

انتقال العقار الصناعي في الجزائر من العائق إلى الحافز

د. حساين سامية/ أستاذة محاضرة (أ)

كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة أمحمد بوقرة . بومرداس .

الهاتف : 0556.34.36.76 /

samia_hassaine@yahoo.fr

مقدمة:

يعد العقار عموما المحرك الأساسي للاقتصاد الوطني وأحد أبرز الدوافع المحققة للتنمية الاقتصادية لذا يتطلب الأمر ضبطه عن طريق وضع أحكام قانونية يصبح من خلالها حافزا لتشجيع الاستثمار والتي بدورها تنص على آليات قانونية تتضمن بداية توفير مناخ استثماري ملائم لتشجيع المبادرات الخاصة محليا ودوليا. ذلك أنه من الضروري جدا ومن أجل إقامة مشاريع استثمارية توفير أوعية عقارية تتلائم وموضوع الاستثمار، فقد أثبت الواقع العملي أن مشكل الحصول على العقار مازال يعيق حركة التنمية الاقتصادية ناهيك عن المنازعات التي تنور بهذا الشأن.

يرتبط الاستثمار بالعقار ارتباطا شديدا باعتباره القاعدة والأرضية بل والخطوة الأولى لبدايته ناهيك على أنه يعبر على عنصر الاستقرار والضمان، ولهذا فلا بد على كل الأنظمة الاقتصادية المشجعة للاستثمار أن تحمل هذا الملف على محمل الجد وأن تمنحه الأهمية اللازمة فهو بلا منازع أحد أبرز

الدوافع المحققة للتنمية الاقتصادية، وهو ما يجب أن يكون في الأنظمة القانونية الجزائرية.

يتأثر وينخفض حجم تدفق الاستثمار بالنظر إلى هذه المسألة، فقد أفادت تقارير وإحصائيات صادرة عن الانكتاد والبنك الدولي أن من عوائق الاستثمار في الجزائر مشكلة الحصول على العقار فان كانت المنافسة غير المشروعة والبيروقراطية يحتلان المرتبة الأولى في اعتبارهما عنصران أساسيان لمعوقات الاستثمار في الجزائر فان مشكلة العقار في الجزائر وصعوبة الحصول عليه يحتل المرتبة الثانية قبل الفساد وقبل عامل الاستقرار السياسي. ومن هذا المنطلق فلا يمكن القول على هذه المسألة إلا أنها مشكلة وعائق.

ولكن وبالعودة إلى حقيقة الأمر وإلى الوضع السائد في الجزائر فإنه لا يتعلق الأمر بانعدام الأراضي في الجزائر وإنما متعلق بمسألة التوزيع وطريقة استخدامه فكم من هكتارات صالحة للزراعة خصصت للصناعة وكم من مستثمر تحصل على أراضي بطرق غير سوية. إن هذا الوضع أدى بالدولة إلى إخضاع مسألة العقار كعامل لتحريك الاستثمار إلى مسألة إبرام عقد الامتياز الممنوح للمستثمر، وهذا يستدعي التدقيق في الأحكام التي تضبط منح الامتياز كآلية قانونية لجأ إليها المشرع في إطار الاستثمار ووسيلة لدفع عجلة الاقتصاد عموما والاستثمار خصوصا.

إن ضروريات الدخول في اقتصاد السوق، وتدعيم فكرة الاستثمار من الناحية القانونية يتطلب التعرض لمسألة سوق العقار، وبصفة خاصة مسألة العقار الصناعي، باعتباره الوسيلة المثلى للاستثمار، لأن المستثمر أصبح يهتم

أكثر بعنصر الاستغلال كأحد عناصر الملكية فنشأت مناطق صناعية ومناطق للاستثمار، غير أن هذا الأمر طرح إشكالية استغلال العقار الصناعي كعقولة من العراقيل التي أخذت أرقاما رهيبا في تهقر ما دفع بالمشرع الجزائري إلى البحث عن ضوابط قانونية وإدارية وعملية بسيطة لتنظيمه، مع البحث عن كفيات وطرق معينة للاستغلال في شكل عقود تستمد أسسها من القواعد العامة، ولكنها تتميز عنه في أنها غير جامدة وتتمتع بشروط استثنائية وغير مألوفة في القانون العام ومن بين هذه الآليات القانونية عقد الامتياز، فكيف يعد منح الامتياز حلا لمشكلة العقار الصناعي في الجزائر ويحقق من ورائه التنمية الاقتصادية الاستثمار ويزيل إحدى العراقيل الهامة للاستثمار فيتحول بذلك العائق إلى حافز؟

بهفد توضيح رؤية المشرع وموقفه من حماية الملكية العقارية الخاصة ومن الضمانات الممنوحة للمستثمر ومن أجل تبيان نصيب تطبيق مبدأ حق الملكية المطلق وتأثير ذلك على دفع عجلة الاستثمار سوف نتطرق إلى توضيح التطور التشريعي والتنظيمي للعقار الصناعي في الجزائر (أولا) وإلى منح الامتياز كحل لمشكلة العقار الصناعي في الجزائر (ثانيا).

المبحث الأول: التطور التشريعي والتنظيمي للعقار الصناعي في الجزائر.

خضع توزيع العقار في الجزائر من أجل الاستثمار فيه إلى مجموعة من الأحكام وقد أوكلت مهمة تهيئة المناطق المخصصة للاستثمار في البداية إلى لجنة دعم ومواقع الاستثمار المحلية والولائية غير أن ذلك لم يكن ومن خلال ذلك سيتوضح لنا هل نجح المشرع في توفير المناخ القانوني لتجسيد المشاريع

الاستثمارية وهل نجح في إزالة مشكلة العقار كعقبة للاستثمار في الجزائر على كل مستوياته.

لقد حاول المشرع التدخل لحماية هذه المسألة على مدى كل المراحل التي مر بها الاستثمار في الجزائر، وعليه سنتناول أهم الخطوات التشريعية التي تم من خلاله تنظيم العقار الصناعي لخدمة الاستثمار.

المطلب الأول: مفهوم العقار الصناعي في ظل التشريع الجزائري.

من حيث التعريف الاصطلاحي للعقار الصناعي، فإن العقار عرف بموجب المادة 690 من القانون المدني الجزائري على أنه: "يجب على المالك أن يراعي في استعمال حقه ما تقتضي به التشريعات الجاري بها العمل والمتعلقة بالمصلحة العامة، أو المصلحة الخاصة..." أما تعريف لفظ "الصناعي" فإنها تعود إلى الصناعة وهي نشاط اقتصادي ظهر بظهور الآلة أو ما يسمى بالثورة الصناعية. وعليه يرتبط مصطلح العقار الصناعي بعملية الاستثمار واستغلاله لخدمة هذا الأخير.

لقد عرف العقار الصناعي المخصص للاستثمار منذ الاستقلال عدة أنظمة، ونظرا للأهمية التي أعطيت له، قام المشرع بتنظيمه بصفة متميزة تتماشى مع النظام السياسي والاقتصادي. ولعل أول عملية تنظيم لهذا النوع من العقار كان في بداية السبعينات، حيث ظهرت فكرة تقسيمه إلى مناطق، كالمناطق الصناعية المنشأة عام 1973. فقد عرف العقار مفهوم المناطق الصناعية في

هذه السنة وفي سنة 1988 عرف بالأصول العقارية وفي المرحلة التي بعدها تناول المشرع ما يعرف بالمناطق التي يتطلب تنميتها.

وعلى هذا الترتيب الزمني نتناول بالتفصيل دراسة القواعد القانونية المنظمة لهذه المناطق وكيفية الاستثمار فيها، ابتداء من قانوني 45/73 و 01/88 قانون 12/93، قانون 16/01 ثم الأمر 04/01 وأخيرا الأمر 11/06.

الفرع الأول: المفهوم الضيق للعقار الصناعي (في ظل الاقتصاد الموجه)

إن أول تحديد للعقار الصناعي كان في إطار القانون رقم 45/73 المؤرخ في 18 فيفري 1973¹، المتعلق بإنشاء لجنة استشارية لإنشاء ما يسمى المناطق الصناعية وعندما ارتبط مفهوم المنطقة الصناعية بمسألة طبيعة عقد الملكية وكيفية تسييره وحمايته طرحت عدة إشكالات هذا إذا اعتبرنا أن هذه المناطق يجب معرفة حدودها حتى تخضع لنظام خاص في استغلالها.

لقد نظم المشرع استغلال هذا العقار حسب المناطق، بشروط قانونية وإدارية تختلف باختلاف المنطقة والنشاطات الاستثمارية المراد إنجازها، وترتبط مباشرة بالعقار الصناعي في حد ذاته وبمستغل هذا العقار من جهة ثانية.

حيث نصت المادة 02 من القانون السالف الذكر على أنه: "تكلف اللجنة بجمع كافة عناصر الإعلام المتعلقة بتهيئة المناطق الصناعية في كافة التراب الوطني وبتقديم كل رأي وعرض أي اقتراح وبصفة عامة بتقديم كل مساعدة

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 73_45، المتعلق بإنشاء لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية، الجريدة الرسمية العدد 20، المؤرخة في 09 مارس 1973.

ضرورة للقسم الوزاري المكلف بهندسة المدن، وذلك لترقية المناطق المذكورة على أحسن وجه وتنمية مناطق العمران المعنية."

بالإضافة إلى صدور المراسيم التنفيذية اللاحقة له، والتي صدرت بعد مرور 10 سنوات أي في سنة 1984، حيث تضمنت تهيئة وإدارة وتسيير المناطق الصناعية، إلا أنه مع مرور الزمن لم يظهر بوضوح الدور الذي لعبه العقار الصناعي في تطوير وترقية الاقتصاد الوطني، غير أنه ومع مرور الوقت أصبحت هذه المناطق غير كافية لتطوير وترقية الاستثمار الوطني سواء بسبب المشاكل القانونية والميدانية التي أصبحت تعاني منها، أو بسبب الأزمة المالية التي مرت بها الجزائر منذ سنة 1986.

وفي هذا الصدد أصدرت الدولة القانون رقم 82-11¹، المتعلق بالاستثمار الاقتصادي الوطني الخاص، حيث فسحت المجال إلى الخواص الوطنيين، لكن ضمن الاقتصاد الموجه من قبل الدولة، واشترط هذا القانون توفر الجنسية الجزائرية والإقامة بالجزائر لكل مستثمر طبيعي أو أكثر. فقد نصت المادة 13 من هذا القانون على أنه: "لا ينجز أي مشروع استثمار بقصد الإنشاء أو التوسيعات الجديدة يبادر به في إطار أحكام هذا القانون إلا بعد اعتماد مسبق إجباري ويمنح وفقا للشروط والأشكال المحددة أدناه"²، نستنتج من نص المادة أنها كرّست تدخل الدولة في المجال الاقتصادي وفرضها لشرط الاعتماد المسبق

¹ - القانون رقم 82-11، المؤرخ في 21/08/1982، يتعلق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني، الجريدة الرسمية المؤرخة في 05 ذي القعدة 1402هـ، ص 1694.

² - القانون رقم 82-11، المرجع نفسه.

ضمن أطر وشروط حددتها مع فتح الباب على مصراعيه للاستثمار الوطني الخاص، وبذلك زال الإقصاء الذي كان سائدا في السبعينيات والستينيات، واعترفت بقدراتهم وأهميتهم الاقتصادية والاجتماعية، وفي مجال الوعاء العقاري في المناطق المهيأة، فقد منح هذا القانون تسهيلات للحصول عليه عملا بالفقرة 01 بالمادة 24 من القانون السابق الذكر على أنه " يستفيد المستثمر الخاص مقابل التزاماته، وطبقا للتشريع والإجراءات السارية من تسهيلات للحصول على قطع أرضية في حدود الإمكان حيث توجد المناطق المهيأة".

بعد هذا التاريخ برزت مسألة العقار الصناعي بمفهوم الأصول العقارية المتبقية في إطار قانون 01/88 المؤرخ في 12/01/1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية¹ الذي بقي يتخبط في مشاكل قانونية وعملية وقد تم إدراج العقار الصناعي التابع للمؤسسات العمومية الاقتصادية ضمن تنظيم العقار الصناعي في إطار قانون تطوير الاستثمار باعتبار أن هذا العقار ناتج عن حل بعض المؤسسات العمومية الاقتصادية، وكذا تلك التي مستها الخصوصية، هذه الأخيرة وكما يرى الدكتور محمد يوسف، تعتبر نتيجة منطقية وحتمية لتبني الجزائر لقانون الاستثمار بالصيغة التي صدر بها ولهذا لم يكون لمفهوم العقار إلا ما عرف في إطار الأصول العقارية التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية فتبني الجزائر قانون تطوير الاستثمار يعد تكريسا لانسحاب الدولة من حقل الاستثمار حيث تخلت عن دور المنتج وتفرغها لدور المحفز بكل

¹ - القانون رقم 88 _ 01، المؤرخ في 12/01/1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية الصادرة في 13 يناير 1988.

ما يحمله من أجهزة وضمانات، وبعدها عرف مفهوم العقار الأصول العقارية الناتجة عن خوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية وهذا في إطار صدور الأمر 04/01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وسيرها وخصوصتها¹.

عرفت الجزائر أزمة اقتصادية حادة في هذه الحقبة الزمنية أثرت بشكل كبير على دور الدولة في مخططات التنمية وتدخلها في السوق وبصفة عامة الاقتصاد الوطني، مما أدى الأمر بالسلطات العمومية لإصدار قانون الاستثمار الجديد تماشياً والظروف الجديدة.

صدر القانون رقم 88_25 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية²، حيث منح الأسبقية في الحصول على الأراضي لكل نشاط استثماري اقتصادي وطني خاص وذلك بموجب المادة الثالثة منه، حيث كرس شرط الجنسية الجزائرية لكل شخص مستثمر، وحسب المادة 04 نصت على أنه: "تسري أحكام هذا القانون على كل مؤسسة تجارية خاضعة للقانون الخاص التي يحوز رأسمالها الكامل أشخاص طبيعيين أو معنويين ذو الجنسية الجزائرية والتي تبادر نشاطات ذات الأولوية أو تمارسها وفقاً للتشريع والتنظيم التقني المتعلقين

¹ - عجة الجيلالي: الكامل في القانون الجزائري للاستثمار، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 605.

² - القانون رقم 88_25، المؤرخ في 12/07/1988، يتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية، الجريدة الرسمية العدد 28 المؤرخة في 13/07/1988، ص 1031.

بهذه النشاطات"¹، كما تمسك هذا القانون بالنهج الاشتراكي حسب المادة 13 وهذا نصها "ويمكنها الاستفادة من الامتيازات المنصوص عليها في هذا القانون إذا استوفت شروط ومقاييس النشاط التي تقرر قوانين التخطيط أولويتها"².

في إطار الإصلاحات الاقتصادية والقانونية وفي إطار تحرير السوق وفتح الباب على مصراعيه للخواص والأجانب وكل من يرغب في الاستثمار سمحت الدولة ببيع الأراضي التابعة لأملأها الخاصة للمستثمرين وفقا لنص المادة 161 من القانون رقم 91-25، المتضمن قانون المالية لسنة 1992³، حيث نصت على أنه "مع مراعاة المخططات الرئيسية للتهيئة والتعمير، يمكن التنازل عن الأرض العارية المتوفرة التابعة لأملأك الدولة الخاصة بالتراضي التي تعتبر ضرورية لانجاز مشاريع استثمارية يقوم بها المقيمون أو غير المقيمين، وبمقابل غلاف مالي لفائدة المستثمرين المعنيين، وذلك على أساس دفتر أعباء يحدد شروط انجاز التنازل وكيفية الإلغاء في حالة عدم وفاء المتنازل له بالتزاماته.

يطبق تخفيض على القيمة التجارية للأراضي المتنازل عنها لفائدة الاستثمارات المعترف بأولويتها في المخططات الوطنية السنوية، أو نشاطات

¹ - القانون رقم: 88_25، المرجع السابق.

² - القانون رقم: 88_25، المرجع نفسه.

³ - قانون رقم: 91 _ 25، المؤرخ في 18/12/1991، يتضمن قانون المالية لسنة 1992، الجريدة الرسمية العدد 25 المؤرخة في 18/12/1991، ص2510.

التصدير وذلك حسب النسب التالية: 80 % عندما تكون الاستثمارات في المناطق الواجب تنميتها، و 25% عندما تكون الاستثمارات خارج المناطق المشار إليها¹.

الملاحظ أن السلطات العمومية أصدرت لأول مرة قانونا صريحا لصالح الخواص ولو كان غير مقيم بالجزائر والتنازل عن أملاكها الخاصة للمستثمرين بصيغة التراضي، إلا أن هذا الامتياز الممنوح استغل من بعض المستثمرين الوهميين أو المتطفلين بممارستهم للمضاربة بهذه الأملاك العقارية كإعادة البيع الكلي أو الجزئي، عدم الاستغلال أو تغيير النشاط، الإهمال.... الخ، مع عدم وجود هيئات إدارية مختصة بالاستثمار¹. لهذا كان على الدولة وضع حد لهذه الممارسات وقررت اللجوء إلى آلية أخرى تضمن بها ترقية الاستثمار بالنظر لعقبة العقار الصناعي.

الفرع الثاني: المفهوم الواسع للعقار الصناعي. (في ظل الاقتصاد الحر)

نظرا للسلبيات التي اتصفت بها مرحلة الاقتصاد الموجه والتي أدت إلى ركود الاستثمار وبغية إنعاش الاقتصاد مشت الحكومة إلى تغيير السياسة الداخلية وبالتالي تغيير النظام الاقتصادي برمته، واعتمدت بذلك على نظام تشجيع الاستثمار الأجنبي الذي يعد من أهم الآليات الأساسية لتحقيق النمو الاقتصادي وهذا بجلب العملة الصعبة، وفي هذا الاتجاه فقد أحدث المشرع قطيعة مع استراتيجيات التنمية لثلاث عقود خلت (1963 – 1993) والتي كانت قائمة على

¹ - بولكعيات مورد، منح الامتياز في عقد الاستثمار، رسالة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق جامعة بلخيزر، بسكرة، 2012، ص 23.

إعطاء الأولوية للاستثمارات العمومية وتهميش الاستثمارات الأجنبية، من جهة ومن جهة تم إساءة تنظيم عملية العقار خدمة للاستثمارات بنوعيتها الوطنية والأجنبية_ الأمر الذي أدى إلى سوء استغلاله وندرته بسبب ما أعطي له من مفهوم ضيق من الناحية القانونية.

صدر المرسوم التشريعي رقم 93_12 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 المتعلق بترقية الاستثمار واعتبر إطارا منظما للاستثمارات الأجنبية المباشرة كما تناول لأول مرة نظام المناطق الخاصة والحرّة ونظام العقود، وتطرق إلى الاستثمار في الجنوب الكبير وغيره ومن خلاله توسع مفهوم العقار خارج مجال المناطق المهيأة أو المناطق الصناعية، وقد ترجمت المنهجية الليبرالية اتجاه المستثمر الأجنبي بصور المرسوم التشريعي 93_12 المؤرخ في 05/10/1993 المتعلق بترقية الاستثمارات، ولابد التأكيد أن هذا المرسوم قد ولد في أصعب المراحل الزمنية التي مرت بها الجزائر من جراء المديونية الخارجية أما داخليا فشهدت انزلاقا سياسيا شديدا مع استفحال البطالة وتدني الحالة الاجتماعية للمواطن الجزائري، فجاء هذا المرسوم الذي حدد جميع الشروط الكفيلة بالاستثمار وألغى جميع القيود التي ميزت قوانين الاستثمار السابقة لاسيما في موضوع تنظيم العقار لخدمة الاستثمار، كما جاء بفكرة تخفيض الجباية التي تعد عامل لتشجيع المستثمرين لإنجاز مشاريعهم الفعلية.

ومن أجل النهوض من الوضعية التي آلت إليها الجزائر آنذاك فقد قامت السياسة الاقتصادية على ترقية الاستثمارات الوطنية والأجنبية نظرا لأهميتها في تحصيل العملة الصعبة وخلق مناصب شغل، فجاءت كذلك فكرة

إنشاء وإقامة المناطق الحرة (كمناطق الاقتصادية) هدفها الرئيسي هو شبيه بما تم في فرنسا من إنشاء مناطق المؤسسات سنة 1986 بموجب القانون 793/86 المؤرخ في 02 جويلية 1986، إذ وجدت هذه المناطق من أجل تشجيع إنشاء المؤسسات والتشغيل في بعض القطاع الجغرافية الصعبة بواسطة استعمال نظام ضريبي محفز وهو ما اتبعه المشرع الجزائري باستحداث المناطق الخاصة في الجزائر، وعليه اعتمدت الجزائر تقنية استعملت من قبل في فرنسا ومنذ سنوات عديدة.

وقد استمر الوضع بتنظيم العقار الصناعي على هذا النوع، حيث توسع تطبيق مفهومه من الناحية القانونية، وعن طريق هذا المرسوم التشريعي أقر المشرع الجزائري بمنح عقود الامتياز مع إمكانية التنازل محققا بذلك لأهداف اقتصادية كثيرة وتم تجسيد ذلك أكثر عبر صدور مراسيم تنفيذية صادرة في سنة 1994، والتي رسمت حدود هذه المناطق.

أظهر هذا المرسوم التشريعي مدى تشجيع الدولة للاستثمارات الأجنبية ويتبين ذلك من خلال عدة ضمانات وامتيازات جوهرية خصصت لها وقد أتمت أهداف هذا المرسوم بتكريس مبدأ حرية الصناعة والتجارة بموجب صدور دستور 1996 لاسيما المادة 37 منه.

واستمر الوضع على هذا الحال في الاستثمار الصناعي إلى غاية صدور قانون 01_16 المؤرخ في 21 أكتوبر 2001 والمصادق للأمر 01_03 المتعلق بتطوير الاستثمار، والأمر 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية وسيرها وخصوصتها والذي نظم حدود استغلال العقار

الصناعي حسب مفهوم جديد. وفي هذه السنة، جاء المشرع بمفهوم جديد للعقار الصناعي من خلال النص على نوع جديد من المناطق وهي المناطق التي يتطلب تنميتها مساهمة خاصة من الدولة.

وقد تلا هذا المرسوم عدة قوانين أخرى أهمها الأمر 06 - 08 المعدل والمتمم للأمر 01-03 المعدل والمتمم بالمتعلق بتطوير الاستثمار¹، جاء هذا الأمر لتعديل قانون الاستثمار وإتمامه لتدارك النقائص المسجلة مع إدراج تسهيلات وامتيازات بغرض الاستجابة لرغبات المستثمرين، ولإضفاء أكثر فعالية ونجاعة للجهاز الاستثماري الساري المفعول بوضع جملة من التدابير المتعلقة بنظام الجباية ومنح المزايا وكذا هياكل الرقابة والمتابعة. وفيما بعد صدر الأمر رقم 06_11 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة² والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية الذي تم بمبادرة وزارة المالية حيث كرس المشرع الجزائري منح الامتياز والتنازل بموجبه والذي تبين من خلاله أنه يهدف إلى وضع وتوضيح الإطار القانوني للعقار الصناعي مع تحديد الشروط للحصول عليه وذلك من خلال إجراءات منح الامتياز والتنازل

¹ - عرض أسباب مشروع قانون لسنة 2006 المعدل والمتمم للأمر 01_03 المعدل والمتمم بالمتعلق بتطوير الاستثمار. عن الموقع الإلكتروني: حصيلة المجال التشريعي لدورة خريف 2006 :

2 - Latest Event Updates - WordPress.com
norbertnoland.wordpress.com/page/2

² - الأمر رقم 06 - 11 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، الجريدة الرسمية العدد 53، المؤرخة في 30 أوت سنة 2006، ص 04 إلى ص 06.

عن الأراضي التابعة لأملاك الدولة والموجهة للاستثمار، مع منح امتيازات وتحفيزات للمستثمرين الذين ينجزون مشاريعهم في الآجال المحددة. ولقد عزز المشرع من خلاله أهمية العقار في تطوير الاقتصاد الوطن.

غير أن الوضع بقي على حاله، وهو مزاحمة المستثمرين الوهميين للمستثمرين الحقيقيين لتحقيق أغراض مادية لا علاقة لها بإنجاز مشروع استثماري كما تميزت هذه الفترة في إشكالية الجهة المانحة للامتياز. وكان المستثمرين الحقيقيين يشكون من انعدام العقار الصناعي الذي يعتبر أهم مورد للمؤسسة الصناعية لذلك بادرت السلطات العمومية لوضع حد لأزمة العقار الموجه لإنجاز مشاريع استثمارية ففي الحقيقة أن العقار الاقتصادي موجود لكن كيفية استغلاله وطبيعته والجهة المسيرة له هو العامل الذي أدى بالمستثمر ليتحجج بصعوبة انجاز مشاريع استثمارية، واعتبروا أن قانون الاستثمار لم يتجاوب معه.

وهو ما أدى بالمشرع لأن يغير من السياسة في تنظيم العقار بموجب تعديل جديد، أين أقرت الدولة بموجب الأمر رقم 08_04 المعدل للأمر 11_06 نفس السياسة التشجيعية حيث كرست الامتياز ولكن ألغت التنازل نهائيا لأنه كان يعبر عن انتهاء المستثمرين له، ومنه اقتصرت عملية تنظيم العقار الصناعي فقط على منح الامتياز بالمزاد العلني أو منح الامتياز بالتراضي، دون التنازل وذلك من أجل غلق الباب على المستثمرين الوهميين الذين يطمعون في الحصول على العقار لاكتسابه فقط، فقامت بإنشاء وكالات تمثل الدولة لتسيير ملف الاستثمار والعقار الموجه للاستثمار من شأنها تقريب المستثمر من الإدارة العمومية. ومنه بقيت الدولة مالكة للوعاء العقاري (الأرض) حتى ولو قام

المستثمر بالبناء عليها حيث يملك البناية فقط ويمكن له التنازل عليها بعقد موثق لمستثمر جديد. كل هذا تطبيقا لسياسة تشجيع الاستثمار.

وقد عززت الجزائر هذا الخيار بإبرامها العديد من الاتفاقيات الدولية الثنائية والمتعددة الأطراف ودعمها للشراكة الأجنبية التي تعد وسيلة لجلب الأموال والتكنولوجيا، خاصة وأن الجزائر اليوم تواجه رهانات صعبة تتعلق بمحاولة انضمامها إلى المنظمة العالمية للتجارة والذي أضى أمرا حتميا في إطار عولمة الاقتصاد.

ضمن هذا التوجه الرامي إلى تشجيع الاستثمار المحلي واستقطاب المزيد من رأس المال الأجنبي هدف المشرع إلى تعميق الإصلاحات الاقتصادية وتحسين فعاليتها وتوفير المناخ الملائم للتحفيز على الاستثمار، ورغم ذلك عرفت هذه السياسة نوعا من الانتقاد من حيث أنها صعبت من عملية الحصول على العقار وهو ما أدى بالمشرع مرة أخرى إلى تصحيح الوضع حيث عدل من جديد بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2011 وذلك بإلغاء الامتياز بالمزاد العلني والاكتفاء فقط بالامتياز بالتراضي لإعطاء المزيد من التسهيلات الإدارية من قبل الدولة، مع تحسين المناطق الصناعية ووضعها تحت تصرف المستثمرين، وجعلها من الجيل الثالث وفق المقاييس الدولية. بالإضافة إلى الامتيازات الهامة التي جاء بها قانون المالية التكميلي لسنة 2011 في مجال التخفيضات الضريبية واقتناء العقارات لتوطين المشاريع عن طريق التراضي.

المطلب الثاني: أشكال وأنواع الأوعية العقارية المخصصة للاستثمار.

وجدنا من خلال الجزء الأول من هذه الدراسة أن تطور مفهوم العقار الاستثماري في الجزائر ارتبط بصدور القوانين عبر أزمنة مختلفة تراوحت بين نظام الاقتصاد الموجه إلى نظام اقتصاد السوق أو الاقتصاد الحر وهو أمر طبيعي أن تحمي الدولة إستراتيجيتها في تنظيم العقار وفقا لنظامها السياسي أولا ووفقا لنظامها الاقتصادي ثانيا، ومن أجل توضيح ما مقصود الدولة من التسميات المختارة في ظل كل قانون سنتعرض إلى مضمون ومحتوى كل شكل من أشكال العقار الصناعي وإلى كيفية إدارة العقار الصناعي.

الفرع الأول: المناطق الصناعية.

كما سبق الذكر وبصدور القانون رقم 45/73 المؤرخ في 28 فيفري 1973 المتعلق بإنشاء لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية ظهرت ما تسمى بالمناطق الصناعية les zones industriels حيث تم استحداث عبر كامل التراب الوطني شروط إيجاد 77 منطقة صناعية على مستوى إقليم البلديات والولايات، وتم تحديد شروط إدارتها عن طريق المرسوم رقم 55/84 المؤرخ في 03 مارس 1984. فما هي كيفية إدارة المناطق الصناعية وكيف يتم تسييرها؟

يقصد بإدارة المناطق الصناعية حسب المرسوم 55/84 المذكور سابقا، تهيئتها كمرحلة أولى ثم القيام بإدارتها كمرحلة ثانية¹، ومن الناحية القانونية فإن الإدارة تعني التهيئة والتسيير معا، وتتم تهيئة المناطق الصناعية عن طريق أجهزة ومؤسسات مختلفة².

بالنسبة لتسيير المناطق الصناعية فحسب المرسوم رقم 56/84، أسند إلى مؤسسات اقتصادية، تنشأ وفق كفاءات محددة بمرسوم، وفي هذا الإطار ظهرت

¹ - إن شروط إدارة الفضاءات العقارية داخل هذه المناطق، التزام على عاتق الهيئات المدبرة وهيئات أخرى تتولى بصفة تعاقدية تهيئة هذه المنشآت المشتركة، مع احترام مبادئ التهيئة العمرانية في المنطقة الصناعية، وذلك في الحالات العادية أما فيما يخص قواعد تسيير المناطق ذات طبيعة السلطة العامة، فإنها من صلاحيات الوالي، وذلك في إطار ممارسة صلاحيات الضبط الإداري وخاصة فيما يتعلق بالأمن الداخلي للمنطقة (قواعد السير، =التوقف، الوقاية من الأخطار، وحماية البيئة... الخ) وفي هذا السياق تقع على عاتق الأجهزة المهيئة في إدارة المناطق الصناعية، ضرورة المحافظة على:

- عملية التهيئة: تقوم بها مؤسسات عمومية اقتصادية ولا تتدخل في الملكية.
- عملية التسيير: تقوم بها مؤسسات عمومية صناعية وتجارية حيث تتلقى العقارات قانونيا ثم تقوم بإدارتها وتسييرها حسب القوانين المعمول بها.

² نذكرها حسب الترتيب الآتي:

.هيئات عمومية اقتصادية منشأة بموجب المرسوم رقم 02/82 المؤرخ 09 مارس 1983 وهذا عندما تكون المنطقة الصناعية تحتوى على ما يلي:

.نشاطات ذات منفعة محلية.

.نشاطات ذات منفعة وطنية ومتنوعة تابعة لوزارات مختلفة.

.مؤسسات اقتصادية حسب الكفاءات التي كان ينتظر أن تحدد لاحقا، عندما تكون المنطقة الصناعية تحتوى على نشاطات ذات منفعة وطنية، خاصة وتابعة لسلطة رئاسة واحدة. عن طريق دفتر الشروط الخاص بإدارة المناطق الصناعية والصادر بناء على التعليمات الوزارية المؤرخة في 05 مارس 1984.

مؤسسات التسيير بصفة مؤقتة، في انتظار تحديد المعيار القانوني المطبق لتحديد طبيعة هذه المؤسسات حيث كان تنظيم هذه المؤسسات في أول الأمر، محددا وفق قواعد المتعلقة بالتسيير الجماعي للمؤسسات في ذلك الوقت. وتطبيقا لأحكام المرسوم التشريعي رقم 45/73 والنصوص التنظيمية الملحقة به، بدأ في إنشاء مناطق صناعية عهدت مهمة تسييرها إلى أجهزة عديدة ومتخصصة نذكر منها: المركز الوطني للدراسات والأبحاث العمرانية، مؤسسة تسيير المناطق الصناعية وتمثل المهمة الأساسية لهذه الأجهزة والمؤسسات هي تلقي العقارات واكتساب الملكية بصفة قانونية للأراضي المكونة للمناطق الصناعية والتي قد تكون ضمن أملاك الدولة أو تابعة للخواص وبعد قيام الأجهزة المهيئة بأعمال التجزئة للعقارات والتهيئات تقوم المؤسسات بإعادة التنازل عنها بواسطة عقود توثيقية ومشهرة لصالح المستثمرين. سواء في إطار المعاملات التجارية المحضة، أو في إطار التجهيزات الاستثمارية.

إن التعدد والتنوع في الأجهزة ومؤسسات الإدارة والتسيير، وعدم ضبط طبيعتها القانونية بدقة، وطبيعة المعاملات والأعمال التي تقوم بها، أدى إلى تداخلها في الصلاحيات والاختصاصات، مما صعب التعرف على ما هي الأجهزة أو المؤسسة المهيأة، وما هي المؤسسة المسيرة، وما دورها، الشيء الذي نتج عنه عدة إشكالات ميدانية فيما يخص نقل الملكية على الخصوص. ورغم أن جميع القوانين والمراسيم المذكورة سابقا، قد نظمت إدارة هذه المناطق من حيث الإنشاء والتسيير، إلا أن الوضعية الحالية للعقار الصناعي في هذه المناطق

بقيت تمتاز بالصعوبات والنقائص وخاصة تلك التي تتعلق بتسييرها، وأهمها يرجع إلى الأسباب التالية:

- تعاقب أجهزة تسيير المناطق الصناعية، مما أدى إلى ظهور مشاكل في الميدان، لاسيما في عمليتي المتابعة والمراقبة.

- عدم الأخذ بعين الاعتبار المعايير الاقتصادية، وقوانين التعمير عند إنشاء هذه المناطق.

- عدم تحديد التجزئات بصفة واضحة وظاهرة، مما أدى إلى ظهور توسعات غير قانونية.

- عدم تحديد الطبيعة القانونية لأجهزة إدارة المناطق الصناعية، من حيث اكتساب العقار والتسيير وهل هي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري أم مؤسسات عمومية اقتصادية لا تهدف إلى تحقيق الربح. ولمواجهة هذه النقائص التي لا تخدم المستثمر اقتضت الضرورة، إعادة ملائمة الإطار القانوني من خلال:

✓ تعديل أحكام المرسوم 55/84 المؤرخ في 03 مارس 1984 وذلك بإعادة تنظيم القواعد التي تضبط شروط وكيفيات تسيير هذه المناطق.

✓ إثراء وتكييف دفتر الشروط النموذجي المعد بتاريخ 05 مارس 1984 حسب الأبعاد الاقتصادية الحالية.

- ✓ لتسوية الوضعية القانونية للملكية في العقار الصناعي، كان لابد من الإسراع في عملية إعادة التنازل retrocession لفائدة المستثمرين للتجزئات الصناعية المنشأة من طرف الأجهزة المهيئة.
- ✓ إنهاء عمليات التهيئة في المناطق التي لم تهيئ بعد، لاسيما المناطق ذات الحيوية الاقتصادية والصناعية
- ✓ توجيه المشاريع الجديدة إلى المناطق الصناعية، عندما يتوافق المشروع مع طبيعة المنطقة الصناعية
- ✓ مراعاة الاستعمال الأمثل والعقلاني للعقار المتوفر داخل المنطقة الصناعية، استجابة للاحتياجات الحقيقية.
- ✓ منح الهيئات المسيرة صلاحيات الضبط الإداري، وذلك تحت تصرف الهيئات الرئيسة لها، "الوالي" حتى تتمكن من القيام بمهمة المتابعة والمراقبة. وفي هذا السياق ومن الناحية العملية اتخذت عدة إجراءات من طرف كل الوزارات المعنية بالعقار الصناعي، قصد جعله يتماشى مع سائر التحولات الاقتصادية.

الفرع الثاني: المناطق الخاصة Les zones spécifiques .

ظهرت المناطق الخاصة في إطار قانون 12/93 المتعلق بترقية الاستثمار، حيث منحت امتيازات قانونية واقتصادية تحفيزية للاستثمار في هذه

المناطق، ونشير هنا إلى أن المشرع نظم العقار الصناعي في هذه المناطق¹ على شكل نوعين رئيسيين من المناطق هما:

. مناطق مطلوب ترقيتها. "Zones à promouvoir" Z.A.P :

. مناطق التوسيع الاقتصادي "Zones d'expansion économique" Z.E.E :

أ). **المناطق المطلوب ترقيتها**: استجابة لحاجيات الاستثمار، وفي إطار المرسوم التشريعي 12/93، الذي أحال تكوين مناطق المطلوب ترقيتها وضبط حدودها إلى المرسوم التنفيذي رقم 91/321 المؤرخ في 14 سبتمبر 1991 مع احترام شروط المادة 51 من القانون رقم 03/87 المتعلق بالتهيئة العمرانية، تبين أن المناطق الواجب ترقيتها تتكون من البلديات التي تحدد قائمتها وتراجع عند الاقتضاء بقرار مشترك من السلطة المكلفة بالتهيئة العمرانية والسلطة المكلفة

¹ - حيث يمكن حصر الامتيازات في إطار الاستثمار صناعيا، في هذين النوعين من المناطق، وخاصة تلك المتعلقة بالعقار، والتي تتمثل أساسا في امتياز الإعفاء من الضريبة على نقل الملكية بمقابل، أي شراء عقارات معينة للاستثمار فيها، كما اعفي المستثمر من دفع الرسم العقاري على الملكية ابتداء من تاريخ الحصول عليها ولمدة 05 سنوات وأقصاه 10 سنوات. غير أن الحدود القانونية والجغرافية للمناطق المطلوب ترقيتها ومناطق التوسع الاقتصادي، استوجب على المشرع تنظيمها في المرسوم التنفيذي رقم 321/94 المؤرخ في 17 أكتوبر 1994، المتضمن تطبيق أحكام المادة 24 من قانون 93/12 المذكور أعلاه، حيث حدد شروط المناطق الخاصة وضبط حدودها في إطار تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال التهيئة والتعمير، كما هي مبنية بدقة في القانون رقم 03/87 المؤرخ في 27 يناير 1987، المتعلق بالتهيئة العمرانية، لاسيما المادة 15 منه، فبالنسبة للمناطق المطلوب ترقيتها نستنتج أن قانون 12/93 لم ينشئها لأول مرة، وإنما أكد وجودها لدعم لاستثمار بها ضمن المناطق الخاصة.

بالجماعات المحلية والمالية، وبعد استشارة السلطات المحلية، وعلى أساس المقاييس التي تعكس الضوابط الديموغرافية، الاجتماعية، الاقتصادية والمالية للبلديات، وقد عرفت هذه المناطق في القوانين باسم المناطق المحرومة، والتي تتميز حسب المخطط الخماسي الثاني بمايلي:

. وجود تخلف واضح في الهياكل الأساسية الاقتصادية منها الاجتماعية بالمقارنة مع جهات أخرى من الوطن.

- انعدام المشاريع الاقتصادية ذات الطابع الصناعي أو التجاري أو الخدماتي.

- المناطق المهيئة إلى التنمية، تتمتع بإمكانيات طبيعية، بشرية ومادية وتعني تطبيقا للمرسوم التشريعي 12/93 مناطق التوسع الاقتصادي.

وفي هذا الإطار نجد أن المشرع بواسطة المرسوم المذكور أعلاه، استغنى عن المفاهيم الخاصة المذكورة في كثير من القوانين المالية السابقة لصدوره، فأدمج مفهوم "المناطق المحرومة"، "مناطق الجنوب"، "مناطق أقصى الجنوب"، "المناطق المعزولة"، "المناطق الواجب تنميتها"، في مفهوم واحد هو المناطق التي يجب ترقيتها Z.A.P.، وبهذه الصفة يمكن للدولة أن تقدم مساعدتها للبلديات المطلوب ترقيتها عن طريق إحداث أنشطة تتولد عنها مناصب شغل، ومن خلال ما يلي على الخصوص:

- ✓ تدعيم اقتناء الأراضي لتتخذ كمواقع لاستقبال الاستثمارات.
- ✓ مساعدة البلدية في انجاز منشآت أساسية للإنتاج، كمشاريع استثمارية صناعية... الخ.

وفي هذا السياق، تم ضبط قائمة محددة بدقة تتضمن قائمة البلديات الواجب ترقيةها عن طريق قرار وزاري مشترك بين جميع الوزارات المعنية، وذلك بتاريخ 29 أكتوبر 1991.

أما في سنة 2001 تم إعادة تنظيم المناطق الواجب ترقيةها بموجب القانون رقم 02/01 المتضمن "تهئية الإقليم وتنمية المستدامة". وقد حصرت المادة 80 منه، المناطق المطلوب ترقيةها في:

✓ الأقاليم الريفية المحرومة التي تتميز بضعف مستوى تنميتها الاقتصادية وتواجه صعوبات خاصة.

✓ المناطق الحضرية الحساسة المتميزة بوجود مجموعات كبرى أو أحياء سكنية متدهورة وبإخلال توازن حاد بين السن والشغل.

✓ وكذا كل إقليم يتطلب أعمالا ترقية خاصة من طرف الدولة.

غير أن تسمية هذه المناطق ووضعها القانوني قد تغير بإلغاء المرسوم التشريعي رقم 12/93 بموجب الأمر رقم 03/01 المتعلق بتطوير الاستثمار.

ب). مناطق التوسع الاقتصادي "Zones d'expansion Economique"

يقصد بمناطق التوسع الاقتصادي، الفضاءات أو الأراضي الجيواقتصادية، التي تتطوي على خصائص مشتركة من التجانس الاقتصادي والاجتماعي متكاملة، وتزخر بطاقات من الموارد الطبيعية البشرية، أو الهياكل

القاعدية، والتي يجب تجميعها والرفع من قدراتها، كي تكون كفيلة بتسهيل إقامة الأنشطة الاقتصادية لإنتاج السلع والخدمات وتطويرها.

إن هذه المفاهيم والمعايير المذكورة أعلاه، جاءت واسعة وغامضة في بعض الحالات إلى حد يصعب معه صياغتها لإنشاء منطقة ما كمنطقة للتوسع الاقتصادي، الأمر الذي صعب من مهمة الإدارة في تكريس هذه المعايير لإيجاد مثل هذه المناطق وحال دون ظهورها على أرض الميدان إلى غاية الوقت الحاضر.

كما نص المشرع على كفاءات تحديد قائمة مناطق التوسع الاقتصادي، التي تكون على أساس نتائج التحاليل التي تأخذ بعين الاعتبار المعايير التالية:

✓ المستوى المطلوب للتغطية في مجال المرافق والمنشآت القاعدية للزامه لإقامة الاستثمارات.

✓ الاعتماد في إنشاء هذه المناطق على المقترحات النابعة من الأشغال التحضيرية، أو من عناصر الصيغ النهائية للخطط الوطنية والجهوية في إطار التهيئة العمرانية ومنه يستثنى من مناطق التوسع الاقتصادي حسب السياسة الوطنية في مجال التهيئة العمرانية ما يلي :

✓ المناطق المطلوب ترقيتها حسب المفهوم الوارد في المادة 51 من قانون 87/03 ، والمتعلق بالتهيئة العمرانية.

✓ الأقطاب الصناعية في الحواضر والتجمعات السكانية الكبرى، والمحددة وفقا لقانون 25/90 المؤرخ في 16 نوفمبر 1990.

✓ مساحات الارتفاق أو الخدمة العمومية، وخاصة المساحات التي تشمل الموانئ والمطارات.

✓ مواقع المركبات السياحية والاستجمامية الكبرى. وعلى هذا الأساس، تعني منطقة التوسع الاقتصادي كل الولاية أو بعضها أو مجموعة منها أو مجموعة من البلديات، تعين بقرار وزاري مشترك بين السلطات المكلفة بالمالية، الجماعات المحلية، التهيئة العمرانية والتخطيط، وبناءا على اقتراح من الجماعات التي بهمها الأمر أن وجدت.

إن الهدف الأساسي من تكوين مناطق التوسع الاقتصادي هو الوصول على المدى القصير أو المتوسط إلى إبراز بعض المناطق المشتملة على عناصر ذات حيوية اقتصادية بواسطة مجموعة من الإعانات المكيفة والوقتية ذات طابع اقتصادي مالي وضريبي، إذن فالهدف يكمن في التجانس الاقتصادي والاجتماعي ووجود الموارد الطبيعية والبشرية أو الهياكل القاعدية.

الفرع الثالث: المناطق الحرة والمناطق التي يتطلب تنميتها بمساهمة خاصة من الدولة.

تعود بداية ظهور المناطق الحرة إلى مطلع القرن العشرين، وقد عرفت هذا النوع انتعاش نسبي في الستينات وتم استعمالها في السبعينات والثمانينات، وفي

نهاية 1990 تم تعداد 55 بلدا يكون قد لجأ إلى المناطق الحرة بمجموع 130 منطقة ولقد كانت أول تجربة قانونية للجزائر مع المناطق الحرة في إطار القانون رقم 07/79 المؤرخ في 21 جويلية 1979، المتضمن قانون الجمارك المعدل والمتمم ولكن لم يظهر لها وجود على أرض الميدان والتطبيق، تم وضع نظام المناطق الحرة في المرسوم التشريعي 12/93 المتعلق بترقية الاستثمار في المواد من 25 إلى 34 وقضت المادة 34 على أن: "تحدد شروط وكيفيات تعيين المناطق الحرة وضبط حدودها وامتيازاتها وتسييرها بنصوص لاحقة" أما المناطق التي يتطلب لتميمتها مساهمة خاصة من الدولة فقد جاءت في إطار قانون 16/01 المتضمن تطوير الاستثمار والذي ألغى قانون ترقية الاستثمار .

إن المناطق الحرة هي مناطق مساحتها مضبوطة، وتمثل الأملاك الوطنية العمومية للدولة، وتمارس عليها أنشطة صناعية وخدمانية وتجارية، وذلك طبقا للشروط المقررة قانونيا ووفقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 321/94 المؤرخ في 17 أكتوبر، والمتضمن المناطق الحرة. وتحدث المناطق الحرة بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة وبناء على اقتراح من وزير المالية باعتباره المسئول الأول عن الأملاك الوطنية للدولة، كما تحدد الأنشطة موقعها الجغرافي وحدودها وقوامها ومساحتها، وعند الاقتضاء تحدد الأنشطة التي يسمح أن تمارس فيها، ويمكن أن يشمل العقار الذي يقع عليه أساس المنطقة على مطار أو ملك وطني مينائي، أو يقع بالقرب من ميناء أو مطار أو منطقة صناعية إذا كان نشاطها صناعي .

فإذا تضمنت المنطقة الحرة كليا أو جزئيا ميناء أو مطار، فإن التشريع والتنظيم المعمول به في مجال الأملاك الوطنية والأنشطة المينائية أو المطارية، يبقى هو المطبق عليها، ولا سيما فيما يخص المهام المرتبطة بممارسة صلاحيات السلطة العامة، علما أن جميع الأملاك العقارية، "أراضي ومباني"، والتي تشمل عليها المنطقة الحرة هي أملاك وطنية عمومية للدولة، حسب الشروط المحددة وفقا للمادة 13 من القانون رقم 30/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، هذه الحالة التي تطرح إشكالا كبيرا من حيث طبيعة حق التملك، أو اكتساب الملكية العقارية في المنطقة الحرة عن طريق عقد امتياز، وبموجب اتفاقية، باعتبار أن الأملاك الوطنية العمومية غير قابلة للاكتساب أو التنازل أو الحجز عليها.

الأمر الذي يشكل صعوبة قانونية في تكيف طبيعة التصرف العقاري الواقع في هذه المنطقة، وإن الاستثمار الصناعي يتطلب إقامة منشآت وهياكل قاعدية تمس بصفة مباشرة طبيعة تملك العقار من حيث الاستغلال، فهل يكون الاستغلال عن طريق "الترخيص" باعتباره الوسيلة الوحيدة لشغل الأملاك الوطنية العمومية بصفة مؤقتة؟ أو عن طريق العقد الإداري باعتبار أن الاستثمار يتطلب ذلك خاصة الصناعي منه؟ وبالتالي نكون أمام حق استعمال فقط وليس حق الاستغلال.

نشير إلى أنه من الناحية العملية، لم تظهر بعد أي تهيئة للمنطقة الحرة. إن المناطق التي يتطلب تنميتها مساهمة خاص من الدولة ظهر هذا النوع الجديد من المناطق في إطار الأمر رقم 03/01 المؤرخ في 20 أوت 2001

المتعلق بتطوير الاستثمار، حيث أدخل هذا النوع في النظام الاستثنائي للاستثمار، غير أن تحديد وتنظيم استغلال هذه المناطق من الناحية الجغرافية، لم يتم على أرضية الواقع.

وفي الواقع فإن الأمر رقم 02/03 المتعلق بالمناطق الحرة قد فشل كآلية استراتيجية في مجال الاستثمار ومن جهة أخرى أن المناطق الحرة أصلا لم تظهر إلى الوجود ما عدا التطبيق الوحيد لنظام المناطق الحرة الذي ورد في المرسوم رقم 12/93 وذلك بموجب المرسوم التنفيذي 106/97 المؤرخ في 05 أبريل 1997 المنشئ للمنطقة الحرة للبلاد بولاية جيجل لكن لم يجسد مشروع المنطقة لأسباب غير معروفة وطوي الملف نهائيا، إذ أمضى رئيس الحكومة آنذاك على المرسوم التنفيذي رقم 01/05 المؤرخ في 03 جانفي 2005 المتضمن إلغاء مشروع المنطقة الحرة لبلارة.

وفي سنة 2003 تم إعادة تنظيم المناطق الحرة، وتحديدًا بموجب الأمر رقم 02/03 المؤرخ في 20 جويلية 2003 المتضمن المناطق الحرة. وبذلك نجد أن المشرع قد ارتقى بالمناطق الحرة من مجال التنظيم بموجب المرسوم التنفيذي إلى مجال التشريع، غير أنه وبعد سنتين صدر المرسوم التنفيذي رقم 01/05 المؤرخ في 03 جانفي 2005 يتضمن إلغاء المرسوم التنفيذي رقم 106/97 المتضمن إنشاء المنطقة الحرة لبلارة (جيجل) اعتبرت هذه الخطوة الأولى نحو إلغاء المناطق الحرة في الجزائر، لتليها الخطوة الثانية وهي إلغاء الإطار القانوني المنظم للمناطق الحرة وذلك بموجب القانون 10/06 المؤرخ في 24 جوان 2006.

المبحث الثاني: منح الامتياز كحل لمشكلة العقار الصناعي في الجزائر.

حاولت الدولة إيجاد الصيغ المناسبة لحل مشكلة العقار كأحد معوقات الاستثمار لأنه يعد أهم مورد من موارد المؤسسة الصناعية حيث لا تتحقق التنمية دون تسهيل عمل المستثمر من هذا الجانب فكان لابد من توفير هذا العقار من قبل الدولة¹، ويعتبر عقد الامتياز أو منح الامتياز الأداة القانونية الأنسب للدولة من أجل خلق مشاريع من قبل المستثمرين الصناعيين حيث أن هذا العقد يتعايش مع اقتصاد السوق، وعليه تحتفظ الدولة بامتيازات القانون العام ومن جهة أخرى تقوم بجلب المستثمرين الحقيقيين الذين كانوا يشكون من انعدام العقار الصناعي، مع عدم التنازل على العقار ويبقى فقط للانتفاع.

من أجل معرفة أكثر عن هذا الحل القانوني الذي لجأ إليه المشرع للقضاء على مشكلة العقار الصناعي سنتطرق إلى عقد منح الامتياز (أولا) ثم نقدم دراسة تقييمية لهذا الحل القانوني لمشكلة العقار في نظام الاستثمار في الجزائر.

المطلب الأول: عقد منح الامتياز.

لا شك بأن المجال العقاري، مجال بالغ الأهمية، وبالأخص في بلادنا، وذلك نظرا للاعتبارات التاريخية والسياسية، الاجتماعية، الاقتصادية... الخ، لهذا وعلى غرار باقي تشريعات العالم، صدرت في بلادنا عدة قوانين تتعلق بالعقار تحيط بشتى المجالات، تتضمن عموما تحديد قواعد استعماله، استغلاله، والتصرف فيه، واثبات الحقوق العينية الواردة عليه، وكيفية حمايته من الاعتداءات

¹ - بولكعبيات مورا، مرجع سابق، ص 08.

كل ذلك من أجل تمكين الدولة من إحكام مراقبتها على السوق العقارية بهدف منع المضاربة غير الشرعية التي من شأنها تعميم الفوضى في المعاملات وتسمح بانتقال الحق العيني العقاري من يد إلى أخرى دون مراقبة الدولة مما يخلق تعدد وتعدد المنازعات العقارية، خاصة وأن الكثير من الأشخاص يتجنب احترام الإجراءات القانونية المقررة للتهرب من الرسوم الجبائية، وهو ما يقلل بشأنه من مداخيل مالية كبيرة لفائدة الخزينة العمومية.

وتداركا من المشرع بخطورة هذا الموضوع سن أحكام تنظم هذه المسألة في إطار خدمة الاستثمار من جهة والحفاظ على قيمة وهيبة العقار فكانت أول خطوة ترجمت في المادة 23 من المرسوم التشريعي رقم 93-12، المتعلق بترقية الاستثمار والتي نصت على إمكانية منح جزء من الأراضي التابعة للأمولاك الوطنية الخاصة في إطار عقد الامتياز لانجاز مشاريع استثمارية حيث : " يمكن الدولة أن تمنح بشروط امتيازيه قد تصل إلى الدينار الرمزي، تنازلات عن أراضي تابعة للأمولاك الوطنية لصالح الاستثمارات التي تتجز في المناطق الخاصة "، كما نصت الفقرة الأولى من المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم : 94_322¹، بموجب دفتر الشروط النموذجي على أنه : " يمنح الامتياز لمدة تتراوح بين عشرين (20) وأربعين (40) سنة محسوبة تبعا لأهمية الاستثمار، قابلة للتجديد حسب

¹ - المرسوم التشريعي رقم: 93 _ 12، المؤرخ في 05/10/1993، يتعلق بترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية العدد 64 المؤرخة في 10/10/1993، ص 07. والمرسوم التنفيذي رقم 94 _ 322، المؤرخ في 17/10/1994، يتعلق بمنح امتياز أراضي الأملاك الوطنية الواقعة في مناطق خاصة في إطار ترقية الاستثمار الجريدة الرسمية العدد 67، ص 05.

الكيفيات المقررة في دفتر الشروط المطابق للنموذج الملحق بهذا المرسوم والشروط المالية :

- ✓ الدينار الرمزي طوال المدة المتروكة لاستكمال إقامة مشروعة.
- ✓ دفع إتاوة إيجاريه طوال المدة المتبقي سريانها."

يعد عقد الامتياز عقد إداري، حيث أن الإدارة العمومية طرفا في العقد وتتمتع بمزايا القانون العام وتتخذ من جهة أخرى أحكام القانون الخاص، أي أنها في مركز لائحي وفي نفس الوقت في مركز تعاقدية ولا يمكن تطبيق العقد الإداري بغير السلطة الإدارية ويكون مشروعا إذا كان من بين السلطات المختصة المؤهلة، ويتشكل الاختصاص من المشروعية والكفاءة المؤهلة¹.

عرفته الفقرة 01 من المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 94_322 المتعلق بمنح امتياز أراضي الأملاك الوطنية الواقعة في المناطق خاصة في إطار ترقية الاستثمار² الامتياز هو العقد الذي تخول بموجبه الدولة مدة معينة حق الانتفاع بقطعة أرضية متوفرة تابعة لأملكها الخاصة شخصا طبيعيا أو معنويا يخضع للقانون الخاص مقيم أو غير مقيم أو مؤسسة عمومية اقتصادية لتستعمل تلك الأرض أساسا في إقامة مشروع استثمار في منطقة خاصة"، هذا التعريف فتح الباب على مصراعيه من أجل المنافسة المشروعة بين جميع أشكال المستثمرين.

¹- Andrelaubadere, **Traite de droit administratif**, L.G.D.G, 6^{ème} édition, Paris, France, 1973.

²- المرسوم التنفيذي رقم 94 _ 322، المرجع السابق، ص ص 25 و 26.

كما عرفه المرسوم التنفيذي رقم 07_121 المتضمن تطبيق أحكام الأمر رقم: 06_11، المؤرخ في 30/08/2006 وبموجب دفتر الشروط بالتراضي بأنه: "حق الامتياز هو العقد الذي تخول من خلاله الدولة لمدة معينة الانتفاع من قطعة أرضية متوفرة تابعة لأملكها الخاصة لفائدة شخص طبيعي أو معنوي من القانون الخاص، قصد استخدامه مشروع استثماري".¹

الملاحظ في هذا التعريف أن هذا العقد لا يقتصر فقط على أنه حق بل كذلك هو التزام، طالما أنه عقد وسرعان ما عدل هذا المرسوم وذكر صراحة على أنه عقد أي اتفاق يرتب التزامات بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 09_152² بموجب دفتر الشروط بأنه: "منح الامتياز هو الاتفاق الذي تخول من خلاله الدولة لمدة معينة الانتفاع من أرضية متوفرة تابعة لأملكها الخاصة لفائدة شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون الخاص قصد انجاز مشروع استثماري " كما ذكر المتعاقدين على أنه موجه للمشروع استثماري دون سواه.

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 07_121 المؤرخ في 23/04/2007 يتضمن تطبيق أحكام الأمر 06-11 المؤرخ في 6 شعبان عام 1427 الموافق 30 غشت سنة 2006 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع إستثمارية، جريدة رسمية العدد 27 المؤرخة في 27 افريل 2007، ص 12 الملحق الأول.

² - المرسوم التنفيذي رقم 09 _ 152، المؤرخ في 02 ماي سنة 2009، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، الجريدة الرسمية العدد 27، المؤرخة في 06 ماي سنة 2009، ص 04.

أما الفقرة الأولى من المادة 19 من القانون 8_14 المعدل والمتمم للقانون رقم 90 - 30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية¹ فقد عرفته بأنه: "يشكل منح الامتياز استعمال الأملاك الوطنية العمومية، المنصوص عليه في هذا القانون والأحكام التشريعية المعمول بها، العقد الذي تقوم بموجبه الجماعة العمومية صاحبة الملك العمومي الطبيعي أو تمويل أو بناء و/ أو استغلال منشأة أو التجهيز محل منح الامتياز إلى السلطة صاحبة حق الامتياز"، يتضح من خلال هذا النص أنه شامل ويصفه بأنه عقد².

لقد نص المرسوم التشريعي على فسخ عقد الامتياز عن طريق القضاء في حالة عدم وفاء المستفيد بالتزاماته أو عدم احترام بنود دفتر الشروط، كما منع تحت طائلة إسقاط كل الحقوق كل عملية تهدف إلى البيع أو التأخير، والقاضي هو المختص لمعينة مدى الإخلال بهذه الالتزامات وهو القاضي الإداري -حاليا

¹ - القانون رقم 08 _ 14، المؤرخ في 20 جويلية سنة 2008، المعدل والمتمم للقانون رقم 90 _ 30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية العدد 44، المؤرخة في 03 أوت 2008، ص 10، ص 19.

² - من خلال التعاريف نستنتج أن عقد الامتياز يقوم على أربعة أسس وهي:

- أن تكون الإدارة العمومية طرفا في العقد وهو من العقود الإدارية.
- أن يكون العقد له صلة بالمرفق العام.
- وسائل القانون العام وبالتحديد القانون الإداري.
- يهدف العقد إلى خدمة النفع العام.

المحاكم الإدارية- وترفع الدعوى من أو ضد مدير أملاك الدولة¹. وقد نص دفتر الشروط على عدم جواز البيع أو التأخير طوال مدة انجاز برنامج الاستثمار تحت طائلة الفسخ، كما يمنع بصفة دائمة تحويل وجهة الأرض على الغرض المخصص لها في إطار الانجاز حسب المادة². أما الفقرة الثالثة من المادة المذكورة أعلاه فقد نصت على ما يلي: "وستحدد عن طريقة التنظيم إجراءات المنح وكيفياته وأعباءه وشروطه وكذلك احتمال تحويل المنح إلى تنازل"³. وقد عدلت وتممت بالمادة 148 من قانون المالية لسنة 1996⁴.

مع العلم أن المادة 51 من قانون المالية لسنة 1998 نصت على أنه: "يمكن التنازل أو المنح بامتياز للأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية بالمزاد العلني وذلك لهيئات عمومية، أو المعترف بمنفعتها العمومية أو إلى الجمعيات التي لا تتسم بالطابع السياسي ومؤسسات عمومية ذات الطابع الاقتصادي وأشخاص خاضعين للقانون

¹ - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 94 _ 322، المرجع السابق، ص 24 والفقرة 12 من دفتر الشروط النموذجي المتعلق بمنح امتياز أراضي أملاك الدولة لإنجاز الاستثمارات في المناطق الخاصة، ص 25، الجريدة الرسمية العدد 67.

² - الفقرة 11 من المادة 07 من دفتر الشروط النموذجي، المرجع السابق، ص 27.

³ - المرسوم التشريعي رقم: 93 _ 18، المرجع السابق.

⁴ - الأمر رقم: 95 - 27، المؤرخ في 1995/12/30، يتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية العدد 82.

الخاص¹. الملاحظ في هذه المادة أنه نصت على أن الامتياز يكون بالمزاد العلني لغلق الباب على كل المستثمرين الوهميين الذين يضاربون بالأماك العقارية مع الاستثناء وهو التنازل بالدينار الرمزي للاستثمار ذات أهمية بالغة للاقتصاد الوطني عن طريق اتفاقية بين الحكومة والمستثمر في المناطق الخاصة².

اتخذت الحكومة جملة من التدابير من شأنها التكفل بعقبات الاستثمار وتحسينه وضبطه، فبرنامج الحكومة سابقا الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني يوم 2004/05/22، نص على تسوية مسألة العقار الصناعي، في ظل الشرعية وبعيدا عن أي تبديد للثروة الوطنية، حيث أن مسألة العقار الصناعي غالبا ما يشار إليه على أنه عائق أمام ترقية الاستثمار، فقد سبق أن كان محل إصلاح لتسيير المناطق الصناعية، ومناطق النشاط وهو الإصلاح الذي سوف يتم استكماله على المدى القصير ويسمح بفتح المناطق الموجودة، وتطوير مناطق جديدة وجمع الخدمات الضرورية للمستثمر في هذه الفضاءات وإتاحة هذه الممتلكات في ظل الشفافية على مستوى آليات ترقية الاستثمار، كما سيتكلف هذا الاستثمار بفائض العقار العمومي على مستوى المؤسسات العمومية³.

¹ - قانون رقم 97 - 02، المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1997، المتضمن قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية العدد 89 المؤرخة في 31 ديسمبر سنة 1997، ص 28.

² - بولكعيات موارد، مرجع سابق، ص 25.

³ - برنامج الحكومة "سابقا"، الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، يوم 22 ماي سنة 2004. حاليا يسمى خطة عمل الحكومة بمقتضى تعديل الدستور الجزائري نوفمبر سنة 2008.

وتطبيقا لنص الأمر رقم 11_06 السالف الذكر¹ صدرت المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 121_07 المتضمن تطبيق للأمر² على أنه : "يتم منح حق الامتياز للأراضي التابعة لأمالك الدولة الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية ذات طابع صناعي أو تجاري أو خدماتي كما يأتي :

- عن طريق المزاد العلني، المفتوح أو بالتعهدات المحتومة، عندما تكون واقعة على مستوى.

* بلديات ولاية الجزائر وعنابة وقسنطينة ووهران.

* بلديات مقر الولاية ومقر الدائرة في الولايات الأخرى لشمال البلاد.

* بلديات مقر الولاية في الهضاب العليا.

- بالتراضي وعلى أساس إتاة إجارية سنوية تحددها إدارة أمالك الدولة عندما تكون واقعة خارج بلديات ولايات الجنوب³.

¹ - الأمر رقم 06 - 11 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة السالف الذكر .

² - مرسوم تنفيذي رقم 121_07، المرجع السابق، ص 9.

³ - المرسوم التنفيذي رقم: 07 - 121، المرجع السابق، ص 11.

تقرير إستراتيجية الصناعية الذي وافق عليه مجلس الوزراء برئاسة فخامة رئيس الجمهورية، سنة 2007.

الملاحظ أنه قد وسع منح الامتياز إلى القطاع التجاري بعد ما كان المرسوم التشريعي رقم 93-12، لم يحدد النشاط واكتفى بأنه خاضع للقانون الخاص أو مؤسسة عمومية.

فيما يخص تنمية القطاع الصناعي فنقول أنه:

- ✓ تحرير السوق أثر بشكل ايجابي على النشاط غير الصناعي، وأصبح اقتصاد البازار هو المهيمن.
- ✓ بالرغم من الترتيبات التحفيزية، طرحت الدولة استراتيجية الصناعية الجديدة، لكن لم ترى النور.

وقد سبق وأن أعدت وزارة الصناعة وإعادة الهيكلة في منتصف ماي سنة 1998، برنامجا خاصا بدعم القدرة التنافسية، يهدف إلى مواكبة تحرير الاقتصاد الوطني عمليا مع أفق 2010، ويقوم هذا البرنامج على اعتبار جملة من الأولويات نذكر من بينها التوحيد الصناعي والجودة، خدمات دعم الصناعة، إعادة تأهيل المناطق الصناعية، التكوين، نظام المعلومات¹.

¹ - من مداخلة وزير الصناعات والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة (سابقا) لدى افتتاحه ملتقى حول الجمعيات المهنية في مجال الصناعات والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في شهر جوان سنة 2001.

تم إصدار الأمر رقم : 04_08 يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة¹، الذي ألغى العمل بالأمر رقم: 11_06 حيث تم إلغاء العمل بالمرسوم التنفيذي رقم 121_07، بموجب المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم : 152_09 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية²، على أنه : " تلغى أحكام المرسوم التنفيذي رقم: 121_07، المؤرخ في 23 أبريل سنة 2007، والمتضمن تطبيق أحكام الأمر رقم: 11_06، المؤرخ في 30 أوت سنة 2006، الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية "

هذا المرسوم الجديد ألغى التنازل على الأملاك الوطنية الخاصة الموجهة لإنجاز المشروع الاستثماري واكتفى فقط بمنح الامتياز على هذه الأملاك³.

¹ - الأمر رقم 04_08، المؤرخ في 01 سبتمبر 2008، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، الجريدة الرسمية العدد 49، المؤرخة في سبتمبر سنة 2008، ص 03.

² - المرسوم التنفيذي رقم 09 _ 152، المرجع السابق.

³ - بولكعيبات مورا، مرجع سابق، ص 25 وما بعدها.

المطلب الثاني: تقييم مسألة عقد الامتياز كحل لازمة العقار في نظام الاستثمارات.

يشكل العقار أحد أهم الصعوبات لإنشاء وتطوير القطاع الخاص الوطني والأجنبي وجعلها أكثر ديناميكية في الجزائر، والوصول إلى العقار الصناعي فهو جد معقد بسبب ندرة الأراضي المخصصة، وبسبب تكاليف وأعباء ومضاربة جد هامة. أكثر من 40 % من المؤسسات تبحث عن العقار الصناعي، انتظارها هذا قد يصل أحيانا إلى 4 سنوات.

مما جعل من مسألة العقار المحدد الرئيسي لموقع المؤسسة خلافا لما هو متعارف عليه، فالقرب من السوق، ووجود الهياكل الجيدة، وتوفر المادة الأولية واليد العاملة المؤهلة هي العوامل التي يجب أن تؤخذ في الحسبان قبل انطلاق أي مشروع. وكل هذا جعل من مشكل العقار الصناعي أحد أهم معوقات الاستثمار في الجزائر على الرغم من شساعة البلد وتنوع ميزات المناطق¹. من هذا المنطلق كان خيار الدولة في تبني نظام الامتياز كحل لمشكلة العقار الصناعي في الجزائر.

ترتب على مسألة تنظيم العقار بموجب القوانين التي جاءت لتضع الإطار القانوني والتنظيمي للعقار الصناعي في المرحلتين الأولى والثانية عدة نتائج سلبية تتلخص بالنظر لمرحلة الاقتصاد الموجه في: -وجود فراغ قانوني لتسيير المناطق

¹ - منصوري الزين، آليات تشجيع وترقية الاستثمار كأداة لتمويل التنمية الاقتصادية، دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص نقود ومالية كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير جامعة الجزائر، 2006/2005، ص 156.

الصناعية لكون المرسوم 55/84 المؤرخ في 03 مارس 1984 لم يعد يتلاءم والظروف الاقتصادية الجديدة خاصة وأنها تعاني من عجز مالي.

- عجز التعليم الوزاري رقم 28 المؤرخة في 15 مارس 1994 المتعلقة بآليات تسهيل منح الأراضي إلى المستثمرين عن تسوية مشكل العقار الصناعي إذ في هذا الشأن أن من بين 16420 قطعة قابلة للاستغلال لم تسوى منها سوى 2899 قطعة ما يعادل 19,65 % مقابل 13514 غير مهيأة أي ما يعادل 82,30%.

- تعدد الهيئات المكلفة بمنح العقار الصناعي والتي تتوزع عبر الجماعات المحلية والإدارية المركزية والمؤسسات العمومية المستقلة وعدم توفر شبك وحيد مناسب وحقيقي لا مركزي متواجد على المستوى المحلي.

هذا ما أدى بالدولة إلى اعتماد نظام الامتياز لانجاز المشاريع الاستثمارية، في إطار تقييم سياسة الاستثمار عموما وحتى تبقى مالكة للعقار وإبقائه على طبيعته الأصلية، وتوجه هذه المشاريع في الطريق الحقيقي والصحيح فقد كانت الدولة تباع الأراضي بالتراضي للمستثمرين الذين لم يظهروا بالوجه الحقيقي المنوط به ولم يكونوا في مستوى تطلعات ورغبة الدولة لذلك، فقد أظهر المستثمرون أن همهم الوحيد الحصول على العقار لتحقيق أرباح، بسبب ذلك ألغي التنازل واقتصر فقط على الامتياز، مع اعتماده قانونا ومن قبل مجلس مساهمات الدولة بعد مرور الملف على الهيئات المتخصصة التي سنتناولها لاحقا.

في هذا الإطار اتخذت الحكومة جملة من التدابير من شأنها التكفل بعقبات الاستثمار وتحسينه وضبطه، فبرنامج الحكومة سابقا الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني يوم 2004/05/22، نص على تسوية مسألة العقار الصناعي، في ظل الشرعية وبعيدا عن أي تبديد للثروة الوطنية، حيث أن مسألة العقار الصناعي غالبا ما يشار إليه على أنه عائق أمام ترقية الاستثمار، فقد سبق أن كان محل إصلاح لتسيير المناطق الصناعية، ومناطق النشاط وهو الإصلاح الذي سوف يتم استكمالها على المدى القصير ويسمح بتثمين المناطق الموجودة، وتطوير مناطق جديدة وجمع الخدمات الضرورية للمستثمر في هذه الفضاءات وإتاحة هذه الممتلكات في ظل الشفافية على مستوى آليات ترقية الاستثمار، كما سيتكلف هذا الاستثمار بفائض العقار العمومي على مستوى المؤسسات العمومية¹.

من أجل وضع حد للممارسات غير المستغلة والمتمثلة في المضاربة بشأن العقارات التي كانت تباع بالتراضي وفقا للمادة 161 من القانون رقم 91_25 المتضمن قانون المالية لسنة 1992²، ومن أجل الحيلولة دون الإضرار بالتنمية الشاملة قررت السلطات العمومية اللجوء إلى نظام الامتياز.

ورغم هذه القفزة وتحويل المسار في تشجيع الاستثمار عن طريق تنظيم العقار إلا أن مرحلة الاقتصاد الحر أيضا عرفت نقائص تتلخص في ما يلي:

¹ - برنامج الحكومة "سابقا"، الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، يوم 22 ماي سنة 2004. حاليا يسمى خطة عمل الحكومة بمقتضى تعديل الدستور الجزائري نوفمبر سنة 2008.

² - القانون رقم 01 _ 25، المتضمن قانون المالية 1992، المرجع السابق.

- كدراسة تقييمية لهذا الحل القانوني نشير إلى أن الجزائر وفي الحقبة الزمنية من 1993 إلى 2006 تتوفر على أكثر من 72 منطقة صناعية تمتد على مساحة 14800 هكتار وهي تعاني أغلب هذه المناطق منعدم توفير المناطق الصناعية على المنشآت القاعدية الضرورية للاستثمار كالكهرباء، الغاز، الماء والطرق، والهاتف حيث أن الكثير من المستثمرين يغادرون أو ينفرون من الاستثمار بها بمجرد زيارتها بالإضافة إلى عدم امتلاك المناطق الصناعية لسندات ملكية إذ أن أغلبها يحوز على سندات إدارية محررة على سبيل التخصيص¹.

- طغيان المضاربة على العقار الصناعي حيث تم تحويل عدد معتبر من العقارات الصناعية إلى وجهة غير استثمارية، كالبناى وقد أدى ذلك إلى بروز عامل الندرة ومحدودية الغرض، لكن مع هذه المضاربة هناك نوع من التناقض الناجم عن سوء تسيير العقار الصناعي حيث نجد كثرة الطلبات على هذا العقار من جهة، ومن جهة أخرى غير مستغلة قدرتها وزارة الصناعة بـ 15% من المساحة الإجمالية للعقار الصناعي. كما أن بعض المؤسسات العمومية تستحوذ على مساحات كبرى في حين أن حاجتها الفعلية لا تتعدى منها 3% .

وهو ما أدى بوزير وزير المالية السابق السيد مراد مدلسي تحليلًا عن وضعية العقار أمام لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتخطيط يوم الأربعاء 11 أكتوبر 2006، وقدم هذه المبررات في عرض أسباب الأمر رقم

¹ - مطبوعة تتضمن تقرير وزارة الصناعة وإعادة الهيكلة سابق السنة 1999، ص 08.

06-11 حيث أبرز بعض مشاكل العقار التي تكمن في كون الدولة هي الدولة الوحيدة التي تقدم العقار، وأن العقار الموجود غير مستغل بصفة عقلانية من طرف بعض الشركات التي تحصلت على قطع أرضية تتفاوت احتياجاتها ولذلك كان لزاما على الدولة استرجاع الأراضي الفائضة وإعادة توزيعها من جديد، لتقليل الضغط على العقار من جهة وتوفير أراضي فائضة من جهة أخرى لتشجيع الاقتصاد الوطني والتحفيز على الاستثمار¹.

إن قوانين الاستثمار لم تذهب بعيدا في تنظيم العقار الصناعي باعتباره ثروة غير متجددة خاصة المرسوم التشريعي رقم 12/93 المتعلق بتطوير الاستثمار ولم يعالج كيفية إدارته وتسييره وكذا الطريقة المثلى لاستغلاله ولا حتى إعطاء المعايير الأزمة لإقامته لضبط حدوده، بقدر الاهتمام وتكريس منح الامتيازات الواردة بمناسبة استغلال العقار الموجه للاستثمار خاصة في مجاله الصناعي كما لم تحل الإشكالات العالقة به إلا باستحداث أهم جهاز مركزي سنة 2007 الذي يقوم بدور الوساطة والضبط والتسيير وذلك بموجب الرسوم التنفيذي رقم 191/07 المؤرخ في 25 أفريل 2007، إلى جانب تحديد آلية استغلال العقار الصناعي الذي تكفل بتحديد الأمر 04/08 ومراسيمه التنفيذية الصادرة سنة 2009.

¹ - بيان صحفي 06 جانفي 2009 على الساعة 09 WWW.APN.DZ

الخاتمة:

من خلال هذه النصوص نجد أن المشرع الجزائري خصص عبر مختلف القوانين التي نظمت مجال الاستثمار جزءاً هاماً من المواد لمجال الحماية وذلك من خلال منحه وبصفة مباشرة عدة ضمانات للمستثمرين، وعياً منه لما لهذه الضمانات من دور في توفير جو اقتصادي وتجاري مواتي وأكثر ملائمة لإنجاز استثماراتهم واستغلالها الاستغلال الأمثل، وقد حاول المشرع في كل مرة عند تعديله أو سنه لقانون جديد تجنب كل ما شاب القانون السابق من نقائص وثغرات التي تظهر من خلال الممارسة والتطبيق، قصد الوصول إلى إطار قانوني متكامل.

ولكن رغم ذلك فإن الآفاق التي طمحت إليها الجزائر لم تتحقق وفي مقدمتها الرفع من حجم الاستثمارات رغم تعزيز الضمانات القانونية وتكريس جملة من الآليات القانونية تمثلت في محاولة حل مشكلة العقار، ولكن لابد التركيز أن هذه المشكلة وإن كانت السبب في إنقاص حجم الاستثمارات إلا أنها لم تكن السبب الأول أو الوحيد بل على العكس فإن احتفاظ المشرع بهيبة العقار في الجزائر من بين أهم عناصر السيادة الوطنية.