

أثر قوانين التعمير على البناء غير الشرعي في الجزائر

أ.فاطمة بن الدين . المركز الجامعي البيض.

مقدمة

إذا كان استعمال الأرض مقننا و منظما لما سبق و إذا كانت عملية البناء مقيدة بالترخيص الإداري المسبق تحت طائلة متابعة المخالفين و إزالة البنايات المخالفة ، فإن الدور المرتقب من الأشخاص ينحصر في التقيد بضوابط البناء و تقديم المصلحة العامة العمرانية على المصلحة الخاصة ، و يقابله دور الدولة في الحفاظ على النظام العام بواسطة أجهزتها عن طريق الرقابة الدورية و المشددة على استعمال الأرض بشكل مطابق للقانون و زجر المخالفين .

لكن الواقع العمراني في إقليم الجزائر ينئى بغير ذلك، إذ تنتشر البنايات غير الشرعية المكتملة المستحدثة بشكل مستقل أو تلك الموصوفة بالتعديلات المشيدة بدون أو بخلاف رخصة بناء و لقد أثر هذا الوضع على الوجه العمراني و بات مظهر المدينة الجزائرية لا يترجم المدينة أو الحضارة بل أصبح يشير إلى الفوضى و غياب القانون، أو عدم الاهتمام به .
حتما أن حجم الظاهرة سيوجهنا مباشرة إلى البحث عن ممكن الحل و الأسباب الدافعة وراء ارتكاب المخالفات العمرانية المتنوعة، و تأثير ذلك على المحيط و الأفراد .

إن البناء غير الشرعي¹ ظاهرة قديمة و متشعبة في الجزائر، من حيث أسباب النشأة فمن أزمة السكن الحادة المتراكمة مع الزمن، إلى مشكلة ضبط سندات الملكية العقارية، مروراً بفوضى السوق العقارية الفضاء و المبنية، دون أن ننسى أسباب الفقر الذي نخر المجتمع و أيضا غياب التنمية الشاملة المتوازنة المستدامة، كما لا يمكننا أن ننكر أسباب غياب الأمن بالمفهوم الضيق أو الأمن الاجتماعي في الريف أو الداخل أو الجنوب للأشخاص ممن اجتذبتهم عوامل الجذب نحو المدينة و ما رتبته من نزوح نحوها و إجهاد أرضها و مرافقتها بفعل كثرة طلب السكن و العمل، و لعل ذلك يرجع إلى طريقة السلطة في إدارة إقليم الجزائر و ملف العقار و التعمير عبر مختلف القوانين، فكان لتعدد هذه الأسباب و تأثيرها على استفحال ظاهرة البناء غير الشرعي أن سعينا إلى أن نختار بعضها و أن نخللها إلى العوامل الدافعة إلى البناء غير الشرعي ، و أسباب عدم فعالية قوانين التعمير المتبعة في الجزائر .

المبحث الأول:العوامل الدافعة إلى البناء غير الشرعي

هي جملة العوامل المتداخلة فيما بينها التي تفاعلت مع حاجة و طبيعة الأفراد بالخصوص فحملتهم على سلوك مخالف لقانون التعمير و تشييد البناءات غير الشرعية، فهي - هذه العوامل - المناخ العام الذي سمح بتفريخ البناء غير الشرعي كرها و تحوله إلى ظاهرة أو أزمة، و قد اخترنا منها ثلاثة عوامل كان لها الأثر الكبير و هي آثار سياسة تهيئة الإقليم، تأثير قوانين تقييد الملكية العقارية الخاصة للفترة ما قبل 18-11-1990، حدة مشكلة السكن.

المطلب الأول: آثار سياسة تهيئة الإقليم المتبعة في الجزائر

الفرع 1: طريقة أسلوب تهيئة الإقليم للتحكم في ظاهرة التعمير الوقاية من البناء غير الشرعي

إن تهيئة الإقليم نظام خاص تسترشد به الدولة في تنظيم العلاقة بين أقاليمها المتباينة لتحقيق تكافؤ الفرص لكل إقليم و إبراز مواهبه و إمكانياته الجغرافية، و دعم شخصيته المحلية أو إعادة التوازن بين الأقاليم المختلفة التي تعرف الفوارق، عن طريق التركيز على علاقة الإنسان بالأرض و السعي إلى خلق مجتمع متنوع له القدرة على الاستمرار و النجاح، فسياسة تهيئة الإقليم تمتاز بالأسلوب الشمولي و التوجيهي للتحكم في ظاهرة التعمير القطرية عن طريق خلق عوامل لتثبيت السكان و توزيعهم المتزن على كامل الأقاليم تفاديا لظاهرة التضرر، التي تواجه المراكز العمرانية في الجزائر و انعكاساتها السلبية المثقلة في فقدان السيطرة على عمليات التخطيط العمراني و الإسكاني و كذا تهيئة و تطوير المدن، من أجل ذلك تتدخل أدوات تهيئة الإقليم لتجسيد تلك الأهداف في شكل توجيهات عامة مفروضة للربط بين كامل مستويات عمليات التخطيط و الجهوية و الولائية و المحلية و هي لذلك تحت على:

البند الأول: تأمين عدد من عوامل أمن و استقرار السكان في الأقاليم:

وهي عوامل عدة منها:

عوامل الأمن الاجتماعي المباشرة عن طريق تنفيذ برامج متكاملة للرعاية و التنمية الاجتماعية.
عوامل غير مباشرة كتأمين مرفق اقتصادي يكون جذابا لمن أخرى، و معاينة الكفاءات المهنية التي يتمتع بها أهالي تلك المنطقة.
تمييز كل منطقة بوظيفة أو دور، لتتكامل الاحتياجات فيما بينها و يزيد التبادل الداخلي بشكل يوطد العلاقات بين الأقاليم.

البند الثاني: اقتراح الوجهة المفضلة لاستعمال أراضي و موارد الأقاليم

طبقا لثلاثة معايير أساسية تشتمل على طبيعة الأرض و موقعها - مميزات - الموقوفات :
و يتشكل عنصر طبيعة الأرض و موقعها من المناطق الحضرية الكبرى في حدود نطاق المدن الكبرى، و المناطق الريفية و الأراضي الزراعية و المواقع الطبيعية ذات الأهمية الأكدية على الصعيد المحلي أكثر

منها على الصعيد الوطني، و مناطق الثروة الزراعية التي أنفقت عليها الدولة مبالغ طائلة لتنفيذ مشاريع الري و التجهيز، إذ تقتضي المصلحة الوطنية حصر استعمال هذه الأراضي لغايات زراعية دون غيرها، كذلك الحال بالنسبة لمناطق الثروة الطبيعية الوطنية كالجبال و الغابات، و مناطق الهضاب العليا و السهوب، فهي عنصر أساسي في تكوين البيئة يتطلب ترقية خاصة و حماية من الإعمار الفوضوي. في حين يتشكل عنصر المميزات من الساحل و المناظر الطبيعية، المواقع الثقافية فهي عوامل للجذب السياحي التي تتطلب قوانين و أنظمة لحمايتها و تميمها.

و يمثل عنصر المعوقات في عدة عوامل أبرزها الأراضي المعرضة للأخطار، إذا يتعين أن تتوجه سياسة تهية الإقليم في هذا المجال إلى تحميل هاته المناطق بقيود إضافية و تخفيض عامل الاستثمار و عدم السماح بالبناء عليها أو عن طريق ترك فراغات مكانية بين السكن و المناطق الصناعية، و التوجيه نحو عدم تجهيز هاته المناطق بالبنى التحتية بشكل يحفز على العمران بها.

البند الثالث: خلق قاعدة معلومات حول السكان و الإسكان

تترتب هذه القاعدة بفعل عملية إحصاء السكان و الإسكان، التي تسمح بتوفير بنك للمعلومات حول ديموغرافية و وضعية الأقاليم، و تنفيذ هذه الإحصائيات السلطة المركزية في تقدير الاحتياجات التي يمكن توظيفها في التخطيط على المستوى الوطني و المحلي في مجالات الإسكان و التخطيط العمراني و في صياغة سياسات التشغيل و مكافحة الفقر، و تحسين مستوى المعيشة و مراجعة توزيع الثروات على المناطق، وفق معايير أكثر موضوعية.

فإلى أي حد ساهم أسلوب إدارة إقليم الجزائر - لما سبق - في التحكم في الوضع العمراني و بالنتيجة الوقاية من البنايات غير الشرعية ؟ .

الفرع 2: الآثار السلبية لأساليب التعامل مع الإقليم منذ الاستقلال

لقد ورثت الجزائر عند استقلالها إرثا ثقيلا خلفه الاستعمار ممثل في بنية تحتية و حضرية متهاكة إذ ركز على تنمية المدن الساحلية الكبرى، و بعض المدن الداخلية، مقابل تطبيق سياسة الأرض المحروقة في الريف و الترحيل القسري للسكان نحو المحتشدات و حرمانهم من الخدمات و المرافق، و ترتب على النهج بعد الاستقلال تركيز أكثر من 74 ٪ من السكان فوق مساحة 4 ٪ من الوطن، فحتم ذلك على الجزائر البحث عن سياسة لتدارك الآثار السلبية على الإقليم منذ ذلك التاريخ و التي يمكن تقسيمها: إلى المرحلة الأولى تمتد من سنة 1967 إلى 27-01-1987، المرحلة الثانية تمتد من سنة 27-01-1987 إلى 12-12-2001، المرحلة الثالثة تمتد 12-12-1987 إلى غاية اليوم .

البند الأول: سياسة للتوازن الجهوي من 1967 إلى 27-01-1987

ساد هذه الفترة البحث عن أسلوب لإعادة توازن الأقاليم و تصحيح الفروقات الجهوية المرتكبة من أجل إعادة توزيع السكان دون أن يتم تحديد إطار قانوني واضح للعملية، فقد نص الميثاق الوطني لسنة 1976 على أن سياسة التوازن الجهوي تجسم الاختيار الأساسي للثورة و تسعى إلى القضاء على البؤس، و في توفير حياة لائقة لكل مواطن دون أدنى تمييز و هي إذ تعبر عن التضامن الوطني و جعل « إقامة حزام صناعي جديد فوق سهول الهضاب العليا، و على تخوم الأطلس التلي و الأطلس الصحراوي » عاملا مفضلا لإدارة الإقليم فالمصنع بحسب هذه السياسة يسمح بتثبيت السكان في أماكنهم و بتخفيف الضغط على الساحل.

و جسدت المخططات الوطنية ذلك فاستولى قطاع الصناعة على أكبر نسبة من الاستثمارات المخصصة على حساب قطاع السكن و الإسكان المهمش ضمن عملية التنمية الشاملة، و نشأت بفعل ذلك العديد من المصانع و الأقطاب الصناعية عشوائيا في المناطق التالية:

المناطق الحضرية الكبرى و بجوار المناطق السكنية في العاصمة، عنابة، قسنطينة، سكيكدة وأصبحت هذه الأماكن فيما بعد مناطق الخطر الكبير الصناعي.

ففي المناطق الصناعية كما حددها مشروع قسنطينة الاستعماري حيث تقع خارج المجمعات الحضرية طبقا لتعليمية وزارة الأشغال العمومية في 30-04-1975 لكنها منجزة على الأراضي الفلاحية و غير بعيدة عن المجمعات السكنية.

على الأراضي الزراعية البعيدة المعزولة و غير المجهزة بالمرافق و السكنات.

و لما أقيمت هذه المصانع نشأت معها العديد من مناصب الشغل وفق أجور مرتفعة مقارنة بالعمل الفلاحي في الريف، دون أن تتوازي برامج التصنيع مع برامج السكن لإيواء لعمال المستقطبين وعائلاتهم، فتحت عليهم تشييد الأحياء غير الشرعية بجوار العمل المرتبط بالمصنع تفاديا لعملية التنقل المكلفة و الصعبة في غياب قوانين عمرانية صارمة تحافظ على المجال الحضري، فعلى سبيل المثال سجلت ولاية عنابة في سنة 1970 لوحدها حوالي 38.000 بناء قصديري بجوار مركب الحجار لوحده⁷، كما انتشرت ظاهرة الشغل غير الشرعي للأراضي الفلاحية من قبل أشخاص لا تربطهم صلة بالمستثمرة الفلاحية التي هجرها أصحابها⁸، وغني عن البيان الفشل الذريع لهذا الأسلوب في إعادة التوازن و تأثيره على كافة أوجه الضبط العمراني عبر الوطن كما بينه ميثاق 1986 الذي جاء فيه أن "...إنشاء مراكز استقطاب صناعية ساحلية، مما زاد في حدة الميول إلى التركز الحضري السريع..و كان من الممكن أن يؤدي استمرار هذا الوضع إلى استقرار نصف السكان في المناطق المنخفضة و السهول الشمالية التي تمثل 2٪ من التراب الوطني...و قد نتج عن النمو غير المضبوط و الفوضوي للتجمعات السكنية الكبرى"

البند الثاني: سياسة التهيئة العمرانية من 1987-01-27 إلى 2001-12-12

لقد فرضت النتائج السلبية للمرحلة ما قبل 1987 ضرورة البحث عن تصحيح الأسلوب المتبع في إدارة الإقليم عن طريق تبني سياسة جديدة للتهيئة العمرانية تجسيدا لاختيارات الميثاق الوطني لسنة 1986 فصدر بذلك القانون 87-03 المؤرخ في 27-01-1987 المتعلق بالتهيئة العمرانية كأول تشريع إطار يحكم تهيئة الإقليم في الجزائر يصبو إلى الاستعمال الأمثل للمجال الوطني من خلال التوزيع المحكم للأنشطة الاقتصادية و الموارد البشرية، الاستغلال العقلاني للموارد الطبيعية ، لكن لسوء الحظ فقد ولد هذا النص ميتا بسبب الأزمة الاقتصادية التي أصابت البلاد آنذاك كما أنه لم يلحق بأي نص تطبيقي⁹، و بقي الحال كذلك إلى أن دخلت البلاد بعد ذلك في دوامة الفوضى العمرانية العارمة و انشغلت بالمشكلة الأمنية إلى غاية 2001، من بين السبلات التي أفرزتها هذه المرحلة إنجاز أدوات التعمير لـ 1500 بلدية من أصل 1541 بوتيرة سريعة خلال اجل سنة واحدة و تقدير أن 1,6 مليون مواطن نزحوا إلى المدن لأسباب اقتصادية و أمنية ، و الانتشار الكبير للمساكن غير الشرعية في المدن الكبرى .

البند الثالث: سياسة التهيئة الإقليمية و التنمية المستدامة انطلقت من 2001-12-12

من جديد فرضت مرحلة الفوضى العمرانية على السلطات البحث عن إطار جديد لإدارة الإقليم الجزائري بمناسبة مناقشة ملف الجزائر غدا إذ عد القانون 87-03 في نظر السلطة، قانونا يعبر عن مرحلة تجاوزها الزمن بعد التراجع عن الخيار الاشتراكي، و تم إثر ذلك تبني القانون 01-20 المؤرخ في 2001-12-12 المتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة كأسلوب جديد يهدف إلى « تنمية الفضاء الوطني تنمية منسجمة و مستدامة على أساس الاختيارات الإستراتيجية التي تقتضيها التنمية، السياسات التي تساعد على تحقيق هذه الاختيارات، تدرج في أدوات تنفيذ سياسة تهيئة الإقليم »¹¹ بدءا من المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وصولا إلى المخطط الولائي لتهيئة الإقليم و التي تشكل مرجعا توجيهيا لمؤسسات الدولة عند مباشرة المشاريع، رغم احتواء هذا النص على العديد من القيم النظرية لإدارة الإقليم إلا أن توجيهاته بقيت حبرا على ورق، فلم تلتزم بها الإدارة عند إجراء تعديل أدوات التعمير التي يتم المصادقة عليها في غياب كامل لأدوات هذا القانون¹²، نتيجة عدم إعدادها أو التأخر الكبير في ذلك، ناهيك على أن توجيهاتها لا تكتسي طابعا إلزاميا طبقا للقانون 01-20 مما سمح ذلك للإدارة بمخالفتها عند إعداد المشاريع المحلية بشكل أثر سلبا على مردودية التخطيط العمراني و الإسكاني المحلي، و عاد الأمر من جديد إلى البحث عن مشروع قانون يتضمن تعديل المادة الأولى من القانون

المذكور من أجل إلزام كل القطاعات الوزارية والجماعات المحلية والمؤسسات الوطنية والمحلية باحترام ضوابط وقواعد المخطط الوطني لهيئة الإقليم، والعمل بها في إعداد كل مشاريعها ومخططاته

المطلب الثاني: تأثير قوانين تقييد الملكية العقارية الخاصة للفترة ما قبل 18-11-1990

وهي قوانين تقييد وتحديد الملكية العقارية الخاصة المتبعة قبل صدور دستور 1989 التي تأخر إلغاؤها إلى غاية 18-11-1990 تاريخ صدور قانون التوجيه العقاري والتي تنظر بعين العداء للملكية الخاصة العقارية الواسعة ولا تعترف بها إلا في نطاق تلبية حاجيات الفرد للقيام بشؤونه وشؤون أسرته في العمل والسكن والثقافة ووسائل الصحة والترفيه، ولتتمكن السلطة من تجسيد هذا المبدأ وتجريد الملاك من هذا الحق ابتدعت قانونين كان لهما أثر بالغ في الانتشار السريع والكبير للبناءات غير الشرعية هما الأمر 73-71 المؤرخ في 08-11-1971 المتضمن الثورة الزراعية [138] المطبق في الريف، الأمر رقم 26-74 المؤرخ في 20-02-1974 المتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات المطبق في الوسط الحضري .

الفرع 1: أثر الأمر 73-71 المتضمن الثورة الزراعية على انتشار البناءات غير الشرعية

يهدف التحكم في ظاهرة تجزئة الأراضي الزراعية، وتحقيق التوازن بين القطاع العصري والتقليدي في الوسط الريفي، أنشأت لجنة وطنية في أوت 1966 لإعداد مشروع ميثاق الثورة الزراعية ليفرج عنه بموجب الأمر 73-71 المؤرخ في 08-11-1971 المتضمن الثورة الزراعية⁰³، والذي ينص على العديد من المبادئ منها :

• عصنة وتحديث القطاع الفلاحي والريفي .

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

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

حظر المعاملات العقارية الواردة على الأراضي الزراعية بعد نشر القانون و بطلان السابقة بأثر رجعي تمتد إلى 05-07-1965 و تقرر أن أسلوب تأمين الأراضي، وإدراجها في ملكية الدولة مقابل تعويض لا يتناسب مع الأراضي المنتزعة وسيلة لتحقيق أهداف الثورة، في وقت افتقد فيه التأمين إلى شرعية قانونية واضحة، قبلها الملاك، فقد لاقى تطبيق المرحلة الثانية من الثورة الزراعية التي شملت 557.618 هكتار من أملاك الخواص أساليب معارضة شديدة ومتنوعة منها الإسراع في عملية تعمير الأراضي الفلاحية والبناء عليها بشكل غير الشرعي بغرض تحويلها عن وجهتها الفلاحية أو عن طريق تهريبها في السوق الموازية بعمود عرقية، تحمل تاريخا رجعيًا للتملص- في نظر الأفراد- من أحكام قانون التوثيق وقد راج هذا الإيجاب وقابله عروض مرتفعة لفائدة عمال المصانع الجدد للسكن، كما أن العديد من

الفلاحين قد تركوا الأرض نتيجة ذلك هربوا من مصير غامض، و نزوحوا جماعيا إلى المدينة للبحث عن الأفضل فخرجت هذه الأخيرة عن دوائرها بعد أن عجزت عن استيعاب الكم الهائل من السكان الجدد و الوظائف الجديدة، فكلها امتلأت حتى الاختناق من تراكبات فوضوية لطواهر غير محددة، وتحولت ضواحيها إلى مناطق عمرانية من مزيج غريب للأشكال .

الفرع 2: أمر الأمر 26-74 المتضمن تكوين احتياطات عقارية لفائدة البلديات

صدر الأمر رقم 26-74 المؤرخ في 20-02-1974 كأداة لترسيخ السياسة العقارية للدولة في تلك المرحلة في المجال الحضري، و بموجبه ألزمت البلديات بتكوين احتياطات عقارية من الأراضي مهما كان طابعها القانوني ضمن النطاق العمراني، و هو يقوم على جملة من الأسس أهمها :

- تحديد الملكية الخاصة للأفراد الواقعة في النطاق العمراني للبلدية : طبقا للمواد 05، 02، 06 من قانون الاحتياطات العقارية يتم إدماج جميع الأراضي الواقعة في المحيط العمراني مهما كانت طبيعتها القانونية سواء كانت تابعة لأملاك الدولة و الجماعات المحلية أو أملاكا وقفية، أو أملاكا للخواص التي لا يعترف بها إلا في حدود الاحتياجات العائلية و المهنية، و ما زاد عن ذلك يدمج مقابل تعويض محدد قانونا لا يتناسب مع الملكية المنزوعة بموجب عملية تفتقد إلى شرعية قانونية واضحة، تتم بمجرد تحديد النطاق العمراني البلدي الدائم طبقا للمادة 156 من الأمر 24-67 المؤرخ في 18-01-1967 المتضمن القانون البلدي و الذي استعاض عنه بمخطط تعمير مؤقت مطاط «élastique» و غير ثابت .

- تجسيد التصرفات العقارية و حق البناء و احتكار البلدية للمعاملات العقارية: يترتب عن تحديد مخطط التعمير البلدي أثران باعتبار موقع الأرض منه، ففي داخله يمنع الأفراد من التصرف في أراضيهم لفائدة الغير و تستثنى من هذا المنع البلدية باعتبارها الفاعل الوحيد الذي يحتكر عملية الاكتساب و التنازل و تهيئة الأراضي و تجزئتها بهدف القضاء على المضاربة و التحكم في ميدان البناء، و تكوين الاحتياطات اللازمة لاستقبال الاستثمارات، أما في خارجه فتبقى الأراضي مقيدة و مشمولة بارتفاق عدم البناء.

إن نتائج هذا الأمر لا يمكن وصفها إلا بالمدمرة فقد خلفت آثار كبيرة في ميدان البناء غير الشرعي لا تزال إلى اليوم، إذ انحصر تفكير الملاك في كيفية مقاومته و البحث عن طريقة للتخلص من أراضيهم عن طريق طرحها في السوق الموازية بعقود عرفية، و قد لقيت العملية رواجا و بأثمان مرتفعة مقارنة مع تعويض الإدماج في ظل عوامل ندرة الأراضي و تجسيد حقي التصرف في الملكية و البناء و أزمة السكن الحادة، كما ساعد كثيرا قبول تسجيل هذه السندات غير الشرعية بموجب للمادة 178 من قانون المالية التكميلي لسنة 1983 مقابل تحصيل 2٪ من المعاملة العقارية غير الشرعية و وصل عدد البنيات غير الشرعية بفعل الاحتياطات العقارية إلى حوالي 350.00 بناية في سنة 1985، لوحده تنتظر التسوية،

هذا العدد اعتبر عامل ضغط وقوة أجبر المشرع على الاعتراف بحقوق الشاغلين في ميدان التملك و السكن بموجب المرسوم التنفيذي 85-212 المؤرخ في 13-08-1985 الذي يحدد شروط تسوية هاته الأوضاع الذي لم يسهم كثيرا في حل المشكلة مع توافر استمرار أسباب البناء غير الشرعي - و منها الأمر 26/74 - فقد ثبت أن عددها - البناءات غير الشرعية - قد تجاوز 411849 في سنة 1987، لوحدها، من جهة أخرى سجل عجز البلديات عن تغطية تعويض العديد من القطع المدججة التابعة لأملاك الدولة بسبب التداخل و التسيير المركزي للاحتياطات ، و عليه استحالة نقل الملكية و اقتصر الأمر في العديد من الحالات على تسليم المستفيدين عقودا إدارية غير مشهرة و رخصا للبناء دون أن يكونوا مالكين.

المطلب الثالث: حدة مشكلة السكن في الجزائر

يعتبر السكن الحاجة الاجتماعية الأكثر حساسية للفرد بعد الأكل و الملبس، و الأكثر تأثيرا على حياته، و التي يؤدي عدم إشباعها إلى ظهور عدة مشاكل في جميع الميادين، و منها تشييد المساكن غير الشرعية على شكل تجمعات و أحياء كبيرة، من أجل هذا تولي دول العالم هذا القطاع أهمية بالغة بالخصوص السكن الموجه للفئات الاجتماعية ذات الدخل المحدود باعتبارها الشريحة الأكثر تضررا .

في هذا الصدد تعاني الجزائر من أزمة سكنية، حادة، قديمة و متراكمة منذ سنوات السبعينات مرجعها العجز على التوفيق بين مقارنة عرض السكنات المقبولة و طلب الفئات محدودة الدخل التي تمثل غالبية السكان دون الإخلال بالميزانية العامة، و قد تناسبت هذه الأزمة دوما بشكل طردي في حداثها مع انتشار البناءات غير الشرعية ، رغم السياسة السكنية المتبعة التي فشلت في تطويقها أو الحد منها و يعود سبب ذلك إلى عوامل عدة لا يسعها هذا البحث لوحده فكان أن ركزنا على بعضها بحسب موقعها من المرسوم التشريعي 93-03 المتعلق بالنشاط العقاري الذي رفع عن الدولة احتكارها و فتح الباب أمام القطاع الخاص للمنافسة و الشراكة، اختصرناها في السليبات المترتبة على إدارة ملف السكن و الإسكان قبل 1993-03-01 والعراقل التي واجهت تسيير الملف بعد ذلك :

الفرع 1: أسباب تتعلق بسليبات إدارة ملف السكن و الإسكان قبل 1993-03-01

تتميز هذه الفترة باحتكار القطاع العمومي للسكن و غياب المنافسة و المهارات (الدولة تنتج و توزع) كما أنه لم يحظ باهتمام الدولة خلال فترة السبعينات و الثمانينات التي اعتبرته قطاعا غير استراتيجي مقارنة مع سياسة التصنيع، إذ استفاد مجال السكن و الإسكان من نسبة ضئيلة من الاستثمارات المخصصة، ناهيك عن عدم حرفية مؤسسات الإنجاز المسند إليها مشاريع البناء التي لم تحترم لا مدة الإنجاز و لا

المعايير الصحية و السكنية في السكنات التي أنجزت على شكل بناءات جاهزة ضيقة و أنماط هندسية موحدة في كل المناطق لا تراعي متطلبات العائلة الجزائرية .

و لقد عرفت سياسة التوزيع هي الأخرى عدة سلبيات بسبب المعالجة الموحدة لطلبات السكن دون تفريق بين مختلف الشرائح الاجتماعية و تشجيع أعوان الدولة و المسؤولين عن عملية التوزيع على المضاربة، الأمر الذي ولد لدى الشرائح الشعبية المعوزة شعورا بالإقصاء المتعمد، و ضرورة التوجه نحو البناء غير الشرعي، و لم يشكل فتح الباب أمام بعض المتدخلين بموجب القانون 86-07 المؤرخ في 04-03-1986 المتعلقة بالترقية العقارية ، تغييرا يذكر بسبب الوضع العام الذي لا يحفز على الاستثمار فقد اقتصر الإنجازات المسجلة على تحقيق نتائج ضعيفة منذ انطلاقتها قدرت بـ 72.000 وحدة سكنية فقط .

الفرع 2: العراقيل التي واجهت تسيير الملف بعد 01-03-1993

تميزت هذه المرحلة بتحرير سوق الأراضي في ظل القانون 90-25 المؤرخ في 18-11-1990 المتضمن التوجيه العقاري و السوق السكني في ظل المرسوم التشريعي 93-03 المتعلق بالنشاط العقاري، الذي أعلنت بموجبه الدولة عن تبني سياسة جديدة في ميدان السكن و الإسكان تمتاز بالمظاهر التالية :

- إفتاح النشاط العقاري على جميع المتدخلين العموميين و الخواص و تشجيع نشاط الترقية العقارية عن طريق منح المرقين الامتيازات المالية و العقارية .
- التفريق في معالجة طلبات مختلف الشرائح الاجتماعية، فيخصص السكن العمومي التجاري للطبقة الفقيرة، في حين يخصص السكن المدعم للطبقة المتوسطة .
- تأطير التمويل السكني الذي يسمح للعائلات باقتناء سكن، عن طريق إنشاء مؤسسات مكلفة بتمويل و تسيير و تنفيذ التدخلات العمومية في مجال السكن و هي الصندوق الوطني للسكن، الحساب الوطني للسكن، صندوق ضمان الكفالة المتبادلة للترقية العقارية ، شركة إعادة التمويل الرهني، شركة ضمان القرض العقاري .

و رغم المناخ الجديد إلا أن العجز بقي مسجلا و متراكما، بسبب عدة عراقيل أخرى منها :

- نقص المعلومات العقارية و عدم تطهير سندات الملكية العقارية الفضاء و المبنية، فقد شكل غياب عقود الملكية لدى العديد من الخواص أو عدم مساهمتها للوضع الحالي عرقلة حقيقة لممارسة البناء أو الولوج إلى سوق العقارات المبنية و غير المبنية كما تعذر عليهم نتيجة ذلك تمويل مشروع البناء الذي يبقى عملية مكلفة، و لا يخفى أيضا تأثير التأخر الكبير للبلديات في جرد العقارات و إعداد الفهرس العقاري

البلدي طبقا للمادة 38 من قانون التوجيه العقاري لمعرفة كل الشاغلين و تصفية الوضعية بتسليم شهادة الحياة تبعا لذلك.

وكذا الحال بالنسبة لبرنامج المسح العقاري الذي انطلق فعليا في سنة 1979 على أن يتم في آجال 15 سنة فهو الآخر يعرف تأخرا ملحوظا، فإلى غاية 2006 لم يتم مسح إلا مساحة 59٪ من الوطن و انعكس هذا التأخر على تكوين قاعدة معلوماتية عن الطاقة العقارية الكامنة في الوطن و خصائصها الاستثمارية، و عليه تركز ضغط طلب المرقين العقاريين المتضمن الحصول على الأراضي من أجل البناء أمام الدولة للاستفادة من الأراضي التابعة للأملاك الوطنية الخاصة في إطار قوانين الاستثمار .

-إشكالية ندرة الأساس العقاري الصالح للبناء كما حددته أدوات التعمير فالسكن و الأرض الحضرية متلازمتان و وجهان لنفس المشكلة، و لقد أدى النمو المتسارع الذي عرفته المدن الجزائرية إلى تشبع نسيجها الحضري و نفاذ احتياطاتها العقارية دون أن تتم مراجعة أدوات التعمير إلا عند بحث البرنامج السياسي المتعلق بالإنتاج الكمي للسكنات التي تجاوزت المليون وحدة في كل برنامج .

-غياب سوق إيجارية سكنية و عزوف الملاك عن طرح سكناتهم الشاغرة في هاته السوق، فمن جهة الدولة فإن الجزء الأكبر من المساكن المنجزة بأموال العمومية المؤجرة بأسعار رمزية قد تم تنازل عنها بأثمان رمزية لم تغط قيمتها الحقيقية و لم تسمح بتعويض المسكن المفقود، في حين تأثر المؤجرون بإفراط الأمر 75-58 المؤرخ في 26-09-1975 المتضمن القانون المدني في تقييد حرية التعاقد و إيجار السكن، و لم يؤثر كثيرا تعديل القانون المذكور بالمرسوم التشريعي 93-03 المتعلق بالنشاط العقاري و القانون 07-05 المؤرخ في 13-05-2007 المعدل للقانون المدني إذ ساد عملية التأجير في الجزائر الفوضى و العزوف عن الاستثمار فيها إذ قدرت أكثر من مليون و نصف مليون وحدة سكنية شاغرة، و يتوقع لاشتراط شهادة المطابقة قبل أي شغل لكامل المساكن المنجزة بأثر رجعي عن نشر القانون 08-15 الموافق لـ 03-08-2008 أن يزيد في حدة هذه الأزمة⁴ .

المبحث الثاني: أسباب عدم فعالية قوانين التعمير المتبعة في الجزائر

و نتعرض إلى مسألة فعالية قوانين التعمير، بسبب الحجم الكبير للمخالفات المرتكبة و الآثار المترتبة عليها في الجزائر، و ترتبط هذه الفعالية و نجاح قوانين التعمير على وجه العموم بتحقيق: .مرونة و توافق هذه القوانين مع المتغيرات العصرية، أي أن يسبق التشريع دائما، جميع أعمال التخطيط و التحديد الدقيق للمفاهيم المؤثرة على استعمال الأراضي في المستقبل.

دقة و إحكام الرقابة على تنفيذ أدوات التعمير و القواعد العامة للتهيئة و التعمير عن طريق إحكام الرقابة على جميع المباني و المنشآت في إطار المشروع أو التعديل لمنع قيام الحالات الفعلية، و تسند هذه الرقابة إلى جهاز حاسم، إذ أن الرقابة ترهن سبب وجود القانون .

و إذا كانت أسباب البناء غير الشرعي التي تطرقنا لها في الفرع الأول تتعلق بالعوامل التي حملت الأفراد على البناء غير الشرعي فإن الأسباب المتعلقة بفعالية قوانين التعمير تتعلق بضبط و رقابة حركة البناء و العمران على الأرض و التي قسمناها بدورها إلى أسباب تتعلق بعدم فعالية قوانين التعمير في حد ذاتها و أخرى تتعلق بعدم فعالية قوانين التعمير بسبب اختلال الرقابة العمرانية.

المطلب الأول: عدم فعالية قوانين التعمير في حد ذاتها

في هذه الحالة قد يشوب قوانين التعمير العيوب أو حالة من الإغفال و عدم الإحاطة الشاملة بالظاهرة المنظمة بشكل يسمح بانسياب البناء غير الشرعي بين ثنايا القانون

الفرع 1: لمحة عن قوانين التعمير في الجزائر

البند الأول: الأمر 67-75 المؤرخ في 26-09-1975 المتعلق برخصة البناء و رخصة تجزئة الأرض يعتبر أول نص قانوني جزائري ينظم عملية البناء بعد الاستقلال فقد استمر قبل ذلك العمل بالقوانين الفرنسية المتمثلة في المرسوم 58-1463 المؤرخ في 31-12-1958 المتعلق بمخططات التعمير و المرسوم 58-1473 المؤرخ في 31-12-1958 المتعلق برخصة البناء و المرسوم 58-1466 المؤرخ في 31-12-1958 المتعلق بالتجزئة .

و لقد ألزم القانون المذكور كل شخص « يرغب ببناء مكان للسكن أو غيره، بما في ذلك تغيير الواجهة أو هيكل البناية ، بالحصول على ترخيص مسبق بالبناء باستثناء :

أعمال البناء الواقعة في البلديات التي يقل سكانها عن 2000 ساكن، و البلديات المرتبة في المناطق الثقافية و مختلف عمليات الترميم و إصلاح البنايات .

أعمال البناء لتشييد البنايات المدرسية و الجامعية و الأشغال الباطنية المتعلقة بمختلف الشبكات و الإمدادات .

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

البند الثاني: القانون 82-02 المؤرخ في 06-02-1982 المتعلق برخصة البناء و رخصة تجزئة الأراضي تمثل دور هذا القانون في الإلغاء الكامل للأمر 75-76 المتعلق برخصة البناء و رخصة تجزئة الأرض و نص من جديد على أن فرض رخصة البناء يكون بشكل مسبق على كامل الأشخاص الراغبين في القيام

« بناء محل أيا كان تخصيصه، وكذا أشغال تغيير الواجهة أو هيكل البناية و الزيادات في العلو و الأشغال التي ينجر عنها في التوزيع الخارجي » إلا أنه وسع من الاستثناءات الواردة عليها، فيخرج عن نطاقها :

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

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

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

أشغال الترميم و الأشغال الباطنية الخاصة بمختلف الشبكات و المنشآت .

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

البند الثالث: القانون 01-85 المؤرخ في 13-08-1985 الذي يحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها

فطبقا لأحكام هذا القانون « لا يجوز لأي شخص طبيعي أو معنوي خاص أو عمومي لم يحصل مقدما على رخصة بناء سلمتها له السلطة المخولة قانونا، أن يبشر أو يقيم أي بناء كيفما كان موقعه أو نوعه، أو استعماله، سواء تضمن أسسا أم لم يتضمنها، و سواء كانت الأشغال تشييد منشأة جديدة أو توسيع بناء، أو الزيادة في علوه، أو تغيير واجهته أو توزيعه الخارجي »¹⁸ و إلا قام رئيس المجلس الشعبي البلدي بهدم البناء، كما لا يمكن بأي حال أن تحل أية رخصة إدارية كيفما كان نوعها، و مهما كانت السلطة التي تسلمها محل، رخصة البناء، و لو في حالة سكوت الإدارة عن طلبها إذ لا يفسر على أنه قبول ضمني و استحدثت بموجبه أحكام لتسوية أوضاع البناءات غير الشرعية المشيدة قبل 14-08-1985 بشكل مخالف للأمر 26-74 المتضمن الاحتياطات العقارية، و أحالها على المرسوم 212-85 الذي صدر بتاريخ 13-08-1985 المتعلق بشروط تسوية أوضاع الذين يشغلون فعلا أراضي عمومية أو خصوصية كانت محل عقود و/ أو مباني غير مطابقة للقواعد المعمول بها و شروط إقرار حقوقهم في التملك و السكن .

البند الرابع: القانون 29-90 المؤرخ في 01-12-1990 المتضمن التهيئة و التعمير

ألغى كلا من القانونين 01-82 و الأمر 01-85 السابقين، بموجبه - القانون 29-90 - « - يجري استغلال و تسير الأراضي القابلة للتعمير و تكوين و تحويل إطار المبني في إطار القواعد العامة للتهيئة و التعمير، و أدوات التعمير ».

و في ظلّه فإن حق البناء مرتبط « بملكية الأرض و يمارس مع الاحترام الصارم للأحكام القانونية و التنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض » و يخضع وجوباً لرخصة البناء و الرقابة على حسن تنفيذه عن طريق ممارسة حق الزيارة و المعاينة الذي اعتبر في هذه الفترة جوازياً (حقاً) يمكن أن يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي و الأعوان .

البند الخامس: المرسوم التشريعي 94-07 المؤرخ في 18-05-1994 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري و ممارسة مهنة المهندس المعماري

تدخل هذا المرسوم من أجل تعديل بعض أحكام القانون 90-29 السابق، فالزم بموجبه كل شخص يرغب في الحصول على رخصة البناء باللجوء إلى مهندس معماري معتمد لإنجاز مشروع البناء طبقاً للمادة 55 من قانون التهيئة و التعمير، و نص على إلزام السلطات المؤهلة بتسليم رخصة البناء برقابة الأعمال المعمارية، و فرض احترام قواعد الهندسة المعمارية و التعمير تحت طائلة الجزاءات المخصصة لكل نوع من المخالفات التي يضبطها الأعوان المؤهلون في معاينة و اكتشاف مخالفات التعمير .

البند السادس: القانون 04-05 المؤرخ في 14-08-2004 المعدل و المتم لقانون التهيئة و التعمير

من جديد تدخل هذا القانون لتعديل أحكام قانون التهيئة و التعمير الوارد فيها أدوات التهيئة و التعمير و القواعد العامة للتهيئة و التعمير فأضاف إلى وظائفها الجديد المتعلق بتحديد الأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية و التكنولوجية و شروط البناء عليها، و فرض في هذه الحالة إلزامية أن تعد مشاريع البناء الخاضعة لرخصة البناء من قبل مهندس معماري و مهندس مدني معتمدين في إطار عقد تسيير المشروع، كما أنه ألزم كلا من رئيس المجلس الشعبي البلدي و الأعوان المؤهلين زيارة كل البنايات في طور الإنجاز و الإطلاع على وثائقها و استبدال في ظلّه الجهاز الخوّل بضبط مخالفات التعمير المنصوص عليها بالمرسوم التشريعي 94-07 بشرطة خاصة تتولى ضبط المخالفات التي من بين ما ينجر عنها هدم البناء المشيد بدون رخصة فوراً بقرار رئيس البلدية .

البند السابع: القانون 08-15 بتاريخ 20-07-2008 المحدد لقواعد مطابقة البنايات و إتمام إنجازها

تدخل هذا القانون من أجل تعديل و سد بعض الفراغات التي أغفلتها أحكام التهيئة و التعمير عن طريق استحداث آجالاً لتنفيذ رخصة البناء و نص على إمكانية الشكل الجديد في تسليمها المتعلق بحالة البناء بحصص كما أنه ألزم إضافة إلى ملف طلب رخصة البناء شهادة الربط بالشبكات و التهيئة بالنسبة لمشروع البناء الواقع ضمن تجزئة، و استطرد في نهايته بتشديد العقوبات على الأشخاص المخالفين بدعوى عدم كفاية الجزاءات المنصوص عليها سابقاً لكن بعد النص على الأحكام الاستثنائية الجديدة المتعلقة بتسوية البنايات غير الشرعية المشيدة قبل 03-08-2008.

-من خلال ما سبق فإن نبدي ملاحظة أن قوانين التعمير في الجزائر تتميز بعدم الثبات و الاستقرار رغم أنها قوانين يغلب عليها الطابع التقني وردت لتحكم بناء ذو طابع مستقر، فما أسباب ذلك ؟ .

الفرع 2: عوامل الخلل التي اثابت قوانين التعمير

البند الأول: انعدام التخطيط العمراني قبل 1990-12-01

لم تعرف قوانين التعمير للفترة الممتدة من سنة 1974 إلى غاية 1990 أسلوب التخطيط العمراني و تقنين استعمال الأرض، في حين اقتصر دور مخطط التعمير الدائم (P.U.D) بالنسبة للبلديات و مخطط التعمير المؤقت (P.U.P) للبلديات الأقل أهمية و الأقفر على تحديد مجال تطبيق الأمر 26-74 المتعلق بالاحتياجات العقارية و ترسيخ السياسة العقارية المتبعة في تلك الفترة، دون أن تكون لها القوة الإلزامية ، أو الدراسة التقنية الكافية، وعليه نشأت العديد من المدن و من التجمعات الحضرية بشكل عشوائي على شكل مراقد على الأراضي الفلاحية غير المهيأة و في مجاري الوديان و أخرى معرضة للفيضانات أو بجوار المناطق الصناعية الخطرة .

البند الثاني: انعدام المرونة و التوقع

إذ سجل أن تدخل المشرع الجزائري في كل مرة لإلغاء قوانين التعمير أو استبدالها أو تعديلها خلال هذه الفترة القصيرة (1975-2008) مرجعه إدراك ظاهرة سلبية تطورت في ظل القانون المعدل أو الملغى الذي فشل في التحكم فيها أو أنه أغفلها، فيتدخل المشرع و يلقي بآثارها على القانون الجديد، و هكذا تدخل الأمر 01-85 الذي يحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها ليلغي الاستثناءات الواردة على مجال رخصة البناء، و مبدأ الترخيص الضمني غير المقيد المعروفين في القانون 02-82 المتعلق برخصة البناء و رخصة تجزئة الأراضي للبناء، بعدما انتشرت ظاهرة البناء و الاعتداء على الأراضي الفلاحية و اتخذت منحى خطيرا و كبيرا فرض نفسه بالقوة على السلطات ، كما تدخل بالقانون 29-90 المتضمن التهيئة و التعمير ليعلن انفصاله عن مرحلة سابقة تميزت بالفوضى العمرانية ، و انتقال الدولة من الدور المتحكم في العقار إلى دور المنظم بواسطة أدوات التعمير كوسائل التنظيم و الضبط العقاري .

ثم تدخل بالمرسوم التشريعي 94-07 المؤرخ في 18-05-1994 المتعلق بشروط الإنتاج المعاري و ممارسة مهنة المهندس المعاري ليستحدث شرطة خاصة بالتعمير يسند لها معاينة المخالفات و اتخاذ بعض التدابير و العقوبات طبقا لقواعد الهندسة المعمارية و التعمير بسبب ثبوت نقص و عدم كفاءة الضبط القضائي العام في التصدي لحرق قوانين البناء و التعمير و أعاد النظر في دور المهندس المعاري المقصى لفترة من الزمن أصيب خلالها الإطار المبني بتشويه لا يمت بأي صلة للطابع الحضري و الجمالي للجزائر، ثم تدخل مرة أخرى لتعديل أحكام قانون التهيئة بموجب القانون 04-05 المؤرخ في 14-08-

2004 هذه المرة بسبب الكوارث الطبيعية و الصناعية التي ضربت الجزائر، وخلفت خسائر معتبرة كشفت عن قصور التخطيط العمراني المتبع، و قرر تبعا لذلك ترقية وظيفة القواعد العامة للتهيئة و التعمير و أدوات التعمير في الوقاية من الأخطار المحتملة كما تم تعزيز دور المهندس المدني عند إنجاز الدراسة التقنية للبناءات الخاصة في إطار عقد تسيير المشروع .

و استمر في وتيرة تعديل قانون التهيئة و التعمير بموجب القانون 15-08 بتاريخ 20-07-2008 إثر انتشار ظاهرة عدم إتمام إنجاز البناءات و الاستخفاف بشهادة المطابقة ، و قرر تشديد العقوبات الموجهة ضد الأفراد على الخصوص و منعهم الربط بشبكات الانتفاع نهائيا دون شهادة المطابقة، في وقت تعرف فيه العديد من البناءات غير الشرعية هذا الربط ، و لو بدون رخصة للبناء، و أقر هذا القانون أحكاما تحمل في ظاهرها تسوية وضعية البناءات غير الشرعية المستحدثة قبل 03-08-2008 و في باطنها تهدف إلى تكيف الإطار المبني مع سلسلة القوانين الصادرة بعد قانون التهيئة و التعمير .

المطلب الثاني: اختلال الرقابة العمرانية

تعد الرقابة العمرانية⁵ من أصعب العمليات بسبب ديناميكية الظاهرة و الإمكانيات الضخمة التي يحتاجها جهاز المراقبة و رغم ذلك تبقى كحاجة ضرورية لضمان إلزامية القانون و توقيع الجزاء على المخالفين . في الجزائر أسندت هذه الرقابة بصفة أصلية إلى البلدية التي تكلف بها قبل البناء و أثناءه و بعده عن طريق تسليم رخص و شهادات التعمير و ممارسة حق الزيارة و الإطلاع فهي ملزمة بـ : ضرورة التزود بأدوات التعمير، و فرض احترام تخصيصات الأراضي و قواعد استعمالها و السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء للشروط المحددة في القوانين و الأنظمة المعمول بها . حماية الطابع الجمالي و المعماري و انتاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية و الحفاظ على المواقع الطبيعية و الآثار .

حماية الأراضي الزراعية و المساحات الخضراء بمناسبة إقامة مختلف المشاريع عبر البلدية. و يجسد مهام الرقابة رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا عن البلدية و المسؤول على تنفيذ القوانين و الحفاظ على النظام و الأمن العموميين بها، لا سيما قوانين التعمير إذ يعد «أحد الأطراف الفاعلة في التطبيق السليم للقانون و أنظمة المتعلقة بالتعمير»، و يلزم بمساعدته في ذلك الأعوان المؤهلون طبقا للمرسوم التنفيذي 55-06 المؤرخ في 30-01-2006 المعدل و المتمم، أين يترتب في حالة ضبطهم لمخالفة البناء بدون رخصة إلزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بأن يصدر قرارا يهدم البناء طبقا للمادة 76 مكرر 04 التي تنص: «عندما ينجز البناء بدون رخصة، يتعين على العون المؤهل قانونا تحرير محضر إثبات المخالفة و إرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي المختصين في أجل لا يتعدى اثنين و سبعين

(72) ساعة. في هذه الحالة، و مراعاة للمتابعات الجزائية يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص قرار هدم البناء في أجل ثمانية (8) أيام، ابتداء من تاريخ استلام محضر إثبات المخالفة. عند انقضاء المهلة و في حالة قصور رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، يصدر الوالي قرارا هدم البناء في أجل لا يتعدى ثلاثين (30) يوما. تنفذ أشغال الهدم من قبل مصالح البلدي، و في حالة عدم وجودها، يتم تنفيذ الأشغال بواسطة الوسائل المسخرة من قبل الوالي. يتحمل المخالف تكاليف عملية الهدم و يحصلها رئيس المجلس الشعبي البلدي بكافة الطرق القانونية. إن معارضة المخالف قرار الهدم المتخذ من قبل السلطة البلدية أمام الجهة القضائية المختصة لا يعلق إجراء الهدم المتخذ من قبل السلطة الإدارية. »

من المعروف أن ترسانة الأحكام و الواجبات القانونية السابقة قد جاءت لفرض رقابة استعمال الأرض تشكل الإبداع الذي يمثل واحدا بالمائة وحيث يحتاج في تطبيقه إلى تسعة و تسعين بالمائة عرقاً* من رؤساء المجالس الشعبية البلدية، في هذا الصدد كشف التطبيق الميداني تزايداً في عدد المخالفات على مرأى من هذه السلطات التي لا تحرك ساكناً، إذ كشفت وزارة السكن و العمران أن 10 ٪ فقط من البناءات بدون رخصة بناء التي أحصتها مصالحها في السداسي الأخير من سنة 2007 و هي أخطر مخالفات التعمير قد تم هدمها.

و الواقع أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتصرف على هذا النحو بسبب تشعب اختصاصاته البلدية من جهة و بسبب الخوف من أعمال الشغب و الإخلال بالنظام العام الذي يطبع عملية الهدم، أو العمل على تحقيق مصالح انتخابية ضيقة، كما أنه قد يصطدم بعدم توافر البلدية على المساكن اللازمة من أجل إعادة إسكان العائلات بعد عملية الإخلاء القسري، من جهة أخرى يرى الوالي بأن اختصاصه احتياطي في عملية الهدم بالتبعية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي لم يلتزم بواجبه دون أن تترتب عليه أي مسؤولية في مواجهته و رغم أنه يتصرف كممثل للدولة في هذه الحالة و تحت سلطة الوالي و وزير الداخلية ، فلقد اعتبر القضاء الإداري الفرنسي في هذا الصدد بأن عدم تدخل الإدارة لفرض قواعد العمران لا يشكل مسلكاً خاطئاً، و أسس قضاءه على أن الامتناع يندرج ضمن السلطة التقديرية للإدارة.

و كان على هذه الوضعية آثار غريبة في الجزائر مست مبدأ المساواة أمام قانون التعمير فقد أصبح الشخص المخالف للالتزامات رخصة البناء يخضع للدعوى العمومية مباشرة بغرض العقاب و إلزامه بمطابقة البناء أو هدمه، في مقابل من قام بالبناء بدون رخصة و دون أن تتخذ السلطة أو القضاء الذي يبقى عاجزاً عن اتخاذ أي إجراء لردعه .

الخاتمة

لا خلاف في أن وجود البناء غير الشرعي مهما كان سببه أمر غير مبرر من الناحية القانونية فوجوده يضعف القانون و يشكك في سبب وجوده، لكن تحقيق هذا المبدأ يفترض أسبابا للوقاية تقوم على قطع الأسباب و تحول دون نشأته و تحوله إلى أمر واقع من سياسة سكنية تهتم بتوفير الحاجة من المساكن لذوي الدخل المحدود ممن لا تسعفهم مداخيلهم إلى ولوج السوق الرسمية للسكنات و ابتداع أساليب التمويل بذلك تهم هذه الشريحة، وكذا إنتاج الأراضي القابلة للبناء الذي تتكفل به عملية التخطيط العمراني دون إغفال أمر جوهرى هام يتعلق بممارسة الرقابة العمرانية على استعمال الأراضي و قمع المخالفات عند نشأتها من قبل جهاز صارم، لكن العلة قد أصابت عوامل الوقاية ككل في الجزائر، على مستوى القانون و غيره من أساليب إدارة ملف تهيئة الإقليم، العقار، السكن و لا نستثني السلطة التي تتحمل الوزر الأكبر في عملية الرقابة على تطبيق القوانين و التكيف مع المشاكل و هو الشيء الذي سمح بتفشي الظاهرة بشكل خطير و الانتقال من مرحلة الوقاية إلى مرحلة البحث عن العلاج المناسب الذي تأرجح بين :

أسلوب الإزالة المطلق لكامل البنايات غير الشرعية بدون رخصة عند بداية تصور حل الظاهرة، إذ تم التفكير مباشرة في أن الهدم لوحده كفيل بمحاربة و قمع المخالفات دون البحث عن الأسباب و يشبه هذا الحل « البحث عن العلاج دون تقصي الأعراض » أو توقع نتائج ما بعد العملية التي اصطدمت بالآثار الاجتماعية و الاقتصادية الوخيمة المترتبة على الأفراد و تعذر على السلطات في العديد من الحالات تطبيقه .

أسلوب تسوية وضعية الملكية العقارية للبنية تطبيقا لمبدأ « أن حق البناء مرتبط بملكية الأرض » المنصوص عليه في قانون التهيئة و التعمير و قد مست هذه العملية البنايات المشيدة قبل عملية التحول عن النظام الاقتصادي التي تزامنت مع تحول النظام القانوني للعديد من المؤسسات كما أنها شملت تسوية أوضاع الملكية العقارية الخاصة عن طريق شهادة الحيازة، أو التحقيق العقاري، أو أثناء عملية المسح بفعل التقييم و لكن تعذر معه تسوية الوضعية العمرانية للبنية على اعتبار أن حق البناء « يمارس مع الاحترام الصارم للأحكام القانونية و التنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض يخضع لرخصة البناء . » أسلوب التدخل في الأنسجة الحضرية عن طريق التحسين الحضري، إذ أن مبررات هذا الأسلوب ترجع إلى فشل حل الإزالة المطلق للسكنات على وجه الخصوص، فتقرر تطوير الصالح منها عن طريق التدخل الثقيل على مستوى الأنسجة الحضرية و تبقى هذه العملية محدودة و بطيئة بفعل التكلفة و الوقت .

و أخيرا تقرر التدخل بقانون تحقيق مطابقة البناءات كمزج بين تسوية الملكية العقارية للأوضاع التي نشأت على الأملاك الوطنية على الخصوص و التسوية العمرانية في إطار أحكام قانون التهيئة و التعمير . و مع ذلك يجب أن تبقى الحلول المتضمنة تسوية وضعية البناية التي نشأت خارج القانون تكتسي طابعا ضيقا استثنائيا و مدروسا لمعالجة الأوضاع القائمة من البناءات فقط و حتى لا تشكل منفذا و ذريعة للأشخاص فالأصل أن حل المشكلة يقتضي البحث في تعزيز عوامل الوقاية باعتبارها الأسباب الحقيقية للمشكلة أولا ثم يليه أسلوب المعالجة، و لا يفوتنا تبعا لذلك أن نعرض بعض الاقتراحات على ضوء ما عالجناه في هذه الدراسة و التي قسمناها إلى :

أولا: الاقتراحات بشأن الوقاية من البناء غير الشرعي :

- 1- تفعيل أدوات تهيئة الإقليم من أجل تخفيف الضغط على القطاع العقاري بالمدن و المراكز الحضرية الكبرى و تعزيز التوجه الاستراتيجي نحو الانتشار المكاني المتوازن على كافة إقليم الدولة .
- 2- تطوير التقنية السكنية و تمويلها تخطيطا و تنفيذيا .
- 3- تنظيم و تحديث صناعة الإنتاج في قطاع البناء عن طريق تقديم الحوافز التي من شأنها الزيادة في عرض السكنات في السوق و السهر على حماية السوق من المضاربين .
- 4- وضع نظام فعال للإعانات الموجهة للعائلات ذوي الدخل المحدود .
- 5- التدخل ضمن المادة 52 من قانون التهيئة و التعمير و تميمها باشتراط رخصة البناء عند كل تغيير لتخصيص البناية بما لا يتوافق مع قواعد استعمال الأراضي التي منح من أجلها الترخيص الأول . .
- 6- فيما يتعلق بالرقابة العمرانية المنصوص عليها في قانون التهيئة و التعمير المسندة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي و الأعوان المؤهلين يتعين النص على معاقبتهم في حالة التقاعس عنها أو ثبوت تورطهم فيها طالما أن تطبيقها يتعلق بأعمال حفظ النظام العام و فرض القوانين في نطاق البلدية التي يقوم بها رئيس البلدية بصفته ممثلا للدولة و يخضع بموجبها للرقابة التسلسلية التي يمارسها الوالي و الوزير .
- 7- تفعيل حلول السلطة الوصائية محل رئيس المجلس الشعبي البلدي المتقاعس عن أداء واجبه .
- 8- تعزيز دور شرطة التعمير و تزويد أفرادها بالوسائل اللازمة و التكوين القانوني المناسب .
- 9- منحها شرطة التعمير سلطة الأمر بوقف الأشغال غير المطابقة و هدم الأشغال غير المرخصة مباشرة دون اللجوء إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي .

ثانيا: الاقتراحات بشأن علاج الوضع القائم من البناءات غير الشرعية :

1- تشجيع البحوث و الدراسات الجامعية للبحث عن أنماط جديدة لمواجهة مشكلة البناء غير الشرعي و اقتراح حلول من شأنها الحد من نموها، و إدراج الأهداف السكانية في الأبحاث الاقتصادية و الاجتماعية .

2- ضرورة استحداث حكم لرخصة البناء على سبيل التسوية ضمن قانون التعمير على أن يقتصر دورها على تسوية الوضعية العمرانية فقط للبناءة التي لم تستوف مطلقا رخصة البناء المشيدة على ملكية المستفيد بشكل يتطابق مع قواعد شغل الأراضي دون المساس بالعقوبات المقررة للبناء بدون ترخيص .

3- الاستفادة من التجارب الناجحة التي توصلت إليها البلدان المختلفة و ذلك عن طريق إعادة استخدام أراضي الأحياء غير الشرعية و المناطق المتدهورة عمرانيا ذات المواقع المتميزة بما يضمن استعادة التكلفة مع مراعاة البعد اجتماعي و التعويضي العادل لجميع ساكني و مالكي العقارات بتلك المناطق .

4- تحديد برنامج زمني مرحلي للتدخل و تطوير الأنسجة الحضرية غير الشرعية مع إعطاء أولوية للمناطق الأكثر كثافة و الأكثر خطورة .

5- توفير التمويل اللازم لتنفيذ البرامج الزمنية لتطوير الأحياء غير الشرعية من خلال القطاع الخاص أو الاستثمارات الناتجة عن استغلال بعض الأراضي الفضاء المتواجدة بهذه المناطق.

الهوامش

- 1-انظر الأستاذة ليلى طلبة: الملكية العقارية الخاصة، دار هومة، الجزائر 2010 ص39
- 2-الطالب :مدور يحيى ، التعمير وآليات استهلاك العقار الحضري في المدينة الجزائرية - حالة مدينة ورقلة - مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الهندسة المعمارية والعمران، ص160
- 4-حمزة قتال، شهر عريضة الدعوى العقارية ماجستير جامعة بومرداس 2006، ص72
- 5-حصر القانون 05/04 المؤرخ في 2004/08/14 بالبحث ومعاينة مخالفات التعمير لكل من ضباط الشرطة ، ومفتشي التعمير ، وأعوان البلدية المكلفين بالتعمير ، وموظفي إدارة التعمير والهندسة المعمارية إلا أن معظم الأعوان لا يتوفرون على الخبرة التقنية التي تسمح لهم بضبط هذه

المخالفات كما أن النقص القانوني في التكوين هو الآخر يساهم في هذه الإشكالية، مما جعل العمل يقتصر على مفتشي التعمير وشرطة العمران فقط

6-تعرف أيضا مراقبة ورصد مخالفات التعمير تعدد المتدخلين من مصالح التعمير بالولاية، مصالح التعمير بالبلدية، شرطة العمران، رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي

المراجع:

- القانون 87-03 المؤرخ في 27-01-1987 المتعلق بالتهيئة العمرانية
- الأمر 67-24 المؤرخ في 18-01-1967 المتضمن القانون البلدي
- الأمر 71-73 المؤرخ في 08-11-1971 المتضمن الثورة الزراعية
- الأمر رقم 74-26 المؤرخ في 20-02-1974 المتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات المطبق في الوسط الحضري
- الأمر 75-58 المؤرخ في 26-09-1975 المتضمن القانون المدني
- الأمر 75-67 المؤرخ في 26-09-1975 المتعلق برخصة البناء و رخصة تجزئة الأرض
- القانون 82-02 المؤرخ في 06-02-1982 المتعلق برخصة البناء و رخصة تجزئة الأراضي
- القانون 85-01 المؤرخ في 13-08-1985 الذي يحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها
- القانون 86-07 المؤرخ في 04-03-1986 المتعلق بالترقية العقارية
- القانون 90-25 المؤرخ في 18-11-1990 المتضمن التوجيه العقاري و المرسوم التشريعي 93-03 المتعلق بالنشاط العقاري بخصوص السوق السكني.
- القانون 90-29 المؤرخ في 01-12-1990 المتضمن التهيئة و التعمير
- المرسوم التشريعي 94-07 المؤرخ في 18-05-1994 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري و ممارسة مهنة المهندس المعماري
- القانون 01-20 المؤرخ في 12-12-2001 المتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة
- القانون 04-05 المؤرخ في 14-08-2004 المعدل و المتمم لقانون التهيئة و التعمير
- القانون 08-15 بتاريخ 20-07-2008 المحدد لقواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها