النظام القانوني الجديد للمناطق الحرة في الجزائر

The New Legal System For Free Zones In Algeria

بن عنتر ليلى [1]،

[1] كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة امحمد بوقرة بومرداس (الجزائر)،

l.benanter@univ-boumedes.dz

مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة، فرقة بحث المخاطر المرتبطة بالأنشطة الاقتصادية

تاريخ الإرسال: 2025/01/20 تاريخ القبول:2025/04/10 تاريخ النشر: مارس/2025

الملخص:

اعترفت تشريعات الاستثمار منذ بداية ظهورها بفكرة التقسيم الخاص للمناطق الاستثمارية ،و التي تتميز بعضها بمقومات جغرافية خاصة تشكل عامل من عوامل جذب الاستثمارات لا سيما الأجنبية منها، أما البعض الآخر فيتميز بمزايا و تسهيلات جبائية و جمركية خاصة تساهم في ازدهار الحياة التجارية و ترقية الصادرات وخلق مناصب العمل.

أقر المشرع تنظيم المناطق الحرة في البداية من خلال وضع ملامحها بموجب قانون الاستثمار لسنة 1993 تمهيدا لصدور قانون خاص بها، و الذي سرعان ما تم إلغاءه و إلغاء فكرة المناطق الحرة ككل، و التخلي عن المناطق الحرة في قوانين الاستثمار التي تلته. غير أن المشرع الجزائري عاد من جديد سنة 2022 وتبنى فكرة المناطق الحرة و نظمها بقانون خاص بها، و فصلها بموجبه عن أحكام قانون الاستثمار.

يعالج موضوع المقال الموقف الجديد للمشرع الجزائري من تنظيم المناطق الحرة مركزا على المرحلة الحالية التي عرفت صدور نصوص قانونية جديدة عادت بنا لمرحلة اقتصادية سابقة.

الكلمات المفتاحية: المناطق الحرة، تنظيم، جديد، قانون .

Abstract:

Investment legislation has recognized since its inception the idea of special division of investment zones, some of which are characterized by special geographical features that constitute a factor in attracting investments, especially foreign ones, while others are characterized by special tax and customs advantages and facilities that contribute to the prosperity of commercial life and the promotion of exports.

The legislator approved its organization of these zones as soon as it transformed from the socialist system to the capitalist system at first, then set the features of the free zones through the Investment Law of 1993 in preparation for the issuance of a special law for these zones, which

المؤلف المرسل: بن عنتر ليلى ، الإيميل المهني: l.benanter@univ-boumedes.dz

was quickly canceled, and through it the idea of free zones was canceled, especially since the investment laws that followed did not stipulate the organization of free zones. However, the Algerian legislator returned again in 2022 and adopted the idea of free zones and organized them.

The subject of the article deals with the position of the Algerian legislator on the organization of free zones through the stages of its development, focusing on the current stage, which witnessed the issuance of new legal texts that returned us to the old provisions that were canceled in a previous stage.

Key words: Free zones, organization, new, law.

مقدمة:

تعتبر الامبراطورية الرومانية مصدر فكرة المناطق الحرة التي كانت تقام في الطرق الرئيسية للتجارة الدولـية أين تعمـل على زيادة التبادلات التجـارية و شحـن الرحلات البحـرية الناقـلة للسـلع و البضائع[1]، و التي استمر العمل بها إلى غاية العصـر الحديث أين ازدهرت مع بداية ستينات القرن الماضي[2].

وحسب هيئة (مؤتمر) الأمم المتحدة للتجارة و التنمية (CNUCED)[3]فإن عدد المناطق الحرة(ZF) بلغ 5400 منطقة سنة 2019 ،موزعة على مستوى 130 دولة بداية من أمريكا الشمالية إلى أمريكا الجنوبية مرورا بآسيا و أروبا و افريقيا، في حين كان عدد هذه المناطق في سنة 1975 لا يتجاوز 79 منطقة حرة موزعة على 29 دولة فقط طبقا لتقرير منظمة التنمية الاقتصادية (OCDE)[4].

تبنت المنظومة القانونية الوطنية فكرة المناطق الحرة لما تلعبه من أهمية في زيادة المبادلات الاقتصادية و جلب الاستثمارات، وذلك من خلال نص المادة 93 من قانون المالية لسنة 1993[5] التي عدلت نص المادة 01 من قانون الجمارك رقم 79-07 الصادر سنة 1979[6] و التي بموجبها أقر القانون انشاء المناطق الحرة ، فنصت الفقرة الثانية من المادة الأولى على "...**يمكن انشاء مناطق حرة في القطر الجمركي لا تخضع كلية أو جزئيا للتشريع و التنظيم الجاري بهما العمل وفق الشروط التي سيحددها قانون خاص**"، ولقد تم تعديل قانون الجمارك سنة 1998[7] و تم الاحتفاظ بإمكانية انشاء المناطق الحرة في نص المادة الثانية من قانون الجمارك اين سمحت بإنشاء مناطق حرة داخل الاقليم الجمركي ، و أحالت خضوعها للتنظيم بنص خاص .

لم يصدر قانون خاص بالمناطق الحرة وفقا لما أقرته المادة الأولى من قانون الجمارك ، و انما جاء تنظيم المناطق الحرة بموجب قانون الاستثمار رقم 93-12 [8]من خلال 10 مواد(من المادة25 الى المادة 34)، تلاها صدور النص التنظيمي المتمثل في المرسوم التنفيذي رقم94-320 [9] الذي فسر أحكام قانون الاستثمار في شقه المتعلق بالمناطق الحرة، غير أن كلا النصان تم الغائهما سنة 2001.

حل الأمر رقم 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار[10]محل المرسوم التشريعي رقم 93-12 و ألغى جميع النصوص التطبيقية له، ولم ينص على المناطق الحرة، و ترك شأن تنظيمها لنص قانوني خاص

بها، تجسد في الأمر رقم 03- 02[11]، الذي سرعان ما تم الغاءه[12] نتيجة لعدة أسباب من أهمها تغير رؤية الجزائر للمناطق الحرة نظرا لعولمة الاقتصاد و المبادلات، و اعتبارها مناطق صناعية بدلا من ذلك، الأمر الذي يؤكده قيام المشرع بإلغاء المنطقة الحرة "بلارة" تحويلها لمنطقة صناعية[13] كما أن السبب الرئيسي لإلغاء المناطق الحرة في الجزائر يعود إلى امضاء الجزائر لاتفاقية التجارة الحرة أين طلبت منظمة التجارة العالمية OMC من الجزائر الغاء نص المادة 17 من القانون رقم 03-02 التي نصت على أن لا تستفيد من الاعفاء من الرسوم إلا نسبة 50 بالمئة من رقم الأعمال ،أما باقي النسبة لا تكون خارج الرسوم وتخضع بذلك إلى دفع الحقوق و الرسوم الجمركية كاملة.

لم تكن الحجج التي ساقتها الحكومة لتبرير الغاء المناطق الحرة كافية و لا حقيقية ،ما أدى بالجزائر إلى تضييع فرصة تطوير المناطق الحرة و الاستفادة من الاستثمارات الأجنبية و تحقيق التنمية المنشودة لا سيما تلك المتعلقة بفرص الشغل و جلب العملة الصعبة.

تداركت الجزائر الأمر، و اعادت النص على المناطق الحرة وتنظيمها من خلال نصان جديدان احدهما تشريعي ، و الآخر تنظيمي، وعليه سوف نبحث عن مضمون هذه النصوص القانونية، مبرزين أهمية الدراسة التي تظهر من خلال أهمية المناطق الحرة في حد ذاتها ، و التي تعتبر أحد أكبر ركائز الاقتصاديات الحديثة وطريقة من طرق تحفيز الاستثمار، لذلك فإن التنظيم القانوني لها يشكل تحد كبير قد يدفع إلى نجاح العمل بفكرة المناطق الحرة ومنه دفع عجلة الاقتصاد وخلق فرص العمل وجلب العملة الصعبة و تبسيط اجراءات التعامل بالسلع الأجنبية، أو قد يؤدي إلى فشلها و التراجع عنها من جديد و التخلي بذلك عن المزايا التي تتحقق من خلالها، **فهل كفل التنظيم القانوني الجديد الأحكام المناسبة لدعم هذه المناطق و ترقيتها، متفاديا الانتقادات الموجهة للنصوص القانونية السابقة ؟**

اعتمدت الدراسة على منهجين، الوصفي من أجل ابراز الأحكام القانونية التي وردت لتنظيم المناطق الحرة ،بما يشمله من مفاهيم ومحددات ، وطرق ادارتها واستغلالها. أما المنهج المقارن فيستعمل كلما دعت اليه الضرورة من خلال مقارنة النصوص القانونية الجديدة بسابقاتها الملغاة والتعليق عليها، كما تشمل حدود الدراسة النصوص القانونية القديمة والجديدة لا سيما النصان الجديدان الصادران على التوالي سنتي 2022 و 2024.

و للإجابة على الاشكالية المطروحة نقسم الدراسة إلى:

1- العودة من جديد لنظام المناطق الحرة

2- استغلال و تسيير المناطق الحرة

1- العودة من جديد لنظام المناطق الحرة:

بعد أن تخلت الجزائر عن التعامل بنظام المناطق الحرة لأكثر من ستة عشرة سنة من خلال قيامها بإلغاء الأمر رقم 03-02 بموجب القانون رقم 06-10 المذكور أعلاه، عادت من جديد سنة 2022 للعمل بها من خلال اصدار القانون رقم 22-15 [14].

تضمن النص القانوني الجديد أحكاما كان معمول بها في ظل النصوص القانونية الملغاة، لا سيما القانون رقم 03-02 و المرسوم التنفيذي رقم 94-320. و يبدوا أن أوجه الاختـلاف بين النص القديم و النص الجديد كثيرة أيضا، نحاول ايجازها فيما يلي:

1.1- تحديد الاطار القانوني الذي تخضع له المناطق الحرة:

رغم أن المشرع أخضع المناطق الحرة لنظام قانوني خاص بها، و أطرها بموجب القانون رقم 22-15 و المرسوم التنفيذي رقم 24-168 [15]، إلا أنه أحال في الأحكام المطبقة عليها على مجموعة من النصوص القانونية، التي تعتبر ذات صلة وطيدة بنظامها القانوني الخاص و مكملة له، وهي احالات كثيرة تؤكد عدم شمولية النص التشريعي المنظم للمناطق الحرة و عدم كفايته، رغم أنه من المتعارف عليه أن الاستثمار يحتاج إلى سياسة تشريعية مستقرة و محددة و شاملة.

وتمت الاحالة على هذه النصوص القانونية بموجب نصوص قانونية صريحة واردة ضمن أحكام القانون رقم 22-15 ، تتمثل فيما يلي:

1- الاحالة على تشريعات العمل2- الاحالة على التشريعات المتعلقة بالبيئة 3- الاحالة على تشريعات الصرف و حركة رؤوس الأموال4- الاحالة على تشريعات التجارة الخارجية 5- الاحالة على تشريعات الضمان لاجتماعي 6- الاحالة على تشريعات اقامة الأجانب وعملهم7- الاحالة على التشريعات الجبائية8 -الاحالة على التشريعات الجمركية 9- الاحالة على التشريعات المتعلقة بالتصدير10- الاحالة على اتفاقيات الحماية المتبادلة و ضمان الاستثمارات و تسوية النزاعات.

إن أول ملاحظة يمكن ابدائها على مجموع هذه النصوص القانونية التي تخضع لها المنطقة الحرة يؤكد أن النشاطات التي تمارس فيها ليست بالحرية التي تعبر عنها تسمية المنطقة "الحرة" في حد ذاتها ، ولا طالما كان الانتقاد الموجه لتنظيم المناطق الحرة في الجزائر يرتكز على تعدد و تشعب وكثرة النصوص القانونية التي يخضع لها المتعاملون ، و السلع و البضائع الموجودة داخل المنطقة ما يؤدي إلى ثقل الاجراءات و تعقدها مما يعرقل تطبيق مبدأ الحرية. و حتى إن فسر البعض ذلك بأن كثرة هذه النصوص تعتبر من بين آليات الرقابة ، فإن هذا التفسير غير مقبول في منطقة تعتبر "الحرية" أصل انشائها و الهدف منها ،الأمر الذي يؤكد بأن الدولة الجزائرية لا تزال متخوفة من العمل بنظام المناطق الحرة ، و تحاول فرض رقابتها الصارمة عليها لتعود بنا لفكرة الدولة المتدخلة [16].

أما الملاحظة الثانية فهي أن مجمل هذه الإحالات تمس بمبادئ قانون الاستثمار لا سيما مبدأ المساواة في المعاملة بين المستثمرين الوطنيين و الأجانب ،و ابسط مثال على ذلك ما ورد بموجب نص المادة 18 من قانون رقم22-15 التي أكدت على أن علاقات العمل داخل المنطقة الحرة تخضع لعقود عمل مبرمة بكل حرية بين الأطراف، غير أن اليد العاملة الوطنية تخضع في مجال الأعباء الاجتماعية والضمان الاجتماعي للقانون الوطني، بينما اليد العاملة الأجنبية يمكن أن تختار الخضوع لنظام اجتماعي غير النظام الوطني، و بذلك تفرق المحاسبة المالية للمتعاملين الاقتصاديين داخل المنطقة الحرة بين نظامين ماليين و محاسبتين مختلفتين، واحدة تابعة للقانون الجزائري و الأخرى تابعة للنظام الأجنبي الذي يرغب العامل الخضوع له، الأمر الذي يزيد من تعقد الاجراءات من جهة، و يكرس التفرقة بين اليد العاملة الوطنية و الأجنبية، خاصة اذا كان النظام الأجنبي أكثر تحفيزا و سهولة، من النظام الوطني من جهة ثانية .

كما نلاحظ أيضا كثرة الاستثناءات الواردة على مبدأ حرية المعاملات التي تبرم داخل المنطقة الحرة ، رغم تبني المشرع له بصراحة ، فنجد مثلا أن النص الجديد أقر حرية ممارسة النشاطات المتعلقة باستيراد السلع و الخدمات بموجب نص المادة 13 و أعفاها من جميع الحقوق و الضرائب والرسوم و الاقتطاعات ذات الطابع الجبائي و الجمركي، إلا أنه قيدها بشرط مراعاة التشريعات المتعلقة بالجباية والجمارك المطبقان على عملية التصدير وبنفس النص، أيضا نجد تحديد نسبة تصريف السلع الواردة من المنطقة الحرة إلى الاقليم الجمركي ب 20 % فقط من رقم الأعمال، و التي كانت محددة في القانون القديم ب 50 % من رقم الأعمال، و هو نص المادة الذي كان من المتوقع حذفه بموجب التعديل الجديد نظرا لاعتباره من أحد الأسباب الهامة لإلغاء القانون رقم 03-02 السابق و المتعلق بالمناطق الحرة ،حيث ضيق النص من مبدأ الحرية ،وعلى الاستثمارات، لذلك طلبت منظمة التجارة العالمية الغاء نص المادة 17 من النص القديم صراحة[17].

وتجدر الملاحظة أيضا إلى أنه يخضع لمجموع هذه النصوص القانونية كل من المتعامل المكلف بتسيير المنطقة الحرة، و كذا المتعاملين الاقتصاديين الذين ينشطون بها على حد السواء.

1. 2- تحديد تطبيق النص حيث المكان:

تعرف المنطقة الحرة بأنها" مجال محدد اداريا أو جغرافيا خاضعا لنظام جمركي يسمح بحرية استراد السلع و الخدمات و العتاد و مواد أخرى اليها ،بهدف إنتاج مواد متجهة للتصدير أو للتخزين[18]" كما تعرف أيضا بأنها "رقعة جغرافية موجودة داخل الإقليم الجمركي ، مستثناة سلبيا من تطبيق التشريع و التنظيم الساري على الاقليم الجمركي، تمارس فيها نشاطات صناعية و خدماتية و تجارية مضبوطة المساحة، قد تشمل على ميناء أو مطار أو نقاط حدودية للعبور"[19] وتنشأ بموجب مرسوم تنفيذي بناءً على اقتراح الوزير المكلف بالتجارة ،و يعتبر هذا المفهوم، مفهومًا قديما وتقليديًا عرفت به المناطق الحرة منذ صدور المرسوم التشريعي رقم 93-12.

لقد وضح نص المادة 02 من قانون الجمارك المعدل و المتمم حدود الاقليم الجمركي، غير أن الاحالة على نص المادة 02 من قانون الجمارك والتي كانت واردة و مذكورة بموجب النص القديم (03-02) تم الغائها و اكتفى القانون الجديد بالنص على اعتبار المناطق الحرة مناطق موجودة داخل الاقليم الجمركي و تدخل ضمن مجاله.

تشمل المنطقة الحرة على جميع الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو للجماعات المحلية التي تنجز عليها المنطقة الحرة ، وتصنف جميع الاملاك العقارية الموجودة داخل حدود المنطقة الحرة ضمن الاملاك الوطنية العمومية طبقا لنص المادة 31 من قانون الأملاك الوطنية[20]، و تتضمن على الخصوص كل الممتلكات المنقولة و العقارية المنشآت و البنايات و الأراضي و المحلات التي تعتبر مقراً للمرافق العمومية.

غير أن المناطق الخاصة التي قد تشملها المنطقة الحرة كالمطارات و الموانئ و المناطق الحدودية للعبور تبقى خاضعة للتشريع و التنظيم الخاصين بها، لا سيما فيما تعلق بالنشاطات الأمنية وممارسة صلاحية السلطة العمومية و الاملاك الوطنية. و بذلك تطابق نص المادة 04 من القانون الجديد مع أحكام نص المادة 05 من القانون القديم لحد بعيد جدا، إلا في الاضافة التي يشملها النص الجديد و المتعلقة بسريان أحكام التشريع و التنظيم المتعلق بالنشاطات الأمنية.

إن الاستثناءات الواردة بموجب نص المادة 04 من القانون الجديد يجعل مبدأ حرية المعاملات داخل المنطقة الحرة يصبح الاستثناء و ليس الأصل، و العكس من ذلك صحيح، بحيث يصبح التقييد في المعاملات الواردة عليها هو الأصل، ما يقلب الموازيين و الحقوق. كما أن الاستثناءات الواردة بموجب نص المادة 04 غير محددة صراحة ،بل تمت الاحالة عليها بصيغة مفتوحة على جميع أحكامها و ليس على جزء منها فقط، ما يجعلها تحتمل عدة تفسيرات ، و أخطرها التفسير الواسع الذي تستطيع الادارة من خلاله التدخل بصفة كبيرة على أساس أنها تمارس صلاحية السلطة العمومية، وهي سلطة تقديرية واسعة.

وضع المشرع الإطار القانوني للمناطق الحرة وحدده صراحة بموجب نصين قانونيين خاصين (تشريعي و تنظيمي) غير أن كثرة الاحالات على نصوص قانونية أخرى بصورة كاملة دون تحديد واضح للاستثناءات المحال عليها ، يؤدي إلى تعطيل تطبيق النصوص الخاصة المنظمة للمنطقة الحرة لتحل محلها الكثير من النصوص القانونية التي يفترض سريانها خارج نطاق المنطقة الحرة، و متى تحول الاستثناء إلى أصل فقدت القاعدة الأصلية جوهرها و هدفها و صفتها و نتج عنها فشل النظام القانوني ككل.

يتطابق أيضا النص القديم (03-02) و النص الجديد(22-15) فيما يتعلق بطريقة إنشاء المناطق الحرة ، حيث احتفظ النصان بطريقة انشاء المناطق الحرة بموجب مرسوم تنفيذي مع تسجيل اضافة

بسيطة وردت بموجب القانون الجديد تتمثل في ضرورة ذكر المرسوم التنفيذي الذي ينشأ المنطقة الحرة "لطبيعتها"، أي طابع المنطقة الحرة الذي تستمده من نوع النشاط الذي يمارس فيها، ما إن كان تجاريا و/أو صناعيا أو خدماتيا أو متعلقا بالتصدير، وصدر تطبيقا لذلك المرسوم التنفيذي رقم 24-169 المتضمن انشاء المنطقة الحرة التجارية تندوف[21]،و التي حدد طابعها بموجب نص المادة 04 و كذا الملحق المرفق بالمرسوم واعتبرها منطقة حرة ذات طابع "تجاري" تمارس النشاطات التجارية لا سيما نشاط التصدير.

كما يختلف النص الجديد عن النص القديم (03-02)، في أن هذا الأخير كان يسمح بإنشاء نوعين من المناطق الحرة هي المناطق الحرة العمومية، و المناطق الحرة الخاصة[22]، حيث نصت المادة 07 على امكانية انشاء منطقة حرة على وعاء عقاري مملوك بصورة كلية لشخص طبيعي أو معنوي خاص يدعى "المستغل"[23]، بينما حذف النص الجديد هذه الامكانية و لم يسمح بإنشاء منطقة حرة على أوعية عقارية خاصة من خلال حذفه لنص المادة 07 ، غير أن هذا لا يمنع من اتباع اجراءات نزع الملكية من أجل إقامة منطقة حرة عليها.

1. 3- تطبيق النص من حيث نظام الحوافز:

قسم الأمر رقم (03-02) قبل الغاءه النظام الذي تخضع له الاستثمارات التي تنجز فيها إلى قسمين ،القسم الأول يتعلق بالنظام العام ،وهو نظام شامل لجميع المتواجدين و المتعاملين داخل المنطقة ،أما النظام الثاني فيتعلق بالنظام التحفيزي المطبق على الاستثمارات المنجزة في هذه المنطقة من قبل كل شخص معنوي مقيم أو غير مقيم[24]،و الشخص المعنوي المقيم قد يكون شخصا وطنيا كما قد يكون شخصا أجنبيا.

حصر النص القديم الاستفادة من نظام الحوافز على الأشخاص المعنوية ، كما قصر الاستثمار في المناطق الحرة على الأشخاص المعنوية و استبعد الأشخاص الطبيعية، خلافا لما كان عليه في المرسوم التشريعي رقم 93-12 الذي اعتبر المناطق الحرة من بين الأنظمة الخاصة التي تخضع لأحكامه ، و سمح بالاستثمار فيها من قبل المستثمرين الخواص و العموميون سواء كانوا أشخاص طبيعية أومعنوية[25]، و رغم الانتقادات[26] التي طالت النص القديم ، التي أكدت بأنه لم يكن على المشرع أن يميز بين الشخص الطبيعي و الشخص المعنوي ، و يسمح لهما معًا بالاستثمار في المنطقة الحرة تطبيقا لمبدأ عدم التمييز بين الاستثمارات. إلا أن النص الجديد تعامل بنفس الطريقة في التمييز بين المستثمرين، و نص صراحة على الأشخاص المعنوية المقيمة و غير المقيمة، الوطنية و الأجنبية، و أقصى المستثمرين من الأشخاص الطبيعية.

ضمن النص القديم(03-02) استفادة الاستثمارات المنجزة في المناطق الحرة من نظام تحفيزي خاص بها بموجب نص المادة الأولى التي نصت على" **يهدف هذا الأمر إلى تحديد القواعد العامة التي**

تحكم المناطق الحرة و كذا النظام التحفيزي المطبق على الاستثمارات المنجزة في هذه المناطق"، غير أنه فشل في اجتذاب الاستثمارات لأنه نظام امتيازي غير كامل ،و أدى إلى الغاء المنطقة الحرة "بلارة"، و التخلي عن فكرة المناطق الحرة ككل. بالإضافة إلى أن مجمل التحفيزات التي نص عليها القانون القديم جاءت عامة تمتاز بطابع التقييد أكثر من طابع التنظيم كتبنيه لفكرة النشاطات المقننة في منطقة حرة، كما لم يتطرق القانون القديم لأي امتياز جمركي رغم أن المناطق الحرة نظام جمركي، كما أنه منح حوافز عامة جدا ممنوحة قبلا من قبل أحكام النظام العام مثل ضمان حرية الاستيراد و التصدير، ناهيك على عدم نصه على الضمانات التي نص عليها قانون الاستثمار عامة.

تعتبر الحوافز الممنوحة في المناطق الحرة، حوافز خاصة بها فقط، و لا يمكن أن تستفيد منها الاستثمارات المتواجدة ضمن الانظمة التحفيزية الأخرى، لأن قانون الاستثمار أخرج المناطق الحرة صراحة من أحكامه، و العكس صحيح ،فالاستثمارات التي تستفيد من حوافز قانون الاستثمار المنجزة خارج المناطق الحرة لا يمكنها الاستفادة من الحوافز الممنوحة للاستثمارات المنجزة في المنطقة الحرة ، الأمر الذي يعتبر فصلا بين أحكام قانون الاستثمار، و أحكام القانون القديم المنظم للمناطق الحرة.

بينما حذف القانون الجديد الفقرة الثانية من نص المادة الاولى، حيث تخلى عن تخصيص تطبيق النص على النظام التحفيزي المطبق على الاستثمارات المنجزة في المناطق الحرة، أي أن نطاق النص الجديد يحدد القواعد العامة المطبقة على الاستثمار في المناطق الحرة ،دون أن يشمل النظام التحفيزي المطبق على الاستثمارات المنجزة في المناطق الحرة، و عليه فإن التساؤل الذي يثيره نص المادة الأولى من القانون الجديد يتعلق بمدى شمول القانون الجديد لنظام التحفيزات أم أنه يشمل فقط الأحكام العامة المطبقة في المناطق الحرة، و ترك نظام التحفيزات لقانون الاستثمار؟

للإجابة على التساؤل المطروح يمكن الاستناد على عدة نقاط، الأولى مستمدة من أن القانون الجديد للمناطق الحرة (22-15) عُرض للمناقشة على البرلمان قبل قانون الاستثمار[27] و صدر قبله، ما يؤكد أن النصان القانونيان منفصلان عن بعظهما، و أن كل واحد منهما مختص بتنظيم الاستثمارات في نطاق المكان المخصص له، و عليه فإن الحوافز التي يستفيد منها المستثمرون في المناطق الحرة ليست نفسها الحوافز التي يستفيد منها المستثمرون في غيرها من المناطق التي يحددها قانون الاستثمار، و الذي قسم الانظمة التحفيزية إلى ثلاثة أنظمة تتمثل في نظام القطاعات[28]، و نظام المناطق التي توليها الدولة أهمية خاصة[29] ، و نظام الاستثمارات المهيكلة[30] و لم ترد المناطق الحرة في "نظام المناطق"، رغم أن المادة 28 من قانون الاستثمار رقم 22-18 تضمنت النص على المواقع التي تتطلب تنميتها مرافقة خاصة من قبل الدولة.

أما النقطة الثانية فتستند على اعتبار المنطقة الحرة تخضع لنظام جمركي خاص بها كونه ابسط من النظام المتبع في الاحكام العامة، وتعفى تبعا لذلك النشاطات التي تمارس في المنطقة الحرة من جميع الحقوق والضرائب والرسوم والاقتطاعات ذات الطابع الجبائي وشبه الجبائي والجمركي ، ماعدا الحقوق والرسوم المتعلقة بالسيارات السياحية و الاشتراكات في الضمان الاجتماعي، وتمارس نشاطات تصدير واستيراد السلع والخدمات بكل حرية كقاعدة عامة ،مقيدة بمجموعة من الاستثناءات متعلقة بضرورة احترام التشريعات الجمركية والجبائية والمالية والتجارة الخارجية, أما الحوافز المنصوص عليها في قانون الاستثمار فهي محددة بمدة معينة وإجراءات خاصة مقسمة بين مرحلة الانجاز ومرحلة الاستغلال، لذلك فإن قانون الاستثمار يختلف عن قانون المناطق الحرة الذي جاء ليدعم المبادلات التجارية و ينشط الصادرات.

النقطة الثالثة التي تؤكد عدم خضوع المتعاملين داخل المناطق الحرة لهيئات و أجهزة دعم الاستثمار، أين تضمن نص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 24-168[31] حذف اللجوء لوكالة ترقية الاستثمارات و التي تغير اسمها إلى "الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمارات" للقيام بالمزايدة لمنح الامتياز، و ابرام اتفاقية مرحلة الشروع في استغلال المنطقة الحرة ، و بسطت الاجراءات بحيث يكفي صاحب الامتياز ليشرع في استغلال المنطقة الحرة حصوله على الموافقة القبلية من طرف الوزير المكلف بالتجارة باعتباره السلطة صاحبة حق الامتياز، و يقوم بالإعلان عن دخول المنطقة الحرة في الاستغلال، و هي اجراءات بسيطة جدا مقارنة بتلك المحددة بموجب المرسوم التنفيذي 22-302 المتعلق بكيفيات الاستفادة من مزايا الاستغلال المذكور سابقا.

النقطة الرابعة تتعلق بحذف النص الجديد لمضمون نص المادة 10 التي كانت موجودة في ظل القانون القديم أمر (03-02) ، وكانت نصت على وجوب التصريح بالاستثمارات المنجزة في المنطقة الحرة لدى الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار ولدى المستغل صاحب الامتياز، إلا أن النص الجديد حذف هذا الالتزام، و لم يعد المتعاملون الاقتصاديون الذين يمارسون نشاطات داخل المنطقة الحرة ملزمون بالتصريح لدى الوكالة ، ما يؤكد الفصل التام بين أحكام القانونين.

أما النقطة الخامسة والأخيرة فتتعلق باستثناء كل أشكال الاستيراد من تطبيق أحكام قانون الاستثمار واعتباره من النشاطات غير القابلة للاستفادة من مزايا نظام المناطق المكرس بموجب قانون الاستثمار و النصوص التطبيقية له، وهو ما يختلف مع أهداف المنطقة الحرة التي ترتكز على دعم التجارة الخارجية و تنويع الصادرات و الواردات.

إن النظام التحفيزي الذي تخضع له المنطقة الحرة نظام مفتوح يرتبط مباشرة بصلاحية السلطة العمومية، وهي سلطة تقديرية واسعة، لم يتم تقيدها بنطاق صريح و واضح، كما أنه نظام لا يدخل ضمن أحكام قانون الاستثمار. و رغم تبسيط الاجراءات إلا أن التدخلات التي تجعل من تقييد مبدأ حرية المعاملات داخل المنطقة الحرة تبقي هي المنطق السائد فيها.

2- استغلال و تسيير المناطق الحرة:

لقد تم الغاء النص القديم(03-02) قبل أن يتم اصدار النصوص التنفيذية المتعلقة به ، لذلك فإن تنظيم المناطق الحرة لم يعرف اجراءات تفصيلية و تفسيرية إلا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-320 الذي جاء تطبيقا لقانون الاستثمار رقم 93-12، وهو النص التنظيمي القاعدي المتعلق بالمناطق الحرة و الذي تم الغاءه لفشل تطبيقه، لذلك يفترض في النص التنظيمي الجديد المتمثل في المرسوم التنفيذي رقم 24-168، أن يتضمن تطورات و رؤية مختلفة و تنظيم محكم للمناطق الحرة ليضمن تجنب العيوب التي حملها النص القديم ، و يساير التنظيم المتطور الذي وصل اليه نظام العمل بالمناطق الحرة. الأمر الذي سنحاول استنتاجه من خلال النقاط الموالية:

1.2- الهيئة الاستشارية للمناطق الحرة:

يعتمد الفقه على عدة معايير لتصنيف الهيئات الاستشارية، كالمعيار الاقليمي فتكون وطنية أو محلية، و المعيار النوعي فتكون تشريعية أو قضائية أو ادارية، أو على أساس قطاعي فتكون اجتماعية أو اقتصادية أو أمنية أو مالية، غير أن التصنيف القانوني القائم على معيار القيمة القانونية للنص المؤسس لها، فتكون على أساسه ذات طابع دستوري موضوعة لدى رئاسة الجمهورية، أو تشريعي أو تنظيمي مثل الموضوعة لدى أحد الوزراء[32] هو أهم معيار للتفرقة بينها.

تضمن المرسوم التنفيذي رقم 24-168 انشاء "لجنة وطنية استشارية للمناطق الحرة"[33] ذات اختصاص وطني كما يظهر من تسميتها و حدد طبيعتها "الاستشارية" صراحة، و قد سبق أن تضمن المرسوم التنفيذي رقم 94-320 (ملغى) النص على انشاء لجنة وطنية للمناطق الحرة لدى وزير المالية[34]، و لم يمنحها الطبيعة الاستشارية.

لطالما خضعت المناطق الحرة لنظام الوصاية من خلال فكرة "الوزارة الوصية" التي تشرف على المنطقة الحرة، و التي عادة ما يتم اختيارها بالاعتماد على نوع النشاط الممارس فيها، بحيث توضع المناطق الحرة المالية ،تحت وصاية وزير المالية، و الصناعية لدى وزير الصناعة، و التجارية لدى وزير التجارة. غير أن النص القديم لم يأخذ بفكرة اسناد الوصاية على المنطقة الحرة بالنظر لنوع النشاط الممارس داخلها، و أسند الوصاية لوزير المالية مهما كان النشاط الممارس فيها و كذلك فعل النص الجديد الذي حدد طبيعتها القانونية و وضعها تحت وصاية وزير التجارة و/أو ممثله مهما كان النشاط الممارس فيها. و حسنا فعل النصان لأن المنطقة الحرة يمكن أن تجمع عدة أنشطة لا تنتمي إلى قطاع واحد مثل التجارة و الصناعة، مما قد يؤدي إلى تداخل الصلاحيات و التضارب بين الجهات الوصية ان تم تخصيص الوصاية عليها بحسب نوع النشاط.

ورغم أن المرسوم التنفيذي رقم 24-168 حدد طبيعتها واعتبرها صراحة لجنة استشارية[35] فإنه لم يحدد في المقابل مدى الزامية الاستشارة الصادرة عنها، و يمكن أن نستنتج طبيعة الاستشارة الصادرة عنها

من خلال طبيعة أعمالها، و مدى تنفيذ العمل الاستشاري المقدم من قبلها للإدارة لاستعماله في مشاريع أعمالها الادارية التنفيذية[36].

تصدر اللجنة رأيا استشاريا ناتجا عن استشارة اجبارية في حالات محددة قانونا، يتوجب على الوزير المكلف بالتجارة القيام بها قبل مواصلة الاجراءات أو اتخاذ القرار في مسألة محددة، أي لابد من طلب الرأي وجوبا مع أمكانية عدم تطبيقه، يعتبر "إبداء الرأي" الدور الرئيسي للجان الاستشارية تمارسه من خلال تقديم عمل تقني أو علمي أو فني متخصص، على اختلاف طبيعته و قيمته القانونية ، و تتمثل الحلات التي تبدي اللجنة رأيها فيها حسب نص المادة 19 فيما يلي:

- تبدي رأيها في تعديل موقع المنطقة الحرة ، وحدودها ومساحتها ومكوناتها، و سيرها و طابعها لنشاطات المرخصة فيها.
- تبدي رأيها حول مشروع مخطط تهيئة المنطقة الحرة و آجال انجاز أشغال التهيئة.

كما تمارس اللجنة بعض الصلاحيات و الأعمال التي تخرج بطبيعتها عن مفهوم الوظيفة الاستشارية، مثل قيامها بالدراسات المتخصصة ،أو اقتراح تطورات جديدة أو تقييم الميادين التي تدخل في اختصاص الجهة الوصية عليها، و تتمثل الحالات التي سمح فيها نص المادة19 من المرسوم التنفيذي رقم 24-168 للجنة القيام بالتقييم و الاقتراح[37] فيما يلي:

- اقتراح انشاء مناطق حرة جديدة.
- اقتراح بدون طلب من الجهة الوصية، و بمبادرة تلقائية منها كل ما تراه مناسبا لتحسين تسيير المناطق الحرة ونتائج نشاطها.
- تقييم أثر نشاط المناطق الحرة على الاقتصاد الوطني.

رغم أن النص لم يوضح الطريقة التي تمارس بها اللجنة صلاحية التقييم ، فإنه قد جرت العادة أن ترفع اللجان الاستشارية تقارير دورية بهدف تقييم نشاط أو عمل ما لجهة معينة، يتضمن تحليلا لوضعية محددة، تُمكن الوزارة الوصية من اتخاذ التدابير اللازمة، لذلك كان على نص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 24-168 اضافة التقارير كآلية صريحة من آليات عمل اللجنة، لتسهيل وتوضيح طرق قيام اللجنة بالتقييم. و إن كان البعض يرفض ذلك و يري بأن التقارير تتجاوز المرحلة الاستشارية و لا يمكن اعتبارها آلية من آلياتها ،لأن التقارير يمكن أن تسمح بالتدخل الاداري و تبعية الهيئة الاستشارية للسلطات بناءً على التوصيات و الاقتراحات التي تحملها ،الأمر الذي يمس باستقلالية و حياد اللجنة.

وبمقارنة بسيطة بين صلاحيات اللجنة في اطار النص التنفيذي القديم و النص التنفيذي الجديد يظهر تقليص دور اللجنة وحصرها في الصلاحيات الاستشارية، أين حدد النص الجديد طبيعتها الاستشارية صراحة و سمح لها بأن تستعين بالكفاءات الوطنية و الدولية التي تساعدها في أشغالها بينما

كانت في النص القديم تملك عدة صلاحيات حالت دون تحديد النص القديم لطبيعتها القانونية فكانت تجمع بين صلاحية التدخل بموجب تدابير تسمح بتحسين تسيير النشاطات داخل المنطقة الحرة ما يمنحها الصفة الادارية ، كما تراقب مدى تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالمناطق الحرة ما يمنحها الصفة الرقابية ، بالإضافة إلى أنها تدرس و تقترح تعيين المناطق الحرة وحدودها ، ما يمنحها الصفة الاستشارية. كما لم يسمح لها النص بالاستعانة بأي طرف خارجي لإنجاز أشغالها.

عرفت اللجنة في القانون الجديد تعديلا يتعلق بتشكيلتها ، أين حذف النص وجود "ممثلين" للمتعاملين الاقتصاديين و "ممثل" المستغل لإحدى المناطق، وأضاف أعضاء جدد هم ممثل وزير التجارة وترقية الصادرات، ممثل وزير الصناعة والإنتاج الصيدلاني ، ممثل وزير الفلاحة و التنمية الريفية، ممثل وزير السكن والعمران و المدينة، ممثل وزير اقتصاد المعرفة و المؤسسات الناشئة والمؤسسات المصغرة، ممثل المدير العام للوثائق و الأمن الخارجي، ممثل المدير العام للجمارك.

2.2- امتياز استغلال المناطق الحرة:

تضمن القانون الجديد أحكاما مختلفة عما كان عليه النص القديم فيما يتعلق بتسيير المنطقة الحرة عمق من خلالها تدخل السلطات العمومية، بمختلف أدوارها سواء التجاري أو الوصائي أو الرقابي.

بعدما كان النص القديم يسمح بمنح امتياز استغلال المنطقة الحرة للأشخاص المعنوية سواء كانت من القطاع العام أو من القطاع الخاص، قصر النص الجيد منح امتياز استغلال المنطقة الحرة لشخص معنوي عام وحصري متمثل في "مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري E.P.I.C"[38] تدعى "صاحب الامتياز"، و يرجع سبب اختيار شكل E.P.I.C إلى مرونة نظامها القانوني المزدوج، الذي يجمع بين امتيازات السلطة العامة التي تحفظ من خلالها المصالح العامة ، و بين صفتها التجارية التي تمكنها من مباشرة النشاط و تحقيق تمويل ذاتي و أرباح تجارية[39].

يمنح الوزير المكلف بالتجارة بصفته "السلطة صاحبة حق الامتياز" للمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، حق امتياز مدته 65 سنة قابل للتجديد بطلب من أحد الطرفين أو من كلايهما لنفس المدة، شريطة أن يتم التجديد قبل سنة من انقضاء المدة الأولى، و يبلغ صاحب الامتياز السلطة بموافقته خلال شهر من تاريخ استلامه العرض.

حذف النص الجديد تدخل وكالة ترقية الاستثمار من جميع الاجراءات التي كانت تتدخل فيها سابقا أين كانت في اطار المرسوم التنفيذي 94-320 أين كانت تقترح على وزير المالية اتفاقية منح الامتياز التي يبرمها مع المستغل، و كانت أيضا تتلقى التصريح بالاستثمار المنجز في المناطق الحرة، و تمنح تصريح بداية الاستغلال الذي أصبح يتم بعد موافقة السلطة صاحبة حق الامتياز بعد توقيع محضر التسليم ومحضر معاينة الجرد و أخيرا محضر الوضع تحت التصرف، الذي يوقعه الطرفان .

تقوم الدولة ممثلة في "السلطة صاحبة حق الامتياز" بتقاسم عملية تهيئة المنطقة الحرة مع "صاحب الامتياز" وذلك من خلال اعداد الدراسات المتعلقة بالمنطقة، وانجاز عمليات التهيئة، خاصة تلك المتعلقة بالبنية التحتية للمنطقة الحرة ، من خطوط النقل و الكهرباء و الماء و الغاز و الاتصالات و كذا وضع التجهيزات اللازمة للمراقبة خاصة في المعابر، بالإضافة إلى ذلك فهي تضمن توفر تقديم لخدمات العمومية المرتبطة بالمنطقة الحرة. أما صاحب الامتياز وهو المؤسسة العمومية E.P.I.C يتكفل بإنجاز أشغال التهيئة داخل المنطقة الحرة وفقا لمخطط التهيئة الذي اعدته السلطة صاحبة حق الامتياز، منها تشييد البنايات الموجهة لنشاط المنطقة الحرة ،وتهيئة الطرق و الربط بمختلف شبكات الطاقة و الاتصال و الماء، و إن بدى أن هناك تداخل بين الأشغال المخصصة للسلطة صاحبة حق الامتياز" و الأشغال المخصصة "لصاحب حق الامتياز" فإنه لا يعد إلا تكامل و تشارك بين الأشغال الكبرى لتي تشمل كل المنطقة و حدودها ،وبين الاشغال الداخلية في المنطقة.

و يشارك القطاع الخاص في عملية تهيئة المنطقة الحرة عن طريق عقد المناولة[40] حيث يرخص "صاحب الامتياز" بعد موافقة وزير التجارة بصفته "السلطة صاحبة الحق في الامتياز"، باللجوء للمناولة من أجل انجاز أشغال التهيئة في المنطقة الحرة في حدود 40% من مبلغ الصفقة العمومية طبقا لنص المادة 07 من دفتر الشروط النموذجي المطبق في منح امتياز تسيير المنطقة الحرة[41]، و تطبق عليها أحكام الصفقات العمومية لاسيما القانون رقم23-12 المتعلق بالصفقات العمومية[42] الذي حدد نفس النسبة التي يمكن انجازها من قبل المناول وهي 40% غير أن المناولة بالنسبة للأجانب لا يمكن أن تتم الا في اطار شراكة و أن لا تتجاوز30% من المبلغ الأولي للصفقة طبقا لنص المادة 82 من قانون الصفقات العمومية 23-12 و تتم المناولة بموجب عقد يحدد شروطها ومضمونها .أما فيما يتعلق بالمسؤولية عن الاشغال في مواجهة السلطة و المتعاملين الذين ينشطون في المنطقة فإن صاحب الامتياز هو من يتحملها و ليس المناول.

تضمن النص الجديد استعمال أشكال قانونية جديدة لتنظيم التعاملات داخل المنطقة الحرة، تمثلت في دفتر شروط نموذجي و اتفاقية نموذجية ملحقين بالمرسوم رقم 24-168، كما تضمن النص على عقد الايجار التجاري الذي يبرم بين "صاحب الامتياز E.P.I.C" و المتعاملين الاقتصاديين الذين ينشطون في المنطقة الحرة، يضمن لهم من خلاله الانتفاع بالممتلكات العقارية و المنقولة الموضوعة تحت تصرفه في اطار عقد الامتياز.

يملك صاحب الامتياز حقا حصريا للانتفاع بالممتلكات العقارية و المنقولة التي خصصت له بموجب عقد الامتياز، بالإضافة إلى حقه في الانتفاع بالممتلكات التي يقوم هو بإنجازها، و يحصل على مداخيله من خلال استغلالها بعد أن يدفع اتاوة أملاك الدولة التي يكون مبلغها مساوي مبلغ القيمة الايجارية نوية للمنطقة الحرة. كما يحصل "صاحب الامتياز" على مداخيل نظير الخدمات التي يقدمها.

2. 3- انقضاء امتياز تسيير المنطقة الحرة:

ينقضي امتياز تسيير المنطقة الحرة بطريقتين ، الأولى ودية وهي طريقة الانقضاء العادية التي تتم عند انتهاء آجال عقد الامتياز المحددة ب 65 سنة و رفض التجديد من الطرفين أو من كلايهما، أو في حالة القوة القاهرة أو الحادث الفجائي اللذان يمنعان استغلال المنطقة الحرة ،و كذلك في حالة اتفاق الطرفين على انهاء العقد بينهما، شرط أن ينص على اجراءات و آثار ذلك في الاتفاق المبرم بينهما.

أما الطريقة الثانية فهي طريقة الفسخ، و التي تكون نتيجة لعدم وفاء أحد الأطراف بالتزاماته التعاقدية، غير أن النص لم يفترض الفسخ إلا في حالة عدم وفاء صاحب الامتياز بالتزاماته التعاقدية دون أن يتضمن حالة عدم وفاء " السلطة صاحبة حق الامتياز" بالتزاماتها؟ و هو ما يمس بمراكز الأطراف التعاقدية ،و يفترض عدم مسؤولية السلطة عن الفسخ مسبقا و يخالف أحكام الفسخ الناتجة عن عدم وفاء أحد الأطراف بالالتزامات من الجانبين ،و ليس من جانب واحد؟

ويتم الفسخ في هذه الحالة بعد القيام بإنذارين "صاحب الامتياز" عن طريق محضر قضائي، وبعد مرور شهرين من تاريخ الانذار الأول يتم انذاره ثانيا لنفس الأجل ،وفي حالة عدم الامتثال يتم فسخ العقد. ونظرا لعدم توضيح النص لإجراءات الفسخ في حالة عدم وفاء السلطة صاحبة حق الامتياز بالتزاماتها كما فعلت في حالة عدم وفاء صاحب الامتياز، فإن هذا الأخير لا يملك سوى الطريق القضائي لإقرار الفسخ.

و ينتج عن فسخ عقد امتياز استغلال المطقة الحرة نتيجة عدم وفاء صاحب الامتياز بالتزاماته رغم الاعذارين، سقوط حقه في الحصول على تعويض، و قيام مسؤوليته الكاملة في مواجهة السلطة صاحبة الامتياز و المتعاملين الاقتصاديين و الغير. و بمفهوم المخالفة فإن صاحب الامتياز يمكنه أن يحصل على تعويض اذا تم الفسخ من قبل السلطة أو رفض تجديد العقد دون خطأ منه.

كذلك تستمر مسؤولية صاحب الامتياز عن التزاماته اتجاه المتعاملين الاقتصاديين و تجاه الغير خلال فترة تسييره في حالة الانقضاء الودي لعقد الامتياز.

تقوم السلطة صاحبة الامتياز بعد انقضاء عقد الامتياز بتعيين صاحب امتياز جديد يحل محل صاحب الامتياز القديم، وتضمن بقاء عقود المتعاملين الاقتصاديين التي أبرموها مع صاحب الامتياز المنقض عقده، سارية المفعول إلى غاية حلول أجل انقضائها.

أما الممتلكات و المنشآت و التجهيزات التي كانت محل عقد الامتياز وحتى التي قام هو بإنجازها فتؤول للدولة، الأمر الذي يجعلنا نتساءل عن الضمانات التي تقمها الدولة لصاحب الامتياز لحصوله على بدل الأموال التي استثمرها في انشاء بنيات وتجهيزات داخل المنطقة الحرة ؟هل كل عقد امتياز ينتهي بمصادرة و بالتعويض عن المنشآت التي شيدها صاحب الامتياز؟ أما ينتهي بمصادرة دون تعويض عادل و منصف؟ و هو ما يجب على النص توضيحه.

خاتمة:

تعتبر المناطق الحرة نظام قانوني تحفيزي يطبق على اقليم جغرافي محدد ، يرتكز على الحرية الواسعة كأساس لهذه المناطق ،غير أن دراسة النظام القانوني الجديد للمناطق الحرة يقودنا لتسجيل النتائج التالية:

تتبع تسمية المنطقة الحرة من مصطلح "الحرية" التي تمتاز بها ممارسة النشاطات داخلها، في حين سجلت الدراسة العديد من مظاهر التدخل و التقييد و العموم في تنظيمها، الأمر الذي يؤدي إلى تقليص فكرة الحرية ، وجعلها منطقة أقل تحفيزاً و أكثر تقييداً.

كما أن النص التنظيمي الجديد جاء مقتضبا ، وحذف الكثير من الأحكام و التفاصيل التي كانت واردة بموجب النص القديم، ما يؤدي إلى اتساع تدخل السلطة العمومية في تنظيم المنطقة الحرة أمام غياب النص الخاص، ناهيك عن كثرة الإحالات على نصوص قانونية قطاعية لتنظيم النشاط داخلها.

لم تتضح الصورة عند المشرع الجزائري بعد حول خصوصية هذه المنطقة، بسبب حداثة تجربته فيها نظرا لتخليه عنها لمدة زمنية طويلة ،كانت كفيلة بأن تؤدي إلى وقف تطور النصوص القانونية المنظمة لها ، و العودة بعد كل تلك المدة لنظام قانوني جديد؟ سبق له و أن تخلى عنه في مرحلة الاقتصاد الموجه.

رغم الحجج التي يسوقها المبررون لتخوف الدولة من ما قد تجلبه المنطقة الحرة من أضرار على الاقتصاد الوطني ، و التدخل في الشؤون العامة ما جعلها تقيد مبدأ الحرية الذي تقوم عليه هذه المناطق، إلا أن ضرورة العودة لتجارب الدول التي أقرت نظام المناطق الحرة، يجعلها تستفيد منها لتحسين النظام القانوني الوطني المؤطر لها ، فالكثير من الدول تفرض و تعزز آليات الرقابة على المناطق الحرة لمحاربة التجارة غير المشروعة ، وتسويق المنتوجات المقلدة أو الحيوانات المحمية أو الآثار النادرة و المسروقة، أو المخدرات، دون أن تمس بفكرة الحرية أو تمس بالتحفيزات التي قد تحقق النتائج المرجوة من اقرارها. و عليه فإن الدراسة تخرج بأهم توصية يمكن أن تساهم في تحسين العمل داخل المنطقة الحرة، و المتمثلة فيما يلي:

يجب على النظام القانوني المؤطر للمناطق الحرة في الجزائر أن يعزز من آليات الرقابة الميدانية بطرق واضحة و دقيقة ، و لا يكتفي بالإحالة العامة على أكثر من 10 نصوص قانونية متفرقة لضبطها، حتى يمنح للمتعاملين الاقتصاديين حرية أكبر لتنشيط المنطقة و زيادة نشاطاتهم فيها.

الهوامش:

1- تعتبر جزيرة دلوس"DELOS" أول منطقة حرة عرفها التاريخ في الامبراطورية الرومانية، كما عرفت الدول الموجودة على سواحل البحر المتوسط في القرون الوسطى إنشاء مناطق تبادل تجاري حرة صغيرة الحجم (الموانئ الحرة) من أجل تسهيل عملية نقل ثروات مستعمراتها، مثلما نجده في منطقة جبل طارق التي أنشأت سنة 1704، و سنغافورة سنة 1819، و هونغ كونغ 1840. مزريق عاشور، دور المناطق الحرة كشكل من أشكال الاستثمار الأجنبي المباشر في تحقيق التنمية الاقتصادية الاقليمية الملتقى الوطني الأول آفاق التنمية الاقليمية و المكانية في الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة أدرار سنة 2013-2014، ص 03.

2- عليوش قربوع كمال، قانون الاستثمار في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، (ب .ط)، بن عكنون الجزائر سنة1999، ص 31.

3 -Voir : Les zones franches et les accords commerciaux préférentiels Le cas de la région arabe, LIMITED Rapport Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) E/ESCWA/CL3.SEP/2020/TP.1RIGINAL: FRENCH, Nations Unies Beyrouth, 2020avril 2020 , https://www.unescwa.org/sites/default/files/pubs/pdf/free-zones-preferential-trade-agreements-arab-region-french.pdf,p1,et CNUCED ,Rapport sur l'investissement dans le monde,2019,https://unctad.org/system/files/officiadocument/wir2019_overview_fr.pdfhttp://unctad.org,P6.

4- Rapport CESAO ,op.cit, P1.

5- مرسوم تشريعي رقم 93-01 مؤرخ في 19 يناير سنة 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1993،ج .ر. ج. ج .ع 40 مؤرخ في 20 يناير سنة 1993.

6- قانون رقم 79-07 مؤرخ في 21 جويلية سنة 1979، يتضمن قانون الجمارك ،ج .ر .ج .ج. ع30 مؤرخ في 24 جويلية سنة 1979، معدل و متمم.

7- قانون رقم 98-10 مؤرخ في 22 غشت سنة 1998 يعدل و يتمم القانون رقم 79-07 المؤرخ في 21 يوليو سنة 1979 و المتضمن قانون الجمارك، ج. ر. ج. ج. ع 61مؤرخ في 23 غشت سنة 1979.

8- مرسوم تشريعي رقم 93-12 مؤرخ في 05 أكتوبر سنة 1993، يتعلق ترقية الاستثمار، ج. ر. ج .ج. ع 64 مؤرخ في 10 أكتوبر سنة 1993(ملغى).

9- مرسوم تنفيذي رقم 94- 320 مؤرخ في 01 أكتوبر سنة 1994، يتعلق بالمناطق الحرة، ج .ر. ج .ج .ع 67 مؤرخ في 01 أكتوبر سنة 1994 (ملغى).

10- أمر رقم 01-03 مؤرخ في20 غشت سنة 2001، يتعلق بتطوير الاستثمار، ج. ر. ج .ج. ع 47 مؤرخ في 22 غشت سنة 2001(ملغى جزئيا).

11- أمر رقم 03-02 مؤرخ في 19 يوليو سنة 2003، يتعلق بالمناطق الحرة، ج .ر. ج .ج .ع 43 مؤرخ في 20 يوليو سنة 2003 (ملغى).

12- قانون رقم 06-10 مؤرخ في 24 يونيو سنة 2006يتضمن الغاء الأمر رقم 03-02 مؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 و المتعلق بالمناطق الحرة ،ج. ر. ج. ج .ع 42 مؤرخ في 25 يونيو سنة 2006.

13- مـرسوم تنفيذي رقم 05-01 مؤرخ في 03 ينـاير سنة 2005، يتضمن الغـاء المـرسوم لـتنفيذي رقم 97-106 مؤرخ في 05 أبريل سنة 1997 و المتضمن انشاء المنطقة الحرة لبلارة ،ج .ر .ج. ج. ع 04 مؤرخ في 09 يناير سنة 2005.

14- قانون رقم 22-15 مؤرخ في 20 يوليو سنة 2022، يحدد القواعد المنظمة للمناطق الحرة، ج. ر .ج .ج. ع 49 مؤرخ في 20 يوليو سنة 2022.

15- مرسوم تنفيذي رقم 24-168 مؤرخ في 28 مايو سنة 2024، يحدد كيفيات منح امتياز تسيير المناطق الحرة، ج. ر .ج .ج .ع 36 مؤرخ في 28 مايو سنة 2024.

16- تعتبر الدولة المتدخلة من الصفات التي ارتبطت بها الدول، التي تملك سلطة التوجيه و التخطيط للسياسات الاقتصادية عن طريق فرض تشريعات رقابية كثير ومتنوعة ، تحد من هامش الحرية الفردية الح المصلحة العامة. هشام عمر حمودي، فك التداخل بين مفهومي الدولة الحارسة و المتدخلة خطوة نحو جذب الاستثمارات المستدامة(القطاع الخاص نموذجا)، عدد خاص لوقائع الندوة العلمية السنوية لقسم الدراسات الاقتصادية في مركز المستنصرية للدراسات العربية و الدولية لعام 2023، ص248.

17- لوكال أمال، مجادي غنية ،المناطق الحرة في الجزائر على ضوء تجربة مصر و الأردن، مجلة العلوم التجارية ، عدد خاص ، المدرسة العليا التجارية (HEC)، الجزائر سنة 2017، ص 09.

18- قادري عبد العزيز، الاستثمارات الدولية ، دار هومة ، الجزائر سنة 2006، ص .129

19- عليوش قربوع كمال، مرجع سابق، ص 33.

20- قانون رقم 90-30 مؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج. ر. ج. ج. ع 52 مؤرخ في 02 ديسمبر سنة 1990 معدل و متمم.

21- مرسوم تنفيذي رقم 24-169 مؤرخ في 28 مايو سنة 2024، يتضمن انشاء المنطقة الحرة التجارية "تندوف" و تحديد موقعها الجغرافي و حدودها و مساحتها ومكوناتها و سيرها طابعها و كذا النشاطات المرخص بممارستها فيها ،ج .ر .ج. ج .ع 36 مؤرخ في 28 مايو سنة 2024.

22- عجة الجيلالي، الكامل في القانون الجزائري للاستثمار، دار الخلدونية ، القبة القديمة ، الجزائر سنة 2006، ص.615

23- جسدت النصوص القانونية السابقة بداية من المرسوم التشريعي 93-12 و كذا المرسوم التنفيذي رقم 94-320 المتعلق بالمناطق الحرة ج. ر. ج .ع 67 مؤرخ في 19 أكتوبر سنة 1994، فكرة الشخص "المستغل" الذي يمكن أن يكون شخص معنوي عام أو خاص، يعقد اتفاقية بينه و بين الوزير المكلف بالمالية باقتراح من وكالة ترقية الاستثمار. أما النصوص الجديدة فقد منعت من أن يكون المستغل شخص خاص. ساحل محمد، المنطقة الحرة في الجزائر بين الالغاء و مقومات و ايجابيات الاحياء، ملتقى لعلمي الدولي الخامس حول "الاستثمارات الأجنبية المباشرة و مستقبل المناطق الحرة صناعية للتصدير، مخبر أداء المؤسسات الاقتصادية الجزائرية في ظل الحركية الاقتصادية الدولية، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية و علوم التسيير، جامعة امحمد بوقرة بومرداس 25-26 ماي 2016، ص168.

24- حدد القانون رقم 08-11 مؤرخ في 25 يونيو سنة 2008،يتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر و اقامتهم بها و تنقلهم فيها، ج. ر. ج .ج .ع 36 مؤرخة في 02 يوليو سنة 2008، مفهوم الشخص المقيم و الشخص غير المقيم من خلال نص المادة 10 و 16 ، و فرق بينهما من خلال المدة و الغرض من الاقامة واعتبر الشخص غير المقيم الشخص الذي لا يمكث أكثر من 90 يوم ،أما الشخص المقيم فيمكث سنتن فأكثر بغرض الاستقرار أو التعليم أو ممارسة نشاط معين.

25- لم يكن المشرع الجزائري الوحيد الذي استبعد الأشخاص الطبيعية من الاستثمار في المناطق الحرة، بل أن غيره من التشريعات المقارنة نصت على ذلك، مثل التشريع المجري. حسان نادية، أسباب فشل الأمر رقم 03-02 المتعلق بالمناطق الحرة كآلية لتنفيذ الاستراتيجية الجزائرية في مجال الاستثمار: مقاربة قانونية على ضوء التشريعات المقارنة، جامعة الجزائر، كلية الحقوق ، بن عكنون سنة 2007، ص 186.

26- حسان نادية، نفس المرجع، ص 230.

27- قانون رقم 22-18 مؤرخ في 24 يوليو سنة 2022، يتعلق بالاستثمار، ج. ر .ج .ج .ع 50 مؤرخ في 28 يوليو سنة.2022

28- تضمن نص المادة 26 من القانون رقم 22-18 المتعلق بالاستثمار تحديد النشاطات التي تدخل في النظام التحفيزي للقطاعات و التي تشمل الصناعة .

29- حدد المرسوم التنفيذي رقم 22-301 مؤرخ في 08 سبتمبر سنة 2022، قائمة المواقع التابعة للمناطق التي توليها الدولة أهمية خاصة في مجال الاستثمار، و ذكرها كاملة في الملحق الأول من هذا المرسوم الصادر في ج. ر. ج. ج .ع 60 مؤرخ في 18 سبتمبر سنة 2022.

30- مرسوم تنفيذي رقم 22-302 مؤرخ في 08 سبتمبر سنة 2022، يحدد معايير تأهيل الاستثمارات المهيكلة و كيفيات الاستفادة من مزايا الاستغلال و شبكات التقييم، ج .ر .ج. ج. ع 60 مؤرخ في 18 سبتمبر سنة 2022.

31- مرسوم تنفيذي رقم 24-168 مؤرخ في 28 مايو 2024،يحدد كيفيات منح امتياز تسيير المناطق الحرة ج. ر .ج .ج .ع 36 مؤرخ في 28 مايو سنة .2024

32 - كفيف الحسين، الهيئات الاستشارية للإدارة العمومية، المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية و السياسية، المجلد الثامن، العدد الأول سنة 2014، ص578.

33- تم تنصيبها بموجب القرار المؤرخ في 02 ماي سنة 1995.

34- تنص المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 94-320 يتعلق بالمناطق الحرة على انشاء لجنة وطنية للمناطق الحرة لدى وزير المالية.

35- عرف الاستاذ ناصر لباد الأجهزة الاستشارية بأنها " مجموعة الأجهزة أو الهيئات التي توضع لدى الادارة العمومية لعاملة أو خارجها، لتقوم بإعطاء آراء لهذه الادارة قبل اتخاذها قرارا يتعلق بالشؤون العمومية". لباد ناصر، مدخل إلى القانون الاداري، الطبعة الأولى، منشورات لباد، الجزائر سنة 2023،ص 81.

36- كفيف الحسين، مرجع سابق، ص .582

37- يتشابه "الاقتراح" و "الاستشارة" في أنهما اجراءان تمهيديان لتوسيع المشاركة في اعداد القرار، من خلال تقديم آراء من أصحاب التخصص و الهيئات التقنية، غير أن الاختلاف بينهما يكمن في أن الاستشارة عادة ما تكون بطلب ن الجهة المختصة ،أما الاقتراح فيكون بمبادرة تلقائية من دون طلب الجهة المختصة.

38- " تعتبر المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري شكل من أشكال الأشخاص المعنوية العامة تتكفل بتسيير المرفق العمومي و تباشر النشاطات التجارية باسم الدولة، نص على انشئها دستور 2020 من خلال نص المادة 139 -29 ضمن المجالات المخصصة للتشريع من طرف البرلمان. مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020،ج.ر.ج.ج.ع 82 ،مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020.

39- خضع المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري إلى نظام قانوني يمزج بين أحكام القانون العام في خضوعها لوصاية السلطات العمومية، واستعمال القرارات الإدارية في التسيير و التعين، واختصاص القضاء الإداري في جزء من منازعاتها، تسيير المرفق العمومي و ضمان تقديم الخدمة العمومية ، تحقيق المصلحة العامة. رحموني بلفاضل، المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري ومساهمتها في التنمية الاقتصادية الوطنية، مجلة دفاتر السياسة و القانون، المجلد 16، العدد 02 ،سنة 2024، ص04.

40- كانت المناولة في البداية مصطلح غير شائع الاستعمال ، وعرفت قبلا بفكرة التعاقد من الباطن أو التعاقد الثانوي أين يسمح للمتعامل المتعاقد الذي لا يستطيع انجاز الصفقة لوحده أن يتعاقد مع الغير من أجل انجاز جزء من الصفقة تحت مسؤوليته هو و ليس مسؤولية المناول، وظهر مصطلح المناولة في الصفقات العمومية من خلال المرسوم الرئاسي 15-247 الذي اعتبرها عقد يمنح بموجبه المتعامل المتعاقد مع المصلحة المتعاقدة انجاز جزء من الصفقة. مقداد زينة، النظام القانوني للمناولة في الصفقات العمومية بقا للمرسوم الرئاسي15-247، المجلة الجزائرية للحقوق و العلوم السياسية ، المجلد 06، العدد 01 سنة 2021، ص 363.

41- دفتر الشروط النموذجي المطبق في منح امتياز تسيير المنطقة الحرة، الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 24-168.

42- قانون رقم23-12 مؤرخ في 05 غشت سنة 2023، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية ج .ر. ج. ج .ع 51 مؤرخ في 06 غشت سنة 2023.