ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة:2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 648 - 672

الإطار القانوني للمناطق الحرة في التشريع الجزائري بين التكريس والإلغاء (قانون 22-15 المتعلق بالمناطق الحرة أي إضافة)

Legal framework for free zones in Algerian legislation between enshrinement and abolition(Law 22-15 On Free Zones Any Distress)

امال مشتي *
جامعة الجزائر 1 مخبر اليات التنمية الشاملة
mechtiamel6@gmail.com

تاريخ إرسال المقال: 02/ 01/ 2023 تاريخ قبول المقال: 02/ 03/ 2023 تاريخ نشر المقال: 19/ 03/ 2023

الملخص:

إن أول إرساء لفكرة المناطق الحرة في التشريع الجزائري كان بتعديل قانون الجمارك ، بموجب قانون المالية لسنة 1993، ثم صدر قانون الاستثمار رقم 12/93 وبعدها المرسوم التنفيذي 320/94 المتعلق بالمناطق الحرة والذي عد في تلك الفترة ثورة في التشريعات الاقتصادية بوضعه نهاية للاقتصاد الموجه الذي سارت عليه الجزائر بعد الاستقلال، إلا أنه قد تم إلغاء هذا المرسوم التشريعي 93-12 بموجب الامر 03-01 المتعلق بالاستثمار. الحالة التي أدت إلى وضع قانون خاص بالمناطق الحرة، فصدر الامر 03-02 الذي الغي بدوره بعد ثلاث سنوات فقط من صدروه ، واعتبر تخليا من المشرع عن نظام المناطق الحرة، راجعا لأسباب وظروف، ليعود المشرع سنة 2022 لإحياء مشاريع إقامة مناطق حرة في الجزائر من خلال القانون 15-22 نتيجة عدة عوامل وظروف من بينها

* المؤلف المرسل

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة:2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 648 - 672

المصادقة على اتفاقية المنطقة الحرة القارية الافريقية الذي دخل حيز التنفيذ في تاريخ 1 جويلية 2022. وسوف نبحث من خلال هذا المقال الأسباب اللاغية لنظام المناطق الحرة ثم الاسباب الدافعة إلى تبنيه كما نتناول احكام القانون 22-15 المتعلق بالمناطق الحرة .

الكلمات المفتاحية: المناطق الحرة، الامر 03-02، القانون 22-15 ، الاستثمار.

Abstract

The first establishment of the idea of free zones in Algerian legislation was the amendment of the Customs Code Under the Finance Act of 1993, the Investment Act No. 93/12 was subsequently promulgated and Executive Decree No. 94/320 on free zones was then promulgated. However, this legislative decree 93-12 was repealed by Ordinance 03-01 on investment. The situation that led to the drafting of a law on free zones, issued order 03-02, which in turn was abolished only three years after they issued it, The lawmaker's abandonment of the free zones system was deemed to be due to reasons and circumstances. The legislature will return in 2022 to revive projects to establish free zones in Algeria through Act No. 15-22 as a result of, inter alia, the ratification of the African Continental Free Zone Agreement, which entered into force on 1 July 2022. Through this article we will examine the null and void reasons for the system of free zones and then the reasons for its adoption as we address the provisions of Law 22-15 on free zones

Keywords: Free Zones, Order 03-02, Law22-15, Investment,

مقدمة:

تعد المناطق الحرة [1]ظاهرة عالمية بامتياز[2]، فمعظم الدول تبنت المناطق الحرة كآليات اقتصادية للانتقال التدريجي والمنظم. ووسيلة لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر وتشجيعه، ونقل التكنولوجيا الحديثة وتوطينها داخل البلد المضيف. وتحقيق التكامل بين المشاريع المحلية والمشاريع القائمة في المناطق الحرة.

وتوفر المناطق الحرة عدة إيجابيات للمستثمر منها الحوافز الاستثمارية، والاعفاءات الجمركية والضريبية ، بالإضافة الى الضمانات القانونية المختلفة مما يجعل المستثمر آمنا في بيئة حرة لممارسة نشاطه الاستثماري دون أية قيود تحد من ذلك النشاط، وبعيدا عن القيود التي تفرضها الدولة المضيفة وهذا أساس تسميتها بالمناطق الحرة.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة:2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 648 - 672

والمنطقة الحرة هي جزء من أراضي الدولة يدخل ضمن حدودها السياسية ،ويخضع لسلطتها الإدارية ،يتم التعامل فيه بصورة خاصة ،وذلك من النواحي الجمركية والاستيرادية والنقدية والضريبية ويقام بدخلها مشروعات يرخص لها أيا كأن شكلها القانوني ويوجه إنتاجها بالأساس للتصدير وهي على ثلاثة أنواع منطقة حرة تشمل مدينة بأكملها، منطقة حرة عامة، منطقة حرة خاصة. [3]

ونتيجة لأهمية المناطق الحرة وما حققته من تنمية في عدة دول عبر العالم فقد تبنى المشرع الجزائري نظام المناطق الحرة، أول مرة في القانون رقم 79-07 المتضمن قانون الجمارك المعدل والمتمم،[4] ثم في المرسوم التشريعي رقم 93-12 المعروف بـــ "قانون ترقية الاستثمار" الملغى[5]، وبعده صدور الأمر رقم 03-02 المتعلق بالمناطق الحرّة، الملغى بموجب القانون 06-10، وصولا الى القانون 22-15 المتعلق بالمناطق الحرة الساري مفعوله .

ومن هنا تظهر لنا مظاهر الإشكالية التي نود طرحها: فالمشرع الجزائري كان قد اعتمد نظام المناطق الحرة سنة 1993 ثم قرر التخلي عنه سنة 2006 ثم عاد لإحيائه في سنة 2022 بموجب القانون 22-15 فاعتمده من جديد. فما هو سبب الإلغاء وظروفه؟ وهل الإطار القانوني الحالي للمناطق الحرة سيحقق ما عجز عن تحقيقه الإطار القانوني السابق؟ وللإجابة عن هذه الإشكالية:

نعتمد المنهج الوصفي التحليلي فنقوم بتحليل مختلف الأطر القانونية السابقة ثم الحالية، مع البحث عن أسباب إلغائها ودوافعه. وكذلك تحليل الإطار القانوني الجديد مستعينين بالمنهج المقارن أحيانا من خلال مقارنة مختلف القوانين المنظمة للمناطق الحرة على مختلف المراحل.

اما خطة المقال فسنقسمها الى مبحثين: قوانين المناطق الحرة وأسباب الغاء نظام المناطق الحرة سنة 2006، (المبحث الأول) وتحليل الإطار القانوني الساري مفعوله أي القانون 22-15 وأسباب إعادة تكريس نظام المناطق الحرة في التشريع الجزائري (المبحث الثاني).

المبحث الأول: التطور التشريعي للمناطق الحرة في التشريع الجزائري حتى 2006

لقد تبنى المشرع الجزائري نظام المناطق الحرة على غرار باقي التشريعات، غير أن محاولته التشريعية تباينت بين التكريس (المطلب الأول: الأطر القانونية الملغاة) والإلغاء الذي كان نتيجة أسباب وظروف (المطلب الثاني: أسباب الغاء الامر 03-02)

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة:2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 648 - 672

المطلب الأول: الأطر القانونية الملغاة

سوف نتناول من خلال هذا المطلب مختلف النصوص القانونية التي تناولت المناطق الحرة وفق تسلسلها الزمني وصولا الى الامر 03-02 الملغى.

أولا: القانون 79-07 المتضمن قانون الجمارك.

لقد أدرج مصطلح المناطق الحرّة في التشريعات الوطنية لأول مرة بموجب قانون المالية لسنة 1993[6] في مادته الثالثة والتسعون (93) التي تضمنت تعديل المادة 1 فقرة 2 من قانون الجمارك رقم، 79-07 [7] والتي نصت بعد تحديد مشتملات القطر الجمركي على أنّه " ...يمكن إنشاء مناطق حرّة في القطر الجمركي لا تخضع كليا أو جزئيا للتشريع والتنظيم الجاري بهما العمل وفق الشروط التي سيحددها قانون خاص".

وفي عام 1998 وبموجب المادة الثانية من القانون 98-10[8] تم تعديل قانون الجمارك مرة ثانية، حيث أعيدت صياغة الفقرة الثانية من المادة الأولى كما يأتي: ".... غير أنه يمكن إنشاء مناطق حرّة في الإقليم الجمركي على ألا تخضع هذه المناطق للتشريع والتنظيم الساريين كليا أو جزئيا، حسب الشروط، التي تحدد بموجب القانون"، ولا يزال هذا التعديل ساري المفعول حتى بعد تعديل قانون الجمارك سنة 2017 بموجب القانون 17-04،[9] مع الإشارة الى أن قانون الجمارك يعدل دوريا في إطار قوانين المالية السنوية.

ونلاحظ من خلال صياغة الفقرة الثانية من المادة الأولى من قانون الجمارك سواء في إطار تعديل قانون المالية 1993أو من خلال تعديل قانون الجمارك سنة 1998 أن المشرع الجزائري أحال إلى قانون خاص مهمة وضع نظام قانوني للمناطق الحرّة.

ثانيا: -احكام المناطق الحرّة في ظل المرسوم التشريعي رقم 93-12 الملغى

جاء المرسوم التشريعي 93-12 المتضمن قانون ترقية الاستثمار لسنة 1993، لتشجيع الاستثمار سواء في إطار النظام العام أو الأنظمة الخاصة التي هي نوعان، هما: الأنظمة الخاصة بالاستثمارات المنجزة في المناطق الخاصة و تلك المنجزة في المناطق الحرّة، وقد جاء في المادة 25 من قانون ترقية الاستثمار على أنه " يمكن القيام باستثمارات تنجز انطلاقا من تقديم حصص من رأس المال بعملة قابلة للتحويل الحر ومسعرة رسميا من البنك المركزي الجزائري الذي يتأكد قانونا من استيرادها

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة:2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 648 - 672

في مناطق من التراب الوطني (تسمى مناطق حرة) حيث تتم عمليات الاستيراد والتصدير أو التخزين أو التحويل أو إعادة التصدير وفق إجراءات جمركية مبسطة ، وتتم المعاملات في هذه المناطق بعملات قابلة للتحويل على مستوى بنك الجزائر .وخاضعة لنصوص تنظيمية لاحقة كما يستنتج ذلك صراحة من نص المادة 34 من قانون ترقية الاستثمار.[10]

وتعتبر الأحكام الواردة في المرسوم التشريعي رقم 93-12 مواد طويلة نوعا ما، وفي معظمها تحتوي على فقرتين أو ثلاث على الأقل، وهي فقرات طويلة. تعرض فيها المشرع إلى وضع تعريف للمناطق الحرة (المادة 25) ،والتأكيد على أن هذا النظام قد وجد خصيصا للتصدير (المادة 26) ،ووضع نظام تشغيل خاص يعتمد على عقد العمل في إنشاء علاقة العمل الفردية (المادة 2) ،وأرسى نظاما للإعفاء الجبائي الشامل (المادتان 28 و29) ،وتطرق إلى خضوع أجور العمال الأجانب لاقتطاع ضريبي جزافي (المادة 30) ،كما أرسى حرية الاستيراد (المادة31) ،ورخص للمستثمرين بتصريف نسبة من إنتاجهم في الإقليم الجمركي (المادة 32) ،وتعرض إلى طريقة تشغيل عمال أجانب (المادة 33).ولم يتعرض المشرع في المواد المتعلقة بالمناطق الحرة أي من25 إلى 34 إلى استبعاد الأحكام العامة.[11]

وتم اصدار عدة مراسيم تطبيقا للمرسوم التشريعي 93-12، وحمل المرسوم التنفيذي الخاص بالمناطق الحرة الرقم 320 لسنة 1994 وتضمن اثنتين وثلاثين مادة (32) مقسمة على ستة فصول، الفصل الأول: (أحكام عامة) أما الفصل الثاني فهو (امتياز المنطقة الحرة وتسييرها)، وجاء الفصل الثالث: بعنوان (العمل) أما الفصل الرابع فقد تناول(النظام الجمركي) وخصص الفصل الثالث (للتشغيل،)وتركت (الأحكام المختلفة) للفصل السادس والأخير.[12]

وقد أورد المرسوم التنفيذي 94-320 تعريفا للمناطق الحرة في المادة الثانية منه على أنها مساحات مضبوطة الحدود تمارس فيها أنشطة صناعية وخدماتية أو تجارية طبقا للشروط الواردة في المواد من 25 الى 34 من المرسوم التشريعي 93-12،[13] وما يلاحظ على هذا التعريف أنه لم يأتِ بشيء جديد بالمقارنة مع التجارب الدولية، إذ تبنى نفس الأشكال المتعارف عليها دوليا ونقصد بها المنطقة الحرة الصناعية والتجارية.

ومحاولة لتجسيد الاستثمار في المناطق الحرة في الواقع ، وبعد الدراسة التي أعدتها الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية ،بطلب من وكالة ترقية الاستثمارات ودعمها ومتابعتها، حيث أخذت هذه الدراسة عدة عوامل ومعايير لاختيار أحسن موقع لاحتضان المنطقة الحرة .وعلى ضوء هذه المعايير تم اختيار 16

ولاية ،ووقع الاختيار على منطقة بلارة بجيجل كمنطقة تصدير صناعية حرة، [14]وتم إنشاء المنطقة الحرّة لبلارة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 106-97 لسنة 1997،[15]بحكم خصوصيتها الجغرافية وكونها محاذية لمختلف شبكات النقل (ميناء مطار خطوط السكة الحديدية...)، وكان من المقرر القيام بالعديد من المشاريع الاستثمارية الهامة والضخمة بالمنطقة ، إلا أنه لم يحقق منها شيء، بالإضافة الى الأغلفة المالية الضخمة التي انفقت على اشغال التهيئة في كل مرة .

وفي سنة 2001 صدر الامر رقم 01-03 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار، الذي ألغى أحكام المرسوم التشريعي 93-12 بموجب المادة 35 منه، ولم يضع أحكاما جديدة للمناطق الحرّة، مما نتج عنه فراغ قانوني بخصوص المنطقة الحرة،[16] وفسرت وزارة المساهمة وتنسيق الإصلاحات، التي بادرت بمشروع القانون، ذلك بما يأتي:" تحدد الأحكام المتعلقة بالمناطق الحرّة التي نص عليها قانون الاستثمار القديم في تشريع خاص تقترحه وزارة التجارة " ولاحقا تم اصدار الأمر 03-02 المتعلق بالمناطق الحرة.

وطرح آنذاك تساؤل من قبل المهتمين بالمناطق الحرة عن أسباب ركود الاستثمار في المناطق الحرة رغم مرور ما يقارب عشر سنوات -منذ 1993 من خلال المرسوم التشريعي 93-12 ونصوصه التطبيقية -من إرساء معالمه والجواب كان لدى ممثل الحكومة في عرض الأمر 03-02 على البرلمان، حيث اعتبر أن البنية القانونية للنصوص القانونية السابقة وفلسفتها لم تساير الإصلاحات الوطنية والمستجدات الدولية،[17] لذا تم وضع الأمر 03-02.

ثالثا: الأمر رقم 03-02 المتعلق بالمناطق الحرة الملغى.

يعد الأمر 03-02[18] أول إطار قانوني في التشريع الجزائري تناول حصرا أحكام المناطق الحرة، وجاء هذا الأمر لوضع معالم المنطقة الحرة على ضوء التغييرات التي طرأت على المحيط الاقتصادي الوطني والدولي منذ سنة 1993، والتي فرضت تحديث النظام التشريعي لتحقيق انسجامه مع المستجدات.[19]

ووفقا للمادة الأولى من الأمر 03-02 فهو يهدف إلى:"...تحديد القواعد العامة التي تحكم المناطق الحرّة وكذا النظام التحفيزي المطبق على الاستثمارات. "

وقد تبنى الأمر 03-02 الأهداف الكبرى التالية:

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة:2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 648 - 672

- إمكانية بيع جزء من السلع المنتجة في المناطق الحرة مقابل دفع حقوق ورسوم، حسب القوانين المعمول بها،
- السماح للمستثمرين المقيمين والوطنين بالاستثمار في المناطق الحرة،
- إمكانية انشاء منطقة حرة على وعاء عقاري خاص تحت رقابة الدولة،
- اخضاع المناطق الحرة لنظام الاتفاقيات في مجال علاقات العمل،
- التخلي عن المناطق الحرة ذات الطابع التجاري بحكم تشابه هذا النظام مع نظام المستودع الجمركي، كما تضمنه القانون المتعلق بالجمارك.[20]

المطلب الثاني: أسباب الغاء الامر 03-02 المتعلق بالمناطق الحرة

من خلال ما تقدم نلاحظ أن الإطار القانوني للمناطق الحرة قد مر بعدة مراحل انطلاقا من تعديل مادة ، مرورا بباب ضمن أحكام المرسوم التشريعي للاستثمار وصولا إلى الأمر 03-02 لكن في كل مرحلة كان المشرع يبادر فيها الى إلغاء إطار قانوني معين إلا و يتبعه مباشرة بإصدار إطار قانوني آخر. إلا أن الغاء الأمر 03-02 كان تعبيرا عن موقف واضح تمثل في التخلي عن فكره المناطق الحرة في تلك الفترة ، ونبحث من خلال هذا المطلب عن أسباب إلغاء الأمر 03-02 بناء على الموقف الرسمي للحكومة والمشرع من خلال عرض أسباب الإلغاء ومناقشات البرلمان للقانون 06-10 المتضمن إلغاء الأمر 03-02 ، ونتناول أيضا بعض الملاحظات التي أثيرت بشأن الأمر 03-02 من الناحية الشكلية والموضوعية .

أولا: أسباب إلغاء الأمر 03-02 من وجه نظر المشرع

إن الأمر رقم 03-02 لم يجد طريقا إلى التطبيق، وبقي حبرا على ورق، وفي 10 نوفمبر 2004 أوردت الصحف الوطنية خبرا، على لسان وزير التجارة، مفاده أن الحكومة قررت "تجميد" هذا النص، مؤكدا على أنها": لن تكون هناك مناطق حرّة في الجزائر ومنطقة بلارة بولاية جيجل التي كلفت الدولة مليار سنتيم ستُحَولُ إلى منطقة صناعية".[21]

ومن الناحية العملية لم يتم إلغاء الأمر رقم 03-02 في تلك الفترة، وفسر وزير التجارة ذلك بأنه:" لا يوجد ما يمنع الجزائر من تجسيد المناطق الحرّة مستقبلا أي في الخمسين سنة القادمة"، لكن تم إلغاء منطقة بلارة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-01، والتي حُولت إلى منطقة صناعية، وفسرت الحكومة هذا الإلغاء بـــ " متطلبات الاقتصاد الوطني الذي يمر بمرحلة انتقالية ". [22]

ولأن التجميد لا يعني شيئا من الناحية القانونية ، فقد صادق مجلس الوزراء في جوان 2005 على مشروع قانون لإلغاء الأمر رقم 03-02 المتعلق بالمناطق الحرّة، دون وضع نظام قانوني جديد لها. وكان من المنتظر أن يعرض هذا المشروع على البرلمان في دورته الخريفية لسنة 2005، لكن ذلك لم يتم. بل بُرمج المشروع في أعمال الدورة الربيعية لسنة 2006، وبالفعل فقد عُرض على المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 3 أبريل 2006 في جلسة علنية، ووافق البرلمان على المشروع، وهكذا تم إلغاء الأمر رقم 03-02 بموجب القانون رقم 06-10 المؤرخ في 24 يونيو 2006 والذي تضمن مادتين لا غير: الأولى تلغي الأمر رقم 03-02، والثانية متعلقة بنشر القانون رقم 06-10 في الجريدة الرسمية.[23]

وقد ورد التفسير الرسمي لمشروع الإلغاء في تصريح مجلس الوزراء المؤرخ يوم الأحد 26 جوان 2005، ومفاده أن إلغاء الأمر رقم 03-02 دون وضع قانون آخر للمناطق الحرّة، يعني أن الجزائر ليست راغبة في إنشاء مناطق حرّة فوق إقليمها، لأنها غير مقتنعة بأهمية هذه المناطق كآلية اقتصادية تساهم في التنمية الوطنية، وجاء في البيان " أن مجلس الوزراء اطلع ثم صادق على مشروع يتعلق بإلغاء الأمر رقم 03-02 لـــ 19 جويلية 2003 المتعلق بالمناطق الحرّة.

وقد ورد في عرض أسباب مشروع قانون يلغي الامر 03-02:" منذ اصدار قانون الاستثمار لسنة 1993 الذي وضع نظام انشاء المناطق الحرة، ورغم النصوص السابقة التي صيغت لتشجيع انشاء هذه المناطق، واضافة لمجهودات الدعم التي بذلت لم تقم أية منطقة. وهذا راجع بصفة عامة الى تصاعد العولمة التي عجلت التكيفات الجمركية حيث أصبحت شروط الدخول إلى الأسواق مماثلة بالنسبة لكل المنتوجات وكل البلدان، وكذلك إنشاء مثل هذه الفضاءات الاقتصادية لم يعد مبررا لأن المكاسب التي كانت مرتبطة بخصوصية هذه المناطق، تمنحها اليوم معظم البلدان. واعتباراً لكل هذه الأسباب الاقتصادية والموضوعية تقترح الحكومة الغاء القانون المنظم للمناطق الحرة (الأمر 03-02).[24]

كما ورد في التقرير التمهيدي لمشروع القانون الذي يلغي الأمر 03-02 المتعلق بالمناطق الحرة" ... أن مبررات الإلغاء تكمن أساسا في كون الجهود المبذولة وكل التسهيلات والتحفيزات التي قدمتها الجزائر وجسدتها من أجل إنشاء المنطقة الحرة ببلارة، لم تستطع أن تحقق الأهداف المرجوة وهي جلب رؤوس الأموال الأجنبية للاستثمار في بلادنا هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن عولمة الاقتصاد الدولي أفرزت معطيات ومتطلبات جديدة .حيث صارت هذه التحفيزات والامتيازات التي تمنحها المناطق الحرة للمستثمرين الأجانب مجسدة ضمن ما يعرف باتفاق الشراكة مع أوروبا، وكذلك شروط الانضمام الى المنظمة العالمية للتجارة.[25]

كما أضاف التقرير أن الفضاءات والتكتلات الاقتصادية الكبرى التي أضحى التعامل فيها يستجيب لخصائص الممارسة داخل المنطقة الحرة، ما أدى إلى عدم جدوى إنشاء هذه الأخيرة وتأطيرها كما أن إلغاء الإطار التشريعي للمنطقة الحرة سيجسد أكثر المسعى الرامي إلى الانضمام الى المنظمة العالمية للتجارة،[26] حيث ومن خلال مفاوضات الجزائر مع المنظمة العالمية للتجارة OMC ، كان من بين الشروط إلغاء المادة 17 من الأمر 03-02 التي تنص على أن 50 % فقط من نسبة السلع والخدمات مسموح بتصريفها وبيعها وتسويقها داخل الإقليم الجمركي الوطني.

إذن من خلال التبرير السابق لوزير التجارة أمام نواب المجلس يتضح لنا بأن السبب الرئيس لإلغاء المناطق الحرة في الجزائر يعود إلى إمضاء الجرائر اتفاقية التجارة الحرة مع الاتحاد الأوروبي، وهذا باعتبار أنه كان من الممكن إلغاء المادة 17 وتحقيق استجابة لشروط OMC بدون الاضطرار إلى إلغاء القانون بأكمله، كما أن منطقة بلارة تم تحويلها إلى منطقة صناعية حتى قبل عرض قانون إلغاء المناطق الحرة على المجلس نظرا لعدم اجتذابها للاستثمار.[27]

ثانيا: الانتقادات الشكلية والموضوعية لنص الامر 03-02

سوف نطرح بعض الملاحظات الخاصة بشكليات الأمر ثم بعض النقاط الموضوعية، فمن جهة نجد أن المشرع الجزائري لم يضع خطة لنص الأمر 03-02، حيث أورد المواد الأربع والعشرين المكونة له دون تبويب ولا ترتيب، وهذا ما اعتبره البعض مشكلا منهجيا في النص، ومن جهة أخرى فقد لاحظنا من الناحية الموضوعية الإحالة على عدة قوانين واتفاقيات، وكذا الإحالة على نصوص تنظيمية.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة:2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 648 - 672

1- عدم تبويب مواد الامر 03-02

حاول المشرع الجزائري تنظيم أحكام المناطق الحرة، من خلال 24 مادة، وتناول الاختصاص النوعي للأمر في المادة 1 منه والتي تنص على ما يأتي" :يهدف هذا الأمر إلى تحديد القواعد العامة التي تحكم المناطق الحرة وكذا النظام التحفيزي المطبق على الاستثمارات المنجزة في هذه المناطق ." وعلى هذا الأساس سيكون هناك نوعان من الأحكام، أحكام متعلقة بالمناطق الحرة، وأحكام متعلقة بالاستثمار في المناطق الحرة، لكنه لم يميز من الناحية الشكلية بينهما.[28]

2- عدم ترتيب مواد الامر 03-02

نستنتج من تصفح كل مواد الأمر 03-02، أن المشرع لم يراع الترتيب المنهجي لها، وانطلاقا من المادة الأولى التي أشارت الى نظامين في المناطق الحرة، كان يفترض أن ترتب مواد القواعد العامة ثم مواد النظام التحفيزي، فمثلا المادة 11 تتعرض للنظام الضريبي في حين أن المادتين المواليتين (12و 13) تتعلقان بالعملة المستثمرة في المناطق الحرّة، ثم يعود بعدها المشرع إلى الدلالة على نظام التجارة الخارجية في المواد 15 وما يليها.

ومن خلال الاطلاع على كل من المرسوم التشريعي 93-12 والمرسوم التنفيذي 94-320 نجد أن الأمر 03-02 أعاد إدراج معظم مواد هاذين النصين بترتيب، وصياغة تارة متطابقة وتارة بتغيير بسيط، باستثناء إضافة مواد جديدة منها المادة السابعة التي تسمح بإقامة منطقة حرة على وعاء عقاري يملكه ملكية كاملة شخص طبيعي أو معنوي خاص، والمادتين 12 و13 اللتان تنصان على الاستثمار للمقيم وغير المقيم والمادة 20 التي تخضع علاقة العمل لعقد العمل لا غير، أما لباقي فهو إعادة كتابة مواد وردت في النصين المذكورين.

3- الإحالة على عدة قوانين واتفاقيات ونصوص تنظيمية:

وهذه الإحالات متنوعة ومتعددة، فالبعض منها كان على اتفاقيات وقوانين، والبعض الآخر على نصوص تنفيذية، أما الإحالات على الاتفاقيات فتمت بموجب المادة 22 من الأمر رقم 03-02 لجعل الاستثمارات في المناطق الحرّة تستفيد من الضمانات الواردة في الاتفاقيات الثنائية للحماية المتبادلة للاستثمارات، وتلك الواردة في الاتفاقيات المتعددة الأطراف لضمان وتسوية المنازعات.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة:2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 648 - 672

ونلاحظ قيام المشرع الجزائري بحصر مجال الاتفاقيات المطبقة في المناطق الحرّة، مما يطرح مشكلين: الأول متعلق باستبعاد عدة اتفاقيات لها علاقة بالاستثمار، ومن ثمة حرمان المستثمر، بنص صريح من الاستفادة منها، مثل: الاتفاقيات الدولية المتعددة الأطراف المتعلقة بحماية الملكية الفكرية، والاتفاقيات الثنائية المتعلقة بتفادي الفرض الضريبي المزدوج.

أما المشكل الثاني فمتعلق بعدم دستورية المادة 22، وبالعودة إلى الدستور الجزائري نجد أن المادة 132 تجعل المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تعلو على القانون. فكيف يمكن للقانون أن يستبعد بعض المعاهدات؟ أما الإحالة على القوانين، فنقصد بها الإحالة على قانون الجمارك بموجب المادة 2 من الأمر رقم 03-02، أي إلى تعريف المناطق الحرّة التي وردت فيه، والتي اعتبرها جزءا من الإقليم الجمركي وتحدد طريقة إنشائها بقانون. كما تمت الإحالة على قانون الاستثمار في كل ما يتعلق بالضمانات التي يستفيد منها المستثمر في المناطق الحرّة دون مراعاة خصوصية هذه المناطق.

وعلى العموم فإن هاتين الإحالتين تجعلان الأمر رقم 03-02 مرتبطا بقانون الجمارك وقانون الاستثمار، مما يجعل القانون غير مستقل ذاتيا، بل تجعله أكثر من ذلك لا يحترم شروط صياغة مثل هذا النوع من القوانين، لأن الإحالة فيه تكون على نصوص تنفيذية فقط .وما يميز الإحالة على النصوص التنفيذية في القانون الجزائري، هو أنها تتم عن طريق تفويض وضع الأحكام المتعلقة بالمناطق الحرّة إلى السلطة التنفيذية وبنك الجزائر في مجال الصرف، ويتبين أن هذه الأحكام القانونية جديدة، مما يسمح لهذين الجهازين التنفيذين بخلق القواعد القانونية المتعلقة بالمناطق الحرّة، وهذا غير معهود في تقنية وضع قانون خاص بالمناطق الحرّة، حتى إن كان غير مستقل ذاتيا، فمهمة النص التنفيذي هو تفسير تطبيق بعض المواد من النص التشريعي لا غير.[29]

وتجدر الإشارة إلى أن الإحالة على نصوص تنظيمية مقارنة بالإحالة على نصوص تشريعية تتميز الأولى بانها إحالة على نصوص لم تصدر بعد، فهي نصوص تشرح وتفسر النص، ووجودها مرتبط بصدور النص، أما الإحالة على نصوص تشريعية، فهي إحالة على نصوص صادرة قبل النص الذي أحيل عليها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن التفويض صريح تجاه السلطة التنفيذية، في حين أنه ضمني تجاه بنك الجزائر الذي هو جهاز تنفيذي أيضا.

كل هذه الأسباب وغيرها كانت وراء إلغاء الأمر 03-02، الذي عوض بعد 9 سنوات بالقانون 22-15 المتعلق بالمناطق الحرة.

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة:2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 648 - 672

المبحث الثاني: القانون 22-15 المتعلق بالمناطق الحرة

عرفت سنة 2022 صدور عده قوانين كان منها قانون المناطق الحرة وقانون الاستثمار وغيرها من القوانين ذات الطابع الاقتصادي التي تندرج في إطار الإصلاحات الاقتصادية، وكان لخيار العودة الى نظام المناطق الحرة أسبابه (المطلب الأول)، كما جاء الإطار القانوني بمجموعة من الاحكام.

المطلب الأول: أسباب إعادة إرساء المناطق الحرة في إطار القانون 22-15

إن التوجه الجديد للدولة المتمثل في بعث سياسة المناطق الحرة، يتزامن مع المصادقة على اتفاقية المنطقة الحرة القارية الإفريقية " زليكاف" والتي ستدخل حيز التطبيق، ابتداء من 1 جويلية 2022، حيث يشكل الانضمام إلى هذه الاتفاقية، فرصة كبيرة لتطوير الاقتصاد الوطني وتعزيز التبادلات التجارية مع 54 دولة إفريقية عضوا في هذه المنطقة .وكذا سوقا يضم، على الأقل،2,1 مليار نسمة وناتج محلي إجمالي يعادل 5.2 مليار دولار، كما يتوقع من خلالها إنشاء سوق بقيمة 3000 مليار دولار بدون رسوم جمركية أو قيود حدودية.

كما أن إنشاء هذه المناطق الحرة، سيؤدي إلى إلغاء الرسوم الجمركية على التجارة بين البلدان الإفريقية الأعضاء وإلى زيادة فرص العمل، يد عاملة شـــابة وصناعة في تزايد. إن التقديرات تتنبأ بأنه سيرتفع مستوى التجارة البينية للدول الإفريقية إلى نسبة 3.52 % سنويا.

تجدر الإشارة، إلى أن تزايد المناطق الحرة في العالم، قد أضفى إلى إنشاء منظمة المناطق الحرة العالمية" OMZF[30] والتي تم تأسيسها رسميا سنة 2014 بهدف تعزيـــز تبادل وجهات النظـــر والممارسات المثلى وتبادل البيانات والخبرات.

تم إنشاء منظمة المناطق الحرة الإفريقية والتي تشكل رابطة للمناطق الاقتصادية الإفريقية وتعتبر منصة لتبادل مختلف نماذج تطوير المناطق الاقتصادية في إفريقيا وتضم حاليا 37 دولـــة في إفريقيا والجزائر مع الأسف ليست عضوا فيها.

ولا بد من الإشارة إلى أنه وبعد ما يقارب الثلاثين سنة على تبني فكرة المناطق الحرة في التشريع الجزائري، وبعد أن تم التخلى عنها سنة 2006، عاد المشرع سنة 2022 ليصدر قانونا آخر خاصا بالمناطق الحرة، وأول إطار قانوني حمل صفة القانون بمعناه الضيق، وبعد تقديم وزير التجارة

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة:2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 648 - 672

مشروع الحكومة وتلاوة تقرير لجنة الشؤون الاقتصادية في البرلمان فتح المجال لنقاش النواب، فقد أولاه نواب البرلمان نقاشا مستفيضا واهتماما كبيرا، حيث تدخل في مناقشته حوالي60 نائب في المجلس الشعبي الوطني بين مؤيد للقانون ، ومعترض على توقيت عرضه، لاسيما أنه عرض على البرلمان قبل قانون الاستثمار نظرا للعلاقة الوثيقة بين القانونين،[31] كما انتقد البعض عرض الحكومة للمشروع دون تقديم عرض مفصل ودقيق عن أسباب فشل منطقة بلارة بجيجل، حتى أن أحدهم استدل بعبارة ألبرت إينشتاين الشهيرة ، في قوله (إن نفس المقدمات تؤدي حتما الى نفس النتائج)مشيرا الى أن النص لا يختلف عن سابقيه ، كما طرح النقاش مسألة تأخر النصوص التنظيمية والتي قد تتجاوز أحيانا كونها نصوصا منظمة أو مفسرة الى وضع أحكام. مع الإشارة الى أن هذه الفكرة طالما طرحها أعضاء البرلمان في معظم القوانين.

وكان رد الحكومة أن قانون الاستثمار شيء وقانون المناطق الحرة شـــيئُ آخر، فقانون الاستثمار جاء ليؤطر الاستثمار على المستوى الوطني بمختلف أنواعه، سواءً كان حرا أو مدعا وغـــير ذلـــك، أما قانون المناطق الحرة فقد جاء من أجل مسألة خاصة لتطوير التجارة الخارجية وبالتالي لا علاقة لهذا بذاك، مما يعني أنه ليس إجباريا أن يسبق تعديل قانون الاستثمار، طرح قانون المناطق الحرة، لأن من يكون في المناطق الحرة ليس ملزما بالذهاب إلى أجهزة دعم الاستثمار، ويأخذ الدعم وغير ذلك.

وتابع الوزير المعني بشأن مسألة النصوص التنظيمية، أن اعداد النص التنظيمي يتم بالموازاة مع القانون لإعطاء نظرة عن مضمونه ونطاق تطبيقه، ولكن عرضه للمصادقة مرتبط حتما بصدور القانون الـــذي يكون موضوع تعديل جوهري على مستوى الهيئة التشريعية أو تغير مضمون مادة أو إلى غير ذلك، ومشروع المرسوم التنفيذي الوحيد الذي تضمنه هذا القانـــون(القانون 22-15 تضمن إحالة واحدة،) موجود عند الوزراء لإبداء الرأي، لكن إلى حين صدور القانون ولا نعرف ما هي الصيغة النهائية التي تمم الموافقة عليها مع أعضاء البرلمان لكي تضبط ويتم المصادقة عليه ثم ينشر...[32]

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة:2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 648 - 672

المطلب الثاني: قراءة في القانون 22-15

القانون 22-15 جاء بأحكام عديدة معظمها كانت موجودة في الأطر القانونية السابقة اذ يتشابه مع المرسوم التنفيذي 94-320 في عدة مسائل باستثناء بعض النقاط، كما نجده أيضا يتفق في بعض المسائل مع الأمر 03-02، لكنه يتميز عن الأخير في مسألة التبويب والترتيب.

أو لا: مضمون القانون 15-22

تضمن الإطار القانوني الجديد المنظم للمناطق الحرة (21) مادةٍ موزعةً على خمسة فصول، تتضمن القواعد المتعارف عليها في إنشاء هذه المناطق وتسييرها وعملها عبر العالم. والمبادلات في هذه المناطق بعملات أجنبية قابلة للتحويل، واشتراط احترام قانون صرف العملات الأجنبية.

وقد نصت المادة الثانية من القانون 22-15 على أن "المناطق الحرة فضاءات محددة ضمن الإقليم الجمركي حيث تمارس بها نشاطات صناعية و/ أو تجارية و/أو تقديم خدمات وهي خاضعة لأحكام هذا القانون."[33].

فالمقصود بعبارة "تمارس بها نشاطات صناعية و/أو تجارية و/أو تقديم خدمات"، يعني أن إنشاء المناطق الحرة يخضع إلى الهدف الذي أنشئت لأجله . فإذا كانت الحكومة تريد إنشاء منطقة حرة في منطقة "إن قزام" للتجارة الخارجية مـــن أجل زيادة التصدير، فستكون منطقة حرة تجارية الهدف من ورائها هو التصدير، و يمكن أن ننشئ في ولاية من الولايات منطقة صناعية وفي ولاية أخرى ننشئ منطقة حرة تجارية وصناعية، فهذا خاضع إلى من يطلب إنشاء هذه المنطقة الحرة ،وماهي الأهداف التي تبتغيها الحكومة، فلا يوجد نوع واحد صالح في جميع الولايات، لذلك، لم يحصرهـــا القانون بنوع واحد، فنص المادة 2 السالفة الذكر هو تأسيس قانوني ليأتي بعده الإنشاء وهذا يختلف من منطقة إلى أخرى.[34]

أما بشأن الوعاء العقاري الذي تنجز عليه المنطقة الحرة، فنلاحظ أن هذا النص قد دل في مادته الخامسة على إقامة المنطقة الحرة على وعاء عقاري تابع للأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة أو للجماعات المحلية، وفي هذه الحالة فإن مجموع الأملاك العقارية التي تشمل عليها المنطقة الحرة تصنف ضمن الأملاك الوطنية العمومية الصناعية وفقا للشروط المحددة في المادة 31 من القانون 90-30 المتضمن الأملاك الوطنية المعدل والمتمم، وهذا ما كان قد جاء في الأمر 03-02.

غير أن الاختلاف مع الأمر 03-02 هو أن الأخير نص في مادته 7 على إمكانية إقامة منطقة حرة على وعاء عقاري يملكه ملكية كاملة شخص طبيعي أو معنوي خاص يدعى المستغل ..."ولا توجد هذه الإمكانية في القانون 22-15.

ونصت المادة 6 من القانون 22-15 الواردة ضمن أحكام الفصل الثاني، على "أن يمنح امتياز تسيير المنطقة الحرة مقابل إتاوة يجب دفعها لدى إدارة الأملاك الوطنية،"[35] حيث يتم منح الامتياز وفق المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والمرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام... وتحديد الإتاوة مديرية أملاك الدولة.[36]

وتضمن الفصل الثالث [37]من هذا القانون شروط ممارسة النشاط في المناطق الحرة وتتمثل في:

- إلزامية أن تكون المبادلات التجارية التي تتم في المنطقة الحرة بعملات أجنبية قابلة للتحويل، مسعرة رسميا لدى بنك الجزائر الذي يثبت قانونا استيراد هذه العملات أو يثبتها بنك تجاري معتمد.

- سريان التشريع والتنظيم الخاضعين للصرف على حركات رؤوس الأموال داخل المنطقة الحرة 0أو فيما بين هذه المناطق والإقليم الجمركي أو مع الخارج.

- إمكانية تصدير واستيراد السلع والخدمات بكل حرية، حسب النظام الجبائي والجمركي ونظام الصرف المحدد في هذا القانون بالنسبة إلى المتعاملين الذين ينشطون في المنطقة الحرة.

- إلزامية خضوع عملية تزويد المتعاملين المتواجدين في المنطقة الحرة بالسلع والخدمات انطلاقا من الإقليم الجمركي لتنظيم التجارة الخارجية ،ومراقبة الصرف وكذا النظام الجبائي والجمركي المطبق على التصدير.

وفيما يتعلق بتصريف السلع من المنطقة الحرة الى الإقليم الجمركي، فيجب ألاّ تتجاوز 20 بالمئة من رقم الأعمال لكل منتج للسلع و/ أو الخدمات طبقا لنص المادة 15 من القانون 22-15 وهذه النسبة هي ذاتها التي جاء بها المرسوم التنفيذي 94-320 المؤرخ في 17 أكتوبر 1994 في مادته 1/12، في حين أن الأمر 03-02 جاء بإمكانية تصريف للسلع والخدمات من المناطق الحرة نحو الإقليم الجمركي بنسبة تصل حتى 50 بالمئة من رقم الأعمال خارج الرسوم لكل منتج للسلع أو الخدمات. [38]

ويتضمن الفصل الرابع، من القانون 22-15 ثلاث مواد (17 ،18 ،19) تتعلق بنظام التشغيل، تتلخص في:"

- إلزامية تصريح الهيئة المستخدمة بالمستخدمين التقنيين ومستخدمي التأطير ذوي الجنسية الأجنبية العاملين في المنطقة الحـــرة، عند توظيفهم لدى مشغل المنطقة الذي يقوم بدوره بإبلاغ مصالح التشغيل المختصة إقليميا بذلك.

- خضوع إقامة المسيرين والمستخدمين الأجانب وكذا أسرهم، إلى إتمام الإجراءات المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما،

- إلزامية تطبيق أحكام التشريع الوطني في مجال الأعباء الاجتماعية والضمان الاجتماعي على اليد العاملة الوطنية.

- إلزامية تقديـــم شهادة لهيئة الضمان الاجتماعي المختصة، تفيد عدم الانتساب لنظام الضمان الاجتماعي الجزائري، بالنسبة للأشخاص ذوي الجنسية الأجنبية الذين يختارون نظام ضمان اجتماعي غير النظام الجزائري، في إطار الاتفاقات الدولية التي صادقت عليها الجزائر في مجال الضمان الاجتماعي. "[39]

بالنسبة إلى مسألة التحكيم الدولي وفض المنازعات، فهي مســألة مؤطرة مــن خــلال المادة 20 مــن القانــون 15-22 ،الواردة في الفصل الخامس والأخير "حيث يستفيد المتعاملون الممارسون لعملهم في المنطقة، الحرة، مــن الضمانات المنصوص عليها في اتفاقيات الحمايــة المتبادلة وضمان الاستثمار وتســوية النزاعات التي صادقت عليها الجزائر، والتشريع المعمول به " [40]،حيث أن التحكيــم يخضــع إلى قانون توافقي في منظومة العقود، وعليه، فإن المتعامل ملزم بالبند التحكيمي بالعقد الذي هــو طرفاً فيه، وعنــد غيــاب البند التحكيمي تطبق أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

ثانيا: النصوص التنظيمية للقانون 15-22

تجدر الإشارة إلى أن وزير التجارة وهو بصدد عرض مشروع القانون أمام البرلمان صرح أن " النص التطبيقــي لمشروع هذا القانون الذي سيتم إعداده حسب الإجراءات المعمول بها -في حالة مصادقة مجلسكم الموقر علــى هذا القانون،- سيتضمن إنشاء المناطق الحــرة التجارية وموقعها

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة:2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 648 - 672

الجغرافي وحدودها ومكوناتها ومساحتها وسرها وطابعها والنشاطات المرخصة ممارستها، مرفقا بدفتر أعباء يحدد بموجبه حقوق صاحب الامتياز ومهامه وواجباته، حيث تتمحور أساسا حول النقاط الأساسية الآتية:

- إنشاء مناطق حرة تجارية أو صناعية أو خدماتية أو مجتمعة.
- الطبيعة التجارية للمنطقة الحرة، تحديد الموقع الجغرافي والوعاء العقاري للمنطقة الحرة بدقة وتقسيم مساحتها، بناء على اقتراح قدمته لجنة المناطق الحرة بعد المصادقة في إطار المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.
- تعين النشاطات المرخص ممارستها داخل المنطقة الحرة لا سيما نشاط التخزين، التوزيع، التصدير، إعادة التصدير، الخدمات، التموين، اللوجستيك والتوضيب والتحويل،
- تقسيم المنطقة الحرة إلى منطقة النشاط هي ووحدات توضيب مخازن، قاعات العرض، مكاتب مسيري المنطقة، مكاتب المستثمرين، مكاتب مصالح الدولة إلى غير ذلك ومنطقة الخدمات من محلات تجارية، مطاعم، فنادق، أماكن الترفيه إلى غير ذلك.
- منح امتياز تسيير المنطقة الحرة، على أساس ضبط الأعباء يحدد بموجب حقوق صاحب الامتياز ومهامه وواجباته.
- كما نص مشروع المرسوم التنفيذي، على إنشاء مؤسسة تكلف بتسيير المناطق الحرة تدعى الشركة الجزائرية للمناطق الحرة، تحدد طبيعتها وكيفية تسييرها وصلاحياتها عن طريق التنظيم.
- إنشاء لجنة وطنية للمناطق الحرة تجارية أو غيرها لدى الوزير المكلف بالتجارة.

وقد جاء في رد الوزير على النواب أثناء مناقشة مشروع قانون المناطق الحرة:" أن هذا القانون قمنا بسنه في 16 مادة،[41] تضمن إحالة على مرسوم تنفيذي واحد فقط. وهو الذي يحدد كل التفسيرات الأخرى. وهذا المرسوم التنفيذي موجود على مستوى الحكومة وهو الآن بصدد الدراسة، إننا ننتظر فقط مصادقتكم على هذا القانون أنتم وأعضاء مجلس الأمة، وبعد نشره سوف تتم الموافقة عليه وسينشر مباشرة في الجريدة الأولى أو الثانية التي تصدر بعد القانون.[42]

غير أن هذا المرسوم التنفيذي لم يصدر بعد في الجريدة الرسمية، رغم الإشارة الى محاوره ومضمونه وتوقيت نشره في قول الوزير المعني، على خلاف قانون الاستثمار الذي عرض للنقاش بعد هذا

القانون وصدر بعده إلا أن المراسيم الثمانية المتعلقة بهذا القانون قد صدرت، مما يطرح التساؤل حول مدى اعتبار القانون الخاص بالمناطق الحرة، يشكل أولوية للحكومة؟

وفي بيان اجتماع مجلس الوزراء الاستثنائي الخاص بمشروع قانون المالية لسنة 2023 المنعقد بتاريخ 9 أكتوبر 2022 أمر رئيس الجمهورية باستحداث مناطق حرة، في كل من تندوف، تيمياوين، تينزواتين، وطالب العربي، بما يساعد على تحقيق مرونة اقتصادية مع الترخيص للمصدرين، في إطار التبادل الحر، بتصدير المواد غير الاستهلاكية المنتجة محليا، كالمواد البلاستيكية ومشتقاتها، بناء على قائمة تحددها وزارة التجارة، وكذا تصدير الفائض من الإنتاج الصناعي الوطني مع التصريح الجمركي[43].

وانشاء هذه المناطق الحرة له عدة أبعاد، أولها البعد التجاري من خلال السعي لزيادة حجم التبادل التجاري وتشجيع الحركة التجارية عبر هذه المناطق التي تمثل نقاطاً حدودية وهوما ينعكس إيجابياً على تنشيط التجارة وإنشاء القواعد اللوجستية من تخزين ونقل وخدمات مرافقة وخلق مناصب الشغل، أما البعد الثاني التنموي الاقتصادي، فهو يستهدف خلق حركة اقتصادية وتنموية وتثبيت السكان وتحسين معيشتهم ومستوى المرافق، أما الجانب الثالث فيتعلق بالبعد الأمني حيث تصبح الحدود مراقبة بشكل كبير مع تضييق الخناق على المهربين وشبكات الجريمة.

ويأتي القرار في الوقت الذي دخلت فيه منطقة التبادل الحر الأفريقية حيز التنفيذ مطلع 2021، التي انخرطت فيها الجزائر بعد المصادقة عليها في أغسطس (آب) 2020، حيث تم تسجيل نوع من الحركة في مجال التصدير لعدد من البلدان الأفريقية في 2021 و2022، إلا أن حجم المبادلات التجارية مع الدول الأفريقية لا يزال بعيداً عن المأمول، بعد أن فشلت سنة 2020 في تجاوز مستوى 3.3 في المئة استيراداً و8.5 في المئة تصديراً.

وتبعث الأرقام المتعلقة بمنطقة التبادل الحر الأفريقية بعض المخاوف من أن يلقى استحداث 4 مناطق للتبادل الحر مع موريتانيا ومالي وتونس نفس المصير، خصوصاً أن الإحصاءات الرسمية قبل جائحة كورونا، تشير إلى أن حجم المبادلات التجارية بين الجزائر وتونس بلغ 1.7 مليار دولار، منها 1.3 مليار دولار صادرات جزائرية نحو تونس، و400 مليون دولار صادرات تونسية للجزائر، وفق أرقام السفارة التونسية في الجزائر، وقارب 87.3 مليون دولار مع موريتانيا في 2021.[44]

ردمد ورقي: 9971 - 2571 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة:2023 المجلد: السابع العدد: الأول ص.ص: 648 - 672

الخاتمة:

نستنتج من خلال تتبع مختلف الآليات القانونية التي وضعتها الجزائر أو صادقت عليها، أن التجربة القانونية الجزائرية المتعلقة بالمناطق الحرّة تجربة من نوع خاص، فقد تعددت النصوص القانونية، الخاصة بها، غير أنها لم تجد سبيلا للتطبيق الفعلي.

فقد عرف نظام المناطق الحرة في الجزائر مرحلة تمهيدية تمثلت في تعديل قانون الجمارك بموجب قانون المالية ثم توالت الأطر القانونية ، بدءا بالمرسوم التشريعي للاستثمار سنة 1993 وإرفاده بنص تنفيذي سنة 1994، وأدى إلغاء المرسوم التشريعي للاستثمار بموجب الأمر 01-03 إلى فراغ قانوني حول المناطق الحرة . ويليه الأمر 03-02 المتعلق بالمناطق الحرة، ويلغى هذا الأخير سنة 2006 ، لكن المشرع لا يزال مصرا على نظام المناطق الحرة للنهوض بالاقتصاد الجزائري والخروج من حالة الاعتماد الدائم على عائدات النفط والغاز. وتعزيز الاندماج في الاقتصاد الدولي، ما دفعه الى إصدار القانون 15-22. الذي حاولنا تقديم الأسباب والظروف التي دفعت لتنصيص عليه، وكذا حاولنا تحليل احكامه بشكل موجز.

ولا بد من الإشارة الى أنه لا تكفـــي الامتيازات والضمانات وحدها لجلب الاستثمار، بل هناك جوانب أخرى تتعلق بمناخ الاستثمار، سواء منها البيئية أو السياسية أو المتعلقة بالسياسات الاقتصادية التي يجب دراستها، فمن المفروض أن يتم تحسن مناخ الاستثمار في مجموعه وليس من الجانب التشريعي فقط.

إن فعالية المناطق الحرّة في جذب المستثمرين -خاصة الأجانب – مرهونة بسياسة الدولة في الدعاية لها، وتختلف الطرق في ذلك، مثل أن تستعمل طريقة جمع القوانين التي لها علاقة بالاستثمار والمناطق الحرة في كتاب وتوزيعها في الملتقيات والتجمعات المهنية لأرباب العمل، وقد تساعد التكنولوجيات الحديثة كشبكات الأنترنت، وإنشاء مواقع قانونية رسمية لمختلف الهيئات الفاعلة في مجال المناطق الحرة في الدعاية لها، وبالتالي تحفيز المستثمر على الاستثمار فيها.

الاقتراحات:

- الإفراج عن النصوص التنظيمية للقانون 22-15 لا سيما أنه منذ عرض مشروع القانون على البرلمان في 14 يونيو من سنة 2022، قد تمت الإشارة الى مشروع مرسوم يتضمن محاوره لكن الى

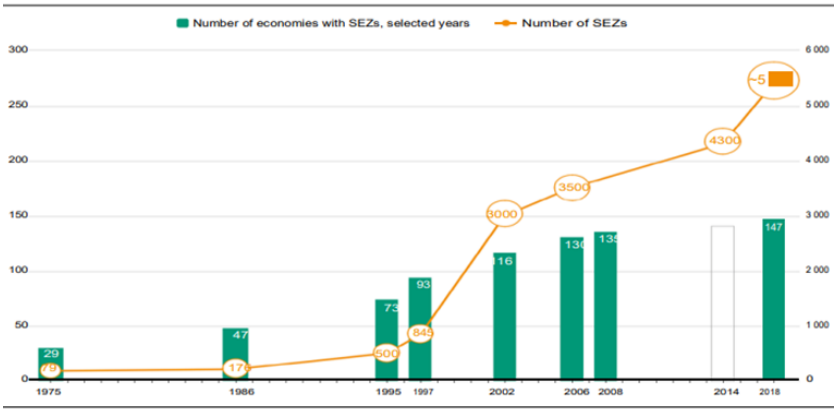
غاية كتابة هذا المقال لم تصدر هذه النصوص.

– تكييف المنظومة البنكية والمصرفية بالإجراءات القابلة لاستقبال رؤوس الأموال وتحويل العملة؟ بمعنى إنشاء منطقة حرة بعقليات وذهنيات قديمة، أي لا وجود لبنوك مصرفية في الجزائر، سيعقد من عملية انشاء وازدها مناطق حرة .

– يجب اعداد دراسات دقيقة لاختيار الموقع الهام والاستراتيجي حيث يمثل الموقع الجغرافي، وكذا القرب من المطارات والموانئ والمنافذ الحدودية، اهم المواقع التي تتركز فيها المناطق الحرة عبر العالم.

– الترويج الواسع للمناطق الحرة وما توفره من امتيازات، مع إعطاء كافة المعلومات اللازمة عنها، لا سيما عن طريق وسائل الاتصال الإلكترونية وشبكات الأنترنت.

Figure 1. Le nombre des zones franches dans le monde



Source : CNUCED, Rapport sur l'investissement dans le monde, 2019. Disponible à l'adresse suivante : https://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/wir2019_overview_fr.pdf.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: النصوص القانونية

- القانون 79-07 المؤرخ في 21 جويلية 1979، يتضمن قانون الجمارك، ج ر ج رع 23 جويلية 1979.

- القانون 98-10 المؤرخ 29 ربيع الثاني 1419، الموافق ل 22أو ت 1998 يعدل ويتمم القانون 79-07 المتضمن قانون الجمارك، ج ر ج ع 61 الصادرة 23 أو ت 1998،

- الأمر 03-02 المؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بالمناطق الحرة. ج ر ج ع 43 صادرة في 20 يوليو 2003، الصفحة 23. الموافق عليه بـــ القانون رقم 03-11 المؤرخ في 25 أكتوبر 2003، ج ر ج ع 64 الصادرة في 26 أكتوبر 2003، الصفحة 4.

- المرسوم التشريعي 93-01 المؤرخ في 26 رجب 1413، الموافق ل 19 يناير 1993 يتضمن قانون المالية ج ر ج ع 4 الصادرة 20 يناير 1993.

- المرسوم التشريعي 93-12 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1414، الموافق لـــ 5 اكتوبر 1993، ج ر ج ع 16، الصادرة في 15 أكتوبر 1993.

- القانون 22-15 يحدد القواعد المنظمة للمناطق الحرة، 20 يوليو 2022، ج ر ج ع 49 بتاريخ 20 يوليو 2022.

- المرسوم التنفيذي رقم 97-106 يتضمن إنشاء المنطقة الحرة لبلارة (ولاية جيجل) ممضي في 05 أبريل 1997الجريدة الرسمية عدد 20 مؤرخة في 06 أبريل 1997، الصفحة 17. ملغى بالمرسوم التنفيذي رقم 05-01 ممضي في 03 يناير 2005 الجريدة الرسمية عدد 4 المؤرخة في 09 يناير 2005، الصفحة 4، يتضمن إلغاء المرسوم التنفيذي رقم 97-106 المؤرخ في 28 ذي القعدة عام 1417 الموافق 5 أبريل سنة 1997 والمتضمن إنشاء المنطقة الحرة لبلارة (ولاية جيجل).

ثانيا: الكتب

- د. احمد عبد اللاه المراغي، الإصلاح التشريعي في مواجهة جرائم الاستثمار، المركز القومي للإصدارات القانونية القاهرة – مصر، الطبعة الأولى، 2016.

- بوجردة مخلوف، العقار الصناعي، دار هومة، 2006.

- عجة الجيلالي، الكامل في القانون الجزائري للاستثمار (الأنشطة العادية وقطاع المحروقات)، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر ،2006.

ثالثا: الرسائل والمذكرات

- حسان نادية، أسباب فشل الأمر رقم 03-02 المتعلق بالمناطق الحرة كآلية لتنفيذ الاستراتيجية الجزائرية في مجال الاستثمار: مقاربة قانونية على ضوء التشريعات المقارنة أطروحة لنيل درجة دكتوراه في الحقوق جامعة الجزائر 1، تاريخ المناقشة 14 نوفمبر 2007.

رابعا: المقالات

- محمد مداحي، أو سرير منور، إشكالية تفعيل دور المناطق الحرة للتصدير المنطقة الحرة بلارة نموذجا، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، المجلد السادس عشر 16 العدد 24 سنة 2020، الجزائر، ص 175-192.

- مجاني غنية، لوكال أمال شهرزاد، المناطق الحرة في الجزائر على ضوء تجربة مصر والأردن، مجلة العلوم التجارية، العدد الخاص الأول، الجزائر، 2017.

- علي ياحي، الجزائر تستحدث 4 مناطق للتبادل الحر فكيف تستفيد منها؟ مقال على موقع العربية، INDEPENDENT تاريخ نشر المقال: الأربعاء 26 أكتوبر 2022 4:24.

-Douah Belkacem, Les zones franches en Algérie : Conclusion d'une nord Africaines N°6 REVUE Des économie,expérience

خامسا: التقارير:

- التقرير التمهيدي عن مشروع القانون 06-10 يلغي الامر 03-02، مرجع سابق 4.

- عرض أسباب مشروع قانون يلغي الامر 03-02 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمناطق الحرة، وزارة التجارة، ماي 2005.

- مناقشة مشروع قانون يحدد القواعد المنظمة للمناطق الحرة، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، الفترة التشريعية التاسعة (دورة البرلمان 2021-2022)، الجلسة المنعقد ة بتاريخ 14 يونيو 2022، ص (3-87).

-commerciaux préférentiels Les zones franches et les accords: Le cas de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale ،région arabe (CESAO)، Nations Unies Beyrouth، 17 Avril 2020

الهوامش:

[1] تعريف Lorot PASCAL-SCHWAB Thierry: أن المنطقة الحرة هي مجال جغرافي محدود أين الأنشطة الصناعية أو التجارية تستفيد من نظام خاص في مجال الضريبة والتي قد تكون مخفضة أو ملغاة وفي غالب الأعم تكون مخففة من الناحية القانونية.

[2] انظر الملحق الأول حول تعداد المناطق الحرة في العالم بناء على تقرير:

Les zones franches et les accords commerciaux préférentiels : Le cas de la région arabe, Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO), Nations Unies Beyrouth, 17 Avril 2020

[3] د. احمد عبد اللاه المراغي، الإصلاح التشريعي في مواجهة جرائم الاستثمار، المركز القومي للإصدارات القانونية القاهرة – مصر، الطبعة الأولى، 2016، ص 29.

[4] Douah Belkacem, Les zones franches en Algérie : Conclusion d'une expérience, REVUE Des économies nord Africaines N°6

[5] الغي بموجب الامر 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر ج ع

[6] المرسوم التشريعي 93-01 المؤرخ في 26 رجب 1413، الموافق ل 19 يناير 1993 يتضمن قانون المالية ج ر ج ع 4 الصادرة 20 يناير 1993.

[7] القانون 79-07 المؤرخ في 21 جويلية 1979، يتضمن قانون الجمارك، ج ر ج ر ع 23 جويلية 1979.

[8] القانون 98-10 المؤرخ 29 ربيع الثاني 1419، الموافق ل 22أو ت 1998 يعدل ويتمم القانون 79-07 المتضمن قانون الجمارك، ج ر ج ع 61 الصادرة 23 أو ت 1998، ص 6.

[9] القانون 17-04 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1438، الموافق 16 فبراير 2017 يعدل ويتمم القانون 79-07 المتضمن قانون الجمارك، ج رج ع 11 الصادرة 19 فبراير 2017، ص 3.

[10] عجة الجيلالي، الكامل في القانون الجزائري للاستثمار (الأنشطة العادية وقطاع المحروقات)، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر ،2006، ص 616.

[11] حسان نادية، مرجع سابق، ص 68 ،69.

[12] المرسوم 94-320 المؤرخ في 12 جمادى الأولى 1415 الموافق 17 أكتوبر 1994، يتعلق بالمناطق الحرة، ج رج ع 67، الصادرة في 19 أكتوبر 1994

[13] بوجردة مخلوف ، العقار الصناعي ، دار هومة ، الجزائر 2006. و المادة الثانية (2) الفقرة الأولى من المرسوم 94-320 المتعلق بالمناطق الحرة.

[14] محمد مداحي، أو سرير منور، إشكالية تفعيل دور المناطق الحرة للتصدير المنطقة الحرة بلارة نموذجا، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، المجلد السادس عشر 16 العدد 24 سنة 2020، الجزائر، ص 175-192، ص 185

[15] المرسوم التنفيذي رقم 97-106 يتضمن إنشاء المنطقة الحرة لبلارة (ولاية جيجل) ممضي في 05 أبريل 1997الجريدة الرسمية عدد 20 مؤرخة في 06 أبريل 1997، الصفحة 17. ملغى بـــالمرسوم التنفيذي رقم 05-01 ممضي في 03 يناير 2005 الجريدة الرسمية عدد 4 المؤرخة في 09 يناير 2005، الصفحة 4، يتضمن إلغاء المرسوم التنفيذي رقم 97-106 المؤرخ في 28 ذي القعدة عام 1417 الموافق 5 أبريل سنة 1997 والمتضمن إنشاء المنطقة الحرة لبلارة (ولاية جيجل).

[16] تقرير عن مشروع القانون المتضمن الموافقة على الامر 03-02 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 المتعلق بالمناطق الحرة، المجلس الشعبي الوطني الفترة التشريعية دورة الخريف 2003 لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط، سبتمبر 2003، ص 3.

[17] نفس المرجع، ص 5.

[18] الأمر 03-02 المؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بالمناطق الحرة. ج ر ج ع 43 صادرة في 20 يوليو 2003، الصفحة 23. الموافق عليه بـــ القانون رقم 03-11 المؤرخ في 25 أكتوبر 2003، ج ر ج ع 64 الصادرة في 26 أكتوبر 2003، الصفحة 4

[19] تقرير عن مشروع القانون المتضمن الموافقة على الامر 03-02، مرجع سابق، ص 3.

[20] نفس المرجع، ص 4.

[21] - MAMART (Mahmoud), «La zone franche de Bellara érigée en en zone industrielle» , La tribune, du samedi 4 décembre 2004. Algérie: La zone franche de Bellara érigée en zone industrielle : le décret portant sa création a été abrogé par le gouvernement jeudi dernier - allAfrica.com vu 18/12/2022

[22] المرسوم تنفيذي رقم 05-01 مؤرخ في 03 يناير 2005 يتضمن إلغاء المرسوم التنفيذي رقم 97-106 والمتضمن إنشاء المنطقة الحرة لبلارة (ولاية جيجل)، الجريدة الرسمية عدد 4 مؤرخة في 09 يناير 2005، الصفحة 4.

[23] حسان نادية، أسباب فشل الأمر رقم 03-02 المتعلق بالمناطق الحرة كآلية لتنفيذ الاستراتيجية الجزائرية في مجال الاستثمار: مقاربة قانونية على ضوء التشريعات المقارنة أطروحة لنيل درجة دكتوراه في الحقوق جامعة الجزائر 1، تاريخ المناقشة 14 نوفمبر 2007، ص 14.

[24] عرض أسباب مشروع قانون يلغي الامر 03-02 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمناطق الحرة، وزارة التجارة، ماي 2005.

[25] التقرير التمهيدي عن مشروع القانون 06-10 يلغي الامر 03-02، مرجع سابق 4.

[26] في تصريح لاحد إطارات وزارة المالية آنذاك: "في إطار مشاورات الانضمام الى المنظمة العلمية للتجارة ورد في أحد البنود أن الإطار القانوني للمناطق الحرة يتعارض مع قواعد منظمة التجارة العالمية لا سيما ما هو وارد في المادة من 03-02.

[27] مجاني غنية، لوكال أمال شهرزاد، المناطق الحرة في الجزائر على ضوء تجربة مصر والأردن، مجلة العلوم التجارية، العدد الخاص الأول، الجزائر، 2017، ص 6

[28] حسان نادية، مرجع سابق، ص 91

[29] حسان نادية، مرجع سابق، ص

[30] على خلاف الامر 03-02 الذي عدد المواد دون تقسيمها الى فصول فهذا النص أكثر وضوحا مع انه جاء بصياغة متطابقة أحيانا ومختلفة اختلافا جزئيا احيانا أخرى عن الإطار القانون السابق ذكره.

[31] مناقشة مشروع قانون يحدد القواعد المنظمة للمناطق الحرة، المرجع السابق، ص38.

[32] نفس المرجع ، ص85.

[33] المادة 2 من القانون 22-15 يحدد القواعد المنظمة للمناطق الحرة. سبق ذكره.

[34] مناقشة مشروع قانون يحدد القواعد المنظمة للمناطق الحرة، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، الفترة التشريعية التاسعة (دورة البرلمان 2021-2022)، الجلسة المنعقد ة بتاريخ 14 يونيو 2022، ص (3-87)، ص

[35] المادة 6 من القانون 22-15 يحدد القواعد المنظمة للمناطق الحرة.

[36] مناقشة مشروع قانون يحدد القواعد المنظمة للمناطق الحرة، مرجع سابق، ص 83. 82.

[37] المواد من 9 الى 16 من القانون 22-15 يحدد القواعد المنظمة للمناطق الحرة

[38] المواد: المادة 15 من القانون 15-22، المادة 1/12 من المرسوم 94-320، المادة 17 من الامر 03-02.

[39] المواد 17, 18 و19 من القانون 22-15 المتعلق بالمناطق الحرة.

[40] المادة 20 من القانون 22-15 يحدد القواعد المنظمة للمنطقة الحرة، سبق ذكره.

[41] القانون بعد صدوره في الجريدة الرسمية تضمن 21 مادة.

[42] مناقشة مشروع قانون يحدد القواعد المنظمة للمناطق الحرة، مرجع سابق، ص 81.

[43] علي ياحي، الجزائر تستحدث 4 مناطق للتبادل الحر فكيف تستفيد منها؟ مقال على موقع العربية، INDEPENDENT تاريخ نشر المقال: الأربعاء 26 أكتوبر 2022 4:24.

[44] نفس المرجع.