

الحكامة العقارية كمقاربة لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر

*Real estate governance as an approach to local development in Algeria*أحلام عابد^{*1}Ahlem ABED^{*1}¹ جامعة محمد لمين دباغين سطيف2، (الجزائر)، a.abed@univ-setif2.dz

تاريخ النشر: 2024/07/04

تاريخ القبول: 2024/06/26

تاريخ الإرسال: 2024/01/14

Abstract:

The article seeks to analyze the problem of rationalizing real estate policies to achieve local development, based on the premise that it is the fundamental ground upon which the state's public policies are built across its various economic sectors. This has led the Algerian state to harness various measures and mechanisms, especially legal ones, and adopt a governance approach to streamline its work, particularly in light of the increasing phenomenon of corruption. The aim is to achieve a strong push for local, national, and international development projects. The conclusion reached is that this governance works to increase the effectiveness and efficiency of real estate work.

Keywords: Real estate, governance, local development, real estate law, Algeria.

ملخص:

يسعى المقال إلى تحليل إشكالية ترشييد السياسات العقارية لتحقيق التنمية المحلية، من منطلق أنها الأرضية الأساسية الذي تبنى عليها السياسات العمومية للدولة في مختلف قطاعاتها الاقتصادية، مما دفع بالدولة الجزائرية إلى تسخير مختلف التدابير والآليات خاصة القانونية وتبني مقاربة الحكامة لترشيدها خاصة في ظل تزايد ظاهرة الفساد، بهدف تحقيق دفعة قوية للمشاريع التنموية محليا ووطنيا ودوليا، وتوصلت إلى نتيجة، أن هذه الحكامة تعمل على زيادة فعالية وكفاءة العمل العقاري.

الكلمات المفتاحية: العقار، الحكامة، التنمية المحلية، القانون العقاري، الجزائر.

* المؤلف المرسل.

1. مقدمة

يعد العقار ثروة هامة ومحركا ضروريا لتحقيق التنمية بمختلف مجالاتها، خاصة في مجال التعمير والتخطيط والعمران، باعتباره الآلية الأساسية لضمان حق المواطنين في السكن، بالإضافة إلى أنه الوعاء الرئيسي لتحفيز الاستثمار وانطلاق المشاريع الاستثمارية في مختلف المجالات الصناعية والفلاحية والسياحية والخدماتية وغيرها.

انطلاقا من هذه الأهمية، حرصت الدول على حمايته وحصانته من كل وقائع التعدي والاستيلاء من خلال تأسيسها لتشريعات ومواثيق وطنية ودولية وإقليمية، وهو ما أكدته إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 الذي كرس مبدأ ضمان الملكية الخاصة وحرية التملك باعتبارهما حقا أساسيا، من خلال نص المادة 17 على أنه: "لما كانت الملكية حقا مقدسا ولا يمكن المساس بها، فإنه لا أحد يمكن أن يحرم منها إلا إذا تطلبت الضرورة العامة ذلك".

الأمور نفسه، بالنسبة للتشريع الجزائري، حيث عرفت السياسة العقارية في الجزائر ترسانة قانونية تعنى بتنظيمه بمختلف أنماطه، بهدف بعث المشاريع التنموية محليا ودوليا، وذلك في كل من القانون المدني، والقانون الإداري، وقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

غير أن التحولات والتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والديموغرافية المتسارعة في بلادنا، وظهور الفساد، أدت إلى إشكاليات تتعلق بكيفية تسيير العقار، والسبب ما تعرفه المنظومة العقارية من مشاكل تعيق حكمة تدبيره، مما أسفر عن عرقلة مشاريع تنموية واستثمارية.

بناء عليه، جاء طرح الإشكال الرئيسي التالي: كيف يمكن للحكامة العقارية، التي تعتمد على معايير الفعالية والشفافية وتكافؤ الفرص، أن تسهم في تعزيز التنمية المحلية في الجزائر؟

والذي يتفرع بدوره إلى مجموعة من التساؤلات الفرعية، وهي:

1-ماذا نقصد بالحكامة العقارية؟

2-وما هي المعايير التي اعتمدتها هذه الحكامة في سبيل ترشيد العقار؟

3-ما هي أبرز التحديات التي أعاققت الحكامة العقارية في الجزائر، واستراتيجيات تعزيزها لتحقيق التنمية المحلية؟

للإجابة عن هذه التساؤلات، اقترحنا الفرضية الآتية: إن الحكامة العقارية هي السبيل الرشيد لإنجاز المشاريع التنموية الناجحة والفعالة في مختلف المجالات.

2. مفهوم الحكامة العقارية

تعتبر الحكامة العقارية من مقومات فعالية العقار، بما تحمله من معاني الرشادة، والتي تكون من نتائجها تأمين شفافية العقار، ولتوضيحها أكثر أخذنا كل مصطلح على حدى:

1.2 الحكامة Governance:

تتمثل في الترجمة المختصرة التي راجت للمصطلح **Corporate Governance**، أما الترجمة العلمية، والتي اتفق عليها، فهي: "أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة"¹.

ظهر المصطلح في اللغة الفرنسية في القرن الثالث عشر (13) كمراآف للحكومة، ثم كمصطلح قانوني سنة 1978، ليستعمل في نطاق واسع معبرا عن تكاليف التسيير، وأعيد استعماله من قبل البنك الدولي في منتصف الثمانينات، في إطار التغيير الذي حدث في طبيعة دور الحكومة من جانب، وتطور علم الإدارة من جانب آخر، لأنه على المستوى العملي لم تعد الدولة هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة، بل أصبح هناك فاعلون رسميون كالمنظمات والمؤسسات الدولية، والقطاع الخاص.

يُعتبر مصطلح الحكامة واحدا من أهم المصطلحات التي حظيت باهتمام العديد من الجهات، دخل إلى العديد من المجالات المعرفية، وبالتحديد ابتداء من 1989 إلى جانب العديد من المصطلحات كالعولمة، والتنمية المستدامة، والمقاربة التشاركية... فهو "يرجع بالتحديد إلى سنة 1990 بعد نهاية الحرب الباردة وقيام النظام الدولي الجديد، وكان أو مؤسسة دولية تبنته هو البنك الدولي، على أن الحكم الراشد شرط لإقراض الدول النامية، عرفه بأنه: يعزز العدالة والشفافية والمساءلة" / "Promoting fairness, transparency and accountability"².

كما تعرفها منظمة الأمم المتحدة بأنها: "كيفية إدارة أي منظمة تعمل داخل الدولة، وتشمل أيضا جميع العمليات والأنظمة والضوابط المستخدمة للحماية والتنمية".

"Refers to how any organization, including a nation, is run. It includes all the processes, systems, and controls that are used to safeguard and grow assets".

فهي أسلوب وطريقة الحكم والقيادة، تركز على أشكال التنسيق، والتشاور، والمشاركة، والشفافية في القرار.

وعليه، يمكننا صياغة تعريف إجرائي للحكامة، بأنها ممارسة السلطات السياسية والقانونية والاقتصادية والادارية والاجتماعية والثقافية لتسيير شؤون دولة ما على كل المستويات بطريقة سليمة توصف بأنها صالحة، والمتضمنة العناصر والخصائص والمؤشرات، والتي عن طريقها يتمكن المواطنون من تحقيق مصالحها وتوسيع خياراتها.

2.2 العقار Real estate :

لغة، يعني كل ما له أصل أو قرار كالأرض والمنزل، أما اصطلاحاً فهو: "الشيء الثابت المستقر في مكانه بوضعية تجعله غير قابل للنقل منه إلى مكان آخر دون تلف"³، والأشياء الثابتة الحائزة لصفة الاستقرار سواء كان ذلك من أصل خلقتها أو بصنع صانع، لا يمكن نقلها دون أن يعتريها تلف أو خلل⁴.

عرفه المشرع الجزائري في المادة 683 من القانون المدني، أنه: "كل شيء مستقر بحيزه وثابت فيه ولا يمكن نقله منه دون تلف فهو عقار، وكل ما عدا ذلك من شيء فهو منقول"⁵.

من خلال نص هذه المادة، يتضح بأن العقار يتميز بمجموعة من الخصائص، وهي:

- أنه ثابت؛
- لا يمكن التصرف فيه بدون تلف؛
- عدم إمكانية التصرف فيه دون إذن مالكة أو المتصرف فيه؛
- إجراءات تحويله بالبيع أو الشراء تتطلب تسجيله وتوثيقه في المحافظة العقارية أو عند موثق؛
- يتميز بخاصية التنوع، حيث نجد العقار الصناعي، والسياحي، والفلاحي.

حسب القانون التوجيهي رقم 25/90 المؤرخ في 18-11-1990، والمادة 02 العقار أو الملاك العقارية هي كل الأراضي أو كل الثروات العقارية غير المبنية⁶.

يشير العقار باللغة اللاتينية إلى المصطلح **Foncier** وهو الأرض المخصصة للاستعمال الحضري (فضاء غير مبني)، بينما يعني المصطلح **Immobilier** العقار المبنى (الأرض + الإطار المبنى)⁷.

3.2. الحكامة العقارية Real estate governance:

يعتبر العقار الأرضية الأساسية التي تنطلق منها مختلف المشاريع العمومية والخاصة في مختلف المجالات الاقتصادية، والسياحية، والعمرانية، فهو بمثابة قاعدة أساسية في الحياة الاجتماعية، والاقتصادية يستلزم اهتماما كبيرا من أجل المحافظة عليه وترقيته سواء كانت الملكية عامة أو خاصة، ويتضح جليا من خلال مجموعة من القوانين التي تنظم الملكية العقارية، وذلك في ظل وضع كارثي عرفته الجزائر في هذا المجال، وهو الاسراف الكبير والفوضى في استغلال العقار في إطار عملية التنمية التي بدأت في السبعينات إلى غاية اليوم، حيث تبين أن هذه الأضرار تنعكس سلبا على مستقبل البلاد في حالة عدم استغلال العقار بصورة فعالة، أمام هذا جاءت مقاربة الحكامة أو الحكم الرشيد لتكون أداة لترشيد العمل العقاري في الجزائر والقائمة على مبادئ الشفافية، والعدالة وتكافؤ الفرض، بما يؤدي إلى تحقيق التنمية المحلية.

مما سبق، يتضح أن مصطلح الحكامة ارتبط بداية بتدبير المقولة الخاصة، أما الآن أصبح دوره مرتبط بالعقار، لأن هذا الأخير يكتسي طابعا خاصا ومتميزا في تحقيق التنمية بمختلف أبعادها، والتي يشكل فيها العقار نقطة الارتكاز، مما يعني أن الحكامة العقارية تقيد في تدبير الشأن العقاري تدبيرا جيدا يتلاءم وضرورات تحقيق التنمية التي على

غرارها يجب محاربة أشكال الفساد كمحابة السكن العشوائي في مقابل السكن المنظم، وكذا تشجيع الاستثمار في المجال العقاري لما له من عوائد مالية تعود بالنفع على السياسة العامة للدولة.

وهكذا، ومن أجل فعالية هذه الحكامة وإفرازها لنتائج إيجابية في المجال العقاري، أصدرت الدولة الجزائرية ترسانة من القوانين لحماية وصيانة العقار، في مقابل ضمان حقوق الصالح العام، وهي المبادئ والمعايير الأسمى التي تقوم عليها الحكامة، ولتجلي كل هذا بتحليل أهم هذه المعايير والتي لها تأثير في تحقيق التنمية المحلية للدولة.

3. معايير الحكامة العقارية في الجزائر

عرفت المنظومة العقارية في الجزائر تباينا وفقا لتراكمية زمنية عبر محطات متميزة عن بعضها البعض في تسييرها، وكذا القوانين التي تحكمها وتضبطها، والتي عرفت بدورها عدة تغييرات ومستجدات كانت ولا تزال تسير النظام السياسي، ومع ما يخدم التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلاد، حيث أثرت هذه المحطات على استقرارها وانسجامها، لا سيما في الفترة الاستعمارية، حيث أعاقَت التسيير العقاري، وبقيت إلى ما بعد الاستقلال، وإلى غاية اليوم.

فقبل 1830 -خلال العهد العثماني-، كانت الأملاك العقارية مقسمة حسب نوعية استغلالها وطرق حيازتها، وتحكمها الشريعة الإسلامية والعرف السائد بين السكان، وتميزت هذه المرحلة بالاستقرار في النظام العقاري المطبق.

وفي الحقبة الاستعمارية، التي عرفت بمرحلة تشتت الملكية الجماعية، تميزت بالاستيلاء والتعدي على أراضي الجزائريين.

وفي مرحلة ما بعد الاستقلال، التي سميت بالتكفل المحلي بال عمران والتسيير العقاري والاحتياطات العقارية، تميزت بسيطرة الدولة على العقار، وكان لا بد من التأسيس التشريعي في إطار السيادة الوطنية.

وفي إطار النظام السياسي المتبع آنذاك -الاشتراكي- هيمنة الدولة كفاعل وحيد ورئيسي على التسيير العقاري والعمراني، وأعطت للبلديات صلاحيات واسعة لحيازة كل العقارات في مجالاتها العمرانية، وهو ما ولد وفرة عقارية غير مسبوقة انعكست سلبا على سياسة التسيير العقاري الحضري، وعلى عمليات البناء والحصول على العقار، وفي نفس المجال كانت لها إيجابيات خاصة في مجال توفير السكن.

إلا أنه بعد التحول في النظام السياسي الجزائري وفتح باب التعددية في 23 فيفري 1989 كان من الضروري إحداث تحول للنظام العقاري يتماشى مع النظام الجديد، لأن الهيمنة المطلقة للبلديات في مجال التسيير العقاري تركت عدة سلبيات منها التنازل عن عدة أوعية عقارية بأسعار عقارية إدارية لا تخضع للتقييم الفعلي لسعر العقار، وهو ما شجع عمليات المضاربة، أضف إلى ذلك الإفراط في دمج الأراضي الفلاحية، وهذا في إطار عمليات حيازة الأراضي الداخلة في حدود مخططات التعمير، وذلك في فترة التمهيد للإصلاح التشريعي 1981-1989.

فمنذ تلك الفترة رسمت للتجربة الجزائرية خريطة ذات نهج ديمقراطي، أفرز العديد من التعديلات والإصلاحات خاصة الدستورية منها، حيث عرفت الجزائر تغييرات جذرية في الاستراتيجية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وذلك بالانتقال من النظام الاشتراكي إلى التعددية واقتصاد السوق، وتجسد ذلك من خلال الأحكام التي جاء بها دستور 1989، والذي تلاه عدة تعديلات: 1996-2008 - 2016 - 2020.

مثلت هذه التعديلات في مجملها نقلة نوعية في العديد من المجالات، ومنها المجال العقاري، الذي عرف ترسانة من القوانين المنظمة للعقار حسب نوعه وطبيعته، من أجل إرساء حكمة عقارية وتحقيق التنمية المحلية، وذلك من خلال مجموعة من المعايير التي سنتناولها من خلال محطات لمسار النظام العقاري في الجزائر، وهي كالآتي:

1.3 معايير فعالية العقار / Efficiency :

لقد خلفت الوضعية العقارية المعقدة في الفترة الاستعمارية تضاربا وعدم التجانس والاستقرار، والتي انجر عنها عدة نزاعات على مستوى القضاء بسبب صعوبة إثبات الملكية العقارية، إذ تدخل المشرع الجزائري من أجل تسوية هذه الوضعية من خلال إصدار الأمر رقم 74/75 المؤرخ في 12-11-1975، المتضمن إعداد المسح العام للأراضي وتأسيس السجل العقاري والمراسيم التطبيقية له والذي بمقتضاه تبنى نظام الشهر العيني، إلا أن هذا المسح الذي لم يغطي كل تراب الوطن بسبب مشاكل مالية، وتقنية، وأصبح مهددا بالتفقر، مما استدعى التفكير في آليات أخرى موازية تضمن تطهير الملكية العقارية الخاصة، ودفع المشرع الجزائري لإصدار المرسوم التنفيذي رقم 352/83 المؤرخ في 21-05-1983، المتضمن سن إجراء ثابت التقادم المكسب، وإعداد عقد الشهرة المتضمن الاعتراف بالملكية محاولة منه التشجيع للحصول على سندات الملكية في المناطق غير الممسوحة قصد تدعيم عملية المسح⁸.

مما أدى إلى تعثر عملية المسح العام للأراضي، حيث تشير إحصائيات سنة 2000 إلى أنه من ضمن 761 بلدية من الوطن البالغ عددها 1541، فإن 334 بلدية فقط سلمت فيها الدفاتر العقارية، ما أثر سلبا على الملكية العقارية بشكل عام، واستوجب طريق التحقيق العقاري بموجب القانون رقم 02/07 المؤرخ في 27-02-2007، قصد تسريع عمليات المسح من جهة، والتقليل من المنازعات القائمة من جهة أخرى.

بالإضافة إلى أن فعالية العقار، تقاس من حيث أنه أداة استثمارية تؤدي إلى تحقيق التنمية المحلية، لذا أصدر المشرع الجزائري مجموعة من القوانين الضامنة لهذه العملية، ذلك أن إجراءات وآليات تحويل العقار بغرض الاستثمار لأي نوع من أنواع العقار- صناعي، سياسي، فلاحي-، لا بد تقتضي وجود شروط أساسية في تحويل الملكية العقارية. منها ضرورة وجود أهلية أداء كاملة للتصرف، وإلى عقد ملكية أصلي للعقار، هذا ما تعلق بالأحكام الملكية بين الأفراد، أما فيما يخص العقارات الخاصة التابعة للدولة، فيقتضي تحويلها للاستثمار إجراءات وشروط خاصة من ضرورة توثيق وقيد وتسجيل أو وجود رخصة أو قرار إداري من المصلحة الإدارية المتعلقة بضبط وتنظيم وتسيير العقار المخصص للاستثمار، حيث أصدر الأمر رقم 04/08 المؤرخ في 01-09-2008 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة بالدولة والموجهة للاستثمار⁹.

هذا يعني، أن محل انتقال العقار لصالح المستثمرين يكون وفقا لأسلوب التنازل أو الامتياز أو الإيجار، إلا أن آلية التنازل هذه لا تمس العقار الفلاحي نظرا للخصوصيات التي يتميز بها، إذ أن الدولة هي التي تقوم باحتكار تنظيم العقار الفلاحي، والتي نظمت بموجب قانون التوجيه العقاري رقم 25/90 المعدل والمتمم، وقانون رقم 30/90 الخاص بأمالك الدولة المعدل والمتمم.

وهكذا، فتحديد مكانة العقار الموجه للاستثمار يتطلب التطرق إلى النظام القانوني المنظم له في مختلف القوانين المرتبطة بالعقار والاستثمار، حيث تضمنت أحكام التقنين المدني الجزائري الطرق الخاصة بانتقال الملكية العقارية من دون التعرض للنظام القانوني الخاص بتحويل العقار مهما كانت طبيعته للاستثمار، رغم أن القوانين الخاصة بالتوجيه العقاري وأمالك الدولة السابقة الذكر قد سعت إلى تنظيم الأمالك العقارية العامة

من حيث تنظيم الأوعية العقارية التي يكون مجالها المرافق العامة والخاصة للدولة، ولكن من دون التعرض للعقار الصناعي، والفلاحي، والسياحي بصفة واضحة من خلال آليات التوجيه الخاصة بالاستثمار، حيث حاولت مختلف القوانين الخاصة بالمالية خاصة تلك التي صدرت في فترة ما بعد الإصلاحات الاقتصادية تنظيم العقار، وبالتحديد العقار الصناعي.

وتأسيسا لما سبق، فإن معيار فعالية العقار في الجزائر يبقى محدودا وغير شاملا لمختلف أنواع العقار، بالنظر إلى الترسانة القانونية التي بقيت بعيدة عن الممارسة الواقعية، بالرغم من الإصلاحات والمجهودات المبذولة لترقية المنظومة العقارية وتنقيح القوانين، فكلها إجراءات مهمة، لكنها لم تنتج الآثار النوعية للانتقال إلى عقار فعال بالمعايير المتعارف عليها في التجارب الدولية الناجحة.

2.3 معايير شفافية العقار/Transparency:

تعني الشفافية، فسح المجال أمام المواطنين بالتعرف على المعلومات الضرورية التي تهم شؤون حياته، بهدف مشاركتهم في إبداء الآراء على المهام، فهذا المعيار يحيل إلى تدني معدلات الفساد وزيادة الكفاءة والفعالية في النظام العقاري، من خلال:

- الوضوح في إجراءات العمل؛

- الابتعاد عن الروتين وتعقيد الإجراءات؛

- تسهيل حصول الأفراد على الخدمات التي يريدونها وإشباع الحاجات، وتحقيق الرضا.

بالرجوع إلى المنظومة العقارية في الجزائر حول مدى إمكانية إضفاء مبدأ الشفافية على سوق البناء والعمران، نجد بأن الوزارة الوصية توضح أن المشكل يمكن في

ممارسات الإدارة، ما يستوجب تغييرا واسعا على مستوى مراكز تسيير الملفات والأموال العامة، خاصة ما تعلق بدفاتر الشروط، من خلال العمل بمعايير الشفافية والمحاسبة والمساءلة، وذلك نتيجة لكثرة ملفات المساد حول هذا الشأن.

وفي السياق نفسه، أشارت الوزارة السابقة إلى أهمية تسليط الضوء على آليات الحصول على العقار الموجه للسكن وحمايته من المضاربة والتلاعب خاصة في مجال الترقية العقارية، من خلال منح الأراضي إلى وضع دفتر الشروط، مروراً بالتعامل المفتوح مع كل المقاولين والمؤسسات، وبكسر البيروقراطية التي تشجع على الفساد، مما يعطي دفعا في الميدان للمنافسة النزيهة التي تعود بالفائدة على الكلفة.

فالعامل بمعايير الشفافية في المجال العقاري، يضيف عليه رشادة وعقلانية في التسيير والقضاء على كل أشكال الفساد، وهو ما شهدته الجزائر مؤخرا من وجود ملفات ثقيلة في هذا الشأن، نتيجة ما أفرزه الحراك الشعبي 22 فيفري 2019، نذكر منها، منح الوالي السابق للعاصمة زوج أوعية عقارية لعدد رجال أعمال من بينهم علي حداد.

3.3. معايير المقاربة التشاركية في العقار (المشاركة) / Participation:

لقد تم الإعلان على ضرورة التركيز على الديمقراطية التشاركية والتسيير اللامركزي على مستوى قانوني البلدية والولاية، وذلك بتبني الدستور الجزائري هذه المقاربة، التي تعد أحد مكونات الديمقراطية المحلية، ويمكن أن تكون تمثيلية وتشاركية في الوقت نفسه، وغالبا ما تستخدم عبارة الديمقراطية المحلية للتأكيد على المشاركة المستمرة في المناقشات وفي شؤون الجماعات المحلية، وفي ضبط السياسات المحلية، ولا تعني الديمقراطية التشاركية حق مواطني الجماعة المحلية في اختيار ممثلهم بحرية فحسب، بل

تشمل كذلك حق الإعلام، وفي الاستشارة، والتشاور، وحتى حق المشاركة في اتخاذ القرار¹⁰.

في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، ركز المشرع الجزائري على تبني مقاربة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في التسيير لكل من البلدية والولاية كأمر مهم ضمنها بشكل صريح في النص الدستوري حسب المادة 15 الفقرة 3 التي تنص على: " تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"¹¹، الأمر نفسه، في التعديل الأخير لسنة 2020، المادة 16، الفقرة 3، مع تحديد دور المجتمع المدني¹².

في المجال العقاري، ونتيجة لاحتكار الدولة لسوق الأراضي العمرانية من خلال القانون رقم 26/74 المتعلق بسياسة الاحتياطات العقارية، الملغى بقانون التوجيه العقاري 25/90، الذي كان يمنع مالك الأرض من التصرف بأرضه إلا لصالح البلدية، وهو ما أدى إلى كثرة التعامل العرفي وإقامة البنايات غير الشرعية، ما أدى إلى خلق فوضى العمران¹³.

كما صدرت عدة نصوص قانونية للتعبير عن القطيعة مع القوانين السابقة، ولأجل إيجاد تطابق وانسجام بين التشريع العقاري والأحكام الدستورية، ومنها القانون رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالبلدية، الذي منح عدة صلاحيات لرؤساء المجالس الشعبية البلدية في مجال التعمير والبناء، وتم إنشاء عدة لجان داخل المجلس الشعبي البلدي، ومنها لجنة التهيئة العمرانية التي تضطلع بمهام الاقتراح والبرمجة والتنسيق والمتابعة لكل ما يتعلق بالمشاريع العمرانية والتنمية المحلية والقطاعية، فهذه المنهجية الجديدة لتسيير البلديات أصبحت تتماشى مع عدة مبادئ أهمها المشاورة

والمشاركة مع السكان في عدة مجالات خاصة بال عمران والبيئة، وهو ما جاء به القانون رقم 31/90 المؤرخ في 1990/12/04 المتعلق بالجمعيات.

مما دفع المواطنين التعامل في هذا المجال بصفة غير مشروعة في فوضى العقار، إذ جاء القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، حيث بينت المادة الأولى منه أن الهدف من هذا القانون هو تنظيم الأراضي القابلة للتعمير وتحقيق التوازن بين قطاع السكن والفلاحة والصناعة، كما يراعي بصفة خاصة المحيط والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي تماشيا مع السياسة الوطنية في مجال التهيئة العمرانية¹⁴.

فمن أجل تحقيق هذه الأهداف وضع المشرع الجزائري عدة أدوات سميت بأدوات التهيئة والتعمير، من أبرزها المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، جاء الهدف منها ترشيد المساحات ووقاية المساحات الفلاحية، وحماية المساحات الحساسة، والمواقع، والمناظر من جهة، ومن جهة أخرى تعيين الأراضي المخصصة للمنفعة العامة، والتي تلعب دورا في الوقاية من الأخطار الطبيعية.

فالحكامة العقارية في هذا الشأن، تتمثل أساسا في خضوع المخططين لعملية التحقيق، وذلك حرصا من المشرع الجزائري عدم الوقوع في العمل العشوائي بالخضوع إلى مخطط توجيهي، حيث نصت المادتين 26 و36 من القانون رقم 29/90 على طرح مشروع المخططين للتحقيق العمومي.

إن هذا التحقيق يعد بمثابة آلية رقابية من قبل المواطنين، من خلال المشاركة على مستوى مجالس الجماعات المحلية كالببلدية في المجال العقاري، بالإضافة إلى إمكانهم من اتخاذ القرار بصفة جماعية ومسؤولة، حيث نجد في المادة 15 من القانون رقم 29/90 على أنه يجب استشارة الجمعيات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، والمادة 74 التي

تنص على إمكانية كل جمعية معتمدة قانونيا أن تراقب المشاريع وتطالب بالحقوق المعترف بها لطرف مدني يتعلق بالمخالفات لأحكام التشريع الساري المفعول في مجال التهيئة والتعمير تحقيقا لحماية المحيط، وفي مجال منح رخصة الهدم تنص المادة 71 من المرسوم رقم 176/91 على أنه يمكن للمواطنين الاعتراض كتابيا على مشروع الهدم لدى المجلس الشعبي البلدي وهي آلية للتأثير على قراره¹⁵، وغيرها من القوانين الضامنة للممارسات الديمقراطية في المجال العقاري.

تأسيسا عليه، يتضح بأن هذه الممارسات العقارية نصت على مبدأ المشاركة بصفة مباشرة، منها:

- إعلام الجهات المعنية بقرار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي؛

- تجميع الحوار بين أطراف العقار لاتخاذ القرار؛

- دعوة منظمات المجتمع المدني للمشاركة في عملية التحقيق؛

- إعلام المواطنين بما يخص قرارات التهيئة والتعمير.

فبالنظر إلى هذه القواعد القانونية، وإصدار القانون رقم 04/11، الذي جاء بعد تجارب فاشلة أثبتت عدم فعاليتها ميدانيا، والتي في مجملها تحكم وتنظم عمليات الترقية العقارية، ومن المواضيع المهمة والحساسة في الجزائر، فقد أولت لها الدولة الجزائرية أولوية وطنية للقضاء على أزمة السكن ودفع عجلة الاستثمار فيه بمشاركة القطاع الخاصة، والقضاء أيضا على الفوضى والاحتياال...

وترجم الأمر في مجال العقار والتعمير في إطار التنمية المستدامة، من خلال القانون رقم 02-08 الصادر في 2002/08/05 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتطويرها، في إطار التوجهات الحديثة في البناء والتعمير تماشيا وأهداف التنمية المستدامة المزمع إنجازها لتحقيق تحسين نوعية الحياة وجودة الخدمات الحضرية، وتبني مبادئ التنمية المستدامة في التخطيط بصور القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم، وإدراج إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها ضمن السياسة الوطنية القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة.

هذا التوجه العصري في تشييد المدن الجديدة باشرت به الجزائر سنة 2004، كتعبير عن رشادة ووعي الحكومة بمدى أهمية التكنولوجيا والاستدامة في ترقية العمران ومواكبة وتيرة التقدم والابتكار، وتم تشييد المدن الجديدة في نموذجها الذكي المستدام باعتباره النموذج المحقق لمعايير الذكاء والاستدامة على الأصعدة التكنولوجية، البيئية، الاقتصادية، والاجتماعية، وذلك بهدف الوصول إلى بناء مدن أكثر ذكاء وأكثر استدامة لمواطنيها.

إلا أنه في مقابل، نجد أن العمل اللامسؤول والعشوائي والمبني على الارتجالية، وجهل المواطنين بالقوانين، أدى إلى الكثير من الحالات بالسطو على هذه الإجراءات، وخاصة في المناطق النائية التي لا تعطي أي أهمية للتنمية العمرانية والتنمية المحلية، والدليل هو الوضع الكارثي الذي تعرفه البلاد في المجال العقاري، في ظل غياب معايير المسؤولية والمحاسبة، التي تعد من أهم مبادئ الحكامة، مما أدى إلى تفشي ظاهرة الفساد بمختلف أشكاله ومستوياته، وتذبذبات في المجال العقاري خاصة التهيئة والتعمير.

4. تحديات واستراتيجيات تعزيز مقاربة الحكامة العقارية في الجزائر لتحقيق التنمية المحلية

مما سبق، يتضح لنا بأن الحكامة في الشأن العقاري في حاجة ضرورية لمبادئ وآليات تضمن تطبيقها وتسييرها كالفعلالية، والمشاركة، والشفافية، وذلك من أجل خلق فرص استثمارية تؤدي إلى تحقيق التنمية المحلية المنشودة، إلا أن الوضع الذي يعرفه النظام العقاري في الجزائر حال دون تحقيق ذلك لوجود مجموعة من التحديات، ف فيما تتمثل؟ وما هي أهم الاستراتيجيات لتعزيز مقاربة الحكامة العقارية؟

1.4. التحديات:

من أبرز العوائق الخاصة بالعقار والتي يرجعها المختصون في الدراسات العقارية لتحقيق حكمة عقارية فعالة وناجحة، هو انتشار ظاهرة الفساد بكل أنواعه، وهو عائق يحول دون تحقيق التنمية المحلية ويقف حاجزا أمام تشجيع الاستثمار.

وللتفصيل في هذه المعوقات التي مثلت تحدي أمام السياسة العقارية في الجزائر، يمكننا إجمالها في الآتي:

- مخلفات الاستعمار من تغيير للطبيعة القانونية لعدة أنماط من الملكية من جهة، ولوجود عدة أراض دون سندات ملكية من جهة أخرى؛

- تعثر عملية المسح العام للأراضي؛

- مشكل البناء الفوضوي، وهو العائق الأكبر بالمقارنة مع العائنين السابقين، ففي الوقت الذي كانت الجهود تبذل للمحافظة على الوعاء العقاري وتنظيمه قانونيا، كان

هناك مشكل يستنزف الوعاء العقاري الموجه للمشاريع التنموية، والمتمثل في البناء الفوضوي؛

- عدم وجود سياسة واضحة، وكثرة النصوص القانونية، وصعوبة تطبيقها نظرا للموروث الثقافي، فمثلا¹:

- صدور قانون من التقنين المدني رقم 02/07 غير أنه لم يطبق لحد الساعة؛

- عدم إتمام المسح العام رغم الأموال الطائلة التي منحها البنك الدولي والتقنيات المتوفرة؛

- عدم فهم المواطن لهذه العملية نتيجة نقص حملات التوعية والإعلام؛

- عدم وجود فهرس عقاري يعكس الوضعية.

إلى جانب هذا، يبقى العائق الكبير في تنفيذ هذه التشريعات، هو دائما التأخر أو عدم صدور النصوص التطبيقية، والتي تعيق كثيرا التواصل بين مختلف البرامج، ومنه عدم تحقيق الأهداف المسطرة، فمنذ 2001 لم ينته بعد من إتمام المخططات الجهوية والولائية لتهيئة الإقليم، ولم تصدر المراسيم الإقليمية لقانون المدينة، كما أن اللامركزية والوصاية الدائمة حالت دون الإشراف الفعلي للمواطن ودون إثبات حقيقي ولو على مستويات معينة فيما يخص الحكامة، لأن السياسة العقارية تروم إلى تنظيم استعمال الأراضي بكل أصنافها، وتعبئة العقار من أجل إنجاز المشاريع التنموية في مختلف المجالات، وتهدف إلى المساهمة في تقنين سوق العقار، وتيسير الولوج إليه طبقا لمبادئ

الشفافية وتكافؤ الفرص، وهو ما يتوافق ومبادئ الحكامة التي تسعى الجزائر تحقيقها في سياستها العقارية.

2.4. الاستراتيجيات:

إن الرفع من فعالية ونجاعة السياسة العقارية للدولة، يقتضي إلى اعتماد استراتيجية وطنية شاملة وواضحة المعالم في شكل مخططات عمل، تتضمن كافة الجوانب المتعلقة ببلورتها وتنفيذها، مع ما يرتبط من تدابير تشريعية وتنظيمية وإجرائية، في تكامل بين الدولة والجماعات الترابية الملحقة باعتبارهما فاعلا أساسيا في التنمية المحلية، وتتمثل في:

- إستراتيجية الإصلاح الهيكلي: تنطلق من افتراض الثقة بعمل المنظومة العقارية في أدائها لمهامها، وبالتالي تحقيق الكفاءة من خلال تحسين صورة الأداء، وقد يكون هذا الإصلاح شامل أو جزئي بحسب ما تستدعيه العمل العقاري.

- إستراتيجية الشفافية والوضوح: تركز على أهمية التأكد من أن ممارسة أطراف العمل العقاري (الدولة، المواطنين، الخواص) يتفق مع الأعراف المهنية ومع أخلاق السلوك العام، من خلال إتاحة الفرصة للأفراد ووسائل الإعلام وتنظيمات المجتمع المدني، من زاوية المسؤولية والمحاسبة، والحد من ظاهرة الفساد، لتعزيز الثقة في العمل العقاري ككل.

- إستراتيجية الرقابة والتفتيش: تركز على التقليل من نفقات أجهزة المنظومة العقارية والحد من الاسراف، بالإضافة إلى الحيلولة دون استغلال الوظيفة العامة لأغراض خاصة، وتحقيقها يستلزم تفعيل اجراءات الصرف للنفقات من خلال أجهزة رقابية متخصصة.

5. خاتمة

من خلال دراستنا للحكامة العقارية كمقاربة لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر، توصلنا إلى مجموعة من النتائج، أهمها أن الحكامة العقارية:

❖ هي تدبير الشأن العقاري تدبيرا جيدا يتلاءم وضرورات تحقيق التنمية المحلية على غرار محاربتها لمختلف أشكال الفساد العقاري وتشجيع الاستثمار، وهو ما يعود بالنفع على السياسات العامة للدولة؛

❖ كمقاربة لترشيد المنظومة العقارية في الجزائر أصبحت ضرورة ملحة خاصة في ظل تزايد معدلات الفساد بكل أشكاله، وفي هذا تأكيد وإثبات للفرضية الأولى؛

❖ تعمل على زيادة فعالية وكفاءة العمل العقاري، مما يؤدي إلى النفع للصالح العام؛

❖ القائمة على معايير الفعالية والشفافية والمشاركة يؤدي إلى تحقيق التنمية المحلية في الجزائر من خلال ترسانة قانونية تشريعية وتنظيمية للسياسة العقارية؛

❖ الهدف الجوهرى من الحكامة العقارية هو تحقيق العدالة ومنح حق المساءلة، لما يحقق الحماية لأصحاب الحقوق والحد من استغلال الأطراف المالكة سواء الدولة أو الخواص، بما يؤدي إلى تنمية الاستثمار.

وبناء عليه، يمكننا تقديم مقترحات بخصوص الشأن العقاري وفق مقاربة الحكامة لتحقيق التنمية المحلية، للمواطنين، وتنظيمات المجتمع المدني، والجهات المسؤولة عن الأملك العقارية، والمتمثلة في:

❖ إعادة النظر في الترسانة القانونية الخاصة بالعقار، وذلك لقصورها في وضع حد لاستهلاك العقار غير المخطط وغير المدروس، والذي يفرز ظاهرة الفساد التي تتنافى مع

الحكامة، وهو الوضع الذي يعرفه الآن العقار الجزائري من استيلاء ونهب، وبالتالي التأكيد على اللجوء إلى العقار بصفة قانونية؛

- ❖ تفعيل الرقابة بمختلف أنواعها ومجالات في الشأن العقاري خاصة على مستوى اللجان الوطنية والولائية، لما تعرفه من فساد يحول تحقيق استثمار أو انجاز المشاريع؛
- ❖ العمل على الاستغلال الأمثل للأوعية العقارية الفارغة المتواجدة بالمراكز الحضرية وخاصة الناتجة عن افلاس مؤسسات اقتصادية وهو ما تعرفه الآن العديد من مؤسساتنا بسبب قضايا فساد؛
- ❖ تعزيز الشراكة بين الأقطاب الثلاثة الفاعلة في المجتمع من القطاعين الخاص والعام والمواطن، وذلك في إطار المقاربة التشاركية؛
- ❖ أخلفت العمل العقاري بين مختلف أطرافه وأنواعه، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الاستثمارات الأجنبية، وبالتالي تحقيق التنمية المحلية.

6 . الهوامش والمراجع

¹ محمد غادر. (2012). محددات الحوكمة ومعاييرها Governance Guide & Objectives، مجلة الجنان، العدد3، ص 171.

² Simonis, Udo E. (2004). «Defining good governance: The conceptual competition is on », ECONSTOR, P 2.

³ عمر حمدي باشا. (2002). نقل الملكية العقارية، دار هومة، الجزائر، ص.05.

⁴ محمد كامل مرسي. (2005). شرح القانون المدني: الحقوق العينية الأصلية والأموال والحقوق، حق الملكية بوجه عام، منشأة المعارف، مصر، ص.37.

⁵ الفاضل خمار. (2006). الجرائم الواقعة على العقار، دار هومة، الجزائر، ص 18.

⁶ القانون رقم 25/90 المؤرخ في 18/11/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية، العدد 25.

⁷ اسماعين شامة. (2004). النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دار هومة، الجزائر، ص. 03.

⁸ قدور المزوار. (2019). "مدى فعالية إجراء التحقيق العقاري في تطهير الملكية العقارية الخاصة"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، مج 08، ع 01، ص 82-83.

⁹ موهوبي محفوظ. (2009). "مركز العقار من منظور قانون الاستثمار"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون الأعمال، جامعة أمحمد بوقرة-بومرداس-، كلية الحقوق بودواو، ص. 06.

¹⁰ المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (DRI)، تقرير: الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، ص. 10.

¹¹ قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1937 الموافق 6 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، المادة 15، ص. 8.

¹² دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، 15 جمادى الأولى عام 1442هـ الموافق 30 ديسمبر 2020م، العدد 82، المادة 16، ص 9.

¹³ عادل بن عبد الله، "تأثير توسيع اختصاص البلدية في ميدان العمران على مسؤوليتها، مجلة الاجتهاد القضائي، ع 6، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 208.

¹⁴ القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية، العدد 52، الصادر في 1990/12/02.

¹⁵ المرسوم رقم 176/91، الصادر بتاريخ 1991/05/28، الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادرة بتاريخ 1991/06/01.