

مساهمة الدولة في معالجة ضعف الرصيد العقاري لإنجاز عمليات البناء

State Contribution to Address The Weakness of The Real Estate Balance For The Completion of Construction

د/ عماد الدين بركات، جامعة الطارف

imadbarkat59@gmail.com

د/ بن صالحية صابر، جامعة الطارف

saberbensalhia@hotmail.fr

تاريخ القبول: 2019/03/30

تاريخ الإرسال: 2018/12/30

المخلص:

إن تنظيم المجال يرتبط بالأرض وبضرورة استعمالها غير أن ذلك يصطدم بالمشكل العقاري لذلك وجب على الدولة وضع سياسة عقارية من أجل استعمال الرصيد العقاري بشكل عقلاني وعليه فإن جوهر السياسة العقارية يتركز على وضع استراتيجية موازية لسياسة التعمير تحدد من خلالها كيفية التعامل مع الملكية العقارية بالنظر إلى القيمة الحقيقية التي تحتلها الأرض كمورد طبيعي لا يمكن تجديده أو إعادة إنتاجه كما هو الحال بالنسبة للسلع الاقتصادية الأخرى، وبالتالي فالوعاء العقاري مورد محدود وجب الاعتناء به والعمل على استعماله بطريقة عقلانية وفق أهداف التهيئة والتعمير.

إن دور السلطات العمومية يبرز من التحكم في السوق العقارية عن طريق توفير أراضي كافية لكل المتدخلين في عمليات البناء، فتوفير رصيد عقاري من شأنه أن يساعد أكثر في توجيه السياسة العقارية لفائدة التخطيط الحضري والتوسع العمراني من أجل إنجاز مختلف عمليات البناء.

الكلمات المفتاحية:

العقار، الوعاء العقاري، البناء، التعمير، المحفظة العقارية، الملكية العقارية.

Abstract:

The real estate policy focuses on the development of a parallel strategy for the reconstruction policy, in which it determines how to deal with real estate ownership in view of the value of the land. The reality occupied by the land as a natural resource can not be renewed or re-produced, as is the case with other economic goods. Therefore, the real estate is a limited resource that needs to be taken care of and used in a rational manner according to the objectives of preparation and reconstruction.

The role of the public authorities is highlighted by the control of the real estate market by providing sufficient land for all those involved in construction. Providing a real estate balance will help to guide the real estate policy in the interest of urban planning and urbanization in order to complete various construction processes.

Keywords:

real estate, real estate, construction, reconstruction, real estate portfolio, real estate property.

مقدمة:

إلى جانب تكريس حق الملكية العقارية الخاصة وجب على السلطات العمومية التدخل عند الاقتضاء للحد من هذا الحق تحقيقاً للمصلحة العامة¹، دون هضمه تماماً حيث يظل هو القاعدة.

إن العقار يعتبر المادة الأولية لكل عملية بناء، حيث أن العلاقة بين السياسة العقارية والسياسية التعميرية علاقة تكاملية، فكما توسع الرصيد العقاري لدى السلطات العمومية كلما توفرت هذه الأخيرة على وضعية مريحة من شأنها أن تحقق برامج طموحة وهادفة نحو تحقيق التنمية في الوسط الحضري. لذلك وجب على السلطات العمومية التحكم في الوعاء العقاري قبل الخوض في عمليات البناء والتعمير، فعقلنة استغلال الرصيد العقاري والتحكم في إنتاجه وفقاً لأدوات التهيئة والتعمير من شأنه حل العديد من المشاكل الحضرية وعلى رأسها التجزئات السرية والبناءات الفوضوية.

ونظراً لأهمية الرصيد العقاري باعتباره العمود الفقري للسياسة العمرانية وجب على السلطات العمومية التدخل لمعالجة ضعف وهشاشة الرصيد العقاري تحقيقاً لمسألتين أساسيتين: العمل على توفير

¹ عرفت الملكية العقارية تحولات جذرية كان لها الأثر الكبير في تطور مفهوم الملكية العقارية الحضرية وقد لخص اللورد وليام بيت W.Pitt تطور نظرة المجتمع للملكية الخاصة حيث أشار إلى أنه في القرن الثامن عشر كان بإمكان الرعد والشتاء دخول منزل أكثر الناس فقراً بينما لم يكن بإمكان ملك بريطانيا وجيوشه دخوله احتراماً وتقديساً لحق الملكية، لكنه في القرن العشرين أصبح بإمكان الملك دخول أي بيت بهدف حماية مالكه من خطر الشتاء والبرد. أنظر في ذلك: Charles Abrams « problèmes financiers urbains et politiques d'urbanisme » bulletin 7 , nations unies New York, Octobre 1953, p4

أورده: الهادي مقداد، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2000، ص 230.

الوعاء العقاري اللازم لإنجاز مختلف أعمال البناء والتعمير (المبحث الأول)، والحد من المضاربات العقارية وتجميد الأراضي وبالتالي مراقبة وتوجيه السوق العقارية بواسطة فرض الضريبة العقارية وفق توجهات التنمية العمرانية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: توفير الوعاء العقاري اللازم لعملية البناء

إن مسألة توفير الأراضي اللازمة لعمليات البناء تتطلب الحد من التصرف المطلق للملاك الخواص، إذ ينبغي على السلطات العمومية التركيز على الوظيفة الاجتماعية للأرض وفقا لقواعد التهيئة والتعمير وقانون التوجيه العقاري، فالوعاء العقاري يعتبر ثروة غير قابلة للتجديد كما هو الحال بالنسبة للسلع الاقتصادية الأخرى لذلك وجب استعماله بطريقة عقلانية وفقا لسياسة تعميميه هادفة.

فكلما توفرت الدولة وجماعاتها المحلية على وعاء عقاري كافي كلما استطاعت التحكم في السوق العقاري وتجنب الارتفاع المهول في قيمة الأراضي من جهة، ومن جهة أخرى رسم سياسة تعميميه وفقا لأهداف وطموحات التخطيط الحضري.

وبما أن الدولة تعتبر أكبر متدخل في مجال التهيئة والتعمير عن طريق خلق التجهيزات الأساسية وإقامة البرامج السكنية وإنجاز التجزئات معدة للسكن أو مشاريع استثمارية صناعية، وبالتالي فهي ملزمة بالقيام بمختلف عمليات البناء، غير أن كل هذا لا يتجسد على أرض الواقع دون أن تتوفر الدولة على رصيد عقاري كافي وملائم لإنجاز مختلف هذه المشاريع التي سطرته أدوات التهيئة والتعمير.

فتدخل الدولة في مجال البناء والتعمير يتطلب تكوين محفظة عقارية لصالح البلديات تستعمل على المدى المتوسط والبعيد لمواجهة مختلف متطلبات التوسع العمراني من خلال تجسيد أدوات التهيئة والتعمير على أرض الواقع، زيادة على ذلك فرض مجموعة من التدابير القانونية التي تمكن الدولة من اقتناء الأملاك العقارية لتزويد مختلف المتدخلين بالوعاء العقاري الكافي لإنجاز مختلف عمليات البناء والتجهيز.

المطلب الأول: تكوين محفظة عقارية لصالح البلديات

إن فشل سياسة الاحتياطات العقارية المنتهجة من طرف الدول في ظل النظام الاشتراكي، جعل المشرع الجزائري يفكر من جديد في إيجاد حلول أو تدابير قانونية من شأنها أن تساهم في تكوين محفظة عقارية لصالح البلديات، تتفق مع قانون التوجيه العقاري وقانون التهيئة العمرانية¹ وفقاً لقواعد العرض والطلب، وتختلف تماماً عن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات في الفترات السابقة الذي أسيء استعماله وتحريفه عن مقصده الحقيقي بدلا من التنظيم والتحكم في الوعاء العقاري إلى تبيده واستعماله في غير موضعه الحقيقي.

فكوين محفظة عقارية وفقا لما تضمنته المادة 41 من قانون التهيئة والتعمير² من شأنه أن يساهم في وضع تخطيط عقلاي لتنمية المجال الحضري، لأن التخطيط الحضري بدون وفرة عقارية مآله العجز في التنفيذ، فتوفير الأراضي الصالحة للبناء قبل التخطيط لمشاريع معينة، يجعل السلطات العمومية في غنى عن إتباع الإجراءات المعقدة المتعلقة بنزع الملكية من أجل تطبيق برامج التعمير لذلك لا نجد المادة 41 تشير إلى هذا الإجراء المعقد، لأن البلدية في تكوين محفظتها العقارية تتم في

¹ تنص المادة 40 من قانون التهيئة والتعمير 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بموجب القانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 على ما يلي: "يمكن للبلدية في إطار تطبيق أدوات التهيئة والتعمير أن تكون محفظة عقارية قصد اشباع حاجاتها من الأراضي من أجل البناء. يخضع تسيير هذه المحفظة العقارية للأحكام التشريعية والتنظيمية السارية المفعول." وما يجب الإشارة إليه أن المشرع الجزائري استعمل لفظ "يمكن" وبالتالي فالمسألة جوازيه فكان من الممكن استعمال لفظ "يجب" وذلك لأهمية الوعاء العقاري لدى البلديات في تطبيق مضمون أدوات التهيئة والتعمير ومن ثم الانتقال من تعميم تنظيمي إلى تعميم تقديري يعالج المشاكل المستقبلية.

² إن المشرع الجزائري استعمل مصطلح المحفظة العقارية بدلا عن الاحتياطات العقارية الذي أثر سلباً في تنظيم وتوجيه السياسة العقارية حتى يزول كل لبس من شأنه أن يؤثر في كيفية تكوين محفظة عقارية في إطار الاعتراف بحق الملكية العقارية الخاصة.

الغالب عن طريق التراضي، ذلك أنها تتم عادة في غياب أي ضغط يستدعي تدخل السلطات العمومية.¹

فعملية تكوين الرصيد العقاري تتم توقعاً لحاجيات قد تحدث على المدى المتوسط أو البعيد عكس التدخلات الآتية التي أثبتت التجارب عدم جدواها في مجال التخطيط الحضري والتوسيع العمراني، فالتدخل الآتي غالباً ما ينتج عنه التعمير العفوي وعدم مسايرة الحاجيات المستجدة مما يؤدي إلى انفلات الوضعية من يد السلطات العمومية ويصير تدخلا "بعدياً" بدلاً أن يكون "قريباً". وتعتبر ظاهرة البناء الفوضوي خير دليل على هذه الوضعية المتأزمة²، فالتدخل الذي يتم بعيداً عن الضغوط والحاجيات الآتية تتوفر له شروط النجاح وذلك لتوفر الجماعات المحلية على إمكانية الاختيار بين الفرص المتاحة والإمكانيات العقارية التي يمكن ضمها مستقبلاً لرصيداها العقاري خدمة لتوجيه التوسع العمراني بطريقة عقلانية ومنسجمة.

إن تطبيق سياسة عقارية تقوم على أساس وعي السلطات العمومية بأهمية تكوين محفظة عقارية لصالح البلديات من شأنها أن تساهم بشكل كبير في الحد من ارتفاع القيمة العقارية عن طريق الموازنة بين العرض والطلب، فكلما توفرت الجماعات المحلية على نسبة عالية من الأراضي كلما استطاعت تقادي المضاربات العقارية، حيث يتم اقتناء هذه الأراضي قبل أن يشملها التوسع العمراني وبالتالي يتم تكوين الرصيد العقاري بأقل تكلفة ممكنة من جهة ومن جهة أخرى قطع الطريق عن المضاربين

¹ تنص المادة 41 من قانون التهيئة والتعمير على ما يلي:

" تتكون المحفظة العقارية للبلدية من:

- الأراضي التي تملكها البلدية.

- الأراضي المكتتاة من السوق العقارية.

- الأراضي المتحصل عليها من ممارسة حق الشفعة طبقاً للتشريع المعمول به".

² الهادي مقداد، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، المرجع السابق، ص 232.

العقاريين الذين يراهنون على ظاهرة التعمير من جهة أخرى، ثم مد مختلف المتدخلين بالوعاء العقاري الكافي لإنجاز مختلف المشاريع، وكل هذا يساهم في انخفاض التكلفة العقارية.

غير أن تكوين محفظة عقارية لصالح البلديات يتطلب إمكانيات مالية وبشرية هامة فضعف الفائض المالي يجعل ميزانية العديد من الجماعات المحلية، ميزانية تسيير وليس ميزانية استثمارية من شأنها خلق الثروة، فجل البلديات تلجأ إلى انتظار المساعدات من طرف الدولة.

ضف إلى ذلك الضعف الكمي والكيفي للموارد البشرية لدى الجماعات المحلية¹، كما يلاحظ عدم اهتمام المنتخبين بالمشاكل المستقبلية، بحيث يفضلون إنجاز مشاريع يشهدها المواطنون ويمكن أن تشفع لهم في الانتخابات المقبلة، وكل هذا يتنافى مع عملية تكوين رصيد عقاري يستعمل في المستقبل وبالتالي لا حديث عن تعميم تقديري يخطط للمستقبل، بل الأدهى من ذلك أن البلديات تفرط في بعض الأحيان في رصيدها العقاري عن طريق التنازل عن أراضي لصالح الخواص لأغراض شخصية وانتخابية.

ولتجاوز مثل هذه المشاكل وجب إعداد برامج منسجمة لاقتناء الأراضي² كما تستدعي ضرورة التفكير في خلق جهاز يناط به مهمة التكفل بمتابعة عمليات البرمجة والاقتناء والتسيير لصالح البلديات وهو ما سيتم التطرق له من خلال الفقرات الموالية.

¹ محمد الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، مخبر التهيئة العمرانية، جامعة منتوري قسنطينة، 10 جانفي 2008، ص 36.

² تنص المادة 42 من القانون 29/90 سابق الإشارة إليه على ما يلي: " تعد البلدية من أجل إنجاز برامجها الاستثمارية المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي برنامجا لاقتناء الأراضي منسجماً مع مخططات التنمية البلدية والولائية والوطنية".

الفرع الأول: إنشاء الوكالة المحلية للتنظيم والتسيير العقاري الحضري

إن التسيير المباشر من قبل الجماعات المحلية لوعائها العقاري خلق جملة من المشاكل غاية في التعقيد كان له الأثر الواضح على عمليات البناء والتعمير الأمر الذي أوجب ضرورة إعادة النظر في كيفية تكوين وتسيير العقار الحضري لصالح البلديات.

وأمام فشل الجماعات المحلية في تسيير محفظتها العقارية، ألزم قانون التوجيه العقاري الجماعات المحلية أن تسند مهمة تسيير ممتلكاتها العقارية الموجودة أو التي تعتزم اكتسابها إلى مؤسسة عمومية أطلق عليها اسم "الوكالة المحلية للتنظيم والتسيير العقاريين الحضريين"¹.

إن الوكالة المحلية للتنظيم والتسيير العقاري هي مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تنشأ من طرف المجالس الشعبية البلدية أو المجالس الشعبية الولائية بصفة انفرادية أو مشتركة فيما بينها، تكلف بتسيير سنداتها العقارية وبالتالي فإن الجماعات المحلية ملزمة بما يلي:

- إما بتحويل الوكالات العقارية المنشأة في إطار المرسوم 04/86 المؤرخ في 1986/04/07 إلى وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاري في إطار الأحكام الجديدة².

- وإما بإنشاء وكالات عقارية محلية للتسيير والتنظيم العقارية بصفة انفرادية أو مشتركة فيما بينها أو عن طريق إبرام اتفاقية بوكالة أكثر قرباً في إطار دفتر الشروط.

ووفقاً للمادة 03 من المرسوم التنفيذي 90-405 فإن المهمة العامة التي أنشأت من أجلها الوكالة تتمثل في حياة جميع العقارات أو الحقوق العقارية المخصصة للتعمير لحساب الجماعة

¹ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-405 مؤرخ في 5 جمادى الثانية عام 1411 الموافق 22 ديسمبر 1990 يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 408/03 المؤرخ في 05 نوفمبر 2003.

² مدور يحي، التعمير واستهلاك العقار الحضري في مدينة الجزائر - حالية مدينة ورقلة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، سنة 2011-2012، ص 79.

المحلية وتقوم بنقل ملكية هذه العقارات أو الحقوق العقارية، وتتخذ علاوة عن ذلك العمليات المتعلقة بالتنظيم العقاري طبقاً للتنظيم الجاري العمل به.

وبحسب المادة 73 فقرة 02 من قانون التوجيه العقاري فإن الوكالة هي الشخص القانوني الوحيد الذي يمكنه دخول السوق العقارية والتعامل مع أشخاص القانون الخاص لصالح الجماعات المحلية المعنية، وكل تصرف تقوم به هذه الأخيرة دون المرور عبر الوكالة يكون باطلاً وعديم الأثر، غير أنه يبقى للجماعات المحلية التعاقد مع الأشخاص العمومية وبهذه الصفة فإنهم مؤهلون للتصرف مباشرة دون الاستعانة بالوكالة.

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للوكالة المحلية يترتب عنه جملة من الآثار القانونية أهمها الاستقلال الإداري والاستقلال المالي، غير أن هذا الاستقلال يبقى نسبياً¹، عن الجماعات المحلية التي أنشأتها خاصة فيما يتعلق بالاستقلال المالي فرأس مال الوكالة يرجع أساساً للجماعات المحلية²، الأمر الذي يجعلها في رتبة المراقب الدائم على تسيير الأموال من طرف الوكالة كما تخضع الحسابات التقديرية للموافقة من طرف الهيئات المنتخبة في الجماعات المحلية المعنية³، مما يعني التبعية لهذه الأخيرة وما دام أن الجماعات المحلية تعاني عجزاً مالياً وديونياً فمن الصعب تمويل الوكالات المحلية.

فعدم الاستقلال المالي لهذه الأخيرة سوف يقف حجرة عثرة أمام قيامها بالدور الذي أنشأت من أجله، فعجزها عن التمويل الذاتي أو محاولتها لتتمية رأس مالها الأصلي يؤكد عدم استقلالها عن الجماعات المحلية، فرأس مال الوكالة لا يكفي حتى نفقات التسيير.

¹ فيما يخص تبعية الوكالة المحلية للجماعات المحلية في الجانب الإداري أنظر: نص المادة 100 من المرسوم التنفيذي 90-405 سابق الإشارة إليه.

² أنظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-405 سابق الإشارة إليه.

³ أنظر المادة 25 من المرسوم التنفيذي 90-405 سابق الإشارة إليه.

هذا ورغم وضوح محتوى النصوص القانونية المتعلقة بالمرسوم التنفيذي 90-405، إلا أننا نلاحظ في الواقع تضارب مصالح الجماعات المحلية المالكة للعقارات ومصالح الوكالة المسيرة، وقد زاد في ذلك غياب نص تنظيمي يحدد بصورة لا مجال للجدال فيها عن مضمون دفتر الشروط الذي يحدد العلاقة التعاقدية والقانونية بين الطرفين، الأمر الذي جعل بعض البلديات تنفر من الوكالة والاستمرار في التسيير المباشر لمحفظتها العقارية، فالواقع يشهد صدور عدة تصرفات من رؤساء المجالس الشعبية البلدية ورؤساء المندوبيات التنفيذية، التي تتضمن بيع قطع أراضي للخواص إلا أن هذا التصرف بطبعه غير سديد ومخالف للأحكام القانونية، ويعرض للإبطال من قبل جهات القضاء لعدم الاختصاص القانوني.¹

كما أن الوكالات المحلية للتنظيم والتسيير العقاري في كثير من الحالات تحرر عقود لفائدة الغير وتعطي لها اسم عقد إداري، محتواه أن مدير الوكالة العقارية تنازل عن قطعة أرض لقاء ثمن معين موقع من طرفه معتبر إياه سنداً قانونياً لإثبات نقل الملكية العقارية لفائدة المتعاقد معه مشيراً في نفس هذه الورقة -العقد الإداري كما يطلق عليه- بأن هذا العقد غير قابل للإشهار العقاري، وهذا ما يعكس مدى جهل أحكام المرسوم التنفيذي 90-405 والأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالقانون العقاري، وهذا ما عقد من هذه المنازعات المطروحة أمام جهات القضاء وأثر سلباً على استقرار المعاملات العقارية.

¹ "العقد الإداري المتضمن بيع قطعة أرض موضوع مداولة يحدد وجوباً من طرف الوكالة العقارية دون سواها". قرار مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، الصادر تحت رقم 003 808 المؤرخ في 08/04/2002 المنشور بمجلة مجلس الدولة في عددها الثاني لسنة 2002، ص 206 مأخوذ عن: مجيد خلفوني، شهر التصرفات العقارية في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، الطبعة الأولى، 2005، ص 90.

وما دام أن الوكالة المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع تجاري كما سبق الإشارة إليه فإن كل تصرف عقاري يقع من طرفهما يرمي إلى بيع قطع أرض إلى أشخاص القانون الخاص ينبغي إفراغه في قالب رسمي يحرر من طرف الموثق مع إلزامية شهره بالمحافظة العقارية.¹

الفرع الثاني: إنشاء الوكالة الولائية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضاريين

في تطور مفاجئ قامت الدولة سنة 2003 بحل الوكالة المحلية العقارية، على هاجس الحد من تلاعب المنتخبين المحليين بالعقار وما رافقه من فضائح وإشكالات قانونية وإجرائية، وحرصاً على حماية الوعاء العقاري الحضري من التبذير والتمكن من الوفاء بالطلب المتزايد على العقار الحضري، بالتأسيس لوكالات عقارية ولائية لها سلطة الضبط والسهر على تسيير وتنظيم السوق العقارية مهمتها حشد العقار الحضري لأغراض التنمية الحضرية الاقتصادية.²

ومن أجل ذلك صدر المرسوم التنفيذي 408/03 المعدل والمتمم لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 408/90 أين نص على إلزامية إنشاء مؤسسة تتكلف بتسيير السندات العقارية الحضرية لصالح الجماعات المحلية التي أطلق عليها اسم " الوكالة الولائية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين " ³، حيث تتميز هذه الوكالات الجديدة التي أدمجت فيها كل الوكالات المحلية العقارية⁴ بالمركزية الشديدة والهيمنة الكاملة يمكن حصرها فيما يلي:

- تهيمن الوصاية على الوكالة لأن مديرها يعين من وزير الداخلية باقتراح من الوالي المعني⁵، حيث يقوم المدير بتسيير الوكالة أما إدارة الوكالة فمن اختصاص مجلس الإدارة التي يرأسها الوالي أو

¹ مجيد خلفوني، المرجع السابق، ص 94.

² محمد الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، المرجع السابق ص 40.

³ أنظر في ذلك المادة 02 من المرسوم التنفيذي 408/03 سابق الإشارة إليه.

⁴ أنظر في ذلك المادة 28 من المرسوم التنفيذي 408/03 سابق الإشارة إليه.

⁵ أنظر في ذلك المادة 18 من المرسوم التنفيذي 408/03 سابق الإشارة إليه.

ممثله، زيادة عن ذلك فإن مجلس الإدارة يتكون من أغلبية أعضاء الهيئة التنفيذية وأقلية من المنتخبين.¹

- كما تتجلى الوصاية على مستوى وزارة الداخلية من خلال لجنة استشارية يرأسها وزير القطاع، تضم ممثلين عن وزارة الداخلية والمالية والسكن وال عمران والفلاحة والسياحة، تفصل في حالات التنازل عن الأراضي عالية القيمة الحضرية وفي تحويل الأراضي المخصصة لتجهيزات استعمال مغاير وكذا أراضي مخطط شغل الأراضي غير المصادق عليه والأراضي التي لها تكامل وتجانس فيما بينها والواقعة على مستوى إقليم ولايتين.²

- أما على مستوى رئاسة الحكومة تتشكل لجنة من ممثلي الإدارات المركزية مهمتها تعيين الأراضي الموجهة للمشاريع ذات البعد الوطني، ووضعها تحت تصرف الدولة مقابل تعويض الوكالة المعنية.³

وبذلك تم نقل وتحويل سلطة صناعة القرار العقاري من البلديات والوكالات العقارية الواقعة تحت مسؤوليتها بأن أسقط حقها في التصرف في العقار الذي يشكل وعاءها الترابي، ومنحه للدولة التي أصبحت المحتكر الرئيسي والفاعل القوي المتحكم في مجمل إجراءات التسيير العقاري والمتصرف الوحيد فيه⁴، وبالتالي أصبحت الوكالة العقارية اللوائية مصلحة من المصالح التابعة للدولة، وفي ذلك إجهاض للطموحات التي جاء بها قانون التهيئة والتعمير الذي منح صلاحيات واسعة لصالح البلديات خاصة في مجالات التخطيط الحضري الذي يعتبر الركيزة الحقيقية لكل تنمية حضرية.

¹ أنظر في ذلك المادة 08 من المرسوم التنفيذي 408/03 سابق الإشارة إليه.

² أنظر في ذلك المادة 26 من المرسوم التنفيذي 408/03 سابق الإشارة إليه.

³ أنظر في ذلك: المادة 27 مكرر والمادة 27 مكرر 1 من المرسوم التنفيذي 03-408 سابق الإشارة إليه.

⁴ محمد الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 40.

كان بإمكان السلطات المختصة منح صلاحيات هامة للجماعات المنتخبة من خلال تزويدها بالوسائل القانونية والمادية من أجل الحفاظ على وعائها العقاري بدلاً من تجريدتها من أملاكها العقارية، فالبلديات هي الهيئات القاعدية الأقرب إلى انشغالات المواطنين، فلا يمكن الحديث عن تنمية مستدامة دون أن تساهم البلديات مع الدولة في تنظيم وتوجيه السياسة العقارية من أجل تهيئة وتنمية المجال الحضري.

ورغم صدور قانون البلدية لسنة 2011 الذي منح استقلالية نسبية لصالح البلديات- خاصة في مجال التهيئة والتنمية- إلا أن تضارب جملة من النصوص القانونية¹ وتعارضهما مع قوانين أخرى خاصة المرسوم التنفيذي 03-408 سوف تقف حجرة عثرة أمام تنظيم وتسيير المجال الحضري.

المطلب الثاني: اكتساب الملكية العقارية الخاصة لصالح الدولة

تظل الدولة المتدخل الفعال وبلا منازع في مجال البناء والتعمير، فهي تسعى دائماً إلى تطوير المناطق الحضرية، من خلال إنجاز التجهيزات الأساسية والمرافق الضرورية، لذلك وجب على الدولة توفير ما يكفي من الوعاء العقاري، وذلك من أجل أن تتفادى كل الحالات التي من شأنها أن تعرقل نشاط الدولة في مجال التهيئة والتعمير.

فالدولة بحاجة إلى مساحات شاسعة من الأراضي من أجل خلق المناطق الصناعية والتجارية والسياحية والسكنية وفقاً لتخطيط حضري مبني على أساس نظرة تقديرية للمستقبل، وذلك من أجل دفع عجلة التطور الحضري، وهذا ما يؤدي إلى تحقيق الرفاهية في جميع المجالات.

زيادة على ذلك فإن تدخل الدولة بمجموعة من الوسائل القانونية من أجل اكتساب الأملاك العقارية الخاصة من شأنه أن يحد من الارتفاع الرهيب، لأسعار العقار في المجال الحضري ومن ثم

¹ في شأن تعارض النصوص القانونية أنظر: نص المادة 82، المادة 111، المادة 117 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 03/07/2011، ج. ر، العدد 37، سنة 2011.

تكريس فكرة مراقبة الدولة لتطور السوق العقارية وتأطير المعاملات العقارية واسترجاع فائض القيمة العقارية، ضف إلى ذلك إمكانية منح مختلف المتدخلين بالوعاء العقاري الكافي لإنجاز مختلف عمليات البناء والتعمير بأسعار تتناسب مع طبيعة الأشغال المنجزة¹ ومن ثم إنعاش السوق العقارية.

فالدولة ورغم ما تملكه من إمكانات عقارية ذاتية، فهي بحاجة إلى تعزيز وتنمية رصيدها من العقارات، وأمام تزايد الطلب على هذه السلعة الغير متجددة، بسبب اتساع رقعة المدارات الحضرية وحاجة الدولة لاكتساب أملاك عقارية أقر قانون الأملاك الوطنية 30/90² المعدل والمتمم طرق متعددة لتكوين الأملاك العقارية الخاصة للدولة سواء بوسائل القانون الخاص أو بوسائل القانون العام، وأمام تعدد هذه الوسائل وتشعبها سوف نتناول أهم هذه الوسائل وأكثرها استعمالاً من طرف الجهات الإدارية المختصة.

الفرع الأول: الاقتناء بالتراضي أو الشراء

إن الدولة يمكنها أن تلجأ إلى السوق العقارية الخاصة، من أجل اقتناء ما تحتاج إليه من أراضي وفقاً لقواعد القانون الخاص، التي تعتمد أساساً على الرضائية، هذا ما أشارت إليه المادة 26 من القانون 30/90 حيث يتم اقتناء الأملاك الوطنية بعقد قانوني يخضع لوسائل القانون الخاص.

¹ يستطيع المرقى العقاري الذي يساهم في إنجاز برامج سكنية أن يتحصل على أرضية تابعة للأملاك الخاصة للدولة عن طريق التنازل وتخفيضات مالية هامة، حيث تمنح الدولة تخفيضات عقارية معتبرة تقدر بـ 80% على أسعار الأراضي الموجهة لاستيعاب مشاريع ترقية عقارية ذات طابع اجتماعي وذلك من أجل أن تغطي العجز في مجال السكن، غير أن المرقين العقاريين الخواص يستغلون التخفيض الممنوح لهم في إطار الترقية العقارية حيث يقتنون مساحات شاسعة بمبالغ زهيدة وبعد حصولهم على العقود الإدارية المثبتة لنقل الملكية لفائدتهم وإن كانت مشروطة، يضاربون بهذه الأراضي أما باستغلالها في غير الغرض الموجه إليها كأن يحول مشروع ترقوي لإنجاز محلات ذات طابع سكني إلى مشروع لإنجاز محلات تجارية أو برهنها لدى البنوك التجارية لضمان الحصول على القروض، ورغم أن المشرع رصد قوانين لمتابعة هؤلاء تنتهي إلى حد إلغاء الاستفادة من العقارات لا غير، إلا أن مراجعة القوانين سارية المفعول في هذا المجال هو أكثر من ضرورة لأن هذا النوع من الجرائم يمكن تصنيفه ضمن الجرائم الاقتصادية .

² قانون رقم 30/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج. ر، العدد 52 لسنة 1990، المعدل والمتمم بالقانون 14/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الأملاك الوطنية ج. ر، العدد 44 لسنة 2008.

إن اتخاذ مثل هذا الإجراء من طرف السلطات المعنية، يجسد فكرة قدسية الملكية العقارية الخاصة، ذلك أن الخواص غير ملزمين عن التنازل عن ملكيتهم الخاصة، فنقل الملكية في هذه الحالة يتم طواعية عكس إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العامة التي تتم بوسائل قانونية جبرية لا يمكن للخواص رفضها متى كانت هناك مصلحة عامة.

والواقع أن اعتماد المخططين وكذلك منفعدي برامج التعمير على وسائل القانون الخاص في اقتناء الأراضي، يُعد في حد ذاته اعتماد على تعميم تقديري، ما دام أنه سيكون تخطيط على مستوى الاحتياطات المالية المخصصة لشراء الأراضي من طرف الجهة التي ستقدم على الاقتناء¹، خلافاً لنزع الملكية لأجل المنفعة العامة التي تتميز بالآنية، وغياب في الكثير من الأحيان الوسائل المالية لتنفيذ هذا الإجراء الذي يتميز بالتعقيد والصعوبة.

لقد منح المشرع الجزائري صلاحيات واسعة لمديرية أملاك الدولة في إنجاز عمليات الاقتناء، باعتبار أن هذه الأملاك ستدخل في إطار الملك الخاص للدولة لغرض إنشاء المشاريع المختلفة.

ورغم أن الدولة تعتمد أساساً على القانون الخاص في تكوين هذه الأملاك إلا أنها تتميز بنوع من الخصوصية وذلك من خلال الإجراءات التالية:

- إن تدخل مديرية أملاك الدولة في كل عملية اقتناء لصالح الدولة ومؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري، يعتبر شرطاً أساسياً حيث أكدت المادة 91 مكرر 2 من قانون الأملاك الوطنية 14/08 على الدور الاستشاري والرقابي الذي تقوم به مديرية أملاك الدولة.

- يتجسد دور أملاك الدولة الرقابي في تقديرها لثمن الاقتناء، ذلك أن لها الدراية الكافية بالمعاملات العقارية وما يتعلق بقيمتها وثنمها، وفقاً لما تضمنته المادة 91 مكرر من قانون الأملاك الوطنية رقم 14/08، وبذلك فهي تقوم بإجراء تحقيق حول الأملاك موضوع العملية وكذا أصحابها، وفي

¹ الهادي مقداد، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، المرجع السابق، ص 190.

نفس الوقت إعطاء القيمة الشرائية للعقارات¹، وفي حالة اتفاق مديرية أملاك الدولة مع أصحاب الملكية الخاصة، تقوم هذه الأخيرة بتحرير العقد الذي يجب أن يتضمن تعيين العقار بدقة إلى جانب الأطراف، ويوقع من طرف الوالي بحضور مدير أملاك الدولة بالولاية ومن جهة أخرى الشخص المعني.

وتجدر الإشارة إلى أنه طبقاً للمواد 271، 353 من قانون التسجيل²، فإن مثل هذه العقود لا تكون محل عملية التسجيل والإشهار بل تعفى من كل ذلك، وبعد تحرير العقد من طرف أملاك الدولة يشرع في عملية تسجيل هذه الأملاك على السجلات الخاصة بالأملاك الوطنية الخاصة للدولة، وعملية التسجيل هذه تكون في السجل المناسب فيما إذا كان العقار مخصص لتهيئة ما.

إن عملية الاقتناء بالتراضي من أهم الوسائل القانونية التي تعتمد عليها الدولة في تكوين رصيدها العقارية، غير أن هذا الإجراء يبقى جد محدود وذلك بسبب ضعف الاعتمادات المالية المخصصة في ميزانية الإدارة المعنية بهذا الإجراء، ضف إلى ذلك الوضعية العقارية المعقدة للملكية العقارية الخاصة، كما أن الخواص يتخوفون دائماً في تعاملهم مع أجهزة الدولة، فهم لا يفرقون بين الاقتناء الجبري والاقتناء الرضائي، الذي تحاول السلطات المعنية من خلاله التفاوض مع الملاك وفق مقتضيات ووسائل القانون الخاص³.

¹ إن مديرية أملاك الدولة في تقديرها لثمن الشراء غالباً ما تعتمد على عقود البيع أو الشراء المسجلة بمصلحة التسجيل والشهر العقاري، غير أن هذه الأخيرة تتوفر على معطيات خاطئة، ذلك أن الأشخاص غالباً لا يصرحون بالثمن الحقيقي للبيع أو الشراء، تملصاً من الضريبة المفروضة على تسجيل العقارات، وفي ذلك هضم لحقوق المالكين حيث تعمل مديرية أملاك الدولة على تحديد سعر أملاكهم العقارية بناء على مثل هذه المعلومات الخاطئة، وكل هذا سوف يجعل المالكين يرفضون الثمن المقدر من طرف مديرية أملاك الدولة، ومن ثم رفض التنازل بالتراضي مما يجعل الإدارة مضطرة إلى اتباع إجراءات نزع الملكية لأجل المنفعة العمومية.

² القانون رقم 105/76، المؤرخ في 20 ديسمبر 1976، المتعلق بالتسجيل، ج. ر، العدد 101، سنة 1976.

³ لذلك نجد القانون المقارن، خاصة القانون المغربي لا يلجأ إلى مثل هذا الإجراء إلا في حالة التأكد من وجود أو عدم وجود أراضي ضمن الملك الخاص للدولة يمكن استعمالها في إنجاز المشاريع، فقبل اللجوء إلى الخواص من أجل الاقتناء لأبد من

ويجب التأكيد على أن اختيار الأراضي لإنجاز المشاريع العمومية والمرافق الضرورية، لا يتم دائما على الملكيات الخاصة، فقد يتم اقتناء العقارات من المصالح والهيئات التابعة للجماعات المحلية، فيكون ذلك في إطار القواعد المحددة في هذا المجال وكذا قانون البلدية وقانون الولاية وما يرد في التنظيم إن اقتضى الأمر ذلك.

الفرع الثاني: نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية

إن تكريس الدور الجديد للملكية باعتبارها حق له وظيفة اجتماعية التي تتجسد خصوصا في مجال البناء والتعمير، يتطلب تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة للأفراد، والتي تظهر بصورة جلية في مجال نزع الملكية لأجل المنفعة العمومية، رغم أنها تبقى طريقة استثنائية لاكتساب أملاك عقارية خاصة للدولة، هذا ما تضمنته المادة 26 من أملاك الدولة 30/90 وأكدته بعد ذلك قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية،¹ حيث لا يتم اللجوء إلى هذا الإجراء من طرف الجهات الإدارية المعنية إلا إذا أدت كل المحاولات الودية والرضائية إلى نتائج سلبية.²

إن المغزى الحقيقي من نزع ملكية الخواص هو احتياج المجتمع بأكمله إلى رصيد عقاري الغاية منه تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي فإن الضرر الذي يمس الخواص سيكون محدود مقارنة بما يجنيه المجتمع من جراء هذه العملية، ورغم ذلك فإن المشرع الجزائري منح مجموعة هامة من الضمانات

التأكد على عدم قدرة الدولة نفسها من خلال رصيدها العقاري الخاص على توفير ما يلزم من المساحات لإنجاز المشاريع المبرمجة، أنظر في ذلك: الهادي مقداد، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، المرجع السابق، ص 196.

¹ قانون رقم 11/91 المؤرخ في 27 أبريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج. ر، العدد 19، سنة 1991.

² تنص المادة 02 من القانون 11/91 على ما يلي: "يعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية طريقة استثنائية لاكتساب أملاك أو حقوق عقارية، ولا يتم ذلك إلا إذا أدى انتهاج كل الوسائل الأخرى إلى نتيجة سلبية، زيادة على ذلك لا يكون نزع الملكية ممكنا إلا إذا جاء تنفيذ عمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير التهيئة العمرانية والتخطيط، تتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال ذات منفعة عامة" إن هذه المادة فيها جانب من الغموض وعدم الدقة، ذلك أن المشرع لم يحدد الأعمال التي تدخل في إطار المنفعة العامة، بل ذكر ذلك على سبيل المثال وبالتالي يفتح الباب على مصرعيه للإدارة للتدخل وإدخال ما تشاء من الأعمال في إطار المنفعة العمومية وثم الحد من حرية الأفراد في التملك.

للطرف المتضرر وذلك من أجل تسهيل مهمة نزع الملكية من جهة وضمان حقوق الخواص المراد نزع ملكيتهم من جهة أخرى، ويمكن حصر هذه الضمانات فيما يلي:

- إن من أهم الضمانات الأساسية والهامة لنزع الملكية لأجل المنفعة العمومية، إقرار المشرع وجوب دفع التعويض للمالك الذي نزعت ملكيته، هذا ما نصت عليه المادة 20 من دستور 89 بقولها: " لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون ويترتب عليه تعويض قبلي عادل ومنصف"، هذا ما أكدته المادة 21 من القانون 91-11 المذكور سابقاً حيث جاء فيها ما يلي " يجب أن يكون مبلغ التعويض عن نزع الملكية عادلاً ومنصفاً حيث يغطي كل ما ألحق من ضرر وما فات من كسب بسبب نزع الملكية"، غير أنه بالرجوع إلى المادة 677 من القانون المدني التي تجسد في الأصل ما تضمنه الدستور نجدها اكتفت بالنص فقط على ضرورة دفع تعويض عادل للشخص المنزوع ملكيته بدون تحديد الزمان الذي سيدفع فيه هذا التعويض، مما يجعل الجهات المعنية تتماطل في دفعه بعد نقل الملكية بسنوات طويلة¹، وفي ذلك خرقاً لنص الدستور من جهة وتعدي على نص المادة 33 من قانون 91/11 السابق الإشارة إليه، التي تفرض عقوبات على كل تجاوز للشروط والحالات التي حددها هذا القانون في مجال نزع الملكية.

- إن التعويض المحدد من طرف مديرية أملاك الدولة في غالب الأحيان لا يرضي المالك الأصلي الذي يتفاجأ بالمبلغ الزهيد الذي اقترحته هذه الأخيرة، لذلك منح المشرع الجزائري للمتضرر الحق للطعن في قيمة التعويض أمام جهات القضاء المختصة طبقاً لما جاء في المادة 24 و 26 من قانون نزع الملكية 91-11.

أمام إجحاف مديرية أملاك الدولة في تقديرها للتعويض لصالح المتضرر، وحتى تتم العملية بنجاح وجب أخذ رأي المتضرر المنزوع ملكيته بعين الاعتبار عند تقدير التعويض، وعليه يجب أن

¹ إن الإدارة غالباً لا تحترم الإجراءات والتدابير المتعلقة بالتعويض القبلي خصوصاً إذا تعلق الأمر بنزع الملكية السريع لهدف تحقيق المشاريع الاستراتيجية المنصوص عليها قانوناً والطريق السيار خير دليل على ذلك.

تتكون اللجنة من ممثل عن إدارة أملاك الدولة ويكون دورها رقابياً على ما يتوصل إليه من اتفاق بين الجهة المستفيدة والمنزوع ملكيته في إطار المفاوضات التي تتم بينهما لتحديد قيمة التعويض، وكذلك تعيين خبير لتقييم الأملاك محل عملية نزع الملكية وهذا كله كي لا تتمخض عن هذه المفاوضات نتائج سلبية.¹

من أجل تحقيق ضمانات فعالة للمنزوع ملكيتهم، أوجب القانون 11/91 السابق الذكر على الإدارة جملة من الإجراءات الدقيقة والمحصورة ومن أجل أن يكون توازن بين مصالح الخواص والمصلحة العامة العمرانية وذلك من أجل ترجمة توجهات أدوات التهيئة والتعمير على أرض الواقع، هذه الإجراءات أو الضمانات تتجسد في قرار التصريح بالمنفعة العمومية، ثم قرار تحديد الأملاك المراد نزع ملكيتها وتقييمها وهوية أصحابها، وقرار القابلية للتنازل عن الأملاك والانتهاؤ بقرار نزع الملكية.²

غير أن هذه الإجراءات تتضمن عيوب عديدة، خاصة في تهميشها للطرف المتضرر من هذه العملية. وتقزيمها لدور القاضي الإداري الذي يبقى دوره محدود، فهو لا يتدخل إلا بطلب المتضرر في حالة رفع دعوى قضائية، خلافاً للقانون المقارن خاصة القانون المغربي الذي حاول التخفيف من وطأة قانون نزع الملكية من خلال منح صلاحيات واسعة للقضاء، فكل نزع للملكية لا تراعى فيه مقتضيات قانون نزع الملكية ولا يتم بحكم قضائي يعتبر من طرف القضاء مجرد اعتداء مادي على ملكية الغير.³

¹. أسيا حميدوش، طرق اكتساب الملكية العقارية الخاصة للدولة، على ضوء قانون الأملاك الوطنية 30/90، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، قسم القانون الخاص، فرع القانون العقاري، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، سنة 2009، ص 134.

² لمزيد من التفصيل أنظر: محمد زغداوي، نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية في القانون الجزائري أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 1991.

³ ينص الفصل الثاني من قانون نزع الملكية المغربي على أن "نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية يتم بحكم قضائي" أنظر في ذلك: الهادي مقداد، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكن، المرجع السابق ص 166.

الفرع الثالث: ممارسة حق الشفعة

إن أحكام الشفعة نص عليها القانون المدني في المواد 794 وما بعدها وعدد الأشخاص الذين لهم الحق بها ومنحهم رخصة الحلول محل الغير في حالة بيع الأملاك والحقوق العينية العقارية، وذلك من أجل الحفاظ على الانسجام وتفاذي تشتت الملكية العقارية.

أمام تدخل الدولة في مجالات متعددة خاصة في المجال الحضري، منح المشرع الجزائري الحق للدولة وجماعاتها المحلية الحلول محل المشتري في بيع العقار وفق شروط وحالات خاصة.

إذا كانت الشفعة في القانون الخاص تهدف إلى تحقيق مصالح خاصة، فالشفعة التي قررت لصالح أشخاص القانون العام، تهدف بالدرجة الأولى إلى تحقيق مصلحة عامة تسمو على مصالح الأشخاص، هذا ما يجعل الحاجة إلى ممارسة حق الشفعة من قبل الدولة أمراً مهماً جداً خاصة في مجال البناء والتعمير، وبذلك تكون الدولة في مرتبة سابقة على الأشخاص الذين لهم حق الأخذ بالشفعة في القانون المدني، وهو ما نصت عليه صراحة المادة 71 من قانون التوجيه العقاري 90-25.

يمكن حصر الأهداف المتوخاة من إقرار حق الشفعة لصالح الدولة في النقاط التالية:

- تأطير المعاملات من أجل تفادي أي ارتفاع غير منطقي في الأسعار حيث نص المشرع في قانون التسجيل 76-105 في مادته¹ 118 على أن الدولة لها الحق في استعمال الشفعة على العقارات أو الحقوق العقارية، أو المحلات التجارية أو حق الإيجار أو الوعد به الذي يقع على العقارات، سواء كانت كلها أو جزء منها في حالة إذا رأت أن ثمن البيع غير كاف أو المبلغ المصرح به، وبالتالي

¹ - تجدر الإشارة أنه تم تحويل حق الشفعة من المادة 118 من قانون التسجيل إلى المادة 38 مكرر 3 من قانون الإجراءات الجبائية، وذلك بموجب المادة 38 من قانون المالية لسنة 2011، القانون رقم 10-13 المؤرخ في 29 ديسمبر 2010، ج.ر. العدد 80، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2010.

تحسيس مختلف المتدخلين في السوق العقارية بالإمكانيات المتاحة للدولة لتتبع أحوال السوق العقارية والتدخل كلما دعت الضرورة للحد من المضاربات العقارية.

- إن حق الشفعة من بين أهم الأدوات التي تعتمد عليها السلطات العمومية للتحكم في المسألة العقارية دون اللجوء إلى الطرق الإجبارية مثلما هو الحال بالنسبة لإجراء نزع الملكية، فحق الشفعة يتطلب إبداء صاحب الملكية عن نيته في البيع فلا يحرم بذلك إلا من إمكانية اختيار من يتعاقد معه، وهو بذلك وسيلة لاكتساب أملاك خاصة للدولة بأقل ضرر من حق نزع الملكية، وبالتالي تجاوز التدخلات الآنية التي تقوم بها السلطات العمومية بهدف تهيئة المجال على المدى القصير، بل هناك رغبة في ترقب الحاجات المستقبلية بالتنسيق على إمكانية تكوين احتياطات عقارية وإعطاء الأولوية لسياسة عقارية مضبوطة ومتوازنة.¹

- تتجلى أهمية رخصة الشفعة الممنوحة للسلطات العمومية، في عمومية تطبيقها على كافة أو جميع الأراضي التي تدخل في المجال الحضري بدون استثناء، هذا وإن كانت أهمية رخصة الشفعة تبرز أكثر في تدخل الدولة في المناطق الاستراتيجية المتواجدة بوسط المراكز الحضرية المحددة بموجب أدوات التهيئة والتعمير حيث يزداد الطلب عليها، نظراً للنشاط الاقتصادي والثقافي اللذان تتميز بهما، فتتدخل الدولة لضبط القيمة العقارية لهذه الأراضي ومحو آثار المراهنات التي يقوم بها المضاربون العقاريون عليها.

- إن الهدف من ممارسة حق الشفعة هو السماح للسلطات العمومية للتدخل من أجل الحد من المضاربات العقارية وإنجاز مشاريع البناء والتعمير، ومختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والحاجيات المختلفة الآنية والمستقبلية، فحق الدولة في الشفعة ينشأ متى توفر المنفعة العامة.

¹ الهادي مقداد، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، المرجع السابق، ص 206 وما بعدها.

وفي الأخير ورغم أهمية رخصة الشفعة في تنظيم ومراقبة المجال الحضري من كل أشكال التعدي، ذلك أنها وسيلة هامة لاكتساب الأملاك الوطنية خاصة، إلا أن المشرع نص على هذا الإجراء الهام في قوانين عامة سواء في قانون أملاك الدولة أو قانون التوجيه العقاري وغيرها دون النص على إجراءات تنظيمية تأطر هذه العملية، خاصة إذا قامت الهيئة المعنية بتغيير الثمن الذي تم الاتفاق عليه بين البائع والمشتري أو في حالة رفض البائع التنازل أو بيع أملاكه، كما أن السلطات العمومية غالبا ما تحجم عن اكتساب أملاك عقارية عن طريق الشفعة بسبب ضعف الموارد المالية وعدم استيعابها لهذه العملية رغم بساطتها، ذلك أنه في حالة اتخاذ بهذا الأجراء تكون في غنى عن إجراءات نزع الملكية وإتباع الإجراءات الطويلة المعقدة.

المبحث الثاني: فرض الضريبة العقارية

لقد تغير مفهوم الدولة حيث أصبحت متدخلة في جميع المجالات، خلافا لما كانت عليه من قبل، حيث تشرف على كل الميادين الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وكل هذا يكلفها نفقات ضخمة مما يلزمها ضرورة البحث عن موارد مالية لتمويل هذا الإنفاق عن طريق فرض نظام ضريبي لتمويل الخزينة العمومية من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية وتنفيذ التنمية الاقتصادية.

وإذا كانت الضريبة¹ تهدف بالأساس إلى تشكيل البنيان الاقتصادي والاجتماعي للدولة عن طريق التأثير على الإنتاج والاستهلاك والادخار وإعادة توزيع الدخل القومي، باعتبارها أهم أدوات الضبط الاقتصادي، فالنظر للضريبة العقارية من زاوية تنظيم وتوجيه السياسة العقارية في مجال البناء والتعمير، كأداة فعالة لتحصيل المداخل الكافية لإنجاز مختلف التجهيزات الأساسية، ومحاربة الإثراء بلا سبب عن طريق استرجاع فائض القيمة ومراقبة السوق العقارية، للحفاظ على التوازن بين العرض

¹ إن الضريبة عبارة عن مبلغ من المال تفرضه الدولة جبرا على الأشخاص وفق قواعد قانونية محددة والغرض منه تحقيق النفع العام وهي أداة لتوزيع الأعباء العامة، فالضريبة العقارية ذات طابع عيني أكثر منه شخصي حيث تنصب على الدخل الصافي المقدر سنويا الناتج عن العقارات البنية والغير مبنية. لمزيد من التفصيل أنظر في ذلك: رحمانى محفوظ، الضريبة العقارية في القانون الجزائري، دار الجامعة الجديدة، سنة 2009، ص 51 وما بعدها.

والطلب، وكذلك محاربة المضاربات العقارية التي تؤدي إما إلى تضخم الأسعار أو إلى تجميد الأراضي التي تحتاج إليها عمليات البناء والتعمير في انتظار بيعها بأسعار تفوق قيمتها الحقيقية¹.

وأمام تعدد أوجه وأغراض الضريبة العقارية نكتفي بدراسة هذه الأخيرة من الزاوية الحضرية وفقا

لما يلي:

المطلب الأول: الضريبة على الأراضي العمرانية

إذا كان الغرض المالي هو الغالب في فرض رقابة ضريبية فإن هذا لا يعد السبب الوحيد، بل هناك أسباب متعددة أهمها خلق توازن بين المكاسب الفردية للأشخاص الممارسين لنشاطات البناء والتعمير، ومن ثم تحقيق العدالة الضريبية التي تعتبر من المبادئ الأساسية التي يجب مراعاتها في كل ضريبة.

لذلك فإن تنظيم إنتاج الأراضي في المجال الحضري يتطلب نظام ضريبي يقوم على الأسس

التالية:

الفرع الأول: الضريبة على القيمة الحضرية

إن الدولة تتدخل بمجموعة من الوسائل القانونية أهمها أدوات التهيئة والتعمير لإضفاء الطابع الحضري على الملكيات العقارية ومن أجل ذلك تقوم بمجموعة من النشاطات، عن طريق شق الطرقات وتوزيع شبكات المياه والصرف الصحي وإنجاز مختلف المرافق العمومية.

إن هذه الامتيازات يستفيد منها مجموعة من الأشخاص دون باقي أفراد المجتمع وبالتالي فهي قيمة مضافة تظل حكرا على فئة قليلة من المجتمع، لذلك من العدل فرض ضريبة مباشرة على هذه الأراضي، حيث كتب أحد المفكرين المدافعين عن فكرة إقرار مثل هذا النوع من الضرائب بالمناطق الحضرية قائلا: " إن الضريبة على القيمة العقارية هي أكثر الضرائب عدلاً وإنصافاً فهي تفرض فقط

¹ Jean Pierre, le breton, « Droit de l'urbanisme », P.U.F, 1993, p338.

على أولئك الذين يمنحهم المجتمع امتيازاً خاصاً وتحدد بحسب الامتياز الذي يحضون به، إنها حصول الجماعة على تلك القيمة التي أنتجتها هي نفسها من أجل إعادة استعمالها¹.

غير أن تطبيق مثل هذا النوع من الضرائب في القانون الجزائري يبقى في إطار ضيق وهذا راجع إلى صعوبة تطبيقه، حيث تم استحداثه في الرسوم الملحقة بالملكية العقارية المبنية وهي رسوم ذات طابع محلي، حيث نسبة كبيرة منها توجه إلى ميزانية الجماعات المحلية وخاصة البلديات، تفرض بصورة جبرية على مالك العقار المبنى أو المنتفع أو المستأجر وتكف الشركة المعنية بتوزيع الكهرباء والغاز بتحصيل هذا الرسوم بصورة دورية كل ثلاثة أشهر وتقسم هذه الرسوم إلى رسم التطهير والرسم السنوي على السكن².

وقد حاول المشرع المغربي بموجب القانون المالي لسنة 1978 استحداث ضريبة فريدة على الأراضي الحضرية بمناسبة دمجها لأول مرة في المدار الحضري بمقتضى صدور قرار إداري لتوسيع المدار الحضري، وهناك نوع آخر من الضرائب يتم إحداثه في شكل رسوم خاصة بمناسبة إحداث الطرق والمرافق العمومية والتجهيزات الأساسية من طرف السلطات المغربية، وتفرض مثل هذه الرسوم إما فقط على أصحاب الأراضي التي تستفيد مباشرة من الأشغال العمومية أو على مجموع سكان المنطقة الحضرية المعنية، إلا أنه من شأن هذا الاختيار الأخير أن يثير بعض الانتقادات والتحفظات لكونه يمس الجميع بدل الأشخاص الذين يحققون فائض قيمة بمناسبة إنجاز الأشغال العمومية³.

وعليه من الصعب تقدير قيمة المساهمة وتوزيعها بين المالكين في مثل هذا النوع من الضرائب، كما أن من مهام الدولة تحمل مثل هذه النفقات خاصة أن الملاك يخضعون إلى ضرائب أخرى غير مباشرة.

¹ V Renard, « plans d'urbanisme et justice foncière » P.U.F, 1980, p 65.

² المادة 67 من القانون رقم 01-21 المؤرخ في 2001/12/22 المتضمن قانون المالية لسنة 2002، ج. ر. العدد 79 سنة 2001.

³ الهادي مقداد، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكن، المرجع السابق، ص 252.

الفرع الثاني: الضريبة على فائض القيمة

إذا كانت الضريبة على القيمة الحضرية من الصعب تطبيقها على أرض الواقع لسبب صعوبة تقييم الامتيازات الذين يحضون بها أصحاب الملكيات العقارية، فإن جل الدول ركزت على فائض القيمة وينصب الاهتمام في هذه الحالات على المعاملات العقارية أكثر من الاهتمام بالأراضي.

إن العقارات المبنية والغير مبنية مهما كانت الوجهة التي يستعمل فيها العقار لها قيمة وقت الحصول عليها أو إنشاؤها ولها قيمة وقت التنازل عنها، والفرق بين القيمتين يسمى بفائض القيمة حيث تخضع إلى ضريبة شرط تحققها خارج نطاق النشاط المهني¹، فالشخص الذي يقوم بصفة اعتيادية ببيع وشراء العقارات يخضع للرسم على القيمة المضافة.²

إن ارتفاع القيمة العقارية للأراضي يؤدي دون شك إلى إضافة أرباح لملاكها دون بذل أي جهد، فمن الطبيعي استرجاع هذه الأرباح من أجل تحقيق العدالة بين مختلف أفراد المجتمع، كما أن الدولة هي التي ساهمت في ارتفاع قيمة هذه العقارات بإعطائها الصفة الحضرية عن طريق إنشاء مختلف التجهيزات العمومية، فمن المفارقة أن تجد نفسها أمام الارتفاع المهول للعقارات أثناء اقتنائها من السوق العقارية أو أثناء تدخلها بوسائل القانون الجبرية بينما هي التي ساهمت لوحدها في ارتفاع قيمتها، لذلك فتدخلها أمر ضروري لاسترجاع فائض القيمة.

¹ المادة 77 من القانون، 76-101 بتاريخ 1976/12/09، يتضمن الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ج. ر، العدد 62، سنة 1976.

² يعتبر الرسم على القيمة المضافة من أهم الرسوم الغير مباشرة تفرض على الملاك وتخص العمليات ذات الطابع الصناعي، التجاري، الحرفي أو الحر ويقع على عاتق المستهلك لا على المؤسسة فهي تلعب دور الوسيط في تحصيل الرسم إلى إدارة الضرائب بمعنى الانتاج = القيمة المضافة + الاستهلاك، وتطبق على العمليات المتعلقة بالأموال العقارية على الاشغال العقارية وعمليات تجزئة الأراضي لأجل البناء وبيعها التي يقوم بها ملاك قطع الأراضي، بيع العقارات أو المحلات التجارية التي يمارسها الأشخاص الذين يشترون هذه الأملاك باسمهم وذلك بصفة اعتيادية قصد إعادة بيعها، عمليات بناء أو تهيئة العمارات ذات الاستعمال السكني أو المخصصة لإيواء النشاط المهني والصناعي والتجاري وبيعها. أنظر في ذلك: بن عمارة منصور، الرسم على القيمة المضافة la TVA، دار هومة، الجزائر، الطبعة الثانية، 2011، ص 45 وما بعدها.

تحسب الضريبة على فائض القيمة العقارية عند التنازل من الناتج الإيجابي عن حاصل الفرق بين ثمن التنازل عن العقار والتمن الذي بموجبه تم الحصول على العقار أو ثمن إنشائه، ويخضع للضريبة على الدخل الإجمالي لعنوان سنة التنازل بنسبة 15%¹ وهذا كلما ارتفعت قيمة الأرض بفعل تزايد الطلب والمضاربة، كلما ارتفعت قيمة الضريبة بشكل موازي للحد من هذه الظاهرة.

كما عرفت نسبة الضريبة تنازلا تماشيا مع طول مدة التملك فالتنازل عن العقار في أجل 10 سنوات يبدأ حسابه من تاريخ تملك العقار أو إنشاؤه لا يخضع إلى ضريبة فائض القيمة عند التنازل² فالمشرع الجزائري يهدف إلى تدعيم استقرار المعاملات العقارية من خلال تشجيعه لمالكي العقارات والحقوق العقارية على الاحتفاظ بالملكية لمدة طويلة وبالتالي الحد من المضاربات العقارية التي أثرت بشكل واضح على السياسة العمرانية والتمييز بين المضاربين والملاك الحقيقيين، فالأشخاص الذين يقومون بنقل ملكيتهم خلال مدة قصيرة يعتبرون في الواقع من المضاربين العقاريين نظرا لكونهم يشترون الأراضي بهدف إعادة بيعها دون أي نية في استغلال الأرض بشكل شخصي.

كما أقر قانون المالية المغربي لسنة 1978 اقتطاع نسبة 25% من الأرباح في حالة حيازة الأرض لمدة لا تتعدى خمس سنوات من أجل بيعها، بينما لا تتعدى 5% بالنسبة لمدة التملك التي تفوق 25 سنة³.

إن تحديد فائض القيمة يهدف إلى تحيين ثمن العقار وإعطائه القيمة الحقيقية وقت التنازل والتي تكون في الغالب أكبر من قيمة الثمن وقت الحصول على العقار أو إنشائه، غير أن ترك تقدير الثمن

¹ برحمانى محفوظ، الضريبة العقارية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 146 وما بعدها.

² المادة 03 من قانون المالية لسنة 2018، القانون رقم 17-11 المؤرخ في 27 ديسمبر 2017، ج.ر العدد 76، الصادرة بتاريخ 28 ديسمبر 2017.

³ الهادي مقداد، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، المرجع السابق، ص 256.

للمكلف دون تقييده بضوابط يعني تشجيعه على التهرب الضريبي، برفعه لثمن التكاليف والمصاريف إلى القدر الذي أصبح فيه الفرق بين ثمن التنازل عن العقار و ثمن الحصول عليه فرقا سلبيا¹.

المطلب الثاني: توجهات الضريبة العقارية في المجال الحضري

إن تكريس سياسة عقارية تساهم في مراقبة السوق العقارية والحد من المضاربات العقارية يتطلب خلق سياسة جبائية تتماشى مع أهداف وطموحات أدوات التهيئة والتعمير، التي تتجسد من خلالها عمليات البناء والتعمير ومن ثم مراقبة وتوجيه المجال الحضري، فالتدخلات الجبائية تسير إما في اتجاه تحفيز أو ردع ومحاربة المتدخلين في مختلف النشاطات العمرانية.

الفرع الأول: الإعفاءات الضريبية

إن جل السياسات تهدف إلى خلق نظام ضريبي يتميز بالمرونة والتكيف مع سياسة التعمير من خلال الإعفاءات الضريبية التي تساهم في تشجيع أعمال البناء، وهذا ما عمد إليه المشرع الجزائري حين أبقى بعض الملكيات المبنية من الرسم العقاري لاعتبارات متعددة²، خاصة الأبنية الاجتماعية والخيرية كدور العجزة والأبنية المخصصة لأغراض علمية أو رياضية أو ثقافية، فكل هذه الأبنية تؤدي وظيفة اجتماعية لذلك من العدل إعفاؤها من الضريبة حتى تحقق الأهداف المخصصة لها وتشجع الخواص على القيام بمثل هذه النشاطات.

¹ بخصوص إجراءات تحديد فائض القيمة على العقارات المبنية والغير مبنية أثناء التنازل أنظر: برحمانى محفوظ، الضريبة العقارية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 144 وما بعدها.

² المادة 250، 251 من قانون الضرائب المباشر والرسوم المماثلة 76-101، سابق الإشارة إليه.

كما ألقى المشرع الضريبي البنائيات الجديدة وإضافة البنائيات الجديدة ابتداء من أول يناير من السنة التي تلي سنة إنجازها¹، وعلى المكلف أن يقدم دليل إثبات عن مدة الانجاز أو الشغل وإلا اعتبرت البنائة منجزة في أجل الثلاث سنوات بداية من تاريخ تسليم رخصة البناء.

إن هذا الإعفاء يبرز توجهات الضريبة العقارية، فإعفاء الدولة لأصحاب البنائيات الجديدة يشجع الباقين على القيام بإنجاز سكناتهم بمفردهم ومن ثم الحد من أزمة السكن التي ساهمت في انتشار الفوضى العمرانية التي أثرت على قطاع البناء والتعمير وباقي القطاعات الأخرى.

لقد تضمن قانون التسجيل حالات الإعفاء من دفع رسوم التسجيل التي تكون بسبب نقل الملكية العقارية والحقوق العقارية، أهمها تلك الإعفاءات التي تساعد على تزايد حركة الإنتاج العمراني والحد من العوامل التي تؤدي إلى الانكماش ومن ثم تشجيع المتدخلين على استثمار أموالهم في هذا القطاع، حيث تعفى من رسوم التسجيل عقود بيع العقارات المبنية ذات الاستعمال السكني المنجزة في إطار الترقية العقارية وعقود البيع الأول لقطع الأراضي الناتجة عن عملية التجزئة والمهيئة لبناء المساكن، كما تعفى العقارات التي تقتنى من أجل إحداث نشاط صناعي جديد مقرر في المخطط الوطني للتنمية، وكذلك العقارات التي تقتنيها التعاونيات والجمعيات التي تهدف إلى تقديم المساعدة والعمل الخيري والحفاظ على الصحة عندما تستعمل هذه العقارات لسير مصالحها وخدماتها الاجتماعية².

كما تعفى من رسم الشهر العقاري، شهر القيود والتشطيبات الخاصة بالرهون القانونية الضامنة للقروض الممنوحة للأفراد أو التعاونيات العقارية من طرف البنوك والمؤسسات المالية بغرض بناء المساكن³، قصد تحفيز البنوك على عمليات تمويل إنجاز المساكن ومن ثم التخفيف من أزمة السكن¹.

¹ المادة 05 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الأمر 15-01 المؤرخ في 23 يوليو 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2018، ج.ر العدد 40، الصادرة في 23 يوليو 2015، المعدلة للمادة 26 من قانون المالية لسنة 1997.

² المادة 258 من الأمر رقم 105/76 المتضمن قانون التسجيل، سابق الإشارة إليه .

³ المادة 353-6 من قانون التسجيل، 105/76 سابق الإشارة إليه.

وقد عرفت الضريبة العقارية في القانون المغربي مجموعة من الإعفاءات لصالح الفئات التي تقطن في مساكنها أو تنتفع في إيجار زهيد، وكذلك إعفاءات أخرى لفائدة البناء الجديدة مدتها ثلاث سنوات في إطار تشجيع قطاع البناء وإنجاز الوحدات السكنية.²

الفرع الثاني: الرفع من قيمة الضريبة

فرض المشرع الضريبي جملة من التدابير تهدف إلى التشديد والرفع من قيمة الضريبة من أجل محاربة تجميد الأراضي وعرقلة حركة النمو العمراني ومن ثم محاربة المضاربات العقارية.

إن الغاية من رفع قيمة الضريبة الضغط على أصحاب الملكيات العقارية من أجل بنائها أو عرضها للبيع كي يستفيد منها الآخرون من جهة وتقلص هامش الربح من جهة أخرى، فكلما ارتفعت قيمة الملكيات العقارية سواء كانت مبنية أو غير مبنية بفعل المضاربة كلما وجب الرفع من قيمة الضريبة ومن ثم خلق توازن بين العرض والطلب.³

إن المشرع الضريبي الجزائري يبرز الوظيفة الاجتماعية للملكيات العقارية فنسبة الضريبة 3% على الملكيات المبنية وترفع هذه النسبة إلى 10% عندما لا يكون العقار المبنى ذو الاستعمال السكني مشغولا سواء بصفة شخصية أو عائلية أو عن طريق الإيجار⁴، فالرفع من قيمة الضريبة تسلط على

¹ إن تدخل الدولة من أجل الحد من أزمة السكن يكون من جوانب عديدة أنظر في ذلك: عبد القادر بلطاس، استراتيجية تمويل السكن في الجزائر، لجوند، برج الكيفان، الجزائر، سنة 2007.

² إبراهيم سمير، الجباية والمضاربة العقارية في المغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، 1990، كلية الحقوق الدار البيضاء، ص 62.

³ المادة 261 من قانون الضرائب المباشر والرسوم المماثلة، سابق الإشارة إليه.

⁴ إن المشرع الجزائري لم يولي نفس العناية للعقارات المبنية المخصصة لأغراض أخرى غير السكن رغم أهميتها في التأثير على السوق العقارية فالمجال الحضري يتأثر بمجالات متعددة.

كل مالك لمسكن يعطل من الغاية التي وجد من أجلها المسكن أساساً¹، أما الأراضي الفضاء غير المبنية من المناطق العمرانية خصها المشرع الضريبي بنسب متفاوتة حسب مساحة الأراضي من 5% إلى 10% عندما تكون مساحة الأرض أكثر من 1000م²².

أما الأراضي التي تقع في المناطق العمرانية والتي لم تقم عليها بنايات خلال 5 سنوات من فرض الضريبة المستحقة عليها، خصها المشرع الضريبي بتكليف مضاعف حيث ترفع الضريبة المستحقة بنسبة 100%، وبذلك يكون المشرع الضريبي الجزائري قد أكد على الاعتناء بالملكية العقارية وعدم تعطيل الغاية التي وجدت من أجلها، فإهمال قطعة الأرض الفضاء التي توجد بمنطقة عمرانية يعتبر تقصير من قبل مالكيها بعدم البناء عليها³، لذلك فالتشديد في فرض الضريبة يهدف إلى الضغط على الملاك من أجل نقلها للغير للبناء عليها.

قد عمدت ألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية إلى فرض ضريبة إضافية على العقارات القديمة وخصصت ثلاثة أرباع إيراداتها لإنشاء مساكن جديدة وتأجيرها بأجر زهيد، وكذلك فرنسا استعملت الضريبة لنفس الغرض حيث فرضت الضريبة على المساكن الغير مشغولة شغلا كاملا مما دفع بأصحابها إلى تأجيرها أو شغلها تقاديا لأداء الضريبة⁴.

¹ إن الضريبة على الملكيات المبنية والغير مبنية والتي لم يعفيها المشرع الجزائري من هذا الرسم سواء بصفة نهائية أو بصفة مؤقتة هي ضريبة سنوية من ناتج القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع مضروب في المساحة الخاضعة للضريبة أنظر في ذلك: برحمانى محفوظ، الضريبة العقارية في القانون الجزائري المرجع السابق، ص 123 وما بعدها.

² المادة 09 من قانون المالية لسنة 2002 سابق الإشارة إليه، والتي عدلت بموجب المادة 09 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 السالف الذكر.

³ برحمانى محفوظ، الضريبة العقارية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 137.

⁴ الخطيب خالد شحادة وسامية أحمد زهير، أسس المالية العامة، الطبعة الثالثة، دار وائل للنشر، الأردن، ص 154.

الفرع الثالث: مقاومة الملاك للنظام الضريبي

إن الفرق بين النظام الضريبي والنتائج المحققة على أرض الواقع جعلت من الملاك العقاريين أو المستثمرين في هذا المجال يستعملون كل الوسائل القانونية والغير قانونية للامتناع عن دفع الضرائب¹. ونظراً لعدم وجود توازن بين العرض والطلب فإن المكلف القانوني بالضريبة يستطيع استرجاع قيمة الضريبة من خلال نقل العبء الضريبي إلى شخص آخر في إطار قانوني، فالمكلف القانوني تربطه علاقة مع الخزينة العامة يتعين عليه تحمل العبء الضريبي لكن من جهة أخرى تربطه علاقة اقتصادية مع شخص آخر من خلالها يتمكن من نقل هذا العبء إلى شخص آخر من خلال الرفع في أسعار الأراضي أو المباني باستمرار.

كما أن طبيعة النظام العقاري الجزائري وتعدد الأنظمة العقارية المختلفة والمعاملات العرفية جعل من الإدارة المكلفة بتحصيل الضرائب غير قادرة على متابعة العمليات العقارية وإحصاء العقارات المبنية والغير مبنية، التي تدخل في نطاق فرض الضريبة وصعوبة تحديد قيمتها، ضف إلى ذلك عدم استقرار السوق العقاري وصعوبة دراستها دراسة علمية.

إن الخواص ينظرون إلى الضريبة العقارية على أنها عائق لنشاطهم وتقليص لهامش الربح الذي يترقبونه من هذا النشاط ولتفادي الخضوع إلى مثل هذه الضرائب تعزف غالبية الملاك العقاريين عن المعاملات العقارية التي تخضع للضغط الضريبي مما يؤدي بشكل غير مباشر إلى تجميد الأراضي، الحضرية أملاً في البحث عن وسيلة تخفف من عبئها أو تساعد على التملص منها، وهذه الوضعية ينتج عنها ضعف في العرض وتهافت على الأراضي المعروضة في السوق العقارية².

¹ فيما يتعلق بالتهرب الضريبي أنظر في ذلك: فارس السبتي، المنازعات الضريبية في التشريع والقضاء الجزائري الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، الطبعة الثانية، سنة 2011.

² الهادي مقداد، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، المرجع السابق، ص 261.

فالتهرب الضريبي بسبب انعدام الوعي الضريبي وانعدام الوعي التضامني نتيجة لتعقد النظام الضريبي وعدم استقراره والنقائص التي تعاني منها الإدارة الجبائية كان له آثار سلبية على مجالات التهيئة العمرانية، لذلك وجب الحال خلق نظام ضريبي يتميز بالشفافية ويقوم على أسس العدالة الضريبية ويدفع بعجلة التنمية من خلال تشجيع الاستثمار في المجال الحضري وربط الإعفاءات الضريبية بالمردودية.

نستخلص مما سبق أن فعالية الرقابة على عملية البناء تتطلب الوعي بالقيمة الحقيقية للوعاء العقاري غير أن هذا الأخير يعاني الفوضى والتهميش وسوء الاستغلال، لذلك وجب على السلطات المعنية خلق علاقة تكاملية بين سياسة التعمير والسياسة العقارية، من خلال تخطيط حضري بوسطة أدوات التهيئة والتعمير لإيجاد حلول مستقبلية من شأنها الحد من فوضى البناء والتعمير.

خاتمة:

يعتبر قطاع البناء من القطاعات المهمة التي تدفع بعجلة التنمية، حيث يعرف هذا القطاع حركة دائمة ومستمرة، بسبب تدخل العديد من الفاعلين من خواص وسلطات عمومية، ومن ثمة كان لا بد من وجود وسائل قانونية، من شأنها أن تساهم في فرض رقابة فعلية على هذا الميدان، وبالتالي تساهم في تطوير نشاط البناء بغية تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

فغياب التطبيق الفعلي من طرف الجهات المخولة قانونا لمراقبة حركة البناء، يجد أثره من خلال المظهر المشوه التي أصبحت تعاني منها المدينة الجزائرية، وأمام الازمة العمرانية الحادة التي تعاني منها المدينة الجزائرية، حاولنا أن نبرز بعض النقائص متبوعة ببعض الاقتراحات:

■ إن الرقابة على عمليات البناء تتطلب رصد عقاري كافي لإنجاز مختلف المشاريع المسطرة، إذ لا يمكن التحكم في التوسع العمراني بدون التحكم في الوعاء العقاري وخلق نظام ضريبي عقاري واضح لتفادي المضاربة والاستعمال العشوائي للأراضي.

- لا يمكن التحدث عن سياسة التخطيط العمراني من أجل فرض رقابة فعلية بدون الحديث عن النظام العقاري، فعدم وضوح الوضعية القانونية للأراضي التي يحتاجها المتدخلون العموميون أو الخواص لإنجاز مشاريعهم يؤثر سلبا على عمليات التخطيط العمراني، لذلك لا بد من توفر المعلومات والمعطيات المتعلقة بالأرض عن طريق المسح العقاري وتوفير سجل عقاري متكامل ومسائر للتطورات التي يعرفها النظام العقاري.
- إن المشرع الجزائري منح صلاحيات واسعة للبلدية من أجل التخطيط العمراني ومراقبة عمليات البناء، لكن محدودية الإمكانيات البشرية والمادية حالت دون التطبيق السليم على أرض الواقع لذلك لا بد من خلق توازن بين حجم المهام والمسؤوليات المسندة قانونا للبلديات عن طريق توفير الإمكانيات المالية وتزويدها بتقنيين، خاصة في مجال التعمير.
- إن عمليات البناء لا بد أن تضحى بتقهم الإنسان حتى نتمكن من تحقيق عمران تشاركي، إذ لا بد من تنظيم المجتمع المدني و توعيته عن طريق ترقية الحس المدني وذلك بتحويل المواطن من المتفرج المتلقي إلى المتدخل الشريك فالمشكلة مشكلة الجميع.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: الكتب

1. برحماني محفوظ، الضريبة العقارية في القانون الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، سنة 2009.
2. بن عمارة منصور، الرسم على القيمة المضافة TVA، دار هومة، الجزائر، الطبعة الثانية، 2011.
3. الخطيب خالد شحادة وسامية أحمد زهير، أسس المالية العامة، الطبعة الثالثة، دار وائل للنشر، الأردن.

4. رحمانى محفوظ، الضريبة العقارية فى القانون الجزائرى، دار الجامعة الجديدة، سنة 2009 .
5. عبد القادر بلطاس ، استراتيجية تمويل السكن فى الجزائر، لجوند، برج الكيفان، الجزائر، سنة 2007.
6. فارس السبتى، المنازعات الضريبية فى التشريع والقضاء الجزائرى، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، سنة 2011.
7. مجيد خلفونى شهر التصرفات العقارية فى القانون الجزائرى، دار هومة، الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2005.
8. الهادى مقداد، السياسة العقارية فى ميدان التعمير والسكنى، النجاح الجديدة، الدار البيضاء، سنة 2000.

ثانياً: الرسائل والمذكرات

1. إبراهيم سمير، الجباية والمضاربة العقارية فى المغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، 1990، كلية الحقوق الدار البيضاء.
2. أسيا حميدوش، طرق اكتساب الملكية العقارية الخاصة للدولة، على ضوء قانون الأملاك الوطنية 30/90، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير فى الحقوق، قسم القانون الخاص، فرع القانون العقارى، جامعة منتورى قسنطينة، كلية الحقوق، سنة 2009، 2010.
3. محمد زغداوى، نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية فى القانون الجزائرى أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 1991.
4. مدور يحيى، التعمير واستهلاك العقار الحضري فى مدينة الجزائر - حالة مدينة ورقلة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، سنة 2011-2012.

ثالثاً: المقالات

1. محمد الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، مخبر التهيئة العمرانية، جامعة منتوري قسنطينة، 10 جانفي 2008.

رابعاً: النصوص التشريعية والتنظيمية

1. القانون رقم 105/76، المتعلق بالتسجيل، المؤرخ في 20 ديسمبر 1976، ج. ر، العدد 101، سنة 1976.

2. القانون رقم 101-76، يتضمن الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المؤرخ في بتاريخ 1976/12/09، ج. ر، العدد 62، سنة 1976.

3. القانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بموجب القانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004.

4. قانون رقم 30/90، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، ج. ر، العدد 52 لسنة 1990، المعدل والمتمم بالقانون 14/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، ج. ر، العدد 44 لسنة 2008.

5. قانون رقم 11/91، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المؤرخ في 27 أفريل 1991، ج. ر، العدد 19، سنة 1991.

6. القانون رقم 01-21 المتضمن قانون المالية لسنة 2002 المؤرخ في 22/12/2001، ج. ر. العدد 79 سنة 2001.

7. قانون الضرائب المباشر والرسوم المماثلة 76-101، المعدلة بموجب المادة 19 من القانون رقم 97-02 المؤرخ في 31/12/1997 المتضمن قانون المالية سنة 1998، ج. ر، العدد 89، سنة 1997.

8. القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 03/07/2011، ج. ر، العدد 37، سنة 2011.

9. قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الأمر 15-01 المؤرخ في 23 يوليو 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2018، ج. ر العدد 40، الصادرة في 23 يوليو 2015.

10. القانون رقم 17-11، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، المؤرخ في 27 ديسمبر 2017، ج. ر العدد 76، الصادرة بتاريخ 28 ديسمبر 2017.

11. القانون رقم 10-13، المتضمن قانون المالية لسنة 2011، المؤرخ في 29 ديسمبر 2010، ج. ر العدد 80، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2010.

12. مرسوم تنفيذي رقم 90-405 مؤرخ في 5 جمادى الثانية عام 1411 الموافق 22 ديسمبر سنة 1990 يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 03/408 المؤرخ في 05 نوفمبر 2003.

المراجع باللغة الفرنسية:

1. Abrams problèmes financiers urbains et politiques d'urbanisme bulletin 7 , nations unies New York, Octobre 1953.
2. Jean Pierre, le breton, Droit de l'urbanisme , P.U.F, 1993.
3. V Renard, plans d'urbanisme et justice foncière P.U.F, 1980.