

تاريخ القبول: 2019/05/22

تاريخ الإرسال: 2018/10/18

تشريع التعمير والتطوير العقاري في الجزائر ودوره في التنمية الحضرية

Development and real estate development legislation in Algeria and its role in urban development

حمودي محمد

أستاذ محاضر - أ-

معهد الحقوق والعلوم السياسية

المركز الجامعي تندوف

tasfaout01@yahoo.fr

جلول زناتي

أستاذ مساعد - أ-

معهد الجيولوجيا

المركز الجامعي تندوف

zenatidjelloul@yahoo.fr

ملخص البحث

تعتبر الجزائر من بين أول الدول التي اعتمدت تشريعا عصريا متطورا في مجال التطوير العقاري. وقد مكن هذا التشريع من إنجازات معمارية بديعة وأشغال عمومية كبرى وتنظيم حضري متناسق وتوسيع للمجالات الحضرية حيث يعد التخطيط العمراني إحدى الآليات المستخدمة والمعتمدة في التنمية الحضرية التي تشكل دورها وعاء للتنمية المحلية.

وقد تميز هذا التشريع العقاري بالتنصيص على وثائق ترميم متكاملة تضم تصاميم تهيئة وتطبيق وتصنيف تدوم مدتها أربعون سنة، تلك المدة التي اعتبرها المشرع آنذاك ضرورية لتطبيق تصاميم وإحداث المدن الجديدة التي سعى إلى إنجازها.

الكلمات الدالة: التوسع العمراني، التعمير، النمو الحضري، التطوير العقاري، المجال الحضري، التراث الحضري والمعماري.

Abstract:

Algeria is one of the first countries to adopt modern legislation in the field of real estate development. This legislation has enabled remarkable architectural achievements, major public works, urban coordination and expansion of urban areas where urban planning is one of the mechanisms used and adopted in

urban development, which in turn is a tool for local development.

This real estate legislation has been characterized by the provision of integrated reconstruction documents that include design, design, design and construction that last for 40 years, which was considered by the legislator at the time to be necessary for the application of designs and the creation of new cities that he sought to accomplish.

Keywords :Urbanization, reconstruction, urban growth, real estate, urban area, urban and architectural heritage.



مقدمة:

تعدّ قواعد التهيئة و التعمير في تاريخ البشرية حضارة، علم، فن وأخلاق وهي التعبير عن مجموعة من المعارف والمهارات وانبعثت لثقافة حضارة التمدن التي تساهم في تطوير الإنسان وأفكاره و حياته الاجتماعية و ترجمة لها من خلال فن تنظيم البناء و العمران.

وتعدّ نوعية البناءات و شكلها وإدماجها في المحيط و احترام المناظر الطبيعية والحضرية و حماية التراث الثقافي و التاريخي منفعة عمومية لكامل أفراد المجتمع والدولة على السواء. و قد تطوّرت هذه المفاهيم لتصبح قوانين قائمة بذاتها تشمل وضع القواعد القانونية الرامية إلى كيفية تنظيم المدن وإنجاز التجمعات السكنية العمرانية، تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، إنجاز وتطوير المباني حسب التسيير العقلاني للأرض، تحقيق التوازنات بين مختلف الأنشطة الاجتماعية (زراعة، صناعة، سكن)، المحافظة على المحيط والبيئة والمنظر العام الحضاري و هذا بموجب سياسة وإستراتيجية عامة تحدّد على أساسها القوانين وتتخذ عن طريق أدوات التهيئة و التعمير.

إنّ سياسات التهيئة والتعمير في الجزائر مرّت بعدة مراحل حاولت من خلالها الحكومات المتعاقبة ومنذ الاستقلال التحكم في قواعد البناء و التوسع العمراني ورغم أنّها وإن غيّرت شيئاً من مظاهر الحياة العمرانية والاجتماعية إلا أنّ هذه القواعد

ظلت ناقصة وغير كافية ولمتواكب ما توصلت إليه الحضارات الإنسانية لأسباب موضوعية أهمها :

التخلف الاقتصادي والنزوح الريفي و النمو الديمغرافي المفرط وعدم فعالية القوانين والتنظيمات التي طبقت في هذا المجال تنفيذا لسياسة معينة الأمر الذي أدى إلى تواطأ الجهات الإدارية و كذا المستوى الثقافي السائد آنذاك.

من خلال هاته الورقة البحثية ستم الاجابة على الاشكالية التالية الى أي مدى ساهمت تشريعات التعمير في الجزائر في تحسين البنية الحضرية وما هي الاليات التي اقرتها الدولة الجزائرية لمراقبة ذلك.

ستتم الاجابة على الاشكالية من خلال التعرض الى ما يلي

- التطور التاريخي لقوانين التهيئة العمرانية في الجزائر .
- آليات المراقبة والتحكم في العمران .
- أدوات التهيئة والتعمير في الجزائر
- العقار :ندرة وصلاحيات بلا مردود ميداني

أولا-التطور التاريخي لقوانين التهيئة العمرانية في الجزائر منذ الاستقلال¹:

صدر الأمر 157/62 المؤرخ في 1962/12/31 الذي ينصّ على مواصلة العمل بالقوانين الفرنسية السائدة باستثناء ما يتعارض مع السيادة الوطنية أو يشمل قواعد التّمييز العنصري. وبذلك تم الاستمرار في العمل بالمرسوم الفرنسي الصادر في 1958/12/31 إلى غاية صدور الأمر 67/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتعلّق برخصة البناء ورخصة التجزئة وهو أول نص تشريعي يصدر عن الدولة الجزائرية في هذا المجال وبعدها صدرت مجموعة من النصوص القانونية حاول من خلالها المشرّع التّخلّ وعلاج المسائل المتعلقة بالبناء أمام ظاهرة النمو الديمغرافي الكبير والتوسّع العمراني الضخم والبناء الفوضوي. فصدر القانون 02/82 المؤرخ في 1982/02/06 المتعلّق برخصة البناء ورخصة التّجزئة والذي ألغى جميع الأحكام القانونية المخالفة له وكذا القانون 30/83 المؤرخ في 1983/02/05 المتعلق بحماية البيئة. ثمّ بعدها حدّد المشرّع الجزائري انتقاليا قواعد شغل الأراضي

قصد المحافظة عليها وحمايتها بموجب الأمر 01/85 المؤرخ في 13/08/1985، ليصدر في نفس التاريخ الأمر 211/85 الذي يحدّد كيفية تسليم رخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي المخصّصة للبناء والمرسوم 212/85 المتعلّق بتسوية البناءات الفوضوية ثم صدر قانون 07/86 المتعلق بالترقية العقارية المؤرخ في 04 مارس 1986 ثم صدر القانون 03/87 المؤرخ في 27/01/1987 المتعلّق بالتهيئة العمرانية.

وفي بداية التسعينات، وفي ظلّ الإصلاحات العامّة التي شرع فيها تطبيقاً للدستور 1989، عرفت القواعد المطبقة في مجال التهيئة والتعمير تحوّلًا كبيرًا وعميقًا تجسّد بصدور قانوني الولاية و البلدية 08/90 و 09/90 المؤرخين في 07/04/1990، وصدور قانون 25/90 المؤرخ في 18/11/1990 المتعلّق بالتوجيه العقاري، الذي صنف الأراضي من حيث طبيعتها ووضع الأحكام التي تنظم الإطار العام للتحكم في العقار الحضاري ثم يليه القانون 29/90 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلّق بالتهيئة والتعمير والمراسيم التنفيذية المطبقة له والذي يعدّ بداية لمرحلة جديدة فعلية وحاسمة لتطبيق توجه جديد يضبط قواعد النشاط العمراني بوضع قواعد وآليات للرقابة ولا سيما تلك المتعلّقة بالرقابة وتقنين أدوات التهيئة والتعمير .

غير أن الأزمة الأمنية الحادة والأوضاع التي عاشتها البلاد أفرزت تعقيدات كبيرة حالت دون الاستمرار في تطبيق السياسة العمرانية الجديدة ، مما جعل بعض القوانين الهامة لاسيما المتعلقة بالرقابة البعدية وكذا ضبط قواعد البناء في المناطق المحمية تتأخّر عن الصدور طيلة 8 سنوات انجر عنه فراغ تشريعي كبير حتّى عام 1998 و هي كما يلي:

- القانون رقم 04/98 المؤرخ في 05/06/1998 يتعلق بحماية التراث الثقافي.
- القانون رقم 01/02 المؤرخ في 24/04/2000 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.
- القانون 02/03 يحدد القواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ.

-المرسوم التنفيذي رقم 90/2000 المؤرخ في 24/04/2000 يتضمن التنظيم الحراري في البنايات الجديدة.

إن هذه القوانين تدل على أهمية مجال التهيئة والتعمير واحتلاله مكانة بارزة والأهمية الكبرى التي توليها الدولة لهذا المجال. ومن هذا المنطلق يتبين لنا أن قواعد التهيئة والتعمير هي قواعد أمره جوهرية ومن النظام العام وتفرض عقوبات على مخالفتها باعتبارها تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية تعلق على المصالح الذاتية للأشخاص كما يتبين أن قوانين التهيئة و التعمير تهدف في الأخير إلى التوفيق والمعادلة بين أمرين:

أولهما: التوفيق بين الحق في النشاط العمراني ابتداء من جميع عملية البناء إلى الهدم و من ناحية ثانية المحافظة على النظام العام في مجال التهيئة و التعمير .
ثانيهما: التوفيق بين آليات الرقابة الممنوحة للإدارة في مجالاً لتهيئة و التعمير كسلطة عامة ضابطة ومدى تدخل الجهات القضائية تطبيقاً للمبدأ خضوع الإدارة للقانون واحتراماً للمبدأ الشرعية.

ثانياً: آليات المراقبة والتحكم في العمران: منظومة محكمة وقصور في التطبيق
أسند التشريع صلاحيات القوة العمومية للبلديات، في ميدان تنظيم ومراقبة العمران، وفي معالجة حالات التدهور الحضري، بتمكينها من إخضاع كل عمليات التعمير والتهيئة، لتدقيق قانون ي صارم وردعي . حيث يتوجب على البلديات «التحقق من التزام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، مع مراقبة دائمة لمطابقة عمليات البناء للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات، وكذا الحفاظ على التراث العمراني والمعماري، والطابع الجمالي، و حماية المواقع الأثرية والطبيعية ومراعاة الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء²، والسهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العمران ، بما يضمن تطبيق معايير ومواصفات وضوابط حيز كل استخدام، ومطابقة العمران مع أهداف مخططات التهيئة والتعمير وهذا ما تم تكيده في قانون البلدية 10-11 المؤرخ في 22 يوليو 2011.

وتأسيسا على ذلك ، حصر القانون سلطة منح كل الرخص المرتبطة بالبناء والتجزئة ، والتقسيم والمطابقة والهدم، في يد رئيس المجلس الشعبي البلدي، باستثناء تلك المتعلقة بعمليات البناء التي تكون لصالح الدولة أو الولاية، والتي تعود لسلطة الوالي ، مع توسيع هذه السلطة إلى مراقبة ومتابعة عمليات البناء، حتى الإنجاز الكلي للمشروع³. وتشتترط رخصة البناء، لأجل « تشييد البناءات الجديدة مهما كان استعمالها، ولتتمديد البناءات الموجودة ، ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه، أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية، ولإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييح»، كما يمنع الشروع في أشغال البناء بدون رخصة، أو إنجازها، دون احترام المخططات البيانية التي سمحت بالحصول على رخصة البناء⁴.

ويلزم القانون، رئيس لمجلس الشعبي البلدي، وكذا الأعوان المؤهلون قانونا « بزيارة كل البناءات في طور الإنجاز، والقيام بالمعاينات التي يرونها ضرورية، وطلب الوثائق الخاصة بالبناء والإطلاع عليها في كل وقت»، وتحوّل صلاحية البحث والمعاينة المخالفة لأحكام القانون « لكل من مفتشي التعمير، وأعوان البلدية المكلفين بالتعمير ، وموظفو إدارة التعمير والهندسة العمرانية، الذين يؤدون اليمين أمام رئيس المحكمة المختصة، ويمكنهم الاستعانة بالقوة العمومية، في حال عرقلة ممارسة مهامهم⁵.

وفي حال البناء بدون رخصة، ومراعاة للمتابعات الجزائية، يُصدر رئيس المجلس الشعبي المختص «قرارا بهدم البناء في أجل ثمانية أيام ابتداء من تاريخ استلام محضر إثبات المخالفة، وينفذ هذا القرار مباشرة»⁶.

كما يلزم القانون، صاحب البناء، عند إتمام الأشغال، بإثبات مطابقتها مع رخصة البناء، بشهادة مطابقة، تُسلم حسب الحالة ، من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي، وفي حال التأكد من عدم مطابقة البناء لرخصة البناء المسلمة « يعرض الأمر على الجهة القضائية المختصة، التي تُقرر إما القيام بمطابقة البناء. أو هدمه جزئيا أو كليا، في أجل تُحدده»⁷. وفي تطور إيجابي، منح القانون للمجتمع المدني ، حق المراقبة والمساءلة في ميدان التعمير، حيث « يمكن لكل جمعية

تشكلت بصفة قانونية تنوي بموجب قانونها الأساسي، أن تعمل من أجل تهيئة إطار الحياة وحماية المحيط، أن تطالب بالحقوق المعترف بها للطرف المدني، فيما يتعلق بمخالفات الأحكام للتشريع الساري المعمول به ، في مجال التهيئة والتعمير»
وان كان المشرع الجزائري في القانون 90-29 اقتصر عملية التغيير على تلبية المباني او تعديل الواجهة الخارجية فانه في اطار المرسوم التنفيذي 15-19 اصبحت تشمل مشتملات الارضية والمقياس والواجهة والاستعمال والوجهة والهيكل الحامل للبناية⁸.

وبرغم هذه الترسانة الردعية، وصرامة التقييدات التي وضعها القانون، فإن التطبيق الميداني لا يزال محدودا، حيث يتزايد يوميا، وعلى مرأى من السلطات البلدية، عدد المباني المخالفة للقانون، دون أي تدخل، حيث تؤكد معطيات وزارة السكن والتعمير ، بالنسبة للسداسي الأخير من سنة 2007، أن 10% فقط من عدد المباني المخالفة للتشريعات التي أحصتها المصالح المختصة تمّ هدمها⁹ والواقع أن الجماعات المحلية، تتصرف بالنسبة لهذا الأمر، على هاجس الخوف من أعمال الشغب ، التي تطبع في أغلب الأحوال، هذه العملية، أو بالعمل على تحقيق مصالح انتخابية، أو لعجزها عن توفير المأوى، بعد الإخلاء القسري لأصحاب هذه المباني.

ثالثا: أدوات التهيئة والتعمير في الجزائر:

تشكل التهيئة والتعمير، أقوى وأكثر الخدمات المحلية التصاقا وتأثيرا في حياة السكان، لما لها من مردود فاعل في توفير الخدمات والمرافق والمنشآت، التي تضمن ترقية إطار الم عيشة، وتحسين رفاه البيئة الحضرية، وقد أسندت الدولة الأدوار الأولى للبلديات في رسم خيارات وتوجهات التهيئة والتعمير، في إطار إستراتيجية تحددها الدولة وبتحكيم مشترك، من خلال تنظيم إنتاج الأراضي « أدوات التهيئة والتعمير، التي تحدد القواعد العامة القابلة للتعمير، وتحويل المبنى، في إطار التسيير الاقتصادي للمجال، والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة والمناظر الطبيعية والتراث الثقافي والتاريخي»¹³، وهي على صنفين:

1-المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU): يغطي تراب بلدية، أو مجموعة بلديات، تجمع بينها مصالح اقتصادية واجتماعية، وهو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية، أخذاً بالاعتبار، تصاميم التهيئة العمرانية ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي»¹⁴.

2-مخطط شغل الأراضي (POS): يغطي جزءاً من تراب بلدية، «يحدد بالتفصيل، في إطار توجهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حقوق استخدام الأرض والبناء»¹⁵.

هذه الأدوات، وكذلك التنظيمات التي هي جزء منها، قابلة للمعارضة بها أمام الغير وهي «تدرج في إطار سياسة تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، وهي تعد وتصمم وفق مسار تشاوري بما يمنح لها سلطة قوة القانون، منسق، وتنفذ في إطار اللاتمركز واللامركزية، والتسيير الجوّاري»¹⁶.

وفي هذا السياق، نص قانون التهيئة والتعمير (مادة 24 و 34) على «وجوب تغطية كل بلديات الوطن، بمخططات التهيئة والتعمير، ومخططات شغل الأراضي»، وعلى أن يكون إعداد مشاريع هذه المخططات، وبصفة حصرية «بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتحت مسؤوليته»، وأن يتم إعدادهما «عن طريق مداولة للمجلس الشعبي البلدي». وعلى «أن تطبق الأجهزة التابعة للدولة والجماعات المحلية كل التدابير اللازمة لتعد أو تكلف من يُعد، أدوات التهيئة و التعمير المنصوص عليها في التشريع، كما تسهر على إيجاد ذلك بانتظام وعلى تنفيذه»¹⁷.

كما فصلت المراسيم التنفيذية¹⁸، الإجراءات التكميلية التي تضمن تجسيد مبدأ الإلزام والمسؤولية، بإعطاء سلطة الموافقة على هذه المخططات «بالمداولة من المجلس الشعبي البلدي». ويؤكد التشريع على أن «يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي، كل إجراء ضروري، لحسن الإنجاز المستقبلي لهذه المخططات» للتحكم كلياً في مسار صناعة القرار في التهيئة الحضرية والتعمير، ابتداء من مسؤولية المبادرة إلى الإعداد والموافقة، وانتهاء بمسؤولية متابعة التنفيذ، وهو أمر على درجة عالية من الأهمية

والتأثير في الحياة المحلية. وحرصا من الدولة، على مبدأ المشاركة والمشاورة والتنسيق وأهميته في الارتقاء بمستوى ومردود هذه الأدوات، تم التأسيس لآليات واعدة، للتشاور الواسع والمشاركة المكثفة لكل الفاعلين، بصورة ناجعة ومنظمة، وذلك على صعيدين:

- الأول، ويخص القطاعات الفاعلة المتدخلة في التهيئة والتعمير، التي تستشار وجوبا وهي استشارة «الإدارة العمومية ومصالح الدولة على مستوى الولاية، كالتعمير والفلاحة والتنظيم الاقتصادي، الري، النقل، الأشغال العمومية المباني والمواقع الأثرية، البريد والاتصالات، والهيئات العمومية المحلية، لتوزيع الطاقة والمياه والنقل»، وعلى « وجوب أن تتضمن إجراءات إعداد أدوات التهيئة والتعمير، التشاور الفعلي بين جميع المتدخلين، بما فيهم ممثلي المستعملين» وكذا الغرف التجارية والفلاحية والمنظمات المهنية والجمعيات المحلية لمشاركتها في إعداد المخططات. -الثاني، ويتعلق بمشاركة المواطن والمجتمع المدني، في تسيير البرامج المتعلقة بمحيطة المعيشي، بالمشاركة في صياغة وإعداد هذه الأدوات بطريقتين:

- التحقيق العمومي: وهو شكل من أشكال مشاورة ومشاركة الجمهور، حيث تقتضي إجراءات إعداد مخططات التهيئة والتعمير على أن « يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بعرض المشروع للتحقيق العمومي، خلال 45 يوما بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، و 60 يوما لمخطط شغل الأراضي، لتمكين السكان من إبداء رأيهم وملاحظاتهم على أن يعدل المشروع عند الاقتضاء، للأخذ بعين الاعتبار خلاصات التحقيق¹⁹.

- الإعلام والإشهار: حيث يلزم التشريع، البلديات بإشهار واسع لأدوات التهيئة والتعمير، لتمكين المواطنين من الحصول على المعلومات حول وضعية مدينتهم، وتطورها وأفاقها، ضمانا للشفافية، بأن « تخضع أدوات التهيئة والتعمير لأوسع إشهار، وتوضع في متناول المستعملين من الجمهور الذي يحتج بها عليهم مع مراعاة الطرق القانونية المشروعة المنصوص عليها في هذا الإطار، ويتعين على كل مالك أن يستعمل ويهيئ ملكيته طبقا لنوعية الاستعمال الذي تسطره أدوات التهيئة

والتعمير»، وعلى « أن ينشر مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي باستمرار، في الأمكنة المخصصة عادة للمنشورات الخاصة بالمواطنين، وعلى أن تلتزم السلطة التي وضعتها باحترام محتواها»، كما أنه «يحق لأي شخص طبيعي أو معنوي، أن يطلع في عين المكان، على محاضر مداورات المجلس والقرارات، وأن يأخذ منها نسخة على نفقته». إضافة إلى إتاحة إمكانية حضور الجلسات العلنية للمجلس الشعبي البلدي للمواطنين الراغبين في ذلك²⁰.

وبعد كل هذه المراحل المتميزة بالتشاور الواسع والمشاركة المكثفة لكل الفاعلين والمتدخلين في التهيئة والتعمير، تأتي مرحلة المصادقة على هذه الأدوات، ففي حين تكون المصادقة على مخطط شغل الأراضي (POS) حصريا في صميم صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، وتحت مسؤوليته، عن طريق مداولة، فإن المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) تكون على ثلاثة مستويات :

-من الوالي المختص إقليميا بعد مشاوره المجلس الشعبي الولائي للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 200 ألف نسمة.

-من الوزير المكلف بالتعمير والجماعات المحلية، بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 200 ألف و 500 ألف نسمة.

-بمرسوم تنفيذي، بناء على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير بالنسبة للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 500 ألف نسمة.

ويندرج هذا المسار المتدرج لصناعة قرار المصادقة، في مسعى الدولة على ضمان تناسق أدوات التهيئة والتعمير وتصاميم التهيئة العمرانية ومراقبتها لتكون منسجمة مع إستراتيجية التهيئة العمرانية والتنمية الاقتصادية التي تحددها السلطات العمومية. لكن هذا المسعى النبيل، لم يتحقق ميدانيا بالقدر المنتظر منه، وذلك لعدة أسباب منها:

-ضعف القدرات الفنية والمهارات التقنية في ما يتعلق بالموارد البشرية والهيكل التقنية للبلدية، التي لا تمكّن من إنجاز دراسات مخططات التهيئة والتعمير، حيث

تلجأ إلى الوصاية ، التي تكلف مكاتب الدراسات العمومية أو مديريات الولاية للسكن والتعمير، للتكفل بهذه الدراسات والإشراف على مراحلها وبذلك تتحول سلطة صناعة أدوات التهيئة والتعمير إلى هذه الأطراف، بسبب تحكّمها في المهارات المهنية ، وسيطرتها على المعلومات ولما يتوفر لها من موارد بشرية متخصصة، وتجهيزات ومصالح وموارد مالية هامة، كما أن هذه الدراسات، تحال بعد انتهائها إلى المجالس الشعبية البلدية ، للمناقشة والإثراء، وهي لا تملك في معظم الحالات إلا الموافقة عليها، أو الطعن المحتشم لبعض تفصيلاتها، لأن غالبية أعضاء المجلس من غير ذوي الاختصاص، وبذلك يصبح دور البلديات شكليا ، وهذا يؤثر سلبا على واقعية ونجاعة المنتج التخطيطي وقدرته على التعبير عن تطلعات وتوجهات ومصالح وأوليات البلدية.

وقد أكدت دراسة قام بها المركز الوطني لدراسات التخطيط والسكان CENEAP في عام 2000 ، أن نسبة التأطير الفني والتقني في البلديات الجزائرية تمثل 0,2% للمهندسين المعماريين، و 0,5% لمهندسي الدولة في التخصصات التقنية والفنية، و 0,1% للبيطرة، و 1,6% من حملة شهادة الليسانس، ويضاف إلى هذا العامل ، ضعف الموارد المالية المتاحة للبلديات في تمويل هذه الدراسات لحسابها الخاص، حيث بلغت ديون البلديات الجزائرية في 2007 نحو 150 مليار دينار (1,5 مليار أورو)، كما بلغ عدد البلديات في حالة إفلاس ، أو عوز مالي نحو 1200 بلدية (% 78)²¹

أما بالنسبة لتوفير فرص التكوين العالي المتخصص لموظفي وتقنيي البلدية في الإدارات الهندسية والفنية، فهو ممكن في إطار شراكة مع الجامعات ضمن " دراسات ما بعد التدرج المتخصصة PGS " لرفع كفاءتهم ومستوى تأهيلهم في التصدي لمتطلبات التهيئة والتعمير .

- العامل الزمني، حيث يؤدي ثقل الإجراءات الإدارية المرتبطة بالأعداد والموافقة ثم المصادقة، والتي تأخذ في المتوسط، ثلاثة سنوات تضاف إلى مدة إنجاز الدراسات (2,5 سنة في المتوسط)²²، إلى أن تفقد هذه المخططات، كفاءة الاستجابة

للأهداف والخيارات المقررة، لأنها تجاوزتها الأحداث بنشوء واقع ميداني جديد، يعيق تطبيق البرامج والعمليات على الأرض. ويتأكد ذلك، إذا ما عرفنا أن وزارة السكن والتعمير، قرّرت مراجعة نحو 780 مخطط تهيئة وتعمير PDAU من جملة 1541 مخطط على المستوى الوطني أي لنحو 50% منها، بين 2007 و 2009 لأنها أصبحت غير ملائمة، وتجاوزها الواقع على الأرض، وقد خصصت الوزارة لذلك ميزانية قدرها 223 مليار دينار لتمويل الدراسات (بمتوسط 3 مليار للمخطط) أما مخططات شغل الأراضي، والتي بلغ عددها في 2007 نحو 12000 مخطط، فإن 4109 (34%) مخطط فقط قيد الإنجاز في الميدان رغم أن القانون الذي نص على إنشائها، صدر في 1990 ، أي قبل 17 سنة، في حين أن 3337 مخطط (28%) تمت المصادقة عليها وتنتظر التطبيق، أما الباقي، أي 4747 مخطط (40%) فلا زالت قيد الدراسة أو الإعداد²³.

تشابك أدوات التهيئة والتعمير وأدوات التهيئة المجالية : تستند منظومة التخطيط المجالي والحضري على قاعدة واسعة في الأدوات والكيانات التخطيطية التي تتصدى لمهام وأهداف غير متشابهة، تبدأ بمخططات شغل الأراضي (POS) والمخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير (PDAU)، وهي الأدوات الأساسية المرتبطة بتخطيط المدن، تعلوها مستويات فوقية، تتشكل على المستوى الولائي من مخطط تهيئة الولاية PAW ، وعلى المستوى الجهوي التصميم الجهوي للتهيئة العمرانية SRAT. وفي القمة التصميم الوطني للتهيئة العمرانية SNAT، وتشكل هذه الأدوات الفوقية، القاعدة المرجعية الأساسية، التي تستوحي من ها أدوات التهيئة والتعمير، معظم توجهاتها ومبادئها وأهدافها، حيث ينص التشريع، على إلزامية الاستئناس بهذه الأدوات الاستراتيجية، لتتكفل مخططات التهيئة والتعمير وشغل الأراضي، ببرامج الدولة والجماعات الإقليمية المؤسسات والمصالح العمومية، وحيث تفرض المشاريع ذات المصلحة الوطنية تعمها على هذه المخططات»²⁴.

لكن الواقع، يؤكد العكس، لأن مخططات التهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي، تُدرس ويُصادق عليها، في غياب كامل لهذه الأدوات المرجعية، لأنه ومنذ

سنة 2001 ، تاريخ صدور قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، أي قبل 9 سنوات، لم تصادق الهيئات المختصة بعد ، على مشروع التصميم الوطني للتهيئة العمرانية SNAT الذي وافق عليه مجلس الوزراء في 2007 ، في حين أن التصميمات الجهوية للتهيئة العمرانية SRAT لا تزال قيد الدراسة، أما مخططات تهيئة الولايات PAW فلا زال العمل يتم بالمخططات القديمة.

هذا الأمر، يطرح بجدية، مشكلة توافق أدوات التهيئة والتعمير ، مع متطلبات وبرامج وأهداف الإستراتيجية الوطنية للتهيئة العمرانية، التي تحدد لكل مدينة، مكانتها في هرم المدن الجزائرية، ووظائفها وتجهيزاتها، وبالتالي إمكانية حدوث تعارض بينهما. وتطرح مسألة تعدد أدوات التهيئة والتعمير في الجزائر خاصة بالنسبة للمدن الكبرى قضية الترابط والتكامل والتناسق بينها، سواء من الناحية الإجرائية والتنفيذية، أو من جهة توافق وتواءم أو تعارض وتناقض المشاريع المبرمجة ، والخيارات المحددة في كل أداة ، خاصة وأن بعض هذه الأدوات، لا تندرج في صلاحيات البلديات، بل تتولاها الوصاية دون الرجوع إليها، وهي بذلك لا تخضع لمراقبتها. وهذا ما يزيد في حيرة وارتباك الجماعات المحلية.

التحديات على التوجهات التخطيطية : حيث أن الإهمال في ميدان التطبيق ، يُفقد الأدوات الفعالية والمصدقية والجدوى الضرورية للأداء التخطيطي، وذلك لظروف ترتبط بمصالح تتعلق بتحقيق مكاسب حزبية أو شخصية، مثل السكوت عن الممارسات العمرانية المخالفة، وغض النظر أو تشجيع العشوائيات، في مواقع غير مناسبة، والتي قد تحدث تأثيرات بيئية واقتصادية وعمرانية سلبية، أو التستر على المخالفات للضوابط التخطيطية والهندسية من طرف الأفراد ، وحتى من مصالح الدولة ومؤسساتها، بما يؤدي إلى الإضرار بأهداف التنمية الحضرية وسلامة السكان.

رابعا: العقار: ندرة وصلاحيات بلا مردود ميداني

وهو أحد أهم عناصر التنمية الحضرية المستدامة، حيث يعتمد توسع المدن على رقعة الأرض التي تمتد عليها، إلا أن طبيعة هذه الأراضي ، من حيث طبيعة

ملكيتها واستخدامها، قد تضع رغبات المالكين لها ، في وضع معارضة مع أهداف مخططات التهيئة والتعمير ، أو تصبح محل مضاربة ولهذا كان من الضروري أن يوفر التشريع ، الآليات القانونية لتمكين البلديات من توفير حاجاتها من العقار ، بما يخدم مصلحة المدينة والمجتمع والتنمية ويضمن التوجيه والتحكم في نمو المدن بما يراعي الاقتصاد الحضري والتوازنات البيئية، وتحقيق شروط السلامة والأمن والتناسق للنسيج الحضري.

وإذا كانت البلديات الجزائرية في ظل النظام الاشتراكي، قبل التسعينات، تحتكر بموجب قانون الاحتياطات العقارية²⁵. «كل الأراضي التابعة لأمالك الدولة والجماعات المحلية والخواص» ولها كامل حرية التصرف والاستخدام فيها ، فإن دستور 1989 ، ضمن حقوق الملكية الخاصة ومكّنها من « حق التمتع والتصرف في المال العقاري و/أو الحقوق العينية من أجل استعمال الأملاك وفق طبيعتها وغرضها»²⁶

1-آليات تعبئة العقار : يمكن للبلديات أن تكون في إطار تطبيق أدوات التهيئة والتعمير، « محافظة عقارية(الوكالات العقارية المحلية)، قصد إشباع حاجتها لأراضي البناء » ويتوجب عليها تحديد هوية العقارات الواقعة فوق ترابها بإجراء « جرد كامل لأملكها العقارية، بما فيها الأملاك ا لتابعة للدولة والجماعات المحلية وأن يشمل الجرد على تعيين الأملاك، والتعريف بملكها، وحائزها أو شاغليها» وعليها بعد ذلك أن « تُعد من أجل برامجها الاستثمارية المنصوص عليها في مخططات التهيئة والتعمير، برنامجا لاقتناء العقارات» « يتكون من الأراضي المملوكة للبلدية والمقتناة من السوق العقارية والمتحصل عليها من ممارسة حق الشفعة طبقا للتشريع». « ومن الحقوق العقارية، المخصصة للتعمير، لحساب الجماعات المحلية، وأن تقوم بنقل ملكية هذه العقارات والحقوق العقارية»²⁷.

2-آليات ترشيد وحماية العقار: حرصا على حماية العقار من الاستنزاف، أسند المشرع « مهمة تحديد قوام الأراضي العامرة أو القابلة للتعمير، لأدوات التهيئة والتعمير، التي يجب أن تعبر عن شغل الأراضي

شغلا راشدا وكثيفا، في إطار المحافظة على الأراضي الفلاحية، وترقية واستصلاح المساحات والمواقع المحمية»²⁸. حيث أنه « لا تكون قابلة للتعمير إلا القطع الأرضية التي : تراعي الاقتصاد الحضري ، عندما تكون داخل الأجزاء المعمرة للبلدية، أو تكون متلائمة مع القابلية للاستغلال الفلاحي عندما تكون موجودة على أراضي فلاحية، أو تكون متلائمة مع أهداف المحافظة على التوازنات البيئية، عندما تكون موجودة في مواقع طبيعية، أو تكون في الحدود المتلائمة مع ضرورة حماية المعالم الأثرية والثقافية، وأن تكون غير معرضة مباشرة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية»²⁹.

إلا أن الدولة وفي تطور مفاجئ، قامت في 2003 بحل الوكالات المحلية العقارية، حرصا على حماية الوعاء العقاري للمدن من الهدر والتبذير ، وللتمكن بالوفاء بالطلب المتزايد على العقار الحضري من طرف المتعاملين الاقتصاديين والمستثمرين الجزائريين والأجانب لإقامة المشاريع حيث كان مشكل توفر العقار الحضري والصناعي احد أقوى الأسباب التي عرقلت الاستثمار الأجنبي والوطني في البلاد، بالتأسيس لوكالات عقارية ولائنية، لها سلطة الضبط والسيطرة على تسيير وتنظيم سوق العقار الحضري، و تكون لها عند الاقتضاء، فروع على مستوى البلديات أو الدوائر، مهمتها حشد العقار الحضري لأغراض التنمية الحضرية والاقتصادية³⁰.

تندرج هذه المؤسسات الجديدة التي أدمجت فيها كل الوكالات المحلية العقارية، في منظومة محكمة وقوية لصناعة واتخاذ القرار في المجال العقاري تتميز بالمركزية الشديدة والهيمنة الكاملة، موزعة على ثلاثة مستويات:

الأول، على مستوى الولاية، حيث تهيمن الوصاية على الوكالة، لأن مديرها يعين من وزير الداخلية باقتراح من الوالي المعني، وهو الذي يرأس مجلس الإدارة، الذي يتكون من أغلبية، من أعضاء الهيئة التنفيذية الولاية (10 أعضاء) ومن أقلية من المنتخبين، هم رئيس المجلس الشعبي الولا ئي أو من يمثله، و من رؤساء البلديات المعينين من نظرائهم في الولاية، ومن رئيس المجلس الشعبي للبلدية المعنية

بالمداولة، إضافة إلى اثنين من ممثلي الجمعيات المعنية بالتعمير والبيئة، يُعيّنهم رئيس مجلس الإدارة أي الوالي.

الثاني، على مستوى وزارة الداخلية، من خلال لجنة استشارية يرأسها وزير القطاع، تضم ممثلين عن وزارات الداخلية والمالية والسكن والعمران والفلاحة والسياحة، ّ تفصل في حالات التنازل عن الأراضي عالية القيمة الحضرية وفي تحويل الأراضي المخصصة للتجهيزات لاستعمال مغاير، وكذا أراضي مخطط شغل الأراضي غير المصادق عليه، والتوسعات الحضرية غير المهيأة.

الثالث، على مستوى رئاسة الحكومة، في لجنة مشكلة من ممثلي الإدارات المركزية، مهمتها حشد الأراضي الموجهة للمشاريع ذات البعد الوطني، وتحييدها بمنع التصرف فيها إلى حين إنجاز هذه المشاريع.

ومع ذلك فإن مشكلة العقار في الجزائر ، كركيزة إستراتيجية للتنمية الحضرية والاقتصادية والاجتماعية .في إطار هذا التنظيم الجديد، لم يحقق الأداء الذي كان منتظرا منه، حيث لجأت الدولة في نهاية 2007، إلى تأسيس وكالة وطنية للوساطة والترشيد العقاري (ANIREF) مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، لها فروع إقليمية عبر ولايات الوطن، مهمتها الأساسية « تسهيل الحصول على العقار الصناعي للمتعاملين الاقتصاديين، وتسيير المحفظة العقارية الاقتصادية للقطاع العمومي، وتطوير مناهج الوساطة والترشيد العقاري لخدمة المستثمرين الجزائريين والأجانب».

الخاتمة:

يجب أن نكون النظرة إلى العقار بشكل أنه يحقق ثروة اقتصادية، وأنه يتعين المحافظة على البيئة و نجاعة الاستغلال من كل شخص سواء طبيعي أو معنوي يتدخل في استغلال العقار، فالمشاكل التي يتخبط فيها العقار في الجزائر سببه عدم وجود سياسية واضحة و لكثرة النصوص القانونية وصعوبة تطبيقها نظرا لموروث التاريخي فمثلا:

عدم إتمام المسح العام رغم الأموال الطائلة التي منح البنك الدولي و التقنيات المتوفرة، وعدم فهم المواطن لهذه العملية نتيجة نقص الحملات التوعية وإعلام، وعدم وجود فهرس عقاري يعكس الوضعية الحقيقية للعقارات سواء التي مسحت أو التي لم تمسح ، فقد يعمد أصحاب الدفاتر العقارية إلى القسمة و تغيير النطاق المساحي للوحدة العقارية دون تحين مصفوفة المسح و فهرس المسح و كذا الفهرس العقاري.

التوصيات:

-إعادة ترتيب خارطة مهام وصلاحيات البلديات في ميدان التهيئة والتعمير بالتقليل من ضغط الوصاية عليها، والذي يجعل هامش تدخلها وتأثيرها محدودا جدا، إن لم يكن معدوما، وذلك بالتمكين لها بأن تكون طرفا فاعلا أو على الأقل شريكا قويا في صناعة القرار المحلي.

- دعم وتقوية القدرات المالية للبلديات، لتتمكن من رفع وتنويع مواردها المالية، وتوسيع الوعاء الضريبي المحلي، وتطوير آليات تقديرها وتحصيلها، لتعبئة موارد إضافية، تسمح بخلق الثروة، وتمكن من الوفاء بمتطلبات التسيير.

- دعم القاعدة التقنية والفنية للبلديات خاصة بالنسبة للمدن الكبرى، وذلك بالتأسيس لاستخدام التقنيات الحديثة في تسيير ومراقبة العمران، لرفع كفاءة الاستجابة لاحتياجات المدن والسكان والاقتصاد والبيئة، وذلك باستعمال نظم المعلومات الجغرافية SIG ، وهي أداة فعالة لتطوير قدرات تصميم الاستراتيجيات والخطط والبرامج، وتقنيات التدخل والمعالجة، وتساعد في دعم وتقوية بناء مقدرات صناعة القرار المحلي في إدارة وتهيئة المدن، ونظم المعلومات الجغرافية، مكون حديث من مكونات الإدارة الحضرية، يمتاز بمصدقية عالية ودقة كبيرة في التفسير والتحليل لمركبات ومشاكل النمو الحضري ، بالاعتماد على البرمجيات والصور الفضائية أو الجوية والخرائط الأساسية، وبنوك المعلومات العمرانية والديموغرافية والاقتصادية والتقنية، وفي اكتشاف ورصد التغير الحاصل في البيئة الحضرية؛ وفي تقييم مشاكلها وتحولاتها ومن ثم استباق تفاقم المشاكل، بالإسراع في المعالجة والتصحيح.

هذه الآلية التقنية الحديثة، معمول بها في معظم بلديات العالم، وهي سريعة التنفيذ ومعقولة التكلفة، وبالتالي لا يمكن تجاهلها، ولا خيار من استيعاب مدخلاتها والتحصن بعلمها وتقنياتها، للارتقاء بتسيير وتهيئة المدن الجزائرية.

- الاستفادة من التعاون الدولي، وخاصة العربي، في إطار منظمة المدن العربية (الكويت) ومعهد الإنماء العربي (الرياض) الذين يقدمان للبلديات العربية، الدعم التقني والمالي، والدورات التدريبية المتخصصة، وتبادل الخبرات، وفي إنشاء شبكة المرصد الحضري العربية، في إطار شراكة فعالة، تتخرب فيها معظم المدن العربية. - ضرورة انفتاح البلديات على المجتمع المحلي، مواطنين، جمعيات، جامعات ومراكز بحث، وذلك بنشر المعلومات بالوسائط الإعلامية الحديثة كالإنترنت، والمواقع الإلكترونية، والاضطلاع بأنشطة علاقات عامة وتفاعلية مع المواطن، لتحسيسه وإشراكه في صياغة البرامج والأهداف

الهوامش:

- (1)-قانون التعمير، منشورات بيرتي، الجزائر، طبعة 2009-2010،
- (2)- المادة 36 من القانون رقم 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن التوجيه العقاري ، الجريدة الرسمية رقم 49.
- (3) -المادة 10 من القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير ، الجريدة الرسمية رقم 49
- (4)-المادة 07 من القانون رقم 05/04 المؤرخ في 14 غشت 2004 المعدل والمتمم للقانون 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير ، الجريدة الرسمية عدد 51.
- (5)- المادة 08 من القانون رقم 05/04.
- (6)- المادة 12 من القانون رقم 05/04.
- (7)- قانون رقم 29/90

- (8)- المادة 41 من المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية عدد 7.
- (9)- المادة 02 من القانون رقم 06/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة.
- (10)- قانون رقم 08/90 مؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية المتمم. قانون رقم 25/90 مؤرخ في 18/11/1990 يتضمن التوجيه العقاري المعدل والمتمم.
- قانون رقم 29/90 مؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير .
- قانون رقم 20/01 مؤرخ في 12/12/2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.
- قانون رقم 08/02 مؤرخ في 12/12/2002 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها.
- قانون رقم 05/04 مؤرخ في 14/08/2004 يعدل ويتم القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير .
- قانون رقم 06/06 مؤرخ في 20/02/2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة.
- (11)- قانون رقم 08/90 خاصة مواد الفصل الثاني : التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز (مواد من 90 إلى 96)
- (12)- محمد الهادي، لعروق،" تسيير وتهيئة الحواضر الجزائرية، هندسة السلطة ورهانات الحكم الراشد" ، مجلة مخبر التهيئة العمرانية، جامعة منتوري، قسنطينة، العدد8.الجزائر، 2008
- (13)- المادة الأولى من القانون رقم 29/90.
- (14)- المادة 16 من القانون رقم 29/90..
- (15)- المادة 31 من القانون رقم 29/90.
- (16)- المادة الأولى من القانون رقم 06/06.
- (17)- المادة 67 من القانون رقم 25/90.

- (18)- المرسوم التنفيذي رقم 175/91 يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء .
المرسوم التنفيذي رقم 176/91 يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير والتجزئة
والتقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك.
- (19)- المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91
- (20)- المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91.
- (21)- محمد الهادي لعروق، "الأقاليم الحضرية: دراسات ما بعد التدرج"، جامعة
منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2007.
- (22)- محمد الهادي لعروق، "السياسات الحضرية في الجزائر"، حوليات مخبر
البحث في إفريقيا والعالم العربي، جامعة منتوري، قسنطينة، المجلد 1، الجزائر،
2007.
- (23)- وزير السكن والعمران، جريدة الخبر، 2007/11/29
- (24)- المادة 13 من القانون رقم 29/90.
- (25)- قانون رقم 26/74 مؤرخ في 1974/02/20 المتضمن تكوين الاحتياطات
العقارية لصالح البلديات.
- (26)- المادة 27 من القانون رقم 25/90.
- (27)- المادتين 40 و 41 من القانون رقم 29/90 والمادة 38 من القانون رقم
25/90.
- (28)- المادة 66 من القانون رقم 25/90 .
- (29)- المادة 02 من القانون رقم 05/04.
- (30)- CENEAP, Etude sur 'encadrement de la wilaya, Daira et
commune, Alger, Juillet, 2000.
- (31)- Décret exécutif n° 03/408/ du 5/11/2003 modifiant et
complétant du décret 90-405 du 22/12/90 fixant le règles de
création et d'organisation des Agences locales de gestion et
de régulation foncières urbaines, relatif à la réorganisation
des agences foncières locales.