

The national urban real estate agency as a mechanism to stimulate urban investment in Algerian law



Received: 11/12/2024; Accepted: 25/03/2026

Djamila DOUAR*

University of bordj borridj faculty of law ,Algers ,djamila.douar@univ-bba.dz

الوكالة الوطنية للعقار الحضري كألية لتحفيز الاستثمار العمراني في القانون الجزائري

الكلمات المفتاحية:

الاستثمار ؛
تهيئة ؛
العقار الاقتصادي ؛
الوكالة ؛
التنمية العمرانية

ملخص

نظرا للاهتمام الكبير الذي توليه الدولة الجزائرية للاستثمار، والدور الذي يلعبه في إنعاش الاقتصاد الوطني، سعى المشرع الجزائري إلى تفعيل القوانين التي من شأنها تهيئة المناخ الملائم لذلك، من خلال تمكين الهيئات المكلفة بالاستثمار من أداء مهامها على أكمل وجه، وتجسد ذلك من خلال قيامه بعدة تعديلات متتالية على القوانين والنصوص التطبيقية .
وبما أن العقارات عامل أساسي، لنجاح استراتيجية الاستثمار في المجال الحضري، ولدعم واستقرار المستثمرين، كان لا بد من تخصيص الأراضي وتجهيزها، وأسندت هذه المهمة إلى الوكالة الوطنية للعقار الحضري التي أحدثت بموجب المرسوم التنفيذي 490/23 والتي تعمل على ترقية وإدارة المحفظة العقارية الاقتصادية الحضرية بغرض منح امتياز احتضان مشروع استثماري حضري .

Abstract

Given the great interest that the Algerian state attaches to investment, because of the role it plays in reviving the national economy, the Algerian legislator sought to activate laws that would create the appropriate climate for this by enabling the agencies in charge of investment to perform their tasks to the fullest extent. This was embodied through his procedure Several successive amendments to laws and applied texts.

Since real estate is an essential factor for the success of the investment strategy in the urban field, and for the support and stability of investors, land must be allocated and prepared. This task was entrusted to the National Urban Real Estate Agency, created pursuant to Executive Decree 490/23, which works to promote and manage the urban economic real estate portfolio from The deadline for granting the concession to embrace an urban investment project.

Keywords:

Investment;
Preparation;
Economic real estate;
Agency;
Urban development

* Corresponding author, e-mail: djamila.douar@gmail.com

Doi:

I - مقدمة

مرت الجزائر في ثمانينات القرن الماضي بأزمة اقتصادية ، اضطرتها إلى اعتماد نظام اقتصادي يقوم على فتح المجال أمام الأفراد، بعد أن كانت الدولة تحتكر جميع القطاعات، ولأن الجزائر اعتمدت بالدرجة الأولى، على المحروقات كمصدر وحيد واحد لتمويل اقتصادها الوطني الذي أصبح رهينة لتقلبات أسعار النفط، اضطرت لتعزيز الاقتصاد وتحقيق التنمية لخلق مناخ استثماري جديد، يسمح بإعطاء الفرصة للمستثمرين، سواء كانوا وطنيين أو أجانب، لاستثمار أموالهم.

وعليه، فإن الاستثمار هو المحرك الأساسي لتحقيق التنمية الاقتصادية، حيث أن ضرورات الدخول في اقتصاد السوق، تتطلب تشجيعه وتعزيزه من خلال منح المستثمرين عدداً من الحوافز، منها تقديم الأوعية العقارية التي تعتبر أساس بناء المشاريع الاستثمارية.

حيث يلعب العقار الحضري دوراً أساسياً في بناء الاقتصاد الوطني، فهو المحرك الديناميكي للتحويلات الحضرية والتنمية الحضرية المحلية، التي تهدف إلى القضاء على الاختلالات الداخلية من خلال التدخل في النسيج والقطاعات الحضرية المتهاكلة، وذلك لتلبية احتياجاتها المتقدمة من المباني المختلفة والتجهيزات العمرانية الناقصة، وفق ما تفرضه توقعات التخطيط العمراني الجديد في المنطقة، من خلال تطبيق سلسلة من عمليات التخطيط المتكاملة، التي تركز على أسس ومكونات النظام العام العمراني و البيئي، بتجهيز المواقع و الأراضي بالشبكات الأساسية والمرافق العامة اللازمة، واستكمال بعض عناصر الرفاهية في المنازل، مع دمج الكل في المخططات الحضرية.

وبالتبعية، فإن توفير العقارات، يعتبر محدداً أساسياً في نجاح عملية التطوير العمراني، وجذب المستثمرين سواء كانوا محليين أو أجانب في مجال الارتقاء بالعقار الحضري، والذين بدورهم يضعون تخطيطاً استراتيجياً متعدد السنوات لتحقيق التنمية الشاملة، أين تلعب المدن دورها في التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وفي هذا الإطار تعمل السلطات العامة على توفير المناخ المناسب لخلق وتنمية الاستثمار وجذب العوائد، ولذلك سعت الجزائر كغيرها من الدول إلى تعزيز مكانتها الاستثمارية في الاقتصاد الوطني، ووضعها ضمن أولوياتها من خلال دعم وتشجيع الاستثمار، وهو ما تجلّى في القانون رقم 12/93 المؤرخ في 5 أكتوبر 1993 المتعلق بتشجيع و ترقية مناخ الاستثمار في الجزائر.(1)

لكن رغم سياسات الجزائر الإصلاحية ،وتوفير المزايا والحوافز المتعددة لتشجيع مناخ الاستثمار، فإن كل المؤشرات تؤكد ضعف الوتيرة، وهو ما أكدته البنك الدولي في تقريره المعنون نظام الإدارة العامة 2006، حيث أشار إلى أن هناك عديد العوامل التي تحدّ العمل المستثمر من اتخاذ القرار الاستثماري، ولعل أهمها، عدم توفر العقار الذي سيقام فيه المشروع الاستثماري(2).

هذا ويشكو غالبية المستثمرين، سواء الوطنيين أو الأجانب، من تداعيات هذا الموضوع، إذ تعد مشكلة العقار وآليات الولوج إليه وتسوية ملكيته، من أهم المعضلات المطروحة على مستوى الاستثمار في الجزائر، أضف إلى ذلك ما خلفته السياسات الاقتصادية والهيكل التنموية من مرافق وهيكل بأكملها، بعضها كان مجهزاً بالكامل، والبعض الآخر في البداية، و الكل بقي غير مستغل، مما أدى إلى تدميرها وسرقتها مع مرور الوقت، وما زاد الطين بلة هو ظهور ظاهرة المساومة والمضاربة في السوق العقاري، تحت مسمى "المافيا العقارية"(3).

ولسد النقص المسجل في مجال منح العقارات للاستثمار، شرعت الدولة الجزائرية في اتخاذ الإجراءات القانونية، والتي تجلت في القانون رقم 09/16 (4) الذي ألغى القوانين المعمول بها، مهمته تنظيم عملية استغلال الأراضي المعدة للاستثمار، وتحديد المتعاملين والمستثمرين وممثلي الإدارة المركزية من جهة، من خلال التحكم في نطاق عملهم والحد من صلاحياتهم التي تتراوح بين الضيقة والواسعة، بما يتماشى مع التحويلات الاقتصادية للدولة، الرامية إلى تحسين وضع الاقتصاد الوطني، ومن جهة أخرى آليات استغلال المساحات العقارية.

إلا أن الظروف الاقتصادية والسياسية وحتى القانونية التي مرت بها البلاد في الآونة الأخيرة، خاصة في ظل جائحة كوفيد-19 والأزمات العالمية، التي هزت الوضع الاقتصادي العالمي، خاصة الحرب الروسية الأوكرانية، أثرت بشكل مباشر على توازن الأمن الغذائي في جميع أنحاء العالم، والجزائر كدولة على طريق النمو، كل هذه الظروف جعلتها تلجأ إلى استراتيجية جديدة، تتمثل في إحداث تغيير جذري في سياستها الاقتصادية بالابتعاد عن الاقتصاد الربيعي إلى التنويعي، وذلك بإصدار القانون رقم 18/22 المتعلق بالاستثمار، وما تبعه من مراسيم تنفيذية. وذلك بعد إلغاء القانون رقم 09/16 المذكور أعلاه(5).

ومن أجل إزالة كافة العوائق، التي تواجه المستثمرون في الحصول على العقارات، صدر نص تشريعي آخر، تتكامل أحكامه مع حيثيات القانون رقم 22/18 المتعلق بالاستثمار، يحدد هذا الأخير شروط منح العقار التابع للدومين الخاص للدولة ،والموجه لتنفيذ المشاريع الاستثمارية والذي اصطلح على تسميته بمصطلح العقار الاقتصادي وفق القانون 17/23 الصادر بتاريخ 15/11/2023.

وأتى هذا القانون قصد خلق تكامل مع قانون الاستثمار، من خلال تفويض الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار، عن طريق شبكاتها الوحيد، الحق دون غيرها في منح العقار الاقتصادي التابع للأموال الخاصة للدولة الموجه لإنجاز

مشاريع استثمارية ، ويؤكد هذا القانون، الذي يلغي أحكام الأمر المؤرخ في 2008 المتعلق بتحديد شروط وطرق منح الامتيازات على هذا النوع من الأراضي، التزام الدولة بالتحضير المسبق للعقارات الاقتصادية التابعة لأملكها الخاصة، قبل منحها للمستثمرين عن طريق الهيئات العامة المتخصصة في مجال العقارات الصناعية والسياحية والعمرانية. وتضمن العدد 85 من الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، أربعة مراسيم تنفيذية، تدخل في إطار تطبيق القانون رقم 17/23، ويتعلق الأمر بالمرسوم التنفيذي رقم 486/23 المؤرخ في 28 ديسمبر 2023 الذي يحدد مكونات العقارات الاقتصادية التابعة للدولة والتي توجه لتنفيذ المشاريع الاستثمارية، وتخضع لمنح الامتياز، مجالها أراضي الدولة الخاصة المتوفرة والتي تقع ضمن مناطق التوسع والمناطق السياحية، ومحيط المدن الجديدة والمناطق الصناعية ومناطق الأنشطة والحظائر التكنولوجية وغيرها من الأراضي. و أيضا ثلاث مراسيم أخرى، تخص إنشاء كل من الوكالة الوطنية للعقار الصناعي و الوكالة الوطنية للعقار السياحي(6)، وأخيرا الوكالة الوطنية للعقار الحضري موضوع دراستنا، بموجب المرسوم التنفيذي 490/23، ونظرا لأهمية الأخيرة، كآلية جديدة لتحفيز الاستثمار في المجال الحضري، ارتأينا طرح الإشكالية التالية:

هل تستطيع الوكالة الوطنية للعقار الحضري، تعزيز الولوج إلى العقارات الاقتصادية ذات التوجه الاستثماري والاستجابة لمخاوف المستثمرين لتسهيل تنفيذ مشاريعهم؟

من أجل الإلمام بما تتطلبه أطر هذه الإشكالية من عناصر بحثية، تستوفي الإجابة عنها لاحقا في المتن، تم إعمال المنهج الوصفي التحليلي، وتم تقسيم هذه الدراسة البحثية إلى عنوانين رئيسيين، تطرق الأول منها إلى تنظيم الوكالة الوطنية للعقار الحضري في القانون الجزائري، في حين تناول الثاني، مساهمة الوكالة الوطنية للعقار الحضري في ترقية الاستثمار العمراني.

الفقرة الأولى: تنظيم الوكالة الوطنية للعقار الحضري في القانون الجزائري

من أجل تجاوز الوضعية الاقتصادية الصعبة، التي يعرفها الاقتصاد الجزائري تماشيا مع توجهات الدولة الساعية لتمكين المستثمرين سواء المحليين أو الأجانب، للمساهمة في العملية التنموية ،و السعي إلى تحقيق التنمية المحلية و التنمية المستدامة ، أخذت الدولة على عاتقها توفير المناخ الاقتصادي الملائم لإنجاح العملية الاستثمارية. ولتشجيع الاستثمار، قامت أيضا الدولة الجزائرية بسن قوانين جديدة، وإنشاء العديد من الآليات و الهيئات و الأجهزة الداعمة للاستثمار في كل القطاعات، ومنها القطاع العمراني باستحداث الوكالة الوطنية للعقار الحضري، بهدف استغلال هذا العقار في إنجاز مشاريع استثمارية خدمية، نحاول التعرف على الأحكام العامة المتعلقة بتنظيمها، ثم نقوم بتبيان أجهزتها.

1-1 الأحكام العامة المتعلقة بتنظيم الوكالة

تم إنشاء الوكالة الوطنية للعقار الحضري، بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 23-490 المؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2023، المتضمن تنظيمها وسيرها، تسهر على تطوير مجالات التنمية، بمختلف أشكالها في النسيج العمراني، بخلق بيئة حضرية صحية، بها كل المرافق العمرانية الضرورية.

أ)الموقع الجغرافي للوكالة: حتى تحقق الدولة برامجها الاستثمارية في مجال العقار الحضري، كان لزاما عليها أن تعمل على توفير العقار الموجه للاستثمار في هذا المجال، من خلال تحسين أنماط السكن في المناطق الريفية و الهضاب العليا و الجنوب، و إنشاء مجمعات سكنية في المناطق التي لا تعرف كثافة سكانية، لتحقيق التوازن الاقليمي و الذهاب نحو إنشاء مدن جديدة و تطويرها، و لما لا التفكير في مدن صديقة للبيئة(7) .

لهذا تكون لمثل هذه المشاريع، الأولوية في الاستفادة من الأوعية العقارية، التي يتم تنظيمها من طرف الإدارات الكفيلة بمتابعة و إدارة الاستثمار الحضري، ولهذا الغرض، تم إنشاء وكالة تحت تسمية الوكالة الوطنية للعقار الحضري، وتدعى في صلب النص "الوكالة"، حدد مقرها في مدينة الجزائر، وهو نفس مقر الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار، المنشئة بموجب المرسوم التنفيذي 298/22 المؤرخ في 08 سبتمبر 2022 المحدد لتنظيمها و عملها وسيرها. هذه الأخيرة تسهر على منح التراخيص المطلوبة لإنجاز استثمارات خاصة في مجال الخدمات على غرار العيادات الطبية، المستشفيات، مدارس التكوين، المسابح، حظائر التسلية وقاعات الرياضة، بعد تخصيص و تهيئة الأوعية العقارية الواقعة في المحيط العمراني، و إدخالها في حافظة العقار الاقتصادي الموجهة للاستثمار، من طرف الوكالة الوطنية للعقار الحضري المختصة بتنفيذ المقاربة الاقتصادية الجديدة المكرسة بموجب قانون منح العقار الاقتصادي، الرامية إلى منح الأولوية للمستثمرين الحقيقيين لتحقيق التنمية الحضرية(8).

ب) الطبيعة القانونية للوكالة: تطبيقا لنص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 23-490 السالف الذكر، تعتبر الوكالة مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، وهي أبرز شكل من أشكال الأشخاص المعنوية العامة، إلى جانب الدولة و الجماعات الإقليمية، بحيث تكلف بتسيير مهام المرفق العمومي الاقتصادي، فهي مجموعة من الأشخاص أو الأموال، يحدد غرضها في قانونها الأساسي، كما أنها طريقا من طرق تدخل الدولة بصفة مباشرة في الاقتصاد⁽⁸⁾، فهي تهدف لتحقيق التنمية الوطنية أو المحلية حسب طبيعتها، حيث تتميز بمرونة النظام القانوني الخاص بها الناجم عن مرونة في التسيير، وتوافرها على حرية نسبية، تبحث عن الفاعلية في الأداء، وهذا تكيفا مع طبيعة و خصائص النشاط المرفقي الذي تسييره.

هذه الأخيرة تقوم بتمويل أعبائها الاستغلالية جزئيا أو كليا عن طريق عائد بيع انتاج تجاري، يحقق طبقا للتعريف المحددة مسبقا و لدفتر الشروط العامة الذي يحدد الأعباء و التقييدات التي تعود على عاتق المؤسسة و الحقوق و الصلاحيات المرتبطة بها، وكذا عند الاقتضاء حقوق و واجبات المستغلين⁽⁹⁾.

تتمتع المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري بعناصر الشخصية المعنوية، بحيث تحوز على الشخصية القانونية و الاستقلال المالي و الإداري و أهلية التقاضي، ونائب يعبر عن إرادتها، ممثلا في المدير كممثل قانوني لها حسب قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، وكل ما يترتب عن اكتسابها للشخصية القانونية⁽¹⁰⁾، إلا أن هذا الصنف من المؤسسات يتمتع بالخصوصية، و ذلك من حيث القواعد القانونية التي تخضع لها، بحيث تعد من جهة شخصا معنويا عاما، يحدد هدفه من خلال نظامها الأساسي و القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ومن جهة ثانية، تمارس نشاطا تجاريا يخضع للمنافسة و تحقيق المردودية، مما يؤدي إلى تميز النظام القانوني لهذا المرفق العام الصناعي والتجاري عن نظيره الإداري من خلال مجموعة من الصفات، لعل أبرزها هو خضوع المرفق العام لنظام قانوني مختلط يضم قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص⁽¹¹⁾، ونتيجة لذلك، فإنه يخضع في نزاعاته لاختصاص قضائي مزدوج قضاء إداري وقضاء عادي.

هذا و رغم تمتع الوكالة الوطنية للعقار الحضري بالشخصية المعنوية، وما تحمله من مزايا لصالح أجهزتها، وإعطائها نوعا من الاستقلالية، إلا أن هذا لا يعني الانفصال التام عن الجهة المنشأة لها، حيث تمارس هذه الجهة سلطة الوصاية والرقابة عليها، بهدف التحقق من عدم خروجها عن الأهداف والأغراض المسطرة من قبل النصوص المنظمة والمنشأة لها، إذ توضع الوكالة تحت وصاية الوزير المكلف بالعمران وتخضع الوكالة للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقاتها مع الدولة، وتعد تاجرا في علاقاتها مع الغير⁽¹²⁾.

وبالنظر لأهميتها، فإنها تبقى محل اهتمام الوصاية، التي تمارس رقابة مباشرة على أجهزتها وأعمالها، ومظاهر الوصاية الإدارية على هذه الوكالة، تكون من خلال الوصاية على أجهزة المؤسسة، ومن خلال دفتر الشروط⁽¹³⁾.

2.1 الأجهزة العامة المتعلقة بتنظيم الوكالة

أنشئت الوكالة الوطنية للعقار الحضري المسؤولة عن الاستثمار في المجال العمراني، في إطار سلسلة من الإصلاحات التي أجرتها الجزائر خلال السنوات الماضية، تهدف إلى التكيف مع التغيرات الحاصلة في الوضع الاقتصادي والاجتماعي للبلاد، تم تكليفها بتنفيذ سياسات واستراتيجيات التنمية بالتآزر مع القطاعات الاقتصادية المعنية من خلال الهيئات التابعة لها، نتعرف عليها من خلال ما يلي:

أ) مجلس الإدارة: يضم مجلس الإدارة للوكالة الوطنية للعقار الحضري حسب المرسوم التنفيذي 23-490 المذكور أنفا الأعضاء التالية⁽¹⁴⁾:

- ممثل وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية،

- ممثل وزير المالية،

- ممثل الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار،

- ممثلين (2) عن مستخدمي الوكالة.

ويمكنه الاستعانة بأي شخص، يراه مختصا لمساعدته في المسائل المرتبطة بنشاطات الوكالة، أو المدرجة في جدول الأعمال.

هذا و يعين أعضاء مجلس الإدارة، بموجب قرار من الوزير المكلف بالعمران لمدة ثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد، بناء على اقتراح من السلطات التي ينتمون إليها، و يجب أن يكون أعضاء مجلس الإدارة، الممثلون للوزراء، برتبة مدير إدارة مركزية، على الأقل⁽¹⁵⁾.

أكد المرسوم التنفيذي السالف الذكر، على أن مجلس الإدارة، يجتمع في دورة عادية ثلاث مرات في السنة، بناء على استدعاء من رئيسه، ويمكن أن يجتمع في دورات غير عادية بناء على استدعاء من رئيسه، أو بناء على طلب

المدير العام للوكالة، أو باقتراح ثلثي أعضائه، ويرسل رئيس مجلس الإدارة إلى كل عضو من أعضاء المجلس استدعاء، يحدد فيه جدول الأعمال و الملفات الخاصة به قبل عشر أيام (10) أيام على الأقل، من تاريخ الاجتماع، ويمكن تقليص هذا الأجل في الدورات غير العادية دون أن يقل عن ثمانية (5) أيام (16).
بحيث يتم التداول وفقا للقوانين و الأنظمة المعمول بها في المسائل التالية (17):

- مشروع النظام الداخلي،
 - المصادقة على برنامج نشاطات الوكالة،
 - مشروع ميزانية الوكالة،
 - الموافقة على تقرير النشاط السنوي وتنفيذ الميزانية،
 - الشروط العامة لإبرام العقود والصفقات والاتفاقيات التي تلزم الوكالة،
 - إنشاء ملحقات وفروع تابعة للوكالة عبر التراب الوطني،
 - مشروع نظام أجور مستخدمي الوكالة،
 - مشروع الاتفاقية الجماعية لمستخدمي الوكالة،
 - تطوير الأنشطة المرتبطة بموضوع الوكالة،
 - تعيين محافظ أو محافظي حسابات وتحديد أجره أو أجورهم ودراسة تقاريرهم،
 - كل مسألة من شأنها تحسين سير الوكالة والتشجيع على تحقيق مهامها.
- وعلى العموم، أي مسألة يقوم المدير العام للوكالة بعرضها عليه، وعملا بأحكام المرسوم التنفيذي السابق ذكره، لا تصح المداولات إلا بحضور الثلثين من أعضائه، وفي حالة عدم استكمال النصاب القانوني، يجتمع المجلس بعد استدعاء ثان خلال الثمانية أيام الموالية، وتصح مداولاته، مهما كان عدد الحاضرين، ويتخذ مجلس الإدارة قراراته بأغلبية الأصوات، و في حالة التساوي، يكون صوت الرئيس مرجحا (18).
- هذا وتحرر مداولات المجلس في محاضر، وتدون في سجل خاص، مرقم ومؤشر عليه من طرف رئيس المجلس، وتقدم المحاضر ومشاريع القرارات إلى الوزير المكلف بالعمران خلال العشرة (10) أيام التي تلي تاريخ الاجتماع و/أو المداولات، للموافقة (19).

ب) المدير: يمثل الجهاز المسير للوكالة، الناطق الرسمي لها في إطار أحكام القوانين المنظمة للاستثمار في العقار الحضري الاقتصادي، والقواعد العامة في مجال التسيير الإداري والمالي للمؤسسات العمومية، وبهذه الصفة، هو يمارس جميع مصالح الوكالة، ويتصرف باسمها ويمثلها أمام القضاء في جميع المسائل المدنية والإدارية. كما يمارس السلطة السلمية على جميع مستخدمي الوكالة، ويتحمل مسؤولية تنفيذ قرارات مجلس الإدارة، وهو الأمر بصرف الميزانية.

- وبهذه الصفة، يقوم بما يأتي (20):
 - تنفيذ مداولات مجلس الإدارة،
 - عرض الأعمال المتعلقة بالأراضي العقارية الواجب تنفيذها، على اللجنة التقنية طبقا للاستراتيجية العقارية المحددة من قبل القطاع،
 - اقتراح إنشاء ملحقات وفروع تابعة للوكالة عبر التراب الوطني،
 - إعداد مشاريع برامج الأنشطة السنوية والمتعددة السنوات،
 - عرض برنامج التدخل المتعدد السنوات ومخطط تمويله على مجلس الإدارة،
 - تقديم تقرير سنوي عن نشاط الوكالة، مرفقا بالحصائل وحسابات النتائج في آخر كل سنة، وإرساله إلى الوزير المكلف بالعمران، بعد مداولة مجلس الإدارة بشأنه.
- يساعد المدير العام في تسيير الوكالة أمين عام، ويمكنه الاستعانة عند الحاجة بخبراء ومستشارين بعد موافقة المجلس، وهذا بهدف تحسين وتعزيز نشاط الوكالة، إلا أن استقلاله في ممارسة مهامه تبقى غير مطلقة، على أساس أنه هناك بعض المهام المخولة له قانونا بموجب المرسوم التنفيذي، تبقى مرهونة باستشارة وأخذ رأي بعض الجهات لاسيما مجلس الإدارة.

الفقرة الثانية: مساهمة الوكالة الوطنية للعقار الحضري في ترقية الاستثمار العمراني

أعاد المشرع الجزائري من خلال قانون الاستثمار الحالي، ضبط وتكريس مجموعة من القواعد والأحكام القانونية الجاذبة للاستثمار، والتي من شأنها ترسيخ وإرساء مبدأ حرية الاستثمار ومبدأ الشفافية والمساواة في التعامل

مع الاستثمارات، أوكل بموجبها مهمة تسيير ومتابعة السياسة الاستثمارية للوكالة الجزائرية للاستثمار بالتنسيق مع الوكالة الوطنية للعقار الحضري في إطار استراتيجية الدولة الرامية إلى تحقيق التنمية الحضرية . وتضمن هذه الاستراتيجية التوجيه والتحكم في نمو المدن، بتطبيق برامجها الاستثمارية الواردة في مخططات التهيئة والتعمير، لإنشاء تجهيزات جماعية أو منشآت أو أعمال كبرى، كل ذلك يتطلب الحصول على رصيد عقاري كاف و ملائم لإعمال التعمير والاستثمار العقاري، لذلك تضطلع الوكالة الوطنية للعقار الحضري بمهمة تحديد العقار الحضري وتعبئته (أولا) وتهيئته، طبقا لتوجيهات تهيئة الإقليم وأدوات التهيئة والتعمير (ثانيا).

1-2 اختصاصات الوكالة في مجال تخصيص الأوعية العقارية

يعد العقار ثروة هامة و محركا ضروريا ودعامة لتحقيق الإقلاع الاقتصادي الوطني، وإقامة البنيات التحتية والتجهيزات العمومية، كما تبنى عليه سياسة الدولة في مجال التعمير والتخطيط العمراني، وهو الآلية الكفيلة لضمان حق المواطن في السكن، كما يعتبر الوعاء الرئيسي لتحفيز الاستثمار المنتج للدخل و الموفر لفرص الشغل في مختلف المجالات⁽²¹⁾.

و حتى يكون هناك رصيد عقاري قابل للاستثمار، ويقل تطبيق سياسات التعمير، لا بد أن يسمح موقع العقار وخصائصه الطبيعية، وطبيعته القانونية من قابليته لإقامة مشاريع استثمارية⁽²²⁾، ولمعرفة مدى قابلية هذا الأخير، لأن يكون أرضية للاستثمار الوطني، يلزم المرسوم التنفيذي 23-490 الوكالة الوطنية للعقار الحضري بتحضير الاستراتيجية العقارية لتكوين حافظة عقارية، وذلك عن طريق⁽²³⁾:

-إجراء جرد عام لإمكانيات العقار الحضري، على أساس أدوات تخطيط تهيئة الإقليم والتعمير، المحددة كما ينبغي، ووفقا لبيانات مصالح أملاك الدولة ومسح الأراضي والمحافظة العقارية،
-مراقبة العقار الحضري برصد وضعية سوق العقار وتوجهاته، بما يسمح باستباق أي تشعب أو نزعة توسع، بهدف تخطيط تجمعات بشرية جديدة،
-إنشاء بنك بيانات خاص بالمحافظة العقارية للعقار الحضري.

بعد ذلك، تقوم الوكالة الوطنية للعقار الحضري في إطار تنفيذ الاستراتيجية العقارية بمهمة تحديد الوعاء العقاري الحضري وتعبئته، طبقا لتوجيهات تهيئة الإقليم وأدوات التهيئة والتعمير المصادق عليها قانونا، و يتعلق الأمر بما يلي:

أ) المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير: يغطي المخطط التوجيهي للتنمية والإعمار أراضي بلدية ما أو مجموعة بلديات، مع تحقيق المصالح الاقتصادية والاجتماعية معاً، فهو أداة للتخطيط الجمالي والإدارة الحضرية، ويحدد التوجهات الأساسية للتنمية العمرانية للبلدية أو البلديات المهينة مع مراعاة التصاميم التنموية وخطط التطوير، ويضع الصيغ المرجعية لخطة إشغال الأراضي، ويبين القطاعات المعمرة والقابلة لإعادة الإعمار وغير القابلة للتعمير⁽²⁴⁾.

ب) مخطط شغل الأراضي: وثيقة شاملة، تحدد القواعد العامة لاستخدام الأراضي، ويتميز بكونه عملاً جماعياً بين عدة مصالح للدولة على المستوى المحلي، وهو يشكل الأداة الثانية للتخضر، فهو يحدد بدقة حدود استخدامات الأراضي والبناء، وهو يشمل في معظم الأحيان أراضي بلدية بأكملها، وذلك في إطار احترام القواعد التي وضعت من طرف المخطط التنظيمي للتنمية والإعمار (pdau).

لنقوم الوكالة في إطار تنفيذ هذه الاستراتيجية العقارية، و طبقا للمهام الموكلة لها، لحساب الدولة، بما يلي⁽²⁵⁾:

-إجراء تحديد محيطات التدخل العقاري المتعلقة بمشاريع ذات مصلحة وطنية، أو عامة وذات منفعة عمومية، وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

-الاستفادة من عمليات إعادة تصنيف الأملاك العقارية وتنفيذ حق الشفعة أو نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، لتجسيد عمليات التدخل من أجل تعبئة العقار الحضري،
-تعبئة العقار التابع للأملاك الخاصة للدولة الموجه أو المحول للتعمير.

و بحسب المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه، فإن تكليف الوكالة بهذه المهام يكون بالتنسيق مع لجناتها التقنية المشكلة حسب المادة 27 من نفس المرسوم، والتي تتكون من الأعضاء التالية:

-ممثل الوزير المكلف بالعمران رئيسا،

-ممثل عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية عضوا،

-ممثل عن وزير المالية عضوا،

-ممثل عن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي عضوا،

-المدير العام للتعمير والهندسة المعمارية بالوزارة المكلفة بالعمران عضوا،
-ممثّل عن الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار عضوا.
التي تعمل على ترقية وتنميين الاستثمار في مجال العقار الحضري عن طريق التقييم و إبداء الرأي التقني في تحديد المشاريع ذات المصلحة العامة و/أو المصلحة الوطنية للتهيئة والتجديد الحضري اللازمة لتنفيذ استراتيجية السكن والتجهيزات العمومية(26).
كما تقترح محيط التدخل بالنسبة للمشاريع ذات المصلحة الوطنية أو العامة والمنفعة العمومية ،و أيضا تقديم الرأي التقني في عمليات التخصيص، أو منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة، التي تقع خارج القطاعات المعمرة أو القابلة للتعمير ،وتفتقر إلى التهيئة، أو المبرمجة بصفة أولية ضمن أدوات التعمير لإنجاز التجهيزات العمومية والمقترحة لاستخدام آخر، المدرجة ضمن أداة تعمير قيد المراجعة و/أو لم تتم الموافقة عليها بعد(27).

2-2 اختصاص الوكالة في مجال تهيئة الأوعية العقارية

لقد استحدثت المشرع الجزائري الوكالة الوطنية للعقار الحضري، ليمنحها فرصة الرقي بالاستثمار، وصلاحيات استقطاب المستثمرين الجزائريين والأجانب قصد تنفيذ المشاريع الحضرية الكبرى و الأعمال الخاصة بتهيئة الأحياء السكنية، لذلك تقوم هذه الأخيرة في إطار التنمية العمرانية، بالقضاء على تلك الفوارق الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية التي تظهر من خلال التمايز عبر تحقيق عدد من المبادئ منها(28):
-إعادة هيكلة و تأهيل النسيج العمراني و تحديثه لتفعيل وظيفته،
- القضاء على السكنات الهشة غير الصحية ،
- تصحيح الاختلافات الحضرية ،
- إيجاد الحلول لإعادة تأهيل المدينة ،وإعادة تصنيف المجموعات العقارية، و إعادة هيكلة المناطق الحضرية الحساسة .

و حتى يتم تجسيد مختلف هذه البرامج الاقتصادية والاستثمارية المحققة للتنمية الاقتصادية المستدامة، يتطلب الأمر إنجاز العديد من الأشغال على الأوعية العقارية بغرض إنتاج عقار حضري قابل للبناء، مزود بالتهيئة وترخيص التعمير وخالٍ من أي عائق أو قيود.
حيث تضمن الوكالة تنفيذ أشغال التهيئة وأشغال الطرقات والشبكات المختلفة على العقار المعبأ، وتسهر على ذلك وفق المخططات والأنظمة المعتمدة في هذا الإطار ، بهدف توفير كل سبل الراحة فيها، من حيث الإمدادات ومختلف الشبكات الضرورية، لوضعه في حالة استعمال(29).
و لتهيئة الحافظة العقارية المعبأة، لاستقبال مشروع استثماري في العقار الحضري الاقتصادي، ينطوي نشاط الترقية العقارية على إدارة العمليات التالية(30):

-**التهيئة** : هي القيام بتنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، وتشكيل المباني وتحويلها لضمان التوازن بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، وكذا الحفاظ على البيئة والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي،
-**التهيئة العمومية** : جميع أشغال التهيئة التي يتم تنفيذها على قطعة أرض قابلة للبناء للسماح بتشييد مبنى، وتتكون بشكل أساسي من ربط الوعاء العقاري بشبكات الكهرباء والغاز والمياه والاتصالات السلكية واللاسلكية والصرف الصحي وكذا الطرق،

- **التدخل** : مجموعة أعمال وأشغال إعادة التأهيل والتجديد و/أو إعادة الهيكلة،

-**مخطط التدخل** : مجموعة من الوثائق والدراسات التي تحدد تفاصيل العمليات والإجراءات التي يتم تنفيذها، ومنهجية التدخل، والتنظيمات اللازمة والتركيبية المالية لهذه العمليات التي تم تحديدها على أساس التشخيص وتحليل بيانات النسيج الحضري القديم ومحيط ونوع التدخل، ويتم إعداد دفتر شروط خاص لكل نوع من التدخل، الذي يتخذ شكلين(31):

-**مخططات التهيئة المتعلقة بكل عملية حضرية**: موجهة للانفتاح على التعمير، من خلال توسيع أو إنشاء مجمعات بشرية جديدة و/أو تجزئات عقارية،

- **مخططات التدخل المتعلقة بعمليات التجديد الحضري**: التي تهدف إلى تأهيل وتكثيف الأحياء أو التجزئات العقارية المتدهورة وغير المهيكل و/أو قليلة التجهيزات أو إعادة إحياء المناطق المهجورة وغير المستغلة.
وعليه توّهل الوكالة، بصفتها المهيئة للأوعية العقارية، للقيام بما يأتي(32):

- تفسير عمليات ترقية الأوعية العقارية والتهيئة الحضرية العقارية لحساب الدولة لإنجاز العمليات المحددة في برامج التدخل المتعددة السنوات،

-يتم تخصيص العقار الحضري المهياً من طرف الوكالة أو حفظه، وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، لفائدة البرامج الاستثمارية العمومية، بما في ذلك برامج السكن والتجهيزات العمومية .وبالنسبة للترقية العقارية ذات

الطابع التجاري، يمنح العقار الحضري المهياً بصيغة الامتياز القابل للتحويل إلى تنازل، وفقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

- تقوم الوكالة بمهمة الخدمة العمومية وفقاً لدقتر شروط تبعات الخدمة العمومية الملحق بهذا المرسوم.
- وأخيراً يمكن أن تمارس مهمة صاحب مشروع منتدب لكل البرامج والعمليات المتعلقة بنشاطها والمفوض لها من الدولة.

و الجدير بالذكر، بأنه يمنح العقار الحضري الاقتصادي من طرف الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار وفقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما⁽³³⁾، حيث أُلزم القانون الوكالة الوطنية للعقار الحضري بوضع هذه الحافظة العقارية، تحت تصرفها، مع تزويدها بكل المعلومات الضرورية الخاصة، و المتعلقة بوفرة العقار الحضري الاقتصادي المهياً والموجه للاستثمار الواقع على مستوى المناطق المهيأة والأراضي الأخرى⁽³⁴⁾.

II- الخاتمة:

تعتبر الوكالة الوطنية للعقار الحضري في القانون الجزائري، واحدة من بين الأجهزة المعول عليها في مجال انعاش الاستثمار و النهوض بالاقتصاد الوطني و تحقيق التنمية العمرانية، وتجلى ذلك من خلال حجم المهام الوكّلة لها، إذ هي المحددة لمحيطات التدخل العقاري المتعلقة بالمشاريع العمرانية و المنفذة لجميع أعمال و أشغال و إعادة التأهيل بغرض تعبئة العقار الحضري، لتكون الحلقة الرابطة بين المستثمر و الإدارة، سعياً منها لمواكبة و مساهمة التطورات الحاصلة في مجال الاستثمار، خاصة في جانب استدراك النقائص، و إزالة العراقيل التي تعيق استقطاب المستثمرين.

الدراسة و التحليل لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 23-490 المؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2023، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للعقار الحضري وتنظيمها وسيرها، مكننا من استخلاص النتائج التالية:

-إن استحداث الوكالة الوطنية للعقار الحضري، هي محاولة من المشرع الجزائري لتأكيد الانسجام و التكامل بين العقار و التعمير من جهة، و متطلبات التنمية و الاستثمار من جهة أخرى،

-حدد مقر الوكالة الوطنية للعقار الحضري، بمدينة الجزائر العاصمة، مما يجعلها مرفقا عاما ذو طابع وطني،
-إضفاء الطابع التجاري الصناعي على الوكالة الوطنية للعقار الحضري، يتناسب و طبيعة المهام المسندة لها، و المتعلقة بالاستثمار في المجال العمراني،

-وضع الوكالة الوطنية للعقار الحضري تحت وصاية الوزير المكلف بالعمران، قرار إيجابي لكون الموضوع يشمل القطاع العمراني،

-التنسيق بين الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار و الوكالة الوطنية للعقار الحضري، من شأنه ترقية الاستثمار وإحداث النمو الاقتصادي في المجال العمراني.

وعليه، يتأكد الدور الهام للعقار في مجال التنمية العمرانية و الاستثمار العمراني، واعتبارا لذلك، لا بد أن تكون النصوص القانونية المنظمة لمجال التخطيط العمراني واضحة تساهم في إنعاش سياسة الاستثمار، الذي يظل رهينا بوضوح و شفافية السوق العقارية، وفي هذا الصدد، يمكن تقديم بعض التوصيات، التي تبدو ضرورية لرسم سياسة واضحة للاستثمار في المجال العمراني، لعل أهمها:

-تسريع عمليات المسح العقاري لتعبئة الحافظة العقارية الوطنية،
-ضرورة وضوح الأنظمة العقارية للحصول على رصيد عقاري كاف، و ملائم لإعمال التعمير و الاستثمار العقاري،
-ضمان الانسجام بين توجهات التخطيط العمراني في علاقتها بأهداف التخطيط الاقتصادي المشجع للاستثمار.

III- الهوامش:

(1) هذا القانون تم إلغائه بمقتضى القانون 09/16 المؤرخ في 03 أوت 2016 الصادر في الجريدة الرسمية عدد 46.

(2) -بن عزوق منير، العقار الاقتصادي كآلية لتشجيع الاستثمار و استراتيجية للتنويع الاقتصادي، مجلة الموسوعة في القانون و العلوم السياسية عدد 01 سنة 2023 ص 13.

(3) بوسنة جمال، الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار، ودورها في حوكمة العقار الاقتصادي، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية و السياسية، عدد 01 سنة 2024 ص 603.

(4) هذا القانون صادر في الجريدة الرسمية رقم 46 للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، والذي تم إلغائه بمقتضى القانون 18/22 المؤرخ في 24 جوان 2022.

(5) بوسنة جمال، المرجع السابق ص 605.

(6) وهما المرسومان التنفيذيان 488/23 و 489/23 المؤرخان في 28 ديسمبر 2023، الأول خاص بالوكالة الوطنية للعقار الصناعي و الثاني بالوكالة الوطنية للعقار السياحي الصادران في الجريدة الرسمية عدد 85.

- (7) ذبيح سفيان، أهمية العقار الاقتصادي كوعاء استراتيجي ودوره في تحقيق التنمية المستدامة، مداخلة قدمت في فعاليات الملتقى الدولي حول العقار ودوره في التنمية، جامعة المسيلة أفريل 2022.
- (8) أنظر الموقعين الإلكترونيين: <https://aapi.dz/ar/accueil-ar> ، <https://www.aps.dz/ar/economie> تاريخ الاطلاع 03 أكتوبر 2024 على الساعة 15H.
- (9) أنظر المادة من المرسوم التنفيذي رقم 23-490 المؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2023، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للعقار الحضري وتنظيمها وسيرها الصادر في الجريدة الرسمية عدد 85.
- (10) عناصر الشخصية القانونية واردة بنص المادتين 49، 50 من القانون المدني الجزائري.
- (11) بن عزوق منير، المرجع السابق ص 8.
- (12) أنظر المادتين 2، 3 من المرسوم التنفيذي رقم 23-490 السالف الذكر.
- (13) ذبيح سفيان، المرجع السابق
- (14) أنظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 23-490 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للعقار الحضري السالف الذكر.
- (15) أنظر المادة 20 من نفس المرسوم التنفيذي .
- (16) أنظر المادة 22 من نفس المرسوم التنفيذي .
- (17) أنظر المادة 21 من نفس المرسوم التنفيذي .
- (18) تخضع مداوالات مجلس إدارة الوكالة الوطنية للعقار الحضري لنفس ضوابط المداوالات المعمول بها في المرافق العمومية الإدارية.
- (19) أنظر المادة 22 ف5 و6 من المرسوم التنفيذي رقم 23-490 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للعقار الحضري السالف الذكر
- (20) أنظر المادة 24 ف2 من نفس المرسوم التنفيذي .
- (21) راجع في مسألة التخطيط العمراني: بلفضل محمد، التخطيط العمراني و البيئي، مجلة القانون العقاري و البيئة، عدد 02 سنة 2014 ص. 196، وأيضا بوجمعة خلف الله، العمران و المدينة في الجزائر، دار الهدى طبعة 2005 ص 34.
- (22) فائق جمعة ،سياسة التخطيط العمراني و دورها في التنمية المستدامة، دار الحامد عمان الأردن طبعة 2008 ص 26.
- (23) أنظر المادتين 8، 9 من من المرسوم التنفيذي رقم 23-490 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للعقار الحضري السالف الذكر.
- (24) -حاجي صليحة، التخطيط الحضري بين الواقع و الإنجاز، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية و الاجتماعية عدد 02 سنة 2020 ص 698.
- (25) سلطاني عبد العظيم، رخصة البناء كآلية للتخطيط العمراني الحديث في الجزائر، المجلة الجزائرية للأمن و التنمية عدد 03 سنة 2021 ص 868.
- (26) أنظر المادة 26 ف1 من المرسوم التنفيذي رقم 23-490 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للعقار الحضري السالف الذكر
- (27) أنظر المادة 26 ف2 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 23-490.
- (28) عبود هاشم، التخطيط و التصميم الحضري، دار الحامد عمان الأردن طبعة 2016 ص 66.
- (29) حميدان محمود قديد، التخطيط الحضري، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان الأردن طبعة 2015 ص 106.
- (30) سيد محمد عبد المقصود، أسس و مبادئ التخطيط الاقتصادي و العمراني، مكتبة الأنجلو المصرية مصر طبعة 2018 ص 55.
- (31) علياني محمد، إشكالات التعمير أمام الاستثمار الوطني في منظور القانون الجزائري، مجلة الدراسات القانونية المقارنة عدد 01 سنة 2021 ص 2592.
- (32) المرجع نفسه ص 2602.
- (33) أنظر المادة رقم 13 من المرسوم التنفيذي رقم 23-490 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للعقار الحضري السالف الذكر.
- (34) أنظر المادة رقم 14 من نفس المرسوم التنفيذي.

IV-المراجع:

➤ الكتب:

- بوجمعة خلف الله، العمران و المدينة في الجزائر، دار الهدى طبعة 2005.
- حميدان محمود قديد، التخطيط الحضري، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان الأردن طبعة 2015.
- سيد محمد عبد المقصود، أسس و مبادئ التخطيط الاقتصادي و العمراني، مكتبة الأنجلو المصرية مصر طبعة 2018.
- عبود هاشم، التخطيط و التصميم الحضري، دار الحامد عمان الأردن طبعة 2016.
- فائق جمعة، سياسة التخطيط العمراني و دورها في التنمية المستدامة، دار الحامد عمان الأردن طبعة 2008.

➤ المقالات في مجلة علمية

- بلفضل محمد، التخطيط العمراني و البيئي، مجلة القانون العقاري و البيئة، عدد 02 سنة 2014 ص 191 ص 174.
- بن عزوق منير، العقار الاقتصادي كآلية لتشجيع الاستثمار و استراتيجية للتنوع الاقتصادي، مجلة الموسوعة في القانون و العلوم السياسية عدد 01 سنة 2023 ص 10 ص 22.
- بوسته جمال، الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار، ودورها في حوكمة العقار الاقتصادي، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية و السياسية، عدد 01 سنة 2024 ص 596 ص 607.
- حاجي صليحة، التخطيط الحضري بين الواقع و الإنجاز، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية و الاجتماعية عدد 02 سنة 2020 ص 691 ص 702.
- سلطاني عبد العظيم، رخصة البناء كآلية للتخطيط العمراني الحديث في الجزائر، المجلة الجزائرية للأمن و التنمية عدد 03 سنة 2021 ص 866 ص 881.
- علياني محمد، إشكالات التعمير أمام الاستثمار الوطني في منظور القانون الجزائري، مجلة الدراسات القانونية المقارنة عدد 01 سنة 2021 ص 2588 ص 2609.

➤ المداخلات في المؤتمرات

- ذبيح سفيان، أهمية العقار الاقتصادي كوعاء استراتيجي ودوره في تحقيق التنمية المستدامة، مداخلة قدمت في فعاليات الملتقى الدولي حول العقار ودوره في التنمية، جامعة المسيلة أفريل 2022.

➤ المواقع الالكترونية

<https://aapi.dz/ar/accueil-ar>

<https://www.aps.dz/ar/economie>