

آليات تهيئة وتنظيم العقار الاقتصادي : خطوة تشريعية لترقية الاستثمار السياحي *Mechanisms for the Development and Regulation of Economic Real Estate: A Legislative Measure to Promote Tourism Investment*

الدكتور ياسين قرفي⁽¹⁾

أستاذ محاضر "أ" - كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة محمد خيضر بسكرة (الجزائر)

Lakhdar.aissi@univ-tlemcen.dz

تاريخ النشر
31 أكتوبر 2026

تاريخ القبول:
27 سبتمبر 2026

تاريخ الارسال:
18 جوان 2026

الملخص:

تتناول هذه الورقة البحثية موضوع الآليات المستجدة لتهيئة وتنظيم العقار السياحي، والذي يعتبر نظاما خاصا للعقار الاقتصادي بصفة عامة والعقار السياحي بصفة خاصة والموجه للاستثمار السياحي، حيث حدد من خلاله المشرع الجزائري مكونات المحافظة العقارية، وأساليب اكتسابها، والجهات المسؤولة عن تسييرها وتهيئتها، وكذلك اجراءات منحها للمستثمرين المحليين والاجانب، حيث يقوم هذا التنظيم على تكامل العقار الاقتصادي مع قانون الاستثمار من أجل ازالة العراقيل التي كانت تؤثر سابقا في المعاملات العقارية وتسهيل انجاز المشاريع على أرض الواقع، مما يعزز ويساهم في تطوير القطاع السياحي كما يمثل البنية التحتية التي تحتضن المشاريع والخدمات السياحية المختلفة، ولتحقيق التنمية في مجال الاستثمار السياحي سعى المشرع الجزائري إلى تنظيم العقار السياحي من خلال وضع آليات تشريعية وأخرى تنظيمية مستحدثة تضمن الاستغلال الأمثل للأراضي وتوجيهها نحو الوجهة الاستثمارية السياحية الصحيحة، وعليه فهدف دراستنا هو تقييم مدى فاعلية هذه التقنيات والآليات في تحفيز هذا النوع من العقار، وبيان مكانته في ترقية الاستثمار السياحي وتحقيق التنمية المستدامة.

الكلمات المفتاحية: الإستثمار، العقار، السياحي، الوكالة الوطنية للعقار السياحي، الوكالة الجزائرية لترقية الإستثمار، الإمتياز القابل للتحويل إلى تنازل.

Abstract:

This research paper addresses the emerging mechanisms for the development and regulation of tourism land, which constitutes a specific system within the broader framework of economic land, and particularly tourism land intended for tourism investment. Within this framework, the Algerian legislator has defined the components of the land portfolio, the methods of acquiring it, the authorities responsible for its management and development, as well as the procedures for granting it to local and foreign investors. This regulatory framework is based on the integration of economic land legislation with investment law in order to remove the obstacles that previously affected land transactions and to facilitate the implementation of investment projects on the ground. This contributes to the development of the tourism sector, as tourism land represents the infrastructure that accommodates various tourism projects and services. In order to achieve development in the field of tourism investment, the Algerian legislator has sought to regulate tourism land through the establishment of new legislative and regulatory mechanisms that ensure the optimal use of land and direct it towards the appropriate tourism investment purposes. Accordingly, this study aims to assess the effectiveness of these techniques and mechanisms in stimulating this type of land, and to highlight its role in promoting tourism investment and achieving sustainable development.

Key words: Investment - Real Estate - Tourism - National Agency for Tourism Real Estate - Algerian Investment Promotion Agency - Concession Convertible into a Transfer of Ownership.

مقدمة :

تختص الدولة التي يقع فيها الاستثمار من حيث الاصل بتنظيم معاملته وحمايته عن طريق وضع مجموعة من القواعد القانونية التي تراها كضمانة بتحقيق الامن القانوني للقائم به حتى يقوم بالنشاط الاستثماري وهو ضامن لنتائجه من خلال الشعور بالثقة والاطمئنان، وعليه فالدول المستقطبة للاستثمار والتي تسعى لتحقيق التنمية الاقتصادية نجدها في سبيل تحقيق هذه الغاية تنص في قوانينها الوطنية على جملة من الضمانات التي نجدها تختلف من حيث الحجم والمدى من دولة الى اخرى، فبالرجوع الى قانون الاستثمار الجزائري نجده قد وسع في دائرته الضمانات الممنوحة للمستثمر مقارنة بالقوانين السابقة، حيث كرس ضمانات مستحدثة بهدف تحسين مناخ الاستثمار وجعله اكثر ملائمة مما يعزز فرص الاستثمار داخل الدولة.

ومن بين الضمانات المستحدثة هو ضمان منح العقار الاقتصادي والذي يعني به كل ملك عقاري تابع للاملاك الخاصة للدولة قابل لاستقبال مشروع استثماري، والذي تتغير تسميته حسب المجال أو نوع النشاط الذي منح على اثره هذا العقار، مثال ذلك العقار الذي يخصص لممارسة نشاط سياحي يسمى عقار سياحي، لان لكل وعاء عقاري مخصص شروط واجراءات تختلف عن وعاء عقاري مخصص للاستثمار الفلاحي.

ولهذا ارتأينا ان يكون موضوع دراستنا معالجة ضمانة مستحدثة تتمثل في منح العقار الاقتصادي الموجه للاستثمار السياحي، والذي يبرز في مجموع الأراضي القابلة للبناء، الموجودة داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية، والمحددة في مخطط التهيئة السياحية بحيث تمنح لصاحبها حق الاستغلال السياحي في حدود القوانين المنظمة لقطاع السياحة¹، وتعتبر هذه الضمانة المتميزة الخصوصية من المؤهلات والمحددات التي تساهم في انجاز المشاريع والمنشآت السياحية، ولهذا نجد ان المشرع الجزائري اولاهها عناية خاصة من خلال احاطتها بنظام قانوني متنوع يهدف من خلاله الى تحقيق التنمية السياحية المستدامة وفقا للمعايير والمتطلبات الدولية خاصة في ظل وجود تنافسية عالمية حول قطاع السياحة وجاذبيته، حيث أصبح يشكل أحد الموارد الأساسية التي تساهم في تحقيق التنمية الشاملة وزيادة النمو الاقتصادي من خلال استغلال وتثمين الموارد السياحية المتنوعة التي تزخر بها الجزائر.

ولتحقيق الأهداف المرجوة من هذا القطاع وضع المشرع إطارا مؤسسيا مدعما بمخططات تنظيم وتوزيع الاستغلال العقلائي لمناطق التوسع، ووضع شروط لتوطين المشاريع السياحية بها، كما اقر المشرع كذلك جملة من الإجراءات بهدف تهيئة وتسيير هذه المناطق، وتقديم بخصوصه امتيازات وتحفيزات مختلفة بهدف تشجيع ودعم الشراكة مع كل الفاعلين لإقامة المشاريع السياحية بها.

وعليه وبناءاً على ماتقدم سنبحث من خلال هذا الموضوع على مدى نجاعة آليات تهيئة وتنظيم العقار السياحي، من خلال طرح الاشكالية الآتية: هل يمكن القول بفعالية الأحكام التشريعية والتنظيمية المستحدثة الخاصة بتأطير منح العقار السياحي مما يضمن معها استغلالاً امثل يساهم في تحقيق التنمية المستدامة في مجال الاستثمار السياحي؟ وللإجابة على هذه الإشكالية ارتأيت اعتماد خطة دراسة بمبحثين: تناولت في المبحث الأول الأحكام النازمة لعملية تهيئة وتنظيم العقار السياحي، أما المبحث الثاني فخصص للأحكام النازمة لعملية منح العقار السياحي.

المبحث الأول: الأحكام النازمة لعملية تهيئة وتنظيم العقار السياحي

تسبق عملية منح العقار الموجه لإنجاز أنشطة استثمارية مرتبطة بالمجال السياحي جملة من الإجراءات، ولعل أبرزها هي تلك المتعلقة بالتهيئة والتنظيم لهذا العقار، وهو ما حاول المشرع ضبطه بمقتضى نصوص تشريعية وتنظيمية من خلال مايلي:

المطلب الأول: تحديد مجال الوعاء العقار السياحي

حرص المشرع الجزائري بمقتضى النص الجديد النازم للعقار الاقتصادي على تحديد كل الاوعية العقارية المخصصة للقطاع السياحي، والتي يتم إدراجها من طرف الهيئات المختصة بمقتضى آليات منصوص عليها قانوناً، والتي تكون خاضعة لشروط معينة.² ويأتي بيان ذلك من خلال مايلي:

الفرع الأول: الأراضي التابعة للحافظة العقارية المخصصة للسياحة

في الإطار القانوني السابق كان تشكيل أو مكونات العقار السياحي محدده ضمن احكام القانون 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، حيث تنص المادة 20 منه على ان عناصر العقار السياحي تضم ما يأتي³:

- الأراضي المحددة لهذا الغرض في مخطط التهيئة السياحية.
- الأراضي التابعة للأملاك الوطنية والعمومية والخاصة.
- الأراضي التابعة للخواص.

وبصدور القانون رقم 23-17 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات منح العقار الاقتصادي نجد أن المشرع حاول إعطاء مفهوم أوسع لحافظة العقار السياحي بإلغاء القانون المذكور أعلاه، حيث حدد كل الأراضي التي تدخل ضمن مفهوم العقار الاقتصادي وربما هذا مايشير إلى أن النشاط السياحي غير محصور في الأراضي التي كانت محدده حسب القانون السابق، بل يمكن أن يتم استغلال كل الأصناف المحددة ضمن النص الجديد في إطار العقار الاقتصادي واستغلالها في

الاستثمار السياحي، وعليه فأصناف الأراضي تم تحديدها في نص المادة 02 من القانون 23 - 17 وتقابلها المادة 02 من المرسوم التنفيذي 23 - 486.

الفرع الثاني: الأراضي المستثناة من حافطة العقار السياحي

لعل جهود الإرادة التشريعية لم تكتفي بحصر العقارات التي تدخل في مجال تكوين حافطة العقار الاقتصادي والسياحي بشكل خاص باعتباره جزء منه بل تعدى ذلك إلى تحديد قائمة الأراضي المستثناة من هذه الحقيبة العقارية وهذا ما تضمنته نص المادة 03 من القانون 23 - 17 والتي تقابلها المادة 02 من المرسوم التنفيذي 23 - 486، وعليه يستشف من هاتين المادتين أن الأراضي التي تدخل في تكوين حافطة العقار الاقتصادي تنحصر فيما يأتي⁴ :

- الأراضي الفلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة.
 - الأراضي المتواجدة داخل المساحات المنجمية.
 - الأراضي المتواجدة داخل مساحات البحث عن المحروقات واستغلالها ومساحات حماية المنشآت الكهربائية والغازية.
 - الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة الموجهة لاستيعاب مناطق نشاطات تربية المائيات.
 - الأراضي الواقعة داخل محيطات المواقع الأثرية والمعالم التاريخية.
 - الأراضي الموجهة للترقية العقارية المستفيدة من إعانة الدولة.
 - الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة لإنجاز مشاريع استثمارية عمومية.
- كقراءة لنص المادة 02 نجد ان استثناء المشرع لهذه العقارات ربما يجد مبرره في خصوصيتها باعتبار ان مجال الاستثمار يبقى حكرا على الدولة الجزائرية، ومن أمثلتها الأراضي المتواجدة داخل مساحات البحث عن المحروقات واستغلالها وحماية المنشآت الكهربائية والغازية، كما هو الحال بالنسبة كذلك للأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية عمومية، أما السبب الثاني الذي ربما يبرر الأراضي المستثناة، هو أن هذه الأخيرة تخضع في استثمارها إلى نصوص قانونية خاصة تبين كيفيات وضوابط استغلالها، ومثال ذلك الأراضي الفلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية التابعة للأمالك الخاصة للدولة.
- ومن بين الملاحظات التي يمكن إبدائها كذلك بهذا الخصوص هو ما يتعلق بالأراضي التابعة للأمالك الوقفية حيث لم يشر المشرع صراحة ولا ضمنا إليها لا باعتبارها تابعة لحافطة العقار الاقتصادي ولا باعتبارها ضمن الأراضي المستثناة بنص المادة 02 السابقة الذكر.

المطلب الثاني: المؤسسات المعنية بتهيئة وتنظيم العقار السياحي

إن المشرع الجزائري تظن إلى إشكالية إجراءات معالجة ملفات منح العقار الموجه للاستثمار السياحي، من خلال سعيه بموجب نصوص القانون الناظم للعقار الاقتصادي إلى إعادة النظر في الهيئات المعنية بعملية المنح، وهذا ما سيشكل فرصة للقضاء على مختلف الممارسات البيروقراطية والفساد الإداري في المجال السياحي.

الفرع الأول: الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار

في إطار جهود الدولة الرامية إلى تنظيم وترقية الاستثمار أنشأ المشرع هيئة سميت في صلب القانون بالوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار موضوعة تحت وصاية الوزير الأول حيث تلعب هذه الأخيرة دورا هاما في تنظيم مسألة توجيه ومنح العقار الاقتصادي، وعليه ارتأينا أنه من الضروري دعما للبحث التطرق إلى تعريفها ثم تنظيمها من خلال مايلي:

أولا - تعريف الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار وتنظيمها:

بالرجوع إلى قانون الاستثمار رقم 18/22 المؤرخ في 24 يوليو وتحديدًا في المادة 18 منه، نجد أن المشرع الجزائري لم يعرف هذا الجهاز على خلاف ما فعل في الأمر رقم 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار الملغى، حيث ترك مسألة تعريف الوكالة إلى المرسوم التنفيذي رقم 22/298 والذي يحدد تنظيم الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار⁵، حيث نصت المادة 02/02 منه على أن: "الوكالة عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...".

يفهم من هذا التعريف بأن الطبيعة القانونية للوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار هي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تعمل باسم الدولة ولحسابها⁶، كما تتمتع بالاستقلالية المالية، مما يجعلها تتمتع بخصوصية وفعالية في التسيير، أما بخصوص هيكلتها فهي تتكون من:

أ- المدير العام: يعتبر المسؤول الأول عن سير الوكالة الجزائرية للاستثمار، ويساعد المدير العام في تنفيذ مهامه أمين عام ومديرو دراسات ومديرون ونواب مديرين ورؤساء.

ب- مجلس الإدارة: يتشكل مجلس الوكالة من ممثلين حددتهم المادة 07 من المرسوم رقم: 22-298⁷.

ج- الشبائيك الوحيدة⁸: وتأتي على مستويين: الشباك الوطني للاستثمارات الأجنبية والاستثمارات الكبرى على المستوى المركزي، والشباك اللامركزي على المستوى المحلي.

ثانيا - صلاحيات الوكالة الجزائرية في تنظيم العقار السياحي:

بالإطلاع على النصوص النازمة للعقار الاقتصادي نجد أن للوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار دورا مهما في مسألة تنظيمه وهذا ما يمكن إبرازه في⁹:

- البت بالتشاور مع القطاعات المعنية في توجيه الوفرة العقارية بغرض تهيئتها من طرف الوكالة الوطنية للعقار السياحي.
- تسيير وترقية حافطة العقار الاقتصادي التابع للدولة من أجل منح الإمتياز عليه.
- مسك وتحيين سجل العقار الاقتصادي القابل لتشكيل العرض العقاري الموجه للاستثمار والمتضمن خصائص الملك العقاري.
- إلزامية وضع كل المعلومات حول الوفرة العقارية تحت تصرف المستثمرين وذلك عن طريق المنصة الرقمية للمستثمر.
- اكتساب لحساب الدولة كل عقار ذي ملكية خاصة يكون قابلا لاحتضان مشروع استثماري.
- منح العقار الاقتصادي التابع للأمالك الخاصة للدولة لفائدة المستثمرين بصيغة الإمتياز بالتراضي قابل للتحويل إلى تنازل.
- متابعة ومرافقة المستثمرين إلى غاية إنجاز مشاريعهم الاستثمارية.
- المساهمة في إعداد أدوات التعمير بغرض التعبير عن الاحتياجات في مجال الاستثمار.¹⁰

الفرع الثاني: الوكالة الوطنية للعقار السياحي

يعتبر القانون رقم 23 - 17 إطار جديد يعزز من مكانة العقار الإقتصادي كضمانة من الضمانات المكرسة لجذب واستقطاب الاستثمارات، والتي تعول عليها الجزائر في الوقت الراهن لإحداث ما يسمى بالتممية الإقتصادية، ولذلك أسندت تهيئة العقار السياحي إلى وكالة متخصصة تدعى في صلب النص بالوكالة الوطنية للعقار السياحي.

أولا - تعريف الوكالة الوطنية للعقار السياحي وتحديد تنظيمها:

بالرجوع الى قانون العقار الاقتصادي وبالتحديد نص المادة 07 منه نجد أن المشرع قد أسند مهمة تهيئة وتسيير العقار الموجه لانجاز مشاريع استثمارية في المجال السياحي الى الوكالة الوطنية للعقار السياحي، وهو ما تم تجسيده فعلا بصدور المرسوم التنفيذي رقم 23-489 المتضمن انشاء الوكالة المذكورة اعلاه.

1- تعريف الوكالة الوطنية للعقار السياحي:

لضمان فعالية وشفافية اكثر في عملية تسيير ومنح العقار الموجه للاستثمار السياحي نجد، أن المشرع قد أعاد النظر في اختصاص تهيئة العقار السياحي، وذلك بإسناده للوكالة الوطنية للعقار السياحي الموضوعة تحت وصاية الوزير المكلف بالسياحة.¹¹

وجاء تعريف هذه الوكالة طبقا لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 23/489 على أنها: "مؤسسة عمومية ات طابع صناعي وتجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال

المالي... وتخضع للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة، وتعد تاجرًا في علاقتها مع الغير".

كما يمكن تعريفها أيضًا طبقًا لبعض الدراسات السابقة في هذا الموضوع بأنها "وكالة وطنية عمومية إدارية ذات طبيعة صناعية وتجارية مقرها الجزائر العاصمة تخضع لوصاية الوزير المكلف بالصناعة".¹²

2- تنظيم الوكالة الوطنية للعقار السياحي:

بالرجوع إلى نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 23-489 نجد أن للوكالة جهازين محددين في:

أ- مجلس الإدارة: يعتبر الوحيد الذي يباشر الأعمال الإدارية المنصوص عليها في المادة 16 من ذات المرسوم تحت رئاسة ممثل الوزير المكلف بالسياحة، كما يتشكل كذلك من ممثلي الأعضاء المحددين ضمن نص المادة 11 من ذات المرسوم، بحيث يتم تعيينهم بقرار من الوزير المكلف بالسياحة بناءً على اقتراح من السلطات التي يتبعونها لمدة 03 سنوات قابلة للتجديد.¹³ من خلال استقراء نص المادة 11 يظهر لنا حرص المنظم على إعطاء رؤية جديدة للهيئة المكلفة بتهيئة العقار السياحي على خلاف ما كان عليه الأمر في القانون السابق، حيث أنها تظم تركيبة متنوعة من الممثلين عن الدوائر الوزارية بما سيؤثر بالإيجاب على دور الوكالة، حيث عزز التشكيلة بممثلين عن الوزارات المكلفة بالبيئة، الوزارات المكلفة بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ممثل عن الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار.

بالرغم من التشكيلة المميز للوكالة إلا أن هناك بعض الإشكالات التي يمكن أن تطرح على المستوى العملي من بينها صعوبة اجتماع ممثلي المجلس لتعدد وظائف ومهام كل منهم بحسب القطاع الذي يشرف عليهم، فضلاً عن ذلك هناك بعض النقائص تتعلق بغياب تمثيل بعض القطاعات الوزارية بالرغم من أهميتها في مساعدة الوكالة في أداء الدور المنوط بها على أكمل وجه، ومن بينها ممثلين عن وزارات التجارة والفلاحة.

ب- المدير العام¹⁴ : يناط بهذا المدير القيام بالمهام الأساسية، وهي وضع توجيهات ومداورات مجلس الإدارة حيز التنفيذ كما يتمتع بسلطات واسعة في تسيير الإدارة والشؤون المالية للوكالة، ويقوم لا سيما بالأعمال المقررة في المادة 20 من المرسوم السالف الذكر.

ثانياً - مهام الوكالة الوطنية للعقار السياحي في ترقية الاستثمار السياحي:

إن المطالع على النصوص التنظيمية للوكالة الوطنية للعقار السياحي يجد أن المشرع حاول إعطاء دور أكثر فاعلية لهاته الهيئة بخلاف ما كان عليه الوضع في الوكالة الوطنية لتطوير السياحة، وهذا تماشياً مع مستجدات الظروف الاقتصادية، ومختلف إصلاحات

النصوص القانونية المرتبطة بالأعمال والاستثمار، وبالرجوع الى نصوص المرسوم رقم 23-498 نجد ان المنظم قد حدد مجمل المهام المنوطة بهذه الوكالة في¹⁵ :

1- مهام تتعلق بالإنشاء والتطوير:

حسب الفقرة 02 من المادّة 07 يمكن للوكالة إنشاء عقارات للاستخدام التجاري، كما يسند لها مهمة تطوير بمفردها أو بموجب شراكة فضاءات خاصة بالنشاطات متعددة الخدمات، تضم هياكل وأ/أو بنايات موجهة للتأجير بحسب الاحتياجات الخاصة للمؤسسات والمستثمرين.

2- مهام تتعلق بتهيئة العقار السياحي:

من أبرز مهام الوكالة هو عملية تهيئة العقار السياحي، وقد حاول المشرع الجزائري ان يظهر مظاهر التهيئة ضمن نص المادّة 05، حيث تتم على أحد الأوجه الآتية :

- القيام لصالح الدولة، بالتهيئة والربط الداخلي بالطرق والشبكات المختلفة، للعقار السياحي التابع للأماكن الخاصة للدولة الواقع داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية والموجه لإنجاز مشاريع استثمارية.

- السهر على الربط الخارجي بالطرق والشبكات المختلفة لمناطق التوسع والمواقع السياحية، بالتنسيق مع القطاعات المعنية طبقا للتنظيم المعمول به.

- إعداد مختلف أدوات التعمير المرتبطة بالتهيئة السياحية.

- تحديد وترسيم حدود مناطق التوسع والمواقع السياحية بالتنسيق مع الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار وتأهيلها.

3- مهام تتعلق بالتسيير والإستغلال:

وردت هاته المهام ضمن الفقرة 05-06 من المادّة 05 حيث يمكن بناءا عليها ان تقوم الوكالة بمهمة تسيير واستغلال الأجزاء المشتركة لمناطق التوسع والمواقع السياحية طبقا للتنظيم المعمول به، إضافة إلى مسك وتحيين البطاقيّة الخاصة بالعقار السياحي والمتعاملين الاقتصاديين المواطنين بمناطق التوسع والمواقع السياحية.

4- مهام تتعلق بالحماية والصيانة:

في مجال الحماية تنص المادّة 05 على حماية العقار السياحي الذي تتولى تسيير مساحاته المشتركة والحفاظة عليه، أما بالنسبة للصيانة فتتجسد في صيانة الأجزاء المشتركة لمناطق التوسع والمواقع السياحية.

يتضح من خلال ما سبق ان المشرع الجزائري سعى لإعادة الاعتبار لحفاظة العقار الإقتصادي لاسيما العقار السياحي من خلال استحداثه لهاته الوكالات، والتي من بينها الوكالة

الوطنية للعقار السياحي، وهذا ربما سيعطي دفعا جديدا لترقية الإستثمار السياحي في الجزائر.

المبحث الثاني: الأحكام النازمة لعملية منح العقار السياحي

تعتبر عملية تهيئة وتنظيم العقار خطوة جوهريّة لضمان فاعلية العقار مستقبلا في ترقية الإستثمار السياحي، ويلي هاته الخطوة مرحلة منح العقار حيث أخضعها المشرع لجملة من الضوابط والمراحل من خلال نصوص تشريعية وأخرى تنظيمية.

المطلب الأول: منح العقار السياحي في إطار عقد الإمتياز

تسعى الدولة الجزائرية في مجال الإستثمار بشكل عام والمجال السياحي بشكل خاص الحفاظ على الثروة العقارية للأجيال القادمة وتحقيق التنمية المستدامة، وهذا لا يتأتى إلا من خلال إيجاد الآلية القانونية المثلى لاستغلال العقار السياحي، ولعل الآلية المثلى التي نحن بصدد الحديث عنها والتي تبناها المشرع تتمثل في آلية عقد الإمتياز، وعليه ارتأينا البحث في مفهومها وشروط وإجراءات العمل بها من خلال ما يأتي:

الفرع الأول: مفهوم عقد الإمتياز

يعتبر عقد الإمتياز كآلية لاستغلال العقار الإقتصادي، وقد أورده المشرع ضمن قانون العقار الإقتصادي كما أفرد له نص تنظيمي خاص به، لذلك إرتينا أن نحدد مدلوله وبيان أهم السمات المميزة له.

أولا - تعريف صيغة الإمتياز:

إن إستغلال العقارات التابعة للأمالك الوطنية وتوجيهها نحو إنجاز المشاريع الإستثمارية لا يمكن إلا من خلال نمط اختاره المشرع الجزائري في النص الجديد للاستثمار ويتمثل في منح الإمتياز على العقار القابل للتحويل الى تنازل.

فمن الناحية الفقهية عرف الإمتياز على أنه أسلوب إداري في تسيير المرافق العامة تلجأ إليه الدولة لإقامة نشاط يستهدف تحقيق المصلحة العامة، ولذلك فإن أغلب شراح القانون الإداري ذهبوا إلى اعتماد نفس المفهوم حيث عرف عقد الإمتياز من هذا الجانب على أنه عقد إداري يتولى بموجبه المنتفع وعلى مسؤوليته استغلال أحد مرافق الدولة لمدة محددة مقابل رسوم يحصل عليها من المنتفعين من خدمات المرفق¹⁶، كما عرف على أنه عقد ذو طبيعة إدارية بموجبه يقوم أحد أشخاص القانون الخاص باستغلال أحد المرافق العامة للدولة لمدة زمنية محددة مقابل رسوم يدفعها المنتفعون.¹⁷

أما الإمتياز الذي نحن بصدد البحث عن مدلوله فموضوعه ينصب على العقار الإقتصادي، ولذلك فالدراسات حوله جد نادرة فنجد ان هناك من اجتهد في تعريفه على أنه: عقد يبرم لمدة طويلة محددة لإقامة مؤسسات يمنح بموجبه للمستثمر حق إنتفاع على حق عيني.¹⁸

ومن الناحية التشريعية وبالرجوع لمختلف النصوص نجد ان المشرع تبنى صيغة الإمتياز كأسلوب مفروض على كل مستثمر متقدم للإستفادة من العقار الإقتصادي لمباشرة نشاطه الإستثماري في الجزائر، كما ورد تعريفه كذلك ضمن دفتر الشروط النموذجي وفق المرسوم الملغى رقم 09-152.¹⁹

ثانيا - خصوصية عقد الإمتياز وفق النص الجديد:

لعل أهم الخصائص المميزة للصيغة الجديدة للإمتياز والتي تميزه عن صيغة الإمتياز التقليدي الذي جاءت به النصوص السابقة هو التأكيد على إمكانية تحويله إلى تنازل تطبيقا لنص المادة 06 من قانون الإستثمار، لكن بعد تحليل نص هذه المادة نجد ان المشرع افتتح المادة بعبارة "يمكن..." وهذا يعني أنه لا يمكن لأي مستثمر حاصل على عقد الإمتياز يقبل تحويل عقده إلى تنازل، أي بمعنى طلب التحويل يبقى خاضع للسلطة التقديرية للهيئة المختصة ممثلة في الوكالة الجزائرية للإستثمار وفقا لضوابط محددة قانونا.

الفرع الثاني: شروط وإجراءات منح الإمتياز على العقار السياحي

يخضع منح عقد الإمتياز على العقار السياحي الى ضوابط قانونية تتجسد في جملة من الشروط والإجراءات التي سطرها المشرع ضمن أحكام قانون العقار الإقتصادي.

أولا - شروط منح العقار السياحي:

لقد اقر المشرع جملة من الشروط الواجب توافرها للاستفادة من العقار السياحي نوجزها فيما يلي:

1- توفر صفة المستثمر:

نصت المادة 12 من قانون العقار الإقتصادي على أنه: "...يجب على كل شخص طبيعي أو معنوي، وطنيا كان أو أجنبيا، مقيما أو غير مقيم بمفهوم القانون المتعلق بالإستثمار، يرغب في الإستفادة من أحكام هذا القانون..."، ومدلول المستثمر في مجال العقار السياحي هو ماعرفه المشرع في المادة 01/05 من قانون الإستثمار بقوله كل شخص طبيعي أو معنوي، وطنيا كان أو أجنبيا، مقيما أو غير مقيم، بمفهوم التنظيم الخاص بالصرف، ينجز استثمارا طبقا لأحكام هذا القانون.

2- وجود مشروع استثماري في المجال السياحي :

أشار المشرع إلى هذا الشرط في المادة 06 من المرسوم رقم 23-487 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز "...يحمل مشروعا استثماريا..."، ولعل المشروع الاستثماري ينصرف مفهومه بالصور المحددة في نص المادة 02 من قانون الاستثمار والتي تحصر أشكال الإستثمار في²⁰ :

- اقتناء الأصول المادية أو غير المادية التي تندرج مباشرة ضمن نشاطات إنتاج السلع والخدمات في إطار إنشاء أنشطة جديدة وتوسيع قدرات الإنتاج و/أو إعادة تأهيل أدوات الإنتاج.
- المساهمة في رأسمال مؤسسة في شكل حصص نقدية أو عينية.
- نقل أنشطة من الخارج.

3- احترام البنود المقررة في دفتر الأعباء :

أشار المشرع إلى هذا الشرط في الفقرة الثانية من المادة 14، "...وفقا لدفتر أعباء نموذجي يحدد عن طريق التنظيم، ويتضمن بنودا إدارية عامة وبنودا خاصة تراعي التوجهات الإستراتيجية وتأثيرها في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية"، ثم فصل في نص المادة 15 البنود التي يتوجب على المستثمر ان يلتزم بها وتتمثل في²¹ :

- عدم تغيير وجهة أو استعمال كل أو جزء من العقار لأغراض غير تلك المدونة في دفتر الأعباء إلا بترخيص من الوكالة الجزائرية لترقية الإستثمار.
- إنجاز المشروع في الآجال المحددة.
- تسديد الإتاوة الإيجارية السنوية المستحقة وأعباء التسيير.
- التوجهات الإستراتيجية وتأثيرها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- الحق في فسخ عقد الإمتياز بصفة انفرادية، من طرف الوكالة الجزائرية لترقية الإستثمار في حالة إخلال المستثمر ببنود دفتر الأعباء.
- الإبقاء على الوجهة الاقتصادية للعقار الممنوح بعد إنجاز المشروع.

ثانيا - إجراءات منح الإمتياز على العقار السياحي :

حاول المشرع تسهيل اجراءات الاستفادة بجملة من الخطوات اليسيرة والتي تبدأ بإيداع الطلب ثم المعالجة الرقمية لطلب الاستفادة، ثم صدور القرار الذي يكرس من خلال عقد الإمتياز.

1- إيداع طلب الاستفادة من الإمتياز من طرف المترشح:

أكدت المادة 12 من قانون العقار الإقتصادي، على وجوب القيام بالتسجيل عبر المنصة الرقمية للمستثمر لكل من يرغب في الاستفادة من العقار، والمسيرة من طرف الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار، حيث يعتبر هذا الاجراء السبيل الأوحيد للإيداع.

2- المعالجة الإلكترونية لطلبات:

طبقا لنص المادة 12 من قانون العقار الإقتصادي تعالج الوكالة الجزائرية لترقية الإستثمار طلبات منح العقار الإقتصادي المسجلة على مستوى المنصة الرقمية للمستثمر طبقا لأحكام هذا القانون وتحدد الآجال الزمنية للرد على الطلبات في أجل لا يتجاوز 15 يوما ابتداء من تاريخ استلامها.²²

3- إصدار قرار منح الإمتياز:

حسب المادة 14 يمنح الإمتياز القابل للتحويل إلى تنازل بموجب قرار صادر عن الوكالة الجزائرية لترقية الإستثمار، بعد استنفاد آجال الطعن المنصوص عليها في القانون المتعلق بالإستثمار²³، ويتوج قرار الإمتياز بعقد إمتياز الذي يعد من طرف مصالح أملاك الدولة المختصة ببناء على طلب الوكالة الجزائرية لترقية الإستثمار، ويترتب على عقد الإمتياز آثار قانونية بمقتضى النص الجديد يمكن تعدادها فيما يأتي:²⁴

- ميزة جديدة تتعلق بدفع المستثمر إتاؤه إيجارية سنوية ابتداء من دخول المشروع حيز الاستغلال المعائن من طرف الوكالة.
- الحق في الحصول على رخصة البناء.
- الحق في تأسيس رهن عن الحق العيني الناتج عنه، لكن لا يخص هذا الرهن القطعة الأرضية الممنوح عليها عقد الإمتياز...
- ميزة جديدة يستفيد الورثة.²⁵

الفرع الثالث: إمكانية تحويل عقد الإمتياز إلى عقد تنازل

يقصد بالتنازل نقل ملكية العقار السياحي إلى المستثمر الأجنبي بصفة نهائية²⁶، حيث يصبح للمالك كل الحقوق التي تترتب عن حق الملكية من استعمال وإستغلال وتصرف في الحدود التي يوطرها القانون الجزائري.²⁷

أولا - شروط عملية تحويل عقد الإمتياز إلى عقد تنازل:

بقصد الاستفادة من ميزة التنازل ألزم المشرع الجزائري المستثمرين من ضرورة تحقق بعض الشروط الشكلية المسبقة وهذا ما نصت عليه المادة 17 في فقرتها الثالثة" مع مراعاة

الشروط...²⁸ⁿ، وكذا المادة 01/15 من المرسوم 23-487 والتي نصت على جملة من الشروط تمثلت في:

- الإنجاز الفعلي للمشروع طبقا لبنود دفتر الاعباء للحصول على شهادة المطابقة.²⁹
- دخول حيز الإستغلال المعايين من طرف الإدارات المعنية.
- رفع الرهن العقاري الذي يثقل الحق العيني العقاري الناتج عن منح الإمتياز.
- يحول إلى تنازل على أساس القيمة التجارية عند منح الإمتياز مع خصم الإتاوة المدفوعة بعنوان منح الإمتياز.

- استيفاء مدّة أجل إنجاز المشروع الذي من أجله منح الإمتياز.³⁰

ثانيا - الخطوات العملية لإجراء التحويل:

إلى جانب تحقيق الشروط الموضوعية السالفة الذكر أوجب المشرع على المستثمر المستفيد من الإمتياز والذي تتوفر فيه الشروط القانونية بغرض الإستفادة من التنازل إلى الزامية إتباع كفاءات ومراحل عملية التحويل وفقا لما رسمه القانون.

1- تقديم طلب التحويل:

تعتبر أول مرحلة لإجراء التحويل، حيث ألزم المشرع المستثمرين بإيداع ملفاتهم عبر المنصة الرقمية للمستثمر والمنصوص عليها في نص المادة 18 وهذا ما اكدت عليه صراحة نص المادة 12 من قانون العقار الإقتصادي.³¹

2- معالجة طلب التحويل:

بعد إيداع طلب التحويل من طرف المترشح أمام الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار تأتي مرحلة المعالجة الآلية والفصل في طلبات التحويل، والتي تتم عبر المنصة الرقمية، وذلك خلال أجل حدد بثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ استلام الطلبات.

3- إعداد العقد المكرس للتنازل:

تعتبر عملية إعداد العقد الإداري المجسد والمكرس لعملية التحويل الخطوة الأخيرة لوضع العقار تحت تصرف المستثمر بصفه نهائية ليرتب كل آثاره القانونية، حيث يسند تنفيذ هذه المهمة إلى مصالح أملاك الدولة باعتبارها موثق الدولة، وهذا خلال أجل لا يتجاوز 15 يوم من تاريخ تحويل الملف إليها.³²

خاتمة:

تسعى الدولة الجزائرية إلى متابعة كل المستجدات التي يشهدها ترقية الإستثمار في القطاع السياحي حيث عملت على إيجاد آليات تهيئة وتنظيم العقار السياحي، وإعادة النظر في

الأطر التشريعية والتنظيمية الكفيلة بضمان إستغلال أمثل لهذا العقار من أجل تحقيق التنمية المستدامة.

نصل في ختام دراستنا إلى جملة من النتائج يمكن إيجازها في النقاط الآتية :

- بمقتضى النصوص الجديدة أصبح العقار السياحي يخضع لإطار قانوني جديد يتمثل في القانون العقار الإقتصادي والنصوص المنظمة له، والغي بذلك نهائيا نصوص قوانين السياحة لا سيما القانون 03-03 والقانون 01-03.

- بمقتضى قانون العقار الإقتصادي اضحى العقار السياحي جزءا لا يتجزأ عن الحافطة العقارية الخاصة، وهذا يترتب عنه خضوع العقار السياحي لاحكام قانون العقار الإقتصادي من حيث التهيئة والتنظيم والمنح.

- في إطار إعادته تفعيل استغلال العقار السياحي في مجال ترقية السياحة سعى المشرع لإشراك الوكالة الجزائرية لترقية الإستثمار، حيث أصبح لها دور في عملية تنظيم العقار السياحي من خلال جملة الصلاحيات التي تم التعرض لها في ورقتنا البحثية.

- أنهى المشرع الوجود القانوني للوكالة الوطنية لتطوير السياحة وتم إستبدالها بالوكالة الوطنية للعقار السياحي، حيث منحها دورا فاعلا من خلال جملة الصلاحيات الجديدة والموسعة المحددة بموجب المرسوم التنفيذي 23-489.

- يعتبر عقد الإمتياز الآليه الوحيد لإستغلال العقار الإقتصادي بما فيها السياحي على وجه الخصوص على إعتبار أنه يضمن الحفاظ على الثروة العقارية للأجيال القادمة ومنه تحقيق التنمية المستدامة في مجال السياحة.

- إن الإستفادة من إجراء تحويل الإمتياز لا يعتبر حقا مطلقا للمستثمرين في المجال السياحي حيث أن نص المادة 6 من قانون الإستثمار تجعل من الإستفادة من عملية التحويل معلقا على توفر جملة من الضوابط إلى جانب السلطة التقديرية للإدارة المكلفة بالإستثمار.

بالرغم من محاولة المشرع لإيجاد تنظيم قانوني مميز للعقار الإقتصادي بشكل عام والعقار السياحي بشكل خاص باعتباره جزء منه إلا ان هناك بعض الملاحظات والنقائص التي طالت هذه القانون من بينها :

- إغفال النص عن بعض الأراضي ضمن مجال الحافطة العقارية كالأراضي التابعة للأملاك الوقفية.

- فيما سبق كان المستثمر يجد نفسه أمام نصين يحددان آلية استغلال العقار السياحي عن طريق الإمتياز وهما القانون 03-03 والمرسوم 07-23 اما الآن فبتكريس الإمتياز كآلية وحيدة

لاستغلال العقار السياحي أصبح يخضع لقانون العقار الإقتصادي لكن الإشكال هو عدم الإشارة بشكل صريح الى إلغاء المرسوم 07-23.

- إشكالية الآجال كانت تطرح بشأن مدة الاستفادة من الإمتياز حيث كانت تختلف باختلاف طبيعة العقار ففي العقار الفلاحي يحدد المشرع مدة 44 سنة قابلة للتجديد، في حين نجدها في العقار الإقتصادي تحدد بمدة 33 سنة قابلة للتجديد، وهذا ما يطرح عدّة تساؤلات حول المعيار الذي يستند اليه المشرع في تحديد هذه المدة.

بناء على ما تم التوصل اليه من نتائج يمكن ابداء الاقتراحات التالية :

- إعادة ضبط الحافظة العقارية الخاصة المحددة ضمن نص المادة 02 من قانونا العقار الإقتصادي واتخاذ موقف بشأن بعض العقارات والأراضي التي لم يتم الإشارة إليها.

- ضرورة التدخل لإلغاء نص المرسوم 07-23 على اعتبار أن نص المرسوم 23-487 أصبح يعتبر الاطار القانوني الذي ينظم كل شروط وإجراءات عقد الإمتياز وقابلية تحويله إلى عقد تنازل.

الهوامش :

- ¹ - منى طيار، النظام القانوني للعقار الموجه للإستثمار السياحي، ط1، ألفا للوثائق، الجزائر، 2024، ص 24.
- ² - المرسوم التنفيذي رقم 23-486 المؤرخ في 28 ديسمبر 2023، يحدد مكونات العقار الاقتصادي التابع للأمالك الخاصة للدولة الموجه لإنجاز مشاريع استثمارية والقابل لمنح الامتياز، ج ر، عدد 85 مؤرخة في 30 ديسمبر 2023.
- ³ - قانون رقم 03-03 المؤرخ في 17 فبراير 2003، يتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 11 مؤرخة في 19 فيفري 2003.
- ⁴ - قانون رقم 23-17 المؤرخ في 15 نوفمبر 2023، يحدد شروط وكيفيات منح العقار الإقتصادي التابع للأمالك الخاصة للدولة الموجه لإنجاز مشاريع استثمارية، الجريدة الرسمية عدد 73 مؤرخة في 16 نوفمبر 2023.
- ⁵ - المرسوم تنفيذي رقم 22-298 المؤرخ في 08 سبتمبر 2022، يحدد تنظيم الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار وسيرها، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 60 مؤرخة في 18 سبتمبر 2022.
- ⁶ - صافة خير، علي سنوسي، الإطار المؤسساتي للعقار الصناعي، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2022، ص 424.
- ⁷ - يتم تعيين حسب ما تقره الفقرة الأولى من نص المادة 08 من ذات المرسوم بموجب قرار من السلطة الوصية على الوكالة وبناء على اقتراح من السلطات التي ينتمون اليها لعهد مدتها 03 سنوات قابلة للتجديد ويجب ان يكونوا ذوي رتبة مدير في الإدارة المركزية على الأقل.
- ⁸ - شهدت تسمية هاته الهياكل تغيرات عديدة عبر النصوص التنظيمية المنظمة للوكالة : الشباك الوحيد غير المركزي، الشباك الوحيد اللامركزي.
- ⁹ - المادة 09-08 من القانون رقم: 23-17، مصدر سابق.

- 10 - الى جانب ذلك تنص المادة 09 بالتشاور مع الولاء، بتحديد الاستثمارات القابلة للحصول على العقار الاقتصادي مع أخذ بعين الاعتبار خصوصية النشاطات المطورة أو التي سيتم تطويرها على المستوى الوطني والمحلي في إطار الأهداف المسطرة.
- 11 - المادة 02 من المرسوم رقم: 23-489، مصدر سابق.
- 12 - عبد الرحيم بسام، نوال لرراي، مستجدات النظام القانوني للعقار الصناعي في ظل قانون 23-17، مجلة البحوث والدراسات العلمية، المجلد 09، العدد 01، المركز الجامعي تيبازة (الجزائر)، 2025، ص 08.
- 13 - المادة 10-11 من مرسوم تنفيذي رقم 23-489 المؤرخ في 28 ديسمبر 2023، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للعقار السياحي وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 85 مؤرخة في 30 ديسمبر 2023.
- 14 - لم يحدد المشرع طريقة تعيينه واكتفى بما ورد بنص المادة 22 منه في النص المرسوم 98-70، حيث نص المادة 20 "يعين المدير العام... بمرسوم تنفذي باقتراح من الوزير المكلف بالسياحة، تنهى مهامه بنفس الأشكال..."
- 15 - المواد 06-09 من المرسوم رقم 23-489، مصدر سابق.
- 16 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية (الإبرام - التنفيذ - المنازعات)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص 80.
- 17 - ماجد راغب حلو، العقد الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016، ص 252.
- 18 - لتحل مخلوف، عقد الإمتياز ودوره في تطوير الإستثمار، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، باتنة (الجزائر)، 2018، ص 68.
- 19 - مرسوم تنفيذي رقم 09-152 المؤرخ في 02 ماي 2009، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، ج ر، عدد 27 مؤرخة في 06 ماي 2009.
- 20 - المادة 04 من قانون 22-18، مؤرخ 24 جويلية 2022، يتعلق بالاستثمار، ج ر، عدد 50، 28/07/2022.
- 21 - مرسوم تنفيذي رقم 23-487 المؤرخ في 28 ديسمبر 2023، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز القابل للتحويل إلى تنازل عن العقار الاقتصادي التابع للأمالك الخاصة للدولة الموجه لإنجاز مشاريع استثمارية، الجريدة الرسمية عدد 85 مؤرخة في 30 ديسمبر 2023.
- 22 - تطبيقا للمادة 2/4 من المرسوم 23-487، مصدر سابق.
- 23 - تناول المشرع الجزائري جانب المنازعات ن خلال نص المادة 7-8-9 من المرسوم رقم: 23-487، مصدر سابق.
- 24 - أنظر: المواد من 10 الى 22 من القانون رقم: 23-17، مصدر سابق.
- 25 - المادة 18، المصدر نفسه.
- 26 - منصور أسماء، عقد الإمتياز كوسيلة لإستغلال العقار الصناعي، رسالة ماجستير: قانون عام: جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق: جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2014، ص 21.
- 27 - بوجردة مخلوف، العقار الصناعي، ط3، دار الهومة، الجزائر، 2003 ص 62
- 28 - المادة 17 من القانون رقم: 23-17، مصدر سابق.
- 29 - أنظر في يتعلق بجزاء الاخلال بالبنود مانصت عليه المادة 12 من المرسوم 23-487، مصدر سابق.
- 30 - المادة 14-16 من المرسوم رقم 23-487، مصدر سابق.
- 31 - أنظر: المواد 12-15-17 من القانون رقم 23-17، وكذلك المواد 15-17 من المرسوم رقم 23-487.
- 32 - المادة 4/15 من المرسوم 23-487، مصدر سابق.