

مخطط التهيئة السياحية ودوره في تعزيز استثمار العقار السياحي
-العقار السياحي التابع للأمالك الخاصة للدولة أنموذجاً-

**Tourism Development Scheme and its role in promoting the investment of
tourism property-The tourism property of the state Indija-**

د/ وردة دريش *

كلية الحقوق جامعة الجزائر 1 (الجزائر) 0.derriche@univ-alger.dz

تاريخ النشر: 2021/06/30

تاريخ القبول: 2021/06/07

تاريخ الإرسال: 2021/05/11

الملخص:

يعد العقار السياحي التابع للأمالك الخاصة للدولة أحد أصناف العقار الموجه للاستثمار، حيث يساهم في بناء اقتصاد وطني متكامل، فهو القاعدة التي ترتكز عليها كل المشاريع الاستثمارية ودوره فعال في دفع عجلة النمو الاقتصادي والاجتماعي، حيث أكد المشرع بأن إنجاح سياسة الاستثمار في الجزائر لا يكون إلا وفق توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية، والذي يشتمل على مجموعات من التنظيمات والإجراءات التي تهدف من خلالها الدولة بالبرقي في المجال السياحي من خلال وضع الخطط والبرامج التي من خلالها يتم الاستغلال الأمثل لمختلف ما تحتويه الجزائر من جوانب عرض.

أظهرت الدراسات أن المشرع الجزائري تبنى نظام الامتياز بالتراضي غير القابل للتنازل كآلية لاستغلال العقار السياحي التابع للأمالك الخاصة للدولة وذلك بهدف الحفاظ وتثمين الحافطة العقارية التابعة للدولة.
الكلمات المفتاحية: الأملاك الخاصة للدولة، مخطط التهيئة السياحية، عقار سياحي، عقد الامتياز بالتراضي، قاعدة التراضي.

Abstract:

State private property tourism is one of the types of investment-oriented property, it is the bedrock of all investment projects and its effective role in advancing economic and social growth, the legislator has stated that the success of the investment policy in Algeria is based on the guidelines for the design of tourism, it includes a series of regulations and procedures through which states aim to promote tourism through the development of plans and programmes, the various aspects of Algeria s presentation are optimized.

Studies have shown that the Algerian legislator has adopted the system of concession by non-derogable consent as a mechanism for the exploitation of the tourist property belonging to the private property of the state, with a view to preserving and valuing the state estate portfolio.

Key words: Private property of the state. Tourist planning scheme. Tourist estate. The concession contract is consensual. Consensus role.

مقدمة

العقار السياحي باعتباره من العقارات الاقتصادية الموجهة للاستثمار وحسن استغلاله وإدارته تعتبر من بين أهم الفرص التي تستطيع الجزائر اغتنامها من أجل تعويض العجز الذي تعاني منه بعض القطاعات خاصة وأن أكبر مورد للمداخيل يأتي من قطاع وحيد وهو المحروقات، ولن يتأتى ذلك إلا من حيث تحديد أحكام جيدة تدير العقار السياحي، وتجعله قابلاً للاستثمار.

أورد المشرع الجزائري مصطلح العقار السياحي في المادة 20 من القانون 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، عند ما نص على تشكيل العقار السياحي القابل للبناء بأنه يتشكل من الأراضي المحددة لهذا الغرض في مخطط التهيئة السياحية ويضم الأراضي التابعة للأملاك الوطنية العمومية والخاصة وتلك التابعة للخواص.

وبما أن الأملاك الخاصة للدولة تمثل الأموال المملوكة للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة ملكية خاصة ولا تخصص للنفع العام، وللدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الحق في استغلالها أو التصرف فيها كتصرف الأفراد في أموالهم الخاصة وهي تخضع لأحكام القانون الخاص¹، فلقد كانت هذه الأملاك والمتواجدة داخل مناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية مجالاً خصباً للاستثمارات الوطنية أو الأجنبية أو خوصصتها بالطرق القانونية المعمول بها.

لذلك أقر المشرع الجزائري بحتمية تبني منهجية جديدة لتطوير وتثمين الإمكانيات المتاحة بالاعتماد على العقار السياحي التابع للأملاك الخاصة للدولة وتثمين الإمكانيات المتاحة بالاعتماد على العقار السياحي التابع للأملاك الخاصة للدولة ومكوناته، وذلك من خلال تطوير برامج إنجاز للنهوض بالسياحة الوطنية إلى مستوى المعايير الدولية من جهة أخرى، لذلك بات من الضروري اعتماد إطار استراتيجي مرجعي بفضل ما جاءت به الترتيبات القانونية من آليات وبرامج جد مغرية، وهذا ما جسد من خلال توجيهات المخطط الوطني للتهيئة السياحية، باعتباره أداة تترجم إدارة الدولة في تثمين القدرات الطبيعية والثقافية

مخطط التهيئة السياحية ودوره في تعزيز استثمار العقار السياحي-العقار السياحي

التابع للأماكن الخاصة للدولة

د/وردة دريش

والتاريخية للبلاد لأنه يمنح البلاد بكاملها وكل جزء منها التوجيهات الإستراتيجية السياحية في إطار التنمية المستدامة.

مما تقدم تظهر أهمية دراسة موضوع استثمار العقار السياحي المملوك للدولة ملكية خاصة بربطه مع مخطط التهيئة السياحية، على اعتبار العقار السياحي أصبح يعد العامل المميز والأساسي لانتعاش السياحة وثروة رئيسية تتجلى قيمته في الأنشطة الاقتصادية المتمركزة عليه والتي تتمتع بأهمية كبيرة وتقوم عليها اقتصاديات العديد من الدول، والتي تنطلق من المكانة التي وصلت إليها السياحة كقطاع اقتصادي قائم بذاته. حيث أصبحت تحتل المركز الرابع عالمياً كقطاع تصديري بعد البترول والكيمياويات والأغذية.

وعليه تهدف هذه الدراسة إلى إبراز كيفية تنظيم المشرع لاستغلال العقار السياحي التابع للأماكن الخاصة للدولة من خلال انتهاجه لسياسة تنمية إستراتيجية قائمة على تطوير برامج إنجاز للنهوض بالسياحة الوطنية على مستوى المعايير الدولية.

من خلال ما سبق، اخترنا لمعالجة هذه الورقة البحثية طرح الإشكالية التالية: إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري من خلال المخطط الوطني للتهيئة السياحية في إرساء قواعد قانونية متكاملة تهدف إلى تثمين استغلال العقار السياحي التابع للأماكن الخاصة للدولة؟.

وللإجابة على إشكالية الدراسة اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي من خلال تحليل مجموعة من النصوص القانونية ذات الصلة لاستنباط الأحكام واستخلاص المفاهيم المتعلقة بالموضوع محل الدراسة، وذلك في إطار خطة تتكون من مبحثين، خصص المبحث الأول لتبيان مفهوم العقار السياحي التابع للأماكن الخاصة للدولة في إطار مخطط التهيئة السياحية، والمبحث الثاني خصص لدراسة عقد الامتياز باعتباره الخيار الأمثل لتفعيل استغلال العقار السياحي التابع للأماكن الخاصة للدولة.

مخطط التهيئة السياحية ودوره في تعزيز استثمار العقار السياحي-العقار السياحي

د/وردة دريش

التابع للأمالك الخاصة للدولة

المبحث الأول: مفهوم العقار السياحي التابع للأمالك الخاصة للدولة في إطار مخطط التهيئة

السياحية.

بالرجوع إلى القانون المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية²، يمكن القول أن العقار السياحي القابل للبناء يتشكل من أصناف متنوعة من الملكيات العقارية ومن بين هذه الملكيات العقارات التابعة للأمالك الخاصة للدولة، وهي مجموع الأملاك المملوكة للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة ملكية خاصة وتخصص للنفع العام، والتي أكد المشرع الجزائري بأنه لا يمكن استغلالها باعتبارها أداة فعالية للتنمية السياحية إلا وفقا للقواعد والقيود التي يحددها مخطط التهيئة السياحية باعتباره الوسيلة التي تنظم كيفية تهيئة وتسيير وتحديد المواصفات الخاصة بالبناء في هذه العقارات حسب الطابع السياحي للمواقع. وعليه يقسم هذا المبحث إلى، مفهوم العقار السياحي التابع للأمالك الخاصة للدولة (المطلب الأول)، نظرة عن المخطط الوطني للتهيئة الساحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم العقار السياحي التابع للأمالك الخاصة للدولة.

يعتبر العقار السياحي التابع للأمالك الخاصة للدولة من بين الأوعية العقارية للاستثمار المنتج، وقد عمد المشرع الجزائري إلى تنظيم هذا النوع من العقار السياحي الموجود ضمن الأملاك الخاصة للدولة، حيث يرتبط تطوير الاستثمار على مستوى هذا العقار السياحي بمجموعة العناصر المكونة له والتي تجعل منه قطباً سياحياً كمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية. ويتجميع هذه العناصر ينقسم هذا المطلب إلى التعريف الاصطلاحي للعقار السياحي التابع للأمالك الخاصة للدولة (الفرع الأول)، مكونات العقار السياحي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف العقار السياحي التابع للأمالك الخاصة للدولة.

يضم العقار السياحي، الأملاك الوطنية الخاصة للدولة والجماعات المحلية وقد عرفها قانون الأملاك الوطنية بنصه: "... أما الأملاك الأخرى غير المصنفة ضمن الأملاك العمومية والتي تؤدي وظيفة إمتلاكية

مخطط التهيئة السياحية ودوره في تعزيز استثمار العقار السياحي-العقار السياحي

التابع للأماكن الخاصة للدولة

د/وردة دريش

ومالية تشمل الأملاك الوطنية الخاصة³. ومن خلال هذه المادة المشرع لم يعرف الأملاك الوطنية الخاصة واعتمد على مفهوم المخالفة، إذ نوهت هذه المادة بأن الأملاك الأخرى غير المصنفة ضمن الأملاك العمومية والتي تؤدي وظيفة مالية وإملاكية تمثل الأملاك الخاصة للدولة.

حيث يتكون العقار السياحي التابع للأماكن الخاصة للدولة من الأراضي الواقعة داخل مناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، وقد تكون أراضي تم إلغاء تخصيصها وتصنيفها كأراضي تابعة للأملاك الوطنية العامة وهي قابلة للبيع والإيجار والتبادل⁴. وتباع الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والمتواجدة داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية والضرورية لإنجاز البرامج الاستثمارية المحددة في مخطط التهيئة السياحية للوكالة الوطنية للتنمية السياحية طبقاً لاتفاق ودي⁵.

كما حددت المواد 17، 18، 19 و 20 من القانون 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية مشتملات الأملاك الخاصة للدولة التابعة للدولة والولاية والبلدية، والتي جاءت مذكورة على سبيل المثال لا على سبيل الحصر وهو ما تفيد به عبارة "تتضمن" وعبارة "وخصوصاً على ما يأتي" المذكورتين في المواد أعلاه.

وتنطبق على العقار السياحي التابع للأملاك الخاصة للدولة جميع الأحكام المنصوص عليها في مواد قانون الأملاك الوطنية والمتعلقة بتكوين هذه الصنف من الأملاك⁶، مع مراعاة أيضاً الأحكام الخاصة بالعقار السياحي الواردة ضمن النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة له.

الفرع الثاني: مكونات العقار السياحي التابع للأملاك الخاصة للدولة.

يشتمل العقار السياحي التابع للأملاك الخاصة للدولة على حسب ما تضمنته النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة له على كل من مناطق التوسع السياحي (أولاً) والمواقع السياحية (ثانياً).

أولاً: مناطق التوسع السياحي.

تتمتع الجزائر بقدرات سياحية هائلة، لهذا ركزت وزارة السياحة في السياسات الخاصة بتطوير السياحة في الجزائر بإنشاء ما يسمى بمناطق التوسع السياحي التي تتوفر على مؤهلات تسمح لها بأن تكون منطقة سياحية، ورغم الانشغال والاهتمام الكبير الذي أولته السلطات لتحديد مفهوم المناطق والمواقع السياحية وتأمينها قانونياً، إلا أن المفهوم كان يفنقر إلى الدقة، مما أدى إلى العراقيل التي حالت دون تطبيقه ونجم عن ذلك الشغل العشوائي لمناطق التوسع السياحي تدهور المواقع السياحية وتحويل الموارد عن طبيعتها، مما أدى إلى التقليل من فرص الاستثمار في بعض المناطق ذات القيمة السياحية العالية، وعليه قامت السلطات المعنية بإعادة تحديد مفهوم المناطق السياحية⁷.

بالرجوع إلى القانون المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية نجده اعتبر مناطق التوسع السياحي: '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 مردودية'⁸. إذ يتم تهيئة وتسيير واستغلال هذه المناطق التوسعية وفقاً لمواصفات مخطط التهيئة السياحية المعد من قبل الإدارة المكلفة بالسياحة والمدرج ضمن أدوات تهيئة الإقليم.

إن ما يستشف من التعريف المذكور أن مناطق التوسع السياحي هي عبارة عن فضاء غير مبني (عقارات غير مبنية) مؤهل لإقامة المنشآت والمؤسسات الفندقية، الأقطاب السياحية للامتياز، المياه الحموية...⁹.

ثانياً: المواقع السياحية.

هي كل منظر أو موقع يتميز بجاذبية سياحية بسبب مظهره الخلاب كواحات الصحراء، أو بما يحتوي عليه من عجائب أو خصوصيات طبيعية كالحظائر الوطنية الطبيعية، أو بنايات مشيدة عليه مثل الأماكن والآثار التاريخية، يعترف له بأهمية تاريخية أو فنية أو أسطورية أو ثقافية، والذي يجب تضمين أصالته

مخطط التهيئة السياحية ودوره في تعزيز استثمار العقار السياحي-العقار السياحي

التابع للأماكن الخاصة للدولة

د/وردة دريش

والمحافظة عليه من التلف أو الاندثار بفعل الطبيعة أو بفعل الإنسان¹⁰، وانطلاقاً من هذا التعريف يمكن اعتبار المواقع السياحية جزءاً لا يتجزأ من العقار السياحي التابع للأماكن الخاصة للدولة ولا تقل أهمية عن مناطق التوسع السياحي، لأن لها دور مهم في تكوين هذا النوع من العقارات.

والملاحظ أن المفهوم الجديد للتوسع السياحي يتركز أولاً وقبل كل شيء على حماية المناطق من البناءات الفوضوية، ثم تهيئتها وفق شروط العناية بجوانب البيئة والطبيعة والتراث المحلي، وهذا ما جسده الوكالة الوطنية للتنمية السياحية من خلال قيامها بعملية تهيئة وتطهير شاملة لكل مناطق التوسع السياحي الموجودة بالولايات الساحلية والتي كانت تعرف حالة متقدمة من الإهمال.

المطلب الثاني: نظرة على مخطط التهيئة السياحية.

يتم تهيئة وتسيير مناطق التوسع والمواقع السياحية وفق مواصفات مخطط التهيئة السياحية الذي تعده الإدارة المكلفة بالسياحة في إطار تشاوري ومصادق عليه عن طريق التنظيم. فما المقصود من هذا المخطط (الفرع الأول)، وما هي مجموع الأهداف التي سطرت وينتظر تحقيقها من خلال تطبيق مضمون مخطط التهيئة السياحية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعرف مخطط التهيئة السياحية.

نتج المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية، بفضل المسار الطويل من الأبحاث والتحقيقات والدراسات والخبرات، ونتيجة لتفكير طويل وتشاور واسع مع الفاعلين الوطنيين العموميين والخواص على امتداد الندوات الجهوية، والخلاصات التي توصلت إليها، وهو جزءاً لا يتجزأ من المخطط الوطني للتهيئة الإقليمية¹¹.

وبذلك عرف مخطط التهيئة السياحية على أنه مجموعة القواعد العامة والخاصة بتهيئة واستعمال منطقة توسع سياحية والمواصفات الخاصة بالتعمير والبناء وكذا الارتقاقات المطبقة فيما يخص استعمال وحماية الأملاك والعقارات المبنية حسب الطابع السياحي للموقع¹².

مخطط التهيئة السياحية ودوره في تعزيز استثمار العقار السياحي-العقار السياحي

التابع للأمالك الخاصة للدولة

د/وردة دريش

وتزود بمخطط التهيئة السياحية مناطق التوسع والمواقع السياحية والمصرح بها والمصنفة بانتظام دون سواها، على أن يتم إعداد هذا المخطط الذي يمس هذا النوع من العقارات بقرار من الوزير المكلف بالسياحة¹³. يتركز تقرير مخطط التهيئة السياحية على نتائج دراسات التهيئة السياحية عند تحديد المنطقة المعنية والتصريح بها¹⁴.

وتحدد القرار المتضمن تقرير إعداد مخطط التهيئة السياحية، توجهات التهيئة والقائمة المحتملة لتجهيزات المصلحة العامة والمنشآت القاعدية وتحديد إجراءات ومواعيد إعداده وشكله وموضوعه ومضمونه، كما يحدد قائمة وكيفيات مشاركة الإدارات والمصالح والمؤسسات العمومية والجمعيات والغرف والمنظمات المهنية إعدادها¹⁵.

وعليه، يعتبر المخطط الوثيقة التي تعلن الدولة من خلالها لجميع الفاعلين، وجميع القطاعات وجميع المناطق عن مشروعها السياحي الإقليمي لأفاق (2030)، والذي يوضح الطريقة التي تعتمدها الدولة من خلالها ضمان التوازن الثلاثي، العدالة الاجتماعية، الأداء الاقتصادي والدعم الإيكولوجي في إطار التنمية المستدامة، على مستوى الجزائر بالنسبة للعشرين سنة المقبلة¹⁶.

وانطلاقاً مما سبق تظهر أهمية المخطط في النقاط التالية نذكر منها:

- جعل السياحة إحدى محركات النمو الاقتصادي من خلال العرض السياحي باتجاه السوق الوطنية وترقية اقتصاد مكمّل لقطاع المحروقات.
- التوفيق بين ترقية السياحة والبيئة، على أساس أن السياحة والبيئة متلازمتان وتنمية الموارد البيئية يؤدي إلى استمرار ونمو النشاط السياحي، والبيئة النظيفة هي الضمان لسياحة جديدة، وتعتبر من أهم عوامل الجذب السياحي.
- تثمين التراث التاريخي، الثقافي والشعائري، حيث يرتبط الاقتصاد ارتباطاً متيناً مع الإقليم المعبر عن التاريخ والتنوع الثقافي¹⁷.

الفرع الثاني: أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية.

يهدف مخطط التهيئة السياحية إلى ما يلي:

- حماية الجمال الطبيعي والمعالم الثقافية التي يشكل الحفاظ عليها عاملاً أساسياً للجذب السياحي.
- إنجاز استثمارات على أساس أهداف محددة من شأنها إحداث تنمية متعددة الأشكال للمتاحات التي تزخر بها مناطق التوسع والمواقع السياحية.
- تحديد المناطق القابلة للتعمير والبناء.
- تحديد المناطق التي يجب حمايتها.
- تحديد برنامج النشاطات المزمع إنجازها.
- تحديد الوظائف المتطابقة والاستثمارات المناسبة.
- تحديد التهيئات البنيوية المزمع إنجازها.
- إعداد التجزئة المخصصة للمشاريع المراد تحقيقها عندما تقتضي الضرورة ذلك¹⁸.

وكل هذه الأهداف يمكن تجسيدها على مستوى البنايات والأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة عن طريق إنشاء ما يسمى بالأقطاب السياحية والتي ترفع من تهمين هذه الأملاك على اعتبار أن القطب مفهوم قوي في اقتصاد الإقليم وأداة جد متطورة في الخط التوجيهي الثالث فيما يخص الجاذبية وتنافسية الإقليم. القطب السياحي هو تركيبة من القرى السياحية للامتياز في رقعة جغرافية معنية، مزود بتجهيزات الإقامة، التسلية، الأنشطة السياحية والإدارات السياحية في تعاون مع مشروع التنمية الإقليمية يستجيب لطلب السوق ويتمتع بالاستقلالية الكافية ليكون له ذلك الإشعاع على المستوى الوطني والدولي¹⁹.

مخطط التهيئة السياحية ودوره في تعزيز استثمار العقار السياحي-العقار السياحي

د/وردة دريش

التابع للأملاك الخاصة للدولة

المبحث الثاني: عقد الامتياز بالتراضي غير القابل للتنازل.-الخيار الأمثل لاستغلال العقار السياحي

التابع للأملاك الخاصة للدولة-

يعتبر الامتياز بالتراضي غير القابل للتنازل في إطار العقار السياحي، التابع للأملاك الخاصة للدولة الوسيلة القانونية الوحيدة لاستغلال العقار السياحي وذلك بعد أن تم إلغاء الأمر 06-11 المؤرخ في 30 أوت 2006 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية. بموجب نص المادة 15 من الامر 04.08 كما نصت نفس المادة في فقرتها الثانية على إلغاء كافة الأحكام المخالفة لهذا الأمر لا سيما تلك الواردة في القانون رقم 03-03 المتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية.

وانطلاقاً مما سبق ذكره لا بد من التطرق إلى مفهوم عقد الامتياز السياحي الواقع على الأملاك الخاصة للدولة (المطلب الأول) وصولاً إلى الإجراءات والآثار المترتبة عن إبرام عقد الامتياز (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم عقد الامتياز السياحي غير القابل للتنازل الواقع على الأملاك الخاصة للدولة.

إن استثمار العقار السياحي عن طريق عقد الامتياز ينفرد بأحكام خاصة تختلف عن المفهوم الكلاسيكي له الذي جعله دائماً لصيقاً بتسيير المرفق العام، حيث يعتبر عقد الامتياز أحسن أساليب تسيير واستغلال الأملاك الخاصة للدولة في المشاريع السياحية. لذلك لا بد من توضيح فكرة الامتياز السياحي (الفرع الأول)، ثم تبين خصائص وأركان عقد الامتياز السياحي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف عقد الامتياز السياحي غير القابل للتنازل.

يعرف الامتياز السياحي غير القابل للتنازل بأنه الاتفاق المبرم بين الدولة والمستثمر، حيث يخول لهذا الأخير حق عيني عقاري ناتج عن عقد الامتياز الوارد على الوعاء العقاري (الملك الخاص للدولة) محل الاستثمار لمدة مؤقتة بعشرين (20) سنة قابلة للتجديد²⁰.

مخطط التهيئة السياحية ودوره في تعزيز استثمار العقار السياحي-العقار السياحي

التابع للأمالك الخاصة للدولة

د/وردة دريش

ومناطق هذا التعريف كان نظراً للعراقيل التي شهدتها المستثمر وخاصة في القطاع السياحي وكثرة وتشعب الحصول على العقار السياحي الموجه للاستثمار خاصة بالنظر للسلبات التي أفرزها نظام الامتياز بطريق المزاد العلني الذي كان يحكم استغلال العقار السياحي التابع للأمالك الخاصة للدولة، حرص المشرع على تسهيل الإجراءات الإدارية بالتخلي نهائياً على طريق المزايدة في منح الامتياز وتبني نظام الامتياز غير القابل للتنازل من خلال التعديل الذي جاء به قانون المالية التكميلي لسنة 2011.

وبالرجوع لنص المادة 15 من القانون 11-11²¹ التي عدلت المادة 03 الفقرة الأولى من الأمر 08-04 نصت على أن "...يمنح الامتياز على أساس دفتر شروط عن طريق التراضي على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة المتوفرة لفائدة المؤسسات والهيئات العمومية والأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الخاضعين للقانون الخاص وذلك لاحتياجات مشاريع استثمارية ومع مراعاة احترام قواعد التعمير المعمول بها."

أما الصيغة القانونية التي يصدر فيها فتتمثل في منحه عن طريق إبرام عقد إداري تعده إدارة أملاك الدولة بناءً على القرار الصادر من الوالي بمنح الامتياز، على أن يكون العقد مرفق بدفتر شروط ويخضع له المستثمر السياحي الذي يكون مجبراً على قبوله، حيث يحدد فيه برنامج الاستثمار بدقة وكذلك بنود وشروط الامتياز²²، وعليه فلا يمكن نفاذ الامتياز إلا بإتمام إعداد الوثيقتين وإدماجهما معاً، ومن خلال عمل إدارة أملاك الدولة نجد أنها تلعب عدة أدوار دور المتعاقد، دور الخبير، دور موثق الدولة، دور المالكة للأمالك العقارية، دور المراقب والمتابع ودور موقع الجزاء²³.

الفرع الثاني: خصائص وأركان عقد الامتياز السياحي الوارد على الأملاك الخاصة للدولة.

تتجلى خصائص عقد الامتياز المنصب على العقار السياحي التابع للأمالك الخاصة للدولة في أنه:

مخطط التهيئة السياحية ودوره في تعزيز استثمار العقار السياحي-العقار السياحي

د/وردة دريش

التابع للأمالك الخاصة للدولة

1- عقد إداري طرفه الأساسي يتعاقد بصفته ممثل السلطة العامة، وهو المدير الولائي لأمالك الدولة الذي يتعاقد باسم الدولة ولحسابها، والطرف الثاني المستفيد من منح الامتياز ويكون شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص.

2- عقد يرد على حق عيني عقاري وهو حق الإنتفاع حيث تبقى الدولة محتفظة بملكية الملك العقاري (ملكية الرقبة) لتفادي تصرف المستثمر في الوعاء العقاري باستعماله واستغلاله فقط. كما أن لصاحب الامتياز الحق في الحصول على رخصة بناء وإنشاء رهن رسمي لصالح الهيئات المعنية خاصة إذا حصل المستثمر على قروض تمويلية لمشروعه.

3- عقد الامتياز السياحي هو عقد محدد المدة²⁴.

4- والملاحظ أن عقد الامتياز غير القابل للتنازل الوارد على الوعاء العقاري المملوك ملكية خاصة للدولة والذي يستقطب الاستثمار السياحي تتجلى فيه السيطرة الواضحة واللامشروطة للإدارة مانحة الامتياز بسبب المخاوف التي انتابت الجهاز التنفيذي من استهلاك الحافظة العقارية، الأمر الذي من شأنه أن يقود إلى الحد من دور الدولة في مجال التنظيم والنشاط، اللذين يلعبان دوراً بالغاً في الموازنة بين استعمال واثمين العقار تماشياً مع السياسات الاقتصادية التي تتبناها، إلى جانب مخاوف أخرى تتمثل في احتمال تحويل العقار المتنازل لأغراض غير تلك التي تم التنازل من أجلها. وبالمقابل تسمح هذه السيطرة ببقاء الحافظة العقارية التي تعتبر مورداً غير قابل للتجديد ضمن أملاك الدولة والتحصيل المستمر للمستحقات المالية الناتجة عن منح الامتياز تساهم بصفة متواصلة في مداخيل الدولة²⁵. وكل ما سبق طرحه يؤكد الطبيعة الخاصة لعقد الامتياز السياحي غير القابل للتنازل فهو عقد إذعان إداري، حيث يتضمن شروط تنظيمية وأخرى تعاقدية، ضف إلى أن أحكامه مقرررة لحماية الملك الخاص للدولة فلا يمكن للقاضي هنا التدخل من أجل تعديل شروطه وبنوده.

ثانيا: أركان عقد الامتياز السياحي الوارد على الأملاك الخاصة للدولة.

بما أن عقد الامتياز السياحي يدخل ضمن العقود الإدارية فلا بد من توافر الأركان التالية لقيامه:

1- **الرضا:** يعني توافق إرادتي المتعاقدين على إحداث الأثر القانوني للعقد، والمقصود هنا تبادل طرفي العقد للإيجاب والقبول، فالإيجاب صادر من الإدارة التي تملك الحرية في اختيار المتعاقد معها وتتولى إعداد دفتر الشروط، وإذا قبل المستثمر السياحي الشروط يتلقى إيجاب الإدارة وقبول المستفيد لينعقد العقد، ولا بد أن يكون الموظف الذي أناط له القانون صلاحية إبرام عقد الامتياز مختص قانوناً²⁶، وهو المدير الولائي لأمالك الدولة المفوض من طرف وزير المالية.

2- **المحل:** ويقصد به الوعاء العقاري محل إنجاز المشروع الاستثماري السياحي -الأمالك الخاصة للدولة- والذي يكون محل إنتفاع من طرف المستثمر وذلك في إطار ممارسة نشاط سياحي غير مخالف للنظام العام والآداب العامة تخضع لنفس الأحكام المنصوص عليها في القانون المدني.

3- **السبب:** هو الدافع أو الباعث على التعاقد²⁷ أو هو الغرض الذي سطره المتعاقد ويهدف إلى تحقيقه بإنجاز مشروع استثماري ذو طابع سياحي يهدف إلى تحقيق الإنتعاش السياحي للمنطقة وتحقيق الربح للمستثمر بما يحقق المنفعة الاقتصادية الشاملة، ويخضع هو كذلك للقواعد العامة من وجوب أن يكون مشروعاً غير مخالف للنظام العام والآداب العامة، وإلا طبق مبدأ ما بني على باطل فهو باطل.

4- **الشكلية:** استلزم المشرع الجزائري ضرورة إبرام عقد الامتياز في شكل عقد إداري تعده إدارة أملاك الدولة مرفقاً بدفتر شروط.

مخطط التهيئة السياحية ودوره في تعزيز استثمار العقار السياحي-العقار السياحي

د/وردة دريش

التابع للأماكن الخاصة للدولة

المطلب الثاني: الإجراءات والآثار المترتبة عن منح الامتياز الواقع على الأماكن الخاصة للدولة.

بارتباط الامتياز بالملكية العقارية ارتباطاً وثيقاً ولأجل الحفاظ على الأماكن الخاصة للدولة وتأمينها اشترط المشرع الجزائري مجموعة من الإجراءات يجب على الجهات المعنية التقيد بها في منح الامتياز (الفرع الأول) وعقد الامتياز كباقي العقود من شأنه أن يرتب آثاراً على المتعاقدين (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إجراءات منح الامتياز على العقار السياحي.

لقد أشار المرسوم 07-23 السالف الذكر على شرط أساسي ومهم حتى يمكن منح حق الامتياز على الأراضي الواقعة داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية وهو أن تتم التهيئة النهائية لهذه الأراضي²⁸.

المقصود بالتهيئة النهائية مجمل عمليات التهيئة النهائية للأراضي الموجهة لبرامج الاستثمار تقوم الوكالة الوطنية لتنمية السياحة، بتبليغ الوزير المكلف بالسياحة وكذا المستثمرين الراغبين في الاستثمار بكل وسائل الاتصال، بالمعلومات حول منطقة التوسع والموقع السياحي المعني، وتلتزم أيضاً الوكالة بوضع ملف الاستثمار تحت تصرف المستثمرين بهدف الإطلاع عليه، ويجب أن يشمل الملف مجموع المعلومات والمعطيات التي تسمح بتحديد الأراضي المعنية معرفتها معرفة كافية لاسيما:

- موقع الأراضي داخل المنطقة المعنية.

- مبلغ الامتياز.

- مساحة الأراضي أو امتيازات التهيئة السياحية الناجمة عنها.

- المشاريع المحددة في مخطط التهيئة السياحية وبرامج الاستثمار.

- المداخل والروابط بالشيكات وكذا الاتفاقات.

- الإعلانات والدعائم المالية الممنوحة من طرف الدولة²⁹.

مخطط التهيئة السياحية ودوره في تعزيز استثمار العقار السياحي-العقار السياحي

التابع للأماكن الخاصة للدولة

د/وردة دريش

يرخص الامتياز بالتراضي بقرار من الوالي وذلك بعد موافقة الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وبعد موافقة وزير القطاع المختص³⁰. الملاحظ على طريقة الترخيص بالامتياز، أن الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار تعد الأداة المتخصصة والمسؤولة عن التنمية والاستغلال العقلاني للعقار السياحي واقتنائه وتهيئته الأراضي لاستقطاب النشاطات السياحية، لكن موافقة الوكالة الوطنية للتنمية السياحية مرتبط بموافقة وزير السياحة. إن الأمر الإيجابي في هذا الطرح أن منح الامتياز بالتراضي من الوالي فيه نوع من تكريس دور الوالي ومساهمته في التنمية المحلية، أما الأمر السلبي هو اشتراط موافقة وزير السياحة حتى توافق الوكالة الوطنية للتنمية السياحية من شأنه أن يساهم في عرقلة المستثمر الذي يعاني من الإجراءات الطويلة بالإضافة إلى كون وزير السياحة هو نفسه رئيس مجلس إدارة الوكالة.

تحدد مصالح أملاك الدولة المختصة إقليمياً الإتارة الإجارية السنوية التي تمثل 20/1 من القيمة التجارية للقطعة الأرضية محل منح الامتياز³¹.

ويجب على اللجنة الخاصة بإبداء رأيها التقني في أجل خمسة عشر (15) يوماً من إيداعه على مستواها من قبل الوزير المكلف بالسياحة. وما يلاحظ على هذه المدة أنه لا يتم الالتزام بها عملياً فيما يتعلق بالرد على الطلبات، وهو ما يدفع بالمستثمرين إلى العزوف والتخوف من حالة سكوت الإدارة وإن الرأي التقني للجنة الخاصة لا يخرج عن أحد الاحتمالات التالية:

- رأي بالموافقة.

- رأي بالموافقة مرفقاً بتحفظ.

- رأي بالرفض.

ولا يمكن للجنة أن ترفض طلب منح الامتياز إلا إذا توفرت إحدى الأسباب التي تضمنها المرسوم

23-07 وهي:

مخطط التهيئة السياحية ودوره في تعزيز استثمار العقار السياحي-العقار السياحي

د/وردة دريش

التابع للأماكن الخاصة للدولة

-
- عندما لا يستجيب الطلب للشروط المحددة بموجب المرسوم 07-23.
 - إذا كان صاحب الطلب موضوع فسخ عقد البيع أو سحب نهائي لحق الامتياز.
 - إذا كان المشروع المقدم من طرف صاحب الطلب لا يتوافق مع مخطط التهيئة السياحية³².
- هذا السبب الأخير ما هو إلا تطبيق لأحكام المادة 15 من القانون 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية. وتجدر الإشارة أن قرار الرفض يجب أن يكون دوماً معللاً، وكذلك يجب أن يبلغ إلى صاحب الطلب في أجل 15 يوماً ابتداءً من تاريخ تبليغه به إلى الوزير المكلف بالسياحة، الذي عليه أن يفصل فيه خلال 15 يوماً من تاريخ استلام الطعن³³.
- أما في حالة موافقة اللجنة الخاصة على الطلب فلا بد أن يعلم الوزير المكلف بالسياحة صاحب الطلب، برسالة مع وصل استلام طلبه وترسل نسخة حسب الحالة إلى الوكالة الوطنية لتنمية السياحة وإدارة الأملاك الوطنية التي تتولى تحرير عقد الامتياز، وفقاً للأحكام التشريعية المعمول بها³⁴.
- ويمكن لصاحب الامتياز أن يطلب تجديد عقد الامتياز بواسطة طلب يودعه لدى الوزير المكلف بالسياحة في أجل اثني عشر (12) شهراً قبل اقتضاء مدة الامتياز، على أن يخضع لطلب التجديد إلى دراسة وموافقة اللجنة الخاصة التي يتم إنشاؤها لدى الوزير المكلف بالسياحة، شرط أن يكون طلب التجديد مرتبطاً بإحدى الحالات التالية:
- عدم إتمام المشروع بسبب القوة القاهرة.
 - توسيع وعصرنة وإنجاز مشاريع تكميلية طبقاً لمخطط التهيئة السياحية.
- ولا يمكن أن يحدد حق الامتياز ضمناً³⁵.
-

الفرع الثاني: الآثار المترتبة عن عقد الامتياز السياحي.

عقد الامتياز السياحي الواقع على الأملاك الخاصة للدولة كباقي العقود من شأنه أن يرتب آثار على المتعاقدين وهي تتمثل لصاحب الامتياز فيما يلي:

- يلزم صاحب الامتياز بطلب رخصة البناء في أجل ثلاثة أشهر إبتداءً من تاريخ تحرير عقد الامتياز، وهذا الامتياز تظهر أهميته كون أن أجل إنجاز المشروع يحدد إبتداءً من تاريخ الحصول على رخصة البناء.
- يلتزم صاحب الامتياز بتسديد إتاوة الإنجاز السنوية المحددة من طرف إدارة أملاك الدولة، ويدفعون لدى صندوق مفتشية أملاك الدولة المختصة إقليمياً³⁶.
- يتحمل صاحب الامتياز الضرائب والرسوم والمصاريف الأخرى الناتجة عن الامتياز، باستثناء التي يستفيد فيها من إعفاء في إطار المزايا الممنوحة في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما³⁷.
- يكون صاحب الامتياز مسؤولاً عن كل الأضرار التي تلحق بالغير بسبب الامتياز، ويلزم لهذا الغرض بإبرام كل عقود التأمين المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما³⁸.

خاتمة

على غرار دول العالم اهتمت الجزائر بالمجال السياحي من خلال استغلال العقار السياحي التابع للأمالك العامة للدولة في الفترة الأخيرة نظراً لتعلق هذا القطاع بكافة القطاعات الأخرى والمردودية الكبير التي يجلبها حيث يهدف لبناء اقتصاد بديل للمحروقات وهذا ما تسعى إليه الحكومة من خلال المخطط الوطني للتهيئة السياحية الذي يعتبر بذرة التوجه للاقتصاد البديل من خلال الاستغلال الأمثل لمختلف الموارد التي تملكها الجزائر، ولقد توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج منها:

مخطط التهيئة السياحية ودوره في تعزيز استثمار العقار السياحي-العقار السياحي

التابع للأمالك الخاصة للدولة

د/وردة دريش

- التطبيق الفعلي لإجراءات دعم وترقية الاستثمار السياحي المتضمنة في المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية، حيث أن مضمون هذا المخطط يعكس آفاقاً إيجابية لتطوير السياحة بكل أنواعها، لكن التطبيق الفعلي وعلى أرض الواقع يبين التأخر الكبير في إنجاز مضمونه، مما يؤدي إلى التأخر في تطوير مناطق التوسع السياحي الواقعة ضمن الأملاك الخاصة للدولة.
 - بالرغم من تبني الجزائر لإستراتيجية المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية فمازالت تعاني من وجود بعض العراقيل تعترض الاستثمار في القطاع السياحي، حيث تهدد الفرص السياحية الممكنة وتحول دون الاستفادة من الإمكانيات المتاحة.
 - لقد حدد المشرع الجزائري آليات لاستغلال العقار السياحي التابع للأمالك الخاصة للدولة والتي من شأنها تفعيل استغلال العقار الموجه للاستثمار في المجال السياحي وتثمينه ومن جهة أخرى المحافظة على الوعاء العقاري العام وضمان وجهته المنشودة.
 - يرتبط الامتياز بالملكية العقارية ارتباطاً وثيقاً فلم تجعله الدولة محلاً للتنازل من أجل الحفاظ على أراضيها، فهو يجسد تقييداً واضحاً وقوياً يتجلى ضمن القوانين ودفاتر الشروط المنظمة للعقار السياحي. لذلك يمكن أن يتم استغلال العقار السياحي عن طريق الامتياز غير القابل للتنازل بالنسبة للاستثمارات التي تقع على العقارات التابعة للأمالك الخاصة للدولة سواءً تعلق الأمر بمناطق التوسع أو المواقع السياحية.
- وبناءً على النتائج المتوصل إليها نقترح التوصيات التالية:
- تسهيل الإجراءات الإدارية خاصة تلك المتعلقة بالعقار منها الحصول على رخصة البناء، وتوضيح وتطبيق قوانين الاستثمار السياحي من خلال سن تشريعات وقوانين واضحة للتطبيق.
 - تفعيل الاستثمار السياحي لتطوير مناطق التوسع السياحي وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

مخطط التهيئة السياحية ودوره في تعزيز استثمار العقار السياحي-العقار السياحي

د/وردة دريش

التابع للأمالك الخاصة للدولة

- اتخاذ الإجراءات والتدابير المالية والبشرية لحماية الأملاك الخاصة للدولة والسهر على رقابة فعالة تحول دون العبث بها.

الهوامش:

1- المادة 2/3 من القانون رقم 90-30 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، جريدة رسمية عدد 52، المعدل والمتمم بموجب القانون 08-14.

2- المادة 20 من القانون رقم 03-03 المؤرخ في 17 فبراير 2003، المتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، جريدة رسمية عدد 11.

3- المادة 1/4 والمادة 2/03 من القانون 08-14 المؤرخ في 20 يوليو 2008، المعدل والمتمم للقانون 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية، جريدة رسمية عدد 44.

4- محيد حميد، حماية العقار السياحي في التشريع الجزائري، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي تامنغيست، العدد الخامس، 2018، ص7.

5- المادة 3/22 من القانون 03-03 السالف الذكر.

6- أنظر المواد من 38 إلى 58 من القانون 08-14، السالف الذكر.

7- عيساني عامر، الأهمية الاقتصادية لتنمية السياحة المستدامة -حالة الجزائر-، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، 2010، ص131.

8- المادة 1/02 من القانون 03-03 السالف الذكر.

9- بن سديرة جلول، العقار السياحي في الجزائر: مفهومه وموارده في ظل النصوص القانونية والتطبيقية، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، العدد الأول، يونيو، 2016، ص5.

10- المادة 2/02 من القانون 03-03 السالف الذكر.

مخطط التهيئة السياحية ودوره في تعزيز استثمار العقار السياحي-العقار السياحي

التابع للأماكن الخاصة للدولة

د/وردة دريش

11-المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية، تقرر إعداده وتحديد معالمه بالقانون 01-20 الصادر بتاريخ 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، جريدة رسمية عد 76. حيث عرفت عملية تهيئة الإقليم الوطني في العملية التقنية والفنية والسياسية والإدارية التي تتولى تحقيق تنمية شمولية ومتوازنة لجميع المناطق وجهات البلاد وذلك بالقدر الذي يخدم في نفس الوقت السكان عن طريق تحقيق توزيع عادل للثروات والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية. أنظر: هنوني نصر الدين، الحماية الراشدة للساحل في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة البليدة، 2011، ص 459.

12-المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 07-86 المؤرخ في 1 مارس 2007، يحدد كفاءات إعداد مخطط التهيئة السياحية لمناطق التوسع والمواقع السياحية، جريدة رسمية، عدد 17.

13-المادة 04 من نفس المرسوم التنفيذي 07-86.

14-المادة 1/05-2 من نفس المرسوم التنفيذي 07-86.

15-المادة 06 من نفس المرسوم التنفيذي 07-86.

16-المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية، الكتاب الرابع، المخطط العملي، وزارة تهيئة الإقليم البيئة والسياحة، الجزائر، جانفي، 2008، ص 3.

17-المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية، الكتاب الثاني الحركيات الخمس، مرجع سابق، ص 22.

18-المواد 14 و 15 من القانون 03-03، السالف الذكر.

19-المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 46.

20-المادة 23 من المرسوم التنفيذي 07-23 المؤرخ في 28 يناير 2007، يحدد كفاءات إعادة بيع الأراضي الواقعة داخل مناطق التوسع السياحي أو منح حق الامتياز عليها، جريدة رسمية عدد 08.

مخطط التهيئة السياحية ودوره في تعزيز استثمار العقار السياحي-العقار السياحي

د/وردة دريش

التابع للأملاك الخاصة للدولة

21-قانون رقم 11-11 المؤرخ في 18 جانفي 2011 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، جريدة رسمية عدد 04.

22-المادة 10 من الأمر 04-08 المؤرخ في 01 ديسمبر 2008، المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، جريدة رسمية عدد 49.

23-بلكعبيات مراد، دور الدولة في منح الامتياز في قانون الاستثمار الجزائري، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد السابع، جوان 2012، ص 232-234.

24-بلكعبيات مراد، المرجع نفسه، ص 324.

25-كحيل حياة، آليات استغلال العقار السياحي الموجه للاستثمار، حوليات جامعة الجزائر 1، العدد 30، الجزء الأول، 2012، ص 138.

26-الطماوي محمد سليمان، الأسس العامة للعقود الإدارية -دراسة مقارنة-، دار العربي، مصر، 2012، ص319.

27-الطماوي محمد سليمان، المرجع نفسه، ص 324.

28-المادة 04 من المرسوم التنفيذي 07-23، السالف الذكر.

29-المادة 06 من نفس المرسوم التنفيذي 07-23.

30-المادة 05 من القانون 11-11، السالف الذكر.

31-المادة 09 من نفس القانون 11-11.

32-المادتين 10 و14 من المرسوم التنفيذي 07-23، السالف الذكر.

33-المواد 15، 16، 17 من نفس المرسوم التنفيذي 07-23.

مخطط التهيئة السياحية ودوره في تعزيز استثمار العقار السياحي-العقار السياحي

د/وردة دريش

التابع للأملاك الخاصة للدولة

34-المواد 13 و 19 من نفس المرسوم التنفيذي 23-07.

35-المادة 25 من نفس المرسوم التنفيذي 23-07، وكذلك المادة 05 و 06 من دفتر الشروط النموذجي المتعلق بمنح حق الامتياز على الأراضي الواقعة داخل منطقة التوسع السياحي والمواقع السياحية الملحق بالمرسوم 23-07، السالف الذكر.

36-المادة 04 من نفس دفتر الشروط النموذجي الملحق بالمرسوم التنفيذي 23-07.

37-المادة 16 من نفس دفتر الشروط النموذجي الملحق بالمرسوم التنفيذي 23-07.

38-المادة 15 من نفس دفتر الشروط النموذجي الملحق بالمرسوم التنفيذي 23-07.