التسوية الودية الإجبارية لمنازعات الاستثمار. أي فعالية ؟.

Mandatory Amicable Settlement of Investment Disputes, Is it truly Effective?

فاطمة حايد *

جامعة جيجل – الجزائر

fatima.haid@univ-jijel.dz

تاريخ الارسال:2025/07/09 تاريخ القبول:2025/10/09 تاريخ النشر:2025/12/30

ملخص:

لا يختلف اثنان حيال اعتبار نطاق الاستثمار وما يدور في فلكه من المسائل التي تستدعي السرعة في البت لارتباطه بمجال الأعمال، ما أدّى بالمشرع بموجب قانون الاستثمار الساري المفعول حاليا إلى **جعل إجراء التظلم إجباريا بعدما كان اختياريا**، يتم أمام الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار بشأن غبنه جرّاء سحب أو رفض منح المزايا وكذا رفض إعداد المقررات والوثائق والتراخيص من قِبل الإدارات والهيئات التي لها صلة بالاستثمار أو بسبب أي خلاف ناجم عن تطبيق قانون الاستثمار. الهدف من هذه التسوية الودّية الإجبارية يكمن في بعث الثقة والائتمان بين الطرفين المتنازعين، ناهيك عن اعتباره ضمانة إجرائية مضافة تجعل المستثمر يوفر الوقت والجهد والمال لأنّ تظلمه يتم عبر المنصة الرقمية، إضافة إلى ممارسة الوكالة للرقابة الذاتية القبلية على المقررات وتخفيف العبء على القضاء، تجسيدا **للفعالية**، لكن هذه الأخيرة **نسبية** اعتبارا من كون الوكالة خَصم وحَكم في ذات الوقت وطول مواعيد تقديم التظلم والبت فيه ما **يتعارض** مع منطق المال والأعمال.

كلمات مفتاحية: منازعات الاستثمار. التظلم المسبق. الفعالية. المحدودية.

Abstract: Nothing appears to turn on the consideration of the investment scope and its related matters, within the issues require quick decision-making, due to its close relation to the business affairs, that Led the legislator under the currently applicable investment law to make the grievance procedure a mandatory one, after it was optional through the administrative appeal before the Algerian Agency for the Investment Promotion, regarding its injustice as a result of the withdrawing or the refusing to grant benefits, besides the refusal by the administrations and the bodies related to the investment or any dispute arising from the implementation of the investment law, to issue decisions, documents, or licenses. The purpose of this mandatory amicable settlement is to develop confidence and trust between the disputing parties, its consideration as an additional procedural guarantee that enables the investor to save time, efforts and money since the grievance submitted through a digital platform, added to the agency exercises of the prior self-monitoring over the decisions, and reducing the burden on the judiciary to embody the effectiveness. However, this latter remains relative, considering that the agency serves as both party and judge, coupled with the lengthy timelines for submitting and deciding the grievance, all of which contradict the logic of money and business

Keywords: Investment disputes; prior grievance; effectiveness; limitation.

*المؤلف المرسل

مقدمة

بغية استقطاب رؤوس الأموال الأجنبية لاستثمارها في مختلف المشاريع الاقتصادية و التنموية والتخفيف من حدّة البطالة قامت الدولة الجزائرية بوضع الأسس التي تعمل على جذب المستثمرين والاستثمارات من خلال توفير البيئة الملائمة للمستثمر الوطني أو الأجنبي من إنشاء أو توسيع أو استغلال المشروع الاستثماري، ويتجلى ذلك المناخ في منحه المزايا وكذا الضمانات القانونية والإجرائية المختلفة، إن كان يحق له ذلك.

من بين تلك الضمانات الإجرائية نجد الآليات المحددة قانونا لتسوية منازعات الاستثمار التي يمكن أن تثور بين المستثمر والوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار بخصوص سحب أو رفض منح المزايا الجبائية وشبه الجبائية والجمركية، وكذا رفض إعداد التراخيص والمقررات والوثائق من طرف الإدارات والهيئات المعنية بمادة الاستثمار، **نجد** التظلم الإداري الإجباري والمسبق على اللجوء إلى اللجنة الوطنية العليا للطعون المتعلقة بالاستثمار وقبل الطعن أمام الجهة القضائية المختصة كآخر مرحلة للطعن وفقا للمادة 6 من مرسوم رئاسي رقم 22-296 .[1]

حيث انتهج المشرع بموجب قانون الاستثمار الساري المفعول حاليا رقم 22-18 [2]نهجا مغايرا عن القوانين السابقة التي تحدد الإطار القانوني الخاص به من خلال إنشاء واستحداث إجراء التظلم الإداري المسبق وجعله **إجباريا** أمام الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار قبل اللجوء إلى أي طريق من طرق الطعن الإدارية أو القضائية بعدما كان **اختياريا** بموجب المادة 7 من الأمر رقم 01-03.[3]

إذ تنص المادة 11 في فقرتها الثانية من قانون الاستثمار الساري المفعول، المذكور أعلاه، على أنه: "**ترسل الطعون إلى اللجنة في أجل لا يتجاوز شهرين ابتداء من تبليغ القرار موضوع الاعتراض...**".

كما تنص المادة 7 من مرسوم رئاسي رقم 22-296 في فقرتها الأولى على ما يلي :"**يجب على المستثمر، مع ذلك تحت طائلة عدم قبول الطعن، أن يقدم تظلما مسبقا أمام الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار، بأية وسيلة، في أجل شهر واحد، ابتداء من تاريخ تبليغه بالقرار المتظلم فيه**".[4]

هذا بغية تحقيق رقابة سابقة من طرف الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار على قراراتها قبل أية جهة مغايرة سواء أمام اللجنة أو أمام القضاء، وكذا بغرض التقليل من المسائل التي تعرض أمام جهات إدارية أو قضائية، إضافة إلى تخفيف العبء على المستثمر من خلال توفير الوقت والجهد والمال.

كل ذلك تحقيقا وتعزيزا ودعما لفعالية معالجة منازعات الاستثمار التي يمكن أن تثور بخصوص غبنه من المزايا أو رفض إعداد المقررات والوثائق والتراخيص، إذ يعد التظلم المسبق كضمانة إجرائية مضافة إلى عديد الضمانات المنصوص عليها قانونا والتي يستفيد منها المستثمر بقوة القانون، غير أن التظلم المسبق يمكن أن يصطدم بعديد الحدود التي تعكس الهدف من إيجاده من بينها إطالة أمد المنازعة وغيرها، ما يضعف الدور المتوخى من استحداثه كمسار إجباري قبل اتباع المستثمر أي طريق إداري أمام اللجنة أو قضائي أمام الجهة القضائية المختصة .

ما يثير فعليا الإشكالية الآتية والمتمثلة في **ما مدى فعالية التظلم المسبق كإجراء قانوني إجباري للبت في مسألة غبن المستثمر من قبل الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار المتعلق بسحب أو رفض منح المزايا الجبائية وشبه الجبائية والجمركية، رفض إعداد التراخيص والمقررات والوثائق ؟.**

في سبيل الإجابة على الإشكالية المطروحة سنعتمد على **المنهج الوصفي،** كما سنعتمد على **المنهج التحليلي** لتحليل النصوص القانونية التي لها صلة بموضوع بحثنا، والمتعلق بإجراءات البت في منازعات الاستثمار.

باتباع المناهج المذكورة أعلاه وتبسيط الإشكالية المطروحة، تم تقسيم هذه الورقة البحثية إلى ما يلي:

أولا: الأطر القانونية للتظلم الإجباري المسبق في مادة الاستثمار الداعمة لفعاليته.

ثانيا: الأطر القانونية للتظلم الإجباري المسبق في مادة الاستثمار التي تحد من فعاليته.

نتولى تفصيلها تباعا.

أولا: الأطر القانونية للتظلم الإجباري المسبق الداعمة لفعاليته:

يعتبر التظلم الإداري إجراء أولي إجباري سابق على أي طعن إداري أمام اللجان أو أمام الجهة القضائية المختصة يُمكّن المستثمر الذي غبن بخصوص المزايا المنصوص عليها في قانون الاستثمار من حقوقه، إن كان لها مقتضى.

بناء على ذلك تتعزز وتتدعم فعالية التظلم بالنظر إليه من زاوية مسألة تخفيف العبء على القضاء وكذا تحقيق الرقابة الذاتية القبلية للوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار **من جهة، (أولا)** خاصة وأنّ طعن المستثمر يتم على مستوى المنصة الرقمية للمستثمر. ما يعمل على توفير الوقت والجهد والمال للطرف الضعيف في هذه العلاقة، **من جهة أخرى (ثانيا).**

1.تعزيز فعالية التظلم الإجباري من جهة الإدارة والقضاء:

لم يستحدث المشرع التظلم كما لم يجعله إجباريا قبل اللجوء إلى اللجنة الوطنية العليا للطعون أو إلى الجهة القضائية المختصة اعتباطا، إنّما سعى في سبيل تجسيده إلى تحقيق أهداف تعود بالنفع على الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار، كما تنعكس نتائج اتباع هذا الإجراء إيجابيا على القضاء. نفصّل ذلك وفق العنصرين التاليين كما يلي تباعا.

1.1 الرقابة الذاتية البعدية للوكالة على أعمالها وأعمال الإدارات والهيئات المعنية بمادة الاستثمار:

تعتبر الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار[5] مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع تحت وصاية الوزير الأول، مقرها في مدينة الجزائر[6]. للوكالة هياكل لامركزية تتمثل في الشبابيك الوحيدة وهيكل مركزي يتمثل في الشباك الوحيد للمشاريع الكبرى والاستثمارات الأجنبية.[7]

تجمع الشبابيك المركزية واللامركزية في مكان واحد، بالإضافة إلى أعوان الوكالة ممثلين عن إدارة الضرائب والجمارك، المركز الوطني للسجل التجاري، مصالح التعمير والبيئة وكذا الهيئات المكلفة بالعقار الموجه للاستثمار وبالعمل والتشغيل، إضافة إلى صناديق الضمان الاجتماعي للعمال الأجراء وغير الأجراء.[8]

كما تعد الشبابيك الوحيدة اللامركزية بمثابة المحاور الوحيد للمستثمرين على المستوى **المحلي** الذي يتولى مساعدة ومرافقة المستثمرين في إتمام الإجراءات المتعلقة بالاستثمار، أمّا الشباك الوحيد للمشاريع الكبرى والاستثمارات الأجنبية فهو المحاور الوحيد **ذو الاختصاص الوطني** المكلف بالقيام بكل الإجراءات الضرورية لتجسيد ومرافقة المشاريع الاستثمارية الكبرى والأجنبية.[9]

تتولى الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار تسجيل الاستثمارات ومتابعتها ويتجسد ذلك بإصدار مقرر منح المزايا للمستثمر، وفي حالة عدم احترامه الواجبات والالتزامات المكتتبة من قبله تصدر الوكالة **مقرر** السحب الكلي أو الجزئي للمزايا بعد التبليغ بكل الوسائل.[10]

ذلك المقرر يمكن الطعن فيه أمام إدارة الاستثمار ممثلة في الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار عن طريق تظلم حتمي باعتباره آلية قانونية وإجراء جوهري، حيث إذا قام المستثمر بالطعن مباشرة أمام اللجنة الوطنية العليا للطعون أو اتجه إلى الجهة القضائية المختصة تسقط جميع حقوقه تبعا لذلك، إن كان لها ما يبررها.

تأسيس موضوع الطعن محدد بموجب مقتضيات المادة 6 وما يليها من المرسوم الرئاسي الذي يحدد تشكيلة اللجنة الوطنية العليا للطعون التي تنص على ما يلي :"...**لاسيما في حالة** :

- **سحب أو رفض من المزايا؛**
- **رفض إعداد المقررات والوثائق والتراخيص من طرف الإدارات والهيئات المعنية** ".

الملاحظة المسجلة أنّ الوكالة الجزائرية تقوم من خلال تظلم المستثمر بإجراء رقابة قبلية على أعمال الإدارات والهيئات التابعة لها؛ ما يضفي على أعمالها صفة المشروعية قبل طرق باب القضاء أو الطعن لدى اللجنة الإدارية، فالمشرع من خلال التعديلات المستمرة التي تطال مجال الاستثمار يحاول ويسعى إلى بعث الأمان في نفوس المستثمرين وليس العكس؛ هذا الذي يتحقق بقلة القضايا التي تصل إلى القضاء.

انطلاقا مما سبق فإن الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار تتولى عملية **غربلة** المنازعات[11] بين الادارات والهيئات المعنية من جهة و المستثمر من جهة أُخرى، لأنه يمكن أن تكون مقررات سحب المزايا **مثلا** مبنية ومؤسسة على خطأ وقعت فيه الإدارة المعنية، فلا يستدعي الأمر الطعن مباشرة أمام اللجنة أو الجهة القضائية المختصة ليسجل الطعن ضد الإدارة، ما يؤدي إلى المساس بسمعتها وينعكس ذلك سلبا على استقطاب الاستثمارات والمستثمرين. وهذا يمنح للتظلم الإجباري **دورا فعالا** في قطع دابر النزاع منذ بدايته بصورة ودية.

2.1. تخفيف العبء على الجهة القضائية المختصة.

جعل المشرع التظلم أمام الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار إجباريا وسابقا على أي طعن إداري أو الطعن أمام القضاء عبر حكم المادة 11 من قانون الاستثمار، إذ تنص على ما يلي :"**تنشأ لدى رئاسة الجمهورية**

لجنة وطنية عليا للطعون ...تكلف بالفصل في الطعون التي يقدمها المستثمرون، ترسل الطعون إلى اللجنة في أجل لا يتجاوز... ابتداء من تبليغ القرار موضوع الاعتراض...ويمكن للمستثمر، زيادة على ذلك أن يرفع في هذا الشأن طعنا قضائيا أمام الجهات القضائية المختصة طبقا للتشريع المعمول به".

إضافة إلى حكم المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 22-296 التي تنص على ما يلي:" **يجب** على المستثمر، مع ذلك تحت طائلة عدم قبول الطعن، أن يقدم **تظلما مسبقا** أمام الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار...ابتداء من تاريخ تبليغه **بالقرار المتظلم فيه**".[12]

انطلاقا من ذلك نجد بأن التظلم المسبق إجراء شكلي و جوهري لقبول الطعن القضائي من قبل المستثمر ومن دونه يفقد حقوقه، إن كان لها ما يبررها، كما يفقد حقه في اللجوء إلى القضاء تبعا لذلك، حيث تعمل الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار **كصمّام أمان** في مواجهة ودراسة ملفات المستثمرين محل المنازعة.

بذلك يتم **التخفيف والتقليل** من القضايا والنزاعات التي قد تصل إلى القضاء[13]، خاصة في ظل جعله سنة 2022 إجباريا وحاسما وضروريا قبل رفع ملف التنازع إلى الجهة القضائية المختصة، كما أنّ أمد النزاع يطول لكثرة القضايا والملفات أمام القضاء، هذا خلافا لما هو عليه الوضع بخصوص آجال البت في التظلم أمام الوكالة وكذا آجال تقديمه والمحدّدة قانونا.

إذن، الطعن الإداري المسبق في قرارات الشبابيك التابعة للوكالة أو قرارات الهيئات والإدارات المعنية يمكن أن يخرج بقرارات ترضي المستثمر، وبذلك يتم حل النزاع ولا يصل إلى القضاء إلاّ القليل من المسائل التي يعتبر المستثمر نفسه أنه لايزال في حالة غبن، و بذلك تتحقق فائدة التظلم المسبق على الوكالة والمستثمر والقضاء كذلك.

2.تعزيز فعالية التظلم الإجباري من جهة الشخص المستثمر.

يقصد في مفهوم قانون الاستثمار رقم 22-18 بالمستثمر كل شخص طبيعي أو معنوي، وطنيا كان أو أجنبيا، مقيما أو غير مقيم، ينجز استثمارا مضمونه إنشاء استثمار أو التوسع فيه أو يتعلق بإعادة التأهيل أو نقل أنشطة من الخارج .[14]

فلمّا تسحب منه المزايا الجبائية أو يُرفض منحه إياها أو يتلقى مقررا مضمونه رفض إعداد المقررات والوثائق والتراخيص من طرف الإدارات والهيئات المعنية، يتعين عليه أن يتقدّم بطعن إداري أولي سابق على اللجوء إلى اللجنة أو القضاء، وذلك عبر المنصة الرقمية للمستثمر المستحدثة بموجب قانون الاستثمار لسنة 2022، التي تعد ضمانة هامة للمستثمر تضاف إلى الضمانات القانونية المكرّسة قانونا.

1.2.المنصة الرقمية للمستثمر:

في ظل التطور التكنولوجي الرهيب والمتسارع الحاصل أنشأ المشرع المنصة الرقمية الخاصة بالمستثمر بموجب المادة 23 من قانون الاستثمار الساري المفعول حاليا، حيث تتولى الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار

تسييرها، تسمح بتوفير كل المعلومات اللازمة، لاسيما فرص الاستثمار، والعرض العقاري والتحفيزات والمزايا المرتبطة بالاستثمار وكذا الإجراءات ذات الصلة .[15]

تسمح هذه المنصة الرقمية المتصلة بينيًا بالأنظمة المعلوماتية للهيئات والإدارات المكلفة بالعملية الاستثمارية، بإزالة الطابع المادي عن جميع الإجراءات والقيام بواسطة شبكة الانترنت بجميع الإجراءات المتصلة بالاستثمار؛ كما تشكل أداة توجيه ومرافقة للاستثمارات ومتابعتها انطلاقا من تسجيلها وأثناء فترة استغلالها .[16]

الملاحظة المسجلة بخصوص المنصة الرقمية أنّها وسيلة يتولى من خلالها المستثمر القيام بجميع الإجراءات التي لها صلة بالاستثمار من تسجيله إلى منحه المزايا أو رفض منحه إياها، الطعن الإداري الإجباري أمام اللجنة أو حتى أمام آخر جهة وهي الجهة القضائية المختصة. ما يعطي نوع من المرونة والحركية خاصة وأن مجال الاستثمار يحتاج إلى السرعة والثقة والائتمان، وهو ما يمكن أن نلمسه مع استحداث المنصة الرقمية للمستثمر.

فالمستثمر على هذه الشاكلة يجد آلية سريعة جدا تساعده على تقديم طعنه بأريحية، كما وأنّ الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار تعمل على القيام بإجراءات رقابية وإحصائية للاستثمارات والمستثمرين من خلال المنصة، ناهيك عن توليها تلقي التظلمات الإجبارية والبت فيها في آجال محددة قانونا.

تعتبر تبعا لذلك المنصة الرقمية للمستثمر ضمانة تقنية تضاف إلى ضمانات المستثمر القانونية والإجرائية المكرسة قانونا بموجب قانون الاستثمار، إذ تسهّل عليه المطالبة بحقوقه بكل سرعة وثقة وائتمان عبر التظلم الإجباري المسبق الموجه للوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار.

2.2. توفير الوقت والجهد والمال للمستثمر .

تعرف منازعات الاستثمار آليات وإجراءات ومراحل للفصل فيها، مرحلة إدارية ومرحلة قضائية إذ تضم المرحلة الإدارية آليتين هما التظلم الإداري المسبق أمام الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار ثم الاعتراض على قرار الوكالة أمام اللجنة الوطنية العليا للطعون، أما المرحلة القضائية تتم بطعن المستثمر في قرارات اللجنة أمام الجهة القضائية المختصة.

حيث أن المشرع انتقل بخصوص التظلم من الطبيعة **الاختيارية** سنة 2001 إلى الطبيعة والصفة **الإجبارية** سنة 2022، ما يبرر قولنا بأن هناك خصوصية في إجراءات تسوية منازعات الاستثمار وذلك راجع لخصوصية المجال والأطراف (المستثمر الوطني أو الأجنبي والوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار ممثلة بواسطة الشبابيك الوحيدة اللامركزية والشباك الوحيد للمشاريع الكبرى والاستثمارات الأجنبية) مقارنة بالقواعد العامة التي نعتبر التظلم الإداري المسبق جوازيا [17].

انطلاقا ممّا تقدم لو فرضنا أن التظلم اختياري أو غير مكرس كآلية حتمية لتسوية النزاعات التي تثور مع المستثمر فإنّه لا يبقى أمامه سِوى الطعن أمام اللجنة أو اللجوء إلى القضاء، ما يطيل أمد المنازعة ويرهق كاهل

المستثمر ماديا من حيث إجبارية توكيل محام وحقوق الخبير المختص خاصة وأنّ مادة الاستثمار تقنية إجرائية تحتاج إلى خبراء يحددون نسبة تقدم إنجاز المشروع، المدة التي يتطلبها انطلاق استغلال الاستثمار... إضافة إلى أنّ القاضي يتلقى تكوينا شاملا غير متخصصا ما يجعله يعين خبيرا في معظم المسائل المعروضة أمامه.

لذلك نستنتج أنّ التظلم الإجباري الأولي السابق على الطعن القضائي يعمل على توفير الوقت والجهد والمال للمستثمر ما يبرر ويعزز الدور الذي يلعبه في وضع حد للمنازعة في مهدها.

ثانيا: الأطر القانونية للتظلم الإجباري المسبق في مادة الاستثمار التي تحد من فعاليته.

على الرغم من الضوابط والأطر القانونية التي تؤدي دورا إيجابيا حيال تسوية منازعات الاستثمار خاصة في مرحلته الإدارية الإجبارية، إلاّ أنّه تبقى بعض النقائص التي تؤثر على دوره الفعال في إنهاء وتسوية الخلاف القائم.

فالأمر الملفت للانتباه أنّ التظلم الإجباري المسبق يتم أمام الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار في قرارات أصدرتها الشبابيك الوحيدة اللامركزية أو الشباك الوحيد للمشاريع الكبرى والاستثمارات الأجنبية التابعة للوكالة و هو ما يضعنا أمام جهة تعتبر خصما وحَكَما في نفس الوقت، إضافة إلى أنّ المواعيد المرتبطة بتقديم التظلم والبت فيه طويلة نوعا ما، ناهيك عن عدم إقران عدم رد الوكالة في الميعاد بجزاء، يضعف **ويحد من فعالية** إجراء الطعن الإداري المسبق. نتولى تفصيل هذه العناصر وفقا للعناصر الموالية.

1. الجهة المقدم أمامها التظلم الإداري المسبق:

وفقا لنص المادة 7 من المرسوم الرئاسي المتعلق بتشكيلة اللجنة العليا الوطنية للطعون المتعلقة بالاستثمار **يتعين** تقديم طعن إداري في صورة تظلم من قبل الشخص المستثمر أمام الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار، يكون سابقا على الطعن أمامها.

تخطر الوكالة بأية وسيلة عبر المنصة الرقمية الخاصة بالمستثمر عن كل نزاع يتعلق بالاستثمار في حالة سحب أو رفض منح المزايا أو رفض إعداد المقررات والوثائق والتراخيص من طرف الإدارات والهيئات المعنية، تجسيدا لحكم المادة 6 من المرسوم الرئاسي.

ممّا يجدر التنويه إليه أنّ للوكالة شبابيك وحيدة لامركزية وشباك مركزي تتشكل في مكان واحد من ممثلي الإدارات والهيئات(جمارك، ضرائب، تشغيل ...إلخ)، كما وأنّ للوكالة دورا **هاما ومحوريا** حيث أنها تعمل بالتنسيق مع تلك الإدارات والهيئات على تحقيق ما يلي:[18]

- ترقية وتثمين الاستثمار في الجزائر، وكذا في الخارج وجاذبية الجزائر.
- إعلام أوساط الأعمال وتحسيسهم.
- ضمان تسيير المنصة الرقمية للمستثمر.
- تسجيل ومرافقة ملفات الاستثمار ومعالجتها.
- تسيير المزايا ومتابعة مدى تقدم وضعية المشاريع الاستثمارية.

الملاحظة المسجلة أنّه يبدو **ظاهريا** وأنّ سبب المنازعة هو مقرر يتعلق برفض إعداد المقررات والوثائق والتراخيص صادر من الإدارات والهيئات المعنية، لكن باعتبار ممثلي الإدارات متواجدة على مستوى الشبابيك، إضافة إلى دور الوكالة في التنسيق مع الإدارات والهيئات فهي تؤثر وتتدخل في مقرراتها، وعليه يجد المستثمر نفسه **فعليا باطنيا** ينازع الوكالة في قرار أصدرته هي أو تدخلت فيه ولا يمكن تبعا لذلك أن تغيّر موقفها الأول.

لذلك يصبح التظلم الإجباري بهذه الكيفية **مفرغا من محتواه**، حيث تُضرب عرض الحائط ضمانات المستثمر في إمكانية تغيير موقف الإدارة حيال مقرر منح المزايا أو مقرر رفض منحها مادام أنّ الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار خصم وحَكَم في نفس الوقت، الأمر الذي يجعل من الطعن المسبق الممارس من قبل المستثمر **مجرد إجراء شكلي** للمرور إلى الطعن الإداري أمام اللجنة أو أمام القضاء .

2. آجال تقديم التظلم الإداري والبت فيه:

حدّد المشرّع مواعيد تقديم التظلم الإداري المسبق من قبل المستثمر بموجب نص تنظيمي، كما منح للوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار أجلا للبت في هذا الطعن وفقا لنفس النص، الأمر الذي يعاب عليه خاصة وأنّ النص التنظيمي يخص تشكيلة اللجنة الوطنية العليا للطعون، لذا يتعين إدراج محتوى المادة 7 من المرسوم الرئاسي ضمن أحكام قانون الاستثمار رقم 22- 18 باعتباره القاعدة العامة والأصل والنص التنظيمي يخص اللجنة وليس الوكالة.

إذ خوّل المرسوم الرئاسي المتعلق باللجنة للمستثمر لتقديم طعنه أجل **شهر واحد** ابتداء من تاريخ تبليغه القرار المتظلم فيه، كما حدّد ميعاد(15) خمسة عشر يوما ابتداء من تاريخ تسلّمه [19] للفصل فيه بقرار إيجابي أو سلبي كليا أو جزئيا.

لو فرضنا أنّ مدّة شهر واحد لتقديم الطعن مدة قصيرة بالنظر لآثار فوات الميعاد، التي تتعلق بسقوط وضياع حقه (المستثمر) إن كان له ما يثبته، باعتباره إجراءً جوهريا حاسما للمرور إلى المرحلة الموالية من الطعن، إلاّ أنّها مدة طويلة بالنظر لعدم تأتّي شخص المستثمر في تسجيل الطعن في غضون 10 أيام مثلا.

نستنتج من خلال ما تقدم أنّ ميعاد تقديم الطعن وميعاد البت فيه يصل إلى مدة شهر ونصف (45) يوما. الذي يعد في نظرنا ميعادً طويلاً [20]بالنظر لكون الطعن يتم على مستوى المنصة الرقمية للمستثمر فلا يستدعي الأمر مدة شهر لتقديمه، كما وأنّ الوكالة تتمتع بخبرة كافية للبت والفصل في التظلم في مدة أسبوع مثلا وليس 15 يوما، ضف إلى ذلك أنّ مجال المنازعة مرتبط بالمال والأعمال. ما يتعين معه أخذ عامل الزمن بعين الاعتبار.

بناء على ما تقدم نجد بأنه يتعين إعادة النظر في ميعاد تقديم التظلم المسبق والبت فيه لأنه يفوّت الكسب ويلحق الخسارة بصاحب المشروع الاستثماري.

3.عدم إقران صمت المدير العام للوكالة أو التأخر في دراسة الطعن بجزاء.

يتولى المستثمر تقديم طعنه أمام الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار مستوفيا لشروطه الشكلية والموضوعية، فالشروط الشكلية تتمثل في **الميعاد والتوقيع اللقب والاسم والعنوان والصفة** وأن يكون الطعن **فرديا**، أمّا بخصوص الشروط الموضوعية فتتمحور في **جميع الوثائق والمستندات الثبوتية.**[21]

رغم كون الطعن صحيحا إلاّ أنّه يمكن للمدير العام للوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار أن يتخذ موقف السكوت [22] أو يرد خارج الميعاد المحدد بخمسة عشر يوما (15)، وهو الأمر الذي لم يعالجه المشرع بموجب المادة 7 فقرة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 22-296 التي تنص على ما يلي :"**يجب أن يفصل المدير العام للوكالة في التظلم المسبق في أجل لا يتعدى خمسة عشرة (15) يوما من تاريخ تسليمه**".

لذلك يمكن التصريح بأنّ هذا النص القانوني يبقى- تبعا لذلك- مجرد خطاب سياسي لا يجد مجاله الصحيح للتطبيق طالما أنه قاعدة آمرة يتعين إقرانها بجزاء في حالة المخالفة، حتى لا يمكن للمدير العام للوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار التعسف في استعمال حقه ، وضياع حق المستثمر تبعا لذلك.

من هنا نلمس بأن إقران القاعدة القانونية بجزاء في حالة المخالفة من خصائص القاعدة القانونية حتى لا تبقى حبرا على ورق ما يجعلنا نعتبر أحكام التظلم ها هنا تمس بمدى فعاليته وتحد منها وهو ما يجعل المستثمر يفقد الثقة في الجهة الإدارية المقدم أمامها الطعن لرفع الغبن الذي طاله وتبرز علاقة غير تعاونية وتنافر بين طرفين غير متكافئين، طرف قوي بامتيازاته وسلطاته (الإدارة) وطرف ضعيف (المستثمر)، هذا الأخير الذي لا يملك سِوى ما يوفره له القانون من ضمانات أو مزايا.

الخاتمة

من خلال هذه الدراسة التي انصبت حول التظلم الإداري الإجباري المسبق وتبيان مدى فعاليته، وهو الذي يرفعه المستثمر أمام الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار للبت فيه في الميعاد المحدد قانونا، هذه الآلية القانونية يتبعها المستثمر عندما ينشأ نزاع حول سحب أو رفض منح المزايا أو رفض إعداد المقررات والوثائق والتراخيص من طرف الإدارات والهيئات التي لها علاقة بموضوع الاستثمار. حيث تشكل هذه التدابير خصوصية في المنازعة من حيث الموضوع والأطراف، كما يبرز التميز من حيث جعل التظلم إجباريا قبل الطعن أمام اللجنة الوطنية العليا للطعون المتعلقة بالاستثمار وقبل الطعن أمام الجهة القضائية المختصة.

ونظرا لاعتبار مجال الاستثمار يتميز بالطبيعة الاقتصادية التجارية التي تستدعي السرعة والثقة والائتمان بين طرفي المنازعة.

فإننا توصلنا إلى النتائج الآتية نذكر أهمها:

أولا: ورود النص القانوني الذي يتضمن حكم التظلم الإجباري المسبق ضمن نص تنظيمي وهو المرسوم الرئاسي رقم 22-296 الذي يتعلق بتشكيلة اللجنة الوطنية العليا للطعون المتعلقة بالاستثمار وليس ضمن قانون الاستثمار الحالي رقم 22_18 باعتباره النص المفروض تضمين مقتضى التظلم بين طيات أحكامه.

ثانيا: تخفيف التظلم الإداري الإجباري المسبق من الضغط على القضاء، إذ يعد مصفاة للمنازعات التي يمكن أن تثور بين المستثمر والوكالة، بالنظر لقيمته الإجبارية، حيث لا يمكن من دونه الوصول إلى مرحلة الطعن القضائي فهو إجراء جوهري وضروري وحاسم قبل أي طعن آخر، **ما يعزز من فعاليته.**

ثالثا: يسمح التظلم الإداري المسبق للوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار من ممارسة حق الرقابة الذاتية القبلية على قراراتها حتى تحتفظ بسمعتها ومكانتها، فما يمنحه المشرع للمستثمر باليد اليمنى لا يأخذه باليد اليسرى، حيث يعمل على توفير أقصى الضمانات والمزايا للمستثمر لجذبه ثمّ بعد ذلك يترك المجال للطعن ليصل إلى القضاء دون منح الإدارة حق إعادة مراجعته، وهو الأمر الذي كرّسه المشرع وجعل التظلم إجراء لابد منه لمنح الوكالة فرصة ثانية لمراقبة مقرراتها، ما يعطي له نوعا من **الأهمية والفعالية.**

رابعا: استحداث قانون الاستثمار الحالي لسنة 2022 في ظل التطور الرقمي المنصة الرقمية للمستثمر لتقديم تظلمه بعيدا عن الطرق الكلاسيكية للطعن، حيث يعتبر ذلك عاملا مساعدا ومسهلا لممارسة الطعن، كما تعد وسيلة رقابية فعّالة، هذه الأخيرة تتم على أكثر من مستوى ويشكل ضمانة رقمية إجرائية للمستثمر ويمنح للتظلم **قيمة قانونية فعلية.**

خامسا: يسير الطعن الإداري المفروض على المستثمر في سبيل تحقيق مصلحته، حيث يتولى توفير له الوقت والجهد والمال من خلال جعله ضرورة ملحة يمكن تبعا لها عدم وصول الخلاف إلى المرحلة القضائية التي تستهلك منه المال والتعب والوقت مثل: أتعاب المحامي والخبير والرسم القضائي وغيرها ...ما **يعطي هذه المرحلة من الطعن دورا هاما.**

سادسا: تعد الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار طرفا في المنازعة وقاضيا كذلك، يثبت ذلك بالنظر لما يصدر من الجهات الإدارية والهيئات من مقررات للوكالة دخل فيها اعتبارا من كون الشبابيك الوحيدة اللامركزية والشباك الوحيد للمشاريع الكبرى والاستثمارات الأجنبية تابعة للوكالة، إضافة إلى تنسيق هذه الأخيرة مع الإدارات لذا يؤدي إلى التصريح **بمحدودية وتقييد فعالية** التظلم الإداري الإجباري في تسوية الخلاف القائم وكذا زعزعة الثقة فيما بين الطرفين.

سابعا: يعتبر التظلم الإداري الإجباري المسبق في نظر الشخص المستثمر إجراءً شكليا لا يفي بالغاية والهدف الذي يجعله يمارسه، إذ يتبعه المستثمر كشرط سابق لقبول دعواه فقط، ما يعمل على **التقليل من دوره وتراجع مكانته.**

ثامنا: منح القانون للمستثمر ميعاد شهر لتقديم طعنه وللمدير العام للوكالة مدة 15 يوما للبت فيه سواء بإلغاء المقرر المتنازع حوله جزئيا أو إلغاءً كليا، وهو الذي نعتبره طويل جدا خاصة وأنّ الطعن ودراسته تتم عبر المنصة الرقمية التي لا تستدعي حوالي شهر ونصف لذلك، ما يؤدي إلى **المساس بالغاية** من الطعن الإداري الحاسم.

تاسعا: عدم ربط سكوت الوكالة لترقية الاستثمار عن الرد أو الجواب على التظلم الذي يكون خارج الميعاد بتوقيع أي جزاء في حقها، **ما يضعف ويحد من قيمة** التظلم الإجباري الأولي المسبق.

في خضم هذه النتائج نقدم جملة من التوصيات أهمها:

أولا: إدراج المادة الخاصة بالتظلم الإجباري المسبق ضمن قانون الاستثمار رقم 22-18 وليس ضمن المرسوم الرئاسي الخاص بتشكيلة اللجنة الوطنية العليا للطعون المتعلقة بالاستثمار .

ثانيا: التقليص من ميعاد تقديم التظلم من طرف المستثمر، وكذا ميعاد الفصل فيه من قبل الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار، لأنه يتم عبر منصة رقمية التي لا تحتاج إلى مدة شهر لرفعه ولا لمدة 15 يوما لدراسته، حيث أنّ أجل 10 أيام كاف لتسجيله و8 أيام لدراسته من قبل جهة تتمتع بالخبرة الكافية (الوكالة).

ثالثا: ضرورة التلازم بين عدم رد المدير العام للوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار في الأجل المحدد قانونا وبين الجزاء، لذا يتعين على المشرع تعديل المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 22-296 وإقران الجزاء في حالة عدم رد الوكالة بعد إدراجها ضمن قانون الاستثمار الحالي .

رابعا: إدراج حالة صمت المدير العام للوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار عن الرد على طعن المستثمر ضمن حكم المادة 7 من المرسوم الرئاسي المذكور أعلاه تجنبا لتشتيت المستثمر أكثر.

الهوامش:

[1] مرسوم رئاسي رقم 22-296، مؤرخ في 04 سبتمبر 2022، يحدد تشكيلة اللجنة العليا الوطنية للطعون المتعلقة بالاستثمار وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 60، صادر في 18 سبتمبر 2022.

[2] قانون رقم 22-18، مؤرخ في 24 يوليو 2022، يتعلق بالاستثمار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 50، صادر في 28 يوليو 2022.

[3] أمر رقم01-03، مؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتطوير الاستثمار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 47، صادر في 22 أوت 2001.(ملغى جزئيا) التي تنص على:"... **في حالة عدم الرد من قبل الوكالة الاعتراض على قرارها، يمكن أن يقدم طعنا لدى السلطة الوصية على الوكالة...**".

[4] مرسوم رئاسي رقم 22-296، مرجع سبق ذكره.

[5] كانت تسمى في ظل قانون الاستثمار لسنة 2016 بتسمية الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار. انظر المادة 26، قانون رقم 16-09، مؤرخ في 03 غشت 2016، يتعلق بترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 46، مؤرخ في 03 غشت 2016.(ملغى جزئيا).

[6] مرسوم تنفيذي رقم 22-298، مؤرخ في 8 سبتمبر 2022، يحدد تنظيم الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 60، مؤرخ في 18سبتمبر 2022.

[7] انظر المادة 18، المرجع نفسه. انظر المادة 18، قانون رقم 22-18، مرجع سبق ذكره.

[8] انظر المادة 20، مرسوم تنفيذي رقم 22-298، مرجع سبق ذكره.

[9] انظر المادتين 19 و20، قانون رقم 22-18، مرجع سبق ذكره.

[10] انظر المادة 10، مرسوم تنفيذي رقم 22-303، مؤرخ في 8 سبتمبر 2022، يتعلق بمتابعة الاستثمارات والتدابير الواجب اتخاذها في حالة عدم احترام الواجبات والالتزامات المكتتبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 60، صادر في 18 سبتمبر 2022.

[11] عزيزي جلال و مرزوق وهيبة، خصوصية الطعن الإداري في المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام القانون رقم 22-18 المتعلق بالاستثمار، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة جيجل، المجلد 8، العدد3، ديسمبر 2023، ص 154.

[12] المفروض أن ترد هذه القاعدة العامة في النص القانوني وليس النص التنظيمي، خاصة وأن هذا الأخير يخص اللجنة العليا للطعون المتعلق بالاستثمار، فمضمون المادة 7 يجد موقعه الصحيح والسليم في قانون الاستثمار بدلا من المرسوم الرئاسي.

[13] عزيزي جلال ومرزوق وهيبة، مرجع سبق ذكره، ص160.

[14] انظر المادة 5، قانون رقم 22- 18، مرجع سبق ذكره.

[15] انظر المادة 23، فقرة أولى، المرجع نفسه.

[16] انظر المادة 23، فقرة ثانية وثالثة، المرجع نفسه.

[17] انظر المادة 830، قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد21، صادر في 23 أبريل 2008(معدل ومتمم). التي تنص على :"**يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار...**"

[18] انظر المادة 18، المرجع نفسه.

[19] انظر المادة 7، مرسوم رئاسي رقم 22-296، مرجع سبق ذكره.

[20] عزيزي جلال ومرزوق وهيبة، مرجع سبق ذكره، ص160.

[21] انظر المادتين 7فقرة ثانية، 8، المرجع نفسه.

[22] هذا خلافا لما هو سائد في القواعد العامة، حيث وضّح المشرع مسألة تفسير صمت الإدارة بالرفض الضمني. وفق مقتضى المادة 830 فقرة 2 من قانون رقم 08-09، مرجع سبق ذكره التي تنص على :" **يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين (2)، بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم** ". وفي ظل غياب حكم قانوني في قانون الاستثمار بخصوص اتخاذ المدير العام للوكالة موقف الصمت، نرجع في ذلك إلى الشريعة العامة وهي قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حالة الصمت يقابلها قرار رفض الطعن رفضا تاما، وهذا توجه لا يخدم مصالح المستثمر الذي يقدم طعنه وينتظر الرد من قبل المدير العام للوكالة طيلة مدة 15 يوما ليتخذ موقف الصمت الذي يعد رفضا. لذا وجب عدم تشتيت المستثمر بين النص المتعلق بالاستثمار وعديد النصوص التنظيمية والإجرائية العامة. فالمستثمر يواجه الإدارة ويجابه الإجراءات ما يعمل على نفوره وليس جذبه.