

توفير ودمج العقار السياحي في مجال الاستثمار

بين الآليات القانونية والواقع

أ. لعميري ياسين، باحث في الدكتوراه،

جامعة المدية، الجزائر.

ملخص:

يعتبر العقار أهم أداة من أدوات الاستثمار، هذا الأخير ثابت مفهومه من المنظور الاقتصادي ومتغير من المنظور القانوني وأسباب ذلك عديدة، أهمها تأثير تغير طبيعة العقار، ويعتبر العقار السياحي أحد أكثر الأصناف الفاعلة في مجال الاستثمار حاليا، ومن أجله تطفوا إلى السطح إشكالية الآليات القانونية لتوفيره ابتداء ودمجه انتهاء في مجال الاستثمار، كل ذلك قصد معرفة مدى فاعليتها في هذا المقام.

Résumé:

Le foncier est l'outil le plus important de l'investissement ; ce dernier est un concept invariable du point de vue économique et variable du coté juridique; les raisons qui sont multiples, parmi lesquelles la nature du foncier. Le foncier touristique est considéré comme un élément essentiel dans l'investissement actuel; ce qui pose le problème des mécanismes juridiques pour l'intégrer dans le domaine d'investissement pour connaitre son efficacité dans ce domaine

مشروعه الاستثماري، وفي هذا الإطار فإن حل الدراسات والتحقيقات التي قامت بها المؤسسات الوطنية والدولية ، وكذا تصريحات المستثمرين، تؤكد أن أكبر عائق يواجه المستثمر في الجزائر، هو الحصول على وعاء عقاري لتجسيد مشروعه الاستثماري.

إن المشرع الجزائري وفي سبيل تجاوز العائق وتحقيق المبتغى المنشود، أصدر ترسانة قانونية تنظم وتضبط العقار الموجه للاستثمار، من لاسيما الآليات التي تمكن من توفير أوعية عقارية مناسبة لإنجاز مشاريع استثمارية، ولا تخرج الأوعية العقارية السياحية من عين هذه النصوص القانونية ، توفيراً ودمجاً لها في مجال الاستثمار.

ومن هنا يأتي هذا البحث كدراسة تحليلية لآليات توفير ودمج العقار السياحي في مجال الاستثمار، وكل ذلك قصد الإجابة عن الإشكالية

مقدمة:

تكاد تجمع الشواهد، بأن الاستثمار يعتبر حجر زاوية في تحقيق التنمية الشاملة للدول، وهو وتر حساس يلعب عليه في هذا المجال، ذلك أن المشكلة التي تواجه الكثير من الدول حالياً، هو كيفية زيادة حجم الاستثمارات من خلال البحث عن سبل لتنشيطها وتشجيعها.

وعلى غرار ذلك يعتبر الاستثمار أهم محاور الإنعاش المعتمد عليها في الجزائر، خاصة في ظل الوضع الاقتصادي الحالي للبلد، بيد أن تحقيق هذا المبتغى يتطلب من دون شك توفير ضمانات وأدوات قانونية للمستثمر سواء كان وطنياً أو أجنبياً.

ويعتبر العقار أهم أداة من أدوات الاستثمار في الوقت الراهن، إذ يعتبر الشغل الشاغل للمستثمر، كيفية الحصول على قطعة أرض لإنجاز

التي يتطلبها مثل هذا الموضوع وهي: إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري من خلال الآليات القانونية المتاحة في التوفير والدمج الفعلي للعقار السياحي في مجال الاستثمار؟

للإجابة على هذه الإشكالية، والوصول إلى نتائج مفيدة، قسم هذا البحث إلى مبحثين، وكل مبحث إلى مطلبين، والمطلب بفرعين.

المبحث الأول

آليات توفير العقار السياحي الموجه للاستثمار

المقصود بالعقار السياحي وفقا للدراسة الحالية، ذلك الصنف الوليد من العقار الموجه للاستثمار السياحي، المتمثل في الواقع، فيما يعرف قانونا بمناطق التوسع السياحي⁽¹⁾، وبالتحديد في الأوعية العقارية القابلة للبناء المتواجدة داخل هذه المناطق بغض النظر على طبيعتها القانونية⁽²⁾، بمفهوم المخالفة يخرج من

(1) عرف المشرع مناطق التوسع السياحي وفقا للصياغة التالية: «كل منطقة أو امتداد من الإقليم يتميز بصفات أو بخصوصيات طبيعية وثقافية وبشرية وإبداعية مناسبة للسياحة، مؤهلة لإقامة أو تنمية منشأة سياحية ويمكن استغلالها في تنمية نمط أو أكثر من السياحة ذات المردودية»-أنظر المادة رقم 03 فقرة 02، من القانون رقم 01/03، المؤرخ في 2003/02/17، المتعمق بالتنمية المستدامة للسياحة، الجريدة الرسمية عدد رقم 11، المؤرخة في 2003/02/19، ص 04، وهو نفس التعريف الذي تضمنته المادة 02 فقرة 01، من القانون رقم 03/03، المؤرخ في 2003/02/17، المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، الجريدة الرسمية عدد رقم 11، المؤرخة في 2003/02/19، ص 14.

(2) يستشف ذلك مما جاء في نص المادة 20 من القانون رقم 03/03 المؤرخ في 2003/02/17، ما يلي: «يتشكل

نطاق العقار السياحي الموجه للاستثمار، أجزاء مناطق التوسع والمواقع السياحية المصنفة كمناطق محمية⁽³⁾.

ولما كان كذلك يستوجب بحث الوسائل القانونية لتوفير العقار السياحي بالمفهوم المذكور، والمطلع على مختلف النصوص القانونية المنظمة لهذا العقار، يستنتج أن وسائل توفيره، تتراوح في الواقع بين، وسيلة أصلية تتمثل في الاقتناء الودي(المطلب الأول)، وأخرى استثنائية تتمثل في الشفعة ونزع الملكية من أجل المنفعة العامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: القاعدة في توفير العقار السياحي التراضي:

المقصود بالتراضي في هذا المقام ما يعرف بالاقتناء الودي، ولقد نظم المشرع الجزائري كوسيلة لتوفير العقار السياحي الموجه للاستثمار، في القانون رقم 03/03 المشار إليه سابقا، وميز بين نوعين من العقار الذي يتم اقتناؤه، العقار السياحي المملوك ملكية خاصة (الفرع الأول)، والعقار السياحي التابع للأموال الوطنية الخاصة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: اقتناء العقار السياحي المملوك ملكية خاصة للأفراد:

العقار السياحي القابل للبناء من الأراضي المحددة لهذا الغرض في مخطط التهيئة السياحية ويضم الأراضي التابعة للأموال الوطنية العمومية والخاصة وتلك التابعة للخواص⁽³⁾ عرّفت المادة رقم 02 فقرة 03 من نفس القانون المنطقة المحمية بأنها: «جزء من منطقة التوسع أو موقع سياحي غير قابل للبناء ويستدعي حماية خاصة قصد المحافظة على مؤهلاته الطبيعية أو الأثرية أو الثقافية».

السياحية والمالك من التصرفات الناقلة للملكية، مما يستوجب شهره قانونا⁽³⁾

الفرع الثاني: اقتناء العقار السياحي التابع للأمالك الوطنية الخاصة:

جاء في نص المادة 22 فقرة 03 من القانون رقم 03/03، ما يلي: «تباع الأراضي التابعة للأمالك الوطنية الخاصة المتواجدة داخل مناطق التوسع و المواقع السياحية، و الضرورية لإنجاز البرامج الاستثمارية المحددة في مخطط التهيئة السياحية، للوكالة الوطنية للتنمية السياحية طبقا لاتفاق ودي»

يتضح من خلال هذا النص، أن للاقتناء الذي يتم من طرف الوكالة الوطنية للتنمية السياحية، غرضه، الذي صرح به المشرع الجزائري وجعله لا يخرج عن غرض استخدامها كأوعية لإنجاز برامج استثمارية، محددة في مخطط التهيئة السياحية، و في هذا الإطار تنص المادة 14 فقرة 02 من القانون رقم 03/03 على ما يلي: «يشمل مخطط التهيئة

جاء في نص المادة 22 فقرة 01، من القانون رقم 03/03-السابق الذكر- ما يلي: «يمكن اقتناء العقار السياحي القابل للبناء، لدى الخواص طبقا لاتفاق ودي بين الطرفين،...»
لم ينص المشرع على طريقة وإجراءات الاقتناء الودي، مما يعني بالضرورة الرجوع إلى القواعد العامة، المعروفة في الاقتناء بطريقة وإجراءات، إذ يتم الاقتناء باتفاق ودي بين الهيئة المسيرة المتمثلة في الوكالة الوطنية للتنمية السياحية⁽¹⁾ من جهة، والمالك للعقار السياحي المراد اقتناؤه من جهة ثانية، بموجب عقد بيع مبرم بين الطرفين يتم إعداده وتحريره أمام السيد الموثق، وذلك وفقا للشكليات القانونية والتنظيمية المعمول بها في هذا المجال، وبعد إعداد وتحرير العقد يتم مباشرة إجراءات التسجيل والشهر العقاري له⁽²⁾، فبعد أن يسجل العقد لدى مصلحة التسجيل والطابع وتحصيل رسوم التسجيل العقاري، تأتي عملية شهره لدى المحافظة العقارية المختصة، وفقا لمكان موقع العقار محل العقد، والحكمة من الشهر واضحة، كون أن عقد البيع المبرم بين الوكالة الوطنية للتنمية

⁽³⁾ وفي هذا الإطار تنص المادة 793 من الأمر رقم 58/75، المؤرخ في 1975/09/26، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية عدد رقم 78، المؤرخة في 1975/09/30، ص 990. على ما يلي: «لا تنتقل الملكية و الحقوق العينية الأخرى في العقار سواء كان ذلك بين المتعاقدين أم في حق الغير إلا إذا روعيت الإجراءات التي ينص عليها القانون وبالأخص القوانين التي تدير مصلحة الشهر العقاري» وهذه القوانين هي الأمر 74/75، والمراسيم التنفيذية له، ومما جاء في أحكام الأمر نص المادة 17 منه التي تنص على ما يلي: «إن العقود الإدارية الاتفاقات التي ترمي إلى إنشاء أو نقل أو تصريح أو تعديل أو انقضاء حق عيني لا يكون لها أثر، بين الأطراف إلا من تاريخ نشرها في مجموعة البطاقات العقارية»

⁽¹⁾ أنشأت الوكالة الوطنية للتنمية السياحية وتم تحديد قانونها الأساسي بموجب القانون رقم 70/98 المؤرخ في 1998/02/21 الجريدة الرسمية عدد رقم 11 المؤرخة في 1998/03/01، ص 30.

⁽²⁾ ينظم التسجيل العقاري الأمر رقم 105/76 المؤرخ في 1976/12/09 المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية، العدد رقم 81 المؤرخة في 1977/12/18 ص 1212، وينظم الشهر العقاري الأمر رقم 74/75 المؤرخ في 12/11/1975 المعدل و المتمم، المتضمن إعداد مسح الأراضي العام و تأسيس السجل العقاري، الجريدة الرسمية، العدد رقم 92 المؤرخة في 18/11/1975 ص 1206، وكذا المراسيم التنفيذية للأمر.

للمادة 91 من نفس المرسوم، وذلك في ثلاث حالات هي:

- البيع لفائدة الولايات والبلديات والهيئات العمومية والمؤسسات العمومية الاقتصادية والجمعيات-البيع لفائدة الخواص-البيع لفائدة الهيئات الدولية التي تكون الجزائر عضوا فيها وللبعثات الدبلوماسية والقنصليات المعتمدة بالجزائر.

وما يهم هو الحالة الأولى، أي البيع لفائدة الهيئات العمومية، فهذه الأخيرة تنقسم في الواقع إلى EPC، EPA، EPE، والوكالة الوطنية للتنمية السياحية من نوع الـ EPC أي هيئة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري حسب القانون 70/98- السابق الذكر-، و بالنتيجة يمكن بيع أملاك وطنية خاصة تابعة للدولة لفائدة الوكالة الوطنية للتنمية السياحية.

ويتم البيع بين الوزير المكلف بالمالية و الوزير المكلف بالسياحة ممثل من قبل الوكالة، والعقد تعده مديرية أملاك الدولة المختصة، ويخضع لشكليات التسجيل، والشهر في المحافظة العقارية المختصة. أما إذا كان العقار السياحي مملوك للولاية أو البلدية، فيبرم العقد بين الوالي، و الوزير المكلف بالسياحة ممثل في الوكالة بالنسبة للأملاك التابعة للولاية، و بين الوكالة العقارية المحلية للتنظيم والتسيير العقاري والوكالة الوطنية للتنمية السياحية بالنسبة للأملاك التابعة للبلدية، هذا بعد سنة 1990 تاريخ صدور قانون التوجيه العقاري لاسيما مادته 73. وفي كلتا الحالتين الاقتناء الودي يمكن للدولة أن تتخذ التدابير اللازمة لتدعيم أسعار العقار السياحي وتدابير خاصة في إطار قوانين المالية لتشجيع ودعم الاستثمارات ذات الطابع السياحي، وهذا حسب الفقرة الأخيرة من المادة

السياحية:...-إنجاز استثمارات على أساس أهداف محددة من شأنها إحداث تنمية متعددة الأشكال للمساحات التي تزخر بها مناطق التوسع السياحي و المواقع السياحية»، كما تشجيع المشاريع الاستثمارية السياحية من أهداف القانون رقم 01/03، المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، حيث نص هذا القانون في المادة 02 فقرة 01 منه على ما يلي: «يهدف هذا القانون إلى إحداث محيط، ملائم و محفز، من أجل: -ترقية الاستثمار و تطوير الشراكة في السياحة...»، فضلا على أحكام المادة 18 من نفس القانون التي تنص: «تتخذ الدولة إجراءات و أعمال الدعم، و تقدم المساعدات و تمنح الامتيازات المالية و الجبائية النوعية الخاصة بالاستثمار السياحي، قصد تشجيع التنمية السريعة و المستدامة للسياحة وإحداث آثار إيجابية على الاقتصاد الوطني، كما تسعى في هذا الإطار إلى استحداث أدوات لدعم عملية التنمية السياحية».

أما بالنسبة لإجراءات الاقتناء الودي ولتعلقها بأوعية عقارية مملوكة ملكية خاصة للدولة، فإن ما تقضي به القاعدة العامة في هذا الإطار أن يبيعها يكون عن طريق المزاد العلني هذا في الأصل طبقا لنص المادة 90 من المرسوم التنفيذي رقم 427/12 المؤرخ في 2012/12/16⁽¹⁾، أما الاستثناء فهو أن البيع يتم عن طريق التراضي طبقا

(1) المرسوم 427/12 المؤرخ في 2012/12/16، المحدد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، الجريدة الرسمية عدد رقم 69، المؤرخة في 2012/12/19، ص 14.

22، والمادة 31 من القانون رقم 03/03 المذكور أعلاه⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الاستثناء في توفير العقار السياحي الشفعة ونزع الملكية:

تعتبر الشفعة ونزع الملكية من أجل المنفعة العمومية وسيلتين استثنائيتين لتكوين الملك وتوفيره، يتم اللجوء إليهما في حالة فشل وسيلة الاقتناء الودي وفقا لما سبق بيانه، ولما كان كذلك يستوجب التطرق إلى الشفعة (الفرع الأول)، ونزع الملكية من أجل المنفعة العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الشفعة كوسيلة لتوفير العقار السياحي:

تعتبر الشفعة طريقة استثنائية و جبرية، تلجأ إليها الدولة بغية توفير أوعية عقارية مناسبة لإقامة مشاريع استثمارية سياحية، من أجل ذلك تم منح حق أصيل للوكالة الوطنية للتنمية السياحية في ممارستها ، وفي هذا السياق تنص المادة 21 من القانون 03/03 على ما يلي: «يحق للدولة ممارسة حق الشفعة داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية،

(1) تتمثل التحفيزات المدعمة للاستثمارات السياحية، في تلك الإعفاءات أو التخفيضات الجبائية المنصوص عليها بموجب مختلف قوانين المالية المتعاقبة وأبرزها في التطبيق (الإعفاء من بعض الرسوم مثل الرسم العقاري، أو رسم تسجيل وشهر العقارات، وكذا مختلف التخفيضات الجبائية مثل التخفيض في مبلغ إتاوة أملاك الدولة المقروضة على المستثمر)، وأكد على مختلف هذه الإعفاءات والتخفيضات وكسرت مزايا عديدة أخرى، قانون الاستثمار الجديد – لأكثر تفصيل راجع القانون رقم 09/16 المؤرخ في 2016/08/03 المتعلق بترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية عدد رقم 46، المؤرخة في 2016/08/03، ص 18.

تمارس الوكالة الوطنية للتنمية السياحية هذا الحق على كل العقارات أو البناءات المنجزة في إطار هذا القانون، والمتواجدة داخل منطقة التوسع السياحي، وتكون موضوع نقل ملكية إراديا بعوض أو بدون عوض».

إن أول ملاحظة يمكن تسجيلها على هذه المادة أن المشرع أقر حق الوكالة في ممارسة حق الشفعة في حالة نقل الملكية بعوض أو من دونه، والأول يحمل على البيع والآخر على الهبة، وبالتالي أول ما يعاب على المشرع أنه ناقض المادة 793 من القانون المدني الجزائري التي أقرت الشفعة في حالة البيع فقط، بمفهوم المخالفة المشرع أعطى مفهوما جديدا للشفعة في القانون 03/03، وغير مقبول أن قانونا خاصا يناقض شريعة عامة.

ثاني ملاحظة حول نص المادة 21 أعلاه، تتمثل في أن المشرع لم يحدد مرتبة الدولة ممثلة في الوكالة الوطنية للتنمية السياحية ممارسة حق الشفعة، خلافا لما فعله في قانون التوجيه العقاري لما قرر ما يلي: «ينشأ حق الدولة و الجماعات المحلية في الشفعة بغية توفير الحاجات ذات المصلحة العامة و المنفعة العمومية بصرف النظر عن اللجوء المحتمل إلى إجراء نزع الملكية، وتطبيق حق الشفعة المذكور، مصالح و هيئات عمومية معينة تحدد عن طريق التنظيم، وبمارس هذا الحق في المرتبة التي تسبق ما هو محدد في المادة رقم: 795 من الأمر رقم: 58/75 المؤرخ في 26/09/1975 المذكور أعلاه»⁽²⁾.

وبالتالي كان الأجدد على المشرع الجزائري أن يحدد مرتبة الوكالة في ممارسة حق الشفعة مقارنة مع

(2) أنظر المادة 71 من القانون رقم 25/90، المؤرخ في 18/11/1990، المتضمن التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية عدد رقم 49، المؤرخة في 18/11/1990، ص 1560.

لوزير المكلف بالسياحة، يعد طبقاً لنموذج، يحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالسياحة»⁽³⁾.

وبالتالي هناك تناقض واضح بين المادة 03 من المرسوم 385/06 و المادة 21 من القانون 03/03، كون أن الأولى قررت حق الشفعة في حالة البيع فقط، بينما الثانية في حالة البيع أو الهبة، الأكثر من ذلك المشرع كان غريباً و وقع في فخ التناقض ضمن أحكام المرسوم نفسه، بين المادتين 02 و 03، ففي المادة 02، وافق مضمون المادة 21 من القانون 03/03، ويستشف ذلك من عبارة "كل تنازل بمقابل أو بدون مقابل"، بينما في المادة 03 ذكر البيع فقط. ولا يوجد خطأ في الترجمة، فبالرجوع إلى النص الفرنسي يتبين أن المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 385/06 تتضمن العبارة التالية: "décide de mettre en vente son bien."، مما يطرح الكثير من التساؤلات بخصوص التناقضات التي وقع فيها المشرع⁽⁴⁾. وبالعودة للإجراءات العملية لممارسة حق الشفعة فقد بينها المشرع في نفس المرسوم التنفيذي رقم 385/06 وفقاً لما يلي:

- يقوم الوزير المكلف بالسياحة بعد إخطاره، بالتصريح بالبيع بإشعار الوكالة في أجل خمسة عشر (15) يوماً، قصد السماح لها بممارسة حقها في الشفعة، حسب المادة 04،

(3) أنظر، المواد، 02 و 03 من نفس المرسوم التنفيذي.
(4) وبالتالي يجب على المشرع أن يراجع نفسه و يضع حدا لهذا التناقض ولا بأس أن يقترح عليه الاقتراح البسيط الآتي:- تعديل المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 385/06 بإضافة الهبة وبهدف كلمة البيع و تعويضها بمصطلح جامع مانع هو: "التنازل بمقابل أو بدون مقابل" فيشمل بالتالي البيع و الهبة، و بالنتيجة تطابق وتناسق قانوني بين المادة 03 و المادة 02 من المرسوم 385/06، من جهة، ومن جهة ثانية تطابق المادتين مع نص المادة 21 من القانون رقم 03/03.

الحالات الواردة في نص المادة 795 من القانون المدني حتى تكون الصورة واضحة⁽¹⁾. وبالنسبة لإجراءات ممارسة حق الشفعة من قبل الوكالة، فإن المنطلق هو الفقرة الأخيرة من المادة 21 من القانون 03/03 التي تنص: «تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم»، وبالرجوع إلى التنظيم نجد المرسوم التنفيذي رقم 385/06 المؤرخ في: 2006/10/28⁽²⁾

ومما جاء في هذا المرسوم ما يلي: «طبقاً لأحكام المادة 21 من القانون رقم 03/03 المؤرخ في 17 فبراير 2003 و المذكور أعلاه، تمارس الوكالة حقها في الشفعة على كل عقار أو بناء يقع في الجزء القابل للبناء لمنطقة التوسع السياحي، كما هو محدد في مخطط التهيئة السياحية الموافق عليه، و المنجز في إطار أهداف القانون رقم 03/03 المؤرخ في 17 فبراير 2003، و المذكور أعلاه و الذي يكون موضوع تنازل بمقابل أو بدون مقابل».

كما جاء في المرسوم ما يلي: « طبقاً لأحكام المادة 28 من القانون رقم 03/03 المؤرخ في 17 فبراير 2003 والمذكور أعلاه، يتعين على مالك العقار أو البناء المنجز في إطار مخطط التهيئة السياحية، عندما يقرر بيع أملاكه تقلص تصريح مسبق

(1) والأفضل على المشرع أن ينص صراحة في المادة 21 من القانون رقم 03/03-بعد تعديلها - على مرتبة الوكالة الوطنية للتنمية السياحية في ممارسة حق الشفعة وحبذا لو يعطيهما أولوية على الحالات المقررة في القانون المدني، لأن ذلك يشكل ضماناً هامة لتوفير الأوعية العقارية السياحية الموجهة للاستثمار.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 385/06 المؤرخ في 2006/10/28، المحدد لكيفيات ممارسة الوكالة الوطنية للتنمية السياحية حق الشفعة داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية، الجريدة الرسمية عدد رقم 70، المؤرخة في 05/11/2006، ص 07.

جعل المشرع الجزائري نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية بموجب القانون رقم 03/03 ، وسيلة استثنائية لاقتناء الأراضي المتواجدة داخل مناطق التوسع السياحي الموجهة للاستثمار ، واعتماد هذا الإجراء لا يتحقق إلا عندما يؤدي اللجوء إلى كل الوسائل الرضائية إلى نتيجة سلبية، وهو ما يستشف من أحكام القانون رقم 03/03-السابق الذكر- الذي جاء فيه ما يلي: «عندما يفضي اللجوء إلى كل الوسائل الأخرى إلى نتيجة سلبية، يمكن للدولة بناء على طلب من الوزير المكلف بالسياحة ، اقتناء هذه الأراضي، طبقا للتشريع والتنظيم الساري المفعول، المتعلقين بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية»⁽²⁾، فيمكن حينئذ تحريك إجراءات نزع الملكية بناء على طلب من الوزير المكلف بالسياحة، لتتم وتستكمل عمليا وفقا للكيفيات المحددة في أحكام القانون رقم 11/91 المؤرخ في 27/04/1991⁽³⁾، والمراسيم التنفيذية له.

رغم أهمية هذه الوسيلة في توفير العقار السياحي الموجه للاستثمار، إلا أن السؤال الذي يطرح يتمحور حول مدى نجاعتها في ظل اللاوعي للقرود الجزائري المخاطب بهذا الإجراء بأوجه المنفعة العمومية قاطبة، والسياسية الاستثمارية خاصة، بمعنى فاعلية هذه الوسيلة في تحقيق غرض الحال المنشود (الاستثمار

- بمنح للوكالة أجل ثلاثة (03) أشهر ابتداء من تاريخ إشعارها من الوزير المكلف بالسياحة، للفصل في اقتناء الأملاك المعنية، ويتعين على الوكالة في إطار الآجال الممنوحة إياها، أن تلتزم بإعداد دراسة تقنية تبرز فيها الوصف والمحتوى و التقييم والوسائل المالية الضرورية لاقتناء الأملاك المعنية، حسب المادة 05 منه⁽¹⁾،

- عندما تقرر الوكالة مباشرة حقها في الشفعة تقوم بإعلام الوزير المكلف بالسياحة في الآجال المطلوبة مع تبرير ردها، بعد انقضاء هذا الأجل و في حالة عدم الرد من الوكالة، تعد هذه الأخيرة كأنها تنازلت عن ممارسة حقها في الشفعة، حسب المادة 06 منه،

- في حالة ممارسة الوكالة حق الشفعة يلتزم الوزير المكلف بالسياحة بإعلام المالك في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تاريخ انتهاء الأجل، المذكور في المادة 05 أعلاه، حسب المادة 07 منه،

- عند انتهاء أجل أربعة (4) أشهر وفي حالة عدم رد وزير السياحة يصرح للمالك مباشرة البيع المقرر، حسب المادة 08 منه،

- في حالة غياب اتفاق بالتراضي مع المالك، تحدد الهيئة القضائية، المختصة ثمن اقتناء الملكية موضوع حق الشفعة حسب المادة 09 منه.

الفرع الثاني: نزع الملكية كوسيلة لتوفير

العقار السياحي:

(2) انظر الفقرة الثانية من المادة 22 من القانون رقم 03/03 المؤرخ في 17/02/2003، السابق الذكر.

(3) القانون رقم 11/91، المؤرخ في 27/04/1991 المتضمن قانون نزع الملكية للمنفعة العمومية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد رقم: 21، المؤرخة في 08/05/1991، ص 693.

(1) الملاحظ على المادة 05 أعلاه، أنها خالفت ما جاء في المادة 799 من القانون المدني التي منحت الشفيع مدة 30 يوما لممارسة حقه في الشفعة، وهذا الاختلاف مبرر بفكرة الخاص يقيد العام.

المبحث الثاني

آليات دمج العقار السياحي في مجال الاستثمار

بعد توفير الأوعية العقارية السياحية وفقا للأدوات السابق ذكرها، ينبغي دمج هذه الأوعية في مجال الاستثمار، والأكد أن هذا المسعى لن يتأتى إلا وفقا لآليات قانونية محددة، وحينئذ تطفوا إلى السطح آلية التهيئة والتخطيط لهذا العقار (المطلب الأول) قصد تحديد الأولويات وضبط المواصفات التمهيدية، ثم طرحه للاستغلال وفقا للآلية المعمول بها قانونا (المطلب الثاني) قصد إقامة مشاريع استثمارية مباشرة ونهائية.

المطلب الأول: التحضير لدمج العقار

السياحي في مجال الاستثمار وفقا لآلية التهيئة والتخطيط:

إن المقصود بالتهيئة، تلك العملية التنظيمية لمجال معين وذلك بتحديد شروط استعماله، فالتهيئة إذن هي فن يؤدي في النهاية إلى نتيجة محددة⁽²⁾، وقد عرف المشرع الجزائري التهيئة السياحية في المادة 03 فقرة 05 من القانون رقم 01/03، المتعلق

النزاع، واعتبرت، الوكالة العقارية، تصرف في ملك الغير، لفائدة المدعي، المستأنف عليه، الحالي تحت غطاء الاستثمار السياحي في حين أن هذا الإجراء مخالف للقانون، وليس من صلاحيات الوكالة...» - انظر، القرار رقم 6426 الصادر بتاريخ 2002/04/08، عن مجلس الدولة، المجلة القضائية، العدد رقم 02، لسنة 2002، ص 202.

(2) Linda Alloui - Ami moussa, cours d'aménagement touristique, office des publications universitaires, Benaknoun - Alger, 2011, p12

السياحي)، مقرون بمدى تقبلها من الشخص المخاطب بما استعدادا منه للتنازل عن ملكيته، ومعيار القبول درجة الوعي السياحي الاستثماري التنموي لديه، ذلك أن الواقع العملي أثبت في كثير من الأحيان وجود تعنت ومواقف سلبية تجاه هذا الإجراء، فلو تعلق الأمر بمشاريع كبرى مثل مشروع الطريق السيار شرق غرب، بل حتى المشاريع الأقل، كالنزاع لإنشاء مرافق ضرورية تمس جوانب أكثر حساسية لدى المواطن، إنشاء جامعات أو مستشفيات أو مدارس مثلا، لاصطدم مع مواقف عديدة و منازعات مستعصية تطرح على مستوى القضاء، سواء بالنسبة للتعويض أو بالنسبة للطعن في القرارات المفضية إلى النزاع، فهل يكون هذا الإجراء مقبول لدى الفرد الجزائري إذا كان غرض نزع أملاكه إقامة مشاريع استثمارية سياحية؟.

وبالتالي فإن إجراء نزع الملكية للمنفعة العمومية - بوجه الاستثمار السياحي - لا يلقي صدى وتجواب من قبل الفرد الجزائري في دنيا الواقع، بل حتى من الإدارة العمومية الجزائرية⁽¹⁾.

(1) يتضح ذلك من القرار الصادر عن مجلس الدولة الذي جاء فيه ما يلي: « بما أن النزاع الحالي يتمحور حول عدم نظامية التنازل الذي تم لفائدة المستأنف عليه، من طرف الوكالة العقارية، عن قطعة أرضية، من اجل الاستثمار السياحي، تقدر مساحتها ب638 هكتار وتم إفراغ هذه العملية، بموجب عقد توثيقي، حرر في 1997/03/21، وتم شهره في 1997/05/06، وبما أن المعارض يتمسك بأن الوكالة العقارية، تنازلت عن ملك، الغير، إذ لم تنتقل إليها الملكية، حتى يمكنها التصرف فيها...، وأنه بالرجوع إلى القرار محل الاستئناف، فإن مديرية أملاك الدولة (طرف مدخل في الخصام) تمسكت بأن العقار ملك للدولة والتمست إلغاء العقد محل

الفرع الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة

السياحية:

يمثل المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية أداة موجهة للعقار السياحي في الجزائر، وهو أداة مرجعية لمختلف الاستخدامات المحددة بموجب مخطط التهيئة السياحية، وهذا المخطط كان رهين سياسة طابعها التطور والمرونة وعدم الثبات في التوجيه، في نفس الوقت يجب عدم نسيان بأن هذا المخطط في النهاية ما هو إلا أداة تنفيذية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم وبالتالي يجب أن تكون أحكامه منسجمة مع هذا الأخير لكن هل حقق المشرع الجزائري ذلك؟ أم انه فسح المجال للدخول والوقوع في مفارقات قانونية؟.

من ناحية أولى خضع المخطط التوجيهي

لتهيئة السياحة في الجزائر لتطور ملحوظ، فلم يكن هناك مخطط واحد بل عدة مخططات في حقب زمنية معينة، وتمثل باختصار في كل من **المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية لسنة 1980** ⁽³⁾ و**المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية، وآفاق 2030**، هذا الأخير تم الشروع في إعداده منذ سنة **2007**، وبدا سريانه سنة **2008**، وهو صالح إلى غاية **2030**.

⁽³⁾ صاحب هذا المخطط الأيدلوجية الاشتراكية، ونتج عنه: "المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية للشمال: هذا المخطط كان يخص أربعة عشرة (14) ولاية، وحدد عدة مناطق للتوسع ومواقع سياحية، المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية في الجنوب: هذا المخطط يخص ثلاثة عشرة (13) ولاية في الجنوب، والتي تحتوي على ثروات طبيعية، وتراث مادي، وموارد اقتصادية أخرى.

بالتنمية المستدامة للسياحة كما يلي: «التهيئة السياحية: مجموعة أشغال انجاز المنشآت القاعدية لفضاءات ومساحات موجهة لاستقبال استثمارات سياحية تتجسد في الدراسات التي تحدد طبيعة عمليات التهيئة وطبيعة مشاريع الأنشطة للمنشآت المراد تحقيقها».

أما التخطيط فهو عملية تقوم بها السلطة العمومية وذلك على المستوى القومي، لتحديد مختلف الأنشطة والتدخلات، فهو إجراء لشرح مشاريع المجتمع، في إطار أدوات الإنتاج والتقنين والتسيير للمجال الحضري، فالتخطيط إذن هو مجموعة التحضيرات والتدخلات والأعمال التي تحدد رؤية واضحة للمستقبل ⁽¹⁾، وقد جعل المشرع الجزائري وفقا للقانون **01/03** المذكور أعلاه للتخطيط عدة أبعاد، اقتصادية، تنمية، بيئية، وسياحية بالدرجة الأولى قصد تطويرها وتشجيع الاستثمار في إطارها ⁽²⁾.

وقد اعتمد المشرع الجزائري في التهيئة والتخطيط للعقار السياحي على مخططين قطاعيين، المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية (الفرع الأول)، ومخطط التهيئة السياحية (الفرع الثاني).

⁽¹⁾ Brahim Benyoucef, Analyse urbaine (éléments de méthodologie), 3eme éditions, office des publications universitaires, Ben aknoun Alger, 2011,p20

⁽²⁾ انظر حسن حميدة، التخطيط البيئي كآلية للتنمية المستدامة في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عقاري وزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب البليدة، 2009، ص 292.

بضرورة الانصياع للمواصفات المحددة في هذا المخطط عند القيام بإنجاز المنشآت السياحية الاستثمارية، كما حدد دوره المتمثل في: (-) التنمية المنسجمة للمنشآت والهياكل السياحية والاستغلال العقلاني لمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، وكذا الحفاظ عليها وإدماج الأنشطة السياحية في أدوات تهيئة الإقليم والتعمير⁽³⁾.

ومن جهة أخرى، كشف المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية على أبعاد ورؤى مستقبلية منها ما تحقق ولم يجسد بعد، ومنها ما هو باقٍ رهين المستقبل، فالأولى تحققت نظرياً، ولم تجسد على أرض الواقع بعد، وبقيت مجرد حبر على ورق، فلم تتجاوز مرحلة الدراسة والتصور، وتتمثل فيما يسمى بالأقطاب السياحية أو بعبارة أخرى أقطاب الجاذبية السياحية، التي تشكل دعامة قوية من شأنها السماح بهيكل الإقليم الوطني والمساهمة النشيطة في تشكيل ودعم المقصد السياحي للجزائر والتوجه إليها، فالقطب السياحي هو عبارة عن توليفة تتمركز حول فضاء جغرافي معين من القرى السياحية للامتياز، والأنشطة والشبكات السياحية المختلفة، وذلك بالتآزر مع مشاريع تنمية للإقليم الوطني⁽⁴⁾، أما الثانية

(3) أنظر في كل ذلك، أحكام المواد رقم، 06، 10، 12، 13 ف 01 و 02 من القانون رقم 01/03، المؤرخ في 2003/02/17، السابق الذكر.

(4) إن هذه الأقطاب السياحية للامتياز مدعوة لكي تصبح "واجهات رمزية" لوجهة الجزائر الجديدة: وجهة سياحية مستدامة، تنافسية متجددة، أصلية، ونوعية، ويتشكل كل قطب للجاذبية السياحية من عدة مكونات وفقاً لقدراته ولجاذبيته الإقليمية، وتم تحديد (7) أقطاب للجاذبية السياحية وهي-قطب الجاذبية السياحية شمال شرق، - قطب الجاذبية

إن هذا المخطط كانت له - من جهة - قاعدة وخلفيات أو بالأحرى دعامة قانونية مادية بني عليها، إذ تم التحضير له سابقاً وتحديد أهدافه وغاياته، لاسيما من خلال القانون رقم 20/01⁽¹⁾، الذي اعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية حسب المادة 22 منه، من بين أدوات تنفيذ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، وبالتحديد من المخططات التوجيهية للبنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية، وباعتباره كذلك فإن المشرع اعتمد سياسة متدرجة ومسترسلة ومتريثة وعقلانية في وضع وتجسيد هذا المخطط⁽²⁾، كما نجد القانون رقم 01/03 الذي أبان على سياسة تنموية ذات أبعاد مختلفة للمخطط، فبعد سنتين من إصدار القانون رقم 20/01 جاء هذا القانون المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، فذكر المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية، وجعله مرجعية لكل نشاط من أنشطة التنمية السياحية، بالإضافة إلى ذلك، ألزم المشرع

(1) القانون رقم 20/01 المؤرخ في 2001/12/12، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية، عدد رقم، 77، المؤرخة في 2001/12/15، ص 18.

(2) إن التريث والعقلانية ملموسان في أحكام القانون رقم 20/01، ويستشف ذلك من المادة 38 منه التي تنص على ما يلي: «يحدد المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية كيفية تطوير الأنشطة السياحية ومنشآتها الأساسية مع مراعاة: - خصوصيات المناطق وإمكاناتها، الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واجبات الاستغلال العقلاني والمتسق للمناطق والفضاءات السياحية، وبهذه الصفة يحدد قواعد المحافظة على المواقع ومناطق التوسع السياحي، وشروطها كما يحدد شروط توطير المشاريع السياحية وكيفياته، وأصناف التجهيزات وخصائصها وطريقة استغلال المواقع من خلال تحديد دفاتر الشروط».

2000 تاريخ نهاية أفاق المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية لسنة 1980، إلى غاية سنة 2008 تاريخ المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية الثاني الذي اعد سنة 2007، ويمتد إلى أفاق 2030، وهذا الفراغ كان له الأثر على السياحة في البلد، وعلى وضعية العقار السياحي سواء من الناحية القانونية، أو من الناحية الاستثمارية والتنمية الواقعية.

كما أن عدم الوضوح والتنسيق والانسجام في تجسيد المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية حقيقة أخرى لا يمكن إنكارها، فكما سبق وان أشير إليه، يعتبر هذا المخطط أداة تنفيذية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم، وبالتالي يجب أن يكون الأول موافقا ومنسجما مع الثاني، هذا أمر بديهي، ومن الناحية الزمنية يجب أن يكون الثاني اسبق في التطبيق والسريان من الأول، وهذا هو المحير عند المشرع الجزائري⁽¹⁾.

الفرع الثاني: مخطط التهيئة السياحية:

⁽¹⁾ بالرغم من أن المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية، هو أداة تنفيذية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم وبالتالي فالعلاقة بينهما علاقة جزء من الكل، إلا انه كان أول من صدر وعرف المصادقة، أي بدأ يسري زمنيا قبل المخطط الوطني، وهل يعقل أن الجزء اسبق في الزمن من الكل؟، فالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم اعد سنة 2001 وتمت المصادقة عليه سنة 2010، بينما المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية اعد سنة 2007 وصادق عليه سنة 2008 أي سنتين قبل المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، وهو ما يعد مفارقة قانونية، ذلك أن المصادقة تعني السريان وهذا الأخير يعني التنفيذ، وهل تسري وتنفذ الأداة قبل سريان مصدرها واصلها؟

فمتروكة للمستقبل، إذ أن من الأهداف البعيدة للمخطط التوجيهي للتهيئة السياحية تحقيق تنمية منسجمة للمنشات والهياكل السياحية وفق مواصفات عالمية، واستغلال عقلائي ورشيد للعقار السياحي وكذا الحفاظ عليه، كما أن هذا المخطط يرمي إلى تحقيق هدف نبيل واسمي يتمثل في ضرورة إشراك كل الشركاء الاجتماعيين جماعات إقليمية، مؤسسات الدولة، أعوان ومتعاملين اقتصاديين، مواطنين، في تحقيق وتجسيد مبادئ وغايات سياسة الدولة في مجال الاستثمار السياحي التنموي المستدام، وهي أهداف بالفعل رهينة المستقبل لعدة أسباب أهمها: الواقع العملي المر للعقار السياحي، الوضع الحالي للبلد على جميع الأصعدة سياسية، اقتصادية واجتماعية على الخصوص، نقص وقلة الوعي السياحي لدى المواطن والإدارة الجزائرية.

من ناحية ثانية، فإن المفارقات القانونية قائمة بخصوص هذا المخطط، ذلك أن عدم الثبات والاستقرار سمة بارزة في هذا السياق، فلم يكن التخطيط السياحي في الجزائر دائم النبض، إنما التقطع والتأخر صفته، ودليل ذلك أن الدولة وقعت في فراغ في هذا الجانب لمدة 08 سنوات، بدأ من سنة

السياحية شمال وسط،- قطب الجاذبية السياحية شمال غرب،- قطب الجاذبية السياحية جنوب شرق،-قطب الجاذبية السياحية جنوب غرب،- قطب الجاذبية السياحية الجنوب الكبير،-أخيرا قطب الجاذبية السياحية للجنوب الكبير- لأكثر تفصيل أنظر أحكام القانون رقم 02/10 المؤرخ في 29/07/2010، المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية عدد رقم 61، المؤرخة في 2010/10/21، ص 88، عدد مستقل وخاص نشر فيه حصر وقصر قانون المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.

برنامج النشاطات المزمع إنجازها مع الوظائف المتطابقة والاستثمارات المناسبة وكذا التهيئات البنوية المزمع إنجازها، إعداد التجزئة المخصصة للمشاريع المراد تحقيقها عندما تقتضي الضرورة ذلك، وفي جميع الحالات يتضمن مخطط التهيئة السياحية، نظاما يتعلق بحقوق البناء والارتفاقات، مخططات تقنية للتهيئة والمنشآت القاعدية⁽¹⁾.

أما بخصوص إجراءات إعداد وتنفيذ مخطط التهيئة السياحية فهي مطولة، إذ اصدر المشرع في هذا الشأن المرسوم التنفيذي رقم 86/07 المؤرخ في 2007/03/01⁽²⁾، حدد من خلاله إجراءات للإعداد والتحضير للمخطط، وأخرى للتنفيذ، فبالنسبة لإجراءات الإعداد والتحضير تتمثل باختصار شديد فيما يلي: (-يقرر إعداد مخطط التهيئة السياحية بقرار من الوزير المكلف بالسياحة لكل منطقة توسع سياحية محددة ومصروح بها ومصنفة وبناتظام...، يحدد هذا القرار عدة نقاط ويرسل من الوزير إلى الوالي أو الولاية المعنيين اللذين يرسلون رؤساء المجالس الشعبية الولاية والبلديات المعنية من اجل القيام بنشره لمدة معينة...، يكلف مكتب دراسات معتمد قانونا ومؤهل بإعداد المخطط طبقا للتنظيم المعمول به...، بعد ذلك تستشار إجباريا

(1) أنظر في كل ذلك: أحكام المواد من 12-17، من القانون رقم 03/03، المؤرخ في 2003/02/17، السابق الذكر.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 86/07، المؤرخ في 2007/03/11، المحدد لكيفيات إعداد مخطط التهيئة السياحية لمناطق التوسع و المواقع السياحية، الجريدة الرسمية عدد رقم 17، المؤرخة في 14/03/2007، ص 10.

يعتبر مخطط التهيئة السياحية أداة لتنفيذ الجزئيات المحددة في المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية، وفي نفس الوقت يمر بإجراءات مطولة من حيث الإعداد والتنفيذ، ولما كان كذلك فإن المخطط، عد أداة لتهيئة وتسيير العقار السياحي، إذ ورد ذلك صراحة ضمن أحكام القانون رقم 03/03، وبالتحديد في القسم الثاني من الفصل الثاني تحت عنوان "تهيئة وتسيير مناطق التوسع والمواقع السياحية"، وبالإطلاع على أحكام هذا القسم يتضح أن مواصفات مخطط التهيئة السياحية مرجعية أساسية في عملية التهيئة، إذ أن عملية تهيئة وتسيير منطقة التوسع والموقع السياحي تتم وفق مواصفات مخطط التهيئة السياحية الذي تعده الإدارة المكلفة بالسياحة في إطار تشاوري ومصادق عليه عن طريق التنظيم، كما يندرج مخطط التهيئة السياحية في إطار أدوات تهيئة الإقليم العمران، وفي هذا الصدد يعادل رخصة تجزئة للأجزاء القابلة للبناء، كما يمكن أن يرد فيه عند الضرورة الإشارة إلى تعديل الوعاء العقاري لضمان قابليته للتهيئة والاستثمار، ويقع على عاتق الدولة إعداد دراسات وأشغال التهيئة وإنجاز المنشآت القاعدية لمناطق التوسع والمواقع السياحية في هذا السياق، ومن أجل ذلك عد من أبرز أهداف مخطط التهيئة السياحية حماية الجمال الطبيعي والمعالم الثقافية التي يشكل الحفاظ عليها عاملا أساسيا للجذب السياحي وإنجاز استثمارات على أساس أهداف ثابتة من شأنها إحداث تنمية متعددة الأشكال للمساحات التي تزخر بما مناطق التوسع والمواقع السياحية، وعليه يشمل المخطط بيان عدة نقاط أهمها، تحديد المناطق القابلة للتعمير والبناء والمناطق التي يجب حمايتها، تحديد

أما إجراءات تنفيذ المخطط فتتمثل باختصار شديد فيما يلي: (- يتولى الوزير المكلف بالسياحة بالاتصال مع الوالي المعني بتنفيذ وتسيير مخطط التهيئة السياحية التي تمت الموافقة عليه، يتم تحديد الأجزاء القابلة للبناء والأجزاء الأخرى في المخطط، تستمر كل وثيقة معدة طبقا للقواعد العامة لتهيئة والتعمير الموافق عليها في إطار الإجراءات السابقة لتاريخ الموافقة على المخطط في إنتاج آثارها عندما لا تكون مدرجة داخل الجزء القابل للبناء لمنطقة التوسع السياحي أو يتعارض مع المواصفات الميدانية من طرف هذا الأخير ، يعدل مخطط التهيئة السياحية ويراجع بنفس الإشكال المقررة لإعداده⁽²⁾.

المطلب الثاني: الدمج النهائي للعقار

السياحي في مجال الاستثمار وفقا لآلية استغلاله:

لم يعرف استغلال العقار السياحي الموجه للاستثمار وحدة الآلية واستقرار النصوص القانونية، وإنما خضع لتطور بارز في هذا المجال، فمن البيع أو التأجير أو الامتياز كآليات لاستغلاله⁽³⁾، إلى

(2) لأكثر تفصيل، أنظر المواد من 19-23 من نفس المرسوم التنفيذي.

(3) أسس المشرع الجزائري للبيع أو التأجير أو الامتياز كآليات متاحة لاستغلال العقار السياحي بموجب نصوص القانون رقم 03/03، وجعل اللجوء لهذه الآليات مقترن حصرًا بإقامة مشاريع استثمارية على الأوعية العقارية السياحية وفقا لأحكام ومواصفات المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية، ومخطط التهيئة السياحية - لأكثر تفصيل، أنظر المواد من 25-28، من القانون رقم 03/03، المؤرخ في 17/02/2003، السابق الذكر، وفصل المشرع في هذه الآليات بموجب مرسوم خاص، هو المرسوم التنفيذي رقم 23/07 المؤرخ في 28/01/2007، المحدد لكيفيات

عدة إدارات عمومية ومصالح غير مكمزة للدولة وإدارات ومصالح عمومية أخرى...، ثم ينظم مدير السياحة بالتنسيق مع رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية جلسات تشاور في مختلف مراحل إعداد المخطط مع مختلف الشركاء الاجتماعيين ليصادق على مشروع المخطط بمداولة المجلس أو المجالس الشعبية للولاية المعنية ثم يبلغ الوالي مشروع المخطط للإدارات والهيئات والمصالح التي طلبت استشارتها سابقا لإبداء رأيها في اجل 30 يوما، يتقرر مشروع المخطط بقرار من الوالي بناء على اقتراح مدير السياحة للولاية ويتضمن عدة نقاط أهمها تعيين المحافظ أو المحافظين المحققين وتواريخ فتح وغلق التحقيق العمومي وكيفيات سيره، ليبلغ الوالي على سبيل العرض نسخة من القرار إلى الوزير المكلف بالسياحة وتكون مدة التحقيق العمومي 60 يوما وفي إطار ذلك تدون الملاحظات الناتجة عن التحقيق العمومي في سجل خاص يرقم ويؤشر عليه من طرف الوالي ويمكن إبداء هذه الملاحظات شفهيًا للمحافظ المحقق أو إرسالها إليه كتابيا ، بمجرد انقضاء الأجل القانوني يغلق سجل التحقيق ويوقعه المحافظ المحقق ويجزر محضر غلق التحقيق في اجل خمسة عشرة (15) يوما التالية ويرسله إلى الوالي المعني ابتداء من تاريخ استلامه الملف وعند انقضاء الأجل يُعد رأيه موافقة، أخيرا يصادق المجلس الشعبي الولائي المعني على مشروع مخطط التهيئة السياحية مرفق بسجل التحقيق ومحضر غلق التحقيق ونتائج المحافظ المحقق ورأي الوالي⁽¹⁾.

(1) لأكثر تفصيل، أنظر المواد من 05-15 من نفس المرسوم التنفيذي.

وعند المشرع الجزائري مجال خصص للعمل به، ومن أبرز أوجه ذلك، العقار السياحي الموجه للاستثمار، الذي يستغل وفقا لآلية عقد الامتياز.

لم يعرف المشرع الجزائري عقد الامتياز، وإنما تكفل الفقه بتعريفه ليعنى به، "ذلك العقد أو النمط الاستغلالي الذي تحول بموجبه الدولة، حقا معيناً لمدة محددة على قطعة أرضية متوفرة وتابعة لأملكها الخاصة سواء كان المستفيد شخصا طبيعياً أو معنوياً" (3).

بيد أنه بين أطراف العقد، لتمثل في الدولة -بالمفهوم العام لها كسلطة عامة- من جهة، والمستثمر العام المتمثل في المؤسسات والهيئات العمومية، أو الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الخاضعين للقانون الخاص من جهة أخرى، وهذا ما يتضح من نص المادة 03 من الأمر رقم 04/08 المعدل والمتمم، والملاحظ عدم اشتراط الجنسية الجزائرية في المستثمر الخاص، بمعنى يمكن أن يكون أجنبياً، والجدير بالذكر أن العقد يبرم لمدة أدناها (33) سنة وأقصاها (99) سنة، حسب المادة 04 من نفس الأمر.

أما بالنسبة لكيفيات إبرام العقد فينبغي عندها التمييز بين مرحلتين، مرحلة ما قبل سنة 2011 تاريخ صدور قانون المالية التكميلي (4) حيث

(3) بوجردة مخلوف، العقار الصناعي، الطبعة الثانية، دار هومة للنشر والتوزيع بوزريعة، الجزائر، 2006، ص 69.
(4) القانون رقم 11/11 المؤرخ في 18/07/2011، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد رقم، 40 المؤرخة في 20/07/2011، ص 04.

الامتياز كآلية للاستغلال، وذلك ابتداء من سنة 2008 تاريخ صدور الأمر رقم 04/08 المؤرخ في 01/09/2008 (1)، فهذا الأخير ألغى أنماط الاستغلال السابقة التي كانت خاضعة للقانون رقم 03/03 ونصوصه التنفيذية (2)، ولما كان كذلك فإن عقد الامتياز هو الآلية الوحيدة حالياً لاستغلال العقار السياحي الموجه للاستثمار، وعلى هذا الأساس يستوجب إعطاء مفهوم لهذه الآلية (الفرع الأول)، وبيان آثارها القانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم عقد الامتياز كآلية

لاستغلال العقار السياحي الموجه للاستثمار:

كان ولا زال عقد الامتياز أبرز وسائل القانون العام المعتمد عليها في التسيير والاستغلال، وهو بمثابة العصا المتينة المعتمد عليها في هذا الإطار،

إعادة بيع الأراضي الواقعة داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية أو منح حق امتياز عليها، الجريدة الرسمية عدد رقم 08، المؤرخة في 31/01/2007، ص 04، ورغم أن عنوان هذا المرسوم لم يتضمن آلية الإيجار إلا أن مضمونه تحدثت عليها، فضلا عن أحكام القانون 03/03.

(1) الأمر رقم 04/08، المؤرخ في 01/09/2008 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأماكن الخاصة للدولة و الموجهة لانجاز مشاريع استثمارية، الجريدة الرسمية، عدد رقم 49 المؤرخة في 03/09/2008، ص 03.

(2) ويتضح ذلك من نص المادة 15 من هذه الأمر التي جاء فيها: «تلغى كل الأحكام المخالفة لهذا الأمر ولاسيما تلك الواردة في القانون رقم 03/03، المؤرخ في 17/02/2003، والمتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية»، بمفهوم المخالفة هناك فعلا إلغاء ضمني لان المشرع نظم مسألة أو موضوع العقار السياحي الموجه للاستثمار من جديد بعد أن كان ينظمه القانون القديم في السابق، هذا في الواقع عملا بنص المادة 02 من القانون المدني.

يمنح العقد للمستثمر صاحب الامتياز، جملة من الحقوق يمكن تلخيصها فيما يلي:

- حق الحصول على رخصة البناء، حسب الفقرة الأولى من المادة 11 من الأمر رقم 04/08⁽²⁾.

- حق تأسيس رهن رسمي لصالح هيئات القرض على الحق العيني العقاري الناتج عن الامتياز، وكذا على البنائات المقرر إقامتها على الأرض الممنوح امتيازها، وذلك لضمان القروض الممنوحة لتمويل المشروع الاستثماري شريطة أن تتم مباشرة، حسب الفقرة الثانية من المادة 11 أعلاه.

- الحق في تكريس ملكية البنائات المنجزة من المستثمر على الأرض الممنوح امتيازها بمبادرة من قبله ويعقد موثق، كما له الحق في التنازل عن ملكية البنائات والحق العيني العقاري الناتج عن حق الامتياز فور الإنجاز الفعلي للمشروع الاستثماري المعين من المصالح المختصة التي تعد وتسلم شهادة للمطابقة بذلك، والبدء في النشاط بعد المعاينة الفعلية من قبل الوكالة الوطنية للتنمية السياحية- حسب المادة 14 من نفس الأمر⁽³⁾.

(2) يتم الحصول على رخصة البناء وفقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال التهيفة والتعمير، بعد الاستشارة المسبقة لوزارة المكلفة بالسياحة، هذا في الواقع طبقا لنص المادة 24، من القانون رقم 03/03، المؤرخ في 17/02/2003، السابق الذكر.

(3) وفي نفس المضمون أنظر المادتين 18، 19، من المرسوم التنفيذي رقم 152/09، المؤرخ في 02/05/2009، والمحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمولاك

كان يمنح الامتياز بصيغتين، صيغة المزداد العيني وصيغة التراضي، أما بصدور القانون رقم 11/11، أصبح يرخص بمنح الامتياز عن طريق التراضي بقرار من الوالي على أساس دفتر شروط، بعد موافقة الوكالة الوطنية للتنمية السياحية على الأراضي التابعة لمنطقة التوسع السياحي وبعد موافقة الوزير المكلف بالسياحة⁽¹⁾.

وبعد الترخيص بمنح الامتياز يتم تكريسه بعقد إداري تعده مديرية أملاك الدولة مرفقا بدفتر أعباء يحدد بدقة برنامج الاستثمار وكذا بنود وشروط منح الامتياز، وهذا حسب المادة 10 من الأمر رقم 04/08، ليسجل العقد بعد ذلك، ويشهر لدى المصالح المختصة.

الفرع الثاني: آثار عقد الامتياز كآلية

لاستغلال العقار السياحي الموجه للاستثمار:

العبرة من التصرف القانوني آثاره التي يرتبها، وما هي إلا انعكاس طبيعي لمركز الطرفين، اكتسابا للحقوق وتحملا للالتزامات، ومن الحصيف بحث حقوق والتزامات المستثمر التي يمنحها له ويفرضها عليه عقد الامتياز الوارد على العقار الموجه للاستثمار السياحي، مع الإشارة لحقوق السلطة المتعاقدة في هذا السياق.

أولا: حقوق المستثمر:

قصد تسهيل وضمان الإنجاز الفعلي للمشروع الاستثماري على الوعاء العقاري السياحي،

(1) انظر المادتين 03 و 05 ف3، من الأمر رقم 04/08 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 11/11، المؤرخ في 18/07/2011، السابق الذكر.

وبالتالي يجب على مشرعنا أن يراجع نفسه في الأمر رقم 04/08 ويمنح الامتياز على أملاك وطنية عمومية وليست خاصة، على الأقل بالنسبة للأراضي الواقعة داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية القابلة للبناء وإقامة مشاريع استثمارية، ذلك أنه من المفروض أن يكون مآل هذه الأوعية التي كانت في الأصل (مملوكة ملكية خاصة، أو ملكية وطنية خاصة بالدولة أو الولاية أو البلدية)، لأن تصبح أملاكاً وطنية عمومية ذات طابع سياحي، بعد اقتنائها من قبل الوكالة الوطنية للتنمية السياحة وفقاً للوسائل السابق ذكرها، وذلك قصد تسهيل عملية استغلالها في إطار من الشفافية والحفاظ على الثروة العقارية السياحية الموجهة لمشاريع استثمارية، أما الوضع الحالي للاستغلال، سيؤدي مع خصوصية الإدارة والفرد الجزائري - إلى تلاعب وصفقات عقارية مشبوهة، وبالنتيجة تهريبٌ للعقار السياحي الموجه للاستثمار و تغيير في طبيعته ووجهته الأساسية، خاصة إذا كان يمنح من الوالي وعن طريق التراضي.

- الحق في الاستفادة من الامتيازات والإعفاءات المحددة بموجب قانون الاستثمار⁽²⁾ وبموجب قوانين المالية⁽¹⁾.

⁽²⁾ ميّز قانون ترقية الاستثمار بين ثلاثة أنواع من المزايا التي يستفيد منها المستثمر لا يتسع المقال للحوض فيها وتمثل باختصار في (مزايا ومشاركة لكل أنواع على مرحلتين الانجاز والاستغلال، مزايا إضافية بالنسبة للاستثمارات ذات الامتياز والمنشئة لمناصب شغل، المزايا الاستثنائية لفائدة الاستثمارات ذات الأهمية الخاصة للاقتصاد الوطني) - لأكثر تفصيل أنظر، لمواد من 12-17 من قانون

إن في تمكين المستثمر من حق كهذا الأخير، يتراوح ما بين التبرير والغرابة، فهو من جهة مبرر بالنظر لما هو موجود قانوناً، كون أن الأوعية العقارية محل العقد تندرج ضمن الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة وفقاً لأحكام الأمر رقم 04/08، وهذه الأخيرة من خصائصها أنها قابلة للتصرف فيها عملاً بمضمون قانون الأملاك الوطنية، ولما كان كذلك يكون للمستثمر حق اكتساب ملكية هذه الأوعية العقارية وما عليها من بنايات أقامها.

ومن جهة أخرى يكون تمكين المستثمر من حق كهذا غريب بالنظر لما ينبغي أن يكون من حيث المبدأ القانوني، إذ أن السؤال الموجه للمشرع الجزائري في هذا الإطار، هو: هل الامتياز يمنح على الأملاك الوطنية الخاصة أم العامة؟ فالمشرع ناقض الفقه الإداري لان الامتياز يمنح على مرفق عام، وناقض نفسه لأنه وفي نفس سنة صدور الأمر رقم 04/08، منح امتياز من خلال قانون آخر، هو القانون المعدل لقانون الأملاك الوطنية رقم 30/90⁽¹⁾، وذلك بموجب المادة 64 مكرر منه، لكنه منحه على أملاك وطنية عمومية وليس أملاك وطنية خاصة.

الوطنية الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، الجريدة الرسمية عدد رقم 27، المؤرخة في 2009/05/06، ص 04.

⁽¹⁾ القانون رقم 14/08، المؤرخ في 2008/07/20، المعدل والمتمم للقانون رقم 30/90 المؤرخ في 01/04/1990، والمتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية عدد رقم 44، المؤرخة في 2008/08/03، ص 10.

ثانيا: التزامات المستثمر:

ويحق للدولة في إطار كل ما سبق، الإشراف والتوجيه للمستثمر وإمكانية تعديل شروط وينود العقد، مع توقيع جزاءات على المستثمر المخل بالتزاماته على غرار إسقاط حقه، وهو ما يتبين من نصوص متفرقة في أحكام الأمر 04/08، والمرسوم التنفيذي رقم 152/09.

خاتمة:

ختاما لما سبق فإن الذي يستنتج من دراسة هذا الموضوع، أن المشرع الجزائري حقيقة وضع آليات قانونية لتوفير ودمج العقار السياحي في مجال الاستثمار، فتمثلت آليات توفيره في الاقتناء الودي أصلا (التراضي)، والشفعة ونزع الملكية لأجل المنفعة العمومية استثناء، في حين تراوحت آليات دمج بين التهيئة والتخطيط كآلية تمهيدية تحضيرية تصورية محددة للأولويات وأوجه الاستخدامات، وعقد الامتياز كآلية نهائية للاستغلال، ولا ينكر ناكر القيمة القانونية الموضوعية لهذه الآليات.

بيد أن هذا يقال بتحفظ، لأن ذلك لا يكفي للحكم بتوفيق المشرع الجزائري، في تحقيق مبتغى التوفير والدمج الفعلي للعقار السياحي في مجال الاستثمار، ولا يكفي للحكم بفاعلية ونجاعة الآليات التي وضعها في هذا المجال، فيجب التأكيد على تلك الحقيقة الساطعة التي مفادها الغموض والنقص وعدم التناسق والتكامل إلى درجة وصلت إلى حد التناقض أحيانا، للنصوص القانونية المنظمة لبعض الآليات على غرار وسيلة الشفعة، وآلية الامتياز، هذا من جهة.

يفرض عقد الامتياز جملة من الالتزامات على المستثمر يمكن تلخيصها في ما يلي:

- دفع مبلغ الإتاوة الإيجارية السنوية المحددة من قبل مصالح أملاك الدولة، وفقا لنص المادة 08 من الأمر 04/08، والمادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم: 152/09.

- إنجاز المشروع الاستثماري تحت مسؤوليته وفي إطار التقيد بالبنود المحددة في دفتر شروط منح الامتياز وفقا لمضمون نص المادة 12 من الأمر، ولما كان كذلك فإن المستثمر ملزم باحترام قواعد التعمير وحماية البيئة وتحمل الارتفاقات المثقلة للعقار وكل ذلك في إطار والمحافظة على الطابع السياحي للعقار للمعاقرة محل المشروع الاستثماري (2).

ترقية الاستثمار رقم 09/16، المؤرخ في 2016/08/03، السابق الذكر.

(1) يستفيد المستثمر صاحب الامتياز من التخفيض في مبلغ الإتاوة السنوية بناء على اقتراح من المجلس الوطني للاستثمار وبتقرير من مجلس الوزراء-أنظر المادة 08، من الأمر رقم 04/08، المعدلة والمتمة بموجب المادة 15، من القانون رقم 11/11، وبموجب المادة 62 من القانون رقم 10/14، المؤرخ في 2014/12/30، المتضمن قانون المالية لسنة 2015، الجريدة الرسمية عدد رقم 78، المؤرخة في 2014/12/31، ص 03، هذا الأخير الذي تعفي المادة 60 منه المستثمر من دفع حقوق التسجيل ورسم شهر عقد الامتياز.

(2) أنظر بنود نموذج دفتر شروط منح الامتياز عن طريق التراضي الملحق ثانيا، بالمرسوم التنفيذي رقم 152/09، المؤرخ في 2009/05/02، السابق الذكر.

- توفير الإمكانيات المادية ووسائل الدعم اللوجستي للوكالة الوطنية للتنمية السياحية المكلفة باقتناء الأوعية العقارية السياحية الموجهة للاستثمار، مع ضرورة إيجاد فروع محلية لهذه الوكالة نظرا لصلاحياتها الواسعة،

- إعادة النظر في أحكام الأمر رقم 04/08، ومنح الامتياز على أملاك وطنية عمومية، خصوصا بالنسبة للأوعية العقارية السياحية الموجهة للاستثمار، أو على الأقل إعادة النظر في نص المادتين 13 و 14 من هذا الأمر.

- ضرورة القيام بعملية تصحيحية واسعة وبناءة للمخطط التوجيهي للتهيئة السياحية، ومخطط التهيئة السياحية، باعتبارهما آليتين لرسم سياسة الدولة والتجسيد المباشر لها، في مجال التهيئة والتخطيط للأوعية العقارية السياحية الموجهة للاستثمار، مع إشراك أهل الاختصاص والخبراء والتقنيين في هذا المجال.

ومن جهة أخرى بعض الآليات لا يُصدقها الواقع ولا تعرف انعكاس وسهولة في التطبيق العملي في هذا المجال، على غرار وسيلة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، والسبب في ذلك راجع لقلّة الوعي والثقافة السياحية لدى الفرد أحيانا والإدارة الجزائرية أحيانا أخرى، مع الأسف الشديد، كمان آلية التهيئة والتخطيط تميزت بعدم الثبات والاستقرار من جهة، الوقوف عند حد التصور والدخول في مفرقات قانونية من جهة أخرى.

وعلى هذا الأساس ووفقا لما سبق - ولتحقيق فاعلية ونجاعة حقيقة، لآليات توفير ودمج العقار السياحي في مجال الاستثمار - تقدم التوصيات التالية:

- تحديد مرتبة الوكالة الوطنية للتنمية السياحة في ممارسة حقها في الشفعة ومنحها أولوية في ذلك،

- إزالة الغموض والتناقض بين نصوص القانون رقم 03/03، والمرسوم التنفيذي رقم 385/06، بخصوص حالات ممارسة الوكالة لحق الشفعة.