

العقار الاقتصادي في الجزائر: جدلية المفهوم والتفعيل في ضوء القانون رقم 17-23

Economic Real Estate in Algeria: The Dialectic of Concept and Implementation under Law No.23-17

ملاك عراسه

جامعة الشهيد الشيخ العربي التبسي - تبسة (الجزائر)،

mellak.aresa@univ-tebessa.dz

تاريخ النشر: 2025/12/22

تاريخ القبول: 2025/11/26

تاريخ الاستلام: 2025/10/31

ملخص:

يبحث هذا العمل في مفهوم العقار الاقتصادي في الجزائر وفق القانون رقم 17-23 الذي نظم، ولأول مرة، العقار المخصص حصراً للمشاريع الاستثمارية المؤطرة بقانون الاستثمار. وقد تناول البحث جدلية المفهوم والشروط، مبرزاً الإبعاد القانونية والتنظيمية للمفهوم الوظيفي الجديد.

وخلص إلى أن المشرع أحدث تحولاً نوعياً في إدارة العقار الاستثماري التابع للأموال الخاصة للدولة، سواء من حيث المفهوم أو الشروط؛ غير أن المنظومة الجديدة ما تزال تواجه نقائص موضوعية وتطبيقية، بسبب غياب معايير دقيقة لتحديد العقار الاقتصادي، فضلاً عن قصور المفهوم على عقار دون آخر؛ مما يستدعي إصلاحات تنظيمية ورقمية أكثر شمولاً لتفعيل الدور التنموي العقار الاستثماري مهما كان نوعه واستعماله، لتحقيق استقرار المفهوم القانوني، وتجنب الازدواجية في التنظيم والتطبيق.

كلمات مفتاحية: العقار الاقتصادي، الاستثمار، العرض العقاري، المنصة الرقمية للمستثمر.

Abstract:

This study analyzes the legal concept of economic real estate in Algeria under Law No.23-17, which, for the first time, regulates State-owned property dedicated exclusively to investment projects within the framework of such property, emphasizing the legal and administrative dimensions of its management.

The finding indicate that the Algerian legislator has introduced a significant reform in the governance of investment real estate within the Stat's private domain, redefining its scope and legal framework. However, the new system still suffers from the absence of objective legal criteria and limited applicability to enhance the developmental function of investment property, ensure legal certainty, and avoid regulatory overlap.

Keywords: Economic Real Estate, Investment, Real Estate Offer, Digital Platform for Investment.

مقدمة

يعد العقار الاقتصادي أحد أهم الركائز التي تقوم عليها السياسة الوطنية للاستثمار في الجزائر؛ باعتباره الوعاء الأساسي لتجسيد المشاريع الاستثمارية وتحريك الدورة الاقتصادية خارج قطاع المحروقات. غير أن ندرة العقار المهيأ للاستثمار، وما ترتب عنها من عراقيل إدارية وتشتت في الإطار القانوني؛ دفعت المشرع الجزائري إلى إعادة النظر جذرياً في المنظومة العقارية لحل ما أصبح يعرف في الوسط الإداري والاقتصادي في الجزائر بمشكلة العقار الاقتصادي، وذلك بما يتوافق ما التوجهات الأساسية لقانون الاستثمار الجديد الصادر سنة 2022.

وفي هذا السياق جاء القانون رقم 17-23 المؤرخ في 25 نوفمبر علم 2023، المتعلق بالعقار الاقتصادي الموجه لمشاريع الاستثمار، ليضع تنظيمًا قانونيًا جديدًا يرمي إلى توحيد الرؤية وتبسيط الإجراءات وتحقيق شفافية أكبر في منح واستغلال الأملاك العقارية، التابعة للأملاك الخاصة للدولة، للغرض الاستثماري.

ورغم الطابع الإصلاحي الذي ميز هذا القانون، فإن القراءة النقدية لهذه النصوص الجديدة تكشف عن بعض النقائص والتحديات، وتثير الجدل حول مدى وضوح مفهوم "العقار الاقتصادي" ذاته، وحول فعالية الآليات القانونية والرقمية التي استحدثها المشرع لتكوين رصيد هذا العقار، وعرضه، وتخصيصه للمشروعات الاستثمارية المقترحة.

فبين ما هو تصور قانوني نظري من جهة، وما هو تفعيل مؤسسي وتنفيذي من جهة أخرى، تتجلى جدلية المفهوم وحدود التطبيق، التي تسعى هذه الورقة إلى استجلائها وتحليل أبعادها العلمية، من خلال طرح إشكالية التالية:

إلى أي مدى وفّق المشرع الجزائري، من خلال القانون رقم 17-23، في تحديد مفهوم دقيق وواضح للعقار الاقتصادي، وفي بيان شروط منحه بما يضمن تعبئة فعّالة للعقار الموجه لمشاريع الاستثمار؟

خاصة أن بعض الدراسات المنجزة في هذا المجال، قبل صدور القانون 17-23، خلصت إلى أن المشرع الجزائري لم يوفق في وضع إطار قانوني ثابت للعقار الاقتصادي (مخلوف لكحل، 2016 ص 393).

معالجة هذه الإشكالية تتطلب بحث الإجابة على جملة من الأسئلة الفرعية: كيف عرّف المشرع الجزائري "العقار الاقتصادي" في القانون رقم 17-23، وما أهم الأسس والمعايير المعتمدة في تحديد مفهومه؟ ما مدى فعالية الآليات القانونية والرقمية التي نظم بها المشرع تكوين وعرض العقار الاقتصادي لخدمة الاستثمار؟ ما هي أبرز الشروط والإشكالات التي تعترض منح العقار الاقتصادي للمستثمر، وما المقترحات الكفيلة بتجاوزها؟

للإجابة عن الإشكالية وتساؤلاتها الفرعية، تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي، واستقرأ النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة وتحليلها، مع توظيف أدوات نقدية لرصد الثغرات واستشراف آليات الإصلاح الممكنة.

تنبع أهمية هذا الموضوع من التحول التشريعي الذي شهدته الجزائر في مجال الاستثمار والعقار الاقتصادي خلال السنوات الأخيرة، لا سيما بعد صدور القانونين رقم 22-18 المتعلق بالاستثمار ورقم 23-17 المتعلق بشروط وكيفيات منح العقار الموجه لمشاريع الاستثمار، اللذين شكلا معاً الإطار القانوني الجديد لتنظيم العلاقة بين الدولة والمستثمر فيما يتعلق بتخصيص واستغلال الأملاك العقارية، التابعة للأملاك الخاصة للدولة، للغرض الاستثماري.

وتتجلى أهمية الدراسة في كونها تسعى إلى تحليل الإطار القانوني للعقار الاقتصادي بعمق مفاهيمي وتطبيقي، من خلال بحث مدى وضوح المفهوم الذي جاء به المشرع وحدود دقته، وكذلك تقييم فعالية الآليات الرقمية والتنظيمية التي وضعها لتعبئة هذا العقار وتوجيهه نحو الاستثمار. كما تكتسي أهميتها أيضاً من كونها تواكب مرحلة انتقالية تسعى فيها الجزائر إلى تحقيق اصلاح حقيقي في مناخ الاستثمار عبر تجاوز العراقيل العقارية والإجرائية التي شكلت باستمرار أحد عوائق التنمية الاقتصادية.

أما عن سبب اختيار الموضوع، فيعود إلى حداثة المصطلح والمفهوم في التشريع الجزائري، والفراغ الفقهي النسبي الذي يحيط بمفهوم "العقار الاقتصادي" بعد التأطير التشريعي الجديد، رغم الأهمية المحورية للمصطلح والمضمون، كما يعود إلى الرغبة في إثراء النقاش العلمي حول تطبيق القانون 23-17، واستجلاء التحديات العملية التي قد تواجه تفعيله في الميدان، بما يتيح تصور مقترحات لتطوير المنظومة القانونية للاستثمار.

يتم تناول الموضوع من خلال مبحثين رئيسيين: المبحث الأول بعنوان ماهية العقار الاقتصادي، ويشتمل على ثلاثة مطالب تخص مفهوم العقار الاقتصادي وتكوينه وعرضه. أما المبحث الثاني فبعنوان: شروط منح العقار الاقتصادي، ويتضمن الشروط المتعلقة بالعقار وبالمشروع وبالطلب، في ثلاثة مطالب.

المبحث الأول: ماهية العقار الاقتصادي

يقصد بالعقار الاقتصادي - في هذا البحث - العقارات التي تضعها الدولة تحت تصرف المستثمرين لإنجاز مشاريعهم واستغلالها في إطار قانوني منظم، سواء من خلال التخصيص أو الامتياز أو الاقتناء أو غير ذلك من الصيغ القانونية؛ باعتبار أن الوعاء العقاري ركن أساسي لإنجاز أي مشروع استثماري مهما كان نوعه¹. فهل حدد المشرع الجزائري ضمن الإصلاحات التشريعية المتعلقة بالاستثمار، الصادرة بعد دستور 2020، ماهية العقار الاقتصادي؟

لتحديد ماهية العقار الاقتصادي في المنظومة القانونية الجديدة للاستثمار، وجب البحث عن مفهوم العقار الاقتصادي في التشريع الحالي وكيفية تكوينه وعرضه.

¹ هشام فخار، مكانة العقار الموجه للاستثمار بين المفهوم والتطبيق، (أعمر الشريف اسية: رئيس مشروع: النظام القانوني للعقار الموجه للاستثمار، كتاب جماعي ذو ترقيم معياري دولي 7-3-9546-9931-978، مخبر البحث "السيادة والعولمة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحيى فارس-المدية، الطبعة الأولى، دار التل للطباعة والنشر، البلدة(الجزائر)، ديسمبر 2021) ص4

المطلب الأول: مفهوم العقار الاقتصادي

من المعلوم أن أغلب الاحتياطات العقارية الموجودة تتكون من الأملاك العقارية الخاصة، سواء كانت تابعة للدولة أو مملوكة لأشخاص القانون الخاص، وهو ما يثير إشكالية تتعلق بتوفر الوعاء العقاري القابل للتعبئة لصالح الاستثمار.

يرى الفقه أن العقار الاقتصادي المخصص للاستثمار يعد جزءاً من الوعاء العقاري العام، الذي يشكل احتياطاً استراتيجياً يوجه لتلبية احتياجات المستثمرين، وطنين أكانوا أم أجانب¹. وقد سبق الفقه² المشرع في استعمال مصطلح "العقار الاقتصادي"، إذ ورد أول مرة في المرسوم التنفيذي رقم 06-365 دون تعريف، ثم أعيد اعتماده في القانون رقم 17-23، خلافاً لمن يرى أنه ورد أول مرة في هذا القانون⁴.

أما قانون الاستثمار⁵ الصادر عام 2022— فلم يشر إليه واكتفى بتعابير وصفية مثل: "أرض من الأملاك الخاصة للدولة"، ضمن أحكام الفصل الثاني المتعلق بالضمانات والواجبات "يمكن أن تستفيد المشاريع الاستثمارية... من أرض تابعة للأملاك الخاصة للدولة. تمنح الأرض من طرف الهيئات المكلفة بالعقار..."⁶. وعند تنظيمه "المنصة الرقمية للمستثمر"، أشار قانون الاستثمار إلى مصطلح "العرض العقاري" وهو مصطلح اقتصادي يعكس إنشاء سوق عقارية إلكترونية (عرض وطلب) محددة الوظيفة والهدف، تحت إشراف إداري وليست سوقاً حرة للعقار الاستثماري "تنشأ منصة رقمية للمستثمر... تسمح بتوفير كل المعلومات اللازمة، لا سيما منها... العرض العقاري والتحفيزات والمزايا المرتبطة بالاستثمار"⁷.

¹ موهوبي محفوظ، ملكية العقار الموجه للاستثمار من منظور قانون الاستثمار، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق بجامعة محمد بوقرة - بومرداس، 2008-2009— ص4.

² مخلوف لكحل، الاستقرار القانوني ودوره في العقار الاقتصادي، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 1— العدد 3، ص 383-399، بن عزوق منيرة، مزارى مسعودة، العقار الاقتصادي كآلية لتشجيع الاستثمار واستراتيجية للتنوع الاقتصادي، مجلة الموسوعة في القانون والعلوم السياسية، المجلد 01، العدد 01 السنة 2023، ص 12. كرفوف خالد، العقار الاقتصادي كآلية لتعزيز جاذبية الاستثمار بالشراكة في الجزائر، مجلة البحوث في العقود وقانون الأعمال، المجلد 09، العدد 01 (جوان 2024)، ص 181. عمارة حاتم، بن صالحية صابر، منح العقار الاقتصادي الموجه للاستثمار في ظل القانون الجديد 17/23، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية— المجلد 7، العدد 03 (2024) ص 244.

³ ص 244. حيتالة معمر، حميدي فطيمة، العقار الاقتصادي في الجزائر: واقع وإفاق، مجلة القانون العقاري والبيئة، العدد 5— جوان 2015، ص 1 مرسوم تنفيذي رقم 06-365، يتضمن صلاحيات الوكالة الجزائرية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وتسييرها، جريدة رسمية، عدد 64، بتاريخ 11 أكتوبر 2006— (ملغى).

⁴ حنان مزهود، النظام القانوني لتوجيه العقار الاقتصادي التابع للأملاك الخاصة للدولة لإنجاز مشاريع استثمارية وفقاً لأحكام القانون رقم 17-23، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 11، العدد 2— السنة 2024— ص 577.

⁵ قانون رقم 18-22، يتعلق بالاستثمار، جريدة رسمية، عدد 50، بتاريخ 28 يوليو 2022.

⁶ المادة رقم 6، قانون رقم 18-22، المصدر نفسه، ص 6.

⁷ المادة رقم 23، المصدر نفسه، ص 8.

وبعد صدور أن القانون رقم 17-23 المحدد لشروط وكيفيات منح العقار الاقتصادي الموجه لإنجاز مشاريع استثمارية يرى البعض " أن المشرع لم يورد تعريفاً له"¹؛ إلا أن الملاحظ عكس ذلك فالمشرع في هذا القانون استخدم مصطلح "العقار الاقتصادي" وحدد شروط وكيفيات عرضه ومنحه، قدم تعريفاً واضحاً له ولعدد من المصطلحات الأخرى مثل "العقار المهيأ"

المشرع في القانون 17-23 عرف العقار الاقتصادي بأنه: "كل ملك عقاري تابع للأموال الخاصة للدولة و/ أو كل ملك آخر مكتسب من طرف الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار لفائدة الدولة، قابل لاستقبال مشروع استثماري بمفهوم القانون المتعلق بالاستثمار"². ويتضح من هذا التعريف أن المشرع لم يقتصر على تحديد الطبيعة القانونية للعقار، بل منحه بعداً وظيفياً مرتبطاً بالغرض الاستثماري. ويعزز وضوحه ربطه الصريح بقانون الاستثمار، الذي حدد في مادته الرابعة أربعة أشكال رئيسية للاستثمار: استثمارات الإنشاء، استثمارات التوسع، استثمارات إعادة التأهيل، ونقل الأنشطة من الخارج.

وبذلك يمكن القول إن مفهوم "العقار الاقتصادي" في التشريع الجزائري الحالي محدد بمعايير: الملكية والوظيفة. فلا يُعد العقار عقاراً اقتصادياً إلا إذا كان تابعاً للأموال الخاصة للدولة، وموجهاً حصرياً لأنماط الاستثمار المحددة في قانون الاستثمار.

ويمكن في هذا الصدد تقديم تعريف تحليلي إضافي بالاستناد إلى التعريف التشريعي، وهو: العقار الاقتصادي، عقار مادي مخصص من الأموال الخاصة للدولة لاستضافة المشاريع الإنتاجية والخدمية المسجلة وفق قانون الاستثمار. ويعني هذا أن 'العقار الاقتصادي' ليس ملكاً عقارياً عادياً؛ بل أداة لتنفيذ السياسة العقارية للدولة تجاه المبادرات الاستثمارية للخواص، حيث كفل لهم قانون الاستثمار إمكانية الاستفادة من الأراضي التابعة للأموال الخاصة للدولة، وألزم الهيئات المكلفة بالعقار بتوفير المعلومات من خلال منصة رقمية

هذا الربط بين العقار والاستثمار يكشف عن رؤية تشريعية متكاملة، تجعل من "العقار الاقتصادي" حلقة وصل بين السياسة العقارية والسياسة الاستثمارية، حيث تُسخر الأملاك الوطنية الخاصة لخدمة أهداف التنمية الاقتصادية وجذب الاستثمار الوطني والاجنبي.

لكن التعريف الوارد في القانون 17-23 يظل عاماً في بعض عباراته، لا سيما عبارة 'قابل لاستقبال مشروع استثماري' وذلك لأن المشرع لا يُحدد بشكل واضح المعايير التي تجعل العقار مؤهلاً لاستقبال المشروع الاستثماري.

¹ بن عزوق منيرة، مزارى مسعودة، المرجع السابق، ص 13.

² المادة رقم 6، قانون رقم 18-22، المصدر السابق، ص 6.

فهل تكفي الطبيعة الطبوغرافية؟ أم يُشترط وجود تهيئة مسبقة وبنية تحتية؟ أم أن الأمر يترك للهيئات التنفيذية لتقديره؟ هذا الغموض قد يفتح الباب لتأويلات مختلفة، وربما متعارضة.

يُشير المشرع، ضمن أحكام المادتين السابعة والثامنة من القانون 17-23، إلى أن: العقار الاقتصادي يُهيأ من طرف وكالات عمومية متخصصة في مجالات العقار الصناعي والسياحي والحضري¹؛ وأن الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار مكلفة بالبت في توجيه الوفرة العقارية بغرض تهيئتها. وعرف "العقار المهيأ" بأنه: "كل ملك عقاري تابع للأُملاك الخاصة للدولة مزود بالطرقات والشبكات المختلفة الضرورية للسماح باستعماله"².

ينتج عن ذلك أن "العقار الاقتصادي المهيأ" هو: عقار مادي تابع للأُملاك الخاصة للدولة، مجهز بالطرقات والشبكات الضرورية لاستعماله، مخصص من الدولة كوعاء لإنجاز واستغلال المشاريع الإنتاجية والخدمية المسجلة وفق قانون الاستثمار.

وبناءً على ذلك يمكن التمييز بين ثلاث مفاهيم رئيسة في مجال العقار الموجه لمشاريع الاستثمار: العقار الاقتصادي، والعقار المهيأ، والعقار الاقتصادي المهيأ. ومع ذلك يظل تعريف "العقار الاقتصادي" في القانون 17-23 مفهوماً وظيفياً فقط، لا يُحدد خصائصه، ولا معايير شكله كافٍ ودقيق؛ وهو ما يرر الحاجة إلى نصوص تنظيمية، أو دفاتر شروط دقيقة، تحدد بوضوح خصائص العقار الاقتصادي الذي يتم عرضه؛ حتى لا يبقى المفهوم رهيناً لاجتهادات الإدارية أو التقديرات الفردية، ولعل هذا هو السبب في قول البعض إن "المشرع لم يعطي تعريفاً للعقار الاقتصادي"³ ضمن القانون 17-23

الخلاصة من هذا أن المشرع الجزائري أرسى مفهوم "العقار الاقتصادي" على معيار مزدوج يجمع بين الملكية والوظيفة، وربطه بقانون الاستثمار قصد توجيهه حصراً لخدمة توجهات السياسات العمومية للاستثمار. وقد انتجت أحكام القانون 17-23، بشكل صريح أو ضمني، ثلاث فئات متميزة منظمة بإطار قانوني واحد، وهي العقار الاقتصادي، والعقار المهيأ، والعقار الاقتصادي المهيأ. غير أن تعريف العقار الاقتصادي ظل في جوهره ذا طابع وظيفي عام، يفتقر إلى تحديد دقيق لخصائصه، ومعايير الموضوعية، وهو ما يفتح المجال لاجتهادات وتأويلات.

¹ المواد 7، 8، قانون رقم 17-23، يحدد شروط وكيفية منح العقار الاقتصادي التابع للأُملاك الخاصة للدولة الموجه لإنجاز مشاريع استثمارية،

جريدة رسمية، عدد 73، بتاريخ 16 نوفمبر 2023.

² ف 2، المادة رقم 4—قانون رقم 17-23، المصدر نفسه، ص 6

³ عمارة حاتم، بن صالحية صابر، مرجع سابق، ص 244،

المطلب الثاني: تكوين العقار الاقتصادي

طالما أن المشرع منح للعقار الاقتصادي مفهوماً وظيفياً ضمن أحكام القانون 17-23، ولم يُحدد خصائصه؛ وجب أولاً، ولزيادة الإحاطة بمفهومه، الوقوف عند مصادر هذه الملكية العقارية الوظيفية، وحدودها القانونية، قبل التطرق ثانياً إلى: شروط إضفاء صفة العقار الاقتصادي عليها.

الفرع الأول: مصادر العقار الاقتصادي وحدوده القانونية

في إطار التحديد الإيجابي لنطاق تطبيق القانون رقم 17-23، تنص المادة الثانية من هذا القانون على: "تطبق أحكام هذا القانون على العقار الاقتصادي التابع للأمالك الخاصة للدولة، المتكون من: ..¹ ويشير النص على وجه الحصر إلى: أراضي المناطق الصناعية ومناطق النشاطات؛ الأراضي ضمن المدن الجديدة؛ أراضي التوسع السياحي والمواقع السياحية؛ أراضي الحضائر التكنولوجية؛ الأصول العقارية المتبقية أو الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية؛ أراضي الترقية العقارية التجارية؛ وأي أراضي أخرى مهيأة ضمن الأملاك الخاصة للدولة؛ وهو يعني ضمناً أن حافظة "العقار الاقتصادي" تنبع وتتكون حصراً من المصادر العقارية الثمانية المحددة في هذا النص.

وبلاحظ من خلال هذا النص أن المشرع عمد إلى تنويع مصادر العقاري الاقتصادي بما يضمن وفرة العقار المخصص لمشاريع الاستثمار، حتى ولو كان ذلك عن طريق الاقتناء من الغير، وهذا رغم سعة وعاء الأملاك الوطنية الخاصة، والتي تشمل مختلف أنواع العقارات غير المملوكة من الخواص وغير المصنفة ضمن الأملاك الوطنية العمومية المحددة بأحكام المادة 15 من القانون 30-90 المتعلق بالأملاك الوطنية²، وهذا التوجه يكشف بوضوح عن إرادة المشرع في مواجهة إشكالية الندرة العقارية التي قد تعترض إنجاز المشاريع الاستثمارية، عن طريق تعبئة العقار غير المستغل والاقتناء من الغير عند الضرورة هذا من جهة، ومن جهة ثانية تجاوز عقبة تعدد أنظمة العقار الاقتصادي حسب طبيعته³، سياحي، صناعي، فلاحي، حضري.

غير أن ذلك لا يعني أن المشرع قد عبأ جميع الأراضي المتاحة وجعلها مصدراً للعقار الاقتصادي، فبالإضافة إلى التباين الملاحظ بين القانون 17-23 والمرسوم التنفيذي رقم 23-486 الذي لم يذكر: الأراضي الموجهة للترقية العقارية ذات الطابع التجاري⁴؛ نص المادة الثالثة من القانون ذاته تضمن استثناء صريحاً في إطار التحديد السلبي لنطاق

¹ المادة 2، قانون رقم 17-23، المصدر نفسه، ص6.

² عمار علوي، الملكية والنظام العقاري في الجزائر - العقار، دار هومة، الجزائر، طبعة 2014، ص122. حمدي باشا عمر، نقل الملكية العقارية، دار هومة، الجزائر، ص11.

³ هشام فخار، مكانة العقار الموجه للاستثمار بين المفهوم والتطبيق، مرجع سابق، ص 6-9. علياني محمد، إشكالات العقار والتعمير أمام الاستثمار الوطني في منظور القانون الجزائري، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، النجلد 7، العدد 01(2021)، ص2590.

⁴ عمارة حاتم، بن صالحية صابر، مرجع سابق، ص245.

تطبيقه، وقد جاء فيها: "تستثنى من مجال تطبيق أحكام هذا القانون أصناف الأراضي الآتية: ... " حيث شمل الاستثناء: الأراضي الفلاحية وذات الوجهة الفلاحية من الأملاك الخاصة التابعة للدولة، أراضي المساحات المنجمية، أراضي مواقع البحث عن المحروقات واستغلالها، والأراضي الموجهة لاستيعاب نشاطات تربية المائيات، وكذا الأراضي الموجهة لاستيعاب استثمارات عمومية.

ويُفهم من هذا النص بوضوح أنّ تلك الأصناف العقارية المستثناة ليست من مصادر العقار الاقتصادي رغم أهمية الاستثمار الفلاحي والمنجمي... هذا الاستثناء، وإن كان يحقق نوعاً من التخصيص، ويتناغم مع المادة 2 من الأمر رقم 04-08 الملغى بموجب القانون الحالي رقم 17-23¹؛ فهو يُحدّد من إمكانية تجميع مختلف أنواع العقار الموجه للمشاريع الاستثمارية ضمن نظام قانوني موحد، ويُضيق من شمولية تسمية "العقار الاقتصادي". ومن هنا تبرز إشكالية جوهرية حول نطاق المفهوم وحدوده، وهي: هل يترتب على استثناء بعض الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة من نطاق القانون 17-23 إقصاؤها من مفهوم "العقار الاقتصادي"، حتى وإن كان استغلالها يندرج ضمن أنواع الاستثمار المحددة في قانون الاستثمار؟ أم أنّها تظل ضمن المفهوم الوظيفي، مع خضوعها لتنظيمات خاصة؟

إذا تم الأخذ بالطرح الإيجابي، فإن الاستثناء لا يخرج تلك العقارات من نطاق مفهوم "العقار الاقتصادي"، بل يعني فقط أنّها تخضع لتنظيمات خاصة تراعي طبيعتها ووظيفتها. وعلى هذا الأساس يظل العقار الموجه للاستثمار في الجزائر يقوم على مفهوم واحد وجامع، وإن تعددت النصوص التنظيمية والإجراءات المسيرة له. أي أن الوحدة تتحقق على مستوى المفهوم القانوني، بينما يظل التنوع قائم على مستوى الآليات التنظيمية.

أمّا إذا تم الأخذ بالطرح السلبي، فالاستثناء يُفهم على أنه إقصاء مباشر لتلك العقارات من مفهوم "العقار الاقتصادي"، بما يعني تعدد في المفاهيم والتنظيمات معاً. بمعنى أن بعض العقارات تُعدّ اقتصادية وتخضع لأحكام القانون 17-23، بينما تظل عقارات أخرى خارج نطاقه، ويُنظم استثمارها وفق قواعد خاصة كالقانون رقم 03-10 والنصوص ذات الصلة المتعلقة باستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة². التي تشير مثلاً إلى "الامتياز هو العقد الذي تمنح بموجبه الدولة شخصاً طبيعياً من جنسية جزائرية يدعى في صلب النص "المستثمر صاحب الامتياز" — حق استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة..."³.

¹ أمر رقم 04-08، المحدد لشروط وكيفية منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، جريدة رسمية، عدد 49 بتاريخ "سبتمبر 2008، ملغى بالقانون رقم 17-23، جريدة رسمية عدد 73 بتاريخ 16 نوفمبر 2023،

² قانون رقم 03-10، يحدد شروط استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، جريدة رسمية، عدد 46، بتاريخ 08 غشت 2010. والمرسوم التنفيذي رقم 10-326، يحدد كيفية تطبيق حق الامتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، جريدة رسمية، عدد 79، بتاريخ 29 ديسمبر 2010.

³ المادة رقم 4، قانون رقم 03-10، الجريدة الرسمية — عدد 79، 29 ديسمبر 2010،

لا يعد هذا البحث مجالاً لمعالجة هذه الإشكالية في شموليتها، غير أن القراءة الأولية للنصوص تكشف أن المشرع سعى إلى توحيد الأوصاف المختلفة للأصول العقارية الموجهة لمشاريع الاستثمار، من الأملاك الوطنية الخاصة وغير المستغلة، تحت مفهوم جامع هو "العقار الاقتصادي". غير أن الاستثناءات المنصوص بخصوص نطاق تطبيق القانون 23-17 تحدد من هذا المسعى، وتقيّد شمولية هذا المفهوم بالنسبة إلى جميع الأملاك الخاصة التابعة للدولة الموجهة لمشاريع الاستثمار، الأمر الذي يُبقي على التشتت في تنظيم وإدارة العقار الاستثماري الموجه للمبادرة الخواص.

وعليه، يطرح هذا المفهوم القانوني المستجد، كغيره من المفاهيم السابقة في مجال العقار الاستثماري¹، تساؤلات حول مدى استقراره وتحقيق الثبات التشريعي كعامل جذب للاستثمار باعتبار أن استقرار المحيط التشريعي من الاهتمامات الأساسية للمستثمر²؛ وحول قدرته من جهة ثانية على تحقيق الغاية المرجوة، المتمثلة في تعبئة العقار غير المستغل وتوجيهه نحو الاستثمار. كما يُثار تساؤل آخر بشأن مدى قدرة الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار على الإحاطة بمهامها بفعالية، خاصة في ظل الطرح المزدوج الذي يجمع بين مشاريع استثمارية قائمة على عقارات تخضع للقانون 23-17، وأخرى تُنفذ في إطار قانون الاستثمار لكنها خارج نطاق تطبيق القانون 23-17؟

الفرع الثاني: شروط اكتساب صفة العقار الاقتصادي

سبق التطرق في إلى مصادر "العقار الاقتصادي" في إطار مسألة تكوينه، غير أن التساؤل يظل مطروحاً حول الكيفية التي يكتسب بها العقار قانوناً صفة "العقار الاقتصادي"، بغض النظر عن مصدره. أي كيف ينتقل العقار من وصفه القانوني الأصلي إلى وضع جديد يمنحه صفة "العقار الاقتصادي"، مما يجعله صالحاً لتقديمه ضمن "العرض العقاري" الموجه للمشاريع الاستثمارية؟

يلاحظ في هذا الصدد أن المشرع في قانون الاستثمار 22-18. بمناسبة تنظيمه للمنصة الرقمية للمستثمر، استعمل عبارة "العرض العقاري"³، وهو ما يُثير التساؤل نفسه حول كيفية تكوين هذا العرض بذاته قبل عرضه؟ الإجابة عن ذلك نستشفها من أحكام القانون 23-17، لا سيما المادتين الخامسة والسادسة⁴، اللتين تحددان شروط تكوين "العقار الاقتصادي"، حيث ربط المشرع اكتساب هذه الصفة مرتبطاً بجملة من الشروط المحددة قانوناً.

¹ فهمية قسوري، الأمن القانوني للعقار الاستثماري في الجزائر— مجلة البحوث في العقود وقانون الاعمال، المجلد 06— العدد 02 (2021) ص 7.

² قادري عبد العزيز، الاستثمارات الدولية، طبعة 2004، دار هومة، الجزائر، ص 61.

³ المادة رقم 23، قانون رقم 22-18، الجريدة الرسمية، عدد 50، 28 يوليو 2022.

⁴ المواد 5-6، قانون رقم 23-17، الجريدة الرسمية، عدد 73، 16 نوفمبر 2023.

الشرط الأول: الانتماء إلى فئة الأملاك الخاصة للدولة.

هذا الشرط يعكس إرادة المشرع في حصر العقار الاقتصادي في ضمن أملاك الدولة ضماناً لسيطرتها على توجيه للاستثمار، ومنع أي تلاعب محتمل بالعقار أو الاستثمار، فالعقار إذا لم يكن ملكاً للدولة، لا يمكن إدماجه في حافظة العقار الاقتصادي إلاّ بآليات ثلاثة حدده النص، وهي الاقتناء، وممارسة حق الشفعة¹، والاسترجاع من المؤسسات العمومية الاقتصادية، ودججه أولاً ضمن الأملاك الخاصة التابعة للدولة.

يتم اللجوء إلى آليتي الاقتناء وحق الشفعة عندما لا يتوفر العقار الاقتصادي ضمن الأملاك الخاصة للدولة، أو يكون غير كافٍ؛ وفي هذه الحالة حول المشرع للوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار صلاحية اقتناء العقار الخاص لفائدة الدولة بالقيمة التجارية التي تحددها مصالح أملاك الدولة²، أو ممارسة حق الشفعة على العقارات الخاصة القابلة للاستثمار³، مع إلزام الموثقين بتبليغ الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار بأي عمليات بيع أو تنازل تخص هذه العقارات، دون أن يجعل لهم أجلاً محدداً⁴.

بمقتضى كل هذه الآليات، يُدمج العقار المقتنى أو محل الشفعة أو المسترجع من المؤسسات العمومية الاقتصادية، في الأملاك الخاصة التابعة للدولة أولاً، ثم يُعاد توجيهه نحو مشاريع الاستثمار بصفته عقاراً اقتصادياً. وهو ما يعني أنّ العقار المخصص للاستثمار يصبح محمياً من أي منازعة مستقبلية تتعلق بأصل ملكيته، وهذه تعد معالجة قانونية لاحد أسباب النزاع الناشئ عن تسوية وضعية العقار⁵، وهذا يضمن استقرار وضعيته القانونية ويوفر الثقة اللازمة لكل من الدولة والمستثمر.

الشرط الثاني: عدم التخصيص

أي أنه يجب ألا يكون العقار قد خُصص لمشروع آخر سابقاً، وألا يكون محل إجراءات تخصيص جارية. ويُستفاد من ذلك أن المشرع حرص على منع ازدواجية الاستعمال وتفاذي تضارب القرارات الإدارية؛ فهذا الشرط يُعد ضماناً لصفاء الوضعية القانونية للعقار⁶، بما يكرس حمايته من أي منتزعة محتملة تتعلق بحيازته أو تخصيصه، وهو عامل ثقة واستقرار إضافي يحفز المستثمر.

¹ المادة رقم 8، قانون رقم 23-17، الجريدة الرسمية، عدد 73، بتاريخ 16 نوفمبر 2023.

² المصدر نفسه

³ المواد 17-18، مرسوم تنفيذي رقم 23-486، الجريدة الرسمية، عدد 85، بتاريخ 30 ديسمبر 2023.

⁴ عمارة حاتم، بن صالحية صابر، مرجع سابق، ص 251.

⁵ كوسم أمينة، المنازعات المتعلقة باستغلال العقار الصناعي الموجه للاستثمار، (أعمر الشريف اسية: رئيس مشروع: النظام القانوني للعقار الموجه

للاستثمار، كتاب جماعي ذو ترقيم معياري دولي 7-3-9546-9931-978، مخبر البحث "السيادة والعولمة"، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة يحيى فارس-المدية، الطبعة الأولى، دار التل للطباعة والنشر، البلدة(الجزائر)، ديسمبر 2021) ص 254

⁶ المادة رقم 6، قانون رقم 23-17، المصدر السابق.

الشرط الثالث: الانتماء إلى القطاعات المعمرة أو المبرجة للتعمير.

نص المشرع صراحة على اشتراط أن يكون موقع العقار محل الاستثمار واقعاً ضمن القطاعات المعمرة أو المندرجة في أدوات التهيئة والتعمير، ضماناً لانسجام المشاريع الاستثمارية مع المخططات العمرانية المعتمدة، باعتبار أن هذه الأدوات تمثل المتطلبات الآنية، وتعكس استشرافاً للاحتياجات المستقبلية، وتعد أداة لتوجيه كيفية استغلال أراضي الإقليم. غير أن المشرع أتاح في استثناء من هذا الشرط، يسمح بإنشاء وتمركز بعض المشاريع الاستثمارية خارج تلك القطاعات والمخططات متى اقتضت ذلك طبيعة الاستثمار¹.

الشرط الرابع: إدماج الفوائض العقارية والمتبقية ضمن الأملاك الخاصة للدولة.

كل من الأصول العقارية المتبقية والفائضة فصل المشرع في تحديدها وتعريفها ضمن أحكام القانون 23-172، ونصت الأحكام ذات الصلة³ على أن الأصول العقارية التي تُعلن فائضة بموجب لائحة مجلس مساهمات الدولة تُدمج نهائياً في الأملاك الخاصة للدولة. وعلى مستوى كل ولاية، تنشأ لجنة مكلفة بتحديد الأصول الفائضة، وتتألف من: الوالي أو ممثله رئيساً، وعدد من الأعضاء حددهم المرسوم التنفيذي رقم 23-486⁴.

يكشف شرط إدماج الفوائض العقارية والمتبقية ضمن الأملاك الخاصة للدولة عن آليات مؤسسية تتيح إعادة توظيف العقار غير المستغل أو غير الضروري للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وضمان انتقاله القانوني إلى وعاء استثماري فعال بدل تعطيله، ورغم أن المؤسسة العمومية الاقتصادية القائمة أو المحلة تعود للدولة أو لشخص معنوي عام تسيطر عليه الدولة، إلا أن المشرع بهذا الشرط يكون قد حرص على تصفية الوضعية العقارية للعقار الموجه للاستثمار من أي نزاع محتمل بسبب الشركاء أو أي أشكال قانوني قد يعترض المشروع الاستثماري خلال مرحلة الإنجاز أو الاستغلال.

هذا الشرط تحفز المستثمر على المبادرة بالاستثمار وتمنحه الاطمئنان الكافي واليقين بعدم نشوب أي نزاع عقاري يعطل مشروعه الاستثماري؛ ذا توافرت هذت الشروط الاربعة، فكيف يتم تحويله إلى عرض عقاري؟

المطلب الثالث: آليات عرض العقار الاقتصادي

ينص قانون الاستثمار على "توضع المعلومات التي تتعلق بتوفر العقار تحت تصرف المستثمر من طرف الهيئات المكلفة بالعقار، لا سيما من خلال المنصة الرقمية

¹ المصدر نفسه

² المادة رقم 3، المصدر نفسه

³ المادة رقم 5، المصدر نفسه. المادة رقم 8، مرسوم تنفيذي رقم 23-486، الجريدة الرسمية، عدد 85، 30 ديسمبر 2023.

⁴ المادة رقم 6، مرسوم تنفيذي رقم 23-486، المصدر نفسه

للمستثمر¹ المذكورة في المادة 23 من قانون الاستثمار 22-18، وهذا يكون المشرع قد ألزم الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار بإنشاء بنك للمعطيات العقارية. وهو عبارة عن قاعدة بيانات مكونة من قائمتين على مستوى الوكالة.

قائمة شاملة للاحتياجات العقارية بعد التحقق من وضعيتها القانونية والتعميرية. حيث تتولى وكالات العقار الوطنية (الصناعي، السياحي، الحضري) إعداد الجرد الأولي حسب طبيعة الأرض، بينما تسهر مصالح أملاك الدولة على التحقيق القانوني النهائي².

قائمة محددة للعقارات المطهرة نهائياً والمؤهلة فعلياً لمنح الامتياز عليها. وهي القائمة التي يتم عرضها على المنصة الالكترونية للمستثمر من طرف مصالح الوكالة.

وبهذا، تكون المنظومة القانونية الجديدة قد وضّحت بدقة الكيفية والآليات القانونية لتكوين حافظة العقار الاقتصادي من الأملاك الخاصة للدولة باعتبارها مصدراً ومورداً له، ومع ذلك، فهي لم تتضمن أي إشارة إلى التحيين الإلزامي الدوري، كل شهر أو كل ثلاثة أشهر للعرض العقاري، حتى لا تصبح المعطيات العقارية المنشورة في المنصة الرقمية معطيات تاريخية غير مفيدة؛ فالنصوص الحالية تلزم بالنشر دون إلزام بالتحيين الدوري، كما أنها تحدد بالبيانات الشكلية الإلزامية للنشر، مثل التي نظمها أحكام الطلب العمومي في نظام الصفقات العمومية.

وعليه، يمكن القول إن ما يُعرض على المستثمرين عبر المنصة الرقمية، التي ينظمها قانون الاستثمار والاحكام ذات الصلة، ما هو إلّا الحافظة العقارية المؤهلة للعقار الاقتصادي، كما حددها القانون 23-17 ونظمها المرسوم التنفيذي رقم 23-486. ومن هذه الزاوية، يُعد العرض العقاري التعبير العملي عن الحافظة العقارية للدولة المؤهلة فعلياً لاستغلالها كوعاء لمشاريع الاستثمارات غير العمومية، والتي لا سبيل للتعرف عليها أو منحها أو الاستفادة منها إلّا عبر المنصة الرقمية للمستثمر، تجسيدا للشفافية وتكافؤ الفرض بين جميع أصحاب المشاريع الاستثمارية.

ومع ذلك، يُطرح التساؤل: هل نظم قانون الاستثمار شروط منح العقار الاقتصادي للراغبين في الاستفادة العرض؟

البحث الثاني: شروط منح العقار الاقتصادي

إمكانية الاستفادة المشاريع الاستثمارية من أراضٍ تابعة للأملاك الخاصة للدولة متاحة بموجب أحكام القانون 22-18 المتعلق بالاستثمار.

¹ الفقرة الأخيرة، المادة 4، قانون رقم 22-18، مصدر سابق

² المادة 3، مرسوم تنفيذي رقم 23-486، مصدر سابق.

غير أن هذا القانون لم تتضمن أحكامه إلا شرطين، ورداً ضمناً بمناسبة تنظيمه للأنظمة التحفيزية والمنصة الرقمية؛ ولم يحدد الكيفية العملية للاستفادة من هذا الحق، بل أحال ذلك إلى نصوص أخرى.

وتوضحت هذه الشروط بعد صدور القانون 17-23 المتعلق بالعقار الاقتصادي الموجه للاستثمار، ونصوصه التطبيقية، خاصة المرسوم التنفيذي رقم 487-23. وتثير القراءة الأولية ملاحظتين أساسيتين: أولاً، أن الشروط لم تصدر إلّا بعد أكثر من سنة من صدور قانون الاستثمار، وهو ما يتعارض مع مبدأ الأمن القانوني¹، الذي يقتضي وضوح الإحالة وتزامنها مع الأحكام المرجعية. ثانياً، أن المشرع التزم بحرفية الإحالة الواردة في قانون الاستثمار عند صياغته للقانون 17-23— فنظم عملية المنح بكل مراحلها، من شروط العقار إلى المستثمر ثم الامتياز والتحويل إلى تنازل. غير أن هذه الشروط جاءت متداخلة وغير مبوبة بوضوح، سواء في القانون 17-23 أو في المرسوم التنفيذي رقم 487-23. مما يستدعي إعادة تبويبها قبل مناقشتها.

المطلب الأول : الشروط المتعلقة بالعقار

أحكام القانون 17-23، والمرسوم التنفيذي رقم 487-23، تشترط في العقار المعروض للمستثمرين³ أن يكون مندرجاً ضمن الأملاك الخاصة للدولة، وألا يكون محل تخصيص أو في طور التخصيص في إطار مخطط قديمة مصادق عليه. كما يجب أن يقع العقار داخل القطاعات المعمرة أو المبرمجة للتعمير، مع إمكانية منح استثناءات محدودة للمشاريع التي تقتضي طبيعتها موقعاً خاصاً.

ويشترط كذلك أن يندرج ضمن إحدى فئات مصادر العقار الاقتصادي، مع وجوب احترام مخططات التهيئة ورخص التجزئة المصادق عليها، ضمناً لانسجام استغلال العقار مع الإطار القانوني والتنظيمي المعتمد.

يمكن ملاحظة أن الشروط المتعلقة بالعقار عند منحه لا تختلف عن شروط اكتساب صفة "العقار الاقتصادي" التي سبق الحديث عنها؛ باستثناء شرط احترام مخططات التهيئة والتعمير ورخص التجزئة المصادق عليها. وذلك لأن مراعاة هذا الشرط قد تجعل العقار الاقتصادي مؤهلاً لإنجاز بعض المشاريع الاستثمارية دون غيرها، أو تستبعد أنواع معينة من المشاريع والمنجزات لأسباب متعددة، تبعاً لمقتضيات رخصة التجزئة ومخططات التهيئة والتعمير (PDAU) ومخططات شغل الأراضي (POS)؛ وعادة ما تتسم هذه المخططات بمحددات افقها الاستشراقي وتأخر اتمامها⁴، وبغض

¹ فقرة 15، ديباجة دستور الجمهورية الجزائرية، الجريدة، الرسمية، عدد 82، 30 ديسمبر 2020، ص5.

² مرسوم تنفيذي رقم 487-23، مصدر سابق

³ المادة 6، قانون رقم 17-23، مصدر سابق. المواد 2، 5، مرسوم تنفيذي رقم 487-23، مصدر سابق.

⁴ Nouredine Kouadria, Abdelhak Acidi, L'urbanisme à Annaba entre textes et pratiques d'acteurs, El-Tawassol Sciences Humaines et Sociales, N°30, Juin 2012, pp.65-70 .

النظر عن ذلك، فقد تخصص هذه المخططات، مثلاً، بعض الأراضي لإنجاز هياكل للعناية الصحية في إطار الاستثمار، مما يعني ضمناً أن الوكالة لا يمكنها منح تلك الأراضي إلا في الحدود المرسومة في رخصة التجزئة ومخططات التعمير.

رغم وجاهة الشروط التي جاء بها التأطير التشريعي والتنظيمي الجديد لضبط استعمال العقار في إطار قانون الاستثمار؛ إلا أن تلك الشروط تواجهها نقائص عملية.

فاشترطت تبعية العقار للأموال الخاصة للدولة، أو استبعاده من تخصيصات المخططات، قد ينجر عنه تجميد وعاء عقاري واسع بسبب بطء إجراءات تحويل الوضعيات القانونية للعقار وثقل إجراءات المصادقة على المخططات. كما أن السماح بالاستثناء في اختيار المواقع رغم مرونته المفيدة، إلا أنه يفتح مجالاً للتأويلات والانحرافات في التطبيق.

أما شرط احترام المخططات المصادق عليها، فرغم تكريسه لمبدأ الأمن القانوني واستقرار المراكز القانونية ومراعاة التخطيط العمراني، إلا أنه يظل رهيناً بآليات التطبيق؛ فكثير من المخططات المصادق عليها تمت مخالفتها بعد المصادقة عليها بوقت قصير، سواء من طرف الإدارة أو من الغير¹. ورغم أن مخالفات التهيئة والتعمير الجزائري كثيرة ومتعددة، وغالباً ما يتحمل مسؤوليتها صاحب الاشغال أو المنفذ لها²؛ غير أن الاشكال المطروح بالنسبة لمشاريع الاستثمار هو: في ظل بعض الممارسة القائمة، ما الآثار المترتبة عند تخلي الإدارة عن بعض الشروط المرتبطة بالعقار عند عرضه أو منحه، سيما وأن المستثمر المستفيد ليس لديه لا الآلية ولا الدافع للتحقق من شروط العقار؟ وهل يمكن للإدارة المختصة أن تمنح للمستثمر رخصة بناء إذا كان المشروع الاستثماري مخالفاً لرخصة التجزئة ومخططات التعمير؟

إذا كان الجواب بالإيجاب، فما مشروعية رخصة البناء الصادرة في هذه الحالة؟ وإذا كان الجواب بالنفي، فمن يتحمل مسؤولية تعطيل الاستثمار: هل هي الإدارة التي تجاوزت رخصة التجزئة ومختلف أدوات التعمير لصالح اقتناص فرصة الاستثمار، أم الجهة التي تمسكت بعدم مخالفة الرخص وأدوات التعمير المصادق عليها؟

هذه التساؤلات ليست من قبيل الافتراضات النظرية، بل تعكس واقع المشكلات القائمة بسبب عدم الانسجام³، وهو ما يفرض على المشرع والسلطة التنظيمية معالجته بحلول تضمن الموازنة بين متطلبات الاستثمار واحترام قواعد وأدوات التعمير والاشتراطات البيئية⁴، وبما يتيح تجاوز العراقيل العملية التي تعترض المشاريع الاستثمارية.

¹ Nouredine Kouadria, Abdelhak Acidi, Id., p.72.

² بلكعيات مراد، قيشو يوبا، الإطار القانوني لمخالفات التهيئة والتعمير في الجزائر، مجلة التعمير والبناء، المجلد 1_ العدد الثاني، 30 جوان 2017، ص 48-50 (مقال 45_58)

³ علياتي محمد، مرجع سابق، ص 2598-2600

⁴ سناء بن شريطية، استجابة الاستثمار الصديق للبيئة للقيود العمرانية الواردة على العقار الصناعي، (أعمر الشريف اسية: رئيس مشروع: النظام القانوني للعقار الموجه للاستثمار، كتاب جماعي ذو ترقيم معياري دولي 7-3-9546-9931-978، مخبر البحث "السيادة والعولمة"،

المطلب الثاني : الشروط المتعلقة بمشروع الاستثمار

تعد الشروط المتعلقة بالمشروع الاستثماري نفسه شروطاً قبلية وأساسية لدراسة طلب الاستفادة من العقار الاقتصادي؛ إذ إن عدم توفرها يؤدي مباشرة إلى إقصاء الطلب، دون المرور إلى أي مرحلة أخرى من الدراسة. وقد نص قانون الاستثمار على هذه الشروط، ضمن أحكامه، ولا سيما المادتين 18 و25. وتمثل هذه الشروط فيما يأتي:

تسجيل المشروع الاستثماري لدى الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار عن طريق المنصة الرقمية، وإثبات ذلك بواسطة شهادة تسجيل الاستثمار، وهذا الشرط من مقتضيات احكام المادة 25 والتي جاء فيها 'يجب أن تخضع الاستثمارات، قبل إنجازها للتسجيل... من أجل الاستفادة من المزايا...'¹ ويعد هذا الشرط تكريساً للآليات التنظيمية والرقمية الجديدة.

أن يكون المشروع محل طلب الاستفادة من العقار الاقتصادي من بين المشاريع المؤهلة للاستفادة من أحد الأنظمة التحفيزية المنصوص عليها في قانون الاستثمار، حسب احكام المادة 18 من قانون الاستثمار².

المطلب الثالث: الشروط المتعلقة بالطلب

تنوزع الشروط المتعلقة بطلب الاستفادة من العقار الاقتصادي بين شروط تخص الطلب، وشروط تخص صاحب الطلب؛ وقد نظمتها أربعة مواد³ من القانون 23-17 والمادتين ستة وتسعة⁴ من المرسوم التنفيذي رقم 23-487.

تمثل الشروط المتعلقة بالطلب في ضرورة تقديم الطلب حصراً عبر المنصة الرقمية للمستثمر باعتبارها الأداة الرسمية الوحيدة لإيداع الملفات، والاككتاب في دفتر الشروط الذي يحدد الالتزامات والحقوق — إضافة الى الالتزام بآجال الإنجاز المنصوص عليها، تحت طائلة فسخ عقد الامتياز.

أما بخصوص صاحب الطلب (المستثمر) فيحق لكل شخص طبيعي أو معنوي، وطني أو أجنبي، مقيم أو غير مقيم، تقديم طلب الاستفادة من العقار الاقتصادي إذا كان يحمل مشروعاً استثمارياً مستوفياً للشروط القانونية والتنظيمية، مع تحمله الالتزامات الواردة في دفتر الشروط وتنفيذه للمشروع ضمن الآجال المحددة؛ وهذه الالتزامات تعد جوهرية ليس فقط للحصول على الامتياز، بل ضرورة أيضاً لاستمرارية الامتياز.

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحيى فارس-المدينة، الطبعة الأولى، دار التل للطباعة والنشر، البليدة(الجزائر)، ديسمبر 2021 (ص 218-227.

¹ المادة رقم 25، قانون رقم 22-18 — مصدر سابق.

² المادة رقم 6، المصدر نفسه

³ المواد: 12، 15، 19، 21، قانون رقم 23-17، مصدر سابق

⁴ مرسوم تنفيذي رقم 23-487، مصدر سابق.

يتضح من الأحكام المنظمة لطلب العقار الاقتصادي أنه، رغم اتساع نطاقها الشكلي ليشمل جميع الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، سواء كانوا وطنيين أم أجنبياً؛ فإنها تركز على الضبط أكثر من التحفيز؛ ولكن رغم غلبة طابع الضبط إلا أنها ما تزال بحاجة إلى آليات أكثر دقة في إثبات القدرة المالية والتقنية للمستثمر صاحب الطلب، بدل الاكتفاء فقط بالتصريح وبتقييم نوع الاستثمار وأهميته، وذلك للتقليل من حالات تنصل وعدم وفاء شاغلي العقار الاقتصادي بالتزام تحسيد استثماراتهم¹ مثلما كان يحدث قبل الإصلاحات الحالية، ولتفادي تضخم عدد الطلبات مقابل ضعف إنجاز المشاريع، والحد من الاستثمارات الصورية أو غير القابلة للتنفيذ.

أما اشتراط التسجيل الرقمي، وإن كان في أصله يهدف إلى تكريس الشفافية وتوحيد المعالجة، فهو غالباً ما يتحول إلى عبء إجرائي في البنية التكنولوجية الهشة؛ وفي السياق ذاته فإن إلزامية الشروع في الإنجاز ضمن آجال محددة مسبقاً، حتى وإن ربطتها المادة العاشرة من أحكام دفتر الشروط النموذجي² الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 23-487 بستة أشهر من تاريخ الحصول على رخصة البناء³ تتجاهل بطء الرخص الأخرى وتعقيدات الإجراءات الإدارية، ما يؤدي إلى تحميل المستثمر تبعات إخفاق لا يُنسب بالضرورة إلى تقصيره.

كما أن الحضر المطلق لتأجير العقار محل الاستفادة في إطار قانون الاستثمار؛ يعكس توجهها حمائياً صارماً يتعارض مع بعض أنماط الاستثمار الحديثة التي تعتمد على التسيير بالغير أو الشراكات التشغيلية (كشراكات التكامل التي تتعاون فيها شركات مختلفة لتحقيق أهداف تشغيلية مشتركة). وقد استدركت المادة السابعة من أحكام دفتر الشروط النموذجي، الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 23-487، بعض هذا الحظر وقيدته. بمرحلة الإنجاز فقط " لا يمكن صاحب الامتياز، تحت طائلة الفسخ الفوري لعقد الامتياز، أن يؤجر من الباطن أو يتنازل عن حقه في الامتياز قبل إنجاز المشروع"³ وهو ما يعني بمفهوم المخالفة أن صاحب الامتياز يمكنه ذلك في مرحلة الاستغلال.

ومما سبق يمكن القول إن شروط منح العقار الاقتصادي، رغم انسجامها الظاهري مع متطلبات الأمن القانوني وحماية الاملاك الوطنية الخاصة، وتبسيط الإجراءات؛ فإنها تكشف عملياً عن مقاربة يغلب عليها طابع الضبط والردع والتسيير البيروقراطي النيو كلاسيكي⁴ أكثر مما تعكس بعداً تحفيزياً، وهو ما يجعلها أقرب إلى آلية لحماية الملكية العامة منها إلى إطار قانوني مشجع على الاستثمار المنتج والمستدام.

¹ كرفوف خالد، مرجع سابق، ص 190.

² المادة 10، الملحق الرابع، مرسوم تنفيذي رقم 23-487، مصدر سابق، ص 19.

³ المادة 7، الملحق الرابع، مرسوم تنفيذي رقم 23-487، المصدر نفسه.

⁴ يقصد بمصطلح " البيروقراطية النيو كلاسيكية" في هذا المجال: أساليب إدارة وتسيير قديمة ممزوجة (منمقة) بآليات التكنولوجيا المعاصرة دون تحقيق الغرض الكامل من العصرية والتحديث. -أو ما يسميه البعض " الانتقال من الإدارة الكلاسيكية التقليدية إلى الإدارة الرقمية الحديثة" أنظر:

عمارة حاتم، بن صالحية صابر، مرجع سابق، ص 237.

ولتدرك هذه النقائص، من الضروري تفعيل آليات تطبيقية أكثر مرونة وفعالية تقوم على التوازن بين الحماية والتحفيز، ومن بين أبرز هذه الآليات: اعتماد معايير موضوعية دقيقة لتقييم الجدارة المالية والتقنية لصاحب الطلب. مما يحد من المشاريع الوهمية، ترسيخ الرقمنة كأداة للشفافية عبر ربطها بآجال ملزمة للإدارة وتكريس قاعدة "السكوت الإداري بمثابة قبول".

اشراك الهيئات المهنية المختصة(الغرف الصناعية والتجارية، والجمعيات المهنية...) في إعداد دفاتر الشروط النموذجية وتعديلها بالتشاور، لم يعد انتاج القاعدة القانونية من السلطة العامة لوحدها كافياً لتحقيق الغرض المنشود في القانون العام الاقتصادي. منح آجال إنجاز مرنة مع إمكانية التمديد في التأخير الناتج عن قصور إداري؛ وأخيراً الحفاظ على مبدأ منع المضاربة في العقار الاقتصادي مع السماح باستثناءات مدروسة تتيح الاستفادة من أنماط التسيير الحديثة دون الإخلال بمقتضيات الرقابة.

هذه التدابير إذا اتسم تطبيقها بالصرامة والشفافية، من شأنها أن تعيد توجيه منطق الضبط ليصبح أداة تنظيم عقلاني رشيد، وأن تعزز في الوقت ذاته جاذبية مناخ الاستثمار بما يوازن بين حماية الملكية العامة وتخفيف المبادرة بالاستثمار.

خاتمة:

يتبين من خلال الدراسة التحليلية لأحكام القانون رقم 17-23 المتعلق بالعقار الاقتصادي الموجه للاستثمار، أن المشرع الجزائري قد أرسى مفهوماً قانونياً جديداً للعقار الاقتصادي يقوم على معيار مزدوج يجمع بين الملكية والوظيفة، ويعد بذلك أداة لتفعيل السياسة العقارية في خدمة السياسة الاستثمارية للدولة. غير أن القراءة المتفحصية للنصوص تكشف عن عدد من الملاحظات الجوهرية التي يمكن تلخيصها في النتائج الآتية:

- يتحدد مفهوم العقار الاقتصادي في التشريع الجزائري بمعايير أساسين: الملكية والوظيفة— أي أنه لا يعد عقاراً اقتصادياً إلا إذا كان تابعاً للأماكن الخاصة للدولة وموجهاً حصرياً للاستثمار.
- أظهر التحليل أن القانون 17-23 والنصوص التنفيذية الحالية ذات الصلة، لم يحدد بدقة المعايير التقنية والوظيفية التي تؤهل العقار ليعد عقاراً اقتصادياً، مما يجعل المفهوم ذا طابع عام، وعرضة لاجتهادات وتأويلات إدارية.
- أبرز المشرع إرادة واضحة لتعبئة العقار غير المستغل من خلال تنويع مصادر العقار الاقتصادي، بما في ذلك الاقتناء من الغير وممارسة حق الشفعة، وذلك لمواجهة مشكلة ندرة العقار الاستثماري.

- أسفر التنظيم القانوني الجديد عن ظهور ثلاث فئات متميزة من العقار، داخل لإطار قانوني واحد: العقار الاقتصادي، والعقار المهيأ، والعقار الاقتصادي المهيأ، غير أن التداخل المفاهيمي بينهما يثير لبساً تشريعياً يستوجب ضبطاً أوضح.
 - بينت النصوص التنفيذية ذات الصلة أن الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار تضطلع بدور مركزي في تكوين وتسيير العرض العقاري عبر المنصة الرقمية؛ غير غياب النص على الحد الأدنى من الشروط الشكلية للعرض، وغياب النص على إلزامية التحيين الدوري للبيانات يضعف من نجاعة الآلية الرقمية وشفافيتها.
 - الشروط الأربعة لاكتساب العقار صفة العقار الاقتصادي، تشكل ضماناً لحماية أملاك الدولة، واستقرار المراكز القانونية للمستثمر.
 - رغم الطابع الضبطي لشروط منح العقار الاقتصادي؛ إلا أنها تعكس مقاربة بيروقراطية تقليدية، أكثر من كونها مقاربة تحفيزية، لأنها تغلب حماية ملكية الدولة على تشجيع الاستثمار.
 - عدم وضوح العلاقة بشكل كافٍ بين أحكام التعمير والمخططات العمرانية من جهة، وآليات منح العقار من جهة أخرى يؤدي إلى تضارب إداري وتحميد محتمل لعدد من المشاريع الاستثمارية.
 - عدم مراعاة بط الإجراءات الإدارية يجعل من بعض الالتزامات عبئاً إجرائياً على المستثمر، ويحد من فعالية المنظومة القانونية الجديدة.
- ولتجاوز تلك الملاحظات والحد من السلبيات المحتملة لها وجب التوصية بالآتي:
- ضرورة تحديد معايير موضوعية دقيقة توطر مفهوم العقار الاقتصادي ومعايير التقنية والوظيفية لتفادي التباين في التفسير والتطبيق.
 - إلزام الوطنية الجزائرية لترقية الاستثمار بالتحديث الدوري لبيانات المنصة الرقمية بخصوص العرض العقاري لضمان دقة وشفافية المعطيات.
 - اعتماد تقييم مالي وتقني موضوعي للمستثمرين، عبر معايير تحقق واقعية وجدوى المشاريع المقترحة— للحد من تعطيل العقار الاقتصادي بسبب المشاريع الصورية.

- إشراك الهيئات المهنية المختصة (غرف التجارة والصناعة — الجمعيات المهنية...) في صياغة دفاتر الشروط وتعيينها لتعزيز الطابع التشاركي في صناعة القرار الاقتصادي والقاعدة القانونية الاقتصادية.
- تعديل أجال الإنجاز لتصبح أكثر مرونة عند وجود أسباب إدارية.
- تحيين الإطار التنظيمي بما يضمن التناسق بين قوانين التعمير والاستثمار والعقار الاقتصادي، لتفادي التعارضات القانونية والإدارية.
- السماح باستثناءات مدروسة بخصوص تأجير أو استغلال العقار بالغير — بما يواكب أنماط التسيير الحديثة مع الحفاظ على الرقابة القانونية.
- الموازنة في شروط منح العقار الاقتصادي بين الطابع الحماي والتحفيزي دون المساس بمقتضيات حماية أملاك الدولة
- وفي ضوء ما سبق، يظل التساؤل مطروحا: هل سيتمكن المشرع الجزائري، مستقبلاً، من توسيع مفهوم "العقار الاقتصادي" كمفهوم قانوني مستقر، يستوعب كل أنواع الاستثمار وكل الأوعية العقارية الموجه للاستثمار، مهما كان نوعها، ودون استثناء، بما يوحد المنظومة القانونية للعقار الاستثماري؟ وهل ستنتج النصوص التنظيمية القادمة، في سد الثغرات المفاهيمية والتطبيقية "للعقار الاقتصادي"؟

قائمة المراجع:

أولا - باللغة العربية

1- التشريعين الأساس والعادي

- ج. ج. د. ش. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **الجريدة الرسمية**، عدد 82، 30 ديسمبر 2020.
- ج. ج. د. ش. قانون رقم 23-17، يحدد شروط وكيفيات منح العقار الاقتصادي التابع للأملاك الخاصة للدولة الموجه لإنجاز مشاريع استثمارية، **الجريدة الرسمية**، عدد 73، بتاريخ 16 نوفمبر 2023.
- ج. ج. د. ش. قانون رقم 22-18، يتعلق بالاستثمار، **الجريدة الرسمية**، عدد 50، بتاريخ 28 يوليو 2022.
- ج. ج. د. ش. قانون رقم 10-03، يحدد شروط الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، **الجريدة الرسمية**، عدد 46، بتاريخ 08 غشت 2010.
- ج. ج. د. ش. أمر رقم 08-04، المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، **الجريدة الرسمية**، عدد 49 — بتاريخ " سبتمبر 2008، ملغى بالقانون رقم 23_17، **الجريدة الرسمية** عدد 73 بتاريخ 16 نوفمبر 2023.

2- التنظيم

- ج. ج. د. ش. الملحق الرابع، مرسوم تنفيذي رقم 23-487، الجريدة الرسمية، عدد 85، بتاريخ 30 ديسمبر 2023.
- ج. ج. د. ش. مرسوم تنفيذي رقم 23-487، يحدد شروط وكيفية منح الامتياز القابل للتحويل إلى تنازل عن العقار الاقتصادي التابع للأمولاك الخاص للدولة الموجه لإنجاز مشاريع استثمارية، الجريدة الرسمية، عدد 85، بتاريخ 30 ديسمبر 2023.
- ج. ج. د. ش. مرسوم تنفيذي رقم 23-486، يحدد مكونات العقار الاقتصادي التابع للأمولاك الخاصة للدولة الموجه لإنجاز مشاريع استثمارية والقابل لمنح الامتياز، الجريدة الرسمية، عدد 85، 30 ديسمبر 2023.
- ج. ج. د. ش. مرسوم تنفيذي رقم 22-298، يحدد تنظيم الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار وكيفية سيرها وعملها، الجريدة الرسمية، عدد 60، بتاريخ 18 سبتمبر 2022.
- ج. ج. د. ش. مرسوم تنفيذي رقم 10-326، يحدد كيفية تطبيق حق الامتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة، الجريدة الرسمية، عدد 79، بتاريخ 29 ديسمبر 2010.
- ج. ج. د. ش. مرسوم تنفيذي رقم 06-365، يتضمن صلاحيات الوكالة الجزائرية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وتسييرها، الجريدة الرسمية، عدد 64، بتاريخ 11 أكتوبر 2006 (ملغى).

3- الكتب العامة والمتخصصة

- حمدي باشا عمر، نقل الملكية العقارية، دار هومة، الجزائر
- سناء بن شريطوة، استجابة الاستثمار الصديق للبيئة للقيود العمرانية الواردة على العقار الصناعي، (أمر الشريف اسية: رئيس مشروع: النظام القانوني للعقار الموجه للاستثمار، كتاب جماعي ذو ترقيم معياري دولي 7-3-9546-9931-978، مخبر البحث "السيادة والعولمة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحيى فارس-المدية، الطبعة الأولى، دار التل للطباعة والنشر، البلدة (الجزائر)، ديسمبر 2021)، ص ص 214-231.
- عمار علوي، الملكية والنظام العقاري في الجزائر - العقار، دار هومة، الجزائر، طبعة 2014.
- قادري عبد العزيز، الاستثمارات الدولية، دار هومة، الجزائر، طبعة 2004.
- كوسم أمينة، المنازعات المتعلقة باستغلال العقار الصناعي الموجه للاستثمار، (أمر الشريف اسية: رئيس مشروع: النظام القانوني للعقار الموجه للاستثمار، كتاب جماعي ذو ترقيم معياري دولي 7-3-9546-9931-978، مخبر البحث "السيادة والعولمة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحيى فارس-المدية، الطبعة الأولى، دار التل للطباعة والنشر، البلدة (الجزائر)، ديسمبر 2021) ص ص 249-267.

- محمودي عبد العزيز، استثمار العقار الصناعي في القانون العقاري الجزائري، بيت الأفكار، الجزائر- الطبعة الأولى، جويلية 2019.
- هشام فحار، مكانة العقار الموجه للاستثمار بين المفهوم والتطبيق، (أعمر الشريف اسية: رئيس مشروع: النظام القانوني للعقار الموجه للاستثمار، كتاب جماعي ذو ترقيم معياري دولي 7-3-9546-9931-978، مخبر البحث "السيادة والعولمة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحيى فارس-المدية، الطبعة الأولى، دار التل للطباعة والنشر، البليدة(الجزائر)، ديسمبر 2021) ص ص4-12.
- 4- المذكرات الجامعية**
- موهوبي محفوظ، ملكية العقار الموجه للاستثمار من منظور قانون الاستثمار، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق بجامعة محمد بوقرة- بومرداس، 2008-2009.
- 5- المقالات والمجلات**
- بلكعبيات مراد، قيشو يوبا، الإطار القانوني لمخالفات التهيئة والتعمير في الجزائر، مجلة التعمير والبناء، المجلد 1- العدد الثاني، 30 جوان 2017، ص ص 45-58
- بن عزوق منيرة، مزارى مسعودة، العقار الاقتصادي كآلية لتشجيع الاستثمار واستراتيجية للتنوع الاقتصادي، مجلة الموسوعة في القانون والعلوم السياسية، المجلد 01، العدد 01 السنة 2023، ص ص 10-22.
- حنان مزهود، النظام القانوني لتوجيه العقار الاقتصادي التابع للأموال الخاصة للدولة لإنجاز مشاريع استثمارية وفقاً لأحكام القانون رقم 23-17، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 11، العدد 2- السنة 2024- ص ص 574-604
- حيتالة معمر، حميدي فطيمة، العقار الاقتصادي في الجزائر: واقع وفاق، مجلة القانون العقاري والبيئة، العدد 5- جوان 2015، (ص ص 1-18)
- علياتي محمد، إشكالات العقار والتعمير أمام الاستثمار الوطني في منظور القانون الجزائري، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، النجلد 7، العدد 01 (2021)، ص ص 2588-2069.
- عمارة حاتم، بن صالحية صابر، منح العقار الاقتصادي الموجه للاستثمار في ظل القانون الجديد 17/23، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 7، العدد 03 (2024) ص ص 237-252.
- فهيمة قسوري، الأمن القانوني للعقار الاستثماري في الجزائر- مجلة البحوث في العقود وقانون الأعمال، المجلد 06- العدد 02 (2021) ص ص 05-23.
- كرفوف خالد، العقار الاقتصادي كآلية لتعزيز جاذبية الاستثمار بالشاركة في الجزائر، مجلة البحوث في العقود وقانون الأعمال، المجلد 09، العدد 01 (جوان 2024)- ص ص 177-198.

- مخلوف لكحل، الاستقرار القانوني ودوره في العقار الاقتصادي، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جانفي 2016، المجلد 1— العدد 3، ص 383-399،

ثانياً - باللغة الفرنسية

- Nouredine Kouadria, Abdelhak Acidi, L'urbanisme à Annaba entre textes et pratiques d'acteurs, **El-Tawassol Sciences Humaines et Sociales**, N°30, Juin 2012, pp 63-78.
- https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2022-04-19/442150?download_pdf