجب قانون المالية لسنة 2001 إلى غاية يومنا هذا، وهذا دليل قاطع على تقاعس السلطة التنفيذية الجزائرية في استكمال ما بدأته السلطة التشريعية، إذ كلما أحالت النصوص التشريعية مسألة إنشاء بعض الأجهزة إلى التنظيم تبقى هذه الأجهزة حبراً على ورق بحيث لا ترى النور.

على كلّ هذه الظاهرة ليست غريبة في الجزائر، والأمثلة عن عدم فعلية القاعدة القانونية في مادة الضبط الاقتصادي كثيرة، فعلى سبيل أنشأ المشرع الجزائري سلطة ضبط النقل سنة 2002 بموجب القانون رقم-11 02المتضمن قانون المالية لسنة 2003[8]، إلاّ أنها بقيت حبراً على ورق، وكذلك استحدثت سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام سنة 2015 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام [9]، إلاّ أنّ هذه الأخيرة لم ترى بدورها النور لغاية اللحظة.

وكذلك تم تحويل الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، من سلطة إدارية مستقلة إلى مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص توضع تحت وصاية الوزير المكلّف بالصحة بموجب المادة 224 من

---

5 – أمر رقم 76-104، مؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، ج.ر عدد 102 لتاريخ 22 ديسمبر 1976. (معدّل ومتمّم).

6 – قانون رقم 09-01، مؤرخ في 22 يوليو 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر عدد 44 لتاريخ 26 يوليو 2009 (معدّل ومتمم).

7 – أُنظر المادة 38 من القانون رقم 17-11، المؤرخ في 27 ديسمبر 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج.ر عدد 76 لتاريخ 28 ديسمبر 2017. وأُنظر المادة 49 من القانون رقم 19-14، المؤرخ في 11 ديسمبر 2020، المتضمن قانون المالية لسنة 2020، ج.ر عدد 81 لتاريخ 30 ديسمبر 2019.

8 – أُنظر المادة 65 من القانون قانون رقم 02-11 مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج. ر عدد 86 لتاريخ 25 ديسمبر 2002.

9 – مرسومرئاسيرقم 15-247 مؤرخفي 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج. ر عدد 50 لتاريخ 20 سبتمبر 2015.

القانون رقم 18-11 المتعلق بالصحة [10]، وذلك بعدما كانت سلطة إدارية مستقلة بموجب القانون رقم 08-13، المعدّل والمتمّم للقانون رقم 85-05، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها [11]. والأدهى من ذلك، هو حل سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه بخرق صارخ لنص تشريعي، إذ بعدما تم استحداث هذه السلطة بموجب القانون رقم 05-12 المتضمن قانون المياه[12]، الذي أحال مسألة تحديد صلاحياتها وقواعد تنظيمها وعملها إلى التنظيم، صدر المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها[13]، إلاّ أنه بعد 10 سنوات تتدخل السلطة التنفيذية لتلغي هذا المرسوم، وتحوّل جميع ممتلكات وحقوق والتزامات وسائل ومستخدمين سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه إلى وزارة الموارد المائية[14]، وذلك دون مراعاة القانون رقم 05-12 المعدّل والمتمم السالف الذكر.

وجدير بالذكر، أنّ عدم فعلية القاعدة القانونية لا يقتصر على مادة الضبط الاقتصادي فحسب، وإنمّا يمتد كذلك ليشمل مجالات أخرى، فعلى سبيل المثال وضع المحاكم الإدارية في الجزائر، إذ في الوقت الذي أخذت فيه الدولة الجزائرية بتبني نظام الازدواجية القضائية (الفصل بين القضاء الإداري والقضاء العادي) المكرّس

---

[10] – قانون رقم 18-11 مؤرخ في 2 يوليو2018 ، يتعلق بالصحة،ج.ر عدد 46 لتاريخ 29 يوليو 2018. وتطبيقاً لهذا النص صدر المرسوم التنفيذي رقم 19-190، المؤرخ في 03 يوليو 2019، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية وتنظيمها وسيرها، ج.ر عدد 43 لتاريخ 07 يوليو 2019. والذي أكد بدوره بموجب المادة 2 منه على أنّ الوكالة هي مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص.

[11] – قانون رقم 08-13، مؤرخ في 20 يوليو 2008، يعدّل ويتمّم الأمر رقم 85-05، المؤرخ في 16 فبراير 1985 والمتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج.ر عدد 44 لتاريخ 03 أوت 2008 (ملغى). وتجدر ملاحظة أنّه رغم إحالة هذا النص إلى التنظيم من أجل تحديد مهام هذه الوكالة وكذا تنظيمها وسيرها والقانون الأساسي لمستخدميها إلاّ هذا النص لم يصدر إلاّ بعد مضي 7 سنوات، حيث صدر المرسوم التنفيذي رقم 15-308 مؤرخ في 6 ديسمبر سنة 2015 يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وتنظيمها وسيرها وكذا القانون الأساسي لمستخدميها،ج.ر عدد 67، لتاريخ 20 ديسمبر 2015.

[12] – قانون رقم 05-12 مؤرخ في 04 أوت 2005، يتضمن قانون المياه، ج.ر عدد 60 لتاريخ 04 سبتمبر 2005، معدّل ومتمّم بموجب القانون رقم 08-03، مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج.ر عدد 04 لتاريخ 27 جانفي 2008، معدّل ومتمّم بموجب الأمر رقم 09-02، مؤرخ في 22 يوليو 2009، ج.ر عدد 44 لتاريخ 26 يوليو 2009.

[13] – مرسوم تنفيذي رقم 08-303مؤرخ في 27 سبتمبر سنة 2008 يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج .ر عدد 56 لتاريخ 28 سبتمبر 2008. (ملغى).

[14] – مرسوم تنفيذي رقم 18-163 مؤرخ في 14 يونيو سنة 2018، يتضمن إلغاء المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المؤرخفي 27 سبتمبر سنة 2008 الذي يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج .ر عدد 36 لتاريخ 17يونيو 2018..

بموجب دستور لسنة 1996[15] والنصوص القانونية التي أنشأت المحاكم الإدارية من الناحية القانونية منذ سنة 1998[16] بقي التجسيد الفعلي لهذا النظام غير مستكمل إلاّ بعد مرور ما يقارب عقد من الزمن، حيث بقيت الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية تفصل في المنازعات الإدارية المخوّلة أصلاً للمحاكم الإدارية[17]. وها هو الوضع يكرر نفسه مع الاقطاب المتخصصة على مستوى المحاكم، فمنذ النص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الصادر في سنة 2008 وإحالة تحديدها إلى السلطة التنظيمية [18] دخلت كغيرها من التنظيمات في درج المنسيات إلى أن يحين عليها أمر رب العلي القدير [19].

ب-سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية لن تعرف وجوداً فعلياً أبداً

قد يقول قائل على أي أساس يمكن القول بأنّ سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية لن تعرف تجسيداً فعلياً لها طالما أنّ الواقع أثبت أنّ هناك الكثير من الهيئات التي تم استحداثها قانوناً إلاّ أنّ تجسيدها الفعلي كان بعد وقت طويل من الزمن؟

هذا الطرح سليم لو لم يتراجع المشرع عن الطابع الانتقالي لسلطة وزير المالية في منح الاعتماد لصناع التبغ، على النحو الذي جاءت به المادة 33 من القانون رقم 2000-06 المتضمن قانون المالية لسنة 2001، حيث أنّ هذه الأخيرة حينما تممت القانون رقم 76-104 المتعلق بالضرائب غير المباشرة، تحوّل فحوى المادة 2/298 من هذا الأخير إلى ما يلي: " *بصفة انتقالية، يعتمد صانعو و/ أو موزعو التبغ من طرف وزير المالية* ". فهذا

---

15 – دستور الجمهورية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتعلّق بإصدار نصّ تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر1996، ج.ر عدد 76 لتاريخ 08 ديسمبر 1996.معدل ومتمم بقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر عدد 25 لتاريخ 14 أبريل 2002. معدل ومتمم بقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر عدد 63 لتاريخ 16 نوفمبر 2008. ومعدل بقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر عدد 14 لتاريخ 07 مارس 2016.

16 – تم استحداث هذه المحاكم بموجب القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد 37لتاريخ 01 يونيو 1998.

17 – لم تباشر السلطات بالتجسيد الفعلي للمحاكم الادارية إلا في سنة 2011 أي بعد ثلاث سنوات من صدور قانون الاجراءات المدنية والإدارية الجديد، الذي صدر بموجب القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر عدد 21 لتاريخ 23 أبريل 2008.

18 – أُنظر المادة 32 منالقانون رقم 08-09، المذكور أعلاه.

19 – لا يوجد أي مبرر لتماطل السلطات في تجسيد الأقطاب المتخصصة تجسيداً فعلياً، خاصة إذا كنا نعلم أنّ تخصص جهات القضاء وتخصص القضاة هما من التوجهات الحديثة البارزة للتنظيم القضائي الجزائري، فاستحداث هذه الاقطاب لم يكن اعتباطياً، بل أملته الاحتياجات القضائية القائمة، وتلك التي يمكن أن يصادفها القضاء في المستقبل، وذلك بسبب تشابك وتعقيد العلاقات القانونية التي تفرزها التحولات الاقتصادية والاجتماعية الجارية.

النص يفيد بأنّ عملية التجسيد الفعلي لسلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية هي مسألة وقت طالما أنّ سلطة وزير المالية في منح الاعتماد ما هي إلاّ سلطة مؤقتة يمارسها هذا الأخير ريثما يتم تجسيد سلطة الضبط السالفة الذكر من الناحية الفعلية.

وهذا ما يُستفاد أيضاً من المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 04-331 المتعلق بتنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها [20]، التي أقرت أنه:" *تمارس المديرية العامة للضرائب ريثما يتم وضع سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية، الصلاحيات المخولة لهذه السلطة*".

وعليه، لو بقيت هذه الأحكام على حالها لأمكن الجزم بأنّ وضع سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية على أرض الواقع ما هي إلاّ مسألة وقت، وأنّ هذه السلطة ستنتظر فقط أجلها لتخرج إلى حيز الوجود.

إلاّ أنّ الطرح السالف الذكر لم يعد يصلح بمجرد صدور القانون رقم 09-01، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، طالما أنّ المادة 19 منه عدّلت من مضمون المادة 2/298 السالفة الذكر ليصبح نصها كالآتي: " *يعتمد صانعو التبغ من طرف وزير المالية* ".

وهكذا يتضح جلياً بأنّ القانون رقم 09-01 المشار إليه أعلاه، قد أقصى وحذف عبارة " *بصفة انتقالية* " التي كانت موجودة من قبل في المادة 2/298 من قانون الضرائب غير المباشرة السالفة الذكر، وبهذا تُصبح سلطة وزير المالية في منح الاعتماد لممارسة نشاط التبغ سلطة أصلية وليست مؤقتة ريثما يتم وضع سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية كما كان عليه الحال في ظل القانون رقم القانون رقم 2000-06، المتضمن قانون المالية لسنة 2001 المذكور آنفاً.

وجدير بالذكر أيضاً أنّ هذا الوضع بقي على حاله رغم تدخل المشرع مرتين لتعديل المادة 298 المشار إليها آنفاً، مرة بموجب المادة 38 من القانون رقم 17-11، المتضمن قانون المالية لسنة 2018[21]، ومرة بموجب المادة 49 من القانون رقم 19-14 المتضمن قانون المالية لسنة 2020[22]. مما يعني أنّ المشرع ليس لديه أي نية في استكمال بناء سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية.

وترتيباً على ما سبق، يمكن الجزم بصفة قطعية أنّ التجسيد الفعلي لسلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية المستحدثة لدى وزير المالية لن يتحقق أبداً.

---

[20] – مرسوم تنفيذي رقم 04-331، مؤرخ في 18 أكتوبر 2004، يتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، ج.ر عدد 66 لتاريخ 20 أكتوبر 2004.

[21] – قانون رقم 17-11، مؤرخ في 27 ديسمبر 2017، يتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج.ر عدد 76 لتاريخ 28 ديسمبر 2017.

[22] – قانون 19-14، مؤرخ في 11 ديسمبر 2020، يتضمن قانون المالية لسنة 2020، ج.ر عدد 81 لتاريخ 30 ديسمبر 2019.

ثانياً-افتقار سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية للميزات التي قد تضفي عليها وصف السلطة

غنيّ عن البيان أنّ سلطة ضبط القطاع الاقتصادي كانت من اختصاص السلطة التنفيذية وبدخول الجزائر إلى اقتصاد السوق تم استبدال هذه السلطة التقليدية بنوع جديد من السلطات يصطلح عليها السلطات الإدارية المستقلة، وأنّ هذا النوع الجديد من السلطات لا يكتفي بالتسيير فقط، وإنّما بغرض تحقيق نوع من التوازن في السوق، يضطلع كذلك بمراقبة النشاط الاقتصادي الذي استحدث من أجله [23]. لذا آلت إلى هذا النوع من السلطات الجديدة تلك الاختصاصات التي كانت في السابق من اختصاصات السلطات التنفيذية [24]. فعلى سبيل المثال الصلاحيات التي كانت تؤول لوزير التجارة سابقاً، استحوذ عليها مجلس المنافسة، كما فقد وزير المالية الصلاحيات المخوّلة له في المجال المصرفي والتي تعود حالياً لمجلس النقد والقرض.

وترتيباً لما سبق، ينبغيأن يكون الحال كذلك بالنسبة لسلطة ضبط القطاع التبغي، إذ يُفترض أن تمارسها سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية بعدما كانت في يد السلطة التنفيذية. غير أنّ الأحكام القانونية الراهنة تفيد تجريد سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية من سلطة اتخاذ القرارات المهمة في القطاع التبغي (أ)، وأنها لا تتمتع بأية استقلالية تجاه السلطة التنفيذية (ب).

أ-تجريد سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية من سلطة اتخاذ القرارات المهمة في القطاع التبغي

من المسلمات الراسخة في الفكر القانوني أنّه لا يكفي لإضفاء وصف السلطة على أي هيئة مجرد أن يكون لها دوراً استشارياً، بحيث تقتصر صلاحياتها على مجرد تقديم الآراء الاستشارية في مجال عملها، وإنما فوق ذلك، لابدّ أن يكون لهذه الأخيرة الحق في اتخاذ قرارات حاسمة في المجال الذي تتدخل فيه.

وفعلاً، فإنّ الأحكام القانونية التي كانت سائدة في ظل القانون رقم 2000-06 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001، كانت تحوي ما يفيد تمتع سلطة ضبط السوق والمواد التبغية ببعض الصلاحيات التي تمكنها من اتخاذ القرارات الحاسمة في حقل نشاطها، فعلى سبيل المثال كانت المادة 2/298 من قانون الضرائب غير المباشرة آنذاك توحي -كما تم تبيانه من قبل- بأنّ هذه السلطة ستتولى اتخاذ القرارات الخاصة بمنح الاعتماد للمتدخلين في النشاط التبغي بمجرد تنصيبها، وأنّ مهام وزير المالية هي مهام مؤقتة تنتهي بمجرد تنصيب هذه السلطة وتولي مهامها.

---

23 – FRISON-Roche (M A), « Le droit de la régulation », *DALLOZ*, n° 7,2001,p. 614.

24-ZOUAIMIA Rachid, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », *op.cit*, p. 30.

وهذا ما يمكن استخلاصه أيضاً من قراءة أحكام المرسوم التنفيذي رقم 04-331 المتعلق بتنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، الذي جاء بناءً على القانون رقم 2000-06 السالف الذكر. فعلى سبيل المثال تشير المادتان 5 و6 منه والتي جاءتا في القسم الثاني الذي يحمل عنوان" شروط تسليم الرخصة المؤقتة والاعتماد وسحبها"، ما يفيد تمتع سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية في اتخاذ القرارات المتعلقة بتسليم الرخص المؤقتة لممارسة النشاط التبغي، وكذا منح الاعتماد لصانعي التبغ[25]، بل أنّ الأحكام القانونية تفيد أيضاً تمتع هذه السلطة كذلك بالسلطة الرقابية على نشاط التبغ، ويظهر ذلك من خلال بعض الالتزامات التي يخضع لها صناع التبغ، والتي من خلالها يمكن لسلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية أن تفرض رقابتها على النشاط التبغي، إذ تلزم هذه النصوص الصانع بأن يودع مسبقاً لدى سلطة الضبط التبغية كشفاً يُبين تركيبة سعر كل مادة مصنعة أو مستوردةعند كل تغيير في أسعار المواد التبغية [26]، كما توجبه بأن يرسل سنوياً، كشفا لتقديرات صنع المواد التبغية الموجهة لوضعها في السوق أو للتصديروكذلك الواردات من هذه المواد إلى سلطة الضبط من أجل المصادقة عليه وذلك في الآجال المحددة لذلك [27]، هذا وقد ألزم القانون أيضاً صانعي التبغ بأن يبلغوا سلطة الضبط مسبقاً بكل تغيير في الوضعية بالنسبة لما تم التصريح به في دفتر الشروط[28].

كما يظهر الدور الرقابي لسلطة الضبط على سوق التبغ أيضاً، من خلال سلطتها في توقيع عقوبتي الإنذار والتوبيخ على كل من يخالف قواعد المهنة [29] مع السماح لها بسحب الاعتماد من كل متدخل لم يحترم الشروط القانونية والتنظيميةأو لم ينطلق في الإنتاج بعد انقضاء مدة سنتين (2) ابتداء من تاريخ الاعتماد أو الأجل المذكور في دفتر الشروط الذي تقبله سلطة الضبط [30].

وزيادة على السلطات التي أعترف بها لسلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية، تلعب كذلك دوراً استشارياً من خلال الاقتراحات التي يمكن أن تقدمها لوزير المالية بشأن بنود دفتر الشروط[31].

غير أنّ كل هذه السلطات التي كان يمكن أن تتمتع بها سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية تم إجهاضها بصدور القانون رقم 09-01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، الذي منح اختصاص مطلق لوزير المالية في منح الاعتماد من أجل مباشرة النشاط التبغي. وبالتبعية نُزع منها الاختصاص المتعلق

---

[25] – المادة 14 من الملحق المتعلق بدفتر الشروط من المرسوم التنفيذي رقم 04 -331 السالف الذكر، التي قضت بأنه:" *يقدم طلب الاعتماد لسلطة الضبط بعد الانتهاء من إجراء مجمل أحكام دفتر الشروط هذا*". وهذا ما تضمنته أيضاً المادة 6 من نموذج دفتر الشروط المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم التنفيذي رقم 04 -331 السالف الذكر.

[26] – المادة 7 من الملحق المتعلق بدفتر الشروط المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 04-331 السالف الذكر.

[27] – المادة 8 من الملحق نفسه. والمادة 5 من نموذج دفتر الشروط المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 04-331 المذكور أعلاه.

[28] – المادة 10 من الملحق المتعلق بدفتر الشروط السالف الذكر.

[29] – راجع المادة 15 من الملحق المتعلق بدفتر الشروط المشار إليه أعلاه.

[30] – راجع المادة 16 من الملحق المتعلق بدفتر الشروط.

[31] – راجع المادة 301 من قانون الضرائب غير المباشرة قبل التعديل.

بسحب الاعتماد وفقاً لقاعدة توازي الأشكال التي أقرتها المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 04-331 السالف الذكر، بل وحتى ذلك الدور الاستشاري الذي كان يمكن أن تلعبه هذه السلطة لو تم تنصيبها سحب منها بعد إلغاء المادة 301 من قانون الضرائب المباشرة.

وهكذا، فإنّ جل المعطيات أعلاه، تشير وتجزم بشكل قطعي وحاسم بأنه لا وجود لأي معنى لوصف " السلطة " المصبوغ شكلاً على هيئة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية في القانون الجزائري.

ب-عدم تمتع سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية بأية استقلالية تجاه السلطة التنفيذية

هناك عدّة معايير يمكن الاستناد إليها لقياس مدى استقلالية جهاز معين، فيمكن الاستناد إلى معيار عضوي أي التركيبة البشرية التي يتكون منها هذا الجهاز، وأسلوب تعيينها إذا كان عن طريق الانتخاب أو عن طريق قرار التعيين صادر من السلطة الوصية. كما يمكن الاستناد إلى معيار وظيفي أي مدى خضوع نشاط الجهاز إلى رقابة سلمية أو وصائية، فالاستقلالية حسب هذا المعيار يقصد بها عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لأية رقابة وصائية كانت أو رئاسية، مع عدم تلقيها أية تعليمة أو وصاية من أية جهة، بعبارة أخرى عدم الخضوع لأية سلطة سلمية كانت أم وصائية، سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، على أساس أن الشخصية المعنوية لا تعد بمثابة معيار أو عامل فعال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية [32].

وقد اعترف المشرع الجزائري صراحة باستقلالية بعض سلطات الضبط، كما هو الأمر بالنسبة لسلطة الضبط في مجال البريد والاتصالات، والتي كيفها المشرع بالمستقلة بموجب المادة 11 من القانون رقم 18-04 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية[33]، وكذلك الحال بالنسبة لسلطة الكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات [34]، وكذلك اعترف بصريح العبارة باستقلالية لجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها[35]، وسلطتي ضبط الصحافة المكتوبة والسمعي البصري[36]، والشيء نفسه أيضاً بالنسبة للوكالتين المنجميتين في

---

32 – ZOUAIMIA Rachid,*Droit de la régulation économique*,Editions Berti, Alger, 2008 , p. 80.

33 – قانون رقم 18-04، مؤرخ في 10 ماي 2018، يحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات الإلكترونية، ج.ر عدد 27 لتاريخ 18 ماي 2018. وقد اعترف قبل ذلك باستقلالية سلطة البريد والمواصلات بموجب المادة 10 من قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر عدد 48 لتاريخ 06 أوت 2000.الملغى بموجب القانون السالف الذكر.

34 – المادة 112 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 5 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر عدد 08 لتاريخ 06 فبراير 2002.

35 – قانون رقم 03-04، مؤرخ في 17 فيفري 2003، معدل للمرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 32 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل ومتمم، ج.ر عدد 11 لتاريخ 19 فبراير 2003.

36 – أُنظر المادتين 40 و64 من القانون رقم 12-05، المتعلق بالإعلام، السالف الذكر.

ظل القانون رقم القانون رقم 01-10 المتضمن قانون المناجم [37] غير أنّ المشرع تراجع عن هذا الاعتراف في ظل القانون الحالي[38].

وأمّا بالنسبة لحال سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية، فلم ينوه المشرع لا من قريب ولا من بعيد إلى ما يوحي باستقلاليتها، كما لا يمكن الاستناد إلى المعيار العضوي لغياب القانون المحدد لتركيبتها البشرية وكيفية تعيين أعضاءها. فقانون المالية التكميلي لسنة 2009 والقوانين التالية له قد اكتفت بالنص على أنه تنشأ هذه السلطة لدى الوزير المكلف بالمالية دون أية توضيحات أخرى، وهذا يعني أنّ هذه الهيئة تكون تابعة لوزارة المالية، وتبعاً لذلك فإنّها لا تتمتع بالاستقلالية ولا ينطبق عليها أي معيار من معايير الاستقلالية.

وفوق ذلك، فقد جاء في المادة 3/15 من الملحق المتعلق بدفتر الشروط المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 04-331 السالف الذكر أنه: " *يتمتع الصانع بحق تقديم الطعن لدى الوزير المكلف بالمالية*".وعليه، يُستخلص من هذا النص نتيجتين أساسيتين، هما:

النتيجة الأولى؛ تتمثل في خضوع أعمال سلطة الضبط في قطاع التبغ والمواد التبغية إلى رقابة الوزير المكلف بالمالية. وبهذا يتضح أن سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية تخضع لرقابة سلمية، إذ يمكن الطعن ضد قراراتها أمام وزير المالية عن طريق التظلم الرئاسي، وهذا عكس سلطات الضبط المستقلة الأخرى التي لا تخضع لأية رقابة إدارية وتتخذ قراراتها بصورة مستقلة، وأنّ الرقابة الوحيدة الممارسة على قراراتها هي الرقابةالقضائية [39]، فعلى سبيل المثال تخضع القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية للطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة [40].

---

[37] – المادتان 44 و45 من القانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 يوليو 2001، المتضمن قانون المناجم، ج.ر عدد 35 لتاريخ 04 يوليو 2001. (ملغى).

[38] – المادة 37 من القانون رقم 14-05، المؤرخ في 24 فبراير 2014، المتضمن قانون المناجم، ج.ر عدد 18 لتاريخ 30 مارس 2014.

[39] – للمزيد من التفاصيل حول الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة راجع: ماديو ليلى، " تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري "، مداخلة ألقيت في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية،أيام 23-24 ماي 2007.

[40] – المادة 107 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 11 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 52 لتاريخ 27 أوت 2003، معدّل ومتمّم بأمر رقم 10-04، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر عدد 50 لتاريخ 01 سبتمبر 2010، ومتمّم بقانون رقم 17-10، مؤرخ في 11 أكتوبر 2017، ج.ر عدد 57 لتاريخ 12 أكتوبر 2017.

النتيجة الثانية: إنّ نص القانون على التظلم الإداري الرئاسي يجعل سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية شبيهة بما يعرف في النظام المركزي بعدم التركيز أين تبقى جميع القرارات الهامة من اختصاص السلطة المركزية، إذ أنّ سلطات عدم التركيز لا تتمتع بالاستقلالية ولا بالشخصية القانونية، فهي تتبع الوزارة المعنية، إذ كانت دعوى الإلغاء ضد قرارات هذه السلطات قبل صدور القانون رقم 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية[41] مرهونة بإجراء التظلم الإداري المسبق أمام السلطة الرئاسية وإلاّ رُفضت هذه الدعوى[42].

وترتيباً لما سبق، يتضح أنّ سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية لا يمكن اعتبارها سلطة إدارية مستقلة بقدر اعتبارها سلطة عدم تركيز تابعة للوزير المكلف بالمالية.

خاتمة

ما يمكن الوصول إليه من خلال التحليل السابق هو أنّ السمة الأساسية لقطاع التبغ والمواد التبغية في الجزائر هي تمركز سلطة ضبطه بين أيدي الهيئة التنفيذية، التي لا تقبل التنازل عن اختصاصاتها.

فبعدما تم تكريس سلطة ضبط قطاع التبغ من الناحية القانونية،والاعتراف لها بسلطة اتخاذ القرارات تم تجريدها من سلطاتها لتمارسها السلطة التنفيذية متمثلة في وزارة المالية، كما أنه على فرض أنه يحق لسلطة الضبط أن تتخذ قرارات في مجال تدخلها، تبقى هذه القرارات محل رقابة إدارية من طرف وزارة المالية، وذلك عن طريق التظلم الإداري الموجه إلى هذه الأخيرة، مما يجعل سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية المستحدثة في وضعية عدم تركيز مركزي وبعيدة كل البعد عما يُعرف بالهيئات الإدارية المستقلة.

وهذه الظاهرة ليست غريبة في النظام القانوني الجزائري، إذ كثيرا ما تُستحدث فئات قانونية جديدة ويبقى تجسيدها الفعلي منسياً، مما يجعلها عديمة الجدوى والروح، وهذا هو الحال بالنسبة لسلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية-كما رأينا-، هي مجرد سلطة وهمية بمثابة حبر على ورق. وهذا يؤكد مقولة أستاذنا الفاضل "زوايمية رشيد " التي مفادها: " أنّ النظام الجزائري يستحدث أنماط وفئات قانونية معروفة في الدول الليبرالية، ثم يُعمل على تفريغها من جوهرها ومعناها ".[43]

---

41 – أصبح التظلم الإداري المسبق اختياري بموجب الأحكام القانونية الراهنة. راجع المادة 830 من القانون رقم 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السالف الذكر.

42 – أُنظر المادة 275 من الأمر رقم 66-154، المؤرخ في 08 يونيو 1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج.ر عدد 47 لتاريخ 09 يونيو 1966. (ملغى).

43– ZOUAÏMIA Rachid,*Les autorités de régulationindépendantes face aux exigences de la gouvernance*, Editions Belkeise, Alger, 2013, p. 6.

وفوق ذلك أيضاً، ما يمكن ملاحظته أنه بالرغم من صدور قانون المنافسة سنة 2003[44]، وتكريسه لمبدأ حرية الأسعار إلاّ أنّ السلطة التنفيذية تتدخل في الكثير من الأحيان لتحديد الأسعار في مجال النشاط التبغي[45]. مما يؤكد مرة أخرى أنّ السلطة التنفيذية هي التي تتحكم في قواعد السوق وليس قانون العرض والطلب.

44 – الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003، المتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 43 لتاريخ 20 يوليو 2003، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 يونيو 2008، ج.ر عدد 36 لتاريخ 02 يوليو 2008، معدّل ومتمم بالقانون رقم 10-05 المؤرخ في15 أوت 2010، ج.ر عدد 46 لتاريخ 18 أوت 2010.

45 – راجع على سبيل المثال القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 11 يوليو 2005، يتضمن نشر أسعار بيع سجائر الشركة الجزائرية–الإمارتية، ج.ر عدد 52 لتاريخ 26 يوليو 2005.