

التدخل التنظيمي في مجال الاستثمار: من اختلالات الاستقرار القانوني إلى مبررات الضبط والسيادة الاقتصادية

Regulatory Intervention in Investment: From Legal Instability to Justifications for Control and Economic Sovereignty

بوعلام طوبال^{1*}، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، الجزائر،

مخبر دراسات وأبحاث حول المجازر الاستعمارية، b.tobbal@univ-setif2.dz

تاريخ قبول المقال: 2025/11/13

تاريخ إرسال المقال: 2025/08/03

المخلص: تناقش هذه الدراسة مسألة التدخل التنظيمي في مجال الاستثمار من زاوية تحليلية، منطلقا من اختلالات ملموسة في البيئة التنظيمية أثرت على فعالية النصوص وعلى الضمانات الدستورية المكفولة للمستثمر، وتهدف إلى تجاوز الطرح التقليدي الذي يفصل بين التدخل بالتنظيم والحرية الاقتصادية، من خلال إبراز التفاعل المعقد بين مشروعية التدخل وحدودها الدستورية والاقتصادية، حيث تنطلق الدراسة من فرضية مفادها أن غياب التوازن بين متطلبات السيادة التنظيمية والحوكمة الاقتصادية أفرز حالة من عدم اليقين القانوني، وبالتالي البحث في إمكانيات ترشيد التدخل التنظيمي وفق ضوابط دقيقة، ومقاربة تضمن الفعالية دون الإضرار بحرية المبادرة، وتعيد بناء مشروعية التنظيم في ضوء متغيرات الاقتصاد الحديث.

الكلمات المفتاحية: الإستثمار، التدخل التنظيمي، الاستقرار التشريعي، الأمن القانوني.

Abstract: This study discusses the issue of regulatory intervention in the field of investment from an analytical perspective, based on tangible imbalances in the regulatory environment that have affected the effectiveness of texts and the constitutional guarantees guaranteed to investor. It aims to go beyond the traditional approach that separates regulatory intervention from economic freedom, by highlighting the complex interaction between the legitimacy of intervention and its constitutional and economic limits. This study is based on the hypothesis that the absence of a balance between the requirements of regulatory sovereignty and economic governance has created a state of legal uncertainty. Consequently, it explores the possibilities of rationalizing regulatory intervention according to precise controls and an approach that ensures effectiveness without harming freedom of initiative, and rebuilds the legitimacy of regulation in light of the variables of the modern economy.

Key words: Investment, regulatory intervention, legislative stability, legal security.

المقدمة:

يحتل الاستثمار مكانة دستورية متقدمة في العديد من الأنظمة القانونية، من بينها النظام الدستوري الجزائري الذي كرس في مواده حرية الاستثمار، وأنها تمارس في إطار القانون، لكن في ظل التحولات الاقتصادية المتسارعة التي تعرفها البيئة الاستثمارية الحديثة، وما أفرزته من تعقيد في المعاملات، أثرت على فاعلية النصوص التشريعية الجامدة، هذا التحول حتم تكييف القواعد القانونية مع ديناميكية السوق، وفي هذا السياق، برز التنظيم كأداة تدخلية ومرنة لتأطير النشاط الاستثماري وضبطه، لكن هذا التدخل التنظيمي في المجال الاقتصادي أصبح موضع جدل متصاعد بين ضرورات التأطير السيادي ومتطلبات الانفتاح على منطق السوق، فالاستثمار، بما يحمله من أبعاد استراتيجية، لم يعد يدار فقط ضمن أطر قانونية تقليدية، بل أصبح رهينا بتوازن دقيق بين ضمان حرية المبادرة وحماية المصلحة العامة، و يبرز الإشكال بشكل أكثر حدة في الجزائر، حيث يتسم الإطار التنظيمي بالازدواجية والغموض أحيانا، وهو ما أفرز حالة من اللااستقرار القانوني وفقدان الثقة في النصوص التنظيمية، خاصة لدى المستثمر المحلي والأجنبي على حد سواء.

وتأتي أهمية هذه المقاربة في كونها تقترح أدوات إصلاح تتسجم مع الرهانات الاقتصادية الوطنية والانفتاح على الاستثمار الآمن والمستدام، متجاوزة بذلك مجرد توصيف الأعطاب القائمة، كما تهدف الدراسة إلى استقصاء مظاهر الاختلال في البيئة التنظيمية للاستثمار، مع تحليل حدود مشروعية تدخل السلطات التنظيمية في ضوء المبادئ الدستورية والمعايير الحديثة لحوكمة الاستثمار، كما تسعى إلى إبراز سبل إعادة التوازن بين فعالية التنظيم واستقرار النصوص، من خلال تقديم مقاربة توفيقية بين الضبط التنظيمي ومتطلبات الأمن القانوني.

أمام هذا الواقع، تنطلق هذه الدراسة من إشكالية جوهرية: كيف يمكن للتدخل التنظيمي أن يكون مشروعاً من حيث الغاية، دون أن يتحول إلى عائق فعلي أمام حرية الاستثمار؟

كما تعتمد هذه الدراسة منهجا وصفيا تحليليا يرتكز على قراءة مزدوجة بهدف الاجابة على إشكالية، من جهة تتناول وصف واقع التنظيم من خلال تحليل النصوص والممارسات الإدارية التي كشفت عن مواطن الاختلال، ومن جهة ثانية تحليل الأحكام التنظيمية التي تبرز ضوابط التدخل التنظيمي في مجال الاستثمار تسمح بإعادة صياغة الدور التنظيمي ضمن إطار مشروع ومتوازن.

وقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين أساسيين: المبحث الأول: اختلالات البيئة التنظيمية وحدود المشروعية، والمبحث الثاني: مشروعية التدخل التنظيمي وآفاق إعادة التوازن.

المبحث الأول: اختلالات البيئة التنظيمية وحدود المشروعية

تعتبر الاختلالات التي تعاني منها البيئة التنظيمية للاستثمار عائقاً أساسياً أمام فعالية السياسات الاقتصادية وجاذبية مناخ الأعمال، حيث يظهر عدم الاستقرار التنظيمي، من خلال رصد كثافة التعديلات، وتعدد الجهات المنظمة، وتضارب النصوص التي تضعف الإطار القانوني للاستثمار (المطلب الأول)، كما تظهر الاختلالات التنظيمية في تجاوز التدخل التنظيمي للحدود المشروعة، من خلال الانعكاسات القانونية المتمثلة في خرق الحقوق الاقتصادية المكفولة للمستثمر، وما يترتب عنها من تهديد للاستقرار التشريعي ومبدأ الأمن القانوني، وهو ما يستدعي السؤال عن مدى مشروعية بعض التدخلات التنظيمية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مظاهر عدم استقرار التنظيم في مجال الاستثمار

إن عدم استقرار البيئة التنظيمية للاستثمار من أبرز العوائق التي تؤثر في جاذبية الاستثمار، ويتجلى ذلك من خلال غياب التنسيق وتكرار التعديلات، مما يؤدي إلى ارتباك المستثمر وضبابية القواعد (أولاً)، وكذلك تعدد النصوص التنظيمية وتضاربها بما يخل بمبدأ الأمن القانوني (ثانياً)

أولاً: غياب التنسيق وتكرار التعديلات

ويعبر عنه بكثافة التعديلات وعدم التنسيق بين الجهات من خلال التعديلات المتكررة وهو ما يعكس غياب رؤية موحدة بين الجهات الإدارية والتنظيمية، ويتجلى ذلك في تكرار التعديلات خلال فترات قصيرة، وتضارب النصوص بين القطاعات الوزارية، إلى جانب صعوبة تتبع المستجدات القانونية، مما يؤدي إلى اهتزاز ثقة المستثمر في استقرار الإطار التنظيمي.

1- تعدد التعديلات في فترة زمنية قصيرة

إن كثرة التعديلات التنظيمية المتلاحقة، خاصة دون فواصل زمنية معقولة، تؤدي إلى غياب الاستقرار في القواعد التي تحكم الاستثمار، فعوض أن تكون اللوائح أداة لتوضيح القوانين، تتحول إلى مصدر اضطراب

قانوني، يجعل المستثمر عاجزا عن وضع خطط طويلة الأمد¹، مثال تعديل أنظمة الامتيازات من المرسوم التنفيذي رقم 06-356² إلى المرسوم التنفيذي رقم 22-300³، وغيرها من المراسم خلال فترات زمنية متقاربة، دون استقرار على نموذج موحد.

2-تضارب النصوص التنظيمية بين القطاعات الوزارية

إن غياب التنسيق بين الجهات التنظيمية المختلفة (الوزارات، الهيئات، الوكالات)، يؤدي على إصدار نصوص متعارضة أو متكررة، وهذا يسبب اختلال في تطبيق القواعد على المستوى المحلي ويؤدي إلى ازدواجية المعايير بين الجهات المعنية بتسيير نفس المشروع الاستثماري⁴، وفي هذا الصدد نذكر مثال عن

¹ - Schilling, Theodor, "The Concept of Legal Certainty under European Law," European Law Journal, Vol. 2(3), (1996), pp. 219-244.

² - المرسوم التنفيذي رقم 06-356 المؤرخ في 09 أكتوبر، يتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لترقية الاستثمار وتنظيمها وسيورها، ج ج، العدد 64، لسنة 2006. الملغى.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 22-300 المؤرخ في 8 سبتمبر 2022، الذي يحدد قوائم النشاطات والسلع والخدمات غير القابلة للاستفادة من المزايا وكذا الحدود الدنيا من التمويل للاستفادة من التمويل للتحويل، ج ج ج، العدد 60، لسنة 2022.

⁴ - في فرنسا، ورغم تطور الإطار القانوني والمؤسسي للاستثمار، تظهر تحديات مشابهة فيما يتعلق ب غياب التنسيق التنظيمي بين مختلف الهيئات والوزارات، خصوصا في المشاريع متعددة الأبعاد (البيئية، الاقتصادية، العمرانية)، فعلى سبيل المثال، قد تصدر وزارة الاقتصاد توجيهات تُشجّع الاستثمار في مجال معين، بينما تفرض وزارة البيئة أو هيئات التخطيط العمراني قيودا تنظيمية لا تأخذ بالاعتبار نفس الأولويات، مما يؤدي إلى تضارب النصوص، وإرباك السلطات المحلية المكلفة بمنح التراخيص، وقد أدى هذا الوضع = في بعض الحالات إلى تأخير تنفيذ مشاريع استثمارية كبرى، أو حتى العدول عنها، بسبب غياب رؤية موحدة واستقرار تنظيمي يُمكن المستثمر من التنبؤ بالمسار القانوني لمشروعه، هذه الإشكالية دفعت الحكومة الفرنسية في السنوات الأخيرة إلى تبني ما يُعرف بـ "التبسيط الإداري" (simplification administrative) والتنسيق بين الجهات" عبر أدوات مثل le guichet unique (الشباك الموحد) لتفادي التضارب وتحسين مناخ الأعمال. أنظر:

-République Française, Rapport annuel 2020 du Conseil d'État – Simplification et qualité du droit, Conseil d'État, 2020, p. 54 <https://www.conseil-etat.fr/> متاح عبر موقع مجلس الدولة الفرنسي

هذا التضارب في اختلاف شروط العقار الصناعي بين قرارات وزارة الصناعة وتعليمات الجهات الولائية، رغم صدور مرسوم موحد (المرسوم التنفيذي رقم 23-487)⁵ يفترض أن ينظم ذلك.

3- صعوبة تتبع التعديلات وتحديثها في الواقع العملي

إن الكم الكبير من النصوص التنظيمية المنشورة، تولد صعوبة لدى المستثمر في تتبع التعديلات خاصة في غياب منصة موحدة أو نظام إعلامي رسمي شامل، وهذا النقص في الشفافية والإعلام القانوني يؤدي إلى خطر التطبيق الجزئي أو الخاطئ للنصوص، ويظهر ذلك خصوصا في القرارات المشتركة التي لا تنشر دائما في الجريدة الرسمية أو يصعب الوصول إليها إلكترونيا مما يضعف من الأمن القانوني.⁶

وعليه فإن ثقة المستثمر المحلي أو الأجنبي تتراجع في استقرار البيئة القانونية، وتتأثر بشكل مباشر عند غياب التنسيق وتكرار التعديلات، وهو ما يدفعه إلى التردد في الالتزام بمشاريع طويلة الأجل، أو المطالبة بضمانات إضافية لتعويض عن هذه الاختلالات، وقد اعتبرت بعض الدراسات أن أحد أهم أسباب إحجام المستثمر الأجنبي في الدول النامية هو الطابع المزاجي والمتغير للسياسات التنظيمية، مما يجبر المستثمرين على المطالبة بشروط تعاقدية مرجعية أو ضمانات سيادية تعوض غياب وضوح التشريعات واستقرارها.⁷

ثانيا: تعدد وغموض النصوص التنظيمية وتضاربها

إن تراكم النصوص أو تعارضها في الصياغة أو الهدف، ينتج عنه غموض مما يؤدي إلى انعدام الوضوح ويخل بالأمن القانوني في مجال الاستثمار، حيث يؤدي استخدام مصطلحات فضفاضة وغير دقيقة إلى تعدد

⁵- المرسوم التنفيذي رقم 23-487 المؤرخ في 28 ديسمبر 2023، يحدد شروط و كفاءات منح الامتياز القابل للتحويل إلى تنازل عن العقار الاقتصادي التابع للأموال الخاصة للدولة و الموجه لإنجاز مشاريع استثمارية، ج ر ج، العدد 85، لسنة 2023.

⁶-Bouzid Benmahmoud, Hamza Selam, Legal Security in Algeria: Between Constitutional Enshrinement and Legislative Instability, Sakarya University Faculty of Law Journal, Vol. 13, No. 1, 49-61, 2025, p 50-61.

⁷ - حيث : ذكر تقرير OECD الصادر في 2024 تحت عنوان "تحو أطر استثمارية أكثر استدامة" بأهمية تعزيز الشفافية والتوقعية في التعديلات التنظيمية، مؤكدا أن اعتماد إشعارات مسبقة وتنفيذها ضمن خطط مالية متعددة السنوات يساهم مباشرة في رفع ثقة المستثمرين، ويجنب الاضطراب الناتج عن التغييرات المفاجئة في نظم التحفيز على الموقع الإلكتروني :

https://www.businessatoecd.org/hubfs/Leading%20the%20Way.pdf?utm_source=chatgpt.com

تاريخ الإطلاع على الموقع 2025/07/14

التأويلات وعدم استقرار القرارات، ويضعف هذا الوضع ثقة المستثمر في شفافية ووضوح الإطار القانوني، وهذا ما سنبينه من خلال العناصر الآتية:

1- الغموض المفاهيمي في اللوائح التنظيمية

يظهر هذا الغموض في استخدام مصطلحات فضفاضة أو غير محددة قانوناً بدقة، ما يترك مجالاً واسعاً للاجتهاد في التفسير من طرف الجهات الإدارية أو القضائية، هذا الأمر يؤدي إلى إختلاف وتباين في تطبيق النصوص التنظيمية على المستثمرين⁸، وأحياناً متناقض من قبل الإدارات أو الهيئات التنظيمية، ما يؤدي إلى ازدواجية في التعامل مع المستثمرين ويفقدها طابعها الاستباقي والتوجيهي، ويخلق انطباعاً بعدم العدالة والتمييز، ويسهم في انعدام اليقين القانوني، وهذا يعيق المستثمر عن التخطيط على المدى الطويل أو المتوسط، كما يعتبر هذا الغموض خرقاً لمبدأ الوضوح التشريعي، والذي يعني أن تكون القواعد القانونية واضحة ودقيقة في صياغتها، وذلك لتجنب أي غموض أو لبس في تفسيرها وتطبيقها⁹.

2- ضعف قابلية التنبؤ بالقرارات الإدارية

إن غموض اللوائح، يجعل من الصعب على المستثمر أن يتوقع كيف ستطبق القواعد عليه، خاصة عند الحصول على التراخيص أو التعامل مع تغييرات تنظيمية مفاجئة، هذا الانخفاض في القدرة على التنبؤ يضعف الثقة في الإطار القانوني المنظم للاستثمار ويدفع بعض المستثمرين إما إلى البحث عن قنوات غير رسمية لضمان مصالحهم، أو إلى العزوف نهائياً عن الاستثمار، ما يزيد من المخاطر القانونية والمؤسسية، حيث اشارت بعض الدراسات أن الظروف القانونية غير المثلى قد تقيد تدفقات الاستثمار الأجنبي، مما يبرز الحاجة الماسة لتحقيق إطار تنظيمي يدعم حقوق المستثمرين ويضمن تيسير الإجراءات اللازمة لذلك¹⁰.

⁸- على سبيل المثال تعبير "المستثمر الجاد" الذي ورد في نص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 23-487، المرجع السابق، بشأن شروط وكيفية منح الامتياز ...، على أن يكون المستثمر جاداً في مشروعه الاستثماري، فالغموض يكمن في غياب معايير موضوعية لتعريف "الجدي"، ما يُخضع التقييم لمعايير شخصية أو ظرفية، ويفتح الباب أمام المعاملة التمييزية.

⁹- Louis Favoreu, Droit constitutionnel, PUF, Paris, 2010, p. 15.

¹⁰- كحالات عنتر، شريط كمال، الحرية الاقتصادية في الجزائر ودورها في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، جامعة عمار ثلجيان الأغواط، الجزائر، العدد 02، المجلد 15، 30-06-2024، الصفحات (55-38).

إذا فالبيئة القانونية الواضحة أحد أبرز مؤشرات جاذبية الاستثمار في التصنيفات الدولية، حيث يشير تقرير ممارسة أنشطة الأعمال للبنك الدولي، إلى أن "سهولة فهم الإجراءات القانونية والتنظيمية وشفافيته" تعد عاملاً حاسماً في جذب الاستثمارات وتحسين ترتيب الدولة في مؤشر سهولة ممارسة الأعمال، كما يؤكد على أن التناقضات والغموض في التشريعات تطيل أمد تنفيذ المشاريع وتزيد من التكاليف والمخاطر القانونية، ويضعف قدرتها على استقطاب رؤوس الأموال، وعليه يعكس تعدد الإجراءات في الجزائر لإنشاء مشروع استثماري اختلالاً في التنظيم ناجماً عن تعدد وغموض النصوص التنظيمية وتضاربها، مما يعرقل وضوح المسار القانوني للمستثمر، ويؤدي هذا الوضع إلى تقويض الاستقرار التشريعي وغياب الأمن القانوني، ما يضعف من جاذبية البيئة الاستثمارية.¹¹

المطلب الثاني: تجاوزات التنظيم وأثرها على الحقوق والضمانات الاقتصادية للمستثمر

إن التدخل التنظيمي غير المنضبط يشكل أحد أبرز مظاهر الإخلال بالضمانات المقررة للمستثمر، لاسيما حين يصطدم بمبادئ الشرعية والأمن القانوني، ويتجلى ذلك من خلال جملة من القيود الضبطية التي تقتصر إلى الأسس القانونية أو الاقتصادية، كفرض تراخيص مسبقة غير مبررة أو حرمان المستثمر من العقار الصناعي بقرارات انتقائية، أو تقييد عمليات الاستيراد والتحويلات المالية، مما ينعكس سلباً على مناخ الاستثمار واستقراره، إذ تؤدي بعض القرارات الضبطية إلى فرض قيود غير مبررة على المستثمرين، ما

¹¹-ووفقاً لتقرير البنك الدولي (Doing Business Report) أن الجزائر تتطلب 12 إجراءً لبدء نشاط اقتصادي رسمياً، ولم يتغير العدد منذ 2003. بينما في تونس وفرنسا فعدد الإجراءات المعتمد لأجل إنشاء مشروع استثماري لا تتجاوز، 07 مراحل أو إجراء، كما يكشف التقرير أن مدة إصدار التراخيص والبدء الفعلي للمشروع يمكن أن تصل إلى 241 حتى يوماً، بينما ستغرق تصاريح البناء في تونس حوالي 90 يوماً في المتوسط للحصول على الرخص التجارية المرتبطة بالبناء، وفرنسا فمدة معالجة الملفات الاستثمارية تقدر بـ 56 يوماً. أنظر: =

=World Bank, Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies, World Bank Group, Washington D.C., 2020, pp. 6, 118–120 متاح عبر الموقع <https://archive.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-reports> تاريخ الاطلاع 2025/07/19

يعيق المبادرة الاقتصادية، ويؤكد هذا التوجه السير نحو إلغاء بعض هذه القرارات، والذي يعد مؤشرا إيجابيا على التوجه نحو إصلاح الإطار التنظيمي وتعزيزه بالأمن القانوني¹².

أولا: تقييد الحصول على العقار الصناعي بقرارات إدارية انتقائية

إن منح العقار الاستثماري بقرارات ضبطية من طرف السلطات المحلية أو أجهزة الدولة وفقا لمعايير غير موحدة أو غير معلنة بوضوح، تجعل من الصعب الحصول على العقار بل ومن أبرز العراقيل التي تواجه المستثمر في الجزائر، مثل شرط "الجدية" أو "الملاءة المالية" دون تحديد دقيق، هذا الغموض يفتح المجال لاجتهادات متباينة تؤدي إلى تمييز غير مبرر بين المستثمرين وتقيد حرية المبادرة الاقتصادية، خاصة منها الحصول على العقار الصناعي الذي يعد مفتاح كل مشروع استثماري.

في هذا الصدد صدر تقرير لمؤشر الحرية الاقتصادية في العالم الصادر عن معهد فريزر لسنة 2021، احتلت فيه الجزائر المرتبة 157 من مجموع 165 دولة، حيث حصلت على 4.82 نقطة من 10 عند حساب متوسط جميع المؤشرات الفرعية للحرية الاقتصادية، وهو ما يضعها في فئة الدول غير الحرة اقتصاديا، وقد كان أداء معظم المؤشرات الفرعية ضعيفا، فقد حصلت على 3.82 نقطة في النظام القانوني وحقوق الملكية وهو أدنى أداء في المؤشرات الفرعية¹³، واستنادا كذلك لتقرير مؤشر الحرية الاقتصادية 2024 الصادر عن مؤسسة Heritage Foundation في نوفمبر 2023، أن الجزائر حصلت على 28 نقطة من أصل 100 في مؤشر حماية الملكية العقارية¹⁴، وهو ما يعكس ضعف حماية الحقوق العقارية قانونيا وتنظيميا، بما في ذلك الفشل في منح العقارات الاستثمارية وفق شروط واضحة وثابتة.

ثانيا: فرض تراخيص مسبقة غير مبررة على بعض الأنشطة

¹²-وزارة الصناعة، تقرير حول تحسين مناخ الأعمال في الجزائر، الطبعة الثانية، الجزائر، 2022، ص 27، حيث يشير التقرير إلى مراجعة وإلغاء عدد من النصوص التنظيمية التي كانت تُقيّد حرية الاستثمار، ضمن حزمة إصلاحات تهدف إلى تبسيط الإجراءات وتعزيز الشفافية القانونية.

¹³ - FRASER INSTITUTE. (2023). Economic Freedom of the World: 2023 Annual Report. Retrieved 17/07/2025, from fraserinstititu.

<https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom-of-the-world-2023-annual-report>

¹⁴ -Heritage. (2024). Index of Economic Freedom. Retrieved 18/07/2025, from Heritage:

https://static.heritage.org/index/pdf/2024/2024_indexofeconomicfreedom_algeria.pdf?utm_source=chatgpt.com

نجد أن بعض بعض الأنشطة الاستثمارية تخضع لقرارات ضبطية تلزم بالحصول على تراخيص مسبقة دون توضيح الأسس القانونية أو الاقتصادية لذلك، فبالرغم من تحرير العديد من القطاعات، لازالت أخرى تعاني من هذه التعقيدات، كما في قطاعات الخدمات، النقل، أو التحويل الصناعي، هذا الإجراء يتنافى مع مبدأ حرية الاستثمار ويضيف أعباء بيروقراطية تثني المستثمرين، خاصة الأجانب، مثل نشاطات التعليم العالي الخاص والتكوين المهني، حيث يخضع إنشاء مؤسسة تعليم عال خاصة أو مركز تكوين لموافقة مسبقة من الوزارة الوصية وبالنظر للإجراءات التنظيمية المعتمدة تفتقر إلى الشفافية، وتمنح التراخيص في غالب من الأحيان وفقا لاجتهادات محلية أو معايير غير واضحة، مما يخلق تباينا بين الولايات¹⁵.

ثالثا: قرارات ضبطية في مجال الاستيراد تفتقر للأسس الاقتصادية

قامت الجزائر في السنوات الأخيرة بحظر أو تقييد استيراد بعض المواد بأدوات ضبطية عبر قوائم تحدّث إداريا دون شفافية كافية، مما أثر بشكل مباشر على المستثمرين في القطاعات الصناعية التي تعتمد على مكونات مستوردة، هذا الأسلوب أدى إلى تعطيل مشاريع استثمارية، خاصة في مجال التجهيز والإنتاج الصناعي¹⁶، حيث تم حظر استيراد أكثر من 850 منتجا عبر "قائمة سلبية" مؤقتة للاستيراد سنة (2018) أصدرتها الحكومة بموجب تعليمة تنفيذية، في إطار ترشيد النفقات وتحقيق التوازن التجاري، هذا القرار أدى إلى توقف مصانع محلية عن الإنتاج بسبب افتقارها للمواد الأولية المستوردة، وأثر على عدة مشاريع استثمارية قيد الإنجاز، كما تعد تعليمات بنك الجزائر حول التوطين البنكي كذلك من أبرز التدخلات التنظيمية التي تؤثر على النشاط الاستثماري حيث تفرض شروطا مسبقة على عمليات الاستيراد وتخضعها

¹⁵—أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 17-109 المؤرخ في 5 أفريل 2017، المحدد لكيفيات فتح مؤسسات التعليم العالي الخاصة، الجريدة الرسمية، العدد 21، لسنة 2017.

¹⁶—مثال ذلك فرض رخصا مسبقة على استيراد عدد من المواد دون بيان دقيق للمعايير الاقتصادية أو التنافسية المعتمدة في التقييد جاء بها المرسوم التنفيذي رقم 20-312 المؤرخ في 15 نوفمبر 2020، يحدد قائمة المواد الخاضعة لنظام الرخص عند الاستيراد، ج ر ج، العدد 68، لسنة 2020، حيث نجد أن هذا المرسوم فرض رخصا مسبقة على استيراد عدد من المواد دون بيان دقيق للمعايير الاقتصادية أو التنافسية المعتمدة في التقييد.

لرقابة إدارية مشددة دون وضوح تام في المعايير، مما يخلق حالة من الإرباك والغموض لدى المستثمرين الأجانب والمحليين¹⁷.

رابعاً: تقييد التحويلات المالية وتأثيره على حرية حركة رؤوس الأموال

تعتبر من أبرز مظاهر الضبط الإداري المؤثر على الاستثمار الأجنبي الرقابة على تحويل الأرباح والاستثمارات إلى الخارج، فمثلاً قرارات بنك الجزائر تفرض شروطاً صارمة وغير واضحة في أحيان كثيرة، ما يؤدي إلى تأخير أو عرقلة تحويل الأرباح، وهذا الأمر يخالف التزامات الجزائر الدولية في إطار حماية الاستثمارات¹⁸، فوفقاً لتقرير Index of Economic Freedom الصادر عن مؤسسة Heritag Foundation الذي يغطي الفترة من يوليو 2023 إلى يونيو 2024 السابق الإشارة إليه، صنفها التقرير الجزائر في المرتبة 160 من أصل 184، مشيراً إلى أن التقييد المالي يمثل أحد أبرز مظاهر الضعف، حيث سجلت الجزائر 30 نقطة فقط من 100 في مؤشر الحرية المالية (Financial Freedom)، وهو أحد الضمانات أو المحاور المرتبطة مباشرة بحرية الاستثمار.

المبحث الثاني: مشروعية التدخل التنظيمي وآفاق إعادة التوازن

بعد إبراز مظاهر الاختلالات التنظيمية وتجاوز حدود المشروعية، يسعى هذا المحور إلى تناول الأسس القانونية والاقتصادية التي تبرر تدخل الدولة بالتنظيم في المجال الاستثماري، من خلال تحليل مبرراته المشروعة (المطلب الأول)، كما يتم التطرق إلى الأشكال المقبولة قانوناً لهذا التدخل، مع الوقوف عند الضوابط التي تضمن تحقيق التوازن بين متطلبات الفعالية الاقتصادية من جهة، وحماية الأمن القانوني وضمان الحقوق الاستثمارية من جهة أخرى (المطلب الثاني).

¹⁷- بنك الجزائر، التعليم رقم 05-2017 المؤرخة في 22 أكتوبر 2017، المحددة للشروط الخاصة المتعلقة بتوطين عمليات إستيراد السلع الموجهة للبيع على حالها.

¹⁸- في إطار الاتفاقيات الثنائية لحماية وتشجيع الاستثمار (APPI) مثلاً، تنص المادة 6 من الاتفاق الجزائري-الفرنسي لسنة 1999 على: يُسمح لكل طرف متعاقد بتحويل حر للأرباح والدخل الناتج عن استثمار، دون تأخير غير مبرر، وبالعملة القابلة = للتحويل". أنظر: الاتفاق بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة الجمهورية الفرنسية بشأن تشجيع وحماية الاستثمارات المتبادلة، الموقع ببافيس بتاريخ 13 فبراير 1999، والمنشور في ج ر ج ، العدد 42 لسنة 2000.

المطلب الأول: مبررات تدخل الدولة بالتنظيم في المجال الاستثماري

إن التدخل التنظيمي في المجال الاستثماري يستند إلى اعتبارات اقتصادية وقانونية تبرره، كتوجيه الاستثمار نحو الأولويات الوطنية، وتحقيق الانسجام مع السياسات العمومية، وضمان الشفافية وتكافؤ الفرص، ما يجعله ضرورة تفرضها متطلبات التوازن التنموي والاستقرار المؤسسي، وللتفصيل أكثر في هذا الجزء سنتناول مبررات التدخل الاقتصادية (أولاً)، ثم نبين مبررات التدخل القانونية والمؤسسية (ثانياً).

أولاً: مبررات اقتصادية للتدخل بالتنظيم

يركز هذا الجزء على الأسباب المرتبطة بحاجات التنمية الاقتصادية وضبط أداء السوق، وتشمل:

1- توجيه الاستثمار بما يخدم الأولويات الوطنية والمصلحة العامة

يشكل تدخل الدولة بالتنظيم آلية ضرورية لتوجيه الاستثمارات نحو القطاعات ذات الأولوية، ويعد هذا التدخل ضروريا خاصة في الدول ذات الاقتصاد الريعي أو الساعية لتنويع مصادر دخلها، بما ينسجم مع السياسات الاقتصادية والاجتماعية، فمن خلال التنظيم يتم تحديد القطاعات المستهدفة والمناطق الواجب تحفيزها وشروط التوطين الاقتصادي، وفي هذا الصدد نذكر المرسوم التنفيذي رقم 22-302¹⁹، حيث أكد على توجيه الاستثمارات ذات الأثر العالي (مثل التي توفر على قدر يساوي أو يفوق 500 وظيفة أو تمويل يساوي أو يفوق عشرة مليار دج ضمن فئات محددة، مع شروط تخص الإعفاءات وتقنيات التنفيذ والتوظيف، كذلك ما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 22-301 المؤرخ في 08 سبتمبر 2022²⁰، الذي يحدد قائمة المناطق ذات الأولوية الوطنية المؤهلة لنظام "المناطق"، كالهضاب العليا والجنوب، والمناطق ذات الإمكانيات الطبيعية، بالتزامن مع أنشطة خاصة مستهدفة.

2- حماية الموارد الوطنية وضمان حسن استغلالها

¹⁹-أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 22-302 المؤرخ في 08 سبتمبر 2022 يحدد معايير تأهيل الاستثمارات المهيكل وكيفية الاستفادة من مزايا الاستغلال وشبكات التقييم، ج ر ج، العدد 60 لسنة 2022.

²⁰-أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 22-301 المؤرخ في 08 سبتمبر 2022 يحدد قائمة المواقع التابعة للمناطق التي توليها الدولة أهمية خاصة في مجال الاستثمار، ج ر ج، العدد 60 لسنة 2022.

إن الحاجة لحماية العقار العمومي والموارد الاقتصادية من الاستغلال غير الرشيد، وضمان تخصيصها لمشاريع ذات نفع عام، يعد من أبرز مبررات التدخل التنظيمي بما يرسخ البعد الاستراتيجي للتخطيط الاستثماري، وعليه فالتنظيم لا يهدف فقط إلى تسهيل الاستثمار، بل أيضا إلى حماية المال العام والعقار العمومي من الاستغلال غير المنتج، مثل المرسوم التنفيذي رقم 23-488²¹ يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للعقار الصناعي وتنظيمها وسيرها، وهذه الأخيرة من بين مهامها القيام بتهيئة العقار الموجه للاستثمار وتوفير الحماية اللازمة للعقار الصناعي الواقع تحت مسؤولياتها، وسيتم التفصيل أكثر في هذه الجزئية من خلال الجزء الخاص بمراقبة العقار الصناعي والتمويل والتحويلات، كشكل من الأشكال التنظيمية ذات الطابع التقييدي والرقابي في المجال الاستثماري.

3- سرعة الاستجابة للتغيرات الاقتصادية والقطاعية

يمكن تعديل التنظيم بسرعة أكبر لمواكبة التحولات الاقتصادية والقطاعية، بخلاف القانون، ما يجعل منه أداة مرنة وفعالة لضبط الاستثمار وفق المستجدات كالتطورات التكنولوجية، الأزمات الاقتصادية، أو المتغيرات الدولية أزمات، تكنولوجيا، تحولات (أسعار الطاقة، شروط التصدير)، مثل التعديل السريع للوائح التنظيمية الخاصة بنقل رؤوس الأموال والتعامل مع تحويلات العملة، حيث يتم عبر قرارات صادرة عن بنك الجزائر، وليس عبر قوانين، كذلك تعديلات شروط الاستفادة من الامتيازات في المرسوم التنفيذي رقم 22-300²²، حيث جاءت استجابة لمتغيرات السوق وتحول سياسة الدولة نحو دعم قطاعات معينة دون انتظار تعديل القانون عبر إجراءات معقدة وطويلة.

كما أن التنظيم يسمح بتفصيل القواعد حسب القطاعات مع الحفاظ على وحدة النص القانوني، مثل دفتر الشروط الذي يرفق بعقود الامتياز العقاري، والمحدد في المرسوم 23-487²³، وكيف شروط التنازل بحسب طبيعة المشروع، ما يظهر مرونة عالية في تكييف الإجراء.

²¹-أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 23-488 المؤرخ في 28 ديسمبر 2023، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للعقار الصناعي وتنظيمها وسيرها، ج ر ج، العدد 85، لسنة 2023.

²²-أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 22-300، المرجع السابق.

²³-أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 23-487، المرجع السابق.

ثانيا: مبررات قانونية ومؤسسية للتدخل بالتنظيم

يعالج هذا الجزء الدوافع المرتبطة بحماية النظام العام الاقتصادي وتعزيز الشفافية، ومنها:

1-ضمان التطبيق العملي الفعال للنصوص القانونية

في العديد من الحالات، لا يكون للنصوص القانونية أثر فعلي ما لم تُرقق بنصوص تنظيمية توضح كيفية تنفيذها، إذ يعد التنظيم الوسيلة التي تترجم القواعد القانونية إلى إجراءات قابلة للتطبيق، وقد يصبح إصدار النصوص التطبيقية ضرورة حتى إن لم ينص القانون صراحة على ذلك، أما إذا تضمن القانون إحالة صريحة على التنظيم، فإن السلطة التنفيذية تكون ملزمة بإصداره، ويجمع الفقه على أن هذه الإحالة تحول السلطة من تقديرية إلى مقيدة، ويتجلى ذلك في القانون 22-18²⁴ الذي منح الامتياز للمستثمرين، بينما حدد المرسوم التنفيذي 23-487 السابق الإشارة إليه شروط منحه وكيفية إلغائه، مما مكن من تطبيقه فعليا.

2-الحد من التفسير والتقدير الإداري وتوحيد التطبيق القانوني

من مبررات التدخل بالتنظيم توحيد الممارسات التطبيقية للنصوص القانونية، والحد من التفاوت في تفسيرها، إلى جانب فرض آليات تضمن الشفافية والنزاهة وتكافؤ الفرص بين المستثمرين، بما يعزز الثقة في مناخ الأعمال، فاللوائح التنظيمية هنا تقوم بدور "دليل تطبيقي" يفرض الموضوعية، مثل إلزامية دفتر الشروط، ونشر شروط الامتياز عبر الشباك الموحد، تمثل آليات شفاف تفرسها النصوص التنظيمية، مثل المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 23-169²⁵، تحدد كفاءات التسجيل والتحويل واستلام الوثائق الإلكترونية ومنح رقم التعريف المشترك (رقم التعريف الجبائي)، كما تحدد هذه المادة دور البوابة الإلكترونية لإنشاء المؤسسات، كما أن غياب التنظيم يجعل المسؤول الإداري يمارس صلاحيات واسعة دون ضوابط دقيقة، ما يفتح المجال للتفاوت في التطبيق أو حتى للفساد الإداري، بينما التنظيم يرشد القرارات ويضيق هامش التقدير الفردي، مثل تحديد آجال تنفيذ المشاريع وشروط الاستفادة من الامتياز في المرسوم رقم 22-300 والرسوم التنفيذية رقم 23-487 السابق الإشارة إليهما، حيث يمنع التقديرات المزاجية ويوحد المعايير أمام الجميع.

²⁴- القانون رقم 22-18، المؤرخ في 24 جولية 2022 يتعلق بالاستثمار، ج ر ج ، العدد 50، لسنة 2022.

²⁵-أنظر: المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 23-169 المؤرخ في 12 يونيو 2023، يحدد كفاءات تسيير وسير البوابة الإلكترونية المخصصة لإنشاء المؤسسات وكذا كفاءات التسجيل والتحويل واستلام الوثائق الإلكترونية ومنح رقم التعريف المشترك، ج ر ج ، العدد 40، لسنة 2023.

تبرز هذه المبررات إطارا مشروعا للتدخل، لكنها تظل خاضعة لمعيار التناسب مع مبدأ الأمن القانوني، بحيث لا يتحول التنظيم من أداة ضبط إلى وسيلة لتقييد حرية الاستثمار بشكل غير مبرر، حيث يعد مبدأ التناسب من المبادئ العامة في القانون الإداري والقانون الدستوري، ويقضي ألا تتجاوز التدابير التنظيمية حدود الضرورة لتحقيق الهدف المشروع منها²⁶.

المطلب الثاني: الأشكال المشروعة للتدخل التنظيمي وحدودها

يتخذ التدخل التنظيمي المشروع أشكالا متعددة، لكنه يظل مقيدا بضوابط قانونية تهدف إلى منع التعسف وضمان عدم المساس بالحقوق الدستورية للمستثمر، بما يحقق التوازن بين السلطة التنظيمية ومقتضيات الأمن القانوني، وهذا التدخل قد يكون أداة للتوجيه والتحفيز (أولا)، أو أداة للضبط والرقابة (ثانيا).

أولا: التنظيم التحفيزي والتوجيهي في إطار السياسات الاقتصادية

يضم هذا الشكل من التدخل الوسائل التنظيمية التي تهدف إلى توجيه الاستثمار وتحفيزه دون فرض قيود مباشرة، ومنها:

1- التوجيه والتحفيز عبر أدوات تنظيمية لتحقيق أولويات التنمية الوطنية

يهدف هذا الشكل من التدخل إلى توجيه الاستثمار نحو القطاعات المستهدفة، وضمان التحفيز الموجه بما ينسجم مع الأهداف التنموية، فقد يكون التنظيم من جهة كوسيلة لتحديد معايير الاستفادة من الامتيازات، بحيث يحدد الشروط بدقة ويفصل المبادئ القانونية العامة لمنح الامتيازات الاستثمارية، بما يسمح بالتحديد الدقيق لمعايير منح الامتيازات، كذلك تقوم اللوائح التنظيمية بتحديد نوع المشاريع المؤهلة، والمجالات الجغرافية أو القطاعية التي تستفيد من التحفيز، وفقا لأولويات الدولة التنموية مثل نص المرسوم التنفيذي رقم 301-22 الذي يحدد قائمة المواقع التابعة للمناطق التي توليها الدولة أهمية خاصة في مجال الاستثمار السابق الإشارة إليه، حيث تختلف الامتيازات بين الاستثمار العادي والاستثمار في المناطق المستهدفة أو القطاعات الاستراتيجية.

²⁶- أحمد بوساح، النظرية العامة للضبط الإداري في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017، ص. 112.

ومن جهة ثانية قد يكون التنظيم كأداة لربط الامتيازات بالالتزامات الاستثمارية القابلة للرقابة، بحيث يفرض التنظيم أن لا تمنح الامتيازات بشكل آلي، بل ترتبط بشروط فنية واقتصادية قابلة للقياس والرقابة، مثل: عدد مناصب الشغل، تامين الموارد الطبيعية والمواد الأولية المحلية، إعطاء الأفضلية للتحويل التكنولوجي وتطوير الابتكار... إلخ، وهذا يحول الامتيازات من دعم عام إلى تحفيز مشروط بنتائج ملموسة وله أثر إيجابي على الاقتصاد الوطني²⁷، وعليه يعكس هذا الشكل من التنظيم مبدأ التوازن بين التحفيز الاقتصادي والرقابة الفعالة، إذ لا تمنح الامتيازات جزافا بل تربط بأهداف تنموية قابلة للقياس، مما يضمن توجيه الدعم العمومي نحو المشاريع الجادة ذات الأثر الملموس، كما يكرس هذا الربط مبدأ ربط الحق بالالتزام، ويعزز من الشفافية والمساءلة، دون أن يقيد حرية الاستثمار بما يتجاوز حدود المعقولة التنظيمية.

كما يعد منح الامتيازات بقرار صادر عن جهة إدارية مختصة (وليس بقانون) شكلا من أشكال التدخل التنظيمي، يسمح بنتتبع مدى احترام المستثمر لالتزاماتها مع إمكانية تعديل الامتياز أو سحبه في حال الإخلال، استناد للقاعدة العامة في الأحكام النازمة لعقود تفويضات المرفق العام²⁸ أو الأحكام الخاص بالاستثمار، ومثال ذلك المادة 12 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 23-487، السابق الإشارة إليه تنص على أنه: "يلزم صاحب الامتياز، تحت طائلة الفسخ، بالشروع في أشغال إنجاز المشروع الاستثماري في أجل لايتجاوز الأجل المحدد في دفتر الشروط"، والأمر كذلك إذا أخل المستثمر بباقي الالتزامات التعاقدية، وبالتالي يتيح التنظيم المرن إمكانية تعديل أو سحب الامتيازات عند الإخلال، بما يضمن التوازن بين تحفيز المستثمر وضمان احترام الالتزامات، في إطار رقابة قانونية تحمي المصلحة العامة دون تعسف إداري.

2-تنظيم العلاقة الإدارية بما يضمن الشفافية والفعالية

يعتبر تنظيم الإجراءات الإدارية المرتبطة بالاستثمار من أبرز صور تدخل التنظيم في المجال الاقتصادي، حيث يسمح بوضع مسارات واضحة ومبسطة لمعالجة ملفات الاستثمار بما يعزز فعالية الأداء الإداري والثقة به ويحقق ضمانات الأمن القانوني، وبالتالي توفير بيئة أكثر استقرارا وجاذبية للمستثمرين وهذا من خلال

²⁷-أنظر: المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 22-302، المرجع السابق.

²⁸- يري الفقه الجزائري، أن عقد الامتياز يعتبر نمطاً من العقود الإدارية التي تخول الإدارة سلطة فسخ العقد حال امتناع المتعاقد عن إدارة المرفق بصورة جدية، وهذا لا يشترط بالضرورة وجود خطأ جسيم منه، بل يكفي تجاوزه لالتزاماته سواء الزمنية أو الفنية وفق لما ورد في دراسة "إمتياز المرفق العام والتنمية المحلية في الجزائر" التي تشير إلى أن الإدارة لا تحتفظ بحق فسخ عقد الامتياز فقط عند الضرر الجسيم، بل أيضا في حال توقف المتعاقد عن استغلال المرفق أو مخالفة خطة الاستغلال المقررة في دفتر الشروط. أنظر: كمال حجيبي، وآخرون، "إمتياز المرفق العام والتنمية المحلية في الجزائر"، دار الثقافة القانونية الجزائرية، الجزائر 2022، ص ص 215-216.

تبسيط المسار الإداري والتنسيق بين الجهات الإدارية، حيث يكون للتنظيم في هذه الحالة دورا هاما في ضبط وتبسيط مسار دراسة ملفات الاستثمار بدءا من تقديم الطلب، مروراً بالمصادقة، وصولاً إلى المتابعة، حيث يهدف هذا التدخل إلى تحسين مناخ الأعمال وتوفير بيئة ملائمة ومحفز، مثل المرسوم التنفيذي رقم 22-298²⁹، الذي ينص على إنشاء شبك وحيد تابع للوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار (AAPI) مكلف باستقبال ومرافقة المستثمر، كما أنه ومن خلال التنظيم، يمكن فرض آليات موحدة ومراقبة للتعامل مع المستثمر، مما يضمن الشفافية وسهولة التتبع، وتساعد هذه الإجراءات على الحد من تعدد المتدخلين، وتيسير تتبع مراحل المشروع، بالإضافة إلى أن التنظيم يسمح أيضا بتحديد مسؤوليات كل جهة إدارية وضمان تنسيق أدوارها، ما يمنع تضارب الصلاحيات أو تكرار الإجراءات³⁰، وعليه يجسد التنظيم في هذه الحالة توازنا دقيقا بين ضرورة ضبط الامتيازات وفق معايير شفافة من جهة، وضمان مرونة المسار الإداري بما يخدم جاذبية الاستثمار من جهة أخرى، مما يعكس احترام مبدأ التناسب بين التحفيز والمشروعية.

كما يأتي التنظيم كوسيلة لتنظيم العلاقة الزمنية والرقابية بين الإدارة والمستثمر، حيث يسمح بتحديد آجال ملزمة للإدارة للرد على الملفات، مما يقلل من التحكم التقديري ويساهم في استقرار الإجراءات، هذا النوع من التنظيم يرسخ مبدأ اليقين القانوني ويحد من البيروقراطية مثل المادة 21 المرسوم التنفيذي رقم 22-302 السابق الإشارة إليه التي تلزم الإدارات بتسليم جميع القرارات والوثائق والتراخيص المرتبطة بإنجاز الاستثمار واستغلاله في الآجال المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما، ما يجبر الإدارة على احترام الآجال ويمنع التسويف في الرد، بالإضافة إلى أن التنظيم لا يقتصر على التيسير، بل يشمل كذلك المراقبة البعدية، من خلال إلزام المستثمر بإيداع تقارير تقدم المشروع، وتحويل الإدارة حق المتابعة والتفتيش وفق معايير واضحة، وهو ما جاء في المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 22-302 تخول الوكالة الجزائرية حق

²⁹- المرسوم التنفيذي رقم 22-298 المؤرخ في 08 سبتمبر 2022، يحدد تنظيم الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار وسيورها، ج ر ج، العدد 60، لسنة 2022.

³⁰- وهو ما نصت عليه المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 22-299 المؤرخ في 08 سبتمبر 2022، يحدد كفاءات تسجيل الإستثمارات أو التنازل عن الإستثمارات أو تحويلها و كذا مبلغ و كفاءات تحصيل الإتاوة المتعلقة بمعالجة ملفات الإستثمار، ج ر ج، العدد 60، لسنة 2022. على أنه: "الممثلون الدائمون للقطاعات الوزارية داخل الشباك الوحيد مكلفون بضمان معالجة موحدة وسريعة للملفات دون الحاجة إلى العودة إلى الإدارات المركزية". أنظر في هذا السياق كذلك: بيان مجلس الوزراء بتاريخ 30 أبريل 2023: حيث أمر رئيس الجمهورية بـ"حصر منح العقار الاقتصادي" على الوكالة عبر الشباك الوحيد فقط، وذلك لضمان توزيع عادل للتنمية وحماية المستثمرين من التداخلات الإدارية غير الرسمية أو القرارات المتناقضة.

متابعة مدى تنفيذ المشاريع واتخاذ الإجراءات عند الإخلال بالالتزامات³¹، وبالتالي فإن هذا النوع من التدخل التنظيمي يرسخ مبدأ اليقين القانوني من خلال ضبط آجال ملزمة للطرفين، ويتيح رقابة بعدية متوازنة لا تعرقل الاستثمار بل تؤمن شفافيته واستدامته.

ثانيا: التنظيم التقييدي والرقابي ضمن الحدود المشروعة

قد يكون التدخل بالتنظيم كأحد أدوات لتقييد بعض الأنشطة الاقتصادية بهدف ضبط الأنشطة الاستثمارية ذات الحساسية أو التأثير السيادي، بشرط أن يتم ضمن أطر التناسب والشرعية، وعدم التمييز، ويضمن هذا النوع من التنظيم حماية المصالح الوطنية دون المساس بجوهر الحقوق الاقتصادية المكفولة للمستثمر، ويتم من خلال آليتين:

1- ضبط القطاعات الحساسة والأنشطة المقيدة

ويسمى كذلك بالتأطير التنظيمي للأنشطة المقيدة والاستثمار في القطاعات الحساسة، بحيث يمثل أبرز أشكال تدخل التنظيم في مجال الاستثمار، ويتجسد في وضع قوائم تنظيمية للأنشطة الاقتصادية التي تعد حساسة أو ذات أثر سيادي، والتي لا يمكن مباشرتها إلا بترخيص مسبق من الجهات المختصة، ويهدف ذلك إلى حماية الأمن العام، والصحة، والبيئة، أو تحقيق أهداف استراتيجية للدولة، مثل بعض الأنشطة في قطاع المحروقات، الدفاع، النقل الجوي، أو الاتصالات تخضع لترخيص مسبق وفق قرارات وزارية ودفاتر شروط تنظيمية، تحدد شروط ومعايير الممارسة، كما يعتبر التنظيم كوسيلة لتقييد الاستثمار الأجنبي في قطاعات معينة، حيث يتدخل أحيانا لتحديد نسبة مساهمة الأجانب أو الشراكة أو منعهم من الاستثمار في قطاعات سيادية، كمنع الاستثمار الأجنبي في قطاع التعليم الخاص تعد شكلا من التدخل التنظيمي الضابط للسياسات الاقتصادية الوطنية، تطبيقا لمبدأ حماية المصلحة الوطنية، ويترجم ذلك من خلال مراسيم تنظيمية تكمل أحكام قوانين الاستثمار، مثل كذلك ما جاءت به المادة 84 من المرسوم رقم 15- 247 الخاص

³¹ -أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 22-303، المؤرخ في سبتمبر 2022، يتعلق بمتابعة الاستثمارات والتدابير الواجب اتخاذها في حالة عدم احترام الواجبات والالتزامات المكتتبه، ج ر ج، العدد 60، لسنة 2022.

بتنظيم الصفقات العمومية التي تقيد الاستثمار الأجنبي بضرورة الشراكة في إطار دفا تر الشروط الدعوات للمنافسة الدولية³².

كما قد يكون التنظيم أداة لضمان التوازن بين حرية الاستثمار ومتطلبات السيادة الاقتصادية، بحيث يأتي هذا النوع من التنظيم لتحقيق توازن دقيق بين الانفتاح الاقتصادي والحفاظ على السيادة في قطاعات استراتيجية، وعليه يبرز فرض الشروط التقنية التخصصية في الأنشطة الحساسة توازنا دقيقا بين سلامة المرفق الاقتصادي وحماية السيادة، دون الانزلاق إلى تقييد غير مبرر للنشاط الحر أو منافسة غير متكافئة وفق أولويات سيادية واضحة وتحت رقابة قانونية محددة وشفافة³³.

2-مراقبة العقار الصناعي والتمويل والتحويلات

تعد مراقبة العقار الصناعي والتمويل والتحويلات من الآليات الجوهرية لضمان نجاعة الاستثمار ومنع الانحراف عن الأهداف التنموية، فهي تتيح ضبط توزيع الموارد، وتحقيق الشفافية في التعاملات المالية والاستغلال العقاري، ويشمل ذلك التحكم في منح العقار وتحديد شروط استغلاله بما يتماشى مع أهداف الاستثمار، حيث تتدخل الدولة عبر التنظيم لتخصيصه وفق أولويات تنموية ووفق شروط صارمة، تضمن استغلاله الفعلي لا المضاربي، ويعد ذلك من أبرز مظاهر الضبط التنظيمي، وهو ما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 23-487³⁴ يحدد بدقة شروط وكيفيات منح حق الامتياز العقاري لفائدة المستثمرين، من خلال آليات رقابة إدارية لمنع تغيير النشاط أو الاستغلال غير المشروع للعقار الصناعي، مثل ما تنص عليه المادة 16 من المرسوم 23-487 على خضوع المستثمر لمتابعة دورية من الجهات المكلفة بالعقار لضمان احترام الالتزامات التعاقدية، واسترجاع العقار عند الإخلال، وبالتالي تمثل الرقابة على العقار الصناعي أداة لتنظيم التخصيص العادل والفعال للموارد العقارية، في إطار يضمن منع الاحتكار أو الاستغلال غير المشروع، مع الحفاظ على استقرار التزامات المستثمر التعاقدية.

³² -أنظر: المادة 84 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16/09/2015، يتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج، عدد 50 لسنة 2015.

³³ - Czaga, P., Regulatory Reform and Market Openness: Understanding the Links to Enhance Economic Performance, OECD Trade Policy Papers No. 9: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004. تاريخ الاطلاع 21 جويلية 2025. على الموقع الإلكتروني https://www.oecd.org/en/publications/regulatory-reform-and-market-openness_315070506641.ht

³⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 23-487، المرجع السابق.

إلى جانب العقار، يعد التمويل عنصراً حاسماً في الاستثمار، ويخضع هو الآخر لإجراءات تنظيمية، ويكون ذلك من خلال أدوات مالية خاضعة للرقابة تمكن من توجيه التمويل نحو المشاريع المنتجة، وتحفيز الاستثمار دون الإخلال بمقتضيات الشفافية العالية، خاصة إذا كانت الدولة تمنح امتيازات أو تسهيلات مالية، مثل ما نصت عليه المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 22-300³⁵ السابق الإشارة إليه، وبالتالي يعكس ضبط تمويل المشاريع عبر أدوات تنظيمية خاضعة للرقابة المالية التوازن بين التحفيز المالي ومكافحة التجاوزات، بما يؤمن بيئة استثمارية نزيهة تحمي المال العام وتحافظ على الشفافية

بالإضافة لما سبق فالتنظيم كذلك أداة لضبط التحويلات المالية ومنع التجاوزات، حيث تراقب التنظيمات التحويلات المالية ورؤوس الأموال خاصة الأجنبية، مثل تدخل الدولة عبر بنك الجزائر ووزارة المالية لتنظيم عمليات تحويل رؤوس الأموال والأرباح، لا سيما في المشاريع ذات الطابع الأجنبي، لضمان التزام المستثمر بالشروط القانونية، وحماية التوازنات المالية والنقدية الوطنية، ويشمل ذلك تنظيم عمليات التحويل المالي عبر منشورات بنك الجزائر، مثل منشور البنك المركزي الذي يلزم المستثمر الأجنبي بتحقيق نسبة من الإنجاز قبل تحويل الأرباح، ويمنع التحويل في حال عدم احترام بنود دفتر الشروط، كما تكون التنظيمات كذلك كأداة لمنع التجاوزات المالية كغسل وتبييض الأموال والتهرب الضريبي تحت غطاء الاستثمار، بهدف حماية الاقتصاد الوطني، مثل تطبيق أحكام الأمر 05-01 المتعلق بمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، عبر إجراءات تنظيمية تلزم المؤسسات المالية بالتبليغ عن العمليات المشبوهة³⁶، وبذلك يتيح هذا التنظيم الرقابي الحد من تدفقات غير مشروعة دون المساس بحرية تحويل الأرباح المشروعة، ما يعزز الثقة في النظام المالي الوطني ويؤمن بيئة استثمارية مستقرة ومنضبطة.

خاتمة:

من خلال هذه الورقة البحثية التي لخصت مفارقة حقيقية من اختلال التنظيم إلى استعادة المشروعية: دراسة في مبررات وضوابط التدخل التنظيمي في مجال الاستثمار، حيث تمكنا من تسجيل مجموعة من النتائج أتبعناها بمجموعة من التوصيات كمايلي:

³⁵ -أنظر: المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 22-300، المرجع السابق.

³⁶ -أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 24-242، الصادر في 23 جويلية 2024 يحدد شروط وكيفية قيام الخاضعين بوضع وتنفيذ برامج الرقابة الداخلية في إطار الوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وتمويل انتشار أسلحة الدمار الشامل، ج ر ج، العدد 50، لسنة 2024، حيث يهدف هذا المرسوم إلى تعزيز الرقابة الداخلية في المؤسسات المالية من خلال وضع وتنفيذ برامج رقابة داخلية فعالة.

-النتائج

-إن الإطار التنظيمي للاستثمار يعاني من إختلال في المرجعيات وعدم اتساق في أدوات التدخل، ما أدى لتوسيع الفجوة بين الفاعلين الاقتصاديين ومصادر القرار، وأضعف التنبؤ القانوني الضروري لجاذبية الاستثمار.

-إن بعض النصوص التنظيمية الصادرة تجاوزت الإطار الحمائي لحقوق الاقتصادية الدستورية، مما أحدث مساسا بمرتكزات الثقة القانونية وأدى إلى انكماش المبادرة الخاصة.

-في المقابل يعد التنظيم حتمية لتدخل الدولة بتنظيم بعض مجالات الاستثمار، وضرورة موضوعية تفرضها تقلبات السوق وضرورات الأمن الاقتصادي والسيادة، لكنه يتطلب تأطيراً قانونياً يضمن التناسب والشفافية .

-كما اتضح من خلال استقصاء أشكال التدخل المعتمدة أن المشروعات لا تقاس فقط بنية النص أو جهة صدوره، بل بقدر التناسب بين التدخل وأهدافه، واستناده لمحددات قانونية دقيقة.

-التوصيات

-العمل على تأصيل وظيفة التنظيم الاقتصادي ضمن رؤية تشريعية متكاملة، تجعل من الاستقرار والشفافية أولويتين تعلوان على الطابع الإجرائي أو التقني للنصوص التنظيمية.

-ضرورة إعادة بناء منظومة التقيد التنظيمي على أسس معيارية دقيقة تراعي الفروقات بين الأنشطة ذات الحساسية الاستراتيجية وتلك التي لا تتطلب تدخلا صارما، استنادا لمبدأ (الضرورة وال لزوم).

-إدماج أدوات "الرقابة المسبقة" على التنظيمات الاستثمارية، من خلال آليات لتقدير الأثر القانوني والاقتصادي قبل دخولها حيّز النفاذ، تجنباً لمخرجات مُربكة أو متناقضة.

-ضرورة إلزام الجهات التنظيمية بنشر مذكرات تفسيرية تبين خلفيات كل إجراء تنظيمي يمس مجال الاستثمار، تعزيزاً للشفافية، وتقليصاً لفجوة التأويل والفهم الخطأ للنصوص.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: النصوص القانونية

-الاتفاقية بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة الجمهورية الفرنسية بشأن تشجيع وحماية الاستثمارات المتبادلة، الموقع ببافيس بتاريخ 13 فبراير 1999، ج ر ج، العدد 42 لسنة 2000.

-القانون رقم 22-18، المؤرخ في 24 جولية 2022 يتعلق بالاستثمار، ج ر ج، العدد 50، لسنة 2022.

-المرسوم التنفيذي رقم 06-356 المؤرخ في 09 أكتوبر، يتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لترقية الاستثمار وتنظيمها وسيرها، ج ر ج، العدد 64، لسنة 2006. الملغى.

-المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16/09/2015، يتضمن قانون الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، ج ر ج، عدد 50 لسنة 2015.

-المرسوم التنفيذي رقم 17-109 المؤرخ في 5 أبريل 2017، المحدد لكيفيات فتح مؤسسات التعليم العالي الخاصة، ج ر ج، العدد 21، لسنة 2017.

-المرسوم التنفيذي رقم 20-312 المؤرخ في 15 نوفمبر 2020، يحدد قائمة المواد الخاضعة لنظام الرخص عند الاستيراد، ج ر ج، العدد 68، لسنة 2020.

-المرسوم التنفيذي رقم 22-298 المؤرخ في 08 سبتمبر 2022، يحدد تنظيم الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار وسيرها، ج ر ج، العدد 60، لسنة 2022.

-المرسوم التنفيذي رقم 22-300 المؤرخ في 8 سبتمبر 2022، الذي يحدد قوائم النشاطات والسلع والخدمات غير القابلة للاستفادة من المزايا وكذا الحدود الدنيا من التمويل للاستفادة من التمويل للاستفادة من ضمان التحويل، ج ر ج، العدد 60، لسنة 2022.

-المرسوم التنفيذي رقم 22-302 المؤرخ في 08 سبتمبر 2022 يحدد معايير تأهيل الاستثمارات المهيكلية وكيفيات الاستفادة من مزايا الاستغلال وشبكات التقييم، ج ر ج، العدد 60، لسنة 2022.

-المرسوم التنفيذي رقم 22-303، المؤرخ في سبتمبر 2022، يتعلق بمتابعة الاستثمارات والتدابير الواجب اتخاذها في حالة عدم احترام الواجبات والالتزامات المكتتبة، ج ر ج، العدد 60، لسنة 2022

-المرسوم التنفيذي رقم 23-169 المؤرخ في 12 يونيو 2023، يحدد كيفيات تسيير وسير البوابة الإلكترونية المخصصة لإنشاء المؤسسات ...، ج ر ج، العدد 40، لسنة 2023.

-المرسوم التنفيذي رقم 23-487 المؤرخ في 28 ديسمبر 2023، يحدد شروط و كفاءات منح الامتياز القابل للتحويل إلى تنازل عن العقار الاقتصادي التابع للأملاك الخاصة للدولة و الموجه لإنجاز مشاريع استثمارية، ج ر ج، العدد 85، لسنة 2023.

-المرسوم التنفيذي رقم 23-488 المؤرخ في 28 ديسمبر 2023، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للعقار الصناعي وتنظيمها وسيرها، ج ر ج، العدد 85، لسنة 2023.

-المرسوم التنفيذي رقم 24-242، الصادر في 23 جويلية 2024 يحدد شروط وكفاءات قيام الخاضعين بوضع وتنفيذ برامج الرقابة الداخلية في إطار الوقاية من تبييض الأموال...، ج ر ج، العدد 50، لسنة 2024.

-التعليمية رقم 05-2017 المؤرخة في 22 أكتوبر 2017، المحددة للشروط الخاصة المتعلقة بتوطين عمليات إستيراد السلع الموجهة للبيع على حالها.

-تقرير وزارة الصناعة، تقرير حول تحسين مناخ الأعمال في الجزائر، الطبعة الثانية، الجزائر، 2022. ثانيا: الكتب

-أحمد بوساح، النظرية العامة للضبط الإداري في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017.

-كمال حجيبي، وآخرون، "امتياز المرفق العام والتنمية المحلية في الجزائر"، دار الثقافة القانونية الجزائرية، الجزائر، 2022.

ثالثا: المقالات

-كحلات عنتر، شريط كمال، الحرية الاقتصادية في الجزائر ودورها في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، جامعة عمار ثليجيان الأغواط، الجزائر، المجلد 15، العدد 02، -2024 30-06.

رابعا: المواقع الإلكترونية

-<https://www.conseil-etat.fr/>

https://www.businessatoecd.org/hubfs/Leading%20the%20Way.pdf?utm_source=chatgpt.com

-<https://archive.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-reports>

-<https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom-of-the-world-2023-annual-report>

.https://static.heritage.org/index/pdf/2024/2024_indexofeconomicfreedom_algeria.pdf?utm_source=chatgpt.com.

- https://www.oecd.org/en/publications/regulatory-reform-and-market-openness_315070506641.ht.

خامسا: لمرجع باللغة الاجنبية

.Louis Favoreu, Droit constitutionnel, PUF, Paris, 2010.

2-Bouzid Benmahmoud, Hamza Selam, Legal Security in Algeria: Between Constitutional Enshrinement and Legislative Instability, Sakarya University Faculty of Law Journal, Vol. 13, No. 1,2025.

3- Schilling, Theodor ,The Concept of Legal Certainty under European Law, ” European Law Journal, Vol. 2(3), (1996).