

الآليات القانونية المكرسة لاستغلال العقار الإقتصادي في ظل قانون 17-23 Legal mechanisms Dedicated to The exploitation of Economic Real estate Law 23/17.

بن أوزينة امحمد، جامعة غرداية، الجزائر

benoudina.mhamed@univ-ghardaia.dz

تاريخ قبول المقال: 10-05-2024 ..

تاريخ إرسال المقال: 26-04-2024

الملخص:

مما لا يدع مجالاً للشك بأن العقار الإقتصادي يعدّ أحد الرهانات التي يعول عليه في الدول المتطورة لتحقيق الإقلاع الإقتصادي وللرفع من مؤشرات النمو؛ خاصة في ظل تحديات ومؤشرات تراجع عائدات البترول، فالعقار الإقتصادي إذا تم إستغلاله على أحسن وجه من شأنه الإسهام في جلب الثروة وتوفير مناصب الشغل، فهو مجال خصب للإستثمار وقاطرة حقيقية للتنمية الشاملة بشقيها الإقتصادي والإجتماعي وبديلاً أمثلاً للمحروقات، والجزائر تزخر بمقدرات وموارد واعدة في مجال الإستثمار؛ وهذا ما يؤهل العقار الإقتصادي لأن يتصدر المشهد التنموي، وعلى هذا الأساس سعت السلطات العليا في البلاد لإحاطته بترسانة تشريعية متلاحقة تبرز من خلالها الآليات القانونية لاستغلاله، وعليه يمكن طرح لمعالجة الإشكالية التالية: فيما تتمثل الآليات التي كرسها القانون رقم 17-23 المحدد لشروط وكيفيات منح العقار الإقتصادي التابع للأموال الخاصة للدولة الموجه لإنجاز مشاريع استثمارية؟

الكلمات المفتاحية: الآليات القانونية، العقار الإقتصادي، الإستثمار، عقد الإمتياز

Abstract: There is no doubt that economic real estate is one of the most reliable bets in developed countries to achieve economic take-off and raise growth indicators. Especially in light of the challenges and indicators of declining oil revenues. In fact, economic real estate, if exploited in the best way, would contribute to bringing wealth and providing jobs. It is a fertile field for investment and a real engine for comprehensive development, both economic and social, and an ideal alternative to fuel. Algeria is replete with promising capabilities and resources in the field of investment; This is what qualifies economic real estate to take the lead in the development scene, and on this basis, the highest authorities in the country have sought to surround it with a successive legislative arsenal through which the legal mechanisms for exploiting it emerge. Accordingly, the following problem can be addressed: What are the mechanisms established by Law No. 23-17 of November 15, 2023, which specifies the conditions and modalities for granting economic real estate belonging to the state's private property intended for the implementation of investment projects?

Keywords: legal mechanisms, economic real estate, investment, concession agreement.

مقدمة:

يعتبر توفير مناخ ملائم للإستثمار من الأوجه المثلى لبعث التنمية الإقتصادية الحقيقية، ومن أبرز المعالم المساعدة على تحقيق أهداف الإستثمار المنشودة هو توفير العقار الإقتصادي الذي يعدّ من أولويات المرحلة، فهو ركيزة أساسية - العقار الإقتصادي- لرسم السياسات الاقتصادية للدولة الجزائرية؛ باعتباره عاملا حاسما في تطوير وترقية الإستثمار المنتج، ومحرك فاعل للإنعاش الإقتصادي لا يكمن الاستغناء عليه في تحريك دواليب التنمية المستدامة بشقيها الإقتصادي والاجتماعي، خاصة في خضم التحولات الراهنة التي يعيشها العالم.

ومن مؤشرات فاعلية ونجاعة العقار الإقتصادي هو قياس مدى قدرة الآليات القانونية التي يعتمد عليها في استغلاله على تجسيد الأبعاد التنموية، والباحث في الشأن الإقتصادي والقانوني في الجزائر يلحظ بجلاء من خلال قوانين الإستثمار والنصوص القانونية المتعاقبة¹؛ تلك المزوجة في أليات وأساليب إستغلال العقار الإقتصادي وحتى في منح العقار الإقتصادي، سواء تعلق الأمر بصيغ التنازل أو الإمتياز بالإضافة إلى طرق منح العقار الإقتصادي سواء بالمزاد العلني أو بالتراضي.

ومن خلال هذه الدراسة تم الإعتماد على المنهج التحليلي بغية تحليل مختلف النصوص القانونية المعروضة وفق تسلسل منطقي للأفكار للأصول إلى نتائج مقبولة؛ على اعتبار أن الموضوع جديد فهو جدير بالبحث والتعمق.

وعليه نحاول طرح الإشكالية التالية: فيما تتمثل الآليات القانونية المكرسة لإستغلال العقار الإقتصادي

في ظل القانون رقم 17-23 ؟

المبحث الأول: ماهية العقار الإقتصادي

قبل الحديث عن الآليات القانونية التي جاء بها القانون رقم 17-23²، نعرج فيما يلي إلى إعطاء مفهوم عن العقار الإقتصادي (المطلب الأول)، وكذا بيان الهيئات المخولة بمنحه في الجزائر (المطلب الثاني).

¹ آخرها القانون 22-18 المؤرخ في 24/07/2022 يتعلق بالإستثمار، جريدة رسمية 2022، عدد 50.

² قانون 23-17 المؤرخ في 15 نوفمبر 2023 الذي يحدد شروط وكيفيات منح العقار الإقتصادي التابع للأموال الخاصة للدولة الموجه لإنجاز مشاريع استثمارية، جريدة رسمية 2023، عدد 73.

المطلب الأول: مفهوم العقار الإقتصادي

لكي ينسنى لنا تتبع بشكل جيد حيثيات ومضامين النصوص التشريعية والتنظيمية النازمة للعقار الإقتصادي حري بنا وضع تعريف للعقار الإقتصادي، وبيان الأوعية العقارية المخصصة لاستيعابه، وهذا ما سنتطرق له فيما يلي:

الفرع الأول: تعريف العقار الإقتصادي

العقار الإقتصادي عبارة مركبة من كلمتين العقار والإقتصادي.

فالعقار هو ذلك الشيء الثابت والمستقر في حيز، فلا يمكن نقله من مكان إلى آخر دون إحداث ضرر أو تلف فيه¹.

أما العقار الإقتصادي عبارة عن ملك عقاري مؤهل لاستقبال مشروع استثماري بمفهوم قانون الإستثمار، تابع للأملك الخاصة للدولة، أو هو ملكية عقارية خاصة تم اكتسابه من طرف الوكالة الجزائرية لترقية الإستثمار لفائدة الدولة².

فمصطلح "العقار الإقتصادي" تم استحداثه وتعريفه بشكل صريح بموجب القانون 17-23 السابق الذكر بعدما كان في وقت سابق من خلال النصوص التشريعية يشار للعقار بمصطلح "الأراضي التابعة للأملك الخاصة للدولة والموجهة للإستثمار.

لكن المصطلح الشائع هو العقار الصناعي والذي عرّف بأنه يمثل المساحة الجغرافية أو الرقعة الأرضية أو الحيز المكاني المخصص لتركيز المؤسسات الصناعية، وقد يراد بالعقار الصناعي الوعاء الذي يتم تخصيصه بغرض إنجاز مختلف الإستثمارات ذات الطبيعة الصناعية وهذه الأوعية سواء كانت عبارة عن مباني أو أراضي مستغلة أو غير مستغلة³.

¹ - المادة 01/683 من الأمر 58/75 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني، جريدة الرسمية 1975، عدد 78 .

² - المادة 4 من قانون 17-23 سابق الذكر.

³ - كريمة فردي، عقد الإمتياز لإستغلال العقار الصناعي في الجزائر، لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة1، 2018-2019، ص 5.

الفرع الثاني: الأوعية العقارية المخصصة لاستيعاب العقار الإقتصادي

لا يكون للعقار الإقتصادي جدوى تنموية؛ إذا لم تخصص له أوعية عقارية ملائمة ومهيأة لتركيزه، وهذا ما نصت عنه المادة 2 من قانون 17-23 السابق الذكر، فقد حدد المشرع الجزائري مناطق مؤهلة لاستقطاب واستيعاب المشاريع الاستثمارية، وكانت على النحو التالي:

- الأوعية العقارية المهيأة المتواجدة بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية،
- الأوعية العقارية المهيأة المتواجدة بمناطق الصناعية ومناطق النشاطات،
- الأوعية العقارية المهيأة التابعة للحضائر التكنولوجية،
- الأوعية العقارية المهيأة المتواجدة داخل المدن الجديدة،
- الأصول العقارية الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية.
- الأصول العقارية المتبقية للمؤسسات العمومية المحلة.
- الأوعية العقارية ذات الطابع التجاري الموجهة للترقية العقارية،
- الأوعية العقارية المهيأة الداخلة في الأملاك الخاصة للدولة،

من ذلك نلاحظ أن المشرع وبالنظر إلى التشريعات السابقة أضاف عبارة "الأراضي المهيأة" بموجب القانون 17-23، وقد عرّف الأراضي المهيأة وقال بأنها تلك الأملاك العقارية المتواجدة ضمن حضيرة الأملاك الخاصة للدولة وتحتوي على الطرقات وعلى مختلف الشبكات الضرورية من أجل استعماله على أحسن وجه¹، والملاحظ كذلك أن المشرع تم إضافة أوعية عقارية جديدة مستقطبة للعقار الإقتصادي منها المواقع السياحية والأراضي الموجهة للترقية العقارية ذات الطابع التجاري.

وقد أسندت مهمة تهيئة تلك الأراضي العقارية لوكالات وطنية أنشئت خصيصا لتهيئة الأراضي العقارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة للمشاريع الإستثمارية²، وهي بادرة جديدة من شأنها الإسهام في توفير أوعية عقارية مؤهلة لاستقطاب العقار الإقتصادي.

¹ - المادة 4 من سابق الذكر.

² - المادة 7 من قانون 17-23، المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 23-486 المؤرخ في 28 ديسمبر 2023 الذي يحدد مكونات العقار الإقتصادي التابع للأملاك الخاصة للدولة الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية والقابل لمنح الامتياز، الجريدة الرسمية 2023، العدد 85.

الآليات القانونية المكرسة لاستغلال العقار الإقتصادي في ظل قانون 17-23

وهذه الوكالات متمثلة في الوكالة الوطنية للعقار الصناعي الموضوعة تحت وصاية الوزير المكلف بالصناعة¹، والوكالة الوطنية للعقار السياحي الموضوعة تحت وصاية الوزير المكلف بالسياحة²، والوكالة الوطنية للعقار الحضري الموضوعة تحت وصاية الوزير المكلف بالعمران³. حيث تتولى الوكالة الوطنية للعقار الصناعي عمليات التهيئة والربط الداخلى والخارجي بالطرق والشبكات المختلفة للعقار الصناعي وإعادة تأهيل مناطق الصاعية ومناطق النشاطات⁴، أما الوكالة الوطنية للعقار السياحي تقوم بربط وتهيئة العقارات السياحية المتواجدة ضمن مناطق التوسع السياحي والأماكن السياحية⁵، أما الوكالة الوطنية للعقار الحضري من جملة المهام المنوطة بها تحديد وضبط العقار الحضري وتهيئته، بناء على التوجيهات العريضة لتهيئة الإقليم وأدوات التهيئة والتعمير⁶.

المطلب الثاني: الهيئات المانحة للعقار الإقتصادي

كما أشرنا سابقا يعتبر تفعيل الاستثمار المنتج قاطرة حقيقية للتنمية المستدامة، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال وضع هيئات مؤهلة وكفيلة بمنح العقار الإقتصادي، والناظر لمختلف التشريعات والنصوص التنظيمية وكذا من خلال الواقع المعاش يلحظ تعاقب العديد من الجهات المتدخلة في عملية منح العقار الإقتصادي. فيما يلي نتطرق إلى تلك الهيئات المخولة بمنح العقار الإقتصادي قبل وبعد صدور قانون رقم 22-18 المتعلق بالإستثمار.

الفرع الأول: الهيئات المانحة للعقار الإقتصادي قبل صدور قانون رقم 22-18

قد لا يكفي الحديث عن الوسائل القانونية لاستغلال العقار الإقتصادي، بل لابد من معرفة الهيئات المخولة لمنحه واللافت للنظر هو تعدد الجهات المانحة للعقار الإقتصادي؛ وقد يرجعه البعض إلى تعاقب التشريعات والتنظيمات المسيرة للعقار الموجه للاستثمار والتي يمكن إختصارها فيما يلي:

- 1- تأسست بموجب المرسوم التنفيذي رقم 23-488 المؤرخ في 28 ديسمبر 2023 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للعقار الصناعي وتنظيمها وسيورها، جريدة الرسمية 2023، عدد 85.
- 2- تأسست بموجب المرسوم التنفيذي رقم 23-489 المؤرخ في 28 ديسمبر 2023 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للعقار السياحي وتنظيمها وسيورها، جريدة رسمية 2023، عدد 85.
- 3- تأسست بموجب المرسوم التنفيذي رقم 23-490 المؤرخ في 28 ديسمبر 2023 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للعقار الحضري وتنظيمها وسيورها، الجريدة الرسمية 2023، عدد 85.
- 4- المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 23-488 سابق الذكر.
- 5- المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 23-489 سابق الذكر.
- 6- المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 23-490 سابق الذكر.

الآليات القانونية المكرسة لاستغلال العقار الإقتصادي في ظل قانون 17-23

أولاً: بناء على المرسوم التشريعي 93-12 المتعلق بترقية الاستثمار المعدل والمتمم؛ الجهة المانحة للعقار الإقتصادي هي وكالة ترقية الاستثمار ودعم متابعته (APSI) التي أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي 94-313 المتضمن صلاحيات وتنظيم وسير وكالة ترقية الاستثمار

ثانياً: بناء على قانون 01-16 المصادق على الأمر 01/03 المتضمن تطوير الاستثمار المعدل والمتمم¹؛ الجهة المانحة للعقار الإقتصادي هي الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار (ANDI)

ثالثاً: بناء على الأمر 06-11²، فإن الجهة المانحة هي الولاية ممثلة في السيد الوالي بعد تقديم طلب الإمتياز إلى الأمانة العامة للولاية .

رابعاً: بناء على المرسوم 10-20³؛ الجهة المانحة للعقار الصناعي هي لجنة ولائية تساعد على تحديد الموقع وضبط العقار تسمى (CALPIREF)، هذه اللجنة أبقت على طريقة التراضي والمزاد العلني في طريقة منح الامتياز وكذا على عدم تحويل الامتياز إلى تنازل التي كرسها الأمر 08-04 السابق الذكر، أمانة اللجنة مديرية الصناعة وترقية الاستثمار قبل أن تتغير تسمية هذه المديرية⁴ .

خامساً: في ظل قانون المالية التكميلي 2015⁵، حيث تم تعديل نص المادة 05 من قانون المالية التكميلي لسنة 2011 مما نتج عنه إلغاء لجنة (CALPIREF)، وهذا بموجب المادة 48 من القانون المالي التكميلي لسنة 2015، والتي تخول للمدير الولائي للصناعة صلاحية إقتراح منح العقار الإقتصادي.

الفرع الثاني: الهيئات المانحة للعقار الإقتصادي بعد صدور قانون رقم 22-18

بعد صدور القانون 22-18 المتعلق بالإستثمار تم الفصل في الهيئة المنوط بها منح العقار الإقتصادي وهي الوكالة الجزائرية لترقية الإستثمار⁶، التي كانت تسمى سابقا الوكالة الوطنية لتطوير الإستثمار.

¹ قانون 16/01 المؤرخ في 2010/10/21 المصادق على الأمر 03/01 المؤرخ في 2001/08/20 المتضمن قانون تطوير الاستثمار المعدل والمتمم.

² الأمر 11/06 المؤرخ في 2006/08/30 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأموال الخاصة للدولة الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، جريدة رسمية 2006، لعدد 53 .

³ المرسوم التنفيذي 20/10 المؤرخ في 2010/01/12 المتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار وتشكيلتها وسيرها، جريدة رسمية 2010، عدد 04 .

⁴ تم تغيير تسميتها في العديد من المناسبات من مديرية التنمية الصناعية وترقية الاستثمار إلى مديرية الصناعة وترقية الاستثمار إلى مديرية الصناعة والمناجم.

⁵ القانون رقم 01/15 المؤرخ في 2015/07/23 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، جريدة الرسمية 2015، عدد 40.

⁶ المادة 8 و 13 و 14 من قانون 17-23 سابق الذكر.

الآليات القانونية المكرسة لاستغلال العقار الإقتصادي في ظل قانون 17-23

وبالتالي الوكالة الجزائرية لترقية الإستثمار هي الجهة الوحيدة المخول لها منح العقار الإقتصادي المتواجد ضمن حضيرة الأملاك الخاصة للدولة من أجل استثماره، كما أن للوكالة مهام أخرى في مجال الإعلام والتسهيل ومرافقة المستثمر والمتابعة وتسيير الإمتيازات¹.

المبحث الثاني: استغلال العقار الإقتصادي في ظل قانون رقم 17-23

الدارس للشأن العقاري في الجزائر خاصة العقار الإقتصادي يلحظ بشكل جلي عدم الاستقرار في آليات تسييره واستغلاله، نجد المشرع أحيانا ينص على عقد التنازل وأحيانا أخرى على عقد الامتياز سواء القابل للتحويل إلى تنازل أو غير قابل للتحويل إلى تنازل، وهذا ما شكّل هاجسا بالنسبة للمستثمرين. لا بأس أن نتعرف فيما يلي على أبرز الآليات والأساليب المعتمدة بصفة عامة في استغلال العقار الإقتصادي (المطلب الأول)، ثم نعرّج على بيان تطبيقاتها -الآليات- في استغلال العقار الإقتصادي على ضوء قانون 17-23 (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الآليات القانونية لاستغلال العقار الإقتصادي

يعدّ عقد التنازل وعقد الإمتياز من أبرز الآليات والأساليب القانونية في استغلال العقار الإقتصادي وعليه سنعرّج فيما يلي على الحديث عنهما، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: عقد التنازل كألية لاستغلال العقار الإقتصادي

عقد التنازل يكون بين الإدارة صاحبة الملكية والمستثمر، فعقد البيع أو التنازل يصب في نتيجة واحدة وهي نقل الملكية بصفة كلية وشاملة، هذا ما ذهب إليه الأستاذ بوجردة مخلوف، وتكون فيه الدولة في مرتبة التنازل والمستثمر بمثابة التنازل له، مهما كان وطني أو أجنبي شخص طبيعي أو معنوي سواء خاضع للقانون العام أو الخاص، وعليه يمكن بيع الأملاك العقارية الواقعة في الأملاك الوطنية الخاصة من قانون 30/90².

من خلال تعريف بوجردة مخلوف، نلاحظ أن عقد التنازل تم اعتباره عقد بيع وهذا ما يصعب تبريره باعتبار أن عقد البيع هو من عقود المعاوضة، أي يتم بدفع ثمن مماثل لقيمة الشيء ويستعمل فيه مصطلح نقل الملكية، وهذا قد لا نجده في كثير من الأحيان في عقد التنازل الذي قد لا يماثل الثمن

¹ - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 111-24 المؤرخ في 13 مارس 2024 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 22-298 المؤرخ في 8 سبتمبر 2022 الذي يحدد تنظيم الوكالة الجزائرية لترقية الإستثمار وسيورها، جريدة رسمية 2024، العدد 19، والمادة 4 من قانون 18-22 المتعلق بالاستثمار، سابق الذكر..

² - المادة 89 من لقانون رقم 30/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل و المتمم ، جريدة الرسمية 1990 ، عدد 52 .

الآليات القانونية المكرسة لاستغلال العقار الإقتصادي في ظل قانون 17-23

قيمة الشيء المتنازل عليه، فمصطلح التنازل يستعمل بشكل في تحويل ملكية ممتلكات العقارية تابعة للأمالك الخاصة للدولة.

الغرض من التنازل هو استثمار الأوعية العقارية التابعة للأمالك الخاصة للدولة، غير أنّ عقد التنازل يتميز على عقود القانون المدني للتضمنه بعض الشروط الاستثنائية مثال ذلك التنازل على قواعد الشرط الفاسخ أو التنازل بناء على دفتر الشروط.

الفرع الثاني: عقد الامتياز كألية لاستغلال العقار الإقتصادي

أولاً: تعريف عقد الامتياز

المشرع في الجزائر اعتمد على عقد الإمتياز من خلال في مختلف التشويعات والتنظيمات القانونية، لا بأس فيما يلي من أن نفرده له حيزاً واسعاً وذلك على النحو التالي:

1- التعريف القانوني:

عرّف عقد الامتياز في الفقرة التمهيدية لدفتر الشروط النموذجي الذي جاء به المرسوم رقم 152/09¹ على أنه اتفاق محدد المدة غرضه الإنتفاع من عقار واقع في الأمالك العقارية الخاصة للدولة من أجل استغلاله كمشروع استثماري.

2- التعريف الاصطلاحي:

تباينت التعريفات بشأن عقد الامتياز، رغم قلة الذين تطرقوا إلى هذا الجانب لكن نورد بعضها فيما يلي:
- يرى الدكتور سليمان محمد الطماوي بأن عقد الإمتياز هو عقد إداري يلتزم فيه الشخص الطبيعي أو المعنوي وتحت مسؤولياته بإدارة المرفق العام الإقتصادي مقابل رسوم يأخذها من المنفعين من المرفق العام ضمن ضوابط وشروط تضمنها الإدارة².

- أما تعريف الأستاذة أكرون الياقوت³: "عقد الامتياز يستفيد من حماية القانون، تمنح الدولة بموجبه ولمدة محددة الإنتفاع بعقار تابع لأملكها الخاصة مخصص لاستقبال مشروع استثماري منتج".

¹ المرسوم التنفيذي 152/09 المؤرخ في 2009/05/02 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، جريدة رسمية 2009 ، عدد 27، ملغى.

² طماوي سليمان محمد، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، طبعة 5، مطبعة جامعة عين شمس، مصر 1991 ، ص 108.

³ أكرون الياقوت، الأمر 04/08 كأداة لترقية الاستثمار، مجلة المحكمة العليا، 2010 .

الآليات القانونية المكرسة لاستغلال العقار الإقتصادي في ظل قانون 17-23

- وقد ذهب الأستاذ بوجردة مخلوف في تعريفه لعقد الإمتياز بأنه عقد يسمح للدولة بتحويل حق الإنتفاع من عقار لفائدة شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون الخاص سواء مقيم أو غير مقيم ولمدة معينة من أجل تجسيد مشروع استثماري، وهذا العقار متواجدة في الملكية الخاصة للدولة¹.

من خلال هذه التعريفات لا بأس أن نعطي جملة من الملاحظات بشأنها:

التعريف الذي أورده سليمان الطماوي يشمل فقط الإمتياز الممنوح لإدارة وتسيير المرفق العام، أما ما ذهب إليه بوجردة مخلوف فهو نفسه التعريف الذي تضمنه البند الأول من ملحق دفتر الشروط النموذجي التابع للمرسوم التنفيذي رقم 94-322 السابق الذكر.

وعليه نرى أن تعريف أكرن الياقوت يقترب إلى حد بعيد من إعطاء تعريف حقيقي لعقد الامتياز باعتبار أن هذا الأخير يشمل الأوعية العقارية التابعة للأملك الوطنية الخاصة ويهدف إلى احتضان المشاريع الاستثمارية ولا يقتصر فقط على تسيير المرافق العامة.

ثانيا: الطبيعة القانونية لعقد الامتياز

لتحديد الطبيعة القانونية لعقد الامتياز وجب طرح التساؤل التالي: هل عقد الامتياز يعتبر عقد إداري أي تكون الدول في مركز لائحي بمعنى تستعمل سلطتها وبالتالي صاحب الامتياز يقبل بالشروط المفروضة عليه؟ أم أنّ عقد الامتياز عقد مدني يستمد أصوله من مبادئ القانون المدني وبالتالي يضم شروط تعاقدية يكون للأطراف فيه محل المساواة؟.

يمكن القول أن عقد الامتياز ذو طبيعة مزدوجة تكون فيه الإدارة طرفا في العقد وبالتالي تكون العلاقة تعاقدية قائمة على مبدأ العقد شريعة المتعاقدين، هذا من جهة ومن جهة أخرى؛ وقد تكون للإدارة سلطة في التعديل والرقابة وتوقيع الجزاءات، كالفسخ مثلا الذي يطبق على المتعاقد الذي أخل بأحد التزاماته².

ثالثا: خصائص عقد الامتياز

1- ينصرف على حق عيني تبعي ويجيز الانتفاع به، فلا يحق لصاحب الامتياز التصرف في الوعاء العقاري أي الأرض المقام عليها الاستثمار فهي ملك مقصور على الدولة، أما البنيات فيحق له التصرف فيها بعد إنجاز المشروع وحصوله على شهادة المطابقة.

2- عقد إداري تصدره إدارة أملاك الدولة مرفقا بدفتر الشروط الذي يحدد الخطوط الرئيسية للنشاط الاستثماري.

¹ - بوجردة مخلوف، العقار الصناعي، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2008، ص 69 .

² - المادة 20 من المرسوم 09-152 سابق الذكر.

الأليات القانونية المكرسة لاستغلال العقار الإقتصادي في ظل قانون 17-23

- 3- محدد المدة أي أن عقد الامتياز يقيد بمدة زمنية وهذا ما أكدته تشريعات العقار الإقتصادي.
- 4- ينصب على قطعة أرض متواجدة في الأملاك الوطنية الخاصة للدولة سواء كانت مخصصة أو غير مخصصة وتمنح للشخص الطبيعي والمعنوي الخاضع للقانون الخاص.
- 5- يكون نصير دفع إتاوة تكون بالدينار الرمزي خلال مدة الإنجاز وإتاوة تجارية خلال المدة الباقية للاستغلال.
- 6- يعتبر عقد شكلي؛ فالشكلية فيه ركنا جوهريا كونه ينصب على عقار، وبالتالي لا يكفي الرضا والمحل والسبب.

المطلب الثاني: الأليات القانونية لاستغلال العقار الإقتصادي على ضوء قانون 17-23

تجدر الإشارة بأن الجزائر عرفت في وقت سابق أليات قانونية في استغلال العقار الإقتصادي، لا بأس في هذه السانحة من بيان أهم إسقاطات وتطبيقات لتلك الأليات القانونية وذلك قبل وبعد صدور قانون 17-23 .

الفرع الأول: تطبيقات الأليات القانونية لاستغلال العقار الإقتصادي قبل صدور قانون 17-23

أولا: عقد التنازل كألية لاستغلال العقار الإقتصادي

1- الإعتقاد على عقد التنازل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 45-73 الذي يتضمن إحداث لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية: حيث تم إنشاء هذه المناطق الصناعية في بادئ الأمر بموجب المرسوم التنفيذي رقم 45/73 الذي يتضمن إحداث لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية¹، بعدها نظمت عملية إدارة وتهيئة وتسيير المناطق الصناعية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 55/84 المتعلق بإدارة المناطق الصناعية²، والمرسوم التنفيذي رقم 56/84 الذي يتضمن تنظيم مؤسسات تسيير المناطق الصناعية وعملها³.

فإدارة أملاك الدولة تقوم بتحويل سند ملكية التابعة لها لصالح هيئات تسيير وتهيئة العقار الصناعي، على أن تقوم مؤسسات التهيئة والتسيير بإعادة التنازل على العقارات المخصصة للاستثمار لصالح المستثمرين عن طريق عقود موثقة ومشهرة وذلك بعد تجزئتها وتهيئتها والحصول على رخصة التجزئة، في حين قد توجد بعض العقارات ملك للخواص متواجدة ضمن مخطط المنطقة الصناعية في هذه الحالة إدارة

¹ المرسوم التنفيذي 45/73 المؤرخ في 28/02/1973 الذي يتضمن إحداث لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية، جريدة رسمية 1973، عدد 20 .

² المرسوم التنفيذي رقم 55/84 المؤرخ في 03/03/1984 المتعلق بإدارة المناطق الصناعية ، جريدة رسمية 1984.

³ المرسوم التنفيذي رقم 56/84 المؤرخ في 03/03/1984 يتضمن تنظيم مؤسسات تسيير المناطق الصناعية ، جريدة الرسمية 1984 .

الآليات القانونية المكرسة لاستغلال العقار الإقتصادي في ظل قانون 17-23

- تسيير المناطق الصناعية تقوم بشراء هذه العقارات من مالكيها بواسطة عقود موثقة ثم تدرجها ضمن حظيرة العقارات التي سوف تخضع للتنازل عليها فيما بعد.
- 2- **عقد التنازل بموجب قانون الاستثمار الوطني الخاص 82-11¹**؛ فالمستثمر عند تحصله على الموافقة للاستثمار يمكن أن يستفيد من عقد التنازل في حدود مناطق النشاط، أما ما يتعلق بالخطوات والإجراءات الواجب اتخاذها لإعداد عقد التنازل:
- تقديم طلب الاعتماد من طرف المستثمر لغرض إنجاز المشروع الاستثماري والذي يرفق بمحضر لجنة اختيار الأرضية.
 - يقوم مدير أملاك الدولة بتحديد سعر التنازل، بعد قبول ملف الاعتماد.
 - يحول الملف من طرف مدير أملاك الدولة إلى الوالي مرفق بقرار إداري للتنازل، وذلك بعد أخذ رأي الوزير المختص.
 - يعدّ مدير أملاك الدولة عقد التنازل بعد إمضاء قرار الترخيص بالتنازل من طرف الوالي، ويكون هذا العقد مصحوب بشرط الفاسخ متعلق بمدى إنجاز المشروع واحترام المواعيد المقررة، أما بخصوص الجهة المخولة بمراقبة ومعاينة عملية الإنجاز هو الديوان الوطني للتوجيه ومتابعة الاستثمارات الوطنية الخاصة، وفي حالة عدم التقيد بالشروط المحددة يرسل محضر مفاده عدم الإنجاز إلى مدير أملاك الدولة ليباشر إجراءات دعوى الفسخ أمام القضاء.
- 3- **صيغ التنازل عن الأملاك الوطنية الخاصة للدولة**: تطبيقا للقانون 90-30 صدر المرسوم التنفيذي 91-454²، حيث أشار هذا المرسوم إلى أنّ عملية التنازل تتم بطريقتين؛ المزاد العلني³، والتراضي⁴. يمكن تسجيل بعض الانتقادات التي طالت عقد التنازل منها أن هذا العقد لا يراعي في أجندته الترشيد العقلاني لاستغلال العقار الصناعي باعتبار هذا النوع من العقارات غير قابلة للتجديد وبالتالي التنازل عليه يعرضه للمضاربة والمساومة غير المجدية، هذا من جهة ومن جهة أخرى التنازل عن العقار الصناعي يؤدي في الكثير من الأحيان إلى تغييرات في طبيعة وجهات النشاطات المنتجة وهذا ليس في خدمة وصالح الإقتصادي الوطني.

¹- قانون 11/82 المؤرخ في 21/04/1982 المتعلق بالاستثمار الإقتصادي الوطني الخاص ، جريدة رسمية 1982 عدد 34، ملغى .

²- المرسوم التنفيذي 91-454 المؤرخ في 14/11/1991 المحدد لشروط إدارة الأملاك الوطنية الخاصة والعامّة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كفاءات ذلك، جريدة رسمية 1991، عدد 69.

³- المادة 10 المرسوم التنفيذي 91-454 السابق الذكر.

⁴- يعتبر أمر استثنائي يرمي إلى تجسيد الاستثمارات التي تهدف إلى ترقية المناطق المعزولة .

الفرع الثاني: عقد الإمتياز كألية لاستغلال العقار الإقتصادي

تم تبني صيغة الإمتياز آنذاك من خلال المرسوم التشريعي 93-12 المتعلق بترقية الاستثمار المعدل والمتمم؛ في نشاط وكالة ترقية الاستثمار ودعم متابعته (APSI) التي أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي 94-313 المتضمن صلاحيات وتنظيم وسير وكالة ترقية الاستثمار، والتي تجيز للمتحصل على الامتياز تحويله إلى تنازل.

كذلك الشأن من خلال قانون 01-16 المصادق على الأمر 03/01 فعند منح العقار من طرف الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار (ANDI)، لا يمكن لصاحب الامتياز تحويل عقده إلى تنازل. العمل بصيغة الإمتياز كان من خلال الأمر 06-11، لصاحب الامتياز الحق في تحويل عقده إلى تنازل.

يعتبر الأمر رقم 08-04 الملغى آخر من تناول صيغة الإمتياز غير قابل للتحويل إلى تنازل، والذي يعتبر آنذاك نقطة تحول مفصلية في استغلال العقار الصناعي في الجزائر، كونه ألغى صيغة التنازل واستحدث شروط جديدة والمتمثلة في منح أوعية عقارية موجهة للاستثمار، وهذه الأوعية غير قابلة للتحويل إلى تنازل، أما بخصوص طريقة منح الامتياز كانت تتم بطريقتين سواء بالمزاد العلني أو بالتراضي¹، كما يتم منح الامتياز لمدة 33 سنة قابلة للتجديد مداها 99 سنة².

ونظر للبطء في إجراءات منح العقار الصناعي وقلة الإقبال على صيغة المزاد العلني قررت السلطات العليا للدولة إدراج إجراءات جديدة من أجل الحصول على العقار العمومي الموجه للاستثمار، وذلك بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2011 المشار إليه أعلاه، والذي أستبعد طريقة المزاد العلني وأبقى على صيغة التراضي.

مجمل ما يمكن قوله بالنسبة لعقد الامتياز كأداة لاستغلال الوعاء العقاري الموجه للاستثمار؛ يعد فعلا نقلة نوعية في التشريع العقاري الجزائري وقد جاء عقب الإخفاقات التي عرفها عقد التنازل والمثالب التي شابته.

¹ - المادة 03 من الأمر 04-08 السابق الذكر.

² - المادة 04 من الأمر نفسه.

الآليات القانونية المكرسة لاستغلال العقار الإقتصادي في ظل قانون 17-23

الفرع الثاني: الآليات القانونية لاستغلال العقار الإقتصادي على ضوء قانون 17-23

الصيغة التي يمنح بها العقار الإقتصادي بعد صدور قانون 17-23 هي صيغة الإمتياز بالتراضي قابل للتحويل إلى تنازل، وهذا ما أكدته المادة 8 الفقرة 6 والمادة 14 من قانون 17-23، فالوكالة الجزائرية لترقية الإستثمار تمنح العقار الإقتصادي بتفويض من الدولة عن طريق شبك وحيد بصيغة الإمتياز بالتراضي قابل للتحويل إلى تنازل مرفوقا بدفتر أعباء نموذجي يتضمن بنودا إدارية عامة وبنودا خاصة تتماشى مع التوجهات الإستراتيجية الرامية في سبيل تحقيق التنمية المنشودة. يمنح هذا الإمتياز بموجب قرار تسنه الوكالة الجزائرية لترقية الإستثمار بعد استيفاء أجل الطعون، بعدها تكلف مصالح أملاك الدولة بإعداد عقود الإمتياز، وذلك بناء على طلب الوكالة الجزائرية¹، مدة هذا الإمتياز ثلاث وثلاثين (33) سنة قابلة للتجديد².

يحول الإمتياز إلى تنازل من قبل الوكالة، بعد طلب صاحبه، بشرط الإنجاز الفعلي للمشروع وفق بنود معدة في دفتر الأعباء وكذا دخوله مرحلة الإستغلال وحصوله على شهادة المطابقة من الإدارة المؤهلة³، والمستفيد من الإمتياز قد شخص طبيعي أو معنوي، وطنيا أو أجنبيا سواء مقيم أو غير مقيم يحمل مشروعا استثماريا⁴.

و بمناسبة إستفادة المستثمر من الإمتياز القابل للتحويل إلى تنازل؛ يلزم صاحب الإمتياز بدفع إتاوة إيجارية سنوية يبدأ سريانها من تاريخ دخول النشاط الإستثماري حيز الإستغلال⁵، الغرض من ذلك توفير ملاءة مالية تساعد في الإنطلاق بأرحية في استغلال العقار الإقتصادي، وهذا يعدّ أمرا جديدا بالمقارنة بالتشريعات السابقة، حيث كان يكلف صاحب الإمتياز بدفع الإتاوة بمجرد حصوله على عقد الإمتياز غير قابل للتحويل إلى تنازل بموجب الأمر 04-08 سابق الذكر.

من تبعات الحصول على عقد الإمتياز تسهيل استخراج رخصة البناء وتأسيس رهن عن الحق العيني⁶، والقانون يخول للوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار الحق في فسخ عقد الإمتياز بموجب قرار الفسخ، وهذا

¹ - المادة 14 من قانون 17-23 سابق الذكر .

² - المادة 14 من القانون نفسه، والمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 23-487 سابق الذكر.

³ - المادة 17 من قانون 17-23 السابق الذكر، والمادة 15 المرسوم التنفيذي رقم 23-487 سابق الذكر.

⁴ - المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 23-487 سابق الذكر .

⁵ - المادة 16 من قانون 17-23 سابق الذكر .

⁶ - المادة 14 من القانون نفسه.

الآليات القانونية المكرسة لاستغلال العقار الإقتصادي في ظل قانون 17-23

في حالة إخلال بماورد في بنود الأعباء، وعلى أساس هذا قرار تقوم مصالح أملاك الدولة بأعداد عقد الفسخ¹.

الخاتمة:

من خلال ما تم عرضه نستشف بوضوح تلك الترسانة التشريعية المنظمة لتسيير وإدارة شؤون العقار الإقتصادي في الجزائر، وهذا يدل على الأهمية البالغة التي توليها السلطات العليا للإستثمار وبالأخص العقار الإقتصادي والحافطة العقارية المستقطبة للمشاريع الاستثمارية والمساعدة على إقامة نسيج مؤسستي متنوع وجالب للإستثمار.

اللافت للنظر بناء على ما سبق طرحه ذلك اللاستقرار في أساليب وطرق استغلال وإدارة العقار الإقتصادي تارة يعتمد المشرع على عقد التنازل وتارة أخرى على عقد الإمتياز قابل التحويل وغير قابل التحويل إلى تنازل بالإضافة إلى تعدد في الأطراف والهيئات المتدخلة في عملية منح العقار الإقتصادي.

فالقانون رقم 17-23 تضمن العديد من المستجدات في مجال الأستثمار على غرار تكريسه آلية الإمتياز بالتراضي القابل إلى تحويل إلى تنازل في استغلال العقار الإقتصادي والذي تمنحه بشكل حصري الوكالة الجزائرية لترقية الإستثمار والتي أعطى لها صلاحية كبيرة في تسيير وإدارة دواليب الإستثمار في المرحلة القادمة.

بعض التوصيات:

- العمل على تكريس مبدأ الإستقرار التشريعي الناظم للإستثمار، والذي من شأنه التقليل من مخاوف المستثمرين وخاصة المستثمر الأجنبي.
- الإنطلاق في مشاريع تهئية الأراضي العقارية المستقطبة للعقار الإقتصاي التي كلفت بها الوكالات الوطنية السابق الذكر وذلك لضمان تحقيق الوفرة العقارية المرجوة.
- تنظيم دورات تكوينية مكثفة لكل المتدخلين في إدارة وتسيير العقار الإقتصادي، وخاصة موظفي الوكالة الجزائرية لترقية الإستثمار.

¹ - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 23-487 سابق الذكر.

الآليات القانونية المكرسة لاستغلال العقار الإقتصادي في ظل قانون 17-23

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: النصوص القانونية:

- الأمر 58/75 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم .
- الأمر 11/06 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية .
- الأمر 04/08 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية.
- القانون رقم 11/82 المتعلق بالاستثمار الاقتصادي الوطني الخاص.
- القانون رقم 30/90 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم.
- القانون رقم 16/01 المصادق على الأمر 03/01 المتضمن قانون تطوير الاستثمار المعدل والمتمم.
- قانون المالية التكميلي 2011 المتضمن قانون المالية التكميلي 2011.
- القانون رقم 01/15 المتضمن قانون المالية التكميلي 2015 .
- القانون 18-22 يتعلق بالإستثمار.
- القانون رقم 17-23 يحدد شروط وكيفيات منح العقار الإقتصادي التابع للأمالك الخاصة للدولة الموجه لإنجاز مشاريع استثمارية.
- المرسوم التنفيذي 45/73 يتضمن إحداه لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية .
- المرسوم التنفيذي رقم 55/84 متعلق بإدارة المناطق الصناعية.
- المرسوم التنفيذي رقم 56/84 يتضمن تنظيم مؤسسات تسيير المناطق الصناعية.
- المرسوم التنفيذي 152/09 يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية.
- المرسوم التنفيذي 20/10 لمتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار وتشكيلتها وسيرها.
- المرسوم التنفيذي رقم 23-486 يحدد مكونات العقار الإقتصادي التابع للأمالك الخاصة للدولة الموجه لإنجاز مشاريع استثمارية والقابل لمنح الامتياز .
- المرسوم التنفيذي رقم 23-488 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للعقار الصناعي وتنظيمها وسيرها.
- المرسوم التنفيذي رقم 23-489 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للعقار السياحي وتنظيمها وسيرها.
- المرسوم التنفيذي رقم 23-490 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للعقار الحضري وتنظيمها وسيرها.

الآليات القانونية المكرسة لاستغلال العقار الإقتصادي في ظل قانون 17-23

- المرسوم التنفيذي رقم 24-111 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 22-298 يحدد تنظيم الوكالة الجزائرية لترقية الإستثمار وسيرها.

ثانيا: الكتب

- الطماوي سليمان محمد، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة 5، مطبعة جامعة عين شمس، مصر 1991.

- أكرون الياقوت، الأمر 04/08 كأداة لترقية الاستثمار، مجلة المحكمة العليا، 2010 .

- بوجردة مخلوف، العقار الصناعي، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2008 .

ثالثا: الرسائل والمذكرات

- كريمة فردي، عقد الإمتياز لإستغلال العقار الصناعي في الجزائر، لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة1، 2018-2019.