

## التحسين الحضري آلية لتسوية وضعية البنائات الفوضوية

من إعداد

الدكتور (ة) عباس راضية

أستاذة محاضر قسم (أ)

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة لونيبي علي البليدة 2

## التحسين الحضري آلية لتسوية وضعية البنايات الفوضوية

من إعداد الدكتور(ة) عباس راضية

أستاذة محاضرة قسم (أ)

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة لونيبي علي البليدة 2

### الملخص:

تحظى الملكية العقارية أهمية كبيرة دفعت بالمشرع إلى تنظيمها وحمايتها، رغم ذلك تفتت ظاهرة البنايات الفوضوية مما تطلب تدخل السلطات العمومية لإيجاد استراتيجية للحد منها من خلال إما رقابة استعمال الأراضي وتطهير سندات الملكية أو معالجتها من خلال خيار الهدم أو التفكير في قبول أمر الواقع و العمل على احتوائها داخل المدن.

الجزائر على غرار الدول الأخرى اعتمدت استراتيجية محاولة إدماج البنايات الفوضوية في المحيط العمراني من خلال تسوية وضعيتها واعتماد التحسين الحضري كوسيلة لتسوية المخالفات الجماعية والوضعية التخطيطية للمنطقة في نفس الوقت وتهدف الدراسة إلى تبيان مدى فعالية التحسين الحضري في الحد أو التقليل من البنايات الفوضوية.

**الكلمات المفتاحية:** البنايات الفوضوية، التحسين الحضري، التطوير الحضري.

### Abstract:

Real estate ownership is of great importance that pushed the legislator to organize and protect it, despite this the phenomenon of chaotic buildings spread, which required the intervention of the public authorities to find a strategy to reduce it through controlling the use of land and clearing property titles or treating them through the option of demolition or thinking about accepting the matter of fact and work To contain them within cities.

Algeria, like other countries, has adopted the strategy of trying to integrate chaotic buildings into the urban environment by settling their situation and adopting urban improvement as a means of settling collective irregularities and the planning situation of the region at the same time. The study aims to demonstrate the effectiveness of urban improvement in limiting or reducing chaotic buildings.

**key words:** Chaotic buildings, urban improvement, urban development.

### مقدمة:

يمثل السكن الفوضوي بكل أنواعه سواء قانوني أو غير قانوني<sup>1</sup>، نسبة كبيرة من المجموعات السكنية في الوسط الحضري و يتميز بنقص التجهيزات كالطرق، والمرافق العمومية الإدارية و الاجتماعية...، ويعتبر من أبرز مكونات السكن نظرا لسرعة نموه و اختلاف أشكاله من حيث نمط استغلال الأراضي ومن حيث إنجاز المخالف للقوانين الجارية.

لقد اقترن نشوء و نمو البناء الفوضوي في الجزائر بمجموعة من العوامل التي ساهمت في انتشارها في فترات متوالية حتى أصبحت سمة من سمات مدننا، لعب الإرث الاستعماري دورا هاما لظهور هذه الظاهرة نتيجة الاستراتيجيات التي انتهجها من خلال محاولة الاستيطان ومصادرة العقارات<sup>2</sup>، «كما شجع الهجرة من الريف إلى المدن الأمر الذي فتح عهد السكن الفوضوي في المدينة الجزائرية<sup>3</sup>».

بعد الاستقلال بادرت الجزائر بمحاولة معالجة البناءات الفوضوية، من خلال إصدار مجموعة من النصوص القانونية لضبط السوق العقارية وبعث التنمية للحد من هذه الظاهرة التي ترتب عنها نشوء شبكة جديدة من المراكز السكنية شكلت نطاقا عمرانيا غير لائق يفتقد إلى المرافق الضرورية.

إن الدولة ووعيا منها بما لهذا البناء من انعكاسات سلبية علي ظروف عيش المواطنين، خصته باهتمام كبير منذ الاستقلال من خلال وضع العديد من القوانين و إنجاز العديد من الهياكل و رصد الوسائل الكفيلة نظريا لمواجهة التعمير عامة و السكن خاصة، فقامت من خلال أجهزتها بوضع عدة استراتيجيات و برامج.

لكن الواقع يظهر عدم نجاعة المجهودات المبذولة رغم أهميتها للقضاء على هذه الظاهرة التي تنمو بسرعة مقارنة بوتيرة التدخلات، و في إطار القضاء على البناء الفوضوي تم اعتماد آلية أخرى تعتبر من الآليات العلاجية التي تسمح بتصحيح الوضع التخطيطي و العقاري في نفس الوقت و التي يطلق عليها التحسين الحضري أو التطوير الحضري الذي اعتمد في عدة دول للحد من البناءات الفوضوية.

هذا يطرح الإشكالية الآتية: ما مدى فعالية الآليات القانونية والتنظيمية المعتمدة للحد من البناءات الفوضوية، وهل يمكن اعتبار التحسين الحضري آلية كفيلة من أن تقضي أو تحد على الأقل من هذه الظاهرة التي أصبحت تشوه مدننا و تعرقل المجهودات المبذولة للمحافظة على الوعاء العقاري وتنظيمه قانونا و حمايته من الاستنزاف؟.

سوف نحاول معالجة الإشكالية من خلال ما يلي:

- عدم فعالية المجهودات المبذولة في القضاء على البناءات الفوضوية.
- التحسين الحضري وسيلة للحد من البناءات الفوضوية.

#### المبحث الأول: عدم فعالية المجهودات المبذولة في القضاء على البناءات الفوضوية:

بعد الاستقلال واجهت الجزائر إشكالية التنمية والتفكيك الإقليمي الذي فرضه الاستعمار، ومنذ ذلك الوقت و هي تحاول إزالة هذه العوائق، فاعتمدت على محاولة التحكم في العقار و تسييره و ضبط العمران و إيجاد استراتيجية وبرامج للقضاء على البناءات الفوضوية.

غير أن هذه التدخلات رغم أهميتها لم تستطع القضاء على البناءات الفوضوية ولا حتى الحد منها باعتبار أنها في تنامي مستمر، فعرفت الجزائر ازدياد عدد السكان بحيث انتقل من 17 مليون نسمة إلى 30 مليون نسمة سنة ما بين 1977 و 1998 و وصل في 2008 إلى 37 مليون نسمة، كما لعب النزوح الريفي دورا كبيرا لزيادة الطلب على السكن في المدن حيث سجل إلى غاية 2001 وفود حوالي 3.450 مليون مهاجر جديد من الريف إلى المدينة<sup>4</sup>، ومع مطلع 2018 بلغ عدد سكان 42.2 مليون نسمة حسب الديوان الوطني للإحصاء أغلبهم من قاطني المدن، كما أن تبني السلطات العمومية سياسة غض البصر على كل أنواع البناءات والتجاوزات الواقعة على العقار زاد في تعقد الأزمة.

إن الاقتران المتصاعد في معدلات البناءات الفوضوية بمعدلات النمو الحضري جاء نتيجة النمو السريع الذي قابله نوع من اللامبالاة من قبل الدولة والذي يتجلى في 3 نقاط:

- تعقد و غموض التشريعات العقارية والعمرانية.
- قصور أحكام التخطيط والتسيير الحضري.
- قصور الاستراتيجيات والبرامج التنموية للقضاء على البناءات الفوضوية.

### المطلب الأول: تعقد و غموض التشريعات العقارية و العمرانية

تلعب القوانين و التشريعات العقارية و العمرانية في أحيان كثيرة، دور المؤثر السلبي الذي يزيد من تعميق أزمة السكن نتيجة حالة الجمود القسري التي يتسبب فيها بفعل عدم تناسبها مع معطيات الواقع المحلي و التغيرات التي تنتابه.

يمكن تقسيم المراحل التي عرفتها الجزائر من خلال إصدار مجموعة من التشريعات، التي كان من أهدافها تنظيم العقار و العمران غير أنه نظرا لتعقيد إجراءاتها و غموضها أدى إلى إيجاد وضعية عكسية ساهمت في دفع وتيرة ظهور البناءات الفوضوية إلى مرحلتين هما:

### الفرع الأول: المرحلة الأولى من 1962 إلى 1990.

ففي السنوات الأولى للاستقلال عرفت الجزائر نزوحا ريفيا قويا نحو المدن الساحلية الكبرى فحاولت إزالة العوائق من خلال اعتماد سياسات لإدارة استغلال العقار بدأت بالأمر الصادر في 1962 المتضمن سيطرة الدولة على الأملاك الشاغرة التي تركها المستعمرون، كما أسس قانون الثورة الزراعية 71-73<sup>5</sup>، كما حاولت تطهير العقار من خلال تأسيس لجان لمتابعة الوضعية العقارية التي لها سندات ملكية و إجراء تحقيق في ذلك، غير أن الكثيرين استعملوا البيع العرفي نظرا لقلّة التعويض الممنوح في حالة التأميم رغم صدور قانون التوثيق 70-91<sup>6</sup> الذي كرس الرسمية في العقود العقارية، فكانت هذه البداية الأولى لظهور البناءات الفوضوية، وتزامن ذلك بصدور الأمر 74-26<sup>7</sup> المتضمن تشكيل الاحتياطات العقارية لفائدة البلديات ويعتبر الوسيلة الوحيدة لتنظيم العقار و تسييره، حيث أوجب دمج الأراضي الواقعة في المدن و المناطق العمرانية أو القابلة للتعمير إلى البلديات وفق إجراءات حددها و تعويض، وكان يهدف إلى تمكين المواطن من الحصول على قطعة أرضية للبناء في إطار التجزئة، وألزم على كل بلدية أن تضع مخطط عمراني رئيسي يحدد المناطق المخصصة للاحتياطات العقارية البلدية أو وفق مخطط عمراني مؤقت.

إن قانون 74-26 وقع في نفس مشكل قانون الثورة الزراعية، باعتبار أن قيمة التعويض المحدد من قبل الإدارة كان مجحفا مقارنة بسعر السوق فدفع الكثير إلى التحايل على القانون وإبرام عقود عرفية<sup>8</sup>، كما أنه حتى البلديات عند إعادة بيع العقار فإنها لم تكمل إجراءاتها باكتفاء بمنح قرارات إدارية و وعود بالبيع الإدارية دون مراعاة الرسمية وقواعد الشهر العقاري رغم صدور قانون التوثيق.

كما ساهم عدم إلزامية تقديم عقود الملكية لطلب رخصة البناء في ظهور بناءات فوضوية مقامة على أوعية عقارية دون سندات ملكية<sup>9</sup>، ومحاولة من المشرع الجزائري الحد من هذه البناءات أصدر الأمر 85-01<sup>10</sup> يحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها، و القاضي بتسوية أوضاع البناءات الفوضوية المنجزة بعد الأمر 74-26 من خلال تسوية وضعية الحائز الشاغل الفعلي للعقار وتتم التسوية بإتباع الإجراءات المحددة في المرسوم 85-212<sup>11</sup>، غير أن هذا لم يأتي بالحل الجذري لهذا المشكل باعتباره مجرد

تسوية لوضعية البناءات الفوضوية كإجراء مؤقت بين تطبيق القانون وبين سياسة الواقع التي فرضها وجود آلاف البناءات الفوضوية.

كما أن تقاعس البلديات عن إتمام تسليم العقود للشاغلين وخاصة عملية الشهر أدى إلى عدم تحقيق الغاية منه، كما بقيت فعاليتها محدودة جدا ولم تتعدى نسبة الملفات المقدمة 24% من إجمالي الحالات الموجودة آنذاك لعدة أسباب منها عدم تبني العملية من قبل السكان بسبب تكاليفها، وصعوبة مجمل الشروط المحددة من أجل التسوية، الأمر الذي جعله يبدو كأنه نوع من التعجيز، ضف إلى ذلك نقص الإعلام و عدم الاطلاع السكان الكافي<sup>12</sup>.

### الفرع الثاني: المرحلة الثانية من 1990 إلى يومنا هذا

إن تغيير التوجه الاقتصادي و السياسي الذي تبنته الجزائر في ظل دستور 1989 أدى إلى إعادة النظر في النصوص القانونية بما يتماشى معه، فصدر قانون 90-25<sup>13</sup> المتضمن قانون التوجيه العقاري المعدل و المتمم والذي جاء بتغيير جذري في السياسة العقارية، وذلك من خلال تكريس حق الملكية العقارية الخاصة ومحاولة تطهير المشكلة العقارية، فتم إلغاء قانون الثورة الزراعية وقانون الاحتياطات العقارية و تحرير المعاملات العقارية في المجال الحضري الذي يتطلب احترام قواعد الشهر العقاري.

كما تزامن مع صدور قانون 90-29<sup>14</sup> المتعلق بالتهيئة و التعمير المعدل و المتمم لسد الفراغ في ظل قانون 82-02<sup>15</sup> الذي كان يسمح بطلب رخصة البناء على عقد عرفي، ونص قانون 90-29 على أدوات لرقابة المجال العمراني سواء رقابة قبلية أو بعدية<sup>16</sup>، غير أن ضعف هذه الآليات الرقابية أدى إلى عدم الحد من هذه الظاهرة، وأكد ذلك من خلال صدور قانون 08-15<sup>17</sup> الذي حاول المشرع من خلاله الاستفادة من سلبيات الأمر 85-01 فنص على التسوية كآلية ضمن آليات أخرى باعتباره دعم العقوبات للمخالفات المتعلقة بالمجال العمراني، وذلك للحد من البناءات الفوضوية كما اعترف برسمية بعض البناءات الفوضوية بعد تتبع مجموعة إجراءات و شروط ضمن أجل محدد لا يتعدى 2013، غير أنه لعدم إتمام هذه العملية تم إمداد الأجل بموجب قانون المالية لسنة 2014<sup>18</sup>، وتم تمديده إلى 2016 وفي 2019 لمدة 3 سنوات وقد تم ايداع قرابة المليون ملف الى غاية 31 مارس 2019 منها 207056 منذ 2016 غير أنه لم تتم تسوية الملفات<sup>19</sup>.

إن النصوص العقارية التي عرفتها الجزائر أدت إلى ارتفاع القيمة العقارية و انتشار المضاربات مما دفع المواطنين على البحث عن حلول تتناسب و قدراتهم الشرائية و نشوء بالتالي هذا النوع من السكنات، و إن سرعة إنجازها و تطورها تفوق سرعة تدخل السلطات العمومية في ظل عدم فعالية التأطير و المراقبة رغم تدعيم النصوص العمرانية للوقوف أمام الخروقات العمرانية.

### المطلب الثاني: قصور أحكام التخطيط و التسيير الحضري

تهدف المخططات العمرانية بصفتها أدوات للتنظيم المجالي و التحكم في التوسع العمراني و الوصول إلى أفضل استغلال ممكن للمجال الحضري، غير أن الواقع يتناقض مع ذلك باعتبار أن التخطيط يتحول في بعض الأحيان إلى عامل مساهم في ظهور تعمير فوضوي، و هذا هو وضع الجزائر والذي يعود إلى عدة اعتبارات أهمها:

- قصور التخطيط الحضري.
- محدودية منظومة الرقابة و التصدي.

### الفرع الأول: قصور التخطيط الحضري

لقد أكدت الدراسة التي أعدت من طرف البنك الدولي حول الأنماط الحديثة للنمو الحضري على وجود هوة و فجوة بين حركة التعمير والتخطيط، و هي في اتساع مستمر في الدول النامية، فتحوّلت المخططات العمرانية من أدوات توجيه وتنظيم مسار الحركة العمرانية داخل المن إلى مجرد أدوات تجسيد الواقع من خلال تسوية وتقنين ما هو موجود كخيار حتمي<sup>20</sup>.

فالوقوف أمام واقع الجزائر في هذا المجال يؤكد ذلك من خلال قصور عمليات التخطيط المنتهجة بالجزائر وفق عوامل هي:

#### أولاً: تأخر اعتماد أدوات للتخطيط المجال بالجزائر

إن الجزائر لم تعرف أدوات للتخطيط إلا سنة 1975<sup>21</sup>، أين تم وضع عدة مخططات منها المخطط التوجيهي العام للبلديات العاصمية POG والمخطط التوجيهي للعمران PUD ومخطط العصرية الحضرية PMU، والتي استعملت حتى نهاية الثمانينات، فلم تتمكن من التحكم في التوسع العمراني بل ساهمت بوجود بناءات فوضوية لانعدام تصور حقيقي للتوسع العمراني<sup>22</sup>، كما يعاب عليها التأخر الذي عرفته هذه الأدوات في التجسيد مما شجع التعمير الفوضوي، حيث حتى سنة 1978 لم يسجل سوى 88 مخطط توجيهي للتعمير دخلت حيز التنفيذ حيث بقي 55 أخر مؤجلاً و قيد الدراسة<sup>23</sup>، مما أدى إلى إقامة المنشآت الجديدة خارج النطاق العمراني المرسوم نظراً لتجاوزها الأحداث، مما يطرح أمر مراجعتها بإلحاح<sup>24</sup>.

ترتب عن تحرير سوق العقار في سنة 1990 ضرورة تزويد كل بلديات التراب الوطني بمخططات التهيئة و التعمير، لضبط حقوق البناء حسب تخصيصات الأرض و وظيفتها و بسط رقابة قبلية على شغل العقار، فبدا وضع هذه المخططات، غير أنه لم يتم تجسيدها والتي جسدت كانت بعيدة عن الواقع مما دفع وزارة السكن و العمران والمدينة إلى إعادة تأهيل هذه الأدوات بعد غيابها و ذلك في سنة 1994، غير أنه يلاحظ عدم الانتهاء من وضع هذه الأدوات، حيث أكد الوزير المكلف بالتعمير أنه في جوان 2009 تم مراجعة 1046 مخطط توجيهي للتهيئة و التعمير مقابل 1541 و يبقى 495 سوف يتم مراجعتها في 3 سنوات المقبلة كما أنه تم مراجعة حوالي 4977 مخطط شغل الأراضي<sup>25</sup>.

إن هذا التأخر في تجسيد المخططات له تأثير كبير على التسيير الحضري، فإن ثقل الإجراءات الإدارية المرتبطة بالإعداد والمصادقة التي تأخذ في المتوسط 3 سنوات يضاف إليها مدة إنجاز الدراسات و المقدر ب سنتين و نصف في المتوسط، تفقد هذه المخططات كفاءة الاستجابة للأهداف المقررة بعد نشوء واقع ميداني جديد يعيق تطبيق المقترحات على الواقع وذلك بتجاوزها للواقع<sup>26</sup>.

#### ثانياً: عدم فعالية أدوات التهيئة و التعمير

يظهر عدم فعالية أدوات التهيئة و التعمير في ضبط التوسع العمراني، وإن صدور قانون 15-08 اعتراف غير مباشر على عدم قدرة الأدوات المجالية من ضبط التسيير الحضري رغم صدور لها منذ أكثر من 18 سنة، باعتبار لا تزال البناءات الفوضوية تتزايد سنة بعد سنة و تستهلك مساحات شاسعة من الأراضي الفلاحية و العمرانية.

إن أدوات التعمير تعتبر وسيلة فعالة للتدخل في المجال الحضري إلا أنها في الواقع تصطدم بعدة معوقات، بداية بالتعديلات القانونية التي تسمح و تسهل من عمليات التعدي على توجيهاتها مما يفقدها

صلاحياتها في مواجهة الغير، كما يظهر أنه يتم إعدادها في غياب تام للأدوات المجالية التي تعلقها والمتعلقة بأدوات تهيئة الإقليم، فقد تحولت إلى مخططات بسيطة تتضمن قواعد عامة تنظم حق البناء في تحديد عدد الطوابق في حين المدن تعرف تطور عمراني كبير<sup>27</sup>.

إن تدخلاتها اقتصرت على التهيئة داخل المحيط العمراني للمدينة دون أن تتناوله داخل إطارها الطبيعي و البيئي ولم تراعي جوانب الانسجام و التناسق مع المراكز الحضرية المجاورة مما جعلها عاجزة عن مواكبة الحركة السريعة للعمران<sup>28</sup>.

### الفرع الثاني: محدودية منظومة الرقابة و التصدي

يتضح محدودية منظومة الرقابة والتصدي في بروز وتطور البناءات الفوضوية، وذلك من خلال التسامح معها أحيانا والتأخر في مباشرة الإجراءات الردعية.

إن الجزائر في السنوات الأخيرة حاولت تدارك الأوضاع من خلال إيجاد آليات لرقابة النشاطات العمرانية ومعاينة مخالفات قواعد التهيئة و التعمير، فصدرت عدة تعديلات لتفعيل الرقابة الإدارية بموجب قانون 05-04<sup>29</sup> المعدل و المتمم لقانون 20-90، كما دعمت بموجب عقوبات في قانون 15-08، غير أنه يبقى التدخل من قبل السلطات العمومية ضئيل نظرا للتقاعس و التراخي من قبل المسؤولين على المستوى المحلي لفرض احترام قواعد التهيئة و التعمير.

كما أنه تم إعادة تنظيم عقود التعمير بموجب المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير و تسليمها<sup>30</sup>، وهدفه تأطير النشاط العمراني والحد من البناءات غير المطابقة لأحكام التهيئة التعمير.

فتعتبر إشكالية مراقبة التوسع العمراني والبناء من أصعب العمليات التي تواجهها الدول، والجزائر تعاني نقص كبير في مجال التحكم و مراقبة البناء والتوسع العمراني، رغم تدعيم الرقابة الإدارية بمجموعة من الأعران و الشرطة القضائية<sup>31</sup>، إلا أنها تفتقر إلى الكثير من الوسائل المادية والإدارية المحفزة على العمل.

إن فرض احترام قواعد التهيئة و التعمير هي من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة تقاعسه يتدخل الوالي للهدم والإزالة<sup>32</sup>، غير أن الواقع يظهر عدم فعاليتها الميدانية نظرا لعدم تحديد المسؤوليات مما شجع التراخي والتقاعس من قبل السلطات العمومية، الأمر الذي ترتب عنه تشجيع وتحفيز تفاقم هذه الظاهرة في ظل غياب الردع.

### المطلب الثالث: قصور الاستراتيجيات و البرامج التنموية للقضاء على البناءات الفوضوية.

إن تفاقم وعجز الدولة للقضاء أو حتى للحد من ازدياد عدد البناءات الفوضوية راجع إلى عاملين أساسيين، وهما يتعلقان بالاستراتيجيات و البرامج التي اعتمدها الجزائر منذ الاستقلال من خلال عدم وضع سياسة سكنية حقيقية تلبي الحاجيات المتزايدة للسكن الملائم وضعف الاستراتيجيات المعتمدة للقضاء على البناءات الفوضوية.

### الفرع الأول: تأخر اعتماد سياسة سكنية واضحة

تأخرت الجزائر بعد الاستقلال في تبني سياسة سكنية واضحة المعالم، فلم تنشأ وزارة السكن إلا سنة 1971، باعتبار أن قطاع السكن لم يحض بأية أهمية من قبل السلطات العمومية حيث ركزت على القطاعات

الإنتاجية والصناعية، فبدأ الاهتمام بقطاع السكن بموجب المخطط الخماسي 1978-1983 الذي خصص مبلغ 60 مليار دينار جزائري لبناء السكنات.

غير أنه أمام زيادة الطلب و الحاجة إلى السكن مع قلة العرض سمح بنشوء البناءات الفوضوية باعتبار أن عملية إنجاز السكنات تأخر مقابل الطلب، وفق تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي أن العجز يبلغ 1.2 مليون وحدة سكنية في سنة 1995 مقابل عجز يقدر 530 وحدة سكنية في سنة 1970<sup>33</sup> ويعود ذلك إلى عدة أسباب منها<sup>34</sup>: نقص المواد الأولية للبناء، نقص التمويل باعتبار اعتمدت على تمويل الخزينة العمومية لعدة سنوات، نقص العقار و الأراضي المخصصة للبناء نتيجة المضاربة والإفراط في استهلاك العقار<sup>35</sup>، ومحدودية وسائل الإنجاز، تأخر مشاركة الخواص في عمليات الترقية العقارية، كل هذه العوامل سمحت بتفاقم وتزايد عدد البناءات الفوضوية خاصة في المدن الكبرى و ضواحيها<sup>36</sup>.

### الفرع الثاني : محدودية الاستراتيجية المعتمدة للقضاء على البناءات الفوضوية.

بعد تفشي ظاهرة البناء الفوضوي، لم تبق الجزائر مكتوفة الأيدي بل اعتمدت عدت خيارات للقضاء عليها منذ الاستقلال، غير أن قصورها أدى إلى عدم الحد منها بل العكس بقيت في تزايد مستمر، ويمكن تلخيص هذه التدخلات فيما يلي:

#### أولاً: المرحلة من الاستقلال إلى غاية 1990.

إن الجزائر أمام الموروث الاستعماري لم تحاول إيجاد سياسة حضرية حقيقية، بل حاولت وضع آليات تحسينية و ذلك بترميم وتحسين مساكن الأحياء الفوضوية مع إنشاء بعض المرافق العمومية، ثم بصور الأمر 67-26<sup>37</sup> الذي منح اختصاصات للبلديات لمراقبة المجال العمراني فتم هدم حوالي 1200 سكن قصديري دون تدعيمها بحلول أخرى<sup>38</sup>، فاعتمدت الجزائر استراتيجية التصدي من خلال دعم الرقابة الإدارية ضمن قانون الاحتياطات العقارية، ومنع البناء و توقيفها ومصادرة مواد البناء وفرض اجراءات صعبة من أجل الحصول على شهادة تحويل الإقامة وتسجيل الأبناء بالمدارس وهو الأسلوب الذي استمر إلى غاية الثمانينات<sup>39</sup>، كما دعمت هذه السياسة بسياسة القرى الاشتراكية من أجل ترقية الريف للحد من النزوح الريفي.

أمام انتشار ظاهرة البناءات الفوضوية اتخذت الجزائر أساليب أخرى للحد منها من خلال سياسة الطرد و الترحيل القسري<sup>40</sup>، كما اعتمدت في نفس الوقت على سياسة التسوية القانونية من خلال إدماج البناءات الفوضوية ضمن النسيج العمراني خاصة المستوفية للشروط التقنية وفق المرسوم 85-212 المتعلق بتصحيح الوضعيات المترتبة عن البناء غير الشرعي، كما اعتمدت سياسة التنمية الريفية من خلال تدعيم الفلاحين بقروض بنكية و سكنات ريفية، غير أن فعاليتها كانت محدودة.

#### ثانياً: المرحلة 1990 إلى يومنا هذا

بدأت الجزائر تدرك أنه يجب اعتماد عدة أساليب في آن واحد وعدم الاكتفاء بأسلوب واحد لمحاربة البناءات الفوضوية، لقد تم اعتماد وضع سياسة سكنية تشمل عدة صيغ من السكنات و تنوع طرق الاستفادة منها حسب الطبقات الاجتماعية و مستوى دخل كل منها، و منها السكن الاجتماعي الذي تم تدعيم برامج لبنائها<sup>41</sup>، و تم تدعيم التنمية الريفية المستدامة من خلال تحسين ظروف معيشة السكن و تنويع الأنشطة الاقتصادية و تطوير الفلاحة في المناطق الريفية.



كما أعيد النص على التسوية القانونية بموجب قانون 08-15، كما اعتمدت عدت إجراءات ردية من خلال تعديل قانون 90-29 بموجب قانون 04-05، والتي تنص على رقابة إدارية صارمة، كما تضمن قانون 01-20<sup>42</sup> سياسة إعادة التوازن الجهوي و الإقليمي من خلال تنمية الهضاب العليا و الجنوب.

إذن الجزائر باعتمادها كل هذه الأساليب كانت تهدف إلى الحد من البناءات الفوضوية، غير أنه يمكن أن نستنتج ما يلي:

- تبلور و تطور التدخلات باعتبار تم الاعتماد على عدة أساليب المذكورة أعلاه، غير أن عمليات التدخل كانت تتم بصفة عشوائية و ظرفية و تفتقد للإطار و الصبغة العلمية.
- إن النسبة المحققة مقارنة بالمجهودات تعتبر قليلة باعتبار لم تتسم التدخلات بالاستمرارية و عدم الصرامة في تنفيذ العقوبات العمرانية.
- السكن الاجتماعي إلى جانب اعتباره حلا للقضاء على البناءات الفوضوية فإنه يعتبر مشجع لتنامي هذه الظاهرة لسهولة الحصول على سكن، كما أنه عند إعادة الإسكان لا يتم القضاء على السكنات الفوضوية وإعادة استغلال العقار.

من خلال ما سبق يتضح أن القضاء النهائي للبناءات الفوضوية بصفة فعالة مرتبط بوضع سياسة حضرية واضحة و متكاملة مع مختلف السياسات، و تدعيم الأساليب المنتهجة من قبل الدولة بأساليب جديدة اعتمدت في بلدان أخرى، و أعطت نتائج إيجابية و المتعلقة بأسلوب التحسين الحضري.

### المبحث الثاني: التحسين الحضري وسيلة للحد من البناءات الفوضوية.

انتهجت الجزائر على غرار الدول الأخرى عدة استراتيجيات للقضاء على البناءات الفوضوية و المتمثلة إما في استراتيجية ردية تتمثل: في أسلوب الطرد القسري أو أسلوب التناسي أو استراتيجية منع الهجرة، كما اعتمدت استراتيجيات علاجية و التي لم تعتمد بسهولة و المتمثلة في التسوية القانونية و سياسة إعادة الإسكان وأخيرا استراتيجية التحسين الحضري، والذي يعرف بأنه أفضل الأساليب في ظل عجز الأساليب السابقة.

يعتبر التحسين الحضري من الوسائل العلاجية لإيجاد حل لظاهرة البناءات الفوضوية من خلال دمجها في الإطار العمراني، لأن أسلوب الهدم و أسلوب التسوية القانونية أثبتا فشلها في العديد من الدول في ظل أزمة السكن و نقص العقار، فإن هذا الأسلوب يهدف إلى تسوية الوضعية التخطيطية للأحياء و التجمعات الفوضوية و في نفس الوقت استرجاع العقارات المستنزفة، بالتالي ما المقصود بالتحسين الحضري أو ما يسمى بالتطوير الحضري؟ ومدى فعاليته لمعالجة البناءات الفوضوية؟

### المطلب الأول: مفهوم التحسين الحضري

إن التحسين الحضري أطلقت عليه عدة تسميات مثل الارتقاء، الإصلاح، التطوير، التجديد، الإدماج و يعتبر فرع من فروع التخطيط الحضري و أوجد من أجل تحسين الأحوال الاجتماعية و المادية لسكان المناطق المتخلفة أو الفوضوية، وأول برنامج للتحسين الحضري كان في أمريكا الشمالية سنة 1937 و جسد مفهومه واقعا سنة 1949 للتصدي للمشاكل التي تعاني منها المدن الأمريكية المتخلفة<sup>43</sup>.

## أولاً: تعريف التحسين الحضري

هو تغيير عميق عن طريق الهدم الكلي أو الجزئي للنسيج الحضري للحي من مختلف الأوجه، و يمكن أن تشمل تدخلات لها تأثير على العقار و النقل و الشكل المعماري و الوظائف و الخدمات و غيرها، غير أنه نظراً لوجود بيانات قديمة ذات ميزات تاريخية و ثقافية فقد تم توسيع من مفهومه ليشمل عملية إعادة الترميم<sup>44</sup>.

عرفه شابن Chapin هي عملية يقصد بها تغيير في الحالة العمرانية للمناطق الحضرية المتخلفة في المدن خاصة فيما يتعلق بالهياكل العامة القديمة التي لا تتماشى مع الحياة الحضرية العصرية<sup>45</sup>.

كما يقصد به إبقاء المجموعة السكانية ضمن النسيج العمراني القائم والاعتراف بالإطار الفيزيائي الذي يعيشون فيه والعمل على إدراج التحسينات الضرورية بطريقة تدريجية يتم فيها إعادة تأهيل المباني السكنية وهيكله الخدمات و البنى التحتية<sup>46</sup>.

كما يقصد به تلك العملية التي تفرضها ضرورة التدخل في النسيج الحضري المتخلفة من أجل الوفاء بحاجياتها المتطورة من مختلف البناءات والتجهيزات العمرانية الناقصة وفق ما تفرضه توقعات التخطيط العمراني للمنطقة<sup>47</sup>.

بالتالي هو عبارة عن مجموعة العمليات التخطيطية المتكاملة، والتي تقوم على أسس و مقومات البيئة الحضرية، كأنواع المواقع وامتلاك الأراضي التي تتحكم فيها أثناء التنفيذ من خلال مجموعة الإجراءات<sup>48</sup>.

ويتمثل في مختلف التدخلات الحضرية التي لها علاقة مع مختلف الوضعيات العمرانية في المدن من أجل رقابة أحسن للتوسع العمراني وما يترتب عنه من تسيير أحسن للعقار داخل النسيج العمراني القائم<sup>49</sup>.

لقد اعتمد هذا الأسلوب بالجزائر في ظل المرسوم 684-83 و قانون 06-06 و قانون 04-11<sup>50</sup> دون أن يعطي تعريفاً دقيقاً له بل اعتمد على تحديد صورته.

ان المرسوم 684-83 نص في المادة 5 على أنه: يترتب على الأحياء أو أجزاء من الأحياء غير الملائمة للوظائف الحضرية والتي لا تتوفر فيها شروط الصحة والنظافة وكذلك التي يكون البناء فيها قديماً مخطط تدخل في المساحة الحضرية الموجودة ويجب على مخطط التدخل هذا في المساحة الحضرية أن يندرج في الإطار والحدود المرسومة في المخطط الرئيسي للتعمير في البلدية.

أما قانون 06-06 لم يعرفها وإنما نص عليه ضمن أهدافه كما يلي:

- إعادة هيكلة و تأهيل النسيج العمراني وتحديثه لتفعيل وظيفته.
- القضاء على السكنات الهشة غير الصحية.
- تصحيح الاختلافات الحضرية.
- إيجاد الحلول لإعادة تأهيل المدينة وإعادة تصنيف المجموعات العقارية وإعادة هيكلة المناطق الحضرية.

أما قانون 04-11 فإنه نص في المادة 6 أن من بين عمليات النشاط العقاري نجد التحسين الحضري بصوره، والمتمثلة في عمليات الترميم العقاري وإعادة التأهيل أو التجديد العمراني أو إعادة هيكلة أو تدعيم.

### ثانيا: أهداف التحسين الحضري

يمكن اختصار أهدافه فيما يلي:

- يسعى إلى الانتقال من ترميم وقائي المطبق في إطار مخططات التعمير إلى ترميم استشفائي من خلال الاعتراف بالسكن العفوي كمنظومة قائمة و جديدة لإنتاج السكن<sup>51</sup>.
- يسعى إلى تحسين الحالة الاجتماعية و الاقتصادية لسكان هذه الأحياء من خلال تهيئة المواقع للتجديد و حيازة الملكية<sup>52</sup>.
- يسعى إلى تسوية المخالفات الجماعية و الوضعية التخطيطية للمنطقة بإيجاد بيئة حضرية صحية و بهيكل و مرافق عمرانية.
- التقليل من تدمير العقار من خلال التدخل لتطوير البنايات الفوضوية القابلة للتطوير من خلال تدعيمها بجران خارجية و حجرات إضافية و سقوف أكثر صلابة و ربطها بالشبكات و الخدمات، أما السكنات الغير قابلة للمعالجة فإنه يتم هدمها و إعادة إسكان قاطنيها.

### ثالثا: صور التحسين الحضري

إن التحسين الحضري باعتباره لا يهتم فقط بالبناء الفوضوي بل يتعداه لمحاولة معالجة الأحياء الفوضوية وذلك حسب درجة قابليتها للتحسين، فيمكن أن يكون تحسين جزئي أو كلي للأحياء الفوضوية، كما تختلف التدخلات باختلاف العمليات الموجهة للتحسين<sup>53</sup>:

يقصد بالتحسين الحضري الجزئي، هي تلك العملية التي تهدف على تزويد الأحياء الفوضوية بالحد الأدنى من المتطلبات الأساسية للحياة، من خلال تحسين هيكل الممرات و الطرق و إنشاء منابع لمياه الشرب و حمامات و إدخال الكهرباء للمنازل و إنارة الشوارع و غيرها من التدخلات التي تسمح بتحسين ظروف معيشة السكان و يكون ذلك في المناطق التي تتضمن منازل صلبة ولكن غير مخططة.

أما التحسين الكلي أو الشمولي الذي يعتبر أوسع انتشار وأكثر فعالية من خلال عملية إعادة التخطيط الحضري، و يهدف إلى تحسين الأجزاء المبنية و الأجزاء الخارجية و توفير الخدمات لسكانها و تتم وفق حالتين هما:

- إما تتم عملية إزالة الحي و إعادة التخطيط للمنطقة و تقسيم الأراضي حسب الاحتياجات.
- إما تتم عملية الإزالة الجزئية و إعادة التجديد التدريجي مع الاحتفاظ بما هو صالح منها و قابليته للاستمرار و التحسين.

و مما سبق فإن التحسين الحضري يمكن أن يأخذ إحدى الصور التالية:

**1. التجديد الحضري أو العمراني:** يسعى من خلاله ترميم الأبنية و تكيفها وفق متطلبات الحياة الحضرية و بناء مناطق حضرية جديدة<sup>54</sup>، و نجده في الأحياء الفوضوية غير ممكنة التطوير و التي نشأت بإمكانيات فردية و لم تكتمل بها الخدمات و المرافق العمومية و إن وضعية بناياتها هشة بسبب مواد البناء المستعملة، و عليه يتم هدمها و إعادة بنائها من جديد حسب أدوات الترميم غير أنه يترتب عنه الالتزام بضرورة إسكان<sup>55</sup>.

قد عرفه المشرع الجزائري في المادة 2 فقرة 1 من المرسوم 83-684 التجديد الحضري عملية مادية تشكل دون تغيير الطابع الرئيسي للحي تدخلا عميقا في المساحة الحضرية، يمكن أن يتضمن هدم عمارات قديمة وإعادة بناء عمارات من نفس النوع وفي نفس المكان.

كما أخذ بنفس التعريف في المادة 3 من قانون 11-04، غير أنه اشترط في المادة 8 أن تهدف هذه العملية إلى إيجاد جمال الإطار المبني و تحسين راحة المستعملين وكذا مطابقة للمعايير العمرانية السارية.

**2. إعادة التطوير أو إعادة الهيكلة:** تطبق على الأحياء التي لا تتطلب الهدم ولكنها بحاجة إلى توفير الخدمات الأساسية والمرافق العامة، وتدعيم برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية<sup>56</sup>.

عرفه المشرع في المادة 2 فقرة 2 من المرسوم 83-684 بأنها: عملية تتمثل في تدخل يشمل الطرق والشبكات المختلفة وفي إقامة تجهيزات جديدة، غير أن قانون 11-04 أطلق عليها تسمية إعادة الهيكلة و عرفها على أنها: عملية يمكن أن تكون شاملة أو جزئية و تخص شبكات التهيئة و كذا البنايات أو مجموعة البنايات، ويمكن أن تؤدي هذه العملية إلى الهدم الجزئي لتجزئات أو تغيير خصائص الحي من خلال تحويل النشاطات بكل أنواعها وإعادة تخصيص البنايات من أجل استعمال آخر.

**3. إعادة التأهيل:** هي عملية تدخل عن طريق الإصلاح يهدف إلى تكييف النسيج العمراني وتعديله وفق المعايير المنصوص عليها في أدوات التعمير.

عرفه المشرع في المادة 2 فقرة 3 من المرسوم 83-684: عملية تتمثل في تغيير العمارة أو مجموعة العمارات أو التجهيزات لتوفير الرفاهية الأساسية لها، نفس التعريف اعتمد في قانون 11-04.

**4. المحافظة الحضرية أو الترميم العقاري:** عمليات التي تتم على الأبنية ذات نمط معماري ذو قيمة أثرية وتاريخية وثقافية ودينية<sup>57</sup>.

عرفها المشرع في المادة 2 فقرة 4 من المرسوم 83-684 الترميم العقاري عملية تسمح باستصلاح عمارة أو مجموعة عمارات ذات أهمية معمارية أو تاريخية، اعتمد المشرع نفس التعريف في قانون 11-04 مع إلزام احترام قانون 98-04<sup>58</sup> المتعلق بحماية التراث الثقافي.

### المطلب الثاني: تقييم فعالية التحسين الحضري في القضاء على البنايات الفوضوية.

إن التحسين الحضري اعتمد في أغلب الدول كآلية للقضاء على الأحياء الفوضوية و ما يترتب عنها من ظواهر اجتماعية سلبية، لذلك سوف نحاول معرفة إيجابياته وسلبياته ثم ندرج تجربة بعض البلدان و الجزائر لمحاولة تقييم فعاليتها.

#### الفرع الأول: التحسين الحضري بين الإيجابيات و السلبيات.

إن التحسين الحضري أعطى عدة نتائج إيجابية غير أنه تعثر به بعض السلبيات التي لا تؤثر على فعاليته كآلية للقضاء أو الحد من البنايات الفوضوية وتحسين الإطار المعيشي الذي هو هدف كل التدخلات.

#### أولاً: إيجابيات التحسين الحضري

تتمثل إيجابيات التحسين الحضري في قدرته على:

- دمج الأحياء الفوضوية مع باقي أحياء المدينة من خلال توفير الخدمات و التجهيزات والمرافق.

- تسهيل معيشة سكان هذه الأحياء من خلال تقريب كل حاجياتها باعتبارها عادة ما تقام الأحياء الفوضوية في ضواحي المدينة.
- نشر روح الانتماء للمنطقة ورفع المستوى المعيشي للأسر و ترقية الأحياء من خلال تدعيم الثقة من عدم الهدم والإزالة، مما يشجع الأفراد في الاستثمار في سكناتهم وتحسينها<sup>59</sup>.
- استرجاع عدد كبير من العقارات التي تسمح بإعادة استغلالها وبنائها من خلال زيادة الكثافة وعدد الطوابق<sup>60</sup>.

#### ثانيا: سبلات التحسين الحضري:

- يفتح المجال أمام المزيد من الأحياء الفوضوية باعتبار أنه سوف يشجع المخالفات لارتباط هدم البنايات الفوضوية بإعادة الإسكان في السكنات الاجتماعية.
- صعوبة إدماج كل الأحياء ضمن النسيج العمراني للمدينة و طول إجراءاته مما سوف يحولها إلى مناطق فوضوية أخرى مخصصة و معتمد من قبل السلطات.
- كثرة تكاليف التحسين الحضري خاصة لتوفير التجهيزات والخدمات والمرافق مما يتطلب معه اللجوء إلى مساعدات أجنبية.

#### الفرع الثاني: تقييم التحسين الحضري في بعض البلدان

إن التوجه نحو هذا الأسلوب كان نتيجة من جهة إلى عدم فعالية العمليات المتخذة للقضاء على البنايات الفوضوية، ومن جهة أخرى لما أثبتته من نجاعة في الدول التي أنشأ فيها أي الولايات المتحدة الأمريكية، وقد اعتمد من قبل بعض المنظمات الدولية لمحاولة مساعدة الدول النامية لمحاربة البنايات الفوضوية الهشة منها البنك الدولي للإنشاء والتعمير.

اعتمدت بعض الدول النامية أسلوب التحسين الحضري و اختلفت نتائجها و تفاوتت من منطقة إلى أخرى.

**1- تونس:** قامت الحكومة بالسعي على تحسين ظروف العيش لسكان الأحياء الفوضوية وإدماجها في المدينة وتقليص الفوارق في مستوى الخدمات الأساسية بين الأحياء سواء المنظمة أو التي نشأت صدفة من خلال التزام الدولة بإدماجها عمرانيا واجتماعيا بدل إزالتها، فقامت بعدة مشاريع منذ أواخر السبعينات واعتبرت برامج ومشاريع التهذيب أي التحسين من أولويات البرامج الوطنية لإعادة تهيئة وبناء بعض الأحياء في كل من عاصمة تونس و صفاقص، وقد ساهم ذلك في اتخاذ تدابير المسح العقاري وبداية عملية إعادة البناء من خلال وضع مخططات إعادة الهيكلة وإعادة النظر في تقسيم الأراضي وكيفية تحويلها من بنايات فوضوية وغير شرعية إلى بنايات معتمدة ومخططة<sup>61</sup>.

**2- السودان:** تعتبر السودان من البلدان التي تعاني من كثرة و كثافة الأحياء الفوضوية فعرفت عدة مستوطنات الصفيح التي تحاصر المدن من كل جانب، وقد تمكنت من إسكان أكثر من 70 ألف أسرة خلال الفترة الممتدة ما بين 1970-1985 في نفس المواقع التي تم إعادة تخطيطها وتحسينها، حيث قامت المصالح التقنية المختصة بتعديل معايير بناء المساكن والمرافق الأساسية والخدمات لأدنى حد ممكن مع استعمال المواد المحلية المتاحة وقليلة التكلفة<sup>62</sup>.

**3- الهند:** قام الاتحاد الوطني لسكان المناطق الفقيرة وجمعياته بوضع برامج لإنشاء دورات مائية في هذه الأحياء ومرافق صحية لنحو 1000 أسرة، في الوقت نفسه قامت بمجموعة من المبادرات التي تهدف إلى

تأهيل هذه المناطق حتى تستجيب لمتطلبات الحياة، وظهرت محاولات مشابهة في عدة مدن أخرى، كما عرفت مدينة حيدرآباد عدة عمليات لتطوير دعائم البنية التحتية للمناطق الفقيرة ما بين 1995-2004<sup>63</sup>.

أعطت هذه التجارب نتائج ايجابية لمحاولة حصر هذه الأحياء، خاصة عندما تم تبني استراتيجية امتصاص السكنات الهشة من قبل البنك الدولي، الذي أخذ على عاتقه تمويل بعض المشاريع التي عرفت بعض النجاح لولا بعض الثغرات التي لم يأخذ في عين الاعتبار الإمكانات المالية لسكان هذه المناطق.

### الفرع الثالث: اعتماد التحسين الحضري بالجزائر

حاولت الجزائر بذل جهود داخلية للقضاء على البنايات الفوضوية والتي سرعان ما تلفتها المؤسسات المالية الدولية للاستثمار فيها لمساعدة الدول النامية على الخروج من مأزقها، مشكلة بذلك بداية ظهور الجهود الدولية الداعية لتبني الحلول المنخفضة التكلفة، وإدماج السكان في السياق العام لبرامج التحسين الحضري.

إن الدولة الجزائرية اعتمدت على استراتيجية لتطوير الأنسجة العمرانية الفوضوية، من خلال عدة برامج منها برامج امتصاص السكنات الهشة بالتعاون مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير في 1998 وبرنامج التطوير الحضري في إطار برامج دعم النمو 2005-2009.

إن تفشي ظاهرة البنايات الفوضوية واستحواذها للمدن الكبرى تعتبر من الأسباب التي دفعت الدولة للبحث عن حلول أخرى وطلب المساعدة من خلال برامج امتصاص السكنات الهشة، ففي تقرير لوزارة السكن والعمران يتضح أن في 1994 الأحياء الفوضوية استحوذت في المدن الكبرى على ما يزيد عن 17000 هكتار من الأراضي الحضرية<sup>64</sup>، وأمام فشل عمليات الهدم و الترحيل تم اقتراح هذا البرنامج وتم الاتفاق على أن يمنح البنك الدولي قرض لتمويل مشروع إسكان ذوي الدخل الضعيف ومنح 150 مليون دولار بموجب المرسوم الرئاسي 98-114<sup>65</sup>، وحدد أجل الانتهاء من تنفيذه في جوان 2003.

يهدف هذا المشروع إلى معالجة مشكلة السكنات الفوضوية و تطهير الوضعية العقارية و إشراك السكان، و اعتمد على عدة تدخلات هي:

- التدخل بموجب التجديد العمراني، بمد المناطق بالخدمات وهدم السكنات الغير قابلة للمعالجة وإعادة بناء سكنات أخرى مع تسوية وضعية الملكية العقارية للمستفيدين منها.
- التدخل بإعادة تطوير المناطق الفوضوية، عن طريق استحداث تجهيزات ومرافق جديدة أو إعادة تجهيزها بالنسبة للأحياء التي تعرف ضعفا كبيرا يتجاوز طاقة المرفق.
- تجهيز وبناء المساكن التطويرية في الأراضي الشاغرة المحاذية لهذه المناطق بهدف الوقاية من انتشارها من جديد.

غير أن هذا البرنامج عرف عدة مشاكل فتم توقيف تمويل البنك الدولي، غير أنه أعيد انطلاقه في 2004 على عاتق الصندوق الوطني للسكن، ومس البرنامج إلى غاية 2009 حوالي 65 موقعا منها 51 موقع انتهت به الأشغال<sup>66</sup>.

وقد دعمت الدولة من خلال برامج النمو 2005-2009 خصص 396 مليار دينار لعمليات التدخل لتشمل أكبر عدد من الأحياء الفوضوية، بإعادة تطويرها عن طريق تحسين وضعيتها و تجهيزها ومدتها بمختلف الشبكات والتجهيزات والمرافق الناقصة، والذي تزامن مع مراجعة أدوات التعمير مما سهل عملية إدماجها في النسيج العمراني للمدن و تسوية وضعيتها العقارية، وفي إطار إتمام عمليات التدخل للقضاء على

البنائيات خصص برنامج التنمية ل2010-2014 بناء 300.000 سكن في إطار القضاء على البنائيات الهشة وخصص 3700 مليار دينار لإعادة هيكلة النسيج العمراني<sup>67</sup>.

### الخاتمة:

إن التحسين الحضري يعتبر عنصر بالغ الأهمية كآلية لاسترجاع المدن والقضاء على البنائيات الهشة ومحاولة عقلنة استغلال العقار وتطهيره، من خلال تدخلاته لإعادة هيكلة الأحياء الفوضوية وتوفير البنى التحتية الضرورية وتحديد الاستخدامات المثلى للعقار، فهو وسيلة تساعد على التطوير الحضري المنظم للأحياء الفوضوية من خلال تحويل الأراضي والمناطق الفوضوية الغير منظمة إلى مناطق مخططة و مضبوطة، من خلال تغطية هذا المجال بأدوات التعمير سواء المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، ويعتبر أسلوب التحسين الحضري ضروري في هذه الأحياء باعتبارها أكثر عرضة من غيرها للمخاطر الطبيعية والتكنولوجية.

غير أن إدماج البنائيات الفوضوية في النسيج العمراني للمدن يتطلب وضع دراسة لتقدير الحاجات للمرافق الأساسية والبنى التحتية التي تحتاجها وكيفية توزيع السكنات، من خلال تنظيمها بما يسمح لاحقا باكتمال الأشغال اللازمة و تقدير السلوكيات و تحضير سكانها للابتعاد عن الممارسات القديمة المخالفة للقوانين للحد من إعادة ظهور بنائيات فوضوية من جديد.

لنجاح هذه الآلية يجب أن تتبع بعدة تدخلات، و منه يمكن تقديم الاقتراحات التالية:

- وضع سياسة سكنية واضحة المعالم يشارك فيها كل الفاعلين من الإدارة، أي الدولة و الجماعات المحلية و الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين.
- استعمال أسلوب التحسين الحضري في هذه الأحياء يتطلب انتهاج عمليات أخرى تتعلق بتسويتها و إدماجها اجتماعيا و اقتصاديا.
- يتطلب تكيف التدخلات من قبل المسؤولين المحليين و حتى الفاعلين و ذلك وفق خصوصيات كل حي أو منطقة.
- إتباع عملية التحسين الحضري بعمليات التسوية للعقارات لبعث الثقة لدى السكان وبالتالي دفعهم للمساهمة في التحسين الحضري.

### الهوامش:

<sup>1</sup> للتمييز بين عدة أنواع من البنائيات الفوضوية أنضر : كمال تكواشت – الآليات القانونية للحد من البناء الفوضوي – مذكرة ماجستير قانون عقاري- كلية الحقوق جامعة بسكرة- 2009/2008 – ص11 و ما بعدها.

<sup>2</sup> أنظر مسعود بوكروح – العمران في المنطقة العربية بين التشريع و التخطيط و الإدارة – التجربة الجزائرية – أشغال ندوة : العمران في الوطن العربي بين التخطيط و التشريع و الإدارة أيام 10-11-12 افريل 2001 بالرباط – منشورات المعهد الوطني للتهيئة و التعمير- ص139.

<sup>3</sup> شوقي قاسمي- معوقات المشاركة الشعبية في برنامج امتصاص السكن الهش- دراسة ميدانية لبرنامج البنك الدولي للإنشاء و التعمير بالجزائر- أطروحة دكتوراه- علم الاجتماع الحضري- كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية- جامعة بسكرة – 2012-2013 - ص107.

<sup>4</sup> حسين خريف- المدخل إلى الاتصال و التكيف الاجتماعي- جامعة قسنطينة- 2005- ص125.

<sup>5</sup> الأمر 71-73 الصادر 1971/09/08 المتضمن الثورة الزراعية ج ر 97.

<sup>6</sup> الأمر 70-91 الصادر 1970/12/15 المتضمن تنظيم التوثيق- ج ر 10.

<sup>7</sup> الأمر 74-26 الصادر 1974/02/20 المتضمن تكوين الاحتياطات العقارية لفائدة البلديات- ج ر 19.

<sup>8</sup> كمال تكواشت – المرجع السابق- ص17.

<sup>9</sup> محمودي عبد العزيز- آليات تطهير الملكية العقارية الخاصة في التشريع الجزائري- منشورات بغدادي الجزائر- 2009- ص56.

<sup>10</sup> الأمر 85-01 الصادر 1985/07/13 يحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها- ج ر 37.

- <sup>11</sup> المرسوم 85-212 الصادر 13/07/1985 يحدد شروط تسوية أوضاع الذين يشغلون فعلا أراضي عمومية أو خصوصية كانت محل عقود أو مباني غير مطابقة للقواعد المعمول بها أو شروط إقرار حقوقهم في التملك والسكن - ج ر 47.
- <sup>12</sup> شوقي قاسمي - المرجع السابق- ص 213.
- <sup>13</sup> قانون 90-25 الصادر 18/11/1990 يتضمن التوجيه العقاري ج ر 52.
- <sup>14</sup> قانون 90-29 الصادر 18/11/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل و المتمم ج ر 52.
- <sup>15</sup> قانون 82-02 الصادر 06/02/1982 يتعلق برخصة البناء و رخصة تجزئة الأرض لأجل البناء ج ر 6.
- <sup>16</sup> يقصد بها المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و مخطط شغل الأراضي - الرخص الإدارية المتمثلة في رخصة البناء و رخصة التجزئة و رخصة الهدم- شهادات التعمير و هي شهادة التعمير و شهادة التقسيم و شهادة المطابقة.
- <sup>17</sup> قانون 08-15 الصادر 20/07/2008 يحدد قواعد مطابقة البناء و إتمام إنجازها ج ر 44.
- <sup>18</sup> المادة 79 من قانون 13-08 الصادر 30/12/2013 المتعلق بقانون المالية 2014 ج ر 68.
- <sup>19</sup> سميرة بلعمرى، تمديد اجال تطبيق قانون المطابقة للبناءات، الشروق اون لين، 2019/09/29 تمديد-اجال-تطبيق-قانون-مطابق-البناءات <https://www.echoroukonline.com/>
- <sup>20</sup> برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية- تقري عن حالة سكان العالم - عمان -2007 ص 46.
- <sup>21</sup> حيث قبل صدور هذه المخططات اعتمدت الجزائر على المخططات التي وضعها المستعمر .
- <sup>22</sup> Maouia Saidouni- Eléments d'introduction a l'urbanisme - Edition Casbah Alger -2000- page 210
- <sup>23</sup> محمد بومخلوف- التحضر: التوطن الصناعي و قضايا المعاصرة - دار الأمة للطباعة و النشر الجزائر- 1992-ص 241.
- <sup>24</sup> مسعود بوكروج- المرجع السابق - ص142.
- <sup>25</sup> Revue de l'habitat- Revue d'information du ministère de l'habitat et de l'urbanisme - actualité 03/09/2009-page 9.
- <sup>26</sup> لعروفي محمد الهادي- التهيئة و التعمير في صلاحيات الجماعات المحلية- أعمال الملتقى الوطني حول تسيير الجماعات المحلية- جامعة قسنطينة 9- 2008/01/10 - مخبر المغرب العربي الكبير الاقتصاد و المجتمع-ص37.
- <sup>27</sup> Sidi Salah Nasri Zehour- la gouvernance urbaine une démarche incontournable pour un habiter durable ( cas de l'amélioration urbaine a la cite zonaghi a Constantine )- mémoire de magistère- faculté des sciences de la terre. De géographie et de l'aménagement du territoire- université des frères mentouré Constantine - mars 2010 page 95.
- <sup>28</sup> Maouia Saidouni - op cit - page 211.
- <sup>29</sup> قانون 04-05 الصادر 14/07/2004 المعدل و المتمم لقانون 90-29 ج ر 51.
- <sup>30</sup> المرسوم التنفيذي 15-19 الصادر في 12/02/2015 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير و تسليمها ج ر 07
- <sup>31</sup> أنظر المرسوم التنفيذي 06-55 الصادر 07/01/2006 يحدد شروط و كفاءات تعيين الأعدان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع و التنظيم في مجال التهيئة و التعمير معاينتها و إجراءات الرقابة ج ر 6 المعدل بموجب المرسوم التنفيذي 09-343 الصادر في 22/10/2009 ج ر 61.
- <sup>32</sup> وفق المادة 73 من قانون 90-29 المعدل و المتمم و المادة 73 من قانون 08-15.
- <sup>33</sup> المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي- مساهمة في مشروع الإستراتيجية الوطنية للسكن - الجزائر- ص 10.
- <sup>34</sup> شوقي قاسمي - المرجع السابق- ص 124.
- <sup>35</sup> مما دفع الدولة في إطار إيجاد العقار لإنجاز البرامج السكنية الضخمة فتم اتخاذ قرارين: الأول يقضي بتحويل المساحات و قطع الأراضي الفلاحية و تخصيصها لإنجاز سكنات و مرافق عمومية في 15 ولاية . و الثاني بتحويل غابات تابعة للأموال الوطنية في بعض الولايات إلى عقارات سكنية بموجب المرسوم التنفيذي 11-237 الصادر 09/07/2011 المتضمن إلغاء تصنيف قطع أرضية فلاحية و تخصيصها لإنجاز سكنات و مرافق عمومية في بعض الولايات ج ر 39 - غير أنه يعاب على ذلك عدم الأخذ بعين الاعتبار النتائج الوخيمة على القطاع الفلاحي.
- <sup>36</sup> هذا لا يعني أن المدن المتوسطة و الصغيرة لا تعاني من هذا المشكل، بل أصبحت البناءات الفوضوية سمة للمدن الجزائرية.
- <sup>37</sup> الأمر 67-26 الصادر 18/01/1967 المتضمن قانون البلدية الملغى.
- <sup>38</sup> Meriem Chabou - Renouveau urbain une alternative ;transformations informelles dans la ville d'Alger : paradoxes et réalité - séminaire internationale : stratégies pour le développement durable locale ; renouvellement urbain et processus de transformation informelles - Alger 6a10mai 2007 - page 73.
- <sup>39</sup> محمد بومخلوف - التحضر: التوطن الصناعي و قضايا المعاصرة- دار الأمة للطباعة و النشر الجزائر- 1992- ص241.
- <sup>40</sup> ذلك بداية 1983 أين سمح للأسر المتواجدة منذ أكثر من 20 سنة و يمارسون مهنة و أنشطة بالبقاء مع إعادة إسكانهم، أما الأسر التي يقل تواجدهم عن 20 سنة و ليس لهم مهنة يتم ترحيلهم إلى مناطقهم الأصلية.
- <sup>41</sup> السكن الاجتماعي: مخصص للفئات الدنيا، و هو سكن ممول من طرف الدولة أو الجماعات المحلية و موجه فقط للأشخاص الذين تم تصنيفهم حسب دخلهم الشهري، ضمن الفئات الاجتماعية المعوزة و المحرومة التي لا تملك سكنا أو تقطن في سكنات غير لائقة تنعدم فيها شروط النظافة و الصحة.
- <sup>42</sup> قانون 01-20 الصادر 12/12/2001 المتضمن تهيئة الإقليم و تنميته المستدامة ج ر 77.
- <sup>43</sup> حفيضي ليليا- المدن الجديدة و مشكلة الإسكان الحضري- دراسة ميدانية - مذكرة ماجستير في علم الاجتماع الحضري - جامعة منتوري قسنطينة - 2008-2009 / ص 65.
- <sup>44</sup> Dossier Roucoulement urbain ; définition ,origines ; enjeux - les cahiers de L'ORHL cahiers de l'habitat et du logement Rhône - alpes - sans année page 6 .
- <sup>45</sup> حفيضي ليليا - المرجع السابق ص 65.
- <sup>46</sup> شوقي قاسمي - المرجع السابق ص 181.
- <sup>47</sup> Olivier Piron - Le renouvellement urbain : tentative d'approche systématique - revue de droit de l'aménagement ; de l'urbanisme ; de l' habitat - Dalloz 2001.
- <sup>48</sup> احمد بودراع - التطوير الحضري المناطق الحضرية المتخلفة بالمدن - منشورات جامعة باتنة- 1997 ص 178.
- <sup>49</sup> Meriem Chabou- op cit page 73.



- <sup>50</sup> المرسوم 83- 684 الصادر 1983/11/26 يحدد كيفية التدخل في المساحات الحضرية الموجودة - قانون 06-06 الصادر 2006/02/20 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة ج ر 15 - قانون 04-11 الصادر 2011/02/17 يحدد القواعد التي تنظم الترقية العقارية ج ر 14.
- <sup>51</sup> خلف الله بوجمعة - التعمير العفوي بين الرفض و الإدماج - مجلة العلوم و التكنولوجيا - جامعة منتوري قسنطينة - عدد 13 - جوان 2000 ص 24.
- <sup>52</sup> حفيضي ليليا - المرجع السابق ص 68.
- <sup>53</sup> شوقي قاسمي- المرجع السابق-ص182.
- <sup>54</sup> حفيضي ليليا - المرجع السابق ص 66.
- <sup>55</sup> Henri Jacquot – François Priet – Droit de l’urbanisme, 3em edition Dalloz – Paris 1998- page 497.
- <sup>56</sup> حفيضي ليليا - المرجع السابق ص 66.
- <sup>57</sup> نفس المرجع السابق.
- <sup>58</sup> قانون 04-98 الصادر 1998/06/15 المتعلق بحماية التراث الثقافي ج ر 44.
- <sup>59</sup> شوقي قاسمي - المرجع السابق ص 182.
- <sup>60</sup> Meriem Chabou- op cit page 77.
- <sup>61</sup> تقرير دائرة المحاسبات السنوي العام السادس و العشرون لسنة 2010- تونس- ص 2 و ما بعدها.
- <sup>62</sup> شوقي قاسمي - المرجع السابق ص 183.
- <sup>63</sup> شوقي قاسمي - المرجع السابق ص 183.
- <sup>64</sup> Ministère de l’habitat – programme de résorption de l’habitat précaire ;Etude d’impact sur l’environnement – Rapport finale – avril 1998- page 9.
- <sup>65</sup> المرسوم الرئاسي 98-114 الصادر 1998/12/27 المتضمن الموافقة على اتفاق القرض الموقع في 1998/07/09 لتمويل مشروع السكن الاجتماعي.
- <sup>66</sup> الصندوق الوطني للسكن - برنامج امتصاص السكنات الهشة - de l’habitat- précaire - <http://www.cnl.gov.dz/?resorption>
- <sup>67</sup> Programme de developpement quinquennal 2010-2014.

## المراجع:

### 1- الكتب:

- احمد بودراع - التطوير الحضرية المناطق الحضرية المتخلفة بالمدن - منشورات جامعة باتنة- 1997.
- محمودي عبد العزيز- آليات تطهير الملكية العقارية الخاصة في التشريع الجزائري- منشورات بغدادي الجزائر- 2009.
- محمد بومخلوف- التحضر: التوطن الصناعي و قضايا المعاصرة - دار الأمة للطباعة و النشر الجزائر- 1992.

### 2-اطروحات دكتوراه ومذكرات:

- شوقي قاسمي- معوقات المشاركة الشعبية في برنامج امتصاص السكن الهش- دراسة ميدانية لبرنامج البنك الدولي للإنشاء و التعمير بالجزائر- أطروحة دكتوراه- علم الاجتماع الحضري- كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية- جامعة بسكرة - 2012-2013.
- كمال تكواشت - الآليات القانونية للحد من البناء الفوضوي - مذكرة ماجستير قانون عقاري- كلية الحقوق جامعة بسكرة- 2008/2009.
- حفيضي ليليا- المدن الجديدة و مشكلة الإسكان الحضري- دراسة ميدانية - مذكرة ماجستير في علم الاجتماع الحضري - جامعة منتوري قسنطينة - 2008-2009.

### 3-المقالات:

- حسين خريف- المدخل إلى الاتصال و التكيف الاجتماعي- جامعة قسنطينة- 2005.
- خلف الله بوجمعة - التعمير العفوي بين الرفض و الإدماج - مجلة العلوم و التكنولوجيا - جامعة منتوري قسنطينة - عدد 13 - جوان 2000.

- لعروقي محمد الهادي- التهيئة و التعمير في صلاحيات الجماعات المحلية- أعمال الملتقى الوطني حول تسيير الجماعات المحلية- جامعة قسنطينة 9-10/01/2008 – مخبر المغرب العربي الكبير الاقتصاد و المجتمع.
- مسعود بوكروح – العمران في المنطقة العربية بين التشريع و التخطيط و الإدارة – التجربة الجزائرية – أشغال ندوة : العمران في الوطن العربي بين التخطيط و التشريع و الإدارة أيام 10-11-12 افريل 2001 بالرباط – منشورات المعهد الوطني للتهيئة و التعمير.
- سميرة بلعمري، تمديد اجال تطبيق قانون المطابقة البناءات ،الشروق اون لين، 2019/09/29 تمديد-اجال-تطبيق-قانون-مطابق-البناء [/https://www.echoroukonline.com](https://www.echoroukonline.com).

#### 4-التقارير :

- الصندوق الوطني للسكن – برنامج امتصاص السكنات الهشة – de l’habitat- précaire – <http://www.cnl.gov.dz/?resorption>
- برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية- تقري عن حالة سكان العالم – عمان -2007.
- المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي- مساهمة في مشروع الإستراتيجية الوطنية للسكن - الجزائر.

#### 5- النصوص القانونية:

- الأمر 70-91 الصادر 15/12/1970 المتضمن تنظيم التوثيق- ج ر 10.
- الأمر 71-73 الصادر 08/09/1971 المتضمن الثورة الزراعية ج ر 97.
- الأمر 74-26 الصادر 20/02/1974 المتضمن تكوين الاحتياطات العقارية لفائدة البلديات- ج ر 19.
- الأمر 85-01 الصادر 13/07/1985 يحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها- ج ر 37.
- قانون 82-02 الصادر 06/02/1982 يتعلق برخصة البناء و رخصة تجزئة الأرض لأجل البناء ج ر 6.
- قانون 90-25 الصادر 18/11/1990 يتضمن التوجيه العقاري ج ر 52.
- قانون 90-29 الصادر 18/11/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل و المتمم ج ر 52.
- قانون 98-04 الصادر 15/06/1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي ج ر 44.
- قانون 01-20 الصادر 12/12/2001 المتضمن تهيئة الإقليم و تنميته المستدامة ج ر 77.
- قانون 04-05 الصادر 14/07/2004 المعدل و المتمم لقانون 90-29 ج ر 51.
- قانون 06-06 الصادر 20/02/2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة ج ر 15.
- قانون 08-15 الصادر 20/07/2008 يحدد قواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها ج ر 44.
- قانون 11-04 الصادر 17/02/2011 يحدد القواعد التي تنظم الترقية العقارية ج ر 14.
- المرسوم 83-684 الصادر 26/11/1983 يحدد كيفية التدخل في المساحات الحضرية الموجودة.

- المرسوم 212-85 الصادر 1985/07/13 يحدد شروط تسوية أوضاع الذين يشغلون فعلا أراضي. عمومية أو خصوصية كانت محل عقود أو مباني غير مطابقة للقواعد المعمول بهاو شروط إقرار حقوقهم في التملك و السكن – ج ر 47.
- المرسوم الرئاسي 114-98 الصادر 1998/12/27 المتضمن الموافقة على اتفاق القرض الموقع في 1998/07/09 لتمويل مشروع السكن الاجتماعي.
- المرسوم التنفيذي 55-06 الصادر 2006/01/07 يحدد شروط و كفاءات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع و التنظيم في مجال التهيئة و التعمير معاينتها و إجراءات الرقابة ج ر 6 المعدل بموجب المرسوم التنفيذي 343-09 الصادر في 2009/10/22 ج ر 61.
- المرسوم التنفيذي 19-15 الصادر في 2015/02/12 المحدد لكفاءات تحضير عقود التعمير و تسليمها ج ر 07.

### المراجع باللغة الفرنسية:

- Henri Jacquot – François Priet – Droit de l’urbanisme, 3em edition Dalloz – Paris 1998.
- Maouia Saidouni- Eléments d’introduction a l’urbanisme – Edition Casbah Alger -2000 .
- Olivier Piron – Le renouvellement urbain : tentative d’approche systématique – revue de droit de l’aménagement ;de l’urbanisme ; de l’ habitat - Dalloz 2001.
- Sidi Salah Nasri Zehour- la gouvernance urbaine une démarche incontournable pour un habiter durable ( cas de l’amélioration urbaine a la cite zonaghi a Constantine )- mémoire de magistère- faculté des sciences de la terre. De géographie et de l’aménagement du territoire- université des frères mentouré Constantine – mars 2010.
- Meriem Chabou – Renouvellement urbain une alternative ;transformations informelles dans la ville d’Alger : paradoxes et réalité – séminaire internationale : stratégies pour le développement durable locale ; renouvellement urbain et processus de transformation informelles – Alger 6a10mai 2007.
- Revue de l’habitat- Revue d’information du ministère de l’habitat et de l’urbanisme – actualité 03/09/2009.
- Dossier Roucoulement urbain ; définition ,origines ; enjeux – les cahiers de L’ORHL cahiers de l’habitat et du logement Rhône – alpes – sans anné.
- Ministère de l’habitat – programme de résorption de l’habitat précaire ;Etude d’impact sur l’environnement – Rapport finale – avril 1998.