

الدسترة وفعلية مبدأ حرية الاستثمار: أي آثار على مناخ الاستثمار في الجزائر؟

مراد بوريجان⁽¹⁾

(1) طالب دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مخبر البحث حول فعلية القاعدة القانونية، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، الجزائر.

البريد الإلكتروني: mouradbouirihane86@gmail.com

الملخص:

يعتبر مبدأ حرية الاستثمار من أبرز المبادئ والضمانات التي تسعى الدولة المضيفة إلى تكريسها سواء على المستوى الدستوري أو التشريعي، وذلك لما لها من تأثير إيجابي في استقطاب المستثمرين الأجانب من أجل ضخ رؤوس أموالهم دون تردد، ذلك لأن الواقع العملي أثبت أن نجاح أي عملية استثمارية تكون مرتبطة بشكل وثيق بالضمانات والامتيازات التي تقدمها الدول مستضيفة الاستثمار للمستثمر سواء كان وطنيا أو أجنبيا. وتجدر الإشارة إلى أن الجزائر ونظرا لرغبتها في توفير مناخ استثمار ملائم حاولت من خلال قوانين الاستثمار المتعاقبة تكريس ضمانة حرية الاستثمار فكانت البداية بقانون الاستثمار لسنة 1993 الذي من خلاله كرس المشرع مبادئ تتلاءم مع التحرر الاقتصادي المنتهج، ومن بين هذه المبادئ مبدأ حرية الاستثمار، الذي أكد عليه المشرع أيضا في الأمر رقم 03-01 المعدل والمتمم المتعلق بتطوير الاستثمار وأكثر من هذا تم تعزيزه دستوريا في التعديل الدستوري لسنة 2016. أضف إلى ما سبق بيانه فهذا المبدأ وعلى الرغم من تكريسه بطريقة رسمية في التعديل الدستوري لسنة 2016 إلا أن القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار الذي جاء تطبيقا للمادة 43 من الدستور تجاهله، الأمر الذي استدركه المشرع في قانون الاستثمار الجديد رقم 22-18 بحيث رسخ مبدأ حرية الاستثمار بصراحة وهذا تماشيا مع التكريس الدستوري لكن على الرغم من هذا الاستدراك فضمانة حرية الاستثمار بقيت ذات فعلية نسبية خاصة فيما يخص تأثيرها على مناخ الاستثمار وهذا نظرا للعراقيل والقيود القانونية الواقعية التي تحد من فعليتها.

الكلمات المفتاحية:

مبدأ حرية الاستثمار، الفعلية، مناخ الاستثمار، العراقيل والقيود القانونية والواقعية.

تاريخ إرسال المقال: 2025/10/09، تاريخ قبول المقال: 2025/12/08، تاريخ نشر المقال: 2025/12/27

المؤلف المراسل: مراد بوريجان، mouradbouirihane86@gmail.com

Constitutionalisation & effectiveness of the Principle of Freedom to Invest: What Impact on the Investment Climate in Algeria?

Abstract:

The principle of freedom to invest is one of the main principles and guarantees that the host state seeks to enshrine, in both constitutional and legislative terms, given its positive impact on the attracting and incentive of foreign investors to inject their capital without hesitation. In fact, the practice reveal, rightly, that the success of any investment operation depends on the guarantees and privileges that host countries offer to national and foreign investors.

It is important to emphasize here that Algeria' s willingness to create a favorable investment climate has been reflected in the establishment of the guarantee of the freedom to invest in successive laws on the area. This was initially provided for by legislative decree 93-12 concerning investments, in which the legislator enshrined principles compatible with economic liberalization. Among these is the principle of freedom to invest, which was reaffirmed in the provisions of ordinance 01-03 related to the promotion of investment and constitutionally reinforced on the occasion of the constitutional review of 2016.

But in spite of the explicit constitutional enshrinement of the principle of freedom to invest, law 16-09 on the promotion of investment, passed in application of article 43 of constitution, marks a regression in terms of principle in question, by omitting to reaffirm it in its provisions, a gap which the new law 22-18 relating to investment has remedied by expressly enshrining it. However, despite of enshrinement, the guarantee of the freedom to invest has a relative impact on the business climate, which can be explained by the legal and practical obstacles and limitations that relativists its effectiveness.

Keywords:

Principle of freedom to invest, effectiveness, investment climate, legal obstacles and limitations.

Constitutionnalisation et effectivité du principe de la liberté d'investir : quel impact sur le climat des investissements en Algérie ?

Résumé :

Le principe de la liberté d'investir constitue l'un des principaux principes et garanties que l'Etat d'accueil cherche à consacrer tant sur le plan constitutionnel que

législatif, compte tenu de son impact positif sur l'attraction et l'incitation des investisseurs étrangers à injecter leurs capitaux sans hésitation. En effet, la pratique montre, à juste titre, que la réussite de toute opération d'investissement est tributaire des garanties et privilèges que les pays d'accueil des investissements offrent aux investisseurs nationaux et étrangers.

Il importe de souligner ici que la volonté de l'Algérie de créer un climat d'investissement favorable s'est traduite par la consécration de la garantie de la liberté d'investir dans les lois successives en la matière. Cette dernière a été initialement prévue par le décret législatif 93-12 relatif aux investissements en vertu duquel le législateur a consacré des principes compatibles avec la libéralisation économique. Parmi ceux-ci, figure le principe de la liberté d'investir, qui a été réaffirmé dans les dispositions de l'ordonnance 01-03 relative à la promotion de l'investissement et renforcé constitutionnellement, à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2016.

Mais, en dépit de la consécration constitutionnelle explicite du principe de la liberté d'investir, la loi 16-09 relative à la promotion de l'investissement, intervenue en application de l'article 43 de la constitution, marque une régression quant au principe en question, en omettant de le réaffirmer dans ses dispositions, lacune à laquelle la nouvelle loi 22-18 relative à l'investissement a remédié, en le consacrant expressément. Cependant, bien qu'elle soit consacrée, la garantie de la liberté d'investir a un impact relatif sur le climat des affaires, ce qui s'explique par les obstacles et limites d'ordre juridique et pratique ayant relativisé son effectivité.

Mots-clés :

Principe de la liberté d'investir, effectivité, climat des investissements, obstacles et limites d'ordre juridique.

مقدمة

إنّ الدولة الجزائرية في إطار سياستها المستحدثة في مجال الاستثمار تسعى بكل الطرق إلى توفير مناخ ملائم للاستثمار، وهذا نظرا لما تعانيه من تهرب ونفور للمستثمرين الأجانب من الاستثمار فيها، وبالتالي هذا ما أجبرها على تغيير سياستها الاستثمارية المتشعبة بالمبادئ الاشتراكية إلى سياسة جديدة تتماشى مع التحولات الجديدة والمتسمة بإلغاء كل القيود والعراقيل التي تحد من حرية المستثمر.

وتجدر الإشارة إلى أن الجزائر اكتسبت خبرة كبيرة في تشريع وتنظيم الاستثمارات بعد انتهاجها سياسة الإصلاحات الاقتصادية، حيث عالجت مسألة الاستثمارات عن طريق مجموعة من القوانين المتعاقبة، فأصدرت

عدة قوانين جديدة تتوافق مع النهج الجديد، ومن بينها قانون ترقية الاستثمار لسنة 1993¹ الذي من خلاله كرسّ المشروع مبادئ تتلاءم مع التحرر الاقتصادي المنتهج، ومن بين هذه المبادئ مبدأ حرية الاستثمار، الذي تم تعزيزه دستوريا ولو بطريقة ضمنية وأكد عليه أيضا في الأمر رقم 01-03 المعدل والمتمم المتعلق بتطوير الاستثمار².

لكن هذا المبدأ وعلى الرغم من تكريسه بطريقة رسمية في قوانين الاستثمار إلا أن هذا التكريس بقي قاصرا يستلزم إضفاء الطابع الدستوري عليه، وفعلًا هذا ما أكد عليه المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016.

لكن وعلى الرغم من هذا التأكيد على مبدأ حرية الاستثمار ما زال يثير عدة إشكالات نتيجة وجود إجراءات قانونية أخرى تقيد مكرسة في قانون الاستثمار وقانون المالية لسنة 2016 طعنت في مكانته وأفرغته من محتواه، وما يثير الحيرة هو التناقض في تكريسه فمن جهة المؤسس الدستوري كرسه بطريقة واضحة وصريحة، ومن جهة أخرى نجد المشروع في القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار³ الذي جاء تطبيقا للمادة 43 من الدستور، تجاهله ولم يتم التطرق إليه واستتبعه بمجموعة من القيود والإجراءات التي أفرغته من محتواه، ومن أجل استدراك

¹ مرسوم تشريعي رقم 93-12 مؤرخ في 05 أكتوبر سنة 1993، يتعلق بترقية الاستثمار، ج ر ج ج، عدد 64، صادر في 10 أكتوبر 1993، معدل ومتمم بالقانون رقم 98-12 المؤرخ في 31 ديسمبر 1998، يتضمن قانون المالية لسنة 1998، ج ر ج ج، عدد 98، صادر في 31 ديسمبر 1998. (ملغى)

² أمر رقم 01-03 مؤرخ في 20 أوت سنة 2001، يتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر ج ج، عدد 47، صادر في 22 أوت 2001، معدل ومتمم بالأمر 06-08 المؤرخ في 15 جويلية سنة 2006، ج ر ج ج، عدد 47، الصادر في 19 جويلية 2006، والأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 جويلية 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر ج ج، عدد 44، صادر في 26 جويلية 2009 (استدراك في ج ر ج ج، عدد 53 صادر في 13 سبتمبر 2009)، والأمر رقم 10-01 المؤرخ في 26 أوت سنة 2010، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج ر ج ج، عدد 49، صادر في 29 أوت 2010، والقانون رقم 11-16 المؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2011، يتضمن قانون المالية لسنة 2012، ج ر ج ج، عدد 72، صادر في 29 ديسمبر 2011، والقانون رقم 12-12 المؤرخ في 26 ديسمبر سنة 2012، يتضمن قانون المالية لسنة 2013، ج ر ج ج، عدد 72، صادر في 30 ديسمبر 2012، والقانون رقم 13-08 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج ر ج ج، عدد 68، صادر في 31 ديسمبر 2013، والأمر رقم 14-10 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج ر ج ج، عدد 78، صادر بتاريخ 31 ديسمبر 2014، والأمر رقم 15-01 المؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج ر ج ج، عدد 40، صادر بتاريخ 23 جويلية 2015، والقانون رقم 15-18 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج ر ج ج، عدد 72، صادر في 31 ديسمبر 2015 (استدراك في ج ر ج ج، عدد 05 صادر في 31 جانفي 2016). (ملغى جزئيا)

³ قانون رقم 16-09 مؤرخ في 03 أوت سنة 2016، يتعلق بترقية الاستثمار، ج ر ج ج، عدد 46، صادر في 03 أوت 2016. (ملغى)

الأمر أصدر المشرع قانونا جديدا للاستثمار في سنة 2022 وهو القانون رقم 22-18⁴ الذي أقر بمبدأ حرية الاستثمار صراحة وهذا تماشيا مع التكريس الدستوري، ورغبة منه في جعل المنظومة القانونية أكثر تجانسا وتأثيرا في تحسين مناخ الاستثمار.

وأمام هذا التكريس الدستوري والتشريعي لحرية الاستثمار من جهة ورغبة السلطات العليا في الدولة في تحسين مناخ الاستثمار من جهة أخرى، نجد أنفسنا أمام إشكالية تطرح نفسها وهي: ما مدى فعالية التكريس الدستوري لحرية الاستثمار على تحسين مناخ الأعمال؟

للإجابة على هذه الإشكالية سوف نقسم الموضوع إلى جزأين، في الجزء الأول سوف نتطرق إلى الكيفية التي تمت بها تكريس حرية الاستثمار دستوريا ودوافع التكريس (المبحث الأول) أما في الجزء الثاني سوف نبين نسبة فعالية هذا التكريس في تحسين مناخ الأعمال في الجزائر سواء من خلال القيود والإجراءات التي كرسها المشرع في قانون الاستثمار وكذلك العراقيل المتعلقة بالعملية الاستثمارية والتي تحد من تجسيد ضمانات دستورية وهي حرية الاستثمار بالتبعية تحد من تجسيد مناخ استثماري ملائم (المبحث الثاني).

المبحث الأول: التكريس الدستوري لحرية الاستثمار

لقد عرفت الجزائر ابتداء من سنة 1988 إصلاحات اقتصادية متعددة، تجلت بصفة عامة في تحرير الاقتصاد عن طريق مجموعة من النصوص القانونية،⁵ التي من شأنها تأهيل المنظمة القانونية للانتقال من نظام اشتراكي إلى نظام رأسمالي يكون فيه لمبدأ حرية الاستثمار دور أساسي، وفعلا عبّر المشرع عن رغبته في هذا التغيير من خلال إصدار المرسوم التشريعي 93-12 الذي كرس مبدأ حرية الاستثمار، لكن رغم هذا التكريس من قبل المشرع فقد ظهرت الحاجة إلى إضفاء الطابع الدستوري عليه وكان التجسد في البداية في دستور 1996 بطريقة غير مباشرة يعتليها نوع من الغموض بحيث كرس المؤسس الدستوري مبدأ دستوريا عاما وهو مبدأ حرية التجارة والصناعة إذ يعتبر مبدأ حرية الاستثمار جزء من هذا المبدأ العام (المطلب الأول).

⁴ قانون رقم 22-18 مؤرخ في 24 جويلية سنة 2022، يتعلق بالاستثمار، ج ر ج ج، عدد 50، صادر في 28 جويلية 2022.

⁵ إن هذه النصوص التي أصدرها المشرع في هذه الفترة تبين بوضوح رغبته في تبني نظام رأسمالي.

لكن ونظرا لأهمية وتأثير مبدأ حرية الاستثمار على وجه الخصوص في تحقيق التنمية الاقتصادية وكذا نظرا لعوامل اقتصادية عدة قام المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 بتكريس حرية الاستثمار بطريقة صريحة واضحة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مراحل تكريس حرية الاستثمار من الناحية الدستورية

لقد شهدت عملية تكريس حرية الاستثمار في القانون الجزائري تطورات عديدة ارتبطت خاصة بالظروف التي كانت عليها الجزائر، حيث تمت دسترته بالتدرج إذ في البداية تم تكريسها بطريقة ضمنية من خلال تكريس مبدأ حرية التجارة والصناعة (الفرع الأول) لكن بعد الأزمة الاقتصادية الثانية التي تعرضت لها الجزائر في بداية 2015 بسبب انخفاض أسعار البترول أصبح توفير مناخ أعمال مناسب للاستثمار لتوفير عائدات خارج مجال المحروقات أمرا لا مفر منه وعلى هذا الأساس اتخذت عدة إجراءات من بينها إحداث تعديلات على منظومتها القانونية فيما يخص مجال الاستثمار وتجسدت هذه الأخيرة خاصة في التعديل الدستوري لسنة 2016 أين أضفى المؤسس الدستوري وبطريقة صريحة الطابع الدستوري على مبدأ حرية الاستثمار كما حافظ عليه أيضا في التعديل الدستوري لسنة 2020⁶ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مراحل عملية التكريس الدستوري لحرية الاستثمار

لقد مرت عملية إقرار حرية الاستثمار دستوريا بعدة مراحل، بحيث تأرجحت بين التمهيد للتكريس (أولا)، وبين التكريس الصريح (ثانيا).

⁶ انظر في ذلك: دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ل 28 نوفمبر سنة 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج ر ج ج، عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، ج ر ج ج، عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، ج ر ج ج، عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، والقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016، ج ر ج ج، عدد 14، صادر في 07 مارس 2016 (استدراك في ج ر ج ج، عدد 46، صادر في 03 أوت 2016)، المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر ج ج، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

أولاً: التمهيد لعملية التكريس الدستوري لحرية الاستثمار

لقد عرفت مكانة مبدأ حرية الاستثمار حالياً تطوراً كبيراً مقارنة بالحقبة الاشتراكية، حيث تجاهلت آنذاك كل قوانين الاستثمار سواء في فترة الستينات أو الثمانينات مبدأ حرية الاستثمار، لاعتباره مجرد استثناء لمبدأ أولوية الاستثمار العمومي في التمويل، لكن بعد الأزمة الاقتصادية الأولى التي تعرضت لها الجزائر في مطلع الثمانينات انتهجت الجزائر سياسة إصلاحية شاملة، تجلت بصفة عامة في تحرير الاقتصاد وكانت البداية من خلال دستور 1989 الذي حمل إشارة صريحة إلى تبني النهج الليبرالي، وهذا من خلال المادة 49 التي تنص على: (الملكية الخاصة مضمونة)⁷. ولكن رغم الإيجابيات التي حملها الدستور المذكور أعلاه في مجال تعميق الإصلاحات إلا أنه شهد نقائص، وكان أهمها عدم تكريس مبدأ حرية التجارة والصناعة.

ومن أجل تأكيد وترسيخ معالم التوجه الليبرالي وتعزيز الحرية الاقتصادية فقد أكد المؤسس الدستوري الجزائري في نص المادة 37 من دستور 1996 على أن (حرية التجارة والصناعة مضمونة وتمارس في إطار القانون)، ومن خلال هذا النص الدستوري يكون المؤسس قد أقر بدستورية حرية الاستثمار ولو بطريقة ضمنية ذلك لأن مبدأ حرية الاستثمار ما هو إلا تركيبة من مبدأ دستوري عام وهو مبدأ حرية التجارة والصناعة يضم في طياته مجموعة من الحريات تختلف باختلاف الدور الاقتصادي للسلطة العمومية⁸.

ويعد تكريس مبدأ حرية التجارة والصناعة دستوريا ما هو إلا مقدمة لتكريس جميع المبادئ الليبرالية بما فيها مبدأ حرية الاستثمار بطريقة منفصلة وصريحة.

ثانياً: دسترة حرية الاستثمار بطريقة صريحة

يعود لجوء المستثمر سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً إلى استثمار أمواله أو خبرته الفنية والتكنولوجية عبر الحدود الوطنية في حقيقته إلى توافر مناخ ملائم للاستثمار في الدول النامية التي يتوجه إليها، ويشمل مجمل الأوضاع القانونية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية المكونة للبنية التي تتم فيها عملية الاستثمار⁹.

⁷ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، صادر 28 فيفري 1989، ج ر ج ج ، عدد 64 لسنة 1989.

⁸ HAROUN Mehdi, Le régime des investissements en Algérie : à la lumière des conventions Franco-algériennes, Litec, Paris, 2000, p. 272.

⁹ السامرائي دريد محمود، الاستثمار الأجنبي: المعوقات والضمانات القانونية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006، ص

والجزائر بعد الأزمة التي مست الاقتصاد الوطني في بداية سنة 2015 أصبحت تسعى بكل الطرق والوسائل إلى استقطاب الاستثمارات بمختلف أنواعها، وهذا نظرا لحاجتها الملحة إلى دفع عجلة التنمية لكن بعيدا عن قطاع المحروقات خاصة في ظل الأزمة النفطية الحالية التي تسبب فيها تدهور أسعار النفط، علما أن ميزانية الدولة تعتمد بنسبة 90 % على إيرادات النفط، الشيء الذي سبب عجزا في الاقتصاد الوطني، وعلى هذا الأساس أصبحت مسألة توفير مناخ أعمال ملائم للاستثمار أمرا ضروريا لا مفر منه.

وقد حاول المشرع الجزائري تجسيد هذه السياسة في البداية من خلال إصدار كل من قانون الاستثمار لسنة 1993 وبعده قانون تطوير الاستثمار لسنة 2001، لكن وعلى الرغم من بعض الإيجابيات التي حملها هذان القانونان إلا أن الجزائر لم تحقق الهدف المرجو منهما بسبب التعديلات التي مست قانون الاستثمار 2001 بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2009¹⁰ وما استتبعه من قوانين مالية أخرى، بحيث فرض المشرع الجزائري من خلالها قيودا عديدة على الاستثمارات الأجنبية، الأمر الذي أدى إلى إرهاب كاهل المستثمرين الأجانب.

وأمام كل هذه العقبات التي تقف أمام تجسيد مناخ استثماري آمن يستقطب المستثمرين الأجانب خاصة أصبح إجراء تعديلات وعلى مستوى قمة الهرم القانوني أمرا ضروريا ومستعجلا، وهذا ما حدث فعلا من خلال دسترة حرية الاستثمار أين جسد التعديل الدستوري لسنة 2016 هذه الحتمية بحيث كرس المؤسس الدستوري حرية الاستثمار كضمانة دستورية في مضمون المادة 43 التي تنص على ما يلي:

(حرية الاستثمار والتجارة معترف بها، وتمارس في إطار القانون.

تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال، وتشجع على ازدهار المؤسسات دون تمييز خدمة للتنمية

الاقتصادية الوطنية.

تكفل الدولة ضبط السوق. ويحمي القانون حقوق المستهلكين.

يمنع القانون الاحتكار والمنافسة غير النزيهة).

¹⁰ أمر رقم 01-09 مؤرخ في 22 جويلية سنة 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر ج ج، عدد 44، صادر في 26 جويلية 2009.

انطلاقاً من هذا النص نجد أنّ المؤسس الدستوري الجزائري وبطريقة صريحة ورسمية عبّر عن تكريسه لأهم المبادئ الليبرالية وهو مبدأ حرية الاستثمار¹¹، بل أكثر من ذلك أكسب هذا المبدأ مكانة أصيلة وثابتة في المنظومة القانونية وعلى هذا الأساس أصبح المستثمرون الراغبون في الاستثمار في الجزائر يتمتعون بضمانات ذات طابع دستوري.

وحافظ المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2020 على نفس المبدأ بموجب المادة 61 منه التي تنص على أن: (حرية التجارة والاستثمار والمقاولات مضمونة، وتمارس في إطار القانون)، ويأتي هذا التأكيد الدستوري لحرية الاستثمار بعد تدهور الوضع الاقتصادي والمالي جراء أزمة جائحة كورونا-كوفيد-19.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن هذا التكريس الدستوري يعد تحريراً للاستثمار من كل القيود والعراقيل وبمناخة الأساس القانوني الذي سوف ترتكز عليه الدولة الجزائرية من أجل تجسيد مناخ أعمال يشعر فيه المستثمر الأجنبي بالثقة والأمان في التعامل.

الفرع الثاني: التأكيد على المبدأ في قوانين الاستثمار

مما لا شك فيه أنّ مبدأ حرية الاستثمار يعتبر من أهم المبادئ والضمانات التي تساهم في تجسيد مناخ استثماري مثالي يستقطب المستثمرين بصفة عامة والأجانب بصفة خاصة. وعليه فإن الإقرار بهذا المبدأ يعني الاعتراف للمستثمرين بالحرية في إنشاء المشروع الاستثماري والتحلل من كل القيود والتراخيص والاعتمادات¹².

ونظراً لهذه الأهمية التي يحظى بها هذا المبدأ، فالمشرع الجزائري حاول تكريسه والتأكيد عليه في كل قوانين الاستثمار المتعاقبة منذ سنة 1993 أين كانت البداية بقانون ترقية الاستثمار الذي من خلاله كرّس المشرع مبادئ تتلاءم مع التحرر الاقتصادي المنتهج، ومن بين هذه المبادئ مبدأ حرية الاستثمار، وأكد عليه أيضاً في الأمر رقم 01-03 المعدل والمتمم المتعلق بتطوير الاستثمار¹³.

¹¹ عليوش قريوع كمال، قانون الاستثمارات في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 16.

¹² أوباية مليكة، مبدأ حرية الاستثمار في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2005، ص 07.

¹³ أمر رقم 01-03، يتعلق بتطوير الاستثمار، المرجع السابق.

لكن هذا المبدأ وعلى الرغم من تكريسه بطريقة رسمية، واضحة وصريحة في الدستور إلا أن المشرع في ظل القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار الذي جاء تطبيقاً للمادة 43 من الدستور، تجاهله ولم يتطرق إليه واستتبعه بمجموعة من القيود والإجراءات التي أفرغته من محتواه ومن أجل استدراك الأمر أصدر المشرع قانوناً جديداً للاستثمار في سنة 2022 وهو القانون رقم 22-18¹⁴ الذي رسّخ مبدأ حرية الاستثمار، بل أكثر من ذلك تطرق إلى تعريفه في نص المادة 03 فقرة 01 منه: (يرسخ هذا القانون المبادئ الآتية:

حرية الاستثمار: كل شخص طبيعي أو معنوي، وطنيا كان أو أجنبيا، مقيم أو غير مقيم، يرغب في الاستثمار، هو حر في اختيار استثماره وذلك في ظل احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما).

وهذا تماشيا بدون شك مع التكريس الدستوري، ورغبة منه- في جعل المنظومة القانونية أكثر تجانسا واستقطابا للاستثمار الأجنبي.

فلم يكتف المشرع في إطار قانون الاستثمار الجديد رقم 22-18 بتكريس وترسيخ مبدأ حرية الاستثمار بل عمد إلى توضيح المقصود من هذه الحرية، بالتالي من خلال مضمون النص القانوني المذكور أعلاه نجد أن المشرع قد حدد الأشخاص المستفيدين من حرية الاستثمار بالرغم من أنه غير ملزم بذلك، الأمر الذي يعد إيجابيا وإضافة جيدة وجديدة للقانون محل هذه الدراسة.

المطلب الثاني: الأسباب الدافعة لدسترة حرية الاستثمار

إن تهيئة مناخ استثماري ملائم أصبح من أولويات الدولة خصوصا في ظل الأزمة النفطية الأخيرة التي تسبب فيها تدهور أسعار النفط، علما أن ميزانية الدولة تعتمد بنسبة 90 % على إيرادات النفط، الشيء الذي سبب عجز في الاقتصاد الوطني، وعلى هذا الأساس أصبح تنويع الجوائز لاقتصادها خارج المحروقات أمرا ضروريا لكن هذا في الواقع لا يتأتى إلا من خلال تكريس ضمانات حرية الاستثمار التي تعتبر المطلب الرئيسي للمستثمرين الأجانب، وهذا نظرا لأهميتها باعتبارها من أهم الضمانات التي تستقطب المستثمرين بشكل عام وتدفعهم إلى ضخ استثماراتهم في الدول المكرّسة لمثل هذه الضمانات، لهذا أصبح التغيير أمرا لا مفر منه، وأضحى من المحتم أن يلجأ المؤسس الدستوري إلى تعديل الدستور بما يستجيب لهذه المتطلبات، وهو ما تُرجم من خلال التعديل الدستوري الأخير.

¹⁴ قانون رقم 22-18، يتعلق بالاستثمار، المرجع السابق.

وعليه إذن فإن دسترة حرية الاستثمار في الآونة الأخيرة ليست وليدة الصدفة بل كانت نتيجة عدة عوامل داخلية (الفرع الأول) وخارجية دفعت الجزائر إلى إضفاء ضمانات حرية الاستثمار الطابع الدستوري (الفرع الثاني)، خاصة ما يتعلق منها بالتقارير الدولية حول وضعية الاقتصاد الجزائري (الفرع الثالث).

الفرع الأول: أزمة انخفاض أسعار البترول

تعتبر أزمة انخفاض أسعار البترول سنة 2015 إلى أقل من 50 بالمئة من بين أكثر الأسباب التي دفعت الدولة الجزائرية إلى تغيير سياستها، حيث ونظرا لخطورة انعكاسات هذه الوضعية على الاقتصاد الوطني كانت الحكومة ملزمة باتخاذ قرارات حاسمة من أجل مواجهة تداعيات هذه المرحلة المزرية التي يمر بها الاقتصاد الجزائري، ولمواجهة هذه التداعيات كان لزاما على الدولة التغيير من سياستها الاقتصادية التي كانت تعتمد على مورد وحيد للعملة الصعبة وهي المحروقات إلى سياسة تنوع الاقتصاد والبحث عن بدائل حقيقية لخلق الثروة وهذا من خلال إحداث تعديلات على منظومتها القانونية التي أثبتت فشلها في مواجهة الأزمة النفطية الثانية التي عصفت باقتصادها بفعل ظاهرة تذبذب أسعار المحروقات¹⁵.

والجزائر في إطار سعيها لتنويع مواردها كان لزاما عليها استقطاب المستثمرين الأجانب من أجل الاستثمار خارج قطاع المحروقات لكن فشلها في توفير مناخ استثماري ملائم بسبب الإجراءات التمييزية التي فرضت على المستثمرين الأجانب أدى إلى إعادة النظر في نوعية الضمانات المكسرة للمستثمرين الأجانب الذين أصبحوا بالفعل ينفرون ويتخوفون من الاستثمار في الجزائر إذ لو أحصينا عدد الاستثمارات الأجنبية المهمة التي استقطبتها الجزائر خلال الفترة الممتدة بين سنة 2009 و2015 نجد أن أهمها استثمار "رونو الفرنسية" الذي اعتبر استثمارا ذا طابع سياسي أكثر منه اقتصادي.

وعطفا على ما سبق بيانه أصبحت التغييرات على مستوى الدستور أمرا لا مفر منه، بحيث أخذ مبدأ حرية الاستثمار وكذا تحسين مناخ الاستثمار بعدا دستوريا، لأن كسب ثقة المستثمرين الأجانب لا ينحصر فقط بالضمانات المكسرة في قانون الاستثمار بل يجب أن تكون هذه الضمانات ذات بعد دستوري حتى تكون ذات مصداقية.

¹⁵ زايدي حسيبة، بن سماعيل حياة، "أزمة أسعار النفط 2015 وأثرها على المتغيرات الاقتصادية الكلية في الجزائر"، مجلة الباحث الاقتصادي، عدد 05، 2016، ص 212.

الفرع الثاني: تطور اقتصاد دول الجوار مقابل تراجع الاقتصاد الوطني

من بين العوامل التي دفعت الجزائر إلى جعل حرية الاستثمار وتحسين مناخ الأعمال ذو بعد دستوري تراجع مكانتها اقتصاديا مقارنة مع دول الجوار مثل المغرب وتونس، بحيث بالرغم من الجهود المبذولة من طرف الدولة من أجل تحسين مناخ الاستثمار إلا أنّ جاذبية الجزائر للاستثمار الأجنبي تبقى ضعيفة مقارنة بقريناتها تونس والمغرب، فالجزائر وعلى الرغم من الإمكانيات الطبيعية التي تزخر بها والتي من خلالها يمكن إغراء المستثمرين الأجانب إلا أننا نجد اقتصادها مرتكزا ونسبة 90 بالمئة على صادرات المحروقات.

وفي نفس الصدد ذكر موقع "تي إس إيه" الجزائر الناطق باللغة الفرنسية، الذي يأتي اسمه اختصارا لعبارة "كل شيء عن الجزائر"، أن الصين تفضل التجارة فقط مع الجزائر، بينما لم تنخرط في إقامة مشاريع مهمة، رغم أن العملاق الآسيوي يعد المستفيد من التعاملات التجارية مع الجزائر، مشيراً إلى أن المستثمرين يتعاملون مع الجزائر باعتبارها سوقاً، بينما يجري التعامل مع المغرب كشريك، وبالتالي توجيه استثمارات إليه¹⁶.

الفرع الثالث: التقارير الدولية السلبية حول مناخ الاستثمار في الجزائر

إن عملية اختيار البلد المضيف للاستثمار من طرف المستثمر الأجنبي لا تقتصر فقط على معرفة البيانات والقوانين والتصريحات الصادرة من هذا البلد وإنما تتم عملية الاختيار على أساس عدة عوامل ومعايير تهدف كلها إلى قياس وتحديد طبيعة مناخ الاستثمار في البلد المضيف وتكون في شكل تقارير صادرة عن مراكز الأبحاث وبعض الهيئات الدولية المختصة¹⁷.

وتجدر الإشارة إلى أن التقارير الدولية السلبية حول تصنيف مناخ الأعمال والاستثمار، تعتبر من بين أهم العوامل التي دفعت الجزائر إلى إحداث تعديلات جوهرية في منظومتها القانونية سنة 2016 خاصة التعديل الدستوري الذي كرس حرية الاستثمار وشدد على دور الدولة في تحسين مناخ الأعمال بحيث نجد أن البنك العالمي صنفها في المرتبة 163، لتجعل من الجزائر أحد أسوأ مسارات الاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأعقدها، ورغم التصريحات المتفائلة للمسؤولين القائمين على الحكومة والاتفاق مع هيئة "بروتون وودز" لتفعيل

¹⁶ عبد الرزق طربيق، "تكريس الحضور الأفريقي في القارة السمراء"، جريدة العلم، 30 أكتوبر 2015.

¹⁷ عميروش محند شلغوم، دور المناخ الاستثماري في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الدول العربية، مكتبة حسين العصرية، بيروت، 2012، ص 79.

“دوينغ بيزنس الجزائر”، إلا أن بلادنا لم تسجل تحسنا كبيرا على مستوى مختلف المراحل المتصلة بالاستثمار، ما جعلها تتأخر في تقرير سنة 2016 بمرتبتين، ومن بين المآخذ المسجلة في عدم تحسن مناخ الأعمال في الجزائر هو انتشار الرشوة و البيروقراطية¹⁸.

وفي نفس الصدد وفي تصريح على هامش الأسبوع الجزائري المخصص للاستثمار والأعمال "دوينغ بيزنس إن ألجيريا" الذي جرى من 27 إلى 30 أكتوبر بشيكاغو وواشنطن قال السيد بوشوارب "سندرس تقرير البنك العالمي الجديد ونحلله لتحديد الأعمال الجديدة التي يمكن إدراجها ضمن قواعد التقييم الوطنية".

المبحث الثاني: نسبية فعلية دسترة حرية الاستثمار على تحسين مناخ الأعمال في الجزائر

باستقراءنا للسياسة الاستثمارية المنتهجة في الجزائر نجد أن أصحاب القرار عالجوا مسألة الاستثمارات في مرحلة الإصلاحات بمجموعة من النصوص القانونية التي تتضمن في طياتها إجراءات سوف تساهم في توفير مناخ للاستثمار، ولقد تجسدت هذه الاصطلاحات في إصدار نص جديد وهو القانون رقم 09-16 الذي جاء تطبيقا للتعديل الدستوري الجديد لكن الإشكال الذي طرح نفسه هو تجاهل المشرع في القانون رقم 09-16 المتعلق بترقية الاستثمار لمبدأ حرية الاستثمار بحيث لم يتم التطرق إليه واستتبعه بإجراءات أفرغته من محتواه ، وهذا إن دل على شيء فهو يدل على عدم تجانس المنظومة القانونية وهو الأمر الذي يجعل فعلية مساهمة دسترة حرية الاستثمار في تحسين مناخ الاستثمار محدودة وهذا على الرغم من استدراك المشرع لهذه النقائص في القانون رقم 18-22¹⁹ الذي أقر مبدأ حرية الاستثمار بصراحة وهذا تماشيا مع التكريس الدستوري (المطلب الأول) وهناك عراقيل أخرى غير مباشرة يواجهها المستثمر (المطلب الثاني).

¹⁸ بن عبد الله سليم، "مناخ الأعمال في الجزائر...من سيئ إلى أسوأ"، جريدة الخبر اليومي، 30 أكتوبر

www.Elkhbar.dz، 2015

¹⁹ قانون رقم 18-22، يتعلق بالاستثمار، المرجع السابق.

المطلب الأول: تكريس حدود قانونية تفرغ مبدأ حرية الاستثمار من محتواه

تعتبر السياسة الاستثمارية المنتهجة في الجزائر متناقضة إذ نجد المؤسس الدستوري تدخل في مجال الاستثمار من خلال دسترة حرية الاستثمار وكذا من خلال التأكيد على دور الدولة في تحسين مناخ الاستثمار، ولكن بتأملنا لقانون الاستثمار، نجد أنه رغم أن الجزائر كرّست مبدأ ساميا هو "حرية الاستثمار" إلا أنه أتبعه بترسانة من الإجراءات والقيود تجعل فعلية حرية المستثمر في التحكم في مشروعه الاستثماري نسبية عبر مراحل العملية الاستثمارية، فمن جهة نجد أن المستثمر في الجزائر مجبر على التعامل مع سياسة مركزية اتخاذ القرار (الفرع الأول)، ومن جهة أخرى يجد نفسه يغامر بمشروعه الاستثماري في ظل بيئة قانونية يسودها الغموض وعدم التناسق (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مركزية اتخاذ القرار

لقد عمد المؤسس الدستوري على إضفاء طابع دستوري على مبدأ حرية الاستثمار رغبة منه في جعل المناخ الاستثماري أكثر جاذبية للمستثمرين سواء كانوا أجانب أو وطنيين، لكن وعلى الرغم من الطابع الدستوري لهذه الضمانة فإن فعليتها في تحسين مناخ الاستثمار محدودة بسبب إجراءات تم تكريسها في قوانين الاستثمار ومن بين هذه الإجراءات مركزية اتخاذ القرار، مثال ذلك إخضاع اتفاقية مرافقة الدولة للاستثمارات المهيكلية لموافقة الحكومة.

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه تم إلغاء موافقة المجلس الوطني للاستثمار على اتفاقيات الاستثمار المتعلقة بالاستثمارات ذات الأهمية الوطنية في كل من الأمر رقم 03-01 المتعلق بتطوير الاستثمار وكذلك القانون رقم 16-09²⁰.

لكن في المقابل تم التأكيد على إلزامية إخضاع اتفاقية مرافقة الدولة للاستثمارات المهيكلية لموافقة الحكومة وهذا ما نصت عليه المادة 31 في فقرتها الأخيرة من القانون 22_18:

(يمكن أن تستفيد الاستثمارات المهيكلية من مرافقة الدولة عن طريق التكفل جزئيا أو كليا بأعمال التهيئة والمنشآت الأساسية الضرورية لتجسيدها، على أساس اتفاقية تُعد بين المستثمر

²⁰ انظر في ذلك:

- المادتين 12 و18 من الأمر 03-01، يتعلق بتطوير الاستثمار، المرجع السابق.
- المادتين 17 و26 من القانون 09-16، يتعلق بترقية الاستثمار، المرجع السابق.

والوكالة التي تتصرف باسم الدولة .وتبرم الاتفاقية بعد موافقة الحكومة.
تحدد كيفيات تطبيق أحكام هذه المادة عن طريق التنظيم).

وفي نفس السياق تؤكد المادة 19 من المرسوم التنفيذي 22-302 المتعلق بتحديد معايير تأهيل الاستثمارات المهيكلية وكيفيات الاستفادة من المزايا الاستغلال وشبكات التقييم (تحدد مساهمة الدولة في الاتفاقية المعدة بين المستثمر والوكالة المتصرفة باسم الدولة، بعد موافقة الحكومة، تسجل ضمن نفقات التجهيز للدولة بعنوان الدائرة أو الدوائر الوزارية المعنية)²¹.

وعليه فالمشرع والمنظم على حد سواء أكّدا على وجوب موافقة الحكومة، ومن هنا نتساءل عن جدوى اشتراط موافقة الحكومة على الاتفاقيات المعدة بين المستثمر والوكالة المتصرفة باسم الدولة بحيث كان من المستحسن حصر قرار الموافقة على الاتفاقيات بين أجهزة الاستثمار سواء المجلس الوطني للاستثمار أو الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار.

الفرع الثاني: عدم تجانس المنظومة القانونية المنظمة للاستثمار

من بين الأمور التي تؤثر على قرار المستثمرين بصفة عامة والأجانب بصفة خاصة في الاستثمار في بلد من عدمه نجد استقرار وتجانس المنظومة القانونية، لكن في الجزائر للأسف نجد المنظومة القانونية المنظمة للاستثمار متناقضة وغير مستقرة بحيث تارة نجد نصوص تنظيمية تخالف نصوص تشريعية وهو الأمر المخالف لمبدأ توازي الأشكال (أولا) وتارة أخرى نجد النصوص التشريعية المتعلقة بالاستثمار التي أحالتنا إلى التنظيم قد تم إلغاؤها أو أن النصوص التنظيمية لم تصدر بعد (ثانيا).

أولا: مخالفة النصوص التنظيمية للنصوص التشريعية

من بين أهم الحدود القانونية التي تفرغ مبدأ حرية الاستثمار من محتواه وتجعل فعليته نسبية في تحسين مناخ الاستثمار وهذا على الرغم من الطابع الدستوري الذي أضفاه المؤسس الدستوري عليه هو عدم احترام مبدأ توازي الأشكال بحيث كيف يمكن تفسير مخالفة نص المادة 6 من المرسوم الرئاسي 22-296 الذي يحدد تشكيلة اللجنة

²¹ مرسوم تنفيذي رقم 22-302 مؤرخ في 08 سبتمبر 2022، يحدد معايير تأهيل الاستثمارات المهيكلية وكيفيات الاستفادة من مزايا الاستغلال وشبكات التقييم، ج ر ج ج، عدد 60، صادر في 18 سبتمبر 2022.

العليا الوطنية للطعون المتعلقة بالاستثمار وسيرها²²، لنص المادة 11 فقرة 01 من القانون رقم 22-18 يتعلق بالاستثمار: (تنشأ لدى رئاسة الجمهورية "لجنة وطنية عليا للطعون المتصلة بالاستثمار" تدعى في صلب النص "اللجنة" تكلف بالفصل في الطعون التي يقدمها المستثمرون).

من خلال القراءة البسيطة لنص المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 22-296 والمادة 11 من القانون 22-18 يستنتج أمر واحد وهو إضافة جهة ثانية للطعن بالإضافة إلى اختصاص اللجنة الوطنية العليا للطعون المتصلة بالاستثمار وهي الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار من خلال إجراء إضافي لم ينص عليه القانون رقم 22-18 وهو التظلم المسبق الذي يعتبر إجراء إضافيا ليس له أي تأثير إيجابي على المستثمر بل العكس يرهقه بتمديد أجل الفصل في الطعون ويزيد من نفقاته، بحيث كيف يعقل أن يرفع التظلم أمام نفس الجهة التي أصدرت القرار بالرفض أليس هذا مضيعة للوقت!!!!!!.

أضف إلى ما سبق بيانه فإن هذا الإجراء الإضافي يتناقض مع عنوان المرسوم الرئاسي رقم 22-296 الذي يحدد تشكيلة اللجنة الوطنية العليا للطعون المتعلقة بالاستثمار وسيرها، وعليه فإن المنظم كان عليه بدل تكريس إجراء إضافي أن يكتفي بتحديد كيفية رفع الطعن فقط.

ثانيا: تأخر وعدم صدور النصوص التنظيمية

من بين أهم العوامل التي تحد من فعالية ضمانات دستورية ألا وهي حرية الاستثمار وتفرغها من محتواها هي عدم وجود منظومة قانونية تتماشى معها، وخير دليل على ذلك المنظومة القانونية الجزائرية بحيث على مر جميع النصوص القانونية الصادرة المنظمة للاستثمار، نجد أن هناك عائق أو معضلة تأخر أو عدم صدور النصوص التنظيمية فعلى سبيل المثال وليس الحصر تأخر صدور النصوص التنظيمية المتعلقة بقانون ترقية

²² تنص المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 22-296 المؤرخ في 4 سبتمبر سنة 2022، يحدد تشكيلة اللجنة العليا الوطنية للطعون المتعلقة بالاستثمار وسيرها، ج ر ج ج، عدد 60، صادر في 18 سبتمبر 2022، على ما يلي: (تخطر اللجنة من طرف المستثمر عن كل نزاع يتعلق بالاستثمار، لاسيما في حالة:

- سحب أو رفض منح المزايا،

- رفض إعداد المقررات والوثائق والتراخيص من طرف الإدارات والهيئات المعنية.

يرفع المستثمر طعنه أمام اللجنة في أجل خمسة عشر (15) يوما، ابتداء من تاريخ تبليغه قرار الوكالة الجزائرية لترقية

الاستثمار المتظلم فيه كما هو محدد في المادة 7 أدناه).

الاستثمار رقم 16-09 : المرسوم التنفيذي رقم 19-166 يتضمن تشكيلة لجنة الطعن المختصة في مجال ترقية الاستثمار وتنظيمها وسيرها²³ الذي تم إصداره بصفة متأخرة بعد 3 سنوات من صدور قانون ترقية الاستثمار رقم 16-09 وبالتحديد المادة 11 منه التي أحالتنا إلى التنظيم الذي طال انتظار صدوره، وأكثر من هذا نجد أنه حتى القرار المتضمن تعيين أعضاء لجنة الطعن المختصة في مجال ترقية الاستثمار تم إصداره متأخراً، حيث صدر القرار المتضمن تعيين أعضاء لجنة الطعن المختصة في مجال ترقية الاستثمار بتاريخ 20 أكتوبر 2021 أي بعد 5 سنوات من صدور القانون رقم 16-09 وبعد سنتين من صدور المرسوم التنفيذي رقم 19-166 والسؤال الذي يطرح نفسه هل نصبت هذه اللجنة ؟ ومتى نصبت؟

وتجدر الإشارة في هذا السياق أن معضلة تأخر النصوص ليست وحدها من تؤرق المستثمرين وتجعل تأثير فعلية ضمانات دستورية نسبية في استقطاب المستثمرين بل هناك نصوص تنظيمية تطبيقية لم تصدر بعد والقانون الذي أحالنا إليها تم إلغاؤه ومثال ذلك المرسوم التنفيذي المتعلق بتحديد تنظيم الوكالة الوطنية للاستثمار الذي أحالت إليه المادة 26 من القانون 16-09 الملغى.

وظاهرة تأخر النصوص التنظيمية أو عدم إصدارها تواصلت أيضا في ظل القانون الجديد للاستثمار رقم 22-18 وأبرز مثال عن ذلك: النص التنظيمي الذي يحدد تسيير المنصة الرقمية للمستثمر، فبعد مرور 3 سنوات من النص عليه بموجب المادة 23 من قانون الاستثمار رقم 22-18 لم يصدر إلى حد الآن، والسؤال الذي يطرح نفسه هل سوف يصدر هذا المرسوم التنفيذي أو سوف يتم إلغاء القانون الذي أحالنا إليه ولا يتم إصداره.

المطلب الثاني: العراقيل الميدانية والمؤسسية التي تحد من فعالية مبدأ حرية الاستثمار

إلى جانب العراقيل المرتبطة بالعملية الاستثمارية والتي ساهمت بشكل واضح في تدني مستوى مناخ الأعمال في الجزائر هناك أيضا عراقيل أخرى يتعرض لها المستثمر في الجزائر تساهم بدورها في تدهور مناخ الأعمال بحيث تعتبر من بين أبرز العوامل التي دفعت المستثمرين إلى الخوف من الاستثمار في الجزائر ونذكر منها على سبيل المثال نقص العقار الصناعي (الفرع الأول)، كثرة التعديلات التي مست النظام القانوني للاستثمار (الفرع الثاني)، وكذا تدهور الأوضاع الأمنية وانتشار البيروقراطية والفساد الإداري (الفرع الثالث).

²³ مرسوم تنفيذي رقم 19-166 مؤرخ 29 ماي سنة 2019، يتضمن تشكيلة لجنة الطعن المختصة في مجال ترقية الاستثمار وتنظيمها وسيرها، ج ر ج ج، عدد 37، صادر في 09 جوان 2019.

الفرع الأول: أزمة العقار الصناعي وتأثيرها على مناخ الاستثمار

يعتبر موضوع العقار الصناعي من بين أهم المواضيع التي تثير اهتمامات طرفي العملية الاستثمارية على حد سواء، بحيث حاولت الجزائر من خلال قوانين الاستثمار تشجيع المستثمرين الأجانب خاصة لضخ رؤوس أموالهم في الجزائر وهذا من خلال إقرار عدة تحفيزات وضمانات إلا أن كل هذه المساعي باءت بالفشل بما أن معدل الاستثمار لم يصل بعد إلى المستوى المطلوب، وتشير تقارير الخبراء الاقتصاديين إلى أن مشكلة العقار الصناعي تعتبر من أكبر أسباب هذا التدني²⁴.

ورغم أهمية عنصر العقار الصناعي في العملية الاستثمارية إلا أن الدولة الجزائرية لم تول هذا العنصر الأهمية اللازمة بحيث ما تزال مشكلة العقار من بين أكبر العقبات التي تواجه المستثمرين سواء وطنيين أو أجانب فالكثير من المشاريع الاستثمارية تعطلت ولم يتم إنجازها بسبب نقص العقار وهذا راجع من جهة إلى عجز السلطات على توفير هذا العقار وفي حالة توفره فيكون في الغالب ليس في مستوى طموحات المستثمرين.

ومن بين الأسباب التي ساهمت في نسبية فعالية حرية الاستثمار أزمة العقار الصناعي في الجزائر بحيث إضافة إلى نقص العقار الصناعي فإن عملية توزيعه تطغى عليها المحسوبية والوساطة والرشوة، والسبب في ذلك يعود إلى عدم وجود إستراتيجية واضحة من قبل الحكومة فيما يخص عملية إحصاء الأراضي الموجودة هذا من جهة، ومن جهة أخرى التحقق من أن الأراضي الموزعة في إطار عقود الامتياز هل هي فعلا مستغلة في مشاريع استثمارية، وفي حالة إثبات العكس يجب استرجاع هذه الأراضي الممنوحة للمستثمرين والتي لم يتم استغلالها لمصلحة العملية الاستثمارية.

ومما سبق نستنتج أن مسألة توفير مناخ أعمال مناسب للاستثمار تسوده الحرية الفعلية من دون حل مشكلة العقار فهو عبارة عن دوران في حلقة مفرغة لأن العقار بكل بساطة هو الوسيلة المثلى للاستثمار ومن دونه لا يمكن أن ينجح أي مشروع استثماري.

²⁴ أرزيل الكاهنة، "عن أقلمة محيط الأعمال في الجزائر"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، عدد 01، 2013، ص 61.

الفرع الثاني: كثرة التعديلات التي مست النظام القانوني للأجهزة المنظمة للاستثمار

لقد حاولت الجزائر منذ التسعينات من خلال قوانين الاستثمار المتعاقبة خلق مناخ ملائم للاستثمارات بهدف استقطاب أكبر قدر ممكن منها سواء الوطنية أو الأجنبية، وهذا من خلال إصدار عدة قوانين لتأطير مجال الاستثمار بأجهزة لها مهام محددة بحيث نجد البداية الجادة كانت مطلع التسعينات بحيث حاول المشرع ترقية الاستثمارات من خلال إصدار المرسوم التشريعي رقم 93-12 الملغى الذي حاول المشرع تجسيد رغبته في استقطاب المستثمرين عامة والأجانب بصفة خاصة، لكن للأسف لم يحقق الأهداف المنشودة منه، لذلك صدر على أنقاضه الأمر رقم 01-03 الملغى جزئياً، الذي حاولت الدولة من خلاله تغيير سياستها الاستثمارية من إرساء مبادئ تضمن حرية الاستثمار وتسهيل العملية الاستثمارية وهذا بإنشاء أجهزة مهمتها تأطير الاستثمار بطريقة سلسة وعلى هذا الأسس تم إنشاء الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار تتضمن هياكل لامركزية وهي الشباك الوحيد مع إمكانية إنشاء مكاتب خارج الوطن، والمجلس الوطني للاستثمار مهمته وضع السياسة العامة للاستثمار، وحدد مهام وصلاحيات كل هيئة²⁵.

لكن للأسف هذا القانون أيضا لم يأت بالنتائج المرجوة منه بالتالي تم إلغاؤه جزئياً وتم إصدار القانون رقم 16-09 الذي جاء تماشياً مع التعديل الدستوري بحيث حدد أجهزة الاستثمار في الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار مدعمة بأربعة مراكز تضم مجموع المصالح المؤهلة لإنشاء المؤسسات ودعمها، لكنه دون جدوى إذ لم تنجح ولم تكن فعالة في تأطير وتسهيل العملية الاستثمارية واستمر الأمر إلى غاية 2022 سنة صدور القانون الجديد للاستثمار رقم 22-18 الذي أرسى قواعد جديدة للاستثمار تحمي الدولة وتشجع المستثمر على الاستثمار وقد أبقى على أجهزة الاستثمار التي تتمثل: في الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار لكن هذه المرة غير من تسميتها لتصبح "الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار"²⁶ وتوضع لديها شبائيك وحيدة محلية لامركزية وشباك وطني خاص بالمشاريع

²⁵ تجدر الإشارة أن كلا من المادة 06 والمادة 18 من الأمر رقم 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار، اللتين تم بموجبهما إنشاء الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وكذا المجلس الوطني للاستثمار ما تزالان ساريتي المفعول، بحيث لم يتم إلغاؤهما.

²⁶ انظر في ذلك المادة 18 من القانون رقم 22-18، يتعلق بالاستثمار، المرجع السابق.

الكبرى والاستثمارات الأجنبية، ومنصة رقمية للمستثمر، أما الجهاز الثاني فيتمثل في المجلس الوطني للاستثمار يتمتع بمهام وصلاحيات محددة على سبيل الحصر²⁷.

الشيء الذي يمكن استنتاجه مما ذكر أعلاه هو أن الجزائر على مر قوانينها حاولت إنشاء أجهزة مهمتها تيسير العملية الاستثمارية لكن للأسف في كل مرة تفشل في تحقيق مبتغياتها وفي كل مرة تعدل تمس التعديلات الأنظمة القانونية لهذه الأجهزة وبالتالي هذا الأمر يؤثر بطريقة مباشرة في استقطاب المستثمرين الأجانب بصفة خاصة الذين ينفرون من الاستثمار في بلدان ينعدم فيها الاستقرار القانوني والمؤسسي، وهذا على الرغم من إضفاء الطابع الدستوري على أهم ضمانات يؤكد عليها المستثمرون وهي حرية الاستثمار لأنه بكل بساطة مبدأ ببعد دستوري من غير استتباعه باستقرار تشريعي ومؤسسي يفرغ هذا المبدأ من محتواه لأن توفر الأمن القانوني، من بين أهم الشروط التي يحرص المستثمر الأجنبي على توافرها من أجل اتخاذ قرار الاستثمار في بلد معين، لأن المستثمر الأجنبي لا يغامر بأمواله في بلد يعرف تعديلات قانونية بطريقة فوضوية من دون استراتيجية واضحة.

الفرع الثالث: انتشار البيروقراطية والفساد الإداري في المحيط الاستثماري

إن انتشار البيروقراطية والفساد الإداري له تأثير واضح على الفاعلية الاقتصادية في مختلف القطاعات خاصة قطاع الاستثمار الذي يتأثر بشكل واضح بها ذلك لوجود علاقة سببية بين ازدياد البيروقراطية والفساد ومعدل الاستثمار، كيف لا والواقع العملي أثبت أنه كلما تحسنت وسائل وطرق المؤسسات الاقتصادية في مكافحة الفساد والبيروقراطية كلما ارتفع معدل الاستثمار والعكس صحيح.

وعليه فإن تفشي ظاهرة الفساد والبيروقراطية في المجتمع، تضعف وتتقص من تدفق الاستثمارات الخاصة والأجنبية، ذلك لأن الفساد والإداري هو الهاجس الأكبر الذي يورق المستثمرين فهو يقضي على المنافسة الاقتصادية النزاهة، وبالتبعية ينخفض مستوى الأداء الاقتصادي.

تجدر الإشارة، إلى أن الجزائر تراجعت مجددا في تصنيف مناخ الأعمال والاستثمار، حيث صنفها البنك العالمي في المرتبة 163، لتجعل من الجزائر أحد أسوأ مسارات الاستثمار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأعقدها، ورغم التصريحات المتفائلة للمسؤولين القائمين على الحكومة والاتفاق مع هيئة "بروتون وودز" لتفعيل "دوينغ بيزنس الجزائر"، إلا أن بلادنا لم تسجل تحسنا كبيرا على مستوى مختلف المراحل المتصلة بالاستثمار، ما

²⁷ انظر في ذلك المادة 17، المرجع نفسه.

جعلها تتأخر في تقرير سنة 2016 بمرتبتين، ومن بين المآخذ المسجلة في عدم تحسن مناخ الأعمال في الجزائر هو انتشار الرشوة والبيروقراطية²⁸.

خاتمة

إن الحالة الحاقنة والمزرية التي آل إليها الاستثمار في الجزائر ينبئ عن فجوة كبيرة بين النص القانوني المنظم للاستثمار المكرس لامتيازات وضمانات هامة تكفل للمستثمر ممارسة مشاريعه الاستثمارية بكل حرية في الجزائر، وبين الواقع العملي الميداني الذي يبين حقيقة مناخ الأعمال في الجزائر.

وما يؤكد هذا الطرح هو ما دعت إليه سفيرة الولايات المتحدة الأمريكية بالجزائر، "جوان بولاشيك"، في تصريح خصت به "البلاد"، على هامش افتتاح الأسبوع الدولي للمقاولاتية بالجزائر إلى ضرورة اتخاذ خطوات لتحسين مناخ الأعمال بالجزائر لفائدة المستثمرين الأجانب ذلك لأن مسار تنويع الاقتصاد الجزائري الذي تبنته الحكومة الجزائرية للخروج من بوتقة المداخل النفطية لا بد أن يحاط بمناخ استثماري أكثر جذبا لرواد الأعمال الأجانب أو الجزائريين.

لأن توفير مناخ أعمال ملائم للاستثمار لا يتأتى فقط من خلال السرعة في تحرير النصوص القانونية والتعديلات، بل يتأتى بتضافر جهود كل الجهات المعنية في الدولة وعلى كل المستويات.

خلاصة القول، صحيح أنّ الجزائر اتجهت في الآونة الأخيرة نحو بناء أساس قانوني أكثر استقرارا لبيئة الاستثمار من خلال تضمين مبادئ مثل حرية الاستثمار في الدستور وفي قوانين الاستثمار الحديثة، لكن التحدي الحقيقي يكمن في تطبيق هذه المبادئ على أرض الواقع وتوفير الاستقرار اللازم الذي يطمئن المستثمرين سواء وطنيين كانوا أم أجانب ويشجعهم على الاستثمار بحرية وثقة من أجل ضخ أموالهم في الاقتصاد الجزائري الذي يعتمد بصفة شبه كلية على عائدات المحروقات، بحيث نأمل أن لا يبقى مبدأ حرية الاستثمار مجرد حبر على ورق بل واقعا نسعى وراء تحقيقه فعلا من أجل تحسين صورة الجزائر الاقتصادية عالميا والتعبير عن قدرتها على توفير مناخ ملائم للأعمال عامة وللاستثمار خاصة.

بالتالي يجب أن تكون النصوص المؤطرة للاستثمار متوافقة مع الواقع الاقتصادي الجزائري الذي يتطلب تنوعا أكثر في مصادر الدخل من أجل تحقيق أكبر قدر من الأهداف المسطرة.

²⁸ بن عبد الله سليم، "مناخ الأعمال في الجزائر... من سيئ إلى أسوأ"، جريدة الخبر اليومي، 30 أكتوبر 2015،