

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم
قسم العلوم الاقتصادية

مذكرة تخرج مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر اكايمي في العلوم الاقتصادية
تخصص تحليل اقتصادي

عنوان المذكرة

دراسة سياسة العقار السكني في الجزائر

اشراف :

د. ولد محمد عيسى محمد محمود

اعداد الطالب

البشير حاج

لجنة المناقشة :

السنة الجامعية 2015 - 2016

تؤكد الشواهد التاريخية و الواقعية أن السكن يشكل إحدى المشكلات المعاصرة التي تحظى باهتمام الباحثين و السياسيين على حد سواء، و يتجلى هذا الاهتمام في التراكم المعرفي الكبير ، و سن سياسات مختلفة بغرض التحكم و ضبط هذه المشكلة ذات الارتباط الوثيق بالنشاط الاقتصادي ، ولقد أوضحت الدراسات الحديثة التي أجريت حول السكن كمسكلة متعدد الجوانب و الأبعاد ، أن هذه المشكلة تتواجد أكثر في المناطق الحضرية ، أين تزداد معدلات التزاحم على الأرض ، و ارتفاع المباني و تضاعف المساكن ، فضلا عن ذلك انتشار الأحياء المختلفة ، و الانهيار البيئي للمدينة .

ومن هنا تدور إشكالية البحث حول معرفة سياسة العقار السكني في الجزائر، و جاءت هذه الدراسة في فصلين مستعرضين في :

- الفصل الأول ماهية الملكية العقارية متطرقين إلى مفاهيم عامة حول العقار و أهميته و كذا أصناف الملكية العقارية ، طبيعة قطاع السكن في الجزائر و أهميته و أهم السياسات العقارية في الجزائر بعد الاستقلال و كيفية التمويل العقاري في الجزائر و أهميته .

- أما الفصل الثاني ، فقد تطرقنا فيه إلى أزمة السكن و السياسات السكنية في الجزائر ، مفهومها و تاريخها وأسبابها مع أهم الصعوبات الاستثمار في السكن في الجزائر في مرحلة الإصلاحات مع التطرق إلى البرنامج الخماسي (2005-2009) و مشروع إنشاء مليون وحدة سكنية.

اختبار الفرضيات:

- أما الفرضية الأولى ، و التي ترى أن الانفتاح على اقتصاد السوق، أعطى حركة معتبرة للعقار عن طريق استحداث ميكانيزمات جديدة من خلال تخفيف إجراءات انتقال العقار من جهة و إعطاء الحلول القانونية للعقود العرفية من جهة أخرى ، فقد عرفت الجزائر بعد الاستقلال فوضى في تحضير الأراضي و العقارات إذ أن جلها كان غير موثق مما أدى إلى عدم التحكم في تقسيمها و تعيينها .

- أما الفرضية الثانية والتي ترى أن الدولة الجزائرية عمدت إلى وضع سياسة متكاملة تعمل من خلالها على توفير السكن اللائق للمواطنين، فنجد إن الدولة أخذت على عاتقها تمويل العقار السكني و إنجازه و توزيعه على الأفراد .

النتائج:

لقد توصلنا من خلال دراستنا هذه إلى بعض النتائج منها:

- 1 - شهدت الجزائر بعد الاستقلال فترة اتسمت بالفوضى و سوء تقدير لحجم الحظيرة السكنية التي تركها المعمرون بعد تركهم الجزائر , إضافة إلى سوء التسيير و التنظيم العقلاي للحظيرة السكنية .
- 2 - إن السكن باعتباره متعة اجتماعية مستهلكة لم يحظ باهتمام يذكر من طرف منظري التنمية في هذا البلد، إلا في أواخر السبعينات أين بدأت مؤشرات الأزمة تلوح في الأفق .
- 3- دخول الجزائر مرحلة الإصلاحات الاقتصادية ،دعمت قطاع السكن بما يمكن اعتبارها ترسانة من القوانين و القرارات الهامة منها قرار 1991 المتضمن تخلي الحزينة العمومية عن تمويل المساكن الاجتماعية و تكليف الصندوق الوطني للسكن (CNL) .

التوصيات:

ارتأينا في نهاية دراستنا اقتراح مجموعة من التوصيات نُجملها في النقاط التالية:

- 1 - تحديد الدولة للعقار السكني في الجزائر ،و إنشاء سلم أسعار متعلق بالكرء و بيع العقارات بمختلف أنواعها حسب المناطق.
- 2 - إصدار قوانين مباشرة متعلقة بالسوق العقارية و تطبيقها على الجميع و بصرامة.
- 3 - تعديل الأحكام التنظيمية المحددة للمستفيدين بالمسكن الاجتماعي و توسيعها لتشمل بعض الفئات الاجتماعية المهنية المتوسطة الدخل .
- 4 - تقنين جديد للعقار مزود بقوانين ردعية و مرن مع كل التحولات .
- 5- القضاء على السكن الهش .

آفاق الموضوع :

- وتناولت الدراسة سياسة العقار السكني في الجزائر حيث لا تخلو من النقائص و نظرا لاتساع الموضوع و عدم إمكانية معالجة الموضوع من جهة أخرى فيمكن التوسع في دراسة بعض جزئياته فمثلا يمكن اعتماد المواضيع التالية
- 1 - دراسة سياسات توزيع السكن.
 - 2- دراسة لقطاع البناء فهو قطاع هام في انجاز السكنات بجميع أشكالها .
 - 3- تنظيم الوكالات العقارية و مراقبتها .

تمهيد:

نظرا لأهمية العقار و المكانة التي يحظى بها ارتأينا دراسة المفاهيم اللازمة لحصر مفهوم العقار ، وطبيعة قطاع السكن و أهم السياسات العقارية في الجزائر بعد الاستقلال، وذلك من خلال هذا الفصل ، حيث تم تقسيمه الى المباحث التالية:

المبحث الأول: مفهوم الملكية العقارية وأنواعها

المبحث الثاني: طبيعة قطاع السكن

المبحث الثالث: السياسة العقارية في الجزائر بعد الاستقلال

المبحث الرابع: التمويل العقاري في الجزائر

المبحث الأول: مفهوم الملكية العقارية وأنواعها

المطلب الأول: تعريف العقار وعناصر الملكية العقارية

الفرع الأول: تعريف العقار

يعرف العقار لغة بأنه كل ملك ثابت له أصل كالأرض والمنزل وجمعه عقارات، أما اصطلاحاً فهو الشيء الثابت المستقر في مكانه، غير قابل للنقل منه إلى مكان آخر بدون تلف⁽¹⁾. وقد عرفه المشرع الجزائري بأنه: "كل شيء مستقر بجيز وثابت فيه ولا يمكن نقله دون تلف فهو عقار وكل ما عدا ذلك من شيء فهو منقول".

فالعقار إذاً هو الشيء الثابت غير القابل للنقل من مكان إلى آخر بدون تلف وهذا خلافاً للمنقول الذي يعد بحكم طبيعته قابلاً للنقل والحركة، لذا نجد أن المشرع الجزائري قد ميز في قانون الإجراءات المدنية بين المنقول والعقار في الباب الخاص بالاختصاص القضائي.

وتعتبر الملكية العقارية من أهم المواضيع وأعمدها على الإطلاق ويظهر ذلك من خلال تعدد المراسيم والقوانين والأوامر التي صدرت منذ الاستقلال فقد عرفت المادة 02⁽²⁾ من القانون رقم 90/25 المؤرخ في 18/11/1990 بان الأملاك العقارية في مفهوم هذا القانون هي كل من الأرض أو الثروات العقارية غير المبنية، فالملكية العقارية تحول سلطة مباشرة لصاحب العقار الذي يستطيع بموجبها أن يستعمله ويشغله ويتصرف فيه ضمن حدود القوانين والأنظمة المعمول بها وهذا ما أكدته المادة 674 القانون المدني الجزائري أن الملكية هي حق التصرف في الأشياء بشرط أن لا يستعمل استعمال تحرمه القوانين والأنظمة والمقصود بالملكية يجعلنا نتطرق إلى التعريف بماهية العقار.

الفرع الثاني: عناصر الملكية العقارية

أولاً- حق الانتفاع:

هو حق عيني في الانتفاع بشيء مملوك للغير يشترط الاحتفاظ بذلك الشيء لردّه إلى صاحبه عند النهاية حق الانتفاع الذي يجب أن ينتهي حتماً بموت المنتفع ومنه فحق الانتفاع هو حق عيني يقع على الشيء غير قابل للاستهلاك.

(1) محمد حسنين الوجيز في نظرية الحق بوجه عام، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1985، ص 206.

(2) عرفت الملكية العقارية المادة 02 من القانون المذكور أعلاه ب: "...الأملاك العقارية في مفهوم هذا القانون كل الأراضي أو ثروات عقارية غير مبنية.

وتنص المادة 844 القانون المدني الجزائري أن حق الانتفاع يكتسب بالتعاقد وبالشفاعة أو بالتقادم أو بمقتضى القانون. (1)

كما يجوز أن يوصى بحق الانتفاع للأشخاص المتعاقدين إذا كانوا موجودين على قيد الحياة وقت الوصية كما يجوز أن يوصى به لمحل السكن.

ثانيا - حق الاستعمال وحق السكن :

حق الاستعمال هو حق عيني يتقرر لشخص على مملوك لغيره ويحول صاحب هذا الحق استعمال الشيء لنفسه ولأسرته هو إذن فرع من فروع حق الانتفاع ، ومن هنا فحق الانتفاع يحول لصاحبه حق الاستعمال وحق الاستغلال محدود بحاجاته الشخصية هو وأسرته والمقصود بالأسرة هو نفس المقصود بالأسرة في حق الاستعمال. كما أن حق الانتفاع وحق الاستعمال يرد على العقار والمنقول أما حق السكن فلا يرد إلا على العقار وبالذات على دار السكن .

كما أنه قد بين المشرع الجزائري حق الاستعمال وحق السكن في المادة 855 بمفهومه أن نطاق الاستعمال وحق السكن يتحدد بقدر ما يحتاج إليه صاحب الحق وأسرته خاصة أنفسهم وذلك دون الإخلال بالأحكام التي يقرها السند المنشأ للعقد.

ثالثا - حق الارتفاق:

نصت المادة 867 القانون المدني الجزائري على أن الارتفاق حق يجعل حدا لمنفعة عقار الفائدة عقار آخر لشخص آخر ويجوز أن يترتب الاتفاق على مال إن كان لا يتعارض من الاستعمال الذي خصص له هذا المال (2) فحق الارتفاق حق عيني عقاري لفائدة العقار المرتفق الذي يسمى بالعقار المخدوس ليجد من منفعة العقار المرتفق به والذي يسمى بالعقار الخادس.

كما أن حق الارتفاق ينشأ عن أسباب محددة نص عليها القانون ويتمثل موقع حق الارتفاق الذي يتنوع حسب العقار المرتفق به.

كما أن حق الارتفاق يتميز بخصائص تميزه عن باقي الحقوق الأخرى وهي أن حق الارتفاق هو حق تابع للعقار المرتفق هو حق دائم كما أنه غير قابل للتجزئة.

(1) نص المادة 844 من القانون المدني الجزائري .

(2) نص المادة 867 من القانون المدني الجزائري .

المطلب الثاني: أنواع الملكية العقارية

يمكن تقسيم العقارات إلى ثلاثة أنواع

الفرع الأول: عقارات بحسب الطبيعة

هي كل الأشياء المادية التي يكون لها بالنظر إلى كيانها موقع ثابت غير متنقل ، فتشمل بذلك الأرض وما يتصل بها على وجه الاستقرار من مباني و بنايات وأشجار .⁽¹⁾

أولاً-الأرض:

لا فرق في الأرض أن تكون قد أعدت للزراعة أو للبناء ، وتعتبر من العقارات بطبيعتها الأبنية المشيدة فوق الأرض على سبيل الثبات والاستقرار فالأشياء الثابتة المستقرة على الأرض أو في باطنها تعتبر عقارات دون النظر إلى مالكتها فلا يؤثر في طبيعتها العقارية إن كان مالكتها غير مالك الأرض المقامة عليه كالأبنية التي يقيمها المستأجر بترخيص من المالك على الأرض المؤجرة فهي تعتبر عقارات بطبيعتها مادامت ثابتة ومستقرة في الأرض.

ثانياً- المباني:

هي عقارات بطبيعتها وتشمل جميع أنواع المنشآت المقامة عليه سواء على سطح الأرض أو تحتها، كالمساكن و المصانع والجسور والمخابئ والأنفاق والآبار وأعمدة الإنارة طالما أنها مثبتة في الأرض ، تتخذ حيزاً ثابتاً و مستقراً فيها، ويعتبر البناء ثابتاً ولو كان من الخشب ، مادام مستقراً في الأرض.

ثالثاً-النباتات المتأصلة في الأرض:

كل ما ينبت على سطح الأرض يعتبر عقاراً بطبيعته ما دام متصلاً به سواء بالنسبة للنباتات الصغيرة إلى الأشجار الكبيرة ، فجميع النباتات المتأصلة بالأرض تعتبر عقاراً بطبيعتها. و يشترط في النباتات المعتبرة عقاراً أن تمتد جذورها في الأرض بحيث تتصل بالأرض اتصالاً يحول دون إمكانية تنقلها فلا تعتبر عقاراً النباتات التي تنمو في أبيض، لعدم اتصالها بالأرض على وجه الثبات.

الفرع الثاني: عقارات بحسب الموضوع

عرفها المشرع الجزائري بقوله: " يعتبر مالا عقارياً كل حق عين على عقار بما في ذلك حق الملكية ، وكذلك كل دعوى تتعلق بحق عين على عقار.

(1) أمين السيد أحمد لطفي ، معايير أخلاقيات المحاسبين المهنيين، الدار الجامعية للنشر، الطبعة الأولى، القاهرة، 2007 ، ص 84

فالحقوق العينية الأصلية . كحق الملكية وحق الانتفاع وحق الارتفاق وحق الاستعمال وحق السكن والحقوق العينية التبعية. كالرهن الرسمي والرهن الحيازي وحق التخصيص وحقوق الامتيازات تعتبر عقارا إذا كان موضوعها عقارا غير أنها تعتبر منقولا إذا كان موضوعا منقولا.

الفرع الثالث: عقارات بحسب التخصيص

العقارات بالتخصيص هي منقولات بطبيعتها رصدت لخدمة أو استغلال عقار بطبيعته هو أيضا مملوك لنفس الشخص وذلك ما إذا خصص صاحب الأرض الزراعية مواشي والآلات الزراعية يستعين بها على زراعة أرض. فالعقارات بالتخصيص هي منقولات منحت على سبيل المجاز، صفة العقار لأنها أعدت لخدمة العقار أو استغلاله أو مخصصة له وهذا ما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة 863 من القانون المدني الجزائري غير أن المنقول الذي يرضه صاحبه في العقار لا يملكه رسدا على خدمة هذا العقار أو استغلاله. يعتبر عقار بالتخصيص .

ففكرة العقار بالتخصيص وردت في القانون عن طريق الافتراض أو الحيلة القانونية توصل إلى شمول أحكام العقارات عن المنقولات التي أعدت لخدمته أو استغلاله ، لتأمين الاستمرار بخدمته أو استغلاله بما يترتب منعا على بقاء طبيعتها المنقولة من أحكام وفصلها عن العقار المرصد لخدمته وهذا يعرقل أو يعطل منفعة العقار أو استغلاله⁽¹⁾.

شروط صيرورة المنقول عقار بالتخصيص:

- أن يكون لدينا منقول بطبيعته وعقار بطبيعته.
- مالك العقار هو مالك المنقول في الوقت نفسه.
- أن تكون هاته المنقولات لخدمة العقار .
- توفر رغبة مالك العقار في أن يخلق رغبة رابطة المنقول والعقار.

المطلب الثالث: أصناف الملكية العقارية

صنفت المادة 23 من قانون التوجيه العقاري الأملاك العقارية على اختلاف أنواعها ، ضمن الأصناف القانونية التالية:

(1) مُجَدَّ حَسَنِينَ - الموجز في نظرية الحق - الوجه العام SNED - 1980 - ص 206

الفرع الأول : الأملاك الوطنية

ويحكمها القانون رقم 30/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتضمن الأملاك الوطنية والمرسوم التنفيذي رقم 454/91 المؤرخ في 1991/11/23 الذي يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامّة للدولة وتسييرها ويضبط كفاءات ذلك.

و كذا المرسوم رقم 455/91 المؤرخ في 1991/11/23 يتعلق بجرد الأملاك الوطنية تشمل الأملاك الوطنية على ما يلي:

- الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة.
 - الأملاك العمومية والخاصة التابعة للولاية
 - الأملاك العمومية والخاصة التابعة للبلدية
- وتتميز الأملاك الوطنية بما يلي :
- أولاً- الأملاك الوطنية العمومية:**

وتشمل جميع الأملاك العقارية والمنقولة المخصصة لاستعمال الجمهور أما مباشرة (الطرق العمومية، شواطئ البحر، مجرى المياه) وكذلك الأملاك المهيأة خصيصاً لأداء خدمة عمومية (البنائات العمومية، المدارس، الثانويات المحاكم...)، و قد بينت المادة 26 من القانون رقم 30/90 مختلف طرق تكوين الأملاك الوطنية (الاكتساب، التبادل، الهبة، نزع الملكية، الشفعة..⁽¹⁾) أما أحكام المواد 27 إلى 37 فإنها نظمت إجراءات إدخال وإخراج الأملاك العمومية، بالإضافة إلى تلك المتعلقة بتعيين الحدود وتبيان توابع هذه الأملاك.

ثانياً- الأملاك الوطنية الخاصة :

تشمل كل الأملاك الوطنية الأخرى الغير مصنفة ضمن الأملاك الوطنية العمومية ، وبما أن هذه الأملاك تؤدي وظيفة ذات طابع تملكي ومالي فإنها تخضع مبدئياً لأحكام القانون الخاص ، غير أنه لا يستبعد التطبيق الكلي لقواعد القانون الخاص على هذه الممتلكات لكونها تشكل ملكية خاصة لشخصية قانونية عمومية وقد بينت أحكام المواد 38 إلى 58 من القانون رقم 30/90 طرق تكوين الأملاك الوطنية الخاصة والتي نصت على قواعد خاصة مغايرة لقواعد القانون الخاص تنطبق على الهبات والوصايا التي تقدم للدولة والجماعات المحلية الإقليمية

(1) المادة 26 من القانون المدني رقم 30/90

(الولاية، البلدية) والمؤسسات العمومية التابعة لها¹، وقد كرس هذه المواد مبدأ تملك الدولة للأموال الشاغرة والأموال التي لا صاحب لها، والتركات التي لا وارث لها والحطام التي تركها مالكيها، أو التي يجعل صاحبها والكنوز التي يتم اكتشافها أو العثور عليها في أحد توابع الأملاك الخاصة وعليه يمكن حصر طرق تشكيل الأملاك الوطنية الخاصة إلى ثلاث طرق:

— الوسائل التي تستعملها الدولة أثناء القيام بوظائفها كنزع الملكية من أجل المنفعة العامة.

— الوسائل التي تستعملها الدولة أثناء ممارستها لحق السيادة كالتأميم والأملاك التي تقوّل إليها الدولة باعتبارها شاغرة، و الأملاك التي ليس لها وارث.

— وسائل القانون الخاص ويتعلق الأمر بالمعاملات التي تقوم بها الدولة كالشراء والبيع والوصية.

الفرع الثاني: الأملاك الخاصة

ويحكمها القانون المدني والقوانين المتفرعة عنه. مثل قانون التوجيه العقاري رقم 25/90 المؤرخ في 18/11/1990 المعدل بموجب الأمر رقم 26/95 والمرسوم التشريعي رقم 03/93 المؤرخ في 01/03/1993 المتعلق بالنشاط العقاري وبالرجوع إلى أحكام القانون المدني، فإن الملكية الخاصة نظمتها أحكام المواد 674 وما يليها وهي تكون إما ملكية تامة أو ملكية مجزئة أو مشتركة أو مشاعة.

أولاً- الملكية التامة:

وهي التي يستجمع فيها المالك السلطات الثلاث وهي حق الاستعمال وحق الاستغلال وحق التصرف، وهذه الحقوق يمارسها المالك على ملكه عقاراً كان أو منقولاً، وقد تكفل المشرع الجزائري بتحديد نطاق حق الملكية التامة في عدة مواد من القانون المدني وما يتضمن قانون التوجيه العقاري المواد 27 و28. حيث يتضح من هذه النصوص أن حق الملكية العقارية يشمل الشيء وما يتفرع عنه من ثمار ومنتجات وملحقات، أما إذا كان هذا الشيء أرضاً شملت ملكيتها ما فوقه وما تحتها إلى الحد المفيد في التمتع بها، وذلك عدا ما يستثنيه القانون أو الاتفاق.

(1) المواد 38 إلى 58 من القانون رقم 30/90

ب- الملكية المجزأة

قوام الملكية هو الحقوق الثلاث "الاستعمال"، "الاستغلال" "التصرف" التي خولها القانون للمالك بالذات، لكن هذا الأخير قد يتنازل عن بعض هذه الحقوق لفائدة الغير، فيجزأ ملكيته، كان يتنازل عن حقه في استعمال الشيء أو استغلاله لصاحب حق الانتفاع فيبقى له عندئذ ملكية الرقبة.

ج- الملكية المشاعة:

إذا تعدد المالكون في الشيء الواحد بدون أن تحدد حصص كل واحد منهم، يقال للملك أنه شائع، ويقال لكل واحد مالك على الشيوع ومشاع أو شريك في الملك.

وقد خول المشرع الجزائري في المادة 718 من القانون المدني للمالك المشاع الحق في ان يتخذ من الوسائل ما يلزم لحفظ المال المشاع ولو كان ذلك بغير موافقة باقي الشركاء في الملكية فهو ما أقره المجلس الأعلى في قرار من قراراته بقوله: "إذا تعلق الأمر بتعدي الغير بدون سبب، يجوز لكل شخص من الشيوع حماية الملكية الشائعة لوحده والحصول على طرد كل أجنبي من الملكية المشاعة¹.

وكذا المحكمة العليا في أحد قراراتها حيث نصت على: "من المقرر قانوناً أنه لكل شريك في الشيوع أن يتخذ من المسائل ما يلزم لحفظ الشيء ولو كان ذلك بغير موافقة باقي الشركاء"

كما أن القانون لا يشترط على الشريك في إطار المحافظة على الملك المشاع أن يستظهر أمام المحكمة بوكالة عن جميع الورثة وهو ما أشارت إليه المحكمة العليا في قرار رقم: 228- 116 المؤرخ في 1994/11/22.

د- الملكية المشتركة:

وهي الحالة القانونية التي يكون عليها العقار المبنى أو مجموعة العقارات المبنية و التي تكون ملكيتها مقسمة إلى حصص بين عدة أشخاص. تشمل كل واحدة منها على جزء خاص ونصيب في الأجزاء المشتركة، كما هو الحال بالنسبة للأجزاء المشتركة في العمارات كالأسطح وممرات الدخول والدرج والمصاعد. وتطبق على هذا النوع من الملكيات أحكام وقواعد الشيوع الإجباري، فلا يجوز المطالبة بقسمتها عملاً بما نص عليه المشرع في إحدى مواد بقوله: "لا يجوز أن تكون الأجزاء المشتركة أو الحقوق التابعة لها محلاً لدعوى التقسيم".

(1) المادة 718 من القانون المدني

و من ثم لا يجوز للمالكين المشتركين أن يقوموا بقسمة الأجزاء المشتركة التي يملكونها على الشيوع، فيحضر عليهم قسمة البساتين والمدخل، والأروقة والشرفات المشتركة والأسطح وغيرها من العقارات المبنية وغير المبنية المعدة للاستعمال المشترك.

لذلك يجب لفت انتباه الموثقين إلى الابتعاد عن تحرير مثل هذه العقود وكذا القضاة من الاعتماد على مشاريع القسمة التي يقوم بها الخبراء المنصبة أساسا على هذا الجزاء لأن ذلك يعد خرقا للقانون.

الفرع الثالث: الأملاك الوقفية

الوقف " الحبس " كان قبل سنة 1984 يتم وفقا للأحكام الشرعية الإسلامية وبصدور قانون الأسرة الجزائري بموجب القانون رقم 84/01 المؤرخ في 1984/06/09 نظم الوقف في الفصل الثالث من الكتاب الرابع الخاص بتبرعات المواد 213 إلى 220 من قانون الأسرة و في سنة 1990 أثناء سن القانون رقم 90/25 المتضمن توجيه العقاري تم التنصيص على الوقف في المادتين 31 و 32 ومنه تؤكد المادة 32 بنصها على أن الوقف يخضع لتكوين الأملاك الوقفية وسيرها . القانون الخاص و بالفعل تدعم التصرف القانوني في سنة 1991 بصدور قانون رقم 09/10 المؤرخ في 1991/04/27 المتعلق بالأوقاف ثم تلاه المرسوم التنفيذي رقم 38/381 المؤرخ في 1998/02/01 الذي حدد شروط إدارة الأملاك الوقفية وتسييرها. و حمايتها و كفاءات ذلك ، والأملاك الوقفية حسب المادة 06 من قانون الأوقاف نوعان :

الوقف العام : وهو ما حبس على الجهات الخيرية كوقف الأرض لحساب المستشفى.
الوقف الخاص: هو ما يحبس الوقف على عقبه من الذكور والإناث الأشخاص المعنيين ثم يؤول إلى جهة التي يعينها الوقف بعد انقطاع الموقوف عليهم. ويصبح الوقف الخاص عاما إذا لم يتم قبوله من طرف الموقوف عليه ويتولى ناظرا الوقف إدارة الأملاك الوقفية على العين الموقوفة والمحافظة عليها وتوابعها.⁽¹⁾

(1) المادة 06 من قانون الأوقاف .

المبحث الثاني: طبيعة قطاع السكن

المطلب الأول: مفهوم السكن

إن حدوث التطور الكبير في مفهوم السكن يعتبر من إحدى الخصائص السلعية الهامة المتعلقة به ، و لقد ظهر هذا التطور عبر مراحل التاريخ المختلفة منذ أقدم الأزمنة و الذي ينبع أصلا من تطور الحاجة إليه و باختصار فقد ظهر هذا التطور من خلال المعاني التالية⁽¹⁾ .

أ - **المفهوم الضيق** : الذي ينصرف إلى المسكن باعتباره المأوى الذي يقيم فيه الأفراد ، أو البناء المادي الذي يتألف من الحيطان و السقف الذي تقع عليه عين الإنسان .

ب - **المفهوم الواسع** : و هو الذي لا يقتصر على مجموعة الجدران الأربعة، و ما يعلوها من السقف ، بل على ما يشتمل عليه من الخدمات المساعدة و التسهيلات التي يقدمها المجتمع له لكي يقبل الإنسان على العيش في هذا المبنى بكل راحة و استقرار .

و منه فان السكن يعتبر المكان الذي يعيش فيه الإنسان بسلام و أمان و كرامة ، و يعتبر حقا من حقوقه⁽²⁾، و يمثل السكن بالنسبة للكثيرين مجالا للاستثمار و مصدرا للدخل و رمزا للديمومة و الأمان و يعتبر السكن من الحاجات الأساسية غيرا لغذائية للإنسان⁽³⁾ و هو ضرورة حياتية ملحة و له دور كبير و مستمر في حياة الفرد و تكوين صحته و أخلاقه و علاقاتها الاجتماعية .

و لقد عرفت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية الحق في السكن المناسب بأنه مؤلف من مجموعة من الاهتمامات المحددة و تشكل العناصر المكونة هذه في مجموعها الضمانات الأساسية الممنوحة قانونا لجميع الأشخاص بموجب القانون الدولي، و هي:⁽⁴⁾

- تضمن الحماية القانونية ضد الإخلاء أو المضايقة أو التهديدات .
- إتاحة الخدمات و الموارد و البنية التحتية بشكل مستدام .
- القدرة على تحمل تكلفة السكن و ضرورة تأمين إعانات للسكن لغير القادرين .
- يجب أن يتوفر للقائنين الحماية من الأشياء التي تهدد الصحة .

(1) اسماعيل ابراهيم الشيخ دره، اقتصاديات الاسكان ، سلسلة عالم المعرفة ، الكويت ، العدد 127 ، 1988، ص13.

(2) مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ، 1992 ، مسكن يلي احتياجات الجميع ، الأمم المتحدة ، ص1.

(3) وزارة التنمية الاجتماعية ، دراسة جيوب الفقر في المملكة الاردنية الهاشمية ، تحديد خطي الفقر المدقع والمطلق (الحاجات الاساسية الغذائية و غير لغذائية) ، -70. عمان ، 1989 ، ص69

(4) توفيق مجد خيضر ، مبادئ في الصحة و السلامة العامة ، دار الصفاء للنشر و التوزيع ، عمان، ط1، 2001 ، ص96.

- أن يكون السكن سهل الوصول خاصة بالنسبة للأطفال و المرضى و المعاقين و الشيوخ .
- وجود السكن في موقع قريب من موقع العمل و المراكز الصحية و المدارس .
- أن يعبر السكن عن هوية المكان المتواجد فيه .
- أما الأهداف العامة للإسكان ، فتتمثل في الآتي: (1)
- تحسين الظروف الإسكانية للجميع .
- توفير مواقع مخططة على أن تكون رخيصة التجهيز .
- توفير الخدمات الضرورية ، فالإسكان ليس في المسكن فقط ، و إنما في الخدمات الأساسية
- إتاحة الفرص للناس لبناء مساكنهم حسب قدراتهم المادية .
- إعادة تطوير المساكن الحالية التي تعاني من التخلف و التدهور بأقل قدر من البناء .
- مساعدة الناس بكل الطرق الممكنة لتحسين ظروفهم السكنية خصوصا في بعض المساكن التي يتوفر فيها الازدحام .

المطلب الثاني: أهمية قطاع السكن

لقد عرفت أهمية السكن منذ وقت قريب نسبيا بعد دراسة الباحثين لمختلف مفردات هيكل النظام السكني ، و هم في ذلك لم يذهبوا بعيدا في طبيعة العمليات الفنية البحتة للتصاميم الهندسية و المعمارية للمنازل ، أو المواد البنائية و الإنشائية المستخدمة في البناء نفسه حتى لا يختلط الأمر عليهم ، و لا خلاف في أن تتوفر لديهم من الخصائص المادية و المالية لهذا النظام ما يجعلهم يولون التنمية الإسكانية أهمية كبرى لما لها من آثار عميقة في حياة الأمم والأفراد على جميع المستويات، ولقد بدأ يتجلى دور الإسكان في الوقت الذي قلت فيه الموارد المالية لأقامت المشروعات السكنية الضخمة ، وتزايد النفقات الإنشائية عاما بعد عام ، و ستعرض إلى أهمية السكن بمزيد من التفاصيل في النقاط التالية:

الفرع الأول: الأهمية الاجتماعية للسكن

يعتبر السكن من أهم و أكثر الضروريات لحياة الفرد ، فقد يؤدي فقدان السكن إلى الإحباط النفسي و الاجتماعي ويجعله يسلك سلوكا غير سوي قد لا ترضاه لا الأخلاق الاجتماعية و لا الدينية و غيابه يشكل أزمة و هذه الأزمة التي نعاني منها لا تمثل أزمة سكنية بالمعنى الحرفي لها بمقدار ما تشير إلى حركة تمخض اجتماعية واسعة الأفاق تتم الآن في الدول النامية عموما و في بلداننا العربية بشكل خاص وعدم توفر المسكن لكل الأفراد)

(1) اسماعيل ابراهيم الشيخ دره، مرجع سابق ، ص 29 .

أزمة سكن) مهما اختلفت الأسباب لا تعني كل أفراد المجتمع و إنما تعني الطبقة الفقيرة و المتوسطة أي بكلمة أخرى أصحاب الدخل المحدود و ذلك نتيجة عدم التوازن بين ارتفاع الأجر و ارتفاع أسعار المساكن ، فالأجر ثابتة تقريبا و أسعار المساكن في ارتفاع سريع و مستمر.

و يقول M.Bryee إن المكان الذي يسكن فيه الفرد يعد أمرا حيويا في تكوين شخصيته و عاملا مؤثرا على صحته النفسية و الجسدية و الاجتماعية⁽¹⁾ و لقد كشفت الدراسات أن الحمل و هبوط الحيوية و اعتلال المزاج و الإدمان نتيجة لظروف الإسكان الرديء كما يعتبر هذا الأخير من أهم الأسباب المؤدية لهذه الأمراض الاجتماعية.

ويشير الدكتور Haven Hamersan أستاذ في الصحة بجامعة كولومبيا إلى إن الحجرة المزدحمة من أهم العوامل في انتشار أمراض الجهاز التنفسي ، كما يذهب فلورانس فايلا إلى أن التزاحم السكاني يرتبط بانتشار الأمراض التناسلية و قد يكون عاملا أكثر تأثيرا في المشكلات اللااخلاقية و التي تكشف عنها مناطق الإسكان السيئ نظرا لانعدام الخصوصية بين أفراد الأسرة⁽²⁾ .

و نجد أن الأحياء المتخلفة باعتبارها أسوأ مناطق الإسكان و التي تطبع السلوك العام في المدينة بالطابع الريفي و تظهر في صورة تجمعات سكنية تتموضع حول المدن و خاصة العواصم كالأحياء القصدية المحيطة بالمدن الكبرى في أقطار الجزائر في هذه المناطق يعيش قاطنيها ظروف مزرية و فقر مدقع و تفتقد للأمن و النظافة و تختفي فيها كل المرافق و الخدمات الضرورية⁽³⁾ .

الفرع الثاني : الأهمية الاقتصادية للسكن

إن الدراسات الاقتصادية التي قامت بها معظم الهيئات المالية الدولية و بالخصوص صندوق النقد الدولي من خلال مناقشته لموضوع إنجاز السكنات في إطار الاقتصاد الكلي، أدركت العلاقة الموجودة بين هذا القطاع الحساس في تركيبته للاقتصاد الوطني من جهة ، و القطاعات الأخرى من جهة أخرى فالسكن لم يعد ينظر إليه كمجرد خدمة تستنزف خيرات مادية و مالية للمجتمع و فقط ، لكن ينبغي أن ينظر إليه على أنه محرك للتنمية الاقتصادية ، وذلك عن طريق خلق فرص عمل بصفة دورية ، و كذلك دافع لرفع إنتاجية العمل لتساهم بدورها في تنمية الصناعات المحلية في مختلف حاجيات مواد البناء وعليه فإن إنجاز السكنات تكمن في مدى تشغيل أكبر عدد

(1) السيد عبد العاطي السيد ، علم الاجتماع الحضري ، دار المعرفة الجامعية ، القاهرة ، 2 ج 2003 ، ص 238

(2) المرجع نفسه، ص 240

(3) سهام وناسي ، النمو الحضري ومشكلة السكن و الاسكان- دراسة ميدانية بمدينة باتنة حي 1020 مسكن -، رسالة ماجستير في علم الاجتماع الحضري، جامعة باتنة ، الجزائر ، 2008 -2009 ، ص 146 .

يمكن من الأيدي العاملة بنوعيتها المتخصصة و البسيطة و التي تساهم في امتصاص البطالة بالنسبة لكثير من الدول النامية أو المتقدمة ، كما نجد أن تنظيم برامج السكن المكثفة من شأنها أن تستخدم أكبر قدر ممكن من الموارد المحلية و يكون في الوقت ذاته وسيلة و مجالا لخلق استثمارات متنوعة و فتح مناصب شغل جديدة. بهذا الصدد نجد أن صناعة مواد البناء تعتبر أداة مهمة في خلق مجالات العمل.

و نظرا لأهمية السكن كسلعة أساسية في المجتمع فان المؤسسات العامة في الدولة تشارك الوحدات الاقتصادية الخاصة في إنتاجه ، و تقوم الحكومات أيضا في غالب الأحيان بدعم هذه السلعة.

المبحث الثالث: السياسة العقارية في الجزائر بعد الاستقلال

يجب التمييز بين مرحلتين أساسيتين، الأولى مرحلة النظام الاشتراكي عمدت فيه السلطة إلى تكريس وتوسيع الملكية العقارية للدولة وحصر الملكية الخاصة ، أما الثانية هي مرحلة الانفتاح الاقتصادي تميزت بتكريس الملكية الخاصة وتحرير السوق العقارية.

المطلب الأول: السياسة العقارية في ظل العهد الاشتراكي

في بادئ الأمر نشأ أسلوب عفوي لإدارة الأملاك العقارية مدعم من قبل الدولة هو أسلوب التسيير الذاتي مدعم من قبل الدولة فصدر المرسوم (62-02) المؤرخ في 10/22 /1962، تلاه المرسوم (62-03) يحضر كل أنواع التصرفات في الأملاك الشاغرة.

ثم التقنين الفعلي لأسلوب التسيير الذاتي (63/59) المؤرخ في 22/03/1963 المتعلق بقواعد وكيفية التسيير الذاتي للاستغلاليات الفلاحية .

*وضع تحت حماية الدولة الأراضي التي تمتلكها البرجوازية الأجنبية ، وبعض الأعوان المتتمين للبرجوازية المحلية الذين استغلوا الظروف لمصادرة الأملاك العقارية للمستوطنين بأثمان بخسة مصادرة الأملاك العقارية التابعة للأشخاص المرتكبين أعمال منافية للثورة.

*بموجب الأمر (73/71) المؤرخ 1971/11/08 لجأت الدولة لتنفيذ الثورة الزراعية مؤمنة أن نمو القطاع الفلاحي وازدهاره لن يتحقق إلا من خلال تفكيك أوصال الملكية العقارية الكبرى المحتكرة من قبل البرجوازية المحلية التي تمثل امتداد للاستعمار وتأميمها ثم توزيعها توزيعا عادلا.

* صدور الأمر (26/74) المؤرخ في 1974/02/20 المتضمن الاحتياطات العقارية البلدية مضمونة إدماج جميع الأراضي مهما كانت طبيعتها القانونية الواقعة في حدود المنطقة العمرانية ضمن الاحتياطات العقارية للبلدية. (1)

- إن تنظيم الأملاك الوطنية المكونة من خلال التدابير القانونية السالف ذكرها جاء متماشيا مع الأيديولوجية المتبعة التي تؤكد أن الدولة المخول الوحيد لحيازة حقوق الملكية .

- إلا أن شعارات الماضي سرعان ما تم بث روح الشك فيها خاصة أمام أزمة 1986 ليوضع حجر الأساس لخطاب عبر عنه ميثاق 1986 الذي ينزع الطابع المقدس عن المبادئ الاشتراكية يجعلها قابلة للتجديد والتعديل تحت التحسين أو التصحيح.

المطلب الثاني: السياسة العقارية بعد صدور دستور 23 فيفري 1989

بادرت السلطة العامة قبل الدستور 1989 الى تكريس تقليص دور الدولة للتدخل في المجال العقاري ، وفتح المجال للمبادرات الخاصة من خلال:

- خصوصية الأملاك العقارية ذات الطابع السكني و المهني و الحرفي والتجاري التابعة للدولة بموجب قانون (01/81) المؤرخ في 07 فيفري 1981.

- خصوصية كلية لجزء من العقار الفلاحي التابع للدولة بموجب قانون (81/83) المؤرخ في 13 أوت 1983 المتعلق بجيازة الملكية الفلاحية من طرف الخواص عن طريق الاستصلاح منحصر في أراضي الجنوب والهضاب العليا .

- تنظيم عقد شهرة بموجب المرسوم (352/83) المؤرخ في 21 ماي 1983⁽²⁾، وتسوية وضعية الاحتلال غير الشرعي للأراضي العمومية وكذا المعاملات التي تمت بين المواطنين مخالفة للتشريع بموجب الأمر (01/85) المؤرخ في 13 اوت 1985.

- صدور قانون (19/87) المؤرخ في 1987/12/08 المتضمن كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم⁽³⁾ بحيث ترجم توجه أكثر لبرالية من خلال ضمان الاستقلال الفعلي للمستثمرات، فلم يعد المنتج مقيدا بالاعتبارات السياسة والاجتماعية على حساب النتائج الاقتصادية التي طالما

(1) الأمر (26/74) المؤرخ في 1974/02/20

(2) عقد الشهرة الغي بموجب قانون (02/07)

(3) قانون (19/87) الغي بموجب قانون (03/10) المحدد لكيفيات و شروط استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، (ج ر عدد 46 مؤرخة في 18 أوت 2010).

همشت في سبيل تحقيق السلم الاجتماعي الذي اضطراب في أحداث أكتوبر 1988، وكاد أن يؤدي بانحيار النظام السياسي مما دفع السلطات بإعلان عن بيان رسمي نص على مراجعة الدستور بموجب استفتاء شعبي .

- والاصطلاحات الاقتصادية المعلن عنها في دستور 1989 تمثل قفزة نوعية وعميقة، فهي تعيد النظر في النصوص السابقة ذات التوجهات الاشتراكية ، فصدر قانون (25/90) المؤرخ في 18/11/1990 المتضمن التوجيه العقاري ليمثل الإطار المرجعي للسياسة العقارية ملغيا الأمر (73/71) المتعلق بالثورة الزراعية ، وإلغاء الأمر (26/74) المتضمن سياسة الاحتياطات العقارية ، وهو ما يمثل عهد جديد من الإصلاحات.

- تحرير السوق العقارية وإلغاء التسيير الإداري للأمولاك العقارية ، فحسب المادة 74 من قانون (25/90) لا تخضع المعاملات العقارية لأي شرط آخر غير الشروط المتعلقة بأهلية الأطراف و إرادتهم ، ورفع يد الجماعات المحلية عن تسيير حافظتها العقارية في المادة 735 من قانون (25/90) أين خولت هذه المهمة للوكالة المحلية للتسيير و التنظيم العقاريين الحضريين (1).

- تبني النظرية التقليدية المستوحاة من الايديولوجية الليبرالية التي تميز في الأملاك الوطنية بين الأملاك العمومية غير قابلة للتصرف و الحجز والتقدم ، والأملاك الخاصة التي يكون فيها التصرف كتصرف الأفراد في أموالهم .

- فتح المجال للمبادرة الخاصة في مجال الترقية العقارية بموجب المرسوم التشريعي (03/93) المؤرخ في 01 مارس 1993 المتضمن تنظيم النشاط العقاري.

- غير أن التغيرات المرغوب فيها لم تتحقق لتضارب الأحكام القانونية التي تحكم السوق العقارية فترجم ذلك بعدم الدقة والغموض إلى غاية الانحراف التدريجي لتصبح السياسة العقارية رهينة الإدارة السياسة.

3- السياسة العقارية رهينة الإدارة السياسة:

- المجموعة المهيمنة داخل الدولة استمرت في استعمال الأسلوب الإداري لتسيير العقار لأسباب مختلفة مقبسين فقط بعض المظاهر ، إذ بالرغم من تكريس قانون التوجيه العقاري مبدأ تحرير السوق العقارية ، إلا أن هذا المبدأ لا يزال في حالة محاض ، فحسب المادة 161 من قانون المالية لسنة 1992 تطبق تخفيضات على القيمة التجارية للأراضي المتنازل عنها لفائدة الاستثمارات ، تصل إلى غاية 80% في المناطق الواجب تنميتها ، تلاه المرسوم التشريعي (93-12) المتعلق بترقية الاستثمار (2) لينص في المادة 23 منه على إمكانية منح الدولة تنازلات عن أراضي تابعة للدولة تصل إلى غاية الدينار الرمزي في المناطق الخاصة .

(1) المادة 735 من قانون (25/90)

(2) المرسوم التشريعي (93-12) المتعلق بترقية الاستثمار

- استمرارا للأسلوب المتلوي في تسيير العقار نصت المادة 53 من قانون المالية لسنة 1998 على إمكانية الدولة استرجاع أراضي تابعة للأملاك الوطنية الممنوحة في إطار قانون (87-19) إذا كانت الأراضي الفلاحية مدمجة في القطاع العمراني بموجب أدوات التعمير، بعد اخذ رأي المجلس الشعبي الولائي .

- صدور المرسوم التنفيذي (03-408) المؤرخ في 05 نوفمبر 2003 المعدل و المتمم لمرسوم التنفيذي (90-405) المحدد لقواعد أحداث الوكالات المحلية للتسيير و التنظيم العقاريين الحضريين ، تأسيس وكالات عقارية ولائية تمارس صلاحيتها تحت الرقابة الوصائية للمجلس الشعبي الولائي ، وكذا نقل وتحويل سلطة صناعة القرار من البلديات والوكالات العقارية ومنحة للدولة التي أصبحت المحتكر الرئيس و الفاعل القوي والمتصرف الوحيد فيه.

المبحث الرابع: التمويل العقاري في الجزائر

المطلب الأول: تعريف التمويل العقاري

الفرع الأول : تعريف التمويل العقاري

يمكن القول أن التمويل العقاري يقصد به:

وضع إطار قانوني عملي و واقعي لعملية إقراض الأموال لإستثمارها في شراء المساكن الخاصة بضمان رهن تلك العقارات ، كما ييسر الإجراءات المتصلة بهذا النشاط و يقيم توازن بين مصالح كافة الأطراف المشتركة⁽¹⁾. والتمويل العقاري هو تلك العملية القانونية التي تهدف إلى أن تضع مؤسسة مالية تحت تصرف أحد الأشخاص مبالغ مالية تخصص بصفة أساسية لشراء أو بناء أو ترميم أو تحسين المساكن و الوحدات الإدارية و المنشآت الخدمية و مباني المحلات المخصصة للنشاط التجاري وذلك بضمان حق الإمتياز على العقار أو رهنه رهنا رسميا ، أو غير ذلك من الضمانات التي يقبلها الممول.

فالتمويل العقاري هو عملية مالية و ائتمانية ، وهو بهذا الوصف له طابعه القانوني المميز ، كما نجد أن له جوهره الاقتصادي المحدد و هو ما يقتضي إعطائه تعريفا منضبطا، بحيث يحدد ذاتيته الخاصة به و يميزه عما قد يختلط به من نظم أخرى قانونية أو اقتصادية و رغم وجود عدة تعريفات للتمويل العقاري ، منها ما يوسع هذا التمويل ومنها ما يحدده إلا أنه ما يجمع هذه التعريفات موضوع أو هدف واحد ألا وهو المجال العقاري و بالتحديد

العقارات المبنية "Immobilier"⁽²⁾

(1) قدرى عبد الفتاح الشهاوي ، موسوعة التمويل العقاري ، توزيع منشأة المعارف ، مصر ، 2004 ، ص12

(2) ثروت عبد الحميد ، اتفاق التمويل العقاري " دراسة في أحكام قانون التمويل العقاري و التشريعات المقارنة " ، دار الجامعة الجديدة ، اسكندرية مصر، 2007 ، ص 09-10

أما فيما يخص الإطار التشريعي لتعريف التمويل العقاري ، فإن المشرع الجزائري لم يتبن قانونا للتمويل العقاري مقارنة مع النظم القانونية للدول الأخرى.

الفرع الثاني: أهمية التمويل العقاري

إن الآلية الأساسية في التمويل العقاري هي عملية القيام بتحويل موارد المدخرين إلى المقترضين من أجل تمكينهم من شراء وحدات سكنية ، وذلك في عدة ودائع ادخارية التي يقوم بإعادة تكوينها في صورة تمويلات أو قروض عقارية ، لذا يكتسي هذا النظام أهمية كبيرة تتلخص في جوانب عدة حسب الزاوية التي ينظر إليها:

اولا - الأهمية المالية و الاقتصادية:

I - الأهمية المالية :

إن التأقلم مع التحديات الحديثة في مجال العولمة و التطور السريع للأنظمة المالية العالمية يعني بالضرورة إدخال إصلاحات جذرية على النظام المالي التقليدي بما يتماشى مع متطلبات العصر ، هذه الإصلاحات يجب أن تؤدي إلى إنشاء نظام مالي موحد للبنوك.

إن تمويل السكن عن طريق نظام الرهن العقاري يعتبر من إحدى العوامل الأساسية التي تساعد على تنمية القطاع المالي و تدعيم استقراره و استقرار الإقتصاد الوطني ككل.

فعادة ما تكون المؤسسات المالية للدول النامية متحفظة نوعا ما في تقديم القروض طويلة المدى بما فيها التمويل العقاري (خاصة قروض السكن) ، فالمعاينات أو الإصلاحات التي أجريت على تطوير القطاع المالي في الدول المتقدمة أبرزت أن تمديد استحقاقات القروض يتطلب إنشاء مؤسسات مالية جديدة متخصصة في القروض السكنية⁽¹⁾ .

وفي المقابل نجد أن الجزائر من الدول التي بادرت بإتخاذ سلسلة من الإصلاحات، حيث أكد رئيس الجمهورية أنه من الضروري التعجيل بعصرنة المنظومة المالية قصد تحسين إعداد و متابعة النفقات العمومية خاصة فيما يتعلق بنفقات التجهيز التي تفرض على الإدارة المالية يقظة أكبر في مجال التحكم في التكاليف و صرامة أكبر في مجال التخطيط المالي قصد ضمان و تعزيز دعم القطاع المصرفي للاقتصاد ومستوى خدمات يستجيب لمتطلبات و تطلعات المواطنين بصفة عامة والمتعاملين الإقتصاديين بصفة خاصة.

(1) عبد القادر بلطاس ، المرجع السابق ، ص 21-22.

و إن ملاءة الموارد و مناصب العمل بتجنيد البنوك لموارد طويلة الأجل لتمويل مناصب شغل على المدى الطويل تسهل أيضا في تعزيز سوق القروض البنكية⁽¹⁾. كما أن سوق العقار هي أكبر الأسواق و أضخمها من حيث عدد العملاء و رأس المال المطلوب و من ثم فوجود طلب مرتفع و عروض غير متكافئة من حيث تغطية معظم عروض الطلب و نسب العمولات التي يتم فرضها على مبلغ التمويل يعتبر أزمة ناتجة عن وجود فجوة بين الطلب على الإقتراض و عروض التمويل في أسواق المال مثل أزمة قطاع العقار في أمريكا، إذ تعود خلفياتها إلى عجز الأفراد عن تسديد القروض المترتبة عليهم بعد أن غامر الملايين منهم على مدى السنوات الماضية بشراء المنازل و رهنها للبنوك أملا في إرتفاع الأسعار التي تراجعت بشدة و أغرقت المشتريين في دوامة بعد أن توقعوا عن السداد، مما جعل البنوك المقرضة و مؤسسات الرهن العقاري تقدم على بيعها تعويضا للسيولة⁽²⁾.

II - الأهمية الاقتصادية :

إن نموذج التمويل العقاري و إعادة التمويل الرهني المطبق حاليا في أغلب الدول النامية و المتطورة يسعى إلى دفع عجلة نمو قطاع السكن، وبالتالي تحقيق قفزة نوعية في المجال الإقتصادي ، فالسياسات الإقتصادية الكلية المتبعة لحد الآن لها جزء من المسؤولية المباشرة و غير المباشرة في تطوير الحظيرة السكنية . فقطاع السكن مرتبط ارتباطا وثيقا بالنشاطات الإقتصادية الأخرى و يظهر هذا الإرتباط في الإستثمار ، الإنتاج، الشغل والأسعار. إن الأثر الذي قد يحدثه قطاع السكن على النشاط الإقتصادي ذو أهمية بالغة و يحتاج إلى دعم من طرف الدولة فالنفقات المخصصة كل سنة للسكن لا تتعدى 2 % من النفقات العمومية ، و أثر هذه النفقات على النشاطات الإقتصادية الأخرى تعتبر ذات أهمية قصوى، إذ أن كل دينار واحد يصرف على السكن تقابله زيادة ما يقارب 2 دينار.

أما من خلال بعض التجارب الأجنبية فقد تبين أن المبالغ المخصصة للإستثمارات في مجال السكن تتراوح ما بين 15% و 30% من تكوين رأس المال الثابت ، فالأنظمة المالية الضعيفة و الأقل تطورا و غير القادرة على تجنيد الإدخار الخاص أدت بالحكومات إلى اللجوء إلى تمويل النشاطات السكنية بإستعمال الأموال العمومية ، و يبقى عدد كبير من العائلات ذات الدخل الضعيف محرومة من الحصول على القروض البنكية لعدم تمكنها من تقديم ضمانات كافية⁽³⁾.

(1) هذا ما طرحه رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة في اطار مواصلته لجلسات الاستماع الى اعضاء الحكومة. الجلسة المخصصة لقطاع المالية

(2) مصطفى دالع. اثر الازمة الامريكية على الاقتصاد الجزائري .

(3) عبد القادر بلطاس ، المرجع السابق ، ص 22-23-24-25.

إن ضرورة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ووجود قطاع عام بمشاركة القطاع الخاص و ضرورة مراجعة عمل المصارف الخاصة لاسيما فيما يتعلّق بالقروض التي تمنحها برهون عقارية و وضع الضوابط لعمل سوق الأوراق المالية أضحى من السياسات التي يجب اتخاذها لتفادي حدوث أي أزمة ، خاصة ونحن نعلم مدى تأثير قطاع العقار على الإقتصاد ككل سواء بالإيجاب أو بالسلب .

ثانيًا - الأهمية الإجتماعية و القانونية:

I- الأهمية الإجتماعية :

إن مواجهة مشاكل الإسكان من خلال التغلب على معوقات التمويل العقاري في الوطن العربي " أن مشكلة السكن في الوطن العربي تزداد حدة بسبب الزيادة السنوية المرتفعة في السكان و تضاعف عدده كل ربع قرن والهجرة الريفية نحو المدن و زيادة معدل الأفراد للمسكن الواحد عن المتوسطات الدولية المستهدفة، وكون حوالي ثلث المساكن القائمة غير مستوفية لأدنى الشروط المناسبة والبذخ في بناء بعض المساكن بما يخالف قدرات البناء في الوطن العربي . ضرورة انتهاج الأساليب السليمة في تقييم العقار وضرورة التغلب على أوجه القصور في الهيكل القانوني.

ضرورة تبسيط إجراءات تسجيل ملكية العقار و الإهتمام بتوفير السكن لذوي الدخل المحدود وتعبئة مصادر التمويل المصرفية وغير المصرفية لتمويل بناء المساكن وضرورة تطوير السوق العقارية⁽¹⁾.
ويمنح نظام التمويل العقاري لطالب التمويل أطول فترة سداد ممكنة مما يؤدي إلى ظهور قدرة شرائية لم تكن متاحة من قبل ويسر عليه تملك الوحدة السكنية التي يريدونها.⁽²⁾

II- الأهمية القانونية :

نظرا لأهمية التمويل العقاري ظهرت حاجة ماسة إلى تشريع ينظم هذا النوع من الإئتمان، وفي ظل غياب تشريع خاص ينظمه في الجزائر، أصبح هذا النظام يخضع لقواعد هي من ابتداء التطبيق العملي للبنوك و المؤسسات المصرفية والتي ما إن فتحت تفرد في وضع قواعده وأسسها.

ففي الجزائر نجد أن أول من احتضن الإئتمان العقاري هو الصندوق الوطني للتوفير والإحتياط " CNEP " والذي تأسس في سنة 1964 بموجب المرسوم رقم 227 / 64 المؤرخ في 10/08 / 1964 واشتهر بكونه مستودع

(1) موقع الأكاديمية العربية تناقش مشاكل الاسكان و معوقات التمويل العقاري في الوطن العربي ، القاهرة 19-02-2006.ص02

(2) قدرى عبد الفتاح الشهاوي ، المرجع السابق ، ص05

للمدخرات الصغيرة للأفراد بتشجيعه للإدخار في مجال السكن⁽¹⁾، حيث بادر منذ السبعينات بتحفيز الأفراد على الإدخار من أجل الحصول على مسكن بتقسيط طويل الأجل، إما لبناء مسكن أو شراء مسكن جديد أو لتمكين المقترض من المشاركة في جمعية تعاونية سكنية ليصبح مالكا لمسكن أو بقصد توسيع أو ترميم دار للسكن و هو يقدم هذه القروض بشروط تكاد تكون موحدة، دون تفرقة بين القروض الممنوحة للأفراد العاديين و المحترفين ثم انتهج العمل بهذا النوع من الإئتمان بنوك معينة كالقرض الشعبي الجزائري و بنك التنمية المحلية وتكاد تكون شروط منح الإئتمان من طرف هذه المؤسسات موحدة وهي تتمثل في:

- وجوب دفع مساهمة شخصية تحسب بالنظر لقيمة المسكن.
- تحديد حد أقصى لمبلغ القرض وكذا مدته التي تصل 15 سنة و أكثر مقابل فائدة متغيرة حسب الشروط العامة للبنك.

- و يطلب البنك في الغالب ضمناً قويا مقابل القروض طويلة الأجل من هذا النوع يتمثل في رهن رسمي للعقار نفسه أي رهن رسمي للمسكن الممول بالقرض كما تشترط بعض الجهات البنكية أحياناً زيادة في الضمان كالقيام بإبرام عقد تأمين على حياة المستفيد من الإئتمان لفائدة البنك كضمان لإستعادة القرض و فوائده كما تميل نفس الجهات إلى منح بعض المزايا إلى عملائها من المدخرين في اطار دفتر توفير السكن والتي منها: تخفيض في معدل فائدة القرض و تمديد مدة القرض إلى 03 سنوات على الأكثر⁽²⁾.

و الإتجاه العام لسياسة التمويل هو مراعاة مصلحة طالب التمويل، ولم يتأخر المشرع المصري عن خوض هذا الإتجاه فسعى إلى إصدار قانون للتمويل العقاري رقم 48/ 2001 بتاريخ 24 /06/ 2001 مستهدفاً إتاحة الفرصة لتملك مساكن بقروض طويلة الأجل تمكن لمقترض من استثمار أموال القرض استثماراً منتجاً يتمثل في توفير مسكن ليسكنه هو وأسرته، وفي تشجيع الشباب على تكوين الأسر بتوفير مساكن الزوجية فضلاً عما يحققه النظام المقرر في المشروع من زيادة رأس مال مشتري العقار كأقساط من ثمن العقار ولا يضيع عليه بددا الأمر الذي يسهم في النهاية في حل مشكلة الإسكان و يضمن في ذات الوقت توفير سيولة قادرة على تنشيط معاملات اقتصادية توفر فرص عمل جديدة⁽³⁾. كما تبني هذا القانون الكثير من الأفكار و منها:

(1) بودالي محمد، " الإئتمان الإستهلاكي في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، العدد 2، مكتبة الرشاد ص ص 15-16

(2) المرجع نفسه، ص ص 16-17.

(3) محمد محمد أبو زيد، " حقوق و التزامات المستثمر ازاء الممول وفقاً لإتفاق التمويل"، مجلة العلوم القانونية الاقتصادية، العدد 02، السنة 47، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر 2005، ص ص 125-126.

* استلزام تضمين الإيجاب الصادر من المؤسسة المالية عناصر معينة و كفالة الإجراءات التي تسمح بوجود رضا واضح من جانب المستفيد بما يشكل اعترافاً بالزام الممول بتبصير و اعلام المقترض أو المستفيد وتوفير حماية مثلى للمدين بصفة عامة وليس في قانون الإئتمان فحسب⁽¹⁾.

* وحدد قانون التمويل العقاري الجهات التي يجوز لها مزاوله نشاط التمويل العقاري وفقاً لأحكامه شريطة القيد في سجل تعده الهيئة المعدة لهذا الغرض.

* كما عالج القانون أحكام قيد الرهن العقاري و حوالة الحقوق الناشئة عن القرض ، محددًا أوضاع قيده بمكتب الشهر العقاري وفقاً لإجراءات يسيرة مفادها الإكتفاء بتقديم اتفاق القرض و سند ملكية العقار مع ضرورة صدور قرار البت في طلب قيد الرهن من مكتب الشهر العقاري خلال مدة معينة من تقديمه.⁽²⁾ وقد استحدث القانون المشار إليه نظاماً قانونياً جديداً في مصر وهو ما يعرف بنظام "التوريق".

و تم تجسيد عملية انجاز برنامج رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة في هذا الشأن من خلال سلسلة من الإجراءات ترمي إلى تشجيع تطوير القرض العقاري ويتعلق الأمر بالقانون الخاص بتوريق الديون الرهنية و انشاء الرهن القانوني لفائدة البنوك ، كما أنه و لتنشيط هذه السوق بشكل أكبر تم مباشرة عدة أعمال سيما قيام البنك العالمي جانفي(2003 - 2007) بمساعدة تقنية ترمي إلى تحسين مناخ القرض الرهني سيما من خلال:

- انجاز برنامج تكوين لفائدة جميع الأطراف الفاعلة.
- وضع نظام توريق الديون الرهنية.
- توفير الظروف القانونية و الجبائية الضرورية لتحسين مناخ القرض من خلال مختلف تدابير قوانين المالية.
- تحديد برنامج عمل حسب كل قطاع يساهم في تطوير القرض الرهني ، ويحتل البنك مكانة هامة في التمويل الرهني على العموم.

ففي نهاية 2006 بلغت قيمة مستحقات البنوك الخاصة على الزبائن 573 مليار دج ، وقد شرعت كل من وزارة المالية و الصندوق الوطني للتوفير و الإحتياط في التفكير في فصل نشاطات التمويل لفائدة مدخري تمويل السكن و العقارات بشكل عام وتطوير القرض الإيجاري الذي يبلغ حجم تمويل يعادل 13 مليار دج و الذي سيشجع من خلال تحفييزات جبائية جديدة اقترحت في مشروع قانون المالية لسنة 2008⁽³⁾.

(1) مجّد بودالي ، " الإئتمان الإستهلاكي في الجزائر " ، المرجع السابق ، ص 18 .

(2) قدرى عبد الفتاح الشهاوي ، المرجع السابق، ص 05- 06.

(3) هذا ما أكده رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة خلال استماعه لأعضاء الحكومة.

المطلب الثاني: خصائص التمويل العقاري و طبيعته

إن الإطار القانوني الذي وضع لتحقيق الغاية من نظام التمويل العقاري (كما سبق الإشارة إليه في أهمية التمويل العقاري) يتمثل في اتفاق التمويل العقاري ، بإعتباره الأداة القانونية التي تنظم العلاقة بين الأطراف المعنية بالتمويل : طالب التمويل و جهة التمويل وأي طرف آخر يمكن أن يدخل في هذا الإتفاق كبائع العقار و المقاول الذي يقوم بعملية البناء أو الترميم أو التحسين.⁽¹⁾

لهذا فإن اتفاق التمويل العقاري يتميز عن غيره من التصرفات والعمليات القانونية بخصائص وله طبيعته الخاصة به . تختلف صور و أشكال تطبيق نظام التمويل العقاري في دول العالم وفقاً لعدد من المحددات كأنماط المعيشة و الأوضاع الإقتصادية و المالية ، ورغم كل هذه الإختلافات إلا أن التمويل العقاري ينفرد بخصائص يمكن إجمالها فيما يلي:

الفرع الاول: التمويل العقاري عقد مالي ومن العقود ذات التنفيذ المتتابع

I- التمويل العقاري عقد مالي

إن نظام التمويل العقاري يسمح بالتدخل المالي ويبدو هذا من خلال الإلتزامات المتبادلة بين أطراف الإتفاق ومن خلال المؤسسات المخول لها مزاوله أنشطة التمويل فإن اتفاق التمويل العقاري كغيره من العمليات العقارية القانونية يتضمن بنوداً أو شروطاً تتمثل في:

*الشروط التي يتم قبولها من البائع و المشتري في شأن بيع العقار بالتقسيط بما في ذلك بيان العقار و ثمنه
*مقدار المعجل من البيع الذي أداه المشتري للبائع.

*عدد و قيمة أقساط باقي الثمن و شروط الوفاء بها ، على أن تكون محددة إلى حين استيفائها بالكامل.
*قبول البائع حوالة حقوقه في أقساط الثمن إلى الممول بالشروط التي يتفقان عليها ، وهذه الإلتزامات كما يبدو جلياً هي كلها التزامات مالية ، كما أن الجهات المخول لها ممارسة نشاط التمويل العقاري تتمثل في:

- الأشخاص الإعتبارية العامة التي يدخل نشاط التمويل العقاري ضمن أغراضها والتي من المفترض أن تراعي عند مزاوله نشاطها البعد الإجتماعي.

- شركات التمويل العقاري التي تنشأ لهذا الغرض عليها أن تتخذ شكل شركة مساهمة ويجوز للبنوك المستقلة لدى البنك المركزي أن تزاوّل نشاط التمويل العقاري شريطة الحصول على موافقة البنك المركزي عن ذلك ، ومجمل هذه المؤسسات هي مؤسسات مالية تزاوّل نشاط التمويل العقاري وفقاً للقواعد القانونية التي تنظم طريقة عملها ، كما

(1) محمد أبو زيد ، " حقوق و التزامات المستثمر إزاء الممول وفقاً لإتفاق التمويل العقاري " ، المرجع السابق ، ص 128

أثما تُوفّر الأموال اللازمة لعمليات الإقراض عن طريق الأدوات المالية المتاحة كالأسهم والسندات وغيرها. فالتمويل العقاري أو نفقات ترميمه أو تحسينه، أو بطريقة غير مباشرة بأن يسلم للبائع وفاء للثمن. وحتى في الأحوال التي يتعاقد فيها الممول مع الغير (مقاولاً) لإقامة بناء على أرض طالب التمويل، فإن هذه العملية تتوج في النهاية في التمويل العقاري هو عملية مالية في صورة ائتمان نقدي، يتم سواء مباشرة بأن يوضع بين يدي المشتري ليسدد منه ثم صورة دين بمبلغ من النقود يلتزم طالب التمويل بسداد أقساطه إلى الممول وفقاً لما تم لإتفاق عليه⁽¹⁾.

II- التمويل العقاري من العقود ذات التنفيذ المتتابع

إن اتفاق التمويل العقاري يعتبر من العقود الزمنية أو عقود المدة، إذ تعرف هذه الأخيرة أنها تلك العقود التي تعتبر المدة عنصراً أساسياً فيه إذ تحدد محله وهي إما ذات تنفيذ مستمر كعقدي الإيجار والعمل وإما عقود ذات تنفيذ دوري كعقد التوريد⁽²⁾.

و اتفاق التمويل العقاري من الإئتمان الطويل الآجل (10 سنوات إلى 15 سنة أو أكثر) كما أنه من بين الشروط التي يجب أن يتضمنها اتفاق التمويل العقاري المدة المحددة للوفاء بأقساط باقي الثمن، لكن الواقع عكس ذلك تماماً إذ أن المدة لا تتدخل في تحديد التزامات طرفي العقد⁽³⁾، فمقدار التزامات كل طرف لا تتغير بحسب المدة التي تستغرقها فترة السداد.

كما أن مبلغ التمويل المتفق عليه يمكن أن يوفي به المقترض دفعة واحدة أو أكثر وفقاً لمعدل انجاز أعمال البناء أو الترميم أو التحسين

اتفاق التمويل العقاري يختلف عن العقود الزمنية، إذ أنه ينتج عن هذه الأخيرة أثر هام وهو أن ليس للفسخ أثر رجعي، كما أن المنفعة التي حصل عليها أحد أطراف العقد لا يمكن استردادها، غير أن اتفاق التمويل العقاري ليس كذلك فيمكن إعمال الأثر الرجعي للفسخ بحيث يعود المتعاقدان للحالة التي كانوا عليها قبل انعقاد العقد، وهذا ما أكدته محكمة النقض الفرنسية بمقتضى حكم نقض مدني صادر في 16/03/1994، حيث قضت أن عدم مراعاة أحكام المادة الخامسة من قانون 13 يوليو 1979 الخاص بتبصير و حماية المقترضين في المجال العقاري والتي أصبحت المادة من قانون الإستهلاك والتي تقرر سقوط 8-312 L حق الممول في الفوائد

(1) ثروت عبد الحميد، المرجع السابق، ص 13 - 14

(2) محمد حسنين، الوجيز في نظرية الإلتزام، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1983، ص 18

(3) عبد الفتاح الشهاوي، المرجع السابق، ص 23

و تقرير بطلان العقد ، ينجم عنه التزام المقترض برد القرض و التزام الممول برد الفوائد و الأقساط التي حصل عليها (1) .

نصل أن اتفاق التمويل العقاري هو من العقود ذات التنفيذ المتتابع و يترتب على هذا الإعتبار أن يكون لكل قسط من الأقساط ذاتيته الخاصة به ، فيتم الوفاء به في موعده المحدد في الإتفاق كما يخضع لمدة تقادم مستقلة عن الأقساط الأخرى و متميزة عن المدة اللازمة لتقادم الدعاوى الناشئة عن عقد التمويل العقاري نفسه ، كما أنه في حالة مضي المدة الخاصة بتقديم دعوى إبطال عقد التمويل العقاري فإن البدء في تنفيذ العقد ولو جزئياً يحول بين المقترض و بين التمسك بالقاعدة التي تقضي بأنه " :إذا كانت الدعوى تقادم، فإن الدفع مؤيد، فلا يقبل منه اثاره الدفع بإبطال العقد خلال دعوى يقيمها الممول مثلاً: المطالبة بالوفاء بالأقساط المستحقة ، وهذا ما قرره محكمة النقض الفرنسية في قضية تتعلق بقرض عقاري أبرمه زوجان لتملك مسكن ، لكنهما بعد فترة توقفا عن سداد الأقساط ، فطالبهما الممول بسداد كامل القرض ، لكنهما دفعا أمام محكمة الموضوع بإبطال عقد التمويل العقاري لمخالفته لأحكام قانون 13 يوليو 1679 المتعلق بتبصير وحماية المقترضين، لكن المحكمة رفضت الدفع قطعاً في الحكم أمام محكمة النقض الفرنسية على أساس أنه اذا كانت مدة تقادم دعوى ابطال العقد قد انقضت فإن الدفع بالبطلان أبدي لا يتقادم.

رفضت محكمة النقض الفرنسية الطعن و قررت أن الدفع بالبطلان يمكن اثارته فقط بخصوص العقد القابل للإبطال الذي لم يتفد بعد أو لم يبدأ في تنفيذه، أما العقود ذات التنفيذ المتتابع كاتفاق التمويل العقاري و الذي بدأ تنفيذه بالفعل من خلال سداد بعض الأقساط ، فلا يقبل إثارة الدفع ببطلانه (2)

الفرع الثاني: التمويل العقاري من عقود الإذعان و عقود الإستهلاك

I- التمويل العقاري من عقود الإذعان :

يمكن طرح التساؤل التالي:

*هل يمكن اعتبار العقود المتضمنة لإتفاق التمويل العقاري من قبيل عقود الإذعان ؟

أو أن الشروط المتضمنة هذه الإتفاقات هي في حقيقتها شروط تعسفية ؟

في الأول يجب تعريف عقد الإذعان.

(1) ثروت عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص15-16

(2) محمد مجد أبو زيد ، " اتفاق التمويل العقاري كآلية جديدة لتنشيط سوق العقارات المبنية " ، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية العدد 2 ، السنة 47 ، مصر ، يوليو 2005 ، ص136.

عقد الإذعان هو : عقد يملي فيه المتعاقد شروطه على المتعاقد الثاني الذي ليس له إلا رفض العقد أو قبوله. ويتميز هذا النوع من العقود بسيطرة أحد المتعاقدين على الآخر، فيفرض عليه شروطه يقبل مناقشتها و ترجع هذه السيطرة عادة إلى احتكار فعلي أو قانوني للسلع أو ولا الخدمات من طرف المتعاقد القوي (انظر نص المادة 70 من التقنين المدني الجزائري) ⁽¹⁾ ،

و لإعتبار العقد من عقود الإذعان لابد من توافر شروط ، وهذه الشروط يمكن إجمالها فيما يلي:

— أن يتعلق العقد بسلع أو مرافق تعتبر من الضروريات الأولى بالنسبة للمستهلكين أو المنتفعين.

— احتكار لهذه السلع و المرافق احتكارا قانونيا أو فعليا ، أو على الأقل عدم تعرضه بالنسبة لها إلا لمنافسة محدودة النطاق .

— أن يكون الإيجاب موجها إلى الجمهور كافة بشروط متماثلة و لمدة غير محدودة ² .

قامت إحدى المحاكم الفرنسية بإدلاء رأيها حول مدى اعتبار عقد التمويل العقاري من قبيل عقود الإذعان ، و بعد تحليل طويل رفضت اسباغ هذا الوصف على اتفاق التمويل العقاري محل النزاع. استئناف **كولمار 17 يونيو-1995**

1995 الأسبوع القانوني 1995-2-22532.

ورد بهذا الحكم القول بأنه " : فيما يخص الإدعاء بالصفة التعسفية للشرط محل النزاع فإن المحكمة تقرر أن هذا الشرط ليس مناقضا أو متعارضا مع توصيات لجنة الشروط التعسفية رقم **9001** والذي تضمن في ديباجته أنه " : يمكن فقط الإحتجاج على المستهلك بالشروط الواردة في العقد المبرم بين المؤمن و بين المقرض ، إذا كان قد أعلن بها قبل انضمامه إلى عقد التأمين " .

كما أن الشروط الخاصة بمعدل الفائدة " : تكون تعسفية إذا كان من شأنها أن تجعل تحديد الثمن الذي يدفعه

المستهلك رهن بإرادة المهني، سواء بطريقة مباشرة أو من خلال تحديده للعوامل المؤدية لتغير معدل الفائدة ⁽³⁾

و تضيف المحكمة أنه " : لم يكن في الدعوى ما يمكن أن يعتبر تعسفا في استخدام من تقنين الإستهلاك ، طالما أن زيادة التعريفة المكانية الإقتصادية وفقاً للمادة **1-132L** قد جاءت نتيجة تفاوض بين المؤسسة المالية و شركة التأمين ذات الهيكل التبادلية ، والتي تمثل المصلحة الجماعية للأعضاء المشتركين و هذا السبب غير مقبول لأن ما

(1) علي فيلاي ، الالتزامات (النظرية العامة للعقد) ، الطبعة 2 ، موفم للنشر و التوزيع، الجزائر ، 2005 ، ص

(2) نبيل ابراهيم سعد ، النظرية العامة للالتزام الجزء الأول ، دار المعرفة الجامعية ، مصر ، 1994 ، ص 50 - 51

(3) عرفت المادة 2/3 من القانون رقم 2/04 المؤرخ في 23 يونيو 2004 المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية ، الجريدة الرسمية العدد 41 المؤرخة في 27 يونيو 2004 الشرط التعسفي أنه " : كل بند أو شرط بمفرده أو مشتركا مع بند واحد أو عدة بنود أو شروط أخرى من شأنه الإخلال الظاهر بالتوازن بين حقوق و واجبات أطراف العقد " .

يؤخذ في الاعتبار ليس هو المكانة الإقتصادية التي يمتنع بها المهني بقدر ما هو استغلال لهذه المكانة في علاقته بالمستهلك".

وفي المقابل هناك اتجاهها فقها يميل إلى الإكتفاء بإشترط وجود أحد طرفي العقد المهني (في موقع يتفوق في على الطرف الآخر المستهلك من حيث القدرة الإقتصادية أو الخبرة الفنية و أن يصدر في صورة عامة و قالب نموذجي ").

كما أنه لا يمكن القول بأنه بإمكان العميل الذي لا تناسبه الشروط التي تعرضها عليه إحدى المؤسسات المالية أن يتعامل مع غيرها من المصارف التي تعمل في مجال التمويل العقاري بشروط تختلف عن الشروط المعروضة عليه، ذلك أن إدراج الشروط ضمن نماذج العقود التي تطرحها مؤسسات التمويل العقاري على الجمهور هي واحدة حتى و إن اختلفت العبارات المستخدمة ، مما يجعل حرية الإختيار شبه معدومة أمام المستهلكين، فليس بمقدورهم إلا القبول بالشروط التي يضعها الطرف المدعن و الرضوخ للإلتزامات المحففة (1) .
يترتب على اعتبار اتفاق التمويل العقاري من قبيل عقود الإذعان نتائج مهمة تتعلق خاصة بسلطة القاضي إزاء تفسير الشروط الغامضة أو إلغاء أو إبطال الشروط التعسفية.

1-الشروط الغامضة:

إن الإجراءات الخاصة بالتمويل العقاري يجب أن تكون بطريقة واضحة و محددة على نحو يممّن المقترض من معرفة حقوقه وواجباته ، كما يجب أن يكون العرض المقدم لطالب التمويل مكتبا ، وأن تكتب البيانات الرئيسية بخط بارز.

تنص المادة 05 من التوجيهات الأوربية الصادرة في: على أنه 15/04/1995" في حالة ما إذا كانت العقود المعروضة على المستهلك تتضمن شروطا مكتوبة ، فإنها يجب أن تحرر بطريقة واضحة و مفهومة".
كما أن الحيثية العشرين من نفس التوجيه نصت على أنه " : من حق المستهلك أن تتاح له فرصة حقيقية ليحيط إحاطة كاملة بكل الشروط التي يتضمنها العقد".

غير أن المؤسسات المالية قد تلجأ في سبيل إجراء طالي التمويل إلى تحرير العرض وإصداره بطريقة تحيط بكثير من الإبهام و الغموض بحيث لا يستطيع طالب التمويل أن يحدد بصفة واضحة مقدار حقوقه و إلتزاماته (2).

(1) مُجدُّ مُجدُّ أبو زيد ، " اتفاق التمويل العقاري كآلية جديدة لتنشيط سوق العقارات " ، المرجع السابق ، ص 128

(2) مُجدُّ مُجدُّ أبو زيد ، " اتفاق التمويل العقاري كآلية جديدة لتنشيط سوق العقارات المبنية " ، المرجع السابق ، ص 12

كما أن التقنين المدني الجزائري تقضي المادة 112 / 2 بأنه "لا يجوز أن يكون تفسير العبارات الغامضة في عقود الإذعان ضارا بمصلحة الطرف المذعن"، أي أن تفسير العبارات الغامضة في العقد (اتفاق التمويل العقاري) تتم ضد مصلحة الطرف القوي ذلك أن هذا الأخير هو الذي وضع تلك الصياغة وهذا التفسير كجزء عن عدم وضوح العبارات فهو في الأخير المسؤول و يتحمل المخاطر طبقا لما هو معروف لا يستفيد المخطئ من خطئه و لا المدلس من تدليس، و كذا لمبدأ حسن نية الطرف الضعيف في العقد

كما أن الغموض يمكن أن يتجلى في اشتغال شروط اتفاق التمويل العقاري على عبارات غير مقروءة نتيجة للحالة المادية للوثيقة، أو غير مفهومة نتيجة لسوء الصياغة كذلك طول النص و تفاوت الخط المكتوب به يمكن أن يصرف طالب التمويل العقاري صغير أو مدرجة على ظهر الورقة دون أن تكون هناك إشارة لها في صلب الإتفاق أو عن قراءة الشروط المعروضة بطريقة غير واضحة ، كأن تكون الشروط محررة بخط أن تكون مكتوبة بلغة أجنبية و غير مصحوبة بترجمة يفهمها طالب التمويل العقاري.

كما أن الشرط يعتبر غامضا إذا كان واردا ضمن ملاحق الإتفاق دون إشارة تترجم عن وجوده ، حيث يستلزم القضاء للإعتدال بالشروط الواردة ضمن ملاحق الإتفاق مراعاة ما يلي:

* أن يكون الطرف الآخر وقت إبرام العقد على علم بوجوده و على معرفة تامة بمضمونه ويقع عبء إثبات ذلك على عاتق الطرف الذي صدر عنه العرض محل النزاع.

* إن كانت مثل هذه الشروط إعتاد التعامل بها وعهدها طالب التمويل و وضع الشرط في مكان (أو المقر المعتاد) للممول بشكل ظاهر ، كّلها تعتبر من القرائن التي تدل على علم طالب التمويل بوجود الشرط وهي قرائن بسيطة يجوز إثبات عكسها⁽¹⁾.

2 - الشروط التعسفية:

الممول هو من يضع الشروط العامة لإتفاق التمويل العقاري منفردا قبل عرضها على طالب التمويل ولا يقبل مناقشة ولا تعديلا ، وهو عندما يضع هذه الشروط فإنه يراعي مصالحه الخاصة فقط، فيصيغها حسب أهوائه ليجعل في البعض منها منقدا لإلتزاماته.

يعرف الفقه الشروط التعسفية بأنها " كل شرط يدرج في نماذج العقود بواسطة الطرف القوي ذي الخبرة ويكون من شأنها منحه ميزة مبالغ فيها على حساب الطرف الآخر. "

و يعرفها القانون الصادر في 10 يناير 1978 المتعلق بتبصير وحماية المستهلك بأنها:

(1) مراد عبد الفتاح ، المرجع السابق ، ص 73

"الشروط التي يتضح أنها مفروضة على المستهلك نتيجة لما يتمتع به الطرف الآخر من قوة اقتصادية ويمكن من شأنها أن تمنح هذا الطرف القوي ميزة مغاليا فيها".

وتضيف الفقرة الخامسة من نفس المادة بأن الخاصية التعسفية للشروط ينظر إليها وقت إبرام العقد مع الأخذ في الاعتبار كل الشروط الأخرى التي يتضمنها العقد.

وتتميز الشروط التعسفية بخاصيتين:

• التعسف في استعمال التفوق الإقتصادي و الخبرة العملية.

• الحصول على ميزة مبالغ فيها دون أن يقابلها إلتزام ، ووجود شروط تتنافى وطبيعة التمويل العقاري و إلتزام

طالب التمويل فوق ما هو منصوص عليه قانونا (كالشروط الجزائية، شروط الإلغاء و البطلان والسقوط)⁽¹⁾.

إذا تضمن اتفاق التمويل العقاري بنودا اتضح أنها من قبيل الشروط التعسفية ، فالمادة 110 من التقنين المدني الجزائري تقضي في هذا الصدد أنه: "إذا تم العقد بطريق الإذعان و كان قد تضمن شروطا تعسفية، جاز للقاضي أن يعدل هذه الشروط أو أن يعفي الطرف المدعن منها وذلك وفقاً لما تقضي به العدالة و يقع باطلا كل اتفاق على خلاف ذلك".

إذن الجزاء يتراوح بين تعديل الشروط التعسفية أو إلغائها كلية و إبطال مفعولها، دون أن يكون لذلك تأثير على العقد نفسه والذي يظل صحيحا و منتجا لآثاره في كل نصوصه ما عدا تلك التي تقرر أنها تعسفية إذا كان ذلك ممكنا.

إن ابطال الشروط التعسفية أو إلغائها ليس كاف لتوفير الحماية للأفراد العاديين ضد هذه الشروط و التي أصبحت تشكل حجرة عثرة في وجه التشريعات، ذلك أن المهنيين لن يكفوا عن تضمين عقودهم شروط تعسفية لذا بات من الضروري انشاء جمعيات لحماية المستهلك أو اللجوء إلى السلطات العامة ، إذ يمكن لهذه الجماعات التقاضي كطرف في الدعوى ضد المهني بهدف حماية الطرف الضعيف المدعن طالب التمويل (المستهلك)².

II - التمويل العقاري من عقود الإستهلاك:

في سبيل حماية المستهلكين من الشروط التعسفية أصدر مجلس أوروبا في نوفمبر 1976 قرارا يوصي فيه الدول الأعضاء بإتخاذ كافة الوسائل منها القانونية لحماية المستهلك ضد الشروط التعسفية . و طالب التمويل يكون مستهلكا وهذا الأخير يعرف من منظورين:

(1) قدري عبد الفتاح الشهاوي ، المرجع السابق ، ص5

(2) محمد محمد أبو زيد ، "اتفاق التمويل العقاري كآلية جديدة لتنشيط سوق العقارات المبنية" ، المرجع السابق، ص82

* منظور شخصي : يضيق من مفهوم المستهلك.

* منظور موضوعي : يوسع من هذا المفهوم.

1- المفهوم الضيق للمستهلك:

و حسب هذا المفهوم المستهلك هو كل شخص يتعاقد بقصد اشباع حاجاته الشخصية أو العائلية وبناء عليه لا يكتسب صفة المستهلك من يتعاقد لأغراض مهنته أو مشروعه أو حرفته¹.
وفق هذا المفهوم ينحصر المستهلكون في طائفة الأشخاص الطبيعية دون الأشخاص المعنوية و هو لا يمكن التسليم به.

و يصف المستهلك أنه شخص لا هم له سوى إشباع حاجاته الشخصية⁽²⁾ ، من مأكّل ومشرب و ملبس.. وإشباع حاجات أسرته من الأشياء ، في حين أن للشخص الطبيعي اهتمامات و أنشطة و عقود لا تدخل في عمليات الإشباع المادي ، و لكنها لازمة لحمايته و تدخل في دائرة عقود الإستهلاك مثل : عقد إيجار المسكن ، عقد نقل البضائع ، عقد نقل الأشخاص، عقد التأمين على الحياة و عقد القرض⁽³⁾. و عليه يمكن استخلاص صفة المستهلك من التعريفين السابقين وذلك عن طريق توافر العناصر التالية:

- أن يكون من بين الأشخاص الذين يحصلون أو يستعملون السلع أو الخدمات، و في هذا الصدد يقسم المستهلكون إلى فئتين

الفئة 1: تشمل أولئك الذين يحصلون على السلع و الخدمات لغرض غير مهني ويقوم المستهلك في سبيل ذلك بإبرام عقد مع شخص آخر يكون عادة من المهنيين و يسمى هذا العقد بعقد الاستهلاك مثل: عقود إجارة الأشياء و الخدمات، عقد التأمين و عقد القرض:

الفئة 2: من المستهلكين الذين يستعملون السلع و الخدمات لغرض غير مهني كمن يشتري السلع و المنتجات يستعملها أفراد أسرته فيكون المشتري مستهلكا، كما يكتسب كل فرد من أفراد أسرته صفة المستهلك.

(1) مد الله مُجّد حمد الله ، حماية المستهلك في مواجهة الشروط التعسفية في عقود الإستهلاك ، دار الفكرالعربي، القاهرة ، مصر 1998 ، ص10.
(2) كما عرفته لجنة اعادة صياغة قانون الإستهلاك في فرنسا و التي نشأت بموجب مرسوم مؤرخ في 1982/02/25 هو أن >> : المستهلك هو الشخص الطبيعي أو الإعتباري التابع للقانون الخاص و الذي يقنتي أو يستعمل الأموال أو الخدمات لغرض غير مهني أي لإشباع حاجاته الشخصية أو العائلية <<= راجع مُجّد بودالي ، " مدى خضوع المرافق العامة ومرتفقيها لقانون حماية المستهلك "، مجلة الادارة، العدد 24 ، الجزائر ، 2002 ، ص37 .

(3) العيد حداد ، الحماية القانونية للمستهلك في ظل اقتصاد السوق ، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق ، بن عكنون ،

جامعة الجزائر ، 2002 ، ص3

- أن يكون محل الإستهلاك هو السلع أو الخدمات : فكل الأموال يمكن أن تكون محلا للإستهلاك إذا تم شراؤها أو استعمالها لغرض غير مهني.

- الغرض غير المهني: أي يحصل المستهلك أو يستعمل السلعة أو الخدمة لغرض غير مهني أي لأغراض شخصية أو عائلية⁽¹⁾.

2- المفهوم الموسع للمستهلك:

يجعل هذا المفهوم المستهلك يشمل كل من يطلب منتوجا أو خدمة ، سواء اتجهت نيته إلى استخدامه في مجال شخصي أو في مجال مهني ، ذلك أن المهني إذا تعامل خارج تخصصه فإنه سوف يجد نفسه في مركز ضعف يعاب على هذا المفهوم التوسع غير المبرر في نطاق قانون الإستهلاك و الإعتداد بالمؤهلات الخاصة بكل مستهلك من شأنه أن يثير نزاعات لا نهاية لها ، وينزع عن قانون الإستهلاك فاعليته.

بالرجوع إلى التشريع الجزائري نجد نص المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 39/90 المؤرخ في 30 يناير

1990 المتعلق برقابة الجودة و قمع الغش وعملا بالقانون المتعلق بحماية المستهلك أن المستهلك هو:

"كل شخص يقتني بئمن أو مجآنا منتوجا أو خدمة معدين للإستعمال الوسيطى أو النهائى لسد حاجته الشخصية أو حاجة شخص آخر أو حيوان يتكفل به".

وظاهر من هذا التعريف أن المهني لا يدخل في مفهوم المستهلك إذا كان يتعامل لأغراض مهنية ، و يقتصر الأمر على من يقتني منتوجا أو خدمة لتلبية رغبة خاصة به شخصيا أو خاصة بشخص آخر كأفراد عائلته أو خاصة بحيوان.

و بالرجوع إلى القانون رقم 04 / 02 المؤرخ في 23 يونيو 2004 الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات

التجارية نجده عرف المستهلك في المادة 3 / 2 « المستهلك : كل شخص طبيعي أو معنوي يقتني سلعا قدمت للبيع أو يستفيد من خدمات عرضت و مجردة من كل طابع مهني " .⁽²⁾

وقد قررت الدائرة الأولى للمحكمة الفرنسية منذ 26 يناير 1993 أنه طالما كان موضوع العقد محل النزاع هو

تمويل عملية شراء عقار مبني ليستخدم كمكاتب إدارية فلا محل لتطبيق أحكام قانون 13 يوليو 1979 و

أحكام قانون 10 يناير 1978 ، إذ لا يمكن اعتبار الشركة المقترضة بمثابة المستهلك ووفقا لنصوص القانونيين.

(1) العيد حداد، المرجع السابق ، ص 39 ، 40 .

(2) موالك بختة ، " الحماية الجنائية للمستهلك في التشريع الجزائري " ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية . و السياسية ، الجزء 37 ، رقم 02

، كلية الحقوق بن عكنون ، الجزائر ، 1999 ، ص 31 .

كما أصدرت نفس الدائرة و بتاريخ 24 نوفمبر 1993 ، حكما تقضي فيه أن الإدعاء بأن الشرط محل النزاع هو شرط تعسفي لا يمكن الإحتجاج به في خصوص العقود المبرمة بين طرفين مهنيين (نقض تجاري فرنسي 10 مايو 1994 مجلة العقود والمنافسة والاستهلاك رقم 155-1994) ووفقاً لهذه الأحكام يتبين لنا أن محكمة النقض الفرنسية أخذت بالمفهوم الضيق لعقود الإستهلاك⁽¹⁾.

كما أن اتفاقات التمويل العقاري تنطوي في معظمها ضمن عقود الإستهلاك و كان المشرع الفرنسي لم يورد الأحكام المنظمة للتمويل العقاري ضمن قانون 10 يناير 1978 المتعلق بتبصير و حماية المستهلك ، إلا أنه سرعان ما أصدر قانون 13 يوليو 1979 الخاص بتبصير و حماية المقترضين في المجال العقاري. و نجد أن الممول (المقرض) هو دائما مهني يتخذ من عملية التمويل العقاري نشاطا له.

ومن جهة أخرى نجد أن الطرف الآخر في اتفاق التمويل العقاري هو طالب التمويل ، فهل يشترط في المقترض أن يكون شخصا طبيعيا أو شخصا معنويا حتى يستفيد من الأحكام الخاصة بحماية المستهلك في عقود الإستهلاك ؟

لم يرد في القانون ما يفيد قصر الإستفادة من أحكامه على الأشخاص الطبيعيين دون الأشخاص المعنوية كالشركات و الهيئات و المؤسسات و الجمعيات و إن كان هناك من يرى قصر قروض التمويل على الأفراد و ليس للشركات ضمناً لوصول الدعم لمستحقيه⁽²⁾

وعلى ذلك فإن مشتري العقار أو من حصل على التمويل في غير حالة الشراء، يستفيد من الأحكام الخاصة بحماية الطرف الضعيف في العقد أو الطرف المدعن في عقود الإذعان و الواردة ضمن القواعد العامة وذلك سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا ، كتفسير الشك الذي يحيط بعبارات اتفاق التمويل العقاري أو الغموض الذي يكتنف الشروط التي يتضمنها أو التعارض بين بنوده لمصلحة طالب التمويل و تخفيف عبء الإثبات وتفسير النصوص القانونية التي تهدف إلى حمايته تفسيرا موسعا، و على العكس عدم التوسع في تفسير الشروط الواردة ضمن بنود الإتفاق و التي تحرمه من ميزة معينة أو تحمله بالتزام لم ينص عليه القانون⁽³⁾، ولا يرد إلا استثناء يتعلّق بالأحوال التي يكون فيها طالب التمويل شخصا مهنيا يتخذ من مجال انشاء المساكن و المباني نشاطا له ، وله دراية وخبرة في مجال الإئتمان العقاري مثله في ذلك مثل الممول ، حيث يخرج اتفاقهما من نطاق عقود الإستهلاك

(1) مجّد مجّد أبو زيد ، " اتفاق التمويل العقاري كآلية جديدة لتنشيط سوق العقارات " ، المرجع السابق، ص 05

(2) ثروت عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص 23- 24 .

(3) ثروت عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص ص 25-26

و لا يكون بوسع طالب التمويل التمسك بالأحكام السابقة مع الممول، إذ أن تخصصه و خبرته و إمكانياته في مواجهة الممول تسمح له بأن يكون لديه جهاز إداري لدراسة اتفاقات التمويل العقاري و تقدير خطورة ما تتضمن من شروط.

إن قواعد الحماية التي يقرها قانون 13 يوليو 1979 (المواد 1-312 L و ما بعدها من تقنين الإستهلاك) تمتد لتشمل الأشخاص المعنوية أيضا، غير أننا نجد أن المشرع الفرنسي قد قصر الاستفادة من التسهيلات الإئتمانية على الأشخاص الطبيعيين الذين يمتلكون مسكنا لأول مرة بهدف اتخاذ محل إقامة رئيسي، كما يشترط و منذ المرسوم الصادر في 30 أكتوبر 1997، ألا يكونوا ملاكا لمسكن خلال السنتين السابقتين على طلب القرض.

وقد قضت محكمة النقض الفرنسية (نقض مدني فرنسي : الدائرة الأولى - أكتوبر 1994-مجلة القانون العقاري - 1995 - ص - 363 مجلة القانون العقاري - ص 281) بعدم تطبيق أحكام قانون 13 يوليو 1979 الخاص بتبصير و حماية المقترضين في المجال العقاري وفقاً للنص السابق على الشركة التي تتخذ من شراء العقارات و الحقوق العقارية أو إدارتها أو استغلالها بالتأجير نشاطا لها¹.

و تمتد الأحكام الخاصة بالحماية القانونية للمستهلك في عقود الإستهلاك إلى الطرف الذي حصل على التمويل بهدف انشاء مبنى أو مسكن أو ترميمه أو إصلاحه سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا، طالما كان ذلك لغرض الإستعمال فقط، بعيدا عن أن يكون يكون داخلا في نشاطه المهني الذي يمارسه على سبيل الإعتياد. غير أنه يمكن للشخص الذي يقترض لتمويل أنشطته المهنية أن يضمن اتفاق التمويل العقاري بندا يقضي بخضوع هذا الاتفاق للقواعد المقررة لحماية أطراف عقود الاستهلاك(المتعلقة بتبصير و حماية المقترض في المجال العقاري)، فتمتد الحماية للأطراف المتعاقدة وعليهم الخضوع لأحكام القواعد التي قرروها⁽²⁾.

ويترب على اعتبار اتفاق التمويل العقاري من قبيل عقود الإستهلاك نتائج مهمة: -التزام المؤسسة المالية (المقرض) بمنح المقترض -المستهلك العادي - مهلة كافية للتفكير في العقد المقدم له و الرد عليه و ذلك نظرا لأنه لا يملك إدارات منظمة و أجهزة متخصصة في التمويل العقاري يمكن أن تقدم له استشارات.

(1) المرجع نفسه، ص 25 - 26 .

(2) محمد محمد أبو زيد، " اتفاق التمويل كآلية لتنشيط سوق العقارات "، المرجع السابق، ص 152

-تلتزم المؤسسة المالية (الممول) بتبصير المقترض و إعطائه معلومات كافية حول مختلف جوانب التمويل العقاري، مزاياه و مخاطره ، شروط الإتفاق و جزاء مخالفتها.

خلاصة:

تتميز صيغ التمويل العقاري لحد اليوم بمحدودية نشاطها و استجابتها لمنتج واحد فقط وهو السكن الاجتماعي الموجه لكل الفئات الاجتماعية سواء موجهة للكراء أو الموجهة للتملك. لذا يجب تكييف الاهداف بشكل معقول مع القدرات الوطنية الحقيقية للتمويل وكل هذا قد ساهمت فيه الظروف التي مرت بها الجزائر بعد الاستقلال، وعدم تحديد الملكيات العقارية لحد الان. يجب على الدولة تقييم و احصاء الاراضي و تمييزها وتمييز اصحابها و اصدار قوانين في مجال الملكية العقارية و تقسيمها وتحديد ملكياتها مع تحديد سياسة مناسبة للعمران والمدينة والتهيئة الاقليمية مع التحكم في عملية التنمية وشغل المجال و توزيعه.

تمهيد:

تعتبر أزمة السكن حالة أو موقف تسيطر عليه ظاهرة ندرة المسكن المتاح و الملائم للأفراد الذين يشعرون بحاجة إليه ، و من ثم تصبح المشكلة بمثابة نتيجة لازمة عن نقص الإنشاءات السكنية الجديدة نظرا لتوجيه و استثمار متطلبات تشييدها إلى أغراض أخرى، و قد تكون مصاحبة للتوقف كلية عن عمليات البناء بسبب ارتفاع تكاليف العمالة و مواد البناء اللازمة.

و تمثل أزمة السكن تجسيدا واقعي لارتفاع القيمة التجارية للمساكن على نحو قد يفوق القدرة الشرائية للأفراد ذوي الدخل المحدود أو تجعلهم يخصصون نسبة كبيرة من دخولهم المنخفضة لإيجار المسكن الملائم ، خاصة و إن أغلب سكان المدن هم المستأجرون الذين لا يملكون مساكنهم و تعتبر مشكلة السكن من أهم المشكلات التي تواجهها الجزائر ، حيث تتزايد درجة التزاحم و ترتفع الإيجارات نتيجة ارتفاع قيمة الأرض و ارتفاع معدلات الهجرة الريفية و زيادة حدة المضاربات مما يؤدي إلى أزمات و عواقب اقتصادية و اجتماعية معقدة.

وستتناول هذا الفصل من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول : ماهية أزمة السكن .

المبحث الثاني: سياسات السكن في الجزائر .

المبحث الثالث :أهداف سياسة السكن في الجزائر .

المبحث الرابع: تنظيم العقار و العقار السكني في الجزائر و نتائجه .

المبحث الأول : ماهية أزمة السكن

تحتفظ كلمة الأزمة بمعنى أعمق عن كلمة مشكلة وحتى من حيث الخصائص و التأثير، وهذا الذي يسقط أن أزمة السكن أيضا.

المطلب الأول: تعريف الأزمة

الأزمة لغة تعني ظهور اختلاف مادي أو معنوي أو حاسم في تطور الأشياء⁽¹⁾، أما اصطلاحا فأزمة تعني انعكاسا لموقف أو عملية أو قضية ما يواجهها متخذ القرار في إحدى الكيانات الإدارية تتلاحق الأحداث وتتداخل و تتشابك الأسباب و النتائج، تختلط الأمور و تتعقد، ويفقد معها متخذ القرار القدرة على الرؤية عند اصطدامه بما للوهلة الأولى، أو عند محاولته السيطرة عليها و على اتجاهاتها المستقبلية⁽²⁾.
ومن خصائص الأزمة :

- المفاجئة العنيفة عند انفجارها حيث أنها تجلب كل الاهتمام من المحيط .
- التعقد و التشابك في عناصرها وعواملها.
- وجود نوع من الغموض يمنع الرؤية بشكل واضح.
- حالة الخوف و الرعب التي تصيب الكيان.
- و من ملامح الأزمة و أبعادها :
- وجود مجموعة من القوى ذات اتجاهات الضاغطة على الكيان ، لإملاء إرادتها في شكل ضغوطات نفسية .
- يشكل هذا الضغط تهديدا أساسيا لمصالح الكيان و استمراره في أداءه الوظيفي .
- أن تخرج متطلبات معالجتها عن طريق الرسائل المعتادة في مواجهة المشكلات⁽³⁾.
- شعور متخذ القرار بالحيرة البالغة و العجز، جهوده موضع شك.
- البعد الزمني ، و هو الوقت المحدود المتاح لمدير الأزمات فقد تنشأ أزمات أخرى نتيجة للأخطاء⁽⁴⁾.

(1) Petit Larousse illustré, op.cit, p. 48.

(2) ماجد سلام فهمي، إدارة الازمات، القاهرة، 2006، ص 8.

(3) نفس المرجع السابق، ص 11.

(4) ماجد سلام فهمي مرجع السابق، ص 11.

أما أزمة السكن فيعرفها فريدريك انجلز (Frédérique Enguile) بكونها امتداد مخصوص بشروط السكن الرديئة بالنسبة للعمال كنتيجة لتدفق السكان المفاجئ على المدن الكبرى، و الزيادة الهائلة في الإيجارات و الازدحام المتعظم الدائم في المنازل المنفصلة و استحالة العثور للبعض على مكان يقيمون فيه⁽¹⁾.

ويعرفها شومبار دولو (Chambert de Lowe) بأخرى كونها أزمة تكون مظهرا لازمات أخرى أكثر عمقا، تقنية اقتصادية، ديموغرافية، و خاصة أزمة تطوير البنايات الاجتماعية، و أزمة حضارة، ثم يعيدها بعد ذلك إلى المشاكل الحقيقية المتمثلة في ظهور حاجات جديدة يكون المجتمع غير قادر على تلبيتها بسبب تغير القيم وولادة تطلعات جديدة مرتبطة بتحويلات في البنيان الاجتماعي⁽²⁾.

أما كوستيل (M. Costele)⁽³⁾ فيقول "إن أزمة السكن ليست مجرد قضية توازن بين الطلب و العرض، لكن هي تعني تفاوتاً ضرورياً في حاجيات المسكن المحدودة اجتماعياً و إنتاج السكن و الأجهزة السكنية، و هو تحديد هيكلية لهذا التفاوت ضرورياً بخصوصياتها التاريخية التي يجب التمكن من إثباتها... فالسكن عنصر من العناصر المهمة في إعادة إنتاج قوة العمل، فهو بهذا يتبع حركات تركز و تشتت و توزيع العمال، كما تؤدي الأزمة إلى اختناق كبير في صيرورة الإنتاج. و تاريخياً تظهر البداية في التجمعات الحضرية الكبرى التي احتلتها الصناعة في وقت قصير لم يكن متوقعا، فحيث الاستعمار الصناعي الذي استعمر المكان يجذب إليه العمال بالتالي تظهر ضرورة إقامة مساكن لهم"⁽⁴⁾.

ومن جهة أخرى تأصل الأزمة في وضعنا السكني الحالي: هل يتمتع منزلنا بالشمس و الهواء؟ هل نجد في حيننا الخدمات الاجتماعية الأساسية: الحديقة، ملعب للأطفال، دار الحضارة، مكتبة عامة، مدرسة، وبيت الثقافة...؟ هل الروائح الكريهة تترسب من مسكن لأخر؟ هل يشترك الجيران في خدمات مفيدة؟، هل المسكن متوفر للجميع؟، هل هناك تناقضات كبيرة بين منزل و منزل، و حي و آخر في البلد الواحد؟، عائلة تسكن قصرا و أخرى كوخا، و ثلاثة قبوا...؟، هل نبنى اليوم بناءا ثم نجد في الغد أن بعضا من جدرانها أو سقفه قد تتشقق، أو انه غير ملائم تماما، و تنقصه أشياء هامة بمقياس مستوى الحضارة و العلم، فنسكنه على مضض...؟، هناك أسئلة عديدة أخرى يطرحها كل يوم قسم الأكبر من أبناء شعبنا و بخاصة الشباب

(1) فريدريك انجلز، أزمة السكن، ترجمة فؤاد ايوب، دار دمشق للطباعة و النشر و التوزيع، دمشق، 1964، ص 200.

(2) Chambert De Lowe, Des Hommes et des villes, Petite Bibliothèque Payot, Paris, 1963, p. 20.

(3) M. Costelle, La question urbaine, Maspero, Paris, 1972, p.p. 192-194.

(4) Ibid, p.p. 192-194

الطامح عن حق إلى حياة أفضل و حضارة أسمى . فلا يجد مندوحة في إصدار الأحكام القاسية على المجتمع و الطبقات الحاكمة و القائدة " (1).

من جهة أخرى " انطباعات حول مشاكل السكن في الجزائر " و في سياق تشخيص الوضعية السكنية في الجزائر , الأزمة بأنها تحتفظ بثلاث مميزات أساسية هي :

1 - وجود طلب مطلق على السكن , بناء على التضخم للوحدات السكنية الموجودة , و نمو الإشكال السكنية المسمات بالمؤقعة.

2 - وجود طلب نسبي على السكن, بناء على عدم رضا غالبية السكان على ظروف سكنهم الحالية .

3 - غياب أو قلة ديناميكية العرض للوحدات السكنية (2).

كما هي أزمة معقدة أولا في مظاهرها التي تتجلى في ضعف الحظيرة العقارية الموجودة , عدم كفاية العرض بالنسبة للمساكن , و كذا ندرة في مواد البناء . و زيادة على ذلك , توجد مشكلة ازدحام تشغل المسكن ذاتها و ظهور البيوت القصدية التي تكون مجتمعة المظاهر الأكثر حدة لهذه الأزمة, ثم إن أزمة السكن أكثر من هذه التعابير تنمية في الجزائر كما في غيرها من الدول النامية , مما أدى إلى ظهور مسار شديدة التعمير , و ظهور مدن جديدة في الدول الأقل نموا و حتى في ذلك الراغبة في التصنيع. و هي أزمة مجتمع أدت حركة التعمير فيه إلى إتلاف نمط حياة سكنية , و قد نال ذلك من تمثيلهم الاجتماعي , ذلك ما يظهر في تغير تصور الحاجات و تفضيل المساكن الحديثة و استعمال مواد البناء الثقيلة كالاسمنت , الآجر و غيرها , فالأزمة معقدة في مظاهرها كما هي كذلك في أثارها (3).

المطلب الثاني : تاريخ أزمة السكن

بالعودة إلى تاريخ أزمة السكن و أسبابها في مختلف بلدان العالم نجد أن هذه الأزمة بدأت بالظهور لأول مرة في العالم الغربي مع ظهور الثورة الصناعية , حيث ازدحمت المدن و الحواضر بعمال المصانع , و بات من الضروري تهيئة المساكن للعمال بقصد الربح, و كذلك فعل أصحاب الأعمال كما حدث في المدينة "لورل" بولاية ماساشوستس" بالولايات المتحدة الأمريكية في العقد الثالث من القرن التاسع عشر , و في "يونفيل" في انكلترا حيث قام جورج كاديري (George Kadiri) ببناء قرية الحدائق لموظفيه و عماله.

(1) رزق الله هيلان , سورية بين التخلف والتنمية , المطبعة التعاونية , دمشق 1973, ص 309.

(2) Abdeltif Benachenho, La question de logement à Alger, O.P.U, Alger, 1976, p. 60.

(3) Sid Boubekeur, L'habitat en Algérie: Stratégies d'acteurs et logiques industrielles, O. P. U, Alger, 1986p.p. 10-12.

و بقي البناء بقصد الريح و الاستغلال و بأقل تكلفة ممكنة قائما دون أي تدخل من قبل الحكومة إلى أن صدر في انكليترا سنة 1821⁽¹⁾ قانون (ساف تزيدي) الذي فرض ضرورة الحصول على خرائط تصميم , كما صدر في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1868 م قانون مدينة نيويورك الذي حظر بناء الغرف الخلية من النوافذ , ثم صدر في سنة 1901 م من قانون جديد فرضت بموجبه شروط أفضل للإضاءة و التهوية و المرافق الصحية .

وقد تشكلت قوانين مدينة نيويورك الأساس الذي استندت إليه معظم قوانين المساكن التي صدرت في المدن الأمريكية. كما أقيمت بعض المساكن العمال التعاونية و البلدية في ارويا حسب مضامينه.

و على اثر نشوب الحرب العالمية الأولى, نشأ نقص كبير في المساكن نتيجة توقف الأفراد عن البناء بشكل تام بسبب الحرب , مما أدى ببعض الدول إلى إصدار قوانين تحت إنشاء المساكن و خاصة الشعبية منها, كما حصل في فرنسا حيث صدر قانون في أواخر سنة 1922 يشجع على إقامة المساكن الشعبية ذات الأسعار المتعددة لتمليكها لذوي الدخل المحدود بواسطة شركة التسليف العقاري , و أو مصالح عامة تنشأ لهذا الغرض⁽²⁾.

كما لجأت مدينة فينا في النمسا إلى استبدال الأحياء السكنية غير الملائمة ببنائات ضخمة من شقق الإسكان للعمال , ثم تبعها تنفيذ برامج في بلدان أخرى كإيطاليا و الدول الاسكندنافية و هولندا.

و في الولايات المتحدة الأمريكية التي كانت مدينة الحدائق فيها تمثل حلا من الحلول التي قدمت لمشكلة المساكن, ونفذت بعض مشروعات المساكن في نيويورك عقب إصدار قانون نيويورك للإسكان سنة 1926 الذي وضع تنفيذ مشروعات الإسكان في أيدي مؤسسة خاصة على هيئة شركة توزيع أرباحا محدودة وتمتع بالإعفاءات الضريبية للولاية على إدارتها ماليا, وفي سنة 1934 اثناء الأزمة الاقتصادية صدر القانون "المسكن القومي" الذي قضى بإنشاء إدارة المساكن الاتحادية لضمان منح القروض الخاصة و الرهانات لبناء المساكن التي تتوفر فيها شروط معينة, في حين أشرفت إدارة إعادة التوطين على إنشاء المساكن القليلة التكاليف مثل مزارع اسر المزارعين طبقا لقانون "واعذر ستيفول" الصادر سنة 1937 , وذلك تحت إدارة هيئة الولايات المتحدة الأمريكية للمساكن التي تولت مشروع مساكن المدن المنخفضة الإيجار , و مشاريع تطوير الأحياء المختلفة عن طريق إعطاء قروض بفائدة منخفضة⁽³⁾.

(1) رزق الله هيلان , مرجع سابق , ص 208.

(2) Larousse du XXème Siècle, tome 3, Paris, p. 933.

(3) الموسوعة العربية الميسرة , دار الشعب و مؤسسة فرنكلين للطباعة و النشر , القاهرة, 1961, ص 121

و في فرنسا كما في دول اخرى , فان الحاجة الى مساكن جديدة بلغت حدا مرتفعا جدا نتيجة تجمع عدة عوامل منها الهجرة الداخلية , و تهدم عدد كبير من الابنية بين الحربين العالميتين و اعطاء الاولوية بعد الحرب العالمية الثانية الى اعادة تكوين الة الانتاج التي دمرتها الحرب , و التناقص المتزايدة في اليد العاملة التي تعمل في بناء⁽¹⁾.

كذلك عرف الاتحاد ازمة سكن , حيث عانى فيه سكان المدن قبل ثورة اكتوبر 1917 من ظروف سكنية قاسية فكان القسم الاكبر من الطبقة العاملة يحشد في الاقضية الرطبة و الاكواخ و التخشييات , و لم يكن لدى اكثر من 50% من اسر العمال غرفة مستقلة للسكن , وكانت المناطق المركزية في المدن الكبرى هي المبنية بصورة مريحة نسبيا و شكلتها الطبقة البرجوازية⁽²⁾.

و قد زادت الحرب العالمية الأولى (1914 – 1918) من مدة المشكلة , لان الرصيد السكني الضئيل في البلاد تعرض لضريبة كبرى أثناء الحرب .

و منذ الأيام الأولى للسلطة السوفيتية أصبح بناء المساكن يخطط له على أساس حكومي , وقد تحسن الوضع السكني بشكل مقبول بداية من الثلاثينات القرن الماضي , حيث ازداد رصيد المساكن بالمدن 2.5 مرة بالمقارنة مع ما كان عليه الحال قبل الثورة⁽³⁾.

إلا أن الحرب ضد ألمانيا (1941 – 1945) آدت إلى ازدياد حدة الأزمة من جديد بسبب الخراب الذي حول آلاف المدن و القرى إلى أنقاض , و قد مئات الآلاف من العائلات من المنشئات التي أخلت من القسم الاروبي من الاتحاد السوفيتي إلى الاورال و سيبيريا و آسيا الوسطى, و أصبح ملايين السوفيت بدون مأوى⁽⁴⁾.

و في سنة 1957 اتخذ الحزب الشيوعي قرارا بتطوير بناء المساكن فحدد برنامج واسع للقضاء على أزمة السكن و قد رصدت الدولة لهذا الغرض مليارات عديدة من الروبلات , الأمر الذي أدى إلى تخفيف حدة المشكلة السكنية , حيث تم بناء 2.2 مليون شقة أو منزل مخصص لأسرة واحدة مع إسكانها على الفور و ذلك لتجسيد مبدأ " شقة لكل أسرة " , هذا الأساس الذي قامت عليه خطط التنمية في الاتحاد السوفيتي حتى سنة 1990⁽⁵⁾ و بالنسبة لأسباب أزمة السكن , فإنها ترجع بصفة رئيسية للهجرة الريفية , أي الهجرة من الريف إلى المدينة⁽⁶⁾. فقد

(1) Encyclopédie universal, vol 8, 1e édition, Décembre 1970, p. 1892.

(2) جوكوف فيدورف, بناء المساكن في الاتحاد السوفيتي مؤسسة التقدم, موسكو, 1977, ص 11

(3) الكسنندر اندرييف, البناء السكاني, نوفو سبتي, موسكو, 1983, ص 14 .

(4) نفس المرجع السابق, ص 15.

(5) نفس المرجع السابق ص 17 .

(6) عرف جيلالي بن عمران الهجرة الريفية بانها, "التخلي التام عن كل نشاط زراعي فضلا عن هجرة العمال وبالتالي تغيير المحيط من محيط ريفي الى محيط حضري "

أشارت الإحصائيات الواردة في تقرير الملتقى الخاص بالهندسة المعمارية و العمران المنعقد أواخر شهر ديسمبر سنة 2000 بمدينة بوردو الفرنسية أن 10% من مجموع سكان العالم كانوا يقطنون المدن في بداية القرن الفارط بينما بلغت هذه النسبة 50% من السكان سنة 2000, و من المتوقع حسب ذات الإحصاء أن تبلغ النسبة سنة 2020 زيادة قدرها 25% ,أي ما يقارب 75% من مجموع سكان العالم كله سيقطنون المدن سنة 2025 . وطبعا يوجد هناك اختلاف نسبي بالنسبة لهذا النزوح بسبب اختلاف درجات التنمية و التطور فيها كظاهرة التصنيع و تطور الصناعة و الخدمات و مكنته الزراعة و هجرة سكان الريف بسبب الحروب مع الدول الأجنبية أو الأهلية⁽¹⁾.

و البلدان النامية عانت بدورها مشاكل سكنية حادة و لم تزل تعاني من ذلك, و الأسباب المشتركة لهذه المشاكل تعود بالدرجة الأولى إلى تزايد عدد السكان الذي يفوق الزيادة في الإنتاج , و نتيجة لهذا التزايد تلعب الهجرة الداخلية دورا بارزا في تكوين مجتمعات الدول النامية , على اعتبار أنها تتركز في عدد محدود من المدن الكبرى الأمر الذي يترك أثره السلبي على التوزيع الجغرافي للسكان و الخدمات , و القوى العاملة⁽²⁾. إضافة إلى أسباب أخرى منها :

- تضال رؤوس الأموال و التخلف في طريق الإنتاج اللذين أديا إلى إجبار الدولة النامية على الاقتراض من الدول المتقدمة و بفوائد مرتفعة أحيانا⁽³⁾, الأمر الذي جعلها ترضخ تحت وطأة الديون التي أعجزتها عن مواجهة الوضع المقلق لمختلف الأزمات الاقتصادية و الاجتماعية و التي منها الأزمة السكنية .

- غياب المكنته في قطاع البناء , و عدم استعمال وتطوير التقنيات المحلية في صناعة البناء .

- كما تعود كذلك ولو بدرجة اقل إلى الحوادث الطبيعية التي تضرب باستمرار مناطق شاسعة من هذه البلدان خاصة تلك الواقعة على خط الاستواء و المحيطة به في إفريقيا و آسيا و أمريكا اللاتينية و الكاريبي , كالهزات الأرضية, و ثورات البراكين , و الجفاف و العواصف و خاصة الأعاصير التي تؤدي إلى تدمير الاقتصاد و منعه من النمو بالإضافة إلى إصابة مئات الآلاف من المساكن بأضرار جسيمة و تشريد ملايين البشر⁽⁴⁾.

(1) جيلالي بن عمران, مرجع سابق, ص 5

(2) L'auto- construction, Résultats des projets de recherche nerlands- sénégalais, Publication réalisée sous Les auspices du directeur générale de la coopération internationale du ministère des affaires étrangères.

(3) صلاح العبد, التوظيف و تنمية المجتمع بالوطن العربي, معهد البحوث و الدراسات العربية, بيروت , 1973, ص 22.

(4) أكثر عدد المتشردين الذين اصبحوا من دون ماوى من جراء الحوادث الطبيعية بين سنتي 1900 و 1976 بجوالي 230 مليون انسان وعدد السكان المتضررين بأكثر من 45 مليون مسكن ,انظر:

Nations Unis Commission des Établissements Humains, sixième session, Hilsnki, 06-25 Avril –Mai1983.,

و تشارك بلدان العالم العربي أو بالأحرى القسم الأكبر منها معظم الأسباب العامة لازمة السكنية في العالم النامي , كونها تشكل جزءا من هذا العالم , مع الإشارة إلى تضخم المشكلة في العالم العربي يرجع الأسباب التالية:
أولا : وضوح ظاهرة عدم توفر المسكن الحضري الملائم و ارتفاع قيمة بيعه أو إيجاره الشهري بنسبة للمتوسط العام لمداخيل الأسر, مما تسبب في شيوع ظاهري التكديس والتزاحم⁽¹⁾.

فظاهرة التكديس , تبدو في وجود أكثر من أسرة أو أسرتين أو ثلاث أو حتى أربعة في مسكن واحد معد لسكن أسرة واحدة , و يعطي السكان الحضري لجمهورية مصر العربية فكرة عن مدى خطورة هذه الظاهرة , فهناك أكثر من 137 ألف أسرة تتكدس في وحدات سكنية تضم الواحدة منها 4 أسر أو أكثر .

أما ظاهرة شغل الغرف في المسكن الواحد فهي بدورها كبيرة جدا , و هذا كله أدى إلى ظاهرة انتشار المناطق السكنية العشوائية مع ما يترتب عن ذلك من مشاكل اجتماعية⁽²⁾.

ثانيا : تضخيم المشكلة السكنية يعود إلى ارتفاع نسبة السكان بالنسبة إلى اتساع الرقعة العمرانية للحي او المدينة, مما يؤدي إلى تعرض المدن الكبرى للعديد من المشاكل العمرانية الخطيرة (مشكلة تصريف المياه عبر المجاري مشكلة المياه الصالحة للشرب... الخ .

المبحث الثاني: سياسات السكن في الجزائر

تعتبر قضية السكن مشكلة عالمية رغم ما نص عليه التصريح العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948 , فأهم ما جاء في هذا النص أن لكل شخص الحق في الحصول على مسكن مريح⁽³⁾.

المطلب الأول: سياسات السكن الاجتماعي

الفرع الأول : المناطق السكنية الحضرية الجديدة(Z.H.U.N):

في 1975 أصدرت الدولة نمط سكني جديد معروف بالمناطق السكنية الحضرية الجديدة Z.H.U.N بهدف التحكم في التوسع العمراني والتجمعات الحضرية وتوفير السكن لمواجهة عدد السكان المتزايد، ويظهر هذا النمط السكني(Z.H.U.N) جليا في المنشور الوزاري رقم 335 المؤرخ في 19 فيفري 1975 , والمتعلق بكل منطقة سكنية تتجاوز 1000مسكن، ويمكن أن تنجز انطلاقا من حد أدنى وهو 400 مسكن .ومن بين أهداف

(1)توفيق حسين بويرة,المؤسسات الاسكانية في لبنان و دورها في حل مشكلة السكن, دار الخوري للطباعة, بيروت, 1991, ص 706

(2)توفيق حسين بويرة ,مرجع سابق ص 7 .

(3) Rachid Hamidou, Logement un défi.C.O-édition, 2ème semestre,1989,p.214.

إنشاء هذه المناطق السكنية، إدماج عمليات الإسكان داخل المجال الحضري الموجود، وتطوير إمكانيات المدن في استقبال السكان وتجنب إنشاء مدن مرقدية، «لقد تبين من خلال الأزمة السكنية التي كانت تعيشها الجزائر آنذاك، أن المناطق السكنية الحضرية الجديدة (Z.H.U.N)، هي الوسيلة الأفضل التي يمكنها أن تستجيب لهدف 10,000 مسكن سنويا⁽¹⁾». وواجهت الدولة في مرحلة السبعينات عراقيل فيما يخص التحكم في النمو الحضري الذي مس مدن الوطن على العموم، ومدينة الجزائر على الخصوص، لذلك قررت اتخاذ إجراءات متعلقة بالتهيئة والإسكان، منها «الحيازة على مسكن خاص» بإصدار قانون الإحتياطات العقارية البلدية الصادر في سنة 1974، القانون المتعلق برخص البناء الصادر سنة 1975، القانون المتعلق بالتعاونيات السكنية، الصادر في سنة 1976 كما أنه «وجه في سنة 1979 مرسوم خاص بالبلديات، الصغيرة والمتوسطة، منها، لتحقيق وعرض للبيع 200 قطعة أرض في السنة في كل بلدية، وبهذا أعطيت انطلاقة للبناء، وبدأت الدولة التخلي عن السكن، وهذا من خلال شعارها، السكن هو مسألة الكل»⁽²⁾، وبدأت الإصلاحات المتعلقة بقطاع السكن ابتداء من سنة 1989، حيث تم دمج المناهج التساهمية ضمن عمليات امتصاص السكن المؤقت (الهش).

الفرع الثاني: بناء وتمويل الدولة للسكن الاجتماعي

قامت اللجنة المركزية خلال دورتها في ديسمبر 1986 بإقامة قواعد اللعبة الجديدة" ستمول الدولة من هنا فصاعدا إلا بناء المساكن المسماة "اجتماعية" هذا يعني من الناحية المادية أن صيغة التمويل على المدى المؤقت قرض ممنوح على مدى 20 سنة مع قيمة فائدة تساوي 1% من طرف الخزينة العمومية لم تكن موجهة إلا لبرامج السكن المسماة اجتماعية "المحجوزة لطبقات السكان المحرومة".

وفي وسط البرنامج الخماسي (1987)، كانت النسبة القصوى المتمثلة في 70% من تغطية الخزينة العمومية متجاوزة: بينت التقديرات الرسمية مساهمة القطاع العام ب73% و 23% فقط من التمويل الصادر عن احتياطي العائلات، وبالتالي لم تمنع هذه النتيجة مسؤولي القطاع عن الحفاظ على فكرة التقلب الجذري للزعة المتعلقة بالبرنامج الخماسي الثالث: "ستكون تعبئة الاحتياطي المصدر الأساسي لتمويل السكن: ما بين 1990 و1995، ستكون النسب على التوالي 40% فيما يخص التمويل المباشر، و 60% فيما يخص التمويل عن طريق الاحتياطي".

(¹) Deluz-La Bruière Jöelle, Urbanisation en Algérie Blida processus et forme, OPU Alger, maison de l'orientméditerranéen France, 1982, p. 124.

(²) Rachid Sidi Boumedine, Taieb Messaoud, La Recherche Urbaine en Algérie, Un Etat de la Question, URBAMA URA N° 365, Université de Tours, Pratiques Urbaines, 14 Juillet 1996, PP 47-48.

كانت تواجه الدولة في الحقيقة صعوبات في تحقيق الأهداف التي حددتها، مثلا التقديرات المتعلقة بالميزانية لقطاع السكن المقامة سنة 1984 ب 7,3 مليار دينار التي تم تجاوزها في منتصف البرنامج دون الوصول إلى نصف الأهداف المادية المعلنة . وفي 1986 أنفقت الدولة 10,5 مليار دون الوصول إلى هدف بناء 110,000 مسكن مبرمج على المستوى الوطني.

"لادخار من الدولة نفقات خارقة كهذه، يجب العمل على تخفيض أسعار إنجاز المساكن من جهة، ومن جهة أخرى البحث عن موارد جديدة للتمويل دون ميزانية الدولة منها: موارد العائلات، المؤسسات العمومية للإنجاز، الجماعات المحلية، ومقرين آخرين محتملين سواء كانوا عموميين أم خواص، محليين أم وطنيين" .⁽¹⁾

الفرع الثالث : نموذجية وأصناف السكن الاجتماعي

خلال سنة 1987 تم تبني أنظمة وظيفية جديدة، وتمثل التجديد الرئيسي في خلق صنف جديد للمساكن المسمى "سكن ترقوي عمومي" بالإضافة إلى الصنف القديم "السكن الاجتماعي" الذي منحت له صفات تقنية جديدة.

وعلى مستوى النموذجية، أصبح صنف "السكن الاجتماعي" يتضمن نمط استرجع صفات متعلقة بمساحة الصنف "أ" التابع للنموذجية السابقة، بينما الصنف الجديد للسكن الترقوي العمومي تم تقسيمه إلى ثلاثة أنماط منها: الاقتصادي، المطابق للنمط ذو نفس التسمية ضمن صنف السكن الاجتماعي (المحسن، وأخيرا الراقي) . ومن خلال تحليل هذه المواصفات تم ملاحظة بصفة مباشرة نقاط تشابه واختلاف فيما يخص فكرة وأشكال هذين النموذجين المتمثلة في أن الصنف الاقتصادي كان يتلاءم مع النمط الوحيد للسكن الاجتماعي، أما الاختلافات المشهودة أكثر كانت متواجدة في بنى التقسيم (التوزيع) حسب أحجام المساكن، بينما في البرامج الاجتماعية ما بين 85 إلى 90% من السكنات كانت مشكلة من 3 غرف وغرفتين (3 غرف أساسا)، في البرامج الترقوية كانت تخص الأصناف هذه نسبة 65% من الحجم المخطط . كما تم كذلك تخفيض نسبة المساكن ذات غرفتين إلى 5% من المجموع، بينما تم تعزيز حصة F4 F5 إلى غاية 35% من المجموع، وقررت الوزارة في تلك الفترة أنه من الحكمة تطبيق مبدأ مساهمة المستفيد من مسكن اجتماعي في تكملة إنجاز مسكنه⁽²⁾ . بدت الاعتبارات الاقتصادية للأسعار متساوية والاعتبارات الاجتماعية التي احتجت باحترام المستعملين وخصوصيات المناطق المختلفة واحتياجات تشخيص المسكن³ .

(1) Madani Safar Zitoun, Op.cit.p.161.

(2) Madani Safar Zitoun, Op.cit p.178.

(3) Ibid., p.160.

وأكدت بقية الحجة المطورة من طرف النص العكس، أي الطابع المركزي: كان الهدف المحدد من طرف العملية واضح، وتمثل في الوصول إلى تخفيض أسعار إنجاز السكنات الاجتماعية إلى 15% حسب تقديرات الوزارة، وحددت التعليلة أيضا أن مستوى هذا الإسناد محدد كأدنى هدف يجب الوصول إليه⁽¹⁾.

المطلب الثاني: نظام العرض السكني العمومي

ابتداء من سنة 1990، عرف مذهب الدولة فيما يخص السكن الاجتماعي تغيير طفيف، وذلك مع إصدار قانون 90 - 25 المتضمن التوجيه العقاري الذي شكل النص التأسيسي للرجوع إلى النموذج الليبرالي، حيث فتح هذا القانون المجال لمجموعة من النصوص التشريعية التي أعادت تأسيس مجمل السياسة الحضرية الجزائرية، انطلاقا من وسائل التعمير، إلى غاية معايير البناء، مروراً بعملية إصلاح شاملة لنظام الإنتاج السكني.

وفيما يخص السكن الاجتماعي دائما، ظهرت أهم التجديدات بعد سنة 1994، ضمن عملية تطبيق برنامج الضبط البنائي، وإصلاحات السياسة الاجتماعية العامة للدولة، كما تم إعادة تشكيل سياسة السكن الاجتماعي بصفة شاملة، وبالمطابقة مع الجهاز الجديد للمساعدة الاجتماعية الموافق للمعايير العالمية للفعل الاجتماعي.

وكان الهدف من ذلك هو استقلالية هذا الأخير من الدائرة الاقتصادية. بينما مؤسسات الدولة التي كانت توزع مساعدات مختلفة من بينها المساعدة فيما يخص السكن، والتي كانت تعيد توزيع هذه الأخيرة حسب نظام "الخصص" خففت من هذا الجانب لفائدة مؤسسات جديدة وأجهزة خارجية².

الفرع الأول: المساعدات المباشرة المقدمة من طرف الدولة للحصول على الملكية

تم إنشاء الصندوق الوطني للسكن في 1991، المكلف بتسيير ابتداء من 1994 الصيغة الجديدة للمساعدة المباشرة المتعلقة بالسكن، والمسماة "المساعدة للحصول على الملكية"، وعلى مستوى منطقتي إعادة صياغة جهاز المساعدة الشاملة ومساعدة الطبقات المحرومة، المشكلة أساسا من "الشبكة الاجتماعية" والمسيرة من طرف وكالة التنمية الاجتماعية. وابتداء من 1996، شكلت هذه المساعدة المباشرة التي كانت قيمتها وصيغ المنح محددة قانونيا المحور الذي تم البناء عليه الجهاز الجديد لتمويل السكن الاجتماعي.

وكانت هناك كذلك صيغة السكن الاجتماعي الإيجاري "الذي كان يعيد إنتاج الصيغة القديمة الوحيدة للسكن الحضري المشترك العمومي الممول 100% من طرف الخزينة العمومية المخصصة للعائلات الحضرية المحرومة

(1) Ibid., p.179.

(2) Madani Safar Zitoun, L'ingénierie participative dans les programmes publics de logement social: contenu et limites de l'expérience algérienne, P.3.

والتي لم تتجاوز مداخلهم 1,5 من الراتب الوطني الأدنى المضمون، كما ظهرت صيغ جديدة المتضمنة حسب نسب متنوعة، مساهمة مباشرة من طرف الدولة من خلال هذه المساعدة للحصول على ملكية، ومساهمة العائلات المستفيدة من خلال إرادتهم الشخصية.

وكانت هناك مساعدة جديدة، ولا تعتبر إعارة (سلفة) بل هبة، بقيمة لا تتجاوز 500,000 دج موجهة للعائلات المؤهلة، والتي تتوفر فيها شروط محددة من طرف المرسوم 94-308 المؤرخ ب 04 أكتوبر 1994 المحددة لقواعد تدخل الصندوق الوطني التنفيذي للسكن المتعلقة بالتدعيم المالي للعائلات حسب مستوى دخلهم نسبة إلى الراتب الوطني الأدنى المضمون⁽¹⁾.

جدول رقم (1): شروط تأهيل العائلات للاستفادة من المساعدة للحصول على الملكية

الطبقة	طبقة المدخول	قيمة المساعدة للحصول على الملكية
I	2,5 مرات الإيجار الوطني الأدنى المضمون.	500,000 دج
II	2,5 إلى 4 مرات الإيجار الوطني الأدنى المضمون.	450,000 دج
III	من 4 إلى 5 مرات الإيجار الوطني الأدنى المضمون .	400,000 دج

أدمجت هذه المساعدة في تمويل الصيغ الثلاثة الجديدة للسكن الاجتماعي المساعد الذي تم تأسيسه:

- السكن الاجتماعي التكاملي،

- السكن المسمى ريفي،

- السكن المسمى التطويري المدمج في عمليات القضاء على السكن المؤقت.

وهذه المساعدة غير متواجدة في صيغة "الإيجار-بيع (أو برنامج ع.ع.د.ل) الموجه للطبقات المتوسطة والتي مستويات مداخيلهم منعتهم من الاستفادة من الصيغ الثلاثة الأولى، والتي أدمجت بالرغم من ذلك إعانات غير مباشرة، وفيما يخص السكن الاجتماعي الإيجاري الممول 100% من طرف الدولة الذي تابع الصيغة القديمة للسكن المقام والممول حسب إعانة مسابقة نهائية للخزينة العمومية.

إن المذهب الجديد لتحديد الطلب، الناتج عن الإصلاحات التي تم القيام بها بعد برنامج الضبط البنائي أدى إلى تقسيم العرض المتعلق بالسكن العمومي حسب قدرات تمويل العائلات أي حسب مداخيلهم. ومن هذا المنظور،

(¹) Madani Safar Zitoun, Op.cit. P.3.

فإن السكن الاجتماعي الإيجاري كان يتعلق بفئة السكان ذوي الدخل الضعيف (إلى غاية 2,5 الراتب الوطني الأدنى المضمون)، بينما صيغة السكن الاجتماعي التساهمي كانت متعلقة بالمداخيل ما بين 2,5 و 5 مرات الراتب الوطني الأدنى المضمون، وصيغة الإيجار - بيع كانت موجهة للطبقات المتوسطة (مداخيلهم تفوق 6 مرات الراتب الوطني الأدنى المضمون)، والصيغة "الترقوية" كانت تخص ذوي المداخيل المرتفعة. كل هذه الصيغ ما عدا هذه الأخيرة كانت تستفيد على مستويات مختلفة من إعانات أو مساعدات غير مباشرة، التي بينت الطريقة التي صاغت بها الدولة تدخلها بالنسبة لكل طبقة من المستفيدين⁽¹⁾.

الفرع الثاني: المساعدات غير المباشرة المتعلقة ببرامج السكن

تم منح خمسة نماذج مساعدة أساسية (بغض النظر عن المساعدة للحصول على ملكية، والمساعدات الضعيفة مثل تخفيف الضرائب المتعلقة بالبناء أو الترقية) لمساندة المستثمرين في السكن، وأكبر جزء كان موجه للبرامج العمومية: - تخفيف سعر الأرض: تخفيض بنسبة 80% على الأراضي العمومية التي تم بيعها بهدف مشاريع سكنات اجتماعية، والذي تم الموافقة عليها من طرف الدولة.

- إعانة فيما يخص الإنشاء، والتي تختلف حسب نوعية البرامج، بينما أسعار إنشاء برامج السكن الاجتماعي الترقوي تخضع لإعانة بنسبة 50%، مع سقف 50,000 دج لكل مسكن.

وفيما يخص القضاء على السكن المؤقت (الهش)، حددت الإعانة للمنشآت المتعلقة بهذا النوع من البرامج ب 75,000 دج لكل مسكن، أما بالنسبة للبرامج الإيجارية وإيجار-بيع، فإن الدولة تسدد كل نفقات الإنشاء، - الإعانة المتعلقة بالبناءات الإيجارية الاجتماعية، حيث وافقت على إعانة مباشرة تغطي مجمل نفقات البناء، - تتمثل الإعانة المتعلقة بصيغة الإيجار

- بيع للمستفيدين الذين لديهم الخيار في تسديد 75% من سعر المسكن على مدى 20 سنة بدون فوائد.

- يستفيد مجمل بناء السكنات من تخفيض بنسبة 7% عوض النسبة العادية المتمثلة في 14%⁽²⁾.

و يمثل لنا الجدول الموالي دراسة تم القيام بها لصالح البنك العالمي سنة 2003، والتي تبين انعكاس على الميدان سنة 2002، أثار استخدام هذه الإجراءات المشجعة على البناء، حيث استفادت صيغة الإيجار - بيع الموجهة للطبقات المتوسطة والتي مداخيلها تفوق 6 مرات الراتب الوطني الأدنى المضمون من دمج الإعانات غير المباشرة.

(1) Madani Safar Zitoun, Op.cit., p.4.

(2) Ibid, p.4.

جدول رقم (2): توزيع النفقات ما بين الدولة والمستفيدين

الصيغة	إنفاق الدولة (دج/سكن)	إنفاق الدولة	إنفاق العائلات
البيع بالإيجار	2,243,000	%69	%31
إيجاري اجتماعي	1,086,000	%100	%0
السكن الاجتماعي التساهمي	781,000	%44	%56
امتصاص السكن المؤقت	656,000	%75	%25

المصدر: الصندوق الوطني للسكن

ويبين هذا الجدول أن حصة التمويل المنصفة المتعلقة بالدولة حسب نمط الصيغة تداري اختلافات فيما يخص القيم التي تم إنفاقها من طرف الدولة حسب الوحدة السكنية. السلطات العمومية تنفق 4 مرات من المال من صيغة سكن إيجار- بيع مقارنة لوحدة السكن الترقوي المدرج ضمن عملية القضاء على السكن المؤقت (الهش).⁽¹⁾

المطلب الثالث : طور العرض العمومي

بين تحليل منح السكنات ذات المبادرة العمومية والخاصة خلال الفترة ما بين 1990-2007 ما يلي:

-وضع صيغة السكن الاجتماعي الترقوي سمح بمسح جزء من الطلب الاجتماعي الذي كان موجه سابقا للسكن الاجتماعي الإيجاري، لكن دون المساهمة في الرفع بصفة هامة للعرض الإجمالي العمومي، خاصة في نهاية الفترة.

-العلاقة المتبادلة المتواجدة بين العرض العمومي والتخفيض من جزء من البناء الذاتي المؤقت المدرج ضمن أصناف البناء الذاتي.

-الجزء الضعيف للعرض الإجمالي المتعلق بالسكن الترقوي الذي لا يستفيد من أية إعانة، والذي عرف انخفاض ابتداء من 1996

-الخاصية الهامشية لمنح السكنات المصنفة في الجانب الاجتماعي آخر التي تتضمن مختلف عمليات المسماة "الترقوية"، وأيضا برنامج القضاء على السكن المؤقت (الهش 1) الممولة من طرف البنك العالمي التي تم التخلي عن هذه الصيغة ابتداء من 2005 .

فيما يخص السكن الريفي، فإنه كان يخضع في الفترة ما بين 2003 و 2007 لمساعدة من نوع APP (المساعدة للحصول على الملكية) الموجهة لتحسين البنايات التي تم إنشاؤها من قبل، أو البنايات الجديدة. وفيما يخص برنامج القضاء على السكن المؤقت (الهش)، فتم تمويله من طرف البنك العالمي، وهو البرنامج الوحيد الذي تم

⁽¹⁾ Madani Safar Zitoun, Op.cit., p.5.

تطويره حسب مناهج تساهمية على النحو الإجمالي بآتم معنى الكلمة ، وتضمن هذا البرنامج 15000 مسكن على الإجمال الذي امتد على نحو 6 سنوات (1998 - 2003) (1).

المطلب الرابع: المشاريع التساهمية المتعلقة بالسكن

يندرج برنامجي امتصاص السكن المؤقت (الهش) وبرنامج رد الاعتبار التساهمي للمجمعات السكنية المسيرة من طرف الألمانية GTZ ضمن شعبة إدخال المناهج التساهمية.

-عملية امتصاص السكن المؤقت الهش (الممولة من طرف البنك العالمي):

حددت الدولة ضمن " وثيقة إطار السياسة العامة لإعادة تأسيس "المحددة لمبادئ عمل الدولة في برنامج امتصاص

السكن المؤقت الذي تم تبنيه من طرف السلطات العمومية سنة 1998 ، فالفقرة الأولى أنشأت مباشرة مبدأ

مساهمة السكان في المرتبة الثالثة من نظام المبادئ العامة الواجب تطبيقها بعد مبادئ إدماج عمليات امتصاص

السكن المؤقت في إطار استراتيجيات التهيئة، وضرورة عملية تشخيص موجهة أكثر للسكان المستفيدين.

ويقول النص بصفة واضحة في مادته الثالثة أنه يتعلق الأمر ب " : تطبيق وإقامة مبادئ وميكانيزمات مساهمة

السكان المعنيين بإنشاء مشاريع تحسين ظروف معيشتهم، إما ماليا(مساهمة وتغطية تكاليف) أو تحمل مباشرة

أعباء البناء المتعلقة ببعض مكونات مساكنهم (مباشرة أو عن طريق جمعيات ولجان أحياء (2).

تم إيقاف برنامج امتصاص السكن المؤقت الهش سنة 2003 بسبب " بطء في تحصيل المساهمة المالية للعائلات"،

كما تم غلق برنامج رد الاعتبار التساهمي للمجموعات السكنية للسكن الاجتماعي "سنة 2004 "

بسبب صعوبة استعماله" التي لم تتجاوز حد التجريب، ولم تصل إلى المستوى العملي المنتظر (3).

المبحث الثالث: أهداف سياسة السكن في الجزائر

لرصد أهداف سياسة السكن في الجزائر ، يتعين علينا الرجوع الى المواثيق الرسمية للدولة ، من أبرزها ميثاق

طرابلس قبيل الاستقلال ، و بشكل عملي اكثر مواثيق الجزائر المستقلة وفي مقدمتها ميثاق الجزائر 1964 الذي

أكد في الفصل الثالث المتعلق بمطامح الجماهير الشعبية تحت عنوان "الإسكان و إعادة البناء "، وعلى ضرورة العمل

لغرض تحقيق تطلعات الجماهير في العيش الكريم ، من اجل رفع الظلم والغبن الذي لازم حياة الجزائري طيلة الحقبة

الاستعمارية . لقد اقر هذا الميثاق على ضرورة انجاز أكثر من 65 ألف وحدة سكنية جديدة ، معترفا بضخامة

(1) Madani Safar Zitoun, Op.cit, p.6.

(2) Madani Safar Zitoun, Op.cit.,p.9.

(3) Ibid,p.11.

التحدي و أهمية المنتظر في هذا المجال , حيث أشار في الفقرة (ب) من هذا العنوان إلى استحالة تمكين كل العائلات من مساكن صالحة , لان مثل هذه المهمة تستنفذ الموارد الوطنية .

لقد أظهرت أعمال كثيرة صعوبة الظروف التي عاشتها الجزائر عقب الاستقلال و التي حالت دون تبلور واضح لسياسة وطنية في هذا القطاع , و بقيت الوضعية متصرفة بنوع من الركود و الانتظار.

- إلى أن دق ناقوس الخطر في منتصف السبعينات , لتأخذ هذه المسألة أهمية خاصة , حيث تبلورت الخطوط العريضة لسياسة الجزائر في هذا القطاع في أدبيات الميثاق الوطني لسنة 1976 , الذي حدد التناول الرسمي في هذا المجال , واضعا الأهداف الوطنية العاجلة منها و الإستراتيجية , مثل توفير مسكن محترم ومريح وفقا للحد الأدنى للسكن العصري , و هذا يعتبر عاملا أساسيا لتحسين المستوى المعيشي للجماهير⁽¹⁾ , مشيرا انه " و لتسوية أزمة السكن و تحقيق شروط حياة أفضل ستنجز بمجموعة أعمال في ميدان السكن والعمارة منها"⁽²⁾.

1- مواصلة و مضاعفة الجهود المختصة لانجاز القرى الاشتراكية للثورة الزراعية , حتى تسمح بتغطية الأرياف الجزائرية بشبكة حقيقية من هذه القرى , و بذلك فان الأكواخ التي كانت لمدة طويلة ترمز لفقر أريافنا تختفي إلى الأبد من وجه الجزائر .

2- إن انجاز مجموعات سكنية في نطاق المعامل المبنية حديثا , يساعد بدوره على التقليل من مصاعب السكن التي تواجهها المناطق الصناعية , و يمكن العمال من الإقامة على مقربة من مكان العمل.

3- علينا التوصل إلى تسوية نهائية لمشكلة السكن على مستوى كامل البلاد يتطلب ضبط برنامج مكثف لتجديد المساكن و انجاز بناءات جديدة .

4- إن مستوى الإنتاج المتوقع في نهاية العشرية الحالية فيما يتعلق بصناعة مواد البناء سوف يسمح للدولة بتنفيذ سياسة جريئة في ميدان السكن . على الدولة تطبيق مشروع واسع للبناء يصل في بداية عشرية 1980 إلى معدل انجاز 100 ألف مسكن في السنة . و سوف يتضاعف هذا المعدل سنويا بكيفية تضمن تتولى كل اسرة جزائرية خلال العشرية التالية, مسكنا محترما يتضمن العناصر الأساسية للراحة العصرية . و سوف تعبأ في نطاق هذا البرنامج وسائل معتبرة , مما سمح بالقضاء نهائيا على الأحياء القصديرية التي تشوه معالم أحياء مدننا .

(1) " من تصريحات الرئيس هواري بومدين " , مرجع سابق , ص 11.

(2) جبهة التحرير الوطني , الميثاق الوطني 1976 , ص 176 - 178 .

و زيادة على ذلك , فانه سوف يحقق نتيجة أخرى ليست بأقل نتائجه اعتبارا, وهي التي تمثل في إيجاد الآلاف من المناصب العمل تمتد على مدى فترة طويلة , فيتوفر بذلك تشغيل مضمون ودائم لجزء كبير من الأيدي العاملة الجزائرية .

5 - سوف تشجع الدولة من جهة أخرى كل مواطن يرغب في بناء سكنه الخاص . و بهذا الصدد , ستتخذ الدولة الإجراءات الملائمة كي يتمكن كل جزائري يرغب في بناء مسكنه من حيازة قطعة الأرض الضرورية في كل مضاربة , على قرض لتمويل أشغال البناء و تأمين المواد اللازمة لذلك .

6 - في نفس السياق , ستتخذ الدولة إجراءات تهدف إلى تمكين السكان بصفة عامة , والعمال بصفة خاصة , من امتلاك شقة ودفع ثمنها على شكل إيجار شهري , خاصة في إطار جمعيات ذات طابع تعاوني , أو توفر لهم مساكن بإيجار يتناسب مع مداخيلهم و لا يعجز مقدرتهم الشرائية .

و ينبغي التنصيص أخيرا على أن الدولة ستسهر على إدراج المباني الجديدة ضمن مجموعات تخطط وفقا لمفاهيم الاعمار الحديث , و تتلاءم مع متطلبات محيط قائم على الاهتمام بتحسين نواحي الحي .

7 - و بهذا الصدد , ستضطلع الدولة بعمليات تجديد واسعة بالنسبة للتجمعات السكنية بالمدن و الأرياف , لتسوية المشاكل المتولدة عن المساكن القديمة , و لإزالة القذارة التي توجد في الكثير من الأحياء .
8- إن التجهيزات الاجتماعية مثل : المراكز التجارية , و المنشآت الطبية و الصحية , و مركبات الرياضة والتسليية , و الفضاءات الخضراء , و تسيير وسائل النقل الجماعي , ستدمج في المجمعات المبنية حديثا , كما ستدخل إلى الأحياء الموجودة حاليا بمناسبة تجديدها .

المطلب الأول : صعوبات الاستثمار في ميدان السكن في الجزائر في مرحلة الإصلاحات

إن الاستثمار في ميدان السكن و تجهيزاته ليس بالعمل السهل , فهو يواجه عدة عراقيل , الأمر الذي دفع البنوك إلى صرف النظر عنه , و أهم هذه العراقيل تتمثل في (1):

1- عدم مرونة السوق العقاري التي هي غالبا ما تكون موضوع المضاربة و المزايدة , بالإضافة إلى فقدان التسهيلات في التمويل من طرف البنوك الفاعلة في الساحة المالية .

2- مشكل العقار : فهناك السؤال ما زال يطرح . من يسير العقار ؟ أين يمكن الحصول على المعلومات فيما يخص الأراضي المتوفرة ؟ و ما هي وسائل الدخول لذلك ؟ حسب دراسة أجريت من طرف البنك الدولي تعود المشكلة إلى نقص ملموس في التجهيز (الأراضي المهيأة لل عمران في غالب الأحيان) , و نقص في

1) Mohamed Boutaoutaoua, op.cit, p. 6.

الأراضي التي تحتوي على عقود ملكية, إلى جانب غياب مؤسسات تمويل متخصصة في التهيئة العمرانية, وفي نهاية سنة 1994⁽¹⁾

3 - قيمة الضريبة على القروض المصرفية : عادة ما تكون هذه القروض كثيرة , بحيث يتقلص الحماس لدى الباحث عن شراء مسكن من أن يطلب قرضا مصرفيا , ولهذا فان البنوك أمام طلب محدود جله من طلبات القروض السكنية.

4 - نقص المساكن المعروضة في السوق : هذا النقص عادة ما يعود إلى النقص في الأراضي المهيأة لل عمران , أو قدرة مؤسسات البناء , هذه العوامل و أخرى متعلقة بقدرات و خصوصيات البنوك المتواجدة على الساحة العمومية , فهي مع قلتها و إضافة لتميزها القطاعي الغير مهيأة في المجال العقاري , و لا تتوفر على آليات متخصصة في تقييم طلبات القروض العقارية مما حال دون رفع مستوى نشاطها في الميدان التمويل العقاري .

أما المؤسسات المصرفية الخاصة , فإنها ما زالت في طور النشأة و المتوقع في السوق المالية , و بالتالي هي تفضل المجالات التي تطمئن لفوائدها مثل التجارة الخارجية و التمويل السلع الاستهلاكية.

و لهذا فان مختلف البنوك الأولية , و حتى بعد إقرار الإصلاح المالي في منتصف التسعينات بقي دورها في تمويل المشاريع السكنية ضعيف جدا لا يتعدى 8% من الطالب المقدر سنويا . هذه المشاركة تعتبر ضعيفة جدا مقارنة بالإمكانات التي تتوفر عليها البنوك , و على الخصوص البنوك العمومية , إذ توجد حوالي 1300 وكالة مصرفية منتشرة عبر التراب الوطني و بإمكان الجهاز المصرفي أن يمول ما يعادل 60 وحدة سكنية . و على هذا يمكن القول أن هذه المؤسسات المصرفية بإمكانها أن تضمن فضاء استثماريا جديدا لها و تساهم في الترقية العقارية, خصوصا أن الكثير من هواجس المخاطرة قد زالت من الأسواق المالية بإنشاء شركة إعادة التمويل الرهني و هيئة ضمان القرض العقاري .

المطلب الثاني : البرامج السكني في ظل مرحلة (1995 – 2008)

بغية التكيف أكثر مع أنماط الطلب الاجتماعي على السكن , و لمحاولة إيجاد صيغ تمويلية ترفع عن ميزانية الدولة شيئا من العبء , ثم تبني صيغ سكنية حضرية جديدة بداية من سنة 1995 أولاها صيغة المساكن التطورية التي عرفت فيما بعد تسميات أخرى⁽¹⁾.

(1) عبد القادر بلطاس , ص 65

1- برنامج المساكن التطورية (التساهمية أو المدعومة):

عرف هذا النمط إليها المن المساكن ابتداء من سنة 1995 , و هذا بناء على المرسوم التنفيذي رقم 94 / 308 . في هذه الصيغة تقدم الدولة إعانة مالية بدون تعويض المواطنين الذين يسعون لانجاز مساكن لهم , و تتم العملية من طرف الصندوق الوطني للسكن (CNL) .

و قد عرف هذا النمط بالمسكن التطوري , لان الدولة تقدمه لفائدة العائلات التي لها الحق في الحصول عليها , و هي عائلات ذات دخل متوسط إما قيمة الإعانة فهي على حسب دخل المستفيد , و ذلك كما أشار إليها التنفيذي المرسوم السابق الذكر .

جدول رقم (3): الصيغة الجديدة لإعانات الصندوق الوطني للسكن

الفتحة	الدخل	مميزات القيمة
1	الدخل ≥ 2 مرة الحد الأدنى للأجور	-إعانة مالية -طول مدة القرض -إعفاء من دفع معدل الفائدة
2	2 مرة الحد الأدنى للأجور \geq الدخل > 3 مرة الحد الأدنى للأجور	- إعانة مالية - طول مدة القرض
3	3 مرة الحد الأدنى للأجور \geq الدخل $>$ مرة الحد الأدنى للأجور	- إعانة مالية
4	الدخل ≥ 4 مرات الحد الأدنى للأجور	- إعانة مالية

المصدر: الصندوق الوطني للسكن

تقوم الدولة في هذه الصيغة بانجاز جزء من المبنى حسب قيمة الإعانة , و يقوم المستفيد بإتمام انجاز مسكنه . غير انه لوحظ إن الصيغة لم تلق الراجح المتوقع إلا في بعض الولايات . فبسبب ضعف القدرة الشرائية للمستفيد , لم يتمكن الكثير من المستفيدين من إتمام انجاز مساكنهم , و بعض المساكن الأخرى أصبحت تشبه البيوت القصدية بسبب عدم القدرة على إتمامها , و هكذا عرفت هذه الصيغة الجديدة فشلا في بداية الأمر⁽²⁾ .

(1) المرسوم التنفيذي رقم 94 / 308 المؤرخ في 04 نوفمبر 1994 المتعلق بشروط تدخل الصندوق الوطني للسكن لتقديم الاعانة المالية لفائدة العائلات من اجل الحصول على ملكية مسكن .

(2) المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ,الظرف الاقتصادي والاجتماعي السادسي الثاني من سنة 1996 , المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي , الجزائر , 1996 , ص 53 .

و بداية من سنة 1997 , و بفضل صدور التعليمات الوزارية رقم 04/08 سنة 1997 , أخذت هذه الصيغة بعدا جديدا بعد إعادة تحديد حجم الإعانة , و كذا مقدار مساهمة الشخص في تمويل إنجاز مسكنه . ولتوخي الوقوع في الممارسات البيروقراطية و التصرفات الشاذة , و حرصا على النزاهة و الدقة , شكلت لجان التحقيق حول وضعية كل مستفيد من إعانة.

أ - المسكن التطوري الجماعي أو الخاص :

أوكلت مهمة إنجاز برامج المساكن التطورية الجماعية إلى مرقى عقاري عمومي أو خاص , حيث يتكفل هذا الأخير بإنجاز هذه المساكن , و ذلك بعد تحديد المساحة المخصصة لذلك . كما يقوم بالإجراءات (كتحديد قائمة للأشخاص الطالبين لهذا النوع من المساكن, و كذا القيام بالإجراءات اللازمة مع الصندوق الوطني للسكن و اتفاهه مع المستفيد على كيفية إتمام الجزء المتبقي عليه إنجازه)⁽¹⁾.

ب - المسكن التطوري الفردي :

يقوم بإنجاز المساكن الفردية التطورية لأشخاص يملكون قطعة ارض صالحة لإنجاز مسكن , و تسمح مواردهم المالية بإتمام إنجاز المسكن بعد تحصيلهم على إعانة مالية من قبل الصندوق الوطني للسكن و ذلك على حسب مستوى دخله .

إلا أن التدهور المستمر في قدرات المواطنين الشرائية , و ارتفاع تكلفة البناء , جعل مقدار المعونة المقدمة من طرف الصندوق الوطني للسكن غير كاف , الأمر الذي تم تداركه من خلال التعليمات الوزارية الصادرة في 15 مارس سنة 1998⁽²⁾ التي تضمنت إعادة تقسيم الفئات المستفيدة إلى ثلاث فئات المستفيدة إلى ثلاث فئات فقط: تستفيد الأولى من 350 ألف دج , و الثانية 300 ألف دج و الثالثة من 250 ألف دج .

بهذا الدعم الجديد للمسكن التطوري , الذي جعل مشاركة المستفيد في إنجاز مسكنه تشكل مساهمة بسيطة فقط (50 % تمويل من الميزانية , و 40 % تمويل بنكي , و 10 % فقط مساهمة من المستفيد) . من هذا أصبحت هذه الصيغة السكنية , تسمى ببرامج المسكن التساهمي أو المدعوم . وقد وصلت نسبة هذه البرامج في نهاية 1998 إلى 38 % من مجموع المساكن المسلمة⁽³⁾.

(1)وزارة السكن , مجموعة النصوص التشريعية و التعليمية , الجزائر , 1999 .

(2)تعليمات الوزارية الصادرة في 15 مارس 1998 المتعلقة بتعديل المرسوم التنفيذي رقم 308/94 الصادر في 1994.

(3)المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي , تقرير حول الظروف الاقتصادي و الاجتماعي الجزائر في السادس الثاني 1999 , مرجع سابق ص 55

وفي نهاية سنة 2000 كانت فيها مراجعة ثانية لحجم الإعانة المقدمة من طرف الصندوق الوطني للسكن و ذلك بموجب التعليمات الوزارية الصادرة في 15 نوفمبر 2000 , حيث أصبح الإعانة كمايلي :

الجدول رقم (4) : حجم إعانة الصندوق الوطني للسكن في إطار المسكن التساهمي بعد تعديله سنة

2000

الفئة	الدخل	حجم الإعانة (ألف دينار)
1	الدخل ≥ 2.5 مرة الحد الأدنى للأجور .	500
2	2.5 مرة الأدنى للأجور \geq الدخل > 4 مرات الحد الأدنى للأجور .	450
3	4 مرات الحد الأدنى للأجور \geq الدخل > 5 مرات الحد الأدنى للأجور	400

المصدر : نفس المصدر السابق.

هذا التعديل عكس سعي الدولة اللامستمر من اجل التجاوب مع الارتفاعات الحاصلة في مواد البناء , وكلفة انجازه , و مراعاة القدرة الشرائية للمواطن المستفيد التي ما فتئت في التراجع , كما تم تحديد سقف أعلى لتكلفة المسكن التساهمي , و الذي لا يجب أن يتعدى في كل الأحوال 20 مليون دينار جزائري للمسكن مهما كان عدد غرفه⁽¹⁾.

2- برنامج مساكن البيع عن طريق الإيجار:

ظهرت صيغة بيع المساكن عن طريق الإيجار بموجب المرسوم رقم 105/01 المؤرخ في 23 افريل 2001 , هذه الصيغة تترجم استمرار حرص الدولة على إشراك المواطن في بناء مسكنه , و أيضا عدم تفردا في عملية تمويل انجاز المشاريع السكنية .

أسندت مهمة الإشراف و تسيير هذه العملية للوكالة الوطنية لتحسين و تطوير السكن (AADL) . هذه الصيغة من البرامج موجهة لكل شخص تتوفر فيه الشروط التالية⁽²⁾:

- لا يملك أي ملكية سكن , و ليس في طور الحصول على ملكية سكن أو قطعة ارض.
- أن لا يكون قد تحصل على مساعدة مالية من طرف الدولة من اجل بناء أو شراء مسكن .

(1) حسب عبد اللطيف بن اشنهو فان تكلفة السكن ارتفعت الى 28 مليون دينار , انظر : عبداللطيف بن اشنهو , مرجع سابق .ص 24

(2) وزارة السكن و العمران, مجموعة نصوص تشريعية و تنظيمية, 2003 .

- أن يكون دخل المستفيد يتراوح ما بين 15 ألف و 40 ألف دج شهريا , أي لا يتجاوز 5 مرات الحد الأدنى للأجور .
- ألا يتعدى سن المستفيد 65 سنة , و ذلك انطلاقا من تاريخ دفع أول دفعة مالية للحيازة على مسكن صيغة البيع عن طريق الإيجار.
- و تحتفظ هذه الصيغة التي عرفت باسم " صيغة الآمال " بعدد من المميزات أهمها :
- مدة انجاز المساكن قصيرة (بين 18 و 24 شهر) .
- نوعية راقية من المساكن الجماعية .
- كل برنامج سكن بيع عن طريق الإيجار يتكون في 50% منه من مساكن ثلاث غرف , و 50% الباقية من مساكن أربع غرف.
- لا تتجاوز تكلفة المساكن من نوع ثلاث غرف 140 مليون دج , و 170 مليون دج بالنسبة لمساكن أربع غرف حيث حددت كلفة المتر المربع الواحد ب 20 ألف دج⁽¹⁾.

3- البرامج الريفية :

- بداية من سنة 2001 , و في إطار برنامج التنمية الريفية , و لتدعيم و إتمام المخطط الوطني للتنمية الفلاحية قامت الدولة و عبر تعليمية وزارية بتقديم الكيفية التي يتم بها انجاز المساكن الريفية حيث جاء في هذه التعليمات ما يلي :
- يجب على الدولة في إطار برنامج تنمية الريف الجزائري أن تقوم بتحقيق الأهداف التالية :
 - إعادة تنمية الفضاءات الفلاحية و الريفية.
 - تثبيت سكان الريف.
 - عودة السكان الذين فرو من المجتمعات المعزولة أو المتضررة من جراء الظروف الأمنية .
 - إن تحقيق هذه الأهداف يتطلب انجاز مخطط عملي متعدد القطاعات يرمي إلى تحسين الظروف المعيشية لسكان الريف .
 - و تقرر على المستوى المالي و بغية ضبط شروط استقرار سكان الريف , و ضمان ديمومة النشاطات الفلاحية و الغابية و الرعوية إسناد مهمة الدعم إلى الصندوق الوطني للسكن بعدما كانت تدعم مباشرة من الخزينة العمومية ,

(1)وزارة السكن و العمران , مجموعة نصوص تشريعية و تنظيمية , 2003 .

و تقرر أيضا و طبقا للنصوص التنظيمية منح إعانة مالية للمسكن الريفي محددة كمايلي⁽¹⁾:

- من 400 ألف دج إلى 500 ألف دج حسب الدخل لبناء مسكن جديد .

- 250 ألف دج لتهيئة أو توسيع مسكن موجود .

- توزيع الإعانات المقررة في إطار هذا البرنامج حسب كل ولاية بموجب مقرر مشترك بين وزير السكن و العمران و وزير الداخلية و الجماعات المحلية و وزير الفلاحة و التنمية الريفية .

- يستفيد من الدعم المالي الخاص بالبناء الذاتي الريفي الأشخاص الطبيعيون الذين ينخرطون في مختلف برامج المخطط الوطني للتنمية الريفية أو الذين يمارسون نشاطا في الوسط الريفي .

المبحث الرابع: تنظيم العقار و العقار السكني في الجزائر و نتائجه

المطلب الأول: تنظيم العقار و العقار السكني في الجزائر

يعاني الوضع العقاري من حالة توتر بسبب نقص الأراضي و نقص الترتيب بالنسبة لأنظمة العقار و العقار السكني.

و منذ بداية الثمانينات كان تطور و تقسيم قطع الأراضي على مستوى كبير يهدف إلى تجنيد قدرات الانجاز للمواطنين عن طريق البناء الذاتي , انطلاقا من تقليص مجهود الدولة في الحد من العجز في السكن. إلا إن الأسعار الرمزية للتنازل على الأراضي , و نسبة فوائد القروض الجد المنخفضة , و كذلك دعم أسعار مواد البناء , كل ذلك أدى إلى انحراف عن الهدف المرجو تحقيقه , بسبب الاستهلاك المفرط للأراضي , حيث قدرت المساحات المتوسطة للأراضي المبنية بما يقارب 200 م², ما أدى إلى ظهور سوق غير رسمية للأراضي ناتجة هي الأخرى عن احتكار العقار الممنوح للبلديات , يضاف إلى كل ذلك الإيراد العقاري المحول إلى عدد قليل من المستفيدين "المفضلين"⁽²⁾. و قد وضع قانون التوجيه العقاري الصادر سنة 1990 حدا لهذا الاحتكار , و فتح الطريق إلى تكوين سوق عقاري , وهذا بتحرير الصفقات العقارية , كما أكمل ذلك بالقانون المتعلق بنزع الملكية الذي أصبح طريقة استثنائية للحصول على الملكية , و الذي حد من الدور المهين للدولة في التسيير العقاري , كما أعطى ضمانات أكثر لتأسيس السوق العقاري .

(1) نفس المرجع السابق

(2) المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي , المدينة او المصير الحضري للبلاد , ص 60

هذه الأحكام غيرت من المفهوم السياسي للنظام العقاري ، بما يتماشى و الرغبة المعبر عنها من خلال جملة من الاحتياطات استحدثت في هذا المجال لميلاد سوق عقاري حر يساهم في إبعاد شبح المضاربة عن الملكية العقارية التي تسبب فيها الأمر الصادر سنة 1974 المانح للبلديات حق احتكار الصفقات العقارية الحضرية⁽¹⁾.

المطلب الثاني : نتائج عمليات تنظيم العقار في الجزائر

لقد ظهرت و بسرعة عدة نتائج ايجابية لهذا الإصلاح يمكن ذكر بعضها في التالي⁽²⁾:

- ظهور ارتفاع كبير في عدد الصفقات العقارية المبرمة مع الغير حول الملكية و الموثقة رسميا .
- لم يكن للأسعار المحددة إداريا أي معنى اقتصادي ، بل ترك المجال إلى أسعار تعكس القيمة الحضرية .
- تسوية حالة المنازعات للعديد من الأراضي عادة تطبيق أحكام توزيع الأرض بدون تسجيل أو إشهار عقاري،

هذه الحالة و نتائج ايجابية أخرى متعلقة بالتهيئة العقارية يوضحها الجدول التالي :

جدول رقم (5): التعمير و التهيئة العقارية لسنتي 1993 و 1994

عملية التغيير	1993	1994	نسبة النمو
رخصة البناء المصدرة	36644	45773	+24.49%
رخصة الإنشاء	604	1150	+90.40%
تسوية عقد الملكية	101798	110786	+38.8%
تهيئة الأراضي			
تهيئة قطعة ارض للبناء منها :	256256	462445	+80.46%
قيد الدراسة	126118	123094	-2.40%
انتهاء الدراسة	72479	137621	+89.88%
قيد التهيئة	44769	160545	+258.61%
انتهاء التهيئة	11092	41185	+271.30%
تهيئة المساكن منها :	63956	203575	+218.30%
قيد الدراسة	28820	50023	+73.57%
انتهاء الدراسة	10836	54075	+499.03%
قيد التهيئة	8499	81306	+856.56%
انتهاء التهيئة	15811	18171	+14.93%

المصدر :وزارة السكن والعمران, 1994.

(1) Centre National d'étude et de recherche, Intégrées du bâtiment, El Oumrane El Magharibi, Revue d'architecture et de construction, Alger, N° 2, 1993, p. 7

(2) Centre National d'étude et de recherche, Intégrées du bâtiment, El Oumrane El Magharibi, Revue d'architecture et de construction, Alger, N° 2, 1993, p. 8

يلاحظ من الجدول أعلاه ما يلي :

- وجود تطور ملحوظ في عدد رخص البناء المصدرة , مع ذلك لا يمكن التفاؤل كثيرا بهذا المجال , فالظواهر السلبية التي تحيط بكل المدن الجزائرية تقريبا , من أحياء قصديرية , و ازدياد المساكن المؤقتة (أكثر من 20% من المساكن المبنية بعد الاستقلال ذات شكل مؤقت) , تجعل المهام المنتظر في هذا المجال كبيرة جدا .
- ارتفاع نسبة تسوية عقود الملكية , و هذا من شأنه تسهيل عمليات أخرى ذات صلة بالنشاطات العقارية .
- استمرار أزمة العقار المهيأ للبناء .
- تحسن هام فيما يخص تهيئة المسكن في مراحله الأربعة الأساسية.

المطلب الثالث: أسس و أهداف الإستراتيجية الوطنية للسكن

الفرع الأول: أسس الإستراتيجية الوطنية للسكن

- هذه الأسس و إن أقرت الطابع الاجتماعي للسكن , من خلال مختلف الأدوار و الخدمات التي يمنحها , فإنها ركزت على ضرورة تحقق الكثير من المميزات الأخرى لمنتج السكن , لا سيما التجارية منها⁽¹⁾ :
- 1- اعتبار كل من الأرض , المسكن , الإيجار كمنتجات أو خدمات تجارية , يخضع عرضها إلى قواعد المتاجرة في سوق مفتوحة , و بطريقة مناسبة لكل المبادرات , و ذلك بتسييرهم وفق مبدأ الانتفاع الأمثل , من خلال تثمينهم على أساس سعر السوق . فالأوضاع المهيمنة كالاحتكار الفعلي و الممارسات المشوشة على السوق يجب مكافحتها بهدف إرساء قواعد منافسة عادلة.
 - 2- يجب أن تكون لهذه المنتجات أسعار محددة و بعيدة عن كل غموض أو فوضى , كما يجب أن يتم الإعلان عنها أيضا.

- 3- يكون دور الدولة في تدعيم ظهور سوق عقارية للبنائيات, ثم تنظيمها بأدوات لتتداخل في اللعبة التنافسية الحرة , لان الأمر يتعلق بالمرور من الدولة المالكة للعقار , المنجزة للبناء , المؤجرة و المسيرة , إلى الدولة المنظمة والمساهمة و المراقبة لحركية و انتظامية السوق العقارية الجديدة .

- 4- الأرض , المسكن و الإيجار, تعد أولا قضية من يتحصل على هذه الأموال و هذه الخدمة , ذلك انه من يتحصل على هذه الأموال عليه أن يقدم خدماته حسب المواصفات المطلوبة , ولينتظر عائدا حقيقيا لا إداري عاجز على استرجاع قيمة التراث العقاري , و على طالب السكن أن يبذل الجهد المالي اللازم لتلبية هذه الحاجة

(1) وزارة السكن و العمران, الإستراتيجية الوطنية للسكن 1996-2000 , وزارة السكن و العمران, الجزائر, 1995, ص 3

مع ما يتلاءم مع دخله ,وحسب قدرته الادخارية و التدينية , و كذا النوعية و تكلفة المنتج العقاري , أو حسب قدرته على الخدمة التي يطلبها .

و لكن إن كان هذا يستجيب بشكل مقبول لمقتضيات دخول هذا المجال و انسجامه مع آليات اقتصاد السوق , فانه من جانب آخر هو فرض أمر واقع على المواطنين ذوي الدخل الضعيف . فارتفاع أسعار المساكن مع تدني مداخيل الأسر , و تراجع القدرة الشرائية للأجراء أصبح مصدرا لتوسيع دائرة الإقصاء لأسر عديدة من شراء مساكنهم بعد أن كانت من المشرحة لذلك في ظل الأوضاع الاقتصادية السابقة .

الفرع الثاني: أهداف الإستراتيجية الوطنية للسكن

هناك هدفان رئيسيان تسعى الإستراتيجية الوطنية للسكن الوصول إليهما يتمثلان في⁽¹⁾ :

1- السعي لإخراج قطاع السكن من منطق التسيير الهجين , أين ترتبط وتختلط فيه الوظيفة الاقتصادية بالوظيفة الاجتماعية التي تقدمها الدولة حسب إمكانياتها لصالح الأسر الأكثر حرمانا ولتحقيق ذلك ترى الوزارة الوصية ضرورة توفر ما يلي⁽²⁾ :

- يجب العون الاقتصادي , سواء كان طالبا أو مرقيا للسكن , أن نجد كيفية التعبير الحر في ظروف تضمن المساواة في الحصول على السكن , على القرض , أو على الخدمات الإيجارية .

- إن المساهمة الإيجابية في تمويل المشروع و المطلوبة , تدفعه إلى اختيار , حسب إمكانيته , نوعية و تكلفة الأملاك أو الخدمات التي يترشح لاقتنائها , مما لا يجعل منه طالبا معونة من الدولة بل عوننا نشطا في السوق .

2- إن الهدف البعيد المدى يرمي إلى تصحيح العرض مع الطلب القادر على الدفع من خلال الادخار , القرض أو المساعدات التي ترضي الدولة بتقديمها للوصول إلى نظام اقتصادي ذاتي التنظيم.

بهذا فان الإستراتيجية فيما يخص إحكام العرض مع الطلب هي تهدف إلى خلق العرض و مساعدة الطالب الذي يتم مستقبلا من خلال الهيئات التابعة للدولة و في مقدماتها الصندوق الوطني للسكن..

الفرع الثالث: البرنامج الخماسي (2005-2009) و مشروع 1.4 مليون وحدة سكنية :

إن برنامج إنجاز 1.4 مليون وحدة سكنية الذي تضمنه مشروع السيد رئيس الجمهورية في إطار المخطط الخماسي 2005-2009 يشكل تحديا هاما الغرض منه التقليل من العجز الذي تشهده الحضيرة الوطنية للسكن.

(1)وزارة السكن و العمران , الاستراتيجية الوطنية للسكن , 1996-2000 , مرجع سابق , ص 5.

(2) نفس المرجع السابق , ص 6.

-تنفيذ البرنامج الخماسي(2005-2009):

يتم تنفيذ البرنامج الخماسي للسكن الذي يضم أكثر من 1.4 مليون وحدة سكنية (منها كل البرامج التكميلية) بلغت به إسهامات الدولة في قطاع السكن رقما قياسيا لم تشهده البلاد في تاريخها نظرا لحجمه و المدة التي حددت لانجازه⁽¹⁾.

- تمويل البرنامج: تقدر الميزانية الخاصة لهذا البرنامج بأكثر من 1000 مليار دينار (16مليار دولار) , نحو 50% من هذا المبلغ يوجه إلى تمويل المساعدات للحصول على الملكية في الوسط الحضري و الريفي. و تمثل المساعدات للسكن الريفي نحو 40% من البرنامج الجاري انجازه , بالإضافة إلى عمليات التهيئة الحضرية يكون الغلاف المالي الموجه لهذا البرنامج قد وصل الى قيمة 20 مليار دولار لتمويل مختلف العمليات المتعلقة بالسكن .

-صعوبات إتمام انجاز مساكن برنامج (2005-2009) و تكلفته:

على الصعيد التمويلي السلطات العمومية قدمت الضمانات فيما يتعلق بالجانب المالي للمشروع , فالانطلاقة المكثفة في انجاز مليون مسكن في غياب دراسات الجدوى قد يؤدي إلى بروز مشاكل ترتبط بتدهور نوعية البناءات و إطار الحياة .

و بالفعل , تشير المعطيات المتوفرة من الوزارة الوصية , أن أراضي البناء المتوفرة تقدر ب 94 ألف هكتار , تسمح بانطلاق انجاز أكثر من مليوني مسكن (2.82 مليون وحدة سكنية). لكن نوعية هذه الوفرة تختلف من ولاية إلى أخرى , فهناك نحو 40 ألف هكتار منها في مواقع إما انزلاق التربة, أو في مناطق معرضة للفيضانات أو في مواقع بالقرب من التصدعات الزلزالية , و بالتالي فهي غير صالحة للبناء , كما تم إحصاء ثمانية ولايات تعاني من عجز في أراضي البناء.

و بالنسبة لحاجيات البناء التي تحسب على أساس تسليمات سنوية تقدر ب 200 ألف مسكن , بينما تقدر الاحتياجات ب 3.5 مليون طن سنويا , طبقا للمعايير المضادة للزلازل, كما تقدر الحاجيات ب 700 ألف قنطار سنويا , على أساس استهلاك 4.5 طن عن كل مسكن يتم انجازه وفق المعايير المضادة للزلازل . من ناحية أخرى , شكل هذا البرنامج بالنسبة للمؤسسات الوطنية (20558 مؤسسة) , و التي توظف 486440 أجير , فرصة غير منتظرة لاكتساب المهارة و التأهيل اللازمين لتحليل مكانتها في السوق .

(1) مجلة السكن , تصدر عن الصندوق الوطني للسكن, الجزائر, العدد 2, 2008, ص 6.

الشكل 1: أهم إنجازات الفترة 1999 - 2008⁽¹⁾ :

أهم إنجازات الفترة 1999 - 2008				
توزيع 1688.168 وحدة			إنجاز 1688.168 وحدة	
448.872	29	الاجتماعي التجاري	31	523.385
220.560	14	الاجتماعي التساهمي	21.3	361.426
35681	2.3	البيع بالإيجار	4	67.474
475.582	31.2	السكن الريفي	35	598.287
345.150	22.8	سكنات أخرى	8.7	140.596
1520.845			المجموع	1688.168

الشكل 2 : السكنات المنجزة و الموزعة خلال الفترة 1999 - 2009⁽²⁾

توزيع 693.280 وحدة	←	2004 - 1999
وحدة منجزة 561.690		
توزيع 827.565 وحدة نهاية 2008 و بداية 2009	←	2009 - 2005
وحدة منجزة 1126.478		

(1) مجلة السكن ، رقم 03 مارس 2003، ص 33

(2) مجلة السكن ، رقم 03 مارس 2009، ص 33

خلاصة :

إن سياسة السكن جزء لا يتجزأ من السياسية الشاملة للتنمية ، وبالنسبة للجزائر ، فإن السبب الرئيسي لازمة السكن يرجع لعدم توفر معلومات دقيقة عن عدد المساكن الحالية، سواء من ناحية النوعية . فالتباينات الموجودة بين مختلف المصادر الإدارية تحرمنا من التعرف على حقيقة الوضع في الجزائر ، سواء بالنسبة إلى جميع المساكن الموجودة في الأرياف أو المدن.

وكما أن أسباب أزمة السكن في الجزائر لا تقتصر على الخلل بين الحاجيات الناتجة عن النمو الديمغرافي و حركات السكان من جهة و وفرة المساكن من جهة ثانية فحسب ، بل هي كذلك ضعف الدراسات المخصصة لازمة السكن في الجزائر بسبب سطحيته و إغفالها للجوانب السوسيو ثقافية من جهة ، و أنها لا تفسر مصدر الاختلال بالنسبة لقلة العرض ، يشير بعد ذلك إلى وجوب تحليل دقيق لهذا العرض ، خصوصا في جانبه التكنولوجي باعتباره مجموعة معطيات العديدة من العناصر هي : الآلات ، المعارف المهنية ، تنظيم العمل و الإنتاج المتعلق بالعرض.

المراجع

المراجع باللغة العربية

الكتب

- (1) اسماعيل ابراهيم الشيخ دره، اقتصاديات الاسكان
- (2) أمين السيد أحمد لطفي ، معايير أخلاقيات المحاسبين المهنيين
- (3) توفيق حسين بويرة,المؤسسات الاسكانية في لبنان و دورها في حل مشكلة السكن
- (4) توفيق مُجّد خيضر ، مبادئ في الصحة و السلامة العامة
- (5) ثروت عبد الحميد
- (6) جوكوف فيدورف, بناء المساكن في الاتحاد السوفيتي مؤسسة التقدم
- (7) حمد الله مُجّد حمد الله ، حماية المستهلك في مواجهة الشروط التعسفية في عقود الإستهلاك
- (8) السيد عبد العاطي السيد ، علم الاجتماع الحضري
- (9) عبد الفتاح الشهاوي
- (10) علي فيلاي ، الالتزامات (النظرية العامة للعقد)
- (11) فريدريك انجلز, أزمة السكن, ترجمة فؤاد ايوب رزق الله هيلان ،سورية بين التخلف والتنمية
- (12) الكسندر اندرييف, البناء السكاني
- (13) ماجد سلام فهمي, ادارة الازمات
- (14) مُجّد أبو زيد ، " حقوق و التزامات المستثمر إزاء الممول وفقاً لإتفاق التمويل العقاري
- (15) مُجّد حسنين الوجيز في نظرية الحق بوجه عام
- (16) مُجّد مُجّد أبو زيد ، "اتفاق التمويل العقاري كآلية جديدة لتنشيط سوق العقارات المبنية
- (17) مصطفى دالع . اثر الازمة الامريكية على الاقتصاد الجزائري
- (18) نبيل ابراهيم سعد ،النظرية العامة للالتزام للجزء الأول

المراجع باللغة الفرنسية

- 1) Abdeltif Benachenho, La question de logement à Alger
- 2) Chambert De Lowe, Des Hommes et des villes
- 3) Deluz-La Bruière Jöelle, Urbanisation en Algérie Blida processus et forme
- 4) M. Costelle, La question urbaine
- 5) Madani Safar Zitoun, L'ingénierie participative dans les programmes publics de logement social: contenu et limites de l'expérience algérienne
- 6) Mohamed Boutaoutaoua, op.cit
- 7) Petit Larousse illustré
- 8) Rachid Hamidou, Logement un défi.C.O-édition,
- 9) Rachid Sidi Boumedine, Taieb Messaoud, La Recherche Urbaine en Algérie
- 10) Sid Boubekour, L' habitat en Algérie: Stratégies d'acteurs et logiques industrielles

المجلات و الجرائد الرسمية

- جبهة التحرير الوطني , الميثاق الوطني 1976.
- الجريدة الرسمية من القانون المدني الجزائري.
- الجريدة الرسمية من قانون الاوقاف الجزائري.
- مجلة السكن , تصدر عن الصندوق الوطني للسكن, الجزائر, العدد 2. 2008.
- مجلة السكن , رقم 03 مارس 2003.
- مجلة السكن , رقم 03 مارس 2009.
- مُجَدُّ مُحَمَّدُ أَبُو زَيْدٍ ، " حقوق و التزامات المستثمر ازاء الممول وفقا لإتفاق التمويل " ، مجلة العلوم القانونية الإقتصادية ، العدد 02
- موالك بختة ، " الحماية الجنائية للمستهلك في التشريع الجزائري " ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية . و السياسية ، الجزء الموسوعة العربية الميسرة 37
- موقع الأكاديمية العربية تناقش مشاكل الاسكان و معوقات التمويل العقاري في الوطن العربي ، القاهرة 2006-02-19
- وزارة السكن و العمران, الإستراتيجية الوطنية للسكن 1996-2000 , وزارة السكن و العمران, الجزائر 1995.

المذكرات

- سهام وناسي ،النمو الحضري ومشكلة السكن و الاسكان- دراسة ميدانية بمدينة باتنة حي 1020 مسكن - ، رسالة ماجستير في علم الاجتماع الحضري،جامعة باتنة ، الجزائر ، 2008 -2009 .
- العيد حداد ، الحماية القانونية للمستهلك في ظل اقتصاد السوق ، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق ، بن عكنون جامعة الجزائر ، 2002

فهرس الجداول و الاشكال

الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
51	شروط تأهيل العائلات للاستفادة من المساعدة للحصول على الملكية	01
53	توزيع النفقات ما بين الدولة والمستفيدين	02
58	الصيغة الجديدة لاعانات الصندوق الوطني للسكن	03
60	حجم اعانة الصندوق الوطني للسكن في اطار المسكن التساهمي بعد تعديله سنة 2000	04
63	التعمير و التهيئة العقارية لسنتي 1993 و 1994	05

الاشكال

الصفحة	عنوان الشكل	الرقم
67	أهم انجازات الفترة 1999 – 2008	01
67	السكنات المنجزة و الموزعة خلال الفترة 1999 – 2009	02

فهرس المحتويات

..... المقدمة العامة

الفصل الأول :

ماهية الملكية العقارية

5..... تمهيد

6..... المبحث الأول : مفهوم الملكية العقارية و انواعها

6..... المطلب الأول: تعريف العقار وعناصر الملكية العقارية

6..... الفرع الأول: تعريف العقار.....

6..... الفرع الثاني: عناصر الملكية العقارية لكية العقارية

8..... المطلب الثاني: أنواع الملكية العقارية

8..... الفرع الأول: عقارات بحسب الطبيعة.....

8..... الفرع الثاني: عقارات بحسب الموضوع.....

9..... الفرع الثالث: عقارات بحسب التخصيص.....

9..... المطلب الثالث: أصناف الملكية العقارية

10..... الفرع الأول : الأملاك الوطنية.....

11..... الفرع الثاني: الأملاك الخاصة.....

13..... الفرع الثالث: الأملاك الوقفية.....

14..... المبحث الثاني: طبيعة قطاع السكن

14..... المطلب الأول: مفهوم السكن.....

15..... المطلب الثاني: أهمية قطاع السكن.....

15..... الفرع الأول: الأهمية الاجتماعية للسكن.....

16..... الفرع الثاني : الأهمية الاقتصادية للسكن.....

المبحث الثالث: السياسة العقارية في الجزائر بعد الاستقلال.....	17
المطلب الأول: السياسة العقارية في ظل العهد الاشتراكي	17
المطلب الثاني: السياسة العقارية بعد صدور دستور 23 فيفري 1989	18
المبحث الرابع: التمويل العقاري في الجزائر.....	20
المطلب الأول: تعريف التمويل العقاري	20
الفرع الأول: تعريف التمويل العقاري	20
الفرع الثاني: أهمية التمويل العقاري	20
المطلب الثاني: خصائص التمويل العقاري و طبيعته	26
الفرع الأول: التمويل العقاري عقد مالي ومن العقود ذات التنفيذ المتتابع	26
الفرع الثاني: التمويل العقاري من عقود الإذعان و عقود الإستهلاك	28
خلاصة	38

الفصل الثاني

سياسة العقار السكني في الجزائر

تمهيد.....	40
المبحث الأول: ماهية أزمة السكن	41
المطلب الأول: تعريف الأزمة	41
المطلب الثاني: تاريخ أزمة السكن	
.....	43
المبحث الثاني: سياسات السكن في الجزائر.....	47
المطلب الأول: سياسات السكن الاجتماعي	47
الفرع الأول: المناطق السكنية الحضرية الجديدة (H.Z.U.N)	47

48.....	الفرع الثاني :بناء و تمويل الدولة للسكن الاجتماعي
49.....	الفرع الثالث نموذجية و اصناف السكن الاجتماعي
50.....	المطلب الثاني:نظام العرض السكني العمومي
50.....	الفرع الاول :المساعدات المباشرةالمقدمة من طرف الدلة للحصول على الملكية
52.....	الفرع الثاني :المساعدات غيرمباشرة المتعلقة ببرنامج السكن
53.....	المطلب الثالث :طور العرض العمومي
54	المطلب الرابع: المشاريع التساهمية المتعلقة بالسكن
54.....	المبحث الثالث:اهداف سياسة السكن في الجزائر
	المطلب الاول : صعوبات الاستثمار في ميدان السكن في الجزائر في مرحلة
56	الإصلاحات
62	المطلب الثاني: البرامج السكنية في ظل مرحلة (1995 – 2008)
62.....	المبحث الرابع : تنظيم العقار والعقار السكني في الجزائر و نتائجه
62.....	المطلب الاول : تنظيم العقار و العقار السكني في الجزائر
63	المطلب الثاني: نتائج عمليات تنظيم العقار في الجزائر
64.....	المطلب الثالث أسس و أهداف الإستراتيجية الوطنية للسكن
64.....	الفرع الأول: أسس الإستراتيجية الوطنية للسكن
65.....	الفرع الثاني:أهداف الإستراتيجية الوطنية للسكن
	الفرع الثالث :البرنامج الخماسي (2005-2009) و مشروع 1.4 مليون وحدة
65.....	سكنية
68.....	خلاصة
70.....	الخاتمة

كلمة شكر

الحمد لله على نعمه والشكر له على امانه على منحي من قدرة وصبر لانجاز هذا العمل .
أتقدم بجزيل الشكر إلى أستاذي الفاضل الدكتور ولد مُجَّد عيسى مُجَّد محمود , الذي منحني من وقته
الكثير و أفادني بملاحظاته و توجيهاته القيمة التي كان لها اثر في إثراء هذه الدراسة.
كما أتوجه بجزيل الشكر و عظيم الامتنان إلى اللجنة الموقرة بقبولها مناقشة هذه الرسالة.
و أخيرا اتوجه بعميق الشكر إلى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد في اعداد هذه الرسالة .
فجزا الله الجميع عني خير الجزاء.

الطالب

البشير حاج