

# آليات التحول من الدولة المنتجة إلى الدولة الضابطة في قطاع المحروقات

إعداد / د. عاشور فاطيمة  
المركز الجامعي تيبازة

## مقدمة:

تعتبر المحروقات شريان الاقتصاد للكثير من دول العالم فهي القوة المحركة و الدافع نحو التقدم الصناعي خاصة و الاقتصادي عامة، و الجزائر من البلدان الرائدة في مجال المحروقات، كما لها من الاحتياطات النفطية و الغازية الكبيرة ما يجعل اقتصادها يقوم بصورة رئيسية على هذا القطاع و من ثم يلعب دورا مهما في بناء و إرساء قواعد الاقتصاد الوطني. غير أن هذه الثروة كانت حكرا على الشركات الأجنبية و الفرنسية خصوصا مما أورث الجزائر اقتصادا هشاً و متدهورا دفع بها إلى العمل جاهدة على استرجاع سيادتها على ثرواتها و استغلالها لفائدة الاقتصاد الوطني من أجل صناعة نفطية وغازية رائدة.

و قد عرف قطاع المحروقات في الجزائر عدة تغيرات منذ الاستقلال أولاها تأميم القطاع عام 1971، وإصدار قانون المحروقات 86 / 14. و عملت بذلك الجزائر طيلة العقود السابقة على مسايرة كل التغيرات الاقتصادية و التطورات العالمية الحاصلة وهذا ما دفعها إلى الإسراع في إجراء الإصلاحات الهيكلية الضرورية لتكييف القطاع مع شروط تسيير الاقتصاد الحر.

وأهم الهياكل التي اعتمدت عليها الدولة في تسيير القطاع هو إنشاء شركة سونا طراك غداة الاستقلال واعتمادها كهيئة وحيدة في تسييره إلى غاية صدور قانون المحروقات 05/07. هذا القانون الذي أحدث الفصل بين عمل الدولة ونشاط شركة سونا طراك، من أهم بنوده الواردة في نص القانون الجديد تلك التي نصت على الفصل التام بين عمل الدولة ونشاط سونا طراك، وحددت مسافة قانونية واضحة بين الدولة والشركة ، وأوضحت صلاحيات كل طرف.

وعليه نطرح الإشكالية التالية: ما هي الآليات التي اعتمدت عليها الدولة في تغيير دورها من دور الدولة المنتجة إلى الدولة الضابطة؟

### المبحث الأول: استرجاع الدولة الصلاحيات المفوضة لشركة سونا طراك في قطاع المحروقات.

طالما تعارض الدور الذي تلعبه سونا طراك في تسيير قطاع المحروقات والدور الدولة بصفته سلطة صاحبة السيادة فالاعتماد الكلي على شركة سونا طراك في تسيير القطاع ألغى دور وتدخل الدولة بوصفها مرفقا عاما وبهذا أخذت الدولة لعقد من الزمن دور الدولة المنتجة ، وبعد التحكم التام في قطاع المحروقات أردت الدولة استرجاع دورها الحقيقي في ضبط وتسيير قطاع المحروقات ، وللقيام بهذا الدور كان عليها أن تنزع الطابع السيادي والمرفقي عن الشركة وتترك لها مهمة انتاج الثروة فقط ، وكذا نزع منها صفة المتعامل الوحيد في قطاع المحروقات وهذا ما سنتناوله من خلال هذا المبحث .

#### المطلب الأول: نزع الطابع السيادي والمرفقي عن شركة سونا طراك.

أول خطوة قامت بها الجزائر مباشرة غداة الاستقلال هي إنشاء شركة سونا طراك والتي اعتبرتها الأداة الفعلية لتسيير قطاع المحروقات، فأصبح ينظر معظم الجزائريين إلى سونا طراك كمركز للسيادة أو رمز للدولة واعتبرها بعض الكتاب كدولة داخل

دولة وكانت هذه الشركة منذ نشأتها بموجب المرسوم رقم 63/ 491 المؤرخ في 31/ 03/ 1963 الذراع الاقتصادي للدولة المتحكم في قطاع المحروقات، فأوكلت إليها مهمة التسيير التام لقطاع المحروقات.

حين تأسست شركة سونا طراك كان دورها آنذاك التكفل بنقل وتسويق المحروقات ولكن بتطور الظرف أعيد النظر في هذا الدور، حيث تم توسيع نشاطها ابتداء من 1966 ليمس القطاعات الأخرى من النشاط البترولي كالبحث والإنتاج والتحويل وتحديدًا من تاريخ 24 فيفري 1971 الذي أحدث ثورة في مجال المحروقات وأمتت هذه الأخيرة حتى تتمكن البلاد من استرجاع كل سيادتها على مواردها الوطنية و حتى تتمكن من فرض نفسها في صرح الأمم 1 .

وعليه أصبحت شركة سونا طراك تعمل على تقويم المحروقات من خلال سياسة استثمارية محطمة، مطورة بذلك جميع فروع الصناعة البترولية من الاستكشاف إلى البتروكيميا.

وفي الثمانينات انسحبت شركة سونا طراك من نشاطات الخدمات البترولية والبتروكيميائية و التكرير و التوزيع ليقصر نشاطها على ميادين البحث و الإنتاج والنقل بالإضافة إلى ميدان معالجة الغاز وتسويق المحروقات.

في إطار تنظيمها الجديد في التسعينيات أصبح لسونا طراك مجمل الرساميل ما يعادل 100 % من شركات التوزيع و التكرير و البتروكيميا و الهندسة، كما أنها ملكت 51 % من رساميل شركة الخدمات البترولية.

و في إطار المادة 02 من المرسوم 48/ 98 2 سنة 1998 أصبحت الشركة الوطنية للبحث عن المحروقات وإنتاجها ونقلها وتحويلها وتسويقها.

1- أكثر تفاصيل حول توسيع دور شركة سونا طراك د صبيحي اعراب دراسة قانونية لتسويق النفط الجزائري عقد التسويق رسالة دكتوراه كلية الحقوق بن عكنون سنة 1989.

2- المرسوم الرئاسي 98/48 المؤرخ في فبراير 1998 المتضمن القانون الأساسي لشركة سونا طراك .

## المهام التي أنشأت من أجلها شركة سونا طراك:

إن المهمة الأساسية التي أسندت لسونا طراك عند تأسيسها تمثلت في التكفل بنقل و تسويق المحروقات ثم توسعت المهام لتشمل البحث و الإنتاج و التكرير كما وضعت سونا طراك لنفسها المهام الإستراتيجية التالية 1:

.تمويل البلاد بالمحروقات بصفة دائمة .

.دراسة كل الأشكال و المصادر الأخرى للطاقة و ترقيتها و تقويمها.

.تطوير كل نشاط له علاقة مباشرة أو غير مباشرة بصناعة المحروقات.

.تطوير شبكات النقل و التخزين و الشحن و استغلال تلك الشبكات و تسييرها.

.التنقيب على المحروقات و البحث عنها و استغلالها .

. تطوير شبكات نقل المحروقات و تخزينها و شحنها و استغلال هذه الشبكات و

تسييرها.

.تمميع الغاز الطبيعي و معالجته و تقويم المحروقات الغازية.

.تحويل المحروقات و تكريرها.

.تسويق المحروقات الغازية و السائلة.

.إنماء مختلف أشكال الأعمال المشتركة في الجزائر أو خارج الجزائر مع شركات

جزائرية أو أجنبية و اكتساب كل حقيبة أسهم و الاشتراك في رأس مال و في كل القيم

المنقولة الأخرى في شركة موجودة أو سيتم إنشاؤها في الجزائر أو في الخارج.

.تمويل البلاد بالمحروقات على الأمدين المتوسط و البعيد.

.دراسة كل نشاط له علاقة مباشرة أو غير مباشرة بصناعة المحروقات و كل عمل

يمكن أن تترتب عنه فائدة لسونا طراك .

. بصفة عامة كل عملية مهما تكن طبيعتها ترتبط بصفة مباشرة أو غير مباشرة

بهدف الشركة و ذلك باستغلال كل الوسائل المتاحة.

1- راجع نص المادة 07 من المرسوم التشريعي 98/48 المحدد للقانون الأساسي لشركة سونا طراك .

. إبرام جميع العقود المتعلقة بالبحث و استغلال و التنقيب و التوزيع التوثيق المحروقات، وبهذا أصبحت شركة سونا طراك المهيمن الوحيد والمسير لقطاع المحروقات في جميع المجالات و حتى في تمثيل الدولة في إبرام الاتفاقيات و العقود المتعلقة بقطاع المحروقات، و يتجلى لنا غياب التام لدور الدولة صاحبت السيادة في تسيير قطاع المحروقات و الذي يعد عصب الحياة بالنسبة للاقتصاد الجزائري و استمر الوضع على ما هو عليه<sup>1</sup>.

فأوكلت لها مهمة التسيير التام لقطاع المحروقات إلى غاية صدور قانون 07-05 2005 حيث تغير الوضع بموجب نص المادة الأولى من القانون الجديد للمحروقات التي جاء فيها: « يهدف هذا القانون إلى تحديد النظام القانوني و استغلال و نقل بواسطة الأنابيب و تكرير و تحويل و تسويق و تخزين و توزيع المنتجات البترولية و كذا الهياكل و المنشآت التي تسمح بممارسة هذه النشاطات».

. الإطار المؤسسي الذي يسمح بممارسة النشاطات المذكورة أعلاه.

. حقوق و التزامات الأشخاص لممارسة نشاط أو العديد من النشاطات المذكورة

أعلاه.»

و المادة الثانية التي جاء فيها: « يؤدي إنشاء هذا الإطار المؤسسي إلي تطبيق مبدأ الحركية و القابلية للتكيف الذي يميز نشاط الدولة ، و منه يعيد لهذه الأخيرة صلاحياتها التي كانت تمارسها سونا طراك شركة ذات أسهم من قبل».

---

TERKI NOUR EDDINE la loi algérienne de 1956 et l'encouragement des-1 investissements dans le domaine des hydrocarbures revue algérienne 04 année 1987 p 80

-2 القانون 05/07 المؤرخ في 28 أبريل 2005 المتعلق بالمحروقات الصادر بتاريخ 19 يوليو 2005.

ومن خلال هذين النصين نفهم أن دور الدولة ينحصر في وضع الإطار المؤسسي الذي يسمح بممارسة النشاطات المتعلقة بالمحروقات و عرفت في المادة الثانية منه مفهوم هذا الإطار حيث أنه يؤدي إنشاء هذا الإطار المؤسسي إلى تطبيق مبدأ الحركة والقابلية للتكيف الذي يميز نشاط الدولة منه ويعيد لهذه الأخيرة إحدى صلاحياتها التي كانت تمارسها سونا طراك شركة ذات أسهم من قبل ، وبهذا استرجعت الدولة صلاحيتها في ضبط نشاط المحروقات بعد أن فوضتها في القوانين السابقة لشركة سونا طراك .

وهكذا تستفيد سونا طراك شركة ذات أسهم بعد التخلي عن مهمة تعاكس وتعرقل مهمتها الاقتصادية الطبيعية بموجب هذا القانون من تقوية متزايدة وديمومة دورها الأساسي في خلق الثروات لصالح الجماعة الوطنية وقد فصل هذان النصان بين دور الدولة كمالك ومؤسس لشركة سونا طراك ودور شركة سونا طراك كشركة اقتصادية ، فتم الفصل بين مهام المرافقة للدولة وبين المهام الاقتصادية لسونا طراك .

و استرجعت الدولة امتيازات السلطة العامة التي كانت تتمتع بها هذه الشركة. فاحتفظت بحق الملكية، فالدولة هي المالك الوحيد أو المساهم الوحيد في رأسمال الشركة ومع ذلك فالاحتفاظ بحق الملكية لا يعرقل حق الشركة في التمتع بذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة.

نظرا لاكتساب هذه الشركة للشخصية المعنوية حيث تتخذ علاقة الدولة بالشركة شكل علاقة المساهم بالشركة في إطار قواعد القانون التجاري ومن هذه الزاوية أضفى المشرع على الشركة شكل شركة المساهمة وهكذا اختفت ظاهرة تدخل الصلاحيات بين الدولة وشركة سونا طراك. فالدولة هي أولا شخص معنوي عام مزود بامتيازات السلطة العمومية ، بينما سونا طراك فهي أولا وأخيرا شخص معنوي ينتمي للقانون الخاص غرضه اقتصادي وليس مرفقي يتمثل الهدف من إنشائه في تحقيق الربح و خلق الثروة.

وأصبحت بذلك شركة سونا طراك شركة تجارية عادية تنتمي لفئة شركات الأموال وتتخذ شكل شركة المساهمة طبقا للقانون التجاري. ويترب على مثل هذا التكيف نزع الطابع الإستراتيجي عن الشركة وتم فقدان هذا الطابع بمقتضى المادة 01 و 02 من قانون المحروقات.

### المطلب الثاني: تجريد شركة سونا طراك من دور المتعامل الوحيد

نظرا للظروف التي عاشتها الجزائر أثناء الفترة الاستعمارية والتي خلفت وراءها هيمنة كاملة للشركات الأجنبية آنذاك على قطاع المحروقات الجزائري، كما منح قانون البترول الصحراوي 58/111 المؤرخ في 22/11/1958 الشركات الأجنبية حصريا دور المتعامل الوحيد، ومنحت هذه الشركات الأجنبية الحق المطلق في استغلال هذه الموارد النفطية والتصرف فيها، حيث حرصت على احتكار كافة مراحل الصناعة النفطية ابتداء من مرحلة التنقيب والبحث إلى مرحلة التكرير والنقل والتسويق مستعملة في ذلك عقود الامتياز 2.

وبعد استقلال الجزائر واستكمال سيادتها في سنة 1968 تبنت نظاما قانونيا خاصا بقطاع المحروقات والذي بدأ يتشكل منذ اتفاقية شركة سونا طراك مع شركة GETTY في 31/10/1968 واعتبر الإنفاق آنذاك بمثابة إعادة نظري المبادئ التي تسيّر

1- الأمر 58/1111 المؤرخ في 22/11/1958 المتعلق بالبحث والاستغلال المحروقات بالانابيب والنظام الجبائي لهذه الانشطة .

2- عقد الإمتياز: يعرف على أنه التعريف الذي منحت الدولة بمقتضاه الشركة الأجنبية الحق في استغلال هذه الموارد والتصرف فيها وذلك خلال فترة زمنية طويلة المدى مقابل حصول هذه الدولة على فرائض مالية أرجع أكثر تفاصيل في هذا الشأن د.مديحة حسن السيد الدغيبي اقتصاديات الطاقة في العالم وموقف البترول العربي منها دار الجليل ، بيروت مكتبة التراث الإسلامي طبعته الأولى 1992 ص 95 وما يليها

Lokmane fatma étude d'un contrat d'investissement dans le domaine hydrocarbures-3  
l'association GETTYsonatrach 19/10/1968 revue inegration 3et4année 1975 .

قطاع المحروقات، حيث أعطى هذا الاتفاق الحق لسوناطراك في المساهمة بالأغلبية في رأس مال جميع الشركات الفرنسية العاملة بالجزائر مما يحقق للدولة الجزائرية نوعاً من التدخل في تسيير قطاع المحروقات من خلال شركة سونا طراك.

واتجه التفكير آنذاك نحو البحث عن صيغ قانونية تمكن سونا طراك من الهيمنة على هاته الأنشطة وانتهى هذا التفكير بتبني تقنية عقود المشاركة بالمساهمة بالأغلبية. وقد تم أخذ خصائص هذا الاتفاق وإدماجها في كل قوانين المحروقات التي توالى ابتداء من الأمر 22-71 1 حيث نص في المادة 01 منه: «لا يمكن لأي شخص طبيعي أو معنوي أجنبي يرغب في ممارسة نشاطا في ميدان البحث عن الوقود السائل واستغلاله في الجزائر إلا بالاشتراك مع الشركة الوطنية سونا طراك» كما تضيف المادة 03 من نفس الأمر على: «... لا تقل مساهمة سونا طراك عن 51 %...» ومعنى ذلك أنه ما على الشركة الأجنبية إلا أن تعقد مشاركتها التناسبية مع المؤسسة الوطنية سونا طراك، إذا ما أرادت الاستثمار في قطاع المحروقات وهي مشاركة تحتفظ فيها الشركة الوطنية سونا طراك بدور المتعامل الوحيد الذي لا يمكن التنازل عنه لفائدة شركة أجنبية أو شركة وطنية أخرى. وقد احتفظ قانون 14-86 2 المتعلق بالمحروقات بنفس المبدأ في نص المادة.

وبصدور القانون رقم 05/07 المؤرخ في 28/04/2005 المتعلق بالمحروقات جرد سونا طراك من دور المتعامل الوحيد حيث فتح الباب أمام المنافسة في نص المادة 32 أين قرر إخضاع قطاع المحروقات إلى نظام المناقصات بحيث تتقدم شركة سونا طراك كغيرها من الشركات لإبرام العقد دون أن يكون لها أي امتياز أو أولوية وذلك اعتباراً على أنها أصبحت قادرة على المناقصة ولكن هذا الأمر فيه أخطار 3 نذكر منها:

1- الأمر 71/22 المؤرخ في 12 أفريل 1971 يتضمن تحديد الإطار الذي تمارس فيه الشركات الأجنبية نشاطها في ميدان البحث عن الوقود السائل واستغلاله الصادر في 16 أفريل 1971 .

2- القانون 86/14 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتعلق بأعمال التنقيب والبحث عن المحروقات واستغلالها ونقلها بالأنايب

3- عجة الجبالي الكامل في القانون الجزائري للاستثمار الانشطة العادية وقطاع المحروقات دار الخلدونية للنشر

. خطر تزايد التبعية التكنولوجية للطرف الأجنبي خاصة مع التطور التقني الذي عرفه قطاع المحروقات في السوق الدولية ومع وجود مثل هذا الخطر تفقد الدولة في استقلالية قرارها الاقتصادي في قطاع يعد استراتيجيا بكافة المقاييس.

. خطر زوال الشركة الوطنية لسونا طراك نتيجة احتمال عدم قدرتها على منافسة الشركات الأجنبية المتعددة الجنسيات خاصة في الجانب التقني ذلك رغم حيازة الطرف الوطني على تجربة تقنية نسبية إلا أنها لا تسير التكنولوجيات المتقدمة التي يحوزها الطرف الأجنبي .

. كما قد تتعرض لخطر وقوع الشركة الوطنية في رهان الخصوصية.

مما دفع إلى التراجع عن هذا الوضع بموجب تعديل نص المادة 32 من قانون المحروقات وبموجب الأمر 06/101 المؤرخ في 29 يوليو سنة 2006 التي جاء فيها:

« يبرم عقد البحث و الاستغلال و عقد الاستغلال... تتضمن عقود البحث و الاستغلال و عقود الاستغلال وجوبا بندا يسمح بمشاركة المؤسسة الوطنية سونا طراك شركة ذات أسهم وفي كلتا الحالتين تحدد نسبة مشاركة المؤسسة الوطنية سونا طراك شركة ذات أسهم بنسبة لا تقل عن 51% قبل كل مناقصة للمنافسة في هذه العقود.» وبهذا التعديل استعادت شركة سونا طراك حق المشاركة بالأغلبية وعادت لها صفة المتعامل الوحيد.

### المبحث الثاني: انتهاج سياسة الضبط في قطاع المحروقات.

لقد جاء قانون المحروقات 05/07 بمنهج جديد في تسيير قطاع المحروقات، حيث استرجعت الدولة حسب نص المادة الأولى و الثانية من القانون صلاحياتها في

ضبط نشاط المحروقات، بعد أن فوضتها في القوانين السابقة لشركة سونا طراك، وتتميز هذه السلطة بأنها ذات طابع إداري مرفقي تتولاها إدارة عمومية تسمى بسلطة الضبط المستقلة وقد أضفى قانون 05/07 هذه الصفة على وكالة ضبط المحروقات التي استحدثت بموجب نص المادة 12 من هذا القانون وعليه نتطرق إلى نشأة سلطات الضبط المستقلة ثم إلى وكالة ضبط المحروقات .

### المطلب الأول: نشأة سلطة الضبط في القانون الجزائري.

فرضت الأزمة الاقتصادية التي عرفتها الجزائر منذ سنوات الثمانينات بعد انخفاض عائدات البترول وتدني المستوى المعيشي وتدهور الأوضاع الاجتماعية، حدوث تحولات جذرية مست النشاط الاقتصادي، والدخول 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 الحياة الاقتصادية، والتخلي عن فكرة التسيير الإداري المركزي والتفكير في وضع ميكانيزمات وقواعد جديدة ذات طابع ليبرالي لضبط النشاط الاقتصادي. والانسحاب المفروض على الدولة في المجال الاقتصادي والمالي فرض عليها إنشاء سلطات إدارية مستقلة تتكفل بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي، فكان من الضروري تعويض هذا الانسحاب نظرا لحاجة السوق إلى تواجد السلطة العامة.

وتعتبر سلطات الضبط الاقتصادي والمسماة أيضا بالسلطات الإدارية المستقلة، مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة في الجزائر.

وقد عرف الفقه هذه السلطة على أنها: « شكل مستحدث للمرفق العمومي فوضته السلطة العمومية بعض صلاحيتها الإدارية يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية » 1 .

بدأ هذا النوع من الهيئات بالظهور في البلدان الغربية حيث أن المعروف في الولايات المتحدة الأمريكية تسميتها بالوكالات المستقلة Independent agencies أو لجان الضبط المستقلة Independent regulatory commissions و يرجع المؤلفون ظهورها إلى محاولة تجميد سياسي لإدارة متدخلة و تطوير الاختصاص المهني لضمان استقرار المؤسسات الموضوعة تحت حماية الكونغرس 1.

و يرجع البعض ظهورها في النظام القانوني الفرنسي الذي تبناه بمقتضى القانون المؤرخ في 02-08-1989 إلى صيغة السلطة الإدارية المستقلة.

لم يظهر هذا النوع من السلطات في القانون الجزائري إلا مع بداية سنوات التسعينات، بحيث اعتمد المشرع الجزائري في ذلك على التجربة الفرنسية.

وقد ظهر مفهوم السلطات الإدارية المستقلة لأول مرة في الجزائر بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب قانون رقم 90/07 إذ نصت المادة 59 من هذا القانون على أنه: «...يحدث مجلس أعلى للإعلام ، وهو سلطة إدارية مستقلة...وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي».

ورغم الصلاحيات التي منحت لهذا المجلس بموجب المادة 59 من قانون 90/07، إلا أنه لم يصمد طويلا في مواجهة المشاكل التي كان الإعلام يعيشها في الجزائر مما ترتب عنه حل هذا المجلس في سنة 1993 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93/252.

وفي نفس السنة صدر قانون 90/10 المتعلق بالنقد والقرض الذي بموجبه تم استحداث كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية المكلفان بضبط المجال المصرفي.

---

1- د عبد الله حنفي السلطات الادارية المستقلة دراسة مقارنة دار النهضة العربية 2000 أنظر أيضا بن لطرش منى السلطات الادارية المستقلة في المجال المالي المصرفي وجه جديد لدور الدولة مجلة الادارة المجلد 12 العدد 02 سنة 2002.

وقد جاء التلميح لفكرة الضبط الإداري بمناسبة صدور المرسوم التنفيذي 90/250 المؤرخ في 18/08/1990 المتعلق بالمجلس الوطني للثقافة. والمرسوم التنفيذي 90/218 المؤرخ في 21/07/1990 المتعلق بالمجلس الوطني السمعي البصري وتوسعت استخدامات هذا قالب القانوني في المجال المالي فقد مهد نشاط البورصة المنشأة سنة 1993 لإنشاء سلطة ضبط أخرى ، هي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بموجب المرسوم 93/10 المؤرخ 23/05/1993. وبعدها أنشأ المشرع الجزائري مجلس المنافسة بموجب الأمر 95/06 المعدل بقانون 03/03 المؤرخ في 19/07/2003، الذي يعمل على ترقية المنافسة وحمايتها من مختلف الممارسات المنافسة للمنافسة الحرة.

وفي سنة 2000 قام المشرع الجزائري بإعادة النظر في التشريع المتعلق بالاتصالات، فتم إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بموجب المادة 10 من قانون 03/2000 «المؤرخ في 05/08/2000 لتنشأ سلطة ضبط مستقلة». بعد ذلك أنشأ بموجب قانون المالية لسنة 2003 سلطة ضبط النقل ، وفي سنة 2005 أنشأ سلطة ضبط المياه.

أما في المجال المنجمي عمدت الدولة قصد تسيير المنشآت الجيولوجية والممتلكات المنجمية ومراقبة المناجم إلى إنشاء جهازين:

### 1. الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية:

تنص المادة 44 من القانون رقم 01/10 المؤرخ في 03/08/2001 المتعلق بالمناجم على: «تنشأ وكالة وطنية للممتلكات المنجمية وهي سلطة إدارية مستقلة».

### 2. الوكالة الوطنية للجيولوجيا:

بموجب المادة 45 من القانون رقم 01/10 المتعلق بالمناجم تنص على: «تنشأ وكالة وطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية وهي سلطة إدارية مستقلة».

1- أنظر أكثر تفاصيل د لباد ناصر السلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائر مجلة الادارة المجلد 01

كما أنشئت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

أما في مجال المحروقات، فقد استحدث بموجب قانون المحروقات 05/07 الوكالة الوطنية لضبط المحروقات التي تسعى إلى مراقبة وضبط قطاع المحروقات. وبهذا بلغ عدد سلطات الضبط المستحدثة في الجزائر 12 سلطة ضبط، تتكفل كل منها بضبط مجال محدد باستثناء مجلس المنافسة الذي تشمل رقابته كافة القطاعات الأخرى، حتى وإن كانت مزودة بهيئة ضبط قطاعية.

وقد ظهرت هذه الهيئات كمحصلة لتطور طبيعي لهذا النمط من المرافق العمومية أين اتخذت في البداية شكل إدارة المهام ليتحول فيما بعد إلى شكل الهيئة المتخصصة ذات الطابع العمومي وقد كانت هذه الأشكال محل انتقاد من قبل الفقه من حيث كونها غامضة من جهة ومن حيث كونها قد تختلط في الأذهان بالهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من جهة أخرى، رغم ما بينهما من فروق على الأقل من حيث تمتع السلطة الإدارية المستقلة بامتيازات سياسية مفوضة إليها من الدولة عكس الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري 1.

### الفرع الأول: نشأة سلطة ضبط المحروقات في الجزائر.

نشأت الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات والتي تدعى «سلطة ضبط المحروقات» بموجب نص المادة 12 من قانون المحروقات 05-07 وتتميز هذه الوكالة بالخصائص التالية 2:

\*إضفاء صفة الوطنية على الوكالة: وتعتبر هذه الصفة ذات طابع جغرافي بمعنى أنها تشمل كامل التراب الوطني ولها سلطة على كافة إقليم الوطن دون استثناء.

1- ZOUINIA RACHID opcit page 13

2- د عجة الجبالي مرجع سابق صفحة 707.

\*تمتع سلطة ضبط المحروقات بالشخصية ومن مقتضيات هاته الشخصية أهلية التصرف والتعاقد والتقاضي.

\*استقلال الذمة المالية ومعناه استقلال الذمة المالية للوكالة عن الدولة.

\*عدم الخضوع إلى القانون الإداري: حيث قضت الفقرة الرابعة من المادة 12 على: «لا تخضع وكالة المحروقات للقواعد المطبقة على الإدارة لاسيما فيما يتعلق بتنظيمها وسيرها و القانون الأساسي للعمال المشغلين بها». و يترتب على التمتع بهذه الخاصة التساؤل حول القانون الواجب التطبيق على علاقات الوكالة. وللإجابة على التساؤل يجب معرفة العلاقات التي يمكن أن تنشأها الوكالة .

أ). علاقة سلطة ضبط المحروقات بالدولة: وهذه العلاقة تخضع إلى القانون الإداري تماشيا مع أحكام المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 1 وتكون الجهة القضائية المختصة في مثل هذه النزاعات مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا دون بقية الهيآت القضائية الأخرى 2.

ب). علاقة سلطة ضبط المحروقات بشخص ينتمي للقطاع الخاص: يخضع للقضاء العادي إن لم يكن هناك اتفاق على إخضاع النزاع إلى التحكيم أو كان يربط الطرفين اتفاقية تحكيم حيث يفصل في هذه الحالة في النزاع طبقا لقواعد التحكيم التجاري الدولي المنصوص عليها في المواد 345 مكرر وما يليها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ج). علاقة سلطة ضبط المحروقات بأحد عمالها: تخضع النزاع الصادر عن هذه العلاقة إلى القانون 10-90 المتعلق بمنازعات العمل الفردية أو القانون رقم 04-90 المتعلق بمنازعات العمل الجماعية و بهذا استبعاد خضوع العلاقة لقانون الوظيفة العمومية ذلك أن علاقة العمل ذات طابع اتفاقي أو تعاقدية.

1- المادة 07 من قانون 08/09 قانون الإجراءات المدنية والإدارية الصادر بتاريخ 25 فيبرابر سنة 2008 .

2- أكثر تفاصيل في الموضوع د أحمد محيو المنازعات الإدارية ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1994.

د). خضوع سلطة ضبط المحروقات للقانون الخاص: ويتجلى ذلك في إخضاعه لقواعد المحاسبة التجارية بدلا من قواعد المحاسبة العمومية، كما تخضع علاقات سلطة الضبط مع الغير لقواعد القانون التجاري.

### الفرع الثاني: تسيير سلطة ضبط المحروقات

تخضع سلطة ضبط المحروقات في تسييرها الى أحكام خاص كما جاء في نص المادة 12 من قانون 05-07 فهي تسيير من قبل اللجنة مديرة الأمن العام ومجلس المحاسبة و المجلس الاستشاري.

#### أولا: اللجنة المديرة

تتكفل اللجنة المديرة بتسيير سلطة ضبط المحروقات من أجل القيام بمهامها على أكمل وجه تتكون اللجنة المديرة من رئيس اللجنة و 05 أعضاء يدعون مديرين يعينون بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير الطاقة و المناجم و تقوم اللجنة بمنح ترخيص لكل عمل أو عملية تتعلق بمهامها.

تتخذ اللجنة المديرة قراراتها بناء على مداوات تعقدها و يشترط في لجنة هذه المداوات حضور 02 عضوين من أعضائها على الأقل و حضور رئيس اللجنة المديرة و يتم اتخاذ القرار عن طريق التصويت بالأغلبية البسيطة الحاضرة و في حالة تساوي الأعضاء يرجح صوت رئيس اللجنة .

#### ثانيا: مجلس المراقبة.

يكلف مجلس المراقبة بمتابعة مهام سلطة الضبط في اطار تنفيذ السياسة الوطنية في مجال المحروقات و يبدي رأيه الإستشاري في كل نشاطات اللجنة المديرة و يقدم توصيات حول نشاطها .

### ثالثا: مجلس المحاسبة

لسلطة ضبط المحروقات محافظي حسابات من أجل مراقبة حساباتها وتمسك حسابات ضبط حسب الشكل التجاري و يكون مجلس المحاسبة مجبرا على تجريد حصيلة خاصة تقدم إلى المراقبة من قبل الدولة.

### رابعا: الأمانة العامة لسلطة ضبط المحروقات

تتشكل على مستوى سلطة ضبط المحروقات أمانة عامة يرأسها الأمين العام الذي يعين بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير الطاقة و المناجم ، يقوم بمساعدة رئيس اللجنة المديرية في تسيير نشاطات سلطة الضبط وتنسيقها كما له الحق في حضور اجتماعات اللجنة المديرية ويتولى أمانتها التقنية.

### الفرع الثالث : مهام سلطة ضبط المحروقات

منح المشرع لسلطة ضبط المحروقات صلاحيات واسعة حسب نص المادة 13 من قانون المحروقات وهذه الصلاحيات واردة على سبيل المثال لا أكثر كما يفهم من عبارة «على وجه الخصوص» منها صلاحيات تنفيذية ذات طابع تقني و صلاحيات استشارية .

#### أولا: الصلاحيات التنفيذية

تتميز الصلاحيات التنفيذية بأنها ذات طابع تقني محايد تتمثل في الصلاحيات التالية:

.التنظيم التقني المطبق على نشاطات المحروقات .

.التنظيم المتعلق بتطبيق التعريفات و مبدأ الاستعمال الحر من الغير بمنشآت

النقل بواسطة القنوات و التخزين.

.التنظيم في مجال الصحة و الأمن الصناعي و البيئة و الوقاية من المخاطر الكبرى

وإدارتها.

.تحضير دفتر شروط الخاص بإنجاز منشآت النقل بواسطة الأنابيب والتخزين.  
.تطبيق المقاييس والمعايير المعدة على أساس أفضل تطبيق دولي .  
. تطبيق العقوبات و الغرامات التي تسدد للخرينة العمومية في حالة مخالفة القوانين و التنظيمات.  
.تسيير صندوق معادلة وتعويض تعريفات نقل المحروقات و المنتجات البترولية.  
ثانيا: الصلاحيات الاستشارية.  
تتميز هذه الصلاحيات بأنها ذات طابع استشاري غير إلزامي تساهم من خلالها الوكالة في إبداء رأيها فيما يخص وضع السياسة العامة لقطاع المحروقات و تتمثل فيما يلي:  
. دراسة طلبات منح امتياز النقل بواسطة الأنابيب و تقديم توصيات الى الوزير المكلف بالمحروقات الذي يفصل في هذه الطلبات.  
.تقديم توصية الى الوزير المكلف بالمحروقات بحسب امتياز النقل بواسطة الأنابيب في حالة تقصير خطير فيما يخص الأحكام المنصوص عليها في عقد الامتياز .  
. التعاون مع الوزير المكلف بالمحروقات في مجال السياسة القطاعية و إعداد النصوص التنظيمية التي تحكم نشاطات المحروقات .

#### الفرع الرابع : الطبيعة القانوني لسلطة ضبط المحروقات

إن المعروف في التشريعات التي اعتمدت على سلطات الضبط والتي أشرنا إليها سابقا حددت جميع النصوص المنشأة ، لها الطبيعة القانونية على أنها سلطة إدارية مستقلة.

إلا أن قانون المحروقات وبمناسبة استحداثه لسلطة ضبط المحروقات في نص المادة 12 لم يحدد الطبيعة القانونية لها وهو الأمر المهم من الناحية القانونية.

فالسؤال المطروح هل يمكننا أن نطلق عليها صفة سلطة الضبط الإدارية المستقلة؟ وللإجابة على هذا السؤال يستوجب التعرف أولاً على المفهوم السلطوي و هل سلطة ضبط المحروقات هي سلطة إدارية؟ وهل تتمتع بالاستقلالية؟

**\*الطابع السلطوي:**

من أولى الخصائص المميزة لتلك الهيآت المعروفة بالسلطات الإدارية المستقلة هو الطابع السلطوي حيث يعطي لها مكانه .

يعتبر الفقه أن أهم العناصر المميزة للهيئة المعروفة على أنها سلطة هي قدرتها على إصدار القرارات التنفيذية وجواز الطعن قضائياً في القرارات التي تصدرها على أساس تجاوز السلطة. فتغير تلك السلطات هيآت تتمتع بسلطة حقيقية لاتخاذ قرارات فردية الأمر الذي يجعلها محلاً لدعوى تجاوز السلطة ، وإذا كان من الممكن أن ينص المشرع صراحة على أن هيئة ما سلطة إلا أنه قد يصمت بالنسبة للبعض الآخر دون أن ينفي ذلك عليها إلا أن التأكيد على هذا الطابع يستوجب تمتعها بالشخصية المعنوية أو تمتعها بأهلية التقاضي مما يسمح لها بأن تكون مدعية أو مدعى عليها فيمكن الطعن فيما يصدر عنها من قرارات كما يمكن لها مقاضاة كل من يصبها بضرر.

واستقلالية مالية فيعتبر الجانب المالي عنصراً هاماً يمكن السلطة الإدارية المستقلة من ممارسة صلاحياتها كسلطة .

وباستقراء النصوص القانونية فإن المشرع الجزائري نص صراحة على أن سلطة ضبط المحروقات « سلطة » فهل هي فعلاً كذلك ؟

وتتجلى مظاهر الطابع السلطوي لهيآت في سلطة إصدار القرارات التنفيذية حيث لا تكتفي السلطة بانجاز مجرد مهام ممنوحة ، يمكنها تعديل المركز القانوني عن طريق أعمال ضبط فردية أو جماعية ، سواء عن طريق قرارات أو اتفاقيات ، وألا تكون مجرد هيآت استشارية تنصب مهمتها على تقديم الأراء وإنما تتمتع بسلطة إصدار القرارات

تعتبر حقا سلطة باعتبار أن القانون قد أعطى لها صلاحية إصدار الأنظمة كما هو الحال بالنسبة لمجلس النقد والقرض ، ولجنة تنظيم عمليات البورصة .  
وعليه فإن سلطة ضبط المحروقات وبالرجوع إلى نص المادة 12 و 13 لم يحدد ولم يشرلا من بعيد ولا من قريب على حقها في إصدار القرارات ، وعلى العكس من ذلك أشارت المادة 13 في الفقرة الأخيرة التي جاء فيها « التعاون مع الوزير المكلف بالمحروقات في مجال السياسة القطاعية وإعداد النصوص التنظيمية التي تحكم نشاطات المحروقات » ونفهم من النص أن لوزير الطاقة والمناجم باعتبارها الوزارة الوصية على القطاع حق إصدار القرارات التنظيمية . وبالتالي فإن سلطة ضبط المحروقات ليس لها الحق في إصدار أي نوع من القرارات التنظيمية .

### \*الطابع الاداري :

إن الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة أمر مفروغ منه عندما يكلفها القانون صراحة بذلك وهذا ما تتفق عليه النصوص التشريعية لمعظم السلطات الإدارية المستقلة مثل لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس المنافسة .  
إلا أنه في حالة المخالفة أي سكوت النصوص التشريعية المنشئة للهيآت مثل ما هو الحال بالنسبة لسلطة ضبط المحروقات يتعين علينا البحث في العناصر المميزة للإدارة للقول ما إذا كانت حقا إدارية أم لا .

وعليه كلمة الإدارة تتضمن مفهومين مفهومي عضوي ومفهومي موضوعي :

### المفهوم العضوي

حاول العديد من الشراح تعريف الإدارة معتمدين على الجانب العضوي حيث يرى أنها مجموعة الأجهزة التي بتأثير من السلطة السياسية تضمن تدخل الدولة كشخص عمومي أي مجموع المرافق العمومية .

وتعرف الإدارة من الجانب العضوي على أنها مجموع الهيآت التي تتكفل بالنشاط الإداري منها الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية الإدارية ....  
وكما سبقت الإشارة إليه فإن السلطات الإدارية قد لا يكيفها القانون صراحة بذلك سيما كما هو الحال في قطاع المحروقات في الجزائر ، حيث نجد سلطة ضبط المحروقات التي لم يشر القانون إلي أنها إدارية هل تعتبر إدارية من الجانب العضوي ؟  
وللإجابة على هذا التساؤل فإنه يتوجب علينا تفحص تلك السلطة من حيث تشكيلتها وانتماء أعضائها. فطبقا لنص المادة 12 من قانون المحروقات تتشكل من رئيس و05 أعضاء يعينون بمرسوم رئاسي يقترحهم وزير الطاقة والمناجم ومن خلال هذه التشكيلة يتبين لنا التكوين الإداري لها الأمر الذي يعزز الطابع الإداري لسلطة ضبط المحروقات .

### المفهوم الموضوعي أو المادي

وحسب المفهوم المادي فإن الإدارة تعرف على أنها نشاط الأجهزة المشار إليها من خلال المفهوم العضوي والذي تهدف من خلاله إلى تحقيق المصلحة العمومية .  
وعليه فإن الإدارة حسب المفهوم المادي هي مجموع النشاطات التي تقوم بها الإدارة و التي تهدف من خلالها إلى تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي فإن سلطة ضبط المحروقات من جهة الوظائف تقوم بمهمة إدارية والمتمثلة في الضبط والمرفق العمومي .  
ومن خلال المعيارين السابق التطرق إليهما العضوي والمادي نستنتج أن سلطة ضبط المحروقات هي هيئة إدارية .

### الطابع الاستقلالي:

إن فكرة الاستقلالية لها بعدين تعني الاستقلال المالي من جهة ، وتعني أيضا من جهة ثانية عدم الخضوع إلى هيئة أخرى.

. فمن ناحية الاستقلالية المالية فقد جاء في نص المادة 12 الفقرة الأولى « تنشأ وكالتان وطنيتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية .....ولها ذمة مالية خاصة »، وهذا يعني أن لسلطة ضبط المحروقات ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للدولة

ويضيف نص المادة 15 من قانون المحروقات كيفية تمويل سلطة ضبط المحروقات. . إن فكرة الاستقلالية من جهة ثانية تعني من الجانب القانوني عدم خضوع هذه الهيآت لرقابة إدارية ولا لرقابة وصائية وذلك مهما تكن الهيئة سواء تتمتع أولاً بالشخصية القانونية لكون هذه الأخيرة لا تعتبر معياراً لقياس درجة هذه الاستقلالية ورغم أن المشرع أعطى هذا الطابع لوكالة ضبط المحروقات في المادة 12 من قانون المحروقات 05-07 إلا أنه تراجع عنها بعد تعديل المادة 12 من قانون المحروقات بموجب الأمر 06-10 ، حيث جاء في النص المعدل : « تنشأ وكالتان وطنيتان تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلال المالي تدعيان وكالتي المحروقات ». فقد حذفت كلمة « مستقلتان » في النص بعد التعديل ، ومعنى هذا أن المشرع ورغبة منه نزع طابع الاستقلالية عن الوكالة وجعلها تابعة وخاضعة لرقابة الوزارة الوصية وهي وزارة الطاقة والمناجم .

## خاتمة :

قد اهتمت الجزائر منذ استقلالها بتطوير قطاع المحروقات ذلك أنه القطاع الذي يساهم بأكثر من 97 بالمئة من إيرادات الجزائر من العملة الصعبة ، كما يعتبر المصدر الرئيسي لتمويل مشاريع التنمية الوطنية .

ومن أجل تحقيق التطور لهذا القطاع انتهجت الدولة في العقود الأولى من الاستقلال وإلى غاية سنة 2005 سياسة إنتاجية حيث كانت الدولة تعتمد على شركة سوناطراك « الشركة التجارية » اعتماد كامل في تسير هذا القطاع ، وبهذا لعبت الدولة في هذه الفترة الزمنية دور الدولة المنتجة .

ومع تغير الأوضاع العالمية والتوجه نحو تحرير السوق وتشجيع الاستثمار الذي مس جميع المجالات الاقتصادية وأثر على قطاع المحروقات بشكل كبير ، وبشعور الدولة أنها تخطت مرحلة الخطر واستكمال سيادتها على قطاع المحروقات وقدرتها على التحرر من التبعية لما حققته شركة سوناطراك من تقد في هذا المجال ، أرادت أن تغير من هذا الدور « دور الدولة المنتجة » وتفصل دور الشركة الأساسي المتمثل في خلق الثروات عن دور الدولة صاحبة السيادة في تسير القطاع لتنتهج سياسة جديدة في قطاع المحروقات جسدها بصدور قانون المحروقات 05/07 وهي سياسة الضبط .

ومن أجل تحقيق دور الدولة الضابطة وتجسيد سياسة الضبط اعتمدت آليات الفصل بين دور الدولة وشركة سوناطراك ونزع الطابع المرفقي والسيادي عن شركة وتفرغها لخلق الثروات واسترجاعه من قبل الدولة . واعتماد على سلطة الضبط في قطاع المحروقات بإحداث وكالة لضبط القطاع .

### القوانين والمراسيم المعتمد عليها :

- قانون 08/09 قانون الإجراءات المدنية والإدارية الصادر بتاريخ 25 فيبرابر سنة 2008 .
- الأمر 58/1111 المؤرخ في 22/11/1958 المتعلق بالبحث والاستغلال المحروقات بالانابيب والنظام الجبائي لهذه الانشطة .
- الأمر 71/22 المؤرخ في 12 أفريل 1971 يتضمن تحديد الإطار الذي تمارس فيه الشركات الاجنبية نشاطها في ميدان البحث عن الوقود السائل واستغلاله الصادر في 16 أفريل 1971 .
- القانون 86/14 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتعلق بأعمال التنقيب و البحث عن المحروقات واستغلالها ونقلها بالانابيب
- المرسوم الرئاسي 98/48 المؤرخ في فبراير 1998 المتضمن القانون الأساسي لشركة سوناطراك
- القانون 05/07 المؤرخ في 28 أفريل 2005 المتعلق بالمحروقات الصادر بتاريخ 19 يوليو 2005.
- الأمر 06/10 المؤرخ في 26 يوليو 2006 المعدل والمتمم لقانون المحروقات 05/07.

### قائمة المراجع بالعربية

- د صبحي اعراب دراسة قانونية لتسويق النفط الجزائري عقد التسويق رسالة دكتوراه كلية الحقوق بن عكنون سنة 1989.
- د.مديحة حسن السيد الدغيبي اقتصاديات الطاقة في العالم وموقف البترول العربي منها دارالجليل ، بيروت مكتبة التراث الإسلامي طبعته الأولى 1992.
- د أحمد محيو المنازعات الإدارية ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1994.

- د عبد الله حنفي السلطات الادارية المستقلة دراسة مقارنة دار النهضة العربية 2000 أنظر أيضا بن لطرش منى السلطات الادارية المستقلة في المجال المالي المصرفي وجه جديد لدور الدولة مجلة الادارة المجلد 12 العدد 02 سنة 2002.
- د لباد ناصر السلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائر مجلة الادارة المجلد 01 سنة 2001 العدد 21 .
- عجة الجيلالي الكامل في القانون الجزائري للاستثمار الانشطة العادية وقطاع المحروقات دار الخلدونية للنشر والتوزيع طبعة 2006 .

### قائمة المراجع بالفرنسية

- TERKI NOUR EDDINE la loi algérienne de 1956 et l'encouragement des investissements dans le domaine des hydrocarbures revue algérienne 04 année 1987 .
- Lokmane fatma étude d'un contrat d'investissement dans le domaine hydrocarbures l'association GETTY sonatrach 19/10/1968 revue inegration 3et4année 1975 .
- ZOUAINIA RACHID les autorités indépendantes édition Houma Alger 2005 p 13