

جامعة تيارت

ميسوم فضيلة

باحثة دكتوراه (مستغانم)

إشكالية تذبذب طرق منح عقد امتياز العقار الصناعي وتأثيرها على مناخ الاستثمار

مقدمة:

يرتبط تحقيق السياسة الاستثمارية في الدول بقوانين نوعية تعالج مواضيع هامة، تتصل بالاستثمار، وتؤثر فيه بصفة مباشرة، منها قوانين تنظم استغلال العقار، باعتبار هذا الأخير ثروة الدول تمكنها من تحقيق التنمية الاقتصادية ومنه التنمية المستدامة على أبعد نطاق.

سعت الجزائر في إطار مختلف سياساتها في تطوير وترقية الاستثمار بتدعيم المواقع العقارية المناسبة والمهياة أساسا لاستقبال النشاطات الصناعية.

شهدت الدولة الجزائرية تغييرات وتحولات اقتصادية وسياسية أثرت على السياسة العقارية التي كانت تستلزم التفاعل معها، ما نتج عنه كثرة القوانين التي سعى من خلالها المشرع الجزائري لتنظيم العقار الصناعي.

نظرا للدور الفعال الذي يلعبه العقار الصناعي في تفعيل التنمية الاقتصادية باعتباره مجال خصب للاستثمار، كان على المشرع إرساء نوع من الحماية لكل المعاملات التي يمكن أن يكون محلا له، من خلال ضرورة الاستقرار التشريعي بعثا للطمأنينة وجلبا للمستثمر وحثه على الخوض في غمار استغلاله، رغم أن ذلك لم يتحقق في السياسة التشريعية العقارية المتعلقة بالعقار الصناعي في الجزائر، خاصة إذا مما تعلق الأمر بإجراءات منح الامتياز باعتباره الطريقة الفعالة والأنجح لتسييره، ما يفرض البحث في مختلف إجراءات منح امتياز العقار الصناعي، للتوصل إلى مدى مساهمتها في أو تأثيرها في تشجيع الاستثمار باعتبار عقود الامتياز من قبيل عقود الاستثمار، ومنه الحكم بفعاليتها من عدمها.

وهو ما نتوصل إليه من خلال معالجة الموضوع في النقطتين التاليتين:

أولاً: دراسة ظاهرة التعديلات المتكررة لإجراءات منح عقد امتياز العقار الصناعي

عرف المشرع الجزائر عقد امتياز العقار الصناعي بموجب نص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 94-322، يتعلق بمنح امتياز أراضي الأملاك الوطنية الواقعة في المناطق الخاصة في إطار ترقية الاستثمار¹، على أنه: "الامتياز هو العقد الذي تخول بموجبه الدولة مدة معينة حق الانتفاع بقطعة أرضية متوفرة تابعة لأملكها الخاصة شخصاً طبيعياً أو معنوياً يخضع للقانون الخاص مقيماً أو غير مقيم، أو مؤسسة عمومية اقتصادية لتستعمل تلك الأراضي أساساً في إقامة مشروع استثماري في منطقة خاصة في إطار المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 5 أكتوبر سنة 1993 والمتعلق بترقية الاستثمار".

كما عرفه بموجب نص المادة الأولى من دفتر الشروط النموذجي الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 09-152، الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية²، على أنه: "منح الامتياز هو العقد الذي تمنح من خلاله الدولة لمدة معينة حق الانتفاع بأصل عقاري متوفر تابع للأملاك الخاصة للدولة لفائدة شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون الخاص، قصد إنجاز مشروع استثماري". حيث أخرج المؤسسات الاقتصادية التي كانت معتمدة في ظل المرسوم 93-322، المذكور أعلاه، من أن تتولى عملية استغلال العقار الصناعي، ليقصر بذلك على الأشخاص الطبيعية والمعنوية المقيمة أو غير المقيمة.

يتحدد الهدف من إبرام عقد الامتياز كوسيلة لتسيير واستغلال العقار الصناعي في تشجيع المستثمرين على الخوض في غمار الاستثمار في مختلف القطاعات الاقتصادية، والذي من شأنه العمل على تنويع مجالات الاستثمار في مختلف القطاعات الاقتصادية، والذي من شأنه العمل على تنويع

¹ المرسوم التنفيذي رقم 94-322، مؤرخ في 17 أكتوبر سنة 1994، يتعلق بمنح امتياز أراضي الأملاك الوطنية الواقعة في المناطق الخاصة في إطار ترقية الاستثمار، ج ر عدد 64، صادر بتاريخ 19 أكتوبر سنة 1994.

² المرسوم التنفيذي رقم 09-152، المؤرخ في 02 ماي سنة 2009، الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج ر عدد 227، صادر بتاريخ 06 ماي سنة 2009.

مجالات الاستثمار وتحقيق التنمية الاقتصادية بعيدا عن قطاع المحروقات التي يحتل الصدارة بحوالي 98% من قيمة صادرات الدولة.

باعتبار عقد امتياز العقار الصناعي عقدا إداريا، كون أحد أطرافه الشخص المعني العام الذي يتصرف باعتباره صاحب السلطة العامة، كونه يتعاقد باسم الصالح العام، فعادة ما يفرض القانون على الإدارة اتباع أساليب القانون العام في إبرام العقود من خلال العمل على احترام وتجسيد مبادئ الشفافية والمساواة، رغم أن ذلك ليس بقاعدة مطلقة، حيث هناك من الحالات أين يمكن أو حتى يفرض إبرام العقد عن طريق التراضي.

لم يتبن المشرع الجزائري موقفا ثابتا فيما يخص ضبط إجراءات منح عقد امتياز العقار الصناعي، لذا تباينت هذه الأخيرة بين الدعوة الرسمية للمنافسة والتراضي. فشهدت إجراءات منح عقد امتياز العقار الصناعي تغييرات بسبب التطورات السياسية والاقتصادية تشهدها البلاد، ورغبة وسعيا لتشجيع الاستثمار، بداية من المرسوم التشريعي رقم 93-12، إلى آخر تعديل للقانون رقم 08-04، بموجب قانون المالي لسنة 2015.

عمل المشرع الجزائري على تجسيد أسلوب الدعوى للمنافسة كأساس لإبرام عقد امتياز العقار الصناعي، وذلك عن طريق المزاد العلني كأصل والتراضي كاستثناء، عملا بأحكام نص المادة 3 من الأمر رقم 08-04، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأحكام الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية³، التي تنص على أنه: **يمنح الامتياز على أساس دفتر الأعباء، عن طريق المزاد العلني المفتوح أو المقيد، أو بالتراضي على الأراضي التابعة للأحكام الخاصة للدولة المتوفرة لفائدة المؤسسات العمومية والأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الخاضعين للقانون الخاص وذلك لاحتياجات مشاريع استثمارية وبشرط احترام قواعد التعمير المعمول بها.**

تخضع الأملاك العقارية التي تشكل الأصول المتبقية للمؤسسات العمومية المنحلة والأصول الفائضة المتبقية للمؤسسات العمومية الاقتصادية لنفس الشروط المحددة في الفقرة أعلاه.

³ أمر رقم 08-04، مؤرخ في 1 سبتمبر سنة 2008، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأحكام الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج ر عدد 49، صادر بتاريخ 3 سبتمبر سنة 2008، معدل ومتمم.

تحديد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

لتفصل المادة 5 من نفس الأمر⁴، في كيفية وإجراءات منح امتياز العقار الصناعي عن طريق المزاد العلني، حيث تنص على أنه: "يرخص الامتياز عن طريق المزاد العلني على الخصوص بما يأتي:
-قرار من الوزير المكلف بالسياحة، عندما تكون القطعة الأرضية المعنية تابعة للعقار السياحي القبل للبناء وباقتراح من الهيئة المكلفة بتسيير لعقار السياحي، على أساس دفتر أعباء ...
-قرار الوزير المكلف بالصناعة وترقية الاستثمارات، عندما تكون القطعة الأرضية تابعة لهيئات عمومية ...

-قرار من الوزير المكلف بتهيئة الإقليم عندما تكون القطعة الأرضية المعنية تابعة لمحيط مديّة جديدة وباقتراح من الهيئة المكلفة بتسييرها ...

-قرار من الوالي المختص إقليمياً وباقتراح من لجنة يحدّد تنظيمها ...".

وصدر النصّ التطبيقي لهذا الأمر، حيث ميز المشرع الجزائري من خلال أحكام المرسوم التنفيذي رقم 09-152، يحدّد شروط وكفاءات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمولاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز المشاريع الاستثمارية⁵، بين نوعين من المزايدة: المزايدة المفتوحة والمزايدة المحدودة.

حيث عرفت المادة 2 منه⁶ المزاد العلني المفتوح، على أنه: "عرض الامتياز عن طريق المنافسة، لكل شخص أو طبيعي يرغب في الاستفادة من الامتياز على الأرضية المعنية، وذلك إنجاز مشروع استثماري وفق قواعد التهيئة والتعمير المطبقة".

ولم يضع هذا التعريف أية شروط يتعين توافرها في المتقدم للاستفادة من الامتياز، بالتالي أطلق من مجال التعاقد مع المستثمرين الوطنيين على غرار الأجانب.

⁴ نفس المرجع.

⁵ المرسوم التنفيذي رقم 09-152، يحدّد شروط وكفاءات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمولاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز المشاريع الاستثمارية، مرجع سابق.

⁶ نفس المرجع.

في حين عرفت المادة 3 من نفس المرسوم⁷، المزداد المحدود، على أنه: **يُقصد بالمزاد العلني المحدود عرض الامتياز عن طريق المنافسة، على أرضية موجهة لمشروع استثماري ذي طبيعة محددة مسبقة والذي يشارك فيه المستثمرون الذين تتوفر فيهم شروط التأهيل**. ومنه تنفرد السلطة الراغبة في التعاقد بوضع المعايير الخاصة بالانتقاء.

في حين تعرضت المادة 7 من الأمر رقم 04-08، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية⁸، لحالات منح الامتياز عن طريق التراضي، حيث تنص على أنه: **تكون قابلة لمنح الامتياز بالتراضي، مشاريع الاستثمار التي:**

- يكون لها طابع الأولوية والأهمية الوطنية،

- تشارك في تلبية الطلب الوطني على السكن،

- محدثة بقوة لمناصب الشغل أو القيمة المضافة،

- تساهم في تنمية المناطق المحرومة أو المعزولة،

تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

لتبين بعدها المادة 6 من نفس الأمر⁹، الجهة المكلفة أو المخول لها حق وإمكانية منح امتياز العقار الصناعي عن طريق التراضي، حيث تنص على أنه: **يُرخص منح الامتياز بالتراضي من مجلس الوزراء وباقتراح من المجلس الوطني للاستثمار**.

ولم يدم طويلا اعتماد طريقة المزداد العلني كأساس لمنح امتياز العقار الصناعي، حيث عدلت الفقرة الأولى من المادة 3 من الأمر رقم 04-08، بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2011، (القانون

⁷ نفس المرجع.

⁸ أمر رقم 04-08، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، مرجع سابق.

⁹ أمر رقم 04-08، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، مرجع سابق.

رقم 11-11)، والتي تنص على أنه: **يمنح الامتياز على أساس دفتر شروط عن طريق التراضي على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة المتوفرة لفائدة المؤسسات الهيآت العمومية والأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الخاضعين للقانون الخاص، وذلك لاحتياجات مشاريع استثمارية ومع مراعاة احترام قواعد التعمير المعمول بها".**

ومنه تم تعديل المادة 5 من الأمر رقم 08-04، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية¹⁰، بموجب المادة 5 من القانون رقم 11-11 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، التي تقضي أنه: **"يرخص الامتياز بالتراضي بقرار من الوالي:**

-بناء على اقتراح من لجنة المساعدة على تحديد الموقع، وترقية الاستثمارات وضبط العقار على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والأصول العقارية المتبقية للمؤسسة العمومية المنحلة والأصول العقارية المتبقية للمؤسسات العمومية الاقتصادية وكذا الأراضي التابعة للمناطق الصناعية ومناطق النشاطات:

-بناء على اقتراح من الهيئة، المكلفة بتسيير المدينة الجديدة على الأراضي الواقعة داخل محيط المدينة الجديدة.

بناء على موافقة الوكالة الوطنية للتطوير السياحي على الأراضي التابعة لمنطقة التوسع السياحي وبعد موافقة الوزير المختص".

ليتم بذلك الاستغناء كلية عن الدعوة للمنافسة كطريق لإبرام عقد امتاز العقار الصناعي، بالتالي الاعتماد حصريا على أسلوب الامتياز، في ظل تعدد وتنوع وتكاثر وكثرة الجهات المخولة لها منح، دون الأخذ بعين الاعتبار الرشوة والفساد المنتشرين في البلاد، ما يؤثر سلبا وحتما على العقار بالتالي الاستثمار الداخلي.

¹⁰ نفس المرجع.

لتعدل ثانياً أحكام المادة 5 من الأمر رقم 08-04، الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، بموجب المادة 48 من الأمر رقم 15-01 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015¹¹، وتجعل من التراخيص أسلوب الوحيد لإبرام عقد امتياز العقار الصناعي، حيث تقضي أنه: "يرخص الامتياز بالتراخيص بقرار من الوالي:

-بناء على اقتراح من المدير الولائي المكلف بالاستثمار الذي يتصرف، كلما تطلب الأمر ذلك، بالتنسيق مع المديرين الولائيين للقطاعات المعنية، على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والأصول العقارية المتبقية للمؤسسات العمومية المنحلة والأصول الفائضة للمؤسسات العمومية الاقتصادية وكذا الأراضي التابعة للمناطق الصناعية ومناطق النشاطات،

-بناء على اقتراح من الهيئة المكلفة بتسيير المدينة الجديدة على الأراضي الواقعة داخل محيط المدينة الجديدة بعد موافقة الوزير المكلف بالمدينة،

-بعد موافقة الوكالة الوطنية لتطوير السياحة على الأراضي التابعة لمناطق التوسع السياحي بعد موافقة الوزير المكلف بالسياحة".

ليتم إعادة تأكيد اعتماد أسلوب الامتياز بطريقة حصرية لمنح امتياز العقار الصناعي، وإن كان ذلك من قبل أطراف مغايرة لتلك القائمة كما هو محدد في المادة أعلاه.

ثانياً: تقييم أساليب وإجراءات منح عقد امتياز العقار الصناعي

يفرض على الإدارة العامة حين إقدامها على إبرام تصرف قانوني بوصفها صاحبة السلطة العامة والسيادة، تحقيقاً للمصلحة العامة، غالباً، اتباع إجراءات تتسم بالطابع التنافسي، لإمكانية التوصل إلى اختيار أكفأ المتقدمين، من الناحيتين المالية فضلاً عن التقنية، بالتالي الحفاظ على مال الخزينة العمومية، وهو ما حاول المشرع الجزائري تجسيده في منح امتياز العقار الصناعي، حيث استلزم على الدولة -

¹¹ أمر رقم 15-01 مؤرخ في 23 جوان 2015، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج ر عدد 40، صادر بتاريخ 23 جوان سنة 2015.

بداهة- اعتماد أسلوب المزاد العلني، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-152، السالف الذكر، رغم أن هذا الأسلوب شهد جدلا من قبل المستثمرين من خلال مدى فعاليته، لضبط منح عقد امتياز العقار الصناعي، حيث يرى المستثمرون أصحاب المؤسسات الصغرى عدم نجاعة الأسلوب لمحدودية إمكانياتهم في مقابل، اعتبارات الإدارة العامة التي تفضل المتعهد الذي يتقد بأفضل عرض من الناحية المالية خاصة باعتباره مصدر إضافي للخزينة العمومية، وهذا المعيار الذي تعتمده مبدئيا، قد يؤثر سلبا على الاقتصاد الوطني ومنه استقطاب الاستثمارات، لذا لو اعتمدت سعرا ثابتا للعقار موضوع الاستغلال عن طريق الامتياز، لكان له الأثر في زيادة القدرة الإنتاجية، باعتبار مؤهلات معايير الاختيار تتوقف على القدرات التقنية والفنية، فضلا عن المهارات الشخصية والتجارب العملية التي تعمل بالضرورة على رفع الإنتاج وتحسين المردودية، ذلك أن هدف الدولة لا يتحدد في مبلغ الإتاوة بقدر ما يتجسد فعليا في نجاعة السياسة ونجاح السياسة الاستثمارية المنتهجة.

لعل إجراء منح الامتياز عن طريق التراضي، أراد من خلاله المشرع الجزائري تقديم تسهيلات لصالح المستثمرين ومساعدتهم على إقامة المشاريع الاستثمارية دون أية عراقيل أو قيود إجرائية، ذلك أن التعاقد المباشر عن طريق التراضي يعفي المتعاملين الاقتصاديين من التكاليف وريح الوقت، كونه يتميز بدرجة عالية من المرونة، رغم أنه من جانب آخر قد يؤثر على فعالية التسيير، حيث لا يمكن من تحقيق نفس مستوى الشفافية والموضوعية التي يمكن تحقيقها عن طريق الدعوة الرسمية للمنافسة عن طريق إجراء المزاد العلني¹².

لاشك أن أسلوب التعاقد عن طريق المزاد العلني المحدود يؤكد الطابع المقيد للمشروع الاستثماري والنشاط المسموح به، كأن تشترط الإدارة مثلا اقتصار عملية المشاركة في المزاد العلني على المستثمرين الذين يرغبون في إنجاز مشروع ذي طابع صناعي إنتاجي¹³، وإن كانت الإدارة العامة تلجأ إلى هذا الأسلوب مراعاة لاعتبارات عملية، إلا أنه من جهة أخرى قد يمس ذلك بحرية الاستثمار خاصة إذا ما

¹² معطي الله مصطفى، عقد الامتياز في العقار الصناعي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران، 2015، ص 36.

¹³ معطي الله مصطفى، مرجع سابق، ص 101.

تعلق بالأجنبي منه، إذا ما اشترط الجنسية الجزائرية في ظل حاجة الجزائر إلى الخبرات الأجنبية والتقنيات الحديثة العلمية في شتى الميادين والتي نفتقر إليها.

ثانياً: تأثير تذبذب إجراءات وجهات منح امتياز العقار الصناعي على الاستثمار

اعتماد المشرع الجزائري على أسلوب التراضي بموجب الأمر رقم 06-11، في الأماكن المنعزلة والمتواجدة خارج بلديات الولايات السكنية المعمرة، من شأنه تشجيع الاستثمار من خلال إدماج هذه المناطق في العملية الاستثمارية التنموية، رغم أنه من جانب آخر من شأنه المساس بالحفاظة العقارية للدولة باعتبار أن المجلس الوطني للاستثمار يمنح الامتياز بالتراضي مهما كان موقع القطعة الأرضية إذا كان المشروع مستفيداً من نظام الاتفاقية¹⁴.

أما بموجب الأمر رقم 08-04، المعدل المتمم، وإن كان المشرع اعتمد مبدئياً على كل من التراضي والمزاد العلني (قبل تعديله) فإن إعطاء صلاحيات منح الامتياز للوزراء من شأنه تحقيق فعالية من خلال التعمق في دراسة المشروع المزمع انجازه، رغم أن ذلك قد ينعكس سلباً من خلال كثرة وتعدد وتنوع الجهات الموكلة لهلا مهمة منح امتياز العقار الصناعي وهو ما قد يؤثر سلباً على حسن سير العقار ومنه الاستثمار، بالتالي التنمية الاقتصادية، خاصة مع طول الإجراءات بسبب تعدد لوزراء، فضل عن ضرورة مراعاتهم لجملة من الإجراءات للوصول إلى اتخاذ قرار المنح ن عدمه ما يهدر حقوقاً ويؤثر سلباً على المشاريع الاستثمارية التنموية¹⁵.

أما في ما يخص إسناد مهمة المنح إلى الوالي مع وصاية أحد الوزراء كما هو محدد قانوناً، فإن ذلك يعتبر خطأ من قبل المشرع الجزائري بسبب أهمية العقار كمورد وطاقة، حيث يتعين أن يخضع لرقابة صارمة من قبل هيآت مركزية¹⁶.

خاتمة:

¹⁴ بوشنة ليلي النظام القانوني لعقد الامتياز في ظل الأمر رقم 08-04، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2013، ص 67.

¹⁵ بوشنة ليلي، النظام القانوني لعقد الامتياز في ظل الأمر رقم 08-04، مرجع سابق، ص 67.

¹⁶ بوشنة ليلي، نفس المرجع، ص 67.

يعتبر البعض أن العقار عاملا يعرقل مسار الاستثمار، وإن كانت فكرة لها من الصحة والصواب من جوانب أو زوايا، إلا أنها ليست المشكل والعاق الوحيد، حيث أن المشكل الحقيقي يكمن في الطريقة المتبعة في تسييره واستغلاله.

يظل مشكل العقار عاملا في عدم استقرار المستثمرين، خاصة، على سبيل المثال طول المدة التي تستغرقها عملية رد هيآت منح قرار استغلال العقار، الذي قد يؤول أحيانا لسنة¹⁷، ناهيك عن تعدد الجهات المخول لها منح امتياز العقار الصناعي، ما يفرض على المشرع إعادة الاعتبار لجهة منح العقد، وما يسمح بإرساء سياسة تشريعية محفزة ومشجعة، من شأنها العمل على تحقيق التسيير الفعال خاصة إذا ما تعلق الأمر بالعقار، كما نطالب المشرع الجزائري بالابتعاد عن التشريع بموجب قوانين المالية.

¹⁷ محمد حجاري، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، العدد 16، 2012، ص126، ص ص (116-137).