

الامتياز العقاري كعامل محفز على الاستثمار في الجزائر

The concession as a catalyst for investment in algeria

الباحثة: عائدة هدوري

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة -1-

Email: perce_neige@hotmail.com

تاريخ النشر: 2018/12/12

تاريخ القبول: 2018/12/10

تاريخ ارسال المقال: 2018/02/21

ملخص:

سعى منها لخلق محفزات استثمارية عقارية منتجة كبديل عن قطاع المحروقات، انصبت السياسة التشجيعية التي انتهجتها الدولة في هذا الخصوص على تكريس أسلوب الامتياز لكل من العقار الصناعي والفلاحي والسياحي التابع للأموال الوطنية الخاصة والموجه لإنجاز مشاريع استثمارية. باعتباره أحد أهم الآليات الممنوحة لتشجيع الاستثمار، كونه يوفر أحسن الظروف للقيام باستثمار ناجح، سواء بالنسبة للمستثمر الذي يسعى للحصول على عقار لمدة طويلة، وبأقل تكلفة، وبالمساحة التي يرغب فيها، أو حتى بالنسبة للدولة التي تسعى لتحافظ على أملاكها العقارية باعتبارها ثروة غير متجددة، بالإضافة إلى تحقيقها لمصلحة عامة اقتصادية واجتماعية.

الكلمات المفتاحية: الاستثمار؛ الامتياز؛ العقار الصناعي؛ العقار الفلاحي؛ العقار السياحي.

Summary:

In order to create incentives for productive real property investment as an alternative to the hydrocarbons sector, the encouraging policy adopted by the state in this regard is to devote the method of concession to both the industrial property and the agricultural and tourist property belonging to the national private property which is intended to achieve investment projects, as one of the most important Mechanisms granted to encourage investment.

This is because it provides the best opportunity to make a successful investment, either for the investor who seeks to obtain the property for a long time at lowest cost and in the area he wishes or for the state that maintains its value as a non_renewable wealth in addition to achieving a public economic and social investment.

Keywords: *Investment, concession, industrial property, tourist property, agricultural property.*

مقدمة

مما لا شك فيه أنّ العقار كان ولازال يضطلع بدور حيوي في مسار التنمية، على اعتبار أنّه عامل إنتاج إستراتيجي لكلّ القطاعات الحيوية للدولة، ورافعة أساسية للتنمية المستدامة بمختلف أبعادها. والجزائر كغيرها من الدول تعتمد بالخصوص في هذا المجال على العقارات التابعة للأمولاك الوطنية، بإعتبارها وسيلة الدولة لتحقيق سياستها الاقتصادية، إذ أنّ لها دور أساسي في تحقيق التنمية، كونها أحد أهمّ الضمانات الممنوحة لغرض تشجيع الاستثمار الوطني أو الأجنبي على حد سواء. وعليه فمديرية أملاك الدولة -بصفتها وكيلا عقاريا للدولة- تساهم إلى جانب متدخلين آخرين⁽¹⁾، في العمل على ترقية الاستثمار من خلال توفير آليات وحوافز وضمانات في المجال العقاري سواء الصناعي أو الفلاحي أو السياحي وحتى الغابي، وهذا طبعا تنفيذا لبرنامج الحكومة الهادف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية خارج قطاع المحروقات، والتي أصبح على ضوءها استغلال الرصيد العقاري للدولة يتم بطرق عقلانية موجّهة بصورة رئيسيّة لسد حاجيات وطلبات المستثمرين المحليين والأجانب⁽²⁾.

وبناء على ما سبق، فقد أضحت العقار أحد أهمّ الحوافز لتشجيع الاستثمار خارج قطاع المحروقات، بعدما أظهرت معظم الأبحاث والدراسات الميدانية أنّ الحوافز الضريبية وشبه الضريبية تعتبر عاملا ثانويا له تأثير بسيط في جذب الاستثمارات⁽³⁾، كونها لا تمّول في الغالب سوى استثمارات ليست لها مردودية، تؤدي في الغالب إلى سوء منح الموارد وتوزيعها. فتشجيع الاستثمار عبر الإعفاءات الضريبية وشبه الضريبية وحدها تدفع المستثمر للتوجّه إلى مشاريع ذات قيمة مضافة ضعيفة يسهل استرجاع رأسمالها في مدة قصيرة، لا يتجاوز عمرها المدّة التي تستفيد من تلك الإعفاءات، لذلك فتلك المشاريع لا تأتي في الغالب بأية فائدة اقتصادية كبرى⁽⁴⁾. وهذا ما التفت إليه المشرّع حين أشار أنّ الجزائر تعاني من مشكل ضعف النشاطات المصدّرة وضعف حجم الصادرات خارج قطاع المحروقات، مؤكدا أنّ أحسن تشجيع في مجال تطوير الاستثمار خارج قطاع المحروقات مرتبط أكثر بالمحيط الاقتصادي الشامل، والمحيط الإداري والتمويل المالي المناسب، واستقرار المحيط المؤسّساتي، وتبسيط إجراءات توفير العقار الموجه للاستثمار⁽⁵⁾.

وهذا ما دأب المشرّع إلى تجسيده على أرض الواقع من خلال إصداره للعديد من النصوص التشريعيّة والتنظيميّة المكرّسة لهذا الغرض، بعد استقراره على نظام الامتياز كأسلوب وحيد لتسيير الأملاك الوطنية، هذا النظام الذي اعتبره المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي الحل الأمثل لمشكلة الاستثمار في الجزائر، حيث جاء في تقريره لسنة 2004 تحت عنوان "شكل العقار في الجزائر عائق أمام التنمية الاقتصادية" ما يلي: "وفي جميع الحالات، تشكّل صيغة الامتياز لكلّ من العقار الفلاحي والعقار الصناعي مقارنة مناسبة تسمح بتخليص العقار من أطماع الملكية والمضاربة، وإعطاء أساس عقلائي ومصدقية قانونية للتنظيم العقاري الجديد"⁽⁶⁾.

ومن هنا تبرز أهمية الموضوع جليا، حيث أنّ الامتياز العقاري يعتبر من أهمّ الآليات المحفزة على الاستثمار، وذلك لما للأرض من أهمية قصوى في إحداث التغيير وخلق موارد بديلة خارج قطاع المحروقات، والذي اعتمدت الدولة

مصادره كاحتياط أولي وحصري للصرف، مما أدى إلى الحد من مداخيلها نظرا لاعتمادها على قطاع واحد، ما أدى بالمشروع إلى العمل على إحياء القطاعات الأخرى للوصول إلى خلق محيط استثماري شامل وبمعايير عالمية.

وعلى هذا الأساس يمكن طرح إشكالية المقال على النحو الآتي: ما هو نظام الامتياز؟ وما مدى نجاعته في تحسين مناخ الاستثمار وتحفيز المستثمرين في الجزائر؟

للإجابة على هذه الإشكالية استعنا بأهم النصوص القانونية التي صدرت في هذا المجال، نذكر منها القانون رقم 16-08 المؤرخ في 2008/08/03 والمتضمن التوجيه الفلاحي⁽⁷⁾، والأمر رقم 04-08 المؤرخ في 2008/09/01 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمولاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية⁽⁸⁾، والذي ضمّ إليه كذلك إجراءات تسيير العقار الموجه للاستثمار السياحي، ووافقهم كذلك القانون رقم 09-16 المؤرخ في 2016/08/03 المتعلق بترقية الاستثمار⁽⁹⁾.

وعلى ضوء هاته القوانين وغيرها، سنقوم بدراسة القواعد العامة لنظام الامتياز في المبحث الأول، ثمّ نتطرق إلى تطبيقات هذا النظام في كلّ من العقار الصناعي والفلاحي والسياحي والغايي في المبحث الثاني، وننهي هذا البحث بخاتمة تتضمن أهمّ النتائج المتوصل إليها والتوصيات المقترحة في هذه المسألة.

المبحث الأول

القواعد العامة لنظام الإمتياز

يعدّ الامتياز من أقدم وأشهر الطرق القانونية المعتمدة من طرف الدول قصد إدارة وتسيير مرافقها العامة الاستثمارية، وقد عرف عدّة تطورات بمرور الزمن⁽¹⁰⁾. ومن أهم تطورات استحداث قانون التوجيه العقاري الفرنسي رقم 1253-67 الصادر في 30 ديسمبر 1967 لعقد الامتياز العقاري، والذي اعتبر نوعا جديدا من العقود المدنية، وقد عرفته المادة 48 من نفس القانون كما يلي: "الامتياز العقاري هو عقد يخول بمقتضاه مالك العقار أو جزء منه، سواء مبني أو غير مبني، حق الانتفاع لشخص يدعى المتنازل له، لمدة لا تقل عن عشرين سنة مقابل دفع أقساط سنوية"⁽¹¹⁾، وهو بهذا المفهوم يختلف كلية عن عقود امتياز المرافق العامة الكلاسيكية في القانون الإداري⁽¹²⁾.

وعليه، فقبل التطرق إلى نظام الامتياز العقاري على الأملاك الوطنية، سيتوجب علينا أولا التطرق لدراسة القواعد العامة للامتياز، وهذا من خلال مطلبين، نخصص المطلب الأول لتعريف الامتياز وتبيان خصائصه، والمطلب الثاني لتنفيذ عقد الامتياز وانقضائه

المطلب الأول: تعريف الإمتياز وخصائصه

يعد عقد الامتياز تطور لكل من نظامي العقد الإداري وامتياز تسيير المرفق العام والمزج بينهما⁽¹³⁾، وبمعنى آخر فعقد الامتياز بمعناه الحالي في القانون الجزائري هو تطور النظام التعاقدي الإداري، خاصة بعد تمكين الأفراد العاديين من تقديم بعض الخدمات التي كانت حكرا على الدولة فقط، أو بصيغة أخرى عدم تمكين الدولة من تحقيق كل مهامها بدون تدخل الخواص في الحياة العامة واعتبارهم شركاء اقتصاديين أساسيين. فما مفهوم عقد الامتياز فقها وقانونا؟ وما هي أهم خصائصه؟ هذا ما سنتعرف عليه من خلال هذا المطلب، الذي ينقسم إلى فرعين، خصصنا الفرع الأول لمفهوم الامتياز، ثم خصائصه في فرع ثان.

الفرع الأول: تعريف الإمتياز

مصطلح (امتياز-concession) في مفهومه العام يقصد به حق استثنائي أو ترخيص أو رخصة أو براءة أو احتكار أو منح⁽¹⁴⁾.

وهو فقها كما عرفه الأستاذ أحمد محيو: "الامتياز هو اتفاق تكلف الإدارة بمقتضاه شخصا طبيعيا أو اعتباريا بتأمين تشغيل مرفق عام، ورغم أنه عبارة عن صك تعاقدي فإن دراسته ترتبط أيضا بالنظرية العامة للمرفق العام، لأن هدفه هو تسيير مرفق عام. إن دراسته تدخل إذن ضمن نطاق العقود ودراسة المرافق العامة. وباعتباره أسلوبا للتسيير، يكمن الامتياز بتوّل شخص يسمّى صاحب الامتياز أعباء المرفق خلال فترة من الزمن، فيتحمل النفقات ويتسلّم الدخل الوارد من المنتفعين بالمرفق"⁽¹⁵⁾.

وقد عرّفه كذلك المشرع الجزائري من خلال العديد من النصوص القانونية المتفرقة نذكر منها:

➤ المادة 64 مكرر من القانون رقم 08-14 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية⁽¹⁶⁾: "يشكل منح امتياز استعمال الأملاك الوطنية العمومية المنصوص عليه في هذا القانون والأحكام التشريعية المعمول بها، العقد الذي تقوم بموجبه الجماعة العمومية صاحبة الملك، المسماة السلطة صاحبة حق الامتياز، بمنح شخص معنوي أو طبيعي يسمى صاحب الامتياز، حق استغلال ملحق الملك العمومي الطبيعي أو تمويل أو بناء و/أو استغلال منشأة عمومية لغرض خدمة عمومية لمدة معينة، تعود عند نهايتها المنشأة أو التجهيز محل منح الإمتياز إلى السلطة صاحبة حق الامتياز".

➤ المادة 26 من القانون رقم 05-12 المتضمن قانون المياه⁽¹⁷⁾: "يسلم امتياز استعمال الموارد المائية التابعة للأملاك العمومية الطبيعية للمياه، الذي يعتبر عقدا من عقود القانون العام، لكل شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو القانون الخاص".

كما عرفه مجلس الدولة في القرار الصادر بتاريخ 2004/03/09 في قضية بين شركة لنقل المسافرين ضد رئيس بلدية وهران، كما يلي: "... وحيث أن عقد الامتياز التابع للأملاك الدولة هو عقد إداري تمنح بموجبه السلطة

الامتياز للمستغل بالاستغلال المؤقت لعقار تابع للأموال الوطنية بشكل إستثنائي وبهدف محدد متواصل مقابل دفع إتاوة، لكنه مؤقت وقابل للرجوع فيه....⁽¹⁸⁾.

الفرع الثاني: خصائص الإمتياز

من خلال تحليل مختلف التعاريف الواردة بخصوص عقد الامتياز والذي تطرقنا له في الفرع السابق، سنقوم فيما يلي باستنتاج أهم الخصائص التي تميز هذا العقد، وهي:

➤ الامتياز عقد إداري محدد المدة، فهو عقد يبرم من طرف شخص معنوي عام بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره واستغلاله، وتظهر نيته في هذا العقد بالأخذ بأسلوب القانون العام وأحكامه وذلك بتضمين العقد شروط إستثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص وفقا لدفتر شروط.

➤ الامتياز يرتب حقوق عينية لصاحبه، إن حق الامتياز حق عيني أصلي يتفرع عن حق الملكية، ويحول لمن تقرر له حق استعمال واستغلال العقار المنتفع به.

➤ الإمتياز يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة اقتصادية واجتماعية.

➤ اكتساب صاحب الامتياز لبعض امتيازات السلطة العامة.

➤ خضوع عمال المرفق العام لأحكام القانون الخاص.

المطلب الثاني: تنفيذ الامتياز وانقضائه في مجال القواعد العامة

إن عقود الامتياز -كما رأينا سابقا- هي عقود تمنح للمستثمرين لغرض إنجاز مشاريعهم الاستثمارية المختلفة، وهي عبارة عن صيغ قانونية يتم بموجبها إبرام عقود ثنائية ما بين المستثمر والإدارة، ويحتوي عقد الامتياز على دفتري شروط ملحق بالعقد والذي يفسر كل الالتزامات الواقعة على الهيئة المتعاقدة والمستثمرين، سواء كانت هذه الهيئة الإدارية تمثل الدولة أو الولاية أو البلدية كطرف في العقد المبرم بغرض منح أوعية عقارية تابعة للأموال الخاصة للدولة التي تقوم بإدارتها، ويحول حق الامتياز للمستثمر حقوقا قانونية بمجرد تنفيذه. فمتى يكون عقد الامتياز نافذا؟ وما هي حالات انقضائه؟ هذا ما سنقوم بالإجابة عليه من خلال هذا المطلب الذي ينقسم إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول تنفيذ عقد الامتياز وآثاره وفي الفرع الثاني طرق انقضاء أو إنهاء الامتياز، وهذا دائما في ظل القواعد العامة.

الفرع الأول: تنفيذ وآثار عقد الامتياز

إنّ الامتياز في الجزائر يصبح نافذا بمجرد التوقيع على العقد وفي حالة عدم التوقيع يكون الامتياز باطلا وغير منتج لآثاره القانونية⁽¹⁹⁾. وسنقوم من خلال هذا الفرع بالتطرق إلى تنفيذ عقد الامتياز ثم تبين آثاره.

أولا: تنفيذ عقد الامتياز

تختلف الجهة المختصة بالتوقيع على عقد الامتياز باختلاف السلطة المانحة له، فإن كانت الدولة هي المانحة للامتياز فإنّ الوزراء المختصون حسب القطاع هم اللذين يوقعون على عقد الامتياز. أمّا بالنسبة للمؤسسات العامة والبلديات والولايات فإنّها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وعليه يمكن أن تمنح الامتياز في نطاق

اختصاصها شرط الحصول على رخصة مسبقة في الحالة التي يشترط فيها القانون ذلك. وفي هذه الحالة يتولى التوقيع على عقد الامتياز:

- الوزير في عقود الإمتياز الوطنية.
- المدراء في المؤسسات الوطنية.
- الوالي بالنسبة للولايات.
- رئيس البلدية إذا تعلق الأمر بالبلدية.

ثانيا: آثار عقد الامتياز

بعد إتمام إجراءات إعداد وتسجيل وإشهار عقد الامتياز، فإنه يترتب عليه حق عيني عقاري هو حق الامتياز، هذا الأخير يقرّر بدوره مجموعة من الحقوق والالتزامات بالنسبة لكل من طرفي العقد، أي صاحب الامتياز والإدارة المانحة للامتياز. وهذا ما سنتطرق له بإيجاز فيما يلي.

أ: آثار الإمتياز بالنسبة لصاحب الامتياز

➤ حقوق صاحب الامتياز

- الحق في الانتفاع بالقطعة الأرضية محل الامتياز والاستفادة من أرباحها.
- الحق في إمكانية توقيع رهن على الحق العيني العقاري الناتج عن الامتياز.
- الحق في الحصول على رخصة بناء.
- الحق في إمكانية التنازل عن حق الامتياز بالنسبة للعقار الفلاحي.
- الحق في التنازل عن ملكية البنايات المنجزة بعد إتمام المشروع الاستثماري بالنسبة للعقار الصناعي، إذ أنه في حالة إتمام المشروع الاستثماري من طرف صاحب الامتياز تكرر إجباريا ملكية البنايات المنجزة من طرفه على الأرض الممنوح إمتيازها، وهذا بمبادرة من هذا الأخير وبموجب عقد موثق⁽²⁰⁾.

➤ التزامات صاحب الامتياز

- الالتزام باحترام بنود دفتر الشروط.
- الالتزام بالإدارة الشخصية والمباشرة، والالتزام بإنشاء اتفاقية في حالة المستثمرة الجماعية (بالنسبة للامتياز في مجال العقار الفلاحي).
- الالتزام بدفع مختلف المصاريف والضرائب إن وجدت.
- الالتزام باحترام الارتفاقات والممتلكات الثقافية.

ب: آثار الامتياز بالنسبة للإدارة المانحة للامتياز

➤ حقوق الإدارة مانحة الامتياز

- الحق في الإتاوة.
- الحق في الشفعة القانونية في حالة التنازل من قبل صاحب الامتياز.
- الحق في تعديل بنود العقد التنظيمية.
- الحق في الرقابة وتوقيع العقوبات على صاحب الامتياز في حال إخلاله بالتزاماته.

➤ التزامات الإدارة مانحة الامتياز

- الالتزام برقابة تنفيذ عقد الامتياز للتحقق من مدى التزام صاحب الامتياز بما تقيده به في دفتر الشروط.
- إلزام الهيئات والمؤسسات المعنية بتنفيذ الأحكام التي تتضمن تحويل حق الانتفاع الدائم إلى حق امتياز في أجل ثلاثة سنوات من تاريخ نشر القانون رقم 03-10 في الجريدة الرسمية (بالنسبة للعقار الفلاحي)، وهنا تجدر الإشارة أن هذا الالتزام ليس دائما بل هو التزام انتقالي ومؤقت.

الفرع الثاني: انقضاء الامتياز

- بما أن الامتياز من العقود المحددة المدة، فإنه بالتالي ينقضي بمجرد انقضاء المدة المحددة له، وهذا ما يعرف بالنهاية الطبيعية للامتياز، إلا أنه قد يحدث وينقضي الامتياز بطريقة عارضة، وهذا في إحدى الحالات:
- حالة إسقاط الامتياز، أي فسخ العقد على حساب صاحب الامتياز في حالة إخلاله بالتزاماته أو جراء أخطاء جسيمة ارتكبها في إدارته للمرفق، بحيث يصبح من المتعذر الاطمئنان على استمراره في إدارة المرفق وتسييره⁽²¹⁾.
- حالة استرداد المرفق العام، أي إنهاء الإدارة -لدواعي المصلحة العامة- لعقد الامتياز قبل آجاله القانونية دون خطأ من جانب الملتزم الذي يستحق في هذه الحالة تعويضا عادلا.
- حالة الفسخ، وفسخ عقد الامتياز شأنه شأن باقي العقود الإدارية قد يكون باتفاق الطرفين أو بقوة القانون.

المبحث الثاني

تطبيقات عقد الامتياز على الأملاك الوطنية الخاصة

سنستطرق فيما يلي إلى تطبيقات عقد الامتياز على العقارات التابعة للأملاك الوطنية الخاصة، وهذا من خلال أربع مطالب مقسمة على التوالي، الامتياز في مجال العقار: الصناعي، الفلاحي، السياحي، ثم نشير إلى العقار الغابي التابع للأملاك الوطنية العامة في وضع استثنائي.

المطلب الأول: الامتياز في مجال العقار الصناعي

بموجب الأمر رقم 04-08 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، أصبح نظام الامتياز هو النمط الوحيد لتسيير العقار الصناعي الموجه للاستثمار وهذا لمدة 33 سنة قابلة للتجديد لغاية 99 سنة، ويتمتع الامتياز عن طريق المزداد العلني، وتختلف السلطة المانحة للامتياز باختلاف تبعية القطعة الأرضية محل حق الامتياز⁽²²⁾، فيكون الترخيص من اختصاص الوزير المكلف بالصناعة وترقية الاستثمارات عندما تكون القطعة الأرضية المعنية تابعة لهيئات عمومية مكلفة بالوساطة والضبط العقاري، أو من اختصاص الوزير المكلف بهيئة الإقليم عندما تكون القطعة الأرضية تابعة لمحيط مدينة جديدة وباقتراح من الهيئة المكلفة بتسييرها، أو من اختصاص الوالي المختص إقليميا وباقتراح من لجنة يحدد تشكيلها وتسييرها عن طريق التنظيم عندما تكون القطعة الأرضية التابعة للدولة متواجدة خارج محيطات مناطق التوسع السياحي والمدن الجديدة وغير تابعة للهيئات العمومية المكلفة بالضبط والوساطة العقارية⁽²³⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنه وبموجب الأمر 04-08 منحت سلطة القرار لمجلس الوزراء في منح الامتياز بالتراضي، وحسب الحالات إما للمجلس الوطني للاستثمار وإما للوالي، حيث نصت المادة 06 من نفس الأمر على أن مجلس الوزراء وباقتراح من المجلس الوطني للاستثمار يرخص لمنح الامتياز بالتراضي للمشاريع التي:

- يكون لها طابع الأهمية والأولوية الوطنية، كاستثمارات الإنتاجية التي من شأنها أن تساهم في استبدال عمليات التوريد في القطاعات الإستراتيجية للاقتصاد الوطني.
 - تشارك في تلبية الطلب الوطني على السكن من خلال العمليات التي تدخل في إطار السكن.
 - محدثة بقوة لمناصب شغل أو للقيمة المضافة.
 - تساهم في تنمية المناطق المحرومة أو المعزولة والتي تحدد قائمتها من طرف المجلس الوطني للاستثمار.
- هذا وقد حددت المادة 06 من المرسوم التنفيذي المتضمن تطبيق أحكام الأمر 04-08 شروط الأوعية العقارية التي يمكن أن تكون محل حق امتياز وهي:
- أن تكون تابعة للأملاك الخاصة للدولة.

- غير مخصصة وليست في طور التخصيص لفائدة مصالح عمومية لتلبية حاجياتها.
- واقعة في قطاعات معمرة أو قابلة للتعمير كما هو محدد في أدوات التهيئة والتعمير.
- مع استثناء المشاريع الاستثمارية التي يستلزم تمركزها خارج هذه القطاعات بسبب طبيعتها. بالإضافة إلى بعض العقارات نصت عليها المادة 02 من نفس المرسوم والمتمثلة في:
- القطع الأرضية المتواجدة داخل المساحات المنجمية.
- القطع الأرضية المتواجدة داخل مساحات البحث عن المحروقات واستغلالها ومساحة حماية المنشآت الكهربائية والغازية.
- القطع الأرضية الموجهة للترقية العقارية المستفيدة من إعانة الدولة.
- القطع الأرضية المتواجدة داخل مساحات المواقع الأثرية والثقافية.
- القطع الأرضية الموجهة للترقية العقارية التجارية التي تخضع لصيغة منح الامتياز القابل للتحويل إلى تنازل عند الإنجاز الفعلي للمشروع طبقا لأحكام دفتر الشروط المثبت قانونا بموجب شهادة المطابقة.
- كما عرّف المشرع الامتياز في مجال العقار الصناعي من خلال نموذج دفتر الشروط الذي يحدد البنود المطبقة على منح الإمتياز عن طريق المزاد العلني للقطع الأرضية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية كما يلي: "منح الامتياز هو الاتفاق التي تخول من خلاله الدولة لمدة معينة الانتفاع من أرضية متوفرة تابعة لأموالها الخاصة لفائدة شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون الخاص قصد إنجاز مشروع استثماري".
- وقد نصت المادة 09 من الأمر 04-08 على أن الإمتياز بالمزاد العلني يمنح مقابل تسديد إتاوة إيجارية سنوية، في حين أن الامتياز بالتراضي تحدد الإتاوة الإيجارية الخاصة به من طرف مصالح أملاك الدولة المختصة إقليميا والتي تمثل 20/1 من القيمة التجارية للقطعة الأرضية محل منح حق الامتياز.

المطلب الثاني: الامتياز في مجال العقار الفلاحي

عملا على استغلال الأراضي الفلاحية وتأمينها والبحث عن المردودية في هذا القطاع، أصدر المشرع الجزائري القانون رقم 08-16 المتضمن التوجيه الفلاحي، وله هدف أساسي هو التنمية المستدامة للفلاحة⁽²⁴⁾، حيث جاء في نص المادة الأولى منه ما يلي: "يهدف هذا القانون إلى تحديد عناصر توجيه الفلاحة الوطنية التي تسمح لها بالمساهمة في تحسين الأمن الغذائي للبلاد، وتأمين وظائفها الاقتصادية والبيئية والاجتماعية، وذلك بتشجيع زيادة مساهمتها في جهود التنمية الاقتصادية وكذا التنمية المستدامة للفلاحة على الخصوص والعالم الريفي على العموم".

ولا يتم هذا الأمر إلا باعتماد طريقة تسيير وحيدة يلتزم بها كل مستثمر وهي "الامتياز"⁽²⁵⁾. وهذا ما أكدّه القانون رقم 10-03 المؤرخ في 2010/08/15 المحدد لشروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك

الوطنية⁽²⁶⁾ وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم، والذي ألغى القانون رقم 87-19⁽²⁷⁾، وعليه يحقّ لأصحاب المستثمرات الفلاحية الجماعية والفردية الذين استفادوا من أحكام القانون الملغى أن يحولوا استغلالهم السابق إلى عقود امتياز لمدة أقصاها 40 سنة⁽²⁸⁾. مع إمكانية التنازل عن عقد الامتياز أو توريثه أو الحجز عليه، ومنح المستثمرين الآخرين في نفس المستثمرة الفلاحية أو الديوان الوطني للأراضي الفلاحية ممارسة حق الشفعة⁽²⁹⁾.

وقد عرفت المادة 04 من القانون رقم 03/10 المذكور أعلاه الامتياز على أنه: "العقد الذي تمنح بموجبه الدولة شخصا طبيعيا من جنسية جزائرية يدعى في صلب النص (المستثمر صاحب الامتياز) حق استغلال أراضي فلاحية تابعة للأمولاك الخاصة للدولة وكذا الأملاك السطحية المتصلة بها، بناء على دفتر شروط يحدد عن طريق التنظيم، لمدة أقصاها أربعون سنة قابلة للتجديد مقابل دفع أتاوى سنوية، يحدد كيفية تحديداتها وتحصيلها وتخصيصها بموجب قانون المالية"، هذا القانون الذي تلاه صدور المرسوم التنفيذي رقم 10-326 المؤرخ في 2010/12/23 المحدد لكيفيات تطبيق حق الامتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة⁽³⁰⁾.

وفي كلّ الأحوال لا يمكن لأيّ فلاح أو مستثمر فلاحى أن يكسب أكثر من حق امتياز واحد عبر مجموع التراب الوطني، إلّا إذا كان بهدف تشكيل مستثمرة فلاحية واحدة، وهذا بعد الحصول على رخصة من الديوان الوطني للأراضي الفلاحية. ما ينافي بمبادئ الاستثمار ويخالف القانون نفسه الذي نص على فكرة "النجاعة الاقتصادية للمستثمرة الفلاحية" في المادة 11 منه، وجعلها أساس اللجوء إلى هذا النظام. كما تمّ إشتراط الجنسية الجزائرية لصاحب الامتياز رغم عدم استطاعته تملك الأرض إذ حدّدت المدة ب 40 سنة كما سبق بيانه. وعليه نرى أنه كان جديرا بالمشروع فتح المجال أمام الاستثمار الأجنبي مادامت المدة محددة ولا يمكن للمستثمر تملك الأرض، كما أنّ للدولة كافة وسائل التدخل والمراقبة، وما النشاط الزراعي إلّا عبارة عن شكل من أشكال الاستثمار الاقتصادي.

المطلب الثالث: الإمتياز في مجال العقار السياحي

لا يخلو القطاع السياحي أهمية من قطاعي الصناعة والفلاحة في جلب مداخيل لا يستهان بها للخزينة العمومية، وإدراكا لهذه الأهمية فقد أبدى المشرع الجزائري اهتماما كبيرا بالمناطق السياحية المتواجدة في البلاد والمقدرة ب 174 منطقة⁽³¹⁾، حيث شجع المتعاملين على استثمارها وتنميتها، كما أن وزارة السياحة قد وضعت ترسانة كاملة من الدراسات والمخططات من أجل إنشاء سياسة سياحية مستقبلية متكاملة، حيث قامت بإعداد مخطط خاص بالتنمية السياحية تمّ اعتماده من خلال نص المادة 13 من القانون رقم 03-01 المؤرخ في 2003/02/17 المتعلّق بالتنمية المستدامة للسياحة⁽³²⁾، وعموما يهدف هذا المخطط إلى تقييم وضعية السياحة في الجزائر، كما يحدّد نظرة الجزائر إلى تطور السياحة الوطنية في كل من المدى القصير (2009) المدى المتوسط (2015) المدى الطويل (2025)، وهذا من أجل جعل الجزائر في المستقبل بلد سياحي، ويتمحور هذا المخطط حول المواضيع التالية:

- فكرة الاتجاه نحو الجزائر.
- المناطق السياحية الممتازة.
- السياحة النوعية.
- الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مجال التنمية السياحية.
- طرق التمويل السياحي في الجزائر.

وبخصوص شروط منح الامتياز على العقار السياحي نصت المادة 04 من المرسوم 07-23 المحدد لكيفيات إعادة بيع الأراضي الواقعة داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية أو منح حق الامتياز عليها⁽³³⁾، على شرط أساسي ومهم وهو أن تتم التهيئة النهائية لهذه الأراضي، وحدّد ذات المرسوم المقصود بالتهيئة النهائية على أنها مجمل عمليات تحديد الأراضي والتهيئة في مجال التطهير والتزويد بالمياه والإنارة العمومية وشبكة الطرقات والمساحات الخضراء⁽³⁴⁾. وعند إنتهاء عمليات التهيئة النهائية للأراضي، تقوم الوكالة الوطنية لتنمية السياحة بتبليغ الوزير المكلف بالسياحة، وكذا المستثمرين الراغبين في الاستثمار، بكل وسائل الاتصال، بالمعلومات اللازمة حول منطقة التوسع والموقع السياحي المعني، وتلتزم أيضا الوكالة بوضع ملف الاستثمار تحت تصرف المستثمرين بهدف الإطلاع عليه، ويجب أن يشمل الملف جل المعلومات والمعطيات التي تساعد على تحديد العقارات المعنية والتي من أهمها⁽³⁵⁾:

- موقع العقار داخل المنطقة المعنية.
- سعر بيع العقار أو مبلغ الإتاوة الخاص بالامتياز.
- مساحة الأراضي أو امتيازات التهيئة السياحية الناجمة عنها.
- المشاريع المحددة في مخطط التهيئة السياحية وبرامج الاستثمار.
- المداخل والروابط بالشبكات وكذا الارتفاقات.
- الإعانات والامتيازات المالية الممنوحة من طرف الدولة إن وجدت.

المطلب الرابع: العقار الغابي

تشكل الأراضي الغابية في الجزائر جزءا مهما من الأملاك الوطنية العمومية، وتساهم بشكل كبير في تحقيق التنمية الاقتصادية، ولقد نظم المشرع هذا النوع من العقارات بموجب القانون رقم 84-12 المؤرخ في 1984/07/23 والمتضمن النظام العام للغابات⁽³⁶⁾، ويهدف هذا القانون إلى تنمية وتوسيع واستغلال الأملاك الغابية، باعتبار أن الثروة الغابية ثروة وطنية متصلة بالتنمية الاقتصادية، حيث نصت المادة 03 من نفس القانون على ما يلي: "إنّ حماية الغابات وتنميتها شرط أساسي للسياسة الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية".

والجدير بالذكر أن الأملاك الغابية كانت تصنف قبل صدور قانون الأملاك الوطنية لسنة 1984 ضمن زمرة الأملاك الاقتصادية التابعة للدولة أو الجماعات المحلية، مما يثبت أن المشرع اعتبر هذا النوع من الأملاك في وقت سابق وسيلة من وسائل دعم الاقتصاد الوطني⁽³⁷⁾.

هذا وقد تطرق المشرع في المواد 37،38،39 من القانون المتعلق بالنظام العام للغابات لمسألة استغلال الأملاك العامة الغابية وعلاقتها بالتنمية الاقتصادية. إذ يكمن الهدف من تهمين هاته الأملاك في عدة مجالات أهمها: صناعة الخشب والذي يتم في الغابات المصنفة في الدرجة الأولى أو ما يعرف في القانون بغابات الاستغلال⁽³⁸⁾، بالإضافة إلى حماية المنشآت الأساسية العمومية من الانجراف كالطريق السيار (شرق-غرب) والذي يلعب دورا كبيرا في إنعاش الاقتصاد الوطني وتشجيع الاستثمار. كما تستغل الغابات في مجال السياحة والراحة والتسلية والرياضة، وحتى في مجال البحث العلمي والتعليم، والدفاع الوطني، بعد تجهيزها ببعض المنشآت الاصطناعية الغير مؤثرة على البيئة كالحضائر والملاعب الرياضية ومراكز التدريب. كما يمكن أن تستغل لإنشاء مراكز صحية متخصصة أو ما يسمى في الدول الأوروبية بمراكز الراحة أو السياحة الصحية.

لكن للأسف يبقى استغلال هذا النوع من الأملاك في الجزائر ضعيفا جدا، ولا نرى حلا إلا إخضاعه للاستغلال عن طريق الامتياز كباقي الأملاك الوطنية، وهو الحل الأمثل، فإذا ما استثمرت هاته الأملاك عن طريق مستثمرين خواص بطريقة الإمتياز لحققت أكبر مردودية.

الخاتمة:

في إطار سياسة التنمية التي اتبعتها السلطات العمومية، وتطبيقا للنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بتسيير العقار التابع لأملاك الدولة الخاصة والموجه لإنجاز مشاريع استثمارية عن طريق نظام الامتياز، فقد تم إنشاء أقطاب نشاط عبر التراب الوطني شملت مختلف القطاعات، فهناك مساحات هيأت خصيصا لاستقبال مشاريع ونشاطات ذات طابع صناعي (المناطق الصناعية، مناطق النشاطات)، وأخرى ذات طابع فلاحي (مساحات الاستصلاح)، أو سياحي (مناطق التوسع السياحي). وتوفير هذا العرض العقاري المتنوع وافقه منح ضمانات وامتيازات مالية وإدارية هامة، قصد تهيئة المناخ المناسب لجذب أكبر عدد من المستثمرين المحليين والأجانب.

وعليه يمكن القول أن المشرع قد هيا المناخ الملائم لتطبيق نظام الإمتياز على أحسن وجه، لإدراكه تماما أنه من أهم حوافز الاستثمار خارج قطاع المحروقات. وهي نفس النتيجة التي توصلنا إليها من خلال هذا البحث، حيث خلصنا إلى ما يلي:

- يستحيل على الدولة النهوض بالاقتصاد الوطني دون الاستعانة بالأملاك الوطنية الخاصة، كونها تشمل على القطاعات الأساسية للتنمية الاقتصادية وهي: الصناعة، الفلاحة، والسياحة، وستكون البديل الأساسي والوحيد بعد المحروقات.

- نظام الامتياز هو نظام تعاقدى طويل الأمد يسمح للمستثمر بإنجاز مشروعه وتحقيق المردودية الاقتصادية له وللدولة معا، كما أنه يمحّص المستثمرين الحقيقيين من المزيّفين الذين يرغبون في الاستيلاء على العقار دون إنجاز المشروع، وبالتالي تبقى الدولة سيّدة على ملكها العقاري، ويضمن المستثمر أرباح طويلة الأمد.

- إن تحديد مدة عقود الامتياز بعشرين سنة (20) كحد أدنى (قابلة للتجديد)، ستساهم في استقرار الاستثمارات والحفاظ على العقارات ضمن الحضيرة الوطنية، لاسيما وأنها مورد غير متجدد، بالإضافة إلى تثمينها من خلال التحصيل الدائم للإتاوات السنوية، وتحقيق منفعة عامة اقتصادية واجتماعية خاصة من جانب خلق مناصب شغل.

الهوامش:

- (1) - وزارة المساهمات وترقية الاستثمار، الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، الوكالة الوطنية لتنمية السياحة، الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، المجلس الوطني للاستثمار، الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار.....
- (2) - نور الدين زين الدين، ملك الدولة الخاص المساطر والقوانين المنظمة للاستغلال، أشغال اليوم الدراسي المنظم من طرف عمالة إقليم الحوز والمكتب الجهوي للاستثمار الفلاحي للحوز بالتعاون مع مركز الدراسات القانونية المدنية والعقارية بكلية الحقوق، مراكش 2003.
- (3) - بولياح غريب، العوامل المحفزة لجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة وطرق تقييمها (دراسة حالة الجزائر)، مجلة الباحث، عدد 10، سنة 2012، ص 99.
- (4) - مشتي أمال، العقار كآلية محفزة للاستثمار، مذكرة ماجستير، جامعة سعد دحلب، البليلة 2010.
- (5) - المجلس الشعبي الوطني الجزائري، عرض الأسباب للأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20/08/2001 المتعلق بتطوير الإستثمار <http://www.apn.dz>
- (6) - الموقع الرسمي للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي <http://www.cnes.dz>
- (7) - القانون رقم 08-16 المؤرخ في 03/08/2008 المتضمن التوجيه الفلاحي، جريدة رسمية، عدد 46، الصادرة بتاريخ 2008/08/10.
- (8) - الأمر رقم 08-04 المؤرخ في 01/09/2008 المحدّد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمولاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، جريدة رسمية، عدد 49، الصادرة بتاريخ 2008/09/03.
- (9) - القانون رقم 16-09 المؤرخ في 03/08/2016 المتعلق بترقية الاستثمار، جريدة رسمية، عدد 46، الصادرة بتاريخ 2016/08/03.
- (10) - جبوري أحمد، الطبيعة القانونية للإمتياز في مجال الأملاك الوطنية الخاصة للدولة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، العدد 02، جوان 2015، ص 299.
- (11) - Jurisclasseur, concession immobiliere urbanisme, vol 5, p 1971.
- (12) - ضريفي نادية، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر 2010، ص 161.
- (13) - عايلي رضوان، مردودية الأملاك الوطنية، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 2015.
- (14) - عمر بن أبو بكر باخشب، النظام القانوني لعقود الامتياز، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 64، مصر، 1994، ص 08.

- (15) - القانون رقم 08-14 المؤرخ في 20/07/2008 المعدل والمتمم لقانون الأملاك الوطنية رقم 90-30، جريدة رسمية عدد 44 الصادرة بتاريخ 03/08/2008.
- (16) - القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04/08/2005 والمتضمن قانون المياه المعدل والمتمم، جريدة رسمية عدد 60 الصادرة بتاريخ 06/08/2005.
- (17) - مجلة مجلس الدولة، العدد 05 سنة 2004، ص 213.
- (18) - أحمد محبو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر 1979، ص 440.
- (19) - جبوري أحمد، الطبيعة القانونية للامتياز في مجال الأملاك الوطنية الخاصة للدولة، مرجع سابق، ص 303.
- (20) - المواد 13، 14 من الأمر 04-08 المحدد لشروط وكيفية منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، مرجع سابق.
- (21) - جبوري أحمد، الطبيعة القانونية للامتياز في مجال الأملاك الوطنية الخاصة للدولة، مرجع سابق، ص 304.
- (22) - المادة 05 من الأمر 04-08 المحدد لشروط وكيفية منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، مرجع سابق.
- (23) - المواد 08، 09، 10 من المرسوم التنفيذي 09-152 المؤرخ في 02/05/2009 يحدد شروط وكيفية منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، جريدة رسمية عدد 27 الصادرة بتاريخ 06/05/2009.
- (24) - نشير إلى أن العقار الفلاحي في الجزائر قد عرف عدة أنظمة قانونية من حيث استغلاله، فمن سياسة التسيير الذاتي والثورة الزراعية إلى سياسة المستثمرات الفلاحية وقوانين الاستصلاح، لينتهي الأمر بتبني نظام الامتياز.
- (25) - المادة 17 من قانون التوجيه الفلاحي: "يشكل الامتياز نط استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة".
- (26) - القانون رقم 10-03 المؤرخ في 15/08/2010 المحدد لشروط وكيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية، جريدة رسمية عدد 46 الصادرة بتاريخ 18/08/2010.
- (27) - القانون رقم 87-19 المؤرخ في 08/12/1987 المحدد لشروط وكيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، جريدة رسمية عدد 50 الصادرة بتاريخ 09/12/1987،
- (28) - المادة 04 من القانون رقم 10-03 المحدد لشروط وكيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، مرجع سابق.
- (29) - المادة 14 من نفس القانون 10-03.
- (30) - المرسوم التنفيذي رقم 10-326 المؤرخ في 23/12/2010 المحدد لكيفية تطبيق حق الامتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، جريدة رسمية عدد 79 الصادرة بتاريخ 29/12/2010.
- (31) - عايلي رضوان، مردودية الأملاك الوطنية، مرجع سابق.
- (32) - القانون رقم 03-01 المؤرخ في 17/02/2003 المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، جريدة رسمية عدد 11 الصادرة بتاريخ 19/02/2003.
- (33) - المرسوم رقم 07-23 المؤرخ في 28/01/2007 المحدد لكيفية إعادة بيع الأراضي الواقعة داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية أو منح حق الامتياز عليها، جريدة رسمية عدد 08 الصادرة بتاريخ 31/01/2007.
- (34) - المادة 5 من نفس المرسوم.
- (35) - المادة 6 من نفس المرسوم.

(36) - القانون رقم 84-12 المؤرخ في 23/07/1984 والمتضمن النظام العام للغابات، جريدة رسمية عدد 26 الصادرة بتاريخ 26/07/1984. المعدل والمتمم بالقانون رقم 91-20 المؤرخ في 02/12/1991 جريدة رسمية عدد 62 الصادرة بتاريخ 04/12/1991.

(37) - عايلى رضوان، مردودية الأملاك الوطنية، مرجع سابق.

(38) - المادة 41 من القانون رقم 84-12 المتضمن النظام العام للغابات، مرجع سابق.