

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد لمين و باغين سطيف
كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم الحقوق

تخصص: الحوكمة والإدارة العمومية

أطروحة مقدّمة

لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث

بعنوان:

الإدارة الرشيدة للعقار الصناعي في الجزائر

إشراف الدكتورة:

توابتي إيمان ريمة سرور

إعداد الطالب:

لواهم رضا

أعضاء لجنة المناقشة:

-
- د. معمري نصر الدين، أستاذ محاضر "أ"، جامعة سطيف 2.....رئيسا
 - د. توابتي إيمان ريمة سرور، أستاذة محاضرة "أ"، جامعة سطيف 2.....مشرفا ومقررا
 - د. ذواوي عادل، أستاذ محاضر "أ"، جامعة سطيف 2.....ممتحنا
 - د. برارمة صبرينة، أستاذة محاضرة "أ"، جامعة سطيف 2.....ممتحنا
 - د. رزيق أميرة، أستاذة محاضرة "أ"، جامعة باتنة 1.....ممتحنا
 - د. مناصرية سميحة، أستاذة محاضرة "أ"، جامعة خنشلة.....ممتحنا
-

السنة الجامعية: 2022-2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا}

طه: الآية: 114

شكر وعرfan

الحمد لله الذي ما تناهى دربٌ أو تمَّ جُهدٌ ولا خُتمٌ سعيٍّ إلا بفضلِهِ، وما تخطى العبد من عقباتٍ أو صعوباتٍ، وما كنتُ لأفعلَ لولا فضلُ ربِّ الأرضِ والسمواتِ.
فالحمد لله على التيسيرِ وعلى التمامِ، ثم الحمد لله حين البدءِ وحين الختامِ.
ثم أزكى تحيةٍ شكرٍ وامتنانٍ وتقديرٍ وعرfan، أقدمها إلى أستاذتي الفاضلة توابتي إيمان ريمة سرور على صبرها عليّ، ونصائحها القيّمة وتوجيهاتها وتشجيعاتها المتواصلة؛ فاللهمّ جازها عني خير الجزاء.

كما أتقدم بأسمى عبارات الشكر والتقدير لأعضاء لجنة المناقشة الموقرة على قبولهم مناقشة هذه الأطروحة.

كما أخص بالشكر والامتنان كلّ أساتذتي الكرام بجامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، كلّ باسمِهِ وصفته على ما تفضّلوا به عليّ تدريس وتعليم ومعارف، وجادوا به من توجيهات ونصائح.

ولكلّ من ساهم في هذا العمل الأكاديمي من قريب أو بعيد، والذي أجعله اللهم خالصاً لوجهك الكريم.

الإهداء

إلى من جعله ربي سببا في زرع أصغى ما في نفسي، وأدبني فأحسن تأديبي، إلى روح
أي الطاهرة.

إلى من كان دعاؤها سرّ نجاحي وحنانها بلسم جراحي، إلى أمي، التي مَهَمَّا فعلتُ فلن
أوفّيها حقها الأزلي، ومَهَمَّا قلت لن أردّ لها فضلها الأبدي.

إلى من شاركتني الأحلام وبرّفتها هانت مسيرة الأيام، رفيقة الدرب والعلم والأمل،
زوجتي.

إلى أعلى الأمانات وسبيلي إلى الفوز بالرضا والقبول، ولديّ، سامي وأديب.
إلى من بهم يشتدّ ساعدي وتعلو هامتي، هم سندي وركائز نجاحي، أخواتي وإخوتي،
إلى بناتهم وأولادهم وكلّ أفراد الأسرة صغيرها وكبيرها.

إلى أصدقائي وزملائي في العمل بئر بركين، إخوتي في مصلحة الآبار، لهم مني فائق
التقدير والشكر والامتنان، لدعمهم وتشجيعهم لي وصبرهم عليّ.

إلى كل هؤلاء جميعا.. أهدي هذا العمل

رضا لو اهتم

قائمة الرموز والمختصرات

<i>Principales Abréviations</i>	<i>Signification</i>	اللغة العربية
<i>Op.cit.</i>	<i>Ouvrage Précédemment Cité</i>	مرجع سابق
<i>Ibid.</i>	<i>Le même ouvrage</i>	المرجع نفسه
<i>J.O.R.A.D.</i>	<i>Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique</i>	(ج ر) : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية
<i>S.N.A.T</i>	<i>Schéma National d'Aménagement du Territoire</i>	المخطط الوطني لتهيئة الإقليم
<i>P.O.S</i>	<i>Plan d'Occupation de Sol</i>	مخطط شغل الأراضي
<i>P.D.A.U</i>	<i>Plan Directeur d'Aménagement Urbain</i>	المخطط التوجيهي لتهيئة الإقليم
<i>P.A.W</i>	<i>Plan d'Aménagement de Wilaya</i>	مخطط الولائي للتهيئة
<i>S.R.A.T</i>	<i>Schéma Régional d'Aménagement du Territoire</i>	المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم
<i>A.N.D.I</i>	<i>Agence Nationale de Développement d'Investissement</i>	الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار
<i>A.A.P.I</i>	<i>Agence Algérienne de Promotion d'Investissement</i>	الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار
<i>C.N.I</i>	<i>Conseil National d'Investissement</i>	المجلس الوطني للاستثمار
<i>A.N.I.R.E.F</i>	<i>Agence Nationale d'Intermédiation Et de Régulation Foncière</i>	الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري
<i>C.A.D.A.T</i>	<i>Caisse Algérienne d'Aménagement de Territoire</i>	الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية
<i>C.N.E.R.U</i>	<i>Centre National des Etudes et de Recherche Urbaine</i>	المركز الوطني للدراسات والبحث العمراني
<i>E.G.Z.I</i>	<i>Entreprise de Gestion des Zones Industrielles</i>	شركات تسيير المناطق الصناعية
<i>E.P.I.C</i>	<i>Entreprise Publique Industriel et Commerciale</i>	المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية

<i>E.P.A</i>	<i>Entreprise Publique Administrative</i>	المؤسسات العمومية الإدارية
<i>S.G.I</i>	<i>Société de Gestion Immobilière</i>	شركات التسيير العقاري
<i>S.G.P</i>	<i>Société de Gestion des Participations</i>	شركات تسيير المساهمات
<i>C.A.L.P.I</i>	<i>Commission d'Aide et de Localisation pour la Promotion d'Investissement</i>	لجنة مساعدة وتحديد مكان ترقية الاستثمارات
<i>C.A.L.P.I.R.E.F</i>	<i>Commission d'Aide et de Localisation pour la Promotion d'Investissement et Régulation foncière</i>	لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار
<i>A.N.A.T</i>	<i>Agence Nationale d'Aménagement du territoire</i>	الهيئة الوطنية لتهيئة الإقليم
<i>C.N.E.R.A.U</i>	<i>Centre National d'Etude et Recherche Appliquée d'Urbanisme</i>	المركز الوطني للدراسات والأبحاث التطبيقية في العمران
<i>A.P.S.I</i>	<i>Agence de Promotion et de Soutien d'Investissement</i>	هيئة ترقية ودعم الاستثمار
<i>S.P.A</i>	<i>Société Par Action</i>	شركة ذات أسهم
<i>S.G.I</i>	<i>Société de Gestion Immobilière</i>	شركة التسيير العقاري
<i>A.F.N</i>	<i>Agence Foncière Nationale</i>	الوكالة العقارية الوطنية
<i>A.F.L</i>	<i>Agence Foncière Locale</i>	الوكالة العقارية المحلية
<i>E.G.Z.I</i>	<i>Etablissement de Gestion des Zones Industrielles</i>	مؤسسة تسيير المناطق الصناعية

قائمة الأشكال والجداول

❖ قائمة الأشكال والجداول

الصفحة	عنوان الجدول أو الشكل	الرقم
48	مخطط التوزيع الجغرافي للعقار الصناعي في الجزائر من إنجاز الباحث خلال الفترة الممتدة من 1962 إلى 1989.	01
66	مخطط التوزيع الجغرافي لمناطق النشاط في الجزائر من إعداد الباحث بناء على إحصائيات وزارة تهيئة الإقليم وحماية البيئة لسنة 2004.	02
144	إحصاء الإصدار التشريعي والتنظيمي المنظم للعقار الصناعي في الجزائر من إنجاز الباحث خلال الفترة الممتدة من 1962 إلى 2022.	03

مقدمة

مقدمة

تُشكّل الأملاك الوطنية عصب النشاط الإداري، لذا كان من الضروري أن تتوفر الدولة والشخصيات المعنوية العامة على الأموال اللازمة بنوعيتها، عقارات ومنقولات، لتسيير مرافقها وتحقيق أهدافها وتنفيذ سياساتها الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية... وغيرها.

وطالما أنّ هذه الأملاك تُستخدم للصالح العام وإشباع الحاجيات العامة، كان لا بد أن تحظى بحماية خاصة تفوق الحماية القانونية المقررة لأموال الأفراد أو الأموال الخاصة بصفة عامة، ولا يتجسّد ذلك إلا بإخضاع استغلال وتسيير هذه الأموال لنظام قانوني خاص واستثنائي تراعى فيه الطبيعة الخاصة لهذه الأموال وتضمّن من خلاله استغلالها الرشيد والعقلاني.

بالنسبة للوضع في الجزائر، ونظرا للطبيعة الخاصة للأملاك الوطنية أو ما يُطلق عليها بـ"أملاك الدومين"، عُنيّت معظم التشريعات الوطنية بتحديد الإطار القانوني الذي يضبط أساليب إدارتها، استغلالها وتسييرها، ويضمّن حمايتها من أيّ اعتداء يقع عليها، سواء من قبل الإدارة العامة في حد ذاتها أو من قبل الغير.

وقد تأثرت الملكية العمومية والخاصة بتوجّه الدولة نحو اقتصاد السوق، لا سيما بعد صدور الدستور الجزائري لسنة 1989¹، الذي فتح المجال لإصلاحات اقتصادية عميقة اتّجهت نحو سياسة الانفتاح الاقتصاديّ وخيار التوجّه نحو فتح آفاق الاستثمار وإعادة النظر في بعض القواعد الإيديولوجية والمؤسسية؛ حيث تمّ بموجب الإطار الدستوري أعلاه التحوّل من نظام وحدة الأملاك الوطنية إلى نظام الأزواجية القائم على التمييز بين الأملاك الوطنية العمومية والأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الدولة وجماعاتها المحلية، وقد أبقى المشرّع الجزائري على هذا التقسيم في التعديلات الدستورية الموالية ومنها التعديل الدستوري لسنة 2020²؛ حيث نصّت المادة 22 منه، على أنه: "يحدّد القانون الأملاك الوطنية، تتكوّن الأملاك الوطنية من الأملاك العمومية والخاصة التي تملكها كلّ من الدولة والولاية والبلدية".

¹- الأمر رقم: 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، المتضمّن دستور 1989، (ج ر، العدد 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989).

²- المرسوم الرئاسي رقم: 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمّن التعديل الدستوري 2020، (ج ر، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020).

ويعدُّ العقار الصناعي إحدى أهمّ مشتملات الأملاك الوطنيّة، وباعتباره يندرج ضمن قائمة الأملاك الوطنيّة الخاصّة، فهو يؤدي وظيفة امتلاكية ومالية، بالدرجة الأولى؛ حيث يعدّ الرّكيزة الأساسيّة للمشروعات الاقتصاديّة والوعاء الأنسب لكلّ المبادرات المتعلّقة بالاستثمار.

تمتلك الجزائر حافظةً عقاريّة صناعيّة مهمّة، تكوّنت في بداية الأمر من مناطق صناعيّة وُرثت بعد الاستقلال، تميّزت بغياب التوازن الإقليميّ في توزيعها عبر الإقليم الوطني، وقد حاولت السلطات العموميّة بعد الاستقلال تدارك هذا الخلل في توزيع الاستثمارات الصناعيّة على جهات عديدة من الوطن؛ معتمدةً على إنشاء مناطق مهيةً خصيصًا لاستقبال نشاطاتٍ صناعيّة، موزعة بين المناطق الصناعيّة المنظّمة بموجب المرسوم رقم: 73-45 لسنة 1973، المتعلّق بإنشاء لجنة استشاريّة لتهيئة المناطق الصناعيّة¹، ومناطق النشاط المنشأة على رصيد الاحتياطات العقاريّة للبلديّة المنظّم بموجب الأمر رقم: 74-26 لسنة 1974، المتضمّن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات².

لاحقًا، وبسبب التوطين غير العقلانيّ لهذه المناطق، التي تركز أغلبها على الشريط الساحلي، بالإضافة إلى عزوف المستثمرين عن المناطق المهية في المناطق الداخلية نظرًا لغياب الجاذبية والجدوى الاقتصاديّة؛ اتّجهت الدولة الجزائرية من خلال قوانين الاستثمار المُستحدثة إلى تدعيم الحافظة العقاريّة الصناعيّة عن طريق منح امتيازاتٍ مهمّة للمستثمرين في مناطق محدّدة؛ فجاء المُشرّع بمفهوم المناطق الخاصّة، وصنّف هذه المناطق إلى المناطق المطلوب ترفيقها ومناطق التوسّع الاقتصادي.

خلال السنوات الأخيرة، وتماشيا مع التوجّه الاقتصادي الجديد، فضلا عن الثغرات التي تخلّلت السياسة الصناعيّة السابقة، حاولت الدولة تدعيم حافظتها العقاريّة الصناعيّة باسترجاع الأصول المتبقية التابعة للمؤسسات العموميّة المستقلّة وغير المستقلّة المنحلّة؛ حيث استعادت الدولة الأصول العقاريّة التي تشكّل وحدة استغلالٍ مستقلّة لبعض المؤسسات العموميّة الاقتصاديّة التي شملتها إجراءات الخصخصة؛ لتُشكّل بالإضافة إلى الأصول العقاريّة الفائضة غير اللازمة

¹ المرسوم التنفيذي رقم: 75-45، المؤرخ في 28 فيفري 1975، يتضمّن إحداث لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية، (ج ر، العدد 20، الصادرة بتاريخ 9 مارس 1975).

² الأمر رقم: 74-26، المؤرخ في 22 جانفي 1974، يتضمّن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات، (ج ر، العدد 19، الصادرة بتاريخ 5 مارس 1974).

موضوعياً لنشاط المؤسسات العمومية الاقتصادية والمحلية، ولا سيما الأراضي المتوقّرة في المناطق الصناعية، جزءاً من الحافظة العمومية للعقار الصناعي؛ حيث أُعيد إدماج هذه الأصول العقارية ذات الأهمية القصوى ضمن الأملاك الوطنية الخاصة، وقامت الدولة بإبرازها في سوق العقار الصناعي حتى لا تصبح هذه الحافظة العقارية مُجمّدة دون أيّة فائدة.

فقد حاول المُشرّع الجزائري منذ الاستقلال تحديد معالم الإطار القانوني للنشاط الاستثماري، وبالتبعية النظام القانوني للعقار الصناعي، لما له من دور أساسي وجوهري في إنعاش الاقتصاد الوطني وتحقيق أهداف السياسات الحكومية باختلاف النهج المُتَّبَع في كلّ مرحلة من المراحل التاريخية التي مرّت بها الجزائر.

وقد نتج عن ذلك تضخّم تشريعيّ متعدّد المصادر، شامل لمُختلف الجوانب، بدءاً بإجراءات تكوين حافظة العقار الصناعي، ثم ضوابط تسيير وإدارة هذه الحافظة بمُختلف مُكوناتها، ووصولاً إلى الإطار القانوني المنظم لاستغلال العقار الصناعي الموجّه للاستثمار، غير أنّ المُشرّع الجزائري حاول لاحقاً تكييف هذا الإطار القانوني مع المتغيّرات والحركية الكبيرة التي شهدتها قطاع الاستثمار من جهة، وكذا البحث عن المنظومة القانونية المثلى لترشيد تسيير واستغلال العقار الصناعي.

وبالإضافة لاهتمام المُشرّع الجزائري بتحديد معالم وضوابط الإطار القانوني المنظم للمجال الاستثماري للعقار الصناعي؛ فقد عُني أيضاً بإحداث الإطار المؤسّساتي الذي يضمن وضع هذه المنظومة القانونية موضع التنفيذ، والرقابة على تطبيق أحكامها واحترام قواعدها من قبل الإدارة المالكة والغير.

في هذا الخصوص، عرّف الإطار المؤسّساتي للعقار الصناعي في الجزائر تعدّد الأجهزة والهيئات المكلفة بإدارته وتسييره عبر مُختلف المراحل والتطوّرات التي عرّفها هذا المجال؛ فقد تعاقبت على تسيير العقار الصناعي مؤسسات وأجهزة وهيئات مختلفة، تباينت طبيعتها القانونية بين مركزية ومحلية، سياسية وتقنية متخصصة.

وفي سياق تنظيم وضبط الاستثمار في العقار الصناعي، وُضِع المُشرّع الجزائري إطاراً قانونياً لتنظيم عقود استثمار العقار الصناعي، بدءاً بأسلوب التنازل أو عقد البيع المُنصبّ على الأملاك الوطنية الخاصة للدولة، لفائدة المستثمرين (المرسوم التشريعي رقم: 75-45 سالف الذكر والنصوص اللاحقة له)، ثم أسلوب عقد الامتياز القابل للتنازل (المرسوم التشريعي رقم: 06-

11¹)، ووصولاً إلى الإلغاء المُطلق للتنازل الكليّ وتكريس الامتياز كأسلوب وحيد لاستغلال العقار الصناعي إلى يومنا هذا، (الأمر رقم: 04-08 لسنة 2008²).

فقد حاول المُشرع الجزائريّ البحث عن الصيغة المثلى التي تُمكن من الاستغلال العقلائيّ لهذا المورد، عبر اتّخاذ عدّة تدابير ترمي إلى ضبط السوق العقارية ورفع العرض العقاريّ، وتكييف النصوص القانونية في محاولة منه للتوفيق من جهة، بين تشجيع الاستثمار عبر منح امتيازات وضمانات مُهمة للمستثمرين، ومن جهة أخرى ترشيد استغلال العقار الصناعي عبر تامين موارد الاستغلال، وتفعيل الرّقابة واسترجاع العقار الصناعي غير المُستغلّ لتدعيم العرض العقاريّ المُوجّه للاستثمار.

إنّ أغلب الإصلاحات التي قامت بها السلطات العموميّة في مجال إدارة وتسيير العقار الصناعي ركّزت في أغلبها على الاهتمام بالاستثمار وتحقيق التنمية الوطنيّة، غير أنّ النتائج التي توصّلت إليها لم تكن في مستوى التوقّعات نفسها، الأمر الذي دفع بعدد من الخبراء في المجال إلى الضّغط من أجل إعادة النظر في برامج الإصلاح ووجوب التركيز على الجوانب غير الاقتصادية وعلى رأسها الإصلاح المؤسّساتي، القانونيّ والحوكمة الرّشيدة للعقار الصناعي، ومنه الإصلاح بمقاربة الحوكمة.

وتظهر الحوكمة كمقاربة ذات أهمية بالغة في توجيه سياسة الدولة من أجل تعزيز أُسس ومبادئ الحكم الرّشيد؛ حيث تُعرّف الحوكمة على أنها عمليّة التسيير والإصلاح المؤسّساتيّ المتعلّق بالإدارة وباختيار السياسات وتحسين مستوى التنسيق وتقديم الخدمات في المرافق العموميّة؛ باستخدام الأساليب السليمة وروح المسؤوليّة لتحقيق التنمية المستدامة³؛ حيث يتّضح جلياً وجود علاقة إيجابية قويّة بين تسيير إدارة العقار الصناعي والمؤشّرات العامّة للحوكمة الرّشيدة، خاصة البُعد التقنيّ منها؛ حيث يسمح التركيز المُطلق والفعليّ لمؤشّرات الشّفافيّة، المسؤوليّة والرّقابة،

¹-الأمر رقم: 11-06، المؤرّخ في 30 أوت 2006، المحدّد لشروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملك الخاصة للدولة والموجّهة لإنجاز مشاريع استثمارية، (ج ر، العدد 53، الصادرة بتاريخ 30 أوت 2006)، الملغى.

²-الأمر رقم: 04-08، المؤرّخ في 01 سبتمبر 2008، المحدّد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملك الخاصة للدولة والموجّهة لإنجاز مشاريع استثمارية المعدّل والمتّم، (ج ر، العدد 49، الصادرة بتاريخ 03 سبتمبر 2008).

³- ورد هذا التعريف ضمن تقرير للبنك الدولي:

Word Bank, **Governance et development**, Washington, 1992, p.01, Disponible sur le site web: <https://www.worldbank.org/en/home>, date de consultation 15/02/2021.

الأمن القانوني، التشاركية، الجودة والفعالية في التسيير والرؤية الاستراتيجية، يسمح بالوصول إلى إدارة رشيدة وعقلانية للعقار الصناعي في الجزائر.

• أهمية الدراسة:

تظهر أهمية الدراسة من زاويتين أساسيتين:

• **من الناحية العلمية والنظرية**، يُمكن اعتبار موضوع الدراسة من المواضيع الجديرة بالمناقشة والتحليل؛ حيث يكتسب هذا البحث أهميته العلمية بالخصوص من حيث ارتباطه بمجالين قانونيين يطرحان العديد من الإشكالات القانونية والعملية، ويتعلق الأمر بمجال الأملاك الوطنية من جهة أولى، والذي يمثل بحد ذاته أحد المواضيع الجديرة بال طرح على طاولة نقاش الهيئات المركزية والجماعات المحلية، بالإضافة إلى ارتباطه بمجال الاستثمار، الذي لا يزال إلى يومنا هذا يثير الكثير من الإشكالات والنقاشات من جانب الحقوقيين ورجال الأعمال.

ولذلك يمثل موضوع الدراسة في إطاره الجغرافي وفي نطاقه الزمني، أولوية علمية تثير الكثير من التساؤلات والإشكالات التي سننتظر إلى طرحها، ومناقشتها واقتراح الحلول الكفيلة بإصلاح الوضع المتأزم.

وتبرز أهمية الدراسة أكثر فأكثر، في إطارها العملي من خلال ربطها بالظروف والمعطيات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية التي يفرضها الواقع؛ فبالنظر للتجاوزات والممارسات غير القانونية والتلغبات التي عرفتها الساحة الوطنية في مجال المعاملات المنصبة على العقارات الخاصة بالدولة وجماعاتها المحلية، تحت طائلة العقار الموجه للاستثمار الصناعي، وبالإحالة إلى إحصائيات عملية الجرد الواسعة التي قامت بها الحكومة أخيرا، على مستوى مختلف المناطق الصناعية ومناطق النشاطات بغرض إحصاء وتحديد الأوعية العقارية غير المستغلة، أو تلك التي مُنحت للمستثمرين دون أن يقوموا بتجسيد المشاريع المبرمجة بهدف استرجاعها ودمجها ضمن العرض العقاري الموجه للاستثمار، والتي خلّصت إلى إحصاء مساحة إجمالية غير مستغلة تُقدّر بـ: 3876 هكتارا على مستوى المناطق الصناعية ومناطق النشاطات، منها 1422 هكتارا ممنوحة في إطار نظام التنازل، والباقي ضمن نظام الامتياز على الأراضي المطبق حاليا¹، هذه

¹ - تصريح الوزير الأول خلال ردّه على أسئلة وانشغالات نواب المجلس الشعبي الوطني في إطار مناقشة مخطط عمل الحكومة لسنة 2021، موقع وكالة الأنباء الجزائرية، تاريخ الاطلاع 08 فيفري 2022، <https://www.aps.dz/ar/economie/112576-2021>

الإحصائيات تُظهر التناقض الكبير بين ندرة العرض العقاري الموجّه للاستثمار-كما يدّعي المتعاملون الاقتصاديون- ووجود مساحات كبيرة غير مستغلّة ممنوحة في إطار الاستثمار، قد يُحوّل استغلالها إلى وجهات غير التي مُنحت من أجلها.

تُظهر كذلك أهميّة وضع منظومة العقار الصناعي في الجزائر تحت المجهر، من خلال الكشف عن مواطن الخلل التي تعترّيها والثغرات القانونية التي تتخلّلها في سبيل إيجاد الصيغ والحلول الكفيلة بإعادة تصحيح الوضع، في ظلّ تطبيق مؤشرات الحوكمة.

• أسباب اختيار الموضوع:

نميّز بهذا الخصوص بين الأسباب الذاتية والأسباب الموضوعيّة التي دفعتنا لاختيار هذا الموضوع.

من الأسباب الذاتية التي شكّلت باعثا للباحث على اختيار هذا الموضوع، أنّ موضوع الحوكمة يرأس اهتمامات الباحث العلميّة رغبة منه في استكمال طريق البحث في هذا المجال للإلمام بجميع جوانبه، بالإضافة إلى الجانب التقنيّ والعمليّ الذي يميّز موضوع العقار الصناعي والذي شكّل بدوره حافزا للباحث على اختياره.

بينما تتمثّل الأسباب الموضوعيّة في الرغبة في إثراء موضوع العقار الصناعي، نظرا لأهميّته وارتباطه المباشر بموضوع الاستثمار الذي يشغل اهتمام السلطات العموميّة والمتعاملين الاقتصاديّين الجزائريّين والأجانب.

كما شكّل تعدّد زوايا الدراسة وشموليّتها، بالإضافة إلى المقاربة القانونيّة في توظيف المقاربات الاقتصاديّة، الفنيّة، التقنيّة وحتى السياسيّة، دافعا أساسيا للبحث في هذا الموضوع؛ حيث أنّ الدراسات الأكاديميّة التي تناولت موضوع العقار الصناعي، تميّزت أغلبها بتركيزها على الإطار القانونيّ والمؤسّساتيّ دون الاستناد إلى مقاربات جديدة وحديثة لدراسة الموضوع، ومنها المقاربة الفنيّة القائمة على مبادئ الحوكمة ومؤشرات الإدارة الرشيدة.

• **الدراسات السابقة:** تمثّل هذه الدراسة مقارنة قانونية وفنية لموضوع "العقار الصناعي"، أسّست لها العديد من الدراسات والأبحاث السابقة التي تناولت موضوع الدراسة بمقاربات ومناهج تتداخل مع هذا الأخير في بعض جوانبه وتتمايز في البعض الآخر. ومن أهم ما ورد في هذا الشأن، نذكر ما يلي:

❖ شكّلت رسالة الدكتوراه الموسومة بـ "النظام القانوني للعقار الصناعي في الجزائر"، للأستاذة سميحة حنان خوادجية، المقدّمة لنيل شهادة دكتوراه علوم شعبة: القانون الخاص قسم القانون العقاري، والتي نوقشت في كليّة الحقوق، جامعة قسنطينة1، السنة الجامعيّة 2014-2015، المنطلق الأساسي لدراستنا؛ حيث شملت الدراسة جوانب مهمّة لموضوع العقار الصناعي، من خلال التطرّق إلى النظام القانوني للعقار الصناعي وطبيعته القانونيّة، ثم الإطار المؤسّساتي لتسييره؛ لتتناول الباحثة في جزء آخر من الدراسة النظام القانوني لاستغلال العقار الصناعي عبر دراسة عقود الاستغلال والمنازعات الناجمة عن هذا الاستغلال.

❖ كما ساهمت رسالة الدكتوراه الموسومة بـ "الآليات القانونيّة والمؤسّساتيّة لتنظيم العقار الصناعي في الجزائر"، للأستاذة كريمة شايب باشا، المقدّمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، قسم القانون الخاص، تخصّص القانون العقاري، والتي نوقشت في كليّة الحقوق، جامعة سعد دحلب البليدة، السنة الجامعيّة 2013-2014، في إثراء معلومات الباحث بخصوص مجمل القوانين المحدّدة لنطاق العقار الصناعي والأجهزة المركزية والمحليّة المسيّرة له، إضافة إلى تدعيم الباحث في تحديد زاوية البحث وبلورة منهجيّة الدراسة.

وبالرغم من اشتراك هذه الدراسات مع دراستنا في العديد من النقاط، غير أنّ هذه الدراسة تعدّ مكملّة للدراسات السابقة التي تناولت العقار الصناعي؛ حيث ركّز معظم هذه الدراسات على البحث من زاوية الإطار القانوني والتنظيمي، وكذا طرق الاستغلال، بينما تُحاول هذه الدراسة من مُنطلق الإدارة الرشيدة والحوكمة إسقاط مؤشّراتها في هذا المجال وتقييم مختلف أساليب التسيير والإدارة في الجزائر.

• صعوبات الدراسة:

لعلّ أبرز ما واجهه الباحث من صعوبات عند إنجاز هذا البحث، هو غزارة الإصدار القانوني والتشريعي المنظم للعقار الصناعي، وكثرة التعديلات؛ حيث إنّ المنظومة القانونيّة للعقار الصناعي مختلفة المصادر التشريعيّة، ممّا حثّ عليه التركيز الجيّد أثناء تحليل مختلف هذه النصوص القانونيّة والمراقبة الدائمة للحركة التشريعيّة، وإدراج كلّ تعديل أو نصّ جديد متعلّق بموضوع البحث.

كما تزامنت هذه الغزارة التشريعيّة مع غزارة مؤسّساتيّة، بتعدّد الهيئات والمؤسّسات المكلفّة بتسيير وإدارة العقار الصناعي عبر مختلف المراحل، ممّا ألزَمَ الباحث ببذل مجهود إضافي في

البحث والتدقيق وتحليل جميع هذه الهيئات والمؤسسات باختلاف طبيعتها القانونية والمهام الموكلة إليها.

وتزداد صعوبة البحث عند تناوله في إطاره العمليّ البحث؛ حيث تختلف مصادر المعطيات والإحصائيات، وتتغير ظروف نقل المعلومات والبحث عن المراجع؛ ليجد الباحث نفسه أمام العديد من الإشكاليات القانونية والكمية المتداخلة والمتشعبة التي يفرضها الواقع.

• إشكالية الدراسة:

في ظلّ المعطيات المقدّمة أعلاه، يطرح موضوع الدراسة الإشكالية الرئيسة التالية:
ما مدى مواءمة النظام القانوني والمؤسّساتي المؤطر للعقار الصناعي في الجزائر، للمبادئ الأساسية لحوكمة الإدارة والتسيير؟

ويندرج ضمن هذا الإشكال الرئيسي، تساؤلان فرعيان، على النحو التالي:
❖ هل أسّس المشرّع الجزائري الضوابط المفاهيمية والأطر القانونية للعقار الصناعي بناءً على المبادئ العامة للحوكمة؟

❖ ما مدى تكريس الهندسة القانونية للإطار التنظيمي لإدارة واستغلال العقار الصناعي لمعايير الحوكمة الرشيدة؟

❖ منهجية الدراسة:

محاولةً منا للإجابة عن التساؤلات المطروحة أعلاه، اعتمدنا أساساً على المنهج الوصفيّ التحليلي في غالبية الجزئيات التي تناولناها في هذا الموضوع، بدءاً بالتأصيل المفاهيمي لمتغيرات الدراسة الأساسية، وكذا تحليل مختلف النصوص القانونية التي ارتبطت بالموضوع وتقييمها استناداً إلى مؤشرات الحوكمة الرشيدة.

كما وظّفنا خلال هذه الدراسة مقارنةً منهجية تاريخية في بعض جزئيات الموضوع، ارتبطت أساساً بتأثر الإطار القانوني والمؤسّساتي للعقار الصناعي بمختلف التوجّهات السياسية والاقتصادية التي مرّت بها الجزائر عبر مختلف المراحل التاريخية التي عرفتتها المنظومة القانونية للعقار الصناعي.

• خطة الدراسة:

للإجابة عن الإشكالية التي تتمحور حولها هذه الدراسة، وللإحاطة بمختلف الجوانب والإشكالات التي تطرحها، ارتأينا تقسيم هذا البحث إلى بابين أساسيين: على أن يتضمّن كلُّ باب

فصلين، في محاولة منّا لطرح المفاهيم العامة والجزئية، في إطارٍ منهجيّ يساهم في تحقيق التوازن الشكليّ والموضوعيّ للبحث.

وعلى هذا الأساس، فُمنّا بتضمين الباب الأول، كلا من الضوابط المفاهيمية والأطر القانونية للعقار الصناعي في الجزائر، تطرّق الفصل الأول للضوابط المفاهيمية للعقار الصناعي في الجزائر، في ظلّ إعمال مبادئ الحوكمة، وجاء الفصل الثاني متناوِلاً للأطر القانونية الضابطة للعقار الصناعي في الجزائر ومبدأ الأمن القانوني.

وحاولنا من خلال الباب الثاني، الإلمام بالأطر المؤسسية والإجرائية للعقار الصناعي في الجزائر ومقتضيات الحوكمة، من خلال التطرّق إلى مؤشرات حوكمة التنظيم المؤسسيّ لإدارة العقار الصناعي في الجزائر ضمن الفصل الأول، لتركّز في الفصل الثاني على دراسة مؤشرات حوكمة الإطار التنظيميّ لإجراءات استغلال العقار الصناعي في الجزائر.

وختاماً توجّنا بحثنا بجملة من النتائج والاقتراحات والتوصيات التي نأمل أن تُسهم تحقيق رهانات الإدارة الرشيدة والاستغلال العقلانيّ للعقار الصناعي في الجزائر.

الباب الأول:

الضوابط المفاهيمية والأطر التنظيمية للعقار الصناعي في
الجزائر في ظلّ إعمال مبادئ الحوكمة.

الباب الأول:

الضوابط المفاهيمية والأطر القانونية للعقار الصناعي في الجزائر في ظل إعمال

مبادئ الحوكمة.

تعددت واختلقت المفاهيم الفقهيّة والأكاديميّة للعقار الصناعي باختلاف التخصّصات وارتباطها بزاوية وموضوع الدراسة؛ حيث إنّ مسألة وجود تعريف للعقار الصناعي ليست مجرد تساؤل أكاديمي؛ بل إنّ المسألة تتعلّق بتحديد ومعرفة الإطار القانوني المنظم والمطبّق على العقار الصناعي.

إذ يقتضي التطرّق للمنظومة القانونية للعقار الصناعي التطرّق أولاً لمختلف الإشكالات التي تطرّحها دراسة الجوانب المفاهيمية المرتبطة بمجال العقار الصناعي في الجزائر، بغية الوصول إلى ضبط الأسس المفاهيمية المعتمد عليها من قبل المشرّع الجزائري في تعريف العقار الصناعي وتصنيفه، لما لذلك من أهمية تظهر بالخصوص إذا ما تمّ الربط بين الضبط المفاهيمي للعقار الصناعي من جهة، ومبدأ الأمن القانوني (الموثوقية) من جهة أخرى، بالإضافة إلى التطرّق إلى التوطين الصناعي كأول مرحلة في تكوين حافظة العقار الصناعي، وأهميته القصوى كآلية للتخطيط الاستراتيجي الذي يهدف إلى ترشيد استغلال العقار الصناعي، وإعادة التوازن الإقليمي في توزيع الاستثمارات، كما سنتناول بالتفصيل حافظة العقار الصناعي في الجزائر، عبر التطرّق إلى مكوناتها والتحديات الأساسية لتأمينها وإعادة تأهيلها لتتماشى مع متطلّبات الحوكمة والتنمية المستدامة.

وفي السياق ذاته، وفي إطار البحث عن مؤشرات الأمن القانوني في منظومة العقار الصناعي في الجزائر، كان لزاماً علينا التطرّق لمختلف النصوص القانونية التي أطرت هذا الصنف من الممتلكات العقارية التابعة للمجموعة الوطنية في أبعادها المختلفة التنظيمية، المؤسساتية والإجرائية، سعياً منا إلى التعريف بالإطار القانوني المقرر بهذا الخصوص منذ الاستقلال وإلى يومنا هذا، في المقام الأول وكذا تقييم مستوى الموثوقية والأمن القانوني الذي يوفره هذا الإطار القانوني للمتعاملين في هذا المجال.

وقد سعى المشرع الجزائري إلى وضع ترسانة قانونية بالغة الأهمية، أدت في العديد من المراحل لتشعب قانوني وتضخم تشريعي أثر في الغالب على جودة وفعالية إدارة هذا الصنف من العقارات.

واستنادا إلى المقاربة المبنية على أساس مبادئ الحوكمة، خصصنا هذا الباب لدراسة الضوابط المفاهيمية والقانونية للعقار الصناعي في الجزائر في ظل تكريس مبادئ الحوكمة، ويأتي هذا من خلال فصلين، **الفصل الأول** نتناول فيه دراسة الضوابط المفاهيمية للعقار الصناعي في الجزائر ومؤشرات الحوكمة، ليكون **الفصل الثاني** مخصصا لدراسة وتحليل مؤشرات الأمن القانوني في النظام القانوني للعقار الصناعي في الجزائر.

الفصل الأول: الضوابط المفاهيمية للعقار الصناعي في الجزائر ومؤشرات
الحوكمة.

المبحث الأول: مفهوم العقار الصناعي وفق مقارنة الحوكمة والأمن القانوني.
المبحث الثاني: الضبط المفاهيمي لحافطة العقار الصناعي في الجزائر.

الفصل الأول: الضوابط المفاهيمية للعقار الصناعي في الجزائر ومؤشرات الحوكمة

إنّ مدلول مفهوم العقار الصناعي واسع، كونه يعبر عن بُعد قانوني، اقتصادي وسياسي، ولذلك فإنّ وضع مفهوم دقيق للعقار الصناعي، مع تحديد مجال تصنيفه في النظام القانوني الجزائري، ومعرفة مختلف الأوعية العقارية التي تشكّل الحافظة العقارية التي تُقام عليها المشاريع الاستثمارية الصناعية أمرٌ مُحتم من جهة، بالنظر إلى خصوصيات النشاط الاقتصادي الذي يتّسم بالطابع التقنيّ المُعقّد، والذي يحتاج إلى الضبط والتدقيق أكثر من أيّ مجال آخر، ومتطلبات الحوكمة التي تتركز على ضبط المصطلحات والمفاهيم، وتحريرها من الغموض والضبابية وتأصيلها بالمعاني الدقيقة والواضحة من جهة أخرى.

سنتطرّق في هذا الفصل، ضمن مبحثين اثنين إلى أساسيات الضبط المفاهيمي للعقار الصناعي في الجزائر ومؤشرات الحوكمة، ضمن دراسة تحليلية لمختلف عناصر المفهوم، انطلاقا من المصطلح وصولا إلى الطبيعة القانونية للعقار الصناعي وتمييزه عن باقي الأملاك الوطنية، ثم التوطين الصناعي كآلية للتخطيط الاستراتيجي لترشيد استغلال العقار الصناعي كأول مرحلة في تكوين حافظة العقار الصناعي في المبحث الأول؛ لنتطرّق في المبحث الثاني إلى الضبط المفاهيمي للحافظة العقارية الصناعية، من خلال التطرّق إلى جميع عناصرها ومكوناتها.

المبحث الأول: مفهوم العقار الصناعي وفق مقارنة الحوكمة والأمن القانوني

نظرا للمكانة التي يحتلها العقار الصناعي في الجزائر، باعتباره الوعاء الأنسب الذي تراهن عليه السلطات العمومية لترقية وتطوير الاستثمارات الصناعية، والارتقاء بالتنمية المحلية، تظهر أهمية الوقوف عند الإطار المفاهيمي للعقار الصناعي، عبر تناول مختلف المفاهيم المرتبطة به والكشف عن طبيعته القانونية؛ حيث تُركّز على تحليل مدى ضبط المشرع الجزائري للأسس المفاهيمية للعقار الصناعي في ظلّ إعمال مبادئ الحوكمة، سواء ما تعلّق بضبط المصطلحات أو تحديد الطبيعة القانونية.

كما تظهر أهمية التطرّق إلى التوطين الصناعي كآلية للتخطيط الاستراتيجي التوقّعي، والذي يعدّ مدخلا مهما للوصول إلى حوكمة العقار الصناعي؛ حيث يسمح البحث عن أنسب المواقع لاستقطاب الاستثمارات وتوطينها بتجنّب الوقوع في مشاكل مُحتملة، تتعلّق هذه المشاكل بالخصوص باختلال التوازن الإقليمي في توزيع الاستثمارات على مختلف جهات الوطن، وكذا مشاكل إعادة التهيئة والاستغلال، وهو ما يشهده أغلب العقارات الصناعية حاليا.

نظراً لأهمية تحديد مفهوم العقار الصناعي كمُنطلقٍ لدراسةٍ تحليليةٍ وشاملةٍ للموضوع، سيتمّ التطرّق، ضمن هذا المبحث ووفق مقارنة الحوكمة والأمن القانوني، إلى مطلبين؛ حيث نُخصّص **المطلب الأول** لعرض مختلف المفاهيم الأساسية حول العقار الصناعي وفق مقارنة الحوكمة والأمن القانوني، لنتناول في **المطلب الثاني** التوطين الصناعي كآليةٍ للتخطيط الاستراتيجي وترشيد استغلال العقار الصناعي، وإبراز العلاقة التفاعلية بين الحوكمة والتوطين الصناعي.

المطلب الأول: العقار الصناعي: فوضى المفاهيم والمصطلحات

يعدُّ الضبط المفاهيمي للعقار الصناعي من مُدخلات تكريس الحوكمة؛ حيث إنّ في ضبط المصطلحات والمفاهيم ووضوحها تعزيزٌ للموثوقية بالنسبة للمتعاملين في المجال، كما أنّ التعريف الدقيق للمصطلح يساعد في تحديد ومعرفة الإطار القانوني المنظم والمطبّق على العقار الصناعي. وفي هذا الإطار تجب الإشارة إلى أنّه لا يوجد تعريف للعقار الصناعي في التشريع الجزائري؛ فلم يعرف المشرّع العقار الصناعي مُكتفياً بوضع القواعد والأدوات القانونية الرامية لتنظيم إدارته واستغلاله¹.

بالإضافة إلى عدم تطرّقه لتعريف العقار الصناعي في مضمون القوانين والتنظيمات المنظمة له، استعمل المشرّع الجزائري العديد من المصطلحات للدلالة على الأملاك العقارية الموجّهة للاستثمار الصناعي، ممّا ساهم في إحداث نوع من الفوضى المفاهيمية، وهو ما أثر سلباً على كلّ المحاولات الرامية إلى تكريس الموثوقية والأمن القانوني في إدارة العقار الصناعي. وقد استند المشرّع الجزائري في تصنيفه للأملاك الوطنية، إلى معايير يُمكن من خلالها معرفة الطبيعة القانونية للعقار الصناعي، وتصنيفه ضمن المنظومة القانونية للأملاك الوطنية، وكذا تمييزه عن بعض الأنظمة العقارية التي لا تقلّ أهميّة عنه، ومن بينها العقار الفلاحي والعقار السياحي.

سنتناول في هذا المطلب مجموعة من النقاط التي يجب معالجتها والوقوف عندها، ابتداء من مختلف التعريفات الواردة للعقار الصناعي وتأثير الضبط المفاهيمي في مبدأ الأمن القانوني (الفرع الأول)، ومن ثمّ الانتقال إلى تحديد الطبيعة القانونية للعقار الصناعي؛ من حيث تصنيفه وتمييزه عن الأملاك العقارية المُشابهة (الفرع الثاني).

¹ -ومما ورد بهذا الخصوص، نذكر ما جاءت به الأستاذة عكرون، بقولها:

"Une question préliminaire, celle du sens et du contenu qu'il faut donner au concept de foncier industriel, se pose et s'impose. Il ne s'agit pas uniquement d'une simple préoccupation pédagogique mais la définition conditionne la détermination du dispositif juridique applicable.

A ce propos, il faut préciser, dès l'entame, qu'il n'existe pas de définition légale du foncier industriel".

In. Y.Akroun, (Le foncier industriel en Algérie Localisation et modes d'accès), *Revue Algérienne des Sciences Juridique et Politique*, Université ALGER1, volume 50, numéro5, 2016, p.115.

الفرع الأول: الضوابط الاصطلاحية للعقار الصناعي وفق مقارنة الحوكمة

تعددت واختلّفت التعريفات الفقهية والأكاديمية والقانونية للعقار الصناعي باختلاف التخصصات وارتباطها بزاوية وموضوع الدراسة.

سنتطرق أولاً لتعريف العقار الصناعي من منظور اقتصادي استناداً إلى معيار اقتصادي؛ حيث يُعدّ خبراء الاقتصاد في مقدّمة الباحثين الذين وضعوا تعريفاً عاماً للعقار الصناعي، واستناداً كذلك إلى معيار اصطلاحى ومفهوميّ العقار والصناعة، ثم نتطرق لتعريف العقار الصناعي من منظور قانوني (أولاً)؛ حيث سنتناول بالتحليل المصطلحات والمفاهيم التي استخدمها المشرع الجزائري في مضمون القوانين والتنظيمات المنظمة للعقار الصناعي، ومدى تكريسها لمؤشرات الحوكمة والأمن القانوني (ثانياً).

أولاً: تعريف العقار الصناعي

سنتناول أولاً تعريف العقار الصناعي استناداً إلى معيار اقتصادي، ثم نتطرق لتعريف العقار الصناعي من منظور اصطلاحى، انطلاقاً من مفهوم العقار والصناعة.

1. تعريف العقار الصناعي استناداً إلى معيار اقتصادي:

حسب المختصين في الاقتصاد: "يمثل العقار الصناعي المساحة الجغرافية أو الرقعة الأرضية المحددة لإقامة المنشآت الصناعية"¹.

ويتطلب اختيار الموقع الجغرافي المحدد لاستقبال الاستثمارات وإقامة المنشآت الصناعية مرحلتين أساسيتين، مرحلة التوطين العام الذي يتمثل في تحديد أو اختيار المساحة الجغرافية التي سيُنجز فيها المشروع الصناعي (الجهة، البلدية)، ومرحلة التوطين الخاص الذي يتضمّن تحديد الموقع بالضبط الذي سيُنجز فيه المنشأة الصناعية².

¹-سميحة حنان خوادجية، النظام القانوني للعقار الصناعي في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة1، 2015، ص.15.

²-راجع في الموضوع :

M.BELLATAF, **Localisation industrielle et aménagement du territoire : aspect théorique et pratique**, Office des Publications Universitaire, Alger, 2009, p.12.

بالنسبة لرجال الاقتصاد كذلك؛ فقد ارتبط العقار الصناعي بمفهوم المال المخصّص للاستثمار؛ بحيث يتمّ الاتفاق على الأصول (الأراضي والمباني) خلال فترة زمنية محدّدة بقصد زيادة إنتاجيتها وإضافة جديدة في ثورة المجتمع¹.

كما جاء في تعريف آخر للعقار الصناعي بأنه "أصل إنتاجي ثابت يُستثمر فيه وتوظّف الأموال فيه بقصد التنمية وزيادة رأس المال"².

يتبيّن من خلال التعريفات الواردة عن العقار الصناعي من منظور اقتصادي، التركيز على المعيار الجغرافي المتمثّل في الرقعة الأرضية أو الأصول العقارية المخصّصة لاستقبال النشاطات الصناعية، دون الإشارة إلى تصنيف هذه العقارات أو تمييزها عن الأملاك العقارية المشابهة، وهذا راجع ربّما لأهمية العقار بالنسبة للاقتصاديين؛ حيث يُنظر إليه كأصل ثابت ذي أهمية قصوى لتوطين استثماراتهم، بغضّ النظر عن طبيعته القانونية أو تصنيفه.

2. تعريف العقار الصناعي استنادا إلى معيار اصطلاحي:

يمكن تعريف العقار الصناعي اصطلاحا من خلال بيان المعنى القانوني للعقار والصناعة في الوقت ذاته؛ حيث تُقسّم الأشياء بناء على أساس طبيعي من حيث الثبات والحركة إلى عقارات ومنقولات، بعيدا عن الأساس الاقتصادي الذي ينظر إلى الأشياء على أساس قيمتها، وهو ما ذهب إليه المشرّع الجزائري، حين عرّف العقار في المادة 683 من الأمر رقم 75-58 لسنة 1975، المتضمّن القانون المدني (المعدّل والمتمّم)³ بأنه "كل شيء مستقرّ بحيزه وثابت فيه ولا يمكن نقله منه دون تلف فهو عقار، وكلّ ما عدا ذلك من شيء فهو منقول"، كما نصّ على إدخال المنقولات المرصودة لخدمة العقار والتي أُطلق عليها عقارا بالتخصيص في مفهوم العقار⁴.

من هذا المنطلق يعدّ عقارا، الأراضي الثابتة والمستقرّة وما اتّصل بها اتصالا قارًا وثابتا كالبنائيات والمُشتملات التي في خدمة هذه الأراضي.

¹ -محمد أحمد سويلم، الاستثمارات الأجنبية في مجال العقارات دراسة مقارنة بين القانون والفقّه الإسلامي، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009، ص.24.

² -محمد أحمد سويلم، مرجع سابق، ص.24.

³ -الأمر رقم: 75-58، المؤرّخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمّن القانون المدني، المعدّل والمتمّم، (ج ر، العدد 78، الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 1975).

⁴ -وجاء نصّ الفقرة الثانية من المادة 683، كالآتي: "غير أنّ المنقول الذي يضعه صاحبه في عقار يملكه، رصدا على خدمة هذا العقار أو استغلاله يعتبر عقارا بالتخصيص".

في المقابل، تُعرّف الصناعة اصطلاحاً، على أنها "تطبيق منهجي للمعارف العلمية والتقنية، وهي تطويع للطبيعة؛ فبواسطتها تصبح الوسائل التقنية هي الأساليب التي يعتمد عليها الإنسان في عمله على الطبيعة"¹، أما مفهوم الصناعة في سياق النشاط الاقتصادي؛ فهي جزء من النشاط الاقتصادي الذي عُرّف بدوره، على أنه "مجموع عمليات استهلاك وإنتاج وتبادل الموارد الاقتصادية بين الفاعلين الاقتصاديين"².

وقد ذهب الاقتصاديون إلى تصنيف النشاط الاقتصادي في مجموعات، أخذين بعين الاعتبار موضوع ونوعية النشاط، وقد تمخّض عن هذا التصنيف ثلاثة قطاعات³:

- **القطاع الأول:** يستلزم النشاط فيه القيام باستغلال الأرض أو كلّ ما تحتاجه للحصول على منتجات حيوانية أو نباتية كالقطاع الفلاحي، الصيد البحري واستغلال الغابات.
- **القطاع الثاني:** يضمّ الصناعات التحويلية والصناعات الاستخراجية للمواد الأولية، والبناء والأشغال العمومية، ويعدّ النشاط الصناعي من بين أهمّ هذه النشاطات.
- **القطاع الثالث:** يشمل كلّ النشاطات غير المنتجة مباشرة للسلع، منها مجال الخدمات كالصحة، البنوك، السياحة، النقل.

بعد تحديد موقع الصناعة من هذه القطاعات يمكن تعريفها بالمفهوم المخالف للزراعة والتجارة؛ فهي نوع من تنظيم للنشاط الاقتصادي لإنتاج السلع عن طريق تحويل موادّ أولية⁴. والصناعة أنواع عديدة، منها الصناعات الاستخراجية، وتضمّ كلّ النشاطات الاستخراجية للمواد الأولية؛ مثل إنتاج البترول واستخراج الفحم، المناجم والغاز... وغيرها، إلا أنّ هذه الصناعات تخرج عن نطاق العقار الصناعي؛ حيث خصّص لها المشرع الجزائري نظاماً قانونياً خاصاً بها، واستثنيت بصفة صريحة من العقار الموجّه للاستثمار، فجاء مضمون المادة 2 من

¹-نعيم مغيب، قانون الصناعة: الترخيص للمؤسسات المصنّفة، الطبعة الأولى، بيروت، 1996، ص.13.

²-المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

³-راجع في هذا المعنى:

Dictionnaire: **Droit, science politique, économie, gestion, comptabilité fiscale**, 1^{ère} édition, Collecte Hermès, Paris, 1994, p.657.

⁴-وقد ورد تعريف الصناعة كالآتي:

"L'industrie terme Désignant Toute activité économique de transformation de matière première en bien matériels par opposition à L'Agriculture et au commerce".

In: P. Bezbak et S. Grenadi, **Dictionnaire de L'économie**, LAROUSSE Impression Rodésa, Espagne, Janvier 2008, p.374.

الأمر رقم: 04-08 سالف الذكر، واضحا؛ حيث استُثني من مجال تطبيق أحكام هذا الأمر، أصناف الأراضي الآتية:

• الأراضي الفلاحية.

• القطع الأرضية الموجودة داخل المساحات المنجمية، والقطع الأرضية الموجودة داخل

مساحات البحث عن المحروقات واستغلالها ومساحات حماية المنشآت الكهربائية والغازية.

وقد أحسن المشرع الجزائري النص صراحةً على استثناء الأوعية العقارية المتعلقة بالنشاطات

الاستخراجية من مجال العقار الصناعي لخصوصية هذه النشاطات وأهميتها الجيو-استراتيجية

التي تحتاج منظومة قانونية خاصة مستقلة عن باقي النشاطات الاقتصادية¹.

أما الصناعات الثقيلة التي تُستعمل فيها وسائل تقنية مهمة للإنتاج كالصناعات التحويلية

وتحويل الحديد والصلب، إضافة إلى الصناعات الخفيفة التي تهدف إلى إنتاج سلع للاستهلاك

وتُستعمل فيها وسائل تقنية أقل أهمية؛ مثل الصناعات الغذائية والصناعات اليدوية؛ فهي التي

تدخل في نطاق العقار الصناعي.

مما سبق، وانطلاقا من التعريفات التي وردت أعلاه حول العقار من جهة، والصناعة من

جهة أخرى، اقترح الفقه القانوني تعريف العقار الصناعي بأنه:

"مجموع الأراضي الثابتة والمستقرة، وما اتصل بها اتصالا قارًا وثابتا، الموجه للاستغلال

في النشاطات الصناعية الثقيلة والخفيفة المتعلقة بإنتاج السلع عن طريق تحويل مواد أولية"²،

وهو تعريف سائر المشرع الجزائري في تحديده للنشاطات التي يدخل ضمنها موضوع العقار

الصناعي؛ حيث ركز على النشاطات الصناعية الثقيلة والخفيفة دون النشاطات الاستخراجية،

بالإضافة إلى إدماج العقارات بالتخصيص ضمن الأوعية العقارية الموجهة للاستثمار.

¹-سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص.15.

-المرجع نفسه، نفس الصفحة.

3. تعريف العقار الصناعي من منظور قانوني:

في غياب تعريف واضح للعقار الصناعي يُبرزُ معالمه وحدود استعمالاته، استخدم المُشرع الجزائري مصطلحاتٍ عديدةً في مضمون القوانين والتنظيمات المنظمة للعقار الصناعي، مصطلح العقار الاقتصادي، العقار المُوجّه للاستثمار؛ وهذا ما سيتمّ توضيحه ضمن الفقرات التالية:

* **مصطلح العقار الاقتصادي:** استعمل هذا المصطلح في تعريف وضعته وزارة المساهمات وترقية الاستثمارات في التقرير رقم: 533 المؤرخ في ماي 2006؛ حيث جاء في التقرير: "العقار الصناعي أو كما يُسمى بالعقار الاقتصادي، مجموع الأراضي الموجهة لإنشاء وحدات إنتاج سلع وخدمات"¹.

في الصدد نفسه، استعمل المُشرع هذا المصطلح أيضا، ضمن المرسوم التنفيذي رقم: 16-11، الذي يُحدّد صلاحيات وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار²، المادة 9 منه، في إشارته إلى المهام الموكلة إلى وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار؛ حيث يتولّى الوزير في مجال ترقية الاستثمار، المساهمة في تسهيل إجراءات الحصول على العقار الاقتصادي.

وقد تضمّن مشروع قانونٍ مقترح من وزارة الصناعة وترقية الاستثمار (لم يوافق عليه لاحقا) هذا التعريف للعقار الاقتصادي العمومي، وجاء فيه: "يُقصد بالعقار الاقتصادي العمومي مجموع الأراضي المعمّرة والقابلة للتعمير المتاحة، والتابعة للأملاك الوطنية أو الأملاك الخاصة بالمؤسسات أو الهيئات العمومية، الموجهة لاستقبال وحدات إنتاج سلع وخدمات استهلاكية في إطار احترام قواعد وأدوات التهيئة والتعمير"³.

¹- ورد النص الأصلي كالآتي:

"Le foncier économique ou encore foncier industriel, désigne l'ensemble des terrains destinés à la création d'unité de production de bien ou de service"

In: Ministère de la participation et promotion de l'investissement, (Le Cadre d'Emergence du Marché Foncier), Note N°533, Mai 2006, p.03.

²-المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم: 16-11، المؤرخ في 25 جانفي 2011، المحدد لصلاحيات وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، (ج ر، العدد 5، الصادرة بتاريخ 25 جانفي 2011).

³ للمزيد راجع :

Y.Akroun, Op.cit, p.115.

وَرَدَ أيضا هذا المصطلح في المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم: 07-119 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري ANIREF، (المعدل والمتمم)¹؛ حيث أشير في مضمون المادة إلى مصطلح العقار الاقتصادي العمومي (Foncier Economique Public) في تحديدها لمهام هذه الوكالة، هذه المادة عُدلت بدورها بالمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم: 12-126 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، وتحديد قانونها الأساسي، (المعدل والمتمّم)²، والتي صيغت على النحو التالي:

"يمكن للوكالة أن تتولّى مهمة التسيير والترقية العقارية والوساطة والضبط العقاري للأماكن الخاصة للدولة الموجودة في المناطق الصناعية ومناطق النشاط أو أيّ كلّ فضاء مُخصّص للنشاط الاقتصادي"؛ حيث استُبدل مصطلح العقار الاقتصادي العمومي بالمناطق الصناعية ومناطق النشاط، والتي تمثّل حافظّة العقار الصناعي.

* مصطلح العقار الموجّه للاستثمار: استعمل المُشرّع مصطلح "العقار الموجّه للاستثمار" أولا ضمن أحكام المرسوم التنفيذي رقم: 01-282 المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار ANDI (المعدل والمتمم)³، وهذا في إشارته إلى تشكيلة الشبّاك الوحيد، والتي من ضمنها ممثلو الهيئات المكلفة بالعقار الموجّه للاستثمار⁴.

غير أنّه في مضمون المرسوم الرئاسي رقم: 06-356 المعدل والمتمّم للمرسوم السابق⁵، تمّ استعمال "مصطلح العقار الصناعي" وكذا "مصطلح الحافظة العقارية" و"غير المنقولة الموجهة للاستثمار".

¹- المرسوم التنفيذي رقم: 07-119، المؤرخ في 23 أبريل 2007، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري ويحدّد قانونها الأساسي، (ج ر، العدد 27، الصادرة بتاريخ 25 أبريل 2007)، المعدل والمتمّم.

²- المرسوم التنفيذي رقم: 12-126، المؤرخ في 19 مارس 2012، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري وتحديد قانونها الأساسي، (ج ر، العدد 17، الصادرة في 25 مارس 2012)، المعدل والمتمّم.

³- المرسوم التنفيذي رقم: 01-282، المؤرخ في 24 سبتمبر 2001، المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها، (ج ر، العدد 55، الصادرة بتاريخ 26 سبتمبر 2001)، الملغى.

⁴- جاء بموجب المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم: 01-282، المرجع نفسه، ما يلي: "ينشأ الشبّاك الوحيد في مستوى الولاية وهو يجمع ضمنه الممثلين المحليين للوكالة نفسها، بالأخص ممثلي المركز الوطني للسجل التجاري، والضرائب والجمارك والتعمير وتهيئة الإقليم والبيئة والعمل، والهيئات المكلفة بالعقار الموجّه للاستثمار".

⁵- انظر: المادة 3/ف. 5 من المرسوم التنفيذي رقم: 06-356، المؤرخ في 09 أكتوبر 2006، المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها، (ج ر، العدد 64، الصادرة بتاريخ 11 أكتوبر 2006)، الملغى.

كما ظهر المصطلح أيضا من خلال المرسوم التنفيذي رقم: 10-20، المتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار وتشكيلتها وسيرها¹، في إشارة إلى مهامها، والمتعلقة بالمساهمة في الضبط والاستعمال الرشيد للعقار الموجّه للاستثمار، وجعل المعلومات المتعلقة بالإمكانات العقارية الموجّهة للاستثمار في متناول المستثمرين عن طريق وسائل الاتصال.

وعلى خلاف ذلك، وبمقتضى أحكام المرسوم التنفيذي رقم: 07-100 المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار²، المعدّل والمتمّم للمرسوم السابق، لم تتم الإشارة مطلقا لمصطلح "العقار الصناعي" أو المصطلحات المتداولة سابقا بخصوصه.

كما أنّ النصوص الحالية السارية المفعول المنظمة للأموال الوطنية الخاصة، بالخصوص تلك المنظمة للعقار الصناعي، تميل إلى استعمال مصطلح "العقار الموجّه للاستثمار".

ومن الجدير بالملاحظة، أنّ استعمال مصطلح "العقار الموجّه للاستثمار" ظهر في سياق التعديل الدستوري لسنة 2020³؛ حيث جاء نصّ المادة 61 منه ليكرّس حرية التجارة والاستثمار والمقولة وامتدادا لما أحدثه التعديل الدستوري لسنة 1996⁴؛ حيث كرّس ذلك بالصيغة التالية "حرية التجارة والاستثمار والمقولة مضمونة، وتمارس في إطار القانون".

نلاحظ أيضا في سياق هذا التعديل الدستوري، أنّه تمّت إعادة صياغة بعض الأحكام لتتماشى مع التوجّهات الاقتصادية الجديدة، بحذف مصطلح "الصناعة" مع الإبقاء على مصطلح التجارة؛ فلا حاجة لذكر الخاص، وهو الصناعة جنبًا إلى جنب مع مصطلح التجارة، على اعتبار شمولية التجارة بمفهومها العام للصناعة.

¹-انظر: المادة 02 من المرسوم تنفيذي رقم: 10-20، المؤرخ في 12 جانفي، 2010 يتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار وتشكيلتها وسيرها، (ج ر، العدد 04، الصادرة بتاريخ 17 جانفي 2010).

²-المرسوم التنفيذي رقم: 17-100، المؤرخ في 05 مارس 2017، المعدّل والمتمّم للمرسوم التنفيذي رقم: 06-356، المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها، (ج ر، العدد 16، الصادرة بتاريخ 08 مارس 2017).

³-المرسوم الرئاسي رقم: 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن التعديل الدستوري 2020، مرجع سابق.

⁴-المرسوم الرئاسي رقم: 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نصّ تعديل الدستور، (ج ر، العدد 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر 1996).

كما نُسجّل إدراج مصطلح الاستثمار، وهذا مُساير للتوجّه العامّ الرامي إلى النفاذ أكثر لاقتصاد السوق مواكبة للتحوّلات والظروف الاقتصادية المستجدة، رغم أنّ مصطلح الاستثمار ليس طارئاً؛ بل إنّ تكريسه في نظر المُشرّع الدستوريّ هو سبيل لتفعيله¹.

استُعمل مصطلح "العقار الموجّه للاستثمار" خاصة من قبل وزارة المالية المكلفة بتسيير الأملاك التابعة للدولة، والمُبادر الرئيس بإصدار النصوص والأحكام المطبّقة على العقارات التابعة للأملاك الوطنية الخاصّة الموجّهة لاستقبال مشاريع استثمارية²، ومن بين هذه النصوص الأمر رقم: 06-11 سالف الذكر.

* **مصطلح العقار الصناعي:** بالرغم من إعادة صياغة هذه المفردات دستوريا واستعمال المُشرّع لمصطلح الاستثمار بدل الصناعة؛ فإنّ ذلك لم يمنع من استعمال مصطلح "العقار الصناعي" على نطاق واسع؛ فقد استُعمل مصطلح "العقار الصناعي" من قبل الوزير المكلف بالصناعة قبل دمج وزارة الصناعة سنة 2007 مع الوزارة المكلفة بترقية الاستثمار³.

هذا المصطلح هو الأكثر شيوعاً واستعمالاً من قبل السلطات الرسمية والوزراء والهيئات الرسمية وغير الرسمية التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالعقار الصناعي، ومنها خبراء الاقتصاد، الأكاديميون، رجال الأعمال والإعلام.

ثانياً: أثر فوضى المصطلحات على مبدأ الأمن القانوني

سنتناول في هذا الجزء، الدلالات المختلفة لمصطلح "العقار الصناعي"، ثمّ نتطرّق إلى أهمية ضبط المفاهيم كآلية لتحقيق الأمن القانوني وتكريس الرّشادة في إدارة العقار الصناعي.

1- الدلالات المختلفة للمصطلح: "العقار الصناعي"

بناءً على ما سبق، يمكننا القول أنّ استخدام مصطلح "العقار الصناعي" فيه تحديد لنطاق ومجال التدخّل بدقّة، وهو مجال الصناعة، ممّا يساعد على تحديد الإطار القانوني ومعرفة القانون واجب التطبيق؛ حيث إنّ:

¹ - بن قويدر زبيدي، (قراءة في نصّ المادة 43 من التعديل الدستوري لسنة 2016)، مجلة معارف، جامعة البويرة، المجلد 14، العدد 1، جوان 2019، ص. 29.

Y. Akroun, Op.cit, p. 111

² - للتفصيل أكثر راجع:

³ - للتفصيل أكثر راجع:

Ibid, p.117.

• مصطلح العقار الاقتصادي يُحيلنا إلى مجال الاقتصاد، الذي يدخل فيه العقار السياحي والسكني، بالإضافة إلى أنّ النشاط الاقتصادي الذي سبق تناوله في فقرة سابقة، فكرة واسعة ومطّاطة، يضمّ مختلف القطاعات، بما فيها القطاع الفلاحي والصيد البحري واستغلال الغابات، وحتى قطاع الخدمات¹، وفي هذا التحديد الدقيق لمصطلح "العقار الصناعي" تكريس لمبدأ الأمن القانوني و مؤشّر الموثوقية الذي ترتكز على الدقة والوضوح في الصياغة والتعريف.

• أما مصطلح "العقار الموجّه للاستثمار"، فهو يحدّد ويربط استعمال العقار بمفهوم الاستثمار، خاصة بعد انتهاج الدولة لسياسة الاقتصاد الحرّ وفتح آفاق جديدة للاستثمار الوطني والأجنبي، هذا ما أكّده المشرّع الجزائري في ضمن أحكام التعديل الدستوري لسنة 2020، الذي وضّح السياسات والتوجّهات الاقتصادية الجديدة للدولة؛ حيث إنّ استعمال مصطلح العقار الموجّه للاستثمار يشمل مفهوم العقار السياحي والفلاحي؛ لاشتمال مصطلح الاستثمار على مدلولي السياحة والفلاحة، بالإضافة إلى الصناعة، كما ورد في القانون رقم: 16-09 لسنة 2016 المتعلّق بترقية الاستثمار²، ضمن أحكام المادة 15 منه، والتي تتحدّث عن الامتيازات الممنوحة في هذا الإطار للنشاطات الفلاحية والسياحية والصناعية.

وبما أنّ المشرّع الجزائري قد خصّ العقار الفلاحي والسياحي بقوانين وتنظيمات خاصة مستقلة عن قانون الاستثمار؛ فيمكن اعتبار "العقار الموجّه للاستثمار" هو نفسه "العقار الصناعي"، غير أنّه من المستحسن ضبط المصطلح.

ولا بدّ من الإشارة كذلك إلى ارتباط توظيف المصطلح المُعبّر عن "العقار الصناعي" بالهيئة أو المؤسسة المُستعملة له؛ فنجد مثلا، وزارة المالية تميل إلى استعمال مصطلح "العقار الموجّه للاستثمار" لارتباطه بمجال تدخلها، أما وزارة الصناعة وترقية الاستثمارات فتستعمل مصطلح "العقار الاقتصادي" الأكثر اتساعاً، وهذا نظرا لتركيزها على توفير العقار الصناعي من خلال محاولة توسيع مجال التدخل بتوسيع المفهوم.

¹-سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص.20.

²-جاء في مضمون المادة 15 من القانون رقم: 16-09، المؤرّخ في 03 أوت 2016، المتعلّق بترقية الاستثمار، (ج ر، العدد 46، الصادرة بتاريخ 03 أوت 2016)، المعدّل والمتّم، ما يلي: "لا تلغى المزايا المحدّدة في المادتين 12 و 13 أعلاه، التحفيزات الجبائية والمالية الخاصة، المنشأة بموجب التشريع المعمول به، لفائدة النشاطات السياحية، الصناعية والنشاطات الفلاحية".

كما نلاحظ كذلك مرافقة استعمال المصطلح لتسمية الوزارات المختلفة المتدخلّة في تسيير العقار الصناعي، والتي تشهد بدورها تغييرات كثيرة في التسميات، وإدماج بعض الوزارات أحيانا وفصلها أحيانا أخرى، ومثال على ذلك وزارة الصناعة، وهي السلطة الوصية حاليا على جميع الهيئات والمؤسسات المتعلقة بالعقار الصناعي، والتي كانت تسمى بوزارة التنمية الصناعية وترقية الاستثمار (2013-2020)، وقبل ذلك وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتشجيع الاستثمار (2010-2012).

2- الضبط المفاهيمي كآلية لتحقيق الأمن القانوني:

أدى غياب تعريف دقيق للعقار الصناعي، من خلال القوانين المنظمة، إلى إحداث نوع من الفوضى المفاهيمية لدى الهيئات التي تستعمل العديد من المصطلحات المختلفة للإشارة إلى الأراضي الموجهة للأنشطة الصناعية¹.

ويمكننا القول إنّ في تعدد المفاهيم والمصطلحات ما يؤثر سلبا على الاستغلال الأمثل للعقار الصناعي والتسيير الرشيد لهذا المورد المهم؛ فرغم أنّ المادة الاقتصادية التي يدخل في إطارها العقار الصناعي، تنسّم القوانين والتنظيمات المؤطرة لها غالبا بطابعها التقني المعقد، إلا أنّ غياب المنهجية في بناء المصطلحات المعبرة عن العقار الصناعي وعدم ضبطها قد يفهم أنّه ارتباك للمشرع الجزائري؛ فتتأثر الدولة بزعزعة الثقة في أمنها القانوني؛ حيث إنّ مبدأ الثقة الشرعية "La confiance légitime"، أو ما يُصطلح عليه أحيانا "بمبدأ الموثوقية" كمبدأ أساسي للإدارة الرشيدة، يشكّل المظهر الذاتي لمبدأ الأمن القانوني، والذي يقصد به "تمتع المرتفقين بحق مكتسب في الحفاظ وحماية الوضعيات التي اكتسبها بطريقة شرعية"²، وحالة اللأمن القانوني وغياب الثقة في المشرع، ينجّر عنه نفور المستثمرين؛ فالأجنبي الذي ينوي الاستثمار في الجزائر يتيه عند دراسة الإطار القانوني المنظم للاستثمار في الجزائر بين المصطلحات الثلاثة، وهو ما يؤثر سلبا في مناخ الاستثمار في الجزائر.

¹ - وورد التعبير على ذلك كالآتي:

"L'absence de définition légale a induit une sorte de flottement sémantique dans la pratique des institutions qui utilisent une pluralité de vocables pour désigner les terrains destinés à l'activité industrielle", In: Y.Akroun, Op.cit. p.116.

² - راجع في الموضوع:

P.CASSIA, (La sécurité juridique, un « nouveau » principe général de droit aux multiples facettes), Recueil Dalloz, Paris, 2006, p.1192.

كما أن استعمال المشرع لعدّة مصطلحات للدلالة على مفهوم واحد يؤدّي حتماً إلى نوع من الفوضى الاصطلاحية، خاصة في المجال الاقتصادي الذي يحتاج إلى الضبط والتدقيق أكثر من أيّ مجال آخر؛ إذ إنّ الأصل هو مصطلح واحد لمفهوم واحد ذي مضمون واحد في حقل واحد¹. وعليه يمكننا القول إنّ تعدّد المصطلحات وغياب المنهجية في توظيفها ووضعها يُصعّب على الخبراء والباحثين في المجال تطوير دراساتهم؛ فيضيع الوقت في البحث على المفهوم بدلاً من التركيز على إيجاد طرق تسيير فعّالة لهذا المورد المهم.

في المقابل، إذا كانت صياغة النصّ واضحة ومحدّدة وصريحة الدلالة في المعنى الظاهر؛ فإنّ ذلك سيؤدّي إلى سهولة تطبيقه من قبل السلطة التنفيذية ومعرفة نية المشرع دون إبهام أو غموض في التطبيق والتفسير، لكن إذا كانت صياغة النصّ مبهمّة وغير واضحة فسيؤدّي ذلك إلى كثرة التعديلات وتعدّدها، ممّا ينجّر عنه الوقوع في ظاهرة تعدّد التفسيرات والتأويلات الملقاة على القانون الواحد².

ونخلص مما سبق إلى القول بأنّ فكرة الأمن القانوني، التي تعدّ الخطوة الأولى نحو تحقيق الرشادة في إدارة العقار الصناعي، تتطلب مناخاً قانونياً سليماً، يبدأ من جودة إعداد وتحرير النصوص القانونية المنظّمة له، وهذا لا يتحقّق إلا بضبط المصطلحات وتحريرها من الغموض والضبابية وتأصيلها بالمعاني الدقيقة والواضحة.

فمهما تعدّدت المفاهيم والمصطلحات المُستعملة للعقار الصناعي؛ فإنّ هذا المفهوم يندرج ضمن الأراضي والعقارات التي تخضع لأدوات التهيئة والتعمير، المُصنّفة ضمن الأراضي المُعمّرة أو القابلة للتعمير³، وهذا ما سنتطرّق إليه من خلال دراسة الطبيعة القانونية للعقار الصناعي.

¹-هيئة تحرير ندوة توحيد منهجيات وضع المصطلح العلمي العربي: مكتب تنسيق التعريب، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، الرباط المغرب، 1981. اطلع عليه بتاريخ 02 فيفري 2019 عبر الموقع <http://www.arabization.org.ma> :

²-نوال ايراديين، (تأثير تضخم التشريع على الأمن القانوني)، مجلة دفاتر البحوث العلمية، المركز الجامعي ببنينا، العدد 13، 2018، ص.109.

³- للتفصيل راجع :

Y.Akroun, Op.cit.p.118.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للعقار الصناعي في الجزائر

إنه من الأهمية أن نتناول الطبيعة القانونية للعقار الصناعي، والوقوف عند تصنيفه في النظام القانوني الجزائري، وكذا تمييزه عن مختلف الأملاك العقارية المشابهة، المكونة لمنظومة الأملاك الوطنية؛ لأنّ في تحديد الطبيعة القانونية للعقار الصناعي، تحديداً لنطاقه الجغرافي، وبالتالي معرفة أيّ جزء يندرج ضمنه العقار الصناعي.

كما نتطرق في هذا الجزء، إلى تصنيف العقار الصناعي في النظام القانوني الجزائري (أولاً)، ثمّ نميِّز بينه وبين وغيره من الممتلكات العقارية الوطنية (ثانياً).

أولاً: تصنيف العقار الصناعي في النظام القانوني الجزائري

سنستند في هذا العنصر، أولاً إلى تصنيف المشرع الجزائري للأملاك العقارية بموجب القانون رقم: 90-25 لسنة 1990 المتعلق بالتوجيه العقاري (المعدّل والمتمم)¹، ثم نتناول تحديد المركز القانوني للعقار الصناعي ضمن القوام التقني للأملاك العقارية ثانياً.

1- تصنيف العقار الصناعي ضمن منظومة الأملاك الوطنية:

قسّم المشرع الجزائري في المادة 23 من القانون رقم: 90-25 سالف الذكر، الأملاك العقارية إلى ثلاثة أصناف قانونية؛ حيث جاء في نصّ المادة ما يلي: "تصنّف الأملاك العقارية على اختلاف أنواعها ضمن الأصناف القانونية الآتية:

الأملاك الوطنية، أملاك الخواصّ أو الأملاك الخاصة، الأملاك الوقفية".

وُستثنى الأملاك الوقفية التي تخضع للقانون رقم: 91-10، المتعلق بالأوقاف (المعدّل والمتمم)² عن نطاق العقار الصناعي، والشيء نفسه بالنسبة للأملاك الخواصّ؛ باعتبار العقار الصناعي المعنيّ بالدراسة هو العقار العموميّ التابع للدولة وجماعاتها الإقليمية³.

¹ - القانون رقم: 90-25، المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمّن التوجيه العقاري، (ج ر، العدد 49، الصادرة بتاريخ 18 نوفمبر 1990)، المعدّل والمتمم بالقانون رقم: 95-26، المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، (ج ر، العدد 55، الصادرة بتاريخ 27 سبتمبر 1995).

² - القانون رقم: 91-10، المؤرخ في 27 أبريل 1991، المتعلق بالأوقاف، (ج ر، العدد 21، الصادر بتاريخ 08 ماي 1991)، (المعدّل والمتمم).

- جاء في نصّ المادة 03 من القانون سالف الذكر تعريف الوقف كما يلي: "الوقف هو حبس العين عن التملك على وجه التأييد والتصديق بالمنفعة على الفقراء أو على وجه من وجوه البر والخير".

³ - تكثفت من خلال هذه الدراسة بدراسة العقار الصناعي الوطني، أي التابع للمجموعة الوطنية دون العقار الصناعي التابع للخواصّ، والذي يشكلّ حافظة عقارية صناعية متواضعة جداً مقارنة بحجم الحافظة العقارية الصناعية الوطنية.

كما صنّف المشرّع الجزائريّ الأملاك الوطنيّة بموجب المادة 24 من القانون رقم: 90-25 سالف الذكر، إلى الأملاك الوطنيّة العموميّة والأملاك الوطنيّة الخاصة¹، واعتمد في هذا التصنيف على معيارين: معيار عدم القابليّة للتملّك الخاصّ ومعيار وظيفي؛ حيث نصّت المادة 3 من القانون رقم: 90-30 المتعلّق بالأملاك الوطنيّة (المعدّل والمتّم)²، على ما يلي: "تطبيقا للمادة الثانية(2) من هذا القانون، تمثّل الأملاك الوطنيّة العموميّة الأملاك المنصوص عليها في المادة الثانية (2) أعلاه، والتي لا يمكن أن تكون محلّ ملكيّة خاصة بحكم طبيعتها أو غرضها. أما الأملاك الوطنيّة الأخرى غير المصنّفة ضمن الأملاك العموميّة والتي تؤدي وظيفة امتلاكيّة وماليّة؛ فتمثّل الأملاك الوطنيّة الخاصة".

بناء على هذين المعيارين، يمكن تصنيف العقار الصناعي ضمن الأملاك الوطنيّة الخاصة: فاستنادًا لمعيار عدم القابليّة للتملّك؛ فإنّ القوانين المنظّمة للعقار الصناعي نصّت صراحة على إمكانية التنازل لفائدة المستثمرين عن طريق صيغة الامتياز القابل للتنازل بموجب الأمر رقم: 06-11 سالف الذكر، ليتراجع المشرّع بعدها عن هذه الطريقة بصدور الأمر رقم: 08-04 سالف الذكر، الذي ألغى كليّة إمكانية التنازل، وأبقى على عقد الامتياز كطريقة لاستغلال العقار الصناعي.

واستنادا للمعيار الوظيفي؛ فإنّ العقار الصناعي يؤدي وظيفة اقتصادية ومالية خالصة بالرجوع إلى الأنظمة القانونيّة المختلفة المنظّمة لكيفيّة الحصول على العقار الصناعي الموجّه للاستثمار واستغلاله.

¹- نصّت المادة 24 من القانون رقم: 90-25 مرجع سابق، على ما يلي: "تدخل الأملاك العقاريّة، والحقوق العينيّة العقاريّة التي تملكها الدولة وجماعاتها المحليّة في عداد الأملاك الوطنيّة، تتكوّن الأملاك الوطنيّة من:

- الأملاك العموميّة والخاصّة للدولة.
- الأملاك الوطنيّة والخاصّة للولاية.
- الأملاك العموميّة والخاصّة للبلديّة.

²- القانون رقم: 90-30، المؤرّخ في 01 ديسمبر 1990، يتضمّن قانون الأملاك الوطنيّة، (ج ر، العدد 52، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990)، المعدّل والمتّم بالقانون رقم 14-08، المؤرّخ في 20 جويلية 2008، (ج ر، العدد 44، الصادرة بتاريخ 03 أوت 2008).

كما أشارت المادتان 10 و11 من القانون رقم: 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمّم¹، إلى دور أدوات التهيئة والتعمير في تحديد التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي المخصّصة للنشاطات الاقتصادية².

بناء على ما سبق؛ فإنّ العقار الصناعي يصنّف ضمن الأملاك الوطنية الخاصة، كونه يؤدي وظيفة امتلاكية ومالية، ويخضع لقواعد التهيئة والتعمير التي تحدّدتها أدوات التهيئة والتعمير.

2- القوام التقني للأملاك العقارية ضمن منظور التوجيه العقاري:

أوجد المشرّع الجزائري في المادة 3 من القانون رقم: 90-25 سالف الذكر، تصنيفا

للممتلكات العقارية يشكّل قواما للأملاك العقارية، يمكن حصره فيما يلي:

- الأملاك الفلاحية والأراضي ذات الوجهة الفلاحية.
- الأراضي الرعوية والأراضي ذات الوجهة الرعوية.
- الأراضي الغابية والأراضي ذات الوجهة الغابية.
- الأراضي الحفائية.
- الأراضي الصحراوية.
- الأراضي العامرة والأراضي القابلة للتعمير.
- المساحات والمواقع المحمية.

والملاحظ في هذا التصنيف عدم إشارة المشرّع الجزائري إلى العقار الصناعي عند حصره لقوام الأملاك العقارية، مقارنة بالعقار الفلاحي، رغم أهمية هذه الحافظة العقارية التي تشكّل أحد أهمّ تصنيفات الأملاك الوطنية الخاصة؛ بحكم الدور المحوري الذي تضطلع به في النشاط الاقتصادي.

¹ القانون رقم: 90-29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلّق بالتهيئة والتعمير، (ج ر، العدد 52، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990)، المعدل والمتمّم بالقانون رقم: 04-05، المؤرخ في 14 أوت 2004، (ج ر، العدد 51، الصادرة بتاريخ 15 أوت 2004).

² نصّت المادة 10 من القانون رقم: 90-29، نفس المرجع، على ما يلي: " تتشكل أدوات التعمير من المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي".

- كما نصّت المادة 29 من القانون رقم: 90-29، المرجع نفسه، على ما يلي: "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية أخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي".

- ونصّت المادة 31 من القانون رقم: 90-29، المرجع نفسه، على ما يلي: "يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل وفي إطار توجيهات المخطط لتوجيهي للتهيئة والتعمير، حقوق استخدام الأراضي والبناء".

إلا أنه، وانطلاقاً من هذا القوام التقني للأماكن العقارية، واستناداً إلى تعريف الأراضي العمرانية؛ حيث إنَّ المشرع الجزائري اعتبرها "كل قطعة أرض يشغلها أو يستغلها تجمع بنايات أو مشاتٍ في مجالاتها الفضائية..."¹، يمكن تصنيف العقار الصناعي ضمن الأراضي العامة والأراضي القابلة للتعمير، ويتأكد هذا التصنيف بالرجوع إلى دور أدوات التهيئة والتعمير، التي تتحكم في قوام الأراضي العمرانية، وتتكفل بإعداد التوازن وتنظيم مختلف وظائف الأراضي؛ فتكون مخصصة للسكن، الفلاحة أو الصناعة، وكذا أنماط البناء والأنشطة المتنوعة، تعدّ هذه الأدوات وسائل ضبط وتوجيه لاستغلال العقار، وهو ما دفع المختصين إلى تصنيف العقار الصناعي ضمن الأراضي العامة أو القابلة للتعمير².

غير أنّ المشرع لم يترك المجال مفتوحاً لاستغلال جميع مشتقات الأراضي العامة والقابلة للتعمير في المشاريع الاستثمارية؛ بل استثنى، بالإضافة إلى الأراضي الفلاحية التي لا تدخل في قوام الأراضي العامة والقابلة للتعمير، كما أشرنا إليه سابقاً، بعض الأصناف من الأملاك الخاصة للدولة بموجب أحكام المادة 2 من الأمر رقم: 06-11 سالف الذكر، وهي:

- القطع الأرضية الموجودة داخل مساحات مناطق التوسّع والمواقع السياحية.
- القطع الأرضية الموجودة داخل مساحات البحث عن المحروقات واستغلالها.
- القطع الأرضية الموجهة للترقية العقارية.

ونظراً لتساع مجالات الاستثمار ونشاطاته، جاء الأمر رقم: 08-04 سالف الذكر، ليوسّع من قائمة الأوعية العقارية التي لا يجب أن تكون موضوعاً لهذا الإجراء، واضعاً بذلك حداً للتلاعب بالعقار الاستراتيجي، خاصة العقار الفلاحي أو السياحي.

ثانياً: التمييز بين العقار الصناعي وغيره من الممتلكات العقارية الوطنية

يرتبط تحقيق السياسة الاستثمارية في الدولة بتوفر إمكانات مهمة تتصل بالاستثمار وتؤثر فيه مباشرة، ومن بين هذه الإمكانيات المهمة: العقار؛ حيث إنه مهما اختلفت أشكال الاستثمار، صناعياً كان، أو فلاحياً أو سياحياً؛ فإنّ الأهداف المرجوة من الاستثمار لا يمكن تحقيقها إلا بتوفر الأوعية العقارية المستقبلة لاستثمارات المتعاملين الاقتصاديين العموميين والخواص، والحرص على

¹ -المادة 20 من القانون رقم: 90-25، مرجع سابق.

² -سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص.34.

تسييرها واستغلالها الرشيد والعقلاني للحفاظ عليها وحمايتها باعتبارها من أهمّ الموارد الاقتصادية للدولة.

وعليه، وتأسيسا على القوام التقنيّ للأملك العقارية الذي تضمّنه قانون التوجيه العقاريّ، يتميّز العقار الصناعي عن استخدامات بعض الأنظمة العقارية التي لا تقلّ أهميّة عنه، ومن بينها العقار الفلاحيّ والعقار السياحيّ، وهذا ما سنوضّحه ضمن العناصر التالية:

1- التمييز بين العقار الصناعي والعقار الفلاحيّ:

تظهر أهميّة كلّ من العقار الصناعيّ والعقار الفلاحيّ كأدوات أساسية للتنمية الاقتصادية، من منطلق الأهميّة التي يحظى بها النشاط الصناعيّ والنشاط الفلاحيّ؛ باعتبارهما من المجالات ذات الأولوية لتطبيق التوجّهات الاقتصادية الجديدة للدولة.

وقد عرّف المشرّع الجزائريّ "العقار الفلاحيّ" في المادة 4 من القانون رقم: 90-25 سالف الذكر، كما يلي: "الأرض الفلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية في مفهوم هذا القانون هي كلّ أرض تنتج بتدخل الإنسان سنويا أو خلال عدة سنوات إنتاجا يستهلكه البشر أو الحيوان أو يُستهلك في الصناعة استهلاكاً مباشراً أو بعد تحويله". وهو تعريف يميل إلى المصطلحات التقنية المستعملة في الاقتصاد الزراعيّ.

بالمقابل لم يتطرق المشرّع الجزائريّ إلى تعريف "للعقار الصناعي" من خلال القوانين المنظمة له، وهو ما اعتبرناه تقصيرا من المشرّع بحكم أهميته المماثلة لأهميّة العقار الفلاحيّ في تحريك عجلة الاستثمار، إذ كان لا بد من إعطاء العناية ذاتها للضبط المفاهيمي للعقار الصناعيّ، على غرار ما هو عليه الحال بالنسبة لنظيره الفلاحيّ.

من الجانب القانوني، لا تدخل الأراضي الفلاحية في صنف الأراضي القابلة للتعمير؛ فموجب أحكام المادة 36 من قانون التوجيه العقاري سالف الذكر؛ فإنّ القانون هو الذي يرخّص بتحويل أية أراضٍ فلاحية إلى أراضٍ قابلة للتعمير، وبالتالي فإنّ استغلال العقار الفلاحيّ يخضع لإجراءات أكثر تعقيدا وحماية أكبر، مقارنة بالعقار الصناعيّ الذي يصنّف أصلا ضمن الأراضي العامرة والقابلة للتعمير، وبالتالي فإنّ إجراءات استغلاله أقلّ تعقيدا من استغلال الأراضي الفلاحية.

من جهة أخرى، يمثل عدم استغلال الأراضي الفلاحية تعسفاً في استعمال الحق؛ فاستناداً إلى المادة 48 من القانون رقم: 90-25 سالف الذكر، نظرا للوظيفة الاجتماعية لهذا العقار؛ حيث جاء في نص المادة ما يلي: "يشكل عدم استثمار الأراضي الفلاحية فعلا تعسفيا في استعمال الحق، نظرا للأهمية الاقتصادية والوظيفية الاجتماعية المنوطة بهذه الأراضي". وقد يترتب عنها بيع الأرض عنوة عن صاحبها، أو إسقاط حق الامتياز بالطرق الإدارية لما يكون العقار أرضاً فلاحية تابعة للأملك الوطنية الخاصة، تتمثل هذه الإجراءات في إعدار الديوان الوطني للأراضي الفلاحية للمستثمر، وبعدها إخطار مديرية أملك الدولة التي تقوم بفسخ عقد الامتياز الممنوح لهذا المستثمر بناء على هذا الإخطار¹، وهذا مالا يتجسد في العقار الصناعي، فعدم استغلال الأرض أو الأصل العقاري الصناعي يترتب عليه رفع دعوى أمام الجهات القضائية المختصة لفسخ عقد الاستغلال²، وهي إجراءات قضائية صعبة ومعقدة مقارنة بالإجراءات الإدارية المتبعة في حالة عدم استغلال العقار الفلاحي، والتي تكون غالبا سريعة وأنية، مما يسمح بالاستغلال الأمثل والرشيد لهذا المورد المهم.

ختاماً، يهدف العقار الفلاحي في الجزائر في الوقت الحالي وبالدرجة الأولى، إلى إشباع رغبات المستهلكين وتحقيق الأمن الغذائي، وهي أهداف اجتماعية خالصة، في حين تتمثل أهداف العقار الصناعي في توفير فرص العمل، زيادة الصادرات وجلب التكنولوجيا، وهي أهداف اقتصادية

¹ جاء في مضمون المادة 28/ف1 من القانون رقم: 10-03، مؤرخ في 15 أوت 2010، يحدد شروط وكيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملك الخاصة للدولة، (ج ر، العدد 46، الصادرة بتاريخ 18 أوت 2010)، ما يلي: "يترتب على كل إخلال من المستثمر صاحب الامتياز بالتزاماته، يعاينه مُحضِر قضائي طبقاً للقانون، إعداره من الديوان الوطني للأراضي الفلاحية حتى يمثل لأحكام هذا القانون ودفتر الشروط والالتزامات التعاقدية، وفي حالة عدم امتثال المستثمر صاحب الامتياز، بعد انقضاء الأجل المذكور في الإعدار المبلغ قانوناً، تقوم إدارة الأملك الوطنية، بفسخ عقد الامتياز بالطرق الإدارية".

وجاء في أحكام المادة 29 من المرجع نفسه ما يلي: «بعد إخلالا بالتزامات المستثمر صاحب الامتياز في حالة:

- تحويل الوجهة الفلاحية للأراضي و/أو الأملك السطحية.
- عدم استغلال الأراضي و/أو الأملك السطحية.
- التأجير من الباطن للأراضي و/أو الأملك السطحية.
- عدم دفع الإتاوة بعد سنتين (2) متتاليتين.

² جاء في أحكام المادة 12 من الأمر رقم: 08-04، مرجع سابق، ما يلي: "يترتب على كل إخلال من المستفيد من الامتياز للتشريع الساري المفعول وللتزامات التي يتضمنها دفتر الأعباء اتخاذ إجراءات من أجل إسقاط حق الامتياز، لدى الجهات القضائية المختصة، بمبادرة من مدير أملك الدولة المختص إقليمياً".

خالصة تُضاف إليها أهداف بعيدة المدى، منها تشجيع الاستثمار، بعث النشاط الاقتصادي وتحريك رؤوس الأموال¹.

2- التمييز بين العقار الصناعي والعقار السياحي:

ترتبط السياحة ارتباطا وثيقا بالعقار؛ حيث أصبحت الدول في إطار سياساتها الرامية إلى إرساء التوازن الاقتصادي وتنويع مداخيلها، تسعى لتهيئة بُنيته التحتية لاستقبال مشاريع استثمارية، ويعدّ العقار السياحي من أهمّ صور العقار الاقتصاديّ الموجّه للاستثمار، إضافة إلى العقار الصناعي.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المشرّع الجزائري لم يعرف العقار السياحي، واكتفى بالتطرق إلى تعريف المناطق التي تشكّله دون أن يورد تعريفا شاملا له؛ حيث يتشكّل العقار السياحيّ بموجب أحكام المادة 2 من القانون رقم: 03-03 المتعلّق بالتوسّع السياحي²: مناطق التوسّع السياحيّ، الموقع السياحيّ، المنطقة المحميّة، وقد أورد المشرّع تعريفات لهذه المصطلحات من خلال المادة نفسها³.

وقد حاول الفقه اقتراح تعريف للعقار السياحيّ، جاء على النحو التالي: "العقار السياحيّ مجموع الأملاك الوطنيّة الخاصة والعموميّة المبنية أو غير المبنية التي توجد داخل المناطق المخصّصة للأنشطة السياحية، بالإضافة إلى المواقع السياحية بما فيها الآثار والمدن الأثريّة المعترف بأهميّة تاريخيّة أو فنيّة أو أسطوريّة أو ثقافيّة وتكون محلّ تصنيف وحماية خاصة"⁴.

¹-سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص.36.

²-القانون رقم: 03-03، المؤرّخ في 17 فيفري 2003، المتعلّق بمناطق التوسّع السياحي المعدّل والمتمم، (ج ر، العدد 11، الصادرة بتاريخ 19 فيفري 2003).

³-جاء في أحكام المادة 2 من القانون رقم: 03-03، المرجع نفسه، ما يلي: "يقصد في مفهوم هذا القانون بالمصطلحات الآتية، مناطق التوسّع السياحيّ: كلّ منطقة أو امتداد من الإقليم يتميّز بصفات أو بخصوصيات طبيعيّة وثقافيّة وبشريّة وإبداعية مناسبة للسياحة، مؤهّلة لإقامة أو تنمية منشأة سياحيّة، ويمكن استغلالها في تنمية نمط أو أكثر من السياحة ذات مردودية.

- الموقع السياحيّ: كلّ منظر أو موقع يتميّز بجاذبيّة سياحيّة بسبب مظهره الخلاب، أو بما يحتوي عليه من عجائب أو خصوصيات طبيعيّة أو بنايات مشيدة عليه، يعترف له بأهميّة تاريخيّة أو فنيّة أو أسطوريّة أو ثقافيّة، والذي يجب تضمين أصلته والمحافظة عليه من التلف أو الاندثار بفعل الطبيعة أو الإنسان.

- منطقة محميّة: جزء من منطقة التوسّع أو موقع سياحيّ غير قابل للبناء ويستدعي حماية خاصة قصد المحافظة على مؤهلات الطبيعيّة أو الأثريّة أو الثقافيّة.

⁴-محمد خليف، (النظام القانوني للاستثمار في العقار السياحي في الجزائر)، مجلة القانون والعلوم السياسيّة، المركز الجامعي بالنعامة، العدد04، جوان 2016، ص.120.

وعليه يتشابه كل من العقار الصناعي والعقار السياحي، من حيث إنّ كليهما لم يحظيا بتعريف دقيق من المشرع الجزائري، رغم ارتباطهما الكبير بالتنمية الاقتصادية والاستثمار. بينما يقوم الاختلاف بين العقار الصناعي والعقار السياحي؛ من حيث مجال التصنيف، فإذا كان العقار الصناعي يصنّف ضمن الأملاك الوطنية الخاصة ولا يدخل ضمن قائمته الأراضي التابعة للأملاك الوطنية العمومية؛ فإنّ العقار السياحي، يتوسّع ليشمل أراضي الأملاك الوطنية العمومية والخاصة، وهو ما يمكن استخلاصه من نصّ 8 من القانون رقم: 03-03 سالف الذكر، والتي جاء فيها "قصد الحماية والحفاظ على طابعها السياحي، يمكن تحديد أجزاء من الإقليم الوطني كمناطق توسّع ومواقع سياحية، يمكن أن تمتد المنطقة المحددة والمصرّح بها إلى الملك العمومي البحري".

وتضيف المادة 20 من القانون نفسه، أنه: "يتشكّل العقار السياحي القابل للبناء من الأراضي المحددة لهذا الغرض في مخطط التهيئة السياحية، ويضمّ الأراضي التابعة للأملاك العمومية والخاصة، وتلك التابعة للخواص". بل ويمتدّ كذلك مجال العقار السياحي إلى المناطق المحمية التي تستدعي حماية خاصة، قصد المحافظة على مؤهلاتها الطبيعية والأثرية أو الثقافية، بينما لا يشمل العقار الصناعي الأملاك العمومية الخاصة.

كما يظهر الاختلاف بين العقار الصناعي والعقار السياحي، أيضا، في أنّ العقار السياحي يوجّه أساسا للنشاطات السياحية التي تدخل في نطاق قطاع الخدمات، في حين يوجّه العقار الصناعي أساسا للنشاطات الإنتاجية، وخلافا للأنظمة العقارية الأخرى المشابهة؛ فإنّ العقار السياحي لا يتمّ شغل مساحاته كليًا بالبناء؛ لأنّها قد تحتوي على مساحات محمية أو مساحات طبيعة أو خضراء أو حتى آثار معترف بأهميتها التاريخية أو الفنية أو لها خصوصيات ثقافية داعمة للسياحة¹، بينما يشمل استغلال العقار الصناعي شغل مساحته، بإقامة مُشتملات وبنيات عليه، تضمّ مختلف الخدمات اللازمة للنشاط الصناعي.

من جهة أخرى، يمنح التصرف في الأملاك العقارية الواقعة داخل مناطق التوسّع السياحي للدولة ممثلة بالوزير المكلف بالسياحة، ممارسة حقّ الشفّعة عندما يقرّر مالك العقار أو البناء

¹ - للمزيد راجع :

Conseil Nationale Economique et Social CNES: **Rapport sur la configuration du foncier en Algérie: une Contrainte au Développement Economique**, 24^{ème} session plénière, 2004, p. 82.

المنجز في إطار مخطّط التهيئة السياحية بيع أملاكه، وهذا حسب أحكام المرسوم التنفيذي رقم: 06-385، المحدّد لكيفيات ممارسة الوكالة الوطنية لتنمية السياحة حقّ الشّفعة داخل مناطق التوسّع والمواقع السياحية¹، حلّ ممارسة حقّ الشّفعة أو عدم ممارستها، بينما لا تمنح القوانين المنظّمة للعقار الصناعي حقّ الشّفعة للسلطة الوصية².

يعدّ القطاع السياحيّ من أكثر القطاعات التي تستوعب القوى العاملة على مستوى العالم، كونه يعتمد على العنصر البشريّ بالدرجة الأولى، وحسب تقدير منظّمة السياحة العالمية يبلغ عدد العاملين في قطاع السياحة 313 مليون عامل في نهاية 2018 مع احتمال زيادة ب11% متوقّعة للعشر سنوات المقبلة³، لذلك يعدّ مجالا خصبا لتوفير مناصب العمل وامتصاص البطالة، وبالنتيجة يعدّ العقار السياحيّ البنية التحتية الأكثر جذبا للاستثمارات الأجنبية المباشرة، والقادر على المساهمة في تنمية الاقتصاد الوطني.

ورغم أنّ العقار السياحيّ يضطلع بدور كبير في المسيرة التنموية مقارنة بالعقار الصناعي بحكم أنه يسمح بتنوع إيرادات الدولة، إلا أنه هُمّش من قبل الحكومات المتعاقبة، ممّا أدى إلى تعرّضه للنهب والاستيلاء خصوصا في الشريط الساحلي⁴، وتحويل استغلاله في غير الوجهة السياحية عن طريق منح الوكالات الولائية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين ولجنة المساعدة على تحديد الموقع الاستثمار تراخيص استغلال الأراضي واقعة ضمن مناطق التوسّع السياحي⁵، وهو ما انعكس على النشاطات السياحية، وهو ما شهده العقار الصناعي نفسه، الذي تعرّض للنهب

¹ - جاء في أحكام المادة 4 من المرسوم تنفيذي رقم: 06-385، المؤرّخ في 28 أكتوبر 2006، المحدّد لكيفيات ممارسة الوكالة الوطنية لتنمية السياحة حقّ الشّفعة داخل مناطق التوسّع والمواقع السياحية، (ج ر، العدد 70، الصادرة بتاريخ 05 نوفمبر 2006) ما يلي: "يقوم الوزير المكلف بالسياحة بعد إخطاره بالتصريح بالبيع بإشعار الوكالة في أجل خمسة عشر (15) يوما، قصد السماح لها بممارسة حقّها في الشّفعة".

² - سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص 37.

³ - ساعد بوراوي، (القدرة التنافسية لقطاع السفر والسياحة في بلدان المغرب العربي، دراسة مقارنة بين الجزائر)، تونس والمغرب، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، جامعة أم البواقي، المجلد 06، العدد 03، ديسمبر 2019، ص. 09.

⁴ - للمزيد راجع:

T. Ghodbani, (Rechgoune, un espace à protéger sur le littoral ouest de l'Algérie, à moins de 100 Km à l'ouest de la métropole oranaise), *Revue Géographique des pays méditerranéens*, numéro 105, 2005, p. 89, Disponible sur le site : <https://journals.openedition.org/mediterranee/350>, consulté le 12/05/2020.

⁵ - وممّا ورد في تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، نذكر ما يلي:

"Les affectation de terrain situés dans les zones d'expansion touristique opérées par l'intermédiaire de certains CALPI et d'agence foncière locales ont porté un grave préjudice à l'activité touristique", Conseil Nationale Economique et Social CNES, Op.cit. p.79.

وتوجيه لنشاطات لا تَمْتُ بصِلَة إلى الاستثمار الصناعي؛ حيث شهد تحويل الكثير من العقارات الصناعية الممنوحة في إطار الاستثمار عن وجهتها، واستغلالها لتشييد بنايات ذات طابع سكني.

المطلب الثاني: التوطين الصناعي كآلية للتخطيط الاستراتيجي لترشيد استغلال العقار الصناعي

يعدّ التصنيع العامل الأساس والمفضّل للدول في تنفيذ سياساتها الاقتصادية الهادفة بالأساس للوصول إلى تنمية شاملة وتعزيز الجاذبية للاستثمار¹، وباعتبار الدولة الفاعل الرئيسي والوحيد في وضع الأسس العامة للتوجيه الاقتصادي، والذي يدخل ضمنه التصنيع، يعدّ التوطين الصناعي الوسيلة الأولى التي من خلالها يمكنها ضبط وتوجيه السياسات والاستراتيجيات الصناعية؛ فهو نظرية اقتصادية بحثة تقوم على معايير تخضع بالأساس لاعتبارات اقتصادية تقنية، غير أنه في الجزائر خضعت سياسات توطين الصناعة أساسا، بالإضافة للمعايير الاقتصادية، إلى معايير سياسية واجتماعية لا تتطابق مع المعايير المتعارف عليها دوليا.

تظهر العلاقة التفاعلية بين التوطين الصناعي وحوكمة العقار الصناعي جليا؛ باعتبار التوطين الصناعي أول خطوة في مسار ترشيد واثمين استغلال العقار الصناعي؛ حيث إن النظرة الاستراتيجية الأفقية عند اختيار المواقع الموجهة للاستثمار والمبنية على أسس الإدارة الرشيدة من فعالية وعقلانية في تسيير المورد، تجنّب القائمين على المجال الوقوع في مشاكل التسيير والإدارة بعد الشروع في التهيئة والاستغلال، وما يمكن أن ينجّر عنها من خسائر كبيرة؛ باعتبار أنّ المجال الصناعي مجال استراتيجي مكلف من الناحية المادية والإجرائية.

الفرع الأول: الضبط المفاهيمي للتوطين الصناعي والحوكمة

نستعرض في هذا الجزء من البحث الجوانب المفاهيمية للتوطين الصناعي والحوكمة؛ حيث نتطرق (أولا) للضبط المفاهيمي للتوطين الصناعي، ثم نتناول مفهوم الحوكمة ومؤشراتها الأكثر ارتباطا بموضوع البحث (ثانيا)،

¹- في هذا الخصوص نذكر ما جاء به الأستاذ جورج ميتان، بقوله:

"Cette industrialisation, planifié est entièrement aux mains de l'état, seul maître des investissements et seul opérateur industriel par l'intermédiaire des sociétés nationales".
In:G. Mutin, (Implantation Industrielle en Algérie et Aménagement du territoire en Algérie), **Revue de Géographie de Lyon**, Volume 55, N°81, 1980, p.06, Disponible sur le site :<https://www.persee.fr>, consulté le 15/05/2020.

أولاً: الضبط المفاهيمي للتوطين الصناعي

نتناول خلال هذا الجزء من البحث تعريف التوطين الصناعي، ثم نتطرق إلى أهدافه وهذا من منظور قانوني، واستناداً إلى مفاهيم اقتصادية، لنتناول في الختام معايير التوطين الصناعي في الجزائر مقارنة بالمعايير المتعارف عالمياً.

1- تعريف التوطين الصناعي:

وردت تعريفات عديدة للتوطين الصناعي؛ فهو عند غالبية الخبراء والدارسين اختياراً وسطاً أو بيئة معينة لإقامة صناعة أو صناعات معينة؛ أي اختيار المواقع والبيئات المناسبة اقتصادياً، اجتماعياً، جغرافياً وحتى سياسياً، لإقامة المشاريع الصناعية وتوزيعها على الرقعة الجغرافية للبلاد؛ بغرض الحصول على نسيج صناعي وطني ذي غايات وطنية واضحة ومحددة مسبقاً¹.

ويدخل التوطين الصناعي في إطار التخطيط الاستراتيجي التوقعي، والذي يعدّ مدخلاً مهماً للوصول إلى إدارة رشيدة لسياسة التصنيع وتحقيق التنمية المستدامة بأبعادها الثلاثة (الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية).

وتجدر الإشارة إلى أنّ التوطين الصناعي يختلف عن التوطين الصناعي؛ فمن حيث المعنى نجد أنّ التوطين الصناعي هو "عملية إرادية ويخضع لتوجيه مركزي، ويتم وفق خطة وطنية صناعية شاملة، تسعى لتحقيق أهداف تدرج ضمن برامج الدولة للتصنيع وخطط التنمية للبلاد". أما التوطين الصناعي؛ فهو عملية تلقائية حرّة، والتلقائية هنا لا تعني الفوضوية، وإنما تعني أنه لا يخضع إلى توجيه مركزي مباشر، وهو يخضع بصفة غير مباشرة إلى توجيهات الدولة، من خلال آليات معينة مشجعة ومقيّدة تتماشى مع الأهداف العامة للتنمية في البلاد، مع اختلاف البلدان في درجة تحكّمها في هذه الآليات².

فمؤدّي نظرية التوطين الصناعي هو البحث عن أنسب المواقع لاستقطاب المؤسسات والهياكل في إطار تحقيق تنمية صناعية شاملة وتحقيق أكبر قدر ممكن من الربح بأقلّ تكلفة، سواء تعلّق الأمر بقربها من مواقع المواد الأولية، وقربها من الأسواق المحلية والخارجية للتوزيع من

¹-محمد بومخلوف، التوطين الصناعي في الفكر والممارسة، دار الأمة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2000، ص.25.

²-المرجع نفسه، ص.25.

جهة، وهذا في إطار تحقيق تنمية عمرانية من خلال الحفاظ على الجانب الاجتماعي والحضري والصحي والبيئي من جهة أخرى¹.

2- أهداف التوطين الصناعي:

باعتباره عملية إرادية لاختيار البيئة الصناعية للاستثمار؛ فإنه يسعى لتحقيق عدة أهداف سياسية واقتصادية وحتى اجتماعية²؛ حيث تتمثل الأهداف الاقتصادية أساسا في تحويل المواد الأولية وتصنيعها قرب مراكز استخراجها، والوصول إلى التخصص الإقليمي في مجال الإنتاج الصناعي؛ حيث ترتبط هذه الأهداف مباشرة بتحقيق الأهداف السياسية للبلد، وذلك إذا كان الأمر يتعلق ببعض الصناعات الاستراتيجية، من أجل توطينها في مواقع آمنة تتمتع بقدر من الحماية. وفيما يخص الأهداف الاجتماعية؛ فيمكن إيجازها فيما يلي:

- * تحسينا لوضعية الاجتماعية والاقتصادية لمختلف الفئات والشرائح الاجتماعية المختلفة، من خلال المساهمة في توفير مناصب الشغل وتخفيض نسبة البطالة على المستوى الإقليمي.
- * تنمية الأقاليم المختلفة للبلاد في أسرع وقت ممكن، والوصول إلى توزيع الأنشطة الاقتصادية على مختلف جهات القطر ومراعاة التوازن الإقليمي؛ حيث تعدّ خطوة أساسية لتكريس مبدأ المساواة الاجتماعية، وتحقيق تنمية متوازنة تحدّ من الاختلالات، كما تمكّن من إعادة الاعتبار للمناطق المحلية المحرومة والمهمّشة وإبراز طاقاتها وإمكاناتها عن طريق توطين صناعات تتناسب مع طابعها وخصوصياتها المحلية.
- * القضاء على الفوارق الاجتماعية والاقتصادية بين المدن والأرياف وتحقيق التوازن الإقليمي والاستقرار السكاني.

3- معايير التوطين الصناعي

بإدراك خبراء منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO)³ بوضع معايير لنجاح العقار الصناعي في استقطاب وجذب المستثمرين؛ لأنّ ذلك من شأنه المساهمة في التنمية المحلية

¹- بشير محمد التجاني، مفاهيم وآراء حول تنظيم الإقليم وتوطين الصناعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987، ص.30.

²- المرجع نفسه، ص.29.

³-تعد منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO) وكالة متخصصة من وكالات منظمة الأمم المتحدة (ONU)، تعمل على تشجيع التنمية الصناعية في العالم بهدف الحدّ من الفقر وتحقيق عولمة شاملة واستدامة بيئية.

للاطلاع على موقع المنظمة <https://www.unido.org>

بالدرجة الأولى ثم التنمية الوطنية، في الدرجة الثانية، وحسب هؤلاء؛ فيجب توفر مجموعة من المعايير العامة لمساهمة العقار الصناعي في استقطاب الاستثمار الخاص، ورد من بينها:

- تركّز السكان في المنطقة؛ بحيث تكون لهم قدرة شرائية كافية للاستهلاك، والاستفادة من المنتوجات والخدمات التي تقدّمها المؤسسات المتوطّنة في تلك المساحات، فضلا عن السماح بوجود عمالة مؤهّلة متخصصة لشغل مناصب العمل التي يوفّرها مشروع الاستثمار الصناعي.
- قبول سكان المنطقة المتعاملين الاقتصاديين للتوطن والاستقرار في تلك المناطق، ممّا يوفّر التكافل بين السكان المحليين والمتعاملين الاقتصاديين، ويسهّل عليهم التأقلم مع محيط الاستثمار.

▪ الأعراف التجارية تؤدي دورا مهما في التكافل بين المؤسسات الصناعية والحرفية، وتسهّل إنشاء هذه الحظائر الصناعية¹؛ حيث يجب دراسة الأعراف التجارية السائدة في المنطقة قبل توطین الاستثمارات، ممّا يسمح باختيار النشاطات الصناعية المناسبة لخصوصية كلّ منطقة. كما يجب الأخذ بعين الاعتبار تجانس المؤسسات والصناعات مع المنطقة المستقبلة عند اختيار مواقع وفضاءات إنشاء وتهيئة المساحات الموجهة للاستثمار الصناعي؛ فإذا كانت المنطقة زراعية، يكون من الأحسن توطین مؤسسات واستثمارات متخصصة في المنتوجات الزراعية، بما يتماشى مع النشاطات المحلية ولا يضرّ البيئة أو يعيق تطوير تلك المنطقة.

بالإضافة إلى ذلك، ومع التطور الذي شهده النشاط الاقتصادي عالميا، وازدياد التنافسية والبحث عن الجاذبية للاستثمار، ظهرت معايير جديدة للتوطن الصناعي تهدف للتكيف مع المتطلّبات الحديثة، من بينها البيئة السياسية والاقتصادية ودرجة تدخل الحكومات والسلطات العمومية في النشاط الاقتصادي، الاهتمامات والانشغالات البيئية، الإطار المعيش ومستوى دخل الفرد، كما أنّ نمو الوعي الاجتماعي للعمّال والسكان عامة، نتيجة انتشار المفاهيم والأفكار والفلسفات المتعلقة بالإنسان والبيئة، أصبحت كلّها عوامل تؤثر على التوطن الصناعي².

¹ - للمزيد راجع :

ONUDI: (Les Domaines industriels et leurs utilités dans les pays en développement), Document n°1978, Cop 02, Nations Unies, New York, 1980, p. 20-26.

² - للمزيد راجع:

Extraits de B.M. Schoumker, **La localisation des industries**, collection: **Géographie d'aujourd'hui**, Université Nthán, Paris, 1996. Disponible sur le site: http://www.lmg.ulg.ac.be/locindus/loc_ind.html , consulté le 16/01/2020.

إضافة إلى ما سبق، تعمل الدول الصناعية الكبرى في الوقت الراهن على وضع مخططات التوطين الصناعي على محورين أساسيين¹:

- يتعلّق المحور الأول بالصناعات التي لا تتطلب تأهيلا عاليا لليد العاملة من أجل توجيهها نحو المناطق الأقلّ تصنيعا في البلاد. وهذا لتحقيق هدفين أساسيين:

- الأول يخصّ الصناعة نفسها، ويتمثّل في استفادتها من بعض المزايا الاقتصادية، مثل وفرة الأرض بأسعار منخفضة.

- الثاني يتمثّل في تطوير المناطق الريفية التي تعاني من التخلف الاقتصادي.

- أما عن المحور الثاني فيتعلّق بالصناعات ذات التكنولوجيا المتطورة، والتي تتطلّب كفاءات عالية، كما تتطلّب الوجود بالقرب من الجامعات والمخابر ومراكز البحث. وفق هذا الاتجاه؛ فإنّ هذه الدول تتّجه نحو إنشاء الأقطاب التكنولوجية أو المدن العلمية أو المناطق الصناعية التقنية.

وحسب بعض الباحثين؛ فإنّ اختيار مواقع المناطق الموجهة للاستثمار الصناعي يختلف باختلاف الأنظمة السياسية المتبعة؛ ففي البلدان الرأسمالية يكون اختيار مواقع هذه الأراضي قائما على أساس الأرباح المحققة، تكلفة الإنتاج، طاقة اليد العاملة وكذا اتّجاه المنتج نحو السوق، بينما في البلدان الاشتراكية، يتمشى اختيار موقع الأراضي أكثر مع هدف توزيع الثروات بالتساوي على مختلف جهات التراب الوطني ومبادئ العدالة في توزيع الثروات. أمّا عن الوضع في البلدان النامية؛ فإنّ اختيار موقع الأراضي الموجهة للاستثمار الصناعي يكون قائما في المناطق الساحلية ومناطق عمرانية محدّدة، والسبب يعود لعدّة عوامل ذات صلة بالماضي الاستعماري لهذه البلدان؛ حيث كان المستعمر يعطي أهمية بالغة للمناطق السياحية لقيام الصناعات؛ حيث تقيم الأقيال الأوروبية، وبالفعل؛ فأغلب النشاطات الاقتصادية والمناطق الصناعية كانت متوطّنة في هذه المناطق².

¹-محمد بومخلوف، مرجع سابق، ص.56.

²-بشير محمد التجاني، مفاهيم و...، مرجع سابق، ص.96

ثانيا - الضبط المفاهيمي للحوكمة:

1- تعريف الحوكمة:

أصبح مفهوم الحوكمة الرشيدة- أو الحكم الجيد أو الإدارة الرشيدة من المفاهيم الشائعة في الكتابات الحديثة حول التنمية والديمقراطية؛ حيث ساهمت التحوّلات التي شهدها العالم، والتي كانت لها آثارها في الجزائر، ساهمت في تبني هذا المفهوم من قبل العديد من الحكومات؛ حيث أصبحت هذه المقاربة تُستخدم بكثرة في الجزائر في العديد من المجالات: السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الإدارية وحتى الثقافية؛ فالمعنى العام للحوكمة الذي حدّده البنك الدولي هو: "ممارسة السلطة في تكبير موارد الدولة الاقتصادية والاجتماعية من أجل التنمية"، والتعريف الأكثر شيوعا هو التعريف الذي تبناه البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة؛ حيث يعرفه بأنه: "ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات من خلال آليات وعمليات ومؤسسات تمكّن الأفراد والجماعات من تحقيق مصالحها".

يمكن إجمال أسس ومؤشرات الإدارة الرشيدة في: المشاركة، حكم القانون، الشفافية، سرعة الاستجابة، بناء التوافق والإجماع، المساواة والاشتمال، الفعالية والكفاءة، المحاسبة والرؤية الاستراتيجية، غير أنّ هذه المؤشرات أو الأسس تنقسم بين مؤشرات رئيسة وأخرى فرعية بحسب مختلف أبعاد الإدارة الرشيدة¹.

تتضمّن إدارة شؤون المجتمع من خلال الحكم الراشد ثلاثة أبعاد مترابطة، وهي: البعد السياسي المتعلّق بطبيعة السلطة السياسية، وشرعية تمثيلها، والبعد التقني المتعلّق بعمل الإدارة العامة وكفاءتها وفعاليتها، والبعد الاقتصادي- الاجتماعي المتعلّق ببنية المجتمع ومدى حيويته واستقلاله عن الدولة من جهة، وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وتأثيرها في المواطنين؛ من حيث الفقر ونوعية الحياة، كعلاقتها مع الاقتصادات الخارجية، والمجتمعات الأخرى من جهة أخرى، وتؤثر هذه الأبعاد الثلاثة وتترابط مع بعضها في إنتاج الحكم الصالح؛ فلا يمكن تصوّر إدارة عامة فاعلة من دون استقلال الإدارة عن نفوذ السياسيين، ولا يمكن للإدارة السياسية وحدها من دون وجود إدارة عامة فاعلة من تحقيق إنجازات في السياسات

¹ -العلة مناع، (السياسات الرشيدة والتنمية في الجزائر)، بحوث وأوراق عمل مؤتمر "الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 2013، ص.40.

العامّة¹.

ولابد من الإشارة إلى أنّ محاولة تعميم أسس الحكم الصالح عبر استخدام معايير موحّدة، قد تحمل بعض التعسّف الذي يَنبُج عن عدم احترام الخصوصيّات الثقافيّة، والفوارق في مستويات التطوّر الاقتصادي والاجتماعي والسياسي بين المجتمعات والدول؛ لذلك يجب أن تكيف معايير الحكم الصالح مع حالة البلد أو المناطق على الأقلّ؛ حيث قد تختلف الأولويات، وهذا التكيف للمؤشرات والمعايير ضروريّ للانتقال من مرحلة المفهوم النظريّ إلى ابتكار الآليات العمليّة التطبيقية التي تسمح تدريجيّاً بتطوير الإدارة والحكم، وترفع من مستويات المحاسبة والمساءلة والمشاركة والشفافية².

ثانياً: مؤشّرات الحوكمة

تبعاً لما تمّت الإشارة إليه سابقاً؛ فهناك عناصر ومؤشّرات رئيسة وأخرى فرعية تميّز الحكم الراشد، وقد آثرنا التطرّق إلى المؤشّرات الأكثر ارتباطاً بموضوع بحثنا والتي من بينها:

• **حكم القانون:** ويعني مرجعية القانون وسيادته على الجميع دون استثناء، وهو الإطار الذي ينظّم العلاقات بين المواطنين من جهة، وبينهم وبين الدولة من جهة ثانية، كما أنّه ينظّم العلاقات بين مؤسّسات الدولة، وتؤمّن قواعده العدالة والمساواة بين المواطنين، وهذا ما يتطلّب وضوح القوانين وشفافيتها وانسجامها في التطبيق³.

• **المساءلة والشفافية:** تتمثّل أهمّ مؤشّرات الحوكمة في مدى تكريس آليات المساءلة وتحقيق مستوى معيّن من الشفافية؛ حيث إنّ وضع آليات فعّالة للمساءلة والرقابة لضمان تحمّل الحكومات وكلّ سلطة تنفيذية المسؤولية عمّا تُصدره من قرارات وما تقوم به من أفعال، من شأنه التخفيف من العبث الإداري ومحاصرة الفساد.

أما الشفافية فهي: 'فلسفة أو منهج عمل يقوم على الوضوح والعلنية والدقة والصراحة والانفتاح في مختلف النشاطات ومجالات العمل التي تتّم بين مختلف المستويات الإدارية داخل

¹-حسن كريم، (مفهوم الحكم الصالح)، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، 2004، لبنان، ص.91.

²-المرجع نفسه، ص.102.

³-محمد فلاق وسميرة حدو، (دور الشفافية والمساءلة في الحدّ من الفساد الإداري -تجارب دولية)، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، المجلد 01، العدد 01، جامعة الشلف، 2015، ص.11.

الجهاز الحكومي والأجهزة الحكومية المختلفة وجمهور المواطنين، بما لا يتعارض مع المصلحة العامة العليا.¹

• **الرؤية الاستراتيجية:** هي الرؤية المنطلقة من المعطيات الثقافية والاجتماعية الهادفة إلى تحسين شؤون الناس وتنمية المجتمع والقدرات البشرية.

• **الفعالية:** الممارسة التي تهدف إلى توفر القدرة على تنفيذ المشاريع بنتائج تستجيب إلى احتياجات المواطنين وتطلعاتهم على أساس إدارة عقلانية وراشدة للموارد.²

ويمكن مقارنة الموضوع من خلال التعرف على خصائص الحكم السيئ أو غير الصالح، من أجل المعرفة الدقيقة لعملية الانتقال إلى مرحلة الحكم الصالح؛ حيث يمكن التعرف على هذه الخصائص ومحاربتها، وتشمل:

❖ الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح والصريح بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة، وبين المال العام والخاص، وينحُو بشكل دائم إلى استخدام الموارد العامة أو استغلالها في مصلحة خاصة.

❖ الحكم الذي ينقصه الإطار القانوني، ولا يطبق مفهوم حكم القانون؛ بحيث تطبق القوانين انتقائياً وتعسفياً.

❖ الحكم الذي له عدد كبير من المعوقات القانونية والإجرائية أمام الاستثمار الإنتاجي؛ بما يدفع نحو أنشطة الرِّيح الريعي والمضاربات.

❖ الحكم الذي يتميز بوجود أولويات تتعارض مع التنمية وتدفع نحو إهدار الموارد المتاحة وسوء استخدامها.

❖ الحكم الذي يتميز بوجود قاعدة ضيقة أو مغلقة وغير شفافة للمعلومات، ولعمليات صنع القرار بشكل عام، وعمليات وضع السياسات العامة بشكل خاص.

ويمكن اعتبار هذه المؤشرات السلبية أدوات قياس في حال تم تجاوزها نحو نقائضها، ولو بشكل نسبي وتدرجي وجزئي³.

¹- محمد فلاق وسميرة حدو، مرجع سابق، ص.11.

²- حسن كريم، مرجع سابق، ص.104.

³- المرجع نفسه، ص.105.

الفرع الثاني: العلاقة التفاعلية بين التوطين الصناعي والحوكمة

بناء على ما سبقت الإشارة إليه من خلال نقاط البحث السابقة، يتّضح جلياً وجود ارتباط وثيق بين التوطين الصناعي والمعايير العامة للحوكمة الرشيدة، خاصة البعد التقني منها؛ حيث يمثل التوطين الصناعي في مفهومه العامّ، وفي أهدافه، ومعايير أرضية خصبة للوصول إلى إدارة رشيدة لعمليات الاستثمار المرتبطة بالعقار الصناعي، ويسمح التوطين الصناعي الجيد، والقائم على أسس اقتصادية، سياسية واجتماعية مدروسة بحوكمة العقار الصناعي.

استناداً إلى ما سبق، سنتطرق بالتحليل، معتمدين على مؤشرات الحوكمة، إلى واقع التوطين الصناعي في الجزائر، عبر دراسة مدى فعالية سياسة توطين الاستثمارات واستجابتها لمقتضيات الحوكمة (أولاً)، ثمّ نتطرق إلى التخطيط الاستراتيجي كمؤشر من مؤشرات الحوكمة، وهذا عبر دراسة دور المخطّط الوطني للتهيئة والتعمير وأدوات التهيئة والتعمير في تجسيد حوكمة التوطين الصناعي (ثانياً).

أولاً-فعالية سياسة التوطين الصناعي في الجزائر:

ورث القطاع الاقتصادي في الجزائر عن العهد الاستعماريّ سوء التوازن الإقليمي؛ لأنّ ثلث 3/1 الصناعات الجزائرية كانت محصورةً في العاصمة وحدها، ثم البلدية، ولا تكاد تعثر خارجهما على مؤسسات صناعية، فيما عدا مدينتيّ عنابة وهران¹. ثم حاولت الجزائر بعد الاستقلال إعادة التوازن الإقليميّ للنشاطات الاقتصادية بتوجيه التوطين الصناعي نحو المناطق الداخلية، وإعادة تشكيل خارطة توزيع الحافظة العقارية الصناعية؛ فقامت في بداية السبعينيات باستحداث مناطق مهية تتشكل من المناطق الصناعية ومناطق النشاطات وتوزّع على كامل الإقليم الوطني، رافقها تدعيم المناطق الداخلية باستثمارات البرامج الخاصة² ومخططات البلدية للتنمية³.

¹- راجع في الموضوع:

G.Mutin, Op.cit.,p. 05.

²-البرامج الخاصة: هي برامج استثمارية مخصصة لتنمية المناطق المتخلفة، وقد تشمل كامل الولاية أو بعض الدوائر في الولاية الواحدة، أو بعض البلديات، كانت عبارة عن برامج مكتملة للمخططات الاقتصادية المركزية. للمزيد من التفصيل راجع: محمد بلقاسم وحسن بهلول، الاستثمار وإشكالية التوازن الجهوي، مثال الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1990، ص.387.

³-بدأت المخططات البلدية للتنمية مع تطبيق المخطط الرباعي الثاني التوجّه نحو استغلال الموارد المحلية المتوفرة وتطويرها، وتغطية الاحتياجات المحلية للسكان مثل: تموين بالمياه الصالحة للشرب، تطوير شبكة النقل والمواصلات. وغيرها. للمزيد راجع: بشير محمد التجاني، تهيئة التراب الوطني في أبعاده القطرية مع التركيز على التجربة الجزائرية، دار الغرب، وهران، الجزائر، 2008، ص.88.

وبالرغم من محاولات الدولة لإحداث توازن في انتشار وتوزيع العقار الصناعي، إلا أنّ الشريط الساحليّ حظي بالقسط الوافر من المواقع المخصّصة للاستثمارات الصناعية؛ فحسب الأستاذ "جورج ميتان"؛ فقد أنشئ ما بين 1971-1977 ما يقارب 920 مشروعاً صناعياً، 80% من هذه المشاريع كانت من نصيب الجزائر العاصمة.

إلا أنّ خيار النظام الجزائريّ بعد الاستقلال بتبني النهج الاشتراكيّ أثر مباشرة على التوجّه العامّ لاقتصاد الدولة القائم على بناء قطاع عموميّ قويّ مسير على تخطيط علميّ المفهوم ديمقراطيّ التصميم وحتميّ التنفيذ، وهو ما جاء في مضمون أحكام دستور 1976؛ حيث نصّت المادة 29 منه على ما يلي: "تعمل الدولة على تغيير علاقات الإنتاج، وتسيير الاقتصاد الوطنيّ، وتضمن تنميته على أساس تخطيط علميّ المفهوم، ديمقراطيّ التصميم، حتميّ التنفيذ"¹، وقد تجسّد هذا الخيار الإيديولوجيّ من خلال احتكار المؤسسات العموميّة لمساحات واسعة وشاسعة، وهيمنتها عليها؛ كما خضع اختيار مواقع العقار الصناعيّ وإنشاء وتهيئة المناطق الصناعيةّ ومناطق النشاطات في تلك المرحلة إلى اختيارات ارتجالية وسياسيّة، بعيدة عن العقلانيّة والموضوعيّة، ولم يخضع لمعايير المردوديّة الاقتصاديّة؛ فنّتج عن ذلك إهدار مساحات شاسعة من الأراضي.

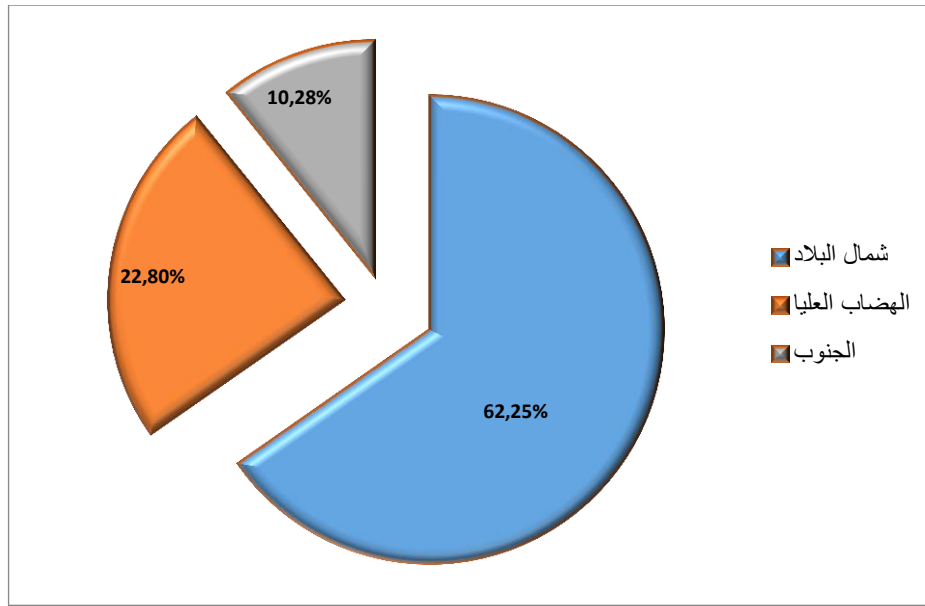
وكان من نتائج هذه السياسة العقارية، الخطأ في اختيار الموقع وما ينجم عنه من آثار سلبية على المنطقة ومحيطها المباشر، ونستدلّ في هذا الطرح بالمنطقة الصناعيّة ذراع بن خدة بولاية تيزي وزو (42 هكتار)، ومنطقة الحراش بالجزائر العاصمة (78 هكتار)؛ حيث أُقيمت هذه المناطق على مواقع منخفضة تغمرها الفيضانات على الدوام، ممّا زاد في ارتفاع تكاليف التهيئة، فضلاً عن إتلاف أراضٍ زراعيّة خصبة. والحالُ سواء بالنسبة للمناطق الصناعيّة الواقعة بغرب البلاد، بمساحة قدرها 3141 هكتاراً، 91% منها أراضٍ فلاحية، مثل المنطقة الصناعيّة بسعيدة، والتي أنجزت فوق أراضٍ زراعيّة مروية، وكانت تُموّن المدينة بالخضر والفواكه².

بالإضافة إلى ما ذُكر أعلاه، شهدت تلك الفترة، ظاهرة المبالغة في المساحات المخصّصة للنشاطات الاقتصاديّة والخطأ في تقدير المساحة مقارنة بالنشاطات الموجودة فيها؛ إذ تتراوح مساحة المنطقة الصناعيّة بغرب البلاد، ما بين 50 هكتاراً إلى 2000 هكتار، في حين أكبر منطقة

¹- الأمر رقم: 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن دستور 1976، (ج ر، العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976).

²- بشير محمد التجاني، مفاهيم و...، مرجع سابق، ص. 130.

صناعية بربطانيا، وهي " كيركباي"، الواقعة بالقرب من ليفربول (Liverpool)، لا يزيد حجمها عن 800 هكتار. كما مُنحت المنطقة الصناعية بسيدي خالد (ولاية البويرة) مساحة 358 هكتارا، بلغت المساحة الشاغرة فيها 215 هكتارا، أي بنسبة 65% والباقي شغلتها خمس (5) مؤسسات فقط، مما أدى إلى الانحراف باستعمال الأرض لأغراض غير صناعية؛ كإقامة مبانٍ سكنية¹. ويوضح الشكل (1) أدناه، التوزيع الجغرافي للعقار الصناعي في الجزائر خلال الفترة الممتدة من 1962 إلى 1989²:



وتعليقا على الإحصائيات المبينة في الشكل أعلاه، نجد أغلب المواقع المخصصة للعقار الصناعي في هذه الفترة متمركزة في شمال البلاد بنسبة تفوق 62%، وهي نسبة كبيرة مقارنة بما تمثله مساحة المنطقة الشمالية، مقارنة بالمساحة الإجمالية للبلاد، وفي ذلك اختلال وفارق كبير في التنمية بين مختلف جهات الوطن في تناقض واضح للسياسة العقارية مع السياسة العامة للدولة المنتهجة في تلك الفترة، والتي ارتكزت على العدالة الاجتماعية والتوزيع العادل للتنمية؛ حيث إن السياسة العقارية المنتهجة في تلك الفترة، ساهمت في تعميق سوء التوازن الجهوي لتوزيع الاستثمارات، مما ساهم في النزوح الريفي إلى المراكز العمرانية بصفة عشوائية وغير مخططة³.

¹ - للمزيد راجع :

C. Benakezouh, **Le Droit des Réserves Foncières**, Office de Publication Universitaire, Alger, 1990, p. 27.

²- الشكل رقم (1): مخطط التوزيع الجغرافي للعقار الصناعي في الجزائر خلال الفترة الممتدة من 1962 إلى 1989، من إنجاز الباحث، المصدر: الجهة الرسمية: (تقرير وزارة الصناعة أمام مجلس الحكومة حول العقار الصناعي)، مرجع سابق، ص.05.

³- للمزيد راجع:

وبالإضافة إلى غياب استراتيجية واضحة للتوطين الصناعي، شهدت هذه الفترة غياب مخطّط وطني للتهيئة العمرانية؛ حيث خضعت الحياة الاقتصادية في ظلّ النظام الاشتراكيّ إلى المخططات الإنمائية التي اعتمدت على مركزية التخطيط، ممّا تسبّب في إهدار الأراضي¹. إنّ سوء التوطين الصناعي والفوضى في اختيار المواقع، الذي ساد في الجزائر خلال هذه الفترة (الحقبة)، يعدّ سببا مباشرا للمشاكل التي عاشها العقار الصناعي؛ حيث لا تزال تأثيراتها في تسيير وإدارة الحافظة العقارية الصناعية حتى يومنا هذا؛ فالتضخيم في المشاريع الصناعية والمبالغة في المساحات المخصّصة لاستقطاب المشاريع الصناعية أدّى بالضرورة إلى شغور العديد من الأراضي وتحويلها عن وجهتها الاستثمارية.

كما شهد معظم برامج تهيئة وإعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاطات استنزاف مخصّصات مالية كبيرة بسبب سوء اختيار المواقع وشساعة المساحة، بالإضافة إلى ظهور حافظة عقارية صناعية مهمة، كامنة وغير مستغلّة، ويتعلق الأمر بالأصول العقارية الفائزة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي مُنحت لها عقارات بمساحات شاسعة غير لازمة موضوعيا لنشاطها، لا تزال إجراءات استعادتها واستغلالها متواصلة إلى غاية اليوم.

ثانيا - التخطيط الاستراتيجي كمؤشر من مؤشرات حوكمة التوطين الصناعي:

إنّ غياب المخطّط الوطني للتهيئة العمرانية في ظلّ تبني النظام الاشتراكيّ، والذي يعدّ الإطار المرجعيّ لتنظيم وتسيير الأرض، قد أثار مشاكل عويصة من حيث القدرة على التحكم في تسيير وتطوير المواقع المستقبلية للوحدات والمركّبات الصناعية، أي المناطق الصناعية ومناطق النشاطات².

وبصدور دستور 1989، تبني المشرع الجزائري اقتصاد السوق القائم على الاعتماد على القطاع الخاصّ كشريك مهمّ للقطاع العموميّ في النشاطات الاقتصادية، كما تحوّلت السياسة

M.Belattaf, *Localisation industrielle et aménagement du territoire*, Aspect théorique et pratique, office des publications universitaire, Alger, 2009, p.161.

¹- بشير محمد التجاني، تهيئة... مرجع سابق، ص.43.

²-ورد في هذا الخصوص:

"Il est écrit dans l'étude de l'aménagement de la zone D'Arzew Réalisé par la CADAT en 1975 que, les projets industriels ont été implantée en l'absence de schéma d'aménagement causant des gaspillages de terrains", S.Bouziane, *Industrialisation et espace régional en Algérie*, Tome 1, Office de Publication Universitaire, Alger, 1986, p. 65.

نقلا عن: عبد الحميد جبار، *السياسة العقارية في المجال الصناعي*، مذكرة ماجستير فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002، ص.02.

الاقتصادية في الجزائر من الاقتصاد الموجّه القائم على بناء قطاع عمومي قويّ إلى الاقتصاد المنفتح الباحث عن الجاذبية للاستثمارات، في هذا الإطار صدرت قوانين تجسّد هذا التوجّه الجديد للدولة، ومن أهمها، المرسوم التشريعي رقم: 93-12 المتعلّق بترقية الاستثمار، الذي تضمّن تحفيّزات مهمّة ضريبية وجمركية وحتى عقارية لتشجيع الاستثمار الخاص المحلي والأجنبي¹.

وخلال هذه المرحلة، حاولت الدولة استحداث بيئة سياسية، اقتصادية وقانونية مهيأة لاستقطاب الاستثمارات، واعتماد ميكانيزمات جديدة لتحرير السوق العقارية؛ ليصبح العقار الصناعي الوعاء الأنسب والبنية التحتية لاستقطاب الاستثمار الخاص، بعد أن كان في فترة سابقة الوعاء الذي تسيطر عليه الاستثمارات العمومية²؛ فظهرت بموجب هذا النصّ المناطق المطلوب ترقيتها من خلال فكرة "المناطق الخاصة"، التي تقوم على تقديم امتيازات للمستثمرين في مناطق تعرف تأخراً في التنمية؛ حيث تُمثّل المناطق المطلوب ترقيتها حسب بعض التقارير "إقليم ظل لأسباب مختلفة على هامش التنمية، أو هو الفضاء الذي لم يتأثر بمختلف المخطّطات التنموية المتعاقبة إلا بصفة جزئية". وهذا ما سنتطرّق إليه بالتفصيل لاحقاً عند دراسة حافظة العقار الصناعي؛ حيث يمكن للدولة بعد تصنيف هذه المناطق توجيه التوطين الصناعي من خلال تقديم امتيازات عديدة للمستثمرين الراغبين في توطين نشاطات اقتصادية في هذه المناطق.

كما حاولت الجزائر في هذه الفترة تدارك الأخطاء التي شهدتها سياسة التوطين الصناعي سابقاً، من خلال وضع الأطر القانونية والتنظيمية لتهيئة الإقليم؛ فقد استحدثت أدوات التهيئة والتعمير والمتمثلة في المخطّطات التوجيهية للتهيئة والتعمير (PDAU) ومخطّطات شغل الأراضي (POS) محلّ المخطّط العمرانيّ الموجّه لسنة 1990³. إلا أنّ هذه الأدوات لم تُثبّت داخل إطار مخطّط عامّ لتهيئة الإقليم (SNAT)؛ لأنّه منذ صدور القانون رقم: 01-20 المتعلّق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة⁴، لم تصادق الهيئات المختصة على مشروع التصميم الوطنيّ

¹- المرسوم التشريعي رقم: 93-12، المؤرخ في 05 أكتوبر 1993، المتعلّق بترقية لاستثمار، (ج ر، العدد 64، الصادرة بتاريخ 10 أكتوبر 1993)، ملغى.

²- خوادجية سميحة حنان، مرجع سابق، ص. 26.

³- مخطّط العمران الموجّه كان يوضع للمدن الكبرى والمتوسطة، يرسم حدودها ويأخذ بعين الاعتبار توسّع النسيج العمراني مستقبلاً على المدى المتوسط، ويحدد استخدامات الأرض مستقبلاً، ويصبح بمثابة قانون عمراني بمجرد مصادقة عليه من الوزارة الوصية.

⁴- القانون رقم: 01-20، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلّق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، (ج ر، العدد 77، الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2001).

للتهيئة العمرانية (SNAT) إلى غاية حلول سنة 2010، وكان ذلك بموجب القانون رقم: 10-02 المتضمن المصادقة على المخطّط الوطني لتهيئة الإقليم¹.

وتظهر أهمية المخطّط الوطني لتهيئة الإقليم كآلية للتخطيط الاستراتيجي، والمعتمدة لدى غالبية الدول للوصول إلى الرشادة في استغلال مواردها. كما تسمح استراتيجية المخطّط الوطني لتهيئة الإقليم بتحقيق التنمية المستدامة خاصّة البعد الاقتصادي الذي يتمحور حول الانعكاسات الراهنة والمستقبلية على البيئة؛ فهو أداة استشرافية توقعية طويلة المدى².

وقد اعتبرها المشرّع الجزائري "الأداة الأساسية والمرجعية لتهيئة الإقليم"³. كما أشار أحد ممثلي الحكومة الجزائرية، المكلف بالتهيئة العمرانية والبيئة والسياحة، إلى أهمية الإقليم ودوره في تفعيل التنمية بمناسبة عرضه لمشروع قانون المخطّط الوطني لتهيئة الإقليم؛ حيث تم التأكيد على أنّ: "الإقليم أكثر من التشريع، له دور في جذب وجلب الاستثمارات باعتباره فضاءً حركياً غير جامد يحتضن في جوفه موارد، ويستقبل على سطحه نشاطات ومجموعات عمرانية"⁴، وألح على ضرورة وجود صحة ومفهوم جديد في إطار سياسة تهيئة الإقليم، وكذا بالإدارة والحكم الراشد للإقليم.

وباعتبار العقار الصناعي جزء من الإقليم، يؤثر ويتأثر بالمخطّطات التوجيهية للتهيئة والتعمير؛ فقد كان من الضروري أن تؤخذ بعين الاعتبار المعايير الحديثة للتوطين الصناعي عند وضع الأطر المرجعية للمخطّط الوطني للتهيئة والتعمير.

وبهذا الخصوص، نلاحظ أنّ المشرّع الجزائري قد حاول تدارك الاختلالات السابقة في اختيار العقارات الصناعية حجما وموقعا؛ حيث تبنّى النماذج الحديثة للتوطين الصناعي من خلال إدخال مفاهيم جديدة كالبعد البيئي، المناطق الصناعية المستدامة، التشاور، المشاركة والشراكة، وكذا دور الفاعلين في تهيئة الإقليم للوصول إلى الاستغلال العقلاني والرشيد للحيز المكاني.

¹- القانون رقم: 10-02، المؤرخ في 29 جوان 2010، المتضمن المصادقة على المخطّط الوطني لتهيئة الإقليم، (ج ر، العدد 61، الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 2010).

²- تنصّ المادة الأولى من القانون رقم: 10-02، المرجع نفسه، على ما يلي: " يصادق على المخطّط الوطني لتهيئة الإقليم عن طريق التشريع لمدة 20 سنة".

³- المادة 07 و 08 من القانون رقم: 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، مرجع سابق.

⁴- المصدر: الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، الدورة الربيعية 2010، عدد 151، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الأربعاء 28 أبريل 2010، ص.17.

فتطبيقا للمادة 22 من القانون رقم: 01-20 سالف الذكر¹، تم بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 جويلية 2006 إنشاء لجنة مركزية لإعداد مشروع المخطط التوجيهي القطاعي للمناطق الصناعية والأنشطة، موضوعة لدى الوزير المكلف بالصناعة، ويتراأسها الأمين العام لوزارة الصناعة، مهتمتها إعداد المشروع ومتابعته، والقيام بالاستشارات اللازمة مع المجالس الشعبية الولائية والأجهزة التنفيذية الولائية المعنية².

ومن أجل ملائمة أفضل للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم، تم اعتماد أحد مبادئ الحكم الراشد، والمتمثل في مبدأ المشاركة الذي مفاده إفساح مجال المشاركة لمختلف الأطراف في تسيير أو إدارة المسؤولية؛ حيث أكد المشرع ضرورة إعمال هذا المبدأ أثناء وضع السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم، وقد تم إعداد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وفق مقاربة تشاركية ومسعى تساهمي واسع تجلّى في وضع لجنة وزارية مشتركة بين القطاعات المختلفة، تعقد اجتماعات بصفة منتظمة وبالتشاور مع الفاعلين المحليين "الجماعات الإقليمية وفعاليات المجتمع المدني"، وبالفعل تم اعتماد هذا المخطط من قبل الحكومة، بعد مشاورات دامت 5 سنوات شملت كل أرجاء الوطن.

¹- للتفصيل راجع: المادة 22 من القانون رقم: 01-20، مرجع سابق.

²- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 يوليو 2006، المحدد لتشكيلة اللجنة المركزية لإعداد مشروع المخطط التوجيهي القطاعي للمناطق الصناعية والأنشطة وكيفية عملها، (ج ر، العدد 65، الصادرة بتاريخ 15 أكتوبر 2006).

المبحث الثاني: الضبط المفاهيمي لحافضة العقار الصناعي في الجزائر

تمتلك الجزائر حافظة عقارية صناعية مهمة، تكوّنت هذه الحافظة في البداية من مناطق صناعية ورثت بعد الاستقلال؛ لكنّها تميّزت كما أشرنا إليه سابقا بغياب التوازن الإقليمي في توزيعها عبر الإقليم الوطني. حاولت الدولة بعد الاستقلال تدارك هذا الخلل في توزيع الاستثمارات الصناعية على جهات عديدة من الوطن؛ حيث اعتمدت على إنشاء مناطق مهية خصيصا لاستقبال نشاطات صناعية، تتوزع بين المناطق الصناعية المنظمة بموجب المرسوم رقم: 73-45 سالف الذكر، ومناطق النشاط المنشأة على رصيد الاحتياطات العقارية للبلدية المنظم بموجب الأمر رقم: 74-26 سالف الذكر.

في فترة لاحقة، وبسبب التوطين غير العقلاني لهذه المناطق، وتركز أغلبها على الشريط الساحلي، بالإضافة إلى عزوف المستثمرين عن المناطق المهية في المناطق الداخلية لغياب الجاذبية والجدوى الاقتصادية، اتّجهت الدولة عبر قوانين الاستثمار إلى تدعيم الحافظة العقارية الصناعية عن طريق منح امتيازات مهمة للمستثمرين في مناطق محدّدة؛ فجاء المرسوم التشريعي رقم: 93-12 سالف الذكر، بمفهوم "المناطق الخاصة"، ونصت المادة 20 منه، على أن تستفيد الاستثمارات التي تُجر في المناطق الخاصة من امتيازات مهمة. وصنّفت هذه المناطق إلى "المناطق المطلوب ترقيتها" و"مناطق التوسع الاقتصادي"، والتي فصل فيها المرسوم التنفيذي رقم: 94-321 المحدد لشروط تعيينها وضبط حدودها¹.

تماشيا مع التوجّه الاقتصادي الجديد، وفشل السياسة الصناعية السابقة، حاولت الدولة تدعيم حافظتها العقارية الصناعية باسترجاع الأصول المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية المستقلة وغير المستقلة المنحلة؛ حيث استعادت الدولة الأصول العقارية التي تشكّل وحدة استغلال مستقلة لبعض المؤسسات العمومية الاقتصادية التي شملتها إجراءات الخوصصة²، لتشكّل بالإضافة إلى الأصول العقارية الفائضة غير اللازمة موضوعيا لنشاط المؤسسات العمومية الاقتصادية والمحلية، ولا سيما الأراضي المتوفرة في المناطق الصناعية، جزءا من الحافظة العمومية للعقار الصناعي،

¹- المرسوم التنفيذي رقم: 94-321، المؤرخ في 17 أكتوبر 1994، المتضمن تطبيق أحكام المادة 24 من المرسوم التشريعي رقم: 93-12 المتعلق بترقية الاستثمار ويحدّد شروط تعيين المناطق الخاصة وضبط حدودها، (ج ر، العدد 67، الصادرة بتاريخ 19 أكتوبر 1994).

²- الأمر رقم: 01-04، المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، (ج ر، العدد 47، الصادرة بتاريخ 22 أوت 2001).

ومنه أُعيد إدماج هذه الأصول العقارية المهمة ضمن الأملاك الوطنية الخاصة، وقامت الدولة بإبرازها في سوق العقار الصناعي؛ لكي لا تصبح هذه الحافظة العقارية مُجمّدة من غير فائدة. وفي إطار ضبطنا للإطار المفاهيمي للعقار الصناعي، سنخصّص هذا المبحث لدراسة "حافظة العقار الصناعي"، من خلال التطرّق إلى "حافظة العقار الصناعي في المناطق المهيأة" في **المطلب الأول**، و"حافظة العقار الصناعي المنظمة في المناطق الخاصة" في **المطلب الثاني**، و"حافظة عقار المؤسسات العمومية الاقتصادية" في **المطلب الثالث**.

المطلب الأول: حافظة العقار الصناعي في المناطق المهيأة (Zones Aménagées)

المناطق المهيأة هي مجموعة من الأراضي المحددة والمنظمة بأدوات التهيئة والتعمير والتي تخضع للتوجيهات الأساسية للمخطّط الوطني لتهيئة الإقليم، موجّهة لاستقبال نشاطات صناعية، تتشكّل من المناطق الصناعية ومناطق النشاطات. وبالإحالة إلى مفهوم التهيئة التي تُشكّل: "كُلّ الأعمال المادية التي تُجز على المساحات العقارية الموجهة للاستثمار، والتي تجعل منها قابلة للاستغلال في شكل مشاريع وأنشطة صناعية"، وتشمل هذه الأعمال، تجزئة القطع الأرضية، تهيئة الأرضية، مدّ الطرقات، توصيل الكهرباء، الغاز والماء، قنوات الصرف الصحي... الخ، وتخضع هذه العمليات لقواعد التهيئة والتعمير¹.

يمكن تعريف "العقار الصناعي المهيأ" على أنه: "مجموع أراضٍ تخضع لعمليات تهيئة تشمل مختلف الشبكات (إضاءة، غاز وكهرباء، صرف صحي.. وغيرها)، تُجز من طرف مهنيّ عامّ أو خاصّ على أن تُمنح هذه الفضاءات بعد تهيئتها إلى مستثمرين ومتعاملين لتوطيق نشاطات اقتصادية"².

تعدّ المناطق الصناعية ومناطق النشاطات والمشكّلة للمناطق المهيأة، بُنى تحتية كبرى ذات منفعة عامّة استنادا إلى القانون رقم: 01-20 سالف الذكر؛ حيث نصّت المادة 22 منه على أنه:

¹ -راضية بن مبارك، تنظيم وتسيير المناطق الصناعية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2015-2016، ص.55.

² -ومما ورد في هذا الشأن، جاء تعريف GILLIO (جيليو) للعقار الصناعي المهيأ على النحو التالي:

"Nous définissons cette notion d'aménagement ainsi: le foncier «aménagé» désignera le terrain faisant l'objet d'une opération d'aménagement composé d'une ou plusieurs parcelles et de réseau (voierie, eau, numérique, éclairage, etc.) Réalisée par un aménageur public ou privé et vendue à des investisseurs et à des promoteurs en vue d'y construire des locaux d'activité."

In: N. GILLIO, *Le foncier, une ressource territoriale pour le développement économique*, Thèse Doctorat, spécialité Géographie, Université Grenoble Alpes, France, 2017, p.15.

"تؤسس مخططات توجيهية خاصة بالبنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة العامة"، وتمثل هذه الأخيرة مخططات لتطوير الإقليم الوطني والتنمية المنسجمة لمناطقه، كما ترمي في إطار التوجيهات الأساسية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم، إلى الاستغلال العقلاني للفضاء الوطني، وخاصة توزيع السكان والأنشطة الاقتصادية في كافة الأقاليم، من بين هذه المخططات المخطط التوجيهي للمناطق الصناعية والأنشطة.

في هذا السياق، نصت المادة 41 من القانون نفسه، على أن المخطط التوجيهي للمناطق الصناعية والأنشطة يحدد في إطار الخيارات الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، تطوير المناطق الصناعية والأنشطة ومواقعها، وبهذه الصفة، يتكفل بما يأتي:

- ضرورة إعادة تحويل الصناعات الوطنية ومواءمتها للتكنولوجيا والمرامي التنافسية الواعدة.
- تنظيم نقل مواقع الأنشطة الصناعية نحو المنطق الداخلية للبلاد.
- دعم القدرات الصناعية الجهوية والمحلية، من خلال تثمين الموارد المحلية وتطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

● حماية البيئة وتسيير النفايات الصناعية والاقتصاد في الماء والطاقة. وتظهر أهمية المخطط التوجيهي للمناطق الصناعية والأنشطة كأداة تخطيط واستشراف تجسد عمليا مبادئ الإدارة الرشيدة للعقار الصناعي، تبحث من خلالها السلطات العمومية عن جودة وفعالية هذه المناطق عبر وضع استراتيجيات على المدى لتطورها وتثمينها في إطار تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

وتتوفر الجزائر على حظيرة مهمة من المناطق الصناعية ومناطق النشاط، أنشئ معظمها خلال الفترة التي كانت تتمتع فيها البلاد بالبحبوحة المالية. وبلغ عدد المناطق الصناعية حتى سنة 2004، ما يعادل 72 منطقة، موزعة على 37 ولاية، تغطي مساحة إجمالية تقدر بـ 15 ألف هكتار، ويبلغ عدد مناطق النشاط 449 منطقة تمتد على مساحة 7500 هكتار، 30% تبلغ مساحتها الفردية أقل من خمسة (5) هكتارات، و14% تفوق مساحتها 25 هكتارا، غير أن الإحصائيات المتعلقة بالمناطق الصناعية ومناطق النشاط تختلف من مصدر لآخر¹.

¹ - وجاء في تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي ما يلي:

"... سمحت هذه الآلية بإنشاء 72 منطقة صناعية موزعة على 37 ولاية، تغطي مساحة إجمالية قدرها 15000 هكتار، تختلف الإحصائيات المتعلقة بالمناطق الصناعية باختلاف الهيئات المكلفة بتثبيتها وتسييرها. - بالنسبة لشركات تسيير المساهمات، نهاية 2003، بلغ عدد المناطق الصناعية ومناطق النشاط بالترتيب 67 و546، تغطي مساحة قدرها 14402 هكتار و8318 هكتارا على التوالي.

تضاف إليها خمسون (50) منطقة صناعية جديدة أنشئت سنة 2017 على مساحة 12 ألف هكتار.

وعليه سنتناول في هذا المطلب مختلف مكونات حافظة العقار الصناعي في المناطق الصناعية، بدءًا بالمناطق الصناعية كأهم وأكبر حافظة عقارية صناعية (الفرع الأول)، وصولاً إلى مناطق النشاط، التي لا تقل أهمية عن المناطق الصناعية باعتبارها أساس التنمية الاقتصادية المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الجوانب المفاهيمية والتنظيمية للمناطق الصناعية (Zones industrielles)

تمثل المناطق الصناعية أبرز مكونات حافظة العقار الصناعي؛ فهي مواقع عقارية تابعة للأموال الخاصة بالدولة موجّهة خصيصاً لاستقبال نشاطات صناعية تتماشى مع احتياجات المتعاملين والمستثمرين، تعكس غالباً التوجّه الاقتصادي للدولة؛ فهي أداة لتوجيه الاستثمارات جغرافياً عن طريق توطين المناطق الصناعية في مناطق محدّدة، وموضوعياً بفرض الاستثمار في صناعات محدّدة مسبقاً داخل المناطق الصناعية.

نستعرض في هذا الجزء من البحث الجوانب المفاهيمية والتنظيمية للمناطق الصناعية؛ حيث نتطرّق أولاً للضبط المفاهيمي لهذه المناطق عبر تناول مختلف التعريفات الفقهية والقانونية للمناطق الصناعية (أولاً)، ثم نتناول أنواع المناطق الصناعية ومختلف تصنيفاتها التقليدية والحديثة (ثانياً).

- بالنسبة لوزارة الصناعة، بلغ عدد المناطق الصناعية 72 منطقة، بينما بلغ عدد مناطق النشاطات 499، وهذا سنة 1999، بالنسبة للمساحة، تغطي كل منها 14818 هكتاراً و7593 هكتاراً على التوالي، بمجموع 22000 هكتار، 25% من هذه المساحة غير مستغلة.

- بالنسبة لمصالح أملاك الدولة، تشير الإحصائيات لوجود 70 منطقة صناعية و482 منطقة نشاطات بمساحة قدرها 11000 هكتار و8000 هكتار لكل منها على التوالي.

In: CNES, Op.cit.,p.67.

أولاً: الضبط المفاهيمي للمناطق الصناعية

1- تعريف المناطق الصناعية:

يمكن القول إنّ المنطقة الصناعية هي تسمية عامّة يراد بها "منطقة جغرافية مخصّصة لإقامة وحدات مخصّصة للاستخدام الصناعي، تتموّقع خارج مجال السكن الحضري، ويمكن أن تستفيد من امتيازات وإعفاءات ضريبية"¹.

كما يُقصد بالمناطق الصناعية "الحيز المكاني الذي يجب أن يوفرّ للمؤسسة الإطار الملائم للعمل والازدهار، ويكون بذلك موجّها أساسياً لترقية الاستثمارات ويساهم في تحسين نجاعة المؤسسة، كما يعتبر نمطا من أنماط التوطين الصناعي"².

ويعرّفها الفقيه "صالح حسن عبد القادر"، بأنها "مكان تتجمّع فيه الصناعات المختلفة في مساحة من الأرض يتم تخطيطها ضمن تصميمات محدّدة ومعايير تتلاءم مع حاجة المصانع لإقامة منشآت صناعية عليها، ويتمّ تأجير هذه المساحات إما بالإيجار أو بطريقة الشراء الإيجاري، ويتم تجهيز المنطقة الصناعية بمشاريع البنية التحتية وتوفير كافة الخدمات اللازمة، وللمنطقة إدارة موحدة تقوم على تقديم الحوافز للمستثمرين"³.

كما عرّفها Michel Pedlle (ميشال بيدل) بأنها: "قطعة كبيرة من الأرض مقسّمة ومطوّرة ومميّزة البنية التحتية، موجّهة للاستخدام من طرف عدة منشآت صناعية متجانسة"⁴. يغلب على معظم هذه التعريفات الفقهية الطابع الجغرافي الاقتصاديّ الخالص، وعدم تناولها للطبيعة القانونية للمناطق الصناعية باعتبارها آلية اقتصادية منظمة قانونياً.

¹-فيليب جيجو، وآخرون، الدليل الإرشادي لإدارة البيئة للمناطق الصناعية، برنامج سيمو إدارة التنمية الدولية البريطانية، 2005، ص.28. نقلا عن: الطاهر جمعات، (التأثيرات البيئية للمناطق الصناعية)، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، المجلد 1، العدد 2، 2010، ص. 92-103.

²-نعيمية علوش، عابدة مصطفى، (دور الملكية العقارية والصناعية في تفعيل الاستثمار في الجزائر)، مداخلة في الملتقى الدولي حول منظومة الاستثمار في الجزائر، بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة قاصدي مرياح، ورقلة، يومي 22 و23 نوفمبر 2015، ص. 4.

³-حسن عبد القادر صالح، مدخل إلى جغرافيا الصناعة، الطبعة الأولى، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، 1985، ص.225.

⁴- وقد جاء التعريف على النحو التالي:

"An industrial park is a large tract of land, subdivides and developed for the use several firms simultaneously, distinguished by its sharable infrastructure and close proximity of firms", M.T.Peddle,(Industrial Parks Location: Do Firm Characteristics Matter ?), *The Journal of Regional Analysis and Policy*, Vol 20, N°02, Davis College of Business, Jacksonville University, Florida, USA, 1990, p.27. Disponible sur:<https://jrap.scholasticahq.com/> Consulté le 16/1/2020.

أما من الجانب القانوني؛ فلا يوجد في التشريع الجزائريّ تعريف للمناطق الصناعية، لكن أمام انفتاح الجزائر على اقتصاد السوق وتزايد الرغبة في الاستثمار، بادرت الوزارات التي لها علاقة مباشرة مع هذه المناطق في تعريفها؛ حيث ورد في تقرير لوزارة الصناعة وإعادة الهيكلة الجزائرية¹، تعريف للمناطق الصناعية بأنها: "عامل حقيقي من عوامل ترقية وعصرنة النسيج الصناعي"، وفي موضع آخر من التقرير نفسه، اعتبرت هذه الأخيرة "عاملا مهما من عوامل الترسانة المحفزة للاستثمار".

وفي تقرير آخر حول حركية السوق العقارية Foncier Marché du Emergence، وضعت وزارة المساهمة وترقية الاستثمار سنة 2003 تعريفا للمناطق الصناعية باعتبارها: "مساحات محدّدة بأدوات التهيئة والتعمير مخصّصة لاستقبال نشاطات اقتصادية ذات مصلحة وطنية أو خاصة"²، وهو التعريف الوحيد الذي شمل مختلف عناصر المناطق الصناعية ابتداء بالإطار القانوني باعتبارها تخضع لتوجيهات مخططات وأدوات التهيئة العمرانية السارية المفعول، بالإضافة إلى تحديد التعريف لطبيعة النشاطات المتوطنة في هذه الفضاءات، وهي نشاطات ذات طابع استثماري اقتصادي، مقارنة بالتعريفات الأخرى التي ركزت على مدى أهمية المناطق الصناعية، والهدف من إنشائها وأهملت الطبيعة القانونية لهذه الحافظة العقارية.

وخلافا للتشريع العقاري الجزائري الذي لم يتطرق لتعريف المناطق الصناعية، تضمنت بعض القوانين المقارنة تعريفا واضحا للمناطق الصناعية، من بينها القانون التونسي عدد 16 لسنة 1994 المتعلق بتهيئة المناطق الصناعية وصيانتها³، الذي عرّف المناطق الصناعية بأنها: "منطقة ترابية ذات صبغة صناعية على معنى هذا القانون، الفضاءات المخصّصة حسب مخططات التهيئة العمرانية لتركيز نشاطات صناعية لإنتاج المواد ونشاطات الخدمات".

¹-تقرير وزارة الصناعة وإعادة الهيكلة، مرجع سابق، ص.05.

²-راجع في الموضوع :

Ministère de la participation et promotion de l'investissement, Note n°533, Op.cit., p. 24.

³-الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 11 المؤرخة في 08 فيفري 1994. انظر: الموقع www.iort.gov.tn، تاريخ الاطلاع :

.16/01/2020

2- أهداف المنطقة الصناعية:

تعود نشأة المناطق الصناعية كفكرة إلى عهد الإمبراطورية الرومانية؛ حيث تركزت على موانئ البحر الأبيض المتوسط، وذلك بهدف زيادة النشاط التجاري والاقتصادي لتحقيق مصالح وأهداف الإمبراطورية الرومانية، ولكن إنشاء المناطق الصناعية عملياً يعود تاريخها إلى أوائل القرن التاسع عشر عندما أقيمت أول منطقة صناعية بالقرب من مانشستر بالمملكة المتحدة عام 1896، ولحقت منطقة أخرى قرب شيكاغو بالولايات المتحدة الأمريكية في العام 1899، ثم أقيمت منطقة صناعية حول نابولي بإيطاليا في العام 1904¹، ولم تأخذ هذه الظاهرة في الانتشار إلا منذ منتصف القرن العشرين؛ حيث أخذت كل من الدول المتقدمة والدول النامية في إدخال المناطق الصناعية ضمن حصصها التنموية².

تعد المناطق الصناعية ظاهرة حضارية على كل المستويات، وعادة ما يُطلق عليها التسميات التالية: النطاق الصناعي، المستوطنة الصناعية، الميدان الصناعي، المنطقة الصناعية³، غير أن أهداف إقامتها تختلف باختلاف التوجه الاقتصادي وأحيانا السياسي للدولة، غير أنه وبصفة عامة؛ فإن إقامة المناطق الصناعية يساهم في دعم العملية التنموية بصفة عامة وتنمية القطاع الصناعي بصفة خاصة، ويمكن أن نوجز دورها فيما يلي⁴:

- الدفع بعجلة التنمية الاقتصادية بصفة عامة والتنمية الصناعية بصفة خاصة.
- توفير فرص العمل والاستخدام في المناطق الريفية بجذب الصناعة إليها.
- تحقيق توزيع متوازن لكل من العمالة والإنتاج، ما ينتج عنه من تنمية إقليمية متوازنة.
- استيعاب الفائض من العمالة في القطاع الزراعي وتنويع مصادر الدخل.

¹- حبيب محمد فرحان، سياسة التنمية الإقليمية ودورها في تنشيط ومساهمة القطاع الصناعي الخاص في التنمية المكانية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد، 2005، ص21.. نقلا عن: عصام عبيدلي، "دور المناطق الصناعية في تطوير الاقتصاد وادي السليكون نموذجا"، مجلة الاقتصاد الدولي، جامعة الجلفة، المجلد3، العدد 1، 2002، ص.189-203.

²- صالح حسن عبد القادر، مرجع سابق، ص.261.

³- موسى بن منصور، (البعد البيئي في اختيار مواقع المناطق الصناعية"، اليومين الدراسيين حول التحليل الموقعي للمناطق الصناعية في الجزائر، دراسة حالة المنطقة الصناعية برج بوعريريج، 19-12ماي2010)، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي البشير الإبراهيمي برج بوعريريج.

⁴- صهيبي خبابة، دور المناطق الصناعية في تحقيق التنمية المستدامة في المنطقة الأورو مغاربية -دراسة مقارنة بين فرنسا والجزائر، مذكرة ماجستير تخصص الاقتصاد الدولي والتنمية لمستدامة، جامعة فرحات عباس سطيف، 2011-2012، ص.32.

- تهيئة الفرصة أمام أصحاب المؤسسات للحصول على العقار الصناعي بأسعار مُغرية وبدون تأخير.
- إجراء تغييرات جذرية في هيكل الإنتاج والعمالة والعمل على تنوعهما.
- جذب الاستثمار إخلاصا للمساهمة في تنمية القطاع الصناعي.
- جذب الاستثمار الأجنبي المباشر وغير المباشر بتوفير بعض الامتيازات الخاصة بهذه المناطق.
- تحقيق اللامركزية الصناعية والحدّ من تمركز الصناعات في بعض المناطق وخاصة حول العاصمة.
- تقديم الخدمات والمنافع للمشروعات الصناعية؛ حيث تقلّ تكاليفها وتزداد أرباحها.
- تخصيص الأراضي المناسبة للاستعمال الصناعي، مما يساعد على التهيئة العمرانية الجيدة¹.
- تنظيم التوسع الصناعي وترشيد اختيار مواقع المشروعات الصناعية داخل أقاليم المدن الكبيرة.
- توفير مواقع جديدة للصناعات المضطّرة لنقل مواقعها بسبب المشروعات الكبرى لتطوير المدن.

ثانيا-أنواع المناطق الصناعيّة:

إنّ التطور الكبير الذي شهده الاقتصاد العالميّ والتحوّلات الجديدة مع ظهور العولمة وبعدها الاقتصاديّ الرقميّ، أدّى إلى تغيير الهدف من إنشاء المناطق الصناعيّة، ومنه تغيّرت طبيعتها وشكلها.

1-النظرة التقليدية للمناطق الصناعيّة:

- ❖ **العقد الصناعيّة المتكاملة (العناقيد الصناعيّة):** هي تجمّعات (جغرافيّة، محليّة-إقليميّة أو عالميّة) والمؤسسات التابعة لها والمنتمية لمجال مُعيّن تربطها علاقات تكاملية ومصالح مشتركة، ما يمثّل منظومة من الأنشطة اللازمة لتشجيع ودعم التنافسيّة².
- ❖ **التكتّل الصناعي الحضريّ:** هو عبارة عن تشكيلات صناعيّة تجمّع عددا من المنشآت المختلفة تقع في منطقة حضرية واحدة، ولا يُشترط تجانسها في الإنتاج أو تربطها بمُدخلات أو مخرجات تكنولوجيّة³.

¹-صبحي فارس الهيتي، التخطيط الحضريّ، دار اليازوري العلميّة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2002، ص.198.

²-معرفة هويشار، تحليل الاقتصاد الإقليمي والحضريّ، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006، ص.343.

³-صهيب خبابة، مرجع سابق، ص.33.

❖ **مُجمّعات الاستقطاب الصناعيّة:** هي تشكيلات صناعيّة تضمّ عددا من المصانع الكبيرة ذات القدرة القياديّة المتميّزة في الابتكار والاندفاع، وهي تعمل في بيئة حضريّة متقدّمة يمكن لها أن تصبح مركزا لجذب العمل ورؤوس الأموال والمصانع والسواق، بفعل قُوى الجذب المركزيّة، فيتحوّل بذلك المُجمّع إلى قطب يتوسّع مع توجُّهات الأسواق الديناميكيّة واستطلاعات التكنولوجيات الحديثة¹.

❖ **المُجمّعات التعاونيّة (المدارة ذاتيا) للصناعات الصغيرة:** هي تنظيمات صناعيّة صغيرة أو متوسطة الحجم توجّه لمنتجات متجانسة أو متكاملة أو تستخدم الموارد نفسها أو السلع شبه المصنّعة، أو تخدم عقدة صناعيّة أو مُجمّعا لمنشآت كبيرة على أن تضمّ المُجمّعات مختبرات ومراكز ومكتبات ومتاحف، تخدم البحث والتدريب والاختبار والتحليل والتقييس والتطوير².

❖ **المُجمّعات الصناعيّة الريفيّة:** تتكوّن من تنظيمات إنتاجيّة وتسويقية متكاملة تؤسّسها عادة التعاونيات الريفيّة المتخصصة أو المتنوّعة، تتبنّى السّعات الكبيرة للإنتاج، تتخذ هذه المُجمّعات أشكالاً عديدة لتكويناتها النشاطيّة والتنظيميّة³.

2-الاتجاهات الحديثة للمناطق الصناعيّة:

❖ **المناطق الصناعيّة التقنيّة:** عزّفت الرابطة العالميّة لمُجمّعات العلوم International Association of Science Parks المنطقة الصناعيّة التقنيّة بمنظومة يديرها متخصصون أكفاء غايئهم الرئيسة هي زيادة ثروة المجتمع من خلال تعزيز ثقافة الابتكار والتنافسيّة لمنشآت الأعمال المبنية على المعرفة والتقنية⁴.

يوجد حول العالم أنماطٌ ومسمّيات مختلفة للمناطق والمُجمّعات التقنيّة والعلوم منها: الحدائق التقنيّة، مُجمّعات العلوم، مُجمّعات الأبحاث، مراكز الابتكار، واحات المعرفة، التكتلات التقنيّة،

¹-معروف هويشار، مرجع سابق، ص.343.

²-صهيب خباية، مرجع سابق، ص.34.

³-عيسات العربي، براهيم حياة، "دور المناطق الصناعيّة في تفعيل التنمية المحليّة - المنطقة الصناعيّة ببرج بوعريبرج نموذجا"، الملتقى الوطني الأول حول التنمية المحليّة في الجزائر: الواقع والآفاق، 11-15 أفريل 2002، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي برج بوعريبرج.

⁴-عصام عبيدلي، سامية خليفي، (دور المناطق الصناعيّة في تطوير الاقتصاد - وادي السليكون نموذجا)، مجلة الاقتصاد الدولي والعولمة، جامعة الجلفة، المجلد 03، العدد 01، 2020، ص.194.

وقرى المعرفة وتوجد في جميع المناطق التقنية مراكز أبحاث ومعامل ومنشآت تعليمية وخدمات مركزية وحاضنات الأعمال والعديد من الحوافز الاقتصادية والتسهيلات وقنوات الدعم¹. تبلورت فكرة مناطق الصناعات التقنية، وبدأت تستحوذ على اهتمام المشرعين والحكومات لأنها أثبتت نجاحها كمشاريع تنموية تخدم تكوين تكتلات صناعية تقنية وعلمية حديثة مبنية على المعرفة والابتكار، وتساهم في تنمية اقتصاد الإقليم الذي توجد فيه بصفة مستدامة، وتعدّ مناطق الصناعات التقنية حاليا من أنجح وسائل التنمية التي تُقَعَل تكاتف المثلث المعروف بـ (الحكومة - الجامعات-الصناعة)، وتقوم الشراكة بين الحكومة والجامعات والصناعة على أسس التعاون في كل ما يخدم إنجاز هذه البيئة المحفزة للصناعات التقنية، سواء في مجال التخطيط الاستراتيجي أو التسهيلات والدعم أو الالتزامات².

❖ **المناطق الصناعية الحرة للتصدير:** إن ظهور المناطق الحرة الصناعية للتصدير كان نتيجة لعدة استراتيجيات متبعة من قبل البلدان المستقبلة، وتُعرّف حسب منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية "المنطقة الحرة الصناعية للتصدير هي مجال محدد إداريا وأحيانا جغرافيا، يخضع إلى نظام جمركي يسمح بحرية استيراد التجهيزات والمنتجات الأخرى؛ بغرض إنتاج سلع موجهة للتصدير"، هذا النظام يرافقه عادة إطار تشريعي تفضيلي خاصة في الميدان الجبائي الذي يهدف إلى جلب المستثمرين الأجانب³.

3- تصنيف المناطق الصناعية وفقا للنشاط الممارس فيها:

تصنّف المناطق الصناعية وفقا للنشاط الممارس فيها إلى مناطق صناعية متعدّدة القطاعات (polyvalentes)؛ حيث تنتمي المؤسسات المتوطنة فيها إلى قطاعات صناعية مختلفة لا تربطها أية علاقة بينها وبين مناطق صناعية مساعدة (Auxiliaires)، نظرا لكون المؤسسات الصناعية المتوطنة فيها من الحجم الصغير، ومناطق صناعية وظيفية (Fonctionnelles)، وهي مناطق تتوطن فيها مؤسسات تمارس نوعا واحدا من النشاط، أو إنتاجا من طبيعة واحدة.

¹-ليلي غانم، (مناطق الصناعات التقنية أداة فعالة في التنمية الاقتصادية المستدامة)، مجلة منتدى الرياض الاقتصادي، المملكة العربية السعودية، نوفمبر 2005، ص.10. متوفر على الموقع <https://alwatan.wordpress.com>، تاريخ الاطلاع 2020/01/17.

²-صهيب خبابة، مرجع سابق، ص.37.

³-زوبنة ربال، المناطق الحرة والتنمية، حالة المناطق الحرة الصناعية للتصدير مع دراسة تجريبية تونس وجزر موريس وآفاق إنشائها في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1997، ص.21.

وتُصنّف المناطق الصناعيّة وفقا للهدف المراد تحقيقه إلى منطقة نموذجيّة (Pilote) هدفها تشجيع التطوّر الصناعي لمنطقة معيّنة، وفي هذه الحالة يمكن إنشاء منطقة صناعيّة في شكل مشتلة (Pépinière)، وقد تكون المناطق الصناعيّة ترقويّة هدفها إدخال صناعات جديدة في مناطق متأخرة اقتصاديا أو إعادة هيكلة ما هو موجود¹.

كما تُصنّف حسب الهيئة المنشئة لها إلى منطقة صناعيّة تابعة للقطاع العام، تتكفل بإنشائها الدولة أو جماعاتها الإقليمية، ومنطقة صناعيّة مختلطة، يقوم بإنشائها القطاع الخاصّ بواسطة مساعدات ماليّة تقدّمها الدولة في شكل قروض طويلة المدى، ومنطقة صناعيّة تابعة للقطاع الخاصّ، تتجزأ تعاونيّة، جمعيّة أو شركة خاصّة.

وفي الجزائر، أغلب المناطق الصناعيّة من إنشاء المتعاملين العموميين، باستثناء التجربة التي قام بها نادي المتعاملين الاقتصاديين والصناعيين في متيجة (CEIMI) الذي أنجز منطقة نشاط بفضل اشتراكات المستثمرين الخواص²؛ حيث يتمّ تسييرها بصفة خاصّة؛ لأنّ إنشاء مناطق صناعيّة تابعة للقطاع الخاصّ من شأنه تعزيز العرض العقاريّ الصناعي، وكذا فكّ الضغط عن السلطات العموميّة بسبب الطلب المتزايد على العقار الصناعي، غير أنّ عزوف المتعاملين الاقتصاديين الخواص عن إنشاء مناطق صناعيّة يرجع ربما للتكلفة الكبيرة لهذه الفضاءات وتفضيلهم للامتيازات التي تمنحها السلطات العموميّة في هذا الإطار.

الفرع الثاني: الجوانب المفاهيمية والإجرائية لمناطق النشاط وفق مقاربة الحكمة

ضمن هذا العنصر، سنتطرق إلى الضوابط المفاهيمية والقانونية لمناطق النشاط (أولا)، لنتناول في الجزء الثاني الإطار القانوني الذي شهدته إجراءات إنشاء هذه المناطق عبر مختلف المراحل التشريعية في الجزائر (ثانيا).

أولا : الضبط المفاهيمي والقانوني لمناطق النشاط (Les zones d'activités)

أنشئت مناطق النشاط بمقتضى الأمر رقم: 74-26 سالف الذكر، وهذا بهدف تعزيز النشاط الاقتصادي المحلي وإعادة التوازن الجغرافي لتوزيع النشاطات الاقتصادية على كامل التراب الوطني، كما يمكن لمناطق النشاطات تجسيد دور البلديات في التنمية الوطنية؛ فهي تعدّ أداة

¹-سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص. 60.

²- جاء في تقرير لوزارة المساهمة وترقية الاستثمار ما يلي:

"A l'exception de l'expérience tentée par le club des entrepreneurs et industriels de la Mitidja qui a réalisé sur contribution de ses adhérents un espace d'activité qu'il administre d'une manière privée, le processus de formation de l'immobilier économique reste dominé par les opérateurs publics ", Ministère de la participation et de la promotion de l'investissement, Note n°533, Op.cit. p.16.

تساهم في السياسة العامة الاقتصادية للدولة؛ حيث تحتلّ الجماعات المحليّة مركزا مهما في تسيير الشأن العام، باعتبارها القاعدة الأولى للنظام الإداري، كما تعدّ باعثة على ديمقراطية الحكم ومؤشرا مهما للرّشادة في التسيير.

وفيما يلي نتناول التعريف بمناطق النشاط وتحديد الطبيعة القانونية للحافظة العقارية المتوفرة فيها.

1- تعريف مناطق النشاط:

تمثّل مناطق النشاط مناطق مهيأة، صغيرة المساحة والحجم، جهّزت وأنشئت لاستقطاب صناعات صغيرة ومتوسطة ذات طابع محليّ؛ كنشاط إنتاج السلع والخدمات، يتمّ إنشاؤها بمبادرة من الهيئات المحليّة من أجل إقامة مناطق نشاطات وأعمال¹.

كما يحدّد مفهوم مناطق النشاط كأوعية عقارية ملك للدولة والجماعات الإقليمية مخصّصة لاستثمارات الدولة والجماعات العموميّة، محدّدة مسبقا بأدوات التهيئة والتعمير، وهي مساحات مخصّصة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة في الغالب ذات بُعد محليّ، تخضع لإشراف ورقابة هيئات إدارية أو مؤسسات إدارية محليّة؛ مثل البلدية أو الوكالات العقارية المحليّة².

في الإطار نفسه، عرّفت مناطق النشاط بأنها: "مساحات محدّدة بأدوات التعمير مخصّصة لاستقبال نشاطات ذات طابع محليّ، أو نشاطات متعدّدة الخدمات ذات مصلحة وطنيّة، أنشئت بموجب مداوات للمجالس الشعبيّة البلدية تطبيقا لأحكام الأمر رقم: 74-26 المتعلّق بتكوين احتياطات"³.

¹-لعزیز معیفي، (الوكالة الوطنيّة للوساطة والضبط العقاري أي فعالية في توفير العقار الموجّه للاستثمار في الجزائر)، المجلة الأكاديميّة للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، المجلد 14، عدد02، 2006، ص.133.

²-عبد العزيز محمودي، استثمار العقار الصناعي في القانون الجزائري، الطبعة الأولى، بيت الأفكار للنشر، الجزائر، 2019، ص.38.

³-عرّف الأستاذ تمار مناطق النشاطات كما يلي:

"Les zones d'activités commerciales ; ce sont des espaces délimités par les instruments d'aménagement, créées par arrêté, destinés à abriter des activités d'intérêt local ou des activités polyvalentes d'intérêt national relevant de la tutelle de plusieurs ministres (selon la nature des activités des entreprises qui s'installeraient. Elles ont été créées à l'initiative des communes par arrêtés dans le cadre d'application de l'ordonnance n°74-26 portant constitution des réserves foncières communales ".

H.Temmar, l'économie de l'Algérie, le système économique- la transformation du cadre de fonctionnement de l'économie nationale, tome2, Office National des Publications Universitaires, Algérie, 2015, p.214.

وجاء في تقرير وزارة المساهمات وترقية الاستثمارات¹، رقم 533 المؤرخ في 06 ماي 2006 سالف الذكر، أن: "مناطق النشاطات مساحات تحددها أدوات التعمير تُخصّص لنشاطات ذات طابع محلي، تتبع ملكيتها للجماعات المحلية والوكالات الولائية للتسيير والتنظيم العقاري"². وجاء في تقرير آخر للوزارة نفسها مؤرخ في 12 جانفي 2008، أن مناطق النشاط "هي مساحات مخصّصة لترقية وتنمية النشاطات الاقتصادية"³.

وتجب الإشارة هنا إلى أنه بناءً على إحصائيات وزارة تهيئة الإقليم وحماية البيئة⁴؛ فإنّ الأمر 74-26 سالف الذكر، سمح بإنشاء 449 منطقة نشاط في 46 ولاية على مساحة 4500 هكتار، 42.24% من هذه المساحة غير مستغلة حسب تقرير شركات التسيير العقاري سنة 2004، حظيت منطقة الشمال الأوسط بـ 164 منطقة تمتدّ على مساحة 1390.64 هكتار، ومنطقة الشمال الغربي بـ 84 منطقة بمساحة 1281.18 هكتار، أما منطقة الهضاب العليا الشرقية فأُنشئت فيها 43 منطقة نشاط بمساحة 672.51 هكتار، في حين منطقة الشمال الشرقي توجد بها 76 منطقة على مساحة 1042.34 هكتار، أما منطقة الجنوب الكبير فتوجد بها 05 مناطق بمساحة 312.3 هكتار.

¹ - أنشئت وزارة المساهمات وترقية الاستثمارات بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 03-49، المؤرخ في 01 فيفري 2003، المحدد لصلاحيات وزير المساهمة وترقية الاستثمار، (ج ر، العدد 07 الصادرة بتاريخ 02 فيفري 2003).

² - لمزيد من التفصيل راجع:

République Algérienne Démocratique et populaire, Ministère de la Participation et Promotion de l'investissement, Note°78, Présentant les Zones industrielle et d'activité. 2008, p.28.

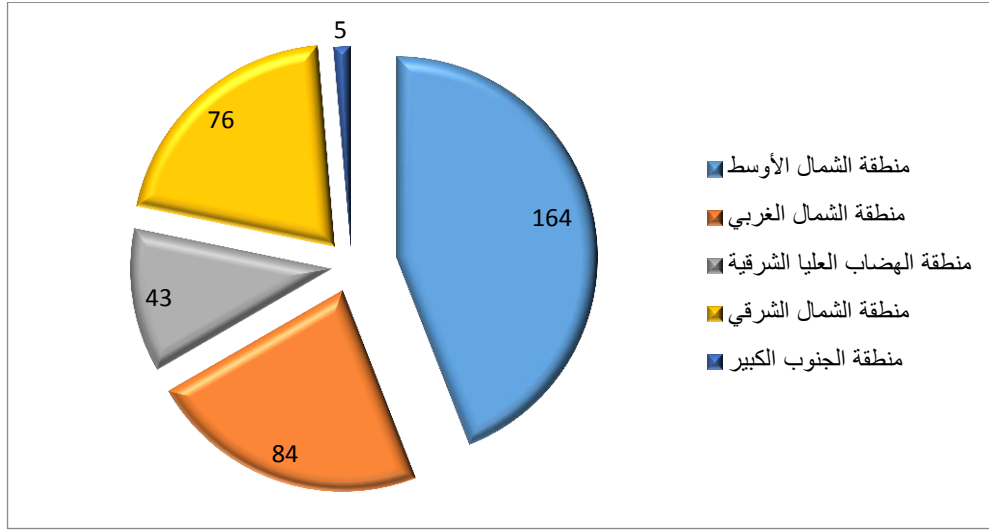
³ - عبد العزيز محمودي، مرجع سابق، ص.40.

⁴ - وفيما ذكر الأستاذ تمار في السياق نفسه ما يلي:

"Ce dispositif a permis la création au profit des communes de 449 zones d'activités. Ces zones situées dans 46 wilayas couvrent une superficie totale de 7500 ha. Selon l'enquête des SGP/ZI réalisé en 2004, plus de 42.24% des superficies sont considérées comme vacantes."

In: H.Temmar, Op.cit., p.215.

ويمثل الشكل (2) التالي مخطط التوزيع الجغرافي لمناطق النشاط في الجزائر¹:



وتعليقا على الإحصائيات المبيّنة في الشكل أعلاه، نجد أنّها توضّح بدقة الخلل الواضح في توزيع مناطق النشاط بين مختلف جهات الوطن؛ حيث تركّزت غالبية هذه الفضاءات في مناطق الشمال بمساحات شاسعة مُبالغ فيها، بينما تمّ توطين عدد قليل من مناطق النشاط في مناطق الجنوب الكبير بما يتعارض مع السياسة العامّة للدولة المبنية على التوجيه الاقتصاديّ العادل وتشجيع الاستثمار في المناطق التي تشهد نقصا في التنمية.

2- الطبيعة القانونية للحافظة المتوقّرة في مناطق النشاط:

تدخل الحافظة المتوقّرة في مناطق النشاط في تعداد الأملاك الخاصّة للجماعات المحليّة، وهذا ما نصّت عليه المادة 25 فقرة 4 من القانون رقم: 84-16 المتضمّن قانون الأملاك الوطنيّة (الملغى)؛ حيث نصّت المادة أعلاه على أنّ: "الأراضي ملك البلدية والتي من شأنها أن تكون أساسا لمشاريع وبرامج مقرّرة لتهيئة مناطق تُقام فيها مصانع، تدخل في نطاق الأملاك المستخرجة للبلدية الخاصّة"²، وحسب بعض الأكاديميين³؛ فإنّ المراد من تفادي ذكر

¹- الشكل (2): مخطّط التوزيع الجغرافي لمناطق النشاط في الجزائر من إعداد الباحث بناء على إحصائيات وزارة تهيئة الإقليم وحماية البيئة لسنة 2004.

²- جاء ضمن أحكام المادة 22 فقرة 3 من القانون من القانون رقم: 84-16، المؤرّخ في 30 جوان 1984، المتضمّن قانون الأملاك الوطنيّة، (ج ر، العدد 27، الصادرة بتاريخ 3 جويلية 1984)، الملغى، ما يلي: "تعتبر من الأملاك المستخرجة للمجموعات المحليّة الممتلكات التي تكتسبها أو أنجزتها هذه المجموعات من أموالها الخاصّة، أو تلك المنتازل عليها أو الآيلة لها بمطلق الملكية".

³- من بين ذلك، ما جاء به الأستاذ رحمان حينما قال:

" Le législateur a choisi le terme < Particulier > au lieu de < Privé > pour des raisons idéologiques, elle est donc contraire à l'objectif de l'unification des biens des collectivités nationale".

In: T.Khelfoune, *Le Domaine public Algérien Réalité Et Fiction*, Edition Le Harmattan, France, 2004, p. 223.

المصطلحات الصحيحة (الأمالك المستخصة **Particulier**) عوض (الأمالك الخاصة **Privé**)، تعود لأسباب متعلّقة بالنظام العقاري المتّبع في تلك الفترة؛ لأنّ فكرة الأمالك الخاصة تتناقض مع قانون الأمالك الوطنيّة لسنة 1984، الذي يستند إلى فكرة وحدة أمالك المجموعة الوطنيّة¹. غير أنه ويصدر دستور سنة 1989، والذي كرّس نظام ازدواجية الأمالك الوطنيّة، مثلما أشرنا إليه سابقا، وميّز بين الأمالك العموميّة والأمالك الخاصّة، تصنّف الأراضي ملك البلدية والتي تدخل ضمنها مناطق النشاط ضمن الأمالك الوطنيّة الخاصة، وهو ما تطرّقنا إليه سابقا في تحديد الطبيعة القانونيّة للعقار الصناعي؛ حيث جاء في مضمون أحكام المادة 20 من القانون رقم: 90-30 المتضمّن قانون الأمالك الوطنيّة (المعدّل والمتمّم)، سالف الذكر، ما يلي: "تشمّل الأمالك الوطنيّة الخاصّة التابعة للبلدية خصوصا على ما يأتي:

• جميع البنايات والأراضي غير المصنّفة في الأمالك الوطنيّة العموميّة التي تملكها البلدية، وتخصّص للمرافق العموميّة والهيئات الإدارية.

وكان الأحرى بالمشرّع الجزائريّ النصّ صراحة على تصنيف مناطق النشاط ضمن الأمالك الوطنيّة الخاصّة، خاصة مع إمكانية تحويل ملكيتها إلى هيئات متخصصة في إدارتها وتسييرها، وبالتالي تخرج من نطاق الأمالك التابعة للبلدية، وبالنتيجة تخرج عن تصنيف الأمالك الوطنيّة الخاصّة، وفي ذلك أيضا تكريس لمؤشّر الأمن القانونيّ القائم أساسا على وضوح الطبيعة القانونيّة واستقرارها، والابتعاد عن التعديل الدائم للتّصوص القانونيّة.

3- التمييز بين المناطق الصناعيّة ومناطق النشاط:

تظهر أوجه الاختلاف بين المناطق الصناعيّة ومناطق النشاط من عدّة زوايا، ونذكر بالخصوص:

• من حيث السلطة أو الهيئة المكلفة بالإ إنشاء: تنشأ المناطق الصناعيّة بموجب قرارات صادرة عن السلطات العموميّة المركزيّة، وهي قرارات في الغالب سياسيّة إداريّة، بخلاف مناطق

¹ جاء ضمن أحكام المادة الأولى من القانون رقم: 84-16، مرجع سابق، ما يلي: "تتكوّن الأمالك الوطنيّة من مجموع الممتلكات والوسائل التي تملكها المجموعة الوطنيّة والتي تحوزها الدولة ومجموعتها المحليّة في شكل ملكيّة للدولة طبقا للميثاق الوطنيّ والدستور والتشريع الجاري به العمل الذي يحكم سير الدولة وتنظيم اقتصادها وتسيير ذمتها". وأكدت المادة السابعة على مبدأ وحدة الأمالك الوطنيّة، حينما نصّت على أنه: "في إطار وحدة الأمالك الوطنيّة، تحوز الدولة والولاية والبلدية الممتلكات المكوّنة لذمتها الخاصّة وتسييرها باسم المجموعة الوطنيّة".

النشاط التي تنشأ غالبا على المستوى المحلي بموجب مداوات للمجالس الشعبية البلدية، أو بمبادرة من وكالات التسيير والتنظيم العقاري الحضري بعد صدور قانون التوجيه العقاري رقم: 25-90 سالف الذكر، أو من اقتراح لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار.

● **أما من حيث التهيئة وإعادة التأهيل:** فقد رافقت المناطق الصناعية برامج تهيئة وإعادة تأهيل عديدة مقارنة بما خضعت له مناطق النشاطات، وهذا راجع لاهتمام السلطات العمومية أكثر بالمناطق الصناعية بسبب حجم وطبيعة الاستثمارات المتوطنة فيها، والقيمة المضافة المهمة التي تساهم في الاقتصاد الوطني، بالإضافة إلى تركيز اهتمام السلطات العمومية على المدن الكبرى على حساب البلديات الصغيرة التي تتوطن فيها مناطق النشاطات.

● **كما يظهر الاختلاف أيضا من حيث المساحة؛** حيث تترجع المناطق الصناعية على مساحات أكبر مقارنة بمناطق النشاطات التي تزيد مساحتها عن 100 هكتار، وتملك القدرة على استيعاب مشاريع استثمارية وطنية استراتيجية وحيوية كبرى، بينما اقتصرت مناطق النشاطات على توطين نشاطات استثمارية محلية تمثل معظمها في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

ثانيا: الضوابط الإجرائية لإنشاء مناطق النشاط وفق مقاربة الحوكمة:

1- الهيئات المكلفة بإنشاء مناطق النشاط:

تجسيدا للنهج الاقتصادي الذي تبنته الجزائر بعد الاستقلال، والذي كان يهدف إلى تشييد قطاع عمومي ضخم، ومن خلال مختلف المخططات الوطنية للتنمية، استخدمت السلطات العمومية الذمة العقارية للمجموعة الوطنية أساسا لاستثماراتها؛ حيث كان الأمر رقم: 26-74 سالف الذكر، من الآليات المفضلة لتجسيد هذا البرنامج.

تأسيسا لذلك نصت المادة 10 منه على ما يلي: "تخصّص الاحتياطات العقارية البلدية لأساس استثمارات الدولة والجماعات العمومية والجماعات المحلية من كل نوع؛ حيث خصّصت أجزاء من الأراضي التي أدمجت ضمن الاحتياطات العقارية للبلدية كبنية تحتية لتهيئة وإنشاء مساحات تتوطن بها استثمارات الدولة وجماعاتها العمومية والمحلية، كما أشارت المادة 11 من القانون نفسه إلى إمكانية تهيئة البلديات لهذه الأراضي، وكان لزاما على المجلس الشعبي البلدي

تطبيقا للمادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم: 75-103 المتضمن تطبيق الأمر 74-26¹، الأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات الضرورية المتعلقة بالمساحات المخصصة للنشاطات الصناعية عند تحديد مخططات التعمير.

وقد أشار المشرع الجزائري إلى اختصاص الجماعات المحلية صراحة في إنشاء مناطق النشاطات؛ حيث إنه وتأسيسا على أحكام المرسوم رقم: 82-190 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاعي الإسكان والتعمير (الملغى)²، وحسب المادة 3 منه، يمكن للبلدية دون الرجوع للسلطات المركزية البت في إنشاء مناطق نشاط داخل محيطها الحضري، تساوي مساحتها أو تقل عن 10 هكتارات، وتسلم رخص تجزئة الأراضي وتجهيتها لأجل البناء، واستنادا كذلك إلى أحكام الأمر رقم: 74-26 سالف الذكر، والرسوم التنفيذية رقم: 75-103 سالف الذكر، التطبقي له، تم إنشاء مناطق النشاط بمبادرة محلية من خلال مداولة المجلس الشعبي البلدي مصادق عليها بقرار من والي الولاية المختص إقليميا³، كما نشأت في حالات أخرى مناطق نشاطات بناء على القانون رقم: 82-02 المتعلق برخصة البناء (الملغى)⁴.

بالإضافة إلى ذلك نص القانون رقم: 90-08 المتعلق بالبلدية (الملغى)⁵، على اختصاص البلديات في المبادرة بأعمال وإجراءات لتطوير النشاط الاقتصادي، لاسيما المادة 95 منه والتي أشارت إلى إمكانية قيام البلدية بإنشاء مساحات مخصصة لاحتضان نشاطات إنتاجية.

تدخلت البلديات بعد ذلك بصورة غير مباشرة في إنشاء مناطق النشاطات، وهذا من خلال إنشاء مؤسسات عمومية محلية ذات طابع اقتصادي بموجب المرسوم رقم: 86-04 المتعلق بالوكالات العقارية المحلية (المعدل والمتمم)⁶؛ حيث تتكفل هذه الوكالات بالعمليات والإجراءات

¹-انظر: المادة 6 من المرسوم رقم: 75-103، المؤرخ في 27 أوت 1975، المتضمن تطبيق الأمر رقم: 74-26 المتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات، (ج ر، العدد 70، الصادرة بتاريخ 02 سبتمبر 1975).

²-المرسوم رقم: 82-190، المؤرخ في 29 ماي 1982، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية في قطاعي الإسكان والتعمير، (ج ر، العدد 22، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1982)، الملغى.

³-عبد العزيز محمودي، مرجع سابق، ص.71.

⁴-القانون رقم: 82-02، المؤرخ في 06 فيفري 1982، المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء، (ج ر، العدد 05، الصادرة بتاريخ 09 فيفري 1982)، الملغى.

⁵-القانون رقم: 90-08، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، (ج ر، العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990)، الملغى.

⁶-المرسوم رقم: 86-04، المؤرخ في 07 جانفي 1986، المتعلق بالوكالة العقارية المحلية، (ج ر، العدد 01، الصادرة بتاريخ 08 جانفي 1986). المعدل والمتمم.

المتعلقة بتكوين الاحتياطات العقارية، كما تتكفل بأشغال تهيئة هذه العقارات لاستقبال مشاريع استثمارية¹.

والجدير بالذكر أنه لم توفّق الوكالات العقارية المحلية في تحسين وضعيّة مناطق النشاطات بصفتها هيئات إنشاء وتهيئة مناطق النشاط، نظرا لافتقارها للوسائل اللازمة للقيام بمهامها خاصّة الماليّة منها؛ حيث إنه بصدور القانون رقم: 90-25 سالف الذكر، تمّ إنشاء الوكالات المحليّة للتنظيم والتسيير العقاري²، والتي حلّت محلّ الوكالات العقارية المحليّة، مهمّتها تهيئة الأراضي التابعة للجماعات المحليّة والداخلية ضمن المحيط العمراني؛ لتكون مناطق مخصّصة للنشاطات. إنّ المنتبّع لنشاطات هذه الوكالات العقارية منذ نشأتها أو حتى بعد تغيير الطبيعة القانونيّة لها يلاحظ سيطرة الولاية (ممثلة في الوالي) على نشاط هذه الوكالات وعلى توجيه كلّ قراراتها في مجال العقار الصناعي على أساس ترؤسه لمجلس إدارتها أو لاعتبار أنّ هذه الوكالات غير مستقلة، وهي هيئة أو مؤسسة تابعة للولاية، ممّا أثر سلبا على أدائها في مجال هذه الحافظة العقارية³.

2- تقييم الضوابط الإجرائية لإنشاء مناطق النشاط وفق مقاربة الحوكمة:

تؤكد العديد من التقارير الوزارية، أنّ مناطق النشاط تعيش فوضى كبيرة، من حيث الإنشاء؛ إذ إنّ الولايات والبلديات وحتى هيئات أخرى كديوان ترقية السكن العائلي كانت تتخذ قرارات الإنشاء دون استشارة الهيئات المركزيّة⁴، بالإضافة إلى ذلك تفتقر هذه المناطق في غالب الأحيان للمنشآت الملائمة والتهيئة الضرورية، لأنّها لم تكن محلّ دراسات جدية وموضوعية؛ حيث أدى الاختيار العشوائي للأراضي المشكّلة لمناطق النشاطات إلى نفور المستثمرين؛ بسبب انعدام التهيئة والموقع

¹ -المادة 01 من المرسوم 86-04، مرجع سابق، نصّت على ما يلي: "يمكن للبلديات بغية تنفيذ عمليات تكوين احتياطاتها العقارية وبيعها أن تنشئ كل منها منفردة أو مشتركة مؤسسة عمومية ذات طابع اقتصادي".

² -نصّت المادة 73 من القانون رقم: 90-25 المتضمّن قانون التوجيه العقاري، مرجع سابق، على ما يلي: "تسير الحافظة العقارية التابعة للجماعات المحليّة في إطار أحكام المادة 71 السابقة، هيئات التسيير والتنظيم العقاريين المتميزة والمستقلة الموجودة أو التي ينبغي إنشاؤها".

³ -عبد العزيز محمودي، مرجع سابق، ص. 72.

⁴ -وزارة الصناعة وإعادة الهيكلة، برنامج إعادة تأهيل وعصرنة المناطق الصناعية ومناطق النشاط، الإشكالية، الحوصلة والآفاق، ماي 2000، ص.30.

الجغرافي غير الملائم، كما أثر غياب الدراسات المتخصصة على المدى الطويل على الاستغلال الرشيد والمثالي لهذه الفضاءات، وهذا ما شهدته العديد من مناطق النشاط¹.

وأمام الوضع المتدهور المناطق النشاط قرّرت الحكومة في 2 أفريل 1998 تجميد إنشاء مناطق نشاط جديدة، مثلما كان الحال عليه بالنسبة للمناطق الصناعية.

حاول المشرّع الجزائريّ بعد ذلك تدارك الخلل في إنشاء وتهيئة مناطق للنشاطات؛ حيث صدر القانون رقم: 01-20 سالف الذكر، وتمّ تجسيد المخطّط الوطنيّ لتهيئة الإقليم سنة 2010 المحدّد لتوزيع مناطق النشاطات على مختلف جهات الوطن مع الاحترام الصارم لخصوصية كلّ بلدية أو منطقة²، وفي هذا الإطار تمّ تكليف الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري المنشأة بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 07-119 سالف الذكر، بتهيئة الأوعية العقارية لإنجاز مناطق نشاطات؛ حيث تقوم باكتساب الأوعية العقارية والتنازل عنها بعد تهيئتها وتجزئتها، كما تمّ استحداث لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار، والتي يمكنها اقتراح إنشاء مناطق نشاطات جديدة، وتضمّ هذه اللجنة الجماعات المحلية، إضافة إلى ممثلين عن العديد من المصالح التي لها علاقة بالعقار الصناعي والاستثمار³.

غير أنه ورغم أنّ المشرّع لم يحدّد صراحة السلطة المكلفة بإنشاء مناطق النشاطات، سواء من خلال المراسيم التنفيذية المحدّدة لاختصاصات الهيئات واللجان سابقة الذكر، والتي حصر دورها في اكتساب الأوعية العقارية وتهيئتها، وكذا القانون رقم: 11-10 المتعلّق بالبلدية⁴، والذي أشار المشرّع في مضمون المادة 118 منه إلى إمكانية قيام البلدية أو مساهمتها في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية، واستخدم مصطلح

¹ - جاء في تقرير وزارة المساهمات وترقية الاستثمار ما يلي:

"La Création d'une Grande Partie des Zones d'activités n'a pas été le résultat d'études sérieuses et objectives", Rapport du Ministère de la participation et promotion de l'investissement, Note^o78, Op.cit., p.37.

² - عبد العزيز محمودي، مرجع سابق، ص.42.

³ - المرسوم التنفيذي رقم: 07-120، المؤرخ في 23 أفريل 2007، يتضمن تنظيم اللجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار، (ج ر، العدد 27، الصادرة بتاريخ 27 أفريل 2007).

⁴ - جاء في مضمون أحكام المادة 118 من القانون رقم: 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلّق بالبلدية، (ج ر، العدد 37، الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011)، ما يلي: "تبادر البلدية بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها، وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها.

- ويمكنها أيضا القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية".

التهيئة عوض الإنشاء، وفي ذلك استبعاد للجماعات المحلية كهيئة قرار من المراحل الأولى المهمة لإنشاء هذه الفضاءات من المبادرة إلى اختيار الموقع إلى الدراسات التي تسبق التهيئة، بقي إنشاء هذه المناطق في الغالب بمبادرة محلية (مداولة من المجلس الشعبي البلديّ مصادق عليها بقرار من الوالي) تحددها أدوات التهيئة والتعمير المنظمة بموجب القانون رقم: 90-29 سالف الذكر.

شهدت مناطق النشاط كذلك مشاكل كبيرة بسبب نقص كفاءة المنتخبين المحليين، من جهة، والمحابة والمحسوبية في توزيع الأراضي داخل هذه الفضاءات من جهة أخرى، مما أدى إلى استنزاف كبير للعقار الصناعي، من خلال الاستعمال اللاعقلاني للأراضي المتوفرة في مناطق النشاط، وتحويل استغلالها لغير الأهداف التي خصّصت لها، بالإضافة إلى عدم تطهير الوضعية القانونية للأراضي المتوفرة فيها، لعدم اتباع إجراءات إدماج الأراضي ضمن الاحتياطات العقارية للبلدية¹.

باعتبار مناطق النشاطات فضاءات ذات أهمية كبيرة في التنمية المحلية، ووسيلة فعّالة لترقية الاستثمار في البلديات، ورغم المشاكل والعراقيل التي شهدتها والمشار إليها سابقا، كان من الضروريّ إشراك جميع الفاعلين المحليين على المستوى المحليّ، بالإضافة إلى المستثمرين في جميع خطوات إنشاء وتهيئة وتسيير هذه الفضاءات، وقد حاول المشرع الجزائريّ في هذا الصدد من خلال تكليف هيئات متخصصة تهدف إلى المساهمة في الضبط والاستغلال الرشيد لمناطق النشاطات، وهي هيئات تجمع بين التخصص والتشاركية، رغم التمثيل الضعيف للجمعيات المحلية خاصة النشطة في المجال البيئيّ والتنمية المستدامة، وهذا ما سنتطرق إليه بالتفصيل خلال تناؤلنا للإطار المؤسسيّ المنظم للعقار الصناعي.

إنّ تكليف هيئات تجمع بين التخصص والتشاركية بإنشاء، تهيئة وتسيير مناطق النشاط تكريس فعليّ لحوكمة هذا المكوّن المهمّ لحافظة العقار الصناعي؛ حيث إنّ التخصص من شأنه معالجة مشكل نقص كفاءة المنتخبين المحليين بالاعتماد على قدرات ذات خبرة في المجال، أما التشاركية فتعزّز الرقابة الشعبية في تسيير والإدارة، و تسمح بمشاركة المواطنين عن طريق ممثليهم في السياسة التنموية المحلية، وهي مؤشرات أساسية نحو حوكمة تسيير وإدارة مناطق النشاط.

¹ -سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص. 63.

المطلب الثاني: حافظة العقار الصناعي في المناطق الخاصة

تمثل المناطق الخاصة: "مجموع الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة، والتي تعدّ ضرورية لإنجاز برامج الاستثمارات الخاصة المعتمدة قانونا الواقعة خارج المساحات التعمير أو المناطق المهيأة"، وهذا تطبيقا لأحكام القانون رقم: 84-21، المتضمن قانون المالية لسنة 1985¹، ولا سيما المادة 151 منه، والتي نصّت على إمكانية التنازل بمقابل عن هذه الأراضي التابعة للدولة.

وتقوم فكرة المناطق الخاصة على تقديم امتيازات للمستثمرين من أجل إقامة برامج استثمارات في المناطق التي تخرج عن نطاق المناطق المهيأة التي تعرّضنا إليها سابقا، والتي تهدف الدولة من خلاله إلى تعزيز شروط التنمية المتوازنة على كامل التراب الوطني، خاصة في المناطق التي تعرف تأخرا في التنمية؛ 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 أعفَى المستثمر داخل هذه المناطق من دفع الرسم العقاري على الملكية، ابتداء من تاريخ الحصول عليها ولمدة خمس (05) سنوات وأقصاه 10 سنوات².

وقد نظم المشرع الجزائري المناطق الخاصة للدولة لأول مرة من خلال القانون رقم: 93-12 سالف الذكر³؛ حيث مُنحت امتيازات قانونية واقتصادية تحفيزية للاستثمار في هذه المناطق، ويهدف تنظيمها تم إصدار المرسوم التنفيذي رقم: 94-321 سالف الذكر، والذي تضمن أيضا تطبيق أحكام المادة 29 من القانون رقم: 93-12 سالف الذكر، الذي جاء ليحدّد شروط المناطق الخاصة وضبط حدودها في إطار تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها.

¹- القانون رقم: 84-21، المؤرّخ في 24 سبتمبر 1984، المتضمن قانون المالية لسنة 1985، (ج ر، العدد 72، الصادرة في 31 ديسمبر 1984).

²- انظر: المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم: 93-12 المتعلّق بترقية الاستثمار، مرجع سابق.

³- نصّت المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم: 93-12، المرجع نفسه، على ما يلي: "تستفيد الاستثمارات التي تنجز في المناطق الخاصة، والمصنّفة حسب مناطق للترقية ومناطق للتوسع الاقتصادي التي تساهم في التنمية الجهوية، من الامتيازات المنصوص عليها".

ونشير هنا إلى أنّ المشرّع الجزائري قسّم المناطق الخاصّة إلى نوعين من المناطق، مناطق مطلوب ترقّيها، ومناطق التوسّع الاقتصاديّ، ويُسجّل تعيين هذه المناطق وضبط حدودها في إطار تطبيق القوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال التهيئة العمرانيّة¹.

تجدر الإشارة إلى أنّنا ارتأينا التطرّق إلى المناطق الحرّة ضمن مفهوم المناطق الخاصّة؛ حيث تتشابه المناطق الخاصّة والمناطق الحرّة من جهة منح السلطة امتيازات مهمة للمستثمرين فيها، وتختلف من حيث طبيعة هذه الامتيازات، وهذا ما سنأتي إلى بيانه ضمن ما يلي:

الفرع الأول: الجوانب المفاهيمية والتنظيمية للمناطق المطلوب ترقّيها

(Zones à promouvoir)

تمثّل المناطق الواجب ترقّيها بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 91-321، المتضمّن كميّات تحديد المناطق الواجب ترقّيها²، البلديات التي تحدّد قائمتها وتُراجع عند الاقتضاء بقرار مشترك من السلطة المكلفة بالتهيئة العمرانيّة والسلطة المكلفة بالجماعات المحليّة والماليّة، وبعد استشارة السلطات المحليّة، وعلى أساس المقاييس التي تعكس الضوابط الديموغرافية، الماديّة، الاجتماعية، الاقتصادية، والمالية، تعاني هذه البلديات تخلفاً اقتصادياً كبيراً؛ حيث تستفيد بعد هذا التصنيف من أعمال مساعدة مختلفة تقدّمها الدولة في مخطّطات التنمية وبرامجها.

وقد استغنى المشرّع عن المفاهيم الخاصّة المذكورة في كثير من النصوص التشريعيّة، ولا سيما قوانين الماليّة السابقة لصدور المرسوم 91-321 سالف الذكر، وأدمج مفهوم "المناطق المحرومة"، "مناطق الجنوب"، "مناطق أقصى الجنوب"، "المناطق المعزولة"، "المناطق الواجب تنميتها"، في مفهوم واحد هو المناطق التي يجب ترقّيها، وبهذه الصفة يمكن للدولة أن تقدّم مساعدتها للبلديات المطلوب ترقّيها عن طريق إحداث أنشطة تتولّد عنها مناصب شغل وعلى الخصوص تدعيم اقتناء الأراضي لتتخذ كمواقع لاستقبال الاستثمارات، وكذا مساعدة البلديّة في إنجاز منشآت أساسية للإنتاج، كمشاريع استثمارية صناعية، كما يمكن للدولة المساهمة في التكاليف الماليّة المتعلقة بأشغال جلب مياه الشرب والتطهير ومدّ الطرقات، وكذا المساعدة في

¹- نصّت المادة 2 من المرسوم رقم: 94-321، مرجع سابق، على ما يلي: "يُدرج تصنيف المناطق الخاصّة إلى مناطق يتطلّب ترقّيها ومناطق للتوسّع الاقتصاديّ ويسجل تعيينها وضبط حدودها في إطار تطبيق القانونيّة والتنظيمات المعمول بها في مجال التهيئة العمرانيّة".

²- انظر: المادة 2 من المرسوم رقم: 91-321، المؤرّخ في 14 سبتمبر 1991، المعدّل المرسوم التنفيذي رقم: 89-09، المؤرّخ في 7 فيفري 1989، المتضمّن كميّات تحديد المناطق الواجب ترقّيها، (ج ر، عدد 44 الصادرة بتاريخ 25 سبتمبر 1991).

إنجاز منشآت أساسية للإنتاج (ورشات، حظائر)¹، وفي هذا السياق، تمّ ضبط قائمة محدّدة بدقة تتضمن قائمة البلديات الواجب ترقيتها عن طريق قرار وزاريّ مشترك بين جميع الوزارات المعنية، وذلك بتاريخ 29 أكتوبر 1991².

فيما يخصّ التخصيصات المالية الموجهة لترقية المناطق الخاصة، أنشأت الدولة الصندوق الوطنيّ لتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة سنة 1995³، وكذا استحدثت في هذا الإطار حساب التخصيص رقم (302-089)⁴ في قانون المالية لسنة 1998، تحت عنوان الصندوق الخاص لتطوير مناطق الجنوب.

وفي سنة 2001 تمّت إعادة تنظيم المناطق الواجب ترقيتها بموجب القانون رقم: 01-20⁵ سالف الذكر، وقد حصرت المادة 18 منه، المناطق المطلوب ترقيتها في:

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

■ المناطق الحضرية الحساسة المتميّزة بوجود مجموعات كبرى أو أحياء سكنية متدهورة وبإخلال توازن حدّ بين السكن والشغل .

■ وكذا كلّ إقليم يتطلّب أعمالا ترقوية خاصة من قبل الدولة.

وأشارت من خلال مضمون المادة نفسها أنّ المخطّط الوطنيّ للتهيئة والتعمير يجب أن يتضمّن أحكام ترتيبات خاصة بترقية وتنمية هذه المناطق تنمية مدعّمة وتفاضلية.

الفرع الثاني: الجوانب المفاهيمية والتنظيمية لمناطق التوسّع الاقتصاديّ

(Zones d'expansion économique)

عرّفها المادة 4 من المرسوم 94-321 سالف الذكر، على أنها: 'فضاءات جيو-اقتصادية

تنطوي على خصائص مشتركة من التجانس الاقتصاديّ والاجتماعيّ، وتزخر بطاقات من الموارد

¹-راجع المواد 2، 3 و 4 من المرسوم رقم: 91-321، مرجع سابق.

²-القرار الوزاريّ المشترك المؤرخ في 29 أكتوبر 1991، المحدّد لقائمة البلديات الواجب ترقيتها، (ج ر، العدد 07، الصادرة بتاريخ 29 جانفي 1992).

³- للمزيد من التفاصيل، راجع:

M.Belattaf, Op.cit.,p.13.

⁴-المادة 85 من القانون رقم: 97-02، المؤرخ في 31 ديسمبر 1997، المتضمّن قانون المالية لسنة 1998، (ج ر، العدد 89، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1997).

⁵-نصّت المادة 18 من القانون رقم: 01-20، مرجع سابق، على ما يلي: 'يحدّد المخطّط الوطنيّ لتهيئة الإقليم أحكاما وترتيبات خاصة بالتنمية للمناطق الواجب ترقيتها تنمية مدعّمة وتفاضلية'.

الطبيعية والبشرية أو الهياكل القاعدية المطلوب حشدها والرفع من شأنها، أو الكفيلة بتسهيل إقامة الأنشطة الاقتصادية لإنتاج السلع والخدمات وتطويرها".

وحددت أهداف وجودها في إبراز بعض المناطق في الوطن والتي تتمتع بإمكانيات استراتيجية واقتصادية مهمة، من خلال إعانات مكيفة ذات طابع اقتصادي وضريبي لاستحداث منطقة توسع اقتصادي على المدى القريب والمتوسط¹.

ولكي يتم تحديد مناطق التوسع الاقتصادي لا بد من الاعتماد على معايير خاصة، منها المستوى المطلوب للتغطية في مجال المرافق الجماعية، المنشآت القاعدية اللازمة لإقامة الاستثمارات من خلال مؤشرات كالموارد المائية والتطهير، وسائل الاتصال السلكية واللاسلكية، بما فيها الطرق والسكك الحديدية².

مقارنة بالمناطق الواجب ترقيتها والتي ركزت على المناطق والبلديات التي تشهد تخلفت كبيرا في التنمية، اقترحت وزارة التهيئة العمرانية إنشاء مناطق التوسع الاقتصادي في المدن الكبرى ومناطق التوسع السياحي، باعتبار أن هذه المناطق لم تشهد وتيرة إنمائية توازي ما تملكه من إمكانيات استراتيجية واقتصادية مهمة تؤهلها لتكون أقطابا اقتصادية كبيرة³، غير أن المشرع من خلال الامتيازات الممنوحة للمستثمرين في المناطق الخاصة لم يفرق بين المناطق الواجب ترقيتها ومناطق التوسع الاقتصادي رغم التفاوت الكبير في التنمية والإمكانات الجيو-اقتصادية؛ حيث كان من الأحرى منح امتيازات ذات طابع مالي تحت غطاء التكفل بأشغال التهيئة والتجهيز بالنسبة للمناطق الواجب ترقيتها، وجعلها أكثر جاذبية للاستثمار، بينما تُمنح امتيازات في شكل إعفاءات ضريبية وقروض بنكية لجذب المستثمرين إلى مناطق التوسع الاقتصادي، باعتبار هذه الأخيرة تملك إمكانيات مهمة لجذب الاستثمار من تهيئة وتجهيز، مقارنة بالمناطق الواجب ترقيتها، والمستثمر فيها يحتاج أكثر إلى تحفيزات ذات طبيعة جبائية لتوسيع استثماراته.

تُستحدث هذه المناطق بقرار وزاري مشترك بين السلطات المكلفة بالمالية، الجماعات المحلية، التهيئة العمرانية والتخطيط، وبناء على اقتراح من الجماعات المحلية، وبعد استشارة

¹-محمودي عبد العزيز، مرجع سابق، ص. 46.

²-المادة 5 من المرسوم رقم: 94-321، مرجع سابق.

³-محمودي عبد العزيز، مرجع سابق، ص. 46.

الجمعيات الناشطة في المجال¹، غير أنّ هذه المناطق لا يوجد لها أثر ولم يصدر أيّ قرار وزارّي في هذا الشأن، بالمقارنة مع المناطق الواجب ترقيتها والتي تجسّد وجودها بصدور قرار وزارّي مشترك يحدّد قائمةً بهذه المناطق.

يمكن أن يعود سبب عدم تحديد هذه المناطق لتقارب خصائصها مع المناطق المبرمجة كمناطق صناعية، وتفضيل السلطات لهذه الحافطة الصناعية الموجهة للاستثمار والتي حظيت بإطار تنظيمي وقانوني مهم، وهو ما تطرّقنا إليه سابقاً، بالإضافة إلى ذلك يُلاحظ أنّ هذا المرسوم جاء بمفهوم واسع ومرن لمناطق التوسّع الاقتصادي، إلى الحدّ الذي يُصعّب من مهمّة الهيئة المكلفة بتحديد هذه المناطق في تكريس هذه المعايير، وهو ما حال دون ظهورها على أرض الواقع إلى غاية الوقت الحاضر².

الفرع الثالث: الجوانب المفاهيمية والتنظيمية للمناطق الحرة (Les zones franches)

لقد عرّف مفهوم المناطق الحرة عالمياً تطوراً كبيراً في مطلع القرن العشرين؛ فهي أشبه ما تكون بمناطق معزولة تتمّ فيها عمليات الاستغلال؛ حيث تسير تلك المناطق بأساليب إدارية وديناميكية متطورة؛ فهي تعدّ أداة متكاملة للنماء والتطور الاقتصادي³.

عرّفها البنك العالمي كما يلي: "المنطقة الحرة الصناعية تستعمل خاصة المباني وخدمات من أجل تحقيق عمليات إنتاجية مثل تحويل موادّ أولية وموادّ وسيطة مستوردة إلى منتجات نهائية موجهة عامة إلى التصدير، ولكن في بعض الأحيان كذلك للسوق الداخلي، وذلك بعد دفع الحقوق الجمركية"⁴.

كما تعدّ المنطقة الحرة مساحة محدّدة إقليمياً وإدارياً، تكون معزولة مكانياً، سواء بأسوار أو حواجز تمارس بداخلها أنشطة اقتصادية، سواء كانت صناعية أو تجارية أو خدماتية، وتخضع لنظام جبائي خاصّ بها يسمح بتشجيع الاستثمار⁵.

في الجزائر، تعود فكرة المناطق الحرة إلى القانون رقم: 93-12 سالف الذكر، والذي أشار إلى إمكانية الاستثمار والقيام بعمليات الاستيراد والتصدير والتخزين، وفقاً لإجراءات جمركية مبسّطة

¹-انظر: المادة 9 من المرسوم 94-321، مرجع سابق.

²-مخلوف بوجردة، العقار الصناعي، الطبعة الثالثة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص.22.

³- محمد قاسم خصاونة، الاستثمار في المناطق الحرة، الطبعة الأولى، دار الفكر، عمان، 2010، ص.19.

⁴-حمزة فسيح، التنظيم القانوني لاستغلال العقار الصناعي في عملية الاستثمار، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، 2004-2005، ص.20.

⁵-نورية غامنية، (التنظيم القانوني والتقني للمناطق الداخلة في تكوين العقار الصناعي في الجزائر)، مجلة القانون العقاري والبيئة، جامعة مستغانم، المجلد 8، العدد 1، ص.148.

في مناطق تسمى مناطق حرّة¹، على أن تُحدّد شروط وكيفيات تعيين المناطق الحرّة وضبط حدودها وامتيازاتها وتسييرها بنصوص لاحقة.

بعد ذلك صدر المرسوم رقم: 94-320، المتعلّق بالمناطق الحرّة²؛ حيث عرّف المشرّع بموجب المادة 2 منه المناطق الحرّة على أنها: "مساحات مضبوطة حدودها، تمارس فيها أنشطة صناعية وخدمات و/أو تجارية"، تُستحدث هذه المناطق بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، يحدّد المرسوم التنفيذي موقعها الجغرافي وحدودها وقوامها ومساحتها، وعند الاقتضاء يحدّد الأنشطة التي يُسمح بممارستها فيها، غير أنّه وبصدور الأمر رقم: 03-02، المتعلّق بالمناطق الحرّة (الملغى)³، تمّ تكليف الوزير المكلف بالتجارة باقتراح إنشاء المناطق الحرّة عوضاً عن الوزير المكلف بالمالية.

وعلى الرغم من هذا التنظيم القانوني والاهتمام الكبير للسلطات العمومية بالمناطق الحرّة، إلى درجة أنّ المشرّع ارتقى بالمناطق الحرّة من جانب التنظيم القانوني من المرسوم التنفيذي إلى التشريع بقانون من خلال الأمر رقم: 03-02 سالف الذكر⁴، إلا أنّ المناطق الحرّة لم تظهر إلى الوجود باستثناء مشروع المنطقة الحرّة بلارة بولاية جيجل، المنشأة بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 97-106⁵، والذي لم يُجسّد على أرض الواقع لأسباب غير معروفة، وطُوي الملفّ نهائياً؛ إذ أمضى رئيس الحكومة آنذاك على المرسوم التنفيذي رقم 05-01 المؤرّخ في 03 جانفي 2005 المتضمّن إلغاء مشروع المنطقة الحرّة لبلارة، كما تمّ إلغاء الإطار القانوني المنظمّ للمناطق الحرّة نهائياً بموجب القانون رقم: 06-10⁶.

إنّ التفسير الرسمي الوحيد لإلغاء النظام القانوني للمناطق الحرّة واستبعادها كآلية لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للاستثمار، ورد في تصريح مجلس الوزراء المنعقد في 26 جوان 2005، والذي جاء فيه أنّ: "الجزائر ليست راغبة في إنشاء مناطق حرّة فوق إقليمها؛ لأنها غير مقنّعة

¹ - المادة 25 من الأمر رقم: 93-12، مرجع سابق.

² - المرسوم التنفيذي رقم: 94-320، المؤرّخ في 17 أكتوبر 1994، المتعلّق بالمناطق الحرّة، (ج ر، العدد 67، الصادرة بتاريخ 19 أكتوبر 1994).

³ - الأمر رقم: 03-02، المؤرّخ في 19 جويلية 2003، المتعلّق بالمناطق الحرّة، (ج ر، العدد 3، الصادرة بتاريخ 20 جويلية 2003)، ملغى.

⁴ - تادية حسان، أسباب فشل الأمر 03-02 المتعلّق بالمناطق الحرّة كآلية لتنفيذ الاستراتيجية الجزائرية في مجال الاستثمار، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، 2007، ص.334.

⁵ - المرسوم التنفيذي رقم: 97-106، المؤرّخ في 5 أبريل 1997، المتضمّن إنشاء المنطقة الحرّة لبلارة (ولاية جيجل)، (ج ر، العدد 20، الصادرة بتاريخ 6 أبريل 1997)، الملغى.

⁶ - القانون رقم: 06-10، المؤرّخ في 24 جوان 2006، يتضمّن إلغاء الأمر رقم: 03-02، المتعلّق بالمناطق الحرّة، (ج ر، العدد 42، الصادرة بتاريخ 2 جوان 2006).

بأهمية هذه المناطق كآلية تساهم في التنمية الاقتصادية¹، غير أنّ هذا التفسير غير منطقي؛ حيث إنّ دراسات الجدوى الاقتصادية والافتتاح من المفترض أن يُشرع فيها قبل صدور الإطار المنظم لهذه المناطق.

بالإضافة إلى ذلك؛ فإنّ فكرة المناطق الحرّة في الجزائر لم تشهد إجماعاً حول أهميتها؛ فهناك من يرى بعدم وجود مانع من تجسيدها باعتبارها آلية مكمّلة ينبغي عدم إهمالها، سواء من ناحية اللجوء إليها كتجربة، أو من ناحية توفير شروط نجاحها²، في حين هناك من اعتبرها شكلاً جديداً للاستعمار الاجتماعي والاقتصادي للأجانب فنقدّها بشدة³.

كما أنّ بعض الباحثين فسروا عدم نجاح تنفيذ الأمر رقم: 03-02 سالف الذكر، باحتوائه على ثغرات قانونية وقصورٍ من الجانب الشكلي والموضوعي، وعراقيل موضوعية بيروقراطيةٍ مُشيرين إلى أنّ هذا النظام نجح في عدد من بلدان المغرب العربي منها تونس⁴، والتي توجد بها منطقتان (بنزرت وجرجيس)، وتخطّط لإقامة منطقة حرّة ثالثة في منطقة بن قردان، بعد النجاح الذي حقّقه التجريبتان السابقتان؛ حيث إنّهُ حسب البيانات الرسمية التونسية؛ فإنّ الاستثمارات في المنطقة الحرّة لبنزرت بلغت نهاية 2017 نحو 212 مليون دولار، 97 في المئة منها استثمارات أجنبية⁵، وكذلك المغرب التي راهنت على المناطق الحرّة كآلية لجذب الاستثمارات الأجنبية وتعزيز صادراتها؛ حيث يوجد به العديد من المناطق الحرّة، أهمّها المنطقة الحرّة للتصدير بالناظور، والمنطقة الحرّة بطنجة، المحدثة بموجب المرسوم 2.96.511 الصادر في 10 نوفمبر 1997⁶، والتي شهدت نجاحات كبيرة في استقطاب الاستثمارات الأجنبية بحكم قيام السلطات المغربية بأشغال توسعة لهذه المناطق واستحداث مناطق حرّة جديدة⁷.

¹-بيان مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 26 جوان 2005، اطلّع عليه بتاريخ 12 جوان 2019، متوفّر على الرابط <https://www.gov.il/ar/departments/publications/reports/govmes260605>

²-جاء في مقال الأستاذة بوزيدي نقلا عن: سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص. 107، ما يلي:

" Les Zones Franches ne sont Ainsi rien D'autre qu'un instrument d'appoint mais qui n'est pas pour autant à négliger, Tant du point de vue du recours à cette pratique surtout du point de vue de condition de réussite ».

In: N.M.Bouzidi, 5 Essais sur l'ouverture de l'économie Algérienne, ENAG Edition, 1998, Algérie, p.195.

³-راجع في الموضوع :

R.Tlemcani, *Etat Bazard et Globalisation: l'ouverture de L'Infittah en Algérie*, Edition EL HIKMA, Algérie, 1990, p.80, 81.

⁴-نادية حسان، مرجع سابق، ص.336.

⁵-تصريح لوزير الصناعة التونسي في إطار فعاليات الندوة الدولية: " المناطق الحرّة رافد للتنمية الاقتصادية"، تونس، أكتوبر 2018. اطلّع عليه بتاريخ 20/01/2020 عبر الموقع www.alarab.co.uk

⁶-المرسوم 2.96.511 المؤرّخ في 10 نوفمبر 1997، المتضمّن إحداث منطقة التصدير الحرّة بطنجة، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد 4536، الصادرة بتاريخ 20 نوفمبر 1997. الموقع www.adala.justice.gov.ma، تاريخ الاطلّاع 20/01/2020.

⁷- نظرة عامة على المناطق الحرّة للتصدير، مقال منشور في الموقع www.attacmaroc.org، تاريخ الاطلّاع 20/01/2020.

تجدر الإشارة هنا إلى أنّ كافة الأراضي والمباني التي تشتمل عليها المناطق الحرّة تدخل ضمن الأملاك الوطنية العمومية للدولة، وهو ما جاء في مضمون أحكام المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم: 94-320 سالف الذكر، والتي جاء فيها: "تصنّف جميع الأملاك العقارية (الأراضي والمباني) التي تشتمل عليها المنطقة الحرّة في الأملاك الوطنية العمومية للدولة حسب الشروط المحددة في المادة 31 من القانون رقم: 90-30 والمتضمّن قانون الأملاك الوطنية". خلافا للحافظة العقارية الأخرى للعقار الصناعي، والتي تدخل ضمن الأملاك الوطنية الخاصة، غير أنّنا ارتأينا التطرّق للمناطق الحرّة، نظرا لما تشهده من نجاحات كآلية حقيقية لجذب الاستثمارات، خاصة الأجنبية منها في بعض الدول المتقاربة جغرافيا واقتصاديا واجتماعيا مع الجزائر.

إنّ تصنيف المناطق الحرّة ضمن الأملاك الوطنية العمومية قد يؤثّر على اعتمادها كتجربة أثبتت نجاحها على المستوى الدولي، ونتيجة للحماية القانونية الممنوحة للمناطق الحرّة؛ بعدم قابليتها للتمكّن الخاصّ أو أن تكون موضوع حقوق تملّكية؛ فإنّ هذا التصنيف يُعقّد من إجراءات تهيئتها وتكييفها قانونيا وتقنيا لاستقبال الاستثمارات من جهة، وينقّر من جهة أخرى الاستثمارات الأجنبية منها بالخصوص، والتي تشترط ضمانات قانونية قوية، أبرزها الملكية العقارية.

المطلب الثالث: حافظة العقار الصناعي التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية

عرّفت المؤسسات العمومية الاقتصادية عدّة تحولات تزامنت مع النهج الاقتصادي الذي تبنته الجزائر؛ حيث شهد النظام الاشتراكيّ تدعيم هذه المؤسسات الاقتصادية بإمكانات مهمّة باعتبارها النواة الأولى للقطاع العمومي، غير أنّ تحوّل الجزائر في نهاية الثمانينيات من تبني الاقتصاد الموجّه والمسير كليا من الدولة إلى الاقتصاد الحرّ واقتصاد السوق، والذي تظهر الدولة فيه مجرد مراقب للتوازن الاقتصاديّ، ألزم المشرّع بإصدار عدة قوانين تتعلّق بتصنيف هذه المؤسسات العمومية وإدخالها في مفهوم الخوصصة.

يعدّ القانون رقم: 88-01، المتعلّق بالقانون التوجيهي للمؤسسات¹، النواة الأولى لهذه الإجراءات، ثم يليه الأمر رقم: 95-22 المتعلّق بخوصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية (ملغى)²، ليصدر بعدهما القانون رقم: 01-04، المتعلّق بتنظيم وسير المؤسسات العمومية

¹ -استنادا إلى مضمون أحكام المادتين 2 و3 من القانون رقم: 88-01، المؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمّن لقانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، (ج ر، العدد 02، الصادرة بتاريخ 13 جانفي 1988): " تعتبر المؤسسات العمومية الاقتصادية بمفهوم القانون رقم: 88-01 مؤسسات اشتراكية تشكل في إطار التنمية، هي الوسيلة المفضّلة لإنتاج المواد والخدمات وتراكم المال".

² -الأمر رقم: 95-22، المؤرخ في 26 أوت 1995، يتعلّق بخوصصة المؤسسات العمومية، (ج ر، العدد 48، الصادرة بتاريخ 3 سبتمبر 1995). ملغى.

وخصصتها¹، الذي وضع بدقة تفاصيل خصوصية هذه المؤسسات. وقد حاولت السلطة بالموازاة مع عمليات الخصخصة استرجاع الأصول العقارية غير الضرورية لنشاط هذه المؤسسات العمومية الاقتصادية لإدماجها في الأملاك الخاصة للدولة وتدعيم حافظة العقار الصناعي، وهو ما اصطلح على تسميته "بالأصول العقارية المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية المحلة".

وفي الإطار نفسه اتجهت الدولة، من أجل تكوين حافظة عقارية صناعية مهمة، إلى استرجاع الأملاك العقارية الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، والتي تكونت في ظل النظام الاشتراكي المنتهج في فترة السبعينيات؛ حيث منحت مساحات كبيرة من الأراضي للمؤسسات العمومية بهدف إنشاء قطاع عمومي قوي والتركيز على ملكية المجموعة الوطنية.

سنتناول في هذا المطلب مجموعة من النقاط التي يجب معالجتها بحكم أهمية وحجم هذه الأصول العقارية المدعمة لحافظة العقار الصناعي في الجزائر؛ حيث نتطرق أولا إلى الأصول العقارية الفائضة والمتبقية لتابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية (الفرع الأول)، ثم نتناول إجراءات تطهير الوضعية القانونية للأصول العقارية المتبقية والفائضة التابعة للمؤسسات العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأصول العقارية الفائضة والمتبقية التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية

اتجهت الدولة لتدعيم حافظة العقار الصناعي أولا إلى استرجاع الأصول العقارية المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية المحلة (أولا)، ثم الأصول الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية (ثانيا)، وهي تلك الأملاك العقارية غير اللازمة موضوعيا لنشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية.

أولا: الأصول العقارية المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية المحلة

(Actifs résiduels des entreprises publiques économiques dissoutes)

إنّ ضرورة الانسجام مع التوجه الجديد للاقتصاد العالمي، دفع الدول النامية ومنها الجزائر، إلى تبني نظام الخصخصة، عن طريق نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص، على أساس

¹ جاء في مضمون أحكام المادة 2 من القانون رقم: 01-04، المؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلّق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، (ج ر، العدد 47، الصادرة بتاريخ 22 أوت 2001)، أنّ المؤسسات العمومية الاقتصادية: "هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة".

قدرتها في توفير إدارة أكفأ، مما يسمح بالاقتصاد في استخدام الموارد، ويزيد من معدلات النمو الاقتصادي و سوق مالية نشطة تخفف أعباء المالية العمومية¹.

وصف المشرع الجزائري الخوصصة بموجب المادة الأولى الفقرة الأولى من الأمر رقم: 95-22 سالف الذكر أنها: "عملية تحويل ملكية كل الأصول المادية أو المعنوية في مؤسسة عمومية أو جزء منها، أو كل رأسمالها أو جزء منه، لصالح أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص".

كما تطرقت المادة 13 من الأمر رقم: 01-04 سالف الذكر، إلى مفهوم الخوصصة بأنها: "كل صفقة تتجسد في نقل الملكية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية الاقتصادية"، وتشمل هذه الملكية:

• كل رأس مال المؤسسة أو جزء منه تحوزه الدولة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، و/أو الأشخاص المعنويين الخاضعون للقانون العام، وذلك عن طريق التنازل لهم عن أسهم أو حصص اجتماعية أو اكتتاب لزيادة في رأس المال.

• الأصول التي تشكل وحدة استغلال مستقلة في المؤسسة التابعة للدولة.

يقصد بالأصول كل الأموال والأموال التي تحصلت عليها المؤسسة العمومية الاقتصادية خلال نشاطها²، وأهم أصل من هذه الأصول هو الأملاك العقارية التابعة لهذه المؤسسات؛ حيث حاولت الدولة استرجاع هذه الحافطة العقارية المهمة وتفعيلها لتلبية لطلبات المتعاملين الاقتصاديين. وهنا يُطرح الإشكال حول ماهية الأصول التي تشكل وحدة استغلال مستقلة في المؤسسة العمومية الاقتصادية! بمفهوم المخالفة، واستنادا إلى اجتهاد قضائي لمحكمة النقض الفرنسية (غرفة اجتماعية) المؤرخ في 09 نوفمبر 2005³، الذي اعتبر الأصول التي تشكل وحدة استغلال مستقلة

¹ - ضياء مجيد الموسمي، الخوصصة والتصحيحات الهيكلية، آراء واتجاهات، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص.20.

² - يعبر مفهوم الأصول من وجهة نظر الأستاذ خلفون ما يلي:

" La notion d'actif social correspond à tous les biens appartenant à l'entreprise économique constitué des éléments acquis par l'entreprise sur la base des bénéfices réalisé ".
In.T.Khelfoune, Op.cit.,p. 253.

³ - جاء في مضمون قرار لمحكمة النقض الفرنسية في هذا الخصوص ما يلي:

" Une Entité Economique Autonome est un ensemble organisé de personne et d'éléments corporels ou incorporels significatifs et nécessaires à l'exploitation permettant l'exercice d'une Activité économique, Cour de cassation, Chambre sociale, du 9 novembre 2005, pourvoi N°0, 47.p.188.
Voir : <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000007050902> .consulté Le 24/01/2020.

في المؤسسة، أصولا مُجتمعة ومتجانسة مع نشاط المؤسسة، هي أصولٌ ضرورية؛ فإنّ الأصول غير الضرورية لاستغلال المؤسسة، والتي تدخل في إطارها العقارات تُستثنى من نطاق الخصوصية.

أما العقار الصناعي الذي يمثل أصلا أساسيا للمؤسسة، ويشكل وحدة متجانسة مع نشاطها يدخل في نطاق الخصوصية، وبعد تقييمه تُنقل حقوق ملكيته من القطاع العام إلى القطاع الخاص، بعدة كفاءات وطُرق تبناها المُشرع الجزائري في إطار الأمر رقم: 01-04 سالف الذكر¹.

وقد أُخرجت هذه الأصول صراحة من نطاق الخصوصية؛ حيث استعمل المُشرع مصطلح "الأملك العقارية غير اللازمة موضوعيا لنشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية"، في المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم: 09-153، المحدد لشروط وكفاءات منح الامتياز على الأصول المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية المستقلة وغير المستقلة المحلّة والأصول الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها²، وقد أحسن المُشرع في تحديد طبيعة الأصول العقارية التي تدخل في نطاق الخصوصية.

غير أنّ معايير تصنيف الأصول التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تمت خصصتها، بين ضرورية وغير ضرورية لنشاط المؤسسة، والإجراءات التي أتت هذا التصنيف وكفاءات التنازل عن هذه العقارات، يطرح تساؤلات كثيرة عن شفافية هذه الإجراءات من جهة، ومدى تثمين هذا المورد؛ باعتبار هذه الأراضي تترع على مساحات كبيرة وموجودة بمناطق استراتيجية ومهمة.

ولم يعد إجراء التنازل عن طريق التراضي-وهو الأكثر استعمالا- إجراء استثنائيا مثلما كان عليه الحال بموجب الأمر رقم: 95-22 سالف الذكر، ولا سيما المادة 31 منه، والتي نصت صراحة على اعتبار أسلوب التراضي إجراء استثنائيا لخصوصية المؤسسات؛ بل أصبح طريقا عاديا للخصوصية شريطة الحصول على ترخيص من مجلس مساهمات الدولة، بناء على تقرير مفصل

¹-سميحة حنان خواجه، مرجع سابق، ص.82.

²-جاء في مضمون أحكام المادة 3 من المرسوم التنفيذي 09-153، المؤرخ في 02 ماي 2009، المحدد لشروط وكفاءات منح الامتياز على الأصول المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية المستقلة وغير المستقلة المحلّة والأصول الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، (ج ر، العدد 27، الصادرة بتاريخ 06 ماي 2009)، ما يلي: "يُقصد بالأصول الفائضة تلك الأملك العقارية غير اللازمة موضوعيا لنشاط المؤسسة".

للووزير المكلف بالمساهمات؛ إذ إن نص المادة 26 من الأمر رقم: 01-04 سالف الذكر¹، لم يحدّد بدقة إجراءات البيع بالتراضي، وترك ذلك لقانون الصفقات العمومية؛ حيث جاء في مضمون أحكامها ما يلي: "يمكن تنفيذ عمليات الخصصة كما يأتي:

- إما باللجوء إلى آليات السوق المالية (بالعرض في البورصة أو عرضٍ علنيٍّ للبيع بسعر محدد).
- وإما بالمناقصات.
- وإما باللجوء إلى إجراء البيع بالتراضي بعد ترخيص مجلس مساهمات الدولة بذلك، بناء على تقرير مفصّل للوزير المكلف بالمساهمات".

إنّ في اعتماد المشرّع الجزائريّ في مضمون المادة أعلاه على مصطلحات غير دقيقة (يمكن، إما...)، ما يطعن في شفافية هذه الإجراءات، من جهة؛ باعتبار أنّ المناقصة أقرب لتجسيد معايير النزاهة والشفافية، كونها القاعدة العامة في تعاملات القانون العامّ، ومن جهة؛ فإنّ تركّ المجال والسلطة التقديرية للقائمين على إجراءات الخصصة، يفتح المجال لكلّ أشكال الفساد الإداري، في غياب الضوابط الإجرائية الواضحة والدقيقة، وبالنتيجة فإنّه في غياب الشفافية ومحاربة الفساد الإداري ما يؤدي إلى تفويض الاستغلال الرشيد لهذه الحافظة العقارية الصناعية المهمة.

ثانيا: الأصول الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية

(Actifs excédentaires des entreprises publiques économiques)

بالموازاة مع إجراءات تحديد واسترجاع الأصول العقارية للمؤسسات العقارية المحلّة، أدركت السلطة وجود أصول مجمّدة من غير فائدة تابعة لمؤسسات عمومية اقتصادية في حالة نشاط، تتمثّل أساسا في جيوب عقارية فائضة؛ فصدّر القرار رقم 2003/07 المؤرخ في 20 جانفي 2003، عن مجلس مساهمات الدولة، والذي يتضمّن قرارا باسترجاع الأصول العقارية الفائضة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، جاء فيه ما يلي: "في إطار عمليات فتح رأسمال، الخصصة والشراكة، فإنّ المساحات العقارية التابعة للمؤسسات العمومية والتي تشكّل أصولا غير ضرورية للاحتياجات

¹- جاء في مضمون أحكام المادة 26 من الأمر رقم: 01-04، مرجع سابق، ما يلي: "يمكن تنفيذ عمليات الخصصة كما يأتي:

- إما باللجوء إلى آليات السوق المالية (بالعرض في البورصة أو عرضٍ علنيٍّ للبيع بسعر محدد).
- وإما بالمناقصات.
- وإما باللجوء إلى إجراء البيع بالتراضي بعد ترخيص مجلس مساهمات الدولة بذلك، بناء على تقرير مفصّل للوزير المكلف بالمساهمات".

الحقيقية للمؤسسات، يتم استرجاعها وتثمينها لأجل تنمية الاستثمار¹، وبعد سنتين صدر قانون المالية لسنة 2005²؛ ليكرس قرار مجلس مساهمات الدولة في المادة 85 منه؛ حيث جاء فيها: "تحول أراضي المؤسسات العمومية غير اللازمة موضوعيا لنشاطاتها إلى الدولة، تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

يقصد بالأصول الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، بناء على نص المادة الثالثة (3) من المرسوم رقم: 153-09 سالف الذكر، "تلك الأملاك العقارية غير اللازمة موضوعيا لنشاط المؤسسة العمومية الاقتصادية"، وتتمثل فيما يأتي:

- الأملاك العقارية غير المستغلة أو التي لم يتم تخصيصها لوجهة ما عند تاريخ نشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية.
 - الأملاك العقارية التي لا يتطابق استعمالها مع الغرض الاجتماعي للمؤسسة.
 - الأملاك العقارية المستقلة أو القابلة للفصل من مجمعات عقارية أوسع، ملك للمؤسسات العمومية أو ملك للدولة وغير اللازمة لنشاطاتها.
 - الأملاك العقارية التي تغير طابعها القانوني بحكم قواعد التعمير، والتي أصبحت لا تدخل في إطار النشاط الرئيس للمؤسسة العمومية.
 - الأملاك العقارية المعروضة في السوق بمبادرة من المؤسسة العمومية.
- بالإضافة إلى ذلك شملت إجراءات استرجاع الأصول العقارية الأملاك العقارية الموجودة داخل المناطق الصناعية، والتي لم يتم منحها أو التي منحت ولكن لم تستعمل؛ حيث يتعين على الهيئات المالكة للمناطق الصناعية إعداد جرد لهذه الأراضي وإرساله إلى الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، والتي تتولى توجيهها وعرضها على المتعاملين الاقتصاديين للاستغلال في الاستثمار؛ حيث يعد هذا الإجراء أهم مبادرة قامت بها السلطات العمومية في سبيل تثمين هذه

¹ جاء في مضمون قرار مجلس مساهمات الدولة ما يلي:

" Dans le cadre de l'opération d'ouverture de capital, de privatisation et de partenariat, les Assiettes Foncières des EPE présentent un caractère excédentaire par rapport aux besoins effectif de l'entreprise, Sont soustraire aux Fins de valorisation dans le cadre du développement de l'investissement", Conseil des participations d'état, Résolution N°07/2003 du 20 Janvier 2003, In: Ministère de la participation et promotion de l'investissement, Note 533, Op.cit., p.28.

² قانون 21-04 مؤرخ في 29 ديسمبر 2004، يتضمن قانون المالية لسنة 2005، ج ر، العدد 85، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2004.

الأملك، وتكريساً حقيقياً لمؤشري النجاعة والفعالية، كأهم مؤشرات الحوكمة، والتي مفادها الاستخدام الأمثل للموارد، عن طريق تحقيق أعلى معدلات المردودية بأقل التكاليف.

الفرع الثاني: إجراءات تطهير الوضعية القانونية للأصول العقارية المتبقية والفائضة

التابعة للمؤسسات العمومية

شهدت مرحلة تكوين حافظة للعقار الصناعي من الأصول العقارية المتبقية أو الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية المحلّة أو في حالة نشاط، وتيرةً بطيئة جداً؛ حيث انطلقت عمليات تحديد هذا العرض العقاري بتبني الجزائر سياسة الخصوصية بموجب الأمر رقم: 95-22 سالف الذكر، غير أنّ الإطار القانوني المنظم لإجراءات استرجاع وإدماج هذه الجيوب العقارية المهمة لم يصدر إلا سنة 2007 بصدور المرسوم رقم: 07-122 المُحدّد لشروط وكيفيات تسيير الأصول العقارية التابعة للمؤسسات العمومية المستقلة وغير المستقلة المحلّة والأصول الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية والأصول المتوقّرة على مستوى المناطق الصناعية (ملغى)¹، وهو ما أدى إلى تحويل العديد من هذه العقارات عن وجهتها وتعطيل استغلالها كمحرك أساسي لعجلة الاستثمار.

وبالنسبة لاسترجاع الأصول العقارية التابعة للمؤسسات العمومية المحلّة، باشرت الدولة في الإجراءات المتعلقة بهذه العملية من خلال إجراء مسح شامل لهذه الأصول العقارية؛ حيث يكفّف مُصقّي المؤسسات العمومية المحلّة بعد إتمام أشغال التصفية وتكريسها، بإيداع ميزانية ختامية، القيام بإعداد جرد للأصول المتبقية المنبثقة عن التصفية، وإرسالها إلى مدير أملك الدولة المختص إقليمياً².

في حين نصّت المادة 28 من القانون رقم: 06-04 المتضمّن قانون المالية التكميلي لسنة 2006³، على أنّ تتكفّل الدولة بديون المؤسسات العمومية الاقتصادية المحلّة، والتي لم يتمّ التنازل عن أصولها لفائدة الأجراء مقابل تحويل أصول هذه المؤسسات إلى الدولة، وهو الذي حصل

¹ -المرسوم التنفيذي رقم: 07-122، المؤرّخ في 23 أبريل 2007، المُحدّد لشروط وكيفيات تسيير الأصول العقارية التابعة للمؤسسات العمومية المستقلة وغير المستقلة المحلّة والأصول الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية والأصول المتوقّرة على مستوى المناطق الصناعية، (ج ر، العدد 27، الصادرة بتاريخ 25 أبريل 2007)، الملغى.

² -انظر: المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم: 09-153، مرجع سابق.

³ - القانون رقم: 06-04، المؤرّخ في 15 جويلية 2006، يتضمّن قانون المالية التكميلي لسنة 2006، (ج ر، العدد 47، الصادرة بتاريخ 19 جويلية 2006).

بالنسبة للأصول العقارية التابعة للمؤسسة العمومية الاقتصادية المنحلة (شركة جمع حفظ وتسويق الجلود الخاصة)؛ حيث إنه وبموجب المحضر المؤرخ في 03 نوفمبر 2009، تم تحويل الأصول العقارية (أرض + منشأة) بمساحة تُقدّر بـ 10098 م، لمديرية أملاك الدولة لولاية قسنطينة¹. وبموجب الأمر رقم: 09-01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009²، توسّعت دائرة التكفل بأصول المؤسسات العمومية الاقتصادية المحلّة، لتشمل فروع هذه المؤسسات المحلّة، بشرط امتلاك المؤسسات العمومية المحلّة كلّ رأسمالها، وأن لا تسمّح الوضعية المالية لهذه الفروع بتسوية ديونها، ومقابل ذلك تحوّل أصول الفروع إلى الدولة³.

إنّ إجراءات التصفية من الناحية العملية أظهرت ميدانياً إشكاليّتين، الأولى تتمثّل في بعض التجاوزات من قبل المُصفّين، ممّا دفع السلطة التنفيذية إلى تجميد عمل هؤلاء بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 07-122 سالف الذكر؛ حيث جاء في مضمون أحكام المادة 4 منه ما يلي: "لا يمكن لمُصفّي المؤسسات العمومية المحلّة التصرف بالتنازل عن الأصول العقارية المتبقية أو بإيجارها ابتداءً من تاريخ نشر هذا المرسوم"، والإشكالية الثانية تتعلّق بتحويل بعض الأصول المتبقية عن وجهتها بتواطؤ من بعض الولاة ومديري أملاك الدولة، وتسليم عقود امتيازٍ لأشباه المستثمرين⁴.

أمّا فيما يخصّ إجراءات استرجاع الأصول العقارية الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، والتي هي في حالة نشاط، انّضحت إجراءات استرجاع هذه الحافظة العقارية المهمة بصدور المرسوم التنفيذي رقم: 07-122 سالف الذكر؛ حيث يتعيّن على شركات تسيير مساهمات الدولة، وكذا المؤسسات العمومية غير المنتسبة⁵، إعداد جرد كلّ الأصول الفائضة المجازة على سبيل الانتفاع أو التملّك من قبل المؤسسات العمومية، ليُرسل ويسلّم هذا الجرد إلى الممثل المحلي

¹- المحضر المؤرخ في 03 نوفمبر 2009 المتضمن تسليم أصول عقارية متبقية تابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية (شركة جمع حفظ وتسويق الجلود الخاصة) لمديرية أملاك الدولة - ولاية قسنطينة، وقد أسند تسييره للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري بتاريخ 04 جويلية 2010، مصدره مديرية أملاك الدولة بالخروب، ص. 02. نقلا عن: سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص. 96.

²- الأمر رقم: 09-01، المؤرخ في 22 جويلية 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، (ج ر، العدد 44، الصادرة بتاريخ 26 جويلية 2009).

³- سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص. 96.

⁴- سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص. 93.

⁵- يراد بالمؤسسات العمومية غير المنتسبة، المؤسسات التي لا تسيّرها شركات تسيير مساهمات الدولة، المنشأة طبقاً للأمر رقم: 01-04، مرجع سابق، ومثال على ذلك، مجمّع سوناطراك، مجمّع سونغاز، مجمّع صيدال وشركة الخطوط الجوية الجزائرية.

للكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري¹، وكذا اللجان المنشأة على مستوى كل ولاية لمباشرة إجراءات الاسترجاع؛ ليقوم بعد إعلان اللجنة أن القطعة الأرضية غير اللازمة موضوعًا لنشاط المؤسسة، المدير الولائي المكلف بأملك الدولة بإعداد ملف تقني خاص مرفقا بقرار اللجنة ومحضر اجتماع، وعرضه على الوزير المكلف بالمالية، بغرض إعداد القرار المكّرس للعملية والاسترجاع².

بعد التجاوزات العديدة التي عرفتها عملية استرجاع ودمج هذه الأصول العقارية الفائضة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، صدر المرسوم التنفيذي رقم: 09-153 سالف الذكر؛ ليلغي أحكام المرسوم التنفيذي رقم: 07-122 سالف الذكر، ويكلف بموجب المادة الثامنة (8) منه مجلس مساهمات الدولة بمهمة الفصل في الأملاك العقارية غير اللازمة لنشاط المؤسسة، وبناءً على لائحة مجلس مساهمات الدولة المتضمنة التصريح بأن الأصل العقاري غير لازم لنشاط المؤسسة العمومية، يقوم مدير أملاك الدولة المختص بإعداد عقد إدماج هذا الأصل العقاري الفائض ضمن الأملاك الخاصة للدولة.

رغم هذه الإجراءات والإطار القانوني المهم الذي رافق عمليات استرجاع حافطة عقارية هامة وإدماجها ضمن الأملاك العمومية الخاصة، والتي كانت تهدف بالأساس إلى تدعيم حافطة العقار الصناعي لتلبية الطلب المتزايد من قبل المستثمرين، إلا أن هذه العمليات عرفت عدة عراقيل أدت إلى تعطيلها وعدم تحقيقها للأهداف المرجوة، من بين هذه العراقيل نذكر أنه خلال عمليات استرجاع الحافطة العقارية التابعة للمؤسسات المحلية، تبين أن العديد من الأصول العقارية المهمة آلت إلى البنوك الدائنة لبعض هذه المؤسسات المحلّة؛ حيث رفضت هذه البنوك عرض هذه الحافطة في السوق العقاري³.

¹-انظر: المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم: 07-122، مرجع سابق.

²-انظر: المادتين 7 و 8، المرجع نفسه.

³- في هذا الخصوص نذكر ما جاء به الأستاذ زغاش وآخرون:

" Grace au recouvrement des créances non payées de certains opérateurs .La banque à un portefeuille de locaux et de terrains dont elle a récupéré. Mais ce qui n'est pas logique est que la banque ne le remet pas en circuit du marché foncier "

A. Zeghche, K. Boukhmis et L.Boulbir, (Crise de l'offre foncière Economique en Algérie : du blocage à l'investissement informel ; le cas de la ville d'Annaba), **Revue d'économie régionale et urbaine**, Paris, 2012, p. 364.

كما رافقت عملية خوصصة المؤسسة العمومية الاقتصادية، إشكالية تعقيد إجراءات التصرف في الأصول العقارية لهذه المؤسسات؛ نظرا لخضوعها لمبدأ عقد الملكية كسند لشرعية التصرف فيها، وعدم معرفة الطبيعة القانونية لأصل الملكية للعقار الصناعي لهذه المؤسسات العمومية، رغم أن المشرع أكد ضرورة الالتزام بالشكليات القانونية عند القيام بهذه الإجراءات؛ حيث نصت المادة 31 من الأمر رقم: 01-04 سالف الذكر على ما يلي: "تكون كل عملية نقل الملكية موضوع شكليات الإشهار وعند الاقتضاء للتعديلات الأساسية المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما"، يجب أن يكون كل إجراء تنازل لصالح الأجراء أو تنازل بالتراضي أو بالمناقصة، ولا سيما التنازل عن الأصول العقارية للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي كانت محل خوصصة، بالإضافة إلى إلزامية كتابة العقود المتضمنة التحويل الجزئي أو الكلي للملكية لإضفاء الرسمية على هذه العقود تحت طائلة البطلان¹، وهذا بالرجوع إلى المادة 418 من القانون المدني².

غير أن هذه المراحل لم تعرف تجسيدا في كثير من الأحيان؛ بسبب عدم وجود عقود ملكية على الأصول العقارية التابعة للمؤسسات العمومية، مما أوقف في بعض الحالات مسار الخوصصة؛ حيث إن بعض المؤسسات العمومية لا أثر لأصل ملكيتها إطلاقا؛ فهي لم تدخل ضمن الاحتياطات العقارية لأملاك الدولة، ولا تملك المؤسسة أي عقد ملكية، سواء كان مدنيا أو إداريا، ولم تحز العقار لا عن طريق نزع الملكية للمنفعة العامة ولا عن طريق الاستيلاء؛ فهي مجرد حائز مادي للصحن العقاري الذي أُقيمت عليه منشأتها³.

¹-سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص. 88.

²-نصت المادة 418 من الأمر رقم: 75-58، المتضمن القانون المدني المعدل والمنتقم على ما يلي: " يجب أن يكون عقد الشركة مكتوبا وإلا كان باطلا، وكذلك يكون باطلا كل ما يدخل على العقد من تعديلات إذا لم يكن له نفس الشكل الذي يكتسبه ذلك العقد".

³-مخلوف بوجردة، مرجع سابق، ص. 40.

الفصل الثاني: الضوابط القانونية للعقار الصناعي في الجزائر

وفق مؤشرات الأمن القانوني

المبحث الأول: الإطار القانوني المنظم للعقار الصناعي في الجزائر.

المبحث الثاني: مقارنة تقييمية للإطار القانوني للعقار الصناعي في ظل أعمال الأمن القانوني

كمبدأ من مبادئ الحوكمة.

الفصل الثاني: الضوابط القانونية للعقار الصناعي في الجزائر وفق مؤشرات الأمن

القانوني

يعدّ البناء المؤسّساتي للدولة من أهمّ عناصر تقدّم الأمم والمجتمعات الحديثة ورفقيها؛ إذ يُقاس مدى تمدّن الدولة من ناحية قانونيّة بمدى وضوح الأسس التشريعيّة فيها وتوافقها مع أحكام الدستور، وهذا الأمر لا يمكن تحقيقه إلا من خلال استحداث منظومة تشريعيّة متكاملة الملامح والأطر تقوم على أساس ضبط إيقاع سنّ وإنشاء القواعد القانونيّة، وتنظيم مسارها دون عوائق أو عقبات تعطلّ مسيرتها، أو تُنقص من كفاءتها، وذلك ضمن سياسة عامّة تشريعيّة تراعي تحقيق المصلحة العليا للدولة.

تظهر أهميّة الصياغة التشريعيّة الجيدة في أنّها تسهم في ضمان عمليّة الإصلاح القانوني التي بدورها تؤثر إيجابا على الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي في الدولة، وذلك لما للتشريع من تأثير كبير في حياة الأفراد؛ من حيث تكريس حقوقهم وحرّياتهم، وتنظيم علاقتهم بالسلطات العامّة في الدولة؛ فالتشريع هو أحد أهمّ العوامل التي تؤدي إلى استقرار المجتمعات باعتباره المظهر المعبر عن سيادة الدولة واستقرار بنائها المؤسّسي، من هنا؛ فإنّ صياغة التشريعات بشكل سليم وجيد وضمن خطط وطنيّة عامّة واضحة المعالم، من شأنه أن يعمل على تقدّم المجتمعات وتحقيق دولة القانون، وهي الدولة التي يخضع فيها كلّ من الحاكم والمحكوم إلى أحكام القانون.

ومنه يمكن القول إنّ مدى فاعليّة التشريع يعدّ من أهمّ المؤشرات التي تمنع مسألة تضارب التشريعات، وتحدّ من مظاهر الإسراف التشريعي، وتعمل على تحقيق الرّدع العامّ والرّدع الخاصّ في العقوبات الجزائيّة، وهذا ما يؤكّد أنّ المسؤولية الأخلاقيّة تقع على جميع المشتغلين في الصياغة التشريعيّة¹.

بناء على ما سبق، سنحاول في هذا الفصل دراسة مدى تكريس مؤشرات الأمن القانوني على النظام القانوني للعقار الصناعي في الجزائر؛ وقصد توضيح ذلك ارتأينا التطرّق أولاً في **المبحث الأول** إلى القوانين المنظّمة للاستثمار والنصوص التنظيميّة الخاصّة بالعقار الصناعي؛

¹- ليث كمال نصرأوين، (متطلّبات الصياغة التشريعيّة الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني)، مجلة كلية الحقوق الكويتيّة العالميّة، الكويت، العدد 2، الجزء الأول، ماي 207، ص.433.

حيث مرّ هذا النظام القانوني بثلاث مراحل مهمّة شهدت تكوين منظومة قانونيّة مهمّة حاول من خلالها المشرّع الجزائريّ الإحاطة قانونياً بجميع مكوّنات العقار الصناعيّ من الحافظة العقارية المهمّة إلى الإطار المؤسّساتيّ المسير لها، وصولاً إلى نظام الاستغلال، مع محاولاته العديدة لتكييف هذا الإطار القانونيّ عبر التعديلات الكثيرة، في محاولة منه لإيجاد النظام القانونيّ الأمثل والفعال لهذا المورد المهمّ.

لنتطرق في **المبحث الثاني** إلى الأمن القانونيّ كمفهوم متداول بكثرة في المجال القانونيّ، والذي تتمحور مبادئه خصوصاً حول البحث عن جودة القانون، وكذا حماية الأفراد من الآثار الثانوية السلبية لغياب الأمن القانونيّ، ولا سيما التضخّم التشريعيّ وحماية المراكز القانونيّة عبر الاستقرار القانونيّ، وفي مقاربة تقييميّة لهذه المنظومة القانونيّة، سنحاول إسقاط مبادئ الأمن القانونيّ على النظام القانونيّ للاستثمار عامّة وللعقار الصناعيّ خاصّة، والبحث عن مدى تكريسه لهذه المبادئ، التي تعدّ من المبادئ والأسس المهمّة نحو الإدارة الرشيدة.

المبحث الأول: الإطار القانوني المنظم للعقار الصناعي في الجزائر

أصدر المشرع الجزائري خلال أكثر من عقدين بعد الاستقلال كتلة معتبرة من التشريعات لتكريس الخيار الأيديولوجي الاشتراكي، ويتعلق أساسا بتنظيم المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية؛ ففي هذا الإطار أحدث المشرع الجزائري قطيعة حقيقية مع النظام القانوني الاستعماري بهدف إقامة نظام سياسي اقتصادي مبني على مبدأ العدالة الاجتماعية والاقتصادية وبناء اقتصاد عمومي قوي، غير أنه ومنذ صدور دستور 1989¹ الذي كرس التحول إلى النظام الديمقراطي الليبرالي وتبني اقتصاد السوق، اتجه المشرع الجزائري إلى التخلي عن كثير من هذه التشريعات وإلى استحداث نظام قانوني جديد شهد في مرحلة أولى تطبيق تدريجي لمبادئ اقتصاد السوق، خاصة في مجال الاستثمار الخاص وتقليص دور القطاع العمومي، ليتفرغ بعد ذلك لتنظيم الاستثمار عبر قوانين ونصوص تنظيمية تضبط هذا النشاط.

ارتأينا تقسيم هذا المبحث وفق مقارنة تاريخية بناء على تطورات سياسية واقتصادية مهمة تأثر بها مباشرة الإطار القانوني للعقار الصناعي في الجزائر؛ حيث نتناول في **المطلب الأول** الإطار التشريعي والتنظيمي العقار الصناعي للمرحلة (1962-1989)، تمتد المرحلة الأولى بعد الاستقلال مباشرة إلى غاية صدور دستور 1989؛ حيث عرفت سياسة اقتصادية اشتراكية أثرت مباشرة على الإطار القانوني المنظم للعقار الصناعي، نتطرق بعدها في **المطلب الثاني** إلى الإطار التشريعي والتنظيمي للعقار الصناعي للمرحلة (1990-2007)، وهي مرحلة شهدت الانتقال إلى تكريس مبادئ اقتصاد السوق وبالنتيجة إعادة النظر جوهريا في الإطار القانوني للاستثمار، ومنه الإطار القانوني المنظم للعقار الصناعي، لخصص **المطلب الثالث** لتنظيم العقار الصناعي للمرحلة (2008 وإلى يومنا هذا)، انطلاقا من صدور الأمر رقم: 08-04، المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على العقار الصناعي، والذي جاء بتوجه جديد للمشرع الجزائري في تحديد النظام القانوني للعقار الصناعي.

¹ - الأمر رقم: 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، المتضمن دستور 1989، مرجع سابق.

المطلب الأول: الأطر التشريعية والتنظيمية للعقار الصناعي في الجزائر خلال الفترة

الممتدة من 1962 وإلى غاية 1989

اختارت الجزائر عشية الاستقلال النظام الاشتراكي، كنهج اقتصادي يكرس العدالة الاجتماعية ويساعد في القضاء على التخلف الذي ورثته عن الفترة الاستعمارية الطويلة، ولقد اختارت الجزائر في هذا الإطار من أجل تميمتها النموذج الشائع خلال الستينيات من القرن الماضي، والمعتمد على الصناعات المصنّعة، كما اختارت المؤسسة العمومية كأداة لتنفيذ هذا النموذج، وتمّ تنفيذ هذه السياسة عن طريق الاستثمارات الضخمة في كل من الحديد والصلب، والصناعات الطاقوية والمحروقات؛ لما لها من تأثير على الصناعات الأخرى كالزراعة والصناعات الخفيفة، وقد تمّ إنجاز الجزء الأكبر من هذا المجهود التنموي والتمثّل في إقامة مؤسسات وطنية عملاقة سُخرت لإنجازها إمكانات مالية ضخمة تجاوزت 120 مليار دولار في الفترة الممتدة ما بين عامي 1966-1990¹، بالإضافة إلى الإمكانات المالية واللوجستية الكبيرة المتمثلة خاصة في أصول عقارية تترتب على مساحات شاسعة.

غير أنه في بداية الثمانينيات، شهدت البلاد تراجعاً في السياسة الاقتصادية الاشتراكية والشروع في الإصلاحات الاقتصادية، فالنمو الكبير للقطاع الاقتصادي المتكوّن من الصناعات الثقيلة تمّ العدول عنه؛ فكانت الإصلاحات متعلّقة بإعادة الهيكلة العضوية والمالية للمؤسسات العمومية، وتشجيع الاستثمار الخاص، والتركيز على إشباع الطلب المتنامي عن طريق الاستيراد المفرط للسلع الاستهلاكية من قبل الدولة، وفرض رقابة صارمة على التجارة الخارجية، ورغم ذلك لم تكن الإصلاحات الأولية في المستوى المطلوب، بل ساهمت أيضاً في تفاقم الوضع الاقتصادي والاجتماعي².

سنتطرق في هذا الجزء إلى الأطر التشريعية والتنظيمية للعقار الصناعي في هذه المرحلة؛ حيث نتناول أولاً النظام القانوني للعقار الصناعي عبر قوانين الاستثمار الصادرة في تلك المرحلة (الفرع الأول)، لتناول بعد ذلك النصوص التنظيمية الخاصة بالعقار الصناعي (الفرع الثاني).

¹-الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصوصية في البلدان العربية، منشورات مركز الوحدة العربية ببيروت، لبنان، 1999، ص.259. منقولاً عن: هشام برو، (الأطر القانونية لضمان وتطوير الاستثمار حسب القانون رقم: 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار)، مجلة دراسات اقتصادية، جامعة الجلفة، المجلد18، العدد 02، 2020، ص.127.

²-سعيد أوكيل وآخرون، استقلالية المؤسسات العمومية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص.58-59.

الفرع الأول: النظام القانوني للعقار الصناعي عبر قوانين الاستثمار

شهدت هذه المرحلة التشريعية صدور العديد من القوانين المتعلقة بالاستثمار، تضمنت أغلبها أحكاما تتعلق بتنظيم تسيير واستغلال العقار الصناعي، بدءًا بالأمر رقم: 66-284 المتضمن قانون الاستثمارات¹، ثم القانون رقم: 82-11 المتعلق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني سالف الذكر، ثم القانون رقم: 88-25 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية².

أولاً: إرساء دعائم الاستثمار عبر الأمر رقم: 66-284 المتضمن قانون الاستثمارات

يعدّ الأمر رقم: 66-284، المتضمن قانون الاستثمار، سالف الذكر، أول إطار قانوني منظم للاستثمار في الجزائر؛ من حيث مضمون أحكامه مقارنة بالقانون رقم: 63-277 لسنة 1963 المتضمن قانون الاستثمارات³، والتي جاءت أحكامه مقتضبة، تستهدف في معظمها تنظيم إجراءات منح تراخيص إنشاء مؤسسات ذات طابع اقتصادي عمومية أو خاصة، بينما تضمنت أحكام الأمر رقم: 66-284 سالف الذكر، إجراءات تجسّد بوضوح السياسة الاقتصادية العامة للدولة في تلك المرحلة، والتي تبيّن عدم اعتماد المشرّع الجزائري للتوجّه الاشتراكي، وحاول هذا الأمر تحديد الإطار الذي ينظم بموجبه تدخّل رأس المال الخاص في مختلف فروع النشاط الاقتصادي؛ حيث جاء في عرض الأسباب لصدور القانون أنه يستهدف سدّ الثغرات التي تشوب القانون، والذي تمّ التركيز فيه على المستثمر الأجنبي، على حساب المستثمر المحلي⁴، كما جاء في السياق نفسه أنّ هذا القانون روعيت فيه ضرورة تبسيط إجراءات الترخيص؛ فنصّ خصوصاً على تكليف الإدارة العمالية بالدور الاقتصاديّ الراجع لها، وعلى التخفيض من مهلة الإجراءات الإدارية؛ إذ جعلها القانون مقتصرة على الجوهرية والضرورية منها لتسيير العمل به.

¹- الأمر رقم: 66-284، المؤرخ في 15 سبتمبر 1966، المتضمن قانون الاستثمارات، (ج ر، العدد 80، الصادرة بتاريخ 17 سبتمبر 1966)، الملغى.

²- القانون رقم: 88-25، المؤرخ في 12 جويلية 1988، المتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية، (ج ر، العدد 28، الصادرة بتاريخ 13 جويلية 1988).

³- تمّ إصدار العدد 53 من الجريدة الرسمية لسنة 1963 باللغة الفرنسية دون ترجمته للغة العربية:

Loi n°63-277 du 26 juillet 1963, portant code des investissements, (Joradp, n° 53 du 2 Août 1963).

⁴- جاء في الفقرة الثانية من عرض الأسباب للأمر رقم: 66-284، مرجع سابق، ما يلي: "إن هذا القانون الذي يحدّد الإطار الذي ينظم بموجبه تدخّل رأس المال الخاص في مختلف فروع النشاط الاقتصادي، وهو يستهدف سدّ الثغرات التي تشوب القانون 63-277 المؤرخ في 26 جويلية 1963 بالتعريف عن المبادئ التي يقوم عليها هذا رأس المال ويتحدد الضمانات والمنافع الممنوحة للرأس المال سواء كان أجنبياً أو وطنياً".

ومن المبادئ التي جاء بها الأمر رقم: 66-284 سالف الذكر، هي الاعتراف للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الجزائريين أو الأجانب بإمكانية تحقيق الاستثمارات في القطاعين الصناعي والسياحي، على اعتبار أنّ الهدف المطلوب قبل كلّ شيء هو مضاعفة الطاقات الإنتاجية للأمة إلى أقصى حدّ، مع احتفاظ الدولة بحق المبادرة لتحقيق مشاريع الاستثمارات فيها مع إمكانها عند الضرورة من مشاركة رأس المال الخاصّ الوطني والأجنبيّ في الفروع الحيوية بالنسبة للاقتصاد الوطني.

من بين الأسباب التي أدت إلى صدور هذا القانون حاجة الاقتصاد الوطنيّ رأس المال الأجنبيّ، ولضعف الإمكانيات الداخليّة وقلة رؤوس الأموال المحليّة، وكان قبول المستثمر الأجنبيّ مرهونا بمدى كون هذا الأجنبيّ يعمل في إطار أهداف الدولة؛ أي يجمع الشروط الضروريّة لتحقيق اقتصاد اشتراكيّ، خاصّة في القطاعات التي تمثّل أهميّة للاقتصاد الوطنيّ.

غير أنّ هذا القانون لم يعرف التطبيق من الناحية الواقعيّة، رغم الامتيازات التي جاء بها لتخوّف المستثمرين من عدم الاستقرار السياسيّ والاقتصاديّ في الجزائر، وبوادر اتباع النهج الاشتراكيّ؛ حيث لم يصدر أيّ مرسوم تنفيذيّ يوضّح كيفيات تطبيق هذا الأمر، ولم تشهد الجزائر أية استثمارات على النّحو المتوقّع من قبل السلطات العموميّة¹.

لم يشتمل مضمون الأمر: 66-284 سالف الذكر، على أحكام تتعلّق بالعقار الصناعي؛ حيث تضمّن القانون بالإضافة إلى عرض الأسباب، التي ركّز فيها المشرّع الجزائريّ على التوجيهات الأساسيّة التي تحكّم توظيف رأس المال العموميّ أو الخاصّ، وطنيا كان أم أجنبيا، تضمّن أربعة (4) أبواب، جاء أولها تحت عنوان "المبادئ"، ويوضّح المشرّع من خلال أحكامه النّطاق الذي ينظّم بمقتضاه تدخّل رأس المال الخاصّ في التنمية الاقتصاديّة الوطنيّة، وجاء الباب الثاني تحت عنوان "الضمانات والمنافع"، يوضّح الضمانات والمنافع الممنوحة للمستثمرين، تمثّلت أساسا في ضمانات عامّة تتعلّق بإجراءات ممارسة الدولة لحقّ الشفّعة، أو منافع ماليّة تمثّلت في إعفاءات جبائيّة وعقارية، أمّا الباب الثالث فجاء تحت عنوان "الرخصة" ليوضّح بمقتضى أحكامه

¹ - عائشة موزاوي، (القوانين والأجهزة المنظّمة للاستثمار في الجزائر - إشارة لقانون رقم 16-09 المؤرخ في 3 أوت 2016 بتعلّق بترقية الاستثمار)، مجلة آفاق علوم الاقتصاد والإدارة، جامعة المسيلة، المجلد 1، العدد 2، 2007، ص. 131.

إجراءات الترخيص بإنشاء أو توسعة المؤسسات الاستثمارية، والهيئات المكلفة بمنح هذا النوع من التراخيص¹، بينما جاء الباب الرابع تحت عنوان "أحكام مختلفة".

إنّ عدم إشارة المشرع الجزائري للعقار الصناعي وحافظته في مضمون أحكام الأمر: 66-284 سالف الذكر، فيه تقصير كبير، من جهة لأهمية العقار الصناعي في تجسيد أسس استثمارية واضحة؛ إذ يعدّ أفضل محفز لاستقطاب الاستثمارات الوطنية والأجنبية، ومن جهة أخرى؛ فإنّ هذه الفترة بالذات تزامنت مع وجود العديد من المناطق الصناعية، كان من الأحرى الإشارة إلى إطارها القانوني في مضمون هذا الأمر باعتباره المرجع العام لكل ما يتعلّق بالاستثمار.

ثانيا: تضيق ومراقبة الاستثمار عبر القانون رقم: 82-11 المتعلّق بالاستثمار

الاقتصادي الخاص الوطني

يجسد القانون رقم: 82-11 المتعلّق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني، سالف الذكر، التركيز الفعلي للنهج الاشتراكي الذي تبنته الدولة في المجال الاقتصادي؛ حيث تضمنت أحكام القانون المتعلّق بالاستثمار الاقتصادي التأكيد بأنّ هذه الاستثمارات كلّها يجب أن تدخل في إطار مسار التنمية الوطنية، والأهداف والأولويات والمجالات المحددة في المخططات الإنمائية الوطنية، وتهدف إلى تحقيق التكامل مع القطاع الاشتراكي، والمشاركة في تحقيق سياسة التنمية الجهوية المتوازنة².

وقد تضمّن هذا القانون امتيازات وضمانات وتسهيلات تقدّم للمبادرين بمشاريع الاستثمار، حيث اشتملت الامتيازات على امتيازات جبائية خاصة بمجموعة من الإعفاءات من الضرائب والرسوم على الأنشطة الداخلة في مجال الاستثمار، وامتيازات مالية تمثلت منح قروض طويلة الأمد لتمويل مشاريع الاستثمارات.

كما استُحدث بموجب هذا القانون الديوان الوطني لتوجيه الاستثمار، الذي أنشئ بناء على المرسوم رقم: 83-98، المتضمّن إنشاء الديوان الوطني لتوجيه الاستثمار الخاص الوطني

¹ - جاء في مضمون أحكام المادة 2/24 من الأمر: 66-284، مرجع سابق، ما يلي: ".... وبمجرد حصول هذا القبول يصدر وزير المالية والتخطيط بالاشتراك مع وزير الاختصاص التقني المعني قرارا بالترخيص، توضح فيه الشروط التي تسود الاستثمار وتدابير المراقبة المطابقة له".

² - انظر: المادتين 4 و8 من القانون رقم: 82-11، مرجع سابق.

ومتابعته وتنسيقه¹، والموضوع تحت وصاية وزير التخطيط والتهيئة العمرانية، مكلف بكل ما يتعلّق بالاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية من إنجاز دراسات في هذا المجال ومرافقة المستثمرين، كما يصدر رأيه التقني بخصوص مدى صلاحية المشاريع اقتصادياً قبل اعتمادها من قبل اللجان المختصة²، هذه الأخيرة التي خصّها المشرّع بأحكام تفصيلية تضمّنها المرسوم التنفيذي رقم: 83-99، المتضمّن إنشاء لجنة الاعتماد الوطنية ولجان الاعتماد الولائية وتنظيمها وعملها³، والمكلفة أساساً بدراسة جميع طلبات الاستثمار التي يقدّمها المستثمرون الوطنيون الخاصّ.

تضمّن القانون رقم: 82-11 المتعلّق بالاستثمار الاقتصادي الخاصّ الوطني، سالف الذكر خمسة أبواب، جاء الباب الأوّل تحت عنوان "الهدف ومجال التطبيق" ليحدّد في المادة الأولى منه الأهداف المنوطة بالاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية، كما يقصد بمشاريع الاستثمارات في نظر هذا القانون الاستثمارات المزمع إنجازها على يد القطاع الخاصّ الوطني في مجالات النشاط ذات النفع الاقتصادي والاجتماعي⁴، وبالتالي تخرج الاستثمارات الأجنبية التي من مجال تطبيقه، وجاء الباب الثاني تحت عنوان "توجيه الاستثمار الاقتصادي الخاصّ الوطني" ليتضمّن التوجيهات الأساسية الخاصة بالاستثمارات الاقتصادية والأهداف المنوطة بها في إطار مسار التنمية الوطنية. تضمّن الباب الثالث من القانون سالف الذكر، والذي جاء تحت عنوان "تنظيم الاستثمار الاقتصادي الخاصّ الوطني"، الضوابط الإجرائية للاستثمارات في الفصل الأوّل منه، بينما تطرّق المشرّع في الفصل الثاني منه إلى الالتزامات والضمانات والامتيازات الممنوحة للمستثمرين، والتي شملت تسهيلات تتعلّق أساساً بالعقار الصناعي؛ حيث نصّت المادة 24 من القانون على ما يلي: "يستفيد المستثمر الخاصّ مقابل التزاماته، وطبقاً للتشريع والإجراءات السارية من تسهيلات للحصول على قطع أرضية في حدود المكان؛ حيث توجد المناطق المهيأة"؛ فالمشرّع استخدم لأول مرّة مفهوم المناطق المهيأة، والتي تدخل ضمنها المناطق الصناعية ومناطق النشاط، كما أشرنا إليه سابقاً.

¹- المرسوم التنفيذي رقم: 83-98، المؤرخ في 29 جانفي 1983، يتضمّن إنشاء الديوان الوطني لتوجيه الاستثمار الخاصّ الوطني ومتابعته وتنسيقه، (ج ر، العدد 5، الصادرة بتاريخ 01 فيفري 1983).

²- انظر: المادة 5، مرجع سابق.

³- المرسوم التنفيذي رقم: 83-99، المؤرخ في 29 جانفي 1983، المتضمّن إنشاء لجنة الاعتماد الوطنية ولجان الاعتماد الولائية وتنظيمها وعملها، (ج ر، العدد 5، الصادرة بتاريخ 01 فيفري 1983).

⁴- المادة 3 من القانون رقم: 82-11، مرجع سابق.

وتضمّن الباب الرابع من القانون سالف الذكر تحت عنوان "حدود الاستثمارات المعتمدة والنشاطات المرتبطة بإنجازها"، إجراءات ممارسة نشاط الاستثمار والهيئات المكلفة بتوجيه ومتابعة الاستثمارات المرخص بها، بالإضافة إلى إجراءات إلغاء الاعتماد الممنوح للمستثمرين في حال الإخلال بالالتزامات التعاقدية، ومن بين حالات الإخلال التغيير في طبيعة النشاط، وهو ما نصّت عليه المادة 33 من القانون سالف الذكر، والتي جاء فيها: "تبطل آثار الاعتماد في الحالات التالية:

● عندما يتبيّن أنّ النشاط المرتبط بإنجاز الاستثمار الممارس فعلا من قبل المستثمر ليس من طبيعة النشاطات المعتمدة أو أن الإقامة المكانية تختلف عن تلك المحددة في رسم الاعتماد".

يصاحب إلغاء الاعتماد إلغاء قرارات الاستفادة من العقارات الصناعية في المناطق المهيأة باعتبارها امتيازات ممنوحة للمستثمر في إطار هذا الاعتماد¹.

فيما جاء الباب الخامس تحت عنوان "الأحكام المختلفة" ليتضمّن بموجب المادة 41 منه الإلغاء الصريح للأحكام المنصوص عليها في الأمر رقم: 66-284 سالف الذكر².

ثالثا: القانون رقم: 88-25 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية

يحدّد القانون رقم: 88-25 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية، سالف الذكر، كليات توجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية المعترف بأولوياتها بموجب قوانين التخطيط بالنسبة لمبادئ وأهداف وبرامج عمل القطاع الخاص الوطني؛ حيث اعتمدت الجزائر في هذه المرحلة على سياسة توجيه الاستثمارات عبر منح امتيازات جبائية أو تخفيضات مالية تقرّها قوانين المالية و/أو التنظيم المعمول به وتسهيلات خاصة بالتمويل سواء بمواد التجهيز أو المواد الأولية و مواد أخرى، وكذا الأسبقية في الحصول على العقار الصناعي للنشاطات الصناعية، وتلك المتعلقة بالخدمات ذات الأولوية والمفتوحة للاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني المتوسط الأمد و/أو المتضمّن المخطّط السنوي، مع احترام التوازنات العامة للاقتصاد، وهذا ما جاء به القانون

¹ - هو ما جاء في مضمون الفقرة الثانية من المادة 33 المذكورة أعلاه، والتي جاء فيها ما يلي: "في هذه الحالة تلغى الامتيازات الممنوحة بموجب الاعتماد فتصبح المبالغ الجبائية المتنازل عنها مستحقة فور ذلك، وتحصل بالطرق القانونية من قبل الإدارات الجبائية المعنية".

² - جاء في مضمون أحكام المادة 41 من الأمر رقم: 66-284، مرجع سابق، ما يلي: تلغى الأحكام المنصوص عليها في الأمر رقم: 66-284 المؤرخ في 10 سبتمبر 1966 والمتضمّن قانون الاستثمارات".

رقم: 88-25، المتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية، مقارنة بالقانون رقم: 82-11 المتعلق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني، سالف الذكر؛ حيث نصّ على أفضلية الاستثمارات المقامة في المناطق المحرومة في الحصول على الامتيازات وإمكانية استفادتها من امتيازات إضافية¹.

كما يلاحظ من خلال أحكام هذا القانون أنّ المشرّع حذف مصطلحات مرتبطة بالنظام الاشتراكي (الطاقات الإنتاجية للأمة، التكامل مع القطاع الاشتراكي، الإدارة العمالية)، في إشارة إلى الاستغناء تدريجياً عن مبادئ النظام الاشتراكي، وبداية إدماج أساسيات اقتصاد السوق في مجال الاستثمار.

وقد تضمّن القانون رقم: 82-11 سالف الذكر، أربعة أبواب، جاء أولها تحت عنوان "الهدف ومجال التطبيق" وخصّص لتحديد أولويات، أهداف وبرامج عمل القطاع الخاص الوطني، وكيفيات توجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة حسب برامج المخططات الوطنية، بينما خصّص الباب الثاني الذي جاء تحت عنوان "المبادئ الأساسية السارية على النشاطات الصناعية وتلك المتعلقة بالخدمات ذات الأولوية"، لعرض الأهداف العامة التي يجب على القطاع الخاص الوطني المساهمة في تحقيقها، والتي تتعلّق أساساً بتحقيق التكامل الاقتصادي، وتنفيذ السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية بتشجيع انتشار وإقامة نشاطات داخل البلاد، ولا سيما في الهضاب العليا والمناطق المحرومة²، وهي الإشارة الوحيدة في هذا القانون للعقار الصناعي؛ حيث إنّ المشرّع الجزائري اتّبع كما سبق ذكره، سياسة توجيه الاستثمارات نحو المناطق المحرومة والتي تعاني نقصاً في التنمية عبر منح امتيازات عقارية للمستثمرين في هذه المناطق، وحاول بالموازاة مع ذلك معالجة الخلل الكبير في توزيع الاستثمارات بين مختلف جهات الوطن والتي أشرنا إليها سابقاً، وهي سياسة رشيدة تبنتها السلطات العمومية لمعالجة مشكلة نقص التنمية من جهة ومشكل اختلال التوازن الإقليمي في توزيع الاستثمار باستعمال العقار الصناعي كوسيلة تحفيز وجذب، غير أنّ السلطات العمومية سرعان ما تراجعت عن هذه السياسة وتوجّهت نحو نوع آخر من آليات التوجيه الاستثماري، وهو ما يمنع من تجسيد فعلي لمبادئ الحوكمة القائمة أساساً على التخطيط والرؤية الاستراتيجية الأفقية؛ حيث كان على السلطات أولاً تقييم مدى فعالية هذه السياسة العقارية قبل الاتجاه نحو تطبيق آليات

¹ -المادة 3 من القانون رقم: 88-25، مرجع سابق.

² -راجع المادة 7، المرجع نفسه.

أخرى؛ فمن شأن هذه الفوضى التسييرية وعدم تبني سياسة عقارية واضحة التأثير السلبي على حوكمة إدارة وتسيير العقار الصناعي.

أخيرا تضمّن الباب الثالث والرابع من القانون 82-11 سالف الذكر أحكاما تتعلّق أساسا بكيفيات تطبيق هذا القانون، وكذا أحكام خاصة بالإجراءات المتخذة ضد المستثمرين المخالفين للأحكام التعاقدية، ونخص بالذكر ما جاء في مضمون أحكام المادة 11 فقرة 2 من القانون سالف الذكر، والمتعلّقة بمخالفة تحويل استعمال العقار الصناعي لأغراض أخرى، والتي جاء فيها ما يلي: "... وعلاوة على ذلك، يترتب عن الاستعمال الجزئي أو الكلي للقطعة الأرضية لأغراض أخرى غير النشاط الأولوي، حجز المساحة المحوّلة دون الإخلال بالعقوبات الأخرى المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها"، وقد أحسن المشرع النصّ صراحة على مثل هذه الإجراءات، باعتبار هذه الممارسات أكبر تهديد للإدارة الرشيدة للعقار الصناعي؛ لأنها تؤدي إلى استنزاف هذه الثروة العقارية غير المتجدّدة من قبل أشباه المستثمرين، وتضييع فرص جادة للاستثمار من جهة، ومن جهة أخرى يتسبّب تغيير طبيعة الاستثمار في إفساد مخططات التنمية القائمة على توجيه الاستثمارات نوعيا وجغرافيا حسب احتياجات كل منطقة.

الفرع الثاني: ضبط النصوص القانونية والتنظيمية للعقار الصناعي

بعد الاستقلال أبقى المشرع الجزائري في الشق المتعلّق بتنظيم العقار الصناعي على العمل بالصندوق الجزائري لتهيئة الإقليم، بموجب أحكام المرسوم رقم: 63-217 لسنة 1963 المتعلّق بتشكيل وإدارة ومراقبة هذا الصندوق كمؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري وضع تحت وصاية وزارة الأشغال العمومية والبناء والنقل¹.

وفي الإطار نفسه، يتضمّن المرسوم التنفيذي رقم: 75-45 سالف الذكر، إحداث لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية، أول تنظيم قانوني خاصّ بالعقار الصناعي؛ حيث كُلفت هذه اللجنة التي تضمّ ممثلين عن العديد من الوزارات والهيئات التي لها علاقة مباشرة بالعقار الصناعي، كُلفت بجمع كلّ المعلومات المتعلّقة بالمناطق الصناعية واقتراح التدابير اللازمة من أجل ترقية هذه المناطق.

¹ لم ترد ترجمة العدد 43 من الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 28 جوان 1963 إلى اللغة العربية، وصدر العدد باللغة الفرنسية:

Décret n°63-217 du 18 juin 1968 relatif à la composition du conseil de surveillance et du conseil D'administration de la caisse algérienne d'aménagement du territoire (C.A.D.A.T), JORADP, n°43 du 28 juin 1963, version en langue française.

وقد أصدر المشرع بعدها الأمر رقم: 74-26 سالف الذكر، المتضمّن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات، والذي صدر في مرحلة تعزيز القطاع العام؛ حيث تضمّنت أحكام هذا الأمر كميّات إدراج الأراضي التابعة لأمالك الدولة أو الجماعات المحليّة أو الأفراد ضمن الاحتياطات العقارية للبلديات¹، والتي تُخصّص لاستثمارات الدولة والجماعات العموميّة والجماعات المحليّة، كما جاء في نصّ المادة 10 منه².

في تاريخ لاحق صدر المرسوم رقم: 75-103، المتضمّن تطبيق الأمر رقم: 74-26 سالف الذكر؛ والذي نصّ على استحداث لجنة تقنية مساعدة للمجلس الشعبي البلديّ في تحديد المساحات المتعلقة بالتعمير في حالة عدم وجود مخطّط تعمير للبلديّة المعنية، كما جاءت بالتفصيل في مضمون المرسوم التنفيذيّ إجراءات تكوين هذه الحافظة العقارية البلديّة، سواء عن طريق الإدماج المباشر أو الحيازة أو شراء الأراضي من المالكين العموميين أو الخواصّ عندما يتعلّق الأمر بإنشاء مشاريع عموميّة، ولا سيما في القطاع الصناعي³.

وفي إطار استكمال المشرع للإطار القانوني المنظمّ لهذه الاحتياطات العقارية البلديّة، وفي محاولة منه لسدّ العجز المُسجّل في العديد من البلديات في تسيير هذه الحافظة القارية المعبّرة، أصدر المشرع مرسومين تنفيذيين في هذا الإطار، المرسوم الأول رقم: 86-03 يتضمّن إنشاء وكالة عقارية وطنيّة⁴، تتولّى تسهيل عمل البلديات في تسيير الاحتياطات العقارية، بمساعدة الوكالات العقارية المحليّة المستحدثة بموجب المرسوم الثاني رقم: 86-04 سالف الذكر، والمكفّفة بتكوين مجموع الاحتياطات العقارية للبلديات وتسييرها وإدارتها.

وفي إطار إعادة الاعتبار للمناطق الصناعيّة التي كانت تعدّ أهمّ حافظة عقارية صناعيّة في تلك المرحلة بالإضافة إلى مناطق النشاط، صدر المرسوم التنفيذيّ رقم: 84-55 المتعلّق بإدارة المناطق الصناعيّة⁵؛ حيث كُلفت بموجب أحكام هذا المرسوم مؤسسات عموميّة محليّة¹، تنشئها

¹ - للتفصيل انظر: نصّ المادة 5 من الأمر رقم: 74-26، مرجع سابق.

² - جاء في مضمون نصّ المادة 10، المرجع نفسه، ما يلي: "تُخصّص الاحتياطات العقارية للبلديّة لأساس استثمارات الدولة والجماعات العموميّة والجماعات المحليّة من كل نوع".

³ - المواد من 5 إلى 12 من المرسوم التنفيذيّ رقم: 75-103، مرجع سابق.

⁴ - المرسوم رقم: 86-03، المؤرّخ في 07 جانفي 1986، يتضمّن إنشاء وكالة عقارية وطنيّة، (ج ر، العدد 01، الصادرة بتاريخ 08 جانفي 1986).

⁵ - المرسوم التنفيذيّ رقم: 84-55، المؤرّخ في 3 مارس 1984، المتعلّق بإدارة المناطق الصناعيّة، (ج ر، العدد 10، الصادرة بتاريخ 6 مارس 1984).

الجماعات المحليّة أو مؤسسات ذات طابع اقتصادي، بتسيير المناطق الصناعيّة حسب نوعيّة الاستثمارات المتوطّنة في هذه المناطق الصناعيّة، كما تضمّن المرسوم أحكاما تتعلّق باختصاصات ومهامّ هيئات التسيير، كما أرفق المشرّع بهذا المرسوم وفي مضمون الجريدة الرسميّة، القرار الوزاريّ المشترك الصادر عن وزير التعمير والبناء والإسكان ووزير الداخليّة والجماعات المحليّة الذي يَضبط دفتر الشروط النموذجيّ المتعلّق بإدارة المناطق الصناعيّة في استكمال للإطار القانونيّ المنظّم لهذه الحافظة العقارية الصناعيّة المهمّة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ إدارة العقار الصناعيّ في هذه المرحلة كانت تخضع أيضا لأحكام القانون رقم: 84-16 سالف الذكر، المتعلّق بالأملك الوطنيّة، وكذا المرسوم رقم: 87-131 الذي يحدّد شروط إدارة الأملك الخاصّة والعامّة التابعة للدولة²، باعتبار العقار الصناعيّ يعدّ من الأملك الوطنيّة الخاصّ، كما أشرنا إليه سابقا عند تناولنا للطبيعة القانونيّة للعقار الصناعيّ.

بالإضافة إلى ذلك شهدت هذه المرحلة صدور المرسوم رقم: 86-05 المحدّد لشروط بيع الأراضي العقارية التي تملكها الدولة، وتعدّ ضرورية لإنجاز برامج الاستثمارات الخاصّة³؛ حيث يحدّد كميّات بيع الأراضي العقارية التي تملكها الدولة، وتعدّ ضرورية لإنجاز برامج الاستثمارات خارج المناطق المهيأة التي حدّدها المشرّع بالمناطق الصناعيّة ومناطق النشاط.

والملاحظ خلال هذه الفترة التشريعيّة أنّ هذه الغزارة التنظيميّة المتمثّلة في المراسيم التنفيذيّة المتعلّقة بالعقار الصناعيّ، يتعلّق أغلبها بالضبط القانونيّ للهيئات المكفّلة بإدارة وتسيير العقار الصناعيّ بمختلف مكوّناته، انطلاقا من الصندوق الوطنيّ للتهيئة العمرانيّة، اللّجنة الاستشاريّة لتهيئة المناطق الصناعيّة والوكالة العقارية الوطنيّة والوكالات المحليّة؛ حيث حرص المشرّع

¹-تُنشأ هذه المؤسسات العموميّة بناء على المرسوم رقم: 83-200، المؤرّخ في 19 مارس 1983، المتضمّن شروط إنشاء المؤسسة العموميّة المحليّة وتنظيمها وسيرها، (ج ر، العدد 12، الصادرة بتاريخ 22 مارس 1983).

- حيث أنشئت العديد من المؤسسات العموميّة المحليّة المكفّلة بإدارة المناطق الصناعيّة غالبا بموجب مداوات للمجالس الشعبيّة الولائيّة، وكمثال على ذلك "مؤسسة تسيير المنطقة الصناعيّة في ولاية تيارت" التي أنشئت بموجب قرار وزاريّ مشترك مؤرّخ في 30 ديسمبر 1986، يأذن بتنفيذ المداولة رقم 85/17 المؤرّخة في 28 سبتمبر 1985 الصادرة عن المجلس الشعبيّ الولائيّ في تيارت، والمتضمّنة إنشاء مؤسسة عموميّة محليّة مكفّلة بإدارة المنطقة الصناعيّة في تيارت، (ج ر، العدد 01، الصادرة بتاريخ 03 جانفي 1987).

²-المرسوم التنفيذي رقم: 87-131، المؤرّخ في 26 ماي 1987، المحدّد لشروط إدارة الأملك الخاصّة والعامّة التابعة للدولة وتسييرها، (ج ر، العدد 22، الصادرة بتاريخ 27 ماي 1987).

³-المرسوم رقم: 86-05، المؤرّخ في 07 جانفي 1986، المحدّد لشروط بيع الأراضي العقارية التي تملكها الدولة وتعدّ ضرورية لإنجاز برامج الاستثمارات الخاصّة، (ج ر، العدد 01، الصادرة بتاريخ 08 جانفي 1986).

الجزائريّ على وضع إطار قانونيّ شامل بالموازاة مع ضبط الإطار المؤسّساتي المكلف بإدارة وتسيير العقار الصناعيّ، وسنتطرق لاحقا بالتفصيل إلى الإطار القانونيّ لكل هذه الهيئات عند دراستنا للأطر المؤسّسيّة للعقار الصناعيّ في الجزائر.

المطلب الثاني: الأطر التشريعيّة والتنظيميّة للعقار الصناعيّ في الجزائر خلال الفترة

الممتدّة من 1990 إلى غاية 2007

ابتداء من سنة 1989 وبعد صدور الأمر رقم: 89-18 المتضمّن دستور 1989 سالف الذكر، ركّزت التوجّهات السياسيّة على ضرورة انتهاج سياسة اقتصاديّة تسعى إلى التحوّل والانتقال نحو اقتصاد السوق والانفتاح، وضمن هذا الاتجاه انتهجت سلسلةً من الإصلاحات مسّت مجالات مختلفة، من بينها ما يخصّ قانون الاستثمار والنصوص القانونيّة والتنظيميّة المتعلّقة بإدارة وتسيير العقار الصناعيّ.

وتميّزت هذه الفترة؛ التي تعدّ بداية الإصلاحات الاقتصادية، بإصدار قانونين، هما: القانون رقم: 90-10 المتعلّق بالنقد والقرض¹، الذي ركّز على تنظيم السوق الماليّة، من خلال إعطاء البنك المركزي (بنك الجزائر) دورا أكثر فعاليّة، بوصفه المسؤول على تسيير سوق الصرف ومتابعة تحرّكات رؤوس الأموال، كما أنه أعطى دفعا آخر للاستثمار الأجنبيّ المباشر في الصناعة والخدمات، وقانون الاستثمار رقم: 93-12 سالف الذكر، الذي تضمّن نصوصا متعلّقة بالاستثمارات المختصّة بالشركات الاقتصادية المختلطة، والاستثمار المباشر، وقد ألغى هذا القانون صراحة كلّ القوانين الصادرة في الموضوع نفسه والقوانين المخالفة له، ويعدّ هذا القانون قاعدة قانونيّة أساسيّة لسياسة الاستثمار في الجزائر².

تزامنت هذه المرحلة، وإن مثّلت بداية الإصلاحات السياسيّة والاقتصاديّة الأولى في الجزائر، والناجئة عن دستور التعدديّة لسنة 1989، تزامنت مع مرحلة تدهور الأوضاع الأمنيّة (1991-1998)، ممّا عرقل تطبيق قانون الاستثمار رقم: 93-12 سالف الذكر، وقوانين الخوصصة، لتظهر مرحلة ثانية مثّلت بداية النظام السياسيّ والاقتصاديّ الجديد، وما نتج عنه من قانونين في مجال الاستثمار وتعدّد الأجهزة المكلفة بإدارة وتسيير العقار الصناعيّ للمرحلة (2000-2007).

¹ القانون رقم: 90-10، المؤرّخ في 14 أبريل 1990، المتعلّق بالنقد والقرض، (ج ر، العدد 16، الصادرة بتاريخ 18 أبريل 1990).

² هشام برو، مرجع سابق، ص.128.

كما عرفت هذه المرحلة صدور القانون رقم: 90-25 سالف الذكر، المتضمن قانون التوجيه العقاري المعدل والمتمم، والذي ألغى الأمر رقم: 74-26 سالف الذكر، مع تحرير المعاملات العقارية وفتح الباب أمام الخواص للاستثمار والمبادرة في المجال الاقتصادي، وعلى هذه الأسس والمبادئ ظهرت تشريعات جديدة، تمثلت في أدوات وآليات مغايرة في تنظيم العقار الصناعي عن المرحلة السابقة لسنة 1990.

فضلا عن ذلك شهدت هذه الفترة صدور القانون رقم: 90-30 المتعلق بالأموال الوطنية، الذي يعد المرجعية الأساسية لجميع التشريعات المتعلقة بالأموال الوطنية الخاصة والعمومية، بالإضافة إلى صدور القانون رقم: 90-29 المتعلق بالتهيئة العمرانية، والذي يعد كذلك الإطار المرجعي لتهيئة العقارات الموجهة للاستثمار وتوطينها.

الفرع الأول: النصوص القانونية المؤطرة لمجال الاستثمار في ظل اقتصاد السوق

سنتناول في هذا الجزء النصوص القانونية المتعلقة بالاستثمار في الجزائر، بعد تبني نظام اقتصاد السوق؛ وسنتطرق أولا وبالتحليل إلى المرسوم التشريعي رقم: 93-12 سالف الذكر، المتعلق بالاستثمار، لنتناول بعدها تطوير الاستثمار عبر الأمر رقم: 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار¹، لننتقل في الختام إلى التعديلات المهمة التي شهدتها هذا القانون عبر الأمر رقم: 06-08 المعدل والمتمم له².

أولا: تعديل نظام الاستثمار عبر المرسوم التشريعي رقم: 93-12 المتعلق بالاستثمار

يعدّ المرسوم التشريعي رقم: 93-12، مرجعية أساسية لسياسة الاستثمار في الجزائر؛ حيث يعدّ أول إطار قانوني تنفيذي للتوجه الاقتصادي الجديد الذي تبنته الجزائر بموجب دستور 1989. يحدّد هذا القانون النظام الذي يطبّق على الاستثمارات الوطنية الخاصة، وعلى الاستثمارات الأجنبية التي تُنجز ضمن الأنشطة الاقتصادية الخاصة بإنتاج السلع أو الخدمات غير المخصصة صراحة للدولة أو فروعها، ولأي شخص معنوي معيّن صراحة بموجب نصّ تشريعي.

¹- الأمر رقم: 01-03، المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار، (ج ر، العدد 47، الصادرة بتاريخ 22 أوت 2001)، ملغى.

²- الأمر رقم: 06-08، المؤرخ في 15 جويلية 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم: 01-03، المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار، (ج ر، العدد 47، الصادرة بتاريخ 19 جويلية 2006).

كما تهدف أحكام هذا القانون إلى تحرير الاقتصاد الوطني، وذلك بإرساء قواعد اقتصاد السوق، وتشجيع استثمار القطاع الخاصّ عموماً، والاستثمار الأجنبيّ المباشر على الخصوص، فبفضل هذا القانون فتحت الجزائر الباب على مصراعيه لرأس المال الوطنيّ والأجنبيّ، وإن كانت تهدف من وراء ذلك إلى تحقيق التنمية، إلا أنّ الهدف الحقيقيّ من هذه الاستثمارات هو البحث عن حلول للخروج من أزمة مديونيّة¹.

لقد وُضع هذا القانون بغرض التخفيف من الإجراءات والعراقيل التي تصادف سير العمليّات الاستثماريّة؛ حيث سنّت مجموعة من القوانين التي تسهّل إجراءات إعداد وإنجاز المشاريع الاستثماريّة، بالإضافة إلى تقديم تسهيلات وتنازلات محفزة للمستثمرين (سواء كانوا عموميين أم خواصّ، محليين أم أجنب)، والهدف من وراء كلّ هذا هو إنعاش الاستثمار خلال تلك الفترة، نتيجة الركود والتراجع الذي عانى منه الاقتصاد الجزائريّ خلال الفترة السابقة.

والملاحظ خلال هذه الفترة، وبموجب أحكام هذا القانون، أنّ المشرّع الجزائريّ قدّم الكثير من التنازلات لجذب الاستثمار الأجنبيّ، تمثّلت في امتيازات و ضمانات عديدة مرتبطة بالاستثمار، تفسّر ربما ببحث الجزائر عن تحريك الاقتصاد الوطني، أيّا كانت التنازلات في تلك الفترة والظروف الصعبة.

وقد تضمّن الأمر رقم: 93-12 سالف الذكر سبعة (7) أبواب، خصّ الباب الثالث منه، والذي جاء تحت عنوان "الأنظمة الخاصّة" أحكاماً لها علاقة مباشرة بالعقار الصناعي؛ حيث ورد مفهوم المناطق الخاصّة لأول مرّة ضمن الفصل الأول (المواد من 20 إلى 24)، تحت عنوان "الامتيازات الممنوحة للاستثمارات المنجزة في المناطق الخاصّة"، والتي جاء أغلبها في شكل إعفاءات ضريبية وجبائية، وأشار المشرّع في مضمون المادة 24 من القانون سالف الذكر، إلى إحالة تعيين المناطق الخاصّة وضبط حدودها إلى التنظيم، بينما تضمّن الفصل الثاني من الباب نفسه (المواد من 25 إلى 34) الامتيازات المنجزة في المناطق الحرّة، وكذا تنظيم إجراءات العمل والاستثمار في إطار هذه المناطق.

¹- كمال قريوع عليوش، قانون الاستثمار في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص. 16.

ثانيا: تطوير الاستثمار عبر الأمر رقم: 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار

في إطار عملية مراجعة قانون الاستثمار السابق، تمّ إصدار قانون بديل عنه، يزيد في تعزيزه للحوافز ويشجّع على المزيد من الاستثمارات، كما يقدم هذا القانون الجديد، بالإضافة للحوافز الضريبية والجمركية المنصوص عليها في القانون السابق، امتيازاتٍ أخرى تتعلق بالعقار الصناعي تتحدّد تبعا لموقع وطبيعة الاستثمار .

لقد جاء هذا الأمر رقم: 01-03 سالف الذكر، المتعلق بتطوير الاستثمار، المعدّل والمتمم، في فترة شهدت نموًا متسارعا لاستثمارات القطاع الخاصّ الوطني نتيجةً لعودة الاستقرار السياسي والأمني، بالإضافة إلى بداية انتعاش أسواق النفط، غير أنّ عدم الوضوح والضبابية في القرار الاقتصادي، أدّى إلى دخول الاقتصاد فيما يُعرف بحالة الترقّب، نتيجة تخوّف المستثمرين الأجانب؛ حيث إنّ غياب بنية مؤسّساتية ملائمة ناجمّ أساسا عن غموضٍ في موقف الحكومة من الاستثمار الأجنبيّ.

كما ظهر مُشكل العقار الصناعي نتيجة الطلب المتزايد عليه من قبل المستثمرين، ويرجع هذا بالخصوص لعدم كفاية الأراضي في المناطق الصناعية، بالإضافة إلى ارتفاع أسعارها، كما أنّ غياب سوقٍ عقاري فعّال أدّى لوجود الكثير من المضاربات حول العقار الصناعي وصعوبة التأكّد من ملكيته الحقيقيّة، ويعود ذلك لعدم حصول المستفيدين من الأراضي الصناعية على عقود حقيقيّة، كما يواجه المستثمرون الكثير من المشاكل البيروقراطية في هذا المجال، كتثقل الإجراءات الإدارية، وتعدّد الهيئات التي تقدّم لها الملفات، بالإضافة لعدم قيام الهيئة المكلفة بالتنازل عن أراضي الأملاك العموميّة (لجنة تنشيط الاستثمارات، تحديدها وترقيتها بدورها والمتمثّل في الإعلان عن العقارات الصناعية المتاحة وتسهيل إجراءات الحصول عليها. فقد أصبحت مسألة العقار الصناعي من أهمّ الملفات على مستوى وزارة المساهمة والاستثمارات الصناعية آنذاك¹.

تضمّن الأمر رقم: 01-03 سالف الذكر خمسة (5) أبواب، خصّ الباب الثاني منه الذي جاء تحت عنوان "المزايا"، خصّ أحكاما في فصلين، تضمّن الفصل الأول منه (المادة 9) بعض المزايا العامّة والإعفاءات الضريبية، بينما ورد ضمن الفصل الثاني (المواد من 10 إلى 13)،

¹ - فوزية غربي، بعداش مسيكة، (الإصلاحات في قانون الاستثمار الجزائري (1988-2001) وتأثير ذلك على مناخ الاستثمار)، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، المجلد 10، العدد 2، ديسمبر 2006، ص.42.

ولأول مرّة مفهوم المناطق التي تتطلّب تنميتها مساهمةً خاصّة من الدولة؛ حيث تستفيد الاستثمارات المُنجزة في إطارها من مزايا خاصّة.

بالإضافة إلى ذلك، تضمّن الباب الرابع، الذي جاء تحت عنوان "أجهزة الاستثمار" (المواد من 18 إلى 27)، أحكاماً تتعلّق بالهيئات المتدخلة في إدارة وتسيير العقار الصناعي، والتي من بينها المجلس الوطني للاستثمار، الوكالة الوطنيّة لتطوير الاستثمار والشبّاك الوحيد اللامركزي، الذي يؤدي دوراً مهمّاً في تخفيف وتبسيط إجراءات الحصول على العقار الصناعي، وهذا ما سنتطرّق إليه لاحقاً بالتفصيل في دراستنا للأطر المؤسسيّة للعقار الصناعي.

ثالثاً: أحكام الأمر رقم: 08-06 المعدّل والمتّم للأمر رقم: 03-01 المتعلّق بتطوير الاستثمار من أهمّ التعديلات التي جاء بها الأمر رقم: 08-06 المعدّل والمتّم للأمر رقم: 03-01، إشراك الهيئات المركزيّة المكفّفة بالاستثمار في تحديد قائمة النشاطات والسلع والخدمات المُستثناة من المزايا المنصوص عليها في الأمر رقم: 03-01؛ حيث يتمّ هذا الإجراء بعد رأي مطابق من المجلس الوطنيّ للاستثمار، كما تخضع الاستثمارات التي تستفيد من مزايا هذا الأمر قبل إنجازها إلى تصريح بالاستثمار لدى الوكالة الوطنيّة للاستثمار¹.

بالإضافة إلى ذلك تضمّن هذا الأمر تعديلات تصبّ في خانة الامتيازات الممنوحة للمستثمرين، غير أنّها لم تتضمّن الامتيازات المتعلّقة بالعقار الصناعي، حتى أنّ أحكام هذا الأمر لا ترقى في نظرنا لدرجة إصدارها بموجب أمر أو قانون، وكان من الأحسن إصدار هذه التعديلات بموجب قوانين الماليّة، أو مرسوم تنفيذي؛ حيث إنّ هذا الأمر تضمّن تسع عشرة (19) مادة عدّلت من خلالها بعض أحكام الأمر رقم: 03-01 سالف الذكر، خاصّة المتعلّقة بإجراءات وكيفيات منح الامتيازات الممنوحة للمستثمرين، وهو تعديل لا يمسّ جوهر القانون، وإنما مجرد تعديلات تنظيميّة يمكن ضبطها في إطار آخر.

الفرع الثاني: الإطار القانوني للهيكل المكفّفة بتسيير العقار الصناعي وتنظيم حافظته

سنتطرّق في هذا الجزء إلى مختلف الأحكام القانونيّة الصادرة في هذه المرحلة، والمتعلّقة بالخصوص: أولاً بالهيكل المكفّفة بتسيير العقار الصناعي، ثم الأحكام القانونيّة الخاصّة بتنظيمحافظة العقار الصناعي.

¹ - انظر: المادتين 2 و3 من الأمر رقم: 08-06، مرجع سابق.

أولاً: الأحكام القانونية المؤطرة للهيكل المكلفة بتسيير العقار الصناعي

شهدت هذه المرحلة تركيز المشرع على هيكلة وتنظيم الإطار المؤسّساتي لتسيير العقار الصناعي، من خلال استحداث أجهزة وهيئات عديدة مكلفة بالعقار الصناعي في إطار قوانين الاستثمار؛ حيث صدرَ أولاً المرسوم التنفيذي رقم: 90-405 الذي يحدّد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين¹.

بعد ذلك أنشئت وكالة ترقية وتدعيم الاستثمار (APSI) بموجب المادة 7 من المرسوم التشريعي رقم: 93-12 سالف الذكر؛ إذ تجمّع تحت سقف واحد جميع الإجراءات اللازمة لإعداد وإنجاز الاستثمار، وعلى العموم تقدّم هذه الهيئة كلّ التسهيلات للمستثمرين، وخاصة تطبيق نصوص قانون الاستثمار ذات الصلة بالاستفادة من الامتيازات المرتبطة بمختلف الأنظمة التي جاء بها هذا القانون عبر تأسيس الشباك الوحيد الذي يضمّ الإدارات والهيئات المعنية بالاستثمار، صدرَ بعد ذلك المرسوم التنفيذي رقم: 94-319 المتضمّن لصلاحيّات وتنظيم وسير هذه الوكالة، والذي تمّ تعديله بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 97-319².

وبموجب المادة 6 من الأمر رقم: 01-03، تمّ استحداث الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، تتمثّل مهامها أساساً في المرافقة الإدارية للمستثمرين، ليصدر المرسوم رقم: 01-282 سالف الذكر، والذي عدّل مرات عديدة، أولاً بالمرسوم رقم: 06-186³، ثمّ المرسوم التنفيذي رقم: 06-356، الذي ألغى صراحة أحكام المرسوم التنفيذي رقم: 01-282 بموجب المادة 53 منه، والذي بدوره عدّل تُمّم لاحقاً بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 17-100 سالف الذكر.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم: 90-405، المؤرخ في 22 ديسمبر 1990 المحدّد لقواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين، (ج ر، العدد 56، الصادرة بتاريخ 26 ديسمبر 1990). المعدّل بالمرسوم رقم: 03-408، المؤرخ في 05 نوفمبر 2003، (ج ر، العدد 68، الصادرة بتاريخ 09 نوفمبر 2003).

² - المرسوم التنفيذي رقم: 94-319، المؤرخ في 17 أكتوبر 1994، المتضمّن صلاحيّات وتنظيم وسير وكالة ترقية الاستثمارات ودعمها ومتابعتها، (ج ر، العدد 67، الصادرة بتاريخ 19 أكتوبر 1994)، المعدّل والمتمّم بالمرسوم رقم: 97-319، المؤرخ في 24 أوت 1997، (ج ر، العدد 57، الصادرة بتاريخ 27 أوت 1997).

³ - المرسوم التنفيذي رقم: 06-186، المؤرخ في 31 ماي 2006 يعدّل المرسوم التنفيذي رقم: 01-282 مرجع سابق، (ج ر، العدد 36، الصادرة بتاريخ 31 ماي 2006).

كما استُحدث المشرّع بموجب المادة 18 من القانون نفسه، المجلس الوطني للاستثمار كهيئة مركزية مكلفة بضمان ترقية الاستثمارات وتطويرها ومتابعتها، ليصدر المرسوم رقم: 06-355، المتضمن صلاحية هذا المجلس وتشكيلته وتنظيمه وسيره¹.

ومقارنة بأجهزة العقار الصناعي السابق ذكرها، والتي أنشئت بموجب أحكام قوانين الاستثمار، أنشئت الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 07-119 سالف الذكر، وهي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، مهمتها تسيير وترقية حافظة العقار الصناعي العمومي؛ حيث تعدّ جهازا متخصصا مكلفا بتسيير العقار الصناعي، كما تمّ في الإطار نفسه استحداث لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار، بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 07-120 سالف الذكر، والتي تضمّ ممثلين عن العديد من القطاعات والمصالح التي لها علاقة بالعقار الصناعي؛ حيث تكلف اللجنة بمرافقة المستثمرين الراغبين في الحصول على عقار صناعي، وتوفير كلّ ما يتعلّق بالعرض العقاري الصناعي ومتابعة وضبط استغلاله العقلائي.

ثانيا: الأحكام القانونية الخاصة بتنظيم حافظة العقار الصناعي

تميّزت هذه المرحلة باتجاه الدولة إلى تشجيع الاستثمارات التي تُقام في مناطق محدّدة في تطبيق سياسة توجيه الاستثمارات عبر توجيه الامتيازات، والتي وضع أسسها القانون رقم: 87-03 المتعلّق بالتهيئة العمرانية²؛ ف جاء بناء على هذه السياسة تكوين حافظة عقارية تتكوّن من المناطق الواجب ترقيتها، والتي نظّمها المرسوم التنفيذي رقم: 91-321 سالف الذكر.

كما جاء المرسوم التشريعي رقم: 93-12 حسب ما أشرنا إليه سابقا، بنظام جديد لحافظة العقار الصناعي يتمثّل أولا في المناطق الخاصة المنصوص عليها بموجب المادتين 20 و 24 منه، والتي نظّمها المرسوم التنفيذي رقم: 94-321، ثمّ نظام المناطق الحرّة التي نظّمها المرسوم التنفيذي رقم: 94-320، ثمّ الأمر رقم: 03-02، لينتمّ إلغاؤه بصفة نهائية بعد ذلك؛ باعتبار أنّ الدولة في هذه المرحلة رأت أنّ هذه المناطق لا تساهم في التنمية الاقتصادية، على إثر اتفاق

¹-المرسوم الرئاسي رقم: 06-355، المؤرّخ في 09 أكتوبر 2006، المتضمن صلاحيات المجلس الوطني للاستثمار وتشكيلته وتنظيمه وسيره، (ج ر، العدد 64، الصادرة بتاريخ 11 أكتوبر 2006).

²-القانون رقم: 87-03، المؤرّخ في 27 جانفي 1987 المتعلّق بالتهيئة العمرانية، (ج ر، العدد 5، الصادرة بتاريخ 28 جانفي 1987)، الملغى.

الشراكة بين الجزائر والاتحاد الأوروبي لسنة 2005، والانضمام التدريجي للمنظمة العالمية للتجارة OMC.

بالإضافة إلى ذلك توجه المشرع لتدعيم حافظة العقار الصناعي بالأصول العقارية التابعة للمؤسسات العمومية المستقلة وغير المستقلة المحلة والأصول الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، والتي تشكلت -كما أشرنا إليه سابقا- إبان سياسة الاقتصاد العمومي؛ حيث ظهرت هذه الأصول العقارية بعد تبني الجزائر لإجراءات حوصصة وتصفية المؤسسات العمومية، من خلال تنظيم إجراءات استعادة هذه العقارات وإدماجها في الأملاك الوطنية الخاصة لتدعيم حافظة العقار الصناعي؛ وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 07-122 سالف الذكر، المحدد لشروط وكيفيات تسيير الأصول العقارية التابعة للمؤسسات العمومية المستقلة وغير المستقلة المحلّة والأصول الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية والأصول المتوفرة على مستوي المناطق الصناعية.

المطلب الثالث: الأطر التشريعية والتنظيمية للعقار الصناعي في الجزائر خلال الفترة

الممتدة من 2008 إلى يومنا هذا

بدأت هذه المرحلة بصدور أحكام الأمر رقم: 08-04، سالف الذكر، المعدل والمتمم، المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة، والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، الذي حدّد الامتياز كنمط مفضّل لاستغلال العقار الصناعي، لتشهد هذه الفترة التشريعية بعدها إصدار العديد من القوانين والنصوص المهمة، المتعلقة بتنظيم العقار الصناعي، نذكر منها بالخصوص أحكام قانون المالية التكميلي لسنة 2011، ولائحة مجلس مساهمات الدولة المؤرخة في 06-04-2011، وكلها قوانين تمّ تعديلها بصفة متسرّعة ومتذبذبة، تزامنت مع بروز هيئات جديدة متخصصة في مجال تنظيم العقار الصناعي.

ويبدو أنّ محاولة السلطات العمومية للحفاظ على صيغة الامتياز كنمط مفضّل في مجال استغلال العقار الصناعي والأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة الموجهة للاستثمار، شهدت تعديلات أخلّت بهذا المبدأ، منها قوانين المالية لسنوات 2012، 2013 و2015، وكذا قوانين المالية لسنتي 2016 و2017، والتي منحت الخواصّ حقّ إنشاء وتسيير المناطق الصناعية، ليأتي ذلك صدور القانون رقم: 16-09، المتعلّق بترقية الاستثمار الذي ركّز من خلاله المشرع على وضع أطر قانونية لتحفيز وتشجيع الاستثمار، تتعلّق خصوصا بالعقار الصناعي.

سنتطرق في هذا الجزء من البحث إلى الأطر التشريعية والتنظيمية للعقار الصناعي في الجزائر خلال الفترة الممتدة من 2008 إلى يومنا هذا؛ حيث ارتأينا تقسيم هذه المرحلة بدورها إلى مرحلتين تشريعتين، تمتد المرحلة الأولى من صدور الأمر رقم: 08-04، إلى غاية سنة 2015 (الفرع الأول)، أما المرحلة الثانية فتمتد من صدور القانون رقم: 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار إلى يومنا هذا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: النصوص التشريعية والتنظيمية للعقار الصناعي خلال المرحلة الممتدة من 2008 إلى غاية 2015

تضمنت هذه المرحلة تغيير الإطار القانوني المنظم لتوزيع ومنح العقار الصناعي؛ حيث يعدّ الأمر رقم: 08-04 سالف الذكر، أهم نص قانوني صدر في مجال العقار الصناعي؛ من حيث تمسّكه بنمط الامتياز غير القابل للتنازل كنمطٍ وحيد في مجال الاستغلال، وصدر بعد ذلك المرسوم التنفيذي لهذا الأمر، ويتعلّق الأمر بالمرسوم التنفيذي رقم: 09-152، الذي يحدّد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأماكن الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية¹، والمرسوم التنفيذي رقم: 09-153، سالف الذكر، غير أنّ تزامن هذه المرحلة وصدور الإطار القانوني الجديد بالجماعات المحلية²، والذي نصّ في أحكامه على ضرورة تفعيل دور الجماعات المحلية والولاية بالتحديد، في مجال الاستثمار المحلي، جعل السلطات العمومية تتدخّل بتعديلات مهمة في مجال منح العقار الصناعي للمستثمرين، من خلال تدابير قوانين المالية وبالتحديد القوانين التالية:

• **قانون المالية التكميلي لسنة 2011³**، الذي خفّف من شروط منح العقار الصناعي على المستوى المركزي؛ ليتمّ الترخيص بالامتياز بالتراضي من قبل الوالي، بناء على اقتراح من اللجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار، وبعد موافقة وزير القطاع؛ حيث

¹- المرسوم التنفيذي رقم: 09-152، المؤرخ في 02 ماي 2009، يحدّد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأماكن الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، (ج ر، العدد 27 الصادرة بتاريخ 06 ماي 2009).

²- يتمثل الإطار القانوني للجماعات المحلية في: القانون رقم: 12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلّق بالولاية، (ج ر، العدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فيفري 2012). والقانون رقم: 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلّق بالبلدية، (ج ر، العدد 37، الصادرة بتاريخ 03 جوان 2011).

³- القانون رقم: 11-11، المؤرخ في 18 جويلية 2011، المتضمّن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، (ج ر، العدد 40 الصادرة بتاريخ 20 جويلية 2011).

تضمّن القسم الثاني من الفصل الثالث، والذي جاء تحت عنوان "أحكام تتعلّق بأملك الدولة"، تعديلاً جزئياً للأمر 04-08 سالف الذكر¹.

• **قانون المالية لسنة 2013**²، والذي تراجع فيه المشرّع عن الشرط الوارد في القانون السابق الخاصّ بضرورة موافقة وزير القطاع على الترخيص بالتراضي لمنح الامتياز على العقار الصناعي، والاكتفاء بقرار الوالي بمنح الامتياز، بموجب المادة 34 منه³.

• **قانون المالية لسنة 2015**⁴، والذي دعت من خلاله صلاحيّات الوالي في منح العقار الصناعي بناء على اقتراح المدير الولائي المكلف بالاستثمار، وذلك بالتنسيق مع المديرين الولائيين للقطاعات المعنية، تضمّن تعديلات للأمر رقم: 04-08 سالف الذكر⁵.

بالإضافة إلى ذلك، شهدت هذه المرحلة تعديل المرسوم التنفيذي المرسوم التنفيذي رقم: 07-119 سالف الذكر، بالمرسوم التنفيذي رقم: 12-126 سالف الذكر.

كما شهدت هذه المرحلة صدور القانون رقم: 03-10، المتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة⁶؛ حيث كان لهذا القانون أهميّة بالغة في إدخال مفاهيم جديدة على مجال الاستثمار والعقار الصناعي، ومنها إدراج البعد البيئيّ في المشاريع الاستثمارية كمَدْخَل للوصول إلى التنمية المستدامة، التي تعدّ بدورها مؤشراً مهماً من مؤشرات الحوكمة؛ فقد حاول المشرّع من خلال هذا القانون اتّخاذ عدّة إجراءات واستثمار كافة أدوات التنمية للمحافظة على البيئة المحليّة

¹- جاء مضمون أحكام المادة 15 من المرجع نفسه، ما يلي: "تعُدّل أحكام المواد 3 و5 و8 و9 من الأمر رقم: 04-08 المؤرّخ في أول سبتمبر 2008 الذي يحدّد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية ..".

²- القانون رقم: 12-12، المؤرّخ في 26 ديسمبر 2012، المتضمّن قانون المالية لسنة 2013، (ج ر، العدد 72 الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2012).

³- جاء مضمون أحكام المادة 34 من المرجع نفسه، ما يلي: "تعُدّل أحكام المادة 5 من الأمر رقم 04-08 المؤرّخ في أول سبتمبر 2008 الذي يحدّد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية. المعدّلة والمتّمة بموجب المادة 15 من القانون رقم 11-11 المؤرّخ في 18 جويلية 2011 والمتضمّن قانون المالية التكميلي لسنة 2011 وتحرّر كما يلي:

المادة 5: يرخّص الامتياز بالتراضي بقرار من الوالي

⁴- القانون رقم: 10-14، المؤرّخ في 30 ديسمبر 2014، المتضمّن قانون المالية لسنة 2015، (ج ر، العدد 78 الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2014).

⁵- للتفصيل راجع المواد 60، 61 و62 من المرجع نفسه.

⁶- القانون رقم: 03-10، المؤرّخ في 19 جويلية 2003، يتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، (ج ر، العدد 43، الصادرة بتاريخ 20 جويلية 2003).

وحماية التوازن البيئي، للوصول إلى تحقيق حدّ مقبول من التنمية الموصوفة بالمستدامة، سواء على المستوى الوطني أو المحلي (الجهوي)¹؛ حيث إنّ إدخال البُعد البيئيّ في خُط التنمية والاستثمار صار يُشكّل محورا أساسيا في سياسة الدولة وبرامجها التنمويّة المختلفة، وهي نتيجة للعلاقة الترابطيّة بين حماية البيئة وحرية الاستثمار، كون الاستثمار لا يتحقّق من دون الموارد البيئيّة، وبالتالي فإنّ التسيير اللاعقلانيّ لتلك الموارد ستكون له انعكاساته السلبية على العمليّة التنمويّة.

وتظهر أهميّة الإطار القانونيّ المتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بالنسبة لإدارة وتسيير العقار الصناعي، باعتباره مدخلا مهما لتحقيق استدامة الاستثمار، التي تبدأ من اختيار الموقع وتهيئة العقار الصناعيّ الموجهة للاستثمار بعد دراسة تقييميّة لمدى تأثيره على البيئة²، وهو ما يدخل ضمن ما نصّت عليه أحكام المادة الخامسة من القانون سالف الذكر، والتي جاء فيها: " تتشكّل أدوات تسيير البيئة من:

- هيئة للإعلام البيئيّ.
- تحديد المقاييس البيئيّة.
- تحديد الأنشطة البيئيّة التي تقوم بها الدولة.
- نظام لتقييم الآثار البيئيّة لمشاريع التنمية.
- تحديد للأنظمة القانونيّة الخاصّة والهيئات الرقابية.
- تدخل الأفراد والجمعيات في مجال حماية البيئة.

يعدّ القانون 03-10 سالف الذكر، تكريسا مطلقا لحوكمة العقار الصناعي؛ حيث إنّ إدراج البُعد البيئيّ عن طريق إجباريّة دراسة مدى التأثير على البيئة والتقييم البيئيّ للمواقع العقارية الموجهة للاستثمار، من شأنه تأمين استغلال مستدام وعقلانيّ للعقار الصناعي، ومعالجة المشاكل الكبيرة التي شهدتها قطاع الاستثمار الجزائر؛ بسبب الاستغلال غير المدروس للحافظة العقارية.

¹-صبرينة حمود، (إدراج البعد البيئيّ في قانون الاستثمار)، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة المسيلة، المجلد 8، العدد 1، 2023، ص.175.

²-تعدّ دراسة مدى التأثير على البيئة، مصطلح عام يشمل العمليّة الإداريّة ومجموعة من التقنيات التحليليّة، التي تهدف إلى التنبؤ وتقييم الآثار البيئيّة لعمليات التنمية.

ويقصد في مفهوم هذا القانون: التقييم البيئيّ هو العمليّة التي تهدف إلى معرفة وضعيّة مؤسسة أو موقع أو استغلالهما بالنظر إلى: -قياس التأثير الذي قد يحدثه النشاط الممارس- وتحليله وطرق استغلال المستعملة- على أيّ مظهر من مظاهر البيئة. ورد ضمن: المرجع نفسه، ص. 181.

وسنتطرق بالتفصيل إلى التوجّهات الجديدة التي تبنتها الجزائر في إنشاء المناطق الصناعية الجديدة، من خلال الجزء المتعلّق بالضوابط الإجرائية والتنظيمية في إدارة وتسيير المناطق الصناعية؛ حيث ارتكزت التوجّهات الجديدة للسلطات العمومية في هذا الإطار على إنشاء مناطق صناعية مستدامة، وهي خطوة مهمة نحو حوكمة المناطق الصناعية التي تمثل أهمّ مكون لحافطة العقار الصناعي في الجزائر.

الفرع الثاني: النصوص التشريعية والتنظيمية للعقار الصناعي خلال المرحلة الممتدة من

2016 إلى يومنا هذا

من بين عوامل نجاح أية سياسة تنموية هو استنادها إلى قواعد سياسية واجتماعية وقانونية تضبط مسارها، وعلى هذا الأساس عمد المشرع الجزائري، من خلال إصدار قانون جديد للاستثمار هو القانون رقم: 09-16 سالف الذكر، إلى وضع أطر قانونية لتشجيع وضمان سياسة استثمارية تُحقّق الأهداف الاقتصادية المرجوة، وتلقّى القبول عند المستثمرين، سواء كانوا محليين أو أجنب، وأيضا حتى تتلاءم هذه السياسة والإصلاحات الاقتصادية الراهنة.

ونشير هنا إلى أنّ هذه الفترة التشريعية عرفت تكريس مبدأ حرية الاستثمار¹، كمبدأ دستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 سالف الذكر، بعدما كان مجرد مبدأ تشريعي سابقا، وهو ما تمّ تطبيقه بموجب قانون الاستثمار لسنة 2016، بموجب القانون رقم: 09-16، وحاليا بموجب القانون رقم: 22-18².

ويقصد بالاستثمار في مفهوم هذا القانون ما يلي:

- اقتناء أصول تدرج في إطار استحداث نشاطات جديدة وتوسيع قدرات الإنتاج و/أو إعادة التأهيل.
- المساهمة في رأس مال.

¹ يمكن تعريف حرية الاستثمار على أنّه السماح بممارسة نشاط الاستثمار في جميع المجالات المتعلقة بالسلع والخدمات دون قيد أو شرط، ماعدا ما يتعلّق بالنشاطات المنظمة بموجب نصوص خاصة، والتي لا تمسّ بالبيئة. بمعنى آخر الاعتراف للمستثمرين بالحرية في إنشاء المشروع الاستثماري التجاري أو الصناعي أو المباشر أو غير المباشر، والتخلّص من كلّ القيود والتراخيص والاعتمادات. وكذا حرية النشاط الاستثماري والسيطرة الكاملة على السياسة الإنتاجية والتسويقية والمالية وغيرها.

راجع: الكاهنة أرزيل، (عن أكلة محيط الأعمال في الجزائر)، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، العدد الأول، 2013، ص.47.

² القانون رقم: 22-12، المؤرّخ في 24 جويلية 2022، المتعلّق بالاستثمار، (ج ر، العدد 50، الصادرة بتاريخ 28 جويلية 2022).

شهد تنظيم العقار الصناعي في هذه المرحلة بالإضافة إلى صدور قانون الاستثمار الجديد، تبني الحكومة عدّة مشاريع في المجالات الصناعية عموماً والعقار الصناعي الموجّه للاستثمار، وإنشاء مناطق صناعية أو أقطاب صناعية جديدة، كما أثرت قوانين المالية لسنوات (2016-2017-2018-2019)، على الإطار القانوني والتنظيمي للعقار الصناعي بتضمّنها لتعديلات عديدة نلخصها فيما يلي:

❖ **قانون المالية لسنة 2016¹**، ولا سيما المادة 58 منه، والتي جاء فيها "يمكن للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين من القطاع الخاص، إنشاء وتهيئة وتسيير مناطق النشاط أو مناطق صناعية على أراض غير فلاحية تشكّل ملكيتهم"، وهو إجراء من شأنه تدعيم الحافزة العقارية الصناعية العمومية التي شهدت طلباً متزايداً مقابل محدودية العرض.

❖ **قانون المالية لسنة 2017²**، ولا سيما المادة 80 منه، المعدلة والمتممة للمادة 58 من قانون المالية لسنة 2016 المذكورة أعلاه؛ حيث أضاف المشرع في إطار إنشاء وتهيئة مناطق صناعية أو مناطق نشاطات من قبل الخواص، على إمكانية استفادتهم من عقارات صناعية تابعة للأموال الخاصة للدولة، بموجب امتياز بالتراضي، مع منح تخفيضات على مبلغ الامتياز حسب الموقع الجغرافي للمشروع³.

❖ **قانون المالية لسنة 2019⁴**، ولا سيما المادتان 45-46 منه، والذي جاء بشكل جديد من المناطق الصناعية، وهو الحظائر التكنولوجية⁵؛ حيث جاء في مضمون المادتين تعديل لأحكام

¹-القانون رقم: 15-18، المؤرخ في 30 ديسمبر 2015، المتضمن قانون المالية لسنة 2016، (ج ر، العدد 72، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 2015).

²-القانون رقم: 14-16، المؤرخ في 28 ديسمبر 2016، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، (ج ر، العدد 77، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2016).

³-جاء في مضمون أحكام المادة 80، المرجع نفسه، ما يلي: "تعدّل وتتّم المادة 58 من القانون رقم 15-18 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015، والمتضمن قانون المالية لسنة 2016، وتحرّر كما يأتي:

المادة 58: يمكن للأشخاص المعنويين الخواص القيام بإنشاء وتهيئة وتسيير مناطق نشاطات أو مناطق صناعية أو مناطق لوجستية على أراض ذات طابع غير فلاحية:

- تشكّل ملكيتهم.
- تابعة للأموال الخاصة التابعة للدولة على أساس حق امتياز منح لهم بالتراضي لمدة 33 سنة مع منح تخفيضات على مبلغ الامتياز..."

⁴-القانون رقم: 18-18، المؤرخ في 27 ديسمبر 2018، المتضمن قانون المالية لسنة 2019، (ج ر، العدد 79، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2018).

⁵-جاء في مضمون أحكام المادة 46، المرجع نفسه، ما يلي: "يتم تحديد الحظائر التكنولوجية والتصريح بها بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بتكنولوجيا الإعلام والاتصال والوزير المكلف بالجماعات المحلية والوزير المكلف بالمالية.

الأمر رقم: 04-08 سالف الذكر، متعلّقة بالامتيازات الخاصّة بالعقار الصناعي الممنوحة للمتعاملين الاقتصاديين الراغبين في إقامة مشاريع استثمارية.

❖ قانون المالية لسنة 2020¹، ولا سيما المادة 118 منه، والتي جاءت بتعديل جديد للمادة 5 من الأمر رقم: 04-08 سالف الذكر، المحدّد لشروط منح الامتياز على الأراضي التابعة للأموال الخاصّة للدولة والموجّهة لإنجاز مشاريع استثمارية.

أولاً: القانون رقم 09-16 المتعلّق بالاستثمار

تميّزت المنظومة القانونية للاستثمار في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، بإصدار عدة قوانين للاستثمار، تطرّفنا إليها خلال هذه الدراسة، نذكر أهمّها فيما يلي:

- القانون رقم: 63-277 المؤرّخ في 26 جويلية 1963، المتضمّن قانون الاستثمار.
- القانون رقم: 66-264 المؤرّخ في 15 سبتمبر 1966، المتضمّن قانون الاستثمار.
- القانون رقم: 82-11 المؤرّخ في 21 أوت 1982، المتعلّق بالاستثمار الاقتصادي الخاصّ الوطني.

• المرسوم التشريعيّ رقم: 93-12 المؤرّخ في 05 أكتوبر 1993، المتعلّق بترقية الاستثمار.

- الأمر رقم: 01-03 المؤرّخ في 20 أوت 2001، المتعلّق بتطوير الاستثمار المعدّل والمتّم بالأمر رقم: 06-08 المؤرّخ في 15 جويلية 2006.
- القانون رقم: 16-09 المؤرّخ في 03 أوت، 2016 المتعلّق بالاستثمار.
- القانون رقم: 22-18 المؤرّخ في 24 جويلية 2020، المتعلّق بالاستثمار.

وبالنسبة للقانون رقم: 16-09 المتعلّق بالاستثمار، سالف الذكر، يمكن من خلال القراءة الأولى له، أن نستخلص مجموعة من الأحكام يمكن إجمالها في نقطتين رئيسيتين:

النقطة الأولى وهي محافظة النصّ الجديد على مجمل الأحكام الواردة في النصوص السابقة، ولا سيما المتعلّقة بتسيير وإدارة العقار الصناعي. والنقطة الثانية هي الأحكام المستحدثة، والتي

تستفيد المشاريع الاستثمارية الواقعة ضمن محيط الحظائر التكنولوجية من تخفيضات على مبلغ الإتاوة الإجارية السنوية، مثلما هي محددة في الأمر رقم 04-08 المؤرّخ في أول سبتمبر 2008 الذي يحدّد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأموال الخاصّة للدولة والموجّهة لإنجاز مشاريع استثمارية، المعدّل والمتّم، ويتمّ تكييف هذا التخفيض وفقاً للموقع الجغرافي للمشروع.¹ القانون رقم: 19-14، المؤرّخ في 11 ديسمبر 2019، المتضمّن قانون المالية لسنة 2020، (ج ر، العدد 80، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2019).

تضمّنت بالخصوص إعادة النظر في العديد من القواعد المنظّمة للاستثمار الأجنبيّ بغرض بعث ديناميكيّة جديدة في المشاريع الاستثماريّة في الجزائر ورفع قدراتها في استقطاب المستثمرين الأجانب.

في مجال العقار الصناعي الذي يدخل في مجال الدراسة، قرّر المشرّع الجزائريّ إعادة تنظيم الوكالة الوطنيّة لتطوير الاستثمار بصفة جذريّة، بموجب القانون رقم: 09-16، وذلك عن طريق تعديل آليّة الشباك الوحيد لصالح تنظيم جديد يقوم على المراكز المتخصّصة، وذلك حسبما نصّت عليه المادة 27¹، وبناء عليه يمكن اعتبار أنّ المراكز تعدّ بمثابة تفرّع عن الشباك الوحيد المركزيّ أو بالأحرى عبارة عن نظام لا مركزيّ يمثّل كلّ مركز متخصّص فيه شبكا وحيدا لا مركزيّا يتمتّع بالصلاحيات نفسها والقدرة على اتخاذ القرارات، وهو ما تؤكّده المادة 27؛ إذ تقرّر أنّ قرارات المراكز تعدّ ذات حجّية بالنسبة للإدارات التابعة لها، كما ترك المشرّع للتنظيم صلاحية تحديد كيفية عمل وإنشاء مختلف هذه المراكز؛ حيث تمّ إعداد كافة النصوص التنظيميّة الخاصة بقانون الاستثمار رقم: 09-16، والتي سنتطرق إليها بالتفصيل لاحقا في الجزء المخصّص للإطار المؤسّساتي للعقار الصناعي في الجزائر.

ثانيا: قراءة في القانون رقم: 22-12 المتضمّن قانون الاستثمار الجديد وفق مقاربة

الحكومة والأمن القانوني

تأثّر مجال الاستثمار بالأزمات التي مرّ بها الاقتصاد الجزائريّ خاصّة بعد أزمة 2015 نتيجة الانخفاض الحادّ في أسعار النفط وأزمة جائحة كورونا-كوفيد19، وما شهدته الجزائر أيضا من مظاهرات ومسيرات في 22 فيفري 2019، وأدّت إلى تجاذبات سياسيّة حادّة تسبّبت في إلغاء الانتخابات الرئاسيّة التي كان من المفترض إجراؤها بتاريخ 18-04-2019، دخلت البلاد على إثرها في حالة من عدم الاستقرار السياسيّ والاجتماعيّ، وبالتالي انصراف السلطات العموميّة في هذه المرحلة إلى إنجاح الخيارات السياسيّة على حساب الأداء الاقتصاديّ؛ بما في ذلك الاستثمار الذي لم يكن مناخه مناسباً في هذه المرحلة، غير أنّه وبعد عودة الاستقرار إلى مؤسّسات الدولة، كان من الضروريّ على السلطات العموميّة إعادة النّظر في النظام القانونيّ للاستثمار، وبالنتيجة

¹ جاء مضمون أحكام المادة 27 من القانون رقم: 09-16، مرجع سابق، كما يلي: " تنشأ لدى الوكالة أربعة (4) مراكز تضم مجموعة المصالح المؤهّلة لتقديم الخدمات الضروريّة لإنشاء المؤسّسات ودعمها وتطويرها، وكذا لإنجاز المشاريع".

الإطار القانوني للعقار الصناعي، والبحث عن التجديد في هذا المجال ليرافق التجديد في مختلف المجالات السياسية، الاجتماعية والاقتصادية، ومواكبة التوجهات الجديدة للدولة خلال هذه الفترة. بالإضافة إلى ذلك دعمت الدراسات التي أثارها العديد من الإشكالات بالنسبة للقوانين السابقة المنظمة للاستثمار في الجزائر آخرها القانون رقم: 16-09 سالف الذكر، دعمت خيارات السلطات العمومية في تعديل الإطار القانوني للاستثمار وإصدار القانون رقم: 22-18 المتعلق بالاستثمار، بيد أن هذه الإشكالات لا تعني الإنقاص من محفزات الاستثمار التي جاء بها القانون رقم: 16-09 سالف الذكر، والإشهاد بالتطور الحاصل في مجال تنظيم العقار الصناعي¹. في إطار دراستنا للإطار القانوني المنظم للعقار الصناعي، ارتأينا التوقف عند محتوى القانون رقم: 22-18 سالف الذكر، وبالدرجة الأولى المحتوى المتعلق بالعقار الصناعي، لكن في مسألة الجديد الذي تضمنه، بحكم عدم اكتمال صدور الإطار التنظيمي، ومنه سنتطرق إلى محتوى القانون الجديد، خاصة ما تعلق منه بالعقار الصناعي، ونتناول بالتحليل المسائل الجديدة المقامة فيه وفق مؤشرات الحوكمة والأمن القانوني.

1- مفهوم الاستثمار ومؤشرات الحوكمة في القانون رقم: 22-18 المتعلق بالاستثمار

يعدّ القانون 22-18 إلغاءً جزئياً للأحكام الواردة في القانون رقم: 16-09 سالف الذكر، وهو ما جاء في مضمون أحكام المادة 40 منه: "تُلغى كل الأحكام المخالفة لهذا القانون، ولا سيما القانون 16-09 المؤرخ في 3 أوت 2016، والمتعلق بترقية الاستثمار، بينما تبقى النصوص التطبيقية للقانون 16-09 سارية المفعول، إلى غاية صدور النصوص التنظيمية المتخذة لتطبيق هذا القانون". ومن بينها المتعلقة بالعقار الصناعي.

ما يميز قانون الاستثمار الصادر بموجب القانون رقم: 22-18 سالف الذكر، هو النصّ على أهداف أساسية يرمي من وراءها المشرع إلى تشجيع الاستثمار، وهي أهداف مرتبطة مباشرة بمؤشرات الحوكمة، بالإضافة إلى توضيحه للمبادئ الكبرى للاستثمار؛ من حيث شرح إحداها وإضافة مبدأ آخر والإبقاء على المبادئ الأخرى المعروفة سابقاً في القوانين السابقة.

¹-عبد العزيز محمودي، مرجع سابق، ص.27.

1-1 الأهداف العامة للاستثمار :

تضمنت المادة 2 من الفصل الأول الذي جاء تحت عنوان "أحكام عامة"، الأهداف التي ترمى أحكام هذا القانون إلى تحقيقها، نذكر بالخصوص:

- ضمان تنمية إقليمية مستدامة ومتوازنة.
- تثمين الموارد الطبيعية والمواد الأولية المحلية.
- تعميم استخدام التكنولوجيات الحديثة.
- تفعيل استحداث مناصب الشغل الدائمة وترقية الكفاءات الموارد البشرية.

ويهدف المشرع الجزائري من وراء تحديد هذه القواعد إلى وضع توجهات أساسية للاستثمار، ستكون بالضرورة خارطة طريق للهيئات المكلفة بالاستثمار للوصول إلى تكريس حقيقي لمؤشرات الحوكمة في مجال تنظيم الاستثمار، ومنه تسيير وإدارة العقار الصناعي.

1-2 المبادئ العامة للاستثمار:

لأول مرة يخصص المشرع الجزائري مادة في قانون الاستثمار تتضمن مبادئ الاستثمار، وهو ما جاء في مضمون أحكام المادة 3 من القانون رقم: 22-18 قيد الدراسة؛ حيث تضمنت الفقرة الأولى من هذه المادة توضيح مبدأ حرية الاستثمار، وتضمنت الفقرة الثانية منها النص للمرة الأولى على مبدأ المساواة والشفافية.

فمن خلال القراءة الدقيقة لنص المادة الثالثة 3، نوكد أنّ المشرع الجزائري قد ركّز على ترسيخ حرية الاستثمار كمبدأ لا رجعة فيه، ثمّ النصّ الدقيق على تحديد الشخص المستفيد من هذه الحرية؛ من حيث نوعه والمعيار الأساسي لغرض الاستفادة من هذه الحرية مع منح الحرية لهذا الشخص في اختيار الاستثمار، الذي يرغب في ممارسته في ظلّ احترام القوانين والتنظيمات سارية المفعول؛ حيث إنّ لأول مرة يتمّ النصّ في قانون الاستثمار على الشخص المعنيّ بحرية الاستثمار؛ فجلب القوانين السابقة وآخرها القانون رقم: 16-09 سالف الذكر، كانت ترتكز فقط على أنواع الاستثمارات دون تعريف الشخص المعنيّ بالاستثمار¹، وفي هذا الإطار؛ فالشخص المعنيّ بالاستثمار في القانون الجزائري، وتطبيقاً للمادة 5 من القانون رقم: 18-22 سالف الذكر هو: "كلّ شخص طبيعي أو معنوي، وطنياً كان أو أجنبياً، مقيماً أو غير مقيم، بمفهوم التنظيم الخاص

¹ الكاهنة إرزيل، (نظرة حول قانون الاستثمار لسنة 2022)، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 17، العدد 2، 2022، ص.50.

بالصرف، يُنجز استثمارا طبقا لأحكام هذا القانون"، فيما يخصّ صفة المقيم وغير المقيم؛ فالمادة المذكورة أعلاه تُحيلنا إلى أحكام قوانين الصرف، ولا سيما المادة 125 من القانون رقم: 03-11 المتضمّن قانون النقد والقرض، سالف الذكر¹.

وفيما يتعلّق بالعقار الصناعي؛ فمن شأن تحديد المركز القانوني للمستثمر بصورة دقيقة وواضحة، بموجب أحكام قانون الاستثمار، تعزيزا للأمن القانوني باعتبار المستثمر هو المعنيّ الرئيس بالحصول على العقار الصناعي واستغلاله، وطرف مهمّ في إدارة وتسيير العقار الصناعي، وهذا ما من شأنه إبعاد أشباه المستثمرين من العبث بهذا العقار من جهة، ومن جهة أخرى؛ فإنّ في تحديد المفاهيم والمراكز القانونيّة تكريس للتشريع الجيد وأداة لدعم الإدارة الرشيدة وتعزيزها؛ فتكون الهيئات المكلفة بتسيير وإدارة العقار الصناعي مستندة في إصدار قراراتها إلى نظام قانوني واضح ودقيق.

2- تكريس مؤشري الشفافية والمساواة في القانون رقم: 22-18 المتعلّق بالاستثمار:

بتخصّص مضمون قانون الاستثمار الجديد نلاحظ نصّ المشرّع الجزائريّ على مبدأ المساواة كمبدأ للاستثمار وإضافته لعنصر الشفافية، وهذا دون أن يشرح مضمونها ولا المقصود بهما²؛ فبالنسبة لمبدأ المساواة؛ فالمقصود به استفادة المستثمرين حسب مفهوم المستثمر الوارد في القانون، من المزايا والتحفيزات الضريبية أو الجمركية، والتمتع بالحقوق والامتيازات نفسها دون استثناء أو تمييز³، مع التأكيد أنّ هذا المبدأ قد تمّ تكريسه في القوانين السابقة للاستثمار بلا استثناء، ودون أن تنصّ على أنه مبدأ من مبادئ الاستثمار، كما هو الحال بالنسبة للقانون رقم: 22-18 سالف الذكر.

¹- جاء بموجب أحكام المادة 125 من القانون رقم: 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتضمّن قانون النقد والقرض، (ج ر، العدد 52 الصادرة بتاريخ 27 أوت 2003)، ما يلي: "المقيم: هو كلّ شخص طبيعي أو معنويّ يكون المركز الرئيسيّ لنشاطاته الاقتصادية في الجزائر، أي كلّ جزائريّ أو أجنبيّ يقوم بممارسة نشاط الإنتاج أو التوزيع أو الاستثمار داخل التراب الجزائريّ".

غير المقيم: يتمثّل في كلّ شخص طبيعي أو معنويّ يكون المركز الرئيسيّ لنشاطاته الاقتصادية خارج الجزائر".

²- جاء في مضمون أحكام المادة 3 من القانون رقم: 22-18، مرجع سابق، ما يلي: "يرسخّ هذا القانون المبادئ الآتية:

- حرية الاستثمار: كلّ شخص طبيعي أو معنويّ، وطنيا كان أو أجنبيا، مقيما أو غير مقيم، يرغب في الاستثمار، هو حرّ في اختيار استثماره، وذلك في احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما.
- الشفافية والمساواة في التعامل مع الاستثمارات".

³- الكاهنة إرزيل، مرجع سابق، ص.52.

أما بالنسبة بمبدأ الشفافية، والذي يعدّ مبدأ من المبادئ الجوهرية التي أُفحمت في مجال القانون، وهذا بعد التطوّرات الاجتماعية والاقتصادية التي عرفتتها المجتمعات من خلال التأكيد على أنه ضرورة قصوى لضبط المعاملات التي تتمّ في المجتمع؛ فيُقصد به من هذا المنظور الحقّ أو الحرية في الوصول إلى الوثائق والإشهار بالإجراءات المتعلقة باتّخاذ القرارات وطريقة إجراء المداولات¹.

ويمكن القول في مجال الاستثمار، إنّ المقصود بمبدأ الشفافية تمكين المستثمرين -بعض النظر عن مركزهم القانوني- من حقّ الوصول على كلّ المعلومات الخاصة بطريقة ممارسة نشاطهم من قبل الهيئات المُشرفة على مرافقة ومتابعة المشاريع الاستثمارية وحتى المتخلّطة في عمليات الاستثمار، سواء بالنسبة لإدارة الضرائب أو إدارة الجمارك أو البنوك أو المؤسسات المالية وغيرها، وهذا من خلال توضيح كافة الإجراءات القانونية، سواء التشريعية أو التنظيمية الواجبة اتّباعها لغرض تسهيل وتشجيع المستثمرين على الإقبال على الاستثمار²، بمعنى الابتعاد عن انتهاج أسلوب التعقيد والمحاباة والتفضيل والغموض في التعامل مع المستثمرين، باعتبار ذلك يعزّز انتشار الفساد الإداري والمالي، الذي لطالما اشتكى منه المستثمرون في ظلّ سريان القوانين السابقة، ويعدّ من أكبر معوقات تكريس الحوكمة.

يمكن التأكيد على اهتمام المُشرّع الجزائري بمبدأ الشفافية من خلال نصوص أخرى من القانون رقم: 18-22، والتي تنصّ صراحة على وضع كافة المعلومات تحت تصرّف المستثمر، نذكر منها على سبيل المثال المعلومات الخاصة بالعقار الصناعي، من خلال النصّ على ضرورة اتّباع الرقمنة كأسلوب للحصول على المعلومة وبأكثر شفافية تطبيقاً لنصّ الفقرة الثانية من المادة 6 والتي جاء فيها: "توضع المعلومات التي تتعلّق بتوفر العقار تحت تصرّف المستثمر من طرف الهيئات المكلفة بالعقار ولا سيما من خلال المنصة الرقمية للمستثمر المذكورة في المادة 23 أدناه"، كما أنّ المادة 18 الفقرة الثانية من القانون نفسه تلزم الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار بضرورة إعلام رجال الأعمال -وهو يقصد المستثمرين- ومرافقتهم عبر المنصات الرقمية، وفي كافة الإجراءات الخاصة بنشاطهم الاستثماري.

¹-محمّد وعلي عيبوط، الحماية القانونية للاستثمارات الأجنبية في الجزائر، رسالة درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2005-2006، ص.45.

²-الكاهنة إرزيل، مرجع سابق، ص.52.

وقد تمّ التأكيد على أحكام الشفافية في مجال الاستثمار كذلك من خلال النصوص التنظيمية المطبقة للقانون رقم: 22-18، منها أحكام المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم: 22-298 المحدد لتنظيم الوكالة الوطنية لترقية الاستثمار¹، التي خصّصت حيزًا مهمًا لنظام الإعلام والتسهيل الذي تتبّعه الوكالة إزاء المستثمرين؛ حيث جاء في مضمون أحكام الفقرة 2 منها ما يلي: "وضع قاعدة بيانات بالتنسيق مع الإدارات والهيئات المعنية، عن توفر العقار الموجه للاستثمار".

وفي مجال التسهيل: "تقدّم جميع المعلومات اللازمة لاسيما حول فرص الاستثمار في الجزائر، والعرض العقاري، والحوافز، والمزايا المتعلقة بالاستثمار. وكذا الإجراءات ذات الصلة".

3- الأنظمة الخاصة بالاستثمار ومؤشرات الحوكمة:

ما يميّز القانون رقم: 22-18 قيد الدراسة، هو وضعه لأنظمة خاصة لغرض تطوير الاستثمار بمختلف الوسائل، ويتعلّق الأمر بنظام القطاعات، نظام المناطق، نظام الأولوية، بعض الأنشطة الاستثمارية ونظام الرقمنة.

ما يهّمنا في دراستنا المتعلقة بالعقار الصناعي هو نظام المناطق، باعتباره آلية لتحديد الرقعة الجغرافية ذات الأولوية في التنمية وتوجيه الاستثمارات، تبحث السلطات العمومية من خلال هذه الآلية عن تكوين حافظة عقارية جديدة تُمنح للمستثمرين فيها امتيازات وتحفيزات مختلفة، بالإضافة إلى نظام الرقمنة الذي يمثّل تطبيقه في مجال العقار الصناعي أولوية قصوى، باعتباره أسلوبًا جديدًا للحوكمة، وأسلوبًا أيضًا لعصرنة الخدمات التي تقدّمها الهيئات المكلفة بتسيير وإدارة العقار الصناعي بشكل عام، وهو من المطالب الأساسية للمستثمرين وكلّ المعنيين بمجال الاستثمار.

3-1- نظام المناطق، آلية لتكريس حوكمة التوطين الصناعي:

يعدّ نظام المناطق من بين الأنظمة المصرّح بها في قانون الاستثمار رقم: 22-18 سالف الذكر، كنموذج جديد للاستثمار في الجزائر بموجب المادة 24 منه، التي تمّت الإشارة إليها بصفة عرضية في القانون رقم: 16-09 سالف الذكر، الملغى جزئيًا في المادة 13 منه، ويُقصد بهذا النظام منح الأولوية للاستثمارات بكلّ أنواعها في مناطق خاصة عبر التراب الجزائري لاعتبارات

¹المرسوم التنفيذي رقم: 22-298، المؤرخ في 8 سبتمبر 2022، المحدد لتنظيم الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار وسيرها، (ج ر، العدد 60، الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 2022).

معينة تتعلّق بالفجوة القائمة بين أجزاء أو الرّقعات الجغرافية في الجزائر، من ناحية التنمية الوطنيّة، سواء من الناحية الاجتماعيّة أو الاقتصاديّة¹.

وقد سمّيت المناطق التي تدخل في إطار هذا النظام من قبل المسؤولين في الدولة ابتداء من رئيس الجمهورية "بمناطق الظل"، وهذا منذ سنة 2019 تحت شعار: "عدم وجود توازن في التنمية بين مختلف المناطق عبر التراب الوطني" أي وجود فوارق في التنمية وغبن اقتصادي، والذي تمّ التأكيد عليه في أول اجتماع للحكومة بتاريخ 16 فيفري 2020، الذي عُقد خصيصا لدراسة معاناة سكان مناطق الظل في الجزائر²، وهي مناطق مهمّشة ومغيّبة تماما عن التنمية بمختلف معانيها، الأمر الذي يستدعي توجيه الاستثمار إليها بالدرجة الأولى لمحاولة إقحامها في التنمية الوطنيّة الشاملة وتقريبها من باقي المدن الكبرى المتطوّرة والمتفوّقة اقتصاديا³.

وتتمثّل المناطق المشمولة بالأولويّة لتوجيه الاستثمار إليها، وتطبيقا للمرسوم التنفيذي رقم: 22-301، الخاصّ بتحديد قائمة المناطق التي توليها الدولة خاصة في مجال الاستثمار⁴، في كلّ من الهضاب العليا والجنوب الكبير والمناطق التي تتطلّب تنميتها مرافقة خاصّة للدولة، والمناطق التي تمتلك إمكانات وموارد طبيعيّة قابلة للتنمين، وهي قائمة موسّعة مقارنة بالقائمة المدرجة في القانون رقم: 16-09 سالف الذكر، والتي ركّزت على مناطق الجنوب والهضاب العليا والمناطق التي تتطلّب تنميتها مساهمة خاصة من قبل الدولة دون التفصيل في طبيعة هذه المناطق وتحديدها الدقيق، على خلاف ما تمّ تفصيله في القانون رقم: 22-18 بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 22-301 سالف الذكر.

وتطبيقا للملاحق المرفقة بالمرسوم التنفيذي رقم: 22-301 رقم 2 و3، فقد تمّ تحديد قائمة تلك المواقع بالتفصيل، بالنص على البلديات المعنية حسب الولاية، والتي مسّت تقريبا كلّ مناطق الجزائر دون استثناء، سواء في الشمال، الشرق أو الغرب، وهو الأمر الذي يوحي بوجود إحصاءات دقيقة حول المناطق التي تعرف غبنا اقتصاديا حقيقيا؛ من حيث استفادتها من برامج الإنعاش

¹- الكاهنة إرزيل، نظرة حول...، مرجع سابق، ص.53.

²-وردة حدوش، بسة سامي، (ماهية مناطق الظلّ وقراءة في البرنامج الاستعجالي الخاصّ بمناطق الظل)، مجلة السياسة العالميّة، المجلد5، العدد الخاص 1، 2021، ص.1.

³-الكاهنة إرزيل، نظرة حول...، مرجع سابق، ص.60.

⁴-المرسوم التنفيذي رقم: 22-301، المؤرخ في 8 سبتمبر 2022، المحدّد لقائمة المواقع التابعة للمناطق التي توليها الدولة أهميّة خاصّة في مجال الاستثمار، (ج ر، العدد 60، الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 2022).

الاقتصاديّ، ومن الثروات التي تمتلكها البلاد، وحتى الأموال التي تأتي من المحروقات منذ الاستقلال إلى حد الآن¹، وهي سابقة تُحسب للمشرّع الجزائري؛ حيث إنّ الدراسة القبليّة والدقيقة للموضوع قبل إصدار النصّ القانوني المنظم له تعدّ تكريسا حقيقيا ومطلقا للحكمة؛ لأنّ الإحصائيات المقدّمة تمكّن المشرّع من الإلمام بجميع تفاصيل الموضوع، ممّا يغنيه عن إجراء التعديلات بمجرد وجود إغفاله لجانب من جوانب الموضوع.

ما يلاحظ من خلال هذه النصوص التنظيميّة عدم تخليّ المشرّع عن الأنظمة السابقة لتوجيه الاستثمارات، مثل المناطق التي تتطلّب مساهمة خاصّة من الدولة، والمناطق الواجب ترقّيها، وإنما أضاف نظاما جديدا هو نظام مناطق الظل، وهو ما يطرح التساؤل حول أمكانيّة حدوث تداخل قانوني وتنظيمي بين هذه الأنظمة القانونيّة.

3-2 نظام الرقمنة: تكريس مطلق لمؤشرات حوكمة العقار الصناعي

من الأنظمة الجديدة المستحدثة في قانون الاستثمار الجديد رقم: 22-18، هو نظام الرقمنة في إطار العمل بمنظومة إلكترونيّة للتعامل مع المستثمرين من قبل كلّ الهيئات المتداخلة والمشرّفة على الاستثمار في الجزائر، وينصبّ هذا نظام الرقمنة في إطار المفهوم الجديد للدولة في مجال أسلوب التعامل مع الجمهور أو المواطنين في الدولة بانتهاج فكرة الاعتماد على التطوّر التكنولوجيّ والعلميّ لاعتماد تقنيات التعامل عن بُعد، واستعمال الأسلوب الإلكترونيّ والابتعاد عن الأسلوب التقليديّ المّسم بالتعقيد والمدة الطويلة، وهذا من خلال التواصل عن طريق الأنترنت.

ويتأكّد ما ذكرنا آنفا عندما تمّ النصّ في قانون الاستثمار رقم: 22-18 على تجسيد الرقمنة كنظام جديد لأداء الهيئات المكلفة بالاستثمار، وذلك على النحو التالي:

❖ النصّ في المادة 2 من القانون الجديد على أنّ الهدف من إصداره هو تعميم استعمال التكنولوجيّات الحديثة.

❖ النصّ في المادة 18 الفقرة الثانية على أنّه من صلاحيّات الوكالة الجزائريّة لترقية الاستثمار بتسيير المنصّة الرقميّة للمستثمر.

¹-الكاهنة إرزيل، مرجع سابق، ص.60.

❖ إلزام بعض الإدارات ذات الصلة بالاستثمار بانتهاج الرقمنة، على غرار الإدارات المكلفة بالعقار، بوضع كافة المعلومات الخاصة بالعقار تحت تصرف المستثمر عبر المنصة الرقمية للمستثمر، تطبيقاً لنص المادة 6 من الفقرة الثالثة.

وتمّ التجسيد القانوني والتنظيمي لنظام الرقمنة عبر إنشاء منصة رقمية للمستثمر، في تكريسٍ مطلقٍ لحوكمة تسيير وإدارة العقار الصناعي، وهو ما جاء في مضمون أحكام المادة 23 من القانون رقم: 22-18 سالف الذكر، والتي جاء فيها: "نشأ منصة رقمية للمستثمر يُسند تسييرها إلى الوكالة، تسمح بتوفير كلّ المعلومات اللازمة، لا سيما منها فرص الاستثمار في الجزائر، والعرض العقاري والتحفيزات والمزايا المرتبطة بالاستثمار، وكذا الإجراءات ذات الصلة"، وتطبيقاً لأحكام هذه المادة، وبصدور المرسوم التنفيذي رقم: 22-298 المحدد لتنظيم الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار تضمنت أحكام المادة 27 منها يلي: "المنصة الرقمية للمستثمر هي الأداة الإلكترونية لتوجيه الاستثمارات ومرافقتها ومتابعتها منذ تسجيلها وخلال فترة استغلالها؛ حيث تمكّن هذه المنصة المستثمرين من الحصول على العقار الصناعي بكلّ مرونة وسهولة؛ فهي تهدف إلى توفير كلّ المعلومات التي يحتاج إليها المستثمر، من بينها الحصول على كلّ المعلومات الخاصة بالعقار، والتي يشرف على تسييرها والإشراف عليها كلّ من اللجنة الجزائرية لترقية الاستثمار والشبابيك التابعة لها؛ فوجود المنصة يزيل عقبة كبيرة للمستثمر وهي التعرف المسبق على نوع العقارات المتاحة لغرض الاستثمار؛ فمن جهة تعدّ المنصة الرقمية تجسيدا عملياً لمؤشري الشفافية والمساواة، باعتبار التعامل الرقمي مع الإدارة يجنب المستثمرين الاتصال المباشر مع الأفراد، وما ينجرّ عنه من أشكال الفساد الإداري والمالي، ومن جهة أخرى يسمح الفضاء الرقمي بتتبع الملفات المودعة لدى الهيئات المكلفة بالاستثمار عن بُعد؛ حيث تعدّ آلية فعّالة للرقابة على أعمال الإدارة ومحاربة كلّ أشكال التماطل والتعطيل غير المبرر لمصالح المستثمرين.

4- إعادة النظر في الهيئات المشرفة على الاستثمار، البحث عن الفعالية في التسيير:

ما يميّز قانون الاستثمار الجديد على غرار القوانين السابقة للاستثمار، نصّه على الهيئات المشرفة على متابعة ومراقبة المشاريع الاستثمارية وتخصيص فصل كامل، هو الفصل الثالث

الموسوم بـ "الإطار المؤسسي" لتحديد الوصف القانوني للهيئات المشرفة على الاستثمار، والتي حصرتها المادة 16 منه في المجلس الوطني للاستثمار والوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار¹. ما يهّمنا في هذه الدراسة هو معرفة ما إذا قدّم القانون رقم 18-22 وصفا قانونيا جديدا للهيئات المشرفة على الاستثمار أم احتفظ لها بالوصف نفسه في القوانين السابقة، وبالأخص القانون رقم: 16-19 سالف الذكر.

الجديد في هذا القانون يتعلّق خاصّة بالشبابيك المساعدة للوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار؛ حيث إنّ فكرة إنشاء شبابيك مساعدة للوكالة الوطنية للاستثمار، والتي تغيّرت تسميتها إلى "الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار" بموجب المادتين 16 و 18 من القانون 18-22، ليس مسألة جديدة بحكم أنّ القانونين 01-03 و 16-09 سالفَي الذكر، قد تضمّنَا ذلك، لكن مع فرق جوهريّ يكمن في أنّ القانون رقم: 18-22 تضمّن إنشاء الشبابيك التي تساعد الوكالة بموجب المادة 18 منه، باعتبارها شبابيك وحيدة²، لكن وفق وصفٍ مغاير تماما للشبابيك المعروفة في القانونين المذكورين أعلاه؛ حيث إنّ المعيار المعتمد في وضع هذه الشبابيك هو معيار المركزية واللامركزية في دراسة مشاريع الاستثمار، في حين وفي ظل سريان القانون رقم: 16-09 كان المعيار هو تقسيم المهام في دراسة الملفات، من خلال منح كلّ مركز تابع للوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وظيفة معيّنة خاصّة بجانب معيّن للاستثمار؛ كالأجراءات والمزايا أو إنشاء المؤسسات وغيرها، أما القانون رقم: 01-03؛ فقد اعتمد معيار مركزية إنشاء شباك وحيد لديه فروع في عدة مناطق، مُنحت له كلّ الصلاحيّات في تسيير ومتابعة مشاريع الاستثمار تحت وصاية الوكالة³.

وعليه نقول إنّ اعتماد معيار المركزية ولا مركزية في دراسة مشاريع الاستثمار، هو ربما ميزة إيجابيةّ جاء بها القانون رقم: 18-22؛ من حيث تعزيز المرونة على دراسة مشاريع الاستثمار عن طريق تكريس وظيفة تقاسم المهام بين الإدارة المركزية المكلفة بدراسة المشاريع الكبرى

¹ - جاء في مضمون أحكام المادة 16 من القانون رقم: 18-22، مرجع سابق، ما يلي: "الأجهزة المكلفة بالاستثمار هي: المجلس الوطني للاستثمار.

- الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار".

² - جاء في مضمون أحكام المادة 18 الفقرة الثالثة من القانون رقم 18-22، مرجع سابق، ما يلي: " تنشأ لدى الوكالة الشبابيك الوحيدة الآتية:

- الشبّاك الوحيد للمشاريع الكبرى والاستثمارات الأجنبية.

- الشبابيك الوحيدة اللامركزية".

³ - الكاهنة إرزيل، مرجع سابق، ص.75.

والاستثمارات الأجنبية وبين الشبابيك اللامركزية الوحيدة؛ لأن كلا النوعين من الشبابيك المنشأة مُنحت لها الأدوار نفسها في مسألة الإشراف على مشاريع الاستثمار؛ من حيث الإجراءات الواجب اتباعها، وكذا تقديم المساعدة والمرافقة للمستثمرين دون أن يتدخل أيّ شباك في مهامّ شباك آخر.

5- مقارنة تقييمية للقانون رقم: 22-18 المتعلق بالاستثمار وفق مقارنة الحوكمة

يمكن من خلال قراءة أولية للقانون رقم: 22-18 قيد الدراسة، من زاوية تكريس مؤشرات الحوكمة والأمن القانوني، والأحكام الجديدة المقحمة فيه، أن نستخلص مجموعة من الأحكام يمكن إجمالها في النقاط الآتية:

❖ القانون يعدّ إلى حدّ بعيد تكريسا مطلقا للحوكمة، في انتظار صدور النصوص التنظيمية المتعلقة به، ولا سيما ما يتعلّق بتسيير وإدارة العقار الصناعي، وأيضا يمتدّ هذا التكريس القانوني لحوكمة العقار الصناعي إلى تكريس فعليّ على أرض الواقع، حتى لا تبقى مجرد قوانين.

❖ إنّ الشرح المفصّل لمهامّ أجهزة الاستثمار، ولا سيما المجلس الوطني للاستثمار والوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار، وصدور المراسيم التنفيذية المنظمة لها بعد فترة وجيزة من صدور قانون الاستثمار الجديد، هو إضفاء لنوع من الشفافية والوضوح بالنسبة للمستثمر في النصوص القانونية والإجراءات الواجب اتباعها لتجسيد المشاريع، والقضاء على سلبيات عدم وضوح النصوص السابقة.

❖ ما يميّز قانون الاستثمار رقم: 22-18 هو تضمينه مجموعة من الأحكام والمفاهيم لم تكن واضحة أو غير منظمة بشكل دقيق في القوانين السابقة، على غرار القانون رقم: 19-06 سالف الذكر، خاصّة فيما يتعلّق ببعض المبادئ والمزايا والتحفيزات (ومنها العقار الصناعي)، ووضع أنظمة خاصّة مع إعطاء دورٍ آخر للهيئات المشرفة على الاستثمار، أبرزها الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار، مع احتفاظه ببعض المزايا وبعض الضمانات التي يرغب فيها المستثمرون، على غرار حرية تحويل الأموال والاستقرار أو الثبات التشريعيّ لنصوص قانون الاستثمار، كما أنّ القانون احتفظ بالقيود المفروضة على الاستثمار، وهي ضرورة حماية البيئة والصحة العمومية والمنافسة، مع إضافة عنصر ضرورة شفافية المعلومات المحاسبية والجبائية والمالية.

❖ كما أنّ هذا القانون أزال بعض المسائل التي أثارت انتقادات واسعة في ظلّ سريان القوانين السابقة، والتي من بينها رقمنة تسيير وإدارة العقار الصناعي، وهو ما كان يطالب به المستثمرون؛ فقد أبان المشرع من خلال إنشائه المنصة الرقمية للمستثمر، عن اتّباعه لمنهج مغاير لما كان سائداً في القوانين السابقة؛ من حيث إحداث القطيعة مع السلوكيات والآثار السلبية التي كانت تكتنف التسيير التقليديّ لملفات المستثمرين، والاعتماد على آليات فعّالة تكرس مبادئ الشفافية والمساواة خاصة من الناحية العملية.

مبدئياً نستطيع الحكم على القانون الجديد، بأنّه قانون وُضع وفق منهج اقتصاديّ مميز، يندرج في مسار انتهاج الدولة لسياسة البحث الحقيقيّ، لكلّ ما من شأنه تحقيق الثروة للاقتصاد الجزائريّ في إطار التنمية الشاملة المستديمة، في انتظار صدور الأطر التنظيمية للعقار الصناعي ليكتمل الإطار التنظيميّ للاستثمار، ومنه يُمكن الحكمُ نهائياً على مدى تكريس الإطار القانونيّ الجديد للعقار الصناعي لمعايير الحوكمة والأمن القانونيّ، في انتظار دراسة مدى التكريس العمليّ والواقعيّ لهذه المعايير.

إنّ هذا القانون، وبالرغم من الإيجابيات التي تضمّنها، إلا أنه يعرف صعوبات في التجسيد، على غرار باقي القوانين السابقة على النحو التالي:

● عدم تهيؤ الظروف من الناحية العملية لتجسيد بعض المفاهيم الحيوية أبرزها اعتماد مبدأ الشفافية ونظام الرقمنة؛ إذ أنّ تجسيد ذلك مرهون باعتماد المبدأ والنظام نفسه في القطاعات الاقتصادية والإدارية الأخرى.

● مدى استعداد الهيئات المكلفة بتسيير العقار الصناعي للاعتماد على الرقمنة واتّباعها للأساليب الحديثة في التسيير والدخول إلى عالم الأعمال كشريك استراتيجيّ فعّال في مجال الاستثمار، ووضع حدّ للممارسات الإدارية السلبية التي كانت إلى حد بعيد مرهونة بنوع من الأداء التقليديّ المألوف.

غير أنّ الظروف الوبائية الأخيرة من خلال جائحة كورونا كوفيد-19 جعلت من التحوّل الرقميّ حتمية وضرورة قصوى، دفعت السلطات العمومية إلى إعادة النظر في الأنماط التقليدية للتسيير، ومنها تسيير وإدارة العقار الصناعي والتحوّل السريع إلى التسيير الرقميّ، ومن جهة أخرى

الفصل الثاني.....الضوابط القانونية للعقار الصناعي وفق مؤشرات الأمن القانوني

أدت الجائحة إلى تجاوز المواطنين -ومنهم المستثمرون- مع الآلية الإلكترونية بعد ما كانت هذه الآلية تشهد ترددا كبيرا من أغلبية المواطنين.

المبحث الثاني: مقارنة تقييمية للإطار القانوني للعقار الصناعي في ظل أعمال

الأمن القانوني كمبدأ من مبادئ الحوكمة

يعدّ الأمن القانوني من أكثر المفاهيم تداولاً في المجال القانوني حالياً، ولا سيما عندما يتعلّق الأمر بتقييم مدى تطبيق نظام قانوني معيّن لمبادئ الحوكمة والإدارة الرشيدة؛ حيث يرتبط مبدأ الأمن القانوني بالعديد من الاعتبارات المهمة التي كانت محلّ دراسات كثيرة في الأنظمة القانونية المقارنة كحقوق الإنسان أو دولة القانون، كما أنّ البعد الاقتصادي لهذا المبدأ يعدّ من المسائل المهمة، وهذا لتأثيراته الكبيرة على هذا المجال، فكثيراً ما يوجّه النقد للأنظمة القانونية لاقتصاديات الدول وللاستثمار، على أساس عدة عوامل تتعلّق بالأخصّ بتضخّم النصوص القانونية أو عدم استقرار القوانين، نتيجة تغييرها المتكرّر بسبب مقتضيات النظام العامّ الاقتصاديّ أو الضبط الاقتصادي¹.

أولت الجزائر اهتماماً كبيراً بالاستثمار والعقار الصناعي بالخصوص، من خلال وضع منظومة تشريعية خاصّة شهدت تعديلات عديدة، في محاولة من المشرّع الجزائري للتكيف مع وضعية الاقتصاد الوطنيّ، وكذا مواكبة مختلف التطوّرات الاقتصادية في العالم، مع رغبته في الوصول إلى نظام قانونيّ موحد يتّسم بالجودة والوضوح، الاستقرار، الشفافية وعدم التعارض مع التشريعات الأخرى المرتبطة معه ومع القواعد والتنظيمات الدولية الصادرة لدعم وحماية الاستثمار. إلا أنّ كثرة النصوص القانونية وعدم جودتها، وتضاربها أحياناً يوحي بعدم الثقة والاطمئنان لدى المستثمرين، خاصّة لما قد تتضمنه من غموض ومفاجآت لم تكن في حسابهم وتوقعاتهم، وهنا تتجلى أهمية الأمن القانوني في تشريعات الاستثمار بصفة عامّة وتشريعات العقار الصناعي بصفة خاصّة؛ حيث يعدّ أهمّ العوامل الجاذبة للاستثمار.

ونستعرض من خلال هذا المبحث في **المطلب الأول** أسس ومرتكزات مبدأ الأمن القانوني، ومظاهر تأثير تطبيق هذا المبدأ على الإطار القانوني من النواحي الشكلية، الموضوعية والإجرائية؛ حيث نتطرّق إلى جودة النصوص القانونية، الاستقرار القانوني، وكذا ظاهرة التضخّم التشريعيّ،

¹ عبد اللطيف والي، كمال بوعباية، (الأمن القانوني في التشريع الجنائي الجزائري)، مجلة الأبحاث القانونية والسياسية، جامعة سطيف 2، المجلد 3، العدد 2، 2021، ص. 328.

لنتناول في المطلب الثاني تحليل مدى تكريس المشرع الجزائري لمبدأ الأمن القانوني ضمن منظومتَي الاستثمار والعقار الصناعي.

المطلب الأول: أسس ومرتكزات مبدأ الأمن القانوني كمؤشر من مؤشرات الحوكمة

إنّ مصطلح الأمن القانوني هو مصطلح يصعب تحديد تعريف جامع ومانع له، على أساس أنه مصطلح متعدّد المظاهر والتطبيقات ومنتشعب المعاني وواسع الدلالات، فضلا عن حضوره الدائم في الكثير من الحالات¹؛ حيث تتداخل المفاهيم المشابهة لهذا المصطلح، والتي يمكن اعتبارها أحيانا من العناصر أو المبادئ التي يقوم عليها مبدأ الأمن القانوني كالثقة المشروعة والاستقرار القانوني.

وقد عرّف جانب من الفقه الأمن القانوني بأنه: "هو حقّ كلّ فرد في الشعور بالأمان من القانون أو القاعدة القانونية، وحقّه في استقرارها وعدم تعرضها للتغيير المفاجئ عليها"². كما قدّم مجلس الدولة الفرنسيّ تعريفا للأمن القانوني بأنه: "مبدأ يقضي أن يكون المواطنون دون كبر عناء في مستوى تحديد ما هو مباح وما هو ممنوع من طرف القانون المطبق، للوصول إلى هذه النتيجة ويتعيّن أن تكون القواعد المقرّرة واضحة مفهومة وألا تخضع في الزمان إلى تغييرات متكرّرة أو غير متوقّعة"³.

وما يمكن ملاحظته بهذا الخصوص هو أنّ التعريفات الفقهية جلّها تتفق بأنّ الهدف من الأمن القانوني هو شعور أفراد المجتمع بالأمان والاستقرار اتّجاه النصوص القانونية، أو بمعنى آخر توفير حماية للمراكز القانونية للأفراد والمخاطبين بالقاعدة القانونية والمتعاملين الاقتصاديين، وبثّ الثقة في نفوس المتعاملين مع السلطات العموميّة.

¹- عبد المجيد غميحة، (مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي)، مجلة الملحق القضائي، الملحق العالي للقضاء، المغرب، 2009، ص.4.

²- فهد بن محمد الشقحاء، الأمن الوطنيّ تصوّر شامل، الطبعة الأولى، مركز الدراسات والبحوث، أكاديمية نابف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2004، ص. 14. نقلا عن: عبد اللطيف والي، مرجع سابق، ص.330.

³- التقرير العامّ لمجلس الدولة الفرنسيّ لسنة 2006، والذي جاء فيه:

"Le contenu du principe: "Le principe de sécurité juridique implique que les citoyens soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le droit applicable. Pour parvenir à ce résultat, les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles".

نقلا عن: عبد المجيد غميحة، مرجع سابق، ص.7.

وتجب الإشارة هنا إلى أنّ تطبيق مبدأ الأمن القانونيّ تعترضه جملة من المعوقات التي يمكن أن تؤثر سلبا على تكريسه فعليًا، بما تُشيعه من شكّ وارتياب في نظام قانونيّ معيّن، بشكل ينتشر معه انعدام الأمن القانونيّ، ويتجلّى ذلك بالخصوص في:

❖ التضخّم التشريعيّ.

❖ عدم الاستقرار القانونيّ.

❖ عدم جودة النصوص.

لذلك ونظرا لانعكاسات السلبية لهذه المظاهر على مبدأ الأمن القانونيّ، يتمّ اللجوء إلى تقييم مخاطر عدم الأمن القانونيّ ووضع خلايا وفرق عمل خاصّة لليقظة القانونية، من أجل تقييم أداء النصوص القانونية في الواقع العمليّ.

من جملة المسائل المعتمدة بهذا الخصوص التقييم القبليّ الذي يهّم المرحلة السابقة على وضع القاعدة القانونية؛ حيث يتمّ في هذه المرحلة دراسة مدى الأخذ بعين الاعتبار لعدّة عوامل مرتبطة بحسن تطبيق القاعدة القانونية؛ كالمصلحة العامّة، وصعوبة المادّة المعنيّة بالقاعدة، والفئة المستهدفة، ومدى تقبّل القاعدة، فضلا عن تكوين واضعيّ مشاريع القوانين لضمان جودة تحرير القاعدة القانونية.

إلى جانب ذلك؛ فهناك التقييم البعديّ المرتبط بتضخّم القوانين وعدم الانسجام بين مختلف النصوص القانونية، وأثر التعديل المفاجئ للقوانين ومدى انزعاج الفئة المعنيّة بذلك، فضلا عن تتبّع صدور المراسيم التطبيقية للقوانين التي يؤدي عدم صدورها إلى شلّ القوانين¹.

واستنادا إلى ذلك يهدف مبدأ الأمن القانونيّ إلى حماية الأفراد من الآثار الثانوية السلبية للقانون، ولا سيما عدم الانسجام، أو تعقّد القوانين والأنظمة، أو تعديلها المتكرّر، وما يخلف ذلك من انعدام للأمن القانونيّ.

وعلى هذا فإنّ الأمن القانونيّ يتطلّب مناخا قانونيا سليما، بدءا من جودة إعداد وتحرير القاعدة القانونية إلى استقرارها حماية للمراكز القانونية، وصولا إلى سهولة تطبيقها وتنفيذها على الوجه المطلوب.

¹- عبد المجيد غميجة، مرجع سابق، ص.15.

الفرع الأول: مؤثر جودة التشريع كمرتكز لتحقيق الأمن القانوني

يعدّ التشريع الجيد أداة لدعم الإدارة الرشيدة وتعزيزها، وذلك من خلال تكريس القواعد القانونية لمبادئ الإدارة الرشيدة، كمبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون؛ فتكون الإدارة مستندة في القرارات التي تصدر عنها إلى قواعد قانونية محدّدة وواضحة المعالم، صادرة بشكل منهجي واضح، تعكس التوجّهات السياسيّة والاقتصاديّة للدولة، وتحمي المراكز القانونيّة للمخاطبين بهذه القواعد القانونيّة.

في المقابل؛ فإنّ الصياغة التشريعيّة المعيبة تسهم في عرقلة الجهود الوطنيّة عن تطبيق الإدارة الرشيدة والتنمية، فالعلاقة بين القانون والتنمية -التي هي عالقة تفاعل وتناغم- تنعدم بسبب ضعف القواعد القانونيّة في صياغتها والتعبير عنها¹.

إنّ أهميّة الصياغة التشريعيّة تنبع من اعتبارها الأداة الرئيسة التي تسهم في الوصول إلى الغرض من التشريع والغاية التي يسعى المشرع إلى تحقيقها، من خلال إصداره للقواعد القانونيّة، وهذا يستلزم بالضرورة أن تكون صياغة التشريعات في منتهى الوضوح والدقة ومنسجمة مع الدستور، وأن تكون غير متعارضة مع القوانين الأخرى، بالإضافة إلى ضرورة أن تكون مفهومة لدى المخاطب بالقانون، وسهلة التفسير والتطبيق.

فالاهتمام بمسألة الصياغة التشريعيّة ليس مجرد اعتناء بكلّ من الجانب الشكليّ والإجرائيّ منها، وإنما يمتدّ الأمر إلى السعي نحو الوصول إلى تطبيق دولة القانون والحكم الرشيد، وذلك من خلال سنّ تشريع جيد ومتطورّ وقابل للتطبيق على الجميع على قدم المساواة؛ فنوعيّة الصياغة التشريعيّة تعدّ مكوّناً مهماً من مكوّنات الإدارة الرشيدة؛ لما لها من أثر على المستوى الاجتماعيّ والاقتصاديّ والسياسيّ للدولة، ناهيك عمّا للصياغة التشريعيّة الجيدة من دور جوهريّ في عمليّة الإصلاح القانوني².

¹-ليث كمال نصرأوين، مرجع سابق، ص.383.

²-المرجع نفسه، ص.384.

وتتحدّد متطلبات تحقيق مؤشّر الجودة في المعايير التالية:

أولاً: مراعاة ضوابط الإحالة إلى الأنظمة والتعليمات

إنّ مسألة الإحالة إلى الأنظمة (اللوائح والتعليمات) في النصوص التشريعية تنطوي على خطورة مخالفة القواعد الدستورية وإهدار دور السلطة التشريعية في سنّ القوانين، على اعتبار أنّ هذا الدور هو اختصاص أصيل لها وفقاً لمنطوق النصوص الدستورية، ويجسّد مبدأ "الأمة هي مصدر السلطات"¹، وعليه؛ فإنّ من شأن كثرة الإحالات على التنظيمات خاصة في المسائل الجوهرية أن يقوّم من دور السلطة التشريعية في التشريع ويعلّ من يد السلطة التنفيذية في ممارسة هذه الصلاحية، غير أنّه في النصوص التطبيقية والأحكام التي تتطلّب نوعاً من التفصيل، يظهر دور السلطة التنفيذية في إصدار التنظيمات والتعليمات المناسبة، والذي هو من صميم اختصاصها، تمارسه ضمن حدود قواعد الأحكام القانونية التي تنظّم الإحالة.

ثانياً: ضمان الدقة في اللغة والوضوح والانسجام التشريعي

يُقصد بالدقة -بوجه عام- استعمال الألفاظ حسب معناها الصحيح وفي موضوعها، ويُقصد بالوضوح أن تعبر الكلمات والعبارات عن المقصود بسهولة ويسر؛ بحيث يستطيع القارئ أن يقف على حقيقة المراد من النصّ دون عناء².

إنّ لغة التشريع كما بيّنها الفقيه عبد الرزاق السنهوري، يجب أن تكون واضحة ودقيقة؛ فاللغة المعقّدة تجعل القانون مغلقاً، كما أنّ اللغة غير الدقيقة تجعل القانون مُبهماً؛ فيجب أن يكون للتشريع لغة فنية خاصة به، يكون كلّ لفظ فيها موزوناً محدود المعنى، ولا يجوز أن يتغيّر معنى اللفظ الواحد باستعماله في عبارات مختلفة؛ فإذا عبّر عن معنى بلفظ معيّن وجب ألا يغيّرها اللفظ إذا أريد التعبير عن هذا المعنى مرّة أخرى، وألا يتنافى أن تكون لغة التقنيين غنيّة، مع كونها بسيطة تنزل إلى مستوى فهم الجمهور³.

¹- دليل صياغة التشريعات الثانوية، إعداد ديوان الفتوى والتشريع، وزارة العدل ومعهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين، الطبعة الأولى، 2000، ص.97. نقلاً عن: ليث كمال نصرأوين، مرجع سابق، ص.412.

²- مصطفى عليوة فتح الباب، أصول سنّ وصياغة وتفسير التشريعات، أصول سنّ وصياغة وتفسير التشريعات دراسة فقهية علمية مقارنة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة كوميث، الكويت، 2007، ص.994-995. نقلاً عن: ليث كمال نصرأوين، مرجع سابق، ص.415.

³- نوال إيراديين، مرجع سابق، ص.106.

ثالثا: الإحاطة بكافة الجوانب الفنية والتقنية بموضوع التشريع

يجب على التشريع أن يتناول جميع أركان الموضوع محلّ التشريع وعناصره؛ من حيث تعريفه، وعناصره، والسبل الكفيلة بممارسته أو تطبيقه، والحقوق والالتزامات المترتبة عليه، والعقوبات المقررة في حال مخالفة الأحكام السابقة، وتنظيم كافة الجوانب الفنية والتقنية المتعلقة بموضوع التشريع، وتتبع أهمية عوامل جودة الصياغة التشريعية من أن لها تأثيرا مباشرا في إخراج قواعد قانونية سليمة وخالية من الأخطاء؛ فعيوب الصياغة التشريعية ومشكلاتها هي من أهم الموضوعات ذات الصلة الوثيقة بالصياغة التشريعية الجيدة¹.

ومن أهم العيوب التي قد تصيب الصياغة التشريعية والتي تؤثر على جودة التشريع، الخطأ، الغموض، التعارض، النقص أو التكرار.

الفرع الثاني: مؤشر الاستقرار القانوني أو الثبات التشريعي كمرتكز لتحقيق الأمن القانوني

يشترط في التشريعات بجميع أنواعها وأشكالها نوعا من الثبات والاستقرار والابتعاد عن التعديل الدائم للنصوص القانونية، مما يؤثر على استقرار الأوضاع والحقوق المكتسبة².

إنّ الاستقرار القانوني هو الاستمرار في مدة زمنية؛ لأنّ النصّ القانوني وُضع ليستمر ويستقرّ لیساير وضعيات مختلفة في الحاضر والمستقبل، والغاية منه استقرار المعاملات والحقوق الشخصية للأفراد، وعلى المشرع مراعاة هذه الأمور حين يقرّر التعديل أو الإلغاء.

إنّ النصوص القانونية لم توضع لكي تكون أبدية، ولم تُشرع لكي تكون مؤقتة، إنّما وُجدت لتصلح وتُطبّق لمدة زمنية طويلة³، إلا إذا استدعت الضرورة الملحة إعادة النظر فيها، فالنصّ لقانونيّ المستقرّ يكسب الثقة لدى المخاطب به، يجعله ذا قوة وقيمة شرعية؛ حيث يكون تعديله خاضعا لمتطلبات موضوعية تهدف إلى البحث عن الأفضل، وأن لا تعديل من أجل التعديل فقط.

كما أنّ عدم استقرار النصوص القانونية لمدة طويلة يؤدي إلى فتح باب المبالغة في إصدار النصوص، مما يتعارض بصورة مباشرة مع تحقيق الأمن القانوني، ويزعزع ثقة المخاطبين بالقواعد القانونية، هذه الثقة التي يصلح عليها "مبدأ الثقة المشروعة"، والمقصود بهذا المبدأ عدم مباغته أو

¹- ليث كمال نصرأوين، مرجع سابق، ص.416.

²- حورية أورك، مبادئ الأمن القانوني في القانون الجزائري وإجراءاته، أطروحة دكتوراه فرع قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017-2018، ص.93.

³- علي فيلاي، مقدمة في القانون، دار مرقم للنشر، الجزائر، 2010، ص.236.

مفاجأة الدولة للأفراد بما تُعلنه من قوانين وقرارات ولوائح تنظيمية تخالف التوقع المشروع للأفراد، وعليه يرتبط مبدأ الثقة المشروعة ارتباطا وثيقا بفكرة الأمن القانوني، وتعدّ صورة من صورها، ومعنا ذلك أنّ القواعد العامة المجردة التي تصدر من السلطة التشريعية في صورة قوانين أو تصدر عن السلطة التنفيذية في صورة لوائح إدارية، يجب ألا تصدر بطريقة فجائية مباغتة تصطدم مع التوقعات المشروعة للأفراد، والمبنية على أسس موضوعية مستمدة من الأنظمة القائمة على هدي من السياسات الرسمية المعلنة من جانب السلطات العامة، والوعود والتأكيدات الصادرة عنها¹.

إنّ أهمّ مجال يحتاج إلى الثبات التشريعيّ المقترن بالتّحيين، مجال النشاط الاقتصاديّ، لكونه بطبيعته نشاطا حيويًا وممتدا وغير ظرفي، وخاضعا للتقلّبات الاقتصادية والمالية، ولذلك ينبغي أن تكون هناك فكرة واضحة عن المراكز القانونية ليس في الحاضر فقط، ولكن في المستقبل أيضا، ولذلك فإنّ الأمن القانوني لا يعني حماية المراكز القانونية القائمة فقط، وإنّما يعني أيضا وبالقوة نفسها، احترام التوقعات والآمال المشروعة².

الفرع الثالث: التضخّم التشريعيّ أو الإسراف التشريعيّ

يذهب الفقيه (سافاتيه)، وهو بصدد عرضه لظاهرة التضخّم التشريعيّ، بالقول إنّ الظاهرة التضخميّة تتجلّى إما من خلال ازدياد عدد القوانين الصادرة في ميدان معيّن في كلّ سنة، دون أن تكون هناك ضرورة ملحة إليها، أو من خلال تكدّس النصوص القانونية مع مرور الزمن وتطويل القوانين التي تشرّد في أغلب الأحيان خارج ميدانها أو تتيه في الثرثرة، وهي تسهم في جعل القانون صعب المنال إلى حدّ بعيد وغير مستقر³.

إنّ التضخّم في المجال القانوني يُراد به كثرة النصوص القانونية التي تحكّم مسألة معيّنة؛ بحيث توجد نصوص قانونية لا تطبق لها في الواقع، وتؤدي إلى إرباك العمل بنصوص قانونية أخرى، علما أنّ الصياغة التشريعية الحديثة تتطلب الاكتفاء بنصّ أو بقاعدة قانونية واحدة⁴، وهو

¹ - عبد اللطيف والي، مرجع سابق، ص. 332.

² - عليان بوزيان، (أثر فعالية القاعدة الدستورية ودورها في تحقيق الأمن القانوني)، مداخلة بالملتقى الوطني بجامعة المدينة، يومي 11 و12 نوفمبر 2014، ص. 10.

³ - نقلا عن: عبد الوهاب وهيب، (الأمن القانوني وتأثيره على استقرار المعاملات القانونية)، الجامعة القانونية المغربية الافتراضية، 2020، تاريخ الاطلاع 22 ديسمبر 2020، متوفر على الموقع <https://www.aljami3a.com>

⁴ - محمد سليمان الأحمد، خواطر مدينة، أفكار وآراء في القانون المدني، مؤسسة حمدي للطباعة، السليمانية، ص. 142. نقلا عن: نوال إراديّين، مرجع سابق، ص. 106.

ما أشار إليه الفقيه مونتسكيو حين قال: "بما أنّ القوانين غير المُجدية تُضعف القوانين الضرورية، فإنّ تلك التي يمكن التهرب منها تضعف التشريع"¹.

بهذا فإنّ التضخّم التشريعي "L'inflation législative" يُقصد به كثرة وتعدّد التشريعات الناجمة عن سنّ العديد من القوانين، وما يتبعها من إجراءات تعديلية، وكذا إتباع التعديل بتعديلات أخرى، كما يُقصد به وجود عدد كبير من القوانين المتشابهة غير محدّدة الصياغة القانونية، والتي تختلف المحاكم في تفسيرها في قضايا مشابهة.

لكنّ مفهوم التضخّم يمتدّ ليشمل كذلك كلّ الحالات التي يكون فيها حجم التشريع كبيراً بشكل غير مبرّر، أو يحوي نصوصاً مكرّرة أو نصوصاً تتعارض مع نصوص أخرى، أو وجود مجموعة من الاستثناءات التشريعية على القاعدة القانونية؛ بحيث تطغى على الأصل العام لهذه القاعدة أو تلك.

هذا ما أدى إلى تعدّد التفسيرات لنصّ قانوني واحد بسبب الأخطاء التي ترتكبها السلطات التنفيذية مراراً في النصّ التشريعي، سواء عن طريق المخالفة المباشرة لأحكام بتجاهل وجودها تجاهلاً كلياً أو جزئياً، أو عن طريق إصدار نصوص تنظيمية لتنفيذ النصّ التشريعي غير النصّ التشريعي الواجب التطبيق، أو إغفال النصوص التشريعية الموجودة وعدم تطبيقها عند اتّخاذ القرارات التنفيذية².

كما تحدّث هذه المخالفات نتيجة عدم التأكّد من وجود قاعدة قانونية بسبب كثرة التعديلات التي تؤدي إلى سنّ قاعدة قانونية جديدة أو مكّملة لقاعدة قانونية أخرى، ممّا يطرح البحث في تحديد كلّ القواعد المعدّلة أو الملغاة، والتي لا تزال سارية المفعول رغم صدور تشريع جديد.

¹ - وجاء النصّ الأصلي للفقيه مونتسكيو كما يلي:

"Comme les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires, celle qu'on peut éluder affaiblit la législation".

In : M.Cumyn, M.Samson, "L'inflation législative", **chaire de rédaction juridique**, France, 2019. Consulté le 22 décembre 2020, Voir le lien <https://www.redactionjuridique.chaire.ulaval.ca/linflation-legislative> , consulté le 25/12/2020.

² -نوال إيراديين، مرجع سابق، ص.107.

المطلب الثاني: التكريس القانوني للأمن القانوني في مجال الاستثمار والعقار الصناعي

تسبق كلّ عملية استثمار جاد، عملية اتخاذ القرار الاستثماري، والذي يستند في مفهومه على مبدأ الرّشادة؛ أي البحث في كيفية استخدام الموارد؛ بحيث يصل إلى توظيف تلك الموارد الاقتصادية أحسن استخدام ممكن من بين عدّة استخدامات متاحة¹.

ومن هنا يمكن تعريف القرار الاستثماري، بأنّه ذلك القرار الذي يقوم على اختيار البديل الاستثماري الذي يعطي أكبر عائد من بين بديلين على الأقل، من خلال دراسة جدوى تمرّ بعدة مراحل في إطار منهجيّ معيّن تنتهي بتقييم نجاعة وقابلية هذا البديل للتنفيذ².

تعدّ دراسة الجدوى الاقتصادية قاعدة اتخاذ القرار الاستثماري، وتمرّ منهجياً بعدة مراحل، تؤدّي فيها دراسة الجدوى القانونية دوراً أساسياً لعدّة اعتبارات: أولها، لمكانتها في دراسة الجدوى المبدئية التي تسمح بمعرفة مدى إمكانية تأسيس المشروع من عدمه، ضمن النظام القانوني الساري في الدولة. ثانياً، تهدف إلى تحليل القوانين وتشريعات الاستثمار المنظمة للمشروع والمؤثرة فيه؛ من حيث الحوافز والقيود، بالإضافة لاختيار الشكل القانوني للمشروع³.

بالتالي يتوقّف نجاح المشروع على القرار الاستثماري، الذي يتأثّر بدوره بدراسة الجدوى القانونية التي تركّز على الإطار القانوني المنظم للاستثمار في الدولة المستضيفة للمشروع ومدى تكريسه الفعلي لمبادئ الأمن القانوني.

الفرع الأول: قراءة في مدى جودة التشريع المتعلّق بالعقار الصناعي في الجزائر

إنّ المشرّع الجزائريّ حاول ومنذ الاستقلال إعطاء أهمية بالغة للنظام القانوني للاستثمار، ومنه بالنتيجة النظام القانوني للعقار الصناعي، لما له من دور أساسيّ وجوهريّ في بعث الاقتصاد الوطني، وتحقيق أهداف السياسات الحكومية باختلاف النهج المتّبع في كلّ مرحلة من المراحل التاريخية التي مرّت بها الجزائر، وقد نتج عن ذلك منظومة قانونية مهمة مختلفة المصادر

¹ - لتفصيل أكثر، راجع :

B.Deffains, E.Langlais, *Analyse économique du droit. Principes, méthodes, résultats*, Bruxelles, De Boeck SUP, 1^{er} édition, 2009, p. 20.

نقلا عن يعقوب بن ساحة، محمد بن الأخضر، (الأمن القانوني في مواجهة الضبط الاقتصادي في الجزائر)، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة ورقلة، المجلد 12، العدد 5، 2018، ص.265.

² - عبد المطلب عبد الحميد، دراسة الجدوى الاقتصادية لاتخاذ القرارات الاستثمارية، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، مصر، 2006، ص 37-38.

³ - يعقوب بن ساحة، محمد بن الأخضر، مرجع سابق، ص.265.

التشريعية، تضمّنت قوانين، وأمر، مراسيم تنفيذية وتشريعية، قرارات وزارية ولوائح، أحاطت هذه المنظومة القانونية بكافة جوانب مجال الاستثمار عامة والعقار الصناعي خاصة، والذي هو موضوع بحثنا، بداية من إجراءات تكوين حافظة العقار الصناعي إلى تسيير وإدارة هذه الحافظة بمختلف مكوناتها، وصولاً إلى الإطار القانوني المنظم لاستغلال العقار الصناعي الموجه للاستثمار، في محاولة من المشرع الجزائري لتكثيف هذا الإطار القانوني مع المتغيرات والحركية الكبيرة التي يشهدها قطاع الاستثمار، والبحث عن المنظومة القانونية الأمثل لترشيد تسيير وإدارة واستغلال العقار الصناعي.

من خلال دراستنا للإطار القانوني للاستثمار والعقار الصناعي، يتبين لنا شمولية هذا الإطار القانوني؛ بحيث أحاط قانونياً بكافة الجوانب الفنية والتقنية لتسيير وإدارة واستغلال العقار الصناعي، كما يلاحظ محاولة المشرع الجزائري للتكثيف مع المتغيرات الجديدة ومتطلبات المستثمرين، من خلال إدخال تعديلات على قوانين الاستثمار، تضمّنت هذه التعديلات امتيازات عديدة، خاصة امتيازات منح العقار الصناعي، والتي كانت غالباً تهدف، بالإضافة إلى جذب الاستثمارات، وتوجيه هذه الاستثمارات إلى مناطق محددة مسبقاً، تهدف إلى تحقيق سياسة الدولة الرامية إلى إعادة التوازن الإقليمي للتنمية، منها استحداث المناطق الخاصة والمناطق الواجب ترقيتها.

غير أنه من المنظور الشكلي، وفي محاولة لإسقاط مبادئ الأمن القانوني على هذه المنظومة القانونية، يتبين لنا وجود قصور واختلالات قد ترهن مساعي المشرع الجزائري، الهادفة لوضع إطار قانوني مثالي لتسيير وإدارة العقار الصناعي، يمكن توضيح هذه الاختلالات التي تُنقص من جودة النصوص القانونية ونوعيتها فيما يلي:

❖ **الفوضى الاصطلاحية:** أو فوضى المصطلحات، كما تطرّقنا إليه سابقاً في دراستنا للإطار المفاهيمي للعقار الصناعي؛ حيث كان على المشرع الالتزام بالثبات في استخدام المصطلحات المعبرة عن العقار الصناعي، وأن يتقادم استخدام المصطلحات المترادفة للمفهوم نفسه قدر الإمكان.

❖ **كثرة الإحالات على الأنظمة والتعليمات خاصة الإحالة الخارجية من قوانين الاستثمار إلى المراسيم التنفيذية، وكذا الإحالات داخل التشريع نفسه من مادة إلى مادة أخرى.**

❖ **تأخر صدور المراسيم التنفيذية للقوانين:** وما ينجرّ على ذلك من فراغ قانوني في هذا المجال، ومثال على ذلك عدم صدور النصوص التنظيمية للقانون رقم: 16-09 سالف الذكر، إلى حد الآن، وهو ما يعيق تطبيق الأحكام الجديدة التي جاء بها هذا القانون، على الرغم من أنّ المشرّع استبق إمكانية حدوث فراغ قانوني حينما أشار في المادة 38 من هذا القانون إلى أنّ النصوص التنظيمية للأمر رقم: 01-03، المتعلّق بتطوير الاستثمار تبقى سارية المفعول إلى غاية صدور النصوص التنظيمية المتخذة لتطبيق القانون رقم: 16-09¹.

❖ **تكرار الأحكام والنصوص القانونية:** خاصة تلك المتعلقة بصلاحيات الهيئات المكلفة بالإدارة والتسيير، ومثال على ذلك ما تضمنته الأمر رقم: 01-03 سالف الذكر، في الفصل الثاني من الباب الرابع منه تحت عنوان: "الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار"؛ حيث نصّ على مهامّ هذه الوكالة، بالإضافة إلى مهامّ الشباك الوحيد الذي ينشأ ضمنها، ليعود المشرّع بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 01-282 سالف الذكر، لتفصيل المهام نفسها في الباب الثالث من المرسوم، ويخصّص الفصل الثالث للشباك الوحيد للوكالة، ومنه فإنّ هذا التكرار في الأحكام يمكن أن يؤدي إلى تناقض أو تعارض النصوص القانونية، وهي من العيوب التي تصيب الصياغة التشريعية وتؤثر في الأمن القانوني، بالإضافة إلى ما تخلقه من تشتت المخاطبين بهذه القواعد القانونية والمهتمين بين نصّين قانونيين يتضمّنان الأحكام نفسها للموضوع نفسه، لهذا كان من الأفضل للمشرّع الجزائري في المثال الذي سبق والحالات الكثيرة المشابهة، إما الاكتفاء بالإشارة إلى إنشاء الهيئة في قانون الاستثمار، وعدم التطرّق إلى المهام والصلاحيات إطلاقاً لتصدر في مرسوم تنفيذي خاصّ بذلك، وإما إصدار تقنين واحد يجمع بين أحكام الاستثمار والنصوص القانونية المنظمة لجميع أجهزة الاستثمار، وهو ما نراه أكثر تناسباً في هذا المجال، ويدخل في إطار تطبيق الصياغة التشريعية الحديثة التي تتطلب الاكتفاء بالتقنين الواحد للموضوع الواحد.

❖ **الصياغة القانونية غير الدقيقة،** ومنها التشابه بين تسمية القوانين والمراسيم التنفيذية لها. مثال على ذلك الأمر رقم: 08-04 المتضمّن شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، والمرسوم التنفيذي رقم: 09-152، والذي يحدّد كذلك شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة

¹ - انظر: المادة 38 من القانون رقم: 16-09، مرجع سابق.

للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية؛ حيث يتبادر لنا أولاً باعتبار النص الأول أنه بمرتبة القانون، والنص الثاني مرسوم تنفيذي؛ حيث إن المرسوم رقم: 19-152 هو نص تنظيمي يطبق أحكام الأمر رقم: 08-04، غير أنه عند قراءة مضمون النصين القانونيين يتضح لنا أن المرسوم التنفيذي رقم: 19-152، هو متمم ومعدل للأمر رقم: 08-04 سالف الذكر.

❖ فيما يخص تسمية القوانين المنظمة للاستثمار، تداول المشرع في القوانين الصادرة في هذا المجال بين مصطلح تطوير الاستثمار وترقية الاستثمار، رغم أن التغيير في التسميات لم ترافقه تعديلات تتناسب مع المصطلح، ولذلك يستحسن أن يأخذ المشرع بأسماء القوانين التي استقرت مسمياتها في العمل القانوني وأصبحت بمثابة مبادئ عامة¹؛ حيث كان على المشرع استخدام مصطلح " قانون الاستثمار " كتسمية موجزة وواضحة.

الفرع الثاني: تكريس الاستقرار القانوني والثبات التشريعي كضمانة لاستقطاب الاستثمار

إنّ الغاية الأهمّ في إدراج أحكام تكرس مبدأ الأمن القانوني في النظام القانوني هو تحقيق الاستقرار القانوني والثبات التشريعي وحفظ الحقوق المكتسبة للأطراف المتعاقدة مع الدولة، ذلك أنّ تطبيق أية تعديلات أو إلغاءات على القانون الساري وقت إبرام العقد، قد يؤدي إلى قلب التوازن العقدي وتوجيه اقتصاديات العقد لصالح الدولة وإلحاق الضرر بالطرف الآخر².

الهدف من تكريس الثبات التشريعي في قانون الاستثمار، يعدّ من بين التحفيزات التي تجعل المستثمر على علم بالقواعد القانونية المنظمة لعلاقته العقديّة مع الدولة التي أقام بها استثماره، ممّا يسمح له بضمان الاستثمار ومردوديّته، كما أنّ الهدف من تمسك المستثمر الأجنبيّ بشرط الثبات التشريعيّ هو الحفاظ على توازن العلاقة العقديّة³.

لقد بادر العديد من الدول في صياغة القوانين المنظمة للاستثمار بالتعهد من خلالها بتثبيت النظام القانوني لقانون العقد، حتى يكون المستثمر خاصّة الأجنبيّ بمنأى عن الإنقاص من حقوقه

¹ عبد القادر الشخلي، فنّ الصياغة القانونيّة تشريعاً، فقهاً، قضاءً، محاماةً، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة، عمان، 2014، ص.426.

² ابن أمحمد الحاج، (شرط الثبات التشريعيّ بين تجسيد الأمن القانوني ومصلحة الدولة في قانون الاستثمار الجزائري)، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة الأغواط، المجلد3، العدد 1، جانفي 2017، ص.536.

³ سامية كسال، (دور شرط الثبات التشريعيّ المدرج في عقود الاستثمارات في حماية المستثمر الأجنبيّ - عقود البترول نموذجاً)، مجلة الحقوق والحريات، جامعة بسكرة، العدد الثالث ديسمبر 2016 الخاص بالملتقى الدولي السادس عشر حول "الضمانات القانونيّة للاستثمار في الدول المغاربيّة" المنعقد يومي 23/22 فيفري 2016 بجامعة بسكرة، ص.180.

أو زيادة في التزاماته، نتيجة أيّ تعديل تشريعيّ قد يطرأ على القواعد القانونيّة المنظمة للاستثمار؛ حيث يظلّ متمتعاً بالحقوق الممنوحة له وفقاً لأحكام التشريع السابق، ومن بين التشريعات العربيّة المؤكّدة لهذا الشرط نجد المادة 35 من قانون الاستثمار الأردنيّ، المادة 16 قانون الاستثمار السعوديّ، والمادة 25 من قانون الاستثمار العراقيّ والمادة 25 من القانون نفسه¹.

إنّ المشرّع الجزائريّ أدرج مبدأ الاستقرار القانونيّ، ومنه حماية الحقوق المكتسبة في المنظومة التشريعيّة المتعلّقة بالاستثمار في الجزائر، والذي أولت له أهميّة كبيرة باعتباره ضماناً أساسيّة لاستقطاب المستثمرين في الجزائر؛ فيظهر ذلك بداية من خلال المرسوم التشريعيّ رقم: 93-12 سالف الذكر، والذي نصّ عليه في المادة 39 منه على أنه: "لا تطبّق المراجعات أو الإلغاءات التي قد تطرأ في المستقبل على الاستثمارات المنجزة في إطار هذا المرسوم، إلا إذا طلب المستثمر ذلك صراحة"، ويستنتج من عبارة "إلا إذا طلب المستثمر ذلك صراحة"، أنّ المشرّع الجزائريّ على الرغم من إقراره لمبدأ الثبات التشريعيّ، إلا أنه منّح المستثمرين الاختيار بين القانون الذي تمّ في ظلّه إبرام العقد والقانون الجديد، وذلك قصد منحهم الاستفادة من الأحكام التي تضمّن لهم مزايا، ولا سيما في بعض المجالات الحساسة²، ومثال على ذلك الامتيازات الجبائيّة؛ إذ غالباً ما تأتي القوانين الجديدة بامتيازات أحسن منها يرغب المستثمر بالاستفادة منها، غير أنّه فيما يخصّ الامتيازات الطويلة المدى، خاصّة ما يتعلّق بالعقار الصناعي؛ فالمستثمر يرغب في حماية حقوقه المكتسبة من تعديلات قد ترهن هذه الحقوق.

كما سايرت القوانين اللاحقة للاستثمار هذا المبدأ من خلال الأمر رقم: 01-03 سالف الذكر، في المادة 15 منه على أنه: "لا تطبّق المراجعات أو الإلغاءات التي قد تطرأ في المستقبل على الاستثمارات المنجزة في إطار هذا القانون"، كما تضمّن القانون رقم: 16-09 سالف الذكر، ولا سيما المادة 22 منه، والتي نصّها: "لا تسري الآثار الناجمة عن مراجعة أو إلغاء هذا القانون، التي قد تطرأ في المستقبل على الاستثمار المنجز في إطار هذا القانون، إلا إذا طلب المستثمر ذلك صراحة"³.

¹- عمر زغودي، شرط الثبات التشريعيّ في قانون الاستثمار الجزائريّ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق في القانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة باتنة 1، 2020/2019، ص.51.

²- المرجع نفسه، ص.52.

³- عادل عكروم، عنتر حديدي، (شرط الثبات التشريعيّ كضمانة للمستثمر الأجنبيّ في الجزائر)، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونيّة والسياسيّة، جامعة المسيلة، المجلد 02، العدد 4، ديسمبر 2017، ص.660.

استنادا إلى ذلك، يمكن القول إنّ هناك ثباتا تشريعيًا متعلقًا بحماية المستثمر والتزام الدولة بعدم تغييره؛ فالدولة وإن كانت تتمتع بأحقّيتها في تعديل وإلغاء القوانين، ولا سيما المتعلقة بالاستثمار، إلا أنّ المستثمر يتمتع بعدم رجعية تلك القوانين بحق مكتسب في الخضوع للتشريع الساري عند إنجاز مشروعه¹.

هذا الذي أكد عليه المشرع الجزائري في المادة 35 من القانون رقم: 16-09 سالف الذكر، والتي تنصّ على أنه: "يحتفظ المستثمر بالحقوق المكتسبة فيما يخصّ المزايا والحقوق الأخرى التي استفاد منها بموجب التشريعات السابقة لهذا القانون"، والتي أقرت تدابير لتشجيع الاستثمارات؛ حيث تبقى الاستثمارات المستفيدة من المزايا المنصوص عليها في القوانين المتعلقة بترقية وتطوير الاستثمار السابقة لهذا القانون، وكذا مجموع النصوص اللاحقة، خاضعة لهذه القوانين إلى غاية انقضاء مدّة هذه المزايا"².

هذا وتجدر الإشارة إلى أنّ شرط الثبات التشريعيّ -وحسب بعض فقهاء القانون- لا يطرح إشكالا بشأن سيادة الدولة؛ لأنها تبقى محتفظة بكامل صلاحياتها التشريعيّة في إصدار القوانين وتعديلها، باستثناء الاستثمارات التي تمّ إنشاؤها في ظلّ قانون ما؛ حيث يبقى هذا القانون ساري المفعول عليها كاستثناء، على مبدأ التطبيق الفوريّ للقوانين في حدود هذه الاستثمارات، وهذا لا يعدّ تنازلا من الدولة على جزء من سيادتها، بهدف جذب المستثمر الأجنبيّ؛ بل قد تلجأ الدولة لممارسة حقّ الشفعة وفرض الرّسم على الأرباح³.

الفرع الثالث: التضخّم التشريعيّ في مجال الاستثمار والعقار الصناعي: تفهقر مبدأ الأمن

القانونيّ أمام التغيير الدوريّ للقوانين

تمتاز المنظومة القانونيّة للاستثمار والعقار الصناعي، خصوصا في الجزائر بعدم الاستقرار وثبات النصّ التشريعيّ، ويتجلّى ذلك من خلال، إما التعديل الدوريّ لقوانين الاستثمار بموجب قوانين الماليّة أو إلغاء أحكام منظّمة للاستثمار، وهذا ما يؤثّر سلبا على مناخ الاستثمار في الجزائر.

¹-لامية حساني، مبدأ عدم التمييز بين الاستثمارات في القانون الجزائريّ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام للأعمال، كليّة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2020/2019، ص. 10. وما بعدها.

²-علي عثمان، دور الثبات التشريعيّ في عملية استقطاب الاستثمار الأجنبيّ في الجزائر، مجلة البحوث في العقود وقانون الأعمال، المجلد 06، العدد 02، 2021، ص. 67.

³-المرجع نفسه، ص. 57.

الفصل الثاني.....الضوابط القانونية للعقار الصناعي وفق مؤشرات الأمن القانوني

وشهد مجال الاستثمار والعقار الصناعي خصوصا، إصدارا قانونيا غزيرا جدا خلال مختلف المراحل التشريعية، إلى حدّ اعتباره تضحّا تشريعيا، ويوضّح الجدول (3) أدناه إحصاء لمختلف الإصدار التشريعي والتنظيمي المنظم للاستثمار والعقار الصناعي في الجزائر في الفترة الممتدة من الاستقلال إلى غاية سنة 2022¹.

العدد	المراسيم التنفيذية	قوانين الاستثمار	الفترة التشريعية
12	<p>* مرسوم تنفيذي رقم: 79-217، متعلق بالصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية.</p> <p>* مرسوم تنفيذي رقم: 75-45، متضمن إحداث لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية.</p> <p>* مرسوم تنفيذي رقم: 74-26، المتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات.</p> <p>* مرسوم تنفيذي رقم: 86-03، يتضمن إنشاء الوكالة العقارية الوطنية.</p> <p>* مرسوم تنفيذي رقم: 86-04، يتضمن إنشاء الوكالات العقارية المحلية.</p> <p>* مرسوم تنفيذي رقم: 84-55، المتعلق بإدارة المناطق الصناعية.</p> <p>* مرسوم تنفيذي رقم: 87-131، المحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعمومية التابعة للدولة.</p> <p>* مرسوم تنفيذي رقم: 86-05 المحدد لشروط بيع الأراضي العقارية التابعة للدولة والموجهة للاستثمارات.</p>	<p>* القانون رقم: 63-277، المتعلق بالاستثمارات، ملغى.</p> <p>* الأمر رقم: 66-284، المتضمن قانون الاستثمارات، ملغى.</p> <p>* القانون رقم: 82-11، يتعلق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني، ملغى.</p> <p>* القانون رقم: 88-25، المتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية، ملغى.</p>	1989-1962
16	<p>* مرسوم تنفيذي رقم: 90-405، إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين.</p> <p>* مرسوم تنفيذي رقم: 94-319، صلاحيات وكالة ترقية ودعم الاستثمار المعدل بالمرسوم رقم: 97-319.</p> <p>* مرسوم تنفيذي رقم: 01-282، صلاحية الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم: 06-356، ثم المرسوم التنفيذي رقم: 07-100.</p> <p>* مرسوم تنفيذي رقم: 06-355، متضمن صلاحيات المجلس الوطني للاستثمار.</p> <p>* مرسوم تنفيذي رقم: 07-120، المتضمن استحداث لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار.</p> <p>* مرسوم تنفيذي رقم: 91-321، المنظم لكيفيات تحديد</p>	<p>* المرسوم التشريعي رقم: 93-12، المتعلق بالاستثمار، ملغى.</p> <p>* القانون رقم: 01-03، المتعلق بتطوير الاستثمار المعدل والمتمم بموجب القانون رقم: 06-08، الملغى.</p> <p>* القانون رقم: 06-11، المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، الملغى.</p> <p>* الأمر رقم: 08-04، المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، المعدل والمتمم بالأمر رقم: 01-03.</p>	2008-1990

¹ -الجدول رقم (3): إحصاء الإصدار التشريعي والتنظيمي المنظم للعقار الصناعي في الجزائر، من إنجاز الباحث خلال الفترة الممتدة من 1962 إلى 2022.

	<p>المناطق الواجب ترقيتها.</p> <p>* مرسوم تنفيذي رقم: 94-321، المنظم لكيفيات تحديد المناطق الخاصة.</p> <p>* مرسوم تنفيذي رقم: 94-320، المتضمن تنظيم المناطق الحرة.</p> <p>* مرسوم تنفيذي رقم: 07-122، شروط وكيفيات تسيير الأصول العقارية التابعة للمؤسسات العمومية المستقلة وغير المستقلة المحلة والأصول الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية.</p>		
04	<p>* مرسوم تنفيذي رقم: 09-152، يحدّد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية.</p> <p>* مرسوم تنفيذي رقم: 09-153، يحدّد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأصول المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية المستقلة وغير المستقلة المحلة والأصول الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها.</p> <p>* مرسوم تنفيذي رقم: 12-126، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري.</p>	* القانون رقم: 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار.	2009-2022

كما هو موضّح في الجدول أعلاه، فإننا نلاحظ بأنّ الإطار التشريعي والتنظيمي المتعلّق بالاستثمار والعقار الصناعي شهد إصدارا غزيرا خلال الفترة الممتدّة من 1962 إلى غاية سنة 1989؛ حيث شهدت المرحلة الأولى الممتدّة مباشرة بعد الاستقلال إلى غاية صدور دستور 1989، صدور أربعة قوانين منمّمة للاستثمار، وما يزيد عن ثمانية (8) مراسيم تنفيذية متعلّقة مباشرة بالعقار الصناعي، وهذا دون احتساب قوانين المالية المختلفة التي تضمّنت أحكاما في هذا الإطار وقوانين ونصوصا تنظيمية لها علاقة غير مباشرة بالعقار الصناعي.

ويمكن تفسير هذا الحجم من التشريعات في هذه المرحلة، إلى مشروع بناء دولة المؤسسات والقانون، مباشرة بعد استعادة السيادة الوطنية، ومحاولة بناء منظومة قانونية جزائرية وأحداث قطيعة تامّة مع النظام الاستعماري.

أمّا في مرحلة ثانية، امتدت منذ صدور دستور 1989، والذي جاء بتغييرات جذرية في النظام السياسي والاقتصادي، فقد شهدت أيضا إصدار العديد من القوانين والنصوص القانونية المنمّمة للاستثمار والعقار الصناعي، فاقت كثيرا ما تمّ إصداره خلال الفترة التشريعية الممتدّة من سنة 2009 إلى 2022، بدءًا من المرسوم التشريعي رقم: 93-12 سالف الذكر، وبعده قانونين للاستثمار في فترة وجيزة، بالإضافة إلى ما يزيد عن 12 مرسوما تنفيذيا متعلّقا بالعقار الصناعي،

أغلبها تعديلات متوالية لمراسيم أخرى، وما نجم عنه من تكدّس للنصوص التنظيمية يصعب على المهتمين الاطلاع عليها وحتى مجرد حصرها.

وبالنسبة للمرحلة الثالثة، والتي امتدت من سنة 2008 إلى غاية 2022، يمكن ملاحظة نوع من الاستقرار للإطار القانوني المنظم للاستثمار والعقار الصناعي، مقارنة بالفترات السابقة، فصدر قانون استثمار واحد هو القانون رقم: 16-09 سالف الذكر، وفي مجال العقار الصناعي استهدف المشرع تنظيم استغلاله عبر إصدار الأمر رقم: 08-04 والمراسيم التنظيمية له، والذي تعرّض لتعديلات متتالية بموجب قوانين المالية، وآخرها قانون المالية لسنة 2020 سالف الذكر، وهو ما تطرّقنا إليه بالتفصيل في المبحث الأول من هذا الفصل، بالإضافة إلى إصدار قانون جديد للاستثمار خلال سنة 2022، وإطار قانوني وتنظيمي جديد للعقار الصناعي، ما يُضاف إلى الكمّ الهائل من التشريعات المنظمة لهذا المجال، ويدخلنا في ما اصطلح عليه البعض بالإسراف التشريعي.

الملاحظ كذلك مقارنة مع التشريعات الموازية، هو اعتماد المشرع على إصدار قوانين جديدة كلية على أن يقوم بتعديلات على القوانين السارية المفعول، ومثال على ذلك قوانين الاستثمار؛ حيث إنّه باستثناء القانون رقم: 93-12، الذي جاء بتغييرات جذرية مقارنة بالقوانين السابقة له بحكم التحوّل من النظام الاشتراكي إلى اقتصاد السوق، الذي استلزم صدور قانون جديد يتضمّن أحكاما ترسخ مبادئ اقتصاد السوق؛ فإنّ القوانين اللاحقة له لا ترقى التعديلات فيها إلى درجة إصدار قانون جديد للاستثمار، ويكفي إجراء تعديلات على القانون الساري المفعول عن طريق قوانين المالية.

إنّ هذا الإصدار القانوني الغزير يصل إلى حدّ اعتباره تضخّما تشريعيّا للإطار القانوني المنظم للاستثمار والعقار الصناعي بالخصوص يرهن التكريس الفعليّ لمؤشرات الحوكمة والعقار الصناعي، استنادا إلى مفهوم التضخّم التشريعيّ المشار إليه، والذي يعتبر الزيادة في حجم القوانين من ناحية العدد والطول ظاهرة لطالما انتقدت من قبل العديد من الفقهاء ورجال القانون¹؛ حيث إنّ مسألة التضخّم التشريعيّ من المؤشرات التي يقاس على أساسها مدى تطبيق مبادئ الحوكمة

¹ - جاء في تعريف التضخّم التشريعيّ:

"L'inflation législative, c'est-à-dire l'augmentation du volume des lois, en nombre et en longueur, est un phénomène depuis longtemps critiqué", In: M. Cumyn, M. Samson, Op.cit.p.33

والإدارة الرشيدة لمختلف الأنظمة، وتقارير مختلف الهيئات الدولية، ومثال ذلك ما جاء في تقرير البنك الدولي حول مناخ الاستثمار في المغرب (نوفمبر 2007) "أنه أمام كثرة النصوص القانونية الصادرة مؤخرا ذات الارتباط بمجال التطبيق القضائي، فإنه يتعين القيام بوقفه تشريعية **Pause législative**"¹، وهو ما يحتاجه فعلا الإطار القانوني المنظم للعقار الصناعي عبر إصدار تشريع جيد يتسم بالوضوح، عدم التعارض والاستقرار، يكرس مؤشرات الحوكمة والأمن القانوني.

¹-عبد المجيد غميجة، مرجع سابق، ص.14.

خلاصة الباب الأول

من خلال ما تضمنه الباب الأول، يمكن إدراك أهمية العقار الصناعي في الجزائر من ناحيتين، كمحرك أساسي للاستثمار يتطلب إطار مفاهيمي وقانوني واضح ودقيق، ومن ناحية أخرى يعتبر الصناعي من الأملاك الوطنية غير المجددة يتوجب إحاطته بإطار قانوني شامل الجوانب الفنية والتقنية لتسيير الاستغلال العقلاني والرشيد لهذه الثروة.

إن المشرع الجزائري لم يتطرق لتعريف العقار الصناعي في مضمون القوانين والتنظيمات المنظمة له، وإنما استعمل العديد من المصطلحات للدلالة عليه، مما ساهم في إحداث نوع من الفوضى المفاهيمية، وهو ما أثر سلبا على كل المحاولات الرامية إلى تكريس الموثوقية والأمن القانوني في إدارة العقار الصناعي، خاصة في مجال الاستثمار الذي يحتاج إلى الضبط والتدقيق أكثر من أي مجال آخر، غير أنه وبخصوص تصنيفه في المنظومة القانونية للأملاك العقارية، فإن المشرع الجزائري صنّف العقار الصناعي ضمن الأملاك الوطنية الخاصة، وقد أحسن في تصنيفه لاعتبارات تتعلق بالطبيعة القانونية للأملاك الوطنية الخاصة المتعلقة أساسا بالمرونة في الاستغلال وضمان قدر أكبر من الحماية.

من منطلق وجود ارتباط وثيق بين التوطين الصناعي والمعايير العامة للحكومة الرشيدة، خاصة البعد التقني منها، يتضح جليا عدم تكريس سياسة التوطين الصناعي في الجزائر لمؤشرات الحكومة؛ حيث خضعت سياسات اختيار مواقع العقار الصناعي في فترة سابقة إلى معايير سياسية واجتماعية لا تتطابق مع المعايير المتعارف عليها دوليا، غير أنّ المشرع الجزائري حاول تدارك الاختلالات السابقة في اختيار العقارات الصناعية حجما وموقعا؛ حيث تبنى النماذج الحديثة للتوطين الصناعي من خلال إدخال مفاهيم جديدة كالبعد البيئي، المناطق الصناعية المستدامة، المشاركة والشراكة، وكذا دور الفاعلين في تهيئة الإقليم للوصول إلى الاستغلال العقلاني والرشيد.

تمتلك الجزائر حافظة عقارية صناعية هامة، تشمل على المناطق الصناعية التي تمثل أهم مكون لهذه الحافظة، ومناطق النشاط المنشأة على رصيد الاحتياطات العقارية البلدية، والمناطق الخاصة التي جاءت في إطار سياسة الدولة في تدعيم الحافظة العقارية الصناعية عن طريق منح امتيازات مهمة للمستثمرين في مناطق محددة، ثم حاولت الدولة تدعيم هذه الحافظة أيضا من خلال استرجاع الأصول المتبقية والفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية؛ حيث أعيد

إدماج هذه الأصول العقارية المهمة ضمن الأملاك الوطنية الخاصة، وقامت الدولة بإبرازها في سوق العقار الصناعي وتمييزها؛ لكي لا تصبح هذه الحافظة العقارية مجمدة من غير فائدة. من خلال دراستنا للإطار القانوني للاستثمار والعقار الصناعي، يتبين لنا شمولية هذا الإطار القانوني؛ حيث حاول المشرع الجزائري التكيف مع المتغيرات الجديدة ومتطلبات المستثمرين، من خلال إدخال تعديلات على قوانين الاستثمار، كلما تطلب الواقع والميدان ذلك. غير أن كثرة وتعدد التشريعات الناجمة عن سنّ العديد من القوانين، وما يتبعها من إجراءات تعديلية، وكذا إنباع التعديل بتعديلات أخرى، أوقع المشرع الجزائري في اختلالات ترهن المساعي الهادفة لوضع إطار قانوني مثالي للعقار الصناعي يكرس مبادئ الأمن القانوني والحوكمة.

الباب الثاني:

الأطر المؤسسية والإجرائية للعقار الصناعي في
الجزائر في ظلّ تكريس مبادئ الحوكمة

الباب الثاني: الأطر المؤسسية والاجرائية للعقار الصناعي في الجزائر في ظل

تكريس مبادئ الحوكمة

إن خارطة الطريق تمثل نواة حقيقية لإرساء دعائم فكر العمل المؤسسي وترسيخها، وتبدأ بوجود رؤية وخطة وأهداف استراتيجية وجدول زمني تنفيذي يوضح بداية الطريق والمراحل داخل هذا الطريق وصولاً إلى نهايته¹.

إن البحث عن النموذج الأمثل للهيئات المكلفة بإدارة وتسيير العقار الصناعي، والذي يجمع بين مفهومي الإدارة الرشيدة والعمل المؤسسي، يتطلب من السلطات العمومية إنشاء هيئات أو أجهزة تكلف بمهامها وفق خريطة طريق واضحة، ترسم رؤيتها الاستراتيجية وتوضح ملامح خطتها لتحقيق تلك الرؤية، ومن ثم وضع الأهداف طويلة وقصيرة الأمد، التي تسعى السلطات العمومية لتحقيقها.

ولقد اختلفت آليات استغلال العقار الصناعي باختلاف وتعاقب قوانين الاستثمار والنصوص التنظيمية المتعلقة بالعقار الصناعي، وكذا مختلف قوانين المالية التي تناولت الموضوع؛ حيث شهد موضوع استغلال العقار المفاهيمي تضخماً إجرائياً، بالموازاة مع التضخم التشريعي المشار إليه سابقاً؛ حيث تم في البداية تبني طريقة التنازل عن الأملاك الخاصة للدولة الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، غير أن ظهور مشاكل قانونية وتقنية وإدارية، بالإضافة إلى تصرفات غير قانونية للمستثمرين المستفيدين من هذه العقارات دفع السلطات العمومية إلى إعادة النظر في النظام القانوني لاستغلال العقار الصناعي، من خلال الأمر رقم: 06-11 المحدد لشروط وكيفية منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية وتبني آلية الامتياز القابل للتنازل، هذه الآلية لم تُعمّر طويلاً وألغيت بموجب المادة 15 من الأمر رقم: 08-04، الذي اعتمد تنظيمًا جديدًا لكيفية استغلال حافظة العقار الصناعي المتمثل في الامتياز غير قابل للتحويل إلى تنازل.

¹ - الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات، بحوث وأوراق عمل مؤتمر الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات، جمهورية مصر العربية، 2013، ص.129.

الباب الثاني :..... الأطر المؤسساتية للعقار الصناعي في الجزائر في ظل تكريس مبادئ الحوكمة

وفي ظلّ الأحكام المستحدثة والأساليب الحديثة لإدارة وتسيير واستغلال أملاك الدولة ومرافقها العمومية، والتي تركز على أعمال مبادئ التشاركية، الشفافية، الاستقلالية الوظيفية، المساءلة وجودة الأداء الوظيفي، نتساءل ضمن هذا الجزء من الدراسة عن مدى موازنة الهندسة المؤسساتية والإجرائية للعقار الصناعي في الجزائر للمبادئ العامة للحوكمة.

وعليه فإنّ دراستنا في هذا الموضوع سنتصبّ أساساً على قياس مؤشرات الحوكمة من خلال تحليل الإطار المؤسسي والإجرائي المنظم للعقار الصناعي في الجزائر؛ حيث ارتأينا التطرق في هذا الموضوع إلى دراسة الأطر المؤسساتية للعقار الصناعي في الجزائر لتبيان مواقع الخلل (الفصل الأول)، لنتناول بعدها الأطر الإجرائية لاستغلال العقار الصناعي في الجزائر ومدى تكريسها لمبادئ الحوكمة (الفصل الثاني).

الفصل الأوّل: الأطر المؤسّساتيّة للعقار الصناعيّ في الجزائر في ظل

تكريس مبادئ الحوكمة

المبحث الثاني: الهياكل المؤسّساتيّة لإدارة العقار الصناعيّ في الجزائر ومقتضيات الحوكمة.

المبحث الأوّل: دور الأجهزة المكلفة بوضع السياسات العامّة في تنظيم العقار الصناعيّ.

الفصل الأول: الأطر المؤسسية للعقار الصناعي في الجزائر في ظل تكريس مبادئ الحوكمة

تجسيدا لمسعى الدولة الجزائرية عبر مختلف الأطر التشريعية والتنظيمية الرامية إلى توفير مناخ أنسب للاستثمار وتسهيل إجراءات الحصول على العقار الصناعي كأهم خطوة في الاستثمار، عمدت السلطات العمومية في هذا الإطار إلى خلق إطار مؤسسي متنوع يهتم باستقبال المستثمرين وتوجيههم ومرافقتهم وكذا تفعيل الرقابة على مدى احترامهم للالتزامات التعاقدية، غير أن عدم وجود استراتيجيات واضحة المعالم وغياب النظرة الاستشرافية عند إنشاء هذا الإطار المؤسسي وضعت السلطات العمومية أمام إشكالية تضخم هذه الأجهزة وتنوعها، ما نتج عنه تداخل في الصلاحيات والمهام، وتعطل مصالح المستثمرين؛ حيث شهد تسيير العقار الصناعي في الجزائر تداولاً مؤسسياً بين سلطات تنفيذية مركزية ومحلية، ومؤسسات عمومية ذات طابع إداري، ومؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، مؤسسات اقتصادية، شركات ذات أسهم، شركات تسيير مساهمات الدولة، دون إهمال اللجان المتعددة.

ورغم الإصلاحات التي أُدخلت على النظام المؤسسي للعقار الصناعي لاحقاً، إلا أنّ الأداء لم يتحسن مثلما كان منتظراً، وهذا لأسباب عديدة منها ما يتعلق بالطبيعة القانونية للهيئات المتخصصة بتسيير وإدارة العقار الصناعي، والتي تحولت دون أداء مهامها على أكمل وجه، ومنها ما يتعلق بالصلاحيات المنقوصة التي مُنحت لهذه الهيئات، والتي يتداخل أغلبها مع صلاحيات هيئات مركزية ومحلية؛ التي تهيم على تسيير هذا المورد المهم؛ مما يرهّن التطلعات نحو إدارة رشيدة للعقار الصناعي في إطار مؤسسي متخصص ومستقل.

من منطلق دراسة فنية وتقنية للإطار المؤسسي للعقار الصناعي، سنحاول من خلال هذا الفصل استخلاص مواطن الخلل في الهيئات والأجهزة التي كُلفت في مرحلة سابقة بإدارة وتسيير العقار الصناعي؛ حيث نتناول أولاً في المبحث الأول الأجهزة المكلفة بوضع السياسات العامة لتسيير العقار الصناعي ومدى تأثير هذه السياسة على الإدارة الرشيدة لهذا المورد المهم، ثم نتطرق في المبحث الثاني إلى الهياكل المؤسسية لتسيير وإدارة العقار الصناعي في الجزائر ومقتضيات الحوكمة.

المبحث الأول: دور الأجهزة المكلفة بوضع السياسات العامة في تنظيم العقار الصناعي

تداول على إدارة وتسيير العقار الصناعي في الجزائر هيئات ومؤسسات عديدة، تتدخل إما مباشرة في تسيير العقار الصناعي، من خلال وضع الحافظة العقارية الصناعية في متناول المستثمرين ومرافقتهم للحصول عليه، أو بصفة غير مباشرة من خلال وضع السياسة العامة لتسييره والتدخل عبر قرارات مركزية لمنحه.

في محاولة منا للكشف عن مواطن الخلل عبر مقارنة فنية وتقنية، سنتناول ضمن هذا المبحث آليات تدخل الأجهزة التنفيذية في تكريس فعالية الإطار المؤسسي للعقار الصناعي في **المطلب الأول**، لنبيّن من خلال **المطلب الثاني** دور هيئات الاستثمار في تسيير وإدارة العقار الصناعي.

المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية في تنظيم العقار الصناعي

يعكس دور الأجهزة التنفيذية في الاستثمار والعقار الصناعي رغبة السلطات العمومية على المستوى المركزي في التحكم المباشر والمحوري في هذا الملف ذي الصلة المباشرة بالاستثمار الوطني والأجنبي، الذي يعدّ أهمّ الركائز الكبرى التي تتخذها الدولة في بناء اقتصادها، يتمثل هذا الدور المحوري، من خلال قرارات السلطة التنفيذية المنبثقة أولاً من خلال مجلس الوزراء ومختلف الوزارات ذات الصلة بملف العقار الصناعي (**الفرع الأول**)، بالإضافة إلى دور والي الولاية في تسيير وإدارة العقار الصناعي (**الفرع الثاني**).

الفرع الأول: أجهزة القرار السياسي وآليات تدخلها في إدارة وتسيير العقار الصناعي

تتمثل أوجه تدخل الأجهزة الحائزة على سلطة القرار السياسي في تسيير وإدارة العقار الصناعي، من خلال قرارات مجلس الوزراء حول التوجهات الأساسية لتنظيم العقار الصناعي (**أولاً**)، ومختلف الوزارات المعنية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بتسيير وإدارة العقار الصناعي (**ثانياً**).

أولاً: قرارات مجلس الوزراء حول التوجهات الأساسية لتنظيم العقار الصناعي

رغم أنّ معظم القوانين في الجزائر ذات طابع سياسي، فإنّ مجال الاستثمار والعقار الصناعي تبرز فيه هذه الصفة بوضوح، من خلال دور الحكومة ومجلس الوزراء كأطر سياسية أبانت عن دورها الكبير في مجال تنظيم العقار الصناعي؛ فعقدت بشأنه عدة اجتماعات انبثقت

عنها قرارات مهمة ميّزت مراحل تطوّر هذا الملف¹؛ حيث يدخل موضوع العقار الصناعي في صميم أيّ جدول أعمال لمجلس الوزراء، الذي يتناول موضوعا اقتصاديا وخاصة الاستثمار.

تتدخل الحكومة ومجلس الوزراء في ملفّ الاستثمار وتوزيع أو تنظيم العقار الصناعي في كلّ المشاريع ذات الأولوية والتي تكتسي طابعا استراتيجيا، خاصة في المجالات الصناعية الحيوية، وهو ما جاء في نصّ المادة 8 من الأمر رقم 04-08: "يمكن أن تستفيد المشاريع الاستثمارية المذكورة في المادة 7 أعلاه كذلك، بناء على اقتراح من المجلس الوطني للاستثمار، وبعد قرار مجلس الوزراء، تخفيضا من مبالغ الإتاوة الإيجارية السنوية المحددة من إدارة أملاك الدولة".

من بين قرارات مجلس الوزراء في مجال الاستثمار والعقار الصناعي، نذكر قرارات مجلس الحكومة-سابقا- المؤرخة في 07 فيفري 1999 و 19 جويلية 2000 حول النقاط التالية:

- * تجميد إنشاء مناطق صناعية جديدة.
- * صرف ميزانية لإعادة تأهيل بعض المناطق الصناعية.
- * إنشاء صندوق خاصّ بالمناطق الصناعية، في إطار برنامج الإنعاش الاقتصادي وترقية التنافسية الصناعية سنة 2006.
- * تمويل الدراسات المتعلقة بإعادة تأهيل المناطق الصناعية أو إنشاء مناطق صناعية جديدة.

- * تكريس نظام الامتياز بالتراضي في بعض المشاريع الاستثمارية ذات الأولوية.
- * تمويل الصندوق الوطني للاستثمار من أجل إنجاز مناطق صناعية جديدة.
- * تخفيض سعر الإتاوة ومبالغ الإيجار بحسب وظيفة كلّ مشروع والمناطق التي يوجد بها².

ثانيا: دور مختلف الوزارات في تسيير وإدارة العقار الصناعي

بالرغم من توصيات السلطات العمومية لتقليص الإطار المؤسسيّ المكلف بتسيير العقار الصناعي، تعدّدت الوزارات المكلفة بتسييره بين وزارة الصناعة، وزارة المساهمة وترقية الاستثمارات، وزارة المالية، وزارة الصناعة وترقية الاستثمارات، وسنبحث دور كلّ وزارة من الوزارات تبعا للترتيب الزمنيّ لاختصاصها في مجال العقار الصناعي.

¹- عبد العزيز محمودي، مرجع سابق، ص.60.

²- المرجع نفسه، ص.61.

1. دور الوزارات المكلفة بالاستثمار والصناعة في تسيير وإدارة العقار الصناعي:

1.1. دور وزارة الصناعة في تنظيم العقار الصناعي:

كلفت الحكومة وزارة الصناعة في مارس 1997 بدراسة ملف العقار الصناعي على المستوى الداخلي من خلال¹:

* تشكيل لجنة وزارية مشتركة مكلفة بالملف، متكونة أساسا من وزارة الداخلية والجماعات المحلية، وزارة التهيئة العمرانية، وزارة المالية، وزارة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وبعض مسيري ومهيئي المناطق الصناعية؛ ليقدم الملف لأول مرة إلى الحكومة في أبريل 1998.

* وضع بنك معلومات حقيقي عن الموجودات العقارية.

* وضع بطاقة فنية خاصة بكل منطقة صناعية.

* إحصاء وافٍ للقطع الأرضية الشاغرة ومتابعة عملية تسوية وضعيّة القطع الأرضية الممنوحة.

أما على المستوى الدولي، فقد كلفت وزارة الصناعة بالبحث عن خبرات لدى الدول الرائدة في هذا الميدان، خاصة لدى الاتحاد الأوروبي وكندا.

فبالنسبة للاتحاد الأوروبي، في إطار برنامج التعاون المسمى "التعاون الجهوي المتوسطي MED-EUR"، الذي يهدف إلى تعزيز الأعمال الجارية في مجال المناطق الصناعية، والذي تم استكماله خلال شهر ماي 2002، تكفل الطرف الأوروبي بترتيبات استفاد منها 12 مسيرا لمدة أسبوع في الحظائر الأوروبية.

أما بالنسبة لكندا، فتمّ التعاون في إطار برنامج الدعم الكندي للقطاع الخاصّ الجزائري الذي تنفذه الوكالة الكندية للتعاون والتنمية الدولية²، والذي خلّص إلى ما يلي:

* وضع وتنفيذ نموذج للتنمية الصناعية مندمج في المناطق الصناعية.

* وضع وتنفيذ نموذج لتسيير المناطق الصناعية.

* تنفيذ برنامج تكوين لفائدة مسيري المناطق الصناعية.

¹-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الصناعة، عرض السيد الهاشمي جعبوب وزير الصناعة حول العقار الصناعي، مرجع سابق، ص. 09.

²-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الصناعة، عرض السيد الهاشمي جعبوب وزير الصناعة حول العقار الصناعي، مرجع سابق، ص. 10.

* تتقل عدد من الخبراء الكنديين إلى الجزائر لأجل معاينات ميدانية في المناطق، قدموا على ضوئها اقتراحات بإرسال مسيرين ذوي تأهيل جامعي بإمكانهم استيعاب برامج الرسكلة.

* وضع منظومة إعلامية متلائمة مع المناطق الصناعية¹.

2.1. دور وزارة المساهمات وترقية الاستثمارات في تسيير حافظة العقار الصناعي:

نشير إلى أنّ هذه الوزارة لم تكن موجودة سابقا، لكنّ رغبة الدولة في ترقية الاستثمار دفعها لإنشاء وزارة مستقلة تتولّى القيام بجميع الأعمال المحقّقة لهذا الهدف، وقد سمّيت في البداية بوزارة المساهمة وتنسيق الإصلاحات، ثم وزارة المساهمة وترقية الاستثمارات²، لتحوّل بعد ذلك لوزارة منتدبة لدى رئيس الحكومة مكلفة بالمساهمة وترقية الاستثمارات³، ثمّ وزارة الصناعة وترقية الاستثمارات⁴، ليتمّ أخيراً الجمع بين حقيقتي الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار⁵.

ووعياً من السلطة المركزيّة بأنّ العقار الصناعي مرادف للاستثمار، كُلف وزير المساهمة وترقية الاستثمارات بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 03-43 المحدّد لصلاحيّات وزير المساهمة وترقية الاستثمار⁶، فيما يخصّ دعم السياسة الوطنيّة للاستثمار؛ باقتراح كلّ التدابير التي ترمي إلى تحسين طرق تسيير العقار الصناعي الموجّه للاستثمار وشروطه⁷.

¹-سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص.140.

²-المرسوم الرئاسي رقم: 00-257، المؤرخ في 26 أوت 2000، المتضمّن تعيين أعضاء الحكومة، (ج ر، العدد 54 الصادرة بتاريخ 30 أوت 2000). والمرسوم الرئاسي رقم: 01-139، المؤرخ في 31 ماي 2001، المتضمّن تعيين أعضاء الحكومة، (ج ر، العدد 31 الصادرة بتاريخ 5 جوان 2001).

³-المرسوم الرئاسي رقم: 03-215، المؤرخ في 09 ماي 2003، المتضمّن تعيين أعضاء الحكومة، (ج ر، العدد 33 الصادرة بتاريخ 11 ماي 2003).

والمرسوم الرئاسي رقم: 04-138، المؤرخ في 26 أفريل 2004، المتضمّن تعيين أعضاء الحكومة، (ج ر، العدد 27 الصادرة بتاريخ 28 أفريل 2004).

⁴-المرسوم الرئاسي رقم: 07-173، المؤرخ في 04 جوان 2007، المتضمّن تعيين أعضاء الحكومة، (ج ر، العدد 37 الصادرة بتاريخ 07 جوان 2007).

⁵-المرسوم الرئاسي رقم: 10-149، المؤرخ في 28 ماي 2010، المتضمّن تعيين أعضاء الحكومة، (ج ر، العدد 36 الصادرة بتاريخ 30 ماي 2010).

⁶-المرسوم التنفيذي رقم: 03-49، المؤرخ في 01 فيفري 2003، المحدّد لصلاحيّات وزير المساهمة وترقية الاستثمار، (ج ر، العدد 07 الصادرة بتاريخ 02 فيفري 2003).

⁷-انظر: المادة 3/13، مرجع سابق.

وتتشكّل الإدارة المركزيّة في وزارة المساهمة وترقية الاستثمارات من عدّة هياكل، أهمّها المديرية العامة للاستثمار والتعاون والعلاقات الاقتصادية الخارجية¹، والتي بدورها تتشكّل من خمس (5) مديريّات، من بينها مديرية العقار، المنفردة بدورها إلى مديريّتين:

▪ المديرية الفرعية لحافضة العقار، والمكلفة بالاتصال مع الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، بالمبادرة بكلّ عمل يهدف إلى تحسين المعلومة حول العقارات المتوقّرة المخصّصة للاستثمار، وتطوير بنك المعطيات الذي تضعه لهذا الغرض الوكالة المذكورة، وكذا تنظيم كلّ مبادرة تهدف إلى رصد العقار المخصّص للاستثمار والحصول عليه والمشاركة في ذلك².

▪ المديرية الفرعية للوضع القانوني للعقار تتكفّل بالمساهمة في كلّ عمل يتعلّق بالوضع القانوني للعقار المخصّص للاستثمار واقتراح تدابير التهيئة والتعديل الضروريين³.

والملاحظ من خلال هذه المعطيات، أنّ مهمّة الوزير المكلف بالمساهمة في ترقية الاستثمارات لم تتعدّ المهمّة الاستشارية في مجال العقار الصناعي، وليست له سلطة اتخاذ القرار، لأنّ مهمّته لا تتجاوز "المبادرة"، "الاقتراح" و"المساهمة"، وبذلك ليست له أية مهمّة تنفيذية في مجال العقار الصناعي⁴.

بالإضافة إلى ذلك تتدخّل وزارة المساهمات وترقية الاستثمارات في تسيير العقار الصناعي، من خلال مهام مجلس مساهمات الدولة؛ حيث نظّم المرسوم التنفيذي رقم: 01-253⁵، تشكيلة وعمل مجلس مساهمات الدولة كمؤسسة مركزية تحت وصاية وزير المساهمات وترقية الاستثمار؛ حيث يضطلع بدور مهمّ في مجال الاستثمار وتوزيع العقار الصناعي، ولا سيما الحافضة العقارية المرتبطة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية؛ حيث صدرت عنه قرارات عديدة في هذا المجال.

¹-المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم: 03-50، المؤرخ في 01 فيفري 2003، يتضمّن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المساهمة وترقية الاستثمار، (ج ر، العدد 07 الصادرة بتاريخ 02 فيفري 2003).

²-انظر: المادة 3، 3/أ- المديرية الفرعية لحافضة العقار، مرجع سابق.

³-انظر: المادة 3، 3/ب- المديرية الفرعية للوضع القانوني للعقار، مرجع سابق.

⁴-سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص.141.

⁵-المرسوم التنفيذي رقم: 01-253، المؤرخ في 10 سبتمبر 2001 المعدّل والمتمّم، المتعلّق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة وسيره، (ج ر، العدد 51، الصادرة بتاريخ 12 سبتمبر 2001).

طغى على تشكيلة مجلس مساهمات الدولة الجانب السياسي؛ إذ يوضع المجلس المؤسس لدى وزير المساهمات وترقية الاستثمارات، تحت سلطة رئيس الحكومة الذي يتولى رئاسته¹. من مهام مجلس مساهمات الدولة المتعلقة بتسيير العقار الصناعي حسب الأمر رقم: 01-04 سالف الذكر، ما يلي:

■ تحديد برنامج نقل ملكية الأصول المنقولة والعقارية التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية إلى الخواص.

■ تنظيم الفائض في الأصول التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

من بين قرارات مجلس مساهمات الدولة في مجال العقار الصناعي نذكر:

- لائحة مجلس مساهمات الدولة الصادرة بتاريخ 06 أبريل 2010، في إطار تحديد برامج تطهير المؤسسات العمومية الاقتصادية.

- قرار مجلس مساهمات الدولة المؤرخ في 20 أكتوبر 2003، تحت رقم: 03-07 في مجال تنظيم الفائض الناتج عن حل المؤسسات العمومية الاقتصادية².

1.3. دور وزارة الصناعة وترقية الاستثمارات في تسيير وإدارة العقار الصناعي:

إنّ تعدد مراكز القرار بين وزارة الصناعة ووزارة الاستثمار، كلف السلطات العمومية عجزها عن فرض تصوّرها بشأن العقار الصناعي، وقد استمرّ هذا الوضع إلى غاية تأكد السلطة التنفيذية بأنّ مصطلحًا الصناعة والاستثمار متلازمان؛ فجمعت الحقيقتين في وزارة واحدة؛ ليصدر المرسومان التنفيذيان 100-08 و 101-08 المتضمّنان صلاحيات وزير الصناعة وترقية

¹- يتشكّل المجلس حسب المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم: 06-184، المعدّل للمرسوم التنفيذي رقم: 01-253، المتعلّق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة وسيره، (ج ر، العدد 36 الصادرة بتاريخ 31 ماي 2006) من:

- وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية.

- وزير الدولة، وزير الشؤون الخارجية.

- وزير العدل، حافظة الأختام.

- وزير المساهمات وترقية الاستثمارات.

- وزير العمل والضمان الاجتماعي، وكذا وزير التجارة، وزير التهيئة العمرانية، وزير الصناعة، الوزير المنتدب لدى وزير المالية المكلف بالإصلاح المالي، الوزير المعنى أو الوزراء المعنيين بجدول الأعمال.

²- عبد العزيز محمودي، مرجع سابق، ص. 63.

الاستثمار وتنظيم الإدارة المركزية لوزارة الصناعة وترقية الاستثمارات¹.

حسب المرسوم التنفيذي رقم: 08-100، يتكفل وزير الصناعة وترقية الاستثمارات بمهمتين

أساسيتين، مهمة استشارية ومهمة تنفيذية:

* **بشأن المهمة الاستشارية**، يقترح وزير الصناعة وترقية الاستثمار في حدود صلاحياته

عناصر السياسة الوطنية في مجال الاستثمارات الصناعية، وسياستها وتسيير مساهمات الدولة وفتح الرأسمال وخصوصة المؤسسات العمومية وترقية الاستثمار².

* **أما بشأن المهمة التنفيذية** في مجال العقار الصناعي، يشارك الوزير في تحسين شروط

الحصول عليه وكيفية تسييره، والسهر على وضع مؤسسات وهيئات الوساطة والضبط للسوق العقارية وحسن سيرها، كما يسهر على إنشاء مناطق ذات طابع تنموي صناعي مندمج، ويقترح إطار تنظيمها وتسييرها وترقيتها، كما ينفذ برامج تطهير وإعادة تأهيل وترقية وتسيير المناطق الصناعية ومناطق النشاط³.

وتتشكل الإدارة المركزية للوزارة الصناعة وترقية الاستثمارات الموضوعة تحت سلطة الوزير

من ثماني (08) مديريات⁴، أهمها المديرية العامة للاستثمار، والتي تشمل على أربعة (4) أقسام

هي⁵: قسم ترقية الاستثمارات، قسم التعاون، قسم المشاريع الكبرى، قسم التنمية الفضائية.

يتولى قسم التنمية الفضائية اقتراح كل التدابير التي من شأنها ضمان بروز فضاءات جهوية

للتنمية الصناعية المندمجة، والسهر على إنشاء وتعزيز فضاءات جهوية للتنمية الصناعية، وإقامة

الهيئات المكلفة بتسييرها وتطويرها، كما تكلف بتقييم المنظومة التشريعية والتنظيمية المتعلقة

بالمناطق الصناعية، واقتراح كل إجراء لتحسينها، وضمان متابعة تسيير وظروف عمل المناطق

¹ - المرسوم التنفيذي رقم: 08-100 و 08-101 المؤرخان في 25 مارس 2008، المتضمنان صلاحيات وزير الصناعة وترقية الاستثمار، وتنظيم الإدارة المركزية لوزارة الصناعة وترقية الاستثمارات، (ج ر، عدد 17، الصادرة بتاريخ 30 مارس 2008). وقد ألغيا بالترتيب بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 11-16، المؤرخ في 25 جانفي 2011، المحدد لصلاحيات وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، والمرسوم التنفيذي رقم: 11-17، المؤرخ في 25 جانفي 2011، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار.

² - انظر: المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم: 08-100، مرجع سابق.

³ - انظر: المادة 10، المرجع نفسه.

⁴ - المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم: 08-101، مرجع سابق.

⁵ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم: 08-101، المرجع نفسه.

الصناعية ومناطق النشاط، والمبادرة بكل عمل يرمي إلى تطهيرها وإعادة تأهيلها وتطويرها بالاتصال مع الأطراف المعنية، وكذا متابعة نشاطات الهيئة المكلفة لتسيير والضبط العقاري.

ويلحق بقسم التنمية الصناعية مديرو دراسات يكفون بما يأتي:

- تحديد الفضاءات الجهوية التي من شأنها تكوين فضاءات للتنمية الصناعية المندمجة.
- تنظيم ومتابعة تسيير فضاءات التنمية الصناعية المندمجة.
- متابعة تسيير المناطق الصناعية وشروط تطهير وإعادة تأهيلها.
- تحسين شروط الحصول على العقار الاقتصادي.

قبل تعديل الأمر رقم: 04-08 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملك الخاصة للدولة سالف الذكر، كان وزير الصناعة وترقية الاستثمارات يتولى منح الامتياز عن طريق المزاد العلني المفتوح أو المحدد¹، عندما يتعلق الأمر بحافزة عقارية عمومية موجهة للاستثمار مسندا تسييرها إلى الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري (ANIREF) باعتبارها تخضع لوصاية الوزير المكلف بترقية الاستثمارات².

عُدل بعدها الأمر رقم: 04-08 بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2011³؛ ليصبح الوالي المخول الوحيد لترخيص منح الامتياز بالتراضي، ويستحوذ على صلاحيات وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار في هذا الشأن، ويصبح المسؤول الأول عن العقار الاقتصادي العمومي؛ حيث نصت المادة 5 من الأمر رقم: 04-08 المعدلة بموجب المادة 15 قانون المالية التكميلي لسنة 2011 على ما يلي: "يرخص الامتياز بالتراضي بقرار من الوالي....".

لكن هذا لا يمنع تولي وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمارات بعض الصلاحيات في مجال العقار الصناعي؛ فبموجب المرسوم الرئاسي 10-149 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، سالف الذكر، جُمع بين حقيقتي الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، ليتولى وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمارات في

¹-المادة 15 من المرسوم التنفيذي 09-153، مرجع سابق.

²-سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص.144.

³-نصت المادة 15 من قانون المالية التكميلي لسنة 2011 مرجع سابق، على ما يلي: "تعدّل أحكام المواد 3 و5 و8 و9 من الأمر 04-08 المؤرخ في 01 سبتمبر 2008 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية...".

مجال ترقية الاستثمار، المساهمة في تحسين شروط الحصول على العقار الصناعي، والسهر على وضع مؤسسات وهيئات الوساطة والضبط للسوق العقارية الاقتصادية وحسن سيرها، وتشجيع إنشاء مناطق صناعية ومناطق نشاط جديدة ذات علاقة مع التنمية الصناعية والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وكذا تنفيذ برنامج تطهير وإعادة تأهيل وترقية وتسيير المناطق الصناعية ومناطق النشاط¹.

وتتشكل الإدارة المركزية لوزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمارات الموضوعية تحت سلطة الوزير، حسب المرسوم التنفيذي رقم: 11-17 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار من تسع (9) مديريات، من بينها المديرية العامة لترقية الاستثمار، والتي تضم بدورها أربعة (04) أقسام هي²: قسم جاذبية الاستثمار، قسم المشاريع الكبرى والاستثمارات المباشرة الأجنبية، قسم التعاون، قسم ترميم العقار والمواقع الصناعية.

حيث كُلف قسم ترميم العقار والمواقع الصناعية على الخصوص بالمساهمة في تحسين شروط الحصول على العقار الاقتصادي، والسهر على وضع هيئات وساطة وضبط سوق العقار الاقتصادي وحسن سيره ومتابعته، تنفيذ برامج تطهير المناطق الصناعية ومناطق النشاط وإعادة تأهيلها وترقيتها وتسييرها وضمان تحسين ومتابعة تسيير هذه المناطق وظروف عملها. وحسب رأينا؛ فإنّ صلاحيات وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار في مجال العقار الصناعي يُقلل من فعاليتها تكفل الوزارة نفسها بمثلات أخرى كمخلفات الخوصصة، وتسيير القطاع العمومي، والتنافسية الصناعية، الابتكار وكذا اليقظة الاقتصادية³.

2. دور وزارة المالية ومديرياتها في إدارة وتسيير العقار الصناعي:

قبل تنظيم استغلال العقار الصناعي في نصوص قانونية وتنظيمية واضحة¹، انفردت وزارة المالية بمركز اتخاذ القرار بشأن حافظة مهمة من العقار الصناعي، فعلى سبيل المثال لا الحصر،

¹-انظر: مضمون المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم: 11-16، مرجع سابق.

²-المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم: 11-17، المؤرخ في 25 جانفي 2011، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، (ج ر، العدد 05، الصادرة بتاريخ 26 جانفي 2011).

³-سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص. 146.

الفصل الأول الأطر المؤسسية للعقار الصناعي في الجزائر في ظل تكريس مبادئ الحوكمة

في حالة فشل بيع العقارات التابعة للأمالك التابعة للدولة، بما فيها الموجهة للاستثمار، بعد عمليتين بالمزاد العلني يرخّص وزير المالية البيع بالتراضي، بثمن لا يقلّ عن قيمتها التجارية. علاوة على ذلك، وزير المالية هو الجهاز المركزي لإدارة الأملاك الخاصة للدولة، بما فيها الموجهة للاستثمار، وهو ما جاء بصفة صريحة في المادة 120 من القانون رقم: 90-30 سالف الذكر؛ فجاء فيها: "يتصرّف الوزير المكلف بالمالية باسم الدولة في جميع عقود التسيير والتصرّف التي تتمّ على الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة، وكذلك عقود الاقتناء والاستئجار المذكور في المادة 91 أعلاه، مع مراعاة أحكام المادتين 9 و17 أعلاه، وأحكام القوانين الخاصة".

ويضفي الوزير على هذه العقود الطابع الرسمي، ويتولّى المحافظة عليه. وفي قانون المالية لسنة 1998²، يرخّص الوزير المكلف بالمالية استثناء بيع بالتراضي الأصول العقارية التابعة للمؤسسات العمومية غير المستقلة ذات الصبغة الوطنية أو المحلية، لصالح عمال المؤسسات العمومية المنحلة والهيئات العمومية على أساس تقييم من مصالح الأملاك الوطنية.

وبترخيص من الوزير المكلف بالأملاك الوطنية³، يمكن التنازل أو منح حق الامتياز أو الإيجار بالتراضي لفائدة المستثمرين، بالنسبة للعقارات المبنية وغير المبنية المكوّنة من الأصول المتبقية للمؤسسات العمومية المحلّة التي أُسند تسييرها طبقاً لأحكام المادة 26 من الأمر رقم: 03-01 سالف الذكر.

وقبل أن يتكفّل مجلس مساهمات الدولة بهذه المهمة، خضع الملفّ التقني الخاصّ لكلّ قطعة أرض غير ضرورية موضوعياً لنشاط المؤسسة لتقرير الوزير المكلف بالمالية؛ ليتمّ في مرحلة تالية، إعداد القرار المكرّس لعملية الاسترجاع⁴.

¹ قبل صدور الأمر رقم: 06-11، المؤرخ في 30 أوت 2006، المحدّد لشروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، خضع تنظيم استغلال العقار الصناعي لقوانين المالية المتعاقبة، وكذا قوانين الاستثمار المتتالية.

² المادة 29 من القانون رقم: 97-02، مرجع سابق، المعدلة والمتممة للمادة 180 من المرسوم التشريعي رقم: 93-18، المؤرخ في 23 ديسمبر 1993 المتضمّن قانون المالية لسنة 1994، (ج ر، العدد 88 الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 1993).

³ المادة 80 من القانون رقم: 02-11، المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمّن قانون المالية لسنة 2003، (ج ر، العدد 86 الصادرة بتاريخ 28 ديسمبر 2002).

⁴ سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص.142.

بالإضافة إلى ذلك، تتدخل وزارة المالية في تسيير وإدارة العقار الصناعي عن طريق مديرية أملاك الدولة؛ حيث يمنح وزير المالية تفويضا للمدير الولائي لأملك الدولة على مستوى الولاية لإدارة أملاك الدولة إقليميا بما فيها الموجهة للاستثمار؛ إذ تنص المادة 183 من المرسوم التنفيذي رقم: 12-427 المحدد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة¹، على أنه يمكن للوزير المكلف بالمالية في إطار تطبيق أحكام الفقرتين 2 و3 من المادة 120 من قانون الأملاك العمومية رقم: 90-30 سالف الذكر، أن يمنح تفويضا بموجب قرار للمدير الولائي لأملك الدولة لإعداد العقود التي تهم الأملاك العقارية الخاصة للدولة وإعطائها الطابع الرسمي والسهر على حفظها.

كما منح القرار الصادر عن وزير المالية (وزير الاقتصاد في تلك المرحلة) المؤرخ في 20 جانفي 1992²، تفويضا لمديري أملاك الدولة في الولاية؛ لإعداد العقود التي تهم الممتلكات العقارية التابعة لأملك الدولة الخاصة، وإعطائها الطابع الرسمي والسهر على حفظها.

وتنص المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم: 91-65 المتضمن تنظيم المصالح الخارجية لأملك الدولة والحفظ العقاري³، على ما يلي: "تتولى مديرية أملاك الدولة في الولاية ما يأتي:

■ تنظيم تنفيذ العمليات المتعلقة بجرد الممتلكات التابعة لأملك الدولة وحمايتها وتسييرها.

■ تقوم بتحرير العقود المتعلقة بالعمليات العقارية التابعة لأملك الدولة وبحفظ النسخ الأصلية ذات الصلة بها".

وطبقا لقرار تفويض وزير المالية، استمرت مديرية أملاك الدولة على مستوى الولاية في إعداد العقود الإدارية المتضمنة منح الامتياز على العقار الموجه للاستثمار، مرفقا بدفتر الشروط المحدد لبرنامج الاستثمار، باعتباره الآلية الوحيدة لاستغلال العقار الصناعي، إلى جانب ذلك، يكلف مدير أملاك الدولة المختص إقليميا باتخاذ الإجراءات من أجل إسقاط حق الامتياز لدى

¹-المرسوم التنفيذي رقم: 12-427، المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، المحدد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، (ج ر، العدد 69، الصادرة بتاريخ 19 ديسمبر 2012).

²-قرار مؤرخ في 20 جانفي 1992، المتضمن منح تفويض لمديري أملاك الدولة في الولاية لإعداد العقود التي تهم الممتلكات العقارية التابعة لأملك الدولة الخاصة، (ج ر، العدد 30 الصادرة بتاريخ 22 أبريل 1992).

³-المرسوم التنفيذي رقم: 91-65، المؤرخ في 02 مارس 1991، المتضمن تنظيم المصالح الخارجية لأملك الدولة والحفظ العقاري، (ج ر، العدد 10، الصادرة بتاريخ 6 مارس 1991).

الجهات القضائية المختصة عند إخلال المستفيد بالتزاماته، وهو ما أكدته المادة 12 من الأمر رقم: 08-04 المشار إليه سابقا، جاء فيها "يترتب على كل إخلال من المستفيد من الامتياز للتشريع الساري المفعول وللالتزامات التي يتضمنها دفتر الأعباء اتخاذ إجراءات من أجل إسقاط حتى الامتياز لدى الجهات القضائية المختصة، بمبادرة من مدير أملاك الدولة المختص إقليميا".

فضلا عن ذلك، مديرو أملاك الدولة أعضاء في مختلف اللجان الولائية المكلفة بدراسة طلبات الاستفادة من العقار الموجّه للاستثمار¹، وباعتراف مذكرات صادرة عن المديرية العامة للأملاك الوطنية التابعة لوزارة المالية؛ فإنّ حضور بعض ممثلي أملاك الدولة يعدّ حضورا سلبيا، رغم أنّ الأمر يتعلّق بعمليات غير قانونية بموجب التشريع والتنظيم الساري العمل بهما (أراضي غير متوقّرة كالأراضي الفلاحية، أراضي غير قابلة للتعمير، أراضي مخصّصة لمصالح عمومية، جيوب عقارية، أراضي ذات قيمة حضرية عالية، منح حقّ الامتياز لمشاريع لا تكتسي الصيغة الصناعية)، وبدلا من الاعتراض كتابيا على هذه القرارات، بعض مديري أملاك الدولة يعمدون إلى تجميدها على مستواهم²، رغم أنّ أحكام المادة 134 من قانون الأملاك الوطنية رقم: 90-30 واضحة؛ من حيث تمتّع الإدارة المكلفة بالأملاك الوطنية في إطار اختصاصها بحقّ الرقابة الدائمة على استعمال الأملاك الوطنية الخاصة والأملاك الوطنية العمومية التابعة للدولة المخصّصة أو غير المخصّصة من جهة.

في الإطار نفسه، ورغم أنّ التعليمات المتكرّرة للإدارة المركزية لمديرية أملاك الدولة فرضت اتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل الحفاظ على العقار الصناعي³؛ فإنّ بعض مديري أملاك الدولة تبنّوا مواقف سلبية اتجاه تصرفات العديد من المستثمرين الذين لم يوفّوا بالتزاماتهم الاستثمارية، وهو تحصيل حاصل لنهب هذا العقار.

¹ لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمار (CALPI)، لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمار وضبط العقار (CALPIREF)، ولجنة مسند أمانتها لمصالح الولائية.

² سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص. 154.

³ المذكرة الصادرة عن مديرية الأملاك الوطنية التابعة لوزارة المالية رقم 2037 المؤرخة في 18 أبريل 2005 المتعلقة بالتنازل و/أو منح حقّ الامتياز للأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة، منشورة في مجموعة النصوص (تعليمات - منشورات - مذكرات خاصة بأملاك الدولة والحفظ العقاري)، سنة 2005، ص. 04.

الفرع الثاني: والي الولاية فاعل رئيسي في تسيير وإدارة العقار الصناعي

تعدّ الولاية الإدارة والمؤسسة المحورية الإقليمية، تربط بين السلطات العمومية المركزية بممثليها على المستوى الإقليمي أو الولائي، ممثلة بالوالي الذي يعيّن بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية طبقا للمادة 10/92 من التعديل الدستوري لسنة 2020؛ فهو الوسيط بين السلطة المركزية والولاية، يعمل كمثل للدولة على المستوى الإقليمي وممثل للسلطة المركزية لمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية، وفي الوقت نفسه يعدّ ممثلا للولاية كشخصية معنوية إقليمية، والهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي¹.

لقد أدى والي دورا بارزا في تسيير حافظة العقار الصناعي في مرحلة أولى؛ فهو الذي يمتلك اختصاص البتّ في طلب تخصيص القطع الأرضية التي تملكها الدولة، وتعدّ ضرورة لإنجاز برامج الاستثمارات الخاصة المعتمدة قانونيا، وبرز دوره أيضا عند نقل ملكية الأراضي التابعة للاحتياجات العقارية للبلدية، والتي تدخل ضمنها الأراضي المتوقّرة في مناطق النشاط؛ حيث يخضع مبدأ نقل الملكية لموافقة والي².

برز دور والي في إطار توزيع العقار الصناعي بعد ذلك من خلال ترؤسه للجنة المساعدة على تحديد مكان ترقية الاستثمارات CALPI، التي تتولّى مهمة معالجة ودراسة ملفات المستثمرين، وهو في ذلك يتولّى الإذن بالبيع عن طريق المزاد العلني، بناء على رأي المدير الولائي لأموال الدولة للأراضي التابعة للأموال الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز برامج أو مشاريع استثمارية. أما دور والي في تسيير حافظة العقار الصناعي بعد التوجّهات الاقتصادية الجديدة؛ فيجب التمييز بين مرحلتين، قبل وبعد تعديل الأمر رقم: 04-08 سالف الذكر.

أولا: صلاحيات والي قبل تعديل الأمر رقم: 04-08 في مجال تسيير وإدارة العقار الصناعي في ظلّ الأمر رقم: 11-06 سالف الذكر، مُنح للوالي بموجب المادة 5 منه سلطة ترخيص الامتياز قابل للتنازل بالمزاد العلنيّ أو بالتراضي على الأراضي التابعة للأموال الخاصة

¹-عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، الأكاديمية العربية الدانمارك، 2010، ص.260.

²-سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص.118.

الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية بناء على اقتراح لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار¹ (CAPIREF).

وترأس الوالي لجنة أنشئت بموجب المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم: 07-122 سالف الذكر، تولت منح حق الامتياز القابل للتنازل بالتراضي وعن طريق المزاد العلني عن جزء من الحافطة العقارية المكونة للعقار الصناعي، وهي الأصول المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية المستقلة وغير المستقلة المحلّة، والأصول الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية والأصول المتوقّرة على مستوى المناطق الصناعية، وهذا بناء على اقتراح وكالة الوساطة والضبط العقاري، أسندت أمانة هذه اللجنة إلى مصالح الولاية، وتتشكل من:

- الممثل المحلي للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري.
- مدير أملاك الدولة أو أي مالك آخر.
- مدير المصالح الفلاحية.
- مدير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعة التقليدية.
- المدير المكلف بالصناعة.
- مدير الشباك الوحيد اللامركزي للوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار.

من خلال تشكيلة اللجنة المسند أمانتها لمصالح الولاية، يتبين أنّها جهاز للدولة، خاصة أنّها لا تتشكل إلا من ممثلي الدولة، ولا أثر لممثلين عن جمعيات المجتمع المدني، أو ممثلين عن المتعاملين الاقتصاديين، كما أنّ قرارات اللجنة لا تمثل إلا آراء غير ملزمة؛ لأنّ سلطة اتخاذ القرار هي في يد الوالي، وهو ما يُستنبط من نصّ المادة 07/22 من المرسوم التنفيذي رقم: 07-122 سالف الذكر، لما جاء فيها: "تكرس آراء اللجنة بالموافقة في قرارات يتخذها الوالي".

غير أنّ هذه اللجنة لم تُعمر طويلا؛ حيث إنّها بعد إلغاء المرسوم التنفيذي رقم: 07-122 بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 09-153 سالف الذكر، استحوذ مجلس مساهمات الدولة على مهمة تحديد الأصول الفائضة غير لازمة موضوعيا لنشاط المؤسسة، وتمّ استبدالها بموجب لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار.

¹ جاء في مضمون أحكام المادة 5 من الأمر 11-06، مرجع سابق، ما يلي: "يرخص الامتياز أو التنازل بالمزاد العلني أو بالتراضي بموجب:

- قرار من الوالي بناء على اقتراح من لجنة يحدّد تنظيمها وتشكيلها وسيرها عن طريق التنظيم".

وفي ظلّ الأمر رقم: 04-08 سالف الذكر، حُصرت صلاحيّات الوالي واقتصرّت صلاحيّاته في إصدار قرار منح الامتياز عن طريق المزاد العلنيّ المفتوح أو المحدود على الأراضي التابعة للأمالك الخاصّة للدولة الموجهة لإنجاز مشاريع استثماريّة، بشرط أن لا تكون تابعة أو أسندتسييرها للوكالة الوطنيّة الوسطة والضبط العقاريّ؛ لأنّ سلطة اتّخاذ القرار من اختصاص الوزير المكلف بالصناعة وترقية الاستثمارات، وهو ما أكّده المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم: 09-152 سالف الذكر، لما جاء فيها: "عندما يتعلّق الأمر بقطعة أرض تابعة للدولة تمّ إسناد تسييرها إلى هيئة عموميّة مكلفة بالضبط والوسطة العقاري، يرخص منح الامتياز عن طريق المزاد العلنيّ المفتوح أو المحدود باقتراح الهيئة، بناء على قرار من الوزير المكلف بترقية الاستثمارات".

وبحجّة إعفاء المستثمرين من التوجه لهيئات ومؤسسات متعددة، عدلت أحكام الأمر رقم: 04-08 سالف الذكر، ليستفرد الوالي مجدداً بصلاحيّة ترخيص منح العقار الموجه للاستثمار الصناعي.

ثانياً: صلاحيّات الوالي بعد تعديل الأمر رقم: 04-08 في مجال تسيير وإدارة العقار

الصناعي

عدّلت أحكام المادة 5 من الأمر رقم: 04-08، بموجب المادة 15 قانون الماليّة التكميليّ لسنة 2011؛ حيث إنه وبناء على اقتراح من لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار، يُصدر الوالي قرار منح الامتياز بالتراضي، إلا أنّ هذه السلطة متوقّفة على موافقة وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، وهو ما يجسّد بشكل واضح مركزيّة القرار، إضافة إلى ذلك قرار اللّجنة لا يعدو أن يكون مجرد اقتراح، وبهذا المفهوم فهو غير إلزامي¹.

وقد استدرك المشرّع الموقف من خلال أحكام المادة 34 من قانون الماليّة لسنة 2012، من خلال تعديل أحكام المادة 5 من الأمر رقم: 04-08 مجدداً، ليستفرد الوالي بترخيص منح الامتياز على حافظة العقار الصناعي، بناء على اقتراح لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية

¹ -سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص.149.

الاستثمارات وضبط العقار دون تدخل من وزير القطاع، وهو تخفيف نوعي لمركزية اتخاذ القرار المتعلق بالحصول على العقار الصناعي والاستثمار.

إنّ منح السلطات العمومية صلاحيات مطلقة للوالي، في إطار استغلال العقار الصناعي يدخل ضمن محاولة إضفاء نوع من المرونة وتبسيط الإجراءات للمستثمرين للحصول على العقار الصناعي؛ حيث يسمح هذا الإجراء بتخفيف مركزية القرار المتعلق بالاستثمار لينزل إلى مستوى تنفيذي محلي، غير أنّه تخفيف على حساب الهيئة اللامركزية القاعدية، وهي البلدية؛ حيث إنّ اختصاصات البلدية في مجال العقار الصناعي لم تتعدّ تسيير الاحتياط العقاري البلديّ المكوّن بموجب الأمر رقم: 26-74 سالف الذكر، وكذا تسيير وإدارة مناطق النشاط، وهو ما تطرقنا إليه سابقا في تناولنا لمناطق النشاط كجزء من حافظة العقار الصناعي، وفي هذه الإجراءات تفضيل من السلطات العمومية للوالي كمثل للدولة على المستوى المحليّ على الممثلين المحليين المنتخبين، ممّا يرهّن تكريس مؤشرات حوكمة العقار الصناعي، ولا سيما مؤشرات التشاركية واللامركزية.

المطلب الثاني: دور هيئات الاستثمار في تنظيم العقار الصناعي

عرف مجال الاستثمار في الجزائر تعدّد الأجهزة والهيئات المكلفة بتنظيمه؛ ففي المرحلة سابقة تعاقبت على تنظيم الاستثمار مديريات تابعة لوزارات مختلفة، تباينت اختصاصاته بين سياسية وتقنية متخصصة، لتستقرّ السلطات العمومية بصدور الأمر رقم: 03-01، المتعلق بتطوير الاستثمار على إطار مؤسسيّ منظم للاستثمار، يتمثل في المجلس الوطني للاستثمار كهيئة مركزية تُعهد إليها مهام استشارية في مجال الاستثمار، واقتراح ذلك على الجهات المركزية كالحكومات والوزارات، ومهام تنفيذية تمثّلت في إنشاء بعض المناطق الصناعية والترخيص بالتنازل بالتراضي في بعض الحالات، بالإضافة إلى الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار كهيئة عمومية مركزية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تملك هيئات غير مركزية على المستوى المحليّ في شكل الشباك الوحيد اللامركزيّ تُعهد إليها مهام عديدة في مجال المساهمة في تسيير العقار الصناعي.

نتناول ضمن هذا المطلب دور هيئات الاستثمار في تنظيم العقار الصناعي؛ حيث نخصّص الفرع الأول لدور المجلس الوطني للاستثمار في تسيير وإدارة العقار الصناعي، ثم نخصّص الفرع

الثاني لمهامّ لدراسة الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، بين ترقية الاستثمار وضبط استغلال العقار الصناعي.

الفرع الأول: دور المجلس الوطني للاستثمار في تسيير وإدارة العقار الصناعي

تسهر أجهزة الدعم المركزيّة على ضمان السّير الحسن للاستثمارات العقارية الصناعيّة؛ حيث تتولّى مهمّة الرقابة السابقة واللاحقة ومتابعة المشاريع الاستثماريّة الصناعيّة منذ إيداع المستثمر لطلبه إلى غاية إتمام إنجاز مشروعه فعلا، كما تعمل على حلّ الإشكالات القانونيّة التي من الممكن أن تعترض طريق المستثمر عبر كافة مراحل إنجاز مشروعه الاستثماري.

أنشئ المجلس الوطني للاستثمار بموجب المادة 18 من الأمر رقم: 01-03 سالف الذكر، كمؤسسة مركزيّة تحت وصاية وزير المساهمات وترقية الاستثمار¹؛ حيث تضمّنت أحكام هذا القانون الخطوط العريضة لمهامّ المجلس الوطني للاستثمار، بينما أحال للتنظيم تشكيّله، تنظيمه وسيره؛ ليصدر المرسوم رقم: 01-281 سالف الذكر، الملغى لاحقا بموجب المرسوم التنفيذي 06-355 سالف الذكر².

يتشكّل المجلس بموجب المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم: 06-355 من الأعضاء الآتي

ذكرهم:

- الوزير المكلف بالجماعات المحليّة.
- الوزير المكلف بالماليّة
- الوزير المكلف بترقية الاستثمارات
- الوزير المكلف بالتجارة.
- الوزير المكلف بالطاقة والمناجم.
- الوزير المكلف بالصناعة.
- الوزير المكلف بالسياحة.
- الوزير المكلف بالمؤسّسات والصناعات الصغيرة والمتوسطة.
- الوزير المكلف بهيئة الإقليم والبيئة.

¹ جاء في مضمون أحكام المادة 18 من الأمر رقم: 01-03، مرجع سابق، ما يلي: "ينشأ مجلس وطني للاستثمار يُدعى في صلب النصّ "المجلس" يرأسه رئيس الحكومة".

² نصّت المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم: 06-355، مرجع سابق، على ما يلي: "تلغى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 01-281.....".

بالإضافة إلى الأعضاء المذكورين سالفًا، نصّت الفقرة الثانية والثالثة من المادة 4 على مشاركة وزير القطاع المعنيّ أو وزراء القطاعات المعنيةّ بجدول الأعمال، كما يحضّر رئيس مجلس الإدارة وكذا المدير العام للوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار (ANDI) كملاحظين في اجتماعات المجلس، بالإضافة إلى إمكانية الاستعانة عند الحاجة بكلّ شخص، نظرًا لكفاءته أو خبرته في ميدان الاستثمار.

ما يمكن ملاحظته من خلال تشكيلة المجلس، هو أنه يمكن اعتباره "حكومة مصغرة"¹، تجمع أغلب أعضاء الحكومة المعيّنين بالاستثمار وفتح مجال المشاركة لوزراء قطاعات أخرى معنيّة بجدول الأعمال.

يمثّل المجلس الوطنيّ للاستثمار أهمية كبيرة في مجال الاستثمار؛ حيث يعدّ جهاز أفكار ومبادرات، مكلفًا في هذا الإطار باقتراح استراتيجية تطوير الاستثمار².

بالنسبة للمهامّ الموكلة للمجلس في مجال العقار الصناعي؛ فقد تباينت صفته بين جهة استشارة، وفي الوقت نفسه جهة قرار؛ حيث أوكلت له في مرحلة أولى مهامّ استشاريّة في مجال تنظيم العقار الصناعي، واقتراح ذلك على الجهات المركزيّة كالحكومة والوزارات ذات الصلة المباشرة بملفّ الاستثمار، ومهامّ تنفيذيّة تتمثّل في الترخيص بالتنازل بالتراضي في بعض الحالات، للتراجع صلاحياته في مرحلة لاحقة.

أولاً: اختصاصات المجلس الوطنيّ للاستثمار بين 2006 و2007 في مجال العقار الصناعي
بالإضافة إلى اختصاصاته المتعلقة بالاستثمار عامّة، تولّى المجلس الوطنيّ للاستثمار في إطار اختصاصاته المتعلقة بالعقار الصناعي، وفي ظل الأمر رقم: 06-11 سالف الذكر، ترخيص منح الامتياز بالتراضي بلائحة صادرة عنه بالنسبة للمشاريع المستفيدة من نظام الاتفاقية³، المتوطنّة في الأراضي التابعة للأملاك الخاصّة للدولة وفقًا لأحكام المادة 12 و12 مكرّر من الأمر رقم: 01-03 سالف الذكر، مَهما كان موقع مشروع الاستثمار .

¹-جلالي عجة، مرجع سابق، ص.683.

²-للتفصيل بخصوص دور المجلس الوطنيّ للاستثمار، راجع:

A.Mabrouk, (Les organes politiques de l'investissement en Algérie), *La revue d'enseignant chercheur des études juridiques et*, vol05, n°01, 2020, p.20.

³-يقصد بنظام الاتفاقية حسب المادة 10-02 من الأمر رقم: 01-03، مرجع سابق، "الاستثمارات ذات الأهمية الخاصّة، والتي من شأنها أن تحافظ على البيئة وتحمي الموارد الطبيعيّة وتدخّر الطاقة وتفضي إلى تنمية مستدامة".

زيادة على ذلك، يمكن للمجلس أن يمنح تخفيضات على سعر التنازل عن العقار الموجّه للاستثمار أو على مبلغ الإتاوة الإيجارية السنوية، التي تحدده إدارة الأملاك الوطنية¹.
ثانياً: اختصاصات المجلس الوطني للاستثمار ابتداء من سنة 2008 في مجال العقار الصناعي عرفت صلاحيات المجلس الوطني للاستثمار، تراجعاً في ظلّ الأمر رقم: 04-08 سالف الذكر، مقارنة بالأمر 06-11؛ حيث تراجع دوره إلى مجرد هيئة استشارة، واقتصرت مهامه على اقتراح تخفيض إضافي للإتاوة الإيجارية، واقتراح منح الامتياز بالتراضي على مجلس الوزراء الذي يمتلك الاختصاص في الترخيص بذلك².

وفي إطار أحكام المادة 19 من الأمر رقم: 03-01 سالف الذكر، التي منحت مهمة اقتراح استراتيجية تطوير الاستثمار، أصدر المجلس قراره رقم 50/02 المؤرخ في 06 مارس 2011 متضمناً إنشاء مناطق صناعية جديدة، تلاه القرار رقم 13 في الدورة 51 بتاريخ 19 أبريل 2011 ليدعم قائمة المناطق الصناعية، وهو ما تطرقنا إليه سابقاً عند تناولنا للمناطق الصناعية.
بالنسبة للقانون رقم: 09-16 سالف الذكر، فقد ألغى الأمر 03-01 المتعلق بتطوير الاستثمار باستثناء المواد 6، 18 و 22، والذي يعني أنّ هذه الهيئات، ومن بينها المجلس الوطني للاستثمار، تستمرّ في ممارسة مهامها دون تغيير، وفي الوقت نفسه لم يأت بالجديد فيما يخص اختصاصات المجلس الوطني للاستثمار أو تنظيمه.

الفرع الثاني: الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار A.N.D.I: بين ترقية الاستثمار وضبط

استغلال العقار الصناعي

تعدّ الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار هيئة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما تعدّ هيئة مركزية بامتياز، استناداً للمادة 6 من الأمر رقم: 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار والمتضمن قرار إنشائها³، كما تملك الوكالة هيئات غير مركزية على المستوى المحلي في شكل "الشباك الوحيد اللامركزي"، تصنّف من خلال الإطار القانوني المنظم للاستثمار ضمن أجهزة الاستثمار المركزية مع المجلس الوطني للاستثمار.

¹ - انظر: المادة 11 من الأمر رقم: 06-11، مرجع سابق.

² - انظر: المادة 08 من الأمر رقم: 04-08، مرجع سابق.

³ - نصّت المادة 06 من الأمر رقم: 03-01، مرجع سابق، على ما يلي: "تشأ لدى رئيس الحكومة وكالة وطنية لتطوير الاستثمار، تعدّى في صلب النصّ الوكالة".

سننظر في هذا الجزء إلى دراسة البنية الهيكلية والعضوية للوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار (أولا)، ثم نتناول بالتفصيل لدور الشباك الوحيد اللامركزي وفق مقاربة الحوكمة باعتباره أهم هيئة في الوكالة تتعلق بتسيير وإدارة العقار الصناعي.

أولا: البنية الهيكلية والعضوية للوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار

1. الطبيعة القانونية للوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار

حلّت الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار محلّ الوكالة الوطنية لترقية ومتابعة الاستثمار (APSI)، وبشرت مهامها تحت متابعة وزير المساهمة وتنسيق الإصلاحات، كما تعمل الوكالة تحت إشراف المجلس الوطني للاستثمار.

يدير الوكالة مجلس إدارة يرأسه ممثل رئيس الحكومة، ويسيرها مدير عام ويساعده أمين عام، ويتشكّل مجلس الإدارة من¹:

- ممثل السلطة الوصية، رئيسا.
- ممثل الوزير المكلف بالجماعات المحلية.
- ممثل الوزير المكلف بالشؤون الخارجية.
- ممثل الوزير المكلف بالمالية.
- ممثل الوزير المكلف بالصناعة.
- ممثل الوزير المكلف بالسياحة.
- ممثل الغرفة الجزائرية للتجارة والصناعة.

شهدت تشكيلة مجلس إدارة الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار عدّة تعديلات تزامنت مع تعديل الإطار القانوني المنظم لها؛ حيث يلاحظ من خلال التشكيلة المذكورة أعلاه عدم الإشارة إلى تمثيل الهيئات المكلفة بالعقار الموجه للاستثمار، ولجنة تنشيط الاستثمارات وتحديد أماكنها وترقيتها، مقارنة بالمادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم: 01-282 سالف الذكر.

تضمّ الوكالة مديريّتين: مديرية الاستثمارات الأجنبية ومديرية الاتفاقيات المتعلقة بالاستثمار، تتمثل مهامها الأساسية في تطوير ومتابعة ودعم الاستثمارات، إضافة إلى استقبال المستثمرين

¹-انظر: المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم: 17-100، مرجع سابق.

وتقديم كلّ التسهيلات الإدارية لهم¹، بالإضافة إلى متابعة المشروع الاستثماري من خلال التحقق من مدى احترام المستثمر للالتزامات الواردة، وكذا الالتزامات التي تعهد بها في مقرّر منح المزايا الذي يستفيد منها.

2. مهام الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار في تسيير العقار الصناعي

بالنسبة للإطار التنظيمي لهذه الوكالة، يمثل المرسوم التنفيذي رقم: 06-356 سالف الذكر، الإطار القانوني الأشمل؛ من حيث إبراز أهمّ مجالات تدخل الوكالة، وكذا هيكلتها ونظام سيرها، وجاء في مضمون المادة 3 منه مهامّ الوكالة في مجال العقار الصناعي بعنوان: "المساهمة في تسيير العقار الاقتصادي"؛ حيث تضطلع الوكالة بالمهامّ التالية:

- * إعلام المستثمرين بتوفّر الأوعية العقارية.
- * ضمان تسيير الحافظة العقارية وغير المنقولة الموجهة للاستثمار.
- * تجميع كلّ معلومة مفيدة لصالح بنك المعطيات العقارية المؤسس على مستوى الوزارة المكلفة بترقية الاستثمارات.
- * تمثيل الوكالة على مستوى الأجهزة المتداولة للهيئات المحلية المكلفة بتسيير العقار الصناعي.

بالإضافة إلى مهامّها في تسيير عقد الامتياز في العقار الصناعي².

ثانيا: دور الشباك الوحيد اللامركزي في تكريس حوكمة تسيير وإدارة العقار الصناعي

إنّ للوكالة مهامًا كبيرة في مجال العقار الصناعي؛ فهي المسؤولة عن تقديم العرض العقاري المتوفّر لإنجاز الاستثمارات، سواء كانت وطنية أو أجنبية، من خلال الشباك الوحيد اللامركزي. يُقصد بالشباك الوحيد تجميع كلّ الخدمات الإدارية والمالية التي يحتاجها المستثمر لتسهيل عملية الاستثمار وريح الوقت، بالإضافة إلى التقليل من حدّة العراقيل وتخفيف الكثير من الإجراءات الإدارية وجعل المستثمر يتعامل مع هيئة إدارية واحدة بدل التوجّه إلى عدة جهات إدارية³.

¹ - نورية غامنية، معمر حيتالة، مرجع سابق، ص.4.

² - انظر: المادة 21 من الأمر رقم: 01-03، مرجع سابق.

³ - نورية غامنية، معمر حيتالة، مرجع سابق، ص.4.

وقد تمّ تبنيّ "الشباك الوحيد" كأسلوب عمليّ وقانوني في العديد من البلدان، تحت تسميات مختلفة "كالنافذة الواحدة" في قانون الاستثمار الكويتي و"خدمة المكان الوحيد" في كلّ من الأردن، تونس، الإمارات العربية المتحدة... الخ¹.

ونصّت المادة 23 من الأمر رقم: 03-01 سالف الذكر، على أن ينشأ الشباك الوحيد ضمن الوكالة، وهو هيكلا مركزي للوكالة، يضمّ الإدارات والهيئات المعنية بالاستثمار؛ حيث يتأكد الشباك الوحيد بالاتصال مع الإدارات والهيئات المعنية من تخفيف وتبسيط الإجراءات وشكليات تأسيس المؤسسات وإنجاز المشاريع، كما يسهر على تنفيذ هذه الإجراءات².

يستمدّ الشباك الوحيد اللامركزي أساسه القانوني أيضا من المرسوم التنفيذي رقم: 06-356 سالف الذكر؛ حيث نصّت المادة 22 منه على أنه: "ينشأ الشباك الوحيد على مستوى الولاية، ويجتمع ضمنه الممثلون المحليون للوكالة نفسها، وعلى الخصوص ممثلي المركز الوطني للسجل التجاري، والضرائب وأملاك الدولة والجمارك والتعمير وهيئة الإقليم والعمل، ومأمور المجلس الشعبي البلدي الذي يتبعه مكان إقامة الشباك الوحيد".

كانت الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار عبر الشباك الوحيد اللامركزي، هي التي تمنح قرار منح الامتياز على الأراضي الموجهة للاستثمار، أما بعد سنة 2006 ومع صدور الأمر رقم: 06-11، والذي من خلاله أعطى صلاحية الترخيص بمنح الامتياز إلى كلّ من الوالي والمجلس الوطني للاستثمار، أصبح الترخيص بمنح الامتياز يصدر من الوزراء المختصين، بالإضافة إلى الوالي المختص إقليميا ومجلس الوزراء، ومع صدور المرسوم التنفيذي رقم: 07-119، المتعلّق بالوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، والمرسوم التنفيذي رقم: 07-120، المتعلّق باللجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمار وضبط العقار، تقلّص دورها في مجال منح العقار الصناعي؛ إذ أنّ طلب الحصول على العقار يودّع على مستوى اللجنة المساعدة الولائية وليس على مستوى الشباك الوحيد اللامركزي، كما كان الحال سابقا، ودور الوكالة يقتصر على منح الامتيازات الممنوحة في إطار قانون الاستثمار المصرّح به على مستوى الشباك الوحيد اللامركزي بموجب مقرّر منح المزايا.

¹-إيمان لعميري، (تقييم أداء المرفق العمومي: الوكالة الوطنية للاستثمار نموذجا)، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 21، العدد 2، ديسمبر 2011، ص. 25.

²-انظر: المادتين 24 و 25 من الأمر رقم: 03-01، مرجع سابق.

إن دور الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار عبر الشباك الوحيد اللامركزي في مجال إدارة وتسيير العقار الصناعي، لا يتعدى حاليا الدور الإعلامي بتحديد العقارات المتوفرة عبر مسك ووضع بنك معطيات يسمح للمستثمرين بالاطلاع على الأوعية العقارية المتوفرة في الولاية¹، وكذا استقبال طلبات المزايا الخاصة بالإعفاء الضريبي من رسوم الملكية العقارية، في الإطار العام المتعلق بمنح المزايا للاستثمارات وفقا لقانون الاستثمار².

فضلا عن ذلك، فإن عملية إنشاء الشبائيك الوحيدة غير المركزية للوكالة الوطنية للاستثمار تستند إلى معيار جغرافي، في حين تستند هذه العملية في بلدان أخرى كتونس والمغرب إلى معيار وظيفي³؛ حيث تم استحداث شبائيك وحيدة بحسب عدد وطبيعة الأنشطة الاقتصادية، ولا شك أن هذه الطريقة توفر عدة مزايا، منها الاقتصاد في النفقات، وسهولة التنسيق مع الإدارات المركزية التي تشرف على نشاط اقتصادي معين، خاصة في بلد مثل الجزائر؛ حيث يتسع ليشمل 58 ولاية. كما أن فعالية الشباك الوحيد اللامركزي للوكالة تتطلب توسيع نطاق الصلاحيات الممنوحة لممثلي الإدارات والهيئات المعنية بالاستثمار؛ بحيث لا ينحصر دورهم في مجرد تقديم المعلومات، إنما يتعداه إلى سلطة اتخاذ القرار؛ بمنح التراخيص لبعض المشاريع الاستثمارية، أو المشاركة في اتخاذ هذه القرارات على مستوى الإدارات والهيئات التي ينتمون إليها، فضلا عن ذلك نرى بضرورة التوسيع من نطاق الصلاحيات الممنوحة لمدير الشباك الوحيد غير المركزي، وذلك من خلال التوسع في استعمال التفويض في الاختصاص وعدم الاقتصار على التفويض بالتوقيع الذي لا يعدو أن يكون مجرد نقل لعمل مادي، زيادة على ذلك لا بد من إشراكه في اتخاذ القرارات الأساسية التي يرتبط بها وجود المشروع الاستثماري؛ كالحصول على التمويل أو العقار أو التراخيص⁴.

بالإضافة إلى ذلك يتعين على السلطات العمومية تهيئة الظروف التي تكفل نجاح أسلوب الشباك الوحيد عمليا، وتتعلق هذه الظروف أساسا بتوسيع نطاق اختصاصه، خاصة ما يتعلق بمجال تسيير وإدارة العقار الصناعي؛ فمن المؤكد أن اللجوء للشباك الوحيد كأحد الأساليب الإدارية الحديثة لمكافحة البيروقراطية بمفهومها السلبي، يقتضي التوسع في تطبيق اللامركزية التي تعد ضرورة حتمية من أجل التسيير الجيد، الفعال والسليم للعقار الصناعي، وتكريس فعلي للحوكمة.

¹- انظر: المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم: 17-100، مرجع سابق.

²- أحمد جبوري، (الهيئات المتخلة في عمليات منح واستغلال العقار الصناعي)، مجلة القانون العقاري، جامعة البليدة، مجلد 3، العدد 1، ديسمبر 2016، ص. 145.

³- إيمان لعميري، مرجع سابق، ص. 27.

⁴- إيمان لعميري، مرجع سابق، ص. 37.

المبحث الثاني: الهياكل المؤسسية لإدارة العقار الصناعي في الجزائر

ومقتضيات الحوكمة

يتطلب حصول المستثمر على العقار الصناعي من أجل الاستثمار تكوين ملف يتضمن جميع الجوانب المتعلقة بمشروعه الاستثماري، لاسيما الاقتصادية والتقنية منها، يقدم إلى أجهزة محدّدة تقوم بدراسة جدية وفعّالة لهذا الملف، تقوم أساسا هذه الدراسة على إثبات الجدوى الاقتصادية من المشروع ومدى استجابته للنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمجال.

في هذا الإطار، ونظرا للأهمية البالغة التي يكتسبها العقار الصناعي، وبهدف تمكين المستثمرين من إنجاز مشاريعهم الاستثمارية في وقت قصير ومساعدتهم على التخلص من العوائق التي تعترضهم في مجال الحصول على العقار الصناعي، عمدت السلطات العمومية إلى إنشاء عدة هيئات وأجهزة مكلفة بضبط وتنظيم مختلف مراحل تسيير وإدارة العقار الصناعي.

سنتناول في هذا الجزء من الدراسة أولا الخلفية التاريخية للمؤسسة التنظيمية للعقار الصناعي في الجزائر، حيث سنتناول مختلف الأجهزة والهيئات المكلفة بتسيير العقار الصناعي في فترات سابقة (المطلب الأول)، ثم نحاول في (المطلب الثاني) تقييم مدى مواءمة الإطار المؤسسي الحالي ومختلف الهيئات المتخصصة لمؤشرات الحوكمة وإصلاح الاختلالات التي شهدتها الإطار المؤسسي السابق.

المطلب الأول: الخلفية التاريخية للمؤسسة التنظيمية للعقار الصناعي في الجزائر

عرف تنظيم الإطار المؤسسي السابق للعقار الصناعي تضخّما مؤسسيا واضحا؛ حيث شهدت الفترات السابقة إنشاء مؤسسات لا تتماشى طبيعتها القانونية مع تسيير العقار الصناعي، ومؤسسات غير قادرة للقيام بهذه المهمة لعدم توفرها للموارد المالية؛ بل وصل الأمر إلى غاية إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري بحجة تحسين التسيير لم تتعدّ مهمتها الإدارة العامة، وهو ما سنتعرض له في هذا المبحث.

سنتناول الأجهزة والمؤسسات العمومية المرافقة للعقار الصناعي تبعا للتسلسل الزمني لنشأتها واختصاصها، علما أنّ أغلبها تراجعت صلاحياتها في مجال تسيير العقار الصناعي؛ حيث نتناول في الفرع الأول الهيئات المكلفة بالعقار الصناعي خلال المرحلة الممتدة من الاستقلال إلى غاية

1989، ثم انتظر إلى الأجهزة المكلفة بتسيير العقار الصناعي خلال المرحلة الممتدة من 1990 إلى غاية 2007 في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الإطار المؤسسي المنظم للعقار الصناعي خلال المرحلة الممتدة من

الاستقلال إلى غاية 1989

نستعرض في هذا الجزء الإطار المؤسسي المنظم للعقار الصناعي في الجزائر، تبعا للطبيعة القانونية لكل جهاز، بدءا بالمؤسسات العمومية المنشأة لهذا الغرض (أولا)، ثم نتناول الهيئات المستقلة المعنية بتسيير وإدارة العقار الصناعي في هذه المرحلة (ثانيا).

أولا: المؤسسات العمومية المكلفة بتسيير وإدارة العقار الصناعي

1. الصندوق الوطني للتهيئة العمرانية CADAT

استحدث الصندوق الوطني للتهيئة العمرانية سنة 1956؛ حيث نصت المادة 88 من المقرر رقم: 011-56 على ما يلي: "تنشأ مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تسمى الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية، والتي تهدف إلى تسهيل تطوير المناطق السكنية والصناعية في الجزائر"¹، من أجل امتلاك وتطوير المناطق السكنية والصناعية، وبعد الاستقلال وبموجب المرسوم رقم: 63-217 سالف الذكر، تم الإقرار باستمرار عمل الصندوق بالأحكام والمهام نفسها، تحت وصاية وزارة الأشغال العمومية والبناء، تطبيقا لأحكام القانون رقم: 62-157 الذي ينص على استمرارية العمل بالقانون الفرنسي، فيما عدا الأحكام المخالفة للسيادة الوطنية²، بعد ذلك استحدثت اللجنة الاستشارية لتهيئة المناطق الصناعية سنة 1973 بموجب المرسوم رقم: 73-45 سالف الذكر، والتي وُضعت كذلك تحت وصاية وزارة الأشغال العمومية والبناء، وبعضوية مدير الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية.

بموجب المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم: 63-217 سالف الذكر، تتمثل مهام مجلس مراقبة الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية في مراقبة وتوجيه أشغال الهيئة، يتكوّن المجلس من

¹- المصدر الأصلي:

Article 88 de la decision n°56-011 de l'Assemblée algérienne portant fixation des votes et moyens pour l'exercice 1958-1957 homologuée par décret du 12 avril 1956 relatif à la création d'une caisse algérienne d'aménagement du territoire (journal officiel du 12-10-1956 page 1805).

²- المصدر الأصلي:

Loi n° 62-157 du 31 décembre 1962 tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre, de la législation en vigueur au 31 décembre 1962, JORADP n° 2 du 11 janvier 1963.

عضوية وزراء القطاعات التي لها علاقة مباشرة بالتهيئة العمرانية (المالية، الصناعة والطاقة، الفلاحة، التجارة)، وكذا المدير العام للتخطيط والدراسات الاقتصادية، ومحافظ بنك الجزائر، كما نصّت المادة 3 من المرسوم نفسه على تشكيله مجلس إدارة الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية¹. بالإضافة إلى المهام المذكورة في المادة الثانية من المرسوم رقم: 63-217، كان الصندوق الوطني للتهيئة العمرانية مكلفاً بالمهام التالية:

- اكتساب الأوعية العقارية المكوّنة للمناطق الصناعية، سواء عن طريق التراضي أو نزع الملكية.
- اقتراح والمبادرة بدراسة مشاريع إنشاء المناطق الصناعية، سواء بصفة فردية أو بمشاركة الجماعات المحلية.
- تطوير وتهيئة المناطق الصناعية.
- التنازل عن القطع الأرضية المتوفرة بالمناطق الصناعية لفائدة المتعاملين الاقتصاديين.

لقد أدّى الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية منذ نشأته دوراً مهماً في المجال التهيئة العمرانية، سواء في عهد الاحتلال الفرنسي أو بعد استعادة السيادة الوطنية؛ حيث أنشئت من قبل الإدارة الفرنسية في الجزائر من قبل الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية عدّة مناطق صناعية في إطار تنظيم سياسة صناعية على مدى خمس سنوات (1957-1963)، خاصة في المدن الساحلية التي خصّصت بمناطق صناعية ذات بعد إقليمي، بالإضافة إلى حيازة حافظة عقارية مهمة لتوطين المشاريع الاستثمارية.

وابتداء من سنة 1970، سنة انطلاق المخطّط الرباعيّ الأوّل، تعرّز دور الصندوق في تكثيف الجهود الرامية إلى تحقيق مسار التصنيع المخطّط، إلا أنّ مهامّه كانت شبيهة بتلك التي أنشئ من أجلها؛ حيث كانت تقتصر على الإنجاز فقط².

في سنة 1973 توسّع دوره ليتكفّل بمهام التخطيط التي كانت في السابق من اختصاص مكاتب دراسات متخصصة؛ ليتمّ بعد ذلك تكليف وزارة قائمة بذاتها بمهمّة التخطيط، وهي وزارة

¹ - بموجب المادة 3 من المرسوم رقم: 63-217، مرجع سابق، تتكوّن تشكيلة مجلس إدارة الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية من: رئيس مجلس الإدارة، المدير العام، ممثّل مديرية التخطيط والدراسات الاقتصادية كمثّل لمجلس الدولة، ممثّل وزير المالية، ممثّل وزير الأشغال العمومية والنقل، ممثّل وزير التصنيع والطاقة، ممثّل وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي، ممثّل بنك الجزائر، ممثّل صندوق التجهيز من أجل تنمية الجزائر.

² - عبد الحميد جبار، مرجع سابق، ص. 21.

التخطيط والتهيئة العمرانية، مما ضيق مجال تدخل الصندوق وتسبب في إعادة هيكلته، وبعد ذلك حلّه نهائياً.

وقد تمّ حلّ الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية بموجب المرسوم رقم: 80-275 لسنة 1980¹؛ حيث نصّت المادة الأولى منه على إلغاء المرسوم رقم: 63-271، ونصّت المادة الثانية منه على حلّ الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية، ونقل أمواله وأنشطته وهياكله إلى الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية ANAT، وإلى المركز الوطني للدراسات والإنجاز العمراني CNERU المستحدثان لاحقاً بموجب مرسومين صادرين في العدد نفسه من الجريدة الرسمية.

وكلّ من الهيئتين تلقّتا ما يخصّهما من الوسائل والهيكل والحصص والحقوق والالتزامات وكذا المستخدمون؛ حيث كلف CNERU بالمهامّ الموكلة إلى الصندوق والخاصة بإنشاء وتسيير المناطق الصناعية والمناطق الخاصة، وفقاً لأحكام المادة 18 من المرسوم، كما يواصل المركز في إنجاز الدراسات المتعلقة بالتهيئة والتعمير.

يمكن القول إنّ مهما تغيّرت التشريعات، وتشعبت في شأن تنظيم الأرض وتهيئتها؛ فإنّ الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية قد أدّى دوراً مهماً كمتعامل رئيس للدولة والجماعات المحلية، سواء فيما يتعلّق بالتخطيط المجاليّ أو في عمليات إنجاز وإدارة المناطق الصناعية، كما يمكن اعتبار الصندوق من الهيئات القليلة التي شهدت نوعاً من الاستقرار، مقارنة بالهيئات الأخرى المكلفة بتسيير وإدارة العقار الصناعي؛ حيث ظلّ يؤدي مهامّه على أحسن وجه قرابة ربع قرن من الزمن (1956-1980)².

2. الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية A.N.A.T

استُحدثت الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية بموجب المرسوم رقم: 80-277 الصادر عن وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية³، وكلفت الوكالة بمهامّ الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية الخاصة بإنجاز مخطّطات التهيئة الولائية PAW، وكذلك دراسة مشاريع التعمير الجهوية.

¹- المرسوم رقم: 80-275، المؤرّخ في 22 نوفمبر 1980، المتضمّن حلّ الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية ونقل أمواله وأنشطته وهياكله، (ج ر، العدد 48، الصادرة بتاريخ 25 نوفمبر 1980).

²- عبد الحميد جبار، مرجع سابق، ص. 20.

³- نصّت المادة الأولى من المرسوم رقم: 80-277، المؤرّخ في 22 نوفمبر 1980، المتضمّن إحداث الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية، (ج ر، العدد 48، الصادرة بتاريخ 25 نوفمبر 1980)، على ما يلي "تحدث مؤسسة اشتراكية ذات طابع اقتصادي تسمى الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية تخضع لمبادئ ميثاق التنظيم الاشتراكي".

من الأهداف التي وُضعت للوكالة والمتعلقة بالعقار الصناعي:

• تطوير الدراسات والأشغال التقنية للتهيئة والهيكلية، وشغل المساحة على المستوى المركزي عبر مختلف الجهات والمناطق الصناعية.

• توفير عوامل الاختيار لهذا الغرض حسب الفترات القصيرة والمتوسطة والطويلة الخاصة بحصر الأعمال والاستعمال المعقول للموارد وتطهير المحيط وحمايته¹.

تجسيدا للغرض الذي أنشئت من أجله، تكفلت الوكالة بإعداد الدراسات المتضمن الاختيارات الرامية إلى توطين النشاطات الصناعية والاستعمال العقلاني للموارد، وتطهير المحيط وحمايته، أما من الناحية العملية؛ فإن اختصاصاتها تنحصر حسب المادة الثالثة من المرسوم رقم: 277-80 في جمع وضبط المعلومات الضرورية لتحديد المخططات الحالة لشغل الأراضي واستغلال الموارد المائية وإنجاز المشاريع التمهيديّة للمخططات التوجيهية الخاصة بالتهيئة العمرانية على المدى البعيد، وذلك بتنسيق أشغال الهيئات المعنية من أجل تحديد المناطق التي يمكن أن تُقام فيها منشآت حضرية و/أو صناعية.

ومن حيث الطبيعة القانونية للوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية، وبموجب مرسوم إنشائها؛ فهي هيئة مركزية ذات طبيعة استشارية لا تتدخل في الإنشاء أو التسيير أو التهيئة، يتمحور دورها في التهيئة العمرانية من خلال المخططات العمرانية المركزية الطويلة والمتوسطة والقصيرة المدى، والتي من ضمنها تصنيف الأراضي المرشحة لاستقبال منشآت صناعية.

إن الطابع الاشتراكي لهذه الهيئة، والذي يكرس النهج الاقتصادي المتبع في تلك الفترة، أثر مباشرة في المهام الموكلة لهذه الهيئة وكذا تشكيلتها؛ حيث تخضع هيكل الهيئة وتسييرها وعملها لمبادئ ميثاق التنظيم الاشتراكي²، بالإضافة إلى أن أموال الوكالة تسري عليها الأحكام التنظيمية المتعلقة بأموال المؤسسات الاشتراكية، وفي ذلك تقييد وحصر لمجال تدخلها المحدد أصلا بالمجال الاستشاري.

¹-انظر: المادة 2، المرسوم رقم: 277-80، مرجع سابق.

²-انظر: المادة 10، المرسوم رقم: 277-80، مرجع سابق.

3. المركز الوطني للدراسات والإنجاز العمراني C.N.E.R.U

استُحدث المركز الوطني للدراسات والإنجاز العمراني بموجب المرسوم رقم: 80-276¹، الصادر عن وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية، ونصت المادة الأولى منه على ما يلي: "تُحدث مؤسسة اشتراكية ذات طابع اقتصادي تحمل اسم المركز الوطني للدراسات والإنجاز العمراني". فالمرکز مؤسسة اشتراكية ذات طابع اقتصادي، يخضع في تنظيمه وسيره إلى ميثاق التنظيم الاشتراكي للمؤسسات والأحكام القانونية المتخذة لتطبيقه، مثلما كان الأمر بالنسبة للوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية. يمارس وزير الإسكان والتعمير الوصاية على المركز طبقاً للنصوص القانونية المتضمنة تحديد العلاقة الرئيسة بين المؤسسة الاشتراكية وسلطة الوصاية والإدارات الأخرى التابعة للدولة، أما هيئاته فهي الهيئات نفسها التي تتمتع بها كل مؤسسات اشتراكية، وهي: مجلس العمال، اللجان الدائمة، مجلس المديرية، المدير العام للمؤسسة ومديري الوحدات، إلا أن المركز تأثر بالنصوص القانونية المتعلقة بإعادة الهيكلة للمؤسسات².

يعمل المركز لصالح وزارة السكن والتعمير، وبهذه الصفة فهو يكلف بوضع المعايير التقنية لتطبيق التوجيهات والاختيارات والبرامج الوطنية في مجال التعمير، وذلك تجسيدا للمخطط الوطني للتنمية الاقتصادية، ولقد حددت المادة الثانية من المرسوم رقم: 80-276 سالف الذكر، صلاحياته واختصاصاته على سبيل الاستدلال، وهي على الخصوص:

- إنجاز الدراسات المتعلقة بمناطق السكن الجديدة والمناطق الحضرية الجديدة ذات الوظيفة النوعية والمناطق التي تعاد هيكلتها أو تُجدد، والمناطق النوعية كالمناطق الصناعية أو ذات التوسع السياحي.
- متابعة ومراقبة تنفيذ المخططات العمرانية ومناطق التهيئة النوعية، وذلك بالاتصال مع المصالح المعنية، ولا سيما المصالح المحلية، وهذا تحت سلطة وزير الإسكان والتعمير.
- يمكن أن يقوم المركز بجميع العمليات الصناعية أو التجارية أو المتعلقة بالأموال المنقولة أو العقارية والمالية المرتبطة بأنشطته، والتي من شأنها تسهيل تطويره.

¹- المرسوم رقم: 80-276، المؤرخ في 22 نوفمبر 1980، يتضمن إحداث المركز الوطني للدراسات والإنجاز العمراني، (ج ر، العدد 48، الصادرة بتاريخ 25 نوفمبر 1980).

²- انظر: المادة 6، المرجع نفسه.

لم يُعَمَّر المركز طويلاً؛ بل تأثر بمختلف القوانين والتنظيمات التي صدرت في بداية الثمانينيات، والقاضية بإعادة هيكلة المؤسسات؛ حيث نصّت المادة الأولى من المرسوم رقم: 83-154¹، المتضمّن حلّ المركز الوطني للدراسات والإنجاز العمرانيّ على أنّ حلّ المركز جاء في إطار تنفيذ أحكام المرسوم رقم: 80-242 المتضمّن إعادة هيكلة المؤسسات². وقد انعكس المرسوم المذكور على المركز الوطني للدراسات والإنجاز العمرانيّ؛ فتمّ حلّه سنة 1983 واستبداله بمؤسسة تُدعى المركز الوطني للدراسات والأبحاث التطبيقية في التعمير.

4. المركز الوطني للدراسات والأبحاث التطبيقية في التعمير C.N.E.R.A.U

أنشئ المركز الوطني للدراسات والأبحاث التطبيقية في التعمير بموجب المرسوم رقم: 83-155³، ونصّت المادة الأولى منه على ما يلي: "ينشأ المركز تحت وصاية وزارة الإسكان والتعمير، يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويُدعى في صلب النصّ المركز الوطني"، يمارس مهامه في حدود ولاية الجزائر والمناطق المجاورة لها. تتنوّع مهامّ المركز بين مهامّ تقنية وإدارية وتكوينية؛ حيث يقوم في مجال العقار الصناعي بالدراسات أشغال التهيئة الخاصة بالمناطق الصناعية أو المناطق ذات الاستعمال النوعي، كما يمكنه في هذا إطار أن يقتني الأراضي العارية أو المبنية جزئياً، التي تكون ضرورية لتنفيذ المخطّطات والبرامج المقرّرة⁴.

تتحصّر صلاحيّات المركز الوطني للدراسات والأبحاث التطبيقية في التعمير في نطاق إقليم الجزائر العاصمة، أمّا النواحي الأخرى من الوطن فقد تكفّل بها من خلال إنشاء سبعة (7) مراكز جهوية مماثلة⁵.

¹- المرسوم التنفيذي رقم: 83-154، المؤرخ في 5 مارس 1983، يتضمّن حلّ المركز الوطني للدراسات والإنجاز العمرانيّ وتحويل ممتلكاته وأعماله وهياكله ووسائله ومستخدميه، (ج ر، العدد 10، الصادرة بتاريخ 8 مارس 1983).

²- المرسوم رقم: 80-242، المؤرخ في 4 أكتوبر 1980، المتضمّن إعادة هيكلة المؤسسات، (ج ر، العدد 41، الصادر بتاريخ 7 أكتوبر 1980).

³- المرسوم رقم: 83-155، المؤرخ في 5 مارس 1983، يتضمّن إنشاء المركز الوطني للدراسات والأبحاث التطبيقية في التعمير، (ج ر، العدد 10، الصادرة بتاريخ 8 مارس 1983).

⁴- المادة 8/ب، المرسوم رقم: 83-155، مرجع سابق.

⁵- انظر: المادتين 1 و 2 من المرسوم رقم: 83-154، مرجع سابق.

ثانيا: التوجّه نحو استقلالية الهيئات المكلفة بإدارة وتسيير العقار الصناعي

1. مراكز الدراسات والإنجاز في التعمير C.E.R.U

أنشئت مراكز الدراسات والإنجاز في التعمير كما ذكرنا سابقا، بناء على ما جاء في نصّ المادة 7 من المرسوم رقم: 83-154 سالف الذكر؛ حيث صدرت المراسيم التنفيذية المتضمنة إنشاء هذه المراكز الجهوية، ومن بينها المرسوم التنفيذي رقم: 83-170، المتضمن إنشاء مركز الدراسات والإنجاز في التعمير بسطيف¹.

تعدّ هذه المراكز مؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ذات طابع إداري، تضطلع بمهام إعداد المخططات وإنجاز الدراسات لحساب الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية تقديم المساعدة التقنية لها فيما يتعلّق بالأشغال المتعلقة بالأراضي الحضرية والمجزأة لأجل البناء، وكذا المناطق الصناعية أو المناطق ذات الاستعمال النوعي، كما يتولّى متابعة تنفيذ الأشغال ومراقبتها².

تُمارس المراكز اختصاصاتها ومهامها إقليميا على مستوى ولاية مقرّ المركز والولايات المجاورة لها، ولا ترتبط إداريا بالمركز الوطني للدراسات والأبحاث التطبيقية في التعمير الذي يمارس مهامه في مجال الدراسات والإنجازات في التعمير لناحية الجزائر؛ حيث تعدّ هذه المراكز هيئات لا مركزية تمتلك استقلالية مالية وإدارية، وليس لها أية سلطة وصائية عليها، وتمارس اختصاصاتها في حدود إقليم الولاية مقرّ المركز والولايات المجاورة لها، لكن ما يلاحظ حول إقامة هذا المراكز في المدن الكبرى لا يعكس في الواقع ما كانت ترمي إليه إعادة هيكلة المؤسسات من "توحيّ الملائمة القسوى بين حجم المؤسسة ومستوى عملها واختصاصها الإقليمي"³؛ فمركز البليدة على سبيل المثال يمتدّ اختصاصه لتسيير مناطق صناعية في البويرة والجلفة، بينما لا يختصّ مركز الدراسات الوطني بالعاصمة إلا بتسيير منطقتي الرويبة والرغاية⁴.

¹- المرسوم التنفيذي رقم: 83-170، المؤرخ في 5 مارس 1983، المتضمن إنشاء مركز الدراسات والإنجاز في التعمير بسطيف، (ج ر، العدد 10، الصادرة بتاريخ 8 مارس 1983).

²- انظر: المادة الأولى، المرجع نفسه.

³- المادة 2 من المرسوم رقم: 80-242، مرجع سابق.

⁴- عبد الحميد جبار، مرجع سابق، ص. 26.

2. الوكالة العقارية الوطنية والوكالات العقارية المحلية:

هذه الوكالات مرتبطة أساسا بتكوين البلديات لاحتياجات عقارية بموجب المرسوم رقم: 74-26، المتعلق بتكوين احتياجات عقارية لصالح البلديات، سالف الذكر.

1.2. الوكالة العقارية الوطنية A.F.N:

تعدّ الوكالة العقارية الوطنية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 86-03 سالف الذكر؛ حيث تتولّى المبادرة بأي إجراء من طبيعته تسهيل عمل البلديات، قصد تحقيق الأهداف المسطرة لها في مجال الاحتياجات العقارية¹.

من المهام الموكلة إلى الوكالة نذكر:

* تنشيط عمل الوكالات العقارية المحلية ومتابعتها.

* مساعدة الوكالات العقارية المحلية.

* إعداد ودراسة برامج تكوين المستخدمين التابعين للوكالات العقارية المحلية.

* جمع القواعد والمقاييس المسطرة في مجال التهيئة العمرانية والتعمير.

* إعداد الوثائق والملفات التي لها صلة بمختلف إجراءات التسيير العمراني.

توضع الوكالة تحت وصاية وزير التعمير والبناء والإسكان، يشرف عليها مجلس توجيه ويسيرها مدير، يتكوّن مجلس التوجيه استنادا إلى المادة 7 من المرسوم رقم: 86-03 سالف الذكر، من:

▪ وزير التعمير والبناء والإسكان رئيسا.

▪ ممثل وزير المالية.

▪ ممثل وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

▪ ممثل وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية.

▪ ممثل وزارة التعمير والبناء والإسكان.

▪ أربعة ولاية يعينهم وزير الداخلية.

¹-انظر: المادتين 2 و3 من المرسوم التنفيذي رقم: 86-03، مرجع سابق.

2.2. الوكالات العقارية المحلية A.F.L:

أنشئت الوكالات العقارية المحلية بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 04-86 سالف الذكر؛ حيث نصت المادة الأولى منه على ما يلي: "يمكن للبلديات بغية تنفيذ عمليات تكوين احتياطاتها العقارية وبيعها، أن تنشئ كل منها منفردة أو مشتركة مؤسسة عمومية ذات طابع اقتصادي تخضع للمرسومين".

تتمثل مهام هذه المؤسسات العمومية والتي تُدعى "الوكالات العقارية المحلية" في:
* تنفيذ العمليات المرتبطة بتكوين احتياطات عقارية تطبيقا لتوجيهات مخطط التعمير وتوجيهاته.

* إعداد الملفات التقنية والإدارية السابقة لقرارات التهيئة.

* تكليف من يقوم بالدراسات وأشغال تهيئة المناطق السكنية والصناعية والمناطق الخاصة.

* تضع تحت تصرف المتعاملين العموميين أو الخواص الأراضي التي وقع التنازل عليها¹.

تمثل الوكالات العقارية المحلية دعما تقنيا وتكميليا Support technique et complémentaire للسلطات المحلية؛ حيث تتدخل في تسيير العقار الصناعي، من خلال إعداد دراسات تهيئة المناطق الصناعية ومناطق النشاط، وإعداد عقود التنازل للمستثمرين ومراقبة التزاماتهم².

وبغرض تجاوز اختصاصات الوكالة في مجال تسيير الحافظة العقارية، اتبعت الجماعات المحلية سياسة الأمر الواقع، من خلال تهيمش وتجاهل وجود الوكالات³، لأنها مؤسسات عمومية اقتصادية بعيدة كل البعد عن السياسة والدعاية الانتخابية⁴؛ حيث قامت الجماعات المحلية ب:
* منح قطع أرضية بعقود ملكية ورخص بناء دون إعلام الوكالة العقارية المحلية.

¹-انظر: المادة 2 من المرسوم رقم: 04-86، مرجع سابق.

²- سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص.127.

³- نذكر بالخصوص ما جاء به الأستاذان مساهل ولهياني، كما يلي:

"Afin de court-circuiter le rôle premier de l'Agence, à savoir la gestion du portefeuille, les collectivités ont eu pratique du fait accompli enfreignant d'ignorer l'existence même de l'agence", In: A.MESSAHEL, D.LHIANI, Non cohérence entre les pratiques des acteurs publics, l'expériences de l'Agence Foncière locale D'ES-SENIA, Héritage des Années BOUMEDIENNE et CHADLI, L'harmattan, Paris, France, 2004, p.175. 128. نقلا عن سميحة خوادجية، مرجع سابق، ص.

⁴L'Agence Foncière Locale, Etablissement Public à Caractère Economique, était Loin de la politique et de L'Electoralisme ", ibid., p.176..

* عدم التنسيق مع الوكالات في مجال إعداد مخططات التهيئة أو برمجة مخططات البلدية للتنمية.

* رفض دفع نصف عائد الموارد المالية (La quota part financière) للوكالات، وكذا عائد التنازل عن الأراضي¹.

حوّلت الوكالات العقارية المحلية المنشأة طبقاً لهذا المرسوم، إلى وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين بموجب المادة 28 من المرسوم رقم: 90-405 سالف الذكر؛ حيث كلفت هيئات الجماعات المحلية بتطبيق ذلك.

الفرع الثاني: الإطار المؤسسي المنظم للعقار الصناعي خلال المرحلة الممتدة من 1990 إلى غاية 2007

نستعرض في هذا الجزء الهيئات المتدخلة في تسيير وإدارة العقار الصناعي في هذه المرحلة باختلاف صفاتها القانونية؛ حيث نتطرق أولاً للوكالات العقارية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين كهيئات ذات طابع محلي مكلفة بتسيير وإدارة جزء من حافظة العقار الصناعي، ثم نتناول وكالة ترقية ودعم ومتابعة الاستثمار، كهيئة مركزية ذات اختصاص وطني يتعلق بالاستثمار.

أولاً: الوكالات العقارية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين A.G.R.F.U

استُحدثت الوكالات العقارية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين بموجب أحكام المادة 73 من القانون رقم: 90-25 سالف الذكر²، ليصدر المرسوم التنفيذي رقم: 90-405 سالف الذكر، لبيّن الإطار التنظيمي لهذه الوكالات؛ حيث نصّت المادة الثانية منه على أنّه يتعيّن على المجالس الشعبية الولائية أو المجالس الشعبية البلدية وحدها أو بالتعاون مع بعضها، إنشاء مؤسسات تُكلف بتسيير سندات العقارية الحضرية، تتمثل مهمتها في حيازة جميع العقارات أو الحقوق العقارية المخصصة للتعمير لحساب الجماعات المحلية، وتقوم بنقل ملكية هذه العقارات أو الحقوق العقارية.

¹ - حسب المادة 03 من المرسوم رقم: 86-04، المتعلق بالوكالة العقارية المحلية، مرجع سابق، " تتكوّن الموارد المالية للوكالة الولائية العقارية من عائد التنازل عن الأراضي".

² - نصّت المادة 17 من القانون رقم: 90-25، مرجع سابق، على ما يلي: "تسيير المحافظة العقارية التابعة للجماعات المحلية، في إطار أحكام المادة 71 السابقة، هيئات التسيير والتنظيم العقاريين المتميزة والمستقلة الموجودة أو التي ينبغي إنشاؤها".

بالنسبة للطبيعة القانونية للوكالة؛ فسبب المادة 24 من المرسوم رقم: 90-405 سالف الذكر، تمسك الوكالة حساباتها على الشكل التجاري، وهو ما يجعلها مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري (EPIC)، وبذلك وبموجب منطوق الفقرة الثالثة من المادة الرابعة من المرسوم نفسه، يمكن للوكالة المبادرة بعمليات حيازة العقارات أو الحقوق العقارية لحسابها الخاص والتنازل عنها، وهو في حد ذاته يعدّ في نظر القانون نشاطا تجاريا.

عرّف الإطار المؤسسي للعقار الصناعي من خلال إنشاء الوكالات العقارية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين تغييرا جذريا في طريقة الإدارة والتسيير؛ حيث تضمن إطارها التنظيمي صلاحيات واختصاصات لم تُمنح للهيئات السابقة، نذكر من بينها:

* امتلاك الوكالات صفة المرقي العقاري؛ حيث يمكنها بموجب المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم: 90-405 سالف الذكر، أن تقوم بترقية للأراضي المفرزة والمناطق المختلفة للأنشطة طبقا لأدوات التهيئة والتعمير المقررة، أو تكلف مؤسسات متخصصة بذلك.

* تتضمن مهمة التسيير وتجهيز، تهيئة مناطق النشاط، بيع العقارات والأراضي المدمجة فيها، ولا سيما ترقية الأراضي المفرزة، وباعتبارها متعاملا في الترقية العقارية لها صلاحية إنشاء مناطق نشاط جديدة وإدارتها في حدود إمكاناتها المالية.

تشتمل تشكيلة مجلس إدارة الوكالة على ممثلين للهيئات المنتخبة في الجماعات المحلية المعنية، منهم رئيس مجلس الإدارة، بالإضافة إلى ممثلين عن جمعيات ناشطة في مجال حماية البيئة كممثلين للمجتمع المدني، بالإضافة إلى مسؤولي مصالح الدولة على مستوى الولاية المكلفين بإدارة الأملاك الوطنية، الإنشاءات الأساسية، التعمير، التهيئة العمرانية والفلاحة أو ممثليهم¹، وهذا ما تعدّ تجسيدا فعليًا للامركزية في التسيير العقاري؛ من حيث سيطرة المجالس المحلية المنتخبة على إدارة هذه الوكالات، وكذا مشاركة ممثلين عن المجتمع المدني كتجسيد للتشاركية أيضا.

لقد وضع قانون التوجيه العقاري رقم: 90-25 سالف الذكر، حداً للتدخل المباشر للجماعات المحلية في المعاملات العقارية، من خلال إنشاء الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين؛ حيث حلت هذه الوكالات محلّ الجماعات المحلية في تسيير مناطق النشاط،

¹ -المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-405، مرجع سابق.

والأراضي الداخلة في مساحات التعمير، كما أُسندت للوكالة مهمة تسيير هذا العقار. وفي هذا الإطار ومن منطلق نصّ المادة 86 من القانون رقم: 90-25، يمكن التمييز بين حالتين:

الحالة الأولى: إذ كانت الأراضي المُدخلة في مساحات التعمير في شكل مناطق صناعية أو مناطق نشاط أو مناطق حضرية جديدة مدمجة نهائيا في الاحتياطات العقارية للبلدية، تُحوّل البلديات المعنية هذه الأراضي انتقاليا بواسطة مداولة عادية للمجلس الشعبي البلديّ، إلى الوكالة المحلية التي تلتزم بالمحافظة على تخصيصها.

الحالة الثانية: إذا كانت الأراضي المُدخلة في مساحات عمليات التعمير في شكل مناطق حضرية جديدة أو مناطق صناعية أو مناطق نشاطات غير مدمجة ضمن الاحتياطات العقارية للبلدية، تتكفل الوكالة المحلية بمتابعة وتصفية وضعيتها القانونية بشروط نصّت عليها المادة 86 من قانون التوجيه العقاري، وهي:

- أن تكون عمليات التعمير واقعة على أراضي المراد دمجها قد انطلقت قبل صدور القانون التوجيه العقاري.
- أن تكون هذه العمليات محلّ ترخيص من السلطات الإدارية المختصة على شكل مداوات مصادق عليها أو قرار إنشاء أو تخصيص صادر عن الوالي، أو رخصة التجزئة.
- غير أنّ المشرع الجزائريّ سرعان ما عمّد إلى تعديل الطبيعة القانونية لوكالات التسيير والتنظيم العقاريين الحضريين من وكالات محلية تنشئها المجالس الشعبية البلدية و/أو المجالس الشعبية الولائية، إلى وكالات ولائية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين، تكلف المجالس الشعبية الولائية بإنشائها وتسييرها مع إمكانية إنشاء فروع لها على مستوى البلديات¹؛ حيث صدر المرسوم التنفيذي رقم: 03-408، المعدّل لأحكام المرسوم التنفيذي رقم: 90-405، والمتضمّن حلّ الوكالات المحلية العقارية²، والتأسيس لوكالات عقارية ولائية، تكون لها عند الاقتضاء فروع على مستوى البلديات.

كما تضمّن المرسوم تعديلا في تشكيلة مجلس إدارة الوكالة؛ فبالإضافة إلى رئاسة رئيس المجلس الشعبي الولائيّ، شملت تشكيلة مجلس الإدارة إضافة عضوية ممثل الوكالة الوطنية

¹-المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم: 03-408، مرجع سابق.

²-المرسوم التنفيذي رقم: 03-408، المؤرخ في 5 نوفمبر 2003، يعدّل ويتمّم أحكام المرسوم التنفيذي رقم: 90-405، (ج ر، العدد 68، الصادر بتاريخ 9 نوفمبر 2003).

الفصل الأول الأطر المؤسسية للعقار الصناعي في الجزائر في ظل تكريس مبادئ الحوكمة

لتطوير الاستثمارات المستحدثة في هذه الفترة، كما حافظت الوكالة على الطابع التشاركي في التسيير، من خلال تثبيت عضوية ممثلين عن المجتمع المدني لمجلس الإدارة¹.

تندرج هذه الوكالات الجديدة في منظومة محكمة وقوية لصناعة واتخاذ القرار في مجال العقار الصناعي، تتميز بالمركزية الشديدة والهيمنة الكاملة للجهاز التنفيذي المركزي، من خلال إنشاء لجنة استشارية على مستوى وزارة الداخلية يرأسها وزير الداخلية²، تتجلى مهمتها في الإداء برأيها المسبق في عمليات التنازل عن الأراضي التابعة للوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين؛ حيث يجب على الوالي المختص إقليمياً أن يرسل ملف المشروع الاستثماري لتدلي اللجنة برأيها في أجل لا يتجاوز شهرين، ابتداء من تاريخ استلام الملف؛ ليصدر وزير الداخلية والجماعات المحلية أمراً للوالي أو الولاية المعنيين.

ومن مبررات مركزية القرار، وجود تجاوزات خطيرة، وكذا الحدّ من تلاعب المنتخبين المحليين بالعقار، وما رافقه من فضائح وإشكالات قانونية وإجرائية، تشير إلى وجود نحو 400 منتخب متابع قضائياً³، بالإضافة إلى تأثير نقص الموارد المالية والبشرية للوكالات المحلية على سيرها وتعميمها على كامل التراب الوطني⁴.

ثانياً: وكالة ترقية ودعم ومتابعة الاستثمار A.P.S.I

ترتبط وكالة ترقية ودعم ومتابعة الاستثمار بالمرسوم التشريعي رقم: 93-12، المتعلق بترقية الاستثمار؛ حيث نصّت المادة 7 منه على ما يلي: "تنشأ لدى رئيس الحكومة وكالة لترقية الاستثمارات ودعمها ومتابعتها، ويُشار إليها باسم الوكالة".

تكلف الوكالة بموجب المادة 8 من المرسوم نفسه بمساعدة المستثمرين في استيفاء الشكليات اللازمة لإنجاز مستثمراتهم، كما تؤسس الوكالة في شكل شبكات وحيد يضم الإدارات والهيئات المعنية بالاستثمار، وتقدم في الأجل المحدد بناء على تفويض من الإدارات المعنية، كل الوثائق المطلوبة قانوناً لإنجاز الاستثمار.

¹- للتفصيل راجع المادة 3، المرسوم التنفيذي رقم: 03-408، مرجع سابق.

²- للتفصيل راجع المادة 6، المرجع نفسه.

³- سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص. 152.

⁴- جاء في تقرير وزارة المساهمة وترقية الاستثمارات ما يلي:

"Les Agences Foncières locales en Tant qu'organisme Promoteurs et Aménageurs de ces Zones ne Disposent pas de moyens nécessaires pour l'accomplissement de toutes leurs missions", In: Populaire, Rapport du Ministère de la participation et promotion de l'investissement, Note N°78, *Op.cit.*, p. 36.

بعد ذلك صدر المرسوم التنفيذي رقم: 94-319 سالف الذكر، يُفصّل في الإطار الهيكلي والعضوي لهذه الوكالة؛ حيث تعدّ بموجب هذا المرسوم مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تتولّى الوكالة بالإضافة إلى المهام المذكورة أعلاه ما يلي¹:

* تضع تحت تصرف المستثمرين كلّ المعلومات ذات الطابع الاقتصادي والتقني والتشريعي وكيفية منح المزايا.

* تضمّن توزيع كلّ المعطيات والمعلومات المتعلقة بفرص الاستثمار.

* تساعد المستثمرين في استيفاء الإجراءات اللازمة بإقامة الشباك الوحيد.

* تنشر القرارات المتعلقة بالاستثمارات التي استفادت من امتيازات.

* تنسق بين الوكالات في المناطق الحرة.

يتكوّن مجلس الإدارة من ممثلي جميع القطاعات التي لها علاقة بشكل مباشر أو غير مباشر بالاستثمار، وتضمّ تشكيلته كلا من:

- ممثل الوزارة المكلفة بالتعاون.
- ممثل الوزارة المكلفة بالميزانية.
- ممثل الوزارة المكلفة بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- ممثل بنك الجزائر.
- ممثل الوزارة المكلفة بالصناعة.
- رئيس الغرفة الوطنية للتجارة.
- ممثل الجمعيات المهنية و/ أو جمعيات أرباب العمل العموميين.
- ممثل الجمعيات المهنية و/ أو جمعيات أرباب العمل الخواص.

إنّ أهمّ ما جاء به المشرع من خلال إنشاء وكالة ترقية الاستثمارات ودعمها ومتابعتها، هو الشباك الوحيد المنصوص عليه في المادة 8 من المرسوم التشريعي رقم: 93-12، والذي يضمّ داخل الوكالة مكاتب الوكالة ذاتها، وكذلك مكاتب إدارة الجمارك وبنك الجزائر والسجل التجاري والأملاك الوطنية والضرائب والتهيئة العمرانية والبيئة والتشغيل ومأمور المجلس الشعبي البلدي

¹- للتفصيل راجع المادة 4 من المرسوم رقم: 94-319، مرجع سابق.

الذي يقع فيه مقرّ الوكالة؛ حيث يكون ممثلو الوزارات والهيئات في الشباك الوحيد مؤهلين قانونا ومخولين لتقديم الخدمات الإدارية مباشرة في مستوى هذا الشباك¹.

بالإضافة إلى ذلك منح المشرع للوكالة سلطة إصدار قرار منح المزايا المتعلقة بالاستثمار؛ حيث تقوم الوكالة بتقويم قبلي للمشاريع الاستثمارية، على أساس جداول وشبكات التحليل الموضوعية طبقا لمقاييس موضوعية تخضع للأطر العامة للسياسة الاقتصادية للاستثمار²، وبناء على هذا التقويم تُصدر الوكالة قرارها القابل للطعن، وفقا لإجراءات منصوص عليها بموجب المادة 33 من المرسوم رقم: 94-319 سالف الذكر.

يتولّى الرقابة المالية للوكالة مراقب مالي يعينه الوزير المكلف بالمالية، مهمته ممارسة الرقابة القبليّة على نفقات الوكالة، بالإضافة إلى ذلك يرسل الحساب الإداري والتقرير السنوي الخاصّ بالنشاط السنوي للوكالة إلى السلطة الوصية، ممثلة في رئيس الحكومة، والوزير المكلف بالمالية وإلى مجلس المحاسبة³.

ألغيت صراحة وكالة ترقية الاستثمارات ودعمها ومتابعتها بموجب أحكام المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم: 01-282، المتضمنّ صلاحيّات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها A.N.D.I المذكور سابقا، والتي أوكلت لها جميع صلاحيّات الوكالة الخاصة بمجال الاستثمار والعقار الصناعي.

ثالثا: لجنة مساعدة وتحديد مكان ترقية الاستثمارات C.A.L.P.I

وفي محاولة للسلطة التنفيذية التكفل بطلبات الحصول على العقار الصناعي، عبر التوجّه نحو التأسيس لآليات لا مركزية، تمّ إنشاء لجنة مساعدة وتحديد مكان ترقية الاستثمارات، بموجب التعليمات الوزارية المشتركة رقم 28 المؤرخة في 15 ماي 1994⁴، وجاء في مضمون هذه التعليمات الوزارية إنشاء لجنة على مستوى كل ولاية، يرأسها الوالي أو ممثله، مكونة من بعض ممثلي الجهاز التنفيذي للولاية، مديري المناطق الصناعية، ممثلي مؤسسات الترقية العقارية وأجهزة

¹-للتفصيل راجع المادتين 22 و23 من المرسوم التنفيذي رقم: 94-319، مرجع سابق.

²-للتفصيل راجع المادتين 27 و28، المرجع نفسه.

³-للتفصيل راجع المادة 43، المرسوم التنفيذي رقم: 94-319، مرجع سابق.

⁴-للتفصيل راجع:

الفصل الأول الأطر المؤسسية للعقار الصناعي في الجزائر في ظل تكريس مبادئ الحوكمة

التهيئة، ممثلي البلديات، ممثلي غرف التجارة والصناعة والحرف والفلاحة، وكذلك ممثلي الجمعيات الوطنية لأرياب العمل المنتشرة عبر تراب الولاية¹.

يمكن للجنة استدعاء كل شخص أو هيئة لإعانتها في مهامها، بما في ذلك المتعاملون الاقتصاديون العموميون والخواص المالكون لمساحات مبنية أو غير مبنية موجهة لاستقبال الاستثمارات.

من خلال البنية الهيكلية للجنة، نلاحظ هيمنة وتأثير ممثلي السلطات المحلية على عمل اللجنة، وهو ما أدى أحيانا إلى تسيير إداري للعقار الصناعي².

تتمثل مهام اللجنة في مجال العقار الصناعي، والتي تضمنتها التعليمات الوزارية المشتركة سالفة الذكر، فيما يلي³:

* الإعلام والمساعدة: وفي هذا الصدد أُسند لها إعداد ونشر ملخص للمؤشرات والقواعد والإجراءات والخطوات التطبيقية لدى المصالح والهيئات المحلية بخصوص منح الأراضي وأسعار البيع، كما أنها مكلفة بمساعدة المستثمرين في كل الخطوات المرتبطة بالحصول على القطعة الأرضية، وإتمام الإجراءات الإدارية.

* برمجة تدخلات بشأن تهيئة القطع الأرضية للاستثمار، من خلال إعداد حصيلة كاملة لوضعية كل منطقة حول أشغال التهيئة والإصلاح على المدى القريب والمتوسط والبعيد، والعمليات المراد القيام بها وفقا للأولويات المسجلة محليا، وكذا تشجيع كل مبادرات الترقية العقارية العمومية أو الخاصة لتوفير القطع المهيأة.

تقوم اللجنة في إطار تأدية مهامها، بتحديد دورات انعقاد اجتماعاتها، حسب حجم الطلبات المسجلة دون أن تؤدي فترات انعقاد هذه الاجتماعات إلى ترك طلب من الطلبات دون إجابة خلال مدة تتجاوز ثلاثين (30) يوما، اعتبارا من تاريخ إيداعها، لتعطي اللجنة رأيها في إمكانية إقامة المشروع بناء على ملف يتضمن كل المعلومات بخصوص الاستثمار.

¹-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الصناعة وإعادة الهيكلة، تقرير برنامج إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط، مرجع سابق، ص 19.

²-سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق ص.168.

³-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الصناعة وإعادة الهيكلة، تقرير برنامج إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط، مرجع سابق، ص 20.

إنّ أقلّ ما يقال إنّ هذه اللجنة لم تحدث أيّ تغيير في نمط تسيير وإدارة العقار الصناعي، خاصة وأنّ الطبيعة أو الدرجة القانونية لمصدر إنشائها (تعليمية وزارية)، تنقص بدرجة كبيرة من أهميتها، إضافة إلى أنّ هذه التعليمات الوزارية المشتركة تحتوي على جملة من التدابير التقنية الخالية من أية قوة إلزامية؛ حيث إنه عمليا لم تكن لجنة CALPI ممرا إجباريا للمستثمر، إنما هي عبارة عن شكل تنظيمي تنقيد به الإدارة والهيئات العمومية للإجابة عن الطلبات العقارية المقدمة لها في أحسن الظروف، بينما يفضّل المستثمرون التعامل مباشرة مع الهيئة العقارية التي هم ملزمون بالتعامل معها¹.

وحتى وإن كان الجهاز لا يمثل ممرا إجباريا حسب التعليمات الوزارية السابق ذكرها، تتضارب أحكامها في تلك الفترة مع أحكام نص ذي طابع تشريعي متمثل في المرسوم التنفيذي رقم: 94 - 322 المحدد لشروط منح الامتياز على الأملاك الوطنية الواقعة في المناطق الخاصة، الذي نصّ في المادة 4 منه على وجوب تقديم المترشّح للانتفاع بطلب الامتياز في الوقت نفسه الذي يقدم فيه تصريح للاستثمار لدى وكالة ترقية الاستثمار التي تتولّى عرضها مباشرة على الوالي المختص إقليميا قصد دراسته والبتّ فيه.

المطلب الثاني: الضبط القانوني والتنظيمي للهيئات المتخصصة في تسيير وإدارة العقار

الصناعي وفق مؤشرات الحوكمة

من أجل تحقيق الأهداف والنتائج المبتغاة من العقار الصناعي، كان لزاما إخضاع هذا الأخير إلى مؤسسات تكفل تسييره على أحسن وجه، لذا أنشأ المشرع الجزائري نظاما مؤسسيا متخصّصا يضم مجموعة من الهيئات تُعنى باقتناء العقار الصناعي وتهيئته، وكذا مراقبة عمليات استغلاله ليكون جاهزا لاستقبال مشاريع استثمارية صناعية، تختلف الهيئات المتخصصة في تسيير وإدارة العقار الصناعي باختلاف طبيعتها القانونية، المهمة الموكلة إليها وكذا الطبيعة الحافظة العقارية المكلفة بتسييرها، وإن كانت تتفاوت من حيث الصلاحيات الموكلة لكل واحدة منها؛ فإنها تشترك في هدف واحد، وهو تفعيل أحسن الوسائل والطرق للاستغلال العقلاني والرشيد للعقار الصناعي في دعم المشاريع الاستثمارية.

¹ - سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق ص. 169

وعليه سيتم التطرق أولاً للإطار المؤسسي المتعلق بإدارة وتسيير المناطق الصناعية باعتبارها أهم مكونات حافظة العقار الصناعي، ثم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار، لنتناول في الأخير الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري.

الفرع الأول: الإطار المؤسسي للمناطق الصناعية في الجزائر ومقتضيات الحوكمة والتنمية المستدامة

حظيت المناطق الصناعية في الجزائر باهتمام كبير من قبل السلطات العمومية، باعتبارها أهم مكون للحافظة العقارية الصناعية من جهة، ومن جهة أخرى عاملاً تقنياً مهماً لجلب الاستثمار وتحقيق تنمية شاملة، مستقرة ومتوازنة بين كل المناطق، كما أثبتت العديد من التجارب الدولية نجاح سياسة المناطق الصناعية وتخصّصها في الرفع باقتصاديات هذه الدول، بالإضافة إلى تحقيق التنمية المستدامة لمختلف الأقاليم.

ارتأينا من خلال تخصيص جزء منفصل من هذه الدراسة، أن نتناول مختلف جزئيات الإطار القانوني والمؤسسي للمناطق الصناعية في الجزائر من الإنشاء إلى إعادة التأهيل والتكيف، بهدف تبيان مدى نجاعة هذا الإطار القانوني والمؤسسي في تكريس مؤشرات الحوكمة وتحقيق التنمية المستدامة، بالإضافة إلى دراسة مدى استجابة المناطق الصناعية الجديدة والمعاد تأهيلها للتحديات الجديدة التي تدخل في إطار الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة ومجالات الجودة البيئية.

أولاً: الإجراءات القانونية والتنظيمية لإنشاء المناطق الصناعية

يعد إنشاء المناطق الصناعية أحد الأدوات السياسية لتوجيه الاستثمارات نحو مناطق معينة تخدم التوجه الاقتصادي العام للدولة.

على المستوى الإداري يُقصد بإنشاء المناطق الصناعية اتخاذ القرار بالإنشاء، وهو في الغالب قرار سياسي إداري، ثم اختيار الأراضي التي تُقام عليها هذه المناطق الصناعية، لتأتي بعد ذلك إجراءات التسوية الإدارية (إجراءات المنفعة العامة، التخصيص، رخص التجزئة...)، وبالتالي تنشأ المنطقة الصناعية كحيز مكاني لاستقبال المشاريع الاستثمارية الصناعية بعد القيام بالدراسات اللازمة.

1. الضوابط الإجرائية لإنشاء المناطق الصناعية قبل استحداث المجلس الوطني

للاستثمار:

أنشئت المناطق الصناعية قبل الاستقلال من قبل الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية CADAT، وبعد الاستقلال وبموجب المرسوم رقم: 63-217 سالف الذكر، تم الإقرار باستمرار عمل الصندوق بالأحكام والمهام نفسها، والتي من بينها الاقتراح والمبادرة بدراسة مشاريع إنشاء المناطق الصناعية، سواء بصفة فردية أو بمشاركة الجماعات المحلية، غير أنّ قرار إنشاء المناطق الصناعية كان يصدر عن وزير الأشغال العمومية والبناء، باعتباره الجهة الوصية على الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية، وهذا بناء على ملف يقدمه الوالي المختص إقليمياً¹، مع تكليف الصندوق بأشغال التكيف والتهيئة.

بعد ذلك استُحدثت اللجنة الاستشارية لتهيئة المناطق الصناعية سنة 1973، بموجب المرسوم رقم: 73-45، والتي وُضعت كذلك تحت وصاية وزارة الأشغال العمومية والبناء، وعضوية مدير الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية، غير أنّ إجراء إنشاء المناطق الصناعية لم يكن واضحاً إلى غاية صدور التعليمات الوزارية المشتركة والمنشور الوزاري الصادر عن وزارة الأشغال العمومية والبناء، المنظمين لمسعى إنشاء المناطق الصناعية²، والذي نصّ على أن قرار إنشاء المنطقة الصناعية يصدر عن الوزير المختصّ بناء على:

- الملف التقني المبرر لإنشاء المنطقة الصناعية.
- مداولة المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً.
- موافقة المديرية والمصالح المعنية (الفلاحة، الري، الحماية المدنية، الهياكل الأساسية والتجهيز).
- مداولة المجلس التنفيذي للولاية المختص إقليمياً³.

¹-انظر: القرار الصادر عن وزارة الأشغال العمومية والبناء، المؤرخ في 25 فيفري 1976 المتضمن إنشاء منطقة صناعية بمستغانم، (ج ر، العدد 23، الصادرة بتاريخ 19 مارس 1976).

²-التعليمات الوزارية المشتركة المنشور الوزاري الصادر عن وزارة الأشغال العمومية والبناء المؤرخين في 30 أبريل 1976، المنظمين لمسعى إنشاء المناطق الصناعية، غير منشورة.

³-انظر: القرار الصادر عن وزارة التعمير والبناء والإسكان، المؤرخ في 16 جوان 1979 المتضمن إنشاء منطقة صناعية بالبويرة، (ج ر عدد 28، الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1979).

غير أنّ المرسوم التنفيذي رقم: 73-45، المتعلق بإنشاء لجنة استشارية لهيئة المناطق الصناعية والتعليمية الوزارية المشتركة المذكورة سابقا، لم يحدد السلطة الإدارية المختصة بإنشاء المناطق الصناعية؛ حيث إن أغلب المناطق الصناعية أنشئت بناء على قرارات وزارية أو قرارات وزارية مشتركة¹، كما توجد كذلك مناطق صناعية أنشئت بناء على تقارير الولاية وحتى قرارات إدارية، بعض من هذه المناطق تمت المصادقة على قرارات إنشائها بموجب مداولات للمجالس الشعبية الولائية المختصة إقليميا².

في هذا الإطار لطالما وقع تنازع في الاختصاص بين الوزير المكلف بالصناعة الذي يطالب بهذا الاختصاص بناء على المهام الموكلة إليه لتسيير هذه الفضاءات، والتي من بينها تشجيع إنشاء مناطق صناعية ومناطق نشاط ذات علاقة مع تنمية الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة³، وبين الجماعات المحلية التي تثير مضمون المادة 90 من القانون رقم: 07-12 المتعلق بالولاية سالف الذكر، والتي تنصّ على ما يلي:

"يبادر المجلس الشعبي الولائي، بالاتصال مع المصالح المعنية، بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات"⁴، غير أنّ التساؤل يُطرح عن المصطلحات غير الدقيقة،

¹-اختلفت مصادر القرارات المنشئة للمناطق الصناعية:

* بعض المناطق أنشئت بموجب قرارات وزارية مشتركة (السكن، الداخلية)

-المنطقة الصناعية ديدوش مراد قسنطينة، القرار رقم 388 بتاريخ 27 نوفمبر 1984.

-المنطقة الصناعية البرواقية المدية، القرار الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 1986.

* بعض المناطق أنشئت بموجب قرارات وزارية:

-المنطقة الصناعية بالجلفة، أنشئت بموجب قرار وزير الأشغال العمومية والبناء بتاريخ 25 ديسمبر 1975.

-المنطقة الصناعية الطرف الخروب قسنطينة (ابن باديس)، أنشئت بموجب القرار الوزاري بتاريخ 02 جانفي 1976.

* بالإضافة إلى وجود مناطق صناعية أنشئت بموجب قرار الوالي المختص إقليميا وهي حالة المنطقة الصناعية بتلمسان التي أنشئت بموجب قرار والي تلمسان الصادر في 09 مارس 1976.

* ومناطق صناعية أنشئت بموجب قرارات إدارية مثل المنطقة الصناعية بقالمة، القرار الإداري رقم 190/691 الصادر بتاريخ 26 ديسمبر 1990.

²-المنطقة الصناعية مشنة فاطمة بيج بوعرييج، أنشئت بموجب قرار والي الولاية بتاريخ 12 ديسمبر 2006، المصادق عليه بمداولة المجلس الشعبي الولائي لولاية برج بوعرييج بتاريخ 10 أكتوبر 2010. نقلا عن Y.Akroun, Op.Cit, p. 61.

³-انظر: المادة 90 من المرسوم التنفيذي رقم: 11-16 المحددة لاختصاصات وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمارات، مرجع سابق.

⁴-ومما ورد بهذا الخصوص، نذكر ما جاءت به الأستاذة عكرون، بقولها:

" Une controverse, longtemps, opposé, sur cette question, le Ministère chargé de l'industrie qui revendique cette prérogative, au titre de sa mission de gestionnaire de ces espaces, et les Collectivités locales (Wilayates) qui invoquaient l'article 7230 de la loi n°90-09 du 7-4- 1990 relative à la wilaya qui disposait que l'Assemblée populaire de wilaya initie les actions afférentes à la promotion et au développement des infrastructures d'accueil des activités économique ".
In, Y.Akroun, Op.Cit, p. 61.

المستعملة في تحديد هذه الصلاحيات بين مصطلح "تشجيع" الوزير المختص على إنشاء المناطق الصناعية، ومصطلح "يبادر" الموظف عند تحديد صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال.

2. الضوابط الإجرائية لإنشاء المناطق الصناعية بعد صدور قانون تطوير الاستثمار:

في محاولة منها للحد من فوضى إجراءات إنشاء وإدارة المناطق الصناعية وتوحيد الهيئات المكلفة بذلك، وكذا إزالة العوائق الاستثمار، أنشأت السلطة بموجب المادة 18 من الأمر رقم: 01-03، المتعلق بتطوير الاستثمار المعدل والمتّم سالف الذكر، المجلس الوطني للاستثمار CNI، من مهام المجلس حسب المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم: 06-355 سالف الذكر، السهر على ترقية وتطوير الاستثمار، وبهذه الصفة يمكنه أن يقترح على الحكومة كل القرارات والتدابير الضرورية لتنفيذ إجراء دعم الاستثمار وتشجيعه، واستنادا إلى ذلك يمكنه اقتراح إنشاء مناطق صناعية جديدة، على أن يتولّى الوزير المكلف بالصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، بعد موافقة الحكومة ضمان متابعة تنفيذ قرارات واقتراحات المجلس.

بعد ذلك قرّرت السلطات رفع التجميد عن إنشاء مناطق صناعية جديدة؛ حيث قرّر المجلس الوطني للاستثمار¹، الموافقة على مشروع إنشاء 36 منطقة صناعية جديدة، ليرتفع العدد سنة 2017 إلى 50 منطقة صناعية موزّعة عبر كامل التراب الوطني، وتم التصريح بأنّ هذه العملية هي مشروع للمنفعة العامة بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 12-17، المتضمّن التصريح بالمنفعة العمومية للعملية المتعلقة بإنجاز مناطق صناعية في بعض الولايات²؛ حيث يتولّى ولاية الولايات المعنية تنفيذ إجراءات نزع الملكية طبقا للقانون رقم: 91-11، الذي يحدّد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية³.

¹ -قرار المجلس الوطني للاستثمار رقم 13 الدورة 51 المؤرخ في 06 مارس 2011، المتضمن الموافقة على مشروع إنشاء 36 منطقة صناعية، مصدره الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري.

² -مرسوم تنفيذي رقم: 12-176، المؤرخ في 11 أبريل 2012، المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية للعملية المتعلقة بإنجاز مناطق صناعية في بعض الولايات، (ج ر، العدد 23 الصادرة بتاريخ 22 أبريل 2012).

³ -القانون رقم: 91-11، المؤرخ في 27 أبريل 1991، المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية المعدل والمتّم، (ج ر، العدد 21، الصادرة بتاريخ 08 ماي 1991).

وقصد تحسين جاذبية هذه المناطق، سيتم إنجازها على طول المحاور الهيكلية على غرار الطريق السيار شرق-غرب، وفقا للمواصفات الدولية المعمول بها¹، وذلك من خلال احتوائها على الخدمات الجوية الضرورية، ولا سيما منشآت خدماتية مشتركة (مطاعم، ومؤسسات مصرفية ...)، مساحات مشتركة ومنظمة (طرق، كهرباء، غاز...)، منشآت مرنة لتحويل وعلاج النفايات الصناعية في ظل احترام المعايير البيئية.

وفي سياق هذه الإجراءات، صدر المرسوم التنفيذي 11-238، المتضمن إلغاء تصنيف قطع أرضية تابعة لغابات الأملاك الوطنية من النظام الغابي، وإدماجها في الملكية الخاصة للدولة²، لتكون موضوع تشييد مشاريع مختلفة بما فيها إنجاز مناطق صناعية، كما صدرت العديد من المراسم التنفيذية المتعلقة بإلغاء تصنيف أراضي فلاحية وتخصيصها لإنجاز هذه المناطق الصناعية³.

إلا أن هذا الإجراء يعدّ إخلالا كبيرا بمبادئ التسيير الراشد والعقلاني للأموال العمومية وتعارضها واضحا مع أهداف التنمية المستدامة؛ حيث تلجأ السلطات المختصة إلى إلغاء تصنيف أراضي فلاحية وغابية لتخصيصها كمناطق صناعية، بينما تترك أراضي شاسعة غير مصنفة دون استغلال.

تجدر الإشارة إلى إنه سبق للمشرع الجزائري إلغاء إحداث المنطقة الصناعية بالبويرة سنة 1979، بناء على تقرير وزارة الفلاحة يتضمن مخالفات استعمال أراضي زراعية لأغراض أخرى

¹ - جاء في تقرير وزارة المساهمة وترقية الاستثمارات ما يلي:

"Les nouvelles zones industrielles seront Aménagées selon les normes internationales ainsi, il devrait être prévu à l'intérieur de chaque zone tous les équipements de Proximité Nécessaire, Tel que les services Communs(eau, électricité, gaz...) Service Bancaire et Restaurants, Eventuellement des Equipements industriels adéquats pour gérer les déchets industriels, dans le strict respect de l'environnement", Ministère de la Participation et de la promotion de l'investissement Rapport N°78, Op.Cit, p 23.

² - المرسوم التنفيذي رقم: 11-238، المؤرخ في 09 جويلية 2011، المتضمن إلغاء تصنيف قطع أراضي تابعة لغابات الأملاك الوطنية في ولايات بجاية والجزائر وجيجل من النظام الغابي الوطني، (ج ر، العدد 39، الصادرة بتاريخ 13 جويلية 2011).

³ - المرسوم التنفيذي رقم: 18-168، المؤرخ في 26 جوان 2018، المتضمن إلغاء تصنيف أراضي فلاحية مخصصة لإنجاز مناطق صناعية على مستوى بعض الولايات، (ج ر، العدد 39، الصادرة بتاريخ 04 جويلية 2018).

- المرسوم التنفيذي رقم: 14-292، المؤرخ بتاريخ 16 أكتوبر 2014، المتضمن إلغاء تصنيف أراضي فلاحية مخصصة لإنجاز مناطق صناعية على مستوى بعض الولايات، (ج ر، العدد 61، الصادرة بتاريخ 16 أكتوبر 2014).

غير فلاحية في المنطقة¹، غير أنه وفي إطار إجراءات إنشاء المناطق الصناعية الجديدة ابتداء من سنة 2012، استمرت هذه المخالفات دون تحرك من الهيئات المكلفة بحماية الأملاك العمومية الفلاحية والغابية.

بعد صدور قرار إنشائها، تم إسناد مهمة تهيئة هذه المناطق إلى الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري تأسيسا على المهام الموكلة إليها²؛ حيث أعدت مصالح مديرية أملاك الدولة وكالات لتهيئة هذه المناطق الصناعية لفائدة الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري³.

غير أنّ ذلك لم يدم طويلا؛ حيث صدر مقرّر المجلس الوطني للاستثمار رقم: 09-84 لسنة 2017، والذي قرّر تحويل مهمة إنجاز المناطق الصناعية إلى الولاية والتكفل بتكاليف التهيئة الخاصة بها، وتطبيقا له صدرت التعليمات رقم 12741 عن مديرية أملاك الدولة -التابعة لوزارة المالية- بعنوان "تهيئة المناطق الصناعية"؛ حيث أمرت بإلغاء الوكالات المعدّة لصالح الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري وتحويلها للولاية، حتى يتسنى لهم الشروع في إنجاز وتهيئة المناطق الصناعية المقرر إنجازها، وقد أرفقت التعليمات بقائمة المناطق الصناعية موضوع هذه العملية؛ حيث إنه ومن خلال قراءة نصّ التعليمات يتّضح أنّ سبب التراجع عن تكليف الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري بتهيئة المناطق الصناعية، هو تفادي طول الإجراءات والعراقيل التي تحوّل دون عملية تهيئة المناطق في أسرع الأوقات⁴.

إنّ في صدور قرار تكليف الولاية بإنجاز وتهيئة المناطق الصناعية الجديدة عوضا عن الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري تناقض واضح للمشرّع؛ حيث إنه من جهة يلجأ إلى استحداث هيئة ذات طابع تسييري مرن وتقنيّ متخصص تُعهد إليها جميع مراحل تهيئة وإدارة المناطق الصناعية قانونيا؛ حيث يتضمّن الإطار القانوني المتضمّن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري صراحة اختصاصها في تهيئة المناطق الصناعية، ومن جهة أخرى يتم تحويل

¹- انظر: قرار الصادر عن وزير التعمير والبناء والإسكان المؤرخ في 10 مارس 1979، المتضمن إلغاء أحكام القرار المتضمن إحداث المنطقة الصناعية بالبويرة، (ج ر، العدد 11، الصادرة بتاريخ 13 مارس 1979).

²-انظر: المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم: 12-126، مرجع سابق.

³-التعليمات رقم: 9306 الصادرة بتاريخ 13 سبتمبر 2012 عن المدير العام للأملاك الوطنية تتعلق بمنح وكالات لتهيئة المناطق الصناعية الجديدة، مجموعة النصوص الصادرة عن المديرية العامة للأملاك الوطنية لسنة 2012.

⁴-زبيدة دهلوك، مزيان محمد الأمين، (تثمين العرض العقاري الموجه للاستثمار-المناطق الصناعية بولاية قسنطينة)، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، مجلة علمية دولية محكمة، العام الرابع، عدد31، فيفري 2019، ص.141.

هذه الاختصاصات إلى الوالي، الذي تعدُّ إجراءاته أكثر تعقيدا وبيروقراطية وإدارية خالصة غير متخصصة، بالإضافة إلى ذلك نلاحظ غيابا تاما للهيئات المحلية المنتخبة من مجالس شعبية وولائية في إنشاء المناطق الصناعية أو المبادرة بإنشائها بصفتها الإطار الأول لمشاركة المواطنين في الشأن المحلي ومنه الاقتصادي؛ حيث إنّ استحواذ الوالي على الرغم من اعتباره هيئة عدم التركيز على اختصاص إنشاء هذه الفضاءات الاستثمارية، يدعم مركزية التسيير ويقتل روح المبادرة والتشاركية لدى الميسرين المحليين.

بالإضافة إلى ذلك يمكن أن نلاحظ من خلال مختلف قرارات إنشاء مختلف المناطق الصناعية، تعدد الهيئات المنشأة واختلاف اختصاصاتها، وكذا اختلاف الطبيعة القانونية لهذه القرارات من مراسيم تنفيذية وقرارات وزارية مشتركة، قرارات الوالي، مداوات مجالس شعبية ولائية وحتى قرارات إدارية.

رغم محاولة المشرع الجزائري تدارك هذا المشكل خلال إنشاء المناطق الصناعية الجديدة؛ حيث تكفل المجلس الوطني للاستثمار بإصدار قرار إنشاء 50 منطقة صناعية جديدة في إطار صلاحياته المحددة في مضمون المرسوم رقم: 06-355 سالف الذكر، غير أنّ هذا المرسوم لم ينص صراحة على اختصاص المجلس الوطني بإنشاء المناطق الصناعية، واكتفى بالإشارة إلى دوره بالسهر على ترقية وتطوير الاستثمار، وحصر دوره في المبادرة والتشجيع في هذا المجال، هذا ما يطرح التساؤل حول قانونية قرارات إنشاء المناطق الصناعية التي صدرت عنه.

وخلافا للمشرع الجزائري، يبدو أنّ بعض الدول العربية أدركت في وقت مبكر ضرورة وضع نظام قانوني واضح لإنشاء المناطق الموجهة للاستثمار، من خلال توحيد الهيئات المكلفة بذلك، نذكر منها مصر¹؛ إذ تعدّ الهيئة العامة للتنمية الصناعية المنشأة بمبادرة وزارة التجارة والصناعة الجهة الوحيدة المسؤولة عن البتّ في طلبات إنشاء المناطق الصناعية أو التوسع فيها، وتضع الشروط والقواعد المرتبطة بذلك، وكذا تحديد الأراضي التي تُخصص للأغراض الصناعية، بالتنسيق مع المركز الوطني لتخطيط استخدامات أراضي الدولة، كما أنها ترافق شركات لقطاع في

¹ عبد الله الشامي، شمس الدين، إدارة سياسات الاستثمار في الدول النامية، دراسة مقارنة مع التركيز على مصر، رسالة مقدمة للحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة، كلية للاقتصاد والعلوم السياسية، تنسم الإدارة العامة، جامعة القاهرة، 2007، ص. 323.

إنشاء وإدارة المناطق الصناعية، وتحديد الأنشطة والمنتجات الصناعية، والأنشطة الخدمية التي تتم مزاولتها في هذه المناطق بالتنسيق مع جهاز الشؤون البيئية¹.

وفي تونس، بادرت السلطات العمومية منذ 1973 بإنشاء مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، سُميت بالوكالة العقارية الصناعية (industrielle Foncière Agence)² تحت وصاية وزارة الصناعة والتكنولوجيا، أُسندت لها مهمة إجراء الدراسات المتصلة بتحديد وتهيئة وتجهيز المناطق الصناعية، بقصد استقبال المشاريع المنجزة في القطاع الصناعي، والقيام بجميع الأشغال المتعلقة بالهياكل القاعدية والفوقية ذات جودة تستجيب للمواصفات الدولية، وكذا بيع قطع الأراضي المهيأة في المناطق الصناعية للمستثمرين الصناعيين، وقد تمكنت الوكالة العقارية منذ بداية نشاطها من إنشاء 83 منطقة صناعية تمتد على مساحة تبلغ 2300 هكتار.

وفي المغرب³، تخضع عمليات الموافقة النهائية على المناطق الصناعية للجنة حكومية يرأسها الوزير الأول، تتكون من عضوية كل من وزير الداخلية باعتباره الوصي على الجماعات المحلية، ووزير المالية، ووزير التجارة والصناعة ووزير السكن، ومدير مكتب التنمية الصناعية، ومدير صندوق الإيداع والتدبير، وكذلك مدير الوكالة العقارية الوطنية، وتقوم هذه اللجنة المركزية بتحديد ثمن البيع، ودراسة المشاريع المزمع إحداثها داخل هذه المناطق، ثم حجم الاستثمارات المراد توظيفها، وبعد ذلك يتم تسليم هذا المشروع إلى لجنة محلية يرأسها الوالي، وعضوية كل من رئيس المجلس الجماعي، ومندوب وزارة التجارة والصناعة والتخطيط وممثل عن المؤسسة التي قامت بتهيئة المنطقة، وممثل عن مكتب التنمية الصناعية، والغرفة التجارية والصناعية والسكنية، والمصالح الجماعية لتوزيع الماء والكهرباء والأشغال العمومية.

¹ - الهيئة المصرية العامة للتنمية الصناعية هي الجهة المسؤولة عن تنفيذ السياسات الصناعية التي تضعها الوزارات المختصة بالتجارة والصناعة والجهات التابعة لها، لتحفيز وتشجيع الاستثمارات في القطاع الصناعي ووضع وتنفيذ سياسات تنمية الأراضي للأغراض الصناعية، وإتاحتها للمستثمرين وتيسير وتبسيط إجراءات حصولهم على التراخيص الصناعية، صدر القرار الجمهوري رقم 350 لسنة 2005 بإنشاء الهيئة العامة للتنمية الصناعية بتاريخ 2005/10/23. اطلع عليه من خلال الموقع http://www.tadamun.co/?post_type=gov-entity&p=4800#.Ya8p_NDfuUI

² - القانون رقم 34 سنة 2009 المؤرخ في 23 جوان 2009 المتعلق بتنقيح وإتمام القانون عدد 37 لسنة 1999 المؤرخ في 8 جوان 1991، والمتعلق بإحداث الوكالة العقارية الصناعية. متوفر على الموقع <http://www.afi.nat.tn/2/afi/regulations/loi-n-2009-34-du-juin-2009>

³ - مهدي بنمير، (التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية)، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، المغرب، العدد 09، 1993، ص. 90-91. نقلا عن: سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص. 57.

ثانيا: الأسس التنظيمية لإدارة وتسيير المناطق الصناعية

يقصد بإدارة المناطق الصناعية حسب المرسوم رقم: 55-84 سالف الذكر، تهيئتها كمرحلة أولى، ثم القيام بإدارتها كمرحلة ثانية، وقانونيا فإن إدارتها تعني تهيئتها وتسييرها معاً¹، غير أنّ المشرع استعمل في مضمون هذا المرسوم مصطلحين عند الحديث عن تسيير المناطق الصناعية، المادة الأولى التي نصّت على أنه: "تتولّى إدارة المنطقة الصناعية..." وقد تمت ترجمة مصطلح إدارة باللغة الفرنسية إلى (Administration)، في حين أنّ المادة الثالثة نصّت على أنه: "يشتمل اختصاص هيئات التسيير المذكورة في المادة الأولى..." هذا النصّ استعمل مصطلح "التسيير" (gestion).

غير أنه وفي مجال التسيير الحديث يوجد اختلاف واضح بين الإدارة والتسيير؛ حيث إن: الإدارة: هي عملية التوجيه والتخطيط والتنظيم والتنسيق ودعم العاملين وتشجيعهم، والرقابة على الموارد المادية والبشرية؛ بهدف الوصول إلى أقصى النتائج بأفضل الطرق وأقل التكاليف. التسيير: هو طريقة عقلانية للتنسيق بين الموارد البشرية والمادية، قصد تحقيق الأهداف المرجوة.

بالإضافة إلى ذلك تشمل الإدارة وضع الإطار القانوني والإجرائي، بينما تتمثل مهمات التسيير في تنفيذ القرارات المتخذة من الإدارة، وبالتالي للإدارة سلطة القرار، بينما للتسيير طابع تنفيذي.

بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم: 45-73 سالف الذكر، والنصوص التنظيمية الملحقة به، عهدت مهمة تسيير وإدارة المناطق الصناعية إلى أجهزة عديدة ومتخصصة نذكر منها: الصندوق الوطني للتهيئة العمرانية، المركز الوطني للدراسات والأبحاث العمرانية، مؤسسة تسيير المناطق الصناعية، وتتمثل المهمة الأساسية لهذه الأجهزة والمؤسسات في تلقّي العقارات واكتساب الملكية بصفة قانونية للأراضي المكوّنة للمناطق الصناعية، والتي قد تكون ضمن أملاك الدولة أو تابعة للخواص، وبعد قيام الأجهزة المهيأة بأعمال التجزئة للعقارات والتهيئات تقوم المؤسسات بإعادة

¹-مخلوف بوجردة، مرجع سابق، ص.16.

التنازل عنها بواسطة عقود توثيقية ومُشهرة لصالح المستثمرين، سواء في إطار المعاملات التجارية المحضة، أو في إطار التجهيزات الاستثمارية¹.

تقوم الأجهزة المهيأة بأعمال التجزئة للعقارات والتهيئات، كما تقوم المؤسسات المسيرة بأعمال الترميم للهياكل الخارجية وشبكات الربط المنشآت الملحقة بها عندما تكون المنطقة بحاجة إلى ذلك، أما الأعمال التي تجعل المنطقة الصناعية كعقار مخدوم كالارتقاقات الإدارية (تمرير السكك الحديدية مثلا)؛ فيقع على عاتق المؤسسة المترفة للقيام بهذه الأشغال، وبالنسبة لأشغال التموين والكهرباء والغاز؛ فإنه يقع على عاتق المؤسسة المتخصصة والمعنية بالتنسيق مع المؤسسة المسيرة للمنطقة الصناعية².

تغير الإطار المؤسسي المتعلق بإدارة المناطق الصناعية بصور المرسوم رقم: 55-84 المتضمن "إدارة المناطق الصناعية"، وكذا القرار الوزاري المشترك رقم: 56-84 المتضمن "دفتر الشروط النموذجي المتعلق بإدارة المناطق الصناعية"³.

بالرجوع إلى المادة الأولى من المرسوم رقم: 55-84 سالف الذكر، تتولى إدارة المناطق الصناعية:

• إما مؤسسة عمومية اقتصادية منشأة بموجب المرسوم رقم: 200-83، المتضمن المؤسسات العمومية المحلية سالف الذكر، وهذا عندما تكون المنطقة الصناعية تحتوي على نشاطات ذات منفعة أو مصلحة وطنية، أو نشاطات ذات منفعة وطنية ومتنوعة تابعة لوصاية وزارات مختلفة.

• إما مؤسسة اقتصادية، وهذا حسب الكيفيات التي ستحدّد بمرسوم، عندما تكون المنطقة تحتوي على نشاطات ذات منفعة وطنية أو نوعية تابعة لسلطة رئاسية واحدة.

• إما وحدة متخصصة تنشأ بموجب القانون وطبقا للتنظيمات المعمول بها، وهذا عندما تكون المنطقة تحتوي على نشاطات ذات منفعة وطنية وتابعة لمؤسسة واحدة.

¹-مخلوف بوجردة، مرجع سابق، ص.16.

²-صهيب خبابة، مرجع سابق، ص.138.

³-القرار الوزاري المشترك رقم: 56-84، المؤرخ في 19 مارس 1984، المتضمن دفتر الشروط النموذجي المتعلق بإدارة المناطق الصناعية، (ج ر، العدد 10، الصادرة بتاريخ 06 مارس 1984).

بناء على ذلك أوكل المشرع الجزائري إدارة المناطق الصناعية إلى مؤسسات عمومية مختلفة طبقا لطبيعة وحجم النشاطات المزمع إقامتها على هذه الفضاءات، في هذا الإطار أنشئت العديد من المؤسسات العمومية المحلية تتولى إدارة المناطق الصناعية *Etablissement de gestion de zone industrielle (EGZI)*، وهي مؤسسات ذات طابع محليّ أنشئت بموجب مداورات للمجالس الشعبية الولائية توضع تحت وصاية الوالي، تمارس أعمالها ومهامها طبقا لأحكام المرسوم رقم: 55-84 سالف الذكر، وتعليمات دفتر الشروط النموذجي المتعلق بإدارة المناطق الصناعية¹.

يمكن القول إنّ المشرع في هذه في السابق أخلط في إدارة المناطق الصناعية بين المؤسسة التي تقوم بالتهيئة، ودورها كمهيئ للمناطق الصناعية تقنيا فقط، والمؤسسة التي تقوم بالإدارة الحقيقية للمنطقة الصناعية، كمثال على ذلك تكفل الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية قبل حلّه سنة 1980 باقتناء واكتساب الأوعية العقارية المكوّنة للمناطق الصناعية، وكذلك تهيئة وتطوير هذه المناطق الصناعية، في هذا الصدد كان من المتعين على المشرع تقسيم عملية إعداد وإنشاء المناطق الصناعية إلى عمليتين أساسيتين، والتفريق بين المؤسسات المهيّئة للمناطق الصناعية وهي عملية تقنية، ومؤسسات تسيير وإدارة هذه الفضاءات وهي مؤسسات إدارية.

❖ **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.

وهذا ما أشار إليه المرسوم التنفيذي رقم: 55-84 سالف الذكر، الذي نصّ على أن تتولى إدارة هذه المناطق الصناعية بالشراكة مع هيئات أخرى تتولى تهيئة هذه الفضاءات بصفة تعاقدية خاصة الفضاءات المشتركة²، أما فيما يخص قواعد تسيير المناطق ذات طبيعة السلطة العامة،

¹ - قرار وزاري مشترك مؤرخ في 30 ديسمبر 1986، يأذن بتنفيذ المداولة رقم 85/17، المؤرخة في 28 سبتمبر 1985 الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في تيارت، والمتضمنة إنشاء مؤسسة عمومية محلية مكلفة بإدارة المنطقة الصناعية في تيارت، (ج ر، العدد 01، الصادرة بتاريخ 03 جانفي 1987).

- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 4 جانفي 1988، يأذن بتنفيذ المداولة رقم 87/07 المؤرخة في 25 جانفي 1987 الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في معسكر، والمتضمنة إنشاء مؤسسة عمومية محلية مكلفة بإدارة المنطقة الصناعية في معسكر، (ج ر، العدد 31، الصادرة بتاريخ 03 أوت 1988).

² - الاتفاقية المتعلقة بتحويل الشبكات والفضاءات المشتركة للمنطقة الصناعية ديدوش مراد قسنطينة، نوفمبر 2014، ملحق ورد ضمن مقال زبيدة دهولك، مرجع سابق.

فإنها تحت سلطة الوالي¹، وذلك في إطار ممارسة صلاحيات الضبط الإداري، وخاصة فيما يتعلّق بالأمن الداخلي للمنطقة، قواعد السير، التوقف، الوقاية من الأخطار، وحماية البيئة.

غير أنه في أغلب الأحيان، ونظرا لاستلامها إما ناقصة أو منعدمة التهيئة، نجد الهيئة المسيّرة للمناطق الصناعية تسعى إلى التحسين من وضعية المنطقة وإعادة تهيئتها كإنجاز مشروع الربط بالغاز، وهو ما يكلفها مبالغ كبيرة، رغم أنّ عملية تهيئة المناطق الصناعية ليست من مهام هذه الشركة (المسيّرة)؛ لأنه من المفترض أن تستلمها مهياً بموجب اتفاقية تتعلق بتحويل الشبكات والأجزاء المشتركة بالمنطقة الصناعية من قبل الهيئة المهيّئة، وما عليها إلا القيام بالصيانة الدورية².

بالإضافة إلى ذلك فقد أدى نقص العائدات المالية³ والمشاكل الكبيرة التي عانت منها هذه المؤسسات إلى حل العديد منها؛ حيث إن العديد من المؤسسات المتوطنة في هذه المناطق الصناعية توقفت عن دفع مستحقاتها من المساهمات بسبب مشاكلها المالية وأحيانا إفلاسها، بالإضافة إلى ذلك شهدت بعض المناطق عددا ضئيلا جدا من المستثمرين مقارنة بالمساحة الشاسعة للمنطقة الصناعية، وبالتالي مصاريف تسيير وإدارة كبيرة مقارنة بمدخيل مساهمات قليلة. وعلى الرغم من أنّ الهيئة تملك سلطة اللجوء إلى "التحصيل الإجباري" في حالة عدم قيام المستثمرين بدفع المساهمات والمستحقات الملزم بها؛ فإنّ هيئات التسيير لم تلجأ إلى هذا النوع من الإجراء لافتقارها كمؤسسة عمومية اقتصادية إلى امتيازات السلطة العامة⁴.

في هذا الإطار وبعد المشاكل الكبيرة التي عانت منها مؤسسات تسيير المناطق الصناعية، قامت وزارة الداخلية بإصدار تعليمية تتكوّن من ثلاث عشرة نقطة تخصّ التكفل بالمناطق الصناعية، أهم ما جاء في التعليمية اقتراح إنشاء لجان متابعة وتطوير المناطق الصناعية وتخويل هيئات التسيير ممارسة امتيازات السلطة العمومية.

إنّ أقل ما يقال عن هذه التعليمية أنها تحتوي على جملة من التدابير التقنية الخالية من أية قوة إلزامية، وبالتالي لا يرجي منها إحداث أي تغيير في نمط التسيير من حيث تحديثه وتحسينه،

¹-راجع المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم: 84-55، مرجع سابق.

²-زبيدة دهولك، مرجع سابق، ص.137.

³-تتكون الموارد المالية لهيئة تسيير المنطقة الصناعية حسب المادة 08 من المرسوم 84-55، خاصة من عائدات الخدمات التي تقدمها، ومن المساهمة المالية التي تشارك بها الوحدات المقامة في المنطقة تبعا لنسب المساحة التي تشغلها ورقم الأعمال ودرجة أهمية الشبكات.

⁴-عبد الحميد جبار، مرجع سابق، ص.59.

أما المعاينة التي أُجريت حول نماذج من المناطق الصناعية عبر الوطن من قبل خبراء من المديرية العامة لإعادة الهيكلة الصناعية التابعة لوزارة الصناعة وإعادة الهيكلة سنة 1997 التي شملت عينة من المناطق الصناعية على مستوى الجزائر العاصمة، تيزي وزو، عنابة، وهران؛ فإن المناطق الصناعية تعيش أزمة متعددة الجوانب، منها ما يتعلق بالوضع القانوني للعقارات، كما أشرنا إليه سابقا في تناولنا للمناطق الصناعية كمكوّن من مكوّنات حافظة العقار الصناعي، بالإضافة إلى ذلك خلّصت اللجنة أنّ المؤسسات المتوطنة في المناطق الصناعية تواجه مصاعب مالية كبيرة ناتجة عن الأزمة الاقتصادية التي تعيشها البلاد، كما أنّ المقاييس التي تستعملها الهيئة المسيّرة لتحصيل مستحقّاتها المالية من المستثمرين مقاييس غامضة يصعب التحكم فيه؛ حيث يمكن للمستثمر عدم التصريح برقم الأعمال الحقيقي، ولا يمكن للهيئة التأكيد من المعلومات المحاسبية لأيّ مستثمر، ومن ناحية مقياس قيمة المساهمات على أساس المساحة التي تشغلها الوحدة؛ فإن التساؤل يُطرح حول ما إذا كان الاعتراف في حساب المستحقّات بالمساحة الكلية للعقار الممنوح للمستثمر أم يقتصر الأمر على الأخذ بعين الاعتبار المساحة المشغولة فعليا، إذا أخذنا بالحالة الأولى؛ فإن الأمر يثقل كاهل المكلف فيمتنع عن الدفع، وإذا أخذنا بالحالة الثانية فإننا نُحرم هيئة التسيير من مداخل إضافية هي في أمسّ الحاجة إليها¹.

نظرا للطابع المعقّد لملف المناطق الصناعية، وبناء على توصيات مجلس الوزراء المنعقد في 22 جوان 2003، والمخصّص لدراسة ملف العقار الصناعي، قرر مجلس مساهمات الدولة خلال اجتماعه بتاريخ 21 جويلية 2003، وبموجب اللائحة رقم 05 المنبثقة عن هذا الاجتماع²، التحويل القانوني لمؤسسات تسيير المناطق الصناعية (EGZI) إلى شركات التسيير العقاري (SGI)، وهي شركات ذات أسهم SPA يقوم تسييرها على مبادئ النجاعة واقتصاد السوق، وتعمل على تكوين حافظة عقارية للدولة في هذه المناطق، يتحدّد توزيعها الإقليمي من قبل وزارة المساهمة وترقية الاستثمارات، حسب أهمية المناطق الصناعية؛ ليتم إنشاء أربع (4) شركات تسيير

¹ - عبد الحميد جبار، مرجع سابق، ص. 60.

² - للتفصيل راجع:

Résolution n°05/2003 du conseil de participation de l'Etat du 21 juillet 2003, portant création de quatre sociétés de gestion de la participation de l'état, publiée dans recueil de textes (instruction-circulaire - notes relatives au domaine et à la conservation foncière), Année 2003, p. 04.

الفصل الأول الأطر المؤسسية للعقار الصناعي في الجزائر في ظل تكريس مبادئ الحوكمة

مساهمات الدولة للمناطق الصناعية، في الغرب، الوسط، الشرق والجنوب؛ حيث يمتد اختصاصها الإقليمي كالاتي:

❖ شركة تسيير المساهمات/ للمناطق الصناعية وسط: الجزائر، الجلفة، تيسمسيلت، تيبازة، البويرة، المسبلة، البليدة، عين الدفلى، المدية، بجاية، الشلف .

❖ شركة تسيير المساهمات/ للمناطق الصناعية غرب: وهران، تيارت، غليزان، سيدي بلعباس، سعيدة، البيض، تلمسان، عين تموشنت، النعامة، معسكر، مستغانم .

❖ شركة تسيير المساهمات/ للمناطق الصناعية جنوب: غرداية، بشار، تمنراست، الأغواط أدرار، إليزي، ورقلة، الوادي، تندوف، تقرت.

❖ شركة تسيير مساهمات/ للمناطق الصناعية شرق: عنابة، قسنطينة، سطيف، باتنة، سوق أهراس، برج بوعريريج، تبسة، الطارف، سكيكدة، جيجل، خنشلة، قالمة، ميلة، أم البواقي.

وحسب هذه اللائحة؛ فإن شركات تسيير مساهمات الدولة للمناطق الصناعية SGP/ZI،

شركات تجارية تكتسي شكل شركات المساهمة طبقا للقانون التجاري والمرسوم التنفيذي رقم: 01-283، المتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، وفي الواقع تنفرد شركات تسيير مساهمات الدولة بطبيعة قانونية خاصة، من نتائجها إخضاعها لشكل خاص من حيث التنظيم؛ إذ تُدار وفق أشكال خاصة تختلف عما هو جاري به العمل في القانون التجاري بشأن شركات الأموال¹، يقدّر رأسمالها الاجتماعي بـ 100 مليون دينار جزائري، مصدرُ الموارد المالية مُكون من تصفية المؤسسات العمومية الاقتصادية والمحلية، وبهذا الخصوص قامت وزارة المساهمة وترقية الاستثمار بتعيين مصقّين للقيام بالإجراءات اللازمة لتحرير الموارد المالية اللازمة².

يتكون التنظيم الإداري لشركات تسيير مساهمات الدولة للمناطق الصناعية من الجمعية العامة ومجلس المديرين، تتكون الجمعية العامة كما هي محدّدة في لائحة مجلس مساهمات الدولة السابق ذكرها، من مفوضين قانونا من مجلس مساهمات الدولة وهم³:

• ممثل عن وزير الصناعة، رئيسا.

¹ - سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص.162.

² - للتفصيل راجع : Résolution n°05/2003 du conseil de participation de l'Etat, Op.cit., p.03.

³ - للتفصيل راجع :

Ibid., p.04.

- ممثل عن وزير المالية، عضوا.
 - ممثل عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
 - ممثل عن وزير التهيئة العمرانية والبيئة.
 - ممثل عن وزير الطاقة والمناجم.
 - ممثل عن الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة مكلف بالمساهمة وترقية الاستثمارات.
 - المدير العام للوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار.
- أما مجلس المديرين فيتكفل بمسؤولية إدارة الشركة، ويعد الجهاز التنفيذي لها¹، يتشكل من ثلاثة (03) أعضاء، يعيّنون بقرار من مجلس مساهمات الدولة، يتم اختيارهم من بين أصحاب المهنة المحترفين الذين تجتمع فيهم صفتا الكفاءة والتجربة في النشاطات المعنية، في هذا الإطار وبحثا عن القدرات البشرية المؤهلة طلبت وزارة الصناعة من مديريات المناجم والصناعة تقديم الترشيحات لعضوية الهيئات المديرة لهذه الشركات الأربع².
- حسب هذه التشكيلة، يتبين أنّ تسيير شركات تسيير مساهمات الدولة للمناطق الصناعية، يسيطر عليه مجلس مساهمات، ومن خلاله سيطرة السلطات العمومية؛ لأنه يتولى هذه المهمة من خلال ممثلين مفوضين عنه قانونا.
- تمثلت أهم صلاحيات هذه الشركات في مجال العقار الصناعي فيما يلي³:
- * تحديد شروط وإجراءات منح الامتياز بشأن الأصول (مساحات مبنية وغير مبنية)، التابعة للأماكن الخاصة للدولة طبقا لقانون الأملاك الوطنية.
 - * تتولى مهمة إنشاء مناطق صناعية جديدة بالتشاور مع الوزارات المعنية.
 - * تتكفل بمهمة إنشاء وتسيير حافظة العقار الصناعي لتحويلها إلى الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار (ANDI)، التي تتعامل مباشرة مع أصحاب المشاريع الاستثمارية.
 - * الفتح التدريجي لرأس مال شركات التسيير العقاري (SGI) لفائدة متعاملين موجودين بالمناطق الصناعية المعنية.

¹- المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم: 01-283، مرجع سابق.

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الصناعة، عرض السيد الهاشمي جعيوب وزير الصناعة، مرجع سابق، ص 14.

³- للتفصيل راجع :

بالإضافة لذلك، خوّل لهذه الشركات بتفويض من شركات تسيير مساهمات الدولة التابعة لها التسيير المادي للأصول العقارية من خلال:

* الأخذ بعين الاعتبار مطالب المتعاملين العقاريين في مجال تخصيص وحجز الأصول العقارية من خلال ممثلين من شركات التسيير العقاري في الشباك الوحيد على مستوى الوكالة الوطنية للاستثمار.

* إنشاء بنك معلومات عن الموجودات العقارية لوضعها في متناول المتعاملين العقاريين.
* معالجة طلبات المستثمرين بخصوص توطيد مشاريعهم، وإجراء تخصيص حافظتهم العقارية.

* تسيير الأجزاء المشاعة لمناطق النشاط.

* مراجعة المناطق الصناعية ومناطق النشاط، من خلال إحصاء الموجودات العقارية، ومدى شغل الأراضي الممنوحة، ومستوى تسويتها، وكذا عوائق تسيير الأجزاء المشاعة في هذه المناطق.

* تحويل العلاقات مع المستثمرين المتوطنين في هذه المناطق إلى علاقات تعاقدية، فيما يخص تحمّل نفقات المساحات والشبكات المشتركة في هذه المناطق¹.

وما يجب الإشارة له، عدم تمكّن شركات تسيير مساهمات المناطق الصناعية من ممارسة صلاحياتها في مجال تسيير الأصول العقارية، خاصة من حيث الإجراءات المتعلقة بالتنازل عن هذه الأصول أو ترتيب حق امتياز عليها، لعدم صدور نصوص قانونية أو تنظيمية، وهو ما جعل هذه الصلاحيات حبرا على ورق².

بالإضافة إلى ذلك لم تتمكّن شركات التسيير العقاري من تغطية المهام الموكلة لها لسببين رئيسيين:

السبب الأول: طبيعتها القانونية (شركة مساهمة)، جعلها تفتقر إلى امتيازات السلطة العامة مما يجعل المستثمرين لا يلتزمون بدفع المساهمات المالية الخاصة بالإجراء المشتركة، مما يؤثر على رأسمال الشركة لأنها تغطي هذه المصاريف.

¹ - سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص.165.

² - المرجع نفسه، ص.164.

السبب الثاني: أن التحويل القانوني ترتب عليه تحويل كل عناصر الذمة المالية من حقوق والتزامات التي كانت تحوزها المؤسسات السابقة إلى شركات التسيير العقاري (SGI)، وهو ما جعلها تترث ديونا معتبرة تجاوزت أحيانا رأسمال شركات التسيير العقاري، تسبب ذلك في استهلاك رأسمالها الاجتماعي¹.

ثالثا: حوكمة المناطق الصناعية: بين إعادة التأهيل وتكييف نظم التسيير

من خلال هذا الجزء سنحاول فهم أسباب التوجه نحو تثمين المناطق الصناعية، وبشكل آخر سنسعى للإجابة عن السؤال: ما الدافع إلى تثمين المناطق الصناعية؟ وهو سؤال يحتمل الفرضيات الآتية: إما أن المناطق الصناعية المستحدثة لم تحقق الهدف الذي استُحدثت من أجله ولذلك وجب تثمينها؟ وإما لظهور عوامل جديدة لا يمكن للمناطق الصناعية بالشكل الذي أنشئت من أجله أن تحقق الهدف من إنشائها؟، وإما أن المناطق الصناعية تعرّضت للتدهور بفعل عامل الزمن ما جعلها عاجزة عن تحقيق الأهداف المنشأة من أجلها؟²

بالإضافة إلى المشاكل الناتجة عن سوء توطين الصناعي والتي سبق عرضها، ونظرا للوضعية الصعبة التي يعرفها أغلب المناطق الصناعية، خاصة المشاكل التي تتعلق بالتهيئة، والتي ترجع أساسا لأسباب ذات طبيعة مالية بحتة، نتيجة الظروف الاقتصادية للدولة وسياسة ترشيد النفقات وتراجعها عن تحمل تكاليف التهيئة؛ مما منع الهيئات المكلفة بتهيئة المناطق الصناعية من استكمال أشغال التهيئة في كثير من الأحيان، خاصة فيما يتعلق بالربط بالمياه والغاز أو الهاتف، وكذلك المشاكل الناجمة عن الظروف الأمنية الصعبة التي جعلت الكثير من المستثمرين يعزفون عن الاستثمار بها خاصة تلك البعيدة عن المنطقة الحضرية تاركين وراءهم هياكل صناعية مهمة دون استغلال³.

¹ - وجاء حسب تقرير وزارة المساهمات وترقية الاستثمار ما يلي:

"Selon le Rapport du Ministère de la participation et la promotion de l'investissement intitulé l'émergence du Marché Foncier les SGP/ZI et les 48 SGI ont pratiquement consommée leurs capital social", In: Ministère de la participation de l'investissement, Note N°533, Op.cit., p.61.

² - زبيدة دهلوك، مرجع سابق، ص.118.

³ - نعيم فوري، (إشكالية العقار في عملية الاستثمار الخاص في الجزائر، دراسة ميدانية)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، العدد 4، 2002، ص.152.

بالإضافة إلى ذلك يمكن الإشارة إلى الأسباب التالية¹:

- تدهور وضعية المرافق الضرورية بالمناطق الصناعية.
- تقاعس المستثمرين عن دفع حقوق مؤسسات التسيير.
- عدم جدية المستثمرين في إنجاز المشاريع خصوصا أولئك الحاصلين على التنازل.
- إقامة أنشطة غير متناسبة في المنطقة نفسها.
- منح قطع غير صالحة للبناء أو البناء عليها يكلف المستثمر تكاليف لم تكن في الحسبان.

- البدائي (عدم استقرار المسيرين، عدم كفاية الإمكانيات المتاحة) .
- غياب الآليات والإجراءات الواضحة والشفافة للولوج للمنطقة الصناعية.
- غياب التسيير العقلاني (نسبة الشغل (Occupation de terrains) ضعيفة، تغيير الوجهة....) .

في محاولة لتقييم وضعية المناطق الصناعية استنتجت الدولة أنّ أزمة العقار الصناعي ليست مشكل ندرة أو عدم وفرة، وإنما مشكل غياب التهيئة وعدم توفر الظروف الملائمة لإقامة المشاريع الاستثمارية في المناطق المحددة لذلك، بالإضافة إلى سوء تسيير وغياب استراتيجيات فعالة لتسيير المناطق الصناعية، ومن هذا المنطلق اتجهت الدولة إلى إعادة تأهيل المناطق الصناعية وتكييف نظام تسييرها في محاولة منها لتثمين المناطق الصناعية، بالتزامن مع صدور قرار تجميد إنشاء مناطق صناعية جديدة.

1. الضوابط الإجرائية لإعادة تأهيل المناطق الصناعية.

خضعت المناطق الصناعية إلى برامج عديدة لإعادة التأهيل والتحديث؛ حيث تزامن انطلاق هذه البرامج مع البحبوحة المالية التي عاشتها الجزائر ابتداء من سنة 2004 مع ارتفاع أسعار النفط، وبالتالي خصّصت ميزانيات مالية معتبرة لإعادة الاعتبار لهذه الحافظة العقارية الصناعية المهمة.

قرّرت الدولة وضع برنامج إعادة تأهيل المناطق الصناعية، والذي يعدّ برنامج مشروع وطني يدخل في إطار تنفيذ البرنامج الخماسي لدعم النمو الاقتصادي 2001-2005؛ حيث خصّصت

¹-زبيدة دهوك، مرجع سابق، ص. 129.

الدولة غلفاً مالياً قدر بـ 7.2 مليار دج من الغلاف المخصص للأشغال الكبرى والهيكل القاعدية لتهيئة المناطق الصناعية ومناطق النشاط الاقتصادي عبر عدة ولايات، وذلك بهدف تحديث الهياكل القاعدية وتطوير نمط التسيير للمؤسسات الصناعية¹.

بالإضافة إلى ذلك استفادت المناطق الصناعية ومناطق النشاط من تخصيصات مالية من صندوق ترقية التنافسية الصناعية، فاقت 25 مليار دج لإعادة تأهيلها، وذلك من خلال تطبيقات أربعة برامج انطلقت منذ سنة 2005 وتتمثل هذه البرامج فيما يلي:

- البرنامج التكميلي لدعم النمو 2005-2009.
- البرنامج الرئاسي التكميلي لفائدة سبع ولايات بالهضاب العليا.
- البرنامج الخاص بتطوير ولايات الجنوب.
- البرنامج الموسع الخاص بتطوير ولايات الهضاب العليا.

بعد ذلك وفي الإطار نفسه تم إطلاق البرنامج الوطني الاستشراقي للمناطق الصناعية للفترة (2012-2017)؛ حيث دفعت المستجدات الاقتصادية على المستوى الوطني وخاصة بعد إنجاز الطريق السيار شرق-غرب السلطات إلى اعتماد البرنامج في أبريل 2012؛ وهذا في إطار التعاون وتبادل التجارب بين دول البحر الأبيض المتوسط ومن بينها ألمانيا، كذلك من بين خلفيات وأسباب إعداد البرنامج نذكر²:

- إحصائيات الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري ANIREF للمواقع الوطنية لتوطين المناطق الصناعية بناء على طلبات الولاية بداية 2011.
- مقررات مجلس الوزراء بتاريخ 22 فيفري 2011.
- قرارات اللجنة الوطنية للصناعة في دورتها الخمسين بتاريخ 06 مارس 2011، والمتضمن إنشاء لجنة وزارية مشتركة لدراسة اقتراحات قوائم المناطق الصناعية الجديدة.

الملاحظ أنّ العقار الصناعي دائماً يكون ضمن القطاعات والمواضيع التي تشملها مختلف برامج التنمية أو إعادة التهيئة أو التطوير، مهما كانت الجهة المبادرة بهذه البرامج، كما يمكن

¹-انظر: تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي حول الظرف الاقتصادي والاجتماعي CNES لسنة 2001، الدورة العامة العشرون، 2001، ص.183.

²- راجع :

Ministère de l'industrie, de la petite et moyenne Entreprise et de la promotion de l'investissement, Le programme national des nouvelles zones industrielles, avril 2012 .p.03.

استغلال مختلف الصناديق المالية لطلب إعانات مالية للتهيئة، أيضا نستنتج أن الدولة لها النية والرغبة الجادة في ترقية العقار الصناعي وتمثين الاستغلال العقلاني لهذا المورد المهم بإدماجه في مختلف صيغ وبرامج التنمية الاقتصادية، كما يلاحظ في هذا الإطار تشابه؛ بل تعدد إنشاء حسابات التخصيص التي لها علاقة من قريب بالعقار الصناعي من حيث الأهداف؛ لأنه إضافة إلى وجود حساب التخصيص الخاص رقم (302-107) المعنون صندوق دعم الاستثمار¹، يوجد حساب التخصيص الخاص رقم (302-089) المعنون الصندوق الخاص لتطوير مناطق الجنوب²، وحساب تخصيص خاص رقم (302-116) المعنون الصندوق الخاص بالتنمية الاقتصادية للهضاب العليا³، وحساب تخصيص خاص لتأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط. يضاف إلى ذلك، حساب تخصيص رقم (302-124) المعنون الصندوق الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة⁴، وحساب تخصيص رقم (302-102) المعنون صندوق ترقية التنافسية⁵؛ حيث يفيد في باب نفقاته نفقات الاستثمارات المادية وغير المادية التي تساهم في ترقية المؤسسات والخدمات المتصلة بها، ولا سيما النفقات مهما كانت طبيعتها المتعلقة بإنشاء واستغلال المناطق المخصصة للاستثمار، وغيرها من النفقات التي لها علاقة بتأهيل محيط المؤسسة الصناعية، ويكون الوزير المكلف بالصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار الأمر بصرف هذا الحساب⁶.

¹ - أنشئ بموجب المادة 277 من القانون رقم: 01-21، المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2002، (ج ر، العدد 79، الصادرة بتاريخ 23 ديسمبر 2001).

المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم: 02-295، المؤرخ في 15 ديسمبر 2002، المحدد لكيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 107-302 المعنون صندوق دعم الاستثمار المعدل والمتمم، (ج ر، العدد 62، الصادرة بتاريخ 15 سبتمبر 2002).

² - أنشئ بموجب المادة 85 من القانون رقم: 97-02، مرجع سابق.

المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم: 06-485، المؤرخ في 23 ديسمبر 2006، المحدد لكيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 089-302، المعنون صندوق خاص بتطوير مناطق الجنوب، (ج ر، العدد 84، الصادرة بتاريخ 24 ديسمبر 2006).

³ - أنشئ بموجب المادة 67 من القانون رقم: 03-22، المؤرخ في 28 ديسمبر 2003، المتضمن قانون المالية لسنة 2004، المعدل والمتمم، (ج ر، العدد 83، الصادرة في 29 ديسمبر 2003).

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم: 06-240، المؤرخ في 04 جويلية 2006 المحدد لكيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 124-302 المعنون الصندوق الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة المعدل والمتمم، (ج ر، العدد 45، الصادرة بتاريخ 09 جويلية 2006).

⁵ - المادة 84 من القانون رقم: 11-16، مرجع سابق.

⁶ - سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص. 46.

2. الضوابط الإجرائية لإنشاء مناطق صناعية جديدة:

إنّ التطور الكبير للنشاط الاقتصادي والحركية الكبير للاستثمارات، وكذا عدم نجاح المناطق الصناعية الموجودة في تلبية الطلب الكبير والمتزايد من المتعاملين الاقتصاديين على العقار الصناعي، على الرغم من إعادة تأهيلها ومحاولة تكيفها مع المتطلبات الحديثة للاستثمار، دفع بالدولة إلى التوجه نحو إنشاء مناطق صناعية جديدة بمواصفات عالمية في مستوى تطلعات المستثمر الوطني والأجنبي.

تأسيسا على ذلك، قرّرت الدولة إنشاء 50 منطقة صناعية جديدة¹، موزعة على 39 ولاية تأخذ بعين الاعتبار التوجيهات الأساسية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم 2030، على مساحة إجمالية مقدرة بـ 12 ألف هكتار؛ حيث يشرف الولاية على إنشاء 44 منطقة صناعية، بينما كوّنت الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري بإنشاء ستّ (6) مناطق صناعية، وفي هذا الإطار استفادت الوكالة من قرض على المدي الطويل لمدة 40 سنة، مُنحت لها من قبل الصندوق الوطني للاستثمار بمدة إعفاء لـ 20 سنة ونسبة فائدة بـ 1%، ستكون المشاريع متكاملة تضمّ عرضا عقاريا يتماشى ومتطلبات المستثمرين².

أوكلت هذه المهمة للوكالة الوطنية للوساطة والضبط الإداري ANIREF في إطار مهامها المتعلقة بتعزيز الاستثمار العقاري الصناعي؛ حيث ينتظر منها رفع التحدي المتمثل في تهيئة وترقية مناطق صناعية جديدة من "الجيل الجديد" ذات جودة مخصصة للاستثمار. اتخذت الوكالة منهجا منسجما مع أهداف مخططات التنمية الاقتصادية، وبأخذ بعين الاعتبار الخطوط العريضة التوجيهية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم في آفاق 2030 والتي تتمثل بالأساس في استدامة الإقليم وإعادة توازنه وجعله جاذبا وتنافسيا، لذلك وجب التخطيط لعملية الاختيار الأمثل للمواقع التي تتوطن فيها هذه المناطق الصناعية قبل الشروع في إنجازها، ثم تشغيلها وإدارتها بفعالية وإدراك الصعوبات التي ستعترض الشركات التي ستنشط في تلك المناطق واقتراح الحلول المناسبة لها، كما قامت الوكالة بإدراج مفهوم الاستدامة في عمليات استحداث هذه الفضاءات الجديدة قصد تفعيل جاذبيتها وتكاملها البيئي والاجتماعي وبالتالي استدامتها.

¹-تعليمية رقم 410 بتاريخ 16 نوفمبر 2017 المتعلقة بقائمة 50 منطقة صناعية، وردت ضمن ملحق مقال زبيدة دهولك، مرجع سابق.

²-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مصالح الوزير الأول، مخطط عمل الحكومة لسنة 2017، ص.24.

كما سيتم في هذا الإطار مد المناطق الصناعية التي سيتم تهيئتها من قبل الوكالة بكل المرافق الضرورية لتسهيل إقامة صناعات متعدّدة ودمج البنى التحتية التي تتماشى والاحتياجات الخاصة بالمستثمرين والمستخدمين، فضلا عن خدمات متنوعة متخصصة للتكوين والخدمات اللوجستية¹.

أما فيما يخصّ المناطق الصناعية التي أوكلت مهام إنجازها وتهيئتها للولاية؛ فإنه يستبعد استجابتها لمعايير الترشيد والاستدامة والتكامل البيئي، بحكم عدم تخصص المصالح التقنية في الولاية من جهة، وكثرة البرامج والمشاريع التابعة للوالي، وبالتالي يصعب على مصالحه التكفل بإنجاز وتهيئة مناطق صناعية ذات جودة عالية.

3. التحديات الأساسية للمناطق الصناعية: بين الاستدامة ومجالات الجودة البيئية

يدخل مفهوم المناطق الصناعية المستدامة في إطار التكامل بين الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة والمناطق الصناعية.

وفي هذا الإطار؛ فإنّ التسيير المستدام لهذه المناطق يرتكز على ثلاثة محاور رئيسية (اقتصادية، اجتماعية، بيئية):

❖ **المحور الاقتصادي:** يهدف إلى تأمين النجاح الدائم والمستمر للمناطق الصناعية من الناحيتين الاقتصادية والتجارية، مع إعطاء الأولوية لتطوير وترقية مختلف نشاطات المؤسسات الموجودة على مستوى المنطقة.

❖ **المحور البيئي:** يسعى إلى المحافظة على البيئة الطبيعية، تخفيض التأثيرات السلبية لنشاطات المؤسسات من خلال إعداد مخطط لتهيئة وتسيير نشاطات المنطقة الصناعية من جهة ومساعدة المؤسسات الاقتصادية للقيام بمهامها في إطار بيئة طبيعية خضراء من جهة أخرى.

❖ **المحور الاجتماعي:** العمل على امتصاص البطالة وتسهيل دخول عالم الشغل للقوى العاملة النشيطة الجديدة، مع تحسين شروط العمل على مستوى التراب الوطني.

¹نعيمية بسي، (دور المناطق الصناعية في تحقيق التنمية في ظل الاستراتيجية الصناعية الجديدة في الجزائر)، مجلة اقتصاد المال والأعمال، جامعة الوادي، المجلد 06، العدد 01، جوان 2021، ص 255.

ولضمان نجاح التسيير المستدام يتوجب التنسيق بين مختلف المتعاملين الموجودين على مستوى المنطقة الصناعية، والاقتصاد الوطني من مؤسسات وعمال ونقابات¹. إن التخطيط لإنشاء مناطق صناعية مستدامة والاعتماد على الإدارة البيئية عند إنشائها وتسييرها، يعزز من جاذبية هذه المناطق الصناعية ويزيد من جودة الخدمات المقدمة للمؤسسات الراغبة في استحداث نشاطاتها على مستوى المنطقة، كما يسمح بتفادي إمكانية الاستثمار مستقبلا في إعادة التأهيل.

وفي هذا الإطار يشهد العالم التوجه نحو صيغة جديدة للمناطق الصناعية الصديقة للبيئة، والتي يصطلح عليها "المناطق الصناعية البيئية"، وأحيانا "المناطق الصناعية المستدامة" أو "المناطق الصناعية الخضراء".

ويمكن تعريفها بأنها: "تجمع من الشركات والمؤسسات الصناعية والخدماتية، وتتموقع في فضاءات مشتركة، والتي تحاول تحسين أدائها وفعاليتها الاجتماعية، الاقتصادية والبيئية، من خلال التنسيق فيما بينها لتسيير هذه الفضاءات، خاصة من الجانب البيئي والحفاظ على الموارد"². كما وضعت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية دليلا يتضمن خطوات ومراحل إنشاء المناطق الصناعية البيئية؛ حيث وضع هذا الدليل العملي بناء على تجارب بعض الدول الرائدة في تكريس هذا النوع من المناطق الصناعية، والتي أثبتت نجاحها سواء من الجانب الاقتصادي أو البيئي، وحتى الاجتماعي، والتي تجاوزت إيجابيات المناطق الصناعية التقليدية³.

¹-راجع:

O. Welsler et C.Voelkel, La gestion durable des zones d'activités-guide pratique-wallonne-, 2010. p.8.

نقلا عن: صهيب خبايا، مرجع سابق، ص. 112.

²-حسب دليل لمنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعي تعرف المناطق الصناعية البيئية كما يلي:

Un parc éco-industriel peut se définir comme " **une communauté d'entreprises manufacturières et de services situées sur une propriété commune. Les entreprises membres cherchent à améliorer leurs performances sociales, économiques et environnementales par la collaboration dans la gestion des questions environnementales et de ressources.** ", Organisation des Nation unies pour le développement industriel, Manuel de mise en œuvre des parcs éco-industriel, 2017, p.12.

³- وجاء في الدليل نفسه ما يلي:

"Les bonnes pratiques internationales montrent que les avantages sociaux, environnementaux et économiques du parc éco-industriel sont très variés et dépassent de loin les avantages des études de rentabilité classique.

Ces avantages ne sont pas seulement commerciaux, mais également stratégiques, entraînant une baisse de l'exposition aux risques, une plus grande compétitivité, la continuité de la production et une meilleure réputation auprès des acteurs clefs, Organisation des Nation unies pour le développement industriel, Ibid., p.12.

تتضمن استراتيجيات المناطق الصناعية البيئية خطوات عملية شاملة تطبق على المناطق الصناعية الجديدة، وأيضا المناطق الموجودة حاليا، وتشمل إدماج المخططات التنموية المستدامة في جميع عمليات الإنجاز، التهيئة، إعادة التأهيل والتسيير.

تضمن دليل منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية خطوات مهمة لوضع المناطق الصناعية البيئية حيز التنفيذ، والتي تتمثل فيما يلي:

• دراسة مجال تدخل المناطق الصناعية البيئية: ينبغي السعي من أجل المعرفة الجيدة لأنشطة المؤسسات والتحديد الجيد لما تحتاجه، والتأسيس لحوار بناء يساعد الاستقبال والمرافقة على الاندماج البيئي والاقتصادي داخل المنطقة.

• تحسيس المتعاملين الاقتصاديين والمستثمرين العموميين والخواص حول الامتيازات والإيجابيات التي توفرها هذه الفضاءات، وكذا القيمة المضافة التي يمكن أن يضيفها توطين الاستثمارات في المناطق الصناعية البيئية.

ومن الضروري التأكيد على الإعلام والاتصال؛ حيث يتوجب على المسير أن يضمن التحسيس بالأعمال البيئية من أجل ضمان نجاح المشروع وتسهيل اللقاءات بين المؤسسات، ولتنظيم عملية تنشيط داخل المنطقة يمكن توفير مكان للقاء والتبادل لتنظيم الاجتماعات والتظاهرات، الإعلام والاتصال بشأن الحياة داخل المنطقة وأنشطتها، ملصقات ترويجية، موقع على الأنترنت... الخ¹.

• العمل على وضع سياسة واضحة لتسيير المناطق الصناعية البيئية تركز أساسا على إشراك جميع الفاعلين الرئيسيين في إدارة وتسيير هذه الفضاءات، كما ينبغي تحديد المسير بوضوح من أجل ضمان تسيير في الآجال المحددة للمشروع، ولكي يؤدي دور المحاور بين المؤسسات، وينبغي أن يمتلك الإمكانيات الفنية والمالية من أجل القيام بمهامه المختلفة².

• الاستغلال الرشيد والفعال للموارد الطبيعية عبر دمج المتطلبات البيئية في الوثائق القانونية والتعاقدية المقترحة على المؤسسات، على أن يحتوي العقد على التزامات المستثمر بالشروط البيئية للاستغلال واحترام البعد البيئي، مما يسمح بالاستغلال الفعال للموارد المتاحة

¹ -صهيب خباية، مرجع سابق، ص.83.

² - المرجع نفسه، ص.84.

الفصل الأول الأطر المؤسسية للعقار الصناعي في الجزائر في ظل تكريس مبادئ الحوكمة

والمحافظة على استدامة المنطقة والمحيط¹، وهو ما ينبغي تجسيده على عدة مستويات والتي نذكر منها:

- ❖ تبنى الأنظمة الجماعية لإدارة النفايات وتسليم الانبعاثات الصناعية، مما يسمح بالاقتصاد في التكاليف من جهة، واحترام البعد البيئي في المنطقة الصناعية من جهة أخرى².
- ❖ تعدد الإدارة الفعالة للمياه على مستوى المنطقة الصناعية إحدى نقاط القوة لتحقيق أهداف الاستدامة؛ حيث تهدف أحدث التوجيهات التشريعية الوطنية والجهوية إلى تشجيع الاستعمال المستدام للموارد المائية، وأحد الأهداف الأولى لهذه الإدارة هو تحديد كمية المياه المستهلكة، من خلال وضع أنظمة قياس قادرة على مراقبة كميات المياه المستعملة، ووفقا للمؤشرات الاقتصادية الأساسية، وبوضع إطار مرجعي يجب تقييم فعالية أنظمة التوزيع التي يمكن أن تتسبب في إضاعة كميات كبيرة من المياه بسبب الانقطاعات أو التسريبات³.
- ❖ يجب اعتماد الإدارة السليمة للطاقة وضمان فعاليات طاوية جيدة؛ بحيث يمكن إجراء عملية تقييم على مستوى المنطقة الصناعية بأكملها لتحديد أنواع وكميات الطاقات المستهلكة، وترشيد الاستهلاكات الطاوية، ويمكن ترشيد الإنارة باستعمال المصابيح الأقل استهلاكاً، أو جعل الإضاءة الليلية للمباني تعمل بشكل آلي⁴، ومن الأفضل كذلك استعمال الطاقات المتجددة؛ حيث يمكن للمنطقة الصناعية أن تقترح تركيبات من أجل: الغاز الحيوي، الطاقة الحيوية، الطاقة الشمسية، الكهرباء المنتجة من قوة المياه أو الرياح.
- وضع نظم للمتابعة والتقييم داخل المناطق الصناعية، والتي تسمح بتحديد الاختلالات في التسيير أو التجاوزات إن وجدت في الوقت والمكان المناسبين، بالإضافة إلى ذلك يسمح نظام

¹- بخصوص استدامة المناطق الصناعي، جاء في دليل منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعي سالف الذكر ما يلي:

" Le développement durable implique une utilisation aussi efficace que possible des ressources en matières premières, en eau et en énergie.

Dans un parc éco-industriel, l'efficacité des ressources peut être améliorée à deux niveaux:

- * La première approche consiste à améliorer l'efficacité des ressources dans chaque entreprise.
- * La seconde démarche consiste à augmenter l'efficacité au niveau du parc industriel, où les flux de matières premières, d'énergie et d'eau peuvent être gérés de manière collective".

Organisation des Nation unies pour le développement industriel, Ibid., p.14.

²H.Zeroual, **Développement Durable Des Territoires Économie Sociale**, Environnement & Innovations, Le harmattan, France, 2008, p 26

³- صهيب خبابية، مرجع سابق، ص.92.

⁴-راجع:

B. Weissenfels, "L'énergie en 2050 Nouveaux défis et faux espoirs", **EDP Sciences**, France 2005, p. 176.

نقلا عن: المرجع نفسه، ص. 85.

الفصل الأول الأطر المؤسسية للعقار الصناعي في الجزائر في ظل تكريس مبادئ الحوكمة

التقييم والمتابعة بتحديد مدى تحقيق المناطق الصناعة البيئة للأهداف المرجوة منها اقتصاديا واجتماعيا وبيئيا بطريقة تعزز الشفافية والفعالية في التسيير¹.

كما يمكن التركيز على مختلف المسائل المتعلقة بالتسيير المستدام ومجالات الجودة للمناطق الصناعية، من الجوانب الآتية: التنشيط والحياة للمنطقة الصناعية، المنظر والإطار المعيش، وسائل النقل والبني التحتية، المخاطر الصناعية والطبيعية، النفايات، المياه، الهواء، الضوضاء، التربة، التخزين في الورشات، التنشيط والحياة للمنطقة الصناعية².

الفرع الثاني: لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط

C.A.L.P.I.R.E.F العقار

حلت لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار محلّ لجنة المساعدة على تحديد مكان ترقية الاستثمارات CALPI؛ حيث إنّ عدم موافقة الإطار التنظيمي لهذه الأخيرة مقارنة بالمهام الكبيرة الموكلة لها، خاصة مهام تنظيم وضبط العقار الصناعي، دفع المشرّع إلى إعادة تنظيمها في شكل جديد عبر إصدار المرسوم التنفيذي رقم: 07-120 سالف الذكر.

نتناول بالتقييم دور لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار في تكريس مؤشرات الحوكمة في تسيير وإدارة العقار الصناعي، من خلال إطارها التنظيمي (أولا)، ثم من خلال الإطار الهيكلي (ثانيا).

أولا: تقييم أداء لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار من

خلال الإطار التنظيمي

كلّفت اللجنة بموجب المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم: 07-120 بالمهام التالية:

- ❖ إنشاء بنك معلومات حول العرض العقاري على مستوى الولاية.
- ❖ مساعدة المستثمرين في تعيين الأراضي المناسبة لإقامة مشاريعهم.

¹ -مما ورد بخصوص أهداف نظام التقييم والمتابعة للمناطق الصناعية البيئية، تقرير منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية؛ حيث جاء فيه:

" **Entreprendre un suivi et une analyse comparative des performances pour suivre les progrès des PEI par rapport à des objectifs fixés, et en montrer ainsi les conséquences sociales, économiques et environnementales de manière efficace, transparente et responsable**". ONUDI, Op.cit., p.62.

² - A. Robasto,(Guide de Gestion Environnementale d'une Zone d'activités), **Centre Technologique Ti Tech**, Union Européenne, 2007, p.23,25.

نقلا عن: صهيب خبابة، مرجع سابق، ص. 82.

❖ تشجيع المبادرات المتعلقة بالترقية العقارية العمومية أو الخاصة لإنشاء أراضٍ مهية ومجهزة لاستقبال استثمارات.

❖ المساهمة في الضبط والاستعمال العقلاني للعقار الموجه للاستثمار في إطار الاستراتيجية المحددة من الولاية، مع الأخذ بعين الاعتبار على الخصوص التجهيزات العمومية.

❖ جعل المعلومات المتعلقة بالإمكانات العقارية الموجهة للاستثمار في متناول المستثمرين عن طريق كل وسائل الاتصال.

❖ تقييم شروط سير السوق العقارية المحلية.

❖ اقتراح إنشاء مناطق صناعية أو مناطق نشاطات جديدة.

❖ متابعة إقامة وإنجاز المشاريع الاستثمارية وتقييمها.

تماشيا مع تعديلات صيغة استغلال الحافطة العقارية الموجهة للاستثمار المدرجة في الأمر رقم: 08-04 سالف الذكر، ألغى المرسوم التنفيذي رقم: 07-120 المشار إليه، وأعيد تنظيم مهام اللجنة وتشكيلتها في المرسوم التنفيذي رقم: 10-20، المتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار.

بموجب المادة الأولى من هذا المرسوم، أضيفت إلى مهام اللجنة المذكورة سالفًا المهام

التالية:

❖ اقتراح منح الامتياز عن طريق المزاد العلني المفتوح أو المحدود على الأراضي المتوفرة طبقا للقانون ساري المفعول.

❖ اقتراح كل طلب امتياز محتمل أن يمنح بالتراضي على المجلس الوطني للاستثمار، عن طريق الوزير المكلف بترقية الاستثمارات.

بالإضافة إلى ذلك، جاء هذا المرسوم التنفيذي بمصطلح الضبط والاستعمال الرشيد للعقار

الموجه للاستثمار كمفهوم جديد يدخله المشرع إلى الإطار القانوني والتنظيمي للعقار الصناعي.

تقوم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار في إطار مهامها

الإعلامية، بصفة دورية وكلّ ستة (6) أشهر بإرسال تقرير عن نشاطها الذي يبيّن العرض العقاري

المتاح وإمكانات الولاية إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، مع نسخة من التقرير إلى الوزيرين المكلفين بالأماكن الوطنية وترقية الاستثمارات¹.

وفي إطار تكليف اللجنة بمهام منح الامتياز على العقار الصناعي على المستوى المحلي، يوجه طلب منح الامتياز إلى الوالي ويودع على مستوى أمانة هذه اللجنة، لتفصل اللجنة في الطلبات في مدة أقصاها 30 يوما؛ حيث تدون اقتراحات منح الامتياز عن طريق المزاد العلني المفتوح أو المحدود أو بالتراضي في محاضر يوقعها الأعضاء الحاضرون؛ ليتخذ الوالي قرارا يرخّص بمنح الامتياز عن طريق المزاد العلني، بينما في حالة منح الامتياز بالتراضي، يرسل الوالي التوصية إلى الوزير المكلف بترقية الاستثمارات لتقديمها للدراسة على مستوى المجلس الوطني للاستثمار².

من خلال تعديل إجراءات منح الامتياز بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2015³، أبقى المشرع على الأحكام والإجراءات نفسها، لكنه نزع اختصاصا في طلب الامتياز ودراسته من لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار، ومنحه للمدير الولائي للاستثمار بالتنسيق مع المديرية الولائية القطاعية⁴، وأصبح للجنة دور استشاري وإحصائي فقط، ولم يصبح لها أي دور تنفيذي في مجال منح العقار الصناعي⁵.

لكن المشرع لم يوضّح كيفيات ذلك بشكل واضح، وهذا ما قد يثير إشكالات قانونية لاحقة، ولا بد من الإشارة في هذه النقطة أنه صدرت تعليمة توضح كيفية منح الامتياز من قبل المدير الولائي⁶، لكن هذه التعليمة لوحدها غير كافية لتوضيح مصير العقار الصناعي في الجزائر.

غير أنّ المشرع أعاد تكليف لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار بمهام اقتراح منح الامتياز للأراضي المكوّنة لحافطة العقار الصناعي، بموجب المادة 118

¹- المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم: 10-20، مرجع سابق.

²- للمزيد طالع المواد 6، 7 و 8، المرسوم التنفيذي رقم: 10-20، المرجع السابق.

³- المادة 48 من الأمر رقم: 15-01، المؤرخ في 23 جويلية 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، (ج ر، العدد 40 الصادرة بتاريخ 23 جويلية 2015)، الموافق عليه بموجب القانون رقم: 15-16، المؤرخ في 13 ديسمبر 2015، (ج ر العدد 67 الصادرة بتاريخ 20 ديسمبر 2015).

⁴- المادة 48 من الأمر 15-01، مرجع سابق.

⁵- أحمد جبوري، مرجع سابق، ص. 147.

⁶- التعليمة المشتركة الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ووزارة المالية، ووزارة الصناعة والطاقم، رقم 1 المؤرخة في 06 أوت 2015، نقلا عن أحمد جبوري، مرجع نفسه، ص. 147.

من القانون رقم: 19-14، المتضمن قانون المالية لسنة 2020 سالف الذكر، المعدلة للمادة 5 من الأمر 08-04 سالف الذكر، والتي جاء في مضمونها: "يرخص الامتياز بالتراضي بموجب قرار من الوالي بناء على اقتراح من لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار على الأراضي التابعة للأماكن الخاصة للدولة والأصول العقارية المتبقية للمؤسسات العمومية المحلّة والأصول الفائضة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وكذا الأراضي التابعة للمناطق الصناعية ومناطق النشاطات".

ثانيا: تقييم أداء لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار من

خلال الإطار الهيكلي

تتشكل لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار التي يترأسها الوالي أو ممثله من¹: رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين بجدول الأعمال، مدير الأملاك الوطنية، مدير التخطيط والتهيئة العمرانية، مدير التعمير والبناء، مدير النقل، المدير المكلف بالطاقة والمناجم، مدير البيئة، مدير الإدارة المحلية، مدير المصالح الفلاحية، مدير مكلف بالصناعة وترقية الاستثمارات، مدير التجارة، مدير الشؤون الريفية والأوقاف، المدير المكلف بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والصناعة التقليدية، مدير التشغيل، مدير الثقافة، المدير المكلف بالموارد المائية، مدير الجهاز المكلف بتسيير المناطق الصناعية، ممثل عن الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمارات المختصة إقليميا، ممثلين عن المكلفين بترقية مناطق النشاطات والمناطق الصناعية، مدير الوكالة العقارية الولائية، ممثل عن الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، ممثل عن كلّ غرفة من غرف التجارة والصناعة والحرف والفلاحة، ممثل عن جمعية محلية يرتبط نشاطها بترقية الاستثمارات، كما يمكن للجنة أن تستعين بأي شخص يمكنه مساعدتها في أداء مهامها.

تجتمع اللجنة مرة واحدة في الشهر، وكلما دعت الضرورة إلى ذلك؛ حيث يتولى المدير المكلف بالصناعة وترقية الاستثمارات بتسيير أمانة اللجنة تحت سلطة الوالي، وترسل اللجنة كل ستة (6) أشهر تقريرا عن نشاطها يبين العرض العقاري المتوفر وإمكانيات الولاية إلى الوزير

¹-المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم: 10-20، مرجع سابق.

المكلف بالداخلية والجماعات المحلية مع نسخة إلى الوزيرين المكلفين بالأعمال الوطنية وترقية الاستثمارات.

من خلال تحليلنا للبنية الهيكلية والعضوية للجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمار، والتي يتأسسها الوالي نلاحظ ما يلي:

❖ إنَّ النصيب الأكبر من تشكيلتها تضم ممثلين عن الإدارات العمومية المختلفة الموجودة على مستوى الولاية، تماثل المجلس التنفيذي للولاية باستثناء ممثلي القطاع الأمن والدفاع، ولا تضم ممثلين عن المتعاملين الاقتصاديين أو ممثلين عن المجتمع المدني، وهذا الوضع يجعل اللجنة تبدو كأداة في يد السلطة العمومية، تركز من خلالها رغبتها في توجيه الاستثمارات، مما يرهن في نظرنا تكريس مقومات الإدارة الرشيدة القائمة على مبادئ اللامركزية والتشاركية في التسيير.

❖ إنَّ شمولية اللجنة لعدد كبير من الأعضاء (أكثر من 26 عضواً)، يصعب من جهة في تسييرها وإدارة اجتماعاتها، ومن جهة أخرى يفتح المجال للصراعات والتجاذبات التي من الممكن وقوعها بين الأعضاء باختلاف اختصاصاتهم؛ حيث إنَّ هناك ممثلين عن مصالح البيئة، والفلاحة والأعمال الوطنية الذين سيدافعون حتماً عن القطاعات التي يديرونها، مع أنه واقعي وإن افترضنا أنَّ اللجنة رفضت مشروعاً ما لعدم توفّره على المعايير المطلوبة، فإنَّ قرار اللجنة لا يعدو مجرد اقتراح، والقرار الأخير يعود للوالي¹.

❖ يلاحظ كذلك من خلال البنية الهيكلية للجنة ضمّها لممثلي قطاعات لا علاقة لها إطلاقاً بالمهام والصلاحيات الممنوحة للجنة، وكمثال على ذلك قطاع الثقافة، التشغيل والنقل؛ حيث نتساءل عن الجدوى من عضوية هؤلاء الأعضاء في ظل مهامها التقنية الخالصة، والتي هي بحاجة للتخصّص وليس التنوّع.

❖ إنَّ في التقليل من عدد أعضاء اللجنة واقتصار العضوية على عدد محدود من ممثلي القطاعات التي لها علاقة مباشرة بمهام اللجنة وتملك أيضاً سلطة اتخاذ القرار، يزيد من فعاليتها ومرونة إجراءاتها، وقدرتها على إتمام مهامها بالكيفية والوقت المناسبين، بالإضافة إلى سهولة انعقاد اجتماعاتها الدورية، والتي هي في نظرنا غير كافية (اجتماع مرة في الشهر)، من منطلق

¹ -سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص. 172.

كثافة جدول أعمال اللجنة، وضرورة تكيفها مع متطلبات الحوكمة والتسيير العمومي الحديث المبنية على الفعالية وسرعة الاستجابة والتقليل من آجال معالجة الملفات.

الفرع الثالث: الوكالة الوطنية للوساطة وضبط العقار A.N.I.R.E.F

لقد أظهر تشخيص تسيير وإدارة العقار الصناعي في الجزائر وجود جملة من المعوقات التي تحول دون الاستغلال الرشيد لهذا المورد المهم، أهم هذه المعوقات، تعدد الأنظمة القانونية، غياب إجراءات واضحة لتوفير العقار، عدم وجود أسعار محدّدة للعقار الذي يخضع للمضاربة، تحويل استثمارات العقار في غير الاستثمار، بالإضافة إلى تدخل عدة مؤسسات وهيئات تخضع لوصايا مختلفة وتشارك جميعا في تسيير حافظته العقارية المهمة.

في هذا السياق، وبعد أن اعتُبرت المنظومة المؤسسية للعقار الصناعي معقدة جدا بعد أن تشكّلت على فترات وبصفة تراكمية، تقرّر تقليل عدد المتدخلين، واستبدالهم حصريا -لتوضيح الرؤيا- بمؤسسة واحدة لتسييرحافظة العقار الصناعي¹، مؤسسة أو هيكل واضح المعالم، مدعمة بآليات تسيير حديثة، تتركّس التسيير العقلاني والفعال في الوقت نفسه لهذا المورد المهم الذي لطالما عرف تسييره واستغلاله الكثير من التجاذبات بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين والسياسيين. لتجسيد هذه الاستراتيجية تم إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، لتنظيم سوق العقار الاقتصادي بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 07-119 سالف الذكر.

نتطرق في هذا الجزء من الدراسة إلى أهمّ هيئة مكلفة بتسيير وإدارة العقار الصناعي في الوقت الحالي، وهي الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري؛ حيث نتناول أولا الضبط القانوني والتنظيمي لهذه الوكالة (أولا)، لنتناول بعدها مختلف المهام الموكلة إلى الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري (ثانيا)، ولا سيما تلك المتعلقة بالعقار الصناعي والآليات المستحدثة لتكريس التسيير العقلاني والفعال، ثم نتناول في مقاربة تقييمية وفق مؤشرات الحوكمة لمختلف الجوانب التنظيمية والقانونية والعملية المشار إليها (ثالثا).

¹ كريمة باشا شايب، الآليات القانونية والمؤسسية لتنظيم العقار الصناعي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب البلدية، 2013، ص.64.

أولاً: الضبط القانوني والتنظيمي للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري

حدّد المشرّع الجزائري الأحكام المتعلقة بسير ومهام الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 07-119 سالف الذكر، والذي حدّد بمقتضاه وظيفتها وتسييرها وكذا تشكيلتها.

بمقتضى أحكام هذا المرسوم تولّت السلطة العمومية إعطاء الوكالة التكليف الذي يتناسب حسب تقديرها مع النشاط الذي تمارسه؛ حيث تعدّ الوكالة مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري (EPIC) تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تُوضع تحت وصاية وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار¹.

من خلال المادة الأولى من المرسوم 07-119 سالف الذكر؛ فالوكالة تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها مع الدولة، وتعدّ تاجرة في علاقتها مع الغير، أي إنها تخضع للقانون الخاص في معاملتها مع الغير.

يشمل مجال تدخل الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري كلّ مكونات حافظة العقار الصناعي، بعد أن أضيفت لها مهمة تسيير الأملاك الخاصة للدولة الموجودة في المناطق الصناعية ومناطق النشاطات أو في كلّ فضاء مخصص للنشاط الاقتصادي².

1. الهيكل التنظيمي للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري:

يشكّل الهيكل التنظيمي كيان المؤسسة والأداة التي تمكّنها من القيام بمهامها، لذا يتعيّن على كل مؤسسة عمومية أن تضع هيكلًا تنظيميًا يتناسب وطبيعة العمل الذي تقوم به وحجمه، ويظهر من خلال الفصل الثالث من المرسوم التنفيذي 07-119 بعنوان التنظيم والتسيير أن: "الهيكل التنظيمي للوكالة يضمّ الجهاز التداولي الذي يتولى وضع السياسة العامة للوكالة وتحديد توجهاتها الأساسية، وهو مجلس الإدارة، والجهاز التنفيذي الذي يعمل على تطبيقها، ممثلاً في المدير العام".

¹-المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم: 07-119، مرجع سابق.

²-نصّت المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم: 12-126 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 07-199، مرجع سابق، على ما يلي: "تعدّل المادة 3 من المرسوم التنفيذي 07-119 وتحرّر كما يلي: يمكن للوكالة أن تتولى مهمة التسيير والترقية والوساطة وللضبط العقاري الأملاك الخاصة للدولة، الموجودة في المناطق الصناعية ومناطق النشاطات أو في كلّ فضاء مخصص للنشاط الاقتصادي".

1.1. الجهاز التداولي للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري:

يعدّ مجلس الإدارة أعلى جهاز في الوكالة وتمثل داخله كل المصالح المرتبطة بنشاطها المؤسسة سواء كانوا ممثلين عن الدولة، شخصيات ذات كفاءة في مجال نشاط المؤسسة، ممثلين المستخدمين، ممثلين عن المنفّعين بخدمات المؤسسة؛ أيّ المستثمرين.

بالرجوع للمادة 12 من المرسوم التنفيذي 07-119 سالف الذكر، يسيّر الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري مجلس إدارة يترأسه الوزير المكلف بترقية الاستثمار، أو ممثله، ويتشكّل المجلس من أعضاء يمثلون مختلف القطاعات، وهم كالاتي: ممثل الوزارة المكلف بالجماعات المحلية، ممثلين عن وزارة المكلف بالمالية (خزينة أملاك الدولة)، ممثل عن الوزير المكلف بالعمران، ممثل عن الوزير المكلف بالصناعة، ممثل عن الوزير المكلف بالسياحة، ممثل عن الوزير المكلف بالنقل، ممثل عن الوزير المكلف بالطاقة، ممثل عن الوزير المكلف بالتهيئة العمرانية والبيئة، ممثل عن الوزير المكلف بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ممثل الوكالة الوطنية لتهيئة الإقليم، وممثل الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار. ويحضر اجتماعات مجلس الإدارة المدير العام للوكالة.

يجتمع المجلس في دورة عادية بناء على استدعاء من رئيسه ثلاث (3) مرات في السنة، ويمكن أن يجتمع في دورة استثنائية بطلب من رئيسه أو بطلب من المدير العام للوكالة، أو بناء على اقتراح 3/2 أعضائه¹.

تم إحداث تغيير على تشكيلة مجلس إدارة الوكالة من خلال المرسوم 12-126 المعدّل للمرسوم التنفيذي 07-119 سالف الذكر، كما تمّ إلحاق ممثلين جدد عن كل من وزيري التجارة والفلاحة، لما لهذين القطاعين من دور حساس ودخل كبير في تنمية الاستثمار، لاستقبال نشاطات صناعية وإنتاجية وخدمائية، وتمّ الاستغناء عن ممثلي كل من وزارة الصناعة وممثل الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وممثل الوكالة الوطنية لتهيئة الإقليم، وهو ما يؤخذ على المشرّع؛ لأنّ سبب الاستغناء عن ممثل وزير الصناعة يبرّره حضور وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بصفته رئيسا للمجلس؛ فما هو فعلا سبب الاستغناء عن ممثلي هئتين مهمّتين في

¹ -المادة 16 من المرسوم رقم: 07-119، مرجع سابق.

مجال العقار الصناعي والاستثمار هما الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار والوكالة الوطنية لتهيئة الإقليم¹.

2.1. الجهاز التنفيذي للوكالة:

يضمن الجهاز التنفيذي التسيير العادي للمرفق من خلال ممارسة عدة صلاحيات يخولها له القانون، استنادا للإطار القانوني المنظم للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، نجدها قد خولت السلطة التنفيذية لمديرها العام؛ حيث ينفذ توجيهات مجلس الإدارة، ويتمتع في هذا الإطار بأوسع السلطات، من أجل ضمان الإدارة والتسيير الإداري والتقني والمالي للوكالة.

فيتولّى في مجال التسيير الإداري التعيين والعزل وممارسة السلطة السلمية على جميع مستخدمي الوكالة، تمثيل الوكالة أمام العدالة وفي أعمال الحياة المدنية، ويقوم في مجال التسيير المالي بإعداد التقارير السنوية ويرسلها إلى الوزارة الوصية، وتقنيا يبرم المدير العام ويوقع الصفقات والعقود والاتفاقيات، ويقترح مشاريع برامج نشاطات الوكالة².

وعليه يظهر أنّ تمتّع المدير العام للوكالة بالصلاحيات اللازمة في مجال التسيير الإداري والمالي مرتبط ارتباطا وثيقا بمدى تمتع الوكالة بالاستقلالية الإدارية والمالية.

2.2. استقلالية الوكالة في شخصيتها القانونية:

رغم أنّ المشرّع ألحق الوكالة بالوزارة المكلفة بترقية الاستثمارات بموجب الفقرة الأولى من المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 07-119، إلا أنه خصّ الوكالة بشخصية قانونية مستقلة عن الشخصية القانونية للوزارة الوصية³، يترتب عن ذلك نتائج قانونية مهمة منها:

- الذمة المالية المستقلة
- القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.
- تمتع الوكالة بأهلية التعاقد والتصرف باسمها ولحسابها.
- تمتع الوكالة بأهلية التقاضي.
- قدرتها على تحمل مسؤولية أعمالها.

¹ - كريمة باشا شايب، مرجع سابق، ص. 66.

² - المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم: 07-119، مرجع سابق.

³ - جاء في مضمون أحكام المادة الأولى، المرجع نفسه، ما يلي: "تتأسس مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تحت تسمية "الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري" وتدعى في صلب النص "الوكالة" تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

1.2. الذمة المالية للوكالة:

يتجسد تمتع الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري بالذمة المالية المستقلة، بوجود ميزانية مستقلة تتحدد فيها إيراداتها ونفقاتها، وتشمل النفقات كل من النفقات العادية التي تتصف بالدورية والتكرار كل سنة كمرتبات الموظفين، وهي نفقات التسيير، وكذا النفقات غير العادية أو غير المنتظمة كنفقات الاستثمار والتجهيز، بالإضافة إلى النفقات الناشئة عن تسيير المواقع التي يجب تهيئتها¹.

أما الإيرادات فتضم بشكل أساسي الإعانات الممنوحة للوكالة من قبل الدولة؛ حيث تستفيد الوكالة من الاعتمادات المخصصة من ميزانية الدولة بقرار مشترك بين وزير المالية والوزير المكلف بترقية الاستثمارات².

وإلى جانب الاعتمادات المخصصة من قبل الدولة تتحصل الوكالة على موارد خاصة بها، تتمثل في الإتاوات التي تحصلها الوكالة مقابل المنتجات والخدمات التي تقدمها في إطار نشاطها، وكذا مكافآت تبعات الخدمة العمومية المكلفة بها بموجب دفتر الشروط، إضافة إلى ناتج التنازل والامتياز والإيجار الناشئ عن المعاملات بعنوان مهام التسيير والترقية والوساطة التي تمارسها³.

2.2. الأهلية القانونية:

من نتائج تمتع الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري بالشخصية المعنوية، تمتعها بأهلية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، كما تتمتع بأهلية التعاقد والتصرف باسمها ولحسابها، ويظهر ذلك من خلال الصلاحيات التي تمارسها، والمتمثلة في اقتناء العقارات باسمها ولحسابها، تهيئتها وتهيئة المناطق الصناعية الجديدة، الذي يستوجب إبرام عدة عقود للأشغال عامة.

لقد ساهمت الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري منذ إنشائها في توفير العقار الصناعي، باعتبارها الوسيط الوحيد بين السلطات العمومية والمستثمرين، عبر التواصل المباشر مع مختلف القطاعات التنفيذية المعنية بالعقار الصناعي؛ فظهرت أول اتفاقية بتاريخ 11 جوان 2008 بين المديرية العامة للأموال الوطنية والوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري؛ لتسهيل تسيير

¹-انظر: المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم: 07-119، بعنوان باب النفقات، مرجع سابق.

²-انظر: المادة 24، المرسوم التنفيذي رقم: 07-119، مرجع سابق.

³-انظر: المادة 27، المرجع نفسه.

الأموال الخاصة التابعة للدولة المحددة قانونيا والمخصصة لإقامة مشاريع استثمارية¹، وكذا الأموال العمومية والأصول المتبقية التابعة للمؤسسات المستقلة وغير المستقلة، وكذا الأصول الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، تليها اتفاقية بين المجلس الوطني للاستثمار والوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري بتاريخ 15 جانفي 2012؛ لتحديد كيفية تمويل استحداث مناطق صناعية جديدة، وأخيرا اتفاقية بين الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار والوكالة الوطنية للوساطة وللضبط العقاري بتاريخ 1 جويلية 2012 لتهيئة 42 منطقة صناعية جديدة، كما أنّ الأمر لم يتوقف عند هذا الحد؛ بل بُذلت مجهودات تتلخّص بتقريب الإدارة من المتعامل معها ومنح تحفيزات للمستثمر².

3.2. خضوع الوكالة للوصاية الإدارية

تخضع الوكالة باعتبارها مرفقا عموميا لا مركزيا للوصاية الإدارية، وبالرجوع للمادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم: 07-119 سالف الذكر، نجدها منحت سلطة الوصاية للوزير المكلف بترقية الاستثمارات وحاليا لوزير الصناعة بعد دمج الوزارتين؛ حيث نصّت المادة الثانية منه على ما يلي: "توضع الوكالة تحت وصاية الوزير المكلف بترقية الاستثمارات ويحدد مقرها في مدينة الجزائر".

والجدير بالذكر أنّ الوصاية التي تمارسها السلطة الوصية تتخذ مظاهر مختلفة، تتمثل أساسا في سلطة التعيين والإذن السابق والتصديق اللاحق والسلطة اللائحية والرقابية، وعليه يعود للسلطة الوصية تنظيم الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، تعيين أعضاء مجلس إدارتها ومن يخلفهم، بما فيهم ممثلو الإدارات والهيئات العمومية الممثلون في مجلس الإدارة³، أخذ رأيها المسبق فيما يخصّ الاتفاقيات مع الهيئات الوطنية أو الأجنبية، خضوع محاضر ومشاريع مداورات مجلس الإدارة إلى موافقة الوزير الوصي⁴، وكذا تزويده بعد كلّ سنة مالية بتقرير عن النشاطات مرفقة

¹-النشرة الإخبارية 00/dec 2008 aniref، متوفر على موقع الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري <https://www.aniref.dz>

²-فطيمة حميدي، (الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري ودورها في تطوير الاستثمار)، مجلة القانون العقاري، العدد 06، جانفي 2016، ص.8.

³-راجع المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم: 07-119، مرجع سابق.

⁴-المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم: 12-126 المعدلة والمتممة للمادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم: 07-119، مرجع سابق.

بحصائل وجداول حسابات النتائج، بالإضافة إلى ارتباط المخصّصات المالية الممنوحة للوكالة من طرق الدولة بموافقة الوزارة الوصية، كما تطرقنا إليه سابقاً¹.

ثانياً: مهام الوكالة بين الترقية والوساطة والضبط العقاري

1. الوساطة العقارية:

تتولّى الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري بموجب المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم: 119-07 سالف الذكر، مهمّة الوساطة العقارية²؛ حيث يعرف الوسيط العقاري من خلال نصّ المادة 4 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم: 18-09، المحدّد للتنظيم المتعلّق بممارسة مهنة الوكيل العقاري³، كما يلي: "يعد وسيطاً عقارياً كل شخص يلتزم، بالتقريب بين شخصين من أجل إتمام عملية شراء أملاك عقارية أو بيعها أو تأجيرها أو مبادلتها".

غير أنه كان على المشرّع الإطّلاق من صلاحيّات الوكالة في هذا المجال باستعمال مصطلح الوكالة العقارية بديلاً عن الوساطة العقارية، انطلاقاً من أنّ الوكالة العقارية في مفهوم المرسوم التنفيذي رقم: 18-09 تتّسع لتشمل مهمة الإدارة والتسيير العقاريين، بالإضافة إلى مهمة الوساطة العقارية⁴.

تتجلى مهمة الوساطة العقارية التي تتكفل بها الوكالة في التقريب بين مُلاك العقار الصناعي العمومي والمتعاملين الاقتصاديين، وفي هذا الصدد تتكفّل بما يلي:

- التسيير بموجب اتفاقية الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية.
- ترقية الحافظة العقارية.
- تسويق الحافظة العقارية.

¹ -راجع المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم: 119-07، بعنوان الفصل السادس "الرقابة"، مرجع سابق.

² -نصّت المادة 5، المرجع نفسه، على ما يلي: "يمكن للوكالة أن تتولّى أيضاً مهمة وساطة عقارية وعلى هذا الأساس، فهي تسيير وفقاً لاتفاقية ولحساب المالكين للعقارات بكل أنواعها".

³ -المرسوم التنفيذي رقم: 18-09، المؤرخ في 20 جانفي 2009، يحدّد التنظيم المتعلّق بممارسة مهنة الوكيل العقاري، (ج ر، العدد 06، الصادرة بتاريخ 25 جانفي 2009).

⁴ - تنصّ المادة 3، مرجع سابق، على ما يلي: "تدخل في إطار مهنة الوكيل العقاري جميع النشاطات والخدمات الآتية:

* الوساطة العقارية.

* الإدارة والتسيير العقاريين".

• إنشاء آلية تجسّد الطلبات وفق نظام يواكب المستثمرين لتوجّههم من أجل إقامة مشاريعهم الاستثمارية¹.

في إطار مهمتها في الوساطة تربط الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري بين المالكين للأصول العقارية المبنية وغير المبنية الموجهة للاستثمار والمتعاملين الاقتصاديين الباحثين على وعاء عقاري لاحتضان مشاريعهم الصناعية، في هذا الإطار قامت الوكالة منذ تأسيسها بإحصاء العرض العقاري العمومي، وتم إدراجه في بنك المعلومات الذي يمكن تصفحه عبر الموقع الإلكتروني للوكالة والذي بواسطته يتم وضع مالكي العقارات والمتعاملين الاقتصاديين في اتصال مباشر.

للوكالة طبقا للمادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم: 07-119 سالف الذكر، صفة المرقي العقاري، وبهذه الصفة فهي مؤهلة لاكتساب الأملاك العقارية بغرض التنازل عنها مجددا بعد تهيئتها، وفي هذا الإطار تقوم الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري بإنشاء فضاءات جديدة مهيأة ومجرّأة، وذلك من خلال حصولها على أوعية عقارية موجهة لاحتضان مشاريع استثمارية، وبهذا ستساهم الوكالة في زيادة عرض العقار الصناعي وضبط أفضل للسوق، وعلى هذا الأساس أسندت لها مهام جديدة بموجب المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم: 12-126 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 07-119 سالف الذكر، عن طريق تهيئة القطع الأرضية المتوفرة القابلة للتجزئة وتأهيلها كمناطق صناعية ومناطق نشاطات، وكذا إنشاء مناطق صناعية جديدة مهيأة وتسييرها وفق المقاييس الدولية².

2. أعباء الخدمة العمومية الموكلة إلى الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري:

كلّفت الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري بمهام الضبط العقاري بموجب أحكام المادة 6 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي 07-119، والتي جاء فيها: "يتمثل نشاط الضبط بالنسبة للوكالة في المساهمة من أجل إبراز السوق العقارية الحرة الموجهة للاستثمار"؛ حيث يقصد بالضبط بصفة عامة، السلطات التي منحها القانون للإدارة بقصد تقييد نشاط وحريات الأفراد في مجال محدد ومعين، قصد تنظيم هذا المجال وحمايته من الفوضى، وانطلاقا من هذا المفهوم العام

¹ - للمزيد من المعلومات راجع موقع الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري www.aniref.dz

² - فاطمة تاتولت، المعالجة القانونية للعقار الصناعي في ضوء التشريع والاجتهاد القضائي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014-2015، ص.60.

للضبط، تتمثل مهمة الضبط العقاري التي كلفت بها الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري في مجموع التنظيمات والإجراءات التي تقوم بها الوكالة عبر آليات فعالة تهدف إلى إبراز السوق العقاري الموجه للاستثمار.

غير أنّ المشرّع سرعان ما قام بإلغاء المادة 6 المذكورة أعلاه، بموجب أحكام المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم: 12-126 سالف الذكر، وقام بدمج مهمة الضبط العقاري ضمن أعباء الخدمة العمومية الموكلة إلى الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، وقد أحسن المشرّع في ذلك من منطلق شمولية الخدمة العمومية لمهمة الضبط من جهة، وأهمية تكليف الوكالة بأعباء الخدمة العمومية المتعلقة بالعقار الصناعي بكلّ ما فيها من شمولية الاختصاص وثقل المسؤولية في الوقت نفسه، حيث إنه من الآثار القانونية لهذا التكليف، منح الوكالة امتيازات السلطة العامة بما أنها تمارس نشاطا من نشاطات الدولة.

وقد أعيد تنظيم مهام الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري بعد تعديل المرسوم التنفيذي رقم: 07-119 سالف الذكر، خاصة الجانب المتعلق بأعباء الخدمة العمومية الموكلة للوكالة؛ حيث يُسند لها بطلب من السلطات العامة¹:

- * وضع بنك معطيات يتضمن العرض العقاري الوطني المخصص للنشاط الاقتصادي.
- * ترقية العرض العقاري الوطني المخصص للنشاط الاقتصادي لدى المستثمرين.
- * ملاحظة سوق العقار المخصص للنشاط الاقتصادي.
- * إعداد ونشر جداول أسعار دورية للعقار المخصص للنشاط الاقتصادي والعقار الصناعي.
- * إعداد ونشر مذكرات ظرفية ودورية حول توجهات سوق العقار المخصص للنشاط الاقتصادي.
- * تقدير طلب العقار على المستوى الوطني المخصص للنشاط الاقتصادي.
- * ضبط سوق العقار المخصص للنشاط الاقتصادي.
- * إعداد ونشر كل دراسة متعلقة بالعقار المخصص للنشاط الاقتصادي.

¹-المادة 1 من دفتر الأعباء الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم: 12-126، مرجع سابق.

* وضع وتحيين أنظمة معلوماتية تتعلق بالمناطق الصناعية ومناطق النشاطات وكل فضاء مخصص للنشاط الاقتصادي.

* تنفيذ كل برنامج إنجاز مناطق صناعية ومناطق النشاط لحساب الدولة.

1.2. بنك معطيات العقار الصناعي:

تتولى الوكالة للمساهمة في إبراز السوق العقارية الموجهة للاستثمار، مهمة الملاحظة فيما يخص العقار الصناعي، وتقديم لهذا الغرض المعلومات للهيئات المختصة، المتمثلة في الجهات المحلية المتدخلة في سوق العقار الصناعي، حول العرض العقاري وتوجهات السوق العقارية الحرة وآفاقه¹، وكذا إعلام المستثمرين عن توفر الأوعية العقارية.

جاء إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري في سياق رغبة السلطات العمومية في أن تكون لديها مؤسسة متخصصة وفعالة تُعنى بترقية وضبط العقار الصناعي، وبما أنها متيقنة من الدور الأساسي الذي تؤديه المعلومات في مجال بناء رؤية واضحة بخصوص العقار، فلقد عمدت إلى تكليف الوكالة بمهمة استحداث بنك للمعلومات والمعطيات المتعلقة بالعقار الصناعي. إن إنشاء هذا البنك المعلوماتي تم بطريقة مطابقة للمعايير الدولية؛ حيث يحتوي هذا البنك عن المعلومات والإيضاحات حول كل أصل من الأصول العقارية؛ من حيث موقع العقار ومساحته والتي تقوم الوكالة بتحديثها دوريا، كما أنّ هذا البنك المعلوماتي سيكون مرجعا عاما حول العرض العقاري للمستثمرين، والذي يمكن تصفّحه مجانا عبر موقع الوكالة.

قامت الوكالة في إطار هذه المهام -الإعلامية بالدرجة الأولى- بتعبئة كل مواردها لإنجاح هذه المهمة، وتمّ استحداث مديرية العقار والرصد التي يتركز عملها على أدوات تكنولوجيا المعلومات التي تم تطويرها داخل الوكالة بالتعاون مع مديرية نظم المعلومات.

2.2. الرصد العقاري في قلب مهمة الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري:

الرصد العقاري هو عملية اليقظة التي تساهم في الإلمام بتفاصيل الديناميكيات الطبيعية والاجتماعية والاقتصادية التي تحدث على مستوى إقليم معين؛ فهو بالتالي أداة توضع تحت تصرف صناع القرار والعاملين في مجال التهيئة تساعد على تقييم سياساتهم وتبني التدابير الناجعة.

¹ - المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم: 07-119، مرجع سابق.

يتمثل هذا الرصد في تحصيل وتفسير وتحليل عدد من المعطيات المتعلقة بإقليم معين وبالتغيرات التي يشهدها، وهو يرتكز على ثلاثة عناصر أساسية تتمثل فيما يلي:

❖ **تحديد الوفرة العقارية:** يتعلق الأمر بتحديد خصائصها البيو فيزيائية واستخداماتها

المختلفة

❖ (السكنية والزراعية والصناعية...)، وتملكها (أشكال التملك، تصنيف المالكين).

❖ **تحديد مختلف التصرفات الواردة على العقار:** ويقصد بذلك الدراسة التحليلية للأراضي

والعقارات محلّ التصرف، وذلك من حيث الحجم والسعر وتصنيف الباعين والمشتريين.

❖ **التمثيل الخرائطي:** وهو يهدف في النهاية إلى توضيح شغل الإقليم وتوليف مختلف

البيانات التي تمّ تحصيلها، والتي يمكن أن تخضع بدورها للمعالجة الإحصائية.

لا توجد هناك كيفية عادية أو معيارية خاصة بالمرصد العقاري؛ لأنّ أهدافه تتباين حسب

اهتماماته؛ أي إذا ما كانت هذه الأخيرة منصبة على منطقة شاسعة أو صغيرة، ظاهرة معينة أو

عامة، ومع ذلك فإنّ عملية استحداثه تتبع الخطوات الرئيسة التالية:

* تحديد الاحتياجات.

* الاستحداث الفعلي للمرصد.

* استغلال المرصد وتنشيطه.

* التقييم والتعديلات.

وتتمثل أدوات الرصد العقاري في:

❖ **جدول الأسعار:** الغرض منه التحصّل على أسعار الأملاك المنقولة والعقارية التي تمّ

التصرف فيها، ويعطي بالتالي الأسعار المتوسطة للمتر المربع، بالإضافة إلى العنات الدنيا

والقصوى ومؤشرات التطور.

❖ **المذكرات الظرفية:** الغرض من هذه المذكرات هو رصد الظروف الوطنية التي تميز سوق

العقار الصناعي ومحدداتها، وتعكس المذكرات الظرفية التي تم إعدادها وجهات نظر الموكلة

وتحليلاتها.

❖ **متابعة التخصيصات على مستوى المناطق الصناعية الجديدة:** تعمل هذه الأداة على

متابعة ورقابة عمليات المنح التي تمّت على مستوى المناطق الصناعية الجديدة، قصد إبراز

معلومات كمية بخصوص المشاريع الاستثمارية التي سيتم إقامتها من حيث قطاعات النشاط والتأثيرات على الاستمرار والتوظيف.

❖ **إحصاء المناطق الصناعية ومناطق النشاطات القديمة:** يخص هذا الإحصاء مناطق النشاطات والمناطق الصناعية الموجودة حاليا، ويتم ذلك من خلال إعداد قاعدة بيانات مركزية ونشر تطبيق حاسوبي يمكن المصالح المختصة على مستوى المديرية الجهوية بإدخال البيانات التي تم تحصيلها ونقلها فيما بعد إلى المصلحة المختصة على مستوى المديرية العامة للمعالجة والتحليل¹.

يقوم مرصد العقار الصناعي بجمع المعلومات المتعلقة بمجال العقار الصناعي، وإعداد تقارير دراسات وفق تغيرات هذا السوق وإعلام السلطات صاحبة القرار في هذا المجال، والذي عن طريقه يتم إعداد جدول أسعار العقار الاقتصادي الذي يعكس وضعية الأسعار المعمول بها، ويتم تحيينه كل ستة 15 أشهر، ويتم كذلك إعداد تقارير وفق تغيرات السوق العقارية كل ستة أشهر، والقيام بإجراء دراسات خاصة؛ فجدول تحديد الأسعار هو انعكاس لسعر السوق وهو صيغة مستحدثة في هذا المجال؛ فهو يكشف بصفة دورية وعلى أساس معلومات وإحصاءات محيئة فصليا كل ستة أشهر بيان عن الأسعار المتداولة في سوق العقار، لتنتشر الوكالة عبر الموقع الإلكتروني هذه الأسعار المحيئة للإعلام.

تساهم هذه التقارير والدراسات حول أحوال سوق العقار، والتي يتولى المرصد إعدادها دوريا وبشكل منتظم، باستحداث ديناميكية للسوق، وستمح للسلطات العمومية مساعدة حقيقية تمكنها من اتخاذ القرارات اللازمة وهي طريقة أخرى للمساهمة في إنشاء سوق عقاري شفاف مضبوط وفعال يعمل على تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة².

وتصطدم هذه المهمة بعدة عوائق، تجعل من مهمة الضبط العقاري التي تتكفل بها الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري صعبة التحقيق، من بين العوائق نذكر ما يلي:

- عدم التوازن بين العرض والطلب؛ حيث تتميز بأنها سوق لا تتوفر فيها الحافطة العقارية الموجهة للاستثمار بصفة كافية، ومتاحة ومناسبة خاصة في المناطق الشمالية التي يكثر فيها الطلب، مما يجعلها عرضة لكل أنواع المضاربة والاحتكار.

¹-الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، الرسالة الإخبارية، رقم 01، ديسمبر 2019، <https://www.aniref.dz>

²-فاطمة تاتولت، مرجع سابق، ص.62.

• باستثناء بعض الخواص، المحتكر الوحيد لسوق العقار الصناعي هم المتعاملون العموميون؛ أي السلطات العمومية، وهي المسؤولة عن تحديد إتاحة حق الامتياز، مما لا يجعلها سوق منافسة حرّة، في غياب المنافسة وكل هذه العوامل¹.

3.2. نظام المعلومات الجغرافية في خدمة العقار الصناعي:

بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 12-126 سالف الذكر، ومن أجل إعطاء ديناميكية جديدة لتسيير العقار الصناعي، من خلال استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، كلفت السلطات العمومية الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري بمهمة وضع وتعيين أنظمة معلوماتية، خاصة بالمناطق الصناعية ومناطق النشاط وكل فضاء مخصص للنشاط الاقتصادي؛ حيث قامت الوكالة باستحداث نظام معلومات جغرافية خاص بالعقار الصناعي.

نظام المعلومات الجغرافية نظام قائم على الحاسوب، يقوم في الوقت نفسه بجمع، تخزين، تسيير، تحليل، وعرض المعلومات المكانية، وهو أداة مناسبة للرصد والتحليل الأشياء و/أو الظواهر؛ حيث يجمع نظام المعلومات الجغرافية بين البيانات المكانية وغير المكانية المعروفة باسم البيانات الوصفية، وذلك لنمذجة الموضوع المدروس وتمثيله كما هو في الواقع².

يعدّ نظام المعلومات الجغرافية أداة أساسية تمكّن من رفع مستوى أداء المصالح التقنية وتحسين تسيير الفضاء الحضري بفضل الشرح التفصيلي لبيانات الخرائط ووضعها في سياق استراتيجيات تسيير الأصول؛ حيث سيمكّن استخدام نظام المعلومات الجغرافية للعقار الصناعي من التحسين في تسيير وتحليل أي فضاء موجه لصالح الاستثمار، كالمناطق الصناعية ومناطق النشاط.

في ظل الأزمنة الحديثة التي تتميز بتعميم استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، يعدّ نظام المعلومات الجغرافية أفضل أداة لدراسة الفضاء الجغرافي والديناميكيات التي تحدث فيه، بالإضافة إلى ذلك؛ فإن التطور في معالجة وتخزين البيانات في الحواسيب الحالية، وزيادة الربط عبر شبكات الأنترنت وشبكات الهاتف المحمول، قد ساهم بشكل كبير في تحسين الوظائف التي توفرها أنظمة المعلومات الجغرافية.

¹ -سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص.180.

² - الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، الرسالة الإخبارية، رقم 02، جوان 2020، ص.3.

يتكون نظام المعلومات الجغرافية من أجهزة وبرامج وبيانات وموارد بشرية ومجموعة من البروتوكولات؛ حيث إن دمج هذه العناصر أمر ضروري للاستخدام الفعال لنظام المعلومات الجغرافية، في هذا الإطار غالبا ما تعدّ عملية اقتناء المعدات والبرامج، الخطوة الأسهل والأقل استهلاكاً للوقت لإنشاء نظام المعلومات الجغرافية، وعلى العكس يتطلب جمع البيانات وتنظيمها وتكوين وتأهيل الموظفين وإنشاء البروتوكولات، الكثير من الوقت والجهد.

يستخدم نظام المعلومات الجغرافية كأداة لدعم آليات اتخاذ القرار؛ حيث يتم جمع البيانات، تحريرها وتنظيمها في قاعدة بيانات مجالية وفقا لبروتوكولات محددة بدقة، ويتم معالجة وتحليل المعطيات من أجل إصدار المؤشرات والقيم الإجمالية التي ستعرض على صانعي القرار، وبالاطلاع عليها، يقوم هؤلاء بوضع الخطط والاستراتيجيات المناسبة.

ثالثا: مقارنة تقييمية للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري وفق مؤشرات الحوكمة

تعدد الزوايا التي يمكن أن تُتخذ كأساس لتقييد أداء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري باعتبارها مرفقا عموميا يؤدي خدمة عمومية باسم الدولة ولصالحها، ارتأينا أن يركز تقييمنا لهذا المرفق على دراسة مدى استجابته لمؤشرات الحوكمة المتعارف عليها، من فعالية، تشاركية، استقلالية ورقابة، بالإضافة إلى دراسة مدى استجابة نمط تسيير هذه الوكالة للمبادئ الجديدة التي تحكّم سير المؤسسات العمومية والمرافق العمومية، والتي يصطلح عليها أحيانا بـ "قواعد التسيير العمومي الحديث" (New Public Management) أو قواعد التسيير الجيد (Principes de bonne gestion) أو المبادئ المنشطة أو المحفزة (Principes d'action).

تجسيدا لهذه المبادئ في تسيير الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، من منطلق مبدأ المشاركة والشفافية في التسيير، ينبغي إشراك المنتفعين بخدمات الوكالة والمتعاملين معها في اتخاذ القرارات المتعلقة بتنظيمها وسيرها، ومن منطلق مبدأ النوعية في خدمات الوكالة، يجب تكيف الإطار القانوني والتنظيمي ليستجيب لمعايير الفعالية في التسيير، ومن مطلق الاستقلالية ينبغي تعزيز اللامركزية في التسيير وتخفيف الرقابة الوصائية، وذلك يتجسد على عدة مستويات:

1. مؤشر الفعالية من خلال التكيف القانوني للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري:

إنّ إعطاء التكيف القانوني المناسب للوكالة يتطلب اختيار القواعد القانونية المناسبة التي تضمن ممارسة الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري لمهامها بفعالية؛ إذ يجب أن تتم بطريقة

علمية تراعي خصوصية المرفق وطبيعة النشاطات التي تقوم بها ولا تخضع لنزوات السلطة العمومية، وبالنظر للمهام التي تتولى الوكالة إنجازها، نلاحظ اختلافا واضحا في طبيعتها؛ حيث تجمع بين مهام متعددة بعضها ذو طابع إداري والبعض الآخر ذو طابع تجاري، مما يستلزم تعدد في الأنظمة القانونية وفصل بين المهام أو تبني نظام قانوني خاص يراعي تلك الازدواجية في المهام¹.

2. مؤشر التشاركية من خلال الهيكل التنظيمي للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري:

وتحدد مؤشرات التشاركية على المستويين التاليين:

1.2. على مستوى الجهاز التداولي للوكالة:

من خلال تحديد تشكيلة مجلس إدارة الوكالة، يبرز التفوق العددي لممثلي الدولة في مجلس الإدارة، ولا شك أنّ ذلك انعكاساته على قرارات مجلس الإدارة التي تُتخذ بأغلبية الأصوات، ويُرجح صوت رئيس المجلس عند تعادلها، كما يلاحظ اللجوء إلى التعيين كأسلوب لاختيار الأعضاء، وبهذا تطغى إرادة الدولة على إرادة المؤسسة، وهو ما سيعيقها عن إنجاز مهامها بصفة مستقلة، رغم أنّ تكييفها القانوني هو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري.

بالإضافة إلى ذلك يلاحظ غياب شخصيات تتمتع بالاختصاص والتأهيل اللازم في مجال نشاط الوكالة؛ حيث لم يتضمّن النص القانوني ذكرهم ضمن تشكيلة مجلس الإدارة، وبموجب المرسوم التنفيذي رقم: 12-126 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم: 07-119 سالف الذكر، لم يُشر حتى إلى إلزامية أو إمكانية الاستعانة بهم فيما يخصّ المسائل المدرجة في جدول الأعمال بغرض طلب الاستشارة بعد أن أشار إلى ذلك قبل التعديل².

وفي هذا الإطار، ينبغي الحرص على تحقيق نوع من التوازن العددي بين ممثلي الدولة وممثلي الفئات المعنية بنشاط الوكالة، ونعني بذلك ضرورة وجود عدد معتبر من ممثلي المستثمرين وممثلي أعوان الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار على مستوى مجلس الإدارة؛ ليشاركوا في اتخاذ القرارات الاستراتيجية المتعلقة أساسا بتنظيم الوكالة وسيرها. فانفراد السلطة الوصية بوضع التنظيم الهيكلي للوكالة وعدم إشراك المعنيين بتسيير الوكالة في هذه المسألة، من شأنه أن يؤثر سلبا على

¹- إيمان لعميري، مرجع سابق، ص.40.

²- جاء في مضمون أحكام المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم: 07-119، مرجع سابق، ما يلي: "يمكن أن يستعين مجلس الإدارة بأي شخص مختص من شأنه أن يساعده في المسائل المدرجة في جدول أعماله".

أداء الوكالة، ذلك أنّ هؤلاء ونتيجة احتكاكهم المباشر بالواقع يملكون القدرة على تحديد النشاطات الرئيسية للوكالة من النشاطات الثانوية وتحديد مدى كفاية الوسائل المادية والبشرية اللازمة لاستحداث هياكل معينة على مستوى الوكالة من عدمها، وكذلك يعد تحديد التوجهات الأساسية للسياسة المنتهجة في تسيير الوكالة ووسائل تنفيذها من المسائل الجوهرية التي تقتضي إشراك المعنيين بنشاط الوكالة؛ أي أعوانها والمنتفعين بخدماتها والمتعاملين معها، وذلك قصد ضمان فعالية أكبر في التسيير¹.

2.2. على مستوى الجهاز التنفيذي:

من خلال الإطار القانوني المنظم للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، يظهر أنّ هناك خلافاً في المركز القانوني الذي يحتله المدير العام في مجلس الإدارة؛ فهو لا يعد عضواً ولا يتمتع بأية سلطة داخل مجلس الإدارة، سوى أن له صوتاً استشارياً، وهو ما نصّت عليه المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم: 07-119 المشار إليه أعلاه، على الرغم من أنه من الناحية العملية الأكثر دراية وتحكماً لجميع المعطيات التقنية والقانونية والمالية التي تعدّ أساساً لاتخاذ مختلف القرارات، المرتبطة بالعقار الصناعي².

على هذا الأساس ينبغي تفعيل دور المدير العام وإشراكه في اتخاذ القرارات الاستراتيجية، بمنحه مركزاً قانونياً أفضل في مجلس إدارة الوكالة باعتباره أعلى سلطة فيها؛ كأن يكون عضواً دائماً في مجلس الإدارة، فضلاً عن ذلك يُستحسن من أجل السير الحسن للوكالة توسيع صلاحياته في التقني، ومنحه نوعاً من الحرية في المبادرة والاقتراح.

3. مؤشر الاستقلالية في تسيير الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري:

1.3. بخصوص الاستقلالية المالية:

إنّ في الاعتماد شبه الكلي للوكالة في تحصيل مواردها على إعانات الدولة، من شأنه ترتيب بعض الآثار السلبية؛ كزيادة العبء على عاتق الدولة وارتباط الوكالة من الناحية المالية بالدولة، ممّا يعزز تبعيتها؛ فلا يمكنها الإنفاق إلا في حدود الاعتمادات المخصصة لها، ولا تحديد استراتيجيتها إلا على ضوء الوسائل المالية المتوفرة لديها، وهذا سيؤثر سلباً على قيام الوكالة بنشاطها وتوسعها فيه بداعي نقص الإمكانيات.

¹-إيمان لعميري، مرجع سابق، ص.37.

²-سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص.175.

ولذلك فمن الضروري تعزيز الاستقلالية المالية للوكالة عبر تمكينها من التصرف في عائدات الخدمات التي تقدمها، خصوصا إتوات التنازل والإيجار، وكذا منحها الحرية في البحث عن مصادر تمويل أخرى كاستحداث خدمات تجارية على مستوى المناطق الصناعية ومناطق النشاط التي تتبعها.

2.3. بخصوص الرقابة الوصائية:

على الرغم من محاولة السلطة الوصية الاستجابة لتحفظات المتعاملين الاقتصاديين على المركزية المطلقة للهيئات المكلفة بتسيير العقار الصناعي، وبغية التكفل الفعال بمهام الوكالة على المستوى اللامركزي، (تسيير لا مركزي)، عبر إنشاء هياكل محلية للوكالة في كامل التراب الوطني¹؛ فإن ما يمكن ملاحظته من خلال النصوص القانونية التي تناولت تحديد الجهة الوصية التي تخضع لها الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، وكذا أساليب الوصاية، هو خضوع الوكالة لوصاية إدارية مشددة، مقارنة مع وكالات أخرى تنشط في مجالات مغايرة، ويظهر ذلك جليا من خلال تعدد أوجه الرقابة الوصائية، مالية وإدارية، ولا شك أنّ ذلك من شأنه إفراغ جوهر الاستقلالية المرفقية من محتواه، ويحدّ من روح المبادرة التي تحتاجها مثل هذه الهيئات التقنية والمتخصصة.

وفى هذا الإطار؛ فإنّ الاستقلالية الفعلية للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري يمكن تكريسها عبر تعزيز اللامركزية، بإشراك المنتخبين المحليين في تسيير الوكالات المحلية للوكالة، وضرورة تعزيز البعد الوطني للوكالة من خلال استحداث المزيد من الهياكل اللامركزية التابعة له على مستوى كل ولاية من ولايات الوطن².

4. مبادئ التسيير الحديث من خلال مهام الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري:

من خلال مهام الوكالة السالف ذكرها، يتبين أنّ مهمتها في تسيير العقار الاقتصادي العمومي لم يتجاوز الإدارة العامة؛ لأنّ التصرف في الحافظة العقارية المسند تسييرها للوكالة ليس مخولا لها، وهو ما يفرغ إصلاحات تسيير العقار الصناعي من مضمونها، الذي بقي يعمل وفقا للمبادئ الموروثة عن الماضي؛ حيث إنّ المعطيات السابقة تجعلنا نتساءل عن فائدة إنشاء واستحداث وكالة وساطة وضبط عقاري، دون أن تكون لها صلاحيات فعلية، باستثناء إضفاء عليها

¹-انظر: المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم: 07-119، مرجع سابق.

²-عزيز معيني، مرجع سابق، ص.136.

صفة المرقي العقاري؛ إذ إنّ هذه الصفة يمكن تغطيتها من قبل مؤسسات أخرى مثل: مركز دراسات والأبحاث التطبيقية في التعمير الذي كانت له تجربة كافية في هذا المجال¹.

إنّ التصرف في حافظة العقار الصناعي المسند تسييره للوكالة قبل تعديل الأمر رقم: 08-04 سالف الذكر، مخوّل بصفة مباشرة للوزير المكلف بالصناعة وترقية الاستثمار، وبعد تعديل الأمر رقم: 08-04 أصبح من اختصاص الوالي؛ حيث يرخّص منح الامتياز بالتراضي بقرار من الوالي، بناء على اقتراح لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار، وهو ما سننظر إليه بالتفصيل من خلال دراسة إجراءات استغلال العقار الصناعي، والتي تُظهر الدور المحدود جدا للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري في هذا المجال.

غير أنّ إدخال الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري للآليات الحديثة في التسيير المشار إليها سابقا، مثل نظام المعلومات الجغرافية، آلية الرصد العقاري وبنك معطيات العقار الصناعي، هو تكريس مطلق لحوكمة تسيير هذه الوكالة، وبالنتيجة حوكمة تسيير وإدارة العقار الصناعي، في انتظار تدارك السلطات العمومية للنقائص المشار إليها، من خلال منح الوكالة حرية التصرف في استغلال العقار الصناعي وفق آليات حديثة مماثلة لآليات التسيير.

بالإضافة إلى ذلك، اهتمت الوكالة بمراعاة المعايير البيئية في إنشاء المناطق الصناعية الجديدة الموكلة إليها؛ فهي تسعى إلى تحقيق مبادئ "الكفاءة البيئية" عبر اللجوء إلى مواد البناء ذات جودة بيئية عالية، الطاقات المتجددة خاصة الطاقة الشمسية، والى المعالجة الفورية للنفايات الصناعية.

ولتحقيق هذا الغرض قامت الوكالة بإعداد منهجية بمعايير سمحت لها بتحديد وتصميم شكل "المنطقة الصناعية المثلى" التي تتوفر على أحسن الظروف لجلب المستثمرين، مستلهمة من أحسن وأفضل الممارسات في هذا الميدان، ومن المعايير العالمية المطبقة في إنجاز المواقع الصناعية، وهذا باحترام القواعد والتنظيمات الخاصة بالمنطقة الصناعية، من خلال تحديد القطع الأرضية والنقييد بالتوصيات والتعليمات الخاصة بالمعايير المعمارية، ومعالجة الجوانب المحيطة بالأبنية والتجهيزات الأخرى المحددة لحالة بحالة وفق طبيعة وغاية المنطقة الصناعية؛ حيث ستسمح عملية تحديد المساحة العقارية على إثر إحداث وإنشاء المناطق الصناعية الجديدة، بالمساهمة في تنظيم سوق العقارات، من خلال رفع حجم العرض العقاري، وسيسمح إحداث هذه المواقع الصناعية الجديدة فضلا عن ذلك، بتحقيق التوازن بين العرض والطلب، ممّا يؤثر حتما على أسعار عملية التنازل البيع وعلى مبلغ الإتاوة الإيجارية².

¹ -سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص. 180.

² -فاطمة تاتولت، مرجع سابق، ص. 24.

الفصل الثاني: الضوابط الإجرائية لاستغلال العقار الصناعي في الجزائر
ومقتضيات الحوكمة.

المبحث الأول: استغلال العقار الصناعي خلال الفترة السابقة لصدور الأمر
رقم: 04-08 لسنة 2008.

المبحث الثاني: استغلال العقار الصناعي خلال الفترة اللاحقة لصدور الأمر
رقم: 04-08 لسنة 2008.

الفصل الثاني: الضوابط الإجرائية لاستغلال العقار الصناعي في الجزائر ومقتضيات الحوكمة

إنّ البحث عن كيفية استغلال العقار الصناعي يتطلّب التحديد الدقيق لمفهوم هذا الاستغلال في إطار القوانين المنظمة للاستثمار؛ حيث حاول المشرّع الجزائري خلال مختلف المراحل التشريعية وضع معايير قانونية لعقود الاستغلال الواردة على العقار الصناعي، اتّسمت بالطابع الإداري لوجود بعض الشروط التنظيمية، ولكنها تأرجحت بين مفهوم الملكية ومفهومي الانتفاع أو الاستغلال¹.

وقد عرف العقار الصناعي أول نوع من عقود الاستغلال، والمتمثل في عقد التنازل أو عقد البيع على الأملاك الوطنية الخاصة للدولة لفائدة المستثمرين، مند صدور الأمر رقم: 45-73 سالف الذكر والمراسيم التنفيذية له؛ حيث كان توجه المسار القانوني والسياسي في الجزائر نحو بيع الأراضي للمستثمرين؛ لأجل إنجاز الاستثمارات أو بعبارة أخرى، التنازل عن المواقع العقارية الصناعية لصالح المستثمرين².

دفعت بعد ذلك أسباب عديدة السلطات العمومية إلى إلغاء النصوص القديمة وتبني نمط مستحدث لاستغلال العقار الصناعي، والذي قرّر بصدور قانون المالية لسنة 1993³، تطبيقاً لأحكام المرسوم التشريعي رقم: 93-12 سالف الذكر، والمراسيم التنفيذية له، المتمثل أساساً في عقد الامتياز أو عقد المنح بامتياز مع إمكانية تحوله لتنازل فيما بعد، شرط إنجاز المشروع المقرر. غير أنه، ونظراً للنتائج السلبية التي لوحظت عملياً من جراء تملك الأراضي التابعة للأملاك الوطنية الخاصة لصالح المستثمرين، قبل إنجازهم للمشاريع المقررة، بعد تبني فكرة الامتياز القابل للتنازل، اتّجه المشرّع الجزائري إلى توحيد صيغة استغلال كل مكونات حافظة العقار الصناعي

¹- الملكية العقارية حسب نصّ المادة 27 من القانون رقم: 90-25 سالف الذكر تتمثل في: «...حق التمتع والتصرف في المال العقاري أو الحقوق العينية من أجل استعمال الأملاك وفق طبيعتها أو غرضها»، وإن كان الأصل أن يتمتع صاحب الملكية بجميع الحقوق المرتبطة بالملكية، وهي: حق الاستعمال، حق الاستغلال وحق التصرف؛ فإنه استثناء على ذلك، قد يتجزأ حق الملكية فيكون حق التصرف لشخص معين يسمى "مالك الرقبة"، بينما يكون حق الاستعمال والاستغلال لشخص آخر يسمى "المنتفع".

وما يميز حق الانتفاع عن حق الملكية هو أنه حق "مؤقت" تنتهي آثاره بحلول الأجل أو بوفاء المنتفع، وهذا ما أكدته أحكام المادة 852 من القانون المدني. ويشمل حق الانتفاع باعتباره حقا عينيا أصليا يرد على شيء مملوك للغير، كلاً من حق الاستعمال وحق الاستغلال؛ فالاستعمال هو الاستفادة من المنفعة التي يمكن أن يخولها الشيء مباشرة، فيما أعد له، أما الاستغلال فهو القيام بالأعمال اللازمة للحصول على غلة أو ثمار الشيء أو أجرته¹.

²- حمزة فسيح، مرجع سابق، ص. 86.

³- المرسوم التشريعي رقم: 93-01، المؤرخ في 19 جانفي 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1993، (ج ر، العدد 04، الصادرة بتاريخ 23 جانفي 1993).

والاستغناء عن العقود السابقة والإرساء على نوع معين، يعد كآلية وحيدة لاستغلال العقار الصناعي، هو الامتياز غير قابل للتنازل، وهذا بصدور الأمر رقم: 08-04 سالف الذكر، والذي سيكون محور هذا الجزء من الدراسة، باعتباره المرحلة اللاحقة لصدوره شهدت تغييرا جذريا في توجهات السلطات العمومية في استغلال العقار الصناعي.

سنتطرق في هذا الجزء من البحث إلى الجوانب المفاهيمية والإجرائية لمختلف صيغ استغلال العقار الصناعي، من خلال دراسة الجانب الفني لاستغلال العقار الصناعي كمكون هام من مكونات الأملاك الوطنية غير المتجددة بعيدا عن الدراسات السابقة التي تناولت الموضوع من الجانب القانوني البحث؛ حيث اخترنا دراسته بالموازاة مع مبادئ الاستغلال الرشيد؛ أي بمقاربة أسس ومؤشرات الحوكمة.

وسنتناول من خلال **المبحث الأول** استغلال العقار الصناعي خلال الفترة السابقة لصدور الأمر رقم: 08-04 لسنة 2008، لنتطرق في **المبحث الثاني** إلى آليات الاستغلال خلال الفترة اللاحقة لصدور هذا الأمر.

المبحث الأول: استغلال العقار الصناعي خلال الفترة السابقة لصدور الأمر

رقم: 04-08 لسنة 2008

عرف العقار الصناعي منذ الاستقلال عدة أنظمة للاستثمار فيه؛ إذ قام المشرع الجزائري بتنظيمه بصفة متميزة تتماشى مع كل سياسة أو إيديولوجية اقتصادية متبّعة، ورغم أنه حدّد العقود التي يمكن بواسطتها استغلال العقار الصناعي إلا أنها اختلفت وتوّعت باختلاف وتعاقب قوانين الاستثمار وقوانين المالية المطبقة لها، كما تجلّى هذا النوع من الاختلاف باختلاف حافظة العقار الصناعي.

نظرا لأهمية دراسة مختلف أساليب استغلال العقار الصناعي السابقة في الجزائر كمنطلق لدراسة تحليلية وشاملة للموضوع، سيتمّ التطرق ضمن هذا المبحث ووفق مقارنة واقعية وتطبيقية، لأهم صيغتين لاستغلال العقار الصناعي في الفترة السابقة لصدور الأمر رقم: 04-08 سالف الذكر، وهذا في مطلبين؛ حيث نخصص المطلب الأول لعرض الضوابط المفاهيمية والإجرائية لعقد التنازل عن العقار الصناعي، لنتناول في المطلب الثاني الضوابط المفاهيمية والإجرائية لعقد الامتياز القابل للتنازل، كأسلوب آخر لاستغلال العقار الصناعي عرفته هذه المرحلة.

المطلب الأول: الضوابط المفاهيمية والإجرائية لعقد التنازل الوارد على العقار الصناعي

سنتناول في هذا المطلب -كمنطلق للدراسة-، مختلف الضوابط المفاهيمية لعقد التنازل عن العقار الصناعي (الفرع الأول)، ومن ثمّ نتطرق إلى إجراءات وشروط منح العقار الصناعي في إطار هذا الأسلوب من الاستغلال (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الضوابط المفاهيمية لعقد التنازل عن العقار الصناعي

سنتطرق أولا لتعريف عقد التنازل عن العقار الصناعي من منظور قانوني، استنادا إلى الطبيعة القانونية للعقار الصناعي من جهة، وكذا عقد التنازل كعقد من العقود المدنية (أولا)، ثم نتطرق إلى خصائص عقد التنازل عن العقار الصناعي ومقارنتها بمختلف العقود المشابهة (ثانيا)؛ حيث سنتناول بالتحليل المصطلحات والمفاهيم التي استخدمها المشرع الجزائري في مضمون القوانين والتنظيمات المنظمة للعقار الصناعي.

أولاً: تعريف عقد التنازل

يمثل "عقد التنازل" أو "إعادة التنازل" أو "عقد البيع"، تسميات ذات معنى واحد، وهي نقل الملكية لصالح المشتري بصفة كلية وشاملة بمفهومها التقليدي المعروف في القانون المدني¹، فيخوّل للمستثمر جميع عناصر الملكية من استعمال، استغلال وتصرف.

ويقصد بالتنازل أيضاً، تلك الطريقة التي يتم بموجبها نقل ملكية عقار مبنّي أو غير مبنّي بمقابل مالي بصفة نهائية، ينصبّ على الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية بشروط².

كما عرّف عقد التنازل بأنه العقد الذي يتم بين المستثمر والإدارة مالكة العقار؛ بحيث تقوم بتحويله وفق شروط قانونية وتنظيمية؛ حيث يقتضي التنازل عن الأوعية العقارية بغرض الاستثمار أن تكون الأملاك المتنازل عنها تابعة للأملاك الخاصة للدولة ومخصصة للاستثمار بطريقة مباشرة، مع وجوب خلوه من القيود التي تثقله من رهن أو نزاع³.

وينصبّ عقد التنازل عن الأملاك الوطنية التابعة للدولة أو الجماعات المحلية أساساً، على الأملاك الوطنية الخاصة، والتي يدخل ضمنها العقار الصناعي، كما أشرنا إليه سابقاً في دراستنا لطبيعته القانونية، باعتبارها أملاكاً قابلة لأن تكون محلّ تصرف أو تنازل؛ حيث نصّت المادة 89 من القانون رقم: 90-30 (المعدل والمتمم) سالف الذكر، على أنه: "يمكن بيع الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة....".

بالرجوع إلى نصّ المادة 26 من القانون رقم: 08-14 المعدل والمتمم للقانون رقم: 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، والتي تنصّ على أنه:

"يمكن التنازل أو تأجير الأملاك العقارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة والجماعات الإقليمية، غير المخصصة أو التي ألغيت تخصيصها..."، وما يلاحظ هو أن المشرّع قد استبدل مصطلح البيع بالتنازل بعد تعديل وتتميم هذا القانون، مقارنة بما ورد في نصّ المادة 89 من القانون 90-30 سالف الذكر.

إذا كانت مصطلحات البيع أو التنازل -كما أشرنا إليه سابقاً- تصبّ في معنى واحد، فلماذا تمّ التخلي عن مصطلح البيع؟، في حين استعمل المشرّع الجزائري سابقاً المصطلحين معا في سياق أحكام الأمر رقم: 74-26 سالف الذكر، الذي نصّ على عقد التنازل، من خلال أحكام

¹- أسماء منصور، تثمين العقار الموجه للاستثمار الصناعي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2020-2021، ص.200.

²- فاطمة تاتولت، مرجع سابق، ص.75.

³- محفوظ وهبي، مركز العقار من منظور الاستثمار، مذكرة ماجستير في القانون فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة بومرداس، 2009.

المادة العاشرة (10) منه والتي جاء فيها: "تخصّص الاحتياطات العقارية البلدية لأساس استثمارات الدولة والجماعات العمومية والجماعات المحلية من كل نوع، وفيما يخص جميع الاستثمارات غير التي تقوم بها البلدية المعنية؛ فإن البلدية تتنازل عن الأرض لقاء عوض على أساس تقدير مصلحة أملاك الدولة، مع الأخذ بعين الاعتبار النفقات من كل نوع التي تتحملها البلدية"، ويفهم من هذه المادة أن:

● علمية التنازل تخص الاستثمارات التي يقوم بها الخواص؛ إذ يتم الحصول على القطعة الأرضية عن طريق التنازل بمقابل تُحدده مصلحة أملاك الدولة.

● أما إذا تعلق الأمر بالاستثمارات العمومية؛ أي إن الدولة أو الجماعات المحلية هي صاحبة الاستثمار؛ فنكون أمام تخصيص للقطعة الأرضية من أراضي الاحتياطات العقارية البلدية بصفة مباشرة لصالح الدولة أو إحدى هيئاتها المحلية؛ أي دون مقابل.

في حين قد استعمل المشرع مصطلح البيع في الفقرة الثانية من المادة 11 التي تنصّ على ما يلي: "بيع القطعة الأرضية علني، ويتم البيع بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي على أساس قائمة تتضمن المترشحين للشراء وتفتح للجمهور قصد الاطلاع عليها". وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ المشرع قد جمع بين المصطلحين في أكثر من موضع، وكان يراد به معنى واحد هو وجود مقابل.

غير أنه ومن خلال التعريفات السابقة، يتبين أنه لا وجود لاختلاف كبير ما بين عقد التنازل والبيع، ولا سيما من حيث الآثار الناتجة عنه؛ حيث يترتب عن عقد التنازل نقل ملكية العقار الصناعي للمستثمر بجميع ما يخوله حق الملكية من استغلال واستعمال وتصرف، رغم ما يتميز به من شروط غير مألوفة في العقود الأخرى؛ كإرفاق العقد بدفتر شروط يتضمن كيفيات الاستغلال وجزاء الإخلال بتلك الشروط¹.

ثانيا: خصائص عقد التنازل

لتحديد القواعد القانونية لعقد التنازل، يتعين البحث عن الخصائص القانونية التي تميزه، من خلال مدى خضوعه لقواعد قانونية عمومية متميزة تختلف عن تلك القواعد التي تحكم الخواص، نظرا لتضمّنه شروط غير مألوفة، وأحد أطرافه إدارة عمومية، ما يعطيه الطابع الإداري، في المقابل وتطبيقا للقواعد العامة وباعتبار عقد التنازل يتضمّن نقل ملكية حق عقاري، يتطلّب إخضاعه لشكلية خاصة، وهي الرسمية.

¹-راجع: مخلوف بوجدر، مرج سابق، ص.62.

1- عقد التنازل عقد إداري:

يستمد عقد التنازل قواعده وأساسه من أركان العقود المدنية؛ فالمستقرُّ عليه فقها وقضاء هو أنّ العقود التي تبرمها المرافق الاقتصادية العامة لا تعدو أن تكون عقودا مدنية، تخضع لأحكام العقد المدني¹.

من خلال هذا الوصف، يقوم عقد التنازل بصفة عامة على توافق إرادتين لإحداث أثر قانوني يتّجه نحو إبرام عقد بين الهيئة المالكة للعقار الصناعي من جهة، والمستثمر من جهة أخرى، وضرورة توافر كلّ من ركن المحلّ وركن السبب.

غير أنّ إضفاء الطابع الإداري على عقد التنازل الوارد على العقار الصناعي، يتطلب الاعتماد على المعايير المستقرّة عليها فقها وقضاء، ومنه يعدّ عقد التنازل على العقار الصناعي عقدا إداريا، استنادا إلى نصّ المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية، التي تنصّ على أنّ كل عقد أو تصرّف، تكون الإدارة طرفا فيه، سواء كانت الدولة أو الولاية، البلدية أو المؤسسة العمومية ذات طابع إداري يرجع الاختصاص فيه للجهات القضائية الإدارية²، وهذا ما يُعرف بالمعيار العضوي.

لكن اعتماد هذا المعيار لوحده غير كاف لإضفاء الطابع الإداري على عقد التنازل، ذلك أنّ وجود شخص معنوي عام طرفا في العقد، وإن كان يعقد الاختصاص للقضاء الإداري، لا يعني مطلقا أنه عقد إداري، لذلك ظهرت الحاجة إلى البحث في محتوى العقد ذاته؛ فظهر ما يسمى بالمعيار المادي، وقد جاء بهذا المعيار القضاء وكرّسه الفقه في فرنسا، ويتمثل هذا المعيار في البند غير المألوف والذي يتمثل في:

• وجود بنود أو شروط غير معروفة داخل العقد، والتي نجدها عادة في العقود المبرمة طبقا للقانون المدني، وتتمثل هذه البنود، لا سيما في سلطة الإلغاء المنفرد للعقد من قبل الإدارة دون إعدار مسبق وبدون تعويض، سلطة التعديل المنفرد، سلطة فرض وتوقيع العقاب، بالإضافة إلى سلطة الإدارة والمراقبة والمتابعة.

• المرفق العام؛ فإذا كان موضوع العقد يهدف إلى تحقيق مهمة مرفق عام؛ فهو عقد إداري³.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر الجامعي، مصر، 2005، ص.18.

² جاء في مضمون أحكام المادة 800 من القانون رقم: 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، (ج ر، العدد 21، الصادرة بتاريخ 23 أبريل 2008)، المعدل والمتمم بالقانون رقم: 22-13، المؤرخ في 12 جوان 2022، (ج ر، العدد 48، الصادرة بتاريخ 17 جوان 2022)، ما يلي: "... تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها".

³ - فاطمة تاتولت، مرجع سابق، ص.76.

إذا اعتمدنا هذا المعيار؛ فيمكن القول بالطابع الإداري لعقد التنازل؛ فهو عقد يحتوي في أغلبيته على شروط خاصة تفرضها الإدارة بإرادتها المنفردة التي تقع على المستفيد، وهي شروط غير مألوفة في العقود العادية، والتي تخضع لقواعد القانون الخاص، توجد هذه الشروط في دفتر الشروط الذي يلحق بالعقد ذاته، والذي يحدد الشروط والالتزامات الواقعة على المستفيد من التنازل، والتي تجسد امتياز السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة، والتي تكون المصلحة العامة أساسها؛ كتحيدها مثلا لمقابل التنازل دون مناقشة الأمر من قبل المستثمر المتنازل له، مع وجود سلطة الإدارة في الإلغاء والتعديل والمراقبة ومتابعة إنجاز المشروع، مع إلزامية حصوله بداية على ترخيص بالتنازل من الوالي أو لائحة من المجلس الوطني للاستثمار، حسب الحالة ثم تكريسه بعقد إداري، في هذا الصدد تنص المادة 7 من الأمر رقم 06-11 سالف الذكر على ما يلي:

"يكرس.... التنازل.. بعقد إداري تعدّه إدارة الأملاك الوطنية مرفقا بدفتر أعباء يحدد برنامج الاستثمار الواضح، وكذا بنود وشروط.... التنازل".

وورد من بين الشروط التي تملئها الهيئة المالكة للعقار الصناعي على المتعاقد معها (المستثمر)، والتي محلّها أراضٍ تدخل ضمن حافظة العقار الصناعي¹، البنود التالية:

- في حالة إنهاء المشروع، لا بد من ترخيص مسبق وصريح من المؤسسة البائعة التي تمتلك حق ممارسة الشفعة على كافة القطع الأرضية التي تشملها الصفقة.
- عدم التزام المؤسسة البائعة بالضمان؛ حيث يأخذ المستثمر الأرضية على حالها دون إمكانية القيام بأي احتجاج.

■ أي تأخير في إنجاز المشروع، أو استعمال مخالف لما خصّصت له قطعة الأرض أو تعديل في المشروع، جزاؤه إسقاط حق المستثمر وفسخ عقد التنازل.

بالإضافة إلى ذلك يتضمّن عقد التنازل شروط استثنائية لاحقة لحصوله على العقار، نذكر منها شرط استكمال المشروع الاستثماري واحترام الشكليات والإجراءات المحدّدة قانونا؛ لذلك لا يمكن عمليا التنازل عن العقار محلّ عقد التنازل، إلا بعد الحصول على شهادة مطابقة مقدّمة من المصالح المختصة طبقا للنظم التشريعية المتعلقة بالتعمير، وهو ما يعبر عنه بالشرط الفاسخ²،

¹ -المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم: 86-05، مرجع سابق.

² -بموجب أحكام المادة 6، المرجع نفسه، يتجسد رفع الشرط الفاسخ من خلال تقديم المستثمر شهادة المطابقة، وفي حالة عدم تقديمه الشهادة يفسخ العقد برعاية مصالح أملاك الدولة.

وبموجب هذا الشرط يمنع على المستثمر التصرف في العقار بالبيع أو الهبة أو تقديمه حصة عينية في شركة، إلا بعد تنفيذ المشروع الاستثماري¹.

ومن جهة ثانية يتعين على المستثمر المتنازل له احترام بعض المعايير، ولا سيما المتعلقة بالبيئة والتعمير، بالإضافة إلى الامتيازات الممنوحة للإدارة وإمكانية فسخ العقد في حالة عدم احترام الشروط والالتزامات عن طريق المتابعة القضائية.

وهو ما تؤكد المادة 9 من الأمر نفسه التي جاء فيها ما يلي:

"يترتب عن كل تقصير من المستفيد منالتنازل بالالتزامات التي يتضمنها دفتر الأعباء فسخ عقد....التنازل بقوة القانون عن طريق الجهة القضائية المختصة بمبادرة من مدير الأملاك الوطنية المختص إقليميا".

كما أنه بالعودة إلى دفتر الشروط النموذجي الملحق بالقرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية ووزير التجهيز ووزير الاقتصاد آنذاك، المؤرخ في 19 فيفري 1992، نجد في حيثياته بنودا استثنائية أخرى غير مألوفة في العقود العادية، نذكر مثلا (بند تحديد الهدف من البيع، احترام قواعد التعمير ومقاييسه، وصف المشروع الاستثماري، القدرات المالية، آجال التنفيذ، الارتفاعات، تحرير العقد من قبل مدير أملاك الدولة الولائي، فسخ العقد)².

ولقد فصل المشرع صراحة في الطابع الإداري لعقد التنازل، خلال القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 19 فيفري 1992 سالف الذكر؛ حيث نصّ في البند 18 من دفتر الشروط الملحق بالقرار "يتولى تحديد العقد الإداري المتضمن نقل ملكية القطعة الأرضية لفائدة المشتري مدير أملاك الدولة المختص إقليميا".

إذا يتضح أنّ عقد التنازل هو عقد إداري من عدة جوانب شكلية وموضوعية، من خلال إعداد العقار من قبل إدارة مع فرضها شروطا استثنائية وإمكانية فسخها للعقد في حالة الإخلال بالبنود التعاقدية، وفي الحقيقة إعداد عقد التنازل بهذه الطريقة، هو حماية لموضوع التنازل المتمثل في العقار الصناعي الذي يشكّل التعامل معه في إطار قانوني استثنائي وإحاطته بحماية قانونية خاصة تكريسا لمؤشرات الحوكمة القائمة على ترشيد وعقلانية استغلال الأملاك العمومية.

¹-غنية سطوطح، النظام القانوني للعقار الصناعي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون خاص، جامعة المدينة، كلية الحقوق، 2017، ص.192.

²-راجع: دفتر الشروط النموذجي الملحق بالقرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 19 فيفري 1992، المحدد لشروط بيع الأراضي الجرداء المتوفرة التابعة لأملاك الدولة الخاصة، والتي تعد ضرورية لإنجاز برامج الاستثمارات وكيفيات ذلك، (ج ر، العدد 25، الصادرة بتاريخ 01 أبريل 1992).

2- الرسمية كركن في عقد التنازل:

بعد تكريس الترخيص بالتنازل عن العقار الصناعي بعقد إداري تعدّه مصالح أملاك الدولة، باعتبار مديرية أملاك الدولة على المستوى الولائي موثق وخبير الدولة، يتعيّن إخضاع هذا العقد لشكليّة محدّدة، وهو إيداعه في وثيقة إجراء الإشهار لدى المحافظة العقارية المختصة إقليمياً من أجل إشهاره.

وهو ما تؤكدّه المادة 16 من الباب الثاني من دفتر الشروط النموذجي الملحق بالقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 19 فيفري 1992؛ فلا يمكن للمستثمر الانتفاع والتمتع بالملكية التامة، إلا بعد استيفاء إجراءات الشهر العقاري لدى مصالح الحفظ العقاري¹.

كما جاء في الفقرة 2 من المادة أعلاه، ما يلي: "يتمتع المشتري بالملكية التامة للعقار ابتداء من تاريخ إشهار العقد"؛ فقد نصّت المادة أعلاه على إجراء الشهر، ومدى وجوبه لنقل الملكية وضرورة استيفائه طبقاً للقوانين المعمول بها والمنظمة لإجراءات الشهر، وأنّ المحافظة العقارية المختصة بالشهر العقاري لا تقوم بإجراءات الشهر إلا إذا كان العقد مفرغاً في شكل رسمي.

وبخصوص الرسميّة في العقود الواردة على العقار الصناعي، وباعتبار عقد التنازل عقداً إدارياً - كما تطرّقنا إليه سابقاً - فإنه يخضع للنصوص الواردة في القانون المدني والمتعلقة بالعقود، وفي هذا الصدد نصّت المادة 324 مكرر 1 من القانون المدني، على ضرورة إعداد العقود في الشكل الرسمي، إذا تضمّنت نقل ملكية عقار أو حقوق عقارية².

وباعتبار أنّ محلّ عقد التنازل هو نقل ملكية عقارية، وطبقاً لنصّ المادة 324 من القانون المدني؛ فإنه يجب وتحت طائلة البطلان إفراغه في شكل رسمي؛ حيث تنصّ على ما يلي: "العقد الرسميّ يثبت فيه موظف أو ضابط عمومي أو شخص مكلف بخدمة عامة، ما تمّ لديه أو ما تلقاه من ذوي الشأن وذلك طبقاً للأشكال القانونية وفي حدود سلطته واختصاصه".

وتُستشف هذه الشكليّة أيضاً من المادة 16 من الأمر رقم: 74-75، المتضمّن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري³، والتي جاء في مضمون أحكامها ما يلي: "إنّ العقود

¹- دفتر الشروط النموذجي الملحق بالقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 19 فيفري 1992، مرجع سابق.

²- نصّت أحكام المادة 324 مكرر 1 من الأمر رقم: 75-58، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، مرجع سابق، على ما يلي: "زيادة عن العقود التي يأمر القانون بإخضاعها إلى شكل رسمي يجب تحت طائلة البطلان، تحرير العقود التي تتضمن نقل ملكية عقار أو حقوق عقارية أخرى أو محلات تجارية أو صناعية أو كل عنصر من عناصرها، أو التنازل عن أسهم من شركة أو حصص فيها، أو عقود إيجار زراعية أو تجارية أو عقود تسيير محلات تجارية أو مؤسسات صناعية في شكل رسمي".

³- الأمر رقم: 74-75، المؤرخ في 12 نوفمبر 1975، المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، (ج ر، العدد 92، الصادرة بتاريخ 18 نوفمبر 1975).

الإدارية والاتفاقيات التي ترمي إلى إنشاء أو نقل أو تصريح أو تعديل أو انقضاء حق عيني لا يكون لها أثر حتى بين الأطراف، إلا من تاريخ نشرها في مجموعة البطاقات العقارية".

فكل عقد يكون موضوع شهر، يجب أن يقدم في شكل رسمي، وهذا ما أكدته المادة 61 من المرسوم رقم: 76-63، المتضمن تأسيس السجل العقاري¹؛ حيث تنص على ما يلي: "كل عقد يكون موضوع إشهار في محافظة عقارية يجب أن يقدم على شكل رسمي"، وهذا الحكم لا يرد عليه أي استثناء مهما كان، ومنه فالشكلية هي ركز في عقد التنازل الإداري، وعليه فالعقد الإداري المتضمن التنازل عن القطع الأرضية لصالح المستثمر هو عقد رسمي تحرره مصلحة أملاك الدولة بصفتها موثق الدولة ممثلة في شخص المدير الفرعي أو الولائي لأملك الدولة، وهو المفوض من قبل وزير المالية طبقا للمادة 120 من القانون 90-30، المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم، وكذا المرسوم التنفيذي رقم: 91-454؛ المتضمن تحديد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامّة التابعة للدولة وتسييرها وضبط كفاءات ذلك المرسوم، سالف الذكر، وكذا المرسوم التنفيذي رقم: 91-65، والقرار الوزاري المؤرخ في 20 جانفي 1992، المتضمن منح التفويض لمديري الأملاك الولائية اتخاذ العقود التي تهم الممتلكات العقارية التابعة لأملك الدولة الخاصة².

بالمقابل تلزم المادة 90 من المرسوم نفسه الموثقين وكتاب الضبط والسلطات الإدارية بإشهار جميع العقود المحررة من قبلهم أو بمساعدتهم ضمن الآجال المحددة لذلك³.

لذلك كل مستفيد من عقد التنازل خارج الشكلية المنصوص عليها قانونا، لا يمكن أن يحتج بعقده في مواجهة الغير أو حتي الإدارة، خاصة بالنسبة للمستفيدين الذين تمّ التنازل لهم بموجب مقررات استقادة لا ترقى لمرتبة سندات الملكية وغير معترف بها أمام المؤسسات البنكية لمنح القروض، ما أحدث مشكل وجود عقارات صناعية يحوزها المستثمرون دون وجود سندات، الأمر

¹ - المرسوم رقم: 76-63، المؤرخ في 25 مارس 1976، المتعلق بتأسيس السجل العقاري، (ج ر، العدد 30، الصادرة بتاريخ 13 أبريل 1976)، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 80-210، المؤرخ في 13 ديسمبر 1980، (ج ر، العدد 38، الصادرة بتاريخ 16 سبتمبر 1980)، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم: 93-123، المؤرخ في 19 ماي 1993، (ج ر، العدد 34، الصادرة بتاريخ 23 ماي 1993).

² - جاء في مضمون أحكام المادة الأولى من القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 20 جانفي 1992، المتضمن منح تفويض لمديري أملاك الدولة في الولاية لإعداد العقود، اتخاذ العقود التي تهم الممتلكات العقارية لتابعة لأملك الدولة الخاصة، (ج ر، العدد 30، الصادرة بتاريخ 22 أبريل 1992)، ما يلي: "يمنح التفويض لمديري أملاك الدولة في الولاية لإعداد وإمضاء العقود التي تهم الممتلكات العقارية التابعة لأملك الدولة الخاصة، وإعطائها الطابع الرسمي والسهر على حفظها".

³ - جاء في مضمون المادة 90 من المرسوم رقم: 76-63، مرجع سابق، ما يلي: "ينبغي على الموثقين وكتاب الضبط والسلطات الإدارية أن يعملوا على إشهار جميع العقود أو القرارات القضائية الخاضعة للإشهار والمحررة من قبلهم أو بمساعدتهم، وذلك ضمن الآجال المحددة في المادة 99 وبكيفية مستقلة عن إدارة الأطراف".

الذي وُلد نزاعات بينهم وبين أصحاب الأراضي الأصليين الخواص الذين لم يستفيدوا من التعويضات بعد نزع ملكيتهم من قبل مؤسسات التهيئة آنذاك¹.

ختاماً؛ فقد تم التأكيد على الرسمية كشرط لوجود العقود الإدارية في المنشور الوزاري المشترك المؤرخ في 8 سبتمبر 1999، المتضمن تحديد كفيات وشروط تطهير العقار الصناعي².

الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية لعقد التنازل عن العقار الصناعي

سنتطرق أولاً وبصفة عامة لمختلف الصيغ الإجرائية التي اعتمدها السلطات العمومية في منح العقار الصناعي عن طريق التنازل (أولاً)، ثم نتطرق بالتفصيل إلى إجراءات التنازل الخاصة بكلّ مكون من مكونات الحافظة العقارية للعقار الصناعي في الجزائر، مع قياس مدى تجسيد أسلوب التنازل عن العقار الصناعي لمؤشرات الحوكمة، بناء على معطيات الميدان والواقع. (ثانياً).

أولاً: إجراء منح العقار الصناعي عن طريق التراضي: من الاستثناء إلى الأصل

تدخل إجراءات استغلال العقار الصناعي ضمن مجال تطبيق المرسوم الرئاسي رقم: 15-247، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام³، باعتبار السلطة المتعاقدة المتمثلة في هيئات تسيير العقار الصناعي، هي مؤسسات عمومية ذات طابع إداري، وبالتالي تطبق أحكام هذا القانون على الصفقات التي يكون محلّها استغلال العقار الصناعي⁴. ومنه تُبرم عقود استغلال العقار الصناعي وفقاً لإجراءات إبرام الصفقات العمومية والمتمثلة في طلب العروض الذي يشكل القاعدة العامة، أو وفق إجراء التراضي⁵.

حيث إنه جاء في مضمون أحكام المادة 40 من المرسوم الرئاسي رقم: 15-247، سالف الذكر، أنّ طلب العروض هو: "إجراء يستهدف الحصول على عروض من عدة متعهدين متنافسين مع تخصيص الصفقة دون مفاوضات، للمتعهد الذي يقدم أحسن عرض من حيث

¹-سيد علي زايد، العقار الصناعي الموجه للاستثمار، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2021 ص.217.

²-فاطمة تاتولت، مرجع سابق، ص.91.

³-المرسوم الرئاسي رقم: 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، (ج ر، العدد50، الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015).

⁴-تنصّ أحكام المادة 6، المرجع نفسه، على ما يلي: "لا تطبق أحكام هذا الباب إلا على الصفقات العمومية محل نفقات:

- الدولة.
- الجماعات الإقليمية.
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- المؤسسات العمومية الخاضعة للتشريع الذي يحكم النشاط التجاري، عندما تكلف بإنجاز عملية ممولة، كلياً أو جزئياً، بمساهمة مؤقتة أو نهائية من الدولة أو من الجماعات الإقليمية".
- ⁵-المادة 39، المرسوم الرئاسي رقم: 15-247، مرجع سابق.

المزايا الاقتصادية، استنادا إلى معايير اختيار موضوعية، تعدّ قبل إطلاق الإجراء"، أما إجراء التراضي؛ فهو بموجب أحكام المادة 41 من المرسوم نفسه "إجراء تخصيص صفقة لمتعامل متعاقد واحد دون الدعوة الشكلية إلى المنافسة"، كما اعتُبرت المادة 41 من المرسوم نفسه إجراء التراضي "قاعدة استثنائية لإبرام العقود لا يمكن اعتمادها إلا في الحالات الواردة في المادة 49 من هذا المرسوم"¹.

في هذا الإطار تضمّن المرسوم التنفيذي رقم: 91-454 لسنة 1991، المحدّد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامّة للدولة، وتسييرها ويضبط كفاءات ذلك (الملغى)²، إجراءات التنازل عن العقار الصناعي للمستثمرين، وفيه تقرر الاعتماد على إجراء المزايا العلنيّة كإجراء أساسي للتنازل عن الأملاك الخاصة للدولة؛ حيث نصّت المادة 10 منه على ما يلي: "يكون بيع الممتلكات العقارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة .. عن طريق المزايا العلنيّة...".

تكون المزايدات العلنيّة على أساس دفتر الشروط الذي تعدّه مصلحة الأملاك الوطنية ومطابق للنموذج الذي يقرّه الوزير المكلف بالمالية.

أما إجراء التنازل عن طريق التراضي؛ فقد اعتُبر إجراء استثنائيا، وهذا ما نصّت عليه المادة 11 من المرسوم نفسه كما يلي: "يمكن أن تُباع العقارات التابعة للأملاك الوطنية الخاصة، بالتراضي استنادا لرخصة من الوزير المكلف بالمالية، بثمن لا يقل على قيمتها التجارية، وفي الحالات التي حددها نفس المادة".

في فترة لاحقة، عدّلت أحكام المرسوم التنفيذي رقم: 91-454 بموجب أحكام قانون المالية لسنة 1992³، الذي وسّع من عملية التنازل عن طريق التراضي لصالح المستثمرين المقيمين وغير المقيمين، كما جعل التراضي هو الإجراء الوحيد للتنازل، وهو ما جاء في مضمون المادة 161 من قانون المالية لسنة 1992 سالف الذكر، ولقد صدرّ النصّ التنظيمي المتعلّق بذلك⁴.

¹ - للمزيد من التفاصيل، انظر: المادة 49، المرسوم الرئاسي رقم: 15-247، مرجع السابق.

² - المرسوم التنفيذي رقم: 91-454، المؤرخ في 23 نوفمبر 1991، يحدّد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامّة للدولة وتسييرها ويضبط كفاءات ذلك، (ج ر، العدد 60، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1991). الملغى.

³ - القانون رقم: 91-25، المؤرخ في 18 ديسمبر 1991، يتضمّن قانون المالية لسنة 1992، المعدل والمتمم، (ج ر، العدد 65، الصادرة بتاريخ 18 ديسمبر 1991).

⁴ - القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 19 فيفري 1992، المتعلق بشروط بيع الأراضي الجرداء المتوفرة، التابعة للأملاك الدولة الخاصة والتي تعدّ ضرورية لإنجاز برامج الاستثمارات، وكفاءات ذلك وبمضمون دفتر الشروط النموذجي، (ج ر، العدد 25، الصادرة بتاريخ 01 أفريل 1992).

ثانيا: إجراءات التنازل عن العقار الصناعي بمختلف مكونات حافظته العقارية

سنتطرق بالتفصيل إلى إجراءات التنازل عن حافظة العقار الصناعي في الجزائر باختلاف مكوناتها، بدءا بالمناطق المهيأة، وصولا إلى حافظة العقار الصناعي الموجودة خارج المناطق المهيأة.

1- إجراءات التنازل عن العقار الصناعي في المناطق المهيأة:

1.1 في إطار المناطق الصناعية:

تباشر إدارة أملاك الدولة إجراءات التنازل أولا عبر تحويل الأراضي داخل المناطق الصناعية والتابعة لها لصالح مؤسسات التهيئة والإدارة المختصة بتسيير المناطق الصناعية، يتم هذا التحويل بموجب التخصيص أو بموجب إجراءات إدارية داخلية.

بعد اكتسابها لهذه العقارات، تقوم هذه الهيئات بكلّ عمليات التهيئة والتجزئة لجعلها قابلة لاستقطاب مشاريع الاستثمار (Viabilisation)، ثم تقوم بإعادة التنازل (Retrocession) أو البيع لفائدة المستثمرين بواسطة عقود رسمية أو توثيقية ومشهرة لدى المحافظة العقارية المختصة إقليميا لنقل ملكيتها طبقا للأحكام العامة المعمول بها في هذا المجال.

قد تكون العقارات المراد التنازل عنها، ملكا للخواص وواقعة ضمن مخطّط المنطقة الصناعية؛ ففي هذه الحالة تتولّى الهيئات المختصة عملية شرائها من مالكيها بالطرق الرضائية وبواسطة عقود توثيقية ومشهرة، ثم تتولّى إعادة التنازل عنها للمستثمرين.

حسب إحصائيات وزارية، حوّلت الدولة وحدها للهيئات السابقة المكلفة بإدارة وتسيير المناطق الصناعية (CADAT, CNERU, URB) ما يقارب 11 ألف هكتار بموجب عقود ملكية، لتقوم هذه الهيئات في مرحلة أخرى بتهيئتها ثم إعادة التنازل عنها لصالح المتعاملين الاقتصاديين. من الناحية العملية شهدت عقود التنازل تأخرا كبيرا في إعدادها لعدة أسباب، تتمثل في تأخر الهيئات المكلفة بإدارة وتسيير المناطق الصناعية في تهيئة الأراضي، وكذا عدم تطهير الوضعية القانونية للعقار المتنازل عنه¹.

1.1 في إطار مناطق النشاط:

أغلب مناطق النشاط أنشئت -كما أشرنا إليه سابقا- على رصيد الاحتياطات العقارية البلدية بموجب الأمر رقم: 74-26 سالف الذكر، وتشكّل حافظة عقارية صناعية مهمّة.

¹- جاء في مضمون تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي ما يلي:

"Des Retard Enregistrés par les Promoteurs (URB) dans la viabilisation des sites qui leurs ont été cédés en raison des moyens financier ou du Défaut de Régularisation des Terrains Cédés aux Nouveaux investisseur Rapport", CNES, Op.cit., p.60.

إنّ التنازل عن الاحتياطات العقارية البلدية في مرحلة أولى قبل تبني نظام اقتصاد السوق، اختلف باختلاف الطبيعة القانونية للجهة المستفيدة؛ فيكون بالتراضي لصالح الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية كمؤسسة عمومية، وهذا بموجب مداولة للمجلس الشعبي البلدي مصادق عليها من قبل الوالي المختص إقليمياً¹، أما التنازل أو بيع الأراضي المتوفرة في مناطق النشاط لصالح الخواص الطبيعيين أو المعنويين؛ فيتوقف على قواعد الإشهار وإيداع كفالة مؤقتة؛ فيرخص رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة مصادق عليها من الوالي، لإبرام عقد نقل الملكية مع المستفيد²، وإذا لم يتقدم عدد كافٍ من المترشحين لشراء الأراضي المحددة في الإشهار، يجوز للمجلس الشعبي البلدي بيع القطع الأرضية بالتراضي بموجب مداولة مصادق عليها من الوالي³.

تتكفل الوكالات العقارية المحلية المنشأة في تلك الفترة لغرض تسيير المصالح العمومية للجماعات المحلية، بمهمة تحرير عقود التنازل عن قطع الأراضي المتوفرة في مناطق النشاط. بعد تبني نظام اقتصاد السوق، وبصدور دستور 1989، شهدت إجراءات التسيير والتصرف في الأملاك العمومية التابعة للجماعات المحلية تعديلات جوهرية؛ حيث جاء في نص المادة 120 من القانون رقم: 90-30 سالف الذكر، ما يلي: "تخضع عقود التسيير أو التصرف التي تتعلق بأملك الجماعات الإقليمية لقانون الولاية وقانون البلدية، ما لم تكن هناك أعمال تشريعية مخالفة".

وتنص المادة 60 من القانون رقم: 90-80 المتضمن قانون البلدية، سالف الذكر، على ما يلي: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية، وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة للمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها الثروة البلدية، ولا سيما:

- إبرام عقد اقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهبات والوصايا والصفقات أو الإيجارات.
- إبرام المناقصات أو المزايدات الخاصة بأشغال البلدية، ومراقبة حسن تنفيذها.
- المحافظة على الحقوق العقارية التي تمتلكها البلدية، بما في ذلك حق الشفعة".

وفي الإطار نفسه، تتكفل الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين بإعداد عقد التنازل المرفق عادة بدفتر الشروط، وذلك حسب المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-405 سالف الذكر، والتي جاء فيها: "تتمثل المهمة العامة للوكالة في حيازة جميع العقارات أو الحقوق

¹-المادة 6 من الأمر رقم: 76-27، المؤرخ في 07 فيفري 1976، المتضمن تحديد الكيفيات المالية للبيع من قبل البلديات لقطع الأراضي التابعة للاحتياطات العقارية، (ج ر، العدد 17، الصادرة بتاريخ 27 فيفري 1976).

²-راجع المواد 13، 14، 15 و16، الأمر رقم: 76-27، مرجع سابق.

³-المادة 2، المرجع نفسه.

العقارية المخصصة للتعمير لحساب الجماعات المحلية، وتقوم بنقل ملكية هذه العقارات أو الحقوق العقارية".

لقد وقع تنازع بين المجالس الشعبية المحلية والوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين بشأن الاختصاص بإعداد وتحرير عقد التنازل عن الأراضي المتوقّرة في مناطق النشاط؛ حيث إنه استنادا إلى الأحكام القانونية سالفة الذكر، يمكن الحكم باختصاص كلتا الهيئتين في الامتلاك والتصرّف في الأملاك العقارية لصالح الجماعات المحلية، غير أنّ الطبيعة القانونية للوكالة المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين؛ باعتبارها هيئة مختصة أنشئت من قبل المجلس الشعبي البلدي أو الولائي للغرض ذاته، تجعلها في مركز أقوى قانونيا، وهو ما أخذ به مجلس الدولة في قراره رقم: 4841 المؤرخ في 15 أفريل 2003¹، والذي جاء في فحواه أنّ العقد المتضمّن بيع قطعة أرض موضوع مداولة يحرّر وجوبا من قبل الوكالة المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين دون سواها، والعقد الإداري المحرّر من قبل البلدية عقد غير نظامي لا يترتب عنه أي حق اتجاه البلدية.

بصدور المرسوم التشريعي رقم: 93-12 سالف الذكر، استثنيت أراضي المجموعة الوطنية والتي تدخل ضمنها أراضي الجماعات المحلية الموجهة للاستثمار الواقعة في المناطق المطلوب ترقيةها من آلية التنازل، وكرس بشأنها آلية الامتياز².

ولإرساء نوع من الانسجام، صدر منشور عن الوزير المكلف بالمالية بتاريخ 07 ماي 1995، بحث على تعميم آلية الامتياز القابل للتنازل على مجمل الحافظة العقارية العمومية³.

2- إجراءات التنازل عن العقار الصناعي الواقع خارج المناطق المهيأة:

1.2. قبل تبني اقتصاد السوق:

جاء في أحكام المادة 151 من قانون المالية لسنة 1985 ما يلي: "يجوز لإدارة شؤون أملاك الدولة، أن تتنازل بمقابل ولفائدة المبادرين المعيّنين عن الأراضي العارية (غير المبنية) التابعة للدولة الواقعة خارج المساحات المخصصة للتعمير التي اعترف بضرورتها لإنجاز مشاريع الاستثمارات الخاصة المعتمدة قانونا.

لا يمكن أن يتمّ التنازل إلا بعد أخذ الرأي المطابق لوزير الفلاحة أو ممثليه المؤهلين قانونا".

¹-انظر: قضية الوكالة العقارية المحلية ضد (س. بن خ) وبلدية خليل، القرار رقم 3008 المؤرخ في 08 أفريل 2002، منشور في مجلة مجلس الدولة، العدد2، منشورات الساحل عين البنيان، الجزائر، 2002، ص.206.

²- المادة 23 من المرسوم التشريعي 93-12، سالف الذكر.

³- وردت التعلّيمية الوزارية ضمن:

Circulaire du Ministre Délégué chargé du Budget du 07 Mai 1995, publiée, recueil de textes (instruction-circulaire -notes) relatives au domaine et à la conservation foncière), Année 1996, pp 14, 15.

تطبيقاً لهذه المادة صدر المرسوم التنفيذي رقم: 86-05 لسنة 1986، المحدد لشروط بيع الأراضي العقارية التي تملكها الدولة وتعدّ ضرورية لإنجاز برامج الاستثمارات الخاصة المعتمدة¹؛ حيث جاء في مضمون المادة 2 منه ما يلي: "إذا تطلّب مشروع استثمار وطني خاص بالنظر إلى نوعه أو لأهدافه أو لخصائصه، وأبدت اللجان رأيها فيه (لجان اختيار القطعة الأرضية)²، إنشاء خارج مساحة التعمير أو المناطق المهيأة أمكن القيام ببناء على طلب المترشّح بتخصيص قطعة أرض له في حدود المساحة اللازمة.

تباع قطعة الأرض المخصصة على هذا النحو بيعاً نهائياً بعد تقديم وثيقة الاعتماد النظامية."

يقدم المستثمر أو صاحب المشروع طلب تخصيص العقار المختار لإنجاز المشروع الاستثماري، إلى لجنة اختيار القطعة الأرضية؛ لتقوم بإصدار موقفها حول قابلية القطعة الأرضية لاستقبال المشروع، بعد فحص الاقتراحات المقدّمة إليها من المصالح الولائية المكلفة بالتعمير، والدراسة التقنية للملف، لتتّبت الموافقة بموجب محضر يوقّع عليه رئيس اللجنة.

يرسل المحضر إلى المدير الفرعي الولائي المكلف بأموال الدولة لتحديد ثمن القطعة الأرضية المعنية حسب سعر السوق؛ ليرسل الملف بعد تحديد الثمن إلى الوالي المختص إقليمياً قصد الفصل في التنازل، بموجب عقد إداري، وهذا بعد أخذ رأي المصالح المكلفة بالفلاحة على المستوى الفلاحي.

بعد صدور القرار الإداري بالترخيص بالتنازل من الوالي، يحوّل الملف مرة أخرى إلى المدير الفرعي المكلف بأموال الدولة، من أجل إعداد عقد التنازل طبقاً لشروط الشهر، التسجيل والرسمية، غير أنه لا يحزّر عقد التنازل إلا بعد تقديم المعنى وثيقة الاعتماد النظامية³.

يكون التنازل حسب أحكام المرسوم رقم: 86-05 سالف الذكر، مصحوباً بشرط فاسخ متعلّق بمدى إنجاز المشروع وفق برنامج الاستثمار المعتمد في المواعيد المقرّرة له، وحسب ما هو محدّد في برنامج طلب الاعتماد؛ حيث يكون إنجاز المشروع مرتبطاً بمدة زمنية محدّدة، وتنصّ المادة 6 من المرسوم ذاته على أنه "يقيد البيع المذكور في هذا المرسوم بشرط فسخي، يتمثل في

¹ - المرسوم التنفيذي رقم: 86-05، المؤرخ في 7 جانفي 1985، يحدد شروط بيع الأراضي العقارية التي تملكها الدولة وتعد ضرورية لإنجاز برامج الاستثمارات الخاصة المعتمدة قانونياً، كما يحدد كليات هذا البيع، (ج ر، العدد الأول، الصادرة بتاريخ 8 جانفي 1986).

² - تم إنشاؤها بموجب المادة 44 من المرسوم رقم: 82-304، المؤرخ في 09 أكتوبر 1982، المتضمن تحديد كليات تطبيق القانون رقم: 82-02، المتضمن رخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء، (ج ر، العدد 41، الصادرة بتاريخ 12 أكتوبر 1982).

³ - نظمت إجراءات التنازل عن الأراضي التابعة لأموال الدولة الخاصة، والواقعة خارج مساحات التعمير أو المناطق المهيأة والموجهة لإنجاز برامج الاستثمارات الخاصة بموجب المواد من 3 إلى 6 من المرسوم رقم: 86-05، مرجع سابق.

اشتراط التنفيذ المطابق لبرنامج الاستثمار المعتمد في المدة اللازمة لإنجازه حسبما هو مقرر في ملف الاعتماد نفسه."

يرفع الشرط الفاسخ بناء على تقديم صاحب المشروع لشهادة المطابقة، والمنصوص عليها في المادة 46 من القانون رقم: 82-02 سالف الذكر، رخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء؛ حيث يودع المستثمر بعد الانتهاء من الأشغال تصريحاً لدى المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً، والذي بعد المراقبة والمطابقة يقوم بمنحه شهادة تعدّ بمثابة رخصة البدء في استغلال المشروع واستقبال الجمهور والمستخدمين، والتي بناء عليها يُرفع الشرط الفاسخ؛ فيكون له الحق في التصرف في المشروع بصفة كاملة¹.

وإذا لم تقدّم هذه الشهادة، بسبب عدم إتمام إنجاز المشروع أو لسبب آخر، تتخذ المصلحة الولائية المكلفة بأحكام الدولة إجراءات فسخ البيع؛ باللجوء إلى الجهات القضائية المختصة². وقد بقي الحال كما هو عليه، إلى غاية صدور التعليم الوزاري رقم 04382، المؤرخة في 15 أوت 2000، والمتضمنة إلغاء الشرط الفاسخ بالنسبة لعقود التنازل عن القطع الأرضية الكائنة خارج المحيطات العمرانية، في إطار الاستثمار الاقتصادي الخاص.

2.2 بعد تبني اقتصاد السوق:

من خلال المرسوم التنفيذي رقم: 91-454 سالف الذكر، المادة 10 منه، يكون التنازل عن الممتلكات العقارية التابعة للأحكام الخاصة للدولة بالمزاد العلني؛ بإذن من الوالي بناء على رأي المدير الولائي للأحكام الوطنية، على أساس دفتر شروط تعدّه مصلحة الأحكام الوطنية مطابق للنموذج الذي يقرّه المدير المكلف بالمالية، يحدّد فيه التزامات المتنازل لهم. وبدون تحديد للإجراءات القانونية التي تكّرس الشفافية، يمكن التنازل استثنائياً عن الأراضي التابعة للأحكام الخاصة للدولة بالتراضي، استناداً لرخصة من الوزير المكلف بالمالية بثمن لا يقل عن قيمتها التجارية³.

غير أنّ هذه الفترة شهدت تكريس حقيقي لهدر العقار الصناعي سواء:

■ لسبب إداري وتسييري؛ حيث إنه، وباعتراف مذكرة صادرة عن المديرية العامة للأحكام الوطنية، ثبت أنّ تحديد سعر التنازل لا يعكس حقيقة السوق العقارية؛ فأغلبه حالات منخفضة؛

¹ - فاطمة تاتولت، مرجع سابق، ص.86.

² - جاء في نص المادة 2/6 من المرسوم التنفيذي رقم: 86-05، مرجع سابق، ما يلي: "...يرفع الشرط الفسخي بناء على تقديم الشاري الشهادة المنصوص عليها في المادة 46 من القانون 82-02 المؤرخ في 6 فيفري 1982 المذكور أعلاه. وإذا لم تقدم هذه الشهادة، يتم فسخ البيع بالطرق القضائية وبرعاية المصلحة الولائية المكلفة بأحكام الدولة".

³ - سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص.204.

حيث يركز الأعوان المكلفون بالتقييم على الطريقة الإدارية¹، مما يفتح المجال للمحسوبية واستحداث فرص لاكتساب العقار لمتعاملين على حساب آخرين.

■ **أسباب تشريعية وقانونية؛** حيث تجسّد تذبذب الأحكام القانونية المنظمة لاستغلال هذه الحافطة العقارية المهمة بعد أن تحوّل الاستثناء (التراضي) إلى قاعدة عامة؛ حيث نصّت المادة 161 من قانون المالية لسنة 1992 على ما يلي: "مع مراعاة المخططات الرئيسية للتهيئة والتعمير، يمكن التنازل عن الأراضي العارية المتوفّرة التابعة لأملاك الدولة الخاصة التي تعتبر ضرورية لإنجاز مشاريع استثمارية يقوم به المقيمون أو غير المقيمين، بالتراضي وبمقابل مالي لفائدة المستثمرين المعيّنين، وذلك على أساس دفتر أعباء يحدّد شروط إنجاز التنازل وكيفيات الإلغاء في حالة عدم وفاء المتنازل له بالتزاماته"².

بالإضافة إلى ذلك، وبعد سنوات من التطبيق، أصبح هذا النوع من العقود لا يتماشى والسياسة الاقتصادية الجديدة نحو الانفتاح، أضف إلى ذلك المشاكل الميدانية التي نتجت عن هذا التنازل المباشر؛ حيث برزت عدة مشاكل نذكر منها:

■ إعادة بيع القطع الأرضية الممنوحة كلياً أو جزئياً من قبل المستثمرين المستفيدين، أو إعادة تأجيرها.

■ تغيير بعض المستثمرين للمشروع المصرّح به عند إيداع ملف الحصول على العقار الصناعي.

■ عدم الانطلاق في إنجاز المشاريع المصرّح بها من قبل المستثمرين، ومنه بقاء الموقع العقاري مهملاً دون استغلال.

وقد شهدت الجزائر ممارسات غير مسؤولة من قبل المستثمرين المستفيدين من العقار الصناعي بموجب آلية التنازل؛ حيث انتشرت المضاربة بالعقار الصناعي، وتحويل عدد معتبر منها إلى جهات غير استثمارية، مما أدى إلى بروز عامل الندرة ومحدودية العرض مقابل زيادة الطلب في السوق العقاري في تناقض تام مع إحصائيات وزارة الصناعة آنذاك، والتي قدّرت

¹ - وردت التعليمية الوزارية ضمن:

Note n°2037, du 18 Avril 2005, " Cession et/ou concession des biens immobiliers relevant du domaine privé de l'Etat ", publiée dans recueil de textes (instruction-circulaire -notes relatives au domaine et à la conservation foncière), Année 2005.

² - كما جاء في مضمون المادة 26 أعلاه: "ويهدف ترقية الاستثمار في بعض المناطق عن طريق منح امتيازات للمستثمرين فيها، منح امتياز في شكل تخفيض في حدود 80% عن القيمة التجارية للأراضي الواقعة في المناطق الواجب ترفيقها، و25% عندما تكون واقعة خارج هذه المناطق".

المساحة المستغلة بـ 15 % من المساحة الإجمالية للعقار الصناعي، وفي الإطار نفسه قدّم وزير مالية سابقا تحليلا عن وضعية العقار الصناعي، أمام لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية الصناعية والتخطيط بمناسبة عرض مشروع الأمر رقم: 06-11 سالف الذكر؛ حيث أبرز بعض مشاكل العقار التي تكمن في كون الدولة الجزائرية هي الدولة الوحيدة التي تقدّم العقار، وأنّ العقار الموجود لم يكن مستغلا بصفة عقلانية من قبل بعض الشركات والمؤسسات التي تحصّلت على قطع أرضية تفوق احتياجاتها الحقيقية¹.

وإزاء كلّ هذه التجاوزات التي أدّت لتبديد الأموال العمومية، ألغى المشرّع المادة 161 من قانون المالية لسنة 1992، بموجب المادة 118 من قانون المالية لسنة 1994²، متضمّنا في المادة 117 منه إلغاء آلية التنازل، لتُستبدل بعقد الامتياز مع إمكانية التنازل عند إتمام المشروع الاستثماري، ومن ثمة، توحيد نظام استغلال الحافطة العقارية التابعة للدولة، سواء في المناطق المطلوب ترقيتها أو خارجها³، غير أنه أعاد تعديل المادة 117 من قانون المالية لسنة 1994، بموجب المادة 51 من قانون المالية لسنة 1998، ليعاودَ اللجوء إلى عقد التنازل كصيغة لاستغلال العقار الصناعي، بالإضافة إلى عقد الامتياز.

إنّ الغموض وعدم دقة الأحكام القانونية يزيد من تعقيد استغلال العقار الصناعي؛ ففي الحالة السابقة تضاربت تفسيرات مضمون المادة 51 من قانون المالية لسنة 1998؛ فمن المهتمين من ذهبَ إلى أنّ منح الأراضي في إطار الاستثمار يكون حسب الحالة؛ حيث إنه في حالة قلة قطع الأراضي أو لما تكون قيمتها مرتفعة، يتمّ اختيار الامتياز، وفي الحالات الأخرى يمكن التنازل عنها، ومنهم من فسّر المادة على أنه تحويل حق الامتياز إلى تنازل⁴.

غير أنه كان على المشرّع ضبط هذه الأحكام القانونية، والتدقيق في الصياغة التشريعية لعدم فتح المجال لتفسيرات وتأويلات الإدارة، والتي قد تُستغل لأغراض تعيق الاستغلال العقلائي والرشيد للعقار الصناعي.

¹ -مراد بلكعبيات، منح الامتياز للاستثمار الصناعي في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2011-2012، ص. 42-43.

² -المرسوم التشريعي رقم: 93-18، المؤرخ في 29 ديسمبر 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1994، (ج ر، العدد 88، الصارة بتاريخ 30 ديسمبر 1993).

³ -سميحة حنان خوادجية، مرجع سابق، ص. 207.

⁴ - فوزي نعيمي، مرجع سابق، ص. 141.

المطلب الثاني: الضوابط المفاهيمية والقانونية لعقد الامتياز قابل للتنازل الوارد على العقار الصناعي

نتناول في هذا المطلب أسلوبا آخر لاستغلال العقار الصناعي في الجزائر، عرفته المرحلة السابقة لصدور الأمر رقم: 08-04 سالف الذكر، وهو أسلوب الامتياز القابل للتنازل؛ حيث نتناول مجموعة من العناصر التي يجب التطرق إليها والوقوف عندها، ابتداء من مختلف الضوابط المفاهيمية لعقد الامتياز الوارد على العقار الصناعي (الفرع الأول)، ومن ثم الانتقال إلى الضوابط الإجرائية التي وضعها المشرع الجزائري، في إطار منح العقار الصناعي عن طريق الامتياز القابل للتنازل (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الضوابط المفاهيمية لعقد الامتياز قابل للتنازل

تبرز أهمية عقد الامتياز كأسلوب تعاقدية لما يتضمنه من حلول صاحب الامتياز محل الدولة في إدارة أحد مرافقها العمومية الاقتصادية، مما يزيد من أهميته مع تنامي لجوء الدولة إلى التمسك باقتصاد السوق، ذلك أنّ هذا العقد يعد من العقود التي تتعايش مع هذا الاقتصاد.

أولاً: تعريف عقد الامتياز

يعدّ امتياز المرفق العام أحد طرق إدارة المرافق العامة الاقتصادية بطريقة غير مباشرة، والتي تمكّن أفراد القانون الخاص من المساهمة في تنمية الاقتصاد الوطني.

يعرّف الأستاذ أحمد محيو عقد الامتياز بأنه: "أسلوب تسيير، يتولى من خلاله شخص يسمّى صاحب الامتياز، أعباء مرفق عام خلال فترة من الزمن؛ فيتحمل النفقات، ويتسلم الدخل الوارد من المنفّعين بالمرفق"¹.

أما المشرع الجزائري فقد أشار إلى عقد الامتياز كشكل من أشكال تفويض المرفق العام، بموجب المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم: 15-247 لسنة 2015، المتضمّن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، سالف الذكر، في بابه الثاني المتضمّن الأحكام المطبّقة على تفويضات المرفق العام، والتي نصّت على: "يستغل المفوض له المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته، تحت مراقبة السلطة المفوضة، ويتقاضى عن ذلك أتاوى من مستخدمي المرفق العام".

¹- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية: ترجمة محمد صاصيلا، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص.440.

وكان أول ظهور لفكرة عقد الامتياز في مجال الاستثمار، تطبيقاً لنص المادة 23 من المرسوم التشريعي 93-12، المتضمن تطوير الاستثمار، سالف الذكر، والتي جاء فيها ما يلي: "يمكن للدولة أن تمنح بشروط امتيازية قد تصل إلى الدينار الرمزي كتنازلات عن أراضي تابعة لأملاك الوطنية لصالح الاستثمارات التي تنجز في المناطق الخاصة".

أما عقد الامتياز الوارد على العقار الصناعي؛ فنصت عليه المادة 10 من الأمر رقم: 08-04 سالف الذكر كما يلي: "يكرس الامتياز المذكور في المادة 4 أعلاه بعقد إداري تعدّه إدارة أملاك الدولة، مرفقا بدفتر أعباء يحدّد بدقة برنامج الاستثمار، وكذا بنود وشروط منح الامتياز". كما جاء تعريف لعقد الامتياز الوارد على العقار الصناعي في تمهيد لدفتر الشروط النموذجي الذي يحدّد البنود والشروط المطبقة على منح الامتياز الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم: 09-153 سالف الذكر؛ حيث عرّف الامتياز بأنه: "الاتفاق الذي تحوّل من خلاله الدولة لمدة معينة الانتفاع من أرضية متوفرة تابعة لأملكها الخاصة لفائدة شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون الخاص، قصد إنجاز مشروع استثماري".

وقد عرّفه الاجتهاد القضائي الجزائري بأنه: "عقد الامتياز التابع لأملك الدولة هو عقد إداري تمنح بموجبه السلطة الامتياز للمستغل، بالاستغلال المؤقت لعقار تابع لأملك الوطنية بشكل استثنائي، وبهدف محدّد متواصل مقابل دفع إتاوة"¹.

من بين عقود الامتياز المشابهة لعقد امتياز العقار الصناعي، والمنصوص عليها في القانون الجزائري، نذكر عقد امتياز الأراضي الفلاحية التابعة لأملك الخاصة للدولة؛ حيث جاء تعريفه في مضمون المادة 4 من القانون رقم: 10-03 سالف الذكر، على أنه: "العقد الذي تمنح بموجبه الدولة شخصا طبيعيا من جنسية جزائرية، يدعى في صلب النص "المستثمر" صاحب الامتياز، حق استغلال الأراضي الفلاحية التابعة لأملك الخاصة للدولة، وكذا الأملاك السطحية المتصلة بها، بناء على دفتر شروط يحدد عن طريق التنظيم لمدة أقصاها أربعون (40) سنة، قابلة للتجديد مقابل دفع إتاوة سنوية تضبط كميّات تحديدها وتحصيلها بموجب قانون المالية".

ثانيا: خصائص عقد الامتياز

بإجراء دراسة تحليلية لهذا التعريف القانوني والمفاهيم الواردة فيه نستنتج أنّ عقد الامتياز يتميز بالخصائص الآتية:

¹-قرار مجلس الدولة بتاريخ 09 سبتمبر 2004، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص.212.

1. عقد الامتياز الوارد على العقار الصناعي عقد إداري؛ حيث يتولّى مدير أملاك الدولة تحريره حسب الكيفيات المحددة في دفتر الشروط الملحق بالمراسيم التنفيذية المنظمة لعقد الامتياز؛ حيث تنصّ أحكام المادة 10 من الأمر رقم: 04-08 على ما يلي: "يكرّس الامتياز بعقد إداري تعده إدارة أملاك الدولة مرفقا بدفتر أعباء يحدد بدقة برنامج الاستثمار، وكذا بنود وشروط منح الامتياز".

حق الامتياز عقد إداري يتولّى المدير الولائي للأملاك الوطنية تحريره حسب الكيفيات المحددة في دفتر الشروط؛ حيث يقوم المدير الفرعي للأملاك الدولة بتسجيل قرار المنح بالامتياز، وبذلك يكون عقدا إداريا موثقا؛ أي في شكله الرسمي حسب المادة 324 من الأمر رقم: 58-75، المتضمن القانون المدني سالف الذكر، وفي المصلحة نفسها تتم إجراءات شهره باعتباره عقدا واردا على عقار.

2. عقد الامتياز الوارد على العقار الصناعي عقد إذعان؛ هو عقد إداري بالإذعان؛ حيث يتضمّن شروطا تعاقدية تحكّمها قاعدة "العقد الشريعة المتعاقدين"، وشروطا لائحية تملك من خلالها الدولة أو الإدارة امتيازات السلطة العامة؛ كحقّ تعديل العقد، فسخ العقد وفرض عقوبات... الخ

فالطرف المانح للقطعة الأرضية هو الذي يضع الشروط والالتزامات بإرادته المنفردة، والتي يطبّقها المستفيد وهو المستثمر في القطعة الأرضية الصناعية.

3. عقد الامتياز الوارد على العقار الصناعي عقد رسمي: طبقا لأحكام المادة 10 من الأمر رقم: 04-08 الواردة أعلاه؛ فإنّ عقد الامتياز يكرّس في عقد إداري رسمي تعده إدارة أملاك الدولة، وبالتالي يخضع للشكلية الخاصة بالعقود الإدارية المشار إليها سابقا، والمنصوص عليها بموجب أحكام القانون المدني، ولا سيما المادتان 324 و324 مكرّر منه، وتتم إجراءات شهره باعتباره عقدا واردا على عقار، وبالتالي فهو يخضع لقوانين الشهر القاري؛ أي الأمر رقم: 74-75 المتضمّن إعداد المسح العام للأراضي، وتأسيس السجل العقاري، سالف الذكر والمراسيم التنفيذية له، وفي الجانب الجبائي يسري عليه قانون التسجيل¹.

¹ - فاطمة تاتولت، مرجع سابق، ص.125.

4. عقد الامتياز الوارد على العقار الصناعي يرتب حق انتفاع:

أي يخول لشخص معين منفعة شيء، وهو بذلك يتمتع بخصائص حق الانتفاع نفسها؛ حيث إنه حق عيني¹ مؤقت؛ أي محدد المدة والشخص محل اعتبار في العقد. وتجدر الإشارة لنقطة مهمة في حق الانتفاع؛ إذا كان النظام الجديد قد نصّ على عدم إمكانية التنازل على الأصل العقاري؛ أي القطعة الأرضية محل الامتياز، ولا يمكن بيعها إلا أنه بإمكان المستثمر نقل حق الامتياز عن طريق البيع لحق الانتفاع أو عن طريق التوريث². ومنه يتميز عقد الامتياز الوارد على العقار الصناعي بمجموعة من الخصائص، نذكر منها:

- عقدا محدد المدة.
 - يرتب حق انتفاع.
 - يرتب حقا عينيا عقاريا.
 - يرد على قطعة أرض تابعة للأمالك الوطنية الخاصة.
 - يمنح لشخص طبيعي أو معنوي يخضع للقانون الخاص مقيم أو غير مقيم.
 - يهدف إلى الاستثمار الصناعي.
 - يكون مقابل دفع إتاوة سنوية.
- مما سبق، يتضح لنا أنّ عقد الامتياز الوارد على العقار الصناعي يخضع للأحكام نفسها، المتعلقة بعقد امتياز المرفق العام؛ لكونهما يتحدان في الأركان؛ سواء من حيث الأطراف (السلطة

¹ - الحق العيني هو الحق الذي يرد على شيء مادي ويخول صاحبه سلطة مباشرة على هذا الشيء؛ فيكون لصاحب الحق استعماله دون الحاجة إلى تدخل شخص آخر، ليتمكن من استعمال حقه فلا يوجد وسيط بين صاحب الحق والشيء موضوع الحق، وتطلق على هذه الحقوق تسمية "عينية"؛ لأنها متعلقة بالعين أو الشيء المادي، وتنقسم الحقوق العينية إلى قسمين:

- الحقوق العينية الأصلية: **Les droits réels principaux** حقوق تقوم بذاتها دون الحاجة إلى وجود حق آخر تتبعه؛ فيقصد بها تمكين صاحب الحق من الحصول على المزايا المالية للأشياء المادية (حق الملكية والحقوق المتجزئة عنه).

- الحقوق العينية التبعية: **Les droits accessoires réels** هي حقوق لا تقوم مستقلة بذاتها، تستمد وجودها إلى حق آخر تقوم بضمانه وتأمين الوفاء به؛ فهي تأمينات عينية (الرهن الرسمي، الرهن الحيازي، حق التخصيص، حقوق الامتياز).

² - فاطمة تاتولت، مرجع سابق، ص. 126.

العمومية طرف فيه) أو الرضا أو المحلّ أو السبب أو الشكلية، مع اختلافات بسيطة¹ يمكن إيجازها فيما يلي:

❖ محلّ العقد في عقد الامتياز الوارد على العقار الصناعي، يقوم على استغلال عقار تابع للملاك الخاصة للدولة بهدف الاستثمار، بينما في عقد امتياز المرفق العام؛ فيكون محلّه تسيير مرفق عام بهدف الصالح العام، غير أنّ الاستثمار يدخل طبعاً في إطار المصلحة العامة للدولة.

❖ في عقد امتياز المرفق العام يتلقّى صاحب الامتياز مقابلاً مالياً من الغير، نتيجة انتفاعهم من خدمات المرفق، بينما في الامتياز الوارد على العقار؛ فالمستثمر وهو صاحب الامتياز لا يتلقّى مقابلاً مالياً مباشراً، وإنما أرباحاً استثمارية؛ بحيث يكون العقار محلّ عقد الالتزام وسيلة في يده لتحقيق غايته الاستثمارية.

❖ يمكن للإدارة في عقد امتياز المرفق العام أن تقوم بفسخ العقد بإرادتها المنفردة، كما يمكنها إنهاء العقد للمصلحة العامة وقبل نهاية مدته، في حين في عقد الامتياز الوارد على العقار الصناعي، لا يمكن للإدارة إسقاط حق الامتياز إلا من خلال اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة².

الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية لعقد الامتياز القابل للتحويل إلى تنازل

لقد تم النصُّ على إمكانية تحويل عقد الامتياز إلى تنازل، وكذا شروطه وإجراءاته في ظل قانون ترقية الاستثمار لسنة 1993، وفي إطار القوانين المالية التالية له، وفي ظل الأمر رقم: 06-11، سالف الذكر.

أولاً: في إطار المرسوم التشريعيّ رقم: 93-12 المتضمّن ترقية الاستثمار

إنّ أول ظهور للامتياز كان في إطار تطبيق أحكام المرسوم التشريعيّ رقم: 93-12 سالف الذكر، ولا سيما المادة 23 منه، والتي نصّت على إمكانية تحويل عقد الامتياز إلى عقد بيع. صدرت بعد ذلك النصوص التنظيمية للمرسوم التشريعيّ رقم: 93-12 والمتعلّقة بالامتياز الوارد على العقار الصناعي وحافظته؛ حيث صدر المرسوم التنفيذي رقم: 94-322 سالف الذكر،

¹ - أحمد عميري، (النظام القانوني لعقد الامتياز الموجه لإنتاج مشاريع استثمارية على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة)، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 3، العدد 2، 2017، ص. 320.

² - المادة 04 من الأمر رقم: 08-04، مرجع سابق.

ليحدّد شروط منح الامتياز على الأملاك الوطنية الواقعة في المناطق الخاصة¹، والدفتر النموذجي الملحق به.

لقد عرّفت المادة الأولى من دفتر الشروط النموذجي المتعلق بمنح امتياز أراضي أملاك الدولة لإنجاز استثمارات في المناطق الخاصة، الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم: 94-322 الامتياز بأنه: "ذلك العقد الذي تخوّل بموجبه الدولة لمدة معيّنة حق الانتفاع بقطعة أرضية متوفرة تابعة لأملكها الخاصة شخصا طبيعيا أو معنويا يخضع للقانون الخاص، مقيم أو غير مقيم أو مؤسسة عمومية اقتصادية؛ لتشغل تلك الأرض أساسا في إقامة مشروع استثمار في منطقة، خاصة في إطار المرسوم التشريعي 93-12 المتعلق بترقية الاستثمار".

والملاحظ حسب الدكتور عجة الجيلالي² أنّ هذا التعريف تبني الأفكار نفسها التي يناهز بها فقهاء القانون الإداري، بشأن عقود الامتياز باعتبارها أحد أشكال تسيير المرفق العمومي وعلى أساس أنه تصرف قانوني يجد أساسه في دفتر شروط تعده سلطة عمومية مؤهلة لهذا الغرض.

هذا وقد نصت المادة 6 من نفس المرسوم على ارتباط التنازل عن العقار بشرط الإتمام الفعلي للمشروع الاستثماري، حيث جاء في مضمون المادة ما يلي: "يحقّ لصاحب الامتياز الحصول على ما يأتي طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، شريطة أن ينجز فعلا مشروع الاستثمار حسب الشروط والآجال المقررة".

1. عقد الامتياز في إطار المناطق الحرة

جاءت هذه المناطق -كما أشرنا إليه سابقا- تطبيقا للمادة 34 من المرسوم التشريعي رقم: 93-12 سالف الذكر، وتطبيقا لذلك تمّ تنظيمها بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 94-320، المتعلّق بالمناطق الحرة سالف الذكر، الذي تم إرفاقه بنموذج لاتفاقية تتعلق بمنح امتياز استغلال المنطقة الحرة وتسييرها، ونموذج لدفتر الشروط العام الملحق بالاتفاقية.

وفيما يخصّ عقد الامتياز الوارد على هذه المناطق؛ فقد ورد ضمن الفصل الثاني من المرسوم التنفيذي المشار إليه أعلاه، تحت عنوان "امتياز المنطقة الحرة وتسييرها"، وقد نصّت المادة الرابعة 4 منه على ما يلي: "يمنح امتياز استغلال المنطقة الحرة وتسييرها شخصا معنويا

¹-المرسوم التنفيذي رقم: 94-322، المؤرخ في 17 أكتوبر 1994، المتعلق بمنح امتياز أراضي الأملاك الوطنية الواقعة في المناطق الخاصة في إطار ترقية الاستثمار، (ج ر، العدد 67، الصادرة بتاريخ 19 أكتوبر 1994).

²-عجة الجيلالي، الكامل في القانون الجزائري للاستثمار، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص.114.

عموميا أو خاصا على أساس اتفاقية يلحق بها دفتر شروط يحدد حقوق صاحب الامتياز وواجباته، ويسمى في هذا المرسوم المستغل، كما يحدد الأتاوى السنوية التي يجب عليه أن يدفعها لإدارة أملاك الوطنية"، وتضيف المادة الخامسة: "يُمنح امتياز تسيير المنطقة الحرة واستغلالها عن طريق مزايمة وطنية ومتابعتها، ويترتب عن منح الامتياز إعداد اتفاقية بين المستغل والوزير المكلف بالمالية، بناء على اقتراح وكالة ترقية الاستثمارات ودعمها متابعتها، ويوافق على الاتفاقية بمرسوم تنفيذي".

توقع اتفاقية منح امتياز استغلال المنطقة الحرة وتسييرها بين الدولة ممثلة في وزير المالية وبين المدير العام الممثل القانوني للشركة صاحبة الامتياز، وتتكون من خمس عشرة (15) مادة تتطرق إلى تحديد موضوع الامتياز؛ أي مواصفات المنطقة الحرة، ومدته التي هي أربعون (40) سنة قابلة للتجديد مرة أخرى ولمدة معادلة، وطريقة تسليم المنطقة للمستغل، كما حددت التزامات المستغل وانتهاء الامتياز، وهناك دفتر شروط العام وهو نص ملحق بالاتفاقية، يضع بعض الأحكام المتعلقة بتسيير المنطقة الحرة؛ فعلى عكس الاتفاقية التي وردت في شكل مواد متلاحقة لا تخضع لخطة معينة، في حين أنّ نصّ دفتر الشروط وضع وفق منهجية محكمة¹.

يتمّ منح الامتياز إما عن طريق التراضي أو بموجب مزايمة وطنية أو دولية مفتوحة أو محدودة، والأصل في منح الامتياز أن يكون عن طريق المزايمة؛ لأنها تعمل على تحقيق المنافسة والشفافية.

عقد الامتياز الوارد على المناطق الحرة يكون لقاء دفع أتاوى سنوية تكون بالدينار الرمزي، خلال مدة إنجاز المشروع، وأتاوى تجارية خلال المدة الباقية للاستغلال، وهذه الأتاوى لا تصل بأيّ حال من الأحوال قيمة الأجرة في عقد الإيجار المعروف في القواعد العامة².

عقد الامتياز الوارد على المناطق الحرة يقع على قطعة أرضية تابعة للأملاك الوطنية الخاصة للدولة وغير مخصصة أو محتلمة التخصيص، وهذا أمر طبيعي مرتبط بإمكانية تحويله إلى تنازل، حسبما هو منصوص عليه في قوانين الاستثمار؛ حيث إن الأملاك الخاصة للدولة يمكن أن تكون محلّ تصرف أو تنازل، وهذا عكس الأملاك الوطنية العامة التي لا يمكن أن تكون محلّ تملك أو تصرف أو حجز أو تقادم.

¹ - كريمة شايب باشا، مرجع سابق، ص.114.

² - للمزيد راجع: المادة 4 من نموذج الاتفاقية المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم: 94-320، مرجع سابق.

عقد الامتياز الوارد على المناطق الحرّة يمنح لشخص طبيعي أو معنوي يخضع للقانون الخاص، كما يمكن أن يُمنح لمؤسسة عمومية اقتصادية تخضع لأحكام القانون الخاص، ويستوي في ذلك أن يكون الشخص الطبيعي أو المعنوي مقيماً أو غير مقيم، وهو ما نصّت إليه المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم: 94-320 المذكورة أعلاه.

نستخلص مما سبق، أنّ الامتياز في إطار المناطق الحرّة مجرد ترخيص للاستغلال أو ما يسمى بعقود الشغل المؤقت للأمالك الوطنية؛ فهو يقوم على فكرة الاستغلال فقط، وبذلك يقع على المستغل مسؤولية بقاء محلّ الامتياز من الأراضي والمباني وكل المنشآت الأخرى في حالة جيدة طوال مدة الامتياز، وحتى إعادة تسليمه في نهاية المدة رغم وجود الأتاوى في عقد الامتياز في إطار المناطق الحرّة، إلا أنه لا يمكن اعتباره عقد إيجار من نوع خاص، كما هو الحال بالنسبة للمناطق الخاصة؛ بل يبقى مجرد ترخيص بالاستغلال في إطار ترقية الاستثمار، ومنه فإنّ منح الامتياز يهدف إلى تحويل المستغل الحق في تهيئة المنطقة الحرّة واستغلالها وتسييرها؛ فالامتياز يمنح إذنا لتسيير واستغلال المنطقة الحرّة، وليس هناك أية نية من المشرّع للتنازل¹.

2. عقد الامتياز في إطار المناطق الخاصة:

تنفيذاً للمادة 23 من المرسوم التشريعي رقم: 93-12 سالف الذكر، صدر المرسوم التنفيذي رقم: 94-322 ليحدّد شروط امتياز أراضي الأمالك الوطنية الخاصة بالدولة لإنجاز مشاريع الاستثمار في مناطق خاصة -كما سبق تبيانها- وأُرفق هذا المرسوم كذلك بدفتر الشروط النموذجي المتعلق بمنح الامتياز في إطار المناطق الخاصة.

ومنه فإنّ الأراضي التي يمكن أن تكون موضوع امتياز واقعة في المناطق الخاصة، هي تلك المصنّفة كمناطق مطلوب ترقيتها ومناطق التوسع الاقتصادي.

عرّف هذا المرسوم عقد الامتياز بموجب المادة الأولى من دفتر الشروط النموذجي المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم: 94-322، وجاء في مضمونها ما يلي: "الامتياز هو العقد الذي تخوّل بموجبه الدولة مدة معيّنة حق الانتفاع بقطعة أرضية متوفرة تابعة لأملكها الخاصة، شخصاً طبيعياً أو معنوياً يخضع للقانون الخاص، مقيماً أو غير مقيم، أو مؤسسة عمومية اقتصادية،

¹-فاطمة تاتولت، مرجع سابق، ص.94.

لثستعمل تلك الأرض أساسا في إقامة مشروع استثمار في منطقة خاصة، في إطار المرسوم التشريعي رقم 93-12 المتعلق بترقية الاستثمار¹.

بإجراء دراسة تحليلية لهذا التعريف القانوني والمفاهيم الواردة فيه، نستنتج أن عقد الامتياز في إطار المناطق الخاصة، يتميز بالخصائص التالية:

• عقد الامتياز يرتب عقدا عينيا عقاريا.
• عقد الامتياز محدد المدة؛ حيث يتراوح ما بين 20 و 40 سنة، حسب درجة أهمية المشروع وهي قابلة للتجديد .

• عقد الامتياز يرتب حق انتفاع؛ أي يحول لشخص معين منفعة شيء أو حق للغير، وهو بذلك بخصائص حق الانتفاع نفسها؛ حيث إنه حق عيني مؤقت محدد المدة والشخص محل اعتبار في العقد.

في إطار المناطق الخاصة، وخلافا لعقد الامتياز الوارد على المناطق الحرة، نصّ المشرع على إمكانية تحويل الامتياز إلى تنازل؛ فنصّت المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم: 94-322 سالف الذكر، على ما يلي: "يحق لصاحب الامتياز الحصول على ما يأتي طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما شريطة أن ينجز فعلا مشروع الاستثمار حسب الشروط والآجال المقررة:
■ إما تجديد الامتياز عند انقضائه.

■ التنازل بمقابل مالي بمجرد انتهاء المشروع الذي تعينه قانونا السلطة المؤهلة".

نستخلص أنه إذا تم إنجاز المشروع الاستثماري في الآجال والشروط المقررة، يمكنه تجديد الامتياز عند انقضائه لمدة أخرى، وإما أن تتنازل له الإدارة المعنية بمقابل مالي بعد المعاينة انتهاء المشروع من الجهات أو السلطات المؤهلة قانونا .

ثانيا: في إطار قوانين المالية اللاحقة لقانون ترقية الاستثمار رقم: 93-12

1- قانون المالية لسنة 1994، حدّدت المادة 117 من المرسوم التشريعي رقم: 93-18، المتضمن قانون المالية لسنة 1994 إجراءات وكيفيات التنازل²؛ إذ استبدل إجراءات التنازل

¹-راجع دفتر الشروط النموذجي المتعلق بمنح امتياز أراضي أملاك الدولة لإنجاز الاستثمارات في المناطق الخاصة، مرفق بالمرسوم التنفيذي رقم: 94-322، مرجع سابق.

²-جاء في مضمون أحكام المادة 117 من المرسوم التشريعي رقم: 93-18، المؤرخ في 29 ديسمبر 1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1994، (ج ر، العدد 88، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 1993)، ما يلي: "يمكن أن تُمنح هيئات عمومية أو معترف بمنفعتها

بالتراضي على أراضي الأملاك الوطنية الخاصة، بطريقة جديدة للاستغلال، وهي عقد الامتياز مع إمكانية تحويله إلى تنازل، وإن هذا الامتياز يمنح لصاحبه الحق في الحصول على رخصة البناء وفقا للتشريع المعمول به، وكذا احتمال تحويله إلى تنازل يتحدد ذلك عن طريق التنظيم.

كما تمّ بموجب المادة 118 من القانون نفسه، إلغاء المادة 161 من القانون رقم: 91-25 المتضمن قانون المالية لسنة 1992، والتي حدّدت إجراءات وكيفيات التنازل واستبداله بطريقة جديدة للاستغلال، وهي عقد الامتياز مع إمكانية تحويله إلى تنازل، كما سبق ذكره.

جاء هذا التحوّل نظرا للنتائج السلبية التي نتجت عن تطبيق التنازل المباشر لصالح المستثمرين، وبذلك عوّضت فكرة الشرط الفاسخ في عقد التنازل بفكرة الامتياز الذي قد يتحوّل بعد ذلك إلى تنازل بعد إنجاز المشروع الاستثماري، وعلى هذا الأساس؛ فإنّ القرار الإداري المتعلق بمنح امتياز على أراضي الأملاك الوطنية الخاصة والخاضع للإشهار بالمحافظة العقارية، لا يمنح للمستفيد إلا حق انتفاع فقط، ويمنعه من إبرام كل تصرف ناقل للملكية.

2- قانون المالية لسنة 1996¹، والذي نصّ على أنّ عقد المنح "قاصدا الامتياز" بإمكانه التحوّل إلى عقد تنازل، وذلك في إطار ترقية الاستثمار المقرّر للتنمية الوطنية، وأن تمنح أراضي تابعة للأملاك الوطنية الخاصة لصالح المستثمرين لإنجاز مشاريعهم الاستثمارية، ويخوّل هذا العقد لصاحبه بموجب المادة 2/148 من الأمر رقم: 95-27، المتضمن قانون المالية لسنة 1996 سالف الذكر، الحق في الحصول على رخصة للبناء طبقا للتشريع المعمول به، ولتفادي مشكل القروض المالية أو نقص السيولة النقدية من جراء رفض المؤسسات المالية منح المستثمرين قروضا مالية، وبسبب عدم توفرهم على عقود ملكية على أراضيهم؛ فقد أقرّ المشرّع لأول مرة حقّ المستثمر في رهن القطعة الأرضية الممنوحة لصالح هيئة القرض؛ حيث يخوّل القانون حق تأسيس رهن لصالح هيئات القرض على القطعة الممنوحة، يشمل الحق العينيّ العقاري الناجم عن المنح،

العمومية وجمعيات ليس لها طابع سياسي ومؤسسات عمومية ذات طابع اقتصادي وأشخاص طبيعيون أو معنويون خاضعون للقانون الخاص، أراض تابعة للأملاك الخاصة بالدولة من أجل سد حاجيات تكتسي على الخصوص، طابع المنفعة العمومية ولا سيما إنجاز مشاريع التجهيز أو الاستثمار المقررة في إطار سياسة التنمية الوطنية.

يخول المنح المذكور في الفقرة السابقة، المستفيد منه، الحق في الحصول على رخصة البناء طبقا للتشريع المعمول به.

وستحدد عن طريق التنظيم إجراءات المنح وكيفياته وأعباؤه وشروطه، وكذلك احتمال تحويل المنح إلى تنازل".

¹- الأمر رقم: 95-27، المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، المتضمن قانون المالية لسنة 1996، (ج ر، العدد 82، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1995).

وكذا على البنائيات المشيئة عليها، وهذا لضمان القروض الممنوحة خصيصا لتمويل المشروع المقرر.

ورغم أن هذا النص قد أكد أنه يمكن تحويل عقد المنح إلى تنازل عن طريق التنظيم، إلا أنه، لم يصدر فيما بعد لتوضيح إجراءات والشروط المتبعة لتحويل هذا المنح إلى تنازل¹.

3- قانون المالية لسنة 1998:

عدلت المادة 117 من الأمر رقم: 95-27 المتضمن قانون المالية لسنة 1996، مجددا بموجب المادة 51 من القانون رقم: 97-02 المتضمن قانون المالية لسنة 1998، وخص هذا التعديل صيغة منح الامتياز؛ حيث إنه وفي إطار هذا القانون يتم إبرام عقد الامتياز بطريقتين، إما بالمزاد العلني، أو بالتراضي².

الطريقة الأولى: إبرام عقد الامتياز عن طريق المزاد العلني: يمكن منح الامتياز على الأراضي الوطنية الخاصة التابعة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع عمومية بصفة أصلية، وكقاعدة عامة عن طريق المزاد العلني، وذلك لفائدة هيئات عمومية أو معترف بمنفعتها العمومية، أو إلى الجمعيات التي لا تتسم بالطابع السياسي والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي أو أشخاص طبيعيين أو اعتباريين خاضعين للقانون الخاص³، على أنه يمكن أن يتحول المنح بالامتياز إلى تنازل، وذلك بناء على طلب من صاحب حق الامتياز فور الانتهاء من المشروع الاستثماري، ومع مراعاة الأحكام القانونية في مجال التنازل على الأملاك الوطنية الخاصة، كما يمكن لصاحب حق الامتياز طلب تحويل حق الامتياز إلى تنازل في أجل أقصاه سنتان (02) بعد الأجل المنصوص عليها في عقد الامتياز لانتهاء من المشروع الاستثماري؛ أي بعد الإنجاز الجزئي فقط للمشروع.

الطريقة الثانية: إبرام عقد الامتياز عن طريق التراضي: حيث إنه وبصفة استثنائية يمكن أن يتم التنازل أو المنح بامتياز على الأراضي الوطنية الخاصة التابعة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع بالتراضي بفائدة الاستثمارات المستفيدة من المزايا المحددة بموجب التشريع والتنظيم المعمول به، غير أنه وفي غياب التنظيم المحدد لشروط وكيفيات تطبيق هذا التراضي، شهدت هذه الفترة العديد

¹-كريمة شايب باشا، مرجه سابق، ص.118.

²-راجع المادة 51 من القانون رقم: 97-02، المؤرخ في 31 ديسمبر 1997. المتضمن قانون المالية لسنة 1998، (ج ر، العدد 89، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1997).

³-انظر: المادة 51 من الأمر رقم: 95-27، مرجع سابق.

من التلاعبات، مما أدى بالإدارة المركزية لإصدار بقرقيات مستعجلة في الموضوع؛ حيث صدرت تعليميتان وزاريتان عن وزير المالية، التعليمية الوزارية الأولى تحت رقم: 1316 مؤرخة في 14 مارس 2001¹، والتعليمية الوزارية الثانية تحت رقم: 1873 مؤرخة في 14 أبريل 2001، تتضمنان تجميد طريقة التراضي مع إلزام مديري الأملاك الوطنية بعدم تنفيذ قرارات المنح بالامتياز عن طريق التراضي².

ثالثا: في إطار الأمر رقم: 06-11 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن

الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية

لقد صدر الأمر رقم: 06-11 سالف الذكر؛ ليحدد شروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، الذي بدوره أكد إمكانية تحويل الامتياز قانونا إلى تنازل، وذلك بطلب صاحب الامتياز بشرط الإنجاز الفعلي لمشروع الاستثمار ووضعه في الخدمة، وفقا لبنود وشروط دفتر الأعباء المحدد عن طريق التنظيم، وبعد أن تتأكد من ذلك قانونا الإدارات والهيئات المؤهلة.

وتطبيقا لأحكام الأمر 06-11، صدر المرسوم التنفيذي رقم: 07-121 المتضمن تطبيق أحكام هذا الأمر، الذي أوجب أن تكون الأوعية العقارية التي يمكن أن تكون محل حق امتياز أو تنازل في إطار هذا المرسوم:

• تابعة للأملاك الخاصة للدولة.

• غير مخصصة وليست في طور التخصيص لفائدة مصالح عمومية تابعة للدولة لتلبية

حاجياتها، واقعة في قطاعات معمر أو قابلة للتعمير، كما هو محدد في أدوات الهيئة والتعمير.

أما فيما يخص صيغة منح الامتياز فهي كما يلي:

1- عن طريق المزاد العلني المفتوح أو بالتعهدات المختومة عندما تكون واقعة على مستوى:

• بلديات ولايات الجزائر وعنابة وقسنطينة ووهران.

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

¹ -تعليمية من وزير المالية إلى المدير العام للأملاك الوطنية ومديري أملاك الدولة، يطلب فيها موافاته بالجدول الملخصة لكل المشاريع الاستثمار الموافقة عليها من قبل لجان تدعيم وتمركز وترقية الاستثمار CALPI موضوع منح حق امتياز مرخصة بقرارات الولاية، والتي هي حاليا محل عقود قيد الانتظار على مستوى مصالح أملاك الدولة، مؤرخة في 14 مارس 2001، منشورة ضمن مجموعة النصوص (التعليمات والمنشورات والمذكرات الخاصة بأملاك الدولة والحفظ العقاري)، الصادرة عن المديرية العامة للأملاك الوطنية.
² - المرجع نفسه.

• بلديات مقر الولاية في الهضاب العليا.

2- عن طريق التراضي، وعلى أساس إتاحة إيجارية سنوية تحددها إدارة أملاك الدولة عندما تكون واقعة خارج البلديات المبينة سابقا، وفي بلديات ولايات جنوب البلاد.

إذ يمكن للمجلس الوطني للاستثمار منح الامتياز بالتراضي للأراضي التابعة لأمالك الدولة مهما كان موقعها والموجهة لمشاريع الاستثمار، مستفيدة من نظام الاتفاقية وفقا لأحكام الأمر رقم: 03-01 وطبقا للمادة 11 من الأمر رقم: 11-06 سالف الذكر.

ويحول الامتياز الممنوح لمدة عشرين (20) سنة قابلة للتجديد قانونا إلى تنازل بمجرد إنجاز مشروع الاستثمار، وفقا للبنود والشروط المنصوص عليها في دفتر الشروط وبطلب من المستفيد، شريطة الإنجاز الفعلي للمشروع وبدء النشاط.

تجر الإشارة إلى أنّ المشرّع الجزائري جمع في هذا القانون بين التنازل والامتياز، دون أن يحدد الحالات التي يتم فيها التنازل والحالات التي يتم فيها الامتياز، مما يجعل الأمر مبهما، غير أنّ التطبيق العملي لهذا القانون كان محدودا؛ بل منعما لأنه صدر في شهر أوت 2006 وصدرت نصوصه التنظيمية في أبريل 2007، وجُمد العمل به في بداية 2008؛ ليتم إلغاؤه في سبتمبر من السنة نفسها، مما يدفعنا إلى القول بعدم تطبيقه، ولا سيما بالنسبة للشق المتعلق بالتنازل¹.

¹ - محمود سرود، مرجع سابق، ص.57.

المبحث الثاني: استغلال العقار الصناعي خلال الفترة اللاحقة لصدور الأمر رقم: 04-08

عقد الامتياز غير القابل للتنازل

حاول المشرع الجزائري من خلال إصدار الأمر رقم: 04-08 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، تعديل شروط وكيفيات استغلال العقار الصناعي بالتركيز أكثر على حماية الأملاك الخاصة التابعة للدولة في أن توجه توجيهها سليما وتستغل استغلالا أمثل، وأن يتم تجسيد الكفاءة الاقتصادية، الفعالية والرقابة، كمؤشرات أساسية للإدارة الرشيدة للعقار الصناعي؛ فقد كان لا بد من أن يتم اتخاذ القرار السياسي بالمباشرة في الاعتماد على أحسن العقود وأنفعها؛ حيث اهتدى المشرع إلى فكرة جديدة لاستغلال العقار الصناعي، والتي من شأنها أن تكون بديلا للتشريعات السابقة في هذا المجال تتمثل في الامتياز غير القابل للتنازل.

فبعدما كان الامتياز في السابق ينتهي بطريق التنازل عن العقار الصناعي لصاحب المشروع الاستثماري، جاء الإطار القانوني الجديد الذي ينظم استغلال العقار الصناعي، والمتمثل في الأمر رقم: 04-08 سالف الذكر؛ ليضع حدا للتنازل عن هذه الحافطة العقارية حفاظا على الجيوب العقارية للدولة وتحقيق العدالة بين الأجيال الحالية والمستقبلية؛ بتمكين هذه الجيوب من الاستفادة من المزايا نفسها في إطار التنمية المستدامة التي أصبحت محورا أساسيا في كل عملية تنموية¹.

ويقوم المستثمر بتوظيف أمواله في إنجاز مشروعه عوض شراء وعاء عقاري باهض الثمن، مما يمنح للدولة فرصة ضمان التسيير العقلاني والمحافظة المستدامة لثروة غير متجددة. سنقوم في هذا الجزء من الدراسة بالتطرق للضوابط القانونية والإجرائية لمنح الامتياز غير قابل للتنازل الوارد على العقار الصناعي (المطلب الأول)، ثم نتناول هذه الصيغة الوحيدة لاستغلال العقار الصناعي في مقارنة تقييمية، وفق مؤشرات الحوكمة (المطلب الثاني).

¹ -عبد الحميد لمين، (التراضي أسلوب وحيد لمنح الامتياز على العقار الصناعي الموجه للاستثمار في الجزائر)، المجلة الشاملة للحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، المجلد 1، العدد 2، سبتمبر 2021، ص.52.

المطلب الأول: الضوابط القانونية والإجرائية لمنح الامتياز غير قابل للتنازل الوارد على

العقار الصناعي

في سياق المجهودات التي ظلت السلطات العمومية تبذلها قصد تشجيع الاستثمار والإسهام في تحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي للبلاد، تم وضع عدة نصوص قانونية كان من شأنها إيجاد الإطار القانوني الأكثر ملاءمة لعلميات الاستثمار؛ فجاءت عدة قوانين ذات الصلة باستغلال العقار الصناعي؛ لكنها تحمل في طياتها بعض الثغرات انعكست سلبا على المجهود الاستثماري. ولعل إصرار السلطات العمومية على البحث عن الصيغة المثلى لاستغلال العقار الصناعي، أدى بالمشروع إلى الاستغناء عن العقود السابق دراستها والإرساء على نوع معين يعدّ كآلية وحيدة لاستغلال العقار الصناعي، وهي نظام الامتياز غير القابل للتنازل¹.

سيتم التطرق للضوابط القانونية والإجرائية لعقد منح الامتياز غير القابل للتنازل في إطار الأمر رقم: 04-08، الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمولاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، الذي ألغى جملة وتفصيلا أحكام الأمر رقم: 11-06 سالف الذكر، وأحكام المادة 82 من قانون المالية لسنة 2008²، ملغيا بذلك كل إمكانيّة لتحوّل الامتياز إلى عقد تنازل.

حيث أنه وتطبيقا لأحكام الأمر رقم: 04-08 سالف الذكر، أصدر المشروع الجزائري

مرسومين تنفيذيين:

* **المرسوم التنفيذي رقم: 09-152**، يحدّد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي

التابعة للأمولاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية³، والذي أوجب أن تكون الأوعية العقارية التي يمكن أن تكون محلّ امتياز في إطار هذا المرسوم:

• تابعة لأمولاك الخاصة للدولة.

¹- كريمة شايب باشا، مرجع سابق، ص. 120.

²- القانون رقم: 07-01، المؤرخ في 30 ديسمبر 2007، يتضمن قانون المالية 2007، (ج ر، العدد 82، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 2007).

³- المرسوم التنفيذي رقم: 09-152، المؤرخ في 02 ماي 2009، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأصول المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية المستقلة وغير المستقلة المحلة والأصول الفائزة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، (ج ر، العدد 27، الصادرة بتاريخ 06 ماي 2009).

• غير مخصّصة وليست في طور التخصيص لفائدة مصالح عمومية تابعة للدولة لتلبية حاجياتها.

• واقعة في قطاعات مُعمّرة أو قابلة للتعمير؛ كما هو محدّد في أدوات التهيئة والتعمير، باستثناء المشاريع الاستثمارية التي يستلزم مركزها خارج هذه القطاعات بسبب طبيعتها.

* **المرسوم التنفيذي رقم: 09-153**، الذي يحدّد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأصول المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية المستقلة وغير المستقلة المحلّة والأصول الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وبموجب هذه النصوص التطبيقية تكون القطع الأرضية المتوفرة والموجّهة لإنجاز مشاريع استثمارية محلّ منح امتياز لمدة أداها ثلاث وثلاثون سنة (33) سنة قابلة للتجديد مرتين وأقصاها تسع وتسعون (99) سنة، ويمنح الامتياز على أساس دفتر أعباء عن طريق المزاد العلني المفتوح أو المقيد أو يمنح الامتياز بالتراضي.

نظام الامتياز غير القابل للتنازل لنظام تشاركي؛ حيث تتقاسم الدولة مع المتعامل الاقتصادي هدفا مشتركا هو التنمية الصناعية؛ فهو يسمح للمستثمر باستخدام واستغلال العقار الصناعي دون أن يكون مُجبرا على توظيف جميع رؤوس أمواله في الوعاء أو الأصل العقاري مما قد يُرهقه من الناحية المالية، وفي الوقت نفسه يجسّد هذا النظام سياسة تدبير عقلائي؛ لأنّ العقار الصناعي يمثل ثروة عمومية عقارية غير متجددة¹، يمنح في هذا الإطار الامتياز الوارد على العقار الصناعي بموجب أحكام الأمر رقم: 08-04 سالف الذكر، عن طريق المزاد العلني (الفرع الأول)، وعن طريق التراضي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: منح الامتياز الوارد على العقار الصناعي عن طريق المزاد العلني

جعل الأمر رقم: 08-04 والمرسوم التنفيذي له رقم: 09-152، منح الامتياز عن طريق المزاد العلني القاعدة الأساسية لمنح حق الامتياز على الأملاك الخاصة للدولة الموجهة لإنجاز المشاريع الاستثمارية، وقد حدّد نموذج دفتر الشروط المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم: 09-152، البنود والشروط على منح الامتياز عن طريق المزاد العلني على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة الموجهة لإنجاز المشاريع الاستثمارية، والذي تضمن في أحكامه تعريفات لمختلف صيغ منح الامتياز.

¹ - أسماء منصور، مرجع سابق، ص.200.

أولاً: أنواع المزاد العلني

بالنسبة لأسلوب المزاد العلني، يقوم الوزراء المختصون قطاعياً أو الوالي المختص إقليمياً باختيار نمط الامتياز بالمزاد العلني المفتوح أو المحدود، وعندما يتعلق الأمر بقطعة أرض تابعة للدولة، تم إسناد تسييرها إلى هيئة عمومية مكلفة بالضبط والوساطة العقارية، يرخص منح الامتياز عن طريق المزاد العلني المفتوح أو المحدد باقتراح من هذه الهيئة بناء على قرار من الوزير المكلف بترقية الاستثمارات¹.

إن طلب العروض أو المزاد العلني هو إجراء يستهدف الحصول على عروض من عدة متعهدين منافسين مع تخصيص الصفقة دون مفاوضات، للمتعهّد الذي يقدم أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، استناداً إلى معايير اختيار موضوعية، تعدّ قبل إطلاق الإجراء، يمكن أن يكون المزاد العلني مفتوحاً أو محدوداً².

■ **المزاد العلني المفتوح:** يقصد بالمزاد العلني المفتوح بموجب المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم: 09-152 سالف الذكر: "عرض الامتياز عن طريق المنافسة لكل شخص طبيعي أو معنوي يرغب في الاستفادة من الامتياز على الأرضية المعنية، وذلك لإنجاز مشروع استثماري وفقاً لقواعد التهيئة والتعمير المطبقة"³.

■ **المزاد العلني المحدود:** أما المزاد العلني المحدود فيُقصد به بموجب المادة 3 من المرسوم نفسه: "عرض الامتياز عن طريق المنافسة على أرضية موجهة لمشروع استثماري ذي طبيعة محددة مسبقاً وفق الحاجيات الاجتماعية والاقتصادية وإمكانية الاستفادة من نقل التكنولوجيا، والذي يشارك فيه المستثمرون الذين تتوفر فيهم بعض شروط التأهل فقط"⁴.

يمكن أن يشارك في عملية المزاد العلني كل شخص طبيعي أو معنوي من جنسية جزائرية أو أجنبية:

● حامل لمشروع استثماري.

● يثبت موطناً أكيداً.

¹-انظر: المادة 5 من الأمر رقم: 08-04، مرجع سابق.

²-المادة 40، المرسوم الرئاسي رقم: 15-247، مرجع سابق.

³-المادة 2، المرسوم التنفيذي رقم: 09-152، مرجع سابق.

⁴-المادة 3، المرجع نفسه.

•يثبت يسره على الوفاء ماليا.

•يتمتع بحقوقه المدنية¹.

ثانيا: الترخيص بمنح الامتياز بالمزاد العلني

لقد كرس المرسوم التنفيذي رقم: 09-152 سالف الذكر، وبموجب أحكام المادة 4 منه، قاعدة تدخّل الوزراء المختصين قطاعيا أو الوالي؛ للترخيص بمنح الامتياز عن طريق المزاد العلني؛ فيرخص بمنح الامتياز عن طريق المزاد العلني، المفتوح أو المحدود بقرار من:

- الوزير المكلف بالسياحة، وباقتراح من الهيئة المكلفة بتسيير منطقة التوسع السياحي، عندما تكون القطعة الأرضية التابعة للدولة موجودة داخل منطقة التوسع السياحي.

-الوزير المكلف بترقية الاستثمارات، وباقتراح الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، عندما يتعلق الأمر بقطعة أرض تابعة للدولة، تمّ إسناد تسييرها إلى هذه الوكالة.

- الوزير المكلف بتهيئة الإقليم وباقتراح من الهيئة المكلفة بتسيير المدينة الجديدة، عندما تكون القطعة الأرضية التابعة للدولة موجودة داخل محيط مدينة جديدة.

- الوالي بناء على اقتراح من لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات، عندما تكون القطعة الأرضية التابعة للدولة موجودة خارج محيطات مناطق التوسع السياحي والمدن الجديدة وغير تابعة للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري².

ثالثا: إجراءات منح الامتياز بالمزاد العلني

يتمّ منح الامتياز عن طريق المزاد العلني، إما عن طريق المزادات الشفوية، وإما بالتعهدات المختومة، ويعلن قبل ثلاثين (30) يوما على الأقل عن طريق ملصقات وإعلانات تُنشر في يوميتين وطنيتين مرتّتين على الأقل، وعند الاقتضاء بأية وسيلة إخبارية أخرى تتضمن جميع تفاصيل المزاد، ولقد حدّد دفتر الشروط الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم: 09-152، وكذا دفتر الشروط الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم: 09-153 إجراءات المزادات الشفوية، وكذا إجراء التعهدات المختومة³؛ حيث يتضمن الإعلان وجوبا:

¹-المادة 4، نموذج دفتر الشروط الذي يحدد البنود والشروط المطبقة على منح الامتياز عن طريق المزاد العلني للقطع الأرضية التابع للأماكن الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، المرفق بالمرسوم 09-152، مرجع سابق.

²-المادة 5 من الأمر رقم: 08-04، مرجع سابق.

³-راجع المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم: 09-152، مرجع سابق.

•التعيين الدقيق والمفصل للقطعة الأرضية ومساحتها ونظام التعمير المطبق والثلث الأدنى المعروف، وكذا مدة الامتياز.

•مكان إجراء المزاد.

•تحديد تاريخ المزادات الشفوية أو تاريخ آخر أجل لإيداع التعهدات المختومة، وكذلك تاريخ فرز هذه التعهدات المختومة.

يجب على كل شخص يريد المشاركة القيام بما يلي:

- إعداد ملفّ يحتوي على بطاقة تقنية وصفية للمشروع، البطاقة التقنية للأصل العقاري المختار.

- سحب دفتر الشروط على مستوى مديرية أملاك الدولة الموجود في دائرة اختصاصها الأصل العقاري.

- دفع كفالة مالية تمثل 10% من مبلغ السعر الافتتاحي على مستوى مفتشية أملاك الدولة المختصة إقليمياً، ويُخصم مبلغ الكفالة الذي يدفعه الشخص الذي **رسي** عليه المزاد من ثمن المزايمة، أما المزايدين الآخرين يردُّ لهم المحاسب الكفالة بناء على تقديم قسيمة الدفع أو وصله - إيداع الملف المكتمل على مستوى المديرية الجهوية للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري المختصة إقليمياً¹.

في هذا الصدد، ورد في تعليمية صادرة عن وزارة المالية مديرية أملاك الدولة أنه فيما يخصّ منح الامتياز عن طريق المزاد العلنيّ؛ فقد نصّ الأمر رقم: 08-04 السالف الذكر، على أنّ منح الامتياز الممنوح على القطع الأرضية التابعة للدولة، يكون مبدئياً حسب طريقة المزاد العلني المفتوح أو المحدود .

في هذا الإطار، لوحظت مواقف مختلفة؛ حيث بعض مديريات أملاك الدولة تختار طريقاً واحدة (المزايمة الشفوية أو التعهدات المختومة)، بينما تقوم مديريات أخرى بضمّ الطريقتين؛ أي (ضم المزايمة الشفوية والتعهدات المختومة)، وحول هذه الحالة الأخيرة، طُرحت عدة تساؤلات فيما يخصّ الموقف الواجب اتخاذه بين المزايدين، عن طريق التعهدات المختومة وهؤلاء الذين يشاركون

¹-المواد 7، 5، 4 من نموذج دفتر الشروط الذي يحدّد البنود والشروط المطبقة على منح الامتياز عن طريق المزاد العلني على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة الموجهة لإنجاز المشاريع الاستثمارية، المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم: 09-152، مرجع سابق.

في المزايدة الشفوية، كالإمكانيات المحتملة لإعطاء المتعاملين الذين ترشّحوا عبر الأظرفة المختومة، فرصة المشاركة في المزايدة الشفوية.

في هذا الشأن؛ فإنه في مجال المزايدات العمومية التي من الواجب أن تتميز بالشفافية التامة لضمان التثمين الأقصى للأموال العامة، ولا بد من تجنيد كل الإمكانيات لنجاح هذا النوع من العمليات.

وعليه يتعيّن اللجوء إلى وضع الإجراءات التالية حيز التنفيذ:

- إدراج ضمن الإعلانات العمومية التي ستُنشر وفقا لأحكام دفتر الشروط (إعلانات واسعة، احترام الآجال... الخ.)

- أنّ منح الامتياز يكون حسب الطريقة المشتركة والمنسقة للتعهدات المختومة والمزايدة الشفوية.

- أثناء حصة المزايدة، يتمّ قبل كل شيء القيام بالمزايدة الشفوية، مع إعلام كلّ الحاضرين بأنّ صاحب أحسن عرض ستكون له إمكانية اقتراح عرض أخير عند الانتهاء من فتح الأظرفة.

- أنّ المزايديين عن طريق التعهدات أو ممثليهم الشرعيين، والذين يكون حضورهم إجباريا أثناء الحصة، لهم الحق في المشاركة في المزايدات الشفوية؛ باقتراح عروض خاصة عندما يفوق مستوى المزايدات المبلغ الذي تتضمنه تعهداتهم المختومة.

- عند الانتهاء من المزايدة الشفوية، تشرع اللجنة في فتح الأظرفة المختومة (التعهدات المختومة).

- في حالة ما إذا كان أحسن عرض ناتج عن المزايدة الشفوية، يتعيّن التمسك بها، ولا يحق لأصحاب التعهدات المختومة الاحتجاج، بعد الفرصة التي مُنحت لهم لاقتراح عروض شفوية في الإطار التنافسي الذي يعد المبدأ الأساسي لطريقة "لصالح أحسن عارض".

- وفي حالة ما إذا تبين أنّ أحسن عرض ناجم عن التعهدات المختومة؛ فيستلزم منح إمكانية اقتراح عروض جديدة، ولكن بصفة محدودة وضمن الحصة العامة، لصاحب التعهد الأحسن، ولأحسن عارض شفوي.

-إنّ الشخص الذي سيتم اختياره، هو ذلك الشخص ما بين الإثنين، الذي يقدم أكبر عرض¹.

يتمّ إعداد العقد الإداري المتضمّن منح الامتياز على القطعة الأرضية لفائدة الراسي عليه المزداد من قبل مدير أملاك الدولة، بموجب قرار تفويض وزير المالية، وفي كلتا الحالتين يرخص بعملية منح الامتياز عن طريق المزاد العلني المفتوح أو المحدود عن الأصول المتبقية والأصول الفائضة، بما فيها الأراضي المتوفرة في المناطق الصناعية بقرار من الوزير المكلف بترقية استثمارات، بناء على اقتراح من الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري².

تتجسّد عملية حيازة القطعة الأرضية الممنوحة وبدء الانتفاع منها من المستفيد، من منح الامتياز عن طريق محضر يعده المدير الولائي لأملاك الدولة، بعد تسليم عقد الامتياز فوراً، ويجب على المستفيد من حق الامتياز أن يشرع في انطلاق مشروعه خلال المدّة المحدّدة في دفتر الشروط، ولا يجب تجاوزها ابتداء من تاريخ تسليم رخصة البناء، ويجب على المستفيد من حق الامتياز إنهاء الأشغال وتقديم المطابقة في أجل محدّد من تاريخ تسليم رخصة البناء³.

الفرع الثاني: منح الامتياز الوارد على العقار الصناعي عن طريق التراضي

أولاً: منح الامتياز بالتراضي كاستثناء

بالنسبة لمنح الامتياز استثناء عن طريق التراضي، لم يرد ضمن أحكام الأمر رقم: 08-04، سالف الذكر أيّ تعريف لأسلوب التراضي، مثلما تمّ تعريف أسلوب المزاد العلني. غير أننا نجد في أحكام قانون الصفقات العمومية باعتباره قانوناً مرجعياً لصفقات الهيئات العمومية، تعريفاً لأسلوب التراضي بأنه: "إجراء تخصيص صفقة لمتعامل متعاقد واحد دون الدعوة الشكلية إلى المنافسة"⁴.

بمعنى أنّ التراضي لا يمكن أن يكون مجالاً أو دعوة للمنافسة؛ بل يكون من خلال الاتفاق بين المصلحة المتعاقدة، التي تمثل السلطات العمومية في هذا العقد، والمتعاقد الذي يريد الحصول على العقار لإنجاز استثماراته عليها، من خلال إسقاط قواعد الصفقات العمومية في هذا الإطار⁵.

¹-تعليمية وزارة المالية رقم: 01258، مؤرخة في 8 فيفري 2010، المديرية العامة للأملاك الوطنية، مديريةية تثمين الأملاك التابعة للدولة (تعليمات، مذكرات ومناشير).

²- انظر: المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم: 09-152، مرجع سابق.

³-انظر: المادة 28، المرجع نفسه.

⁴-انظر: المادة 41 من المرسوم الرئاسي 15-247، مرجع سابق.

⁵-عبد الحميد لمين، مرجع سابق، ص.50.

يرخص مجلس الوزراء وباقتراح من المجلس الوطني للاستثمار بذلك، لمشاريع استثمار جاءت على سبيل الحصر في مضمون المادة 7 من الأمر رقم: 08-04 سالف الذكر، وهي:

- يكون لها طابع الأولوية والأهمية الوطنية.
- تشارك في تلبية الطلب الوطني على السكن.
- مُستحدثة بقوة لمناصب الشغل أو القيمة المضافة.
- تساهم في تنمية المناطق المحرومة أو المعزولة.

استنادا إلى ذلك يعدّ أسلوب التراضي أسلوبا استثنائيا في منح الامتياز على العقار الصناعي، إلى جانب الأصل المتمثل في المزاد العلني، وفي هذا الإجراء تجسيد عملي لمؤشري الشفافية والمساواة؛ باعتبار المزاد العلني إجراء قائما على مبادئ العلنية وتكافؤ الفرص، غير أنه ومن وجهة نظر اقتصادية، يعدّ أكثر تعقيدا من إجراء المزاد العلني؛ حيث تفضل السلطات العمومية من خلاله ترشيد استغلال العقار الصناعي على تشجيع فرص الاستثمار.

ثانيا: تكريس صيغة التراضي كأسلوب وحيد لاستغلال العقار الصناعي

لكن بعد عدة عمليات تجريبية لعرض العقارات في السوق خلال الثلاثي الأخير من سنة 2009 والثلاثي الأول من سنة 2010؛ فمن بين 56 أصلا يضمّ أراض ومبانٍ موزعة على 13 ولاية مقترحة لمنح حق الامتياز، تمّ منح الامتياز على 44 منها فقط؛ فهذه العقارات تغطي مساحة إجمالية تقدر بـ 647.025 م² مما يعني عدم رفض السوق لهذا العرض؛ بل تبنت الآليات القانونية التي توّطر الحصول على العقار؛ فقد تمّ سحب 709 دفا تر شروط، ومشاركة 217 مستثمرا في المزاد العلني بعد دفع الكفالة، وكذا التزايد المعتبر في قيمة الإتاوات الناتجة عن المزاد العلني ومستوى السعر الافتتاحي¹، إلا أنه ورغم هذه النتائج؛ فقد بدأت نسبة الإقبال الواسع والتنافس الشديد وسط المشاركين تقلّ بشكل ملحوظ؛ إذ تمّ تسجيل بطء في إجراءات منح العقار بالتراضي من جهة، وقلة الإقبال على صيغة المزاد العلني من جهة أخرى².

¹- عن المديرية العامة للوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، بين الارتياح والتحديات ANIREF VOICE، العدد 06، جويلية- سبتمبر 2010، ص. 10. متوفر على الموقع <https://www.aniref.dz>

²- جاء في مضمون تعليمية للمديرية العامة للأماكن الوطنية ما يلي:

"La mise en œuvre de ce dispositif a permis de relever d'une part, la lourdeur dans les procédures d'octroi

du foncier de gré à gré et d'autre part, le peu d'engouement au mode des enchères publiques.

Compte tenu de ce qui précède et dans le but de dynamiser l'investissement, les pouvoirs publics ont décidé d'introduire des dispositions nouvelles en matière d'accès au foncier et à l'immobilier public destiné à l'investissement.

Ainsi, le mode des enchères publiques est exclu et seul le mode de gré à gré doit être désormais retenu", Note n°07982, du 08 Août 2011, (mise en œuvre des nouvelles modalités de concession des biens immobiliers notamment ceux relevant du domaine privé de l'Etat destinés à la réalisation de projets d'investissement), publiée dans recueil de textes (instruction-circulaire -notes relatives au domaine et à la conservation foncière), Année 2011.

ونظرا لما أشرنا إليه، وبغية إنعاش الاستثمار، قررت السلطات العليا إدخال إجراءات جديدة في مجال الحصول على العقار الصناعي، هذه التدابير عدلت جذريا بعض أحكام الأمر رقم: 04-08 سالف الذكر بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2011.

جاء في مضمون المادة 15 قانون المالية التكميلي لسنة 2011 والمعدلة لأحكام المواد 3 و5 و9 من الأمر رقم: 04-08 سالف الذكر، على أن منح الامتياز على العقار الصناعي يكون على أساس دفتر الشروط عن طريق التراضي على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة¹. الملاحظ في أحكام هذه المادة أنّ المشرع الجزائري قد تراجع عن أسلوب المزاد العلني كآلية لمنح الامتياز على العقار الصناعي، وأبقى على أسلوب التراضي فقط، بعدما كان هذا الأخير أسلوبا استثنائيا في منح الامتياز على العقار الصناعي، إلى جانب الأصل المتمثل في المزاد العلني بنوعيه المفتوح والمقيد.

جاءت هذه التعديلات استجابة لمطالب منظمات أرباب العمل الذين لطالما انتقدوا صيغة المزاد العلني للحصول على العقار الصناعي، بحجة تشجيع هذه الصيغة لسلطة المال على حساب المستثمرين الحقيقيين، وخاصة أصحاب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تشكل إطار ريادة الأعمال في الجزائر²، وجاء في عرض الأسباب التي تدعم اعتماد أسلوب التراضي ما يلي:

* يعدّ وسيلة لتسهيل عملية الحصول على العقار لإنجاز المشاريع الاستثمارية والتخلص من الحواجز والعوائق البيروقراطية التي أثقلت كاهل المستثمرين، كون إجراءات المنح بالتراضي تتسم بالبساطة والسهولة، مقارنة بأسلوب المزاد العلني الذي يخضع لإجراءات طويلة ومعقدة وتكاليف كثيرة³.

¹ نصّت المادة 15 من القانون رقم: 11-11 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، مرجع سابق، على ما يلي: "يمنح الامتياز على أساس دفتر شروط، عن طريق التراضي على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة المتوفرة لفائدة المؤسسات والهيئات العمومية أو الأشخاص الطبيعيّة أو المعنوية الخاضعة للقانون الخاص، وذلك لاحتياجات مشاريع استثمارية ومع مراعاة احترام قواعد التصير المعمول بها".

² في هذا الخصوص ذكرت الأستاذة أكرون ما يلي:

"Par cette mesure, les pouvoirs publics ont accédé à une revendication récurrente des chefs d'entreprises qui ont toujours dénoncé les enchères publiques qu'ils soupçonnent de favoriser les puissances de l'argent, au détriment des véritables investisseurs et surtout des PME qui constituent la trame de l'entrepreneuriat en Algérie.", Y.Akroun, Op.cit., p.83.

³ -عبد الحميد لمين، مرجع سابق، ص.51.

* إن أسلوب المنح عن طريق المزاد العلني يجعل من العقار الصناعي الموجه لإنجاز الاستثمارات يبقى محصور ما بين أصحاب رؤوس الأموال والمؤسسات الكبيرة ويصعب الحصول عليه من قبل صغار المستثمرين والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة PME نظرا للمعيار المالي المعتمد لمنح الامتياز، ورسو المزاد على أعلى العطاءات ما بين المتنافسين، وهو ما يؤدي إلى استبعاد الفئات الصغيرة من المستثمرين من دخول المزايدة ، وهو ما جعل أحكام التشريع تعزز مبدأ تكافؤ الفرص لكل من يرغب في الحصول على العقار الصناعي لإنجاز استثماراته والمساهمة في بناء الاقتصاد الوطني من منطلق تكافؤ الفرص¹، وعليه فإن منح الفرصة لهؤلاء للحصول على العقار الصناعي بصيغة التراضي لا يؤثر على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص في الصفقات العمومية، حيث أن تدخل السلطات العمومية في هذه الحالة يدخل ضمن سلطتها التقديرية لإعادة التوازن بين المتعاملين الاقتصاديين وتقديم الدعم لصغار المستثمرين المهمشين في ظل اقتصاد السوق.

* كما يعتبر أسلوب التراضي طريق مباشر للسلطات العمومية في التعامل مع أصحاب المشاريع الاستثمارية من بعد مسافة واحدة كأصل عام، كما أنه يعد الوسيلة الأحسن للتحكم في استغلال العقار الصناعي والتخفيض من أسعاره خاصة في ظل المضاربة التي تشهدها أسعاره، إضافة إلى حماية العقار الصناعي من خلال السماح للدولة من حق استرجاعه في حالة إخلال المستفيد بالتزاماته أو عدم إنجاز مشروعه الاستثماري.

* إن التراضي يشكل أحسن سبيل لمتابعة الامتيازات الممنوحة لاسيما احترام دفتر الشروط النموذجي، وعند مخالفة بنوده يمكن إلغاء الامتياز الذي لا يمكن أن يكون إلا عن طريق القضاء. غير أن أسلوب التراضي ورغم هذه الإيجابيات المذكورة أعلاه والتي جاءت نتيجة تحليل للممارسات والإجراءات على أرض الواقع، يناقض مبادئ الحوكمة، التي تعتبر أسلوب المزاد العلني كقاعدة عامة أكثر تجسيدا لمؤشرات الشفافية، المساواة ومكافحة الفساد المالي والإداري، كما يعتبر الأجراء المفضل لدلى المتعاملين الاقتصاديين حيث يعبر عن تبني السلطات العمومية لسياسات تهدف إلى جذب وتشجيع الاستثمار، غير أنه يعدّ تفضيل لتشجيع الاستثمار على حساب ترشيد استغلال العقار الصناعي.

¹- عبد الحميد لمين، مرجع سابق، ص.51.

المطلب الثاني: مقارنة تقييمية لاستغلال العقار الصناعي وفق مؤشرات الحوكمة

نطلق في تحليلنا لمؤشرات الحوكمة في استغلال العقار الصناعي من سليات آلية التنازل عن العقار الصناعي وأثارها الكبيرة على سوق العقار والاستثمار بصفة عامة. فقد حاول المشرع الجزائري من خلال الأمر رقم: 08-04 سدّ جميع الفراغات التي كانت في القوانين السابقة، والتي أدت إلى استنزاف العقار الصناعي دون تحقيق المبتغى الذي وُجد من أجله (تشجيع الاستثمار)، وهو إقامة مشاريع استثمارية؛ حيث جعل الامتياز غير قابل للتنازل ومحدّد بمدة لا تتجاوز 99 سنة، ويمنح عن طريق المزاد العلنيّ كأصل عام، ولا يمنح عن طريق التراضي إلا في حالات محدودة بعد إجراءات معقدة، وبهذا يكون المشرع قد انتقل من فكرة التبذير إلى فكرة العقلانية، ولا سيما أنّ العقار الممنوح يبقى مملوكا للدولة، ويتمّ استرجاعه نهائيا بعد أجل أقصاه 99 سنة؛ ليبقي عقارا صناعيا غير قابل للتحويل إلى أغراض أخرى.

ويعدّ العقار الصناعي أحد أبرز العوائق التي يواجهها المستثمرون في الجزائر؛ إذ أشارت دراسة البنك الدولي إلى أنّ 37% من المستثمرين يبحثون عن العقار، من أجل إنجاز مشروعهم الاستثماري، وأنّ 13% منهم يرون أنه العائق الرئيس الذي يواجههم، و20% من المؤسسات الاقتصادية تنتظر أكثر من أربع (04) سنوات للحصول على العقار¹.

إنّ نظام الامتياز يعد تصرفا إداريا تعاقديا غير ناقل للملكية، يجعل العقار الصناعي خاضعا لحماية قانونية خاصة، وذلك بمنع التصرف فيه والحجر عليه أو اكتسابه بالتقادم؛ أي إنه غير قابل للتنازل عنه لصالح المستثمرين سواء محليين أو أجنبيين².

من خلال تطرّقنا لمختلف صيغ استغلال الواردة على العقار الصناعي باختلاف مكوناته، والتي لجأ إليها المشرع الجزائري، واستقراره في آخر المطاف على صيغة موحّدة تخصّ جميع مكونات حافظة العقار الصناعي، سنتناول في هذه الجزء من الدراسة ووفق مؤشرات الحوكمة، تقييم مدى تكريس صيغة الامتياز غير قابل للتنازل لهذه المؤشرات، ولا سيما التقنية والفنية منها، كمؤشر الرقابة، الكفاءة والفعالية.

¹- ناجي بن يوسف، تحليل وتقييم مناخ الاستثمار في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة منتوري قسنطينة، 2006-2007، ص.249.

²- مصطفى معطى الله، (نظام الامتياز كألية لاستغلال العقار الصناعي في الجزائر)، مجلة القانون العقاري والبيئة، جامعة مستغانم، المجلد 4، العدد الأول، جانفي 2016، ص.9.

الفرع الأول: دور نظام الامتياز في تكريس مؤثر الرقابة في استغلال العقار الصناعي

إن احتفاظ الدولة بملكيّة العقار الصناعي يجعلها تتدخل كمراقب وضابط للعقار، ممّا يساعدها في تحقيق التنمية الاقتصادية، عن طريق احتفاظها بالعقارات للأجيال المستقبلية، تجسيدا للتنمية المستدامة، وذلك عن طريق فرض رقابتها بالتراخيص الواجب الحصول عليها، مع إمكانية توقيع الجزاءات كالفسخ، حق تعديل العقد، حق الرقابة والمتابعة وسلطة توقيع العقاب، في حالة الإخلال بقواعد السوق العقارية أو عدم احترام وتنفيذ بنود دفتر الشروط الذي قدّمه المستثمر للاستفادة من حق الامتياز؛ بأن تسترجع أملاكها بدون مقابل.

فطريقة الامتياز القائمة على ملكية الدولة للعقار الصناعي، تساهم في تحقيق التنمية المستدامة التي تقوم على تحقيق العدالة بين الأجيال؛ بأن يتوفر للأجيال القادمة الثروات الطبيعية التي تحقّق لهم الفرص لتلبية احتياجاتهم مثل الجيل الحالي، مع ترشيد استخدام الموارد الطبيعية لضمان استدامة التنمية¹.

إن استغلال العقار الصناعي على غرار باقي أصناف العقارات الأخرى يكتسب أهمية بالنسبة لمالك هذا العقار، وكذا بالنسبة لمستغله وهو المستثمر؛ فالدولة من جهتها تريد المحافظة على العقار باعتباره ثروة غير متجدّدة، كما تريد ضمان تنفيذ المشاريع المزمع القيام بها، بالإضافة إلى محاربة المضاربة عليه، والمستثمر أو المستغل من جهته يريد الحصول على ضمانات للاستثمار في هذا المجال؛ فهناك مصلحتان مختلفتان نسبيا بين مالك العقار الصناعي ومستغله، لكنّ المصلحة المشتركة هي ضمان تحقيق المشروع الاستثماري ودخوله دورة الإنتاج أو مرحلة الإنتاج.

هذه التناقضات هي التي تحدّد السياسة الوطنية في مجال استغلال العقار الصناعي، والتي تسعى إلى حمايته من مختلف أشكال التلاعبات والمضاربات من جهة، وتشجيع المستثمرين عن طريق المنظومة القانونية للاستثمار من جهة أخرى، وعلى هذا اختلفت وتنوّعت طرق وكيفيات

¹ - كريمة كريم، (ملكية العقار الموجه للاستثمار وتحقيق التنمية المستدامة)، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس المدينة، المجلد 4، العدد 1، جوان 2018، ص. 281.

استغلال العقار الصناعي بتعاقب قوانين المالية وقوانين الاستثمار، وتباينت بين عقد التنازل بمفهومه التقليدي وبين عقد منح الامتياز كمفهوم جديد¹.

أولاً: دور نظام الامتياز في تفعيل الرقابة على استغلال العقار الصناعي

يتفق الفقه والقضاء الإداريان بأن الامتياز يضمن للإدارة بسط سلطتها لتمكّنها من مراقبة كل متعاقد معها، وبالتأكيد من حسن تنفيذه لما التزم به من واجبات، وذلك عن طريق دفاتر الشروط النموذجية.

فعقود الامتياز الإدارية تتميز عن العقود المدنية بالطابع الخاص، مناطه أن الإدارة تتمتع بامتيازات السلطة العامة التي تمكّنها من مراقبة المتعاقد معها من تنفيذ التزاماته التعاقدية، وكذلك توجيهه للتأكد من مدى مطابقة تنفيذ شروط العقد، وذلك من أجل تغليب المصلحة العامة للإدارة على مصلحة الأفراد الخاصة².

هذا الحق المقرّر للإدارة، يمكّنها من التحقق من أنّ المتعاقد معها، يقوم باستغلال العقار الصناعي حسب الغرض المنشود منه، ولا يُشترط أن يكون هذا الحق منصوصاً عليه في عقد الامتياز؛ إذ إنه مقرّر دون الحاجة إلى النصّ عليه؛ باعتباره من النظام العام ولا يمكن التنازل عنه من قبل الإدارة؛ بمعنى إذا تنازلت الإدارة في العقد عن حقها في مراقبة المتعاقد معها، كان الشرط باطلا مخالفاً للنظام العام.

تعلّق هذا الحق بالنظام العام، راجع إلى أنّ محلّ عقد الامتياز يتعلق باستغلال العقار من أجل إنجاز مشروع استثماري وتحقيق التنمية الاقتصادية؛ ممّا يُعين على تحقيق المصلحة العامة للسلطة المتعاقدة، ولما كانت هذه السلطة هي المسؤولة عن تحقيق مصلحتها في التعاقد، كان من المقرّر أن يكون هذا الحق في مراقبة العقار الصناعي؛ حتى لا ينحرف عن الهدف الذي خُصص من أجله.

في ضوء ما تقدّم من أحكام عامة تنتوّع صور الرقابة في عقد الامتياز في العقار الصناعي إلى عدة صور، منها أنّ السلطة المتعاقدة المانحة للامتياز تراقب العقار لتتأكد من أنّ صاحب

¹ -كريم حرز الله، (الآليات القانونية لاستغلال العقار الصناعي وطرق تقييمه)، مجلة الدراسات القانونية، جامعة المدينة، المجلد 1، العدد 1، جانفي 2015، ص.176.

² -شاكر أكباشي خلف، (سلطة الإدارة في مواجهة المتعاقد معها في تنفيذ عقد الأشغال العامة)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، العراق، 2008، ص. 230. متوفر على الرابط <https://iasj.net/iasj/pdf/34a3607b9211b800>

الامتياز يعمل وفق الشروط المنصوص عليها في العقد وفي دفتر الشروط النموذجي الملحق به، أم أنّ هناك خرقاً لأحد البنود العقدية من جانبه؛ كأن يتعلّق الأمر بعدم دفعه للإتاوة الإيجارية السنوية للعقار الممنوح، أو تأخّره في إنجازه للمشروع الاستثماري في المدة المتفق عليها في العقد، أو يقوم بتنازله عن العقار ويؤجره من الباطن (سراً) لشخص آخر دون علم الإدارة، أو عدم استغلاله للعقار موضوع الامتياز للغرض الذي خُصص لأجله، أو في حالة عدم احترامه لقواعد التعمير والمعايير البيئية¹.

ثانياً: نظام الامتياز يضمن ويحمي مصالح المستثمر

باعتبار العقار من أهم الثروات التي يقوم عليها الاستثمار؛ فقد تدخل المشرّع الجزائري لتحديد الحماية القانونية للملكية العقارية للمستثمر، أيّا كانت جنسيته ووطنياً أم أجنبياً؛ لإبعاد مخاوفه فيما يتعلّق بالمخاطر غير التجارية، وقد تم تكريس تلك الحماية دستورياً بموجب المادة 52 من دستور 1996، وأيضاً المادة 28 من قانون رقم: 90-25 سالف الذكر؛ فهي إذن مضمونة دستورياً ولا يتم نزعها إلا في إطار القانون مقابل تعويض قبلي عادل ومنصف.

فالدولة ملزمة بحماية أموال المستثمر؛ لكن يمكن تعديل القوانين والتشريعات التي لا تمسّ أصلاً بحقوق الأجنبي؛ لأن تلك النصوص لا تمنح لهم حقوقاً مكتسبة؛ بل قامت بوضعهم في مراكز تنظيمية عامة يجوز تعديلها بطريقة منحها نفسها².

من شأن تبسيط إجراءات منح الامتياز على العقار الصناعي بأسلوب التراضي تشجيع المستثمرين، والتي تُضاف إلى الامتيازات والضمانات الضريبية والقانونية والقضائية، وحتى المرتبطة بالملكية من أجل خلق الثقة والأمان لدى المستثمر³.

قام المشرّع بموجب الأمر رقم: 08-04 بالاحتفاظ بفكرة استغلال الأرض أو العقار عن طريق الامتياز لمدة تتراوح بين 33 سنة قابلة للتجديد على أن لا تتجاوز 99 سنة، مقارنةً بمدة 20 سنة قابلة للتجديد، التي كانت محدّدة سابقاً بموجب المادة 04 من الأمر رقم: 16-11 سالف

¹-مصطفى معطى الله، مرجع سابق، ص.10.

²-كريمة كريم، مرجع سابق، ص.285.

³-المرجع نفسه، ص.279.

الذكر، فحق الانتفاع بالعقار يستمر طيلة تلك المدة دون أن يمكن مراجعته أو الرجوع فيه إلا بحكم قضائي، وهو ما يعزّز فكرة الثبات والاستقرار القانوني¹.

إن سلطة الإدارة ضمن المعنى الواسع؛ أي (توجيه المتعاقد) قد ينصّ عليها في العقد ودفاتر الشروط أو في القوانين واللوائح، وحينئذ يجب إعمال النصوص التعاقدية أو اللائحة، أما إذا لم ينصّ على هذه السلطة التي تختلف باختلاف طوائف العقود؛ فهي تضيق بالنسبة لبعضها وتتسع بالنسبة لبعضها الآخر، وسلطة الإدارة في الرقابة مهما كان مصدرها؛ فهي سلطة ليست تطبيقية من القيود؛ بل لها حدود يتطلّب الوقوف عندها، وإلا أصبحت منظراً لسلطة أخرى أو أصبحت عملاً غير مشروع².

وفي عقود الامتياز الواردة على العقار الصناعي؛ فهي في نظرنا يجب أن تتسع لأهمية حماية محلّ العقد (العقار الصناعي)، غير أنها يجب أن تكون في إطار حماية الحقوق المكتسبة للمتعاقد معها (المستثمر) واستقرار مركزه القانوني؛ لما لهذه الأخيرة من تأثير مباشر على مناخ الاستثمار.

حيث إنّ التعاقد عن طريق نظام الامتياز؛ لاستغلال العقار الصناعي، يعدّ وسيلة تمكّن المستثمر من توطين مشروعه الاستثماري، بغية توظيف رأسماله الضخم واستخدامه من أجل تحقيق الربح، إلا أنّ من بين الأهداف التي يسعى المستثمر لتحقيقها جزاء تعاقد، مدى تمكّنه من الاستفادة من الحماية القانونية التي تقرّها التشريعات الداخلية للدولة المحضنة لهذه الاستثمارات على عقاراتها؛ حيث يتمكّن من إنجاز مشروعه الاقتصادي على العقار موضوع الامتياز بكلّ طمأنينة، ودون وجود أية مخاطر أو مخاوف قد تعرّضه إلى تضييع فرصته في تحقيق الربح.

لهذا حرص المشرّع الجزائري على إحاطة المستثمر المستغلّ للعقار الصناعي عن طريق الامتياز، بمجموعة من الضمانات أثناء قيامه بمشروعه الاستثماري عليه، وذلك بتمتّعه بمركز مستقر على الصعيد القانوني وبمركز امتيازي على الصعيد المالي.

يقصد بالضمانات القانونيّة؛ تلك الوسائل المقدّمة للمستثمر التي تكفل له حفظ حقوقه، ومشروعه الاستثماري، من أيّ خطر يهدّده أو يحدق به على العقار موضوع الامتياز، وتتنوع

¹ - المرجع نفسه، نفس الصفحة.

² - شاكر أكباشي خلف، مرجع سابق، ص.230.

الضمانات القانونية التي تقدمها السلطات الجزائرية للمستثمرين أثناء استغلالهم للعقار الصناعي إلى:

1- استغلال العقار الصناعي لمدة زمنية طويلة:

مدة عقد الامتياز الوارد على العقار الصناعي شبيهة بما يسمى في فرنسا بالإيجار الأنفنيوز "Le bail emphytéotique" ، وهو عقد إيجار عقاري لمدة زمنية طويلة تتراوح بين 18 سنة و 99 سنة، تتضمن تحويل الحقوق لصالح المستأجر مقابل دفع إتاوة، يلتزم المستأجر بموجب هذا العقد بتثمين العقار عبر استثماره وتطويره بطريقة مستديمة¹.

في الجزائر وبموجب المادة 4 من الأمر: 04-08 سالف الذكر، تكون الأراضي التابعة للأمالك الدولة الموجهة لاستقبال مشاريع استثمارية، محلّ الامتياز لمدة أداها ثلاث وثلاثون (33) سنة قابلة للتجديد وأقصاها تسع وتسعون (99) سنة.

تمنح هذه المدة نوعا من الأمن القانوني الحقيقي للمستثمر، خاصة وأنّ حق الامتياز لا يمكن إسقاطه إلا عن طرق القضاء، ممّا يحدّ من السلطة التقديرية للإدارة المتمتعة بامتيازات السلطة العامة لحماية للمصلحة العامة².

كما يمنح الامتياز طويل المدى للمستثمر شبه ملكية للعقار الصناعي؛ حيث يتمتع بجميع الحقوق المرتبطة بالملكية من استغلال وانتفاع باستثناء حق التصرف³.

¹ يعرف هذا النوع من العقود كما يلي:

"Le bail emphytéotique est un bail immobilier conclu pour une longue durée, entre dix-huit et quatre-vingt-dix-neuf ans, entraînant un transfert de droit réel au profit du preneur en contrepartie du paiement d'une redevance. Le bailleur confie son bien au preneur afin que ce dernier le mette en valeur en réalisant des investissements visant à améliorer ledit bien de façon durable." Consulté le 12/01/2022 sur: <https://www.dalloz.fr/dalloz>

² ذكرت الأستاذة أكرون في هذا الخصوص ما يلي:

"...Il jouit d'une réelle sécurité juridique puisque son droit de jouissance pérenne, ne peut être remis en cause, par la déchéance ou la résiliation, que pour manquement dûment constaté et sur décision de justice: Ce qui tempère le pouvoir discrétionnaire dont jouit légalement l'administration, en tant que représentant de l'Etat souverain et garant de l'intérêt général". Yakout Akroun, Op.cit., p.82.

³ - وأضافت:

"Les droits accordés au concessionnaire, font de lui un "quasi-proprétaire", puisqu'il jouit de toutes les prérogatives du propriétaire, à l'exclusion d'un seul attribut du droit de propriété, celui d'aliéner le bien concédé", Ibid., p.83.

2- التزام الدولة بتوفير الرخص الإدارية لصاحب الامتياز:

إنّ الجهة المختصة بإصدار هذه الرخص (رخصة البناء، رخصة الهدم..إلخ) هي الهيئات الإدارية المعنية بالاستثمار، وأنّ الحصول على هذه الرخص من مسؤولية الإدارة المانحة للامتياز؛ فهي بذلك ملزمة بتوفّر الرخص اللازمة لصاحب الامتياز والتي تسمح له باستغلال العقار؛ لأنه لن يتمكّن من البدء بتنفيذ العقد ما لم يحصل على هذه الرخص الإدارية، وإنّ الغاية من التزام السلطة المتعاقدة بتوفيرها هي السماح للمستثمر بأداء عمله دون عراقيل، والسماح له بإنجاز مشروعه الاستثماري ضمن المدة المتفق عليها في العقد.

في هذا الإطار حوّلت الإدارة للمستثمر صاحب الامتياز الحق في الحصول على رخصة البناء، كما يسمح له زيادة على ذلك بإنشاء رهن رسمي لصالح هيئات القرض على الحقّ العينيّ العقاري¹.

وفي هذا الصدد وقصد تسهيل مهمة صاحب الامتياز في إتمام الحصول على الرخص الإدارية وتبسيط إجراءاتها، أنشأ المشرع "الشباك الوحيد اللامركزي"، الذي يضمّ -كما تطرقنا إليه سابقا- ممثلي مختلف الإدارات والهيئات التي لها علاقة بمجال الاستثمار، والتي يمكن للمستثمر اللجوء إليها مباشرة دون تكبد عناء التنقل إلى مقراتها.

3- حق صاحب الامتياز في تملك المنشأة الصناعية المقامة على العقار:

أكدت المادة 13 من الأمر 08-04 بهذا الخصوص، حقّ المستثمر صاحب الامتياز في تملك المنشآت المقامة على العقار محلّ الامتياز، بعد إتمام المشروع الاستثماري؛ حيث جاء في مضمون المادة: "بعد إتمام المشروع الاستثماري، تكسّر إجباريا ملكية البنايات المنجزة من قبل المستثمر على الأراضي الممنوح امتيازها وجوبا بمبادرة من هذا الأخير وبعقد توثيقي". بالإضافة إلى ذلك، بإمكان صاحب الامتياز رهنُ هذه البنايات والمنشآت لضمان القرض المخصص لتمويل المشروع الاستثماري.

4- الاستفادة من تخفيضات إضافية على مبالغ الإتاوة الإيجارية للعقار:

والتي تدخل في إطار الامتيازات التي تمنحها السلطة العموميّة للمستثمرين لتشجيع الاستثمار، منها ما يتعلّق بالتخفيض على مبالغ الإتاوة الإيجارية للعقار.

¹ - انظر: المادة 11 من الأمر رقم: 08-04، مرجع سابق.

الفرع الثاني: تكريس مؤشرات الجودة والفعالية في استغلال العقار الصناعي

يشكّل العقار الصناعي أحد أهمّ معوقات نجاح الاستثمار؛ وذلك لسببين: الأول ندرة العقار والسبب الثاني هو ارتفاع سعر العقار الصناعي. هذه الوضعية فرضت على الدولة تسخير أملاكها الخاصة لوضعها في السوق العقارية من أجل توفير العقار للمستثمرين، قصد القضاء على ندرة العقار، وفي الوقت نفسه السيطرة على ارتفاع أسعار العقار الصناعي، من خلال رفع العرض لتلبية الطلب المتزايد والتحكم في الأسعار.

لكنّ هذا الحلّ الذي قرّره الدولة ينطوي على إشكال كبير يتمثل في التوفيق بين متناقضين، وهما تثمين الأملاك الخاصة للدولة ببيعها بأسعار تحقق الربح، باعتبارها تؤدي وظيفة امتلاكية ومالية، وتحفيز الاستثمار من جهة أخرى بتخفيض سعر العقار الصناعي¹.

وفي هذا الإطار اتخذت السلطات العمومية عدّة إجراءات، كخطوة مهمّة نحو حوكمة العقار الصناعي؛ حيث قرّرت إعادة تقييم العرض العقاري الصناعي (أولاً)، والبدء في إجراءات استعادة العقار الصناعي غير المستغل (ثانياً)، ووضعه في متناول المستثمرين الحقيقيين؛ إذ إنّ دفتر الشروط يتضمن حق الإدارة في استرجاع العقار في حالة ما لم تُحترم الشروط المتفق عليها.

أولاً: تثمين العقاري الصناعي من خلال إعادة التقييم

1. الضوابط الإجرائية في تقييم العقار الصناعي:

من الإجراءات التحضيرية قبل إجراء عملية الامتياز، وبعد التأكد من إلغاء التخصيص للعقار محلّ الامتياز، أو حتى عدم تخصيصه أصلاً لإحدى الهيئات والمصالح العمومية من قبل مديرية أملاك الدولة، تقوم هذه الأخيرة بجملة من الإجراءات أو الأعمال التي تسعى من خلالها إلى التحضير الجيد لعملية الامتياز.

أول إجراء يتم القيام به هو تحديد الطبيعة القانونية للعقار، وأصل الملكية للعقار الصناعي محلّ الامتياز، وذلك من خلال إنجاز تحقيق ميداني والبحث والتحري في أرشيف إدارة أملاك الدولة والمحافظات العقارية المختصة، وإذا تبين أنه تابع للأملاك الوطنية الخاصة للدولة يأتي بعدها إجراء ثانٍ وهو تقييم العقار.

¹ -راضية بن مبارك، (سعر العقار الصناعي بين تثمين الأملاك الخاصة للدولة وتحفيز الاستثمار؟)، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة 2، المجلد 5، العدد 1، ص.220.

يبدأ عمل مديرية أملاك الدولة بالزيارة الميدانية للعقار، والتي تعد من أهم مراحل الدراسة التقييمية؛ بحيث يجب على المقيم العقاري أن يسجل كل معلومة أو ملاحظة، وتحديد جميع المواصفات والخصائص التي يتميز بها العقار، والصنف والنوع الذي ينتمي إليه العقار.

حيث إنه لوحظ من خلال العرائض المودعة على مستوى الإدارة المركزية للأملاك الدولة، أنّ عدة أراض كانت موضوع منح امتياز بموجب عقود مشهورة تم منح الامتياز عليها ثانية، وهو ما كان سببا في نشوب نزاعات قضائية بين إدارة أملاك الدولة والمستفيدين، كان بالإمكان تفاديها لو تمّ التحقيق القانوني بكل صرامة، ومن هنا تظهر أهمية التحقيق المسبق من الطبيعة القانونية للقطع الأرضية الوجهة لإنجاز مشاريع استثمارية¹.

بعد حصر جميع المواصفات المتعلقة بالعقار وتحديد وضعيته القانونية، يشرع المقيم العقاري في تنفيذ أشغال التقييم؛ حيث تقوم إدارة أملاك الدولة بتحديد قيمة الإتاوة الإيجارية السنوية حسب السوق العقارية، والتي تمثل (20/1) من قيمة العقار محلّ الامتياز، ويتم تحيين هذه الإتاوة كل فترة إحدى عشرة سنة.

تخضع هذه الإتاوة الإيجارية السنوية التي تحددها مديرية أملاك الدولة لتخفيضات مهمة، وذلك لتشجيع الاستثمار وتنشيط الاستثمار المنتج ويطبق كما يلي:

❖ المشاريع المنجزة في ولايات الهضاب العليا والجنوب وفي البلديات المستفيدة من الصندوق الخاص بالتنمية الاقتصادية للهضاب العليا ومناطق الجنوب يمكن حق التنازل مقابل:

- 01 دج للمتر المربع لمدة 10 سنوات.

- بعد هذه الفترة يستفيد المستثمر من تخفيض بنسبة 50% من مبلغ الإتاوة.

❖ المشاريع المنجزة في ولايات الجنوب الكبير (اليزي، أدرار، تندوف، تمنراست):

- 01 دج للمتر المربع لمدة 15 سنة.

- بعد هذه الفترة يستفيد المستثمر من تخفيض بنسبة 50% من مبلغ الإتاوة الإيجارية.

¹-المذكرة الصادرة عن المديرية العامة للأملاك الوطنية رقم 01961 المؤرخة في 28 فيفري 2010، المتعلقة بصدر المرسوم التنفيذي رقم: 10-10 المتضمن تنظيم CALPIREF، منشورة في مجموعة النصوص (تعليمات- منشورات- مذكرات خاصة بأملاك الدولة والحفظ العقاري).

2- تكريس مؤشرات الجودة والفعالية من خلال تثمين العقار الصناعي:

تأكدت نيّة الدولة في تثمين العقار الصناعي، من خلال مختلف تعليمات المديرية العامة لأملاك الدولة؛ حيث أكد المدير العام للأملاك الوطنية من خلال التعليمات رقم 2037 المؤرخة في 18 أبريل 2005 المتعلقة بالتنازل و/أو منح حق الامتياز للأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة، أكد وجوب تثمين هذه الأملاك وقد جاء فيها: "أنه بالرغم من تعليمات المصلحة المركزية فإن أسعار التنازل ومبالغ الإيجار لا تعكس حقيقة السوق العقاري الحر، ومن ثمة فهي منخفضة بكثير عن القيم التجارية والإيجارية الحقيقية وهذا يخالف التعليمات المتكررة مرارا والرامية إلى ضرورة تثمين الذمة العمومية".

نلاحظ من خلال التعليمات أنّ المدير العام للأملاك الوطنية يرى أنّ القيمة التجارية (في حالة التنازل) والإيجارية (في حالة الامتياز) منخفضة رغم أنّ المستثمرين يرون العكس، وأن قيمة العقار الصناعي مرتفعة جدا¹.

إنّ تثمين العقار الصناعي عبر إعادة النظر في سعر العقار الصناعي، ينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار تأثر السعر بعدة عوامل، منها المتعلقة بطريقة الامتياز (الصيغة)، ومنها ما يتعلق بموقع العقار في حد ذاته.

فيما يخصّ صيغة الامتياز؛ فإنّ سعر العقار الصناعي يتأثر بأسلوب الامتياز، سواء كان المنح عن طريق المزاد العلني أو بالتراضي؛ فحسب التقارير الصادرة عن الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري؛ فإن طريقة المزاد العلني قد أثّرت في سعر العقار الصناعي وتسببت في ارتفاعه، مع العلم أنّ تحديد مبلغ الإتاوة السنوية يمثل ناتج عملية المزاد، ويكون السعر الافتتاحي 5% من القيمة التجارية التي تحددها مصالح أملاك الدولة.

فقد عرف السداسي الأول من سنة 2010 مثلا ارتفاعا كبيرا في أسعار سوق التنازل الذي يعرف دائما أسعارا متوسطة أعلى من الامتياز؛ فمعدل السعر فيه هو 5696 دج/م²، الحد الأدنى 1170 دج/م²، والحد الأعلى 21108 دج/م²، في حين الحد الأقصى مثلا بالنسبة لسوق الامتياز هو 11100 دج/م².

¹ - راضية بن مبارك، مرجع سابق، ص.223.

بعد الاعتماد على صيغة التراضي كأسلوب وحيد لمنح الامتياز على العقار الصناعي، وقع تغيير واضح في سعر العقار بمقارنة بين 2008 و 2010؛ فقد تسبب اعتماد المنح بالتراضي في انخفاض أسعار العقار؛ فمعدل السعر الوطني يدور حول 5015 دج/م²، وبذلك انخفض ب 13% بالمقارنة مع 2008، و 24% مقارنة مع 2010، وقد استمر معدل سعر العقار في الانخفاض سنة 2012؛ حيث قدر ب 4348 دج/م²¹

على ضوء أسعار العقار الصناعي لعام 2018، يتضح جليا أنّ متوسط السعر الوطني للعقار الصناعي في زيادة بنسبة 22%، مقارنة مع السعر الذي تمّ رصده في عام 2017؛ أي من 5518 دج/م² إلى 6730 دج/م²، وعلى الرغم من هذه الزيادة؛ فإنّ كفاءة الامتياز ما زالت تساهم في تلطيف الأسعار.

إنّ متوسط السعر للعقار الممنوح، من قبل المتعاملين العموميين، والذي يُمنح بقيمة السوق (خارج التخفيضات)؛ أي ما يعادل 5769 دج/م²، هو أقل من متوسط السعر للتنازلات التي أجراها الخواص، والتي تساوي 10081 دج/م²²، وبهذا يبقى السعر المقدم من قبل المتعامل العمومي أقل بكثير من أسعار السوق الحقيقية وينبغي إعادة تحيينها.

إنّ ما يُعاب على النصوص التشريعية المنظمة لاستغلال العقار الصناعي، اهتمامها بالامتيازات المالية والجبائية التي يستفيد منها المستثمر أكثر من اهتمامها بالانسجام بين النصوص القانونية مع حجم الاستثمار المراد القيام به، كما أنّ نظام الحماية الذي تبنته الجزائر من أجل استقطاب الاستثمارات التي تحقق التنمية الاقتصادية غير كاف؛ لأنّ غاية المستثمر بعد استفادته من تلك الضمانات والامتيازات هي الحصول على حماية فعالة للمشروع من كلّ المخاطر غير التجارية التي قد تمس بملكته العقارية.

فهل هذا يعني ضرورة اتباع ما انتهجته بعض الدول من منح المستثمر الأجنبي الحصول على حق التملك للمشروع الاستثماري، واضعة جانبا قضايا الاستقلال السياسي أو الاقتصادي التي أصبحت من الأيديولوجيات الكلاسيكية الجامدة التي لا مكان لها في هذا العصر، أم أنّ المشكل ليس في من يملك الأرض أو العقار، وإنما في كفاءة الاستغلال ومدى فعالية الضوابط القانونية

¹- راضية بن مبارك، مرجع سابق، ص.231.

²- المذكرة الظرفية للعقار الصناعي- السنة المالية 2018-، الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، متوفر على الموقع

<https://www.aniref.dz/index.php/ar/2020-01-27-10-03-45/2020-06-30-09-23-49>

ومطابقتها مع الواقع؛ فبقاء الأرض ملكا للدولة لا يعني استغلالها بطريقة فوضوية؛ بل لا بد من جعل النصوص تُشعر المستثمر بالأمان والاستقرار أثناء إنجازه لمشروعه واستغلاله¹.

ثانيا: التثمين من خلال استرجاع العقار الصناعي غير المستغل

تقرّر في إطار توفير العقار الصناعي كأساس لكلّ عمليات التنمية، استرجاع الدولة للمساحات العقارية التي سُلمت لمستثمرين صناعيين عن طريق الامتياز، والتي لم يتم استغلالها، لتوضع تحت تصرف مستثمرين آخرين.

في هذا السياق وُضع برنامج عمل على مستوى كل ولاية لتحديد مساحات هذه العقارات بغية استرجاعها، وهي الممنوحة للمستثمرين في إطار عقود الامتياز، بوضعها تحت تصرف المستثمرين الجادين الراغبين في إنجاز استثماراتهم، ممّن لم يتمكنوا من إيجاد مساحات لتجسيدها. وقد اقتضى هذا الإجراء:

- توجيه إندارات لكافة الصناعيين الذين يملكون عقارات صناعية غير مستغلة.
- فرض ضريبة على أصحاب العقارية الصناعية تقدر ب 3% من سعر العقار.
- الشروع في نزع العقارات غير مستغلة.

وتعمل إدارة أملاك الدولة على تطبيق إجراءات استرجاع كلّ عقار من المستثمرين المقاعسين وأشباه المستثمرين الذي استفادوا من قطع أرضية بمواقع مهمّة، ويتعلّق الأمر بقطع أرضية ذات قيمة مالية معتبرة، قُدمت لهم لتجسيد مشاريعهم التي تقدّموا بها في عدة مجالات خاصة الصناعية؛ لكنهم لم ينطلقوا في تجسيد مشاريعهم رغم التحفيزات².

هذا ويمكن اللجوء إلى المحاكم الإدارية لإلغاء عقود الامتياز التي بحوزة بعض المستثمرين وبإلغاء قرارات الاستفادة لمن أخلّوا بالتزاماتهم وتعهداتهم في إنجاز مشاريعهم الاستثمارية المتفق عليها، والتي حظيت بموافقة المصالح المختصة؛ حيث جاء في مضمون أحكام المادة 12 من الأمر رقم: 04-08 سالف الذكر، ما يلي: "يترتب على كل إخلال من المستفيد من الامتياز للتشريع الساري المفعول وللالتزامات التي يتضمنها دفتر الأعباء اتخاذ إجراءات من أجل إسقاط حق الامتياز لدى الجهات القضائية المختصة بمبادرة من مدير أملاك الدولة المختص إقليميا".

¹ - كريمة كريم، مرجع سابق، ص. 288.

² - نعاة بوحفص جلاب، (الآليات المستحدثة لضبط سوق العقار الصناعي بالجزائر)، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 12، العدد 01، مارس 2020، ص. 413.

تدفع الدولة نتيجة إسقاط حق الامتياز تعويضا مستحقا، بعنوان فائض القيمة المحتملة التي أدلى بها المستثمر على القطعة الأرضية، من خلال الأشغال المنجزة بصفة نظامية دون أن يتجاوز هذا المبلغ قيمة المواد وسعر اليد العاملة المستعملة مع اقتطاع نسبة 10%، على سبيل التعويض¹.

ويعود الاختصاص في هذا المجال إلى المدير الولائي لأمالك الدولة لتسيير الأملاك التابعة للدولة على المستوى الإقليمي في إطار عدم التركيز².

ويعدّ مدير أملاك الدولة موثقا للدولة والجماعات المحلية، حيث يتابع استغلال الأراضي الموجهة للاستثمار بمعيرة أجهزة أخرى وله أن يتخذ الإجراءات اللازمة في حالة إخلال المستفيد بالالتزامات التي يتضمّنها دفتر الأعباء، وهو المختص إقليميا باتخاذ الإجراءات من أجل إسقاط حق الامتياز³.

غير أنّ العديد من الخبراء في المجال شدّدوا على ضرورة دراسة ملفات المستثمرين حالة بحالة، قبل الشروع في الاسترجاع النهائي للعقارات؛ حيث أشار أحدهم في هذا الصدد إلى أنّ تطهير هذا الملف سيأخذ وقتا طويلا، وسيكون من الأحسن اللجوء إلى خيار التسوية الودية لتفادي الإجراءات القضائية المعقّدة والطويلة، داعيا في الوقت نفسه المستثمرين المعنيين بهذا الإجراء إلى طلب آجال إضافية، لكن عقلانية من أجل تجسيد مشاريعهم.

جاء في مضمون أحكام المادة 12 من الأمر رقم: 08-04 سالف الذكر، ما يلي: "يترتب على كل إخلال من المستفيد من الامتياز للتشريع الساري المفعول وللالتزامات التي يتضمنها دفتر الأعباء اتخاذ إجراءات من أجل إسقاط حق الامتياز لدى الجهات القضائية المختصة بمبادرة من مدير أملاك الدولة المختص إقليميا".

تدفع الدولة نتيجة إسقاط حق الامتياز تعويضا مستحقا، بعنوان فائض القيمة المحتملة التي أدلى بها المستثمر على القطعة الأرضية، من خلال الأشغال المنجزة بصفة نظامية، دون أن

¹-المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم: 09-152، مرجع سابق.

²-أنظر المادة 175 من المرسوم التنفيذي 91-454، المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة للدولة وتسييرها ويضبط كميّات ذلك، مرجع سابق.

³-للمزيد راجع أحكام المرسوم التنفيذي رقم: 12-427، مرجع سابق.

يتجاوز هذا المبلغ قيمة المواد وسعر اليد العاملة المستعملة مع اقتطاع نسبة 10%، على سبيل التعويض.

المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم: 09-152 سالف الذكر:

وعلى أرض الواقع انطلقت على مستوى مختلف المديريات الولائية لأملاك الدولة، عمليات واسعة لإحصاء الأوعية العقارية غير مستغلة؛ حيث تمكّنت هذه المصالح منذ بداية العملية وإلى غاية اليوم، من استرجاع أكثر من 2308 هكتارات من العقار الصناعي غير المستغل على المستوى الوطني، تقع ضمن المناطق الصناعية ومناطق النشاطات¹، وهو ما سيساهم في إعادة توزيع هذه العقارات المسترجعة على المستثمرين، ودعم العرض العقاري الصناعي لتسريع وتيرة إنجاز المشاريع الاستثمارية، وهي خطوة مهمة تساهم في التجسيد الفعلي للإدارة الرشيدة للعقار الصناعي في الجزائر.

¹تصريح لوزير الصناعة لوكالة الأنباء الجزائرية APS، بتاريخ 24 سبتمبر 2021 متوفر على الرابط <https://news.radioalgerie.dz/ar/node/15112>، تاريخ الاطلاع 12 أكتوبر 2021.

خلاصة الباب الثاني

من خلال ما تطرقنا إليه في الباب الثاني من هذه الدراسة، وبخصوص الإطار المؤسّساتي المنظّم للعقار الصناعي، نلاحظ أن السلطات العموميّة في الجزائر اتخذت تدابير قانونيّة ومؤسّساتيّة عديدة في محاولة منها لإيجاد حلول للمشاكل التي أثارها التأطير المؤسّساتي للعقار الصناعي في السنوات السابقة والذي عرف في مرحلة أولى وضعيّة معقّدة جدا؛ حيث عملت السلطات العمومية من خلال سنّ ترسانة من النصوص القانونيّة المنظمة لإطار المؤسّساتي للعقار الصناعي، على استحداث هيئات متخصصة تستخدم أليات وطرق مرنة للتعامل مع المستثمرين على مستوى جميع مراحل الحصول على العقار الصناعي، غير أن الواقع العملي والممارسات البيروقراطية ومن خلال مقارنة تقييميّة وفق مقارنة الحوكمة، أثبت عدم نجاعة هذه الأجهزة لعدة أسباب تتعلق معظمها بغياب أساليب التسيير الحديث، عدم فعالية الرقابة، بالإضافة إلى التضخم وعدم الاستقرار المؤسّساتي للمنظم للعقار الصناعي.

أما في ما يتعلق باستغلال العقار الصناعي فإنّ السلطات العمومية استقرت على اعتماد نظام الامتياز غير قابل للتنازل كصيغة وحيدة لاستغلال العقار الصناعي، بعد عدة تجارب أثبتت عمليًا عدم فعاليتها، حيث يعتبر الامتياز أنسب الطرق للاستغلال الرشيد واكتمال حوكمة منظومة العقار الصناعي، والوصول إلى تسيير عقلانيّ وفعال لهذا النوع من الأملاك الذي يشكّل الركيزة الأساسيّة لأية عملية استثمارية، غير أن اعتماد المشرع على التراضي كأسلوب وحيد يرهن نوعا ما التكريس المطلق لمؤشرات الحوكمة لاسيما مؤشرات الشفافية، المساواة، ومحاربة الفساد المالي والإداري.

خاتمة

خاتمة

تأثرت إدارة العقار الصناعي وتسييره بالتوجهات السياسية والاقتصادية التي شهدتها الجزائر منذ الاستقلال وإلى يومنا هذا؛ فعرف العقار الصناعي منظومة قانونية ومؤسسية وتنظيمية غير مستقرة، وهو ما نلّمسه من خلال التعديلات المتوالية للمنظومة القانونية التي يؤطره، وكذا تكليف هيئات وأجهزة متعددة ومتنوعة بتسيير وإدارة هذه الحافظة العقارية المهمة.

وقد حاول القائمون على ملفّ العقار الصناعي والاستثمار بصفة عامة تبني سياسات عديدة لإصلاح هذه المنظومة القانونية والمؤسسية، بغية البحث عن السبل الكفيلة للإدارة الرشيدة والاستغلال الأمثل لهذا لمورد المهم، غير أنّ هذه السياسات ميّزها غالبا غياب منهجية واستراتيجية واضحة وطويلة المدى، بارتكازها على مفاهيم تقليدية وكلاسيكية، تشمل عادة تعديل الإطار القانوني وتغيير طبيعة الهيئات المكلفة بتسيير العقار الصناعي دون محاولة البحث في مكن الخلل استنادا إلى تجارب إصلاحية سابقة.

إنّ المفاهيم الحديثة لإصلاح العقار الصناعي تتطلب أولا تحليل ودراسة أسلوب الإدارة والتسيير وفق مقاربة الحوكمة والإدارة الرشيدة، والتي توظف مؤشرات تتعلّق بجميع عناصر الموضوع، انطلاقا من دراسة الإطار المفاهيمي، فالإطار القانوني ثم التنظيمي المؤسسي والإجرائي للعقار الصناعي في الجزائر، تمكنا من استخلاص جملة من النتائج وتقديم بعض المقترحات الكفيلة بإعادة تصحيح الوضع المتأزم.

أولا: نتائج الدراسة

1- بالنسبة للمفهوم القانوني للعقار الصناعي، يمكن القول أنّ غياب تعريف قانوني دقيق للعقار الصناعي من خلال القوانين المنظّمة له أحدث نوعا من الفوضى المفاهيمية لدى الهيئات والمؤسسات المختصة في هذا المجال، والتي تستعمل العديد من المصطلحات للإشارة إلى الأراضي الموجهة للأنشطة الصناعية؛ حيث أنّ تعدّد المفاهيم والمصطلحات من شأنه التأثير على الاستغلال الأمثل للعقار الصناعي والتسيير الأمثل لهذا المورد المهم؛ باعتبار عدم ضبط المصطلح قد يُفهم على أنه ارتباك من المشرّع الجزائريّ فتنأثر الدولة بزعزعة الثقة في أمنها القانوني.

2- ضف إلى ذلك، وفيما يتعلق بإجراء التوطين الصناعي، كمرحلة أولى لتحديد العقار الصناعي، فإنّ سوء التوطين الصناعي والفوضى في اختيار المواقع، وخضوعها لقرارات ارتجالية وسياسية بعيدة عن العقلانية والموضوعية، ومعايير المردودية الاقتصادية، يعدّ سببا مباشرا للمشاكل التي يعيشها العقار الصناعي؛ حيث لا تزال آثارها على تسيير وإدارة الحافظة العقارية الصناعية إلى اليوم؛ إذ إن التضخيم في المشاريع الصناعية والمبالغة في المساحات المخصّصة لاستقطاب المشاريع الصناعيّة أدى إلى شغور العديد من الأراضي وتحويلها عن وجهتها الاستثمارية، كما شهد معظم برامج تهيئة وإعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاطات استنزاف مخصّصات مالية كبيرة، بسبب سوء اختيار المواقع وكبر المساحة.

ووفق مقارنة على أساس مؤشرات الحوكمة؛ فإننا لاحظنا غياب المطلق لتكريس مؤشرات الحوكمة في توطين العقار الصناعي، ولا سيما التخطيط الاستراتيجي الذي يعدّ أول خطوة للوصول إلى إدارة رشيدة للعقار الصناعي، غير أنه يلاحظ أنّ المشرّع الجزائري توجّه مؤخرا إلى تكريس نسبيّ لمؤشرات الحوكمة خاصة بعد المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الذي يعدّ الإطار المرجعيّ للتوطين الصناعي؛ حيث تمّ النصّ على تكريس مؤشرات الحوكمة في مضمون هذا المخطط.

3- الملاحظ أنّ العقار الصناعي دائما يكون ضمن القطاعات والمواضيع التي تمسّها مختلف برامج التنمية أو إعادة التهيئة أو التطوير، مهما كانت الجهة المبادرة بهذه البرامج، كما يمكن استغلال مختلف الصناديق المالية لطلب إعانات مالية للتهيئة؛ فستنتج أنّ الدولة لها النية والرغبة الجادة في ترقية العقار الصناعي وتثمين الاستغلال العقلانيّ لهذا المورد المهمّ بإدماجه في مختلف صيغ وبرامج التنمية الاقتصادية.

4- ومن خلال تقييم وضعيّة المناطق الصناعيّة ومناطق النشاط، نستنتج أنّ أزمة العقار الصناعي ليست بالضرورة مشكل ندرة أو عدم وفرة، وإنما مشكل غياب التهيئة وعدم توفر الظروف الملائمة لإقامة المشاريع الاستثمارية في المناطق المحدّدة لذلك، بالإضافة إلى سوء تسيير وغياب استراتيجيات فعالة للتسيير.

5- من خلال دراستنا للإطار القانوني للاستثمار والعقار الصناعي، يتبيّن لنا شمولية هذا الإطار القانوني؛ بحيث أحاط قانونيا بكافة الجوانب الفنية والتقنية لتسيير وإدارة واستغلال العقار

الصناعي، كما يلاحظ محاولة المشرع الجزائري التكيف مع المتغيرات الجديدة ومتطلبات المستثمرين، من خلال إدخال تعديلات على قوانين الاستثمار تضمنت هذه التعديلات امتيازات عديدة، خاصة امتيازات منح العقار الصناعي، والتي كانت غالبا تهدف بالإضافة إلى جذب الاستثمارات، توجيه هذه الاستثمارات إلى مناطق محدّدة مسبقا لتحقيق سياسة الدولة الرامية إلى إعادة التوازن الإقليمي للتنمية، منها استحداث المناطق الخاصة والمناطق الواجب ترقيتها.

غير أنه من المنظور الشكلي، وفي محاولة لإسقاط مبادئ الأمن القانوني على هذه المنظومة القانونية يتبيّن لنا وجود قصور واختلالات قد ترهن مساعي المشرع الجزائري الهادفة لوضع إطار قانوني مثالي لتسيير وإدارة العقار الصناعي، وتبدأ هذه الاختلالات بالأخص من بعض عيوب الصياغة التشريعية، من غموض، نقص، تكرار، وكثرة إحالات، وصولا إلى تضخم النصوص القانونية الخاصة بالعقار الصناعي والاستثمار عامة، وعدم استقرار القوانين نتيجة تغييرها المتكرّر؛ بعلة مقتضيات النظام العام الاقتصادي أو الضبط الاقتصادي؛ حيث إنّ الذي ميّز قوانين الاستثمار في الجزائر هو عدم الاستقرار أو التغيير المتوالي، وهو ما يرهّن إمكانية التكريس المطلق لمبدأ الأمن القانوني كمؤشر مهم من مؤشرات الحوكمة والإدارة الرشيدة.

6- بالنسبة للإطار التنظيمي والمؤسساتي، فإنه رغم الإصلاحات التي أُدخلت على النظام المؤسساتي للعقار الصناعي في الجزائر، إلا أنّ الأداء لم يتحسنّ مثلما كان منتظرا، وهذا لأسباب عديدة منها ما يتعلّق بالطبيعة القانونية للهيئات المتخصصة بتسيير وإدارة العقار الصناعي، والتي تحوّل دون أداء مهامها على أكمل وجه، ومنها ما يتعلّق بالصلاحيات المنقوصة التي منحت لهذه الهيئات، والتي تتداخل أغلبها مع صلاحيات هيئات مركزية ومحلية، والتي تهيمن على تسيير هذا المورد المهم، مما يرهّن التطلعات نحو إدارة رشيدة للعقار الصناعي في إطار مؤسساتي متخصص ومستقل.

ولقد شهد تسيير العقار الصناعي في الجزائر تداولاً مؤسساتياً بين سلطات مركزية وسلطات محلية، ومؤسسات عمومية ذات طابع إداري، ومؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، ومؤسسات اقتصادية، شركات ذات أسهم، شركات تسيير مساهمات الدولة، دون إهمال اللجان المتعدّدة، وهو ما يمكن اعتباره إطاراً مؤسساتياً معقّدا لا يستجيب لمتطلبات الحوكمة، التي تتركز على مؤشرات الفعالية، الجودة في الأداء، الرقابة والمشاركة.

وأنشئت الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري في وقت لاحق لتستجيب للمؤشرات المذكورة، وتحقيق هدف استراتيجي هو توفير الدعم الضروري للمستثمرين، وتقليص عدد المتدخلين في تسيير مكونات حافظة العقار الاقتصادي العمومي؛ حيث إنه ورغم ترحيب المستثمرين بفكرة إنشاء الوكالة، التي ستسمح لهم بالتوجه لمخاطب واحد (Un Seul Interlocuteur)، إلا أنّ صلاحياتها -وحسبما تطرقنا إليه- لم تتعدّ الإدارة العامة.

7- أما فيما يخص الجوانب المتعلقة بإجراءات استغلال العقار الصناعي؛ فإنّ المشرّع الجزائري اعتمد في البداية على أسلوب التنازل كآلية لاستغلال العقار الصناعي بشروط محدّدة مسبقاً، أما التناقض الواضح بين نية المشرّع في توفير العقار لتشجيع وتحفيز المستثمرين، والواقع العمليّ الذي تميّز بشيوع ممارسات احتكارية وغير قانونية للمستفيدين من العقار الصناعي، من خلال إعادة بيعه أو تحويل استغلاله لغير الوجهة الاستثمارية، فقد بدأ البحثُ بسبب ذلك عن آليات أخرى فعالة تُوازن بين تحفيز وتشجيع الاستثمار من جهة، وحماية العقار الصناعي كمورد غير متجدّد، من جهة أخرى، وهي أهمّ مرتكزات الحوكمة، ما جعل المشرّع الجزائريّ يبتنى نظام الامتياز القابل للتحويل إلى تنازل.

غير أنه سرعان ما تراجع عن إمكانية التنازل ليستقرّ على نظام الامتياز الذي يعدّ أقرب الآليات لتكريس مؤشرات الحوكمة والإدارة الرشيدة للعقار الصناعي؛ باعتباره يحافظ على العقار الصناعي من جهة، ومن جهة ثانية يستجيب لطلبات المستثمرين الحقيقيين لوجود ضمانات جديّة لهم في عقد الامتياز، غير أنّ الإشكال يُطرح في صيغة منح الامتياز؛ حيث اعتمد المشرّع الجزائريّ صيغة التراضي كأسلوب وحيد في منح الامتياز، بينما كان من الأفضل اعتماد المزاد العلنيّ كقاعدة عامّة وترك صيغة التراضي كاستثناء؛ لأنه ورغم تحجج السلطات العمومية بتبسيط الإجراءات وتسهيل طرق الحصول على العقار، إلا أنّ صيغة المزاد العلنيّ تعدّ أقرب لتكريس مبادئ الشفافية، المساواة وتكافؤ فرص الحصول على العقار الصناعي، كمبادئ دستورية، مؤشرات أساسية للحوكمة، أما التراضي فيفتح المجال أمام مختلف صور الفساد الإداري والمالي.

ثانيا: اقتراحات الدراسة:

استنادا إلى ما سلف بيانه من نتائج، نقدّم الاقتراحات التالية:

1- ضرورة ضبط المشرّع لمصطلح واحد يعبر عن الأراضي الموجهة لإقامة الأنشطة الصناعية، وفي رأينا فإنّ استخدام مصطلح العقار الصناعي هو الأنسب؛ حيث يمكن من خلال تحديده للمجال والنطاق الذي يدخل ضمنه هذا العقار، وهو مجال الصناعة، بعيدا عن مصطلح العقار الاقتصادي الذي يُحيلنا إلى الاقتصاد بصفة عامة، ومصطلح العقار الموجه للاستثمار الذي يربط العقار الصناعي بمفهوم الاستثمار، والذي تدخل الفلاحة والسياحة في مضمونه أيضا.

فيجب كذلك على المشرّع الجزائري أن يضع تعريفا شاملا للعقار الصناعي، من خلال القوانين المنظّمة له، يساعد في تحديد ومعرفة إطاره القانوني، ويبرز معالمه وحدود استعماله.

2- من منطلق أنّ حوكمة العقار الصناعي من حوكمة التوطين الصناعي، تظهر أهمية التوطين الصناعي في ترشيد ونثمين استغلال العقار الصناعي؛ إذ إنه يتوجّب على القائمين على ملفّ العقار الصناعي العمل وفق نظرة استراتيجية أفاقية عند اختيار المواقع الموجهة للاستثمار، تجنّب القائمين على المجال الوقوع في مشاكل التسيير والإدارة بعد الشروع في التهيئة والاستغلال، وما يمكن أن ينجّر عنها من خسائر كبيرة باعتبار المجال الصناعي مجالا استراتيجيا مكلفا من الناحية المادية والإجرائية. بالإضافة إلى ذلك ومع التطور الذي شهده النشاط الاقتصادي عالميا وازدياد التنافسيّة والبحث عن الجاذبية للاستثمار، ظهرت معايير جديدة للتوطين الصناعي تهدف إلى التكيف مع المتطلّبات الحديثة، من بينها البيئة السياسية والاقتصادية، الاهتمامات والانشغالات البيئية، الإطار المعيش ومستوى دخل الفرد، كما أنّ نمو الوعي الاجتماعي لدى العمال والسكان عامة نتيجة انتشار المفاهيم والأفكار والفلسفات المتعلقة بالإنسان والبيئة، أصبحت عوامل تؤثر على التوطين، مما يفرض اللجوء إلى آليات تشاركيّة في تحديد الأراضي المرشحة للتوطين الصناعي.

3- يتطلّب على السلطات إنشاء مناطق صناعيّة ومناطق نشاط جديدة في إطار منسجم مع أهداف مخططات التنمية الاقتصادية، وبأخذ بعين الاعتبار الخطوط العريضة التوجيهيّة للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم، والتي تتمثل بالأساس في استدامة الإقليم وإعادة توازنه وجعله جاذبا وتنافسيا؛ لذلك وجب التخطيط لعملية الاختيار الأمثل للمواقع التي تتوطن فيها هذه المناطق قبل

الشروع في إنجازها، ثم تشغيلها وإدارتها بفعالية وإدراك الصعوبات التي ستعترض الشركات التي سنتشط في تلك المناطق، واقتراح الحلول المناسبة لها، للوصول إلى عقار صناعي مستدام.

4- إن الاستغلال الرشيد والفعال للعقار الصناعي يتم عبر دمج المتطلبات البيئية في الوثائق القانونية والتعاقدية المقترحة على المؤسسات، على أن يحتوي العقد على التزامات المستثمر بالشروط البيئية للاستغلال واحترام البعد البيئي، مما يسمح بالاستغلال الفعال للموارد المتاحة والمحافظة على استدامة المنطقة والمحيط.

5- إن فكرة الأمن القانوني والتي تعدّ الخطوة الأولى نحو تحقيق الرشادة في إدارة العقار الصناعي تتطلب مناخا قانونيا سليما، يبدأ من جودة إعداد وتحرير النصوص القانونية المنظمة له، وهذا لا يتحقق إلا بضبط المصطلحات وتحريرها من الغموض والضبابية وتأصيلها بالمعاني الدقيقة والواضحة، إضافة إلى وضع إطار قانوني ثابت ومستقر خاص بالعقار الصناعي، يكرّس مبادئ الأمن القانوني والثبات التشريعي وحفظ الحقوق المكتسبة للأطراف المتعاقدة مع الدولة.

6- إن إدارة وتسيير العقار الصناعي يتطلّب إطارا مؤسسيا متخصّصا وغير معقد؛ حيث يمكن تقليص الهيئات والأجهزة المكلفة والمتدخلة في تسيير العقار الصناعي واستبدالها بهيئة واحدة، توفرّ الدعم الضروري للمستثمرين وتسمع لهم بالتوجه لمخاطب واحد، ويعدّ ديوان العقار الصناعي في نظر أغلب المختصين في الميدان ووفقا لتجارب دولية، أقرب هيئة للتكريس المطلق لمؤشرات حوكمة العقار الصناعي.

6- تكلف هذه الهيئة بجميع المهام المتعلقة بالعقار الصناعي من التوطين كمرحلة أولى، إلى إنشاء الحافظة العقارية الصناعية بجميع مكوناتها، إلى إدارتها وتسييرها، ومنح عقود استغلالها والرقابة عليها، مع منحها استقلالية إدارية ومالية، وتزويدها بالإمكانات المادية اللازمة لممارسة اختصاصاتها على أكمل وجه.

7- ضرورة أن تكون هذه الهيئة أكثر مرونة مقارنة بالهيئات السابقة، باعتبارها الوسيط بين الدولة والمستثمر، على أن تعتمد بالضرورة على آليات التسيير العمومي الحديث، من خلال تحديد الأهداف وفق استراتيجيات طويلة المدى، مع توظيف التكنولوجيات الحديثة في التسيير، والاعتماد على آليات الرقمنة عن طريق الشبكات الموحد الإلكتروني وبنك المعطيات أو إنشاء بوابة العقار الصناعي.

8- ضرورة الإبقاء على نظام الامتياز غير القابل للتنازل كأسلوب وحيد لاستغلال العقار الصناعي، باعتباره نظاما تشاركيا يكرّس حماية الاستغلال العقلاني والرشيد لهذا المورد المهمّ غير المتجدّد، ويمنح امتيازات مهمّة لتحفيز وحماية المستثمر؛ فهو يجمع بين تثمين العقار الصناعي وحمايته.

غير أنه يجب على المشرّع التراجع عن اعتماد التراضي كصيغة وحيدة لمنح الامتياز على العقار الصناعي؛ حيث إنّ أسلوب التراضي ورغم بعض إيجابياته، إلا أنه يناقض مبادئ الحوكمة، ويعدّ تفضيلا لتشجيع الاستثمار على حساب ترشيد استغلال العقار الصناعي، بينما يعدّ أسلوب المزاد العلني كقاعدة عامة، أكثر تجسيدا لمؤشرات الشفافية، المساواة ومكافحة مختلف صور الفساد المالي والإداري.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: باللغة العربية

I. النصوص القانونية

أ. الدساتير

1. الأمر رقم: 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن دستور 1976، (ج ر، العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976).
2. الأمر رقم: 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، المتضمن دستور 1989، (ج ر، العدد 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989).
3. القانون رقم: 08-19، المؤرخ في 5 نوفمبر 2008، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2008، (ج ر، العدد 63، الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008).
4. القانون رقم: 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري 2016، (ج ر، العدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016).
5. المرسوم الرئاسي رقم: 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن التعديل الدستوري 2020، (ج ر، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020).

ب. القوانين

1. الأمر الرئاسي رقم: 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، (ج ر، العدد 78، الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 1975).
2. القانون رقم: 82-02، المؤرخ في 06 فيفري 1982، المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء، (ج ر، العدد 05، الصادرة بتاريخ 09 فيفري 1982).
3. القانون رقم: 82-11، المؤرخ في 21 أوت 1982، المتعلق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني، (ج ر، العدد 34، الصادرة بتاريخ 24 أوت 1982).
4. القانون رقم: 84-16، المؤرخ في 30 جوان 1984، المتعلق بالأموال الوطنية، (ج ر، العدد 27، الصادرة بتاريخ 3 جويلية 1984).
5. القانون رقم: 84-21، المؤرخ في 24 سبتمبر 1984، المتضمن قانون المالية لسنة 1985، (ج ر، العدد 72، الصادرة في 31 ديسمبر 1984).

6. القانون رقم: 87-03، المؤرخ في 27 جانفي 1987، المتعلق بالتهيئة العمرانية، (ج ر، العدد 5، الصادرة بتاريخ 28 جانفي 1987).
7. القانون رقم: 88-01، المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، (ج ر، العدد 02، الصادرة بتاريخ 13 جانفي 1988).
8. القانون رقم: 88-25، المؤرخ في 12 جويلية 1988، المتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية، (ج ر، العدد 28، الصادرة بتاريخ 13 جويلية 1988).
9. القانون رقم: 90-08، المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، (ج ر، العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أفريل 1990).
10. القانون رقم: 90-10، المؤرخ في 14 أفريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، (ج ر، العدد 16، الصادرة بتاريخ 18 أفريل 1990).
11. القانون رقم: 90-25، المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، (ج ر، العدد 49، الصادرة بتاريخ 18 نوفمبر 1990)، المعدل والمتمم بالقانون رقم: 95-26، المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، (ج ر، العدد 55، الصادرة بتاريخ 27 سبتمبر 1995).
12. القانون رقم: 90-29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، (ج ر، العدد 52، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990)، المعدل والمتمم بالقانون رقم: 04-05، المؤرخ في 14 أوت 2004، (ج ر، العدد 51، الصادرة بتاريخ 15 أوت 2004).
13. القانون رقم: 90-30، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، (ج ر، العدد 52، الصادر في 02 ديسمبر 1990)، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-14، المؤرخ في 20 جويلية 2008، (ج ر، العدد 44، الصادرة بتاريخ 03 أوت 2008).
14. القانون رقم: 91-10، المؤرخ في 27 أفريل 1991، المتعلق بالأوقاف المعدل والمتمم، (ج ر، العدد 21، الصادر بتاريخ 08 ماي 1991).
15. القانون رقم: 91-11، المؤرخ في 27 أفريل 1991، المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية المعدل والمتمم، (ج ر، العدد 21، الصادرة بتاريخ 08 ماي 1991).
16. المرسوم التشريعي رقم: 93-12، المؤرخ في 05 أكتوبر 1993، المتعلق بترقية الاستثمار، (ج ر، العدد 64، الصادرة بتاريخ 10 أكتوبر 1993).

17. القانون رقم: 91-25، المؤرخ في 18 ديسمبر 1991، يتضمن قانون المالية لسنة 1992، المعدل والمتمم، (ج ر، العدد 65، الصادرة بتاريخ 18 ديسمبر 1991).
18. القانون رقم: 97-02، المؤرخ في 31 ديسمبر 1997، المتضمن قانون المالية لسنة 1998، المؤرخ في 23 ديسمبر 2006، (ج ر، العدد 84، الصادرة بتاريخ 24 ديسمبر 2006).
19. القانون رقم: 01-04، المؤرخ في 20 أوت 2001، يتعلق بتنظيم المراسلات الاقتصادية ونشرها، (ج ر، العدد 47، الصادرة بتاريخ 22 أوت 2001).
20. القانون رقم: 01-20، المؤرخ في 12 ديسمبر 2012، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، (ج ر، العدد 77، الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2012).
21. القانون رقم: 01-21، المؤرخ في 22 ديسمبر 2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2002، (ج ر، العدد 79، الصادرة بتاريخ 23 ديسمبر 2001).
22. القانون رقم: 03-03، المؤرخ في 17 فيفري 2003 المتعلق بمناطق التوسع السياحي، (ج ر، العدد 11، الصادرة بتاريخ 19 فيفري 2003).
23. القانون رقم: 02-11، المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، (ج ر، العدد 86 الصادرة بتاريخ 28 ديسمبر 2002).
24. القانون رقم: 03-10، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، (ج ر، العدد 43، الصادرة بتاريخ 20 جويلية 2003).
25. القانون رقم: 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتضمن قانون النقد والقرض، (ج ر، العدد 52 الصادرة بتاريخ 27 أوت 2003).
26. القانون رقم: 03-22، المؤرخ في 28 ديسمبر 2003، المتضمن قانون المالية لسنة 2004، المعدل والمتمم، (ج ر، العدد 83، الصادرة في 29 ديسمبر 2003).
27. القانون رقم: 04-21، المؤرخ في 29 ديسمبر 2004، المتضمن قانون المالية لسنة 2005، (ج ر، العدد 85، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2004).
28. القانون رقم: 06-04، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006، (ج ر، العدد 47، الصادرة بتاريخ 19 جويلية 2006).

29. القانون رقم: 07-01، المؤرخ في 30 ديسمبر 2007، يتضمن قانون المالية 2007، (ج ر، العدد 82، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 2007).
30. القانون رقم: 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، (ج ر، العدد 21، الصادرة بتاريخ 23 أبريل 2008)، المعدل والمتمم بالقانون رقم: 22-13، المؤرخ في 12 جوان 2022، (ج ر، العدد 48، الصادرة بتاريخ 17 جوان 2022)،
31. القانون رقم: 10-02، المؤرخ في 29 جوان 2010، المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، (ج ر، العدد 61، الصادرة بتاريخ 31 أكتوبر 2010).
32. القانون رقم: 10-03، المؤرخ في 15 أوت 2010، المحدد لشروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، (ج ر، العدد 46، الصادرة بتاريخ 18 أوت 2010).
33. القانون رقم: 11-11، المؤرخ في 18 جويلية 2011، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، (ج ر، العدد 40، الصادرة بتاريخ 20 جويلية 2011).
34. القانون رقم: 11-16، المؤرخ في 28 ديسمبر 2011، المتضمن قانون المالية لسنة 2012، (ج ر، العدد 72، الصادرة في 29 ديسمبر 2011).
35. القانون رقم: 12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، (ج ر، العدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فيفري 2012).
36. القانون رقم: 12-12، المؤرخ في 26 ديسمبر 2012، المتضمن قانون المالية لسنة 2013، (ج ر، العدد 72 الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2012).
37. القانون رقم: 15-18، المؤرخ في 30 ديسمبر 2015، المتضمن قانون المالية لسنة 2016، (ج ر، العدد 72، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 2015).
38. القانون رقم: 16-09، المؤرخ في 03 أوت 2016، المتعلق بترقية الاستثمار، (ج ر، العدد 46، الصادرة بتاريخ 03 أوت 2016).
39. القانون رقم: 16-14، المؤرخ في 28 ديسمبر 2016، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، (ج ر، العدد 77، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2016).

40. القانون رقم: 18-18، المؤرخ في 27 ديسمبر 2018، المتضمن قانون المالية لسنة 2019، (ج ر، العدد 79، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2018).
41. القانون رقم: 14-19، المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، المتضمن قانون المالية لسنة 2020، (ج ر، العدد 80، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2019).
42. القانون رقم: 12-22، المؤرخ في 24 جويلية 2022، المتعلق بالاستثمار، (ج ر، العدد 50، الصادرة بتاريخ 28 جويلية 2022).

ج. الأوامر

1. الأمر رقم: 66-284، المؤرخ في 15 سبتمبر 1966، المتضمن قانون الاستثمارات، (ج ر، العدد 80، الصادرة بتاريخ 17 سبتمبر 1966).
2. الأمر رقم: 74-26، المؤرخ في 22 جانفي 1974، المتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات، (ج ر، العدد 19، الصادرة بتاريخ 5 مارس 1974).
3. الأمر رقم: 75-59، المؤرخ في 26 مارس 1975، المتضمن القانون التجاري المعدل والمتمم، (ج ر، العدد 101، الصادرة بتاريخ 19 ديسمبر 1975).
4. الأمر رقم: 75-74، المؤرخ في 12 نوفمبر 1975، المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، (ج ر، العدد 92، الصادرة بتاريخ 18 نوفمبر 1975).
5. الأمر رقم: 76-27، المؤرخ في 07 فيفري 1976، المتضمن تحديد الكيفيات المالية للبيع من قبل البلديات لقطع الأراضي التابعة للاحتياطات العقارية، (ج ر، العدد 17، الصادرة بتاريخ 27 فيفري 1976).
6. الأمر رقم: 95-22، المؤرخ في 26 أوت 1995، المتعلق بخصوصة المؤسسات العمومية، (ج ر، العدد 48، الصادرة بتاريخ 08 سبتمبر 1995)، الملغى.
7. الأمر رقم: 95-27، المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، يتضمن قانون المالية لسنة 1996، (ج ر، العدد 82، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1995).
8. الأمر رقم: 01-03، المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار، (ج ر، العدد 47، الصادرة بتاريخ 22 أوت 2001).

9. الأمر رقم: 01-04، المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، (ج ر، العدد 47، الصادرة بتاريخ 22 أوت 2001).
10. الأمر رقم: 03-02، المؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمناطق الحرة، (ج ر، العدد 3، الصادرة بتاريخ 20 جويلية 2003).
11. الأمر رقم: 06-08، المؤرخ في 15 جويلية 2006، يعدل ويتم الأمر رقم: 01-03 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار، (ج ر، العدد 47، الصادرة بتاريخ 19 جويلية 2006).
12. الأمر رقم: 06-11، المؤرخ في 30 أوت 2006، المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز والتنازل عن الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، (ج ر، العدد 53، الصادرة بتاريخ 30 أوت 2006). الملغى.
13. الأمر رقم: 08-04، المؤرخ في 01 سبتمبر 2008، المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، (ج ر، العدد 49، الصادرة بتاريخ 03 سبتمبر 2008)، المعدل والمتمم.
14. الأمر رقم: 09-01، المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، (ج ر، العدد 44، الصادرة بتاريخ 26 جويلية 2009).
15. الأمر رقم: 15-01، المؤرخ في 23 جويلية 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، (ج ر، العدد 40 الصادرة بتاريخ 23 جويلية 2015)، الموافق عليه بموجب القانون رقم: 15-16، المؤرخ في 13 ديسمبر 2015، (ج ر العدد 67، الصادرة بتاريخ 20 ديسمبر 2015).

د. المراسيم

1. المرسوم التنفيذي رقم: 63-217، المؤرخ في 18 جوان 1963، المتعلق بتشكيلة مجلس رقابة ومجلس إدارة الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية، (ج ر، العدد 43، الصادرة بتاريخ 28 جوان 1963).
2. المرسوم التنفيذي رقم: 75-45، المؤرخ في 28 فيفري 1975، المتضمن إحداث لجنة استشارية لتهيئة المناطق الصناعية، (ج ر، العدد 20، الصادرة بتاريخ 9 مارس 1975).
3. المرسوم رقم: 75-103، المؤرخ في 27 أوت 1975، المتضمن تطبيق الأمر رقم: 74-26، المتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات، (ج ر العدد 70، الصادرة في 02 سبتمبر 1975).
4. المرسوم رقم: 76-63، المؤرخ في 25 مارس 1976، المتعلق بتأسيس السجل العقاري، (ج ر، العدد 30، الصادرة بتاريخ 13 أبريل 1976)، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 80-210، المؤرخ في 13 ديسمبر 1980، (ج ر، العدد 38، الصادرة بتاريخ 16 سبتمبر 1980)، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم: 93-123، المؤرخ في 19 ماي 1993، (ج ر، العدد 34، الصادرة بتاريخ 23 ماي 1993).
5. المرسوم رقم: 80-242، المؤرخ في 4 أكتوبر 1980، المتضمن إعادة هيكلة المؤسسات، (ج ر، العدد 41، الصادرة بتاريخ 7 أكتوبر 1980).
6. المرسوم رقم: 80-275، المؤرخ في 22 نوفمبر 1980، المتضمن حل الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية ونقل أمواله وأنشطته وهياكله، (ج ر، العدد 48، الصادرة بتاريخ 25 نوفمبر 1980).
7. المرسوم رقم: 80-276، المؤرخ في 22 نوفمبر 1980، المتضمن إحداث المركز الوطني للدراسات والإنجاز العمراني، (ج ر، العدد 48، الصادرة بتاريخ 25 نوفمبر 1980).
8. المرسوم رقم: 82-190، المؤرخ في 29 ماي 1982، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية في قطاعي الإسكان والتعمير، (ج ر، العدد 22، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1982).

9. المرسوم التنفيذي رقم: 83-98، المؤرخ في 29 جانفي 1983، المتضمن إنشاء الديوان الوطني لتوجيه الاستثمار الخاص الوطني ومتابعته وتنسيقه، (ج ر، العدد 5، الصادرة بتاريخ 01 فيفري 1983).
10. المرسوم التنفيذي رقم: 83-99، المؤرخ في 29 جانفي 1983، المتضمن إنشاء لجنة الاعتماد الوطنية ولجان الاعتماد الولائية وتنظيمها وعملها، (ج ر، العدد 5، الصادرة بتاريخ 01 فيفري 1983).
11. المرسوم التنفيذي رقم: 83-154، المؤرخ في 5 مارس 1983، المتضمن حل المركز الوطني للدراسات والإنجاز العمراني وتحويل ممتلكاته وأعماله وهياكله ووسائله ومستخدميه، (ج ر، العدد 10، الصادرة بتاريخ 8 مارس 1983).
12. المرسوم رقم: 83-155، المؤرخ في 5 مارس 1983، المتضمن إنشاء المركز الوطني للدراسات والأبحاث التطبيقية في التعمير، (ج ر، العدد 10، الصادرة بتاريخ 8 مارس 1983).
13. المرسوم التنفيذي رقم: 83-170، المؤرخ في 5 مارس 1983، المتضمن إنشاء مركز الدراسات والإنجاز في التعمير بسطيف، (ج ر، العدد 10، الصادرة بتاريخ 8 مارس 1983).
14. المرسوم التنفيذي رقم: 83-200، المؤرخ في 19 مارس 1983، المتضمن شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، (ج ر، العدد 12، الصادرة بتاريخ 22 مارس 1983).
15. المرسوم التنفيذي رقم: 84-55، المؤرخ في 3 مارس 1984، المتعلق بإدارة المناطق الصناعية، (ج ر، العدد 10، الصادرة بتاريخ 6 مارس 1984).
16. المرسوم رقم: 86-03، المؤرخ في 07 جانفي 1986، يتضمن إنشاء وكالة عقارية وطنية، (ج ر، العدد 01، الصادرة بتاريخ 08 جانفي 1986).
17. المرسوم رقم: 86-04، المؤرخ في 07 جانفي 1986، يتضمن إنشاء الوكالة العقارية المحلية، (ج ر، العدد 01، الصادرة بتاريخ 08 جانفي 1986).
18. المرسوم رقم: 86-05، المؤرخ في 07 جانفي 1986، المحدد لشروط بيع الأراضي العقارية التي تملكها الدولة وتعد ضرورية لإنجاز برامج الاستثمارات الخاصة، (ج ر، العدد 01، الصادرة بتاريخ 08 جانفي 1986).

19. المرسوم التنفيذي رقم: 87-131، المؤرخ في 26 ماي 1987، المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامّة التابعة للدولة وتسييرها، (ج ر، العدد 22، الصادرة بتاريخ 27 ماي 1987).
20. المرسوم التنفيذي رقم: 90-405، المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، المحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين، (ج ر، العدد 56، الصادرة بتاريخ 26 ديسمبر 1990)، المعدل بالمرسوم رقم: 03-408، المؤرخ في 05 نوفمبر 2003، (ج ر، العدد 68، الصادرة بتاريخ 09 نوفمبر 2003).
21. المرسوم التنفيذي رقم: 91-321، المؤرخ في 14 سبتمبر 1991، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم: 89-09، المؤرخ في 7 فيفري 1989، المتضمن كفاءات تحديد المناطق الواجب ترقيتها في إطار القانون رقم: 87-03 المتعلق بالتهيئة العمرانية، (ج ر، العدد 44، الصادرة بتاريخ 25 سبتمبر 1991).
22. المرسوم التشريعي رقم: 93-01، المؤرخ في 19 جانفي 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1993، (ج ر، العدد 04، الصادرة بتاريخ 23 جانفي 1993).
23. المرسوم التشريعي رقم: 93-12، المتعلق بترقية الاستثمار والمحدد لشروط تعيين المناطق الخاصة وضبط حدودها، (ج ر، العدد 67، الصادرة بتاريخ 19 أكتوبر 1994).
24. المرسوم التشريعي رقم: 93-18، المؤرخ في 29 ديسمبر 1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1994، (ج ر، العدد 88، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 1993).
25. المرسوم التنفيذي رقم: 94-320، المؤرخ في 17 أكتوبر 1994، المتعلق بالمناطق الحرة، (ج ر، العدد 67، الصادرة بتاريخ 19 أكتوبر 1994).
26. المرسوم التنفيذي رقم: 94-321، المؤرخ في 17 أكتوبر 1994، المتضمن تطبيق أحكام المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم: 94-319، المؤرخ في 17 أكتوبر 1994، المتضمن صلاحيات وتنظيم وسير وكالة ترقية الاستثمارات ودعمها ومتابعتها، (ج ر، العدد 67، الصادرة بتاريخ 27 أوت 1997)، المعدل والمتمم بالمرسوم رقم: 97-319، المؤرخ في 24 أوت 1997.
27. المرسوم التنفيذي رقم: 94-322، المؤرخ في 17 أكتوبر 1994، المتعلق بمنح امتياز أراضي الأملاك الوطنية الواقعة في المناطق الخاصة في إطار ترقية الاستثمار، (ج ر، العدد 67، الصادرة بتاريخ 19 أكتوبر 1994).

28. المرسوم التنفيذي رقم: 97-106، المؤرخ في 5 أبريل 1997، المتضمن إنشاء المنطقة الحرة لبلارة (ولاية جيجل)، (ج ر، العدد 20، الصادرة بتاريخ 6 أبريل 1997)، الملغى.
29. المرسوم الرئاسي رقم: 00-257، المؤرخ في 26 أوت 2000، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، (ج ر، العدد 54 الصادرة بتاريخ 30 أوت 2000).
30. المرسوم الرئاسي رقم: 01-139، المؤرخ في 31 ماي 2001، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، (ج ر، العدد 31، الصادرة بتاريخ 5 جوان 2001).
31. المرسوم التنفيذي رقم: 01-253، المؤرخ في 10 سبتمبر 2001 المعدل والمتمم، المتعلق بتشكيله مجلس مساهمات الدولة وسيره، (ج ر، العدد 51، الصادرة بتاريخ 12 سبتمبر 2001).
32. المرسوم التنفيذي رقم: 01-282، المؤرخ في 24 سبتمبر 2001، المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها المعدل والمتمم، (ج ر، العدد 55، الصادرة بتاريخ 26 سبتمبر 2001)، ملغى.
33. المرسوم التنفيذي رقم: 03-49، المؤرخ في 01 فيفري 2003، المحدد لصلاحيات وزير المساهمة وترقية الاستثمار، (ج ر، العدد 07 الصادرة بتاريخ 02 فيفري 2003).
34. المرسوم الرئاسي رقم: 03-215، المؤرخ في 09 ماي 2003، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، (ج ر، العدد 33 الصادرة بتاريخ 11 ماي 2003).
35. المرسوم الرئاسي رقم: 04-138، المؤرخ في 26 أبريل 2004، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، (ج ر، العدد 27 الصادرة بتاريخ 28 أبريل 2004).
36. المرسوم الرئاسي رقم: 06-184، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم: 01-253، المتعلق بتشكيله مجلس مساهمات الدولة وسيره، (ج ر، العدد 36 الصادرة بتاريخ 31 ماي 2006)
37. المرسوم التنفيذي رقم: 06-240، المؤرخ في 04 جويلية 2006، المحدد لكيفيات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم: 124-302، المعنون الصندوق الوطني لتأهيل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة المعدل والمتمم، (ج ر، العدد 45، الصادرة بتاريخ 09 جويلية 2006).
38. المرسوم التنفيذي رقم: 06-355، المؤرخ في 09 أكتوبر 2006، المتعلق بصلاحيات المجلس الوطني للاستثمار وتشكيلته وتنظيمه وسيره، (ج ر، العدد 64، الصادرة بتاريخ 11 أكتوبر 2006)، الملغى.

- 39.** المرسوم التنفيذي رقم: 06-356، المؤرخ في 09 أكتوبر 2006، المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها، (ج ر، العدد 64، الصادرة بتاريخ 11 أكتوبر 2006). الملغى.
- 40.** المرسوم التنفيذي رقم: 06-359، المؤرخ في 28 أكتوبر 2006، يحدد كفاءات ممارسة الوكالة الوطنية للتنمية السياحية حق الشفعة داخل مناطق التوسع والمناطق السياحية، (ج ر، العدد 70، الصادرة بتاريخ 05 نوفمبر 2006).
- 41.** المرسوم تنفيذي رقم: 06-385، المؤرخ في 28 أكتوبر 2006، يحدد كفاءات ممارسة الوكالة الوطنية لتنمية السياحة حق الشفعة داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية، (ج ر، العدد 70، الصادرة بتاريخ 05 نوفمبر 2006).
- 42.** المرسوم التنفيذي رقم: 07-100، المؤرخ في 05 مارس 2017، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم: 06-356، المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها، (ج ر، العدد 16، الصادرة بتاريخ 08 مارس 2017).
- 43.** المرسوم التنفيذي رقم: 07-119، المؤرخ في 23 أبريل 2007، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري ويحدد قانونها الأساسي، (ج ر، العدد 27، الصادرة بتاريخ 25 أبريل 2007). المعدل والمتمم.
- 44.** المرسوم التنفيذي رقم: 07-120، المؤرخ في 23 أبريل 2007، المتضمن تنظيم اللجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار، (ج ر عدد 27، الصادرة بتاريخ 27 أبريل 2007).
- 45.** المرسوم التنفيذي رقم: 07-122، المؤرخ في 23 أبريل 2007، المحدد لشروط وكفاءات تسيير الأصول العقارية التابعة للمؤسسات العمومية المستقلة وغير المستقلة المحلّة والأصول الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية والأصول المتوفرة على مستوى المناطق الصناعية، (ج ر عدد 27، الصادرة بتاريخ 25 أبريل 2007)، الملغى.
- 46.** المرسوم الرئاسي رقم: 07-173، المؤرخ في 04 جوان 2007، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، (ج ر، العدد 37، الصادرة بتاريخ 07 جوان 2007).

47. المرسوم التنفيذي رقم: 08-100 و 08-101، المؤرخان في 25 مارس 2008، المتضمنان صلاحيات وزير الصناعة وترقية الاستثمار وتنظيم الإدارة المركزية لوزارة الصناعة وترقية الاستثمارات، (ج ر، عدد 17، الصادرة بتاريخ 30 مارس 2008)، وقد ألغيا بالترتيب بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 11-16، المؤرخ في 25 جانفي 2011، المحدد لصلاحيات وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، والمرسوم التنفيذي رقم: 11-17، المؤرخ في 25 جانفي 2011، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار.

48. المرسوم التنفيذي رقم: 09-18، المؤرخ في 20 جانفي 2009، يحدّد التنظيم المتعلق بممارسة مهنة الوكيل العقاري، (ج ر، العدد 06، الصادرة بتاريخ 25 جانفي 2009).

49. المرسوم التنفيذي رقم: 09-152، المؤرخ في 02 ماي 2009، يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك خاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، (ج ر، العدد 27 الصادرة بتاريخ 06 ماي 2009).

50. المرسوم التنفيذي رقم: 09-153، المؤرخ في 02 ماي 2009، المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأصول المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية المستقلة وغير المستقلة المحلة والأصول الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، (ج ر، العدد 27، الصادرة بتاريخ 06 ماي 2009).

51. المرسوم الرئاسي رقم: 10-149، المؤرخ في 28 ماي 2010، المتضمن تعيين أعضاء الحكومة، (ج ر، العدد 36، الصادرة بتاريخ 30 ماي 2010).

52. المرسوم تنفيذي رقم: 10-20، المؤرخ في 12 جانفي 2010، المتضمن تنظيم لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار وتشكيلتها وسيرها، (ج ر، العدد 04، الصادرة بتاريخ 17 جانفي 2010).

53. المرسوم التنفيذي رقم: 11-16، المؤرخ في 25 جانفي 2011، المحدد لصلاحيات وزير الصناعة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار، (ج ر، العدد 5، الصادرة بتاريخ 25 جانفي 2011).

54. المرسوم التنفيذي رقم: 11-238، المؤرخ في 09 جويلية 2011، المتضمن إلغاء تصنيف قطع أراض تابعة لغابات الأملاك الوطنية في ولايات بجاية والجزائر وجيجل، من النظام الغابي الوطني، (ج ر، العدد 39، الصادرة بتاريخ 13 جويلية 2011).
55. المرسوم التنفيذي رقم: 12-126، المؤرخ في 19 مارس 2012، المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري وتحديد قانونها الأساسي المعدل والمتمم، (ج ر، العدد 17، الصادرة في 25 مارس 2012).
56. المرسوم التنفيذي رقم: 12-176، المؤرخ في 11 أبريل 2012، المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية للعملية المتعلقة بإنجاز مناطق صناعية في بعض الولايات، (ج ر، العدد 23 الصادرة بتاريخ 22 أبريل 2012).
57. المرسوم التنفيذي رقم: 12-427، المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، المحدد شروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، (ج ر، العدد 69، الصادرة بتاريخ 19 ديسمبر 2012).
58. المرسوم التنفيذي رقم: 91-454، المؤرخ في 23 نوفمبر 1991، يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامّة للدولة وتسييرها ويضبط كيفيات ذلك، (ج ر، العدد 60، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1991). الملغى.
59. المرسوم التنفيذي رقم: 14-292، المؤرخ بتاريخ 16 أكتوبر 2014، المتضمن إلغاء تصنيف أراض فلاحية مخصصة لإنجاز مناطق صناعية على مستوى بعض الولايات، (ج ر، العدد 61، الصادرة بتاريخ 16 أكتوبر 2014).
60. المرسوم الرئاسي رقم: 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، (ج ر، العدد 50، الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015).
61. المرسوم التنفيذي رقم: 18-168، المؤرخ في 26 جوان 2018، المتضمن إلغاء تصنيف أراض فلاحية مخصصة لإنجاز مناطق صناعية على مستوى بعض الولايات، (ج ر، العدد 39، الصادرة بتاريخ 04 جويلية 2018).
62. المرسوم التنفيذي رقم: 22-298، المؤرخ في 8 سبتمبر 2022، المحدد لتنظيم الوكالة الجزائرية لترقية الاستثمار وسيرها، (ج ر، العدد 60، الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 2022).

63. المرسوم التنفيذي رقم: 22-301، المؤرخ في 8 سبتمبر 2022، المحدد لقائمة المواقع التابعة للمناطق التي توليها الدولة أهمية خاصة في مجال الاستثمار، (ج ر، العدد 60، الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر 2022).

هـ. القرارات

1. القرار الصادر عن وزارة الأشغال العمومية والبناء، المؤرخ في 25 فيفري 1976، المتضمن إنشاء منطقة صناعية بمستغانم، ج ر، العدد 23، الصادرة بتاريخ 19 مارس 1976.
2. القرار الصادر عن وزير التعمير والبناء والإسكان المؤرخ في 10 مارس 1979، يتضمن إلغاء أحكام القرار المتضمن إحداث المنطقة الصناعية بالبويرة، (ج ر، العدد 11، الصادرة بتاريخ 13 مارس 1979).
3. القرار الصادر عن وزارة التعمير والبناء والإسكان، المؤرخ في 16 جوان 1979، المتضمن إنشاء منطقة صناعية بالبويرة، (ج ر عدد 28، الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1979).
4. القرار الوزاري المشترك 84-56 المؤرخ في 19 مارس 1984، يتضمن دفتر الشروط النموذجي المتعلق بإدارة المناطق الصناعية، (ج ر، العدد 10، الصادرة بتاريخ 06 مارس 1984).
5. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 30 ديسمبر 1986، يأذن بتنفيذ المداولة رقم: 85/17، المؤرخة في 28 سبتمبر 1985 الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في تيارت، والمتضمنة إنشاء مؤسسة عمومية محلية مكلفة بإدارة المنطقة الصناعية في تيارت، (ج ر، العدد 01، الصادرة بتاريخ 03 جانفي 1987).
6. القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 4 جانفي 1988، يأذن بتنفيذ المداولة رقم: 87/07، المؤرخة في 25 جانفي 1987، الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في معسكر، والمتضمنة إنشاء مؤسسة عمومية محلية مكلفة بإدارة المنطقة الصناعية في معسكر، (ج ر، العدد 31، الصادرة بتاريخ 03 أوت 1988).
7. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 29 أكتوبر 1991، المحدد لقائمة البلديات الواجب ترقيةها، (ج ر، العدد 07، الصادرة بتاريخ 29 جانفي 1992).

8. لقرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 20 جانفي 1992، المتضمن منح تفويض لمديري أملاك الدولة في الولاية لإعداد العقود اتخاذ العقود التي تهم الممتلكات العقارية لتابعة لأمالك الدولة الخاصة، (ج ر ، العدد 30، الصادرة بتاريخ 22 أبريل 1992).
9. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 19 فيفري 1992، المتعلق بشروط بيع الأراضي الجرداء المتوفرة، التابعة لأمالك الدولة الخاصة والتي تعتبر ضرورية لإنجاز برامج الاستثمارات، وكيفيات ذلك وبمضمون دفتر الشروط النموذجي، (ج ر، العدد 25، الصادرة بتاريخ 01 أبريل 1992).
10. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 يوليو 2006، يحدد تشكيلة اللجنة المركزية لإعداد مشروع المخطط التوجيهي القطاعي للمناطق الصناعية والأنشطة وكيفيات عملها، (ج ر، العدد 65، الصادرة بتاريخ 15 أكتوبر 2006).

و. التعليمات

1. التعليمات الوزارية المشتركة والمنشور الوزاري الصادر عن وزارة الإشغال العمومية والبناء المؤرخين في 30 أبريل 1976، المنظمين لمسعى إنشاء المناطق الصناعية، غير منشورة.
2. التعليمات رقم 90306 الصادرة بتاريخ 13 سبتمبر 2012 عن المدير العام للأمالك الوطنية تتعلق بمنح وكالات لتهيئة المناطق الصناعية الجديدة.
3. التعليمات المشتركة الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ووزارة المالية، ووزارة الصناعة والمناجم، رقم 1، المؤرخة في 06 أوت 2015.
4. المذكرة الصادرة عن المديرية العامة للأمالك الوطنية رقم 4420 المؤرخة في 11 جوان 2007، المتعلقة بشروط وكيفيات تسيير الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة الموجبة للاستثمار والأصول المتبقية والأصول الفائضة والأصول المتوفرة على مستوى المناطق الصناعية، منشورة في مجموعة النصوص (تعليمات - منشورات - مذكرات خاصة بأمالك الدولة والحفظ العقاري).
5. المذكرة الصادرة عن المديرية العامة للأمالك الوطنية رقم 01961 المؤرخة في 28 فيفري 2010، المتعلقة بصور المرسوم التنفيذي رقم: 10-10 المتضمن تنظيم CALPIREF، منشورة في مجموعة النصوص (تعليمات - منشورات - مذكرات خاصة بأمالك الدولة والحفظ العقاري).

ز. الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني

- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية السادسة، الدورة الربيعية 2010، عدد 151، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الأربعاء 28 أبريل 2010.

ح. التقارير

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، تقرير وزارة الصناعة أمام مجلس الحكومة حول العقار الصناعي، الإشكالية، التطور والآفاق، 2003.

2. الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، الرسالة الإخبارية، رقم 00، ديسمبر 2008.

3. الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، الرسالة الإخبارية، رقم 01، ديسمبر 2019.

II. الكتب

1. أحمد محيو، المنازعات الإدارية: ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993.

2. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية: ترجمة محمد صاصيلا، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.

3. بشير محمد التجاني، مفاهيم وآراء حول تنظيم الإقليم وتوطن الصناعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.

4. بشير محمد التجاني، تهيئة التراب الوطني في أبعاده القطرية مع التركيز على التجربة الجزائرية، دار الغرب، وهران، الجزائر، 2008.

5. الجلاي عجة، الكامل في القانون الجزائري للاستثمار، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

6. دليل صياغة التشريعات الثانوية، إعداد ديوان الفتوى والتشريع، وزارة العدل ومعهد الحقوق، جامعة بيزيت، فلسطين، الطبعة الأولى، 2000.

7. حسن عبد القادر صالح، مدخل إلى جغرافيا الصناعة، الطبعة الأولى، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1985.

8. كمال قريوع عليوش، قانون الاستثمار في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.

9. كريم حسن، مفهوم الحكم الصالح، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، 2004، لبنان.
10. محمد أحمد سويلم، الاستثمارات الأجنبية في مجال العقارات، دراسة مقارنة بين القانون والفقہ الإسلامي، الطبعة الأولى، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2009.
11. محمد بلقاسم، حسن بهلول، الاستثمار وإشكالية التوازن الجهوي مثال الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1990.
12. محمد بومخلوف، التوطين الصناعي في الفكر والممارسة، دار الأمة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2000.
13. محمد سليمان الأحمد، خواطر مدينة، أفكار وأراء في القانون المدني، مؤسسة حمدي للطباعة، السليمانية، العراق، د س ن.
14. محمد قاسم خصاونة، الاستثمار في المناطق الحرة، الطبعة الأولى، دار الفكر، عمان، الأردن، 2010.
15. مصطفى عليوة فتح الباب، أصول سن وصياغة وتفسير التشريعات، أصول سن وصياغة وتفسير التشريعات دراسة فقهية علمية مقارنة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مكتبة كوميت، الكويت، 2007.
16. مخلوف بوجردة، العقار الصناعي، الطبعة الثالثة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
17. معروف هويشار، تحليل الاقتصاد الإقليمي والحضري، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2002.
18. نعيم مغبغب، قانون الصناعة، الترخيص للمؤسسات المصنفة، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 1996.
19. سعيد أوكيل وآخرون، استقلالية المؤسسات العمومية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
20. عبد المطلب عبد الحميد، دراسة الجدوى الاقتصادية لاتخاذ القرارات الاستثمارية، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، مصر، 2006.

21. عبد العزيز محمودي، استثمار العقار الصناعي في القانون الجزائري، الطبعة الأولى، بيت الأفكار للنشر، الجزائر، 2019.
22. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر الجامعي، مصر، 2005.
23. عبد القادر الشخلي، فن الصياغة القانونية تشريعا، فقها، قضاء، محاماة، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة، عمان، الأردن، 2014.
24. علي فيلاي، مقدمة في القانون، دار مرقم للنشر، الجزائر، 2010.
25. عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، الأكاديمية العربية الدانمارك، 2010.
26. فهد بن محمد الشقحاء، الأمن الوطني تصور شامل، الطبعة الأولى، مركز الدراسات والبحوث، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، 2004.
27. صبحي فارس الهيتي، التخطيط الحضري، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2002.
28. تجاني محمد بشير، مفاهيم وآراء حول تنظيم الإقليم وتوطن الصناعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.
29. ضياء مجيد الموسمي، الخصوصية والتصحيحات الهيكلية، آراء واتجاهات، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
30. الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات، بحوث وأوراق عمل مؤتمر الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات، جمهورية مصر العربية، 2013.

III. أطروحات الدكتوراه

1. أسماء منصور، تثمين العقار الموجه للاستثمار الصناعي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2020-2021.
2. حورية أوراك، مبادئ الأمن القانوني في القانون الجزائري وإجراءاته، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، فرع قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017.

3. كريمة باشا شايب، الآليات القانونية والمؤسسية لتنظيم العقار الصناعي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب البليدة، 2013.
4. لامية حسايني، مبدأ عدم التمييز بين الاستثمارات في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2020/2019.
5. محند وعلي عيبوط، الحماية القانونية للاستثمارات الأجنبية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2005-2006.
6. مراد بلكعبيات، منح الامتياز للاستثمار الصناعي في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2011.
7. ناجي بن يوسف، تحليل وتقييم مناخ الاستثمار في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة منتوري قسنطينة، 2006-2007.
8. نادية حسان، أسباب فشل الأمر 03-02 المتعلق بالمناطق الحرة كآلية لتنفيذ الاستراتيجية الجزائرية في مجال الاستثمار، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2007.
9. سميحة حنان خوادجية، النظام القانوني للعقار الصناعي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه تخصص القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2015.
10. سيد علي زايدي، العقار الصناعي الموجه للاستثمار، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2021.
11. عبد الله الشامي، شمس الدين، إدارة سياسات الاستثمار في الدول النامية، دراسة مقارنة مع التركيز على مصر، رسالة مقدمة للحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة، كلية للاقتصاد والعلوم السياسية، قسم الإدارة العامة، جامعة القاهرة، 2007.
12. عمر زغودي، شروط الثبات التشريعي في قانون الاستثمار الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص القانون الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2020/2019.

13. راضية بن مبارك، تنظيم وتسيير المناطق الصناعية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015-2016.
14. غنية سطوح، النظام القانوني للعقار الصناعي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون خاص، كلية الحقوق، جامعة المدية، 2017.

IV. مذكرات الماجستير

1. زوينة ريال، المناطق الحرة والتنمية حالة المناطق الحرة الصناعية للتصدير مع دراسة تجريبية تونس وجزر موريس وأفاق إنشائها في الجزائر، مذكرة ماجستير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 1، 1997.
2. حبيب محمد فرحان، سياسة التنمية الإقليمية ودورها في تنشيط ومساهمة القطاع الصناعي الخاص في التنمية المكانية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد، 2005.
3. حمزة فسيح، التنظيم القانوني لاستغلال العقار الصناعي في عملية الاستثمار، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2004-2005.
4. عبد الحميد جبار، السياسة العقارية في المجال الصناعي، مذكرة ماجستير فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1، 2001-2002.
5. فاطمة تاتولت، المعالجة القانونية للعقار الصناعي في ضوء التشريع والاجتهاد القضائي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014-2015.
6. صهيب خبابة، دور المناطق الصناعية في تحقيق التنمية المستدامة في المنطقة الأورو مغاربية دراسة مقارنة بين فرنسا والجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص الاقتصاد الدولي والتنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس سطيف 1، 2011-2012.
7. محفوظ وهبي، مركز العقار من منظور الاستثمار، مذكرة ماجستير في القانون فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة امحمد بوقرة بومرداس، 2009.

V. المقالات

1. أحمد جبوري، (الهيئات المتدخلة في عمليات منح واستغلال العقار الصناعي)، مجلة القانون العقاري، جامعة البليدة، مجلد3، العدد1، ديسمبر 2016.
2. أحمد عميري، (النظام القانوني لعقد الامتياز الموجه لإنجاز مشاريع استثمارية على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة)، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد3، العدد2، 2017.
3. إيمان لعميري، (تقييم أداء المرفق العمومي: الوكالة الوطنية للاستثمار نموذجاً)، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد21، العدد2، ديسمبر 2011.
4. بن قويدر زييري، (قراءة في نص المادة 43 من التعديل الدستوري لسنة 2016)، مجلة معارف، جامعة البويرة، المجلد 14، العدد1، جوان 2019.
5. بن أحمد الحاج، (شرط الثبات التشريعي بين تجسيد الأمن القانوني ومصلحة الدولة في قانون الاستثمار الجزائري)، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة الأغواط، المجلد3، العدد1، جانفي 2017.
6. هشام برو، الأطر القانونية لضمان وتطوير الاستثمار (حسب القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار)، مجلة دراسات اقتصادية، جامعة الجلفة، المجلد18، العدد 02، 2020.
7. زبيدة دهلوك، مزيان محمد الأمين، (تثمين العرض العقاري الموجه للاستثمار-المناطق الصناعية بولاية قسنطينة-)، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، مجلة علمية دولية محكمة، العام الرابع، عدد31، فيفري 2019.
8. الطاهر جمعات، (التأثيرات البيئية للمناطق الصناعية)، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، المجلد 1، العدد 2، 2010.
9. يعقوب بن ساحة، محمد بن الأخضر، (الأمن القانوني في مواجهة الضبط الاقتصادي في الجزائر)، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة ورقلة، المجلد12، العدد5، 2018.
10. الكاهنة إرزيل، (عن أقلمة محيط الأعمال في الجزائر)، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، العدد الأول، 2013.

11. الكاهنة إرزيل، (نظرة حول قانون الاستثمار لسنة 2022)، *المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية*، جامعة تيزي وزو، المجلد 17، العدد 2، 2022.
12. كريم حرز الله، (الآليات القانونية لاستغلال العقار الصناعي وطرق تقييمه)، *مجلة الدراسات القانونية*، جامعة المدية، المجلد 1، العدد 1، جانفي 2015.
13. كريمة كريم، (مليكة العقار الموجه للاستثمار وتحقيق التنمية المستدامة)، *مجلة الدراسات القانونية*، جامعة يحي فارس المدية، المجلد 4، العدد 1، جوان 2018.
14. ليلي غانم، (مناطق الصناعات التقنية أداة فعالة في التنمية الاقتصادية المستدامة)، *مجلة منتدى الرياض الاقتصادي*، المملكة العربية السعودية، نوفمبر 2005.
15. ليث كمال نصرولين، (متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني)، *مجلة كلية الحقوق الكويتية العالمية*، الكويت، العدد 2، الجزء الأول، ماي 2007.
16. لعزیز معيفي، (الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري: أيّ فعالية في توفير العقار الموجه للاستثمار في الجزائر؟)، *المجلة الأكاديمية للبحث القانوني*، جامعة بجاية، المجلد 14، العدد 2، 2016.
17. مهدي بنمير، (التدخلات الاقتصادية للجماعات المحلية)، *مجلة القانون والاقتصاد*، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، المغرب، العدد 9، 1993.
18. محمد بن الأخضر، (الأمن القانوني في مواجهة الضبط الاقتصادي في الجزائر)، *مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية*، جامعة ورقلة، المجلد 12، العدد 5، 2012.
19. محمد فلاق وسميرة حدو، (دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري - تجارب دولية)، *مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال*، المجلد 1، العدد 1، جامعة الشلف، 2015.
20. محمد خليفي، (النظام القانوني للاستثمار في العقار السياحي في الجزائر)، *مجلة القانون والعلوم السياسية*، المركز الجامعي بالنعامة، العدد 4، جوان 2016.
21. مصطفى معطى الله، (نظام الامتياز كآلية لاستغلال العقار الصناعي في الجزائر)، *مجلة القانون العقاري والبيئة*، جامعة مستغانم، المجلد 4، العدد الأول، جانفي 2016.
22. نوال ايراديين، (تأثير تضخم التشريع على الأمن القانوني)، *مجلة دفاتر البحوث العلمية*، المركز الجامعي بتيبازة، العدد 13، 2018.

23. نورية غامنية، (التنظيم القانوني والتقني للمناطق الداخلة في تكوين العقار الصناعي في الجزائر)، *مجلة القانون العقاري والبيئة*، جامعة مستغانم، المجلد 8، العدد 1، 2019.
24. نعناعة بوحفص جلاب، (الآليات المستحدثة لضبط سوق العقار الصناعي بالجزائر)، *مجلة الاجتهاد القضائي*، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 12، العدد 1، مارس 2020.
25. نعيمة بسي، (دور المناطق الصناعية في تحقيق التنمية في ظل الاستراتيجية الصناعية الجديدة في الجزائر)، *مجلة اقتصاد المال والأعمال*، جامعة الوادي، المجلد 6، العدد 1، جوان 2021.
26. سامية حساين، (انتقال العقار الصناعي من العائق إلى الحافز)، *المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية*، جامعة تيزي وزو، المجلد 14، العدد 1، 2019.
27. سامية كسال، (دور شرط الثبات التشريعي المدرج في عقود الاستثمارات في حماية المستثمر الأجنبي - عقود البترول نموذجا)، *مجلة الحقوق والحريات*، جامعة بسكرة، العدد الثالث، ديسمبر 2016.
28. ساعد بوراوي، (القدرة التنافسية لقطاع السفر والسياحة في بلدان المغرب العربي، دراسة مقارنة بين الجزائر، تونس والمغرب)، *مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية*، جامعة أم البواقي، المجلد 6، العدد 3، ديسمبر 2019.
29. عادل عكروم، عنتر حديدي، (شرط الثبات التشريعي كضمانة للمستثمر الأجنبي في الجزائر)، *مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية*، جامعة المسيلة، المجلد 2، العدد 4، ديسمبر 2017.
30. عائشة موزاوي، (القوانين والأجهزة المنظمة للاستثمار في الجزائر - إشارة للقانون رقم: 16-09 المؤرخ في 3 أوت 2016 يتعلق بترقية الاستثمار)، *مجلة آفاق علوم الاقتصاد والإدارة*، جامعة المسيلة، المجلد 1، العدد 2، 2007.
31. عبد اللطيف والي، كمال بوبعاية، (الأمن القانوني في التشريع الجنائي الجزائري)، *مجلة الأبحاث القانونية والسياسية*، جامعة سطيف 2، المجلد 3، العدد 2، 2021.

32. عبد الحميد لمين، (التراضي أسلوب وحيد لمنح الامتياز على العقار الصناعي الموجه للاستثمار في الجزائر)، **المجلة الشاملة للحقوق**، جامعة باجي مختار عنابة، المجلد 1، العدد 2، سبتمبر 2021.
33. عبد المجيد غميحة، (مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي)، **مجلة الملحق القضائي**، الملحق العالي للقضاء، المغرب، 2009.
34. علي عثمان، (دور الثبات التشريعي في عملية استقطاب الاستثمار الأجنبي في الجزائر)، **مجلة البحوث في العقود وقانون الأعمال**، المجلد 6، العدد 2، 2021.
35. عفاف بن دقيش، (آليات تسيير مساهمات الدولة)، **المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية**، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، العدد 54، 2017.
36. عصام عبيدلي، سامية خليفي، (دور المناطق الصناعية في تطوير الاقتصاد وادي السليكون نموذجاً-)، **مجلة الاقتصاد الدولي والعولمة**، جامعة الجلفة، المجلد 3، العدد 1، 2020.
37. العلجة مناع، (السياسات الرشيدة والتنمية في الجزائر)، **بحوث وأوراق عمل مؤتمر "الإدارة الرشيدة وبناء دولة المؤسسات"**، القاهرة، جمهورية مصر العربية، 2013.
38. عليان بوزيان، (أثر فعالية القاعدة الدستورية ودورها في تحقيق الأمن القانوني)، **مداخلة بالملتقى الوطني بجامعة المدية**، يومي 11 و 12 نوفمبر 2014 .
39. فوزية غربي، بعداش مسيكة، (الإصلاحات في قانون الاستثمار الجزائري (1988-2001)، وتأثير ذلك على مناخ الاستثمار)، **مجلة معهد العلوم الاقتصادية**، جامعة الجزائر 3، المجلد 10، العدد 2، ديسمبر 2006.
40. فطيمة حميدي، (الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري ودورها في تطوير الاستثمار)، **مجلة القانون العقاري**، العدد 6، جانفي 2016.
41. فوزي نعيمي، (إشكالية العقار في عملية الاستثمار الخاص في الجزائر (دراسة ميدانية)، **المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية**، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، العدد 4، سنة 2002.
42. فيليب جيجو، وآخرون، (الدليل الإرشادي لإدارة البيئة للمناطق الصناعية)، برنامج سيمو إدارة التنمية الدولية البريطانية، 2005.

43. صبرينة حمود، (إدراج البعد البيئي في قانون الاستثمار)، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة المسيلة، المجلد 8، العدد 1، 2023.

44. راضية بن مبارك، (سعر العقار الصناعي بين تامين الأملاك الخاصة للدولة وتحفيز الاستثمار؟)، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة 2، المجلد 5، العدد 1، 2016.

45. شاكر أكباشي خلف، (سلطة الإدارة في مواجهة المتعاقد معها في تنفيذ عقد الأشغال العامة)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الكوفة، العراق، 2008.

46. سامية كسال، (دور شرط الثبات التشريعي المدرج في عقود الاستثمارات في حماية المستثمر الأجنبي - عقود البترول نموذجاً)، مجلة الحقوق والحريات، جامعة بسكرة، العدد الثالث ديسمبر 2016 الخاص بالملتقى الدولي السادس عشر حول "الضمانات القانونية للاستثمار في الدول المغاربية" المنعقد يومي 22/23 فيفري 2016 بجامعة بسكرة.

47. وردة حدوش، بسة سامي، (ماهية مناطق الظل وقراءة في البرنامج الاستعجالي الخاص بمناطق الظل)، مجلة السياسة العالمية، المجلد 5، العدد الخاص 1، 2021.

VI. المداخلات

1. نعيمة علوش، عايدة مصطفاوي، (دور الملكية العقارية والصناعية في تفعيل الاستثمار في الجزائر)، مداخلة في الملتقى الدولي حول منظومة الاستثمار في الجزائر، بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 22 و 23 نوفمبر 2015.

2. عيسات العربي، براهيم حياة، (دور المناطق الصناعية في تفعيل التنمية المحلية - المنطقة الصناعية بـ برج بوعريريج نموذجاً)، الملتقى الوطني الأول حول التنمية المحلية في الجزائر: الواقع والآفاق، 11-15 أفريل 2002، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي برج بوعريريج.

3. موسى بن منصور، (البعد البيئي في اختيار مواقع المناطق الصناعية)، اليومين الدراسي حول التحليل الموقعي للمناطق الصناعية في الجزائر دراسة حالة المنطقة الصناعية بـ برج بوعريريج، 19-12 ماي 2010، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي البشير الإبراهيمي برج بوعريريج.

VII. مواقع الأنترنت

1. موقع الأمانة العامة للحكومة الجزائرية

<https://www.joradp.dz/HAR/Index.htm>

2. موقع الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري

<https://www.aniref.dz>

3. موقع وزارة الصناعة

<https://www.industrie.gov.dz>

4. موقع وزارة المالية/المديرية العامة للأموال الوطنية

<https://www.mf.gov.dz/index.php/ar/services-ar/domaine-national-ar>

5. موقع منصة دالوز للمراجع القانونية

<https://www.dalloz.fr/dalloz>

6. موقع المنصة الجزائرية للمجلات العملية

<https://www.asjp.cerist.dz/>

7. موقع البنك العالمي

<https://www.worldbank.org/en/home>

8. موقع وكالة الأنباء الجزائرية

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

9. موقع منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO)

<https://www.unido.org>

ثانيا: باللغة الأجنبية

I. Les dispositions officielles

1. La décision n°56-011 de l'Assemblée algérienne portant fixation des votes et moyens pour l'exercice 1958-1957 homologuée par décret du 12 avril 1956 relatif à la création d'une caisse algérienne d'aménagement du territoire (journal officiel du 12-10-1956).

2. Loi n° 62-157 du 31 décembre 1962 tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre, de la législation en vigueur au 31 décembre 1962, JORADP n° 2 du 11 janvier 1963.

3. Décret n°63-217 du 18 juin 1968 relatif à la composition du conseil de surveillance et du conseil d'administration de la caisse algérienne d'aménagement du territoire (C.A.D.A.T), JORADP, n°43 du 28 juin 1963, version en langue française.

II. Circulaires

1. Circulaire du Ministre Délégué chargé du Budget du 07 Mai 1995, publiée, recueil de textes (instruction–circulaire –notes) relatives au domaine et à la conservation foncière), Année 1996.

2. Résolution n°05/2003 du conseil de participation de l'Etat du 21 juillet 2003, portant création de quatre sociétés de gestion de la participation de l'état, publiée dans recueil de textes (instruction–circulaire –notes relatives au domaine et à la conservation foncière), Année 2003.

3. Note n°2037, du 18 Avril 2005, " Cession et/ou concession des biens immobiliers relevant du domaine privé de l'Etat ", publiée dans recueil de textes (instruction–circulaire –notes relatives au domaine et à la conservation foncière), Année 2005

4. République Algérienne Démocratique et populaire, Ministère de la participation et promotion de l'investissement, note n°533, présentant le cadre d'émergences d'un marché foncier, Mai2006.

5. Ministère de l'industrie, de la petite et moyenne Entreprise et de la promotion de l'investissement, **Le programme national des nouvelles zones industrielles**, Avril 2012.

6. République Algérienne Démocratique et populaire, Ministère de la Participation et Promotion de l'investissement, Note°78, Présentant les Zones industrielle et d'activité, 2008.

7. Note n°07982, du 08 Août 2011, " Mise en œuvre des nouvelle modalités de concession des biens immobiliers notamment ceux relevant du domaine privé de l'Etat destinés à la réalisation de projets d'investissement", publiée dans recueil de textes (instruction–circulaire – notes relatives au domaine et à la conservation foncière), Année 2011.

III. Rapports

1. République Algérienne Démocratique et Populaire, Conseil Nationale Economique et Social, **Rapport sur la configuration du foncier en Algérie: une Contrainte au Développement Economique**, 24eme session plénière, Année 2004.

2. A.Robasto,**Guide de Gestion Environnementale d'une Zone d'activités**, Centre Technologique Ti Tech, Union Européenne, 2007.

3. L'Organisation des Nation unies pour le développement industriel, **Manuel de mise en œuvre des parcs éco-industriel**, 2017.

4. Organisation des Nations unies pour le Développement Industriel ONUDI, **Les Domaines industriels et leurs utilités dans les pays en développement**, document n°1978, cop 02, Nations Unies, New York, 1980.

IV. Livres

1. A.Messahel, Djamel Lhiani, **Non cohérence entre les pratiques des acteurs publics, l'expériences de l'Agence Foncière locale D'ES-SENIA, Héritage des Années BOUMEDIENNE et CHADLI**, Le harmattan, Paris, France, 2004.

2. A.Brahiti, **Politique D'offre Foncière Publique dans le cadre de la promotion de l'investissement, évaluation et perspectives**, IEDF, France, le 17 Mai 2003.

3. B.Deffains, E.Langlais, **Analyse économique du droit. Principes, méthodes, résultats**, Bruxelles, De Boeck SUP, 1^{er} édition, 2009.

4. C.Benakezouh, **Le Droit des Réserves Foncières**, Office de Publication Universitaire, Alger, 1990.

5. G.Mutin, **implantation industrielle en Algérie et Aménagement du territoire enAlgérie**, Revue de Géographie de Lyon, Volume 55, N°81, 1980.

6. Hamid Temmar, **l'économie de l'Algérie, le système économique- la transformation du cadre de fonctionnement de l'économie nationale**, tome2, l'office national des publications universitaires, Algérie, 2015.

7. H.Zeroual, **Développement Durable Des Territoires Économie Sociale**, Environnement & Innovations, Le harmattan, France, 2008.

8. M.Bellataf, **Localisation industrielle et aménagement du territoire**, aspect théorique et pratique, office des publications universitaire, Alger, 2009.

9. N.M.Bouzidi, **5 Essais sur l'ouverture de l'économie Algérienne**, ENAG Edition, 1998, Algérie

10. Paul CASSIA, " La sécurité juridique, un « nouveau » principe général de droit aux multiples facettes ", **Recueil Dalloz**, paris, 2006.

11. R.Tlemcani, **Etat Bazard et Globalisation: l'ouverture de L'Infittah en Algérie**, Edition EL HIKMA, Algérie, 1990.

12. S.Bouziane, **Industrialisation et espacerégional en Algérie**, Tome 1, Office de Publication Universitaire, Alger, 1986.

13. T.Khelfoune, **Le Domaine public Algérien** Réalité Et Fiction, Edition Le Harmattan, France, 2004.

V. Dictionnaires

- Dictionnaire, **Droit, science politique, économie, gestion, comptabilité fiscale**, 1 ère édition, collecte hermès, paris, 1994.

-**Dictionnaire de L'économie**, LAROUSSE Impression Rodésa, Espagne, Janvier 2008.

VI. Thèses et mémoires

- N.GILLIO, Le foncier, une ressource territoriale pour le développement économique, Thèse Doctorat, spécialité Géographie, Université Grenoble Alpes, France, 2017.

VII. Articles

1. A. Robasto, "Guide de Gestion Environnementale d'une Zone d'activités", **Centre Technologique Ti Tech**, Union Européenne, 2007.

2. A.Mabrouk, "Les organes de l'investissement en Algérie", **La revue d'enseignant chercheur des études juridiques et politiques**, vol05, n°01, 2020.

3. B. Weissenfels, "L'énergie en 2050 Nouveaux défis et faux espoirs", **EDP Sciences**, France, 2005.

4. M.Cumyn, M.Samson, "L'inflation législative", **chaire de rédaction juridique**, France, 2019.

5. M.TPeddle, " Industrial Parks Location: Do Firm Characteristics Matter ? ", **The Journal of Regional Analysis and Polycy**, Vol 20, N°02, Davis College of Busness, Jaksonville University, Florida, USA, 1990.

6. Y.AKROUN, "Le foncier industriel en Algérie Localisation et modes d'accès", **Revue Algérienne des Sciences Juridique et Politique**, Université Benyoucef Benkhedda d'ALGER, volume 50, numéro5, 2016.

7. Zeghche , K. Boukhmis et L.Boulbir, "Crise de l'offre foncière Economique en Algérie: du blocage à l'investissement informel; le cas de la ville d'Annaba", **Revue d'économie régionale et urbaine**, Paris, France, 2012.

الفهرس

الفهرس

- 1 مقدمة
- الباب الأول: 10 الضوابط المفاهيمية والأطر التنظيمية للعقار الصناعي في الجزائر في ظلّ تكريس مبادئ الحوكمة.
- 11 الفصل الأول: الضوابط المفاهيمية للعقار الصناعي في الجزائر ومؤشرات الحوكمة.
- 15 المبحث الأول: مفهوم العقار الصناعي وفق مقارنة الحوكمة والأمن القانوني.
- 16 المطلب الأول: العقار الصناعي: فوضى المفاهيم والمصطلحات.
- 17 الفرع الأول: الضوابط الاصطلاحية للعقار الصناعي وفق مقارنة الحوكمة.
- 28 الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للعقار الصناعي في الجزائر.
- 37 المطلب الثاني: التوطين الصناعي كآلية للتخطيط الاستراتيجي لترشيد استغلال العقار الصناعي.
- 37 الفرع الأول: الضبط المفاهيمي للتوطين الصناعي والحوكمة.
- 45 الفرع الثاني: العلاقة التفاعلية بين التوطين الصناعي والحوكمة.
- 52 المبحث الثاني: الضبط المفاهيمي لحافضة العقار الصناعي في الجزائر.
- 53 المطلب الأول: حافضة العقار الصناعي في المناطق المهيأة (Zones Aménagées).
- 55 الفرع الأول: الجوانب المفاهيمية والتنظيمية للمناطق الصناعية (Zones industrielles).
- 62 الفرع الثاني: الجوانب المفاهيمية والإجرائية لمناطق النشاط وفق مقارنة الحوكمة.
- 72 المطلب الثاني: حافضة العقار الصناعي في المناطق الخاصة.
- 73 الفرع الأول: الجوانب المفاهيمية والتنظيمية للمناطق المطلوب ترقيته (Zones à promouvoir). ..
- الفرع الثاني: الجوانب المفاهيمية والتنظيمية لمناطق التوسع الاقتصادي (Zones d'expansion économique).
- 74 (économique)
- 76 الفرع الثالث: الجوانب المفاهيمية والتنظيمية للمناطق الحرة (Les zones franches).
- 79 المطلب الثالث: حافضة العقار الصناعي التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية.
- 80 الفرع الأول: الأصول العقارية الفائضة والمتبقية التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية.
- 85 الفرع الثاني: إجراءات تطهير الوضعية القانونية للأصول العقارية المتبقية والفائضة التابعة للمؤسسات العمومية.
- الفصل الثاني: الضوابط القانونية للعقار الصناعي في الجزائر وفق مؤشرات الأمن القانوني.

- 92المبحث الأول: الإطار القانوني المنظم للعقار الصناعي في الجزائر
- المطلب الأول: الأطر التشريعية والتنظيمية للعقار الصناعي في الجزائر خلال الفترة الممتدة من 1962 وإلى غاية 1989 93
- 94الفرع الأول: النظام القانوني للعقار الصناعي عبر قوانين الاستثمار
- 100.....الفرع الثاني: ضبط النصوص القانونية والتنظيمية للعقار الصناعي
- المطلب الثاني: الأطر التشريعية والتنظيمية للعقار الصناعي في الجزائر خلال الفترة الممتدة من 1990 إلى غاية 2007 103
- 104.....الفرع الأول: النصوص القانونية المؤطرة لمجال الاستثمار في ظل اقتصاد السوق
- 107.....الفرع الثاني: الإطار القانوني للهياكل المكلفة بتسيير العقار الصناعي وتنظيم حافظته
- المطلب الثالث: الأطر التشريعية والتنظيمية للعقار الصناعي في الجزائر خلال الفترة الممتدة من 2008 إلى يومنا هذا 110
- الفرع الأول: النصوص التشريعية والتنظيمية للعقار الصناعي خلال المرحلة الممتدة من 2008 إلى غاية 2015 111
- الفرع الثاني: النصوص التشريعية والتنظيمية للعقار الصناعي خلال المرحلة الممتدة من 2016 إلى يومنا هذا 114
- المبحث الثاني: مقارنة تقييمية للإطار القانوني للعقار الصناعي في ظل أعمال الأمن القانوني كمدأ من مبادئ الحوكمة 130
- المطلب الأول: أسس ومركزات مبدأ الأمن القانوني كمؤشر من مؤشرات الحوكمة 131
- الفرع الأول: مؤشر جودة التشريع كمركز لتحقيق الأمن القانوني 133
- الفرع الثاني: مؤشر الاستقرار القانوني أو الثبات التشريعي كمركز لتحقيق الأمن القانوني 135
- الفرع الثالث: التضخم التشريعي أو الإسراف التشريعي 136
- المطلب الثاني: التكريس القانوني للأمن القانوني في مجال الاستثمار والعقار الصناعي 138
- الفرع الأول: قراءة في مدى جودة التشريع المتعلق بالعقار الصناعي في الجزائر 138
- الفرع الثاني: تكريس الاستقرار القانوني والثبات التشريعي كضمانة لاستقطاب الاستثمار 141

- الفرع الثالث: التصخّم التشريعيّ في مجال الاستثمار والعقار الصناعي: تفهقر مبدأ الأمن القانونيّ
143..... أمام التغيير الدوريّ للقوانين
- 148..... خلاصة الباب الأول
- الباب الثاني: الأطر المؤسسية والإجرائية للعقار الصناعي في الجزائر في ظلّ تكريس مبادئ
..... الحوكمة
- الفصل الأوّل: الأطر المؤسسية للعقار الصناعي في الجزائر في ظل تكريس مبادئ الحوكمة.....
- المبحث الأول: دور الأجهزة المكلفة بوضع السياسات العامة في تنظيم العقار الصناعي.....155
- المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية في تنظيم العقار الصناعي.....155
- الفرع الثاني: والي الولاية فاعل رئيس في تسيير وإدارة العقار الصناعي.....167
- المطلب الثاني: دور هيئات الاستثمار في تنظيم العقار الصناعي.....170
- الفرع الأول: دور المجلس الوطنيّ للاستثمار في تسيير وإدارة العقار الصناعي.....171
- الفرع الثاني: الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار A.N.D.I: بين ترقية الاستثمار وضبط استغلال
العقار الصناعي.....173
- المبحث الثاني: الهياكل المؤسسية لإدارة العقار الصناعي في الجزائر ومقتضيات الحوكمة...178
- المطلب الأول: الخلفية التاريخية للمأسسة التنظيمية للعقار الصناعي في الجزائر.....178
- الفرع الأول: الإطار المؤسسيّ المنظم للعقار الصناعي خلال المرحلة الممتدة من الاستقلال إلى
غاية 1989.....179
- الفرع الثاني: الإطار المؤسسيّ المنظم للعقار الصناعي خلال المرحلة الممتدة من 1990 إلى
غاية 2007.....188
- المطلب الثاني: الضبط القانونيّ والتنظيمي للهيئات المتخصصة في تسيير وإدارة العقار الصناعي
وفق مؤشرات الحوكمة.....195
- الفرع الأول: الإطار المؤسسيّ للمناطق الصناعية في الجزائر ومقتضيات الحوكمة والتنمية
المستدامة.....196
- الفرع الثاني: لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار C.A.L.P.I.R.E.F.....221
- الفرع الثالث: الوكالة الوطنية للوساطة وضبط العقار A.N.I.R.E.F.....226

الفصل الثاني: الضوابط الإجرائية لاستغلال العقار الصناعي في الجزائر ومقتضيات الحوكمة.	
المبحث الأول: استغلال العقار الصناعي خلال الفترة السابقة لصدور الأمر رقم: 08-04 لسنة 2008.....	247
المطلب الأول: الضوابط المفاهيمية والإجرائية لعقد التنازل الوارد على العقار الصناعي.....	247
الفرع الأول: الضوابط المفاهيمية لعقد التنازل عن العقار الصناعي.....	247
الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية لعقد التنازل عن العقار الصناعي.....	255
المطلب الثاني: الضوابط المفاهيمية والقانونية لعقد الامتياز قابل للتنازل الوارد على العقار الصناعي.....	264
الفرع الأول: الضوابط المفاهيمية لعقد الامتياز قابل للتنازل.....	264
الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية لعقد الامتياز القابل للتحويل إلى تنازل.....	268
المبحث الثاني: استغلال العقار الصناعي خلال الفترة اللاحقة لصدور الأمر رقم: 08-04... 277	
المطلب الأول: الضوابط القانونية والإجرائية لمنح الامتياز غير قابل للتنازل الوارد على العقار الصناعي.....	278
الفرع الأول: منح الامتياز الوارد على العقار الصناعي عن طريق المزاد العلني.....	279
الفرع الثاني: منح الامتياز الوارد على العقار الصناعي عن طريق التراضي.....	284
المطلب الثاني: مقارنة تقييمية لاستغلال العقار الصناعي وفق مؤشرات الحوكمة.....	288
الفرع الأول: دور نظام الامتياز في تكريس مؤشر الرقابة في استغلال العقار الصناعي.....	289
الفرع الثاني: تكريس مؤشرات الجودة والفعالية في استغلال العقار الصناعي.....	295
خلاصة الباب الثاني.....	302
الخاتمة:.....	304
قائمة المصادر والمراجع.....	312
الفهرس.....	342

المخلص :

تهدف هذه الدراسة إلى البحث عن مدى مواءمة النظام القانوني والمؤسساتي المنظم للعقار الصناعي في الجزائر للمبادئ الأساسية لحوكمة الإدارة والتسيير؛ حيث اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي وفق مقارنة الحوكمة. تناولنا في الباب الأول الضوابط المفاهيمية والتنظيمية للعقار الصناعي وفق مقتضيات الحوكمة والأمن القانوني، من خلال الإحاطة بكل الجوانب المفاهيمية والقانونية، انطلاقاً من مفهوم العقار الصناعي الذي شهد فوضى اصطلاحية أثرت مباشرة في التكريس المطلق لمؤشرات الحوكمة، إلى تصنيف المشرع للعقار الصناعي ضمن الأملاك الوطنية الخاصة، هذا التصنيف الذي يوفق بين الحماية القانونية ومرونة إجراءات الاستغلال، وصولاً إلى التوطين الصناعي الذي يعتبر آلية فعّالة للتخطيط الاستراتيجي لترشيد استغلال العقار الصناعي. أما بالنسبة للإطار القانوني فقد خصّ المشرع الجزائري العقار الصناعي بإطار قانوني شامل، حاول من خلال تعديلات متتالية له التكيف مع المتغيرات الجديدة ومتطلبات المستثمرين، غير أن كثرة التشريعات وتعددتها أوقع المشرع في تضخم تشريعي يرهن تكريس مؤشر الأمن القانوني. أما الباب الثاني فيتعلق بالأطر المؤسسية والإجرائية للعقار الصناعي في الجزائر وفق مبادئ الحوكمة، حيث شهد الإطار المؤسساتي لتسيير العقار الصناعي في الجزائر تداولاً مؤسساتياً بين سلطات تنفيذية مركزية ومحلية، وهيئات متخصصة وغير متخصصة، مما أثر سلباً على تكريس مؤشرات الفعالية والجودة في التسيير، أما الإطار الإجرائي المتعلق باستغلال العقار الصناعي فقد استقر المشرع الجزائري على اعتماد نظام الامتياز غير قابل للتنازل كصيغة وحيدة لاستغلال العقار الصناعي، بعد عدة تجارب أثبتت عملياً عدم فعاليتها، حيث يعتبر الامتياز أنسب الطرق لاستغلال الرشيد واكتمال حوكمة منظومة العقار الصناعي.

الكلمات الافتتاحية : العقار الصناعي، الحوكمة، الإدارة الرشيدة، التوطين الصناعي، الاستثمار.

Résumé :

Cette étude vise à examiner dans quelle mesure le système juridique et institutionnel réglementant le foncier industriel en Algérie est compatible avec les principes de base de la bonne gouvernance. Dans le premier chapitre nous avons étudié les contrôles conceptuels et organisationnels du foncier industriel conformément aux exigences de gouvernance et de sécurité juridique, en prenant connaissance de tous les aspects, à partir du concept du foncier industriel, qui a connu une inflation terminologique et qui a directement affecté la concrétisation absolue des indicateurs de bonne gouvernance, à la classification du foncier industriel au sein de la propriété nationale privée. Cette classification qui concilie entre protection juridique et souplesse de procédures d'exploitation, conduit à la localisation industrielle, qui est un mécanisme efficace de planification stratégique pour rationaliser l'exploitation du foncier industriel. Quant au cadre juridique, le législateur algérien a distingué le foncier industriel avec un cadre juridique complet, essayant par des modifications successives à l'adapter aux nouvelles variables et aux exigences des investisseurs, cependant, le grand nombre des lois et décrets ont amené le législateur à avoir une inflation législative qui empêche la consécration de l'indicateur de sécurité juridique. Quant au deuxième chapitre, il porte sur les cadres institutionnels et procéduraux de foncier industriel en Algérie selon les principes de la bonne gouvernance, ce cadre institutionnel de la gestion du foncier industriel a connu un échange institutionnel entre les autorités exécutives centrales et locales, et des organismes spécialisés et non spécialisés, ce qui a affecté négativement la concrétisation d'indicateurs d'efficacité et de qualité dans la gestion. Pour le processus procédural lié à l'exploitation du foncier industriel, le législateur algérien s'est prononcé sur l'adoption de la concession incessible comme seule formule d'exploitation du foncier industriel, après plusieurs expériences qui se sont révélées pratiquement inefficaces, la concession étant considérée comme la voie la plus appropriée pour une exploitation rationnelle et le parachèvement de la bonne gouvernance du foncier industriel.

Mot clés : Foncier industriel, Bonne gouvernance, localisation industriel, investissement.