

استقلالية الهيئة الوطنية لضبط الكهرباء في القانون المغربي

- دراسة مقارنة -

The Independence of Morocco's National Electricity Regulatory Authority

- A Comparative Legal Study-



ذ. هشام الأعرج . Hicham EL AARAJ

المدير المسؤول عن مجلة منازعات الاعمال الدولية.

ملخص بالعربية:

يهدف هذا الموضوع إلى تحليل مدى استقلالية الهيئة الوطنية لضبط الكهرباء في ضوء القانون المغربي، خاصة القانون رقم 48.15. تنص المقتضيات القانونية على أن الهيئة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتُناط بها مهام تنظيم ومراقبة سوق الكهرباء. ومع ذلك، تبرز مجموعة من التحديات التي قد تُقيد استقلاليتها الفعلية، مثل تأثير السلطة التنفيذية في تعيين أعضائها، والقيود المالية، وضعف آليات الرقابة والمساءلة. ويخلص التحليل إلى ضرورة إصلاحات مؤسساتية وتشريعية لتعزيز استقلال الهيئة وضمان أداء فعال يواكب التحولات الطاقية في المغرب.

Abstract :

This topic aims to analyze the extent of the independence of the National Electricity Regulatory Authority under Moroccan law, particularly Law No. 48.15. The legal framework

grants the authority legal personality and financial autonomy, assigning it the role of regulating and monitoring the electricity market. However, several challenges limit its effective independence, including executive influence over member appointments, financial constraints, and weak oversight mechanisms. The analysis concludes that institutional and legislative reforms are necessary to strengthen the authority's independence and ensure effective performance aligned with Morocco's energy transition goal

مقدمة :

تبنّت الدولة المغربية اقتصاداً قائماً على حرية المنافسة، هذه الأخيرة تعدّ من متطلبات الاقتصاد الحديث الذي يقوم على حرية التجارة والصناعة ولكن وفق ضوابط قانونية محددة.

لهذا شرع المغرب منذ مدة في تنفيذ سياسة الإصلاحات الاقتصادية لمسايرة متطلبات النظام الجديد، فقامت بإحداث مجلس المنافسة لأول مرة بموجب الظهير الشريف رقم 1.00.225 الصادر في 5 يونيو 2000¹، على غرار الكثير من السلطات الإدارية المستقلة كالهيئة العليا للاتصال السمعي البصري (HACA)² والوكالة الوطنية لتقنين المواصلات.³

وتُعدُّ الهيئة الوطنية لضبط الكهرباء في القانون المغربي من المؤسسات التنظيمية الحيوية التي تُعنى بضمان توازن المصالح بين مختلف الفاعلين في قطاع الطاقة، بما في ذلك الدولة، والمستثمرين،

¹ تم إحداث مجلس المنافسة لأول مرة بموجب الظهير الشريف رقم 1.00.225 الصادر في 5 يونيو 2000، وكان آنذاك مؤسسة استشارية تُعنى بإبداء الرأي في قضايا المنافسة دون أن تمتلك سلطات تقريرية أو جزئية. فجاء دستور 2011 ليمنح مجلس المنافسة مكانة دستورية رسمية، وفي سنة 2014 صدر القانون رقم 20.13 المتعلق بمجلس المنافسة، والذي أعاد تنظيمه ومنحه صلاحيات تقريرية، تأديبية واستشارية واسعة

² هي هيئة دستورية مغربية مستقلة تُعنى بتنظيم وتطوير قطاع الإعلام السمعي البصري في المملكة. تأسس المجلس بموجب القانون رقم 11.15، الذي صدر بظهير شريف رقم 1.16.123 بتاريخ 25 غشت 2016، ليحل محل الهيئة السابقة التي كانت تحمل نفس الاسم

³ الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات (ANRT) هي مؤسسة عمومية مغربية تُعدّ من الهيئات الرئيسية في تنظيم قطاع الاتصالات وتقنيته بالمملكة، تم إحداث الوكالة بموجب القانون رقم 24.96 المتعلق بالبريد والمواصلات، الصادر في 7 أغسطس 1997،

والمستهلكين، وفي ظل التحولات المتسارعة التي يشهدها هذا القطاع، من تحرير الأسواق إلى اعتماد الطاقات المتجددة.

و الهيئة الوطنية لضبط الكهرباء (ANRE) هي هيئة مستقلة ذات طابع عام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، تم إنشاؤها بموجب القانون رقم 48.15 المتعلق بتنظيم قطاع الكهرباء، بهدف ضمان الشفافية والمنافسة العادلة في سوق الكهرباء بالمغرب.

و في إطار رؤية استراتيجية، تسعى الحكومة إلى إعادة هيكلة الهيئة لتصبح "الهيئة الوطنية لتنظيم قطاع الطاقة" كما في القانون الفرنسي، مما يشمل توسيع اختصاصاتها لتشمل جميع مكونات قطاع الطاقة، مثل الغاز الطبيعي والطاقات المتجددة، وذلك لتعزيز دورها كمُنظم شامل للقطاع . ففي ديسمبر 2024، أصدر جلالة الملك محمد السادس توجيهاته السامية لإجراء إصلاح شامل للهيئة، بهدف إلى توسيع صلاحياتها لتشمل كافة مكونات قطاع الطاقة، بما في ذلك الغاز الطبيعي، الهيدروجين، الطاقات المتجددة..

و قد برزت مسألة استقلالية هيئات الضبط كعامل أساسي لضمان الشفافية، والعدالة، والكفاءة في تنظيم وتسيير الخدمات الكهربائية. فالاستقلالية، سواء كانت قانونية أو مالية أو تنظيمية، تمكن الهيئة من أداء مهامها بعيداً عن الضغوط السياسية والتجارية، وتعزز ثقة الفاعلين في بيئة الاستثمار. وتتناول هذه الدراسة بأهمية استقلالية هيئة ضبط الكهرباء، أبعادها المختلفة، والتحديات التي قد تعيق تحقيقها الفعلي في السياقات المحلية والدولية.

و حسب الفقيه لوران ريتشر فإن صلاحيات هذه الهيئة الجديدة يجب ان تكون محدودة للغاية، بحيث ينبغي أن تتدخل فقط في حالة حدوث مشاكل في الوصول إلى الشبكة الكهربائية؛ أما الباقي، أي سياسة الطاقة والخدمة العامة، فهو من مسؤولية السلطات السياسية وحدها، التي ترتبط أولويتها في ذهن المشرع بحقيقة أن الكهرباء منتج ضروري وأساسي⁴.

⁴ Richer (Laurent), *Chronique de législation, La loi du 10 février 2000 sur l'électricité : entre concurrence et service public, AJDA*, 20 mars 2000, p. 243.

ومنه طرح الاشكالية التالية للموضوع تتجلى في "كيف تساهم استقلالية هيئة ضبط الكهرباء في المغرب في تعزيز كفاءة التنظيم والشفافية في قطاع الكهرباء، وفي ضمان التوازن بين مصالح المستهلكين والمستثمرين في ظل التحولات الطاقية؟"

ومعالجة الموضوع سنعتمد على التقسيم التالي :

المبحث الأول : استقلالية هيئة ضبط قطاع الكهرباء من الناحية العضوية.

المبحث الثاني : استقلالية هيئة ضبط قطاع الكهرباء من الناحية الوظيفية.

المبحث الأول : استقلالية هيئة ضبط قطاع الكهرباء من الناحية العضوية.

إن استقلالية هيئة ضبط قطاع الكهرباء من الناحية العضوية تشير إلى استقلالية الهيئة في هيكلها التنظيمي والإداري، بما يشمل طريقة تعيين أعضائها، صلاحياتهم، ومستوى استقلالهم عن الجهات التنفيذية أو السياسية. بمعنى آخر، يتعلق الأمر بكيفية ضمان أن أعضائها لا يتأثرون بأي ضغوط خارجية وأنهم قادرون على اتخاذ قرارات مستقلة وموضوعية في تنظيم القطاع.

ومنه سنعمل على معالجة مبدأ الاستقلالية من حيث تشكيل هيئة ضبط قطاع الكهرباء في (الفرع الأول) على ان نتطرق لمبدأ الاستقلالية من حيث تعيين هيئة ضبط قطاع الكهرباء (الفرع الثاني)

الفرع الأول : مبدأ الاستقلالية من حيث تشكيل هيئة ضبط قطاع الكهرباء.

إن مبدأ الاستقلالية في تشكيل هيئة ضبط قطاع الكهرباء يعتبر أحد المبادئ الأساسية لضمان شفافية وكفاءة تنظيم هذا القطاع الحيوي. ويشير هذا المبدأ إلى ضرورة أن تكون هيئة ضبط الكهرباء جهة مستقلة عن الحكومة أو الشركات الخاصة العاملة في القطاع الكهربائي.

فحسب المادة 22 من قانون هيئة ضبط قطاع الكهرباء فإن الهيئة تتألف من :

- المجلس.
- الرئيس.
- لجنة فض النزاعات.

ويتألف المجلس علاوة على الرئيس من تسعة أعضاء ثلاثة منهم يعينون بمقتضى مرسوم، يتم اختيار الاول بالنظر الى كفاءته في مجال القانون، والثاني بالنظر الى كفاءته في المجال المالي و الثالث بالنظر الى كفاءته في مجال الطاقة.

وثلاثة اعضاء يعينهم رئيس مجلس النواب بالنظر الى كفاءتهم في مجال القانون أو في المجال المالي أو في مجال الطاقة.

وثلاثة اعضاء يعينهم رئيس مجلس المستشارين بالنظر الى كفاءتهم في مجال القانون أو في المجال المالي أو في مجال الطاقة.

وتجدر الإشارة أن تعيين الكفاءة سواء من خلال مجلس النواب أو مجلس المستشارين جاء على سبيل الاختيار بحيث يمكن اختيارهم جميعا من مجال واحد عكس الأعضاء الثلاثة المعينون بموجب مرسوم.

ومنه فإن الهيئات الادارية المستقلة تتوفر على بعض المميزات التي لا نجدها في الادارة العامة التقليدية، الامر الذي يقودنا الى القول انها مستقلة فهي متميزة في تشكيلتها، بحيث يجب ان يكون اعضاءها من ذوي الكفاءات و التخصصات المطلوبة، فنجد أن قانون هيئة ضبط قطاع الكهرباء يتطلب أن يكون الاعضاء التسعة من ضمن الشخصيات المعروفة بكفاءتهم في المجال القانوني و المالي وكذلك في مجال الطاقة⁵، بالإضافة لذلك فان هذا التنوع قد يؤدي بمجلس الهيئة إلى حياده واستقلالته وممارسة مهامه بكل شفافية، الأمر الذي يجعل قراراته محل قبول.

و تتألف الهيئة في القانون المغربي علاوة على الرئيس و المجلس من لجنة لفض المنازعات، و التي بدورها تتألف من قاض يعين من قبل المجلس الاعلى للسلطة القضائية رئيسا، و عضوان يعينان بصفة شخصية من قبل مجلس الهيئة، بالنظر لكفاءتهما في مجال القانون.

إن تعيين قاض من قبل المجلس الاعلى للسلطة القضائية باعتباره رئيس لجنة فض النزاعات، يعطي لهيئة ضبط قطاع الكهرباء المصدقية و الصرامة و الفعالية في اداء مهامها.

و الملاحظ أن تأليف هيئة ضبط الكهرباء مستمد من التشريع الفرنسي و الذي ينص في المادة L 132-1 ، أن هيئة ضبط الطاقة، وهي هيئة إدارية مستقلة، تضم مجلس ولجنة لتسوية المنازعات العقوبات⁶.

وقد اقتصر المشرع الفرنسي على تشكيلة المجلس من خمسة اعضاء فنص في المادة L 132-2 على انه يتكون المجلس من خمسة أعضاء يتم تعيينهم على أساس مؤهلاتهم القانونية والاقتصادية والتقنية⁷.

⁵. جلال مسعد محتوت، مدى استقلالية وحياد مجلس المنافسة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 2009، 1، ص، 240.

⁶ - **Article L 132-1** « *La Commission de régulation de l'énergie, autorité administrative indépendante, comprend un collège et un comité de règlement des différends et des sanctions* ».

⁷ - **Article L 132-2** « *Le collège est composé de cinq membres nommés en raison de leurs qualifications juridiques, économiques et techniques.*».

وتضم لجنة تسوية النزاعات والعقوبات في القانون الفرنسي من أربعة أعضاء، فقد نصت المادة L132-3 من مدونة الطاقة الفرنسية⁸ :

تضم لجنة تسوية النزاعات والعقوبات من أربعة أعضاء:

1. اثنان من أعضاء مجلس الدولة يعينهما نائب رئيس مجلس الدولة؛

2. مستشاران لدى محكمة التمييز يعينهما الرئيس الأول لمحكمة النقض.

وتضم اللجنة أيضاً أربعة أعضاء مناوبين يتم تعيينهم وفقاً لنفس قواعد الأعضاء المرسمين.

و هذا التقسيم طبيعي لاعتماد فرنسا على ازدواجية القضاء، بحيث تختص المحاكم الادارية في النزاعات التي تهم المجال الاداري، انطلاقاً من المحكمة الادارية انتهاء لمجلس الدولة كهيئة قضائية عليا. وتختص المحاكم العادية بالنزاعات المدنية انطلاقاً من المحاكم العادية انتهاءً بمحكمة النقض.

إن مبدأ الاستقلالية في تشكيل هيئة ضبط قطاع الكهرباء المغربي يُعد عنصراً أساسياً في ضمان الفعالية التنظيمية للقطاع. هذا يساهم في تحقيق التوازن بين حقوق المستهلكين، ومصالح الشركات، والأهداف الاستراتيجية للدولة في تطوير القطاع الطاقوي وتعزيز استدامته.

الفرع الثاني : مبدأ الاستقلالية من حيث تعيين هيئة ضبط قطاع الكهرباء.

إن الاستقلالية في تعيين أعضاء هيئة ضبط الكهرباء هي أحد المبادئ الأساسية لضمان الحيادية والكفاءة في عمل الهيئات الرقابية والتنظيمية في قطاع الكهرباء. وتعتبر هيئة ضبط الكهرباء أحد الهيئات المستقلة التي تهدف إلى تنظيم ومراقبة قطاع الكهرباء وضمان تقديم الخدمة بشكل عادل وشفاف.

⁸ – Article L 132-3 « Le comité de règlement des différends et des sanctions comprend quatre membres :

1° Deux conseillers d'Etat désignés par le vice-président du Conseil d'Etat ;

2° Deux conseillers à la Cour de cassation désignés par le premier président de la Cour de cassation.

Le comité comprend également quatre membres suppléants, désignés selon les mêmes règles que les membres titulaires...».

ففي القانون المغربي يتشكل مجلس هيئة ضبط الكهرباء علاوة على الرئيس من تسعة أعضاء، ثلاثة منهم يعينون بمقتضى مرسوم ، و ثلاثة أعضاء يعينهم رئيس مجلس النواب، و ثلاثة أعضاء يعينهم رئيس مجلس المستشارين، بالنظر الى كفاءتهم في مجال القانون أو في المجال المالي أو في مجال الطاقة. ان هذا التنوع في تعيين أعضاء هيئة ضبط الكهرباء قد يؤدي إلى حياده واستقلالته وممارسة مهام أعضاءه بكل شفافية ، الأمر الذي يجعل قراراته محل قبول⁹.

اما بالنسبة للتشريع الفرنسي فيتميز التاريخ المؤسسي لهيئة تنظيم الطاقة بعدم الاستقرار التشريعي الكبير، وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن الهيئة كانت موضع اهتمام خاص من قبل المشرع الفرنسي، وقد خضعت لعدة تعديلات مختلفة منذ إنشائها في عام 2000 :

ففي البداية، نص قانون 10 فبراير 2000 على تشكيل الهيئة من ستة أعضاء تتكون على النحو التالي: ثلاثة أعضاء (بما في ذلك الرئيس) يعينون بمرسوم، وواحد من قبل رئيس الجمعية الوطنية، وواحد من قبل رئيس مجلس الشيوخ، وواحد من قبل رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

القانون رقم 8-2003 المؤرخ 3 يناير 2003 المتعلق بأسواق الغاز والكهرباء جاء بتعديل طفيف من خلال توفير عضوين (بما في ذلك الرئيس) يتم تعيينهما بموجب مرسوم، واثنين من قبل رئيس الجمعية الوطنية، واثنين من قبل الرئيس من مجلس الشيوخ، وواحد من قبل رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

ويزيد القانون رقم 1537-2006 المؤرخ 7 ديسمبر 2006 من حجم الهيئة التي أصبحت الآن تتألف من تسعة أعضاء: عضوان (بما في ذلك الرئيس) يعينهما مرسوم، واثنان (بما في ذلك نائب الرئيس) يعينهما رئيس الجمعية الوطنية، واثنان (بما في ذلك نائب الرئيس) يعينهما رئيس مجلس الشيوخ، وعضو واحد يعينه رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وأخيرا، يضيف قانون 7 ديسمبر 2006 عضوين يمثلان مستهلكي الكهرباء والغاز الطبيعي يتم تعيينهما بمرسوم .

⁹. ديباش سهيلة : مجلس الدولة ومجلس المنافسة ، اطروحة دكتوراه في الحقوق ، جامعة 2010 ، ص

وقد اتجه جانب من الفقه على انه بمناسبة اعتماد قانون 7 ديسمبر 2006، فإن طريقة تعيين أعضاء الهيئة تعكس رغبة المشرع الفرنسي في استعادة النفوذ السياسي على المؤسسة، بحيث أن السلطة التنفيذية تُعَيَّن أربعة أعضاء من الهيئة في هذا القانون مقارنةً باثنين سابقًا¹⁰.

وأخيرا، جاء التعديل التشريعي الأخير مع اعتماد القانون رقم 1488-2010 المؤرخ 7 ديسمبر 2010 بشأن التنظيم الجديد لسوق الكهرباء (المعروف باسم "قانون" NOME ، والذي أدى إلى انخفاض كبير في عدد أعضاء الهيئة، بحيث أصبح عدد أعضاء الهيئة خمسة أشخاص من خلال النص على أن يكون جميع أعضائها متفرغين، كما يزيل منصب نائب الرئيس .

وتنص المادة 132-2 من قانون الطاقة، في نسختها المعدلة في مايو 2020، على أنه تتكون اللجنة من أربعة أعضاء بالإضافة إلى الرئيس. يُعَيَّن عضو في اللجنة بموجب مرسوم بناءً على مؤهلاته في مجالات التحكم في الطلب على الطاقة والطاقة المتجددة. يُعَيَّن عضو آخر في اللجنة بموجب مرسوم، ولكن بناءً على اقتراح الوزير المسؤول عن ما وراء البحار، بسبب معرفته وخبرته في المناطق غير المتصلة بالشبكة. أخيراً، يتم تعيين العضوين الآخرين في اللجنة، الأول من قبل رئيس مجلس الشيوخ، بناءً على مؤهلاته في مجالات الخدمات العامة المحلية للطاقة وتنظيم الأراضي ، والثاني من قبل رئيس الجمعية الوطنية، بناءً على مؤهلاته في مجالات حماية مستهلكي الطاقة ومكافحة فقر الطاقة¹¹.

¹⁰ - Le Gall (Arnaud), JCP éd. G., mars 2007.

¹¹ L'article 132-2 du Code de l'énergie après la loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 : « Le collège est composé de cinq membres nommés en raison de leurs qualifications juridiques, économiques et techniques.

Le président du collège est nommé par décret du Président de la République.

Le collège comprend également :

1° Un membre nommé par le président de l'Assemblée nationale, en raison de ses qualifications juridiques, économiques et techniques dans les domaines de la protection des consommateurs d'énergie et de la lutte contre la précarité énergétique ;

2° Un membre nommé par le président du Sénat, en raison de ses qualifications juridiques, économiques et techniques dans les domaines des services publics locaux de l'énergie et de l'aménagement du territoire ;

3° (abrogé)

4° Un membre nommé par décret, en raison de ses qualifications juridiques, économiques et techniques dans les domaines de la maîtrise de la demande d'énergie et des énergies renouvelables ;

5° Un membre nommé par décret, sur proposition du ministre chargé de l'outre-mer, en raison de sa connaissance et de son expérience des zones non interconnectées.

L'écart entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes ne peut être supérieur à un. Les membres du collège sont nommés pour six ans. Leur mandat n'est pas renouvelable. Les fonctions de président et des autres membres du collège sont incompatibles avec tout mandat électif communal, départemental, régional ou européen et avec la détention, directe ou indirecte, d'intérêts dans une entreprise du secteur de l'énergie.

Selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, le collège est, à l'exception de son président, renouvelé par moitié tous les trois ans ».

و لقد استفاد التشريع المغربي من التجربة الفرنسية، لا سيما من النقاشات والجدل الذي رافق مختلف التعديلات التي طالت الإطار القانوني المنظم لقطاع الطاقة بفرنسا. ومن خلال تحليل هذه التجربة، يمكن استخلاص أن المشرّع المغربي قد تأثر بشكل خاص بمضامين القانون الفرنسي رقم 8-2003 الصادر في 3 يناير 2003 المتعلق بأسواق الغاز والكهرباء، والذي كرّس مبدأ التوازن في تعيين أعضاء الهيئات التنظيمية، من خلال توزيع متساوٍ بين السلطة التنفيذية من جهة، ومجلس النواب ومجلس الشيوخ من جهة أخرى. ويُعد هذا التوجه خطوة تهدف إلى الحد من التأثير السياسي المباشر على تركيبة هذه الهيئات، بما يعزز مبدأ الاستقلالية المؤسسية في أداء مهامها التنظيمية والرقابية.

وبالتالي فإن تعيين أعضاء الهيئة الإدارية العليا يأتي من السلطة التنفيذية على الأقل جزئياً، ولكنه لا يتوافق مع التعريف الكلاسيكي للتعيينات الإدارية. ومن بين خصوصيات النظام المغربي فيما يتصل بالسلطات الإدارية المستقلة المسؤولة عن التنظيم هو البحث عن التوازن في سلطة التعيين بين السلطة التنفيذية والبرلمان.

المبحث الثاني : استقلالية هيئة ضبط قطاع الكهرباء من الناحية الوظيفية.

وهي قدرة أعضاء هيئة ضبط الكهرباء على ممارسة صلاحياته الوظيفية و القانونية دون تدخل من أي شخص أو سلطة أخرى ، ولا تكون قراراتها خاضعة للسلطة التي عينته فإذا انطبقت هذه الفكرة تكون الهيئة مستقلة وظيفيا تمارس مهامها وفقا للقانون ، ولدراسة استقلالية الهيئة وظيفيا سوف نبحث في الرقابة الإدارية المفروضة عليه (الفرع الاول)، وكذلك من حيث مصدر تمويله (الفرع الثاني).

الفرع الأول : مبدأ الاستقلالية من حيث الرقابة الإدارية.

يتجلى مبدأ استقلالية هيئة ضبط الكهرباء في القانون المغربي اولا من حيث الاستقلال التنظيمي فالهيئة ليست خاضعة بشكل مباشر تحت إشراف اي وزارة أو سلطة تنفيذية في قراراتها التنظيمية. فهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتصدر قراراتها بمعزل عن الحكومة، و قد نص المشرع المغربي في الفصل 23 من قانون الهيئة الوطنية لضبط الكهرباء على انه « يمارس أعضاء المجلس ولجنة فض النزاعات مهامهم بكل استقلالية وتجرد... »

و بذلك يجب إعطاء محتوى وظيفي للاستقلال من خلال معالجة مسألة استقلالية السلطات التنظيمية في اتخاذ القرارات بشكل مباشر. و بذلك فإن مسألة ممارسة الصلاحيات أو الاختصاصات الممنوحة لهيئة ضبط الكهرباء تشكل في الواقع مسألة محورية للغاية فيما يتصل بمسألة الاستقلال.

ولهذا السبب تنص المادة 35(5) من المدكرة التوجيهية الأوروبية رقم 92/96 المؤرخ 22 يونيو¹² 1998 على أن السلطة التنظيمية يجب أن تتخذ القرارات "بشكل مستقل"، بغض النظر عن أي هيئة سياسية. وتتضمن المدكرة التفسيرية الصادرة عن المفوضية الأوروبية تفصيلاً خاصاً لهذه النقطة. وفي جوهر الأمر، وهذا يشكل مساهمة كبيرة في هذه المدكرة، فإنها تميز بين مرحلتين متميزتين للغاية في عملية صنع القرار لدى السلطات¹³:

¹² التوجيه 92/96 المؤرخ في 22 يونيو 1998 هو توجيه من الاتحاد الأوروبي يتعلق بتنظيم سوق الكهرباء في الدول الأعضاء. يهدف هذا التوجيه إلى إنشاء سوق كهرباء تنافسية وفعالة في الاتحاد الأوروبي من خلال تحرير قطاع الكهرباء وتعزيز استقلال الهيئات التنظيمية. في سياق هذا التوجيه، يُشدد على أن الهيئات التنظيمية يجب أن تتمتع بالقدرة على اتخاذ قرارات مستقلة بشأن شروط الوصول إلى الشبكات، وضع تعريف الأسعار، والتأكد من احترام القوانين الأوروبية المتعلقة بالسوق.

¹³ -Olivier BEATRIX, L'indépendance de la Commission de régulation de l'Énergie, *Revue française d'administration publique*, n° 143, 2012, p. 777.

- ما يسمى بمرحلة "السابقة"، أي المرحلة التي لم يتم فيها اتخاذ القرار بعد والتي لا يجوز فيها للسلطات العامة، وخاصة الحكومة أو الكيانات العامة أو الخاصة، التدخل بأي شكل من الأشكال. وفي هذا الصدد، توصي المذكرة السلطات التنظيمية باعتماد برنامج عمل للسنوات المقبلة لضمان هذا الاستقلال المسبق بشكل أفضل.

- مرحلة "ما بعد التنفيذ"، والتي تلي اعتماد قرار الهيئة، وشدت المفوضية الأوروبية على أن قرارات السلطات يجب أن تكون "ملزمة قانوناً على الفور"، وهو ما يعني أنه لا ينبغي أن تكون هناك موافقة رسمية لاحقة من أي كيان عام أو خاص. ولا يجوز أن تكون قرارات السلطات عرضة لأي تعديل أو تعليق أو نقض من قبل الحكومة أو الوزير.

ولذلك أخذ القانون الفرنسي علماً بهذا الأمر في الحزمة الثالثة، وخاصة فيما يتصل بالأحكام الهامة المتعلقة بتعريفات استخدام شبكات نقل وتوزيع الكهرباء والغاز العامة.

فينص قانون الطاقة الفرنسي الآن على أن هيئة ضبط الطاقة ترسل إلى الوزير قراراتها المبررة المتعلقة بالتعريفات (المستوى والهيكل) للنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية، وفي غضون شهرين من هذا الإرسال، يجوز للسلطة الإدارية، إذا اعتبرت أن مداوات لجنة تنظيم الطاقة لا تأخذ في الاعتبار المبادئ التوجيهية لسياسة الطاقة، أن تطلب مداوات جديدة بقرار مبررة ينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية¹⁴. ومع ذلك، فإن الكلمة الأخيرة تقع على عاتق السلطة التنظيمية التي تتمتع بحرية متابعة طلبات الحكومة أو عدم متابعتها خلال هذه الإحالة الثانية¹⁵.

وبالنسبة للقانون المغربي كذلك نص على الاختصاص الحصري للهيئة في تحديد التعريفات في الفصل 14 من قانون الهيئة الوطنية لتنظيم الكهرباء على أنه استثناء من أحكام قانون حرية الأسعار و

¹⁴ - **Article L.341-3 du code de l'énergie.** «...La Commission de régulation de l'énergie transmet à l'autorité administrative pour publication au Journal officiel de la République française, ses décisions motivées relatives aux évolutions, en niveau et en structure, des tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité, aux évolutions des tarifs des prestations annexes réalisées à titre exclusif par les gestionnaires de réseaux et aux dates d'entrée en vigueur de ces tarifs.

Dans un délai de deux mois à compter de cette transmission, l'autorité administrative peut, si elle estime que la délibération de la Commission de régulation de l'énergie ne tient pas compte des orientations de politique énergétique, demander une nouvelle délibération par décision motivée publiée au Journal officiel de la République française ».

¹⁵ - **Olivier BEATRIX, L'indépendance de la Commission de régulation de l'Énergie, Revue française d'administration publique, n° 143, 2012, p. 777.**

المنافسة تحدد الهيئة تعريف استعمال الشبكة الكهربائية الوطنية للنقل وتعريفات استعمال الشبكة الوطنية للتوزيع ذات الجهد المتوسط. و ذلك بعد استطلاع رأي مسير الشبكة الوطنية للنقل ورأي مسير الشبكة الوطنية للتوزيع، و منه نلاحظ من خلال الفصول 15 و 16 و 55 أن المشرع المغربي حرص على ضمان استقلالية قرارات تسعير الكهرباء، بحيث تستند هذه القرارات إلى اعتبارات اقتصادية وتنظيمية موضوعية، بعيداً عن أي تأثيرات أو ضغوط سياسية. وفي الوقت نفسه، أُتيح للمسيرين إبداء آرائهم بشأن هذه القرارات، دون أن يمنحهم ذلك سلطة اتخاذ القرار النهائي أو فرض توجهاتهم على الهيئة التنظيمية.

الفرع الأول : مبدأ الاستقلالية من حيث الوسائل المالية.

يعتبر الاستقلال المالي من أهم صور مبدأ الاستقلالية لأي هيئة كانت ومن بينها هيئة ضبط قطاع الكهرباء ، وفي هذا المجال تنص المادة 17 من قانون هيئة ضبط قطاع الكهرباء على انه : (تحدثت تحت اسم الهيئة الوطنية لضبط الكهرباء شخص اعتباري من أشخاص القانون العام يتمتع بالاستقلال المالي ويخضع لأحكام هذا القانون والنصوص المتخذة لتطبيقه)

وتجدر الإشارة إلى أن القانون الفرنسي في البداية عند احداث هيئة ضبط الطاقة اول مرة بموجب قانون 10 فبراير 2000، لم يمنح هيئة تنظيم الطاقة الشخصية القانونية أو الاستقلال المالي، وكذلك الامر في قانون 3 يناير 2003، ولم يتم اعتماد ذلك إلا بموجب قانون رقم 781-2005 الصادر في 13 يوليوز 2005، و اصبحت حاليا تنص على ذلك في المادة 1-132L : « هيئة ضبط الطاقة، وهي هيئة إدارية مستقلة، تضم مجلس ولجنة لفض المنازعات والعقوبات » .

و بذلك فإن مسألة الاستقلال المالي مهمة و حتى تتمكن الهيئة من ذلك يجب حصولها على ميزانية سنوية "منفصلة"، و يجب أن تكون الميزانية مستقلة عن بقية ميزانية الدولة، وأن تكون "مستقلة" في تنفيذ هذه الميزانية وأن يتم تزويدها بالموارد المالية "الكافية" للقيام بمهامها.

فبالنسبة للقانون المغرب نجده ابتكر طرقا لتمويل الهيئة بعضها يساهم في استقلاليتها، ونصت عليها المادة 39 من قانون هيئة ضبط الكهرباء كالتالي :

- ✓ مساهمة تتناسب مع المبالغ المالية المحصل عليها من قبل مسير الشبكة الكهربائية الوطنية للنقل و مسيري شبكات توزيع الكهرباء...
- ✓ المخصصات المالية الممنوحة من قبل الدولة عند الاقتضاء،
- ✓ حصيلة الغرامات المالية،
- ✓ حصيلة المساهمات المالية عند احالة النزاع عليها¹⁶،
- ✓ الهبات و الوصايا،

¹⁶. صادق مجلس الحكومة في ديسمبر 2023 على مشروع مرسوم يحدد سقف المساهمة المالية التي يتعين على الأطراف دفعها عند إحالة نزاع إلى الهيئة، وذلك لتقادي الحالات غير المعقولة وضمان جدية النزاعات المعروضة عليها.

✓ المداخيل و الحصائل المختلفة المحصل عليها طبقا للنصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل،

و تتمثل طرق تمويل هيئة ضبط الطاقة الفرنسية (CRE) من مزيج من الميزانية العامة للدولة¹⁷، فيتم تمويل ميزانية CRE من خلال البرنامج الميزانياتي، الذي يختص بـ"تنفيذ وتوجيه سياسات البيئة والتنمية والتنقل المستدام" في قانون المالية الفرنسي. يُدرج هذا التمويل في الميزانية العامة للدولة، وتخضع نفقاته لرقابة مجلس الحسابات الفرنسي (Cour des comptes)، و من الرسوم التنظيمية بحيث تُحدد CRE رسوم استخدام شبكات الكهرباء العامة (TURPE)¹⁸، التي تُفرض على مستخدمي الشبكة مثل شركات توزيع الكهرباء والمستهلكين الكبار. تُستخدم هذه الرسوم لتمويل تكاليف تشغيل وصيانة الشبكة، بالإضافة إلى استثمارات جديدة، وتُراجع كل أربع سنوات لضمان التوازن المالي.

يتضح من خلال ما سبق أن المشرع المغربي تبنى إلى حد كبير نفس الآليات التي أقرها التشريع الفرنسي فيما يتعلق بتمويل هيئة ضبط الكهرباء. غير أنه نصّ، عند الاقتضاء، على إمكانية تخصيص اعتمادات مالية من طرف الدولة، وهو ما من شأنه أن يعزز - إلى حد ما - استقلالية الهيئة على المستوى المالي. ومع ذلك، كان من الأجدر أن يُدرج المشرع، ضمن الموارد المالية الذاتية للهيئة، قيّدًا على الهبات والوصايا، فيضيف إلى جانب المداخيل الخاصة بالهبات والوصايا عبارة (الهبات والوصايا التي ليس من شأنها التأثير على استقلالية المجلس) كما الحال في قانون مجلس المنافسة.

و بالتالي يمكن الاستنتاج أن الهيئة الوطنية لضبط الكهرباء في المغرب تتمتع بدرجة من الاستقلالية المالية، وذلك في ظل إطار قانوني وتنظيمي يكرّس مبادئ الشفافية والمساءلة. ومن أبرز مظاهر هذه الاستقلالية أن تمويل الهيئة لا يعتمد بشكل رئيس على الميزانية العامة للدولة، بل يتم عبر مساهمة

¹⁷ - Le financement de l'Autorité de régulation de l'énergie (CRE) en France repose sur plusieurs textes juridiques qui définissent son mode de fonctionnement, ses missions, ainsi que les modalités de financement. Voici les principaux textes juridiques qui encadrent ce financement :

1. Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la régulation de l'électricité et à la création de la CRE.
2. Loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés de l'électricité et du gaz.
3. Décret n° 2005-1619 du 20 décembre 2005 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la CRE.
4. Loi de transition énergétique pour la croissance verte (Loi n° 2015-992 du 17 août 2015)

¹⁸ مصطلح TURPE هو اختصار لـ "Tarif d'Utilisation des Réseaux Publics d'Électricité" والذي يعني "تعريف استخدام الشبكات العامة للكهرباء، هذه التعريف هي المبلغ الذي يجب على الشركات الموزعة للكهرباء دفعه لاستخدام شبكات النقل والتوزيع التابعة لها، وهي جزء من تكاليف إيصال الكهرباء إلى المستهلك النهائي.

تُفرض على مشغلي الشبكات. ويُعد هذا النمط من التمويل آلية تهدف إلى الحد من التبعية للسلطة التنفيذية، مما يعزز من استقلالية الهيئة في ممارسة صلاحياتها واتخاذ قراراتها التنظيمية.

خاتمة:

ختامًا، يتّضح أن مسألة استقلالية الهيئة الوطنية لضبط الكهرباء بالمغرب تُعدّ ركيزة أساسية لضمان حكامه جيدة وفعالة في قطاع حيوي واستراتيجي كقطاع الكهرباء بالمغرب. فرغم أن الإطار القانوني المنظم لهذه الهيئة، ولا سيما القانون رقم 48.15، قد نصّ على مجموعة من المقتضيات التي تهدف إلى ترسيخ استقلاليتها التنظيمية والمالية والإدارية، إلا أن الواقع العملي يبرز تحديات متعددة، تتعلق أساسًا بمدى تفعيل هذا الاستقلال على أرض الواقع، وخاصة في ما يتصل بعلاقتها بالسلطة التنفيذية وبتأثير الفاعلين الاقتصاديين الكبار.

ومن ثم، فإن تعزيز استقلالية الهيئة لا يمكن أن يكون مجرد نصوص قانونية، بل يجب أن يُواكبه إرادة سياسية حقيقية، وآليات مؤسسية تضمن الشفافية والمساءلة، بما يسمح للهيئة بلعب دورها الكامل كفاعل منظم ومحايّد، قادر على التوفيق بين مصالح المستهلكين ومقدمي الخدمة، وتحقيق التوازن في سوق الكهرباء.

وفي ضوء ما سبق، يمكن تقديم التوصيات التالية:

1. تعزيز الاستقلال المالي الفعلي للهيئة، من خلال تمكينها من موارد مستقلة ومستدامة، تقلّل من تبعيتها للميزانية العامة.
2. تحصين تعيين أعضاء الهيئة من التأثيرات السياسية، عبر اعتماد آليات شفافة وتشاركية، تضمن الكفاءة والتجربة والحياد.
3. تعزيز آليات الرقابة البرلمانية والقضائية، لضمان توازن فعال بين استقلال الهيئة ومساءلتها.
4. إرساء ثقافة التنظيم المستقل في قطاع الطاقة، عبر تكوين الأطر وتحديث الممارسات الإدارية والرقابية.
5. تشجيع انخراط المجتمع المدني والمهنيين في مراقبة أداء الهيئة، بما يضمن شفافية القرارات وثقة مختلف المتدخلين في القطاع.

إن تحقيق هذه التوصيات من شأنه أن يُمكن الهيئة الوطنية لضبط الكهرباء من لعب دورها الحقيقي كمنظم مستقل، يُسهم في تحقيق الأمن الطاقى وضمان عدالة الولوج إلى خدمات الكهرباء، ضمن مناخ تنافسي متوازن ومستدام.

لائحة المراجع :

.مراجع بالعربية :

1. جلال مسعد محتوت، مدى استقلالية وحياد مجلس المنافسة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 2009، 1، ص، 240.
2. ديباش سهيلة، مجلس الدولة ومجلس المنافسة ، اطروحة دكتوراه في الحقوق ، جامعة 2010 ، ص 105 / يوسف من خدة ، السنة الجامعية 20.

.قوانين بالعربية :

- 1 . القانون رقم 48.15 المتعلق بتنظيم قطاع الكهرباء.
- 2 . قانون مجلس المنافسة.

Bibliographie en français

- 5- Richer (Laurent), *Chronique de législation, La loi du 10 février 2000 sur l'électricité : entre concurrence et service public, AJDA, 20 mars 2000.*
- 2-Le Gall (Arnaud), *JCP éd. G., mars 2007.*
- 3-Olivier BEATRIX, *L'indépendance de la Commission de régulation de l'Énergie, Revue française d'administration publique, n° 143, 2012.*

Lois en français

- 1- code de l'énergie français.
2. Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la régulation de l'électricité et à la création de la CRE.

3. Loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés de l'électricité et du gaz.
4. Décret n° 2005-1619 du 20 décembre 2005 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la CRE.
- 5- Loi de transition énergétique pour la croissance verte (Loi n° 2015-992 du 17 août 2015)
- 6- la directive européen 96/92 du 22 juin 1998.