

## التضخم التشريعي والقانوني في التشريع العقاري الجزائري

سرايش زكريا (1)

(1) أستاذ محاضر قسم "أ"، كلية الحقوق والعلوم السياسية،  
جامعة بجاية، 06000، بجاية، الجزائر.  
البريد الإلكتروني: [zakariaseraiche@yahoo.com](mailto:zakariaseraiche@yahoo.com)

## الملخص:

أصبح التضخم التشريعي والقانوني يشكل ظاهرة تهدد قدرتنا على فهم وإدراك النصوص القانونية بل قد تؤدي إلى المساس بالأمن القانوني، نظرا للتشعب الذي تعرفه القوانين العادية والتشريع اللائحي، لذلك يأتي هذا المقال لإبراز مظاهر التضخم التشريعي والقانوني على صعيد القانون العقاري الجزائري. اتضح لنا من خلال الدراسة أنّ مظاهر التضخم التشريعي والقانوني على مستوى القانون العقاري الجزائري تتجلى من جهة في عدد التشريعات غير المبررة التي تخدم هدفا واحدا، والعدد الكبير للنصوص داخل التشريع الواحد، لحلّ هذه المشكلة اقترحنا تعديل الدستور من جهة، والمحافظة على القواعد العامة وتأمينها، وتوحيد القوانين ذات الهدف الواحد.

## الكلمات المفتاحية:

التضخم التشريعي، التضخم القانوني، الترقية العقارية، الأملاك الوطنية، القواعد العامة.

تاريخ إرسال المقال: 2021/04/08، تاريخ قبول المقال: 2021/07/12، تاريخ نشر المقال: 2021/10/10.

لتهميش المقال: سرايش زكريا، " التضخم التشريعي والقانوني في التشريع العقاري الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 02، 2021، ص ص. 208-221.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: سرايش زكريا: [zakariaseraiche@yahoo.com](mailto:zakariaseraiche@yahoo.com)

## The legal and legislative inflation in the Algerian real estate law

### Summary

The phenomenon of the legal and legislative inflation, threatens the simplicity of the law and our understanding for it, we can observe that in the big number of the legislations and the big numbers of the articles in the law, so this article tries for solving this problem in the Algerian real estate legislation. this article revealed to us the existence of this problem in the Algerian land legislation ,there are a many solutions for this phenomenon ,we can propose to revise the constitutions to become legislation by law is the original, we suggest also preserving the importance of the general rules and reorganize and standardize it.

### Key words

The legal inflation, legislative inflation, upgrading real estate, legislation by decree, the general rules

## L'inflation juridique et législative dans le droit immobilier algérien

### Résumé

Le phénomène de l'inflation législative et juridique est devenu un grand problème qui menace notre compréhension des lois et sa simplicité. On peut facilement remarquer cela à travers le nombre d'articles dans certaines lois et le nombre injustifié des lois elles-mêmes. Cette étude nous a montré l'existence de ce problème notamment dans le droit immobilier algérien. Pour résoudre ce problème, nous avons proposé plusieurs solutions, parmi lesquelles la révision de la constitution d'une part, et la préservation des règles générales et leur valorisation ainsi que l'unification des législations qui poursuivent le même objectif, d'autre part.

### Mots clés

Inflation législative, l'inflation juridique, les règles générales, promotion immobilière, les biens nationaux.

## مقدمة:

كلما كانت النصوص القانونية واضحة ودقيقة ومختصرة، كلما سهل فهمها ومن ثم يتيسر تطبيقها على الوجه الصحيح، كما أنّ قلة التشريعات في البلد الواحد وبساطتها، تنعكس إيجاباً على الحياة القضائية خاصة ومختلف مؤسسات الدولة عموماً، بحيث يتيسر للمشتغلين في المجال القضائي وغيره فهم التشريع ومن ثم تطبيقه بالشكل المأمول، ولذلك بالغ الأثر الإيجابي على مختلف مجالات الحياة نظراً لارتباطها بالقانون، وبالعكس كلما كثرت النصوص القانونية وكثرت التشريعات دون مبرر تعقد القانون والتشريع، ومن ثم صعب فهمه وتطبيقه، وهو ما ينعكس سلباً على مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وتعاني الكثير من الدول من ظاهرتي التضخم التشريعي<sup>1</sup> -الذي يقصد به كثرة التشريعات<sup>2</sup> -ومن تضخم النصوص القانونية أيضاً<sup>3</sup> -الذي يقصد به كثرة النصوص في التشريع الواحد دون مبرر -وهو الأمر الذي يمكن رصده بوضوح في التشريع و النصوص القانونية الجزائريين، بحيث أصبح من العسير في الكثير من الأحيان فهم القانون العقاري.

من ثم يثور البحث حول مظاهر هذا التضخم و حلوله، ونظراً لأنّ هذا التضخم قد يكون واقعا في عدة تشريعات جزائرية أخرى، فإنّ الدراسة سيكون هدفها الإجابة على هذه الإشكالية في حدود تضخم التشريع والقانون العقاريين، ولذلك يجدر بداية تحديد مظاهر التضخم التشريعي والقانوني (المبحث الأول)، ليعقب ذلك كيفية معالجته (المبحث الثاني).

## المبحث الأول: مظاهر التضخم التشريعي والقانوني

يشمل هذا المبحث علامات التضخم في التشريع وفي النصوص القانونية في المجال العقاري، بحيث يتعين إبراز الظاهرة من خلال معيار كثرة التشريعات في مجال المعاملات العقارية والتعمير (المطلب الأول)، ومن

<sup>1</sup> . ومن بين تلك الدول فرنسا، حيث أنّ هذه المشكلة قديمة هناك، بل أنّ الاهتمام بها تعدى القانونيين حيث علق على الظاهرة حتى الأديب المعروف "شاتو بريان" سنة 1816، أنظر: .

Zwiersykowski Piotr. « L'inflation législative - quelques repères méthodologiques sur l'exemple de la législation polonaise ». *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 57 n°3, 2005, p.741

<sup>2</sup> انظر في مفهوم التضخم التشريعي: عبد الكريم صالح، ص149 واعتبر التضخم التشريعي في دراسة أخرى بأنّه: « Sur la base du rapport entre le volume des règles existant à un moment donné et le volume observé à un autre moment, avouent en même temps si cette définition a le mérite d'aborder la question de manière quantitative et objective », Zwiersykowski Piotr.op,cit, p.744.

<sup>3</sup> - انظر: عبد الكريم صالح عبد الكريم، عبد الله فاضل حامد، "تضخم القواعد القانونية -التشريعية"، مجلة تكريت للعلوم القانونية، السنة السادسة، العدد 23، 2014، ص148

خلال معيار وجود إفراط في المواد القانونية لا ضرورة لها، أي عدم الاختصار في سنّ المواد القانونية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: رصد التّضخم التشريعي في القوانين العقارية

يمكن رصد تضخم التشريعات في المجال العقاري، على مستوى القوانين والأوامر، أي التشريع العادي حيث توالى التشريعات بموجب القوانين، بحيث شملت عدة مسميات لعل أهمها قانون الأملاك الوطنية، وقانون توجيه العقاري، وقانون التهيئة والتعمير (الفرع الأول)، وأيضاً على مستوى المراسيم أي التنظيم، حيث جاءت كثيرة لتتناول مختلف جوانب تنظيم العقارات سواءً على صعيد المعاملات، أو على صعيد تنظيم التعمير (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: رصد تضخم التشريع العادي

يقصد بالتّضخم التشريعي "وجود عدد كبير من القوانين المتشابهة غير محددة الصياغة القانونية والتي تختلف المحاكم في تفسيرها في قضايا مشابهة"<sup>4</sup>، وتحتل مشكلة التّضخم التشريعي الكثير من تعليقات المهتمين بالحياة السياسية وكذلك الكثير من التقارير الرسمية في فرنسا<sup>5</sup>.

توجد مشكلة التّضخم التشريعي على المستوى القانون السويسري أيضاً، وهذا ما أشارت إليه دراسة رصدت الظاهرة بين سنتي 1942 و1982، وبحسب هذه الدراسة المختصرة جداً فإنّ سبب هذا التّضخم يعود بالأساس إلى أنّ السلطات الفيدرالية أصبحت تتدخل في كل صغيرة وكبيرة<sup>6</sup>.

في فرنسا أوضح تقدير فرنسي وجود 9000 قانون نافذ في عام 2000، وأنّ ما يقارب من 70 قانون ومرسوم يضاف إليه في المتوسط سنوياً<sup>7</sup>، أما في العراق فقد قام البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة سنة 2004 بإنشاء قاعدة الكترونية للتشريعات حيث قدر عددها سنة 2008 في حدود 27543 تشريع<sup>8</sup>.

بالرجوع إلى القوانين العقارية الجزائرية، نجد أنّ هناك عدة تشريعات مستقلة تخص العقار كان من المفروض أن تدمج في تشريع واحد أو تشريعين على الأكثر، فنجد أنّ القانون 11-04 المنظم لنشاط الترقية

<sup>4</sup> - انظر: عبد الكريم صالح عبد الكريم، عبد الله فاضل حامد، المرجع السابق، ص 149.

<sup>5</sup> - Zwiersykowski Piotr, op, cit , p.737

<sup>6</sup> - Thoenig Jean-Claude. Linder W., Schwager S. et Comandini F. : « Inflation législative ? Une recherche sur l'évolution quantitative du droit suisse 1942-82 ». , *Politiques et management public*, vol. 4, n° 3, 1986. P.134

<sup>7</sup> . انظر: عبد الكريم صالح عبد الكريم، عبد الله فاضل حامد، المرجع السابق، ص 149.

<sup>8</sup> . انظر: المرجع نفسه، ص 149

<sup>9</sup> - قانون 04.11، مؤرخ في 17 فبراير 2011، يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 14، سنة 2011.

العقارية، و قانون التهيئة والتعمير 90-29<sup>10</sup>، وقانون الأملاك الوطنية<sup>11</sup>، والامر 74-75 المتضمن تأسيس السجل العقاري، وقانون التوجيه العقاري 90-25، كان من المفروض أن يسنوا تحت عنوان واحد هو القانون العقاري، مع تخصيص باب لكل قانون، وقد أوردنا هذه التشريعات على سبيل المثال لا الحصر ومن ثم يمكن ضمّ تشريعات أخرى.

ببحث بسيط من خلال موقع الجرائد الرسمية الجزائرية، وباستعمال كلمات معرفة تخص العقار، يمكن رصد ما يقارب 119 بين قانون ومرسوم وقرار تخص العقارات<sup>12</sup>، مع أنّ هناك العديد من التشريعات التي تمسّ العقار يمكن البحث عنها بكلمات غير عقارية، ما يجعل العدد الحقيقي للتشريعات العقارية أضعاف هذا العدد، وهنا يثور تساؤل حول مدى حاجة الحياة العقارية الجزائرية إلى عدد كبير من التشريعات، خصوصا وأنّ الوضعية العقارية في الجزائر لا تبدو معقدة كحال بعض البلدان، إذا أخذنا في عين الاعتبار عدد السكان في الجزائر، وتمركز اغلبهم في الشريط الشمالي للبلاد بينما الجنوب لا يكاد يعرف كثافة سكانية.

### الفرع الثاني: رصد تضخم التنظيم

لعل الأمثلة في ما يخص التضخم التشريعي على مستوى المراسيم كثيرة في المجال العقاري، ومن نتائج التضخم التشريعي على هذا الصعيد تعقيد التنظيم وعدم فهم التشريع<sup>13</sup>، وهو أمر كان يمكن تجنبه لو تم إصدار المراسيم المتعلقة بمجال واحد في مرسوم واحد بدل عدة مراسيم.

بل أنّ الكثير من مواضيع بعض المراسيم كان ينبغي أن تعالج بقانون لا بمرسوم، بحكم أنها لا تتناول إجراءات تنفيذية للقانون بالمعنى الفني الدقيق، بل تتناول الجانب الموضوعي بما يعدل حتى في القانون الذي يتبعه المرسوم، وهو الأمر الذي لا تقرّه مبادئ التشريع<sup>14</sup>.

لو أخذنا مجال التعمير كعينة، لوجدنا أنّ هناك عدة مراسيم توالى لتنظيم موضوع واحد، فعندنا المرسوم 175.91<sup>15</sup>، المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير، وأعقبه المشرع بمرسوم آخر مستقل ينظم نفس

<sup>10</sup> - قانون رقم 29.90، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 52، سنة 1990

<sup>11</sup> - قانون 16.84، مؤرخ في 30 يونيو 1984، يتعلق بالأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 27، سنة 1984

<sup>12</sup> - www.joradp.dz

<sup>13</sup> - انظر فيما يفيد هذا المعنى: p.737, cit op, p. zwiersykowski piot,

<sup>14</sup> - انظر: ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 528

<sup>15</sup> المرسوم التتيزي 175.91، مؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 26، سنة 1991.

موضوعه وهو المرسوم رقم 176.91<sup>16</sup> (ملغى حالياً<sup>17</sup>) الذي يحدد كيفية تحضير بعض الشهادات (التعمير، رخصة التجزئة، رخصة البناء،....).

بل لم يكتف المشرع بذلك بل أعقب المرسوم أعلاه بمرسوم آخر مستقل وثيق الصلة بالتعمير وهو المرسوم رقم 177.91<sup>18</sup> يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتعمير والمصادقة عليه، فهذه عينة عن التّضخم التشريعي أين نجد عدة مراسيم مستقلة كان من المفروض أن تكون في مرسوم واحد.

رغم أنّ المراسيم هي وسيلة التشريع لدى الجهاز التنفيذي بحكم احتكاكه أكثر بالواقع العملي<sup>19</sup> إلا أنّ ذلك لا يبرر الإفراط في إصدارها، فالمراسيم يجب أن تبقى في حدود هدفها التنفيذي بحيث تحدد كيفية تطبيق القانون إذا كان ذلك لازماً .

كما أنّ المراسيم لا ينبغي أن تضع استثناءات على القوانين، لأنّ القانون لا يقيد إلا قانون، ونحو ذلك كلما كانت المراسيم تضع استثناءات على القوانين كلما أدى ذلك بالضرورة إلى تضخم التشريعات اللاتحجية لأنّ ما كان ينبغي أن يعالج بقانون تمت معالجته بمرسوم.

### المطلب الثاني: رصد التّضخم القانوني في القوانين العقارية

يتحقق التّضخم في القانون" إذا كان تكاثر في قوانين مختلفة تنظم مسألة واحدة أو يكون التشريع كبيراً بشكل غير مبرر، أي يحوي نصوص مكررة، أو وجود استثناءات على القاعدة بحيث تطغى على الأصل العام<sup>20</sup>، ونعالج ذلك بداية بالتّضخم على مستوى التشريع العادي (الفرع الأول)، يلي ذلك رصد التّضخم على مستوى التنظيم (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: التّضخم القانوني في التشريع العادي

تأتي النّصوص القانونية لتقرير حق أو فرض التزام على شخص معين، ومن ثم فإنّ النص القانوني الذي لا يتضمن صيغة الإلزام أو التقرير لا يكون نصاً قانونياً بالمعنى الفني الدقيق، فالقاعدة القانونية كما نعرفها هي قاعدة ملزمة تنظم سلوك الشخص داخل المجتمع وتكون مصحوبة بجزاء، ونحو ذلك فإنّ النص

<sup>16</sup> المرسوم التنفيذي 176.91، يحدد كيفية تحضير التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 26، سنة 1991.

<sup>17</sup> الغي مع جميع الأحكام المخالفة بموجب المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 يناير سنة 2015، يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 07، صادر بتاريخ: 12 فيفري 2015

<sup>18</sup> المرسوم التنفيذي 177.91، مؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتنمية والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 26، سنة 1991.

<sup>19</sup> . انظر: ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 528.

<sup>20</sup> - عبد الكريم صالح، عبد الله فاضل حامد، المرجع السابق، ص 148

القانوني الذي يخلو من هذه المعاني يكون مساهما في التّضخم القانوني لأنه يؤدي إلى كم غير مبرر من النّصوص<sup>21</sup>، والأمثلة في ذلك كثيرة بالنسبة للنصوص القانونية التي تأتي في شكل نصح أو إرشاد دون أن نتمكن من استخلاص حق من صياغتها أو التزام.

إنّ النّص القانوني ليس غاية في حد ذاته، بل هو وسيلة يلجأ إليها المشرع لمعالجة وضع يرى أنّ تنظيمه لازم لفرض النظام في المجتمع، وعلى هذا لا تكون وظيفة السّطة التشريعية هي الانتظام في التّشريع ولو دون دواعي جدية، بل هي تتدخل لتنظيم وضع جديد لم يسبق تنظيمه، أو من أجل تعديل نصوص قديمة تبين عدم صلاحيتها مضمونا أو زمانا، ولعل تدخل السّطة التشريعية لسنّ قوانين دون مبررات جدية هو أحد أسباب الظّاهرة التّضخمية.

الأمثلة عن التّضخم القانوني في القوانين العقارية كثيرة، بحيث وضع المشرع الكثير من النّصوص التي لا داعي لها، ولن نحصر في هذا الفرع جميع الحالات بل نكتفي ببعضها، فلو رجعنا إلى قانون الأملاك الوطنية<sup>22</sup> 84-16 لوجدنا أنه تضمن 142 مادة كان يمكن اختصارها في ثلث هذا العدد (وفي الحقيقة فإنّ هذا القانون يعالج مسائل عقارية وأخرى غير عقارية).

على سبيل المثال **المادة 35** من القانون أعلاه، لا ضرورة لها، لأنّها تكرر أسباب اكتساب الملكية المعروفة في القواعد العامة، أما المواد من 51 إلى 53 فجاءت مسهبة جدا دون اختصار، بحيث تناولت مسألة الأملاك المستحصنة، وكان يمكن اختزال نصوص هذه الأملاك بذكر المعيار الذي تتحدد به هذه الأملاك دون ذكر جميع حالاتها.

نجد أيضا أنّ **المادة 72** من نفس القانون، تضمنت تفاصيل بحيث كان يمكن اختصار ذلك عن طريق الاكتفاء بالخطوط العريضة التي تبين كيفية الاستعمال الخاص لجزء من الأملاك العمومية، أما قانون التهيئة والتعمير (قانون 29.90<sup>23</sup>) فلقد تضمن 81 مادة كان يمكن اختصارها في 30 مادة فقط، وكان من المفروض أن تدرج الكثير من نصوصه في القانون المدني ضمن القيود الواردة على الملكية، مع الإحالة إلى القانون الإداري في خصوص قرارات التعمير، فمثلا **المادة 50** من هذا القانون نصّت على أنّ حق البناء مرتبط بملكية الأرض، وهذا في الحقيقة أمر عالجه القانون المدني ضمن أحكام الالتصاق، فلماذا نكرر النّص عليه، وفي المواد من 20 إلى 22 نلاحظ التكرار وعدم الإيجاز في الصياغة.

أما الأمر **74.75** المنظم لمسح الأراضي والشّهر العقاري، فلم يكن مختصرا بالمرّة، فمثلا **الفقرة الثّانية من المادة 06** لا ضرورة لها بتاتا، لأنها تكرر نظما مكرسة في القواعد العامة للقانون، والمادة 16 منه هي تقريبا تكرر

<sup>21</sup>. ويعاني القانون المدني العراقي لسنة 1951 كثرة النصوص التي لا داعي لها، انظر: المرجع نفسه، ص 148.

<sup>22</sup>-قانون 1684، المرجع السابق.

<sup>23</sup>-قانون رقم 29,90، المرجع السابق.

لمادة 15، أما قانون الترقية العقارية 04.11<sup>24</sup>، فقد كرر بدوره مسائل عالجه القانون المدني، مثل عقد بيع لعقار مبني المنصوص عليه في المادة 26، فهو عقد معالج في القانون المدني من قبل، أما عقد حفظ الحق، فكان من المفروض أن يترك للقواعد العامة، وبالنسبة لعقد البيع بناء على التصاميم فكان من المفروض أن يدرج كتعديل في القانون المدني ضمن مواد المحل باعتباره صورة للتعامل في الشيء المستقبلي، وكان ينبغي الاكتفاء بالإحالة إلى القانون المدني.

إنّ الكثير من المسائل العقارية كان من المفروض أن يضطلع بتنظيمها القانون المدني خصوصا في مجال الحقوق العينية الأصلية، أي الملكية والانتفاع والارتفاق، فالقيود الواردة على الملكية العقارية كان من المفروض أن يعالج جزء هام منها على مستوى القانون المدني، مثل القيود الواردة على البناء من احترام المسافات والمطلات والمناور وغيرها<sup>25</sup>.

كما أنّ الأمور المتعلقة بالحياة العقارية كان من المفروض أن يعالج جزء هام منها على مستوى القانون المدني، ونتيجة عدم تحقق ذلك أدت بعض التشريعات الخاصة إلى تكرار نفس أحكام القانون المدني أو وضع استثناءات لم تبررها الحاجات العملية بشكل واضح، فالقانون المدني هو الشريعة العامة الذي يفترض أن ينظم الخطوط العريضة لهذه المسائل، وهذا لا يعن التخلي عن تشريعات خاصة ولكن يجب أن يكون ذلك محكوما بالضرورة والقيمة المضافة التي يقدمها التشريع الخاص.

### الفرع الثاني: التّضخم القانوني على مستوى التنظيم

نجد الإفراط في عدد النصوص القانونية داخل المرسوم الواحد جليا، فمثلا المرسوم التنفيذي 175.91 المحدد للقواعد العامة للتمير تضمن 49 مادة، كان يمكن اختصارها في حدود النصف أو اقل من ذلك، فمثلا المادة الثانية منه تعالج مسألة تأثير البناء على الأمن والسلامة العموميين، حيث تقرر جواز رفض الإدارة منح رخصة البناء، في حين أنّ مجال هذه المادة ليس هذا المرسوم بل هو المرسوم 176.91 (ملغى حاليا) المخصص لرخصة البناء ورخص تميمير أخرى وصدر في نفس الجريدة الرسمية مع المرسوم 175.91، فلماذا التكرار؟ لقد سارت المواد من 03 إلى 10 من المرسوم 175.91 في نفس مسار المادة الثانية حيث عالجت حالات تقييد منح رخصة البناء، في حين أنّ ذلك من مجال المرسوم 176.91.

نجد التّضخم القانوني أيضا في المرسوم 63.76 المتعلق بتأسيس السّجل العقاري، فالمشرع فصل كثيرا وبشكل غير مبرر في تنظيمه للسجل العقاري، فعالجه بداية من المادة 19 إلى 44، وهو ما كان يمكن اختصاره في عدد المواد وفي مضمونها أيضا، فمثلا المادة 24 تتضمن ضرورة ذكر المحافظ العقاري للحقوق العينية التي

<sup>24</sup> - قانون 04.11، المرجع السابق.

<sup>25</sup> .انظر في القيود الواردة على الملكية: عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، حق الملكية، الجزء 08، دار إحياء التراث العربي، بيروت، دون سنة نشر، ص 638.



تخص العقار محل البطاقة، وفصلت في ذكر أنواع الحقوق، في حين كان يمكن الاكتفاء، بعبارة: يجب ذكر الحقوق العينية الأصلية والتبعية التي تخص العقار، فهذه تفي بالغرض.

كلما كانت هناك نصوص في التشريع اللائحي لا داعي لها كلما أدى ذلك إلى التضخم القانوني<sup>26</sup>، وكلما تضخم التشريع اللائحي كلما أفضى ذلك إلى زيادة احتمالية تكرار القواعد في التشريع اللائحي المستقبلي بحكم أنّ السلطة التنفيذية يصعب عليها مراجعة عشرات المراسيم بل ربما المئات التي صدرت سابقاً، ومن ثم تعيد معالجة مسائل سبق معالجتها، ولعل تشعب وتعقد بعض القضايا العقارية هو الذي شجع على إصدار تشريع لائحي يتضمن نصوص غير مختصرة ومكررة حيث قد تكون رغبة المشرع في الإسراع في معالجة بعض الأوضاع جعلته يتسرع مما أدى إلى حدوث هذا الشكل من التضخم.

### المبحث الثاني: حلول التضخم التشريعي والقانوني

بعد أن عرفنا أهم مظاهر التضخم التشريعي والقانوني وانعكاساته السلبية على فهم القانون وأثره في تعقيد تطبيق القانون، يجدر بنا إعطاء الحلول التي من شأنها الحد ولو جزئياً من هذه الظاهرة، فنقترح بداية حلول دستورية أي على مستوى القانون الأساسي (المطلب الأول)، يلي ذلك اقتراح حلول تتم على مستوى تنظيم التشريع وتقنيات ذلك (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: الحلول الدستورية للتضخم التشريعي والقانوني

نعالج في هذا المطلب الحلول الدستورية لمشكلة التضخم التشريعي والقانوني، وهذه الحلول تستند إلى تعديل في وسيلة التشريع الأصلية أي القانون أو المرسوم (الفرع الأول)، يلي ذلك حلول تستند إلى التحديد الكمي للنصوص في ما يخص التشريع (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: إجراء تعديل في أصل وسيلة التشريع دستورياً

بالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أنّ الأصل هو التشريع بالمراسيم، والاستثناء هو التشريع بواسطة القوانين،، حيث أنّ مجال البرلمان في التشريع وارد على سبيل الحصر، في حين أنّ السلطة التنظيمية ليست كذلك، ولذلك فإنّ التعديل في هذه القاعدة من شأنه أن يحد بعض الشيء من التضخم على مستوى التنظيم.

تحديد الدستور الجزائري لمجال التشريع بحصره في مواضيع محددة وترك المراسيم دون تحديد خارج هذا الإطار يحدث في دساتير بعض الدول كحال الدستور الفرنسي لسنة 1958، والدستور المغربي لسنة 1962<sup>27</sup>، ولعل هذا الأمر غايته هي تحقيق السرعة في التشريع بحكم أنّ المراسيم لا تعترضها نفس إجراءات سنّ القانون أمام البرلمان، إلا أنّ من مثالب ذلك هو الإفراط في إصدار المراسيم مما يؤدي إلى التضخم

<sup>26</sup>. انظر في هذا المعنى: عبد الكريم صالح عبد الكريم، عبد الله فاضل حامد، المرجع السابق، ص 148.

<sup>27</sup>. انظر: ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 526.

في عددها من جهة، وتضخم نصوصها بالزوم، لأنه يؤدي إلى تكرار بعض الأحكام في مراسيم أخرى نتيجة صعوبة مراجعة ما سبق إصداره من هذه المراسيم.

التشريع بموجب القوانين إذا كان هو الأصل فإن صاحب الاختصاص هو السلطة التشريعية وهي لا تقوم بذلك إلا بعد استكمال شروط وإجراءات معقدة نسبياً، مما يجعل عملية التشريع صعبة لا تتم بتلك السهولة عندما يتعلق الأمر بتشريع تقوم به السلطة التنفيذية، ومن ثم يتم الحد ولو بإبطاء عملية التضخم التشريعي والقانوني، أو على الأقل تتم العملية بمستويات منخفضة عن السابق، على العكس تماماً عندما يكون التشريع بالمراسيم هو الأصل، حيث أنّ سهولة إصدارها عامل في الإفراط فيها، وبالنتيجة تؤدي إلى التضخم التشريعي والقانوني.

أما لكي يكون الحد من التضخم التشريعي اللائحي أكثر فعالية فيتعين تقييد سلطة التشريع بمراسيم بموجب نصّ دستوري، بحيث يجب وضعها في حدود بعض القوانين لا تتعد الخمسة، بحيث يكون فيها التشريع باللوائح ضرورياً لتبيان كيفية تطبيق القانون، أما التشريعات الأخرى فلا يجوز التشريع فيها بمراسيم، لأنّ القانون لا يعلق نفاذه على صدور مرسوم ما لم يتم النصّ على خلاف ذلك<sup>28</sup>، ونحو ذلك يوصى بوضع نصّ دستوري يعتبر كل مرسوم يعالج قانون غير معني بالتشريع اللائحي لاغياً وهدم الأثر.

### الفرع الثاني: التحديد الكمي للنصوص

من الحلول التي تظهر مناسبة لحلّ مشكلة التضخم القانوني هي إدراج نصّ في الدستور يحدد نسبة النصوص المحدثة بموجب المرسوم، بحيث لا تتعدّ مثلاً خمس النصوص القانونية التي جاء المرسوم لإيضاح كيفية تطبيقها، فبهذه الطريقة يتصور الحد بشكل ملموس من تضخم التشريع والنصوص التنظيمية.

إذا كان التحديد الكمي للنصوص القانونية قد يبدو غريباً للوهلة الأولى، من حيث أنّ ذلك قد يحرم الجهاز التنفيذي من متسع لتحديد كيفية تطبيق القانون بموجب المرسوم، إلا أنّ هذه الغرابة سرعان ما تزول إذا عرفنا أنّ القانون نافذ دون صدور نصّ آخر ما لم ينصّ على خلاف ذلك<sup>29</sup>، وأنّ المرسوم يفترض أن يحدد بعض المسائل التي تعجز السلطة التشريعية عن الإحاطة بها بحكم عدم الإلمام بها كحال السلطة التنفيذية، وهذه المسائل لا يفترض عادة أن تكون كثيرة بحيث تستدعي عدداً كبيراً من النصوص، ورغم ما قد يسوقه البعض من مطالب لمثل هذا المسعى، إلا أنه يبقى وسيلة مباشرة وفعالة للحد من تضخم التنظيم، وذلك بحسبانة يمسّ هذا التشريع من مصدره فيضبطه قبل صدوره بمقدار كمي لا ينبغي عليه تجاوزه.

إذا كانت الجزائر لا تعرف تضخماً يضاهي ما يحدث في دول أخرى كمصر التي وصل عدد التشريعات فيها إلى ما يقارب 60 ألف تشريع<sup>30</sup>، إلا أنّ كبجه من الآن قبل تقامه سينجينا مثل هذه السيناريوهات

<sup>28</sup>- انظر في هذا المعنى: ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 528.529

<sup>29</sup>- انظر: المرجع نفسه، ص 528.529.

<sup>30</sup>. انظر: عبد الكريم صالح عبد الكريم، عبد الله فاضل حامد، المرجع السابق، ص 149.

التي تعد صادمة، لأنّ التّضخم في التّشريعات والنّصوص له بالغ الأثر السلبي من حيث أنه يؤدي إلى تعقيد القانون، بل وحتى إلى صعوبة شرح نظرياته لأنه سيهدر كثير المبادئ العامة، والتي تعد مرتكزات التّظهير في الدّراسات القانونية.

من ناحية أخرى يتعين مراقبة التنظيم، بحيث لا يخرج عن طبيعته وهدفه، ومن ثم لا يجوز أن يتضمن المرسوم تعديلا في القانون الذي جاء ليحدد كيفية تطبيقه، فهذا فضلا عن معارضته لمبادئ التّشريع فإنه يساهم في التّضخم القانوني لأنه سيخلق قواعد إضافية موازية لتلك الموضوعية، وقد كرس قضاء بعض الدّول هذا الأمر من حيث إلغائه للوائح تنظيمية انحرفت عن هدفها<sup>31</sup>.

إنّ الكثير من النّصوص التّظيمية أصبحت تخرج عن هدفها، لتعالج مسائل كان من المفروض أن تعالج بقانون، وهنا لا مندوحة من اللجوء إلى القضاء الإداري من أجل إلغاء التّظيم، وفق ما تحدده قواعد القانون الإداري، مع الإشارة إلا أنه يصعب تحقيق تشريع تنظيمي خال من الأحكام الموضوعية<sup>32</sup>.

### المطلب الثاني: حلول تستند إلى تنظيم عملية التّشريع وتقنيات سنّ القوانين

بعد أن حددنا الحلول الدستورية لمشكلة التّضخم التّشريعي والقانوني، نأتي إلى الحلول التي تقوم على أساس عمليات تنظيم و تقنيات التّشريع، حيث يكون الحلّ الأول هو المحافظة قدر الإمكان على القواعد العامة (الفرع الأول)، يلي ذلك تنظيم التّشريع من النّاحية المادية (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: تميم القواعد العامة

لقد بذلت محاولات عديد لتعريف المبادئ العامة للقانون، فذهب رأي إلى أنها قواعد لها القابلية للتطبيق على قواعد قانونية أخرى بحيث تعد القواعد المذكورة تطبيقا للمبدأ العام<sup>33</sup>، وبعيدا عن مشكلة التّعريف فإنّ المبادئ العامة لا شك أنّ لها دورا ما في حلّ مشكلة التّضخم التّشريعي والقانوني.

إنّ أهم الانجازات التي ساهم الفقه والقضاء في إحداثها عبر تاريخ النّظم القانونية هو ابتكار القواعد العامة، والتي تعالج عدة وضعيات مختلفة بموجب قاعدة واحدة، ونحو ذلك فإنّ من الحلول التي من شأنها الحد من تضخم النّصوص القانونية، هو عدم الإفراط في وضع الاستثناءات عن القواعد العامة<sup>34</sup>، ومراجعة الاستثناءات الموجودة حاليا في ما لا يعتبر ضروريا، ذلك أنّ الاستثناء يجب أن تبرره وضعية عملية تستدعي معالجة خاصة لا توفرها القواعد العامة.

<sup>31</sup> - وقد قضى القضاء الإداري في مصر ببطلان بعض اللوائح لأنها عدلت في القانون، أنظر في الهامش: ماجد راغب

الطو، المرجع السابق، ص 528.

<sup>32</sup> . انظر في الهامش: المرجع نفسه، ص 528

<sup>33</sup> . انظر: عبد الكريم صالح عبد الكريم، عبد الله فاضل حامد، المرجع السابق، ص 163

<sup>34</sup> . انظر في دور المبادئ العامة للقانون في حلّ التّضخم: المرجع نفسه، ص 162

القواعد العامة الواردة مثلا في القانون المدني، تعالج أي علاقة مالية لا يشملها نص خاص، وبالتالي لا نضطر إلى أفراد نص لكل علاقة مالية، وما يشترط فقط هو تحقق شروط قيام العلاقة وعدم مخالفتها للنظام العام والآداب العامة<sup>35</sup>، وهنا تظهر ميزة القواعد العامة في مساهمتها في التقليل من النصوص القانونية. لعل الحلّ المشار إليه أعلاه، من شأنه تجنيبنا السيناريو البولوني، حيث وصل ما تم نشره من قوانين في الجريدة المخصصة لذلك إلى ما يقرب من 16020 صفحة سنة 2002، وكانت سنة 1980 هي الأقل عددا<sup>36</sup>، ولا يخف ما للتضخم القانوني والتشريعي من انعكاسات سلبية على جميع أجهزة الدولة خصوصا مرفق القضاء، فكلما كانت النصوص مختصرة وعدد التشريعات معقولا وفق الاحتياجات الفعلية، كلما سهل ذلك تطبيق القانون على الوجه الصحيح.

### الفرع الثاني: تنظيم التشريع من الناحية المادية

لعل من الحلول التي يمكن إضافتها لمواجهة ظاهرة التضخم، هو جمع التشريعات التي تخدم هدفا واحد ضمن قانون واحد، فمثلا كل ما يتعلق بالعقار يجب أن يكون ضمن قانون يسمى القانون العقاري، فيجمع هذا القانون، بابا خاصا بقانون التعمير، وآخر بمسح الأراضي، وآخر للأموال الوطنية، وآخر للترقية العقارية وهكذا، وتسمى هذه العملية عند بعض الباحثين بترشيح وتوحيد القواعد القانونية<sup>37</sup>.

من ناحية أخرى يتعين القيام بما يمكن وصفه بغزلة النصوص العقارية فهناك الكثير من المواد التي صدرت في سنوات سابقة تجاوزها الزمن، ولم تعد صالحة للتطبيق، ومن ثم يتعين إلغاء جميع النصوص التي يثبت الواقع أنه لا جدوى عملية من الإبقاء عليها، فمثلا النصوص التي تتعلق بالتسيير الاشتراكي أو تلك التي تخص نهجا اقتصاديا تخلت عنه الدولة، فهذه العملية كفيلة بالتقليل من عدد النصوص داخل التشريع الواحد. بالنسبة للمراسيم يتعين أن يحدد المرسوم بدقة المادة أو المواد التي يريد إيضاح كيفية تنفيذها مع شرط كونه ضروريا لتنفيذ القانون<sup>38</sup>، فبدون هذه الضرورة سيكون مساهما في التضخم التشريعي والقانوني، أو بطريقة أخرى يمكن استحداث دفتر تحت مسمى "المراسيم" توضع فيه وجوبا جميع المراسيم الصادرة، مع تصنيفها بحسب كونها خاصة بالقانون المدني أو العقاري أو الجنائي أو التجاري... الخ، فيوضع باب للمراسيم المرتبطة بالقانون المدني وآخر للتجاري... الخ، ومن ثم تصبح المراسيم مصنفة مثل تصنيف القانون إلى قوانين مدنية وبحرية وجنائية.

<sup>35</sup>. انظر مثلا في مبدأ سلطان الإرادة وقيود النظام العام الواردة عليه: محمد صبري السعدي، الواضح في شرح القانون المدني، العقد والإرادة المنفردة، دار الهدى، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2009، ص 47-48.

<sup>36</sup> - Zwiersykowski Piotr, op, cit, p746

<sup>37</sup>. انظر: عبد الكريم صالح عبد الكريم، عبد الله فاضل حامد، المرجع السابق، ص 167.

<sup>38</sup> انظر في الهامش: ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 528.

الطول السابقة من شأنها تسهيل فهم التشريع، و تجنب المشرع تكرار نفس الأحكام، وهو ما يجنب في حدود ما التّضخم التشريعي والقانوني، وبالتالي قد نحافظ على ما يسميه البعض بالأمن القانوني<sup>39</sup>، وهو الذي يعني وضوح القواعد واستقرارها، ذلك أنه من مظاهر انعدام الأمن القانوني هو عدم الملاءمة في الأحكام أي الالتباس والتناقض بين النصوص والقواعد القانونية<sup>40</sup>.

## خاتمة

يتضح من خلال ما سبق، أنّ التّضخم القانوني والتشريعي يمكن ملاحظته بسهولة على مستوى التشريع العقاري، وذلك من خلال عدد التشريعات العقارية غير المبررة سواءً في مجال مسح الأراضي أو التّهيئة والتّعمير أو التّرقية العقارية سواءً كانت تشريعات عادية أم تشريعات تنظيمية، وكذلك من خلال عدد المواد داخل التشريع الواحد حيث يكون العدد المعتبر للمواد لا يشكل قيمة مضافة في هذا التشريع، سواءً كان ذلك على مستوى القوانين أو المراسيم.

كما أنّ تكرار مضمون النصوص القانونية في مواد أخرى داخل التشريع الواحد أو في تشريع آخر، يعد احد أسباب التّضخم القانوني، حيث نجد أنّ الكثير من النصوص التي عولجت على مستوى القانون المدني تم إعادة النصّ عليها في بعض القوانين العقارية، ورغم أنّ التّضخم الحاصل في القوانين العقارية الجزائرية لا يمكن مقارنته بما يحدث على مستوى بعض التشريعات المقارنة، إلا أنّ المنحى الذي تتخذه التشريعات حالياً قد يؤدي مستقبلاً إلى ظواهر تضخمية يصعب التّحكم فيها.

نتيجة لما سبق، فإنّ استمرار هذا الوضع من شأنه تعقيد النّظام القانوني العقاري والمساس بالأمن القانوني، بحيث يصبح التشريع عصياً على الفهم، وهو ما ينعكس سلباً على الممارسة القضائية، بحيث تختلف الجهات القضائية في فهم هذا التشريع بسبب تشعبه و تعقده النّاجمين عن التّضخم التشريعي والقانوني.

<sup>39</sup> انظر: عبد الكريم صالح عبد الكريم، عبد الله فاضل حامد، المرجع السابق، ص160.

<sup>40</sup> انظر: المرجع نفسه، ص161

لعل من الآليات التي تقترح لحلّ هذه المعضلة، هي اعتماد جملة من الحلول، فعلى مستوى الدستور يتعين إعادة النّظر في مجال إصدار المراسيم، بحيث تحصر في قوانين قليلة، كما يجب وضع تحديد عددي لها، أما الحلول الأخرى فتكون على مستوى تقنيات التشريع بحيث يتعين عدم الإفراط في الخروج عن القواعد العامة، وحصص المراسيم في الجوانب التنفيذية للقانون دون الموضوعية، كما يقترح تحديد المراسيم العقارية وجوبا لنصوص القانون الذي جاءت لإيضاح جانبها التّطبيقي، بالإضافة إلى جمع القوانين التي تخدم هدفا واحدا في قانون واحد.