

الاشكالات التي يثيرها العقار الصناعي كمحل للنشاط الاستثماري في الجزائر

The Problems Raised By The Industrial Property As A Place For
Investment Activity In Algeria

تاريخ القبول: 2020/05/08

تاريخ الإرسال: 2020/02/20

الصناعي، متباينة في خصوصيتها وإجراءاتها، وطبيعتها القانونية، وطرق تسييرها وآليات حمايتها، والاشكالات الناتجة عن استغلالها، والمنازعات الناجمة عن مسألة الاختصاص القضائي التي أثارها العديد من الاشكالات والملابسات.

إن واقع العقار في الجزائر حقيقة ما يزال يشكو فعلا من جملة من معيقات تسمم بيئة الأعمال، أخرجته من مقام الدور المنوط به في مجال التنمية وتشجيع الاستثمار، ولعل هذا ما لفت انتباه القانونيين بصفة خاصة، حيث أصبح موضوع إهتمام ومحل مناقشة جادة، وذلك من خلال عقد العديد من الندوات الوطنية، وإدراج مختلف الملتقيات الوطنية والدولية، والمواطن بصفة عامة باعتباره يحتك أو يكاد يصطدم بهذا الشأن المتعلق بالعقار الصناعي في مسألة أو أخرى، مما يستدعي ضرورة إيجاد حلول مناسبة وعاجلة.

الكلمات المفتاحية: عقار؛ عقار صناعي؛

استثمار؛ استثمار وطني؛ استثمار أجنبي.

بوشطولة بسمة (*)

جامعة باتنة1- الجزائر

besma.droit@yahoo.com

ملخص:

حضيت المسائل الصناعية في الجزائر بالعديد من البحوث العلمية في الشأن القانوني، مع الأخذ بعين الاعتبار أن العامل الأساسي لنجاح الصناعة أو اخفاقها هو العقار، الذي لم يحض بالعناية والاهتمام الكافي إلا مؤخرا، سواء من طرف السلطات العمومية أو الباحثين.

والعقار الصناعي هو مصطلح يعبر عن استخدامات الأرض، وهو متميز بخصائص منفردة تميزه عن أنظمة عقارية أخرى لا تقل أهمية، فحسن استغلاله وتسييره تحفز الاستثمارات المحلية، وتجذب الاستثمارات الأجنبية، بما يعود بالفائدة على تلك الدولة من مناح عدة، مساهما بذلك في المزيد من النمو الاقتصادي، ووعيا بهذا الرهان، تبنت الدولة نظاما متنوعا لحفاظة العقار

(*) - المؤلف المراسل.

Abstract:

Industrial issues in Algeria have undergone many scientific researches in the legal field, bearing in mind that the main factor for the success or failure of the industry is the drug, which has not received adequate care and attention until recently, whether by public authorities or researchers.

The industrial property is a term that expresses the uses of the land, and it is distinguished by individual characteristics that distinguish it from other real estate systems that are no less important. Good exploitation and management stimulates local investments, and attracts foreign investments, in a way that benefits the country from several grants, thus contributing to more economic growth. Conscious of this bet, the state adopted various systems for the portfolio of industrial real estate, varying in its privacy and procedures, and legal nature, and methods of management, and protection mechanisms, and problems resulting

from its exploitation and disputes arising from the issue of judicial jurisdiction that raised many problems and confusion.

The reality of real estate in Algeria is really still complaining about a number of barriers poisoning the business environment, it brought him out of the role assigned to him in the field of development and investment promotion, perhaps this is what attracted the attention of the legal in particular jurists, as its became a topic of interest serious discussion and that is through holding many national seminars and the insertion of various national and international meetings, and the citizen in general as friction or almost collide in this regard to industrial property in one matter or another which calls for the need to find appropriate and urgent solutions.

Keywords: Property; Industrial Property; Investment; National Investment; Foreign Investment.

مقدمة:

سعت الدولة الجزائرية إلى تطوير اقتصادها وتحقيق التنمية، وذلك ما لا يتأتى إلا بالحصول على رؤوس الأموال، وأكثر ما يحقق ذلك هو الاستثمار سواء كان وطنيا أو أجنبيا.

ولجلب المستثمر وتحفيزه على دفع أمواله في إقامة مشاريع استثمارية، وجب على الدولة تقديم تحفيزات وضمانات كثيرة، كتخفيض نسبة الضرائب أو الاعفاء منها كلية، ووضع نصوص قانونية خاصة بها، مع تطويرها حسب ما يتماشى مع حاجات



المستثمر، وما يعود بالنفع على الاقتصاد الوطني، وأيضا توفير الوعاء العقاري الذي يمارس فيه المستثمر نشاطه بكل حرية وطمأنينة.

لذلك قامت الدولة الجزائرية بتوجيه جزء لا يستهان به من أملاكها الوطنية إلى استقبال هذه المشاريع الاستثمارية على اختلافها، فظهر ما يسمى بالعقار الفلاحي والسياحي والصناعي، فكانت في البداية توجه أملاكها سواء كانت عامة أو خاصة للاستثمار بمختلف أشكاله، عن طريق التنازل عن هذه الأموال لصالح المستثمرين بمقابل لا يمثل في الكثير من الأحيان القيمة الحقيقية لهذه الأملاك، وكان همها الوحيد هو السير بعجلة التنمية والاقتصاد إلى الأمام، إلا أنها تفتنت بعد ذلك إلى توجيه بعض المستثمرين لهذه العقارات إلى غير الأغراض المخصص لها، أو إعادة بيعها دون إقامة المشروع المتفق عليه، هذا ما أدى إلى استنزاف الأملاك الوطنية، فقامت بإلغاء ما يسمى بعقد التنازل، وجاءت بألية جديدة وهي عقد الامتياز، وبالمقابل وضع ترسانة من القوانين والمراسيم التنفيذية والتنظيمية للعقار الصناعي، ولقد نظم المشرع الجزائري مسألة العقار الصناعي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-04 مؤرخ في أول سبتمبر سنة 2008 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز للأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية المعدل والمتمم.

لكن يطرح العقار الصناعي في الجزائر مشاكل عدة، فالعقار هو أكبر معرقل للاستثمار عوض أن يكون قاطرته الحقيقية، وهو أكبر مشكل يورق المستثمر الوطني والأجنبي على حد سواء، لهذا يمكننا طرح الإشكالية التالية:
هل الإشكالات التي تمس بالعقار الصناعي أثرت سلبا على النشاط الاستثماري، وكيف يمكن حلها؟

للإجابة على هذه الإشكالية نتطرق للعناصر التالية في محورين أساسيين:

المحور الأول: مفهوم العقار الصناعي.

المحور الثاني: إشكاليات العقار الصناعي وتأثيرها على الاستثمار.



المحور الأول: مفهوم العقار الصناعي

نتناول تعريفه من الناحية اللغوية والاصطلاحية

أولاً: تعريفه تناول التعريف اللغوي لكل من العقار والصناعة

1- المدلول اللغوي للعقار والصناعة: اختلفت التعريفات اللغوية باختلاف الفقهاء، وتعددت المعاجم اللغوية، وهذا ما سنحاول تدقيقه في هذه النقطة.

أ- العقار لغة: تعددت التعاريف اللغوية للعقار واختلفت من فقيه لآخر، ومن قاموس لآخر، ولذلك سنتطرق إلى تعريف جامع للعقار، والذي يحدد كالتالي، العقار هو جمع عقاقير، وهو الدواء، وجمعه يعني العقارات، وهو الأرض وما يباطنها.

ب- الصناعة لغة: مشتقة من الفعل صنع يصنع تصنيعاً ويقصد بها تحويل الشيء.⁽¹⁾

2- المدلول الاصطلاحي للعقار والصناعة: نتناول كل من:

أ- العقار اصطلاحاً: بالرجوع إلى نص المادة 1/683 من القانون المدني الجزائري⁽²⁾، فإن العقار هو "كل شيء مستقر بحيزه، وثابت فيه، ولا يمكن نقله من دون تلف فهو عقار، وكل ما عدا ذلك من شيء فهو منقول".

فمن خلال نص المادة يمكن القول أن العقار هو شيء ثابت في مكان واحد، وغير قابل للانتقال من مكان لآخر دون أن يصيبه تلف⁽³⁾، كالبناء مثلاً لكونه عقاراً ثابتاً ومستقراً بحيزه، ولا يمكن نقله من مكان لآخر إلا بهدمه أو هدم أجزاء منه أو اقتلعه، وكذلك الأرض بحد ذاتها تعد عقاراً لا يمكن نقلها لكونها ثابتة، فإذا جاز نقل أجزاء فيكون ذلك باقتلاع سطحها أو بعض من تربتها وصخورها، وأيضاً الأشجار، والنباتات، والمناجم، والمحاجر، والجسور والسدود لا يمكن نقلها من مكان لآخر إلا باقتلاعها من مكانها.⁽⁴⁾

ب- الصناعة اصطلاحاً: تعرف الصناعة اصطلاحاً على أنها: "تطبيق منهجي للمعارف العلمية والتقنية، وهي تطويع الطبيعة، فبواسطتها تصبح الوسائل التقنية هي الأساليب التي يعتمد عليها الإنسان في عمله على الطبيعة⁽⁵⁾، كما يمكن القول أن الصناعة هي نوع من تنظيم النشاط الاقتصادي لإنتاج السلع عن طريق تحويل مواد أولية.



والصناعة أنواع عديدة تشمل الصناعات الاستخراجية (كإنتاج البترول والمناجم والغاز..) وهذه الصناعات تخرج من نطاق العقار الصناعي، حيث لها نظام قانوني خاص بها، وقد استثيت بصفة صريحة من العقار الموجه للاستثمار الصناعي، وهذا حسب المادة 2 من الأمر 04-08 المؤرخ في 1 سبتمبر سنة 2008، المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية المعدل والمتمم.⁽⁶⁾

إضافة إلى الصناعات الثقيلة التي تهدف إلى إنتاج صناعات مصنعة (كتحويل الحديد إلى صلب، والصناعات الكميائية والقوة النووية والميكانيكية والكهربائية، والإلكترونيك والسيارات...)، والصناعات الخفيفة التي تهدف إلى صنع سلع للاستهلاك كالصناعات الغذائية والصناعات الحرفية واليدوية.⁽⁷⁾

3- تعريف العقار الصناعي: العقار الصناعي هو مجموع الأراضي التي وجهت للاستثمار، وكل ما اتصل بها اتصال قرار وثبات وما رصد لخدمة العقار، بما في ذلك ما تبقى من المؤسسات العمومية بعد حلها وما زاد على حاجتها من أصول، والتي كانت تمتلكها أثناء ممارسة نشاطها وإنتاجها السلع عن طريق تحويل مواد أولية أو استخدام مواد شبه مصنعة.⁽⁸⁾

فالعقار الصناعي هو نوع من العقارات حددها الأمر 04-08 وجعل نطاقها ضمن الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والأصول العقارية المتبقية للمؤسسات العمومية المحلّة والأصول الفائضة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وكذا الأراضي التابعة للمناطق الصناعية ومناطق النشاط فالعقار الصناعي هو بمفهومه يشمل هذه العقارات وهي مخصصة للمشاريع الاستثمارية.

وما تجدر الإشارة إليه أننا أحيانا نجد استخدام مصطلح العقار الاقتصادي بدلا من مصطلح العقار الصناعي، وهو مصطلح وارد في المرسوم التنفيذي رقم 07-119، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري،⁽⁹⁾ إلا أن ما يؤخذ عليه هو كون العقار الاقتصادي أوسع من العقار الصناعي، وهذا الأخير لا يمثل سوى جزء بسيط من العقار الاقتصادي الذي يدخل فيه القطاع الفلاحي، الصيد البحري، واستغلال الغابات، وغيرها.



وأبضا يثور في هذا الصدد موضوع العقار بالتخصيص، الذي يشترط فيه أن يكون العقار بالتخصيص الذي هو في الحقيقة منقول رصد لخدمة العقار والعقار مملوك لمالك واحد، إلا أن العقار الصناعي الذي لا يتم منحه إلا بموجب عقد الامتياز وليس بالتنازل يجعل مالك العقار بالتخصيص لا يملك الأرض المقام عليها العقار، وبالتالي تتعدم صفة اتحاد مالك الرقبة، وبما أن العقار بالتخصيص يرصد خدمة لهذه المنشآت وليس لخدمة الأرض، فإنه وبذلك تجتمع صفة مالك الرقبة لكل من العقار بالتخصيص، والمنشآت في أن واحد في يد المستثمر⁽¹⁰⁾، ما أزال هذا الأشكال هو نص المادة 13 من الأمر رقم 08-04 إذا أن هذه المادة جعلت المستثمر مالك للمنشآت المقامة عليها الاستثمار⁽¹¹⁾.

ونظرا لارتباط الاستثمار بالعقار الصناعي، فقد اتسم المرسوم التشريعي رقم 93-12 المتعلق بالاستثمار⁽¹²⁾، هذا الأخير الذي ألغى كل التشريعات المتعلقة بالاستثمار في إطار النظام الاشتراكي، يلاحظ عليه العجز في تنمية الاستثمارات المحلية أو استقطاب الاستثمارات الأجنبية، نظرا للفترة الحرجة التي عاشتها الدولة الجزائرية في سنوات التسعينيات (سنوات الإرهاب)، هذا ما دفع بالمشروع الجزائري إلى تبني قانون جديد وهو الأمر 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار المعدل والمتمم⁽¹³⁾، الذي حمل في طياته مجموعة من التغييرات والتعديلات، إلا أنه لم يعد يستجيب للمتطلبات الاقتصادية الراهنة، فأصبح إلغائه أمرا محتوما، وحل محله القانون الحالي الساري المفعول، وهو القانون 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار⁽¹⁴⁾.

صفوة القول أن المناخ الاستثماري في الجزائر أو في أي دولة أخرى لا يعتمد فقط على مدى جاذبية النصوص القانونية، والمبالغة في الاعفاءات إنما يتأثر بمجموعة من العوامل وهي بالدرجة الأولى الاستقرار السياسي، (الأمن والاستقرار، الحماية من المخاطر السياسية...)، والاستقرار الاقتصادي (الانفتاح على التجارة الخارجية، إلغاء الحواجز الجمركية، فتح مناطق التبادل الحر...)، ونجاح السياسة المالية والضريبية (عصرنة البنوك، ضمان تحويل رؤوس الأموال...)، والشفافية الإدارية (القضاء على الفساد، والبيروقراطية...)، وتسهيل الإجراءات وتوفير الوعاء العقاري.



ثانيا: مميزات وطبيعة العقار الصناعي

يتميز العقار الصناعي بعدة مميزات تتمثل فيما يلي:

1- مميزات العقار الصناعي:

أ- من حيث تكون العقار الصناعي: بالرجوع إلى نشأة وتطور العقار الصناعي نجد أنه حديث النشأة ولم يتم إنشاؤه إلا بعد الاستقلال، ونجد أن العقار الصناعي في بداية تكونه جاء موافقا ومتماشيا للنظام الاقتصادي والسياسي لتلك الفترة، حيث كانت الدولة تركز النظام الاشتراكي الذي يكرس الملكية الجماعية على حساب الملكية الفردية، فكانت أولى المحاولات لتنظيمه في السبعينات، من خلال المرسوم رقم 45-73 المؤرخ في 28 فيفري 1973 المتعلق بإنشاء لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية.⁽¹⁵⁾

ب- من حيث كيفية الاستثمار في العقار الصناعي: يرتبط العقار الصناعي بالاستثمار الذي يركز على فكرة الاستغلال دون التملك، لذا منح المشرع للمستثمر إمكانية استغلال العقار الصناعي، عن طريق عقد الامتياز دون غيره، بعد أن ألغى عقد التنازل، كما أنه وضع عدة شروط واجراءات إدارية يلزم المستثمر باتباعها قبل استفادته من عقد الامتياز تحت طائلة رفض منح الامتياز.

ج- من حيث توزيع المناطق: يتكون العقار الصناعي من عدة مناطق موزعة ومقسمة، إلى مناطق صناعية، مناطق النشاطات، مناطق خاصة ومناطق حرة، وما تبقى من أصول بعد حل المؤسسات العمومية الاقتصادية وما هو زائد عن حاجاتها من أصول.

د- من حيث تعقيد المنازعات المتعلقة باستغلال العقار الصناعي: تتميز منازعات العقار الصناعي بالتعقيد ما يوقع القضاة في حيرة في فهمها وتكييفها وإعطائها حلا ملائما، خاصة أمام صعوبة فهم القوانين المطبقة على النزاعات الناتجة عن استغلال العقار الصناعي، ونجد أن منازعات العقار الصناعي تختلف فهناك ما يتعلق بملكية المتعاملين، ومنها ما يتعلق بمدى تنفيذ الإدارة أو المستثمر لعقود الامتياز، ومختلف شروطها.



2- الطبيعة القانونية للعقار الصناعي: يلاحظ أنه يختلف العقار الصناعي عن العقار الفلاحي في كون هذا الأخير يهدف إلى إشباع رغبات المستهلكين، وتحقيق الأمن الغذائي، في حين أن أهداف العقار الصناعي تتمثل في توفير فرص العمل، زيادة الصادرات وجلب التكنولوجيا، أما العقار السياحي فيشمل المواقع السياحية بما فيها المدن الأثرية، الأراضي والمباني المخصصة للأنشطة السياسية⁽¹⁶⁾. وقد قسم المشرع الجزائري الأملاك العقارية إلى 3 أصناف أساسية، الأملاك الوطنية، الأملاك الخاصة، والأملاك الوقفية التي نستبعد عنها لأنها صنف قانوني لا يدخل العقار الصناعي ضمنه.

وبمناسبة الحسم في الطبيعة القانونية للعقار الصناعي الجزء الهام من حافظة هذا العقار تملكه الدولة وجماعاتها الإقليمية، وبالتالي يدخل في عداد الأملاك الوطنية الخاصة، وهذا ما أتت به المادة 3 من المرسوم التنفيذي 07-119 المؤرخ في 23 أفريل 2007⁽¹⁷⁾، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري جاءت بمصطلح العقار الاقتصادي العمومي الذي يقصد به الأراضي التابعة للدولة ومؤسساتها. وحسب التقارير الوزارية فإن نسبة 62% من المواقع المخصصة للاستثمار الصناعي في شمال البلاد، و22% في الهضاب العليا، و10% في الجنوب، حيث تتوطن الأقطاب الصناعية في الجزائر العاصمة، عنابة، سطيف، وهران، سيدي بلعباس، كما برزت أقطاب جديدة في البرج، تيزي وزو، البليدة، وبجاية⁽¹⁸⁾.

المحور الثاني: إشكالات العقار الصناعي وتأثيرها على الاستثمار

رغم الترسانة القانونية الضخمة لتنظيم العقار الصناعي الذي يستغل بموجب عقد الامتياز دون غيره من العقود، إلا أننا نجد أنه في الواقع تشور عدة مشاكل وعدة نزاعات حول تنفيذ هذا العقد، أو حتى إجراءات إبرامه، وقد يتم حلها بين الأطراف بطريقة ودية أو قد تصل إلى المحاكم للفصل فيها.

أولا: الإشكالات التي يثيرها العقار الصناعي

ندرج في هذا الإطار إشكالات عامة، وإشكالات خاصة.

1- إشكالات عامة متعلقة بالعقار الصناعي: كشفت التجربة في الجزائر عبر قوانين الاستثمار المختلفة، على أن العقار أصبح مع الوقت، العائق الرئيسي أمام



الاستثمار، وأكبرها جس يؤرق المستثمر الوطني والأجنبي في الجزائر، وكيفية الوصول إليه وتسوية ملكيته بعد سلسلة طويلة من الإجراءات الإدارية، وصولاً إلى تجسيد استثماره الحقيقية، لذا سنحاول الكشف عن أهم المعوقات الإدارية، التقنية، القانونية، السياسية، المرتبطة بالعقار الصناعي، وفي هذا الإطار تجدر الملاحظة إلى توفر الجزائر على أكثر من 72 منطقة صناعية، تمتد على مساحة 14800 هكتار، و449 منطقة نشاطات تبلغ مساحتها 7600 هكتار، تعاني أغلب هذه المناطق من الظواهر التالية:

- عدم توفر المناطق الصناعية على المنشآت القاعدية الضرورية للاستثمار كالكهرباء، والغاز، والماء، والطرق، والهاتف، حيث أن الكثير من المستثمرين يغادرون أو ينفرون من الاستثمار فيها بمجرد زيارتها.

- عدم امتلاك المناطق الصناعية لسندات ملكية أصلية، إذ أن أغلبها يحوز على سندات إدارية محررة على سبيل التخصيص.

- طغيان المضاربة على العقار الصناعي حيث تم تحويل عدد معتبر من العقارات الصناعية إلى وجهة غير استثمارية، وإدراجها ضمن قوائم المساحات المعدة للبناء الحضري، وقد أدى ذلك إلى بروز عامل الندرة ومحدودية العرض، والدليل ملموس في كل ولايات الوطن، الأمر الذي قلص من حجم العقار الصناعي، وجعل سعره يقفز إلى أعلى المستويات، كما أن بعض المؤسسات العمومية تستحوذ على مساحات كبرى في حين أن حاجتها الحقيقية لا تتعدى إلا نسبة ضئيلة.

- تعدد الهيئات المكلفة بمنح العقار الصناعي والتي تتوزع عبر الجماعات المحلية والإدارة المركزية، والمؤسسات العمومية المستقلة، وقد حاولت السلطة تسوية هذا المشكل عن طريق إنشاء لجنة على مستوى كل ولاية قصد تطهير ملف العقار الصناعي، غير أن عمل هذه اللجنة لم يراع السياسات السابقة وطبيعة المحيط، وهو ما يؤدي إلى بروز مخالفات عديدة كالتنازل لبعض المستفيدين بتسليم وثيقة إدارية فقط، أو منح مساحات لا تتطابق مع الحاجات الحقيقية للمشروع، أو التباطؤ في عمليات تهيئة القطع الأرضية.



- بروز بعض النزاعات بين الهيئات المكلفة وبعض المستثمرين بالإضافة إلى تأخر المقاولين في إتمام عمليات التجهيز والتهيئة، كما أن المؤسسات المكلفة بتسيير هذه المناطق ليس لها قانون أساسي زيادة على معاناتها من عجز مالي مزمن بعد تخلي السلطة عن تقديم الدعم المالي⁽¹⁹⁾.

- الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري تواجه إشكالات عديدة في مجال ضبط وتسيير العقار من الناحية الإجرائية والتقنية، فعملية إنشاء المناطق الصناعية ومناطق النشاط يرتبط دوماً باعتبارات سياسية وذاتية، بعيداً عن الاعتبارات الموضوعية والاقتصادية.

- الكم الكبير للقوانين والتنظيمات والأوامر زاد في طول الإجراءات الإدارية وتعقيدها، كطول المدة الزمنية التي تشتغلها الإدارة في الرد على قرار منح استغلال العقار التي تصل إلى حدود السنة⁽²⁰⁾.

انطلاقاً من هاته الملاحظات نجد أن مشكل العقار ليس قانونياً فقط، وإنما هو عملي أيضاً.

2- إشكالات متعلقة بعقد الامتياز كآلية وحيدة لاستغلال العقار الصناعي: يعرفه

الدكتور سليمان محمد الطماوي على أنه: "عقد إداري يتولى الملتزم فرداً كان أو شركة بمقتضاه وعلى مسؤوليته إدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين مع خضوعه للقواعد الأساسية الضابطة لسير المرافق العمومية فضلاً عن الشروط التي تضمنها الإدارة في عقد الامتياز"⁽²¹⁾.

لقد استمر الجهاز التنفيذي في استبعاد الجهاز التشريعي من عملية تنظيم استغلال العقار الصناعي، حيث لجأت السلطة إلى أسلوب التشريع بأوامر متخفية المجال المحدد كاختصاص مبدئي للسلطة التشريعية، فإرضاء بذلك سياسة الأمر الواقع بموجب الأمر 11-06 المؤرخ في 30 أوت 2006، المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة الموجهة لانجاز مشاريع استثمارية، (ملغى بموجب الأمر 04-08)، وبالرغم من أن رئيس الجمهورية يمكنه التشريع بأوامر، إلا أن أعماله بهذه الصفة في ظل الظروف العادية، أي في حالة شغور



البرلمان أو بين دورتي البرلمان، يجب أن تعرض على البرلمان صاحب السيادة في هذا المجال المعهود إليه دستوريا، والقول بغير ذلك معناه الانتقاص من سيادة البرلمان.⁽²²⁾ ويكيف عقد الامتياز على أنه "عقد إداري" حسب المادة 10 من الأمر 04-08 السالف الذكر، يبرم لمدة أدناها 33 سنة وأقصاها 99 سنة، حسب المادة 4 من الأمر 04-08 السابق الذكر، ويكون محله قطعة أرضية تابعة للأمالك الخاصة للدولة، لفائدة شخص طبيعي أو معنوي، مقابل دفع إتاوة إيجارية سنوية، ويمنح عن طريق التراضي فقط (قد تم إلغاء صيغة المزاد العلني بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2011)، وعلى أساس دفتر شروط ويكون في شكل قرار صادر عن الوالي، (المادة 48 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015، عدلت المادة 5 من الأمر 04-08 السالف الذكر)⁽²³⁾، مرفقا بدفتر أعباء يحدد بدقة برنامج الاستثمار، وشروط منح الامتياز غير قابلة للمناقشة، فإدارة أملاك الدولة تلعب دور المتعاقد والخبير، ودور المتابع والمراقب⁽²⁴⁾، كما يعتبر عقدا غير قابل للتنازل حيث يخول لصاحب الامتياز حق الانتفاع على الأصل العقاري دون ملكية الرقبة، لكن تسليم رخصة البناء من طرف السلطات المختصة قد تأخذ وقتا معتبرا وتكون محل تأجيل، وهو ما يجعل صاحب الامتياز يتذرع عند مساءلته، عند انطلاق الأشغال وإنهائها، إضافة إلى ذلك تحديد مدتين، الأولى تتعلق بانطلاق الأشغال والثانية متعلقة بإنجاز الأشغال، يجعل الأمر مصدرا للتجاوزات، وكان من الأحسن فرض مدة واحدة تضمهما، رغم أن منح الامتياز عن طريق التراضي يفتح المجال إلى استغلال الوضعية في التمييز بين المستثمرين وتفضيل البعض عن الآخر.⁽²⁵⁾

وبعد نشوب أي نزاع في النزاعات المشار إليها، يسعى أطراف العقد سواء المستثمر أو الإدارة إلى حله وإنهائه، وذلك يكون بطريقة رضائية بين الأطراف، وإن استعصى ذلك فإنهم يلجؤون إلى القضاء لاستصدار حكم فاصل فيه.

وبالإشارة إلى عقد التنازل: فقد كان الآلية الوحيدة لاستغلال العقار الصناعي وبعد تبني نظام السوق منح الريادة للقطاع الخاص برز عقد الامتياز، يتميز عقد التنازل الذي محله أساسا الأملاك الوطنية بتضمنه التزامات وشروط لا تظهر إلا في العقود المدنية ولا في العقود التجارية، والتي من شأنها أن تجعل الإدارة في مركز ممتاز في



مواجهة الطرف المتعاقد معها وذلك بما يخوله عقد التنازل من امتيازات كإرفاق هذا العقد بدفتر شروط، وحق الإدارة في توقيع جزاءات معينة في حالة إخلال المتعاقد بالتزاماته التعاقدية، يترتب على إبرام عقد التنازل تنازل البائع عن حقه في العقار محل العقد، ونقل ملكيته للمستثمر المشتري، ويحول له حق الاستعمال والاستغلال والتصرف، لكن بصدور الأمر 04-08 تم التخلي عن آلية التنازل بصفة نهائية.⁽²⁶⁾

3- إشكالات متعلقة بالمنازعات العقارية: في مجال المنازعات القضائية يكون حل

المنازعات بطريقتين:

أ- التسوية الودية: كالصلح الذي يتفق عليه الأطراف ويجوز في جميع مراحل الخصومة، وماتم الاتفاق عليه يصبح ملزما سواء للقاضي العادي أو الإداري، أو الوساطة وهي أكبر نطاقا من الصلح وأهم طريقة من الطرق البديلة لتسوية المنازعات، وتكون بتدخل شخص ثالث محايد يبدي حلا وسيطا ويلعب القاضي دور الرقيب، هذا الأخير الذي يكون ملزما باقتراح الوساطة، وله التدخل لإنهائها إن طالبه الخصوم بذلك أو الوسيط أو من تلقاء نفسه، إن رأى أن لا جدوى من الاستمرار فيها، حسب المادة 996 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أما التحكيم فهو الاتفاق الذي يتم بين طرفي النزاع، وذلك بالاستغناء عن القضاء العادي واللجوء إلى هيئة أخرى من اختيارهم للفصل في النزاع بشكل ملزم، والمشرع الجزائري قام باستبعاد التحكيم من التطبيق في مجال المنازعات الناجمة عن استغلال العقار الصناعي، لأنه يمس بالسيادة الوطنية وهوية الدولة.



ب- التسوية القضائية: مما لا شك فيه أنه قد تثار عدة نزاعات بسبب استغلال العقار الصناعي، سواء بين المستثمرين فيما بينهم أو بين المستثمرين والمؤسسات المكلفة بالتهيئة والتسيير أو حتى بين المستثمرين وإدارة أملاك الدولة باعتبارها مالكة الرقبة، وقد يتم اللجوء إلى القضاء للفصل فيها فيثور إشكال تحديد الجهة المختصة بالفصل في هذه النزاعات، وما زاد الأمر تعقيداً هو عدم تحديد المشرع الجهة المختصة عكس ما فعله في العقار الفلاحي واستغلال المستثمرات الفلاحية، حيث حدد الجهة التي يؤول إليها اختصاص الفصل في النزاعات، ولا يخفى أن جهات القضاء الإداري والعادي يتقاسمان الاختصاص حسب طبيعة النزاع والجهة مصدرة القرار.

ب-1 اختصاص المحاكم الإدارية: أول ما يحدد اختصاص القضاء الإداري هو المعيار العضوي، الذي يقابله نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وأيضاً المادة 09 من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة، فحسب المعيار العضوي فإنه يركز على الشخص الذي قام بالعمل لتحديد اختصاص القضاء الإداري، بحيث بمجرد وجود شخص عمومي طرف في النزاع يصبح القضاء الإداري مختصاً، وتحديد ما إذا كان القضاء المختص هو القضاء الإداري، فإنه يستوجب التركيز على القائم بالعمل، فإذا ما كان من أشخاص القانون العام مثل الدولة أو الولاية أو البلدية، فإن ذلك يكفي للقول باختصاص القضاء الإداري، فمجلس الدولة يختص بصفة ابتدائية ونهائية فيما يخص القرارات اللامركزية، أما فيما يخص الاستثمار في العقار الصناعي فبالرجوع إلى نص المادة 10 من الأمر رقم 08-04 فإنها تنص على كون عقد الامتياز عقداً إدارياً بصريح العبارة، ومنه وتطبيقاً للمعيار العضوي فإن المنازعات الناجمة عن عقد الامتياز في استغلال العقار الصناعي تخضع للقضاء الإداري، وتنص المادة 12 من الأمر رقم 04-08 على كون مدير أملاك الدولة هو المختص إقليمياً برفع دعوى الفسخ أمام القضاء، وبالتالي وفقاً للمعيار العضوي فإن الاختصاص يكون للمحاكم الإدارية، أما المناطق الحرة فإن عقد الامتياز فيها يتعلق بالأملاك الوطنية العامة، وهذا النوع من الأملاك لا يمكن أن يخضع للقاضي العادي فهي تمثل منازعة إدارية محضة، وبالنسبة للامتياز الواقع على الأملاك الوطنية الخاصة فإن الأصل العام أن تخضع للقانون الإداري والمحاكم الإدارية مادام يعد عقداً



إداريا، وهو نفس الاتجاه ذهب نحوه قرار مجلس الدولة (الغرفة الادارية) في الملف رقم 11950 المؤرخ في 9 مارس 2004، فعن الوجه المتضمن عدم الاختصاص النوعي قضى أن عقد الامتياز التابع لأملاك الدولة، عقد إداري⁽²⁷⁾. وأيضاً عقود الإيجارات الفلاحية هي الأخرى عقود إيجار طويلة ومستثناة من اختصاص القضاء العادي.

ب-2- اختصاص المحاكم العادية: إن المنازعات الناشئة عن تنفيذ عقد الامتياز بين المستفيد والغير تخضع للقانون العادي لكونها منازعات بين الخواص، ونظرا للتشابه الكبير بين عقد الامتياز في العقار الصناعي والإيجارات الفلاحية والإيجارات طويلة المدة، فإنه بذلك يمكن استثاؤه هو الآخر من اختصاص القضاء الإداري وإخضاعه للقضاء العادي باعتباره حقا عينيا وبالتالي القاضي العادي هو الأول بالنظر في النزاعات المتعلقة به.

لكن الطرح العملي ليس بالبساطة التي سبق ذكرها، فجل المشاكل والمنازعات العقارية عبر مختلف مراحل اكتساب الملكيات والحقوق العقارية سببها الرئيسي هو المراحل التي مرت بها المنظومة العقارية التي لم تعرف انسجاما ولا تطبيقا ميدانيا سليما لكثرتها وعدم تماشيها مع الظروف الاجتماعية، الأمر الذي انعكس على دور القضاء في التصدي للمنازعات العقارية والذي بقي يتأرجح في أحكامه بين حرفية النصوص القانونية والمفهوم المرن الذي يحتوي على الكثير من التأويلات هذا من جهة، ومن جهة أخرى يتأرجح في أحكامه بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، فالميدان العقاري يمتاز باتساعه وتشعبه، كما طرحت مسألة اختصاص القضاء الإداري والقضاء العادي بالمنازعة العقارية عدة إشكالات فكما هو معروف أن قواعد الاختصاص النوعي للقضاء الإداري تعتمد على معيارين هما المعيار العضوي والموضوعي، غير أن التشريعات العقارية المتشعبة غير الدقيقة وغير الواضحة تجعل تضارب الاختصاص قائما.⁽²⁸⁾



ثانيا: الحلول

- 1- توفير الأمن والاستقرار السياسي والاقتصادي والقانوني، لتشجيع المستثمر على الخوض في إنجاز مشروعه الاستثماري، أو بعبارة أخرى خلق مناخ استثماري ملائم يؤدي إلى جذب المستثمرين لا عزوفهم.
- 2- على الرغم مما تتوفر عليه الدولة الجزائرية من أراضي يمكن توجيهها لإنجاز المشاريع الاستثمارية، والمؤسسات التي أنشأتها لتسيير العقار الصناعي، إلا أننا في الواقع لانجد أي أثر للتنظيم الفعال الذي قد يسير بهذا العقار إلى تحقيق الأهداف المسطرة له، وذلك يعود لعدم فعالية النصوص القانونية وعدم تطبيقها وكثرتها وتبعثها، ولذلك فإن الدولة ملزمة بوضع مكان خاص للعقار الصناعي ضمن المنظومة القانونية الخاصة بالعقار مع محاولة التنسيق بينه وبين القوانين الأخرى المتداخلة معه.
- 3- الاهتمام أكثر بمرحلة الدراسة المسبقة للمشاريع وتقييمها من قبل المتخصصين والتي تعود بالفائدة سواء على الدولة أو المستثمر أو البنك.
- 4- تسريع عملية مسح الأراضي لأنها الدعامة الأساسية للحفاظ على العقارية في الدولة وتعتبر بمثابة بطاقة تعريف لكل منطقة.

خاتمة:

يعد العقار الصناعي أو بما يسمى عند محترفي القطاع بالعقار الاقتصادي، بمثابة الحلقة الجوهرية للاستثمار الاقتصادي، والوعاء الأنسب لكل المبادرات المتعلقة بالاستثمارات الصناعية، وبالتالي عاملا هاما من العوامل التي تجعل الشركة تزدهر في محيط إيجابي، فالعقار الصناعي إذا يمثل أداة مهمة في تفعيل وتطوير الاقتصاد الوطني، عن طريق جلب المستثمر وتحفيزه لإقامة مشاريع استثمارية، وقد جاء المشرع الجزائري بالامتياز كوسيلة لمنح الأراضي لإقامة المشاريع الاستثمارية ونصوص قانونية أخرى بهدف التخفيف من أعباء البحث عن المستثمر، وقد حقق المشرع بذلك نتائج هامة لا يستهان بها يمكن ذكرها فيما يلي:



أولا- النتائج:

- 1- رغم كل التدابير بقي العقار الصناعي في الجزائر يعاني من قصور في المنشآت والهيكل الضرورية لاستغلاله، رغم توفر حساب تخصيص في شكل صندوق دعم الاستثمار، إلا أن الواقع يكشف صورة سوداء حيث رصدت مئات المخالفات ذات الطابع الإداري والمالي التي يرتكبها الآمرون بالصرف وفي مقدمتهم الوزراء.
- 2- الامتياز وضع حدا لتحويل الأراضي الممنوحة للمستثمر بهدف إنجاز مشروعه إلى أغراض أخرى غير المسطرة لها.
- 3- الامتياز وضع حدا لمافيا العقار الذين كانوا يستغلون رغبة الدولة في تطوير اقتصادها بالتنازل عن أراضيها بثمن لا يمثل قيمتها، لتحويلها للملكية خاصة بينهم وبيعها فيما بعد بأثمان باهضة وبذلك حققوا أرباحا خيالية.
- 4- الامتياز وضع حدا للاستنزاف الذي مس الأراضي الخاصة للدولة بسبب اعتمادها لأسلوب التنازل.
- 5- لا يمنح الامتياز إلا بعد إجراء دراسة مسبقة وبالتالي التخلص من المتطفلين الذين لا يملكون القدرات اللازمة لإنجاز مشاريعهم.

ثانيا- المقترحات:

- 1- محاولة الحد من كثرة القوانين والأوامر والمراسيم التنفيذية والتنظيمية التي صدرت بشأن العقار الصناعي، إذ يجد المستثمر نفسه أمام كم هائل من النصوص القانونية، التي لا يعرف أي منها سارية المفعول وأيها سيطبق عليه نظرا إلى الإلغاء المستمر ومواصلة إصدار نصوص أخرى جديدة منذ 1973 إلى يومنا هذا.
- 2- على الرغم مما تتوفر عليه الدولة الجزائرية من أراضي يمكن توجيهها لإنجاز المشاريع الاستثمارية، والمؤسسات التي أنشأتها لتسيير العقار الصناعي، إلا أننا في الواقع لا نجد أي أثر للتنظيم الفعال الذي قد يسير بهذا العقار إلى تحقيق الأهداف المسطرة له، وذلك يعود لعدم فعالية النصوص القانونية وعدم تطبيقها وكثرتها وتبعثرها، ولذلك فإن الدولة ملزمة بوضع مكان خاص محدد للعقار الصناعي ضمن المنظومة القانونية الخاصة بالعقار مثله مثل باقي العقارات.

الهوامش والمراجع:



- (1)- ورد هذا التعريف في معجم المعاني المجاني المنشور على الموقع الإلكتروني:
<http://www.almaany.com.ar/dictionnaire/ar-ar>
- تاريخ الإطلاع، 2020-01-04، الساعة 15:10 د.
- (2)- الأمر رقم 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن قانون المدني، الجريدة الرسمية، عدد 78، لسنة 1975 معدل ومتمم.
- (3)- حمدي باشا عمر، نقل الملكية العقارية، ط 1، دار هومة، الجزائر، 2013 ص 14.
- (4)- السنهوري عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، أسباب كسب الملكية، الجزء الثامن، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 1998 ص 14.
- (5)- مغيب نعيم، قانون الصناعة، الترخيص لمؤسسات المصنفة، لبنان، 1996، ص 13.
- (6)- الأمر 04-08 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، عدد 49 المؤرخة في 3 سبتمبر سنة 2008.
- (7)- خوادجية سميحة حنان، النظام القانوني للعقار الصناعي في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، شعبة القانون الخاص، قسم القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2016، ص 2.
- (8)- خوادجية سميحة حنان، نفس المرجع، ص 23.
- (9)- أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 119-07 المؤرخ في 02 أفريل 2007 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، الجريدة الرسمية، عدد 27 الصادر في 25 أفريل 2007 معدل ومتمم.
- (10)- خوادجية سميحة حنان، المرجع السابق، ص 20-21.
- (11)- أنظر المادة 13 من الأمر رقم، 08-04 المرجع السابق.
- (12)- المرسوم التشريعي 93-12 مؤرخ في 5 أكتوبر 1993 يتعلق بترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية، عدد 64 صادرة بتاريخ 10 أكتوبر 1993.
- (13)- الأمر 03-01 مؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، عدد 47 صادرة في 22 أوت 2001.
- (14)- القانون 09-16 صادر في 3 أوت سنة 2016، المتعلق بترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية، عدد 46 صادرة في 13 أوت سنة 2016.
- هذا المرسوم ملغى بموجب الأمر 04-08⁽¹⁵⁾.
- (16)- خوادجية سميحة حنان، المرجع السابق، ص 36.
- (17)- المرسوم التنفيذي 07-119 المؤرخ في 23 أفريل 2017، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، الجريدة الرسمية، عدد 27 صادرة في سنة 2007.



- (18) - خوادجية سميحة حنان، المرجع السابق، ص 41.
- (19) - عجة الجيلالي الكامل في القانون الجزائري للاستثمار- الأنشطة العادية وقطاع المحروقات، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص، 654، 655.
- (20) - اسماعيل بوقرة، العقار الصناعي كعائق أمام تشجيع وتطوير الاستثمار بالجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 1، أفريل 2019، ص 526.
- (21) - سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الادارية، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، جامعة عين شمس مصر، 1991، ص 108.
- خوادجية سميحة حنان، المرجع السابق، ص 243.(22)
- (23) - علي لونيبي، وسقار فايزة، الامتياز بالتراضي كآلية قانونية لاستغلال العقار الصناعي الموجه للاستثمار في التشريع الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد الرابع، العدد 2 جامعة زيان عاشور، الجلفة الجزائر، جوان 2019، ص 145، 148.
- (24) - أ.د يريقي حسين، أ بن لكحل محمد أمين، مقال دور العقار الصناعي في ترقية الاستثمار في الجزائر، جتمع المدينة، دون سنة نشر، ص 60.
- (25) - خوادجية سميحة حنان، نفس المرجع، ص 269.
- (26) - خوادجية سميحة حنان، نفس المرجع، ص 188.
- (27) - القرار رقم 11950 المؤرخ في 09. 03. 2004، قضية (ش ن م) ضد رئيس بلدية وهران، منشور في مجلة مجلس الدولة، العدد رقم 05 منشورات الساحل، عين البنيان، الجزائر، سنة، 2004 ص 213.
- (28) - صيفاوي سليمة، المنازعات العقارية في الجزائر تشريعا وقضاء، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عقاري، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2017-2018، ص 3، 4.

