

حدود استقلالية الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري
The National Agency of Real Estate Mediation and Control's
independence limits

ضويفي محمد*، أستاذ محاضر قسم "أ"
كلية الحقوق والعلوم السياسية، عضو مخبر القانون والعقار
جامعة البليدة 2 – الجزائر
البريد الإلكتروني: douifi75@gmail.com

تاريخ النشر: 2023/01/15	تاريخ القبول: 2022/12/18	تاريخ الارسال: 2021/01/15
-------------------------	--------------------------	---------------------------

ملخص :

تعد الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري من الهيئات الحديثة التي أنشأتها السلطات العمومية عام 2007، من أجل معالجة مشكل تسيير وتوفير واستغلال العقار الصناعي، لكن إنشاء هذه الهيئة جاء متأخرا مقارنة بفتح مجال الاستثمار في جل القطاعات الاقتصادية الذي تم تقريره عام 1993، ولا شك أن إنشاء هذه الوكالة جاء في إطار التدابير التي تعمل على تشجيع وجلب الاستثمارات الوطنية والأجنبية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى التحكم في عملية استغلال أمثل للعقار الصناعي، وسنركز في هذا البحث على دراسة مسألة استقلالية هذه الهيئة حتى تتمكن من أداء المهام الموكلة إليها.

الكلمات المفتاحية: وكالة وطنية، وساطة وضبط عقاري، استقلالية عضوية، استقلالية وظيفية، عقار صناعي.

*المؤلف المرسل : ضويفي محمد

Abstract:

The National Agency for Real Estate Mediation and Control is one of the modern bodies established by the public authorities in 2007 in order to address the problem of managing, providing, and exploiting the industrial real estate. However, the establishment of this body came late compared to the opening of the investment's field in most economic sectors that was decided in 1993. And there is no doubt that the establishment of this agency

came within the framework of measures that encourage and attract national and foreign investments on one hand. On the other hand, the optimal control of the process of exploitation for industrial real estate. In this study, we will focus on the issue of this body's independence so that it can perform the tasks assigned to it.

Keywords: national agency; mediation and real estate control ; membership independence ; functional independence ; industrial real estate

مقدمة:

أصبح توفير العقار الصناعي من أهم العوائق التي أرقت ومازالت لحد الآن تؤرق المستثمرين وذلك بالرغم من المجهودات المبذولة بالنسبة للنصوص القانونية في سبيل حلحلة مشكل العقار الاقتصادي، إلا أن طرق تسيير العقار المطبقة حالياً أثرت على حسن توجيه ونجاعة استغلاله، ضف إلى ذلك وجود عدة هيئات تتدخل في تسيير العقار الموجه للاستثمار، وقد نتج عن كل هذه العقبات طول الإجراءات الخاصة بمنح واستغلال العقار الصناعي، أضف إلى ذلك ضعف أو عدم فعالية التدابير القانونية الموجهة لتسيير وتنظيم العقار الصناعي، كل هذه الأسباب وغيرها حتمت على السلطات العمومية عام 2007 على إنشاء مؤسسة عمومية مستقلة ومتخصصة لتنظيم وتسيير العقار الصناعي، أطلق عليها تسمية "الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري"¹.

لا شك أن إنشاء هيئة خاصة بضبط العقار الاقتصادي جاء بسبب عدم تحكم الإدارة في تسيير وضبط واستغلال العقار الموجه للاستثمار، وبالتالي إضفاء أكثر مرونة على هذه العملية، أو أن الهدف من إنشاء هذه الهيئة هو معالجة تدخل وتداخل العديد من الهيئات والإدارات في تسيير العقار الاقتصادي، ومحاولة مركزة هذه العملية لدى هيئة متخصصة في تسيير العقار الاقتصادي من خلال الصلاحيات الممنوحة لها.

الإشكالية التي يطرحها هذا الموضوع هي: فيما تتمثل مظاهر استقلالية الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري حتى تُسهم في حل مشكل استغلال وتسيير العقار الصناعي بهدف تشجيع الاستثمار؟

للإجابة عن الإشكالية المطروحة سنستخدم الأسلوبين الوصفي والتحليلي لعرض النصوص القانونية التي تتضمن عناصر استقلالية الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، وهذا بغية بيان أهم العوائق التي تحول دون تحقيق الأهداف التي وضعتها السلطات

العمومية في سبيل تطوير الاستثمار. وعليه سنتطرق أولاً إلى الاستقلالية العضوية للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، وثانياً سنتطرق إلى الاستقلالية الوظيفية لهذه الهيئة.

أولاً- الاستقلالية العضوية للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري

حسب المرسوم التنفيذي رقم 119-07 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري وتحديد قانونها الأساسي، المعدّل والمتمم، نجد أن هناك نصوصاً تركز على الاستقلالية العضوية لهذه الهيئة، لكن هناك نصوصاً أخرى تحد من هذه الاستقلالية.

أ- مظاهر استقلالية الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري من الناحية العضوية

تقاس الاستقلالية العضوية لهيئة ما من خلال مجموعة من العناصر أو الضمانات، خاصة التشكيلة والقواعد المتعلقة بالعهد، إضافة إلى مبدأ الحياد.

1- طبيعة تشكيلة الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري

حسب نص المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 119-07، يرأس الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري مدير عام، وتسيّر من طرف مجلس الإدارة الذي يرأسه الوزير المكلف بترقية الاستثمار أو ممثله و عشرة (10) أعضاء موزعين على الشكل الآتي:

- ممثل عن الوزير المكلف بالجماعات المحلية.
- ممثلين (2) عن الوزير المكلف بالمالية (الخزينة، أملاك الدولة).
- ممثل عن الوزير المكلف بالعمران.
- ممثل عن الوزير المكلف بالسياحة والصناعة التقليدية.
- ممثل عن الوزير المكلف بالنقل.
- ممثل عن الوزير المكلف بالطاقة والمناجم.
- ممثل عن الوزير المكلف بالتهيئة العمرانية والبيئة.
- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.
- ممثل عن الوزير المكلف بالفلاحة².

يتضح من هذه التشكيلة أن الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، على غرار سلطات الضبط الأخرى، هي هيئة ذات طابع جماعي تضم أعضاء يمثلون وينتمون إلى قطاعات

وزارية متنوعة المذكورين على سبيل الحصر، لكن نلاحظ عدم وجود ممثلين لهيئات أخرى عمومية أو خاصة لها علاقة مباشرة بالعقار الاقتصادي. أما عن كيفية تعيين أعضاء مجلس الإدارة فيتم بموجب قرار يتخذه الوزير المكلف بترقية الاستثمارات بعد اقتراحهم من الوزارات التي يتبعونها، وهنا نلاحظ تعدد واختلاف الجهات التي تقترح أعضاء مجلس إدارة الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، ولعل أن هذه العناصر قد تُسهم إلى حد معين في استقلالية هؤلاء الأعضاء عند أداء مهامهم.

تجدر الإشارة أن عدد أعضاء مجلس إدارة الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري كان محددًا باثني عشر (12) عضواً في عام 2007، أي عندما تم إصدار المرسوم التنفيذي رقم 119-07، لكن في عام 2012 بمناسبة تعديل هذا الأخير بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-126، فقد تم تقليص عدد أعضاء مجلس الإدارة إلى عشرة. وهنا نلاحظ أن الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار لم تعد متواجدة ضمن تشكيلة مجلس إدارة الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري إلى جانب الوكالة الوطنية لهيئة الإقليم، وهذا خلافاً لما كان عليه الأمر قبل تعديل المرسوم التنفيذي رقم 119-07، وهنا نقول أنه يجب إعادة مراجعة هذا المرسوم وذلك من خلال إشراك كل الهيئات التي لها علاقة باستغلال وتسيير العقار الصناعي، لأن هذا الأخير له ارتباط وثيق بتجسيد المشاريع الاستثمارية وتوسيعها.

من خلال تشكيلة مجلس إدارة الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري نجد أن هناك تمثيل محتشم لممثلي المستثمرين، يقابله تفوق في عدد ممثلي السلطات المركزية، وبالتالي يجب توسيع تمثيل الهيئات التي لها علاقة بالاستثمار والعقار من أجل تكريس مبدأ مشاركة المنتفعين في تسيير هذه الوكالة واتخاذ القرارات التي تعود بالفائدة على استغلال العقار الصناعي، ثم تحديد طريقة التسيير السليمة للعقار الصناعي للمساهمة في تشجيع الاستثمار³، ويجدر التنويه هنا أنه يجب الابتعاد عن طرق التسيير الإدارية البحتة، إذ يتعين الاستعانة بالخبراء في مجال الصناعة، الاستثمار، الفلاحة، السياحة، تكنولوجيات الإعلام والاتصال الحديثة وغيرها من المجالات التي تزيد أو تعطي قيمة مضافة لعملية استغلال وتسيير العقار الصناعي، لأن هذا الأمر سيعمل على جلب وتشجيع المستثمرين من أجل تنفيذ مشاريعهم الاستثمارية وتطويرها.

2- توافر نظام العهدة يعد ضماناً لاستقلالية الوكالة

يقصد بنظام العهدة المدة الزمنية التي يقضيها المدير أو رئيس هيئة أو مؤسسة مستقلة وأعضاء مجلس الإدارة في ممارسة مهامهم وعدم إنهاءها إلا في الحالات التي حددها القانون،

ونرى أن تحديد العهدة هي من بين أهم الضمانات التي تُسهم في ممارسة المهام دون أية ضغوط أو تأثير من السلطة التي عينتهم، مع حصر عدم إنهاء العهدة في حالات محددة على سبيل الحصر تحول دون القدرة على ممارسة المهام لأسباب صحية أو قانونية، مثل ارتكاب خطأ جسيم أو استحالة المواصلة في ممارسة المهام كالعجز الصحي، لكن هناك من يعتبر أن نظام العهدة ليست عنصرا مهما في استقلالية سلطة أو هيئة معينة، إلا أن ذلك لا يقصد منه عدم وجود أي أهمية في تقريرها⁴.

بالرجوع إلى الفقرة الأولى من المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 07-119، فقد نصت على أن أعضاء مجلس إدارة الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري يعينون لمدة ثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد، لكن لم يتم النص على العهدة التي يقضيها المدير على رأس هذه الوكالة، حيث نصت المادة 21 من المرسوم التنفيذي السالف الذكر، على أن المدير العام للوكالة يعين بموجب مرسوم رئاسي وتنتهي مهامه حسب نفس الأشكال، بمعنى أن السلطة المركزية تعين وتنتهي مهام المدير العام في أي وقت ودون التقيد بأسباب معينة، وبالتالي نستنتج أن المدير العام للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري لا يتمتع بأي استقلالية في ممارسة مهامه تجاه السلطة التي عينته، وما يؤكد ذلك أن حضوره اجتماعات مجلس الإدارة يكون بصفة استشارية فقط⁵، أي أن المدير العام للوكالة يدلي برأيه وصوته ليس تداوليا.

3- مبدأ الحياد ضمانا لاستقلالية الوكالة

نقصد بمبدأ الحياد امتناع أعضاء هيئة مستقلة من المشاركة في المداولات التي تكون لهم فيها مصلحة أو علاقة قرابة مهما كانت طبيعتها، كما يشمل مبدأ الحياد نظام التنافي بين الوظائف، فبالنسبة لهذا الأخير فإنه لا يطرح بالنسبة لأعضاء مجلس إدارة الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، لأن كل هؤلاء ممثلين عن الوزراء التاليين: الوزير المكلف بالجماعات المحلية، الوزير المكلف بالمالية، الوزير المكلف بالعمران، الوزير المكلف بالسياحة والصناعة التقليدية، الوزير المكلف بالنقل، الوزير المكلف بالطاقة والمناجم، الوزير المكلف بالتهيئة العمرانية والبيئة، الوزير المكلف بالتجارة والوزير المكلف بالفلاحة، وجرت العادة أن يكون ممثل الوزير برتبة مدير مركزي في الوزارة، إذن بما أن ممثلي الوزراء هم موظفون فإنه لا يمكن لهم من الناحية القانونية ممارسة وظائف أخرى.

بالنسبة لمدير الوكالة الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي⁶، نجد أن المرسوم التنفيذي رقم 07-119، لم ينص على منع المدير من ممارسة وظيفة عمومية أو خاصة أو ممارسة نشاط مهني

آخر مهما كان طبيعته، لكن في عام 2007 صدر نص تشريعي يتعلق بحالات التنافي بين الوظائف⁷، حيث تم منع كل موظف سام أو كل من يشغل منصب تأطير في مؤسسة عمومية أو مؤسسة عمومية اقتصادية أو هيئة عمومية أخرى، من أن تكون لهم خلال فترة نشاطهم، بأنفسهم أو بواسطة أشخاص آخرين داخل البلاد أو خارجها، مصالح لدى المؤسسات أو الهيئات التي يتولون مراقبتها أو الإشراف عليها، أو التي أبرموا صفقة معها أو أصدروا رأياً بغية عقد صفقة معها. وتجدر الإشارة هنا أن الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري هي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁸، وبالتالي فهي تدخل في فئة المؤسسات العمومية التي يطبق عليها نظام التنافي بين الوظائف. أما إجراء الامتناع فيقصد به عدم مشاركة أي عضو أو شخص في مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة خاصة، أو يكون بينه وبين أحد أطرافها صلة قرابة، أو يكون قد مثل أحد أطرافها، إذن نجد أن الأمر رقم 01-07 المتعلق بحالات التنافي بين الوظائف، قد طبق نظام التنافي المطلق حين نص على عدم ممارسة أي وظيفة أخرى سواء كانت عمومية أو خاصة أو أي نشاط مهني أو مهمة نيابية، وعدم امتلاك أي مصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة⁹، إلا أن المرسوم التنفيذي رقم 119-07 لم ينص على نظام التنافي بين الوظائف، بحيث نلاحظ أنه تم إغفال ذكر الأمر رقم 01-07 في تأشيريات المرسوم التنفيذي رقم 126-12 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 119-07، على أساس أن هذا المرسوم صدر بعد صدور الأمر رقم 07-01. وعليه يجب تطبيق نظام التنافي بين الوظائف بالنسبة للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، لأنها تتمتع بسلطة تسيير وضبط العقار الصناعي وكذلك مهمة الوساطة، أيضا يمكن لها أن تبرم كل العقود والاتفاقيات الخاصة بنشاطها¹⁰.

ب- الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري تتمتع باستقلالية عضوية

محدودة جدا

بعد أن تطرقنا إلى أهم المظاهر التي قد تجسد استقلالية الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري من الناحية العضوية، نرى أن هناك قيودا تحد من هذه الاستقلالية، ويظهر ذلك من خلال طريقة التعيين في الوكالة وانتماء أعضائها، وغيرها من القيود التي تحول دون تحقيق استقلالية حقيقية لضمان ممارسة الوكالة لمهامها.

1- تركيز سلطة تعيين مدير الوكالة وأعضائها في يد السلطة المركزية

تتوزع سلطة التعيين في الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري بين رئيس الجمهورية والوزير المعني بالاستثمار، فحسب المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 07-119، فإن المدير العام للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري يعينه رئيس الجمهورية، أما أعضاء مجلس إدارة الوكالة فيتم تعيينهم بقرار من الوزير المكلف بتطوير الاستثمارات تطبيقاً لنص الفقرة الأولى من المادة 14 من المرسوم نفسه.

إن طريقة التعيين هذه التي تشمل رئيس مجلس الإدارة وكل أعضائه والغياب الكلي لعنصر الانتخاب في أجهزة الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، يفقدها الاستقلالية العضوية¹¹، مع أن هذه الهيئة هي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري¹²، أنشأت في إطار السياسة العامة التي سطرته السلطات العمومية لمعالجة مشكل العقار الموجه للاستثمار. إن اختيار الشكل القانوني للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، أي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، يعود لمرونة النظام القانوني التي تتميز بها هذه المؤسسات مقارنة مع المؤسسات العمومية غير المستقلة، إذن فطابع ونظام المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري يعمل على إضفاء مرونة في التسيير وحرية نسبية¹³ في ممارسة المهام المسندة إليها، خاصة أن الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري تعد تاجرة في علاقاتها مع الغير، لأن تطبيق قواعد القانون التجاري لا يقيد المسير مقارنة بطبيعة قواعد القانون الإداري.

2- عدم النص على عهدة خاصة بمدير الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري نلاحظ أنه تم النص على عهدة خاصة بأعضاء مجلس إدارة الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري وهي ثلاث سنوات قابلة للتجديد، بالمقابل لم يتم النص على مدة معينة يقضيها المدير العام للوكالة في منصبه، بحيث أن رئيس الجمهورية يعينه بموجب مرسوم رئاسي ويمكن عزله أو إنهاء مهامه في أي وقت دون التقيد بأي سبب أو مدة زمنية معينة، معنى ذلك أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة مطلقة في تعيين المدير العام للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، وبالتالي فمدير هذه الأخيرة لا يتمتع بأي استقلالية في ممارسة مهامه، بل يعد تابعاً بصفة مطلقة للسلطة الإدارية المركزية التي تعين وتنهى مهامه في أي وقت ومتى شاءت طالما أنه لا يوجد أي نص قانوني يلزم رئيس الجمهورية باحترام نظام العهدة.

ثانياً- الاستقلالية الوظيفية للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري

تتمتع سلطات الضبط بنوع من الاستقلالية من خلال صلاحية اتخاذ القرار، وهي أصلاً من صلاحية السلطة التنفيذية، حيث تم إعادة النظر في توزيع الاختصاصات إثر الانتقال من

دور الدولة المنظمة إلى دور الدولة الضابطة، وهنا تثار مسألة حقيقة تمتع الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري بسلطة اتخاذ القرار في مجال العقار الصناعي، لأنه تم استعمال مصطلح "الضبط" في تسمية هذه الهيئة، وبالرجوع إلى النص القانوني الذي ينظم ويسير هذه الوكالة، نجد أن هناك نصوصا تجسد استقلالية الوكالة من الناحية الوظيفية، لكن توجد نصوص أخرى تحد من استقلاليتها.

أ- مظاهر استقلالية الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري من الناحية الوظيفية

تظهر الاستقلالية الوظيفية للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري في ثلاثة جوانب رئيسية وهي تمتعها بالشخصية المعنوية، الاستقلالية المالية وإعداد نظامها الداخلي.

1- الاعتراف بالشخصية القانونية للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري

لقد منح المرسوم التنفيذي رقم 07-119 الشخصية المعنوية للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري¹⁴، وتعد الشخصية القانونية من مقومات أي شخصية قانونية بما فيها الشخص المعنوي، وبالنتيجة فهي ضرورية لممارسة الوكالة لمهامها المحددة قانونا، ويترب على الاعتراف بالشخصية القانونية للوكالة مجموعة من الآثار وهي أهلية التقاضي، أهلية التعاقد وتحمل الوكالة مسؤولية نتائج أعمالها.

بالنسبة لأهلية التقاضي، فيجوز لمدير الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري اللجوء إلى القضاء بصفته مدعيا أو مدعى عليه، وهذا ما أكدت عليه المادة 22 (مطلة رقم 6) من المرسوم التنفيذي رقم 07-119، وإن حق التقاضي هو من مقومات الشخصية القانونية تطبيقا لنص المادة 50 من القانون المدني، بحيث أنه حتى ولو لم ينص المرسوم التنفيذي رقم 07-119 على هذا الحق، فإن حق التقاضي هو من أهم الآثار التي تترتب على تمتع أي شخص معنوي بالشخصية القانونية.

بالنسبة لأهلية التعاقد، فإن المادة 22 (المطتين 3 و5) من المرسوم التنفيذي رقم 07-119 جاءت صريحة، حيث خوّلت لمدير الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري اختصاص إبرام وتوقيع الصفقات والعقود والاتفاقيات، وكذلك إبرام كل قرض في إطار تنظيم نشاط الوكالة وحسب الشروط العامة التي تمت المصادقة عليها في مجلس الإدارة¹⁵، كما أكدت المادة 10، المعدلة والمتممة من المرسوم نفسه، على أن الوكالة مؤهلة لإبرام كل العقود والاتفاقيات المتعلقة بنشاطها.

2- تمتع الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري بالاستقلالية المالية

تعتبر الاستقلالية المالية من أهم العناصر الرئيسية التي تدعم الاستقلالية الوظيفية لأي هيئة أو مؤسسة، وفي هذا الجانب نجد أن الفقرة الأولى من المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 119-07 المعدل والمتمم، منحت الاستقلالية المالية للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، كما تم تأكيد هذه الاستقلالية حين نصت الفقرة الأولى من المادة 23 من هذا المرسوم، على أن الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري تتمتع بذمة مالية خاصة، هذه الأخيرة تتكون من أملاك مكتسبة أو منجزة بأموالها الخاصة، كما يمكن للدولة أن تخصص أو تحوّل إليها أملاك أو وسائل مالية ضرورية لنشاطها.

كما تظهر الاستقلالية المالية في أن حسابات الوكالة تخضع لقواعد المحاسبة التجارية¹⁶ وليس قواعد المحاسبة العمومية، ولا شك أن هذا الجانب سيُسهم بصفة فعالة في تدعيم الاستقلالية الوظيفية للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، عكس قواعد المحاسبة العمومية التي تخضع لإجراءات طويلة ومعقدة، وهنا نلاحظ أنه رغم وضع هذه الوكالة تحت وصاية الوزير المكلف بالاستثمارات، إلا أن السلطات العمومية أرادت أن تمنحها استقلالية وظيفية حينما أنشأتها في شكل مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، وتم إخضاعها لقواعد القانون التجاري، أما خضوعها لقواعد القانون الإداري فيكون في علاقاتها مع الدولة فقط¹⁷.

3- إعداد الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري لنظامها الداخلي

إن كيفية عمل سلطات الضبط المستقلة تكون محددة في نظامها الداخلي، وتتجلى الاستقلالية الوظيفية من هذا الجانب في حرية اختيار مجموع القواعد التي تنظم وتسير نشاط هذه السلطات دون مشاركة أية جهة أخرى، ولقد تم تكريس هذه الحرية بالنسبة للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، حيث جاءت المادة 15 (المطبة رقم 3 و 11) من المرسوم التنفيذي رقم 119-07 المعدل والمتمم، صريحة حين منحت مجلس الإدارة اختصاص تنظيم وسير الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري.

لقد تم التأكيد على اختصاص إعداد النظام الداخلي للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري في نص الفقرة الثانية من المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 119-07 المعدل والمتمم، حيث منحت مدير الوكالة حق إعداد التنظيم العام لها، إلا أن دور المدير تم

حصره في الاقتراح فقط، أما مجلس الإدارة فهو الذي يتمتع بسلطة المصادقة على مشروع النظام الداخلي للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري الذي يقترحه المدير¹⁸.

ب- الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري تتمتع باستقلالية نسبية

تظهر حدود الاستقلالية الوظيفية للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري من عدة جوانب، أهمها انتماء أعضاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، وخضوع أعمالها للسلطة التنفيذية، إضافة إلى تمتع هذه الوكالة باستقلالية مالية نسبية.

1- خضوع أعمال الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري لمصادقة السلطة

الوصية

الهدف من إنشاء المؤسسات العمومية ذات طابع صناعي وتجاري هو منحها استقلالية اتخاذ القرار¹⁹، إما من أجل ترك المبادرة لهذا النوع من المؤسسات لتحسين مواردها المالية، وتحسين أدائها والاعتماد على مواردها المالية وليس على الخزينة العمومية، وإما من أجل تحسين خدماتها المقدمة للمرتفقين بالنسبة للمؤسسات المكلفة بأداء خدمات المرفق العام. إذن فالاستقلالية في اتخاذ القرار تعد من بين أهم ما يميز المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري عن باقي المؤسسات العمومية غير المستقلة.

لقد تم وضع الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري تحت وصاية الوزير المكلف بترقية الاستثمارات، وعلى هذا الأساس تم إخضاع محاضر ومشاريع مداولات مجلس إدارة الوكالة إلى موافقة الوزير المكلف بترقية الاستثمار²⁰، معنى ذلك أن القرار النهائي يرجع إلى السلطة التنفيذية وليس للوكالة، وعليه نقول أن الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري تخضع بصفة مباشرة إلى السلطة المركزية، ولا تتمتع بأي استقلالية في اتخاذ القرار، وكأنها إحدى المديرية التابعة للوزارة المكلفة بتطوير الاستثمار. وتجدر الإشارة هنا أن مصطلح "الوصاية" يستعمل أيضا في القانون الخاص، وبصفة دقيقة القانون المدني، بالنسبة للقصر الذين ليست لهم أهلية التصرف والتعاقد ويحتاجون إلى شخص آخر للقيام بشؤونهم كالولي والوصي، إذن استعمال هذا المصطلح في القانون الإداري وكأنه يعتبر الوكالة قاصرة بمفهوم القانون المدني، أي ليس لها أهلية التصرف، والدليل على ذلك أن قراراتها ليست نافذة إلا بعد المصادقة عليها من السلطة الإدارية الوصية.

إذن بناء على هذا التحليل تطرح مسألة الفائدة من إنشاء مؤسسة عمومية وإعطائها تسمية "الضبط"، في حين أنها لا تتمتع بخصائص سلطات الضبط المستقلة مقارنة

بالنشاطات الاقتصادية الأخرى، كسلطة ضبط المياه، مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. وعليه قد يرجع سبب عدم منح الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري استقلالية في اتخاذ القرار في مجال العقار الصناعي واشتراط مصادقة السلطة الوصية، إلى مشكل العقار الذي ارتبط دوماً باعتبارات سياسية وذاتية أكثر منها اعتبارات ذات طابع اقتصادي أو متعلقة بالتنمية²¹، لأنه نلاحظ وباعتراف السلطات العمومية أن الكثير من العقار الصناعي الممنوح بقي دون استغلال، لهذا تم الشروع في السنوات الأخيرة في استرجاع الأوعية العقارية التي لم تجسد فيها الاستثمارات.

2- انتماء كل أعضاء مجلس إدارة الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري

للسلطات المركزية

نلاحظ أن كل أعضاء مجلس إدارة الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري ينتمون للسلطة التنفيذية، كما نلاحظ أيضاً أن جل أعضاء هذا المجلس ينتمون إلى الإدارات المركزية في الوزارات المشكّلة له، أي عشرة أعضاء من بين اثنا عشر (12) عضواً، الأكثر من ذلك أن الوزير المكلف بالاستثمارات أو ممثله هو من يرأس مجلس الإدارة، وبالتالي فما الفائدة من إنشاء مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تتمتع بشخصية معنوية وباستقلالية مالية، في حين أن كل أعضائها ينتمون إلى الإدارة المركزية في الوزارات، أي يخضعون للقانون الإداري. إذن نستنتج أن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري في شكل مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري لم ينعكس على الاختصاصات الممنوحة لها، لأن الغاية من إنشاء هذا النوع من المؤسسات هو إعطاؤها حرية التسيير وسلطة اتخاذ القرار لمعالجة المشاكل والمساوئ التي نتجت عن مسألة التسيير الإداري للعقار الموجه للاستثمار، وبالتالي فإن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري كان الهدف منه هو إيجاد وسيلة جديدة وفعالة لاستغلال وتسيير العقار الصناعي نتيجة فشل الإدارة التقليدية في الدفع بعجلة الاستثمار من خلال استغلال العقار الصناعي المهمل، وإيجاد طرق تسيير جديدة لتسيير العقار الصناعي المستغل.

3- الاستقلال المالي المحدود للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري

الاستقلالية المالية لأية مؤسسة تقتضي توفر ثلاثة عناصر مجتمعة وهي استقلالية مواردها المالية، استقلالية في صرف ميزانيتها والاستقلالية في التسيير المالي²²، فبالنسبة للوكالة

الوطنية للوساطة والضبط العقاري، ومع أن المرسوم التنفيذي رقم 07-119 المعدل والمتمم، اعترف لها بالاستقلالية المالية وتم إخضاعها لقواعد القانون التجاري والمحاسبة التجارية، إلا أن هذه الاستقلالية تبقى نسبية، لأن الذمة المالية للوكالة، إضافة إلى أملاكها وأموالها الخاصة، تتشكل من أملاك مخصصة من الدولة، بحيث أن هذا التخصيص يمول من ميزانية الدولة بموجب قرار مشترك بين وزير المالية والوزير المكلف بترقية الاستثمارات²³.

أيضا تظهر حدود الاستقلالية المالية للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، في أنها ملزمة نهاية كل سنة بإعداد تقرير سنوي يخص حصائل وجداول حسابات النتائج وترسل إلى السلطة الوصية وكذلك إلى وزير المالية²⁴، وبالتالي يتبين أن الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري لا تتمتع باستقلالية مالية، وما يؤكد ذلك نص المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 07-119، التي أخضعت الميزانية التقديرية للوكالة إلى موافقة الوزير الوصي، إذن نلاحظ تدخل الوزير في اتخاذ القرار المتضمن تخصيص ميزانية للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، وهذا سيمس باستقلاليتها المالية بطبيعة الحال، وعليه يحبد تحديد ميزانية الوكالة في قانون المالية السنوي لتدعيم استقلاليتها المالية²⁵.

تجدر الإشارة إلى أن هناك محافظ أو محافظو للحسابات يتولون رقابة حسابات الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري يعينهم الوزير الوصي²⁶، وبالتالي فما الفائدة من وجود مجلس إدارة الوكالة ثم يتم منح الوزير الوصي سلطة تعيين محافظ الحسابات، إذن يجب مراجعة هذا الأمر وذلك بأن يتم تعيين محافظ للحسابات أو أكثر من طرف مجلس الإدارة أو باقتراح منه على الأقل.

إذن يجب إعادة النظر في ميزانية ومحاسبة وتمويل الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، وذلك بإعطاء حرية أكبر لأجهزة هذه المؤسسة العمومية في وضع ميزانيتها التي تتوافق مع الأهداف المسطرة من قبلها وتحقيق المهام المسندة إليها قانونا، وبذلك التخلي عن الرقابة السابقة والتأكيد على الرقابة اللاحقة²⁷، خاصة أنه في تعديل 2012 أضيفت للوكالة صفة المرقى العقاري من خلال انجاز بنيايات ذات طابع صناعي وتجاري وحرفي ومكاتب، وتهيئة الأوعية العقارية لانجاز مناطق صناعية ومناطق نشاطات وكل فضاء مخصص للنشاط الاقتصادي، وبالتالي فممارسة هذه المهام تفرض منح استقلالية مالية أكبر للوكالة بعيدا عن التسيير الإداري البحت.

الخاتمة:

كنتيجة لموضوع حدود استقلالية الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري من الناحيتين العضوية والوظيفية، نقول أن هذه الوكالة لا تتمتع باستقلالية تمكنها القيام بمهامها المتعلقة بضبط وتسيير العقار الصناعي، الذي يعتبر العامل الرئيس لتشجيع الاستثمار، بحيث أنه عندما يتنا معوقات استقلالية الوكالة فإنه يمكن اعتبارها مجرد جهاز تابع للسلطة التنفيذية.

وعليه يجب إعادة النظر في تشكيلة مجلس إدارة الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، وإعطائها سلطة اتخاذ القرار دون الرجوع إلى موافقة السلطة التنفيذية، لأن هذا الإجراء يعرقل عمل الوكالة في تجسيد المهام التي أنشأت من أجلها وهي مهمة ضبط وتسيير العقار الصناعي، وبالتالي يصبح لا فائدة من إنشائها.

يجب تحديد عهدة المدير العام للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، مع النص على عدم إنهاء المهام إلا في حالتين وهي ارتكابه لخطأ جسيم أو استحالة ممارسة كالعجز الصحي المثبت قانونا، أيضا يجب جعل عهدة أعضاء مجلس الإدارة غير قابلة للتجديد، مع توسيع العضوية إلى هيئات أخرى لها علاقة بالاستثمار، خاصة الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، والصندوق الوطني للتأمين عن البطالة الذي يعمل على تمويل المشاريع الاستثمارية لفئة معينة من الأشخاص.

أيضا يجب إعادة النظر في ميزانية وتمويل الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، وذلك بإعطاء حرية أكبر لأجهزة هذه المؤسسة العمومية في وضع ميزانيتها، والتي تتوافق مع الأهداف المسطرة من قبلها وتحقيق المهام المسندة إليها.

الهوامش:

¹ مرسوم تنفيذي رقم 119-07 مؤرخ في 23 أبريل سنة 2007، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري ويحدد قانونها الأساسي، الجريدة الرسمية، العدد 27، سنة 2007. معدّل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 126-12 المؤرخ في 19 مارس سنة 2012، الجريدة الرسمية، العدد 17، سنة 2012.

² أنظر نص الفقرة الأولى من المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 119-07، المعدّل والمتمم. المذكور أنفا.

³ معيفي لعزیز، الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري: أي فعالية في توفير العقار الموجه للاستثمار في الجزائر؟ المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 14، العدد 2، 2016، ص 128.

⁴ نویری سامية، ضمانات استقلالية خلية معالجة الاستعلام المالي في مواجهة السلطة التنفيذية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، المجلد 5، العدد 1، سنة 2020، ص 204.

⁵ أنظر نص الفقرة الأخيرة من المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 119-07، المعدل والمتمم.

⁶ أنظر نص المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 119-07، المذكور أنفا.

- ⁷ أمر رقم 01-07 مؤرخ في الأول من مارس سنة 2007، يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، الجريدة الرسمية، العدد 16، سنة 2007.
- ⁸ أنظر نص الفقرة الأولى من المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 119-07، المذكور آنفا.
- ⁹ نويحي سامية، مرجع سابق، ص 205.
- ¹⁰ أنظر نص المادتين 3 و10 من المرسوم التنفيذي رقم 119-07، المعدل والمتمم.
- ¹¹ بن مبارك راضية، تنظيم وتسيير المناطق الصناعية في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016/2015، ص 154.
- ¹² أنظر نص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 119-01 السالف الذكر.
- ¹³ بن مبارك راضية، المرجع السابق، ص ص 142-143.
- ¹⁴ أنظر نص الفقرة الأولى من المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 119-07، المذكور آنفا.
- ¹⁵ أنظر المادة 21 (مطلة رقم 4) من المرسوم التنفيذي رقم 119-07، المذكور آنفا.
- ¹⁶ أنظر نص المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 119-07، المذكور آنفا.
- ¹⁷ أنظر نص الفقرة 2 من المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 119-07، المذكور آنفا.
- ¹⁸ أنظر نص الفقرة 2 من المادة 22، المطلة 1، من المرسوم التنفيذي رقم 119-07، المذكور آنفا.
- ¹⁹ Mohamed boussoumah, L'établissement Public, office des publications universitaires, Alger, 2012, P 74.
- ²⁰ أنظر نص المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 119-07، المذكور آنفا.
- ²¹ محمد حجاري، "إشكاليات العقار الصناعي والفلاحي وتأثيرها على الاستثمار في الجزائر"، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، العدد 16، 2012، ص 324.
- ²² نويحي سامية، مرجع سابق، ص 207.
- ²³ أنظر نص المادتين 23 و24 من المرسوم التنفيذي رقم 119-07، المذكور آنفا.
- ²⁴ أنظر نص الفقرة 2 من المادة 22 (المطلة الأخيرة) من المرسوم التنفيذي رقم 119-07، المذكور آنفا.
- ²⁵ حمليل نواره، دور الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري في ضبط وتسيير العقار الصناعي في الجزائر، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، المجلد 10، العدد 2، 2015، ص 198.
- ²⁶ أنظر نص المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 119-07، المذكور آنفا.
- ²⁷ Mohamed boussoumah, op.cit, P 216.