

التشريع العمراني الجزائري بين صعوبات التطبيق وأفاق المواجهة التشريعية

المستقبلية

الأستاذ/ بن صغير عبد المؤمن
أستاذ مساعد "أ"، جامعة سيدي بلعباس

مقدمة:

- يعتبر العمران المرآة العاكسة لتحضر الدولة، إذ بموجبه يتبين مدى تطورها ومستوى الحضارة فيها وهو ما جاء على لسان العلامة ابن خلدون في مقولته الشهيرة في كتاب المقدمة، حينما وصف التعمير بأنه (أول صنائع حضارة العمران وأقدمها). وتلعب سياسة التخطيط العمراني دورا هاما وبارزا في مجال تحقيق ذلك التطور، والتحضر، لذلك تسهر جميع الدول سواء المتطورة أو المتخلفة من أجل وضع مقاييس تستجيب لها البنايات بغية إظهار الوجه الحسن لها ومتى كانت تلك السياسة دقيقة ومحكمة التنظيم¹، كان مستوى العمران فيها متطور، والعكس بالنسبة لحالة الدول المتخلفة أين يظهر الفوضى العمرانية والشتات لغياب تلك السياسة . وما لا شك فيه أنه لا يمكن لسياسة التخطيط العمراني أن تحقق أهدافها، ولا يمكن أن تكون أداة تغيير وتحسين وإصلاح البنية العمرانية سواء الحضرية أو الريفية، إلا إذا استند في ذلك على تشريعات وقوانين ملزمة وحاسمة تضعه موضع التنفيذ²، هو ما يشكل في الأخير البعد التشريعي أو القانوني لتلك السياسة، التي تعد جزء لا يتجزأ ولا غنى عنه في منظومة السياسة العمرانية داخل أية دولة.

- أسلوب التدخل الوقائي : ويتم ذلك التدخل قبل كل شيء بقطع و صد الأسباب التي أنتجت هذا النوع من البنايات ، وذلك عن طريق رقابة استعمال الأرض وإنتاج الصالح منها للتعمير ، وكذا تطهير سندات ملكيتها لتمكين من الأفراد من البناء، كما يتعين إتباع سياسة تتم بالخصوص بشريحة الفقراء ، وذوي الدخل المحدود عن طريق الاهتمام بتنمية إنتاج السكنات الاجتماعية ، ووضع معايير قانونية أكثر صرامة تحقق التوازن والعدل في الاستفادة من هذه السكنات وإقضاء عوامل الشعور بالتمهيش .

¹ أنظر لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري وإدارة عامة كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة باتنة، 2011-2012، ص 04.

² أنظر محمود حميدان قديد، التخطيط الحضري ودور التشريعات التخطيطية في النهوض بعملية التنمية العمرانية، إماراة دبي نموذجاً، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، قسم الاقتصاد، الأكاديمية العربية في الدانرك، 2010، ص 44.

- أسلوب التدخل العلاجي : وهو يهدف إلى التدخل لإيجاد حل للأوضاع القائمة من البنايات غير الشرعية إما بالهدم والإزالة ، وهو أقدم الحلول وأكثرها تطرفا¹، أو إدماج البناية غير الشرعية ضمن الإطار العمراني المنظم بأخف الأضرار، وفي إطار تحقيق ذلك بادرت الجزائر من خلال وزارة السكن والعمران إلى ضرورة اجتناب حل الهدم واعتراف بسلبية هذه الطريقة من خلال برنامج أعدته سنة 1998 سمي، بسياسة امتصاص السكنات الهشة، وأمام الفوضى العمرانية العارمة التي عصفت بالوجه العمراني خلال السنوات القليلة الماضية، بادرت الدولة الجزائرية إلى إصدار قانون تسوية البنايات غير الشرعية، وخاصة الفوضوية منها، وغير مطابقة للمواصفة الدولية بشأن معايير سياسة التخطيط العمراني، على غرار باقي قوانين وتشريعات البناء والتهيئة والتعمير منذ الاستقلال 1962 إلى غاية صدور هذا القانون الذي كان يهدف إلى تسوية كامل البنايات قبل 20-07-2013 ولكن على الرغم من استحداث هذا القانون، وانقضاء خمس سنوات من إصداره، لم يحقق الأهداف المسطرة والمرجوة منه .

وعلى ضوء ما سبق ذكره، يمكن طرح الإشكالية الرئيسية لهذه الورقة البحثية على النحو التالي :

إلى أي حد نجحت الجزائر في وضع حد لمشكلة البنايات غير الشرعية في الجزائر؟ وما هو الوضع القانوني للبنايات غير الشرعية في الجزائر؟

تندرج ضمن هذه الإشكالية الرئيسية، التساؤلات الفرعية التالية:

- ما هي أهم التشريعات التي نظمت قطاع البناء والتعمير في الجزائر؟ ما هي الأدوات القانونية لتسوية البنايات غير الشرعية بموجب تلك التشريعات؟ ما هي أسباب فشل وقصور وعدم فعالية قوانين البناء والتعمير عن تسوية البنايات غير الشرعية في الجزائر؟ وما هي أهم الصعوبات والعراقيل التي حالت دون تحقيق ذلك؟

ما هي الآليات القانونية الجديدة والفعالة التي استحدثتها للقضاء على هذا المشكل، أو يمكن استحداثها مستقبلا للتنبؤ بحلول واقعية ملموسة لمشكل البنايات غير الشرعية؟ وما هي رؤيتها المستقبلية إزاء ذلك؟

المحور الأول: الإطار المفاهيمي للبنايات غير الشرعية في الجزائر

تندرج سياسة التخطيط العمراني² لأية دولة إلى الصورة الحقيقية للتعمير التي تتناسب وتلك السياسة والذي يعني بالتعمير الحقيقي كل عملية إعداد التراب، وتهيئة المجال بشكل دقيق تشمل مختلف متطلبات السكان وحاجياتهم على صعيد إعداد البنايات

¹ لقد أنبذت غالبية الدول العالم الثالث بسلبية حل الهدم، وهو ما جعلها تفكر قدر الإمكان باستبدالها بأسلوب من أساليب الإدماج ضمن المحيط العمراني والاجتماعي، عن طريق ترقية البنايات غير الشرعية التي تقبل تسوية وضعيتها. أنظر عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثالث، 2005، ص 10.

² Jacqueline Morand-Deville ; « Droit de l'urbanisme », 2^e édition , Dalloz, 1994, p 128. et Henri Jacquot, francois priet « ,Droit de l urbanisme, » 3eme Edition 1998, Dalloz

السكنية، وكذلك فيما يتعلق بالمرافق الخدماتية والإدارية والرياضية والثقافية والمساحات الخضراء، وكل ما يتعلق بالبنائات التحتية الحيوية من طرق وشبكات التطهير وربط كهربائي ومائي وشبكة للنقل الحضري .

ويترتب على عدم إتباع سياسة عمرانية مدروسة ودقيقة في مجال التخطيط العمراني إلى الإخلال بمنظومة البناء والتهيئة والتعمير الذي أدى إلى خلق فوضى عمرانية تجلت في نهاية المطاف بتشكيل ظاهرة البنائات غير الشرعية، حيث يشكل البناء غير الشرعي مرضا عمرانياً 1 غلب على إقليم الجزائر وأثر على صحتها بفعل عدة مسببات (سيتم تبيانها وتفصيلها لاحقاً) .

01-تعريف البنائات غير الشرعية:

لقد عرف البناء غير الشرعي عدت تسميات، بحيث لم يستقر على مصطلح واحد، وذلك بسبب تعدد المفاهيم، وتبعاً لاختلاف لتخصص الدراسة التي ينظر إليها منه، لاسيما وأن قطاع التعمير والبناء من المجالات الحيوية التي تتقاطع فيها العديد من الدراسات العلمية سواء من الجانب الاجتماعي أو الاقتصادي أو التقني أو القانوني .

وقد أطلق البعض من الدارسين على البنائات غير الشرعية بتسمية البناء الهش أو القصديري الذي يترتب عن تجميعه وتكاثره أحياء القصدير، كما أطلق عليه البعض اسم البنائات غير الصحية بسبب افتقارها للمعايير الصحية، أما عند المخططين الجغرافيين فقد عرف باسم البنائات غير المخططة، أو أنه ذلك النسيج العمراني التلقائي وغير المنظم أو العشوائي الذي يفترق إلى أسلوب التخطيط العمراني، أو الأحياء الهامشية التي يصنفها علماء الاجتماع كذلك بسبب نشأتها على أطراف المدينة، أما من ناحية القانون فإن أفعال الأشخاص المكلفين والنتائج المترتبة عليها تنحصر ضمن أحد الوصفين 3: -الشرعية، والذي يطلق على الأفعال التي تحترم التزامات القانون بمعناه الواسع، وعلى العكس من ذلك تعتبر غير شرعية، تلك الأفعال التي تنتهكها وتخرقه، وحتماً نتيجتها ستتبع حكم تلك المقدمة .

ويمكن تعريف البنائات غير الشرعية بصفة عامة أنها تلك البنائات التي لا تتوافق وسياسة التخطيط العمراني للدولة، أو كل بناء تم تشييده بدون ترخيص سواء كان مملوكاً له أو غير مملوك له.

ولتحديد مفهوم البناءات غير الشرعية، لا بد من ضبط المصطلح، وذلك حسب الاستعمالات المختلفة التي ينطوي عليها مفهوم

البناءات غير الشرعية وهي على النحو الآتي 4:

-البناء الفوضوي: (La Construction Désorganisée)

يعتبر هذا المصطلح الأكثر شمولاً مبدئياً من مصطلح السكن القصديري، كما أنه يحمل في طياته مقارنة قانونية، أو الوضعية

القانونية لهذا السكن .

¹ أنظر ميلود خيزار، و نبي الرمل، البناء الفوضوي في الجزائر (من وجهة نظر -قانونية)، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، دفعة 2005-2006، ص 05-06.

³ أنظر زهرة أبرياش، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير، مذكرة ماجستير في الحقوق /فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2010-2011،

إن مصطلح البناء الفوضوي يرسم في الفكر تصورا أوليا بشأن هذا النوع من السكن، بحيث يتبادر للذهن مباشرة تصور في شكل عدة مباني تتناثر حول المناطق الحضرية دون انسجام يتماشى والمقاييس العمرانية التي تؤهلها لأن لتكوين مدينة أو قرية. أو يتبادر للذهن فيما بينها لا تحترم فيها الارتفاعات الخاصة بالطريق أو الاصطفاف في أشكال هندسية منسجمة تمكن من ربطها بشبكات الخدمة القاعدية من كهرباء، وماء وصرف صحي .

وفي كلتا الحالتين يكون التصور صحيح، لكنه قاصر عن تحديد الوضع القانوني للأراضي التي أنشأت عليها مثل هذه المساكن.

- البناء المحظور: (La Construction Illicite)

إن مفهوم الحظر يقتضي المشرع لتحديد المعايير القانونية المعتمدة لحظر البناء وبشكل معين، أو في مكان معين، بالإضافة إلى الشروط المطلوبة والإجراءات المتبعة والجهات المختصة بمتابعة عملية الحظر وكل هذه الأمور إيجابية 1 .

إلا أن كلمة محظور قد توحي بمنع البناء تماما، بينما الغرض من ذلك هو الوصول إلى تنظيم عملية البناء بالإضافة إلى أن الحظر يقترب من المفهوم الديني المتمثل في التحريم، ويبتعد بهذا عن المجال القانوني الصرف .: (La Construction Illégale) البناء غير القانوني :

يأخذ هذا المصطلح في الاعتبار القانون كميّار لتحديد طبيعة البناء، ويقصد بالقانون في هذا الإطار جملة القوانين المتصلة بالبناء والتعمير التي تفرض شروطا يجب مراعاتها أو الإجراءات يتحكم إتباعها، ويترتب عن عدم احترام شرط أو إجراء اعتبار البناء الذي تم مخالفته، بأنه بناء غير قانوني .

02- أشكال البناء غير القانونية:

رغم انتشار الكبير للبناء غير القانوني في عدة أماكن من الوطن، فإنه برده للمعيّار القانوني لا يمكن أن يخرج عن أحد الصورتين²، إما البناء بدون رخصة أو البناء بتجاوز حدود الرخصة. وبهذا تظهر الرخصة في مجال البناء كوسيلة فنية لتنظيم البناء، وكوثيقة تحدد مدى احترام البناء لمختلف الشروط والإجراءات القانونية كذلك .

إن رخصة البناء من الناحية القانونية لها دور وقائي ورقابي³ لفرض مقاييس التخطيط العمراني المعد حسب قواعد الأمن والصحة وسلامة الأشخاص وممتلكاتهم.

أ- البناء بدون رخصة: في مجال أفعال تشييد المباني، تتدخل بعض القوانين على وجه العموم وقوانين البناء والتعمير على وجه الخصوص، وتفرض على المخاطبين بها من الأشخاص المتدخلين في عملية التعمير تشييد البناء على ملكيتهم العقارية وعدم الاعتداء على

¹ أنظر ميلود خيزار، و نبي الرمل، المرجع السابق، ص 08.

² ليلي زروقي، الثقتيات العقارية (العقار الفلاحي)، ديوان الأشغال التزويية، الجزائر، 2001، ص 04.

³ أنظر ميلود خيزار، و نبي الرمل، المرجع السابق، ص 09.

الغير، كما تلزمهم بالقيود المفروضة في شكل قواعد قانونية من أجل تنظيم استعمال الأرض وطلب الإذن قبل مباشرة البناء، ويشكل الخروج عن هذه القواعد فعلا غير شرعي، ويترتب عليه النتيجة التي تلحق وصف الفعل هي البناء غير الشرعي (Construction illicite) الذي يتحدد بمفهوم البناء الذي ينتج عن خرق ضوابط التشييد المحددة في قانون التعمير الممثلة في ضابط الملكية العقارية (مبنية أو فضاء) واستعمالها في البناء طبقا لقواعد شغل الأراضي وضابط استيفاء رخصة البناء.

ب-البناء الذي تم تشييده في ظل تجاوز حدود الرخصة : تمنح رخصة البناء في إطار، ومخطط شغل (P.D.A.U) مراعاة أدوات التعمير، لاسيما المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير)، اللذان يضبطان حدود البناء حسب موقع كل قطعة أرضية بما ينسجم والمحيط العمراني، وكذا طبيعة الأرض الجيولوجية. وعلى هذا الأساس فإن رخصة البناء حسب المادة السادسة من قانون رقم 15-108 التي تنص على أنه: (يمنع القيام بتشيد أية بناية، مهما كانت طبيعتها، دون الحصول المسبق على رخصة البناء مسلمة من السلطة المختصة في الآجال المحددة مسبقا ... وتصبح رخصة البناء غير صالحة إذا لم يشرع في البناء في أجل سنة (01) ابتداء من تاريخ تسليمها).

ويمكن أن يتم تجاوز حدود الرخصة بأحد الشكلين هما:2:

أ-الشكل الأول: وهو أن يتجاوز الباني حدود الرخصة بتعليق البناء أو تغيير الواجهة أو التصميم عما هو وارد في مخطط البناء الذي قدمه في ملف الحصول على الرخصة.

ب-الشكل الثاني: وفيه ألا يحترم الباني الحدود والارتفاعات المحددة بمقتضى الرخصة، فيعتدي على ملك المجاور أو على ممر أو الطريق .

وعموما يمكن تحديد أهم أشكال المخالفات التنظيمية المتعلقة بالبناء التي تدخل في إطار الشكلين السابقين من أشكال البنائيات غير الشرعية على النحو التالي :

- الاعتداء على خطوط تنظيم الشوارع .
- تعدي مداخل المباني على الأرصفة .
- أن لا يلتزم البناء بالارتفاع القانوني وزيادة عدد الأدوار عن العدد المسموح به.
- زيادة نسبة البناء في الموقع عن الحد المسموح به نظاما.
- زيادة مساحة الملاحق للبناء عن الحد المسموح به .
- إذا أقيم المبنى وفق مخططات جديدة خلاف ما تم الترخيص به .
- الشروع في الترميم بدون رخصة .

¹ أنظر د، عمار بوضيف، منازعات التعمير في القانون الجزائري-رخصة البناء والهدم، مجلة الفقه والقانون، المغرب ، العدد الثالث يناير، 2013 ، ص 29.

² أنظر د، عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري ، مجلة الفكر ، العدد الثالث ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر ،

-عدم تجيد رخصة البناء في حالة انتهاء مدة صلاحيتها.
-استخدام المبنى لغير ما خصص له.
-إذا نفذ المبنى مخالفا لاستعمالات المنطقة .
-عدم إزالة الأبنية الخربة أو الآيلة للسقوط .
-البناء في أرض مملوكة للغير .
-البناء في أرض حكومية غير مخططة .
-عدم إزالة مخلفات البناء أو الترميم، أو إلقائها في أراضي الغير أو الأماكن العامة.
-استخدام الطرق أو الساحات العامة بما يتعارض مع تعليمات البلدية، أو يسبب خطرا أو إزعاجا للجمهور .
-عدم تصوير أو تشجير محيط الأراضي في المناطق التي تحددها البلدية وفق ما تراه محققا للمصلحة العامة وحسب المواصفات والتعليقات التي تضعها البلدية.

-إقامة الأكشاك والصناديق أو ما في حكمها بدون رخصة.
-استعمال الرصيف أو جزء من الشارع لتشوين مواد أو الردم لفترة طويلة بدون إذن البلدية.

03-الأسباب التي أدت إلى خلق وضعية البناءات غير الشرعية في الجزائر

هناك مجموعة من الأسباب التي ساهمت من قريب أو بعيد في خلق البناءات غير الشرعية في الجزائر نوجزها فيما يلي 1 :
01-عدم فعالية قوانين البناء والتعمير سواء من الناحية النظرية المتمثلة في الفراغات التشريعية، أو من الناحية التطبيقية لهذه القوانين (المتمثلة في ضعف الرقابة الإدارية العمرانية على أعمال وأشغال البناء والتعمير، أو من خلال تردد القضاء في ردع مخالفين البناء والتعمير .

02-التوزيع غير العادل للسكنات بجميع صورها سواء السكنات الإيجارية الاجتماعية، أو غيرها مما يساهم في أفراد المجتمع من الاستيلاء على القطع الأرضية والبناء عليها انطلاقا من الغاية تبرر الوسيلة
03-مشكل العقار في حد ذاته، إذ يتولد عن ندرة العقار أو بصفة خاصة قلة التجزئات المخصصة للبناء قد ينجر عنه نشوء ظاهرة البناءات غير الشرعية.

04-ظاهرة الإرهاب وعلاقته بالزواج الريفي، إذ شكل الإرهاب عامل رئيسي في زعزعة الأمن والاستقرار وخاصة على المستوى الريفي، الأمر الذي أنجرى عنه الزواج الريفي المكثف داخل المدن بحثا عن الأمن والاستقرار
وقد ساهم ذلك كله في البناءات غير الشرعية.

05-التشوه العمراني الذي تعيشه أغلب المدن الجزائرية، نتيجة مخالفة قوانين العمران والشروط التقنية للبناءات.

¹ قانون رقم 08-15 المؤرخ في 20 جويلية 2008 ، والذي يحدد كيفية تحقيق مطابقة البناءات وإتمام إنجازها.

- 06- انتشار ظاهرة البناء بدون ترخيص، واستعمال مواد مغشوشة وغير مطابقة للمواصفات، وعدم الالتزام بالشروط التقنية، وهو ما أدى إلى انهيار العديد من المباني .
- 07- انتشار البناءات في الأراضي الفلاحية ومحاذاة الأودية والجبال الصخرية ، وما ينتج عن ذلك من تهديد حياة الأفراد ، كما حدث في كارثة باب الوادي سنة 2001 ، كما يؤثر على تقليص الأراضي الفلاحية واختفاء المناطق الخضراء .
- 08- مخالفة شروط تراخيص البناء والقيام بأعمال التوسيع والتعليق بدون ترخيص .
- 09- انتشار البناءات الفوضوية، وما ينتج عنه من تأثير على الأفراد من حيث عدم قدرة الدولة على تلبية حاجاتهم كعدم كفاءة الأجهزة الإدارية أو انعدامها بهذه المناطق، ففي الجزائر يوجد حوالي نصف مليون وحدة سكنية في البلاد مدرجة ضمن اللائحة السوداء بحكم هشاشتها، وقد اعترف الوزير الأسبق للسكن والعمارة الجزائري نور الدين موسى، أن عدد البناءات الهشة 553 ألف سكن ما يمثل 08 بالمائة من الحضيرة الإجمالية للسكنات في الجزائر، وهو ما يعتبر معطى كارثي، ويمثل فجوة ضخمة تختزل تراكمات ملف ظل في عداد المسكوت عنه لسنوات طويلة، رغم كونه يندرج ضمن عنوان كبير المخاطر الكبرى، وتتركز هذه السكنات الهشة في أربع ولايات جزائرية رئيسية هي : العاصمة، وهران، عنابة، قسنطينة، وتستوعب المدن الكبرى المذكورة مجتمعة ما لا يقل عن 85 ألف سكن هش، ويزيد عمر الكثير من هذه البناءات الهشة عن ستين عاما ويصل بعضها إلى مئة سنة¹.
- 10- غياب دور شرطة العمران والأعوان المكلفون برقابة البناءات غير الشرعية، وتسجيل هذه المخالفات.
- 11- عدم احترام الإدارة للقواعد المقررة في القانون لإفادة المالكين من مختلف التراخيص الإدارية المتعلقة بالعمران .
- 12- تماطل الإدارة في عدم اعمار الأماكن الشاغرة وترك ثغرات للمواطنين للاستيلاء عليها .

المحور الثاني : مدى كفاية التشريعات القانونية لتسوية وضعية البناءات غير الشرعية في الجزائر

تلعب القوانين والتشريعات الوطنية للدولة دورا هاما في تنظيم حياة وسلوكيات الأفراد وتنظيمها داخل المجتمع، والقانون في حد ذاته يتشكل من مجموعة القواعد القانونية ، ومن خصائص هذه الأخيرة أنها قاعدة تتعلق بالسلوك الاجتماعي ، ويعني ذلك أنه ما من سلوك معين داخل المجتمع إلا واقتضت منه تنظيمها وفق قاعدة معينة، وبما لا شك فيه أن البناء والتعمير هو أحد السلوكيات الأفراد التي تقتضي تنظيمها وفق قواعد تحكمها وتضبطها من خلال قوانين وتشريعات عمرانية.

وتمثل التشريعات المتعلقة بالعمران والمعايير الدولية الخاصة بالتخطيط العمراني أهمية بالغة في ضبط العملية التخطيطية والتصميمية، وتنظيم علاقة الإنسان ببيئته المكانية، وكيفية تعامله مع محيطه بما يخدمه ذاتيا ويحسن البيئة التي يعيش ويعمل فيها².

¹ أنظر محمد علي الكحلوت، مخالفة البناء التنظيمية وأثرها على البيئة العمرانية في قطاع غزة، مجلة الجامعة الإسلامية ، سلسلة الدراسات الطبيعية والهندسية ، قسم الهندسة المعمارية، كلية الهندسة المجلد الرابع عشر - العدد الأول، ص : 73-103، يناير ، 2006 ، ص 87-88.

² أنظر صلاح الدين عمري ، السياسة السكنية في الجزائر، مذكرة شهادة الماجستير في الديمغرافيا ، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية ، قسم علم الاجتماع والديمغرافيا ، جامعة باتنة، 2008-2009، ص 100.

وتعتبر التشريعات التخطيطية أو التشريعات المنظمة للعمارة، كما يطلق عليها البعض في الوقت الحاضر من الأدوات الأساسية والمؤثرة على مستوى تحضر الدول، وذلك لما تفرضه من ضوابط ومعايير تهدف إلى الارتقاء بمستوى العمراني، وبما يحققه من الأغراض التنموية المختلفة، وهذا ما أشار إليه العلامة ابن خلدون من خلال مقولته الشهيرة: (إن الحضارة مفسدة للعمارة، من حيث وصولها إلى مرحلة النزوع نحو الإسراف والترف والمطاولاة بالعمارة، والمنافسة على تسخير المجتمع نحو مشاريع فردية... مما يؤدي إلى فساد الأخلاق وتمزق المجتمع...).

إن العمران الحقيقي يبدأ من فكر الإنسان وتنمية وعيه¹ بقيم الحقوق والواجبات العمرانية، ولو فقدت هذه الأحكام والمبادئ قيمتها لأصبحت مهمة العمران من مفاسد الأرض والحضارة وجلب الظلم وانتهاك حقوق الأفراد بدل تحقيق التطور والازدهار والعدالة. وعلى الرغم من أن الكثير من الدول تقوم على مجموعة النظم والقوانين تشمل أكثر فروع القانون الرئيسية (كالقانون المدني والتجاري وغيرها... إلخ)، إلا أن بعض الدول وخاصة النامية تفتقر إلى منظومة تشريعية التي تشكل المرجعية القانونية للتنظيم والتحكم بعملية البناء والتعمير، أو بسياسة التخطيط العمراني بشكل عام بكافة مستوياتها، أو أنها تحتوي على تشريعات ولكنها قاصرة في مجال العمران والبناء.

قبل الحديث عن مدى كفاية التشريعات الوطنية لتسوية البناءات غير الشرعية في الجزائر، لا بد من وقفة حول أهم المحطات التشريعية التي نظمت قطاع البناء والتعمير في الجزائر منذ 1962 إلى غاية آخر صدور آخر قانون نظم هذا القطاع لسنة 2008، ومن ثم تحديد أسباب عدم فعالية قوانين البناء والتعمير.

أولاً: أهم التشريعات التي نظمت البناء والتعمير في الجزائر 1962-2008

اعتمدت الجزائر في بداية الأمر أسلوب التسيير الذاتي كطريقة عفوية² لإدارة الأملاك الشاغرة التي تركها المعمرون³، حيث تولى هذه المهمة نفر من عمال المزارع، وبشكل تلقائي، وأما هذا الوضع لم تجد الدولة آنذاك سوى الاعتراف المؤقت بهذا النوع من التسيير بمقتضى المرسوم رقم 62-02 المؤرخ في 22-10-1962، حيث منح لأولئك العمال الحق في استعمال واستغلال العقارات الفلاحية التي استولوا عليها عقب رحيل المعمرين، وحتى لا تستغل هذه العقارات في عملية المضاربة، أصدرت الدولة المرسوم رقم 62-103 المؤرخ في 23-10-1962 الذي منع بيع الأملاك الشاغرة، واعتبر جميع المعاملات العقارية المبرمة في هذا الشأن من تاريخ الاستقلال إلى غاية صدوره باطلاً، وفي تاريخ 18-22-23 مارس 1963 أصدرت مراسيم تباعا لضبط قواعد التسيير الذاتي بشكل قانون أكثر تنظيماً، وبيئت الأجهزة المكلفة بعملية التسيير الذاتي وعلاقتها بالإدارة المركزية، كما تم بمقتضى المرسوم رقم 63-90 المؤرخ في 18-03-1963 إنشاء هيئة وصية على

¹ أنظر: محمد أحمد سلام المدحي، أهمية التشريعات والمعايير التخطيطية في الحفاظ على البيئة الحضرية، مجلة العلوم والتكنولوجيا، قسم العمارة، كلية الهندسة، جامعة صنعاء، المجلد 15، العدد (02)، 2010، ص 04.

² أنظر: محمود حميدان قديد، التخطيط الحضري ودور التشريعات التخطيطية في النهوض بعملية التنمية العمرانية، إمارة دبي نموذجاً، المرجع السابق، ص 17.

³ أنظر محمد أحمد سلام المدحي، أهمية التشريعات والمعايير التخطيطية في الحفاظ على البيئة الحضرية، مجلة العلوم والتكنولوجيا، قسم العمارة، كلية الهندسة، جامعة صنعاء، المجلد 15، العدد (02)، 2010، ص 04.

المزارع المسيرة ذاتيا. O.N.R.A. الديوان الوطني للإصلاح الزراعي ، ونتيجة لفشل هذا النظام لجملة من الأسباب¹، قامت الدولة بالبحث عن نظام آخر كبديل، وقد تم بعث قانون الثورة الزراعية رقم 71-73 المؤرخ في 08-11-1971، وقد جاء حملا في مادته الأولى شعار (الأرض لمن يخدمها)، وكان يهدف 2 إلى التحكم في ظاهرة تجزئة الأراضي، وتحقيق التوازن بين القطاع العصري والتقليدي في الوسط الريفي، وقد تضمن العديد من المبادئ أهمها :

أ-تحديث وعصرنة القطاع الفلاحي والريفي.

ب-تحديد الملكية الخاصة الزراعية، والقضاء على الملكية الاستغلالية لحساب الدولة.

ج-تحقيق المساواة عن طريق إعادة توزيع الأراضي، ووسائل الإنتاج على الفلاحين .

د-حظر المعاملات العقارية الواردة على الأراضي الزراعية بعد نشر القانون وعلان ما سبقه بأثر رجعي يمتد إلى 05-07-1965.

ونتيجة لنقص العقار الذي تسبب فيه قانون الثورة الزراعية السابق، صدر قانون الاحتياطات العقارية 74-26 لفائدة البلديات بتاريخ 20-02-1974، وقد جاء كأداة لترسيخ السياسة العقارية للدولة في تلك المرحلة وبموجبه ألزمت البلديات بتكوين احتياطات عقارية من الأراضي مما كان طابعا القانوني ضمن النطاق العمراني، وقد أحدث هذا القانون تغيرات جذرية جوهرية في الملكية العقارية بالمناطق الحضرية عندما تم العمل به ابتداء من 05-03-1974، حيث أوجب هذا الأمر تحويل الأراضي الواقعة في المدن والمناطق العمرانية أو القابلة للتعمير إلى البلديات عبر إتباع إجراءات أساسية، تتمثل في مسح العقارات التي تدخل ضمن الاحتياطات العقارية، وتخصيص مساحات ضمن هذه الاحتياطات للتوسعات العمرانية الضرورية في المدى القريب والمتوسط بالإضافة للمشاريع المرتقب إنجازها مستقبلا في الأمد البعيد حتى حدود 25 سنة أخذنا بالحسبان مدى توسع كل مدينة وحجم السكان المرتقب في تلك الفترة، ثم تقوم مصلحة أملاك الدولة بتقدير مبلغ التعويض عن كل أرض قد تدمج ضمن الاحتياطات العقارية. بعد هذا يتوجب على المجلس الشعبي البلدي التداول بشأن العقارات التي تقرر إدماجها، و تحال مداولة على الوالي للمصادقة عليها باعتباره السلطة الوصية، - بعد كل هذه الإجراءات يصدر قرار الدمج ضمن الاحتياطات العقارية و يحدد فيه التعويض المقدر لذلك، ثم يتم تسجيل ذلك القرار و شهره في مصلحة الشهر العقاري. بعد كل هذه الإجراءات تنتقل ملكية العقارات المدججة في الاحتياطات العقارية إلى البلدية التي توجد في نطاقها، و يكون لهذه الأخيرة أن تقوم ببيعها إلى مؤسسات عامة أو لصالح الخواص حسبما تقضيه مصالح التنمية في كل فترة³، ويقوم هذا القانون على مجموعة من الأسس أهمها:

أ-تحديد الملكية الخاصة للأفراد الواقعة في النطاق العمراني للبلدية، فطبقا للمواد 02-05-06 من قانون الاحتياطات العقارية يتم إدماج جميع الأراضي الواقعة في المحيط العمراني مما كانت طبيعتها القانونية سواء كانت تابعة لأملاك الدولة والجماعات المحلية أو أملاكا وافية، أو

¹أنظر: محمود حميدان قديد، التخطيط الحضري ودور التشريعات التخطيطية في النهوض بعملية التنمية العمرانية، إمارة دبي نموذجاً، المرجع السابق، ص 17.

² أنظر: عجة الجيلالي، أزمة العقار الفلاحي ومقترحات تسويتها، دار الخلدونية الجزائر، طبعة 2005، ص 29.

³أنظر: ميلود خيزار، و نبي الرمل، البناء الفوضوي في الجزائر (من وجهة نظر قانونية)، المرجع السابق، ص 13.

أملًا لا للخصائص التي لا يعترف بها إلا في حدود الاحتياجات العائلية والمهنية، وما زاد عن ذلك يدمج مقابل تعويض محدد قانونًا لا يتناسب مع الملكية المزروعة بموجب عملية تفتقد إلى شرعية قانونية واضحة تتم بمجرد تحديد النطاق العمراني البلدي الدائم طبقًا للمادة 156 من الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18-01-1967 المتضمن وغير ثابت. «القانون البلدي، «élastiqué» والذي استعصى عنه بمخطط تعمير مؤقت مطاب

ب- تجسيد التصرفات العقارية وحق البناء واحتكار البلدية للمعاملات العقارية: يترتب عن تحديد مخطط التعمير البلدي أضرار باعتبار موقع الأرض منه، ففي داخله يمنع الأفراد من التصرف في أراضيهم لفائدة الغير ونستثني من هذا المنع البلدية باعتبارها الفاعل الوحيد الذي يحتكر عملية الاكتساب والتنازل وتهئية الأراضي وتجزئتها بهدف القضاء على المضاربة والتحكم في ميدان البناء، وتكوين الاحتياطات اللازمة لاستقبال الاستثمارات، أما في خارجه فتبقى الأراضي مقيدة ومشمولة بارتفاع عدم البناء.

وبعد ذلك تم صدور قانون آخر، لكن هذه المرة قانون يتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض رقم 75-67، وقد صدر هذا الأمر في 26-09-1975، وقد أزم كل شخص يرغب ببناء مكان للسكن أو غيره بما في ذلك تغيير الواجهة أو هيكل البناية بالحصول على ترخيص مسبق بالبناء باستثناء:

- أعمال البناء الواقعة في البلديات التي يقل سكانها عن 2000 ساكن، والبلديات المرتبة في المناطق الثقافية ومختلف عمليات الترميم وإصلاح البنايات .

- أعمال البناء لتشييد البنايات المدرسية والجامعية والأشغال الباطنية المتعلقة بمختلف الشبكات والإمدادات .

كما أقر الأمر السابق مبدأ رخصة البناء الضمنية المسلمة تلقائيا في حالة عدم رد الإدارة على الطالب واعتبر أن الرقابة على أنشطة البناء البلدية مسألة جوازية تخضع لتقدير الضرورة.

ثم تم إلغاء هذا القانون بموجب القانون 82-02 المتعلق برخصة البناء وتجزئة الأراضي، صدر هذا القانون في 06-02-1982، وقد جاء لإلغاء الكامل للأمر 75-67 السابق، ونص من جديد على أن فرض رخصة البناء يكون بشكل مسبق على كامل الأشخاص الراغبين في القيام ببناء محل أيا كان تخصيصه¹، وكذا أشغال تغيير الواجهة أو هيكل البناية والزيادات في العلو والأشغال التي ينجر عنها في التوزيع الخارجي، إلا أنه وسع من الاستثناءات الواردة عليها، فيخرج عن نطاقها:

- أعمال البناء الواقعة في المراكز الحضرية والمجموعات السكنية التي يقل عدد سكانها عن 2500 نسمة غير المعتبرة كمراكز للبلديات .

- أعمال البناء الواقعة في المناطق الريفية غير المصنفة ضمن المناطق ذات القيمة الفلاحية العالية أو المناطق ذات الطابع المميز .

- أعمال البناء للسكنات الواقعة في تجزئة يختص بها رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذ تسمح رخصة التجزئة المسبقة بالتجزئة والبناء على أن تسلم رخصة البناء بعد الانتهاء من البناء .

¹ وقد فشل هذا النظام بسبب وجود الازدواجية في تنظيم المزارع المسيرة ذاتيا ، بوجود مدير معين من طرف الوصاية إلى جانب أجرة مزارع التسيير الذاتي فقد كرس التبعية البيروقراطية لجهة الوصاية، وأفتد أجرة التسيير بالمزارع حرية المبادرة وسرعة اتخاذ القرار وبالتالي فشل هذا النظام وانخفضت مردودية المزارع المسيرة ذاتيا بشكل كبير ، الأمر الذي دفع بالدولة للبحث عن نظام آخر كبديل. أنظر ميلود خيزار، و نبي الرمل، البناء الفوضوي في الجزائر (من وجهة نظر -قانونية)، المرجع السابق ، ص 16.

أشغال الترميم والأشغال الباطنية الخاصة بمختلف الشبكات والمنشآت.

كما استقر على نفس الحكم المتعلق بالرخصة الضمنية والرقابة الجوازية التي لم يحدد مضمونها.

ثم جاء القانون المحدد لقواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها لسنة 1985، صدر هذا القانون بتاريخ: 13-08-1985، وقد استحدثت بموجب هذا القانون أحكام لتسوية أوضاع البنائات غير الشرعية المشيدة قبل 14-08-1985 بشكل مخالف للأمر 26-74 المتضمن الاحتياطات العقارية، وأحالها على المرسوم 85-212 الذي صدر بتاريخ 13-08-1985 المتعلق بشروط تسوية أوضاع الذين يشغلون فعلا أراضى عمومية أو خصوصية كانت محل عقود أو مباني غير مطابقة للقواعد المعمول بها وشروط إقرار حقوقهم في التملك والسكن.

وفي مجال ترقية القطاع الفلاحي جاء قانون رقم 83-18 المؤرخ في 13-08-1983 المتعلق بجائزة الملكية العقارية باستصلاح الأراضي، الذي أتاح لكل شخص جزائري الجنسية أن يمتلك أرضا تابعة لأملاك الدولة إذا قام باستصلاحها ضمن الآجال المحددة المنصوص عليها في المادة 11، والمقدرة بخمس سنوات مع إمكانية تمديد المهلة إذا اعترضت المستصلاح قوة قاهرة حالت دون بلوغ غايات الاستصلاح، وللإدارة سلطة تقديرية في تقدير المدة الإضافية للمستصلاح لاستدراك التأخر².

وحسب المرسوم 83-724 المؤرخ في 10-12-1983، والذي جاء لتوضيح كيفية تطبيق القانون 83-18 فإن اللجنة الخاصة تظم ممثلين عن البلدية، الوالي، مصالح الفلاحة، وأملاك الدولة هي التي تتولى معاينة الأشغال وتحرير تقارير بشأنها، فإذا كان التقرير إيجابيا فإن الوالي بعد أن يرفع له رئيس المجلس الشعبي البلدي هذا التقرير في أجل لا يتعدى 15 يوما تاريخ تسلمه للتقرير، يقوم بإصدار قرار موجه لمصالح أملاك الدولة يتضمن الموافقة على رفع الشرط الفاسخ المتضمن في القانون 83-18 ومن ثم تحرير عقد الملكية للمستصلاح. وعلى إثر قانون 83-18 جاء قانون رقم 87-19 بتاريخ 08-12-1987 ليكرس وحدة نظام استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للدولة، وألغى بموجب المادة 47 منه النصوص المتعلقة بالتسيير الذاتي للمزارع خاصة الأمر رقم 68-653 المؤرخ في 30-12-1968، كما ألغى المواد من 858 إلى 866 من القانون المدني³.

وبمقتضى القانون رقم 87-19 تم الفصل بين حق الملكية الرقبة الذي يبقى للدولة، وحق الانتفاع الدائم الذي يرجع للفلاح أو المنتج كما سمته المادة 06 من ذات القانون.

وبالرجوع إلى المادة 04 من ذات القانون، يمكن أن نحدد نطاق تطبيقه بالشكل التالي :

أ- الأراضي التابعة للصندوق الوطني للثورة الزراعية: والتي تتألف بدورها من أربعة أنواع محددة على النحو التالي:

¹ وفي سبيل تحقيق هذه الأهداف تم إنشاء صندوق الثورة الزراعية بموجب نفس الأمر 71-73 لتدمج فيه الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية ألبا ، في حين يتم الاعتماد على أداة التأميم لإدماج أجزاء معينة من الملكيات الخاصة، فبدأ الأرض لمن يخدمها يرتبط مباشرة بالاستغلال الشخصي المباشر للعقار الفلاحي، وعلى هذا الأساس تكون الحياة غير كافية ، حسب هذا المبدأ للمحافظة على حق الملكية، بل لا بد من ممارسة فعلية ، فالإهلال المعتمد من المال الأصلي للأرض أو التغييب عنها ينجز عنه سقوط حق الملكية، كما تسقط الملكية في حال تأميم الجزء الفائض عن قدرات المالك الأصلي وحاجته. أنظر مجلة الجليلي ، أزمة العقار الفلاحي ومقترحات تسويتها، المرجع السابق، ص 49.

² نفس المرجع السابق، ص 50.

³ أنظر: ميلود خيزار، و نبي الرمل، البناء النوضوي في الجزائر (من وجهة نظر قانونية)، المرجع السابق ، ص 60.

الأراضي الزراعية أو المعدة للزراعة والتابعة للدولة أو للجماعات المحلية.

الأراضي التي لا مالك لها أو بدون وارث التي ظهرت بعد الانتهاء من عمليات الثورة الزراعية في البلديات التي توجد بها هذه الأملاك.

ب-الأراضي التابعة لنظام التسيير الذاتي : والتي قننت بموجب المرسوم 02-62 المؤرخ في 22-10-1962 وكذا المرسوم 653-68 المؤرخ في 30-12-1968، ورغم سكوت نص القانون رقم 87-19 صراحة، إلا أنه يلاحظ أن هذا القانون لم يستثن الأراضي التي كانت تابعة للنظام التعاوني بموجب الأمر 23-72 الصادر بتاريخ 07-06-1972، والرسوم 106-72 المؤرخ في نفس اليوم والسنة .

غير أن القانون 87-19 بموجب المادة 04 منه، قد أخرج بعض الأراضي من نطاق تطبيقه وهي :

01-الأراضي المخصصة للمزارع النموذجية، التي بقيت خاضعة للمرسوم 09-82 المؤرخ في 16-01-1982 .

02-الأراضي المخصصة للمزارع التابعة لمؤسسات التكوين والبحث العلمي، أو تلك التابعة لمعاهد التنمية.

03-الأراضي المنجزة في إطار القانون 83-18 والخاصة بعمليات نقل الملكية العقارية عن طريق الاستصلاح، والتي بطبيعة الحال سوف تتغير طبيعتها القانونية بعد عملية الاستصلاح من ملكية عامة إلى ملكية خاصة.

04-الأراضي الوقفية¹، فلا يسري عليها قانون رقم 87-19، والتي صنف لاحقا بموجب المادة 23 كصنف خاص من الأملاك العقارية².

تنشأ المستثمرة الفلاحية بعقد إداري تعده الإدارة المكلفة بأملاك الدولة حسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي 90-50 المؤرخ في 06-02-1990، والذي يجب أن يشهر بالمحافظة العقارية لتنتقل للمستثمرة. ملكية الوسائل وكذا الممتلكات المكونة لذمة المستثمرة وفقا لأحكام المادة 07 من قانون المستثمرات الفلاحية رقم 87-19 المؤرخ في 08-12-1987.

وبالرجوع إلى أحكام ومبادئ العامة للقانون المدني، حسب المادة 416 منه والتي تخص الأحكام المتعلقة بتكوين شركة مدنية، يمكن أن تظهر المستثمرة الفلاحية كشركة مدنية بشرط توافر الأركان الخاصة بتكوينها وتأسيسها، من حيث تعدد الشركاء وفق للمادة 416 ق.م.ج السالفة الذكر، بالإضافة إلى تقديم الحصص، نية المشاركة مع اقتسام الأرباح والخسائر، وشرط ألا يقل الشركاء عن ثلاثة وفق المادة 11 من أحكام القانون 87-19 الخاص بقانون المستثمرات الفلاحية.

وقد صدر قانون رقم 90-29 بتاريخ 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير³، حيث تطرق المشرع المادة الأولى من هذا القانون إلى تحديد الهدف من قانون التعمير، حيث نص على أنه: (يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد العامة الرامية إلى إنتاج الأراضي

¹ مستخرج من الجريدة الرسمية - عدد 34 ، 1985 ، الموافق عليه بالمرسوم رقم 85-08-08 المؤرخ في 12-11-1985 ، أُلغى بالقانون رقم 90-29 المؤرخ في 01-12-1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

² أنظر: مجلة الجيلاي ، أزمة العقار الفلاحي ومقترحات تسويتها، المرجع السابق، ص 122.

القابلة للتعمير وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، وكذا وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية). كما نص القانون في المادة 10 منه على أدوات التهيئة والبناء والتعمير، والتي تتمثل في مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومخطط شغل الأراضي .

وفي ظل هذا القانون فإن حق البناء مرتبط بملكية الأرض ويمارس مع الاحترام الصارم للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض، ويخضع وجوبا لرخصة البناء والرقابة على حسن تنفيذه عن طريق ممارسة حق الزيارة والمعاينة الذي اعتبر في هذه الفترة جوازيا (حقا) يمكن أن يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان.

ثم جاء المرسوم التشريعي رقم 07-94 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري¹، وقد صدر هذا المرسوم بتاريخ 18-05-1994 ليتدخل من أجل تعديل بعض أحكام القانون رقم

29-90 السابق، فالزم بموجبه كل شخص يرغب في الحصول على رخصة البناء باللجوء إلى مهندس معماري معتمد لإنجاز مشروع البناء طبقا للمادة 53 من قانون التهيئة والتعمير، ونص على إلزام السلطات المؤهلة بتسليم رخصة البناء برقابة الأعمال المعمارية، وفرض احترام قواعد الهندسة المعمارية والتعمير تحت طائلة الجزاءات المخصصة لكل نوع من المخالفات التي يضبطها الأعوان المؤهلون في معاينة واكتشاف مخالفات التعمير

ثم جاء قانون 05-04 المعدل والمتمم لقانون التهيئة والتعمير 29-90، والذي صدر في 14-08-2004، وقد تدخل من جديد لتعديل بعض الأحكام المتعلقة بالتهيئة والتعمير، لاسيما الواردة على أدوات التهيئة والتعمير والقواعد العامة للتهيئة والتعمير، فأضافت إلى وظائفها الجديد المتعلق بتحديد الأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية وشروط البناء عليها، وفرض في هذه الحالة إلزامية أن تعد مشاريع البناء الخاضعة لرخصة البناء من قبل مهندس معماري ومهندس مدني معتمدين في إطار عقد تسيير المشروع، كما أنه ألزم رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين بزيارة كل البنايات في طور الانجاز والاطلاع على وثائقها كما أستبدل في ظل هذا القانون الجهاز المخول بضبط مخالفات التعمير المنصوص عليه بالمرسوم التشريعي 07-94 السابق الذكر، بشرطه خاصة تتولى ضبط المخالفات التي من بين ما ينجر عليها هدم البناء المشيد بدون رخصة فورا بقرار من رئيس البلدية.

وأخيرا صدر قانون رقم 15-08 المحدد لقواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها، وذلك بتاريخ 20-07-2008، وقد تدخل من أجل تعديل وسد بعض الفراغات² التي أغفلتها أحكام التهيئة والتعمير عن طريق استحداث أجالا لتنفيذ رخصة البناء، ونص على إمكانية الشكل الجديد في تسليمها وهو الشكل المتعلق بحالة البناء بمحصر، كما أنه ألزم وأضاف إلى ملف طلب رخصة البناء شهادة ربط

¹ أنظر: ميلود خيزار، و نبي الرمل، البناء الفوضوي في الجزائر (من وجهة نظر قانونية)، المرجع السابق، ص 18.

² تعني بالأراضي الوقفية، تلك الأملاك الوقفية التي لم تدمج في صندوق الثورة الزراعية، حتى ولو كانت أراضي زراعية أو صالحة للزراعة. أنظر ميلود خيزار، و نبي الرمل، البناء الفوضوي في الجزائر (من وجهة نظر قانونية)، المرجع السابق، ص 21. وأيضا أنظر مجلة الجليلي، أزمة العقار الفلاحي ومقترحات تسويتها، المرجع السابق، ص 59 و ص

الشبكات والتهيئة بالنسبة لمشروع البناء الواقع ضمن تجزئة، واستطرد في نهايته بتشديد العقوبات على الأشخاص المخالفين بدعوى عدم كفاية الجزاءات المنصوص عليها سابقا، لكن بعد النص على الأحكام الاستثنائية الجديدة المتعلقة بتسوية البناءات غير الشرعية المشيدة قبل 03-08-2008 لكن ما يعاب على قوانين البناء والتعمير في الجزائر أنها تتميز بعدم الثبات والاستقرار، رغم أنها قوانين يغلب عليها الطابع التقني وردت لتحكم بناء ذو طابع مستقر، فما هي أسباب قصور وعدم فعالية قوانين البناء والتعمير في الجزائر.

ثانيا: أسباب قصور وعدم فعالية قوانين البناء والتعمير

تتحد عدم فعالية أو فعالية منظومة قانونية وتشريعية المنظمة للبناء والتعمير إلى مدى حجم المخالفات المرتكبة والآثار المترتبة عليها في الجزائر، بالإضافة إلى وجود ثغرات ونقائص حادة في القوانين وترتبط فعالية ونجاح قوانين التعمير على وجه العموم بتحقيق مرونة وتوافق هذه القوانين مع المتغيرات العصرية أي أن يسبق التشريع دائما جميع أعمال التخطيط والتحديد الدقيق والمحكم للمفاهيم المؤثرة على استعمال الأراضي في المستقبل. يمكن تحديد عوامل قصور قوانين البناء والتعمير على المستوى النظري والتطبيقي .

أ- الثغرات والنقائص التشريعية التي شابته ورافقت قوانين البناء والتعمير :

- ففيما يتعلق بقانون الثورة الزراعية لسنة 1971 فشلت في تحقيق أهدافها وذلك راجع لجملة من الأسباب أهمها:1:
- هيمنة القطاع الخاص على كافة الأراضي الفلاحية بنسبة 58 بالمائة من المساحة الكلية للزراعة. أدى إلى تملص مراقبة الدولة والإشراف على تلك الأراضي.

- تبني قانون الثورة الزراعية لمعايير فضفاضة نتج عنها تحجيم الملكية الخاصة.
- ربط الملكية الخاصة بفكرة القضاء على الإقطاع، الذي بقي سائدا على الرغم من ذلك.
- جعل القطاع الخاص مناقض لفكرة التأميم، واضطراره لمقاومتها بكل السبل القانونية وغير القانونية.
- قيام الكثير من الحواص ببيع صورية لتفادي التأميم، أو اللجوء إلى البيوع العرفية لقلّة التعويض الناتج عن عملية التأميم.
- اكتساب الأفراد للعقارات الفلاحية بموجب تلك العقود البيع العرفية .

- إعادة بيع تلك العقارات الفلاحية على شكل قطع أرضية للبناء شكل البدايات الأولى لظهور البناءات غير الشرعية.
ولا زالت تلك الوضعية التي آلت إليها السكنات غير شرعية، كون أنه يوجد الآلاف من الجزائريين المالكين للسكنات الريفية، والتي تحصلوا عليها في إطار مشروع الثورة الزراعية للرئيس الراحل هواري بومدين محرومين من عقود الملكية منذ 40 سنة، وخلف هذا الوضع صعوبة لهؤلاء في إعادة بيعها أو ترميمها أو تغيير نمطها العمراني، في ظل التهديدات بانهبائها. وتكثر هذه الحالات في الولايات

¹ صنفها قانون رقم 90-25 المؤرخ في 18-11-1990 في مادته 23 كصنف خاص من الأملاك العقارية ، فيما عرفتها المادة 31 منه ، وأحالت المادة 32 منه إلى قانون خاص لتنظيمها ، وهو القانون 91-10 الصادر بتاريخ 27-04-1991 والمتعلق بالوقف.

الرعية والفلاحية، وتندرج هذه السكنات في إطار السياسة الوطنية للتنمية الريفية التي تهدف إلى ترقية الفضاءات الريفية، وتثبيت السكان المحليين .

ولحد الساعة لا زالت تتهاطل الآلاف من الشكاوى على مديريات أملاك العقارية، وهي المظالم التي بقيت حبيسة الأدرج لأكثر من 40 سنة، وتحوّلت السكنات على إثر هذه الوضعية إلى بنايات فوضوية¹، وهذه الحالة لم تسو إلى غاية اليوم.

أما قانون الاحتياطات العقارية لفائدة البلديات لسنة 1974، فيعاب عليه من عدة نواحي منها: قيام بعض البلديات بمخالفة إجراءات القانون، من خلال بيعها لأراضي للمواطنين قصد البناء عليها قبل إدماجها في الاحتياطات العقارية للبلدية، ودون تبليغ مالكيها أو تعويضهم.

قيام البلدية ببيع قطع أرضية للمواطنين بدون تسليم عقود الملكية ودون القيام بإجراءات التسجيل والشهر مما عرقل تطور البناء وأثر على التهيئة والتعمير².

قيام بعض المواطنين بإبرام عقود بيع عرفية تحايلا منهم على البلدية بسبب مشكل تحديد التعويض المترتب عن الأراضي وفق سعر رسمي تحدده مصالح أملاك الدولة، والذي بدا للمواطنين أنه لا يتناسب مع سعر السوق.

إن قانون الاحتياطات العقارية قد خلق فوضى في القطاع العقاري بدل أن ينظم التحكم في الوعاء العقاري وقد ترتب عن ذلك استنزاف كبير من الأوعية العقارية الخاصة بالبناء، لاسيما في المحيط الحضري وامتدت آثار هذا الاستنزاف حتى الأراضي الفلاحية الخصبة مثل ما هو الشأن بالنسبة لسهل متيجة والذي مازال آثار الاسمنت يغزوها إلى حد الساعة.

إذن لقد وصفت نتائج هذا القانون بالدمرة، فقد خلفت آثار كبيرة في ميدان البناء غير الشرعي لا تزال إلى اليوم وتجلت الآثار السلبية للقانون من خلال :

- انحصار تفكير الملاك في كيفية مقاومة القانون والبحث عن طريقة للتخلص من أراضيهم عن طريق طرحها في السوق الموازية ويعقود عرفية.

- الرواج الكبير الذي لقيته عملية بيع الأراضي خارج إطار القانون بأثمان مرتفعة مقارنة مع تعويض الإدماج في ظل عوامل ندرة الأراضي، وتجميد حق التصرف في الملكية والبناء وأزمة السكن الحادة.

- قبول تسجيل هذه السندات غير الشرعية بموجب المادة 178 من قانون المالية التكميلي لسنة 1983 مقابل تحصيل 02 بالمائة من المعاملة العقارية غير الشرعية .

وبخصوص مسأوى قانون رقم 83-18 المتعلق بجيازة الملكية العقارية باستصلاح الأراضي، فتمثل فيما يلي :

¹ أنظر قدوح بشير، النظام القانوني للملكية العقارية من خلال النصوص الصادرة من سنة 1962 إلى 2000، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الطبعة الثانية، 2002، ص

641.

² نفس المرجع السابق، ص 643.

-تعارض القانون رقم 18-83 مع أحكام دستور 1976، بالرجوع إلى نص المادة 14 من دستور 1976 والتي تنص على أصناف الأراضي التي تعتبر ملكا خالصا للدولة ولا رجعة فيها: (الأراضي الرعوية، الأراضي المؤتممة، والأراضي الزراعية، أو القابلة للزراعة، والغابات والمياه)، في حين أن المادة 04 من القانون رقم

18-83 تشير إلى أن الاستصلاح ينصب على الأراضي تابعة للملكية العامة والواقعة في المناطق الصحراوية أو المناطق المنطوية علىميزات ممتثلة) ويقصد بذلك أراضي الهضاب العليا والسهوب)، وهذا ما يشكل تراجعا عن ملكية الدولة بأن تصبح قابلة للتنازل لصالح الحواص .

كما أن هناك تعارض بين مصطلح الملكية العامة الذي جاءت به المادة 04 من القانون رقم 18-83 ومصطلح ملكية الدولة الذي جاءت به المادة 14 من دستور 1976 التي تعتبر تسمية دقيقة وذات حماية خاصة للأراضي المملوكة للدولة بعكس مصطلح ملكية عامة التي لا تنطوي على أية حماية لهذه الأراضي .

-قصور الآليات قانون رقم 18-83 المتعلقة بالرقابة من خلال فتحه مجال إمكانية تحويل الأراضي الفلاحية عن مقصدها إلى البناء غير القانوني، وكذا انعدام الوسيلة القانونية الكفيلة بمراقبة مدى الحفاظ على طبيعة هذه الأراضي، وهذا ما نصت عليه المادة التاسعة منه التي تنص على أنه: (يمكن أن يرفق استصلاح الأراضي بإنجاز محلات ذات الاستعمال السكني مخصصة للمزارع وعائلته وبنيات الاستغلال وكل ملحق عادي في المزرعة).

يترتب عن ذلك: إن السماح بالبناء على الأراضي المستصلحة من شأنه أن يفتح المجال للأفراد لبيع تلك الأراضي.

-إلغاء حق الشفعة بموجب المادة 19 من القانون رقم 18-83 الذي كان معترفاً به للدولة في قانون الثورة الزراعية رقم 71-73 بمقتضى المواد 158 إلى 165 إذا عاينت إهمال الأرض أو عدم استغلالها1.

أما قانون المستثمرات الفلاحية لعام 1987، فباعبار أن الطابع القانوني للمستثمرة الفلاحية هو شركة مدنية فإنه قد يترتب عن ذلك خروج أحد الأعضاء وإخلاله بالتزاماته عندما يتعلق الأمر برفع دعوى المطالبة بإسقاط حق الانتفاع لهذا الطرف المخل بالتزاماته، خاصة عندما يتعلق الأمر بنص المادة 30 التي أبحاث للقاضي أن يخرج عن حياده ويتخذ كل إجراء يراه كفيلا بحماية المستثمرة، إلا أن الإشكالات القانونية التي قد تثار بصد هذه الحالة:

إن رفع دعوى لضمان استمرار المستثمرة من قبل أعضاءها ضد الشريك الذي أحل بالتزاماته قد يؤدي إلى نتيجة عكسية قد تضر بمصلحة المستثمرة ككل، وذلك عندما يتعلق الأمر بجل هذه المستثمرة خاصة إذا لم يتفق الشركاء الباقون على الشريك الجديد، أو لم تتدخل الدولة بممارسة حق الشفعة .

¹أنظر: ميلود خيزار، و نبي الرمل، البناء الفوضوي في الجزائر (من وجهة نظر -قانونية)، المرجع السابق، ص 56.

-يتعلق المشكل القانوني الأخر المتعلق بقانون 19-87 إغفاله الحديث عن الأراضي التي تفقد طابعها الفلاحي بفعل أدوات البناء والتعمير، هذا الفراغ التشريعي قد ترك مجالاً للمناورة وهو ما أتاح فرصة لبيع الأراضي الفلاحية بعقود عرفية، وهو ما أدى إلى انتشار البنائات غير الشرعية، وهو الاعتداء على الأراضي ذات الطابع الفلاحي للدولة.

أما فيما يخص القوانين والتشريعات التي صدرت في فترة التسعينات، والمتمثلة في :

قانون رقم 03-90 / قانون 25-90 / قانون رقم 29-90 فميزت رغم المناخ الجديد، إلا إن العجز بقي مسجلاً ومتراكماً،

بسبب عدة عراقيل منها:

-نقص المعلومات العقارية، وعدم تطهير السندات الملكية العقارية الفضاء والمبنية منها على حد سواء، فقد شكل غياب عقود الملكية لدى العديد من الخواص أو عدم مساهمتها للوضع القائم في تلك الفترة عرقلة حقيقية لممارسة البناء أو الولوج إلى سوق العقارات المبنية وغير المبنية، كما تعذر عليهم نتيجة لذلك تمويل مشروع البناء الذي يبقى عملية مكلفة، ولا يخفى أيضاً تأثير التأخر الكبير للبلديات في جرد العقارات وإعادة الفهرس العقاري البلدي طبقاً للمادة 38 من قانون التوجيه العقاري لمعرفة كل الشاعلين، وتصفية الوضعية بتسليم شهادة الحياة تبعاً لذلك، وكذا الحال بالنسبة لبرنامج مسح العقاري الذي أنطلق فعلياً سنة 1979 على أن يتم في أجل 15 سنة، غير أنه عرف تأخراً كبيراً، فإلى غاية 2006 لم يتم مسح إلا 59 بالمائة من الوطن، وانعكس هذا التأخير على تكوين قاعدة معلوماتية عن الطاقة العقارية الكاملة في الوطن وخصائصها الاستثمارية .

-إشكالية ندرة الأساس العقاري الصالح للبناء، كما حددته أدوات التعمير .

غياب سوق إيجارية سكنية .

وتسجل نقائص تشريعية فيما يخص قانون 04-05 المؤرخ في 2004 نذكر على وجه الخصوص المادة 73 منه حيث لم يحدد المشرع الجزاء الذي يترتب عن عدم قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين قانوناً بمعاينة أشغال البناء، لأن الوجوب يقتضي الإلزام ومخالفته ترتب الجزاء، وإلا فالوجوب أدي

لا قانوني، وهو ما ينعكس سلباً على فعالية الرقابة الواجبة، كما يوجد عجز وقصور عن تحديد طبيعة المسؤولية ونوعها والأطراف المنسوبة إليهم، عندما يتعلق الأمر بالمعابنة الميدانية للمخالفات التنظيمية المتعلقة بالبناء والتعمير وهنا يثار إشكال حول من يتحمل المسؤولية في حالة عدم إقدام أية جهة بتسجيل محضر المخالفات خاصة في ظل الانتشار الهائل ؟ وعلى من تقع ؟

أما فيما يخص آخر قانون صدر لتنظيم البناء والتعمير أعني قانون 08-15 فتعتبر البيروقراطية الإدارية: من أهم الأسباب التي أدت إلى عدم تطبيق القانون على أرض الواقع، بحسب رأي الكثير من الخبراء والتي أدت إلى تعطيل تسوية ملفات الكثير من المواطنين وفي هذا الجانب كشف رئيس المجمع الوطني للخبراء المهندسين الجزائريين بوداود عبد الحميد أنه حسب الإحصائيات الأخيرة أتضح أن هذا القانون (08-15) الذي قد انتهى سريان مفعوله في 20 جويلية 2013، لم يطبق إلا بنسبة 01 بالمائة، حيث يقدر عدد الملفات التي تمت دراستها نحو 25 ألف ملف فقط، وهذا في ظل وجود مليون و 200 ألف وحدة سكنية غير مكتملة.

ب- ضعف المخططات التوجيهية للبناء والتهيئة والتعمير وعدم ملائمتها لسياسة التخطيط العمراني للدولة: ويتضح ذلك من خلال ما قامت به وزارة السكن والتعمير خلال فترة زمنية مضت، حيث قامت بمراجعة نحو 780 مخطط التهيئة والتعمير 1 من جملة 1541 مخطط توجيهي على المستوى الوطني أي، منها ما بين 2007-2009 أي نحو 50 بالمائة لأنها أصبحت غير ملائمة لمقاييس السياسة التخطيط العمراني للدولة، وكذلك تجاوزها الأرض الواقع، وعملا على تجاوز تلك المشكلة الميدانية، خصصت الوزارة لذلك ميزانية قدرها 223 مليار دينار لتمويل الدراسات (بمتوسط 03 مليار لكل مخطط).

أما مخططات شغل الأراضي 2، والتي بلغ عددها في سنة 2007 نحو 12000 مخطط، والتي لم يتم إنجاز منها سوى 4109 مخطط فقط قيد الإنجاز في الميدان أي نسبة 34 بالمائة، رغم أن القانون الذي نص على إنشائها صدر في 1990، أي قبل 17 سنة، في حين أن 3337 مخطط أي نسبة 28 بالمائة تمت المصادقة عليها وتنتظر التطبيق، أما الباقي أي 4747 مخطط بنسبة 40 بالمائة- فلا زالت قيد الدراسة والإعداد.

وتحدد أهم أسباب ضعف المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير مع سياسة التخطيط العمراني للدولة من خلال :
- ضعف القدرات الفنية والمهارات التقنية المتعلقة بالموارد البشرية 4 والهياكل التقنية البلدية التي لا تمكنها من إنجاز دراسات مخططات التهيئة والتعمير بنفسها، بحيث تلجأ إلى الوصاية التي تكلف مكاتب الدراسات العمومية أو المديرية الولائية للسكن والتعمير للتكفل بهذه الدراسات والإشراف على مراحلها (أي تحول سلطة صناعة أدوات التهيئة والتعمير إلى هذه الأطراف).
- إحالة هذه الدراسات بعد انتهائها إلى المجالس الشعبية البلدية للمناقشة والإثراء في ظل الأداء الشكلي للبلديات التي لا تمتلك في معظم الحالات سوى الموافقة عليها ، أو في النادر الطعن المحتشم لبعض تفصيلاتها.

- بطء الإجراءات الإدارية المرتبطة بالإعداد والموافقة ثم المصادقة على هذه المخططات التوجيهية للبناء والتهيئة والتعمير ، التي تأخذ في المتوسط ثلاثة سنوات ، تضاف إليها مدة إنجاز الدراسات 02.5 سنة في المتوسط، وهذا ما يفقد هذه المخططات كفاءة الاستجابة للأهداف والخيارات المقررة، لأنها تجاوزتها الأحداث بنشوء واقع ميداني جديد يعيق تطبيق البرامج والعمليات على الأرض.

- ضعف الموارد المحلية المتاحة لهذه البلديات في تمويل هذه الدراسات لحسابها الخاص المتعلقة بالمخططات التوجيهية للبناء والتهيئة والتعمير، حيث بلغت ديون البلديات الجزائرية سنة 2007 نحو 150 مليار دولار (أي 01.5 مليار أورو)، كما بلغ عدد البلديات في حالة إفلاس أو عوز مالي 1200 بلدية أي نسبة 78 بالمائة.

¹ ميلود خيزار، المرجع السابق، ص 57

² أنظر: جريدة الخبر الجزائرية، السنة الثالثة والعشرون، العدد 7216، المؤرخ في 06 أكتوبر 2013، ص 06.

³ أنظر: محمود الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية . ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية ، منظم من قبل مخبر المغرب الكبير للاقتصاد والمجتمع ،

10-09 جانفي 2008 ، ص 37.

⁴ أنظر: عبد الحفيظ بن عبيدة، إثبات الملكية العقارية والحقوق العينية، المرجع السابق، ص 22.

⁵ يعرف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ، هو عبارة عن أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري ، تُحدد فيه التوجهات العامة والأساسية للتهيئة العمرانية ويشمل عدة بلديات ، ويتجسد هذا المخطط في نظام يصحبه تقرير توجيهي ، ويجدد فيه التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب البلديات ، توسع ، كما يحدد توسع المباني السكنية وأيضا مناطق

ج- الجهل بأحكام وقواعد القانون المتعلقة بالبناء والتعمير سواء من قبل العامة أو الجهات المعنية بتجسيده على الميدان: انطلاقاً من القاعدة العامة مبدأ عدم جواز الاعتذار بجهل القانون، ومؤدى هذا المبدأ أنه لا يقبل من أي شخص أياً كان الاحتجاج لجهله بحكم القاعدة القانونية، وذلك ليتهرب ويفلت من سريانها في حقه، فحكم القاعدة القانونية يسري في حق الأشخاص المخاطبين بأحكامها، وذلك لمن علم بها، ولمن جهلها على حد سواء. ولذلك كان من المنطق ألا يبيح الاعتذار بجهل القانون للإفلات من أحكامه، لأن ذلك سوف يترتب عنه سيادة الفوضى، ضياع الأمن والاستقرار في المجتمع، وفي صفة الإلزام عن القاعدة القانونية، إذ يجعل مناط إلزامها هو توافر العلم بها، بينما القاعدة القانونية تتميز قبل كل شيء بما لها من إلزام ذاتي منبعث منها ومن وجودها هي لا من عامل خارجي عنها كالعلم بها.

وبالرجوع إلى التشريعات العمرانية نجد مدى الجهل بأحكام البناء والتعمير والتهيئة سواء من قبل العامة أي المواطنين¹ الذين يتفنون في ارتكاب كافة المخالفات التنظيمية المتعلقة بالبناء والعمران، سواء في عدم احترام المقاييس المتعلقة بالبناء، أو من قبل الجهات المعنية بتجسيد قواعد البناء والتعمير على الميدان لأن غالبية الموظفين لا يتوفرون على القدرات الفنية والمهارات التقنية بالإضافة إلى الاطلاع على كافة القوانين التي تحكم البناء والتعمير وتتعلق بوظائفهم.

د- انعدام المرونة والتوقع: إذ سجل تدخل المشرع في كل مرة لإلغاء قوانين أو استبدالها أو تعديلها خلال فترة قصيرة من (1975-2008)، مرجعه إدراك ظاهرة سلبية تطورت في ظل القانون المبدل أو الملغى الذي فشل في التحكم فيها أو أنه أغفلها، فيتدخل المشرع ويلقي بآثارها على القانون الجديد، وهكذا تدخل الأمر رقم 01-85 الذي يحدد انتقالاً قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها ليُلغى الاستثناءات الواردة على مجال رخصة البناء، ومبدأ الترخيص الضمني غير المقيد المعروفين في القانون المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء، بعدما انتشرت ظاهرة البناء والاعتداء على الأراضي الفلاحية واتخذت منحى خطيراً وكبيراً فرض نفسه بالقوة على السلطات، كما تدخل بالقانون 29-90 المتضمن التهيئة والتعمير ليعلن انفصاله عن مرحلة سابقة تميزت بالفوضى العمرانية وانتقال الدولة من دور المتحكم في العقار إلى دور المنظم بواسطة أدوات التعمير كوسائل التنظيم والضبط العقاري².

ثم تدخل بالمرسوم التشريعي 07-94 المؤرخ في 18-05-1994 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري ليستحدث شرطة خاصة بالتعمير يسند لها معاينة المخالفات، واتخاذ بعض التدابير والعقوبات طبقاً لقواعد الهندسة المعمارية والتعمير بسبب ثبوت نقص وعدم كفاءة الضبط القضائي العام في التصدي لخرق قوانين البناء والتعمير، وأعاد النظر في دور المهندس المعماري المقصى لفترة من الزمن أصيب خلالها الإطار المبنى بتشويه عمراني لا يمت بأية صلة للطابع الحضاري والجمالي للجزائر، ثم تدخل مرة أخرى لتعديل أحكام قانون التهيئة بموجب القانون 05-04 المؤرخ في 14-08-2004 هذه المرة بسبب الكوارث الطبيعية والصناعية التي ضربت

التدخل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها. أنظر بن زكري راضية، الآليات القانونية لحماية الملكية العقارية الخاصة، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2009-2010، ص 278.

² يعرف مخطط شغل الأراضي، بأنه الأداة الثانية للتعمير، يحدد بصفة دقيقة حدود استعمال الأرض والبناء، ويشمل في أغلب الأحيان تراب بلدية كامل في إطار احترام القواعد التي ضبطها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، كما يحدد مخطط شغل الأراضي القطاعات المعنية بالشكل الحضري، فيعين القيمة الدنيا والقصى من البناء المسموح به، وأنماط البناءات المسموح بها واستعمالها، كما يقوم بضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبناءات، أنظر حمدي عمر باشا، حماية الملكية العقارية الخاصة، الجزائر، دار الهومة، 2004، ص 100.

الجزائر، وخلفت خسائر معتبرة كشفت عن قصور التخطيط العمراني المتبع، وقرر تبعا لذلك ترقية وظيفة القواعد العامة للتهيئة والتعمير وأدوات التعمير في الوقاية من الأخطار المحتملة، كما تم تعزيز دور المهندس المدني عند إنجاز الدراسة التقنية للبنى الخاصة في إطار عقد تسيير المشروع¹.

واستمر في وتيرة تعديل قانون التهيئة والتعمير بموجب آخر قانون، وهو قانون رقم 15-08 المؤرخ في 20-07-2013 إثر انتشار ظاهرة عدم إتمام إنجاز البنائات والاستخفاف بشهادة المطابقة، وقرر تشييد العقوبات على الأفراد بالخصوص ومنعهم الربط شبكات الانتفاع نهائيا دون شهادة المطابقة، في وقت تعرف فيه العديد من البنائات غير الشرعية هذا الربط ولو بدون رخصة البناء، وأقر هذا القانون أحكاما تحمل في ظاهرها تسوية وضعية البنائات غير الشرعية المستحدثة قبل 03-08-2008، وفي باطنها تهدف إلى تكييف الإطار المبني مع سلسلة القوانين الصادرة بعد قانون التهيئة والتعمير .

ه- اختلال الرقابة العمرانية : تعد الرقابة العمرانية من أصعب العمليات بسبب ديناميكية الظاهرة والإمكانات الضخمة التي يحتاجها جهاز المراقبة، ورغم ذلك تبقى كحاجة ضرورية لضمان إلزامية القانون وتوقيع الجزاء على المخالفين، في الجزائر أسندت هذه الرقابة بصفة أصلية إلى البلدية التي تكلف بها قبل البناء وأثناءه وبعده عن طريق تسليم رخص وشهادات التعمير وممارسة حق الزيارة والاطلاع، فهي ملزمة بضرورة حماية الطابع الجمالي والمعماري وانتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية والحفاظ على المواقع الطبيعية والآثار وحماية الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء بمناسبة إقامة مختلف المشاريع عبر البلدية، غير أنه بالرجوع إلى الميدان الواقعي نجد ما يسمى بظاهرة اختلال الرقابة العمرانية التي تعكسها البنائات غير الشرعية، وتتجلى ذلك من خلال:

و- ضعف الرقابة الإدارية على أعمال وأشغال البناء والتهيئة والتعمير: ويظهر ذلك جليا من خلال التعديلات على التوجهات التخطيطية، حيث أن الإهمال المتزايد والمستمر سواء من قبل الأفراد الذين يعتدون على المخططات التوجيهية للبناء والتهيئة والتعمير أي قيامهم بالمخالفات التنظيمية المتعلقة بالبناء والتعمير (سبق الإشارة إليها في محور الأول أشكال البنائات غير الشرعية ص 09)، أو تقاعس الأجهزة الإدارية عن مراقبة أعمال وأشغال البناء والتعمير فور وقوع هذه المخالفات التنظيمية، وهذا ما يفقد في الأخير تلك الأدوات القانونية الفعالية والمصادقية والجدوى الضرورية للأداء التخطيطي، وذلك لظروف ترتبط بتحقيق مكاسب حزبية أو شخصية، مثل السكوت عن الممارسات العمرانية المخالفة، أو التستر على المخالفات للضوابط التخطيطية والهندسية من طرف الأفراد، وحتى من مصالح الدولة ومؤسساتها بما يؤدي إلى الإضرار بأهداف التنمية الحضرية وسلامة السكان².

¹ أنظر: محمود الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، ملتمى حول تسيير الجماعات المحلية، منظم من قبل مخر المغرب الكبير للاقتصاد والمجتمع، 10-09 جانفي 2008، ص 37.

² أكدت الدراسات التي قام بها المركز الوطني لدراسات التخطيط والسكان CENEAP في عام 2000، أن نسبة التأطير الفني والتقني في البلديات الجزائرية تمثل 0.2 بالمائة بالنسبة للمهندسين المعاريين، و0.5 لمهندسي الدولة في التخصصات التقنية والفنية، و0.1 بالمائة للبيطرة، محمود الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 40.

ل-مشاكل تتعلق بالعقار : تتجلى أهم المشاكل التي تتعلق بالعقار نجد :

-مشكل الاحتياطات العقارية : تواجه مجمل أو مختلف المؤسسات أو الهيئات المشرفة على إنجاز السكنات بصفة خاصة، أو قطاع البناء والتعمير بصفة عامة، مشكل الاحتياطات العقارية، حيث أنها تجد نفسها أمام جملة من العوائق، وهذه العوائق ناتجة أساسا من قصور القوانين سواء التي تنظم العقار أو تلك المتعلقة بتنظيم البناء والتعمير ومن بينها 1:

-النزاع القائم والمنافسة حول المحيط المخصص للتهيئة العمرانية بين وزارة السكن ومختلف الوزارات الأخرى كوزارة الفلاحة.
-عائق تحديد قواعد نزع الملكية، من حيث عدم إيضاح قواعد التعويض للملاك من جهة وإجراءات، من جهة (arbitrage) أخرى التحكيم أ

-مشكل ندرة الأراضي أو قلتها خاصة في المناطق الحضرية، مع تزايد في نفس الوقت عدد السكان والهجرة والنزوح الريفي وتمركزهم في المناطق الصناعية الكبرى يزيد من المشكلة التعقيد.

-انغلاق السوق العقارية على نفسها، وهذا أكثر لسلسلة النصوص القانونية المقيدة لحرية المعاملات والمتضمنة إنشاء الاحتياطات العقارية لصالح البلديات والذي جعل من البلدية المحتكر الوحيد للمعاملات العقارية 2 داخل محيطها العمراني .
- المعشون السريون الذين يصعب التحكم في عملياتهم، لكن مع ذلك لا تخلو تصرفاتهم من المضاربة العقارية والمراهنة على أكبر ربح ممكن.

المحور الثالث: أفاق المواجهة التشريعية المستقبلية للتصدي لظاهرة البناء غير الشرعية في الجزائر

هناك مجموعة من التحديات التشريعية التي على الدولة الجزائرية أن تواجهها مستقبلا قصد تفعيل سياسة التخطيط العمراني لمواجهة خطر ظاهرة البناء غير الشرعية في الجزائر ويتعلق الأمر ب:
01-توسيع صلاحيات المؤسسات الناشطة من خلال تشديد الرقابة على أعمال وإشغال البناء والتعمير وذلك من خلال :

-النص بموجب قوانين على تفعيل دور شرطة العمران من خلال منحها سلطة الأمر بوقف كل بناء غير شرعي دون الحاجة إلى أمر من رئيس المجلس الشعبي البلدي .لترك هذا الأخير ليتفرغ لمهامه الرئيسية.

-النص على ضرورة إشراك المهندسين المعماريين والمدنيين معتمدين لرئيس المجلس الشعبي البلدي على وجه الاستشارة التقنية قبل منح رخصة البناء لأحد الأفراد قصد البناء .

النص على تعهد الأفراد المطالبين برخصة البناء بضرورة الالتزام بالآجال المحددة لإتمام البناءات تحت طائلة العقوبات (التوعيبية في حالة عدم الالتزام بإتمام البناء، إلا في الظروف الاستثنائية القاهرة التي تحول دون ذلك).

¹ دحو ولد قابلية ، جريدة الخبر ، مؤرخ في 03-09-2007.

- النص على إنشاء جهاز موحد 1 في كل ولاية يتضمن جميع المصالح المعنية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير ومختلف القطاعات ذات الصلة بها تجمع كلها أقتضى الأمر عند وجود مخالفات تنظيمية متعلقة بالبناء بعد إخطارها من طرف شرطة العمران وذلك لأخذ كافة الاحتياطات للتصدي لظاهرة البناءات غير الشرعية منذ البداية ، كما يقضي على ظاهرة بطئ الإجراءات الإدارية المعقدة والطويلة

- النص على ضرورة تفعيل حلول السلطة الوصائية محل رئيس المجلس الشعبي البلدي المتقاعد عن أداء واجبه.

-النص على إلزامية إسناد متابعة مشاريع البناء ذات الأهمية أو التي تستهلك مساحة كبيرة من الأرض إلى المهندس المعماري .

-النص على ضرورة التمييز المشرع بين مختلف حالات البناءات المقامة دون تراخيص .

-النص على ضرورة تشديد الرقابة العمرانية الممارسة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين المنصوص عليها في قانون التهيئة والتعمير مع ضرورة النص على معاقبتهم في حالة تقاعسهم أو ثبوت تورطهم فيها ، باعتبار أن تطبيقها يتعلق بأعمال حفظ النظام العام وفرض القوانين في نطاق البلدية التي يقوم بها رئيس البلدية بصفته ممثلا للدولة ويخضع بموجبها للرقابة التدرجية التي يمارسها الوالي والوزير.

02- ضرورة العمل على تجاوز مشكل العقار:

-النص على تشديد العقوبة على الأشخاص الذين يقومون بالمضاربة العقارية ، لاسيما الذين قد استفادوا لعدة مرات من إعانات الدولة بمختلف صورها ، وذلك بإجراء تحقيق على ذلك . مع السحب الفوري للعقار الممنوح من طرف الدولة في حالة ثبوته بيع العقار مع استفادته لأكثر من مرة .

-النص على وضع معايير قانونية عادلة ومتوازنة ودقيقة لتوزيع السكنات بجميع صيغها على المواطنين ، وذلك لإقصاء التهميش

والظلم 2 .

- وضع إطار قانوني للأماكن الشاغرة ، وعدم ترك فرصة للأفراد للاستيلاء عليها .

النص على ضرورة دمج التشريعات والقوانين البناء والتعمير بمفاهيم التنمية المستدامة .³

¹ مقابلة شخصية مع السيد صحراوي عبد المومن ، رئيس سابق لمصلحة البناء والاحتياطات العقارية بلدية أولاد إبراهيم لسنوات 2002 إلى 2011 بتاريخ 10-13-2013.

² أنظر: عمار علوي ، الملكية والنظام العقاري في الجزائر ، دار الهومة الجزائر ، الطبعة الخامسة ، 2009 ، ص 95.

³ أنظر: شامة ساعين ، النظام القانون الجزائري للتوجيه العقاري ، دراسة وصفية تحليلية ، طبعة 2004 ، دار الهومة ، بوزريعة ، الجزائر ، ص 21.

أنظر: صلاح الدين عمري ، السياسة السكنية في الجزائر، المرجع السابق ، ص 21.

مقابلة شخصية مع السيد صحراوي عبد المومن ، رئيس سابق لمصلحة البناء والاحتياطات العقارية بلدية أولاد إبراهيم لسنوات 2002 إلى 2011 بتاريخ 10-13-2013.

الخاتمة:

إن ظاهرة البناء غير الشرعية ، ظاهرة متشابهة لا يمكن إرجاعها إلى القصور في التشريعات وعدم فعاليتها بل هناك مجموعة من العوامل ساهمت في نشأتها ، سواء القانونية أو الاجتماعية ، أو الاقتصادية أو المالية ، فتتضافر هذه العوامل وتداخلها تم نشوء ظاهرة البناء غير الشرعية ، لذلك للتصدي لهذه الظاهرة ينبغي تكثيف الجهود من قبل الجميع سواء كانوا أفرادا أو مؤسسات ، حكومية وغير حكومية .

وهناك مجموعة من التوصيات والاقتراحات للتصدي لظاهرة البناء غير الشرعية في الجزائر في المجال الحضري، وبموجبه نوجزها فيما يلي:

01-التوعية المستمرة لمواطنين بخصوص المخاطر المنجرة عن البناء غير الشرعية سواء تلك المتعلقة بالصحة العمومية للسكان ، أو الأمراض الفتاكة التي تنتج من جراء التواجد بمثل هذه السكنات .

02-ترسيخ أسلوب التعاون والتشاور والشراكة بين مختلف الفاعلين في قطاع البناء والتعمير . سواء المؤسسات الحكومية أو غير الحكومية.

03-تفعيل الدور الريادي للقضاء في تطبيق العقوبات الصارمة على مخالفين قوانين البناء والتعمير سواء المواطنين أو الهيئات الممثلة لقطاع البناء والتعمير .

04-تشجيع البحوث والدراسات الجامعية للبحث عن أنماط جديدة لمواجهة مشكلة البناء غير الشرعي واقتراح حلول من شأنها الحد من نموا وانتشارها ، وإدراج الأهداف السكنية في الأبحاث الاقتصادية والاجتماعية .

05-ضرورة دمج التشريعات والقوانين البناء والتعمير والتخطيط العمراني بمفاهيم التنمية المستدامة.

06-الاستفادة من التجارب الدولية الناجحة التي توصلت إليها البلدان المختلفة ، وذلك عن طريق إعادة استخدام أراضي الأحياء غير الشرعية والمناطق المتدهورة عمرانيا ذات المواقع المتميزة بما يضمن استعادة التكلفة مع مراعاة البعد الاجتماعي والتعويضي العادل لجميع ساكني ومالكي العقارات بتلك المناطق.

07-وضع معايير قانونية عادلة ومتوازنة بين كافة طبقات المجتمع للاستفادة من السكنات بمختلف صيغها وصورها ، حتى يتسنى إقصاء عامل التهميش والشعور بالظلم لدى بعض طائفة المجتمع .لأن ذلك سوف يترتب عنه التشجيع على البناء غير الشرعية.

08-تعزيز دور شرطة العمران ، وتزويدها بكافة الإمكانيات المادية والتقنية التي تساعد في أداء مهامها على أحسن وجه، مع ضرورة منحها سلطة الأمر بوقف الأشغال غير المطابقة وهدم البناءات غير المرخصة دون اللجوء إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي في ذلك.

09-وضع نظام فعال للإعانات الموجهة للعائلات ذوي الدخل المحدود.

10- تفعيل أدوات تهيئة الإقليم من أجل تخفيف الضغط على القطاع العقاري بالمدن والمراكز الحضرية الكبرى وتعزيز التوجه الاستراتيجي نحو الانتشار المكاني المتوازن على كافة إقليم الدولة.

قائمة والمراجع :

أولاً: الكتب

- 01- ليلي زروقي، التقنيات العقارية (العقار الفلاحي)، ديوان الأشغال التربوية، الجزائر، 2001.
- 02- قدوج بشير، النظام القانوني للملكية العقارية من خلال النصوص الصادرة من سنة 1962 إلى 2000، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الطبعة الثانية، 2002
- 03- حمدي عمر باشا، حماية الملكية العقارية الخاصة، الجزائر، دار الهومة، 2004.
- 04- عبد الحفيظ بن عبيدة، إثبات الملكية العقارية والحقوق العينية العقارية، دار الهومة، الجزائر، 2004.
- 05- شامة سماعيل، النظام القانون الجزائري للتوجيه العقاري، دراسة وصفية تحليلية، دار الهومة، بوزريعة، الجزائر. طبعة 2004.
- 06- عجة الجيلالي، أزمة العقار الفلاحي ومقترحات تسويتها، دار الخلدونية الجزائر، طبعة 2005.
- 07- عمار علوي، الملكية والنظام العقاري في الجزائر، دار الهومة الجزائر، الطبعة الخامسة، 2009-
- ثانياً: الرسائل الجامعية
- 01- ميلود خيزار، و نبي الرمل، البناء الفوضوي في الجزائر (من وجهة نظر -قانونية)، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، دفعة 2005-2006.
- 02- صلاح الدين عمراني، السياسة السكنية في الجزائر، مذكرة شهادة الماجستير في الديمغرافيا، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، قسم علم الاجتماع والديمغرافيا، جامعة باتنة، 2008-2009
- 03- بن زكري راضية، الآليات القانونية لحماية الملكية العقارية الخاصة، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2009-2010
- 04- محمود حميدان قديد، التخطيط الحضري ودور التشريعات التخطيطية في النهوض بعملية التنمية العمرانية، إمارة دبي نموذجاً، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، قسم الاقتصاد، الأكاديمية العربية في الدانمرك، 2010.
- 05- زهرة أبرياش، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير، مذكرة ماجستير في الحقوق /فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2010-2011
- 06- لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة باتنة، 2011-2012.
- ثالثاً: المقالات

- 01- عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري ، مجلة المفكر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثالث ، 2005 .
- 02- د، عمار بوضيف، منازعات التعمير في القانون الجزائري-رخصة البناء والهدم، مجلة الفقه والقانون، المغرب ، العدد الثالث يناير، 2013.
- 03- محمد علي الكحلوت، مخالفة البناء التنظيمية وأثرها على البيئة العمرانية في قطاع غزة، مجلة الجامعة الإسلامية ، سلسلة الدراسات الطبيعية والهندسية ، قسم الهندسة المعمارية، كلية الهندسة المجلد الرابع عشر -العدد الأول، يناير ، 2006
- 04- محمد أحمد سلام المدحجي، أهمية التشريعات والمعايير التخطيطية في الحفاظ على البيئة الحضرية، مجلة العلوم والتكنولوجيا ، قسم العمارة، كلية الهندسة، جامعة صنعاء، المجلد 15 ، العدد (02) ، 2010
- 05- محمود الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية ، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية ، ، منظم من قبل مخبر المغرب الكبير للاقتصاد والمجتمع ، 09-10 جانفي 2008
- رابعا: القوانين
- 01-الأمر رقم 102-66 المؤرخ في 06-05-1966 المتضمن انتقال الأملاك الشاغرة إلى الدولة
- 02-المرسوم رقم 64-383 المؤرخ في 17-09-1967 المتضمن نظام الأملاك الحسبية العامة.
- 03-الأمر رقم 71-73 المؤرخ في 08-11-1971 المتضمن الثورة الزراعية.
- 04-الأمر رقم 74-26 المؤرخ في 20-02-1974 يتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات.
- 05- الأمر رقم 75-74 المؤرخ في 12-11-1975 المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري 06-المرسوم رقم 76-28 المؤرخ في 07-02-1976 المتضمن تحديد كفاءات ضبط الاحتياطات العائلية للخواص المالكين للأراضي فيما يخص البناء.
- 07- المرسوم رقم 76-62 المؤرخ في 25-03-1976 المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام.
- 08- المرسوم رقم 76-63 المؤرخ في 25-03-1976 المتعلق بتأسيس السجل العقاري.
- 09- المرسوم رقم 76-92 المؤرخ في 23-10-1976 المتعلق بتنظيم التعاون العقاري .
- 10- المرسوم رقم 76-143 المؤرخ في 23-10-1976 المتعلق بإنشاء مكاتب للترقية والتسيير العقاري للولاية.
- 11- القانون رقم 81-01 المؤرخ في 07-02-1981 يتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة والجماعات المحلية ومكاتب الترقية والتسيير العقاري للمؤسسات.
- 12- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01-12-1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير.
- 13- القانون 91-10 الصادر بتاريخ 27-04-1991 والمتعلق بالوقف.
- 14- المرسوم التشريعي رقم 94-07 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري

15- قانون 04-05 المؤرخ في 2004 المتعلق بتحديد المسؤولية الناتجة عن مخالفات البناء والتعمير .

16- القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20-07-2008 المتعلق بتسوية البناءات وإتمام إنجازها.

خامسا: الجرائد والمقابلات الشخصية.

01- جريدة الخبر ، مؤرخ في 03-09-2007.

02- جريدة الخبر الجزائرية، السنة الثالثة والعشرون، العدد7216 ، المؤرخ في 06 أكتوبر 2013

03 - مقابلة شخصية مع السيد صحراوي عبد المومن ، رئيس سابق لمصلحة البناء والاحتياطات العقارية ببلدية أولاد إبراهيم

لسنوات-2002 إلى 2011- بتاريخ 13-10-2013

04- مقابلة شخصية مع السيد كدروسي الطيب ، مكلف بتسيير مصلحة البناء والاحتياطات العقارية ببلدية أولاد إبراهيم من

2012 إلى غاية يومنا هذا، بتاريخ 14-10-2013

Les ouvrages :

01-.Patric Gérard « .pratique du droit de l urbanisme , Urbanisme réglementaire

individuel et opérationnel » ,3eédition Edition Eyrolles paris , p.82 et suites

02- ; Jacqueline Morand-Deville ; « Droit de l'urbanisme » , 2è édition , Dalloz.1994, p

128. et Henri Jacquot, francois priet « ,Droit de l urbanisme, » 3eme Edition 1998, Dalloz

,Delta ,p.558 et suit.