

آلية إنتاج العقار الحضري ضمن البنية العقارية الجزائرية

أ/بوشلوش عبد الغني

جامعة قسنطينة 1

Résumé:

Notre étude consiste à présenter le rôle du foncier urbain à déterminer l'avenir et l'évolution de l'espace urbain, surtout avec la rareté des terrains urbanisables, pour cela les autorités et les collectivités qui gèrent la ville cherche a mettre en place un arsenal des dynamismes législatifs et de planification pour constituer des poches foncières répondent aux besoins urbain évolués.

Donc on essaie dans cette recherche à arriver à déterminer les différentes manières les plus efficaces d'intervention et leurs résultats sur la production du foncier urbain

الملخص :

يشكل العقار الحضري الوعاء المستقبل للمشاريع العمرانية في المدينة و المحرك الرئيسي للعملية التعميرية فيها و اتجاهه إلى الندرة يزيد من أهميته. ما يجعله ضمن الأجندات الرئيسية لمختلف الحكومات و الجماعات المسيرة للمدينة التي تسهر على توفيره من خلال مجموعة من الآليات التشريعية و التخطيطية تعتمد عليها لأجل تكوين محفظتها العقارية التي تستعملها لتلبية الحاجيات الحضرية المتزايدة لسكانها. أين حاولنا من خلال هذا البحث تحديد مختلف آليات التدخل المعتمدة لإنتاج العقار الحضري.

الكلمات المفتاحية:

العقار الحضري، المخططات العمرانية، الأراضي القابلة للتعمير، المحفظة العقارية

مقدمة

العقار الحضري سلاح ذو حدين يمكن أن يكون إيجابيا و محفزا لعملية التعمير، كما يمكن أن يكون معرقلا وكابحا لها، باعتباره القاعدة الأساسية للعمليات التعميرية. و اتجاهه نحو الندرة يزيد من أهميته، و يساهم في ارتفاع أسعاره. ما يساهم بدوره في كبح وتيرة و توجيه النمو العمراني للمدن و يحول دون إسقاط العديد من المشاريع العمرانية على أرض الواقع. إذ أنه لا يمكن لأي مهتم بالديناميكية العمرانية لأية مدينة أن يتجاوز إشكالية العقار الحضري. لأنه رهان و مصدر للمشاكل و الحلول في نفس الوقت، و أداة أساسية لتثمين المجال الحضري. و أكثر المسائل الحضرية تعقيدا، و قد عرف اهتمام عديد الخبراء و المختصين ك" فان تونين" الذي تناوله من وجهة اقتصادية و صاغ نظرية "نموذج قيمة الأرض الحضرية"، و "ريتشارد أتكيلف" الذي ربط توزيع استخدامات الأرض بقيمتها العقارية، و تبقى أحدث الدراسات تلك التي قام بها خبراء البنك الدولي و التي من خلالها حاولوا تجميع مختلف التجارب العالمية لاستغلال عائدات المعاملات العقارية في المدن لتمويل المشاريع التنموية فيها كتجربة مدينة مومباي في الهند، مانيليا في الفلبين و أسطنبول في تركيا...

غير أن أغلب هذه الدراسات و التجارب تطرقت إلى استهلاك الأرض الحضرية و لم تتطرق إلى سبل إنتاجها و كيفية تشكيل المدن لمحفظتها العقارية قبل استهلاكها. و هو ما سنحاول استكشاف حيثياته آخذين المدينة الجزائرية كنموذج لهذه الدراسة. من خلال الإشكالية التالية: شهدت المدينة الجزائرية توسعات عمرانية اختلفت وتيرتها من مرحلة إلى أخرى و ساهمت في استهلاك مساحات عقارية بعد تحويلها من زراعية إلى حضرية. غير أن هذه العملية كانت ولا زالت تؤرق متخذي القرار و مسيري المدينة عن سبل تغذية محفظتها العقارية و تشكيلها، فما هي السبل التشريعية و الآليات التخطيطية التي تم الاعتماد عليها في إنتاج العقار الحضري و تشكيل المحفظة العقارية للمدينة الجزائرية؟

I- الإطار المفهومي:

عرف قانون الاحتياطات العقارية العقار الحضري على أنه عبارة عن " الأراضي العامة و الأراضي القابلة للتعمير" التي فصلها كما يلي¹:

1- **الأراضي العامرة:** هي كل قطعة أرض يشغلها تجمع بنايات في مجالاتها الفضائية و في مشتملات تجهيزاتها و أنشطتها و لو كانت هذه القطعة الأرضية غير مزودة بكل المرافق أو غير مبنية أو مساحات خضراء أو حدائق أو تجمع بنايات.

2- الأرض القابلة للتعمير: هي قطع أرضية مخصصة للتعمير في آجال معينة بواسطة أدوات التهيئة و التعمير

II- نظريات نمو و تخطيط المدن و العقار الحضري: شهدت المدن منذ القدم عديد الأفكار التخطيطية و التنظيمية عبر مختلف مراحل الحضارة الانسانية انطلاقا من مدينة الزقورة في بلاد ما بين النهرين باعتبارها أولى المدن المخططة و مرورا بهبيوداميس و أفكاره التخطيطية للمدينة اليونانية وصولا الى عديد الأفكار و النظريات التخطيطية الحديثة. غير أننا سنركز على تلك الأفكار و النظريات التخطيطية التي اهتمت بالعقار الحضري أو كان توفير هذا الأخير عنصرا مهيكلا ضمن مبادئها:

مدينة الغد لتيودور فريتش (T.Fritsch): و التي ظهرت في العقد الأخير من القرن



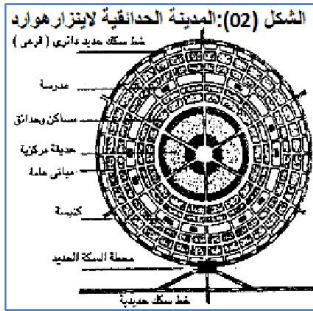
التاسع عشر و بالضبط سنة 1896 على يد المخطط الألماني تيودور فريتش و التي تزامنت مع ازدهار الثورة الصناعية و ما واكبها من انعكاسات سلبية على البيئة العمراني لعديد المدن الأوربية و خاصة الألمانية. أين ركز فريتش على مبدأ الفصل بين استخدامات الأرض و تنظيم العلاقات فيما بينها. مع

مراعاة النمو المستقبلي للمدينة. الذي ربطه بتوفير مساحات عفارية لاستقبال حاجيات المدينة لما يتراوح بين 150 و 200 سنة كأقصى حد، أين يكون هذا النمو على شكل حلقات مركزية، قسمها إلى سبعة مناطق، تتوسطها مباني عمومية ثم فيلات للأغنياء بعدها عمارات راقية لذوي الدخل المرتفع، لتخصص المنطقة الرابعة للوظيفة المختلطة بين السكن و التجارة ثم مساكن العمل و الورش الصغيرة ، لتأتي في الحلقة الأخيرة المصانع و الورش الكبيرة تفصلها على المناطق الأخرى مساحات خضراء و حدائق عامة.²

و ليتمكن فريتش من التحكم في فكرته فقد اشترط أن تكون ملكية الأرض هنا تخضع للملكية العامة و يسمح بتأجيرها فقط حتى يمنع التصادم المحتمل في استخدامات الأرض. و من خلال التحكم في المساحة المستأجرة، أو تلك المملكة للأفراد بعد ضبط تخصصها يمكن

التحكم في الكثافات السكانية حسب فريتش. كما أن فريتش ربط بين المستوى الاجتماعي للأسر و المساحة العقارية المسموح بتملكها. ما يوحي بأن الأرض هي المحرك الأساسي لفكرة مدينة الغد.

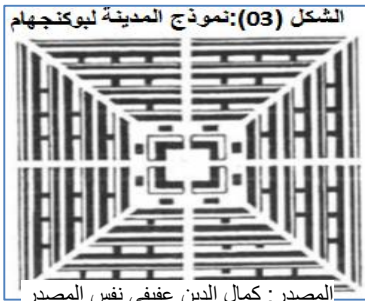
1- **المدينة الحدائقية لاينزار هاورد (ebenzer howard):** عرفت أوروبا هذه المدن في أواخر القرن التاسع عشر و بالضبط سنة 1898 على يد المخطط الانجليزي ايبينزار هاوارد و الذي ارتكزت فكرته بالإضافة إلى العنصر الجمالي و البيئي على عنصر أساسي و هو ملكية الأرض التي ستقام عليها المدينة و ما حولها و التي كان يقصد بها الأرض التي ستستقبل التوسعات المستقبلية للمدينة. و التي أكد على ضرورة أن لا تكون ملكيتها في أيدي الأفراد بل يجب أن تكون ملكية شائعة و عامة لجميع السكان³. مع تخطيط المساكن حول مساحة مركزية تتركز بها مباني التجهيزات العامة مع نقل المصانع الى الضواحي.



المصدر: خالد علام، نفس المصدر

- ضرورة إشراف البلدية على ملكية الأرض لتفادي المضاربة في أسعارها و إستعمالاتها.
- احاطتها بحزام أخضر لتفادي البناء الفوضوي و التحكم في نمو المدينة.
- توسع المدينة بعد نفاذ المساحة المخصصة لها على شكل مدينة أخرى منفصلة عنها⁴.

2- **نظرية نموذج المدينة لجيمس بوكنجهام (J.Bukingham):** و التي ظهرت في



المصدر: كمال الدين عفيفي نفس المصدر

المملكة البريطانية العظمى على يد بوكنجهام الذي كان

3- دائما ضد فكرة المدن الكبيرة، فلجأ في فكرته إلى تحديد الوعاء العقاري للمدينة في حدود 3 كم² يتوطن فيها ما لا يزيد عن عشرة آلاف نسمة. تتركز في وسط المدينة منطقة مركزية تحيط بها المباني العامة

ثم حولها المباني السكنية. أين أكد على تناقص مساحة الوحدة السكنية كلما اتجهنا إلى المركز بسبب ارتفاع سعر الأرض فيه. غير أنه أكد على تحديد حجم المدينة و منع توسعها في المستقبل من خلال احاطتها بحزام أخضر يوجه للترفيه و توطن المصانع. أما الزيادة الديموغرافية فتخصص لها مدن جديدة على أراضي ذات سعر مقبول. و من أهم الاشتراطات التي ركز عليها بوكنغهام لنجاح فكرته هو أن تكون ملكية الأرض في المدينة ملكية عامة و شائعة بين السكان⁵.

4- **نظرية التضاعف الهندسي للودفينج هيلبرزيمر (Hilberseimer):** ظهرت هي كذلك في بداية القرن العشرين و بالضبط سنة 1920 على يد المعماري الألماني لودفيج هيلبرزيمر و التي اخترعها بهدف التدخل على الأنسجة القائمة و البحث عن إعادة تخطيط المدن القائمة أو بناء أخرى جديدة . و كانت فكرته تقوم بصورة أساسية على التوسع الأفقي و البحث عن أوعية عقارية خارج مراكز المدن بهدف الهروب من أسعار الأرض المرتفعة في تلك المناطق⁶.

و هو ما اشتركت فيه النظريات الثلاثة أي أنها كانت تركز على ضرورة التحكم في الأوعية العقارية المخصصة للتوسع المستقبلي للمدينة من خلال اشتراط تملكها من البلدية أو مسير المدينة و هو ما يساهم في إنتاج العقار الحضري و تخصيصه للتوسع العمراني.

III- **العقار الحضري في ضوء التشريعات المنتجة له في الجزائر:** مر العقار الحضري في الجزائر بعدة مراحل و سياسات رافقتها تشريعات و تنظيمات كانت دائما المهيكلة و المسير له ساهمت في تحديد توجهه و تخصصه و الحثيات المنظمة لاستعماله و استغلاله بدءا من الحقبة الاستعمارية وصولا إلى الجزائر المستقلة.

1- **العقار الحضري في ظل السياسة الاستعمارية:** لم ترق الوضعية العقارية التي كانت عليها الجزائر غداة استعمارها من المستعمر الفرنسي لهذا الأخير الذي وجد نظام الملكية فيها يتناقض مع سياساته و أطماعه، خاصة أمام الانتشار الواسع لأراضي العرش و الحبوس التي صعب عليه الاستيلاء عليها. أين شرع في تكوين محفظة عقارية للدومين من خلال البحث عن ثغرات و فجوات تشريعية و اجتماعية للاستلاء على الأراضي بغرض ضمها لأملاك الإدارة الاستعمارية. و كانت أسهل طريقة لذلك هي محاجة الملاك بدون وثائق قصد تجريدهم من أراضيهم. إذ قامت الإدارة الفرنسية من خلال الأمر المؤرخ في 1846.07.21 بوضع آليات لجرد أراضي الأهالي التي تصنف ضمن أراضي ملك أو تلك

المنتمية إلى أراضي العرش و إلزام من يدعون حق الملكية تقديم وثائق الملكية ما دون ذلك فسيتم دمجها بأملك الدومين. إذ لم تسعى الإدارة الفرنسية هنا إلى توثيق ملكيات الأهالي و لا إلى تطهيرها، بقدر سعيها إلى توفير محفظة عقارية للإدارة الاستعمارية تستعملها لتلبية حاجياتها الفلاحية و العمرانية. و توزيعها على المعمرين لانجاز مساكنهم أو توثيد مشاريعها العمرانية. بحيث بلغ مجمل المساحة التي استولى عليها الاستعمار الفرنسي في هذه الفترة 3.470.207 هكتار.⁷ بالإضافة إلى أنه رغم الوعود التي قطعتها الإدارة الفرنسية إلا أنها لم تتوانى في ضم أملاك البايات و البايلك إلى الدومين و حتى الأوقاف لم تسلم من ذلك و تم ضمها إلى أملاك الإدارة الفرنسية توزعت في مجملها بين أملاك الدولة على مساحة 4.694.214 هـ و 4.179.050 هـ تابعة للبلدية.⁸ و هو ما ساهم في وضع أراضي تحت تصرف الإدارة الفرنسية تستعملها لتلبية حاجياتها التي كانت العمرانية أهمها و أكثرها استحوذا على المحفظة العقارية للبلديات الاستعمارية. من خلال استعمالها لتوفير أوعية عقارية لانجاز مساكن و تجهيزات إدارية و عسكرية. و هو ما ساهم في إنتاج أنوية عمرانية أوروبية احتلت مساحة معتبرة ضمن المدن الجزائرية القائمة أو مستقلة بذاتها على شكل مدن أو أحياء جديدة. تم توزيع منها بين سنتي 1842 و 1845 ما يقارب 105 ألف هكتار على المعمرين و إنشاء ما يقارب 35 مركزا عمرانيا استيطانيا مع تسجيل ما يقارب 1886 طلب إضافي من طرف المعمرين للحصول على أراضي.⁹

2- العقار الحضري للجزائر المستقلة: نتيجة لتلك التراكمات التي عرفها النظام العقاري في الجزائر عبر مختلف الحقب التاريخية في ظل مختلف الأنظمة المتعاقبة انطلاقا من الحكم العثماني و مروراً بالاستعمار الفرنسي بالإضافة إلى تلك السياسات المنتهجة من طرف الحكومات الجزائرية بعد الاستقلال التي بدورها كانت تتغير حسب توجهات كل مرحلة و كل سياسة و ما واكبها من آليات قانونية ومنظومات تشريعية أفرزت العديد من الأنظمة العقارية كانت لها انعكاساتها على العقار الحضري للمدن الجزائرية و ساهمت في رسم و صياغة ملامحها و تسطير حيثياتها:

أ- قانون الاحتياطات العقارية: إذ نجد أنه قبل سنة 1989 و في ظل النظام الاشتراكي صدر أهم التشريعات العمرانية المنتجة للعقار الحضري ألا و هو قانون الاحتياطات العقارية 26/74.¹⁰ و الذي يعتبر أولى اللبانات التشريعية للعقار الحضري في المدينة الجزائرية. و الذي أعطى الحق للبلديات لتكوين احتياطات عقارية (المادة 01)، تخصص

لاستقبال استثمارات الدولة والجماعات العمومية والمحلية (المادة 10)، و كل ما يتعلق بعمليات التهيئة و التعمير على ترابها. انطلاقا من استعمال و تخصيص الأراضي فيما يعرف بمحيط تعميرها (المادة 2). و يكون ذلك إما لغرض عمومي لاستقبال مختلف التجهيزات و المرافق العمومية أو بيعها على شكل قطع مجزأة للأفراد قصد بناء مساكن فردية بمساهمة البلدية على شكل تجزئات عقارية و هو ما يطلق عليه العقار الحضري. أين كان الهدف من هذا القانون هو البحث عن توفير نوع من الأمان العقاري للجماعات المحلية و الذي يسمح لها بتلبية حاجيتها العقارية و إسقاط أدواتها التعميرية و السيطرة على التعمير و البناء ضمن محيطها العمراني. ما جعل من الجماعات المحلية القطب الوحيد الذي يتحكم و يسيطر و يستعمل الأراضي الواقعة في المناطق الحضرية. أين شكلت الاحتياطات العقارية مفتاح التعمير في الجزائر في تلك المرحلة و حتى في المراحل اللاحقة.

و لكن رغم الإيجابيات التي جاء بها قانون الاحتياطات العقارية من خلال تمكينه للجماعات المحلية من تكوين محفظتها من العقار الحضري. إلا أنه لوحظ أن العقار الحضري المنتج في إطار الاحتياطات العقارية انحرف عن أهدافه الأصلية، لا سيما فيما يخص التبذير و الاستهلاك غير العقلاني للأراضي، تعمير بدون مراقبة، منازعات وديون مالية أثقلت كاهل البلديات¹¹. و التي كانت نتاجا عن عدم احترام الإجراءات القانونية لعملية الإدماج ضمن الاحتياطات العقارية سواء ما تعلق بافتقار بعض البلديات لمخططات التعمير الضرورية لضبط المساحات المعنية بالدمج أو عدم المرور على مداولة المجلس الشعبي البلدي أو عدم المصادقة عليها إن وجدت من طرف الوصاية، أو عدم تعويض أصحاب الحقوق في الوقت المحدد. سواء للوضعية المالية الصعبة لهذه البلديات أو لسكوت الملاك عن حقوقهم في تلك الفترة. ما أدى بدخول العديد من الجماعات المحلية في السنوات الأخيرة في نزاعات قضائية مع ملاك تلك الأراضي أو ورثتهم، ما كبد خزينتها أعباء مالية جد معتبرة. بالإضافة إلى اقتصار عملية إعادة توزيع قطع الأراضي على المستفيدين سواء أفراد أو هيئات عمومية على قرارات استفاضة أو وعود بالبيع لم يتم إشهارها و بالتالي ساهمت في تعقيد الوضعية العقارية الحضرية للعديد من البلديات. و هو ما يؤكد تناول هذه الإشكالية من قبل قانون التوجيه العقاري 25/90. إذ جاء في المادة 86 منه "تسوى أوضاع الأراضي المدمجة في مساحة التعمير تطبيقا لأحكام المواد 2 ، 3 ، 4 من الأمر 26/74 سواء من خلال دمجها

في الاحتياجات العقارية أو تحول إلى هيئات عمومية أو تظل تلك غير المبنية تحت تصرف ملاكها".¹²

ب- قانون التوجيه العقاري: نتيجة للتحولات التي شهدتها البلاد في النظام السياسي و الاقتصادي استنادا إلى دستور 23 فيفري 1989 و الانتقال من الاشتراكية إلى النظام الرأس مالي، عملت مختلف القطاعات على ضبط قوانينها مع هذه التحولات فكان للعقار الحضري نصيبه من هذه التشريعات أين كانت بداياتها بصور قانون التوجيه العقاري 25/90¹³ المعدل و المتمم بالأمر رقم 26/95 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، و الذي أعاد تصنيف أنواع الملكية العقارية في الجزائر من حيث الاستعمال إلى أراضي فلاحية و أراضي رعية و أخرى حلقائية و صحراوية بالإضافة إلى الأراضي العامرة و القابلة للتعمير هذه الأخيرة تشكل مجتمعة ما نصلح عليه بالعقار الحضري. كما قام بإلغاء احتكار البلديات للمعاملات العقارية في المجال الحضري و جعل من تسيير محفظتها العقارية يؤول إلى هيئات عمومية (المادة 73) عرفت فيما بعد بالوكالة المحلية لتسيير و تنظيم العقار الحضري "ALGRUF". جاعلا منها محور السياسة العقارية الحضرية المحلية. و التي استحوذت على جميع المعاملات العقارية التي تقوم بها البلديات، خاصة إذا ما تعلق الأمر بتوزيع الأراضي على الخواص من أجل بناء مساكن أو ما يعرف بالتخصيصات. و هي هنا تمارس دور المستهلك للعقار الحضري بدل أن تساهم في إنتاجه. و قد قدس قانون التوجيه العقاري حق الملكية الخاصة التي ضمنها دستور سنة 1989. و أعطى هذا القانون الحرية المطلقة للخواص في المعاملات العقارية المتعلقة بالأراضي الحضرية. بالإضافة إلى تحرير المعاملات العقارية ضمن المحيط العمراني (المادة 74) و الذي كان يسعى من ورائه إلى كبح جماح المعاملات غير الشرعية، و وقف العقود العرفية و المضاربات.

غير انه هنا لم يكتف بحرمان الجماعات المحلية من احتكار العقارات الحضرية و إنما أعطى لها في نفس الوقت طرقا جديدة لاكتسابها و منه إنتاج العقار الحضري، انطلاقا من إمكانية استعمال حق الشفعة في الحصول على الأراضي الضرورية لتوطين مشاريعها العمومية تطبيقا لسياساتها التعميرية. أو إمكانية لجوئها إلى السوق العقارية و الشراء أو التبادل عن طريق الاستعانة بالوكالة العقارية باعتبارها الهيئة العمومية المختصة في ذلك. بالإضافة إلى استعمال حق نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية الذي جاء به القانون 11/91، الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية. الذي اشترط

أن لا يكون إلا لما يتعلق الأمر بإنشاء تجهيزات جماعية و منشآت كبرى ذات منفعة عمومية غير أنه أكد دائما على أن يكون وفق تعويض عادل و غير مجحف.¹⁴

غير أن هذا التنوع في التشريعات و أنظمة الملكية العقارية و تداخل الصلاحيات ساهم في كبح وتيرة إنتاج العقار الحضري المقنن في المدينة الجزائرية، إذ لم نقل أن قانون التوجيه العقاري قام بتكبل يد الجماعات المحلية و جعلها عاجزة عن إنتاج العقار الحضري العمومي المستقبلي للمشاريع الجماعية و المخططات العمرانية، و رهنه في يد الخواص خاصة في تلك البلديات المتميزة بسيطرة الملكيات الخاصة المفتقدة إلى عقود رسمية في أغلب الأحيان، و التي شكلت أكثر من ثلاثة أرباع الأملاك العقارية في الجزائر في نهاية الفترة الاستعمارية. ما دفع الإدارة الجزائرية إلى العمل على تثبيت الحدود و تأكيد حقوق الملكية للأراضي و العقارات الحضرية و التي كانت منذ السنوات الأولى للاستقلال تلتها تأكيدات على إعداد الجرد العام و تكوين الفهرس العقاري البلدي ضمن قانون التوجيه العقاري 25/90 و محاولة تجهيز التراب الوطني بمخططات و سندات تساهم في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و خلق حالة مدنية حقيقية للملكية العقارية "L'état civil de la propriété foncière". تساعد في إنتاج و تقنين العقار الحضري. أين كان يزمع الوصول في عمليات المسح إلى:

- مسح حوالي 11 مليون هكتار في المناطق الريفية
 - مسح حوالي 400000 هكتار في المناطق الحضرية
 - مسح حوالي 200 مليون هكتار في المنطقة الصحراوية¹⁵
- غير أنه وبعد أكثر من 21 سنة من مباشرة العملية و من مجموع 1541 بلدية تشكل بلديات التراب الوطني لم تشمل عمليات المسح سوى:
- العقار الريفي لـ 534 بلدية بمساحة إجمالية تقدر بـ 7223374 هـ بنسبة 65.67% من مجموع الأراضي الريفية
 - العقار الحضري لـ 400 تجمع عمراني بمساحة إجمالية تقدر بـ 145283 هـ بنسبة 36.32% من الأراضي الحضرية.
 - في المناطق الصحراوية تم مسح سوى 207 بلدية بمساحة إجمالية تقدر بـ 149877022 هـ¹⁶، أي بما يقارب 74.94% من مجموع الأراضي الصحراوية.

و بصورة عامة فإنه لم يتم مسح سوى 58.98% من مجموع التراب الوطني في مدة واحد و عشرين سنة ما يتطلب ما لا يقل عن نفس المدة لإتمام عملية المسح. خاصة اذا علمنا أن تلك التي تشهد تأخرا هي العقارات الحضرية لما تكتسبه من تعقيدات و صعوبة في تحديدها بسبب تجزئتها و صغر مساحاتها و تداخل حدودها و تعدد مالكيها. بالإضافة إلى أنه كلما طالّت المدة كلما تعقدت العملية لما يشهده الميدان من تغيرات و تدخلات و معاملات تساهم في تغير الملامح الفيزيائية و التشريعية للعقارات. ما كان له انعكاسات جد مباشرة على العملية التعميرية، و حال في العديد من الأحيان دون تمكن الجماعات المحلية من إسقاط أدواتها التعميرية و مشاريعها العمرانية على أرض الواقع. وساهم في انتشار البناء الفوضوي و عدم التحكم في توسع التجمعات العمرانية. خاصة في ظل نفاذ الاحتياطات العقارية البلدية و عجز الجماعات المحلية عن توفير البديل.

3- تداخل التشريعات العقارية و العمرانية و أثره على إنتاج العقار الحضري: يشكل المجال الحضري نقطة التقاء التشريعات العقارية مع نظيرتها العمرانية، إذ أن الأرض في المدينة و التي تنظمها تشريعات عقارية تحدد وجهتها و استخدامها من جهة و ملكيتها و حدودها من جهة أخرى. تشكل الوعاء المستقبلي للمشاريع العمرانية التي تخضع بدورها إلى تنظيمات و اشتراطات و معايير تقنية تملئها التشريعات العمرانية.

أين تبدأ العملية التعميرية انطلاقا من تحديد وجهة الأرض و التي أكدت عليها المادة 03 و 36 من قانون التوجيه العقاري 25/90 من خلال تخصيص الأراضي و التأكيد على حماية الأراضي الفلاحية الخصبة و وضع القيود التقنية و المالية أمام تحويلها. و هو ما أكدته كذلك المادة 48 و 49 من القانون 29 /90 المتعلق بالتهيئة و التعمير¹⁷ و التي ورد فيها أن البناء في الأراضي ذات المردود الفلاحي ينحصر في البنايات الضرورية للنشاط الفلاحي أو تلك ذات المنفعة العمومية و هو الذي يتفق كذلك مع قانون التوجيه العقاري في مبدأ إنتاج الأراضي القابلة للتعمير في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي و الموازنة بين وظيفة السكن و الفلاحة و الصناعة(المادة1). كما أكدت المادة 66 من القانون 25/90 على أن أدوات التهيئة و التعمير هي الكفيلة بتحديد الأراضي العامة و القابلة للتعمير مع الحرص على الإستغلال الراشد و الكثيف لهذه الأراضي و هو ما يتوافق مع المادة 2 من القانون 90 /29 التي أكدت على أن استغلال و تسيير الأراضي القابلة للتعمير يتم في إطار أدوات التهيئة و التعمير. كما نجد أن القانونين اتفقا كذلك على أن التصرف في الأراضي الحضرية

يتوقف على حيازة سند ملكية و هو ما جاءت به المادتان 29 و 30 من قانون التوجيه العقاري و المادة 50 من القانون المتعلق بالتهيئة و التعمير، بالإضافة إلى اتفاقهما على تشكيل محافظة للعقارات الحضرية للجماعات المحلية تتشكل من الأراضي التي تمتلكها البلدية و تلك المقتناة من السوق أو المتحصل عليها باستعمال حق الشفعة(المادة 40 و 41 قانون 29/90) و اسند تسييرها بموجب القانون إلى ما أصطلح عليه بالوكالة المحلية لتنظيم و تسيير العقار الحضري (ALGRUF) و هو ما أكدته المادتان 73 و 40 من القانونين 25/90 و 29/90 على التوالي. و هو ما يؤكد توافق القانونين و تشاركهما في إنتاج العقار الحضري و تسييره و الذي عادة ما يتم من خلال مخططات و أدوات تخطيطية تحدد تخصصه و استخدامه.

IV- المخططات العمرانية كآلية لإنتاج العقار الحضري:

تعرف عملية التوسع العمراني بالانتشار و الامتداد خارج الحدود الموضوعة للمدينة، أي توسع الهيكل الحضري للمدينة و انتشاره بدون التقيد بحدود المناطق التي حدثت فيها تلك العملية.¹⁸ إذ أن هذا التوسع يساهم في ضم أراضي كانت تصنف على أنها ريفية إلى المحيط الحضري فتنقل إلى مصاف الأراضي الحضرية. و التي كانت في البداية تتم بصورة عشوائية و بدون مخططات مسبقة، غير أنه و نتيجة لتلك التراكمات المتناقلة على المدينة الجزائرية و ما واكبها من انعكاسات سلبية على المحيط و البيئة العمرانية، دفع بأصحاب القرار إلى البحث عن تحقيق التوازنات بين مختلف الأنشطة الاجتماعية و وضع القواعد الزامية إلى تنظيم المدن و إنتاج التجمعات العمرانية، بالإضافة إلى تنظيم استهلاك الأراضي القابلة للتعمير و التسيير العقلاني للأرض. بموجب سياسات وإستراتيجيات تنفذ عن طريق مخططات عمرانية تعمل على تحقيق النقاط السالفة الذكر.

و بالتالي أصبحت عمليات التوسع العمراني للمدن تتم وفق مخططات مسبقة تحدد جهة التوسع و مساحته و الفترة الزمنية اللازمة لذلك، كل هذا يتم من خلال ضم أراضي ريفية إلى المحيط العمراني فتنحول إلى أراضي حضرية و هو ما نصطلح عليه بإنتاج العقار الحضري، الذي تكون المخططات العمرانية محركه الأساسي و الآلية الرئيسية لإنتاجه.

و قد عرفت الجزائر عديد المخططات العمرانية المنتجة للعقار الحضري و ذلك تماشيا مع مختلف السياسات، انطلاقا من الفترة الاستعمارية وصولا إلى المراحل التي مرت بها الجزائر المستقلة. إذ بدأ الاهتمام بتنظيم العمران منذ بداية القرن العشرين أين بدأ المستثمر الفرنسي

في وضع بعض التشريعات التي كان من بينها المرسوم التنفيذي 1463/58 و المتعلق بمخططات التعمير و المنبثق عن قانون "cornudet" الفرنسي المؤرخ سنة 1919. التي أصطلح عليها "مخططات التعمير" التي كان أول تطبيق لها في الجزائر سنة 1931 على العاصمة، بالإضافة الى عديد أدوات التعمير المطبقة على باقي المدن الجزائرية فيما بعد. و التي من أهمها مخطط الترافص و الاحتياطات الذي يوضع من طرف لجنة خاصة، يعمل على ضبط طريقة توضع المباني بالنسبة للطرق و تحديد أبعاد تلك الجديدة و ضبط علاقتها مع بعضها البعض مع إعطاء الأولوية للمساحات العامة و المساحات الخضراء و للتجهيزات العمومية في تخصيص الأوعية العقارية المناسبة لها و المتماشية مع الجانب الأمني و الاحتياطات العسكرية¹⁹. مع إنتاج مجالات حضرية إضافية للتجمعات العمرانية على مراحل في شكل تحصيلات .

1- **المخططات العمرانية للجزائر الاشتراكية:** كانت العملية التعميرية للمدينة الجزائرية غداة الاستقلال تتم من خلال تدخلات نقطية لكل قطاع وزاري على حدا و بدون تنسيق. و أمام تقادم عديد المفارقات العقارية و العمرانية، خاصة فيما تعلق بتوفير الأوعية العقارية للمشاريع التنموية. دفع بالسلطات الجزائرية ابتداء من سنة 1975 إلى العودة للمخططات العمرانية المنبثقة عن تلك المعتمد عليها من طرف الإدارة الفرنسية التي تتمثل في:

أ- **المخطط الرئيسي للتعمير "PUD":** و هو مخطط توجيهي عام يحدد القواعد الأساسية و التركيبية للتهيئة و التنمية للتجمع العمراني على المدى البعيد في آفاق 15 إلى 20 سنة، يعتمد بصورة أساسية على المعطيات الديموغرافية و الاقتصادية لسكان التجمع من أجل توفير عقارات حضرية لتلبية حاجيات السكان²⁰. و الذي أشتبب عن القانون العام للتعمير الفرنسي. غير أنه يهتم بالمدن الكبرى و المتوسطة مع تركيزه على التجمع الرئيسي فيها فقط دون باقي التجمعات.²¹ و الذي عمل على ضم مساحات ريفية إلى المجال الحضري و تقسيمها إلى مناطق بمساحات متغيرة حسب توفر الوعاء العقاري، و التي تم الاعتماد عليها فيما بعد من أجل تشكيل الاحتياطات العقارية البلدية في إطار الأمر رقم 26/74. انطلاقا من حدود المحيط العمراني المحددة ضمن هذا الأخير. أين عمل هذا المخطط على إنتاج ما يقارب 65.28 هـ في مدينة ميلة مثلا من خلال ضم أراضي كانت تصنف كفلاحية إلى المحيط العمراني للمدينة و إعطاء للبلدية حق دمجها ضمن محفظتها العقارية.

ب- **مخطط التعمير المبدئي (P.U.P)** و الذي يهتم بتحديد المناطق القابلة للتعمير و المعايير المتعلقة به بالبلديات الصغيرة و التجمعات الثانوية. و التي تتميز عادة بكونها مخططات مؤقتة، تخصص لتلبية الحاجيات العقارية للمدينة لفترة زمنية قصيرة²².

و اللذان استمر العمل بها إلى غاية نهاية الثمانينات. مع تدعيمها بعدد التشريعات العمرانية. و قد شرع في دراسة ما يقارب 398 مخطط تعمير رئيسي (PUD) و ما يقارب 1079 مخطط تعمير مبدئي (P.U.P). غير أنه لم يتم المصادقة إلا على ما لا يزيد عن نصف هذا العدد.²³

ت- **مخططات التنمية البلدية (PCD):** بالإضافة إلى هذه المخططات المجالية (PUD&PUP)، تم استحداث أدوات برامجية أخرى أطلق عليها "مخططات التنمية البلدية". كانت توفر الأغلفة المالية لانجاز مختلف تلك المشاريع و البرامج المسطرة ضمن الـ PUD. سواء كانت مناطق سكنية حضرية جديدة (ZHUN) التي شرع فيها سنة 1975 و تم إنجاز ما يقارب 257 منطقة بـ 180 تجمع عمراني على ما يزيد عن 23000 هكتار. أو مناطق صناعية (ZI) التي تم إنجاز ما يقارب 73 منطقة الى غاية سنة 1990 على مساحة تقدر 15600 هكتار²⁴. و هي ذات مساحات معتبرة تم توفيرها و تخصيصها من قبل الـ PUD. ما جعل من هذا المخطط (PCD) يساهم في إعادة بعث هذه المشاريع التي عرفت ضغطا نتيجة تشبع المدن القديمة و تناقص الأوعية العقارية ضمن أنسجتها من خلال استغلال بعض أغلفتها المالية في تعويض أصحاب الملكيات العقارية المدمجة ضمن الاحتياطات العقارية للجماعات المحلية و منه المساهمة في إنتاج العقار الحضري.

2- **المخططات العمرانية للجزائر الحديثة:** بعد دستور سنة 1989 انتهجت الجزائر سياسات اقتصادية و توجهات سياسية مغايرة للتي كانت عليها. ما تطلب من الإدارة محاولة ضبط تشريعاتها مع الوضع الجديد و في جميع الميادين، و التي كان أهمها تلك التغيرات التي طرأت على التشريعات و الأدوات العمرانية، أين تم استحداث مخططات جديدة بدل القائمة تحت مسميات جديدة نوجزها في:

أ- **المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU):** و هو مخطط للتخطيط المجالي و التسيير العقاري أستحدث بموجب القانون 29/90 المؤرخ في 1990/12/21 المتعلق بالتهيئة و التعمير²⁵. الذي عرفه في مادته (16) على أنه: "أداة للتخطيط المجالي و

التسيير الحضري يحدد التوجهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية و يضبط الصيغ المرجعية لمخططات شغل الأراضي " و الذي يهتم بصورة أساسية بثلاثة نقاط محورية أولها و أهمها أن المخطط يسهر على تحديد التخصص العام للأراضي على مجموع تراب البلدية أو مجموعة من البلديات على شكل قطاعات معمرة و أخرى مبرمجة للتعمير على المدى القريب و المتوسط في آفاق عشر سنوات، ثم أخرى للتعمير المستقبلي في حدود عشرين سنة، و أخرى غير قابلة للتعمير (المادة 18). اذ يقصد من خلال استعمال مصطلح القطاعات المبرمجة للتعمير أو التعمير المستقبلي، مجموع الأراضي التي تم ضمها الى المحيط العمراني للمدينة أين تشكل حدود هذه القطاعات حدود النطاق العمراني، أين نسجل انتقالها من أراضي ريفية و زراعية إلى أراضي حضرية عمرانية، و منه فإنه من المهام الرئيسية و الأساسية للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير هي وضع قاعدة تقنية و تشريعية لتوفير أراضي لاستقبال المشاريع العمرانية على الأمدين القريب و البعيد، و منه فهو يعمل على إنتاج الأراضي الحضرية التي قدرت في مدينة ميلة مثلاً ب 728.1 هـ تم ضمها هي الأخرى من تلك المخصصة للفلاحة غير انها بقيت في يد ملاكها الأصليين و المخطط هنا حدد كيفية تنميتها عمرانيا و اضى عليها صفة عقار حضري و فقط. و التي شكل استنفادها السبب الرئيسي المشروع لمراجعة هذا المخطط بعد انجازه. أين أكد المشرع على أن مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لا تكون إلا إذا كانت القطاعات المبرمجة للتعمير في حالة إشباع، أي في حالة استنفاد لأوعيتها العقارية (المادة 28). بالإضافة إلى أن هذا المخطط أتاح إمكانية إنجازه بالشراكة بين بلديتين أو أكثر (المادة 12)، و هذا ما يعتبر خطوة جديدة تسمح للبلديات التي تفتقد للأوعية العقارية الصالحة للتعمير أو تلك التي لا تتملك حق التصرف فيها بسبب سيطرة ملكية الخواص على بنيتها العقارية. بالاستعانة بالبلديات المجاورة لها قصد وضع مخططات عمرانية مشتركة تضع أوعية عقارية تحت التصرف المشترك بينهما. ما يسمح لها بتوطين مشاريعها العمرانية تلبية لمتطلبات الحياة الحضرية و احتياجات سكانها.

ب- **مخطط شغل الأرض (POS):** هو الآخر أستخدم بموجب قانون التهيئة و التعمير 29/90 الذي تطرق اليه في مادته الواحدة و الثلاثون التي عرفته بأنه " مخطط تفصيلي يحدد في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير حقوق استخدام الأراضي و البناء " أين يعمل هذا المخطط على وضع المعايير التقنية لاستخدام الأراضي المنتمية إلى

قطاعات التعمير المدرجة في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و تحديد تخصيصاتها. بالإضافة إلى كون هذا المخطط يحرص على انجاز مخططات الملكية العقارية و التي من خلالها يقوم تحديد حقوق البناء و نوع المشاريع العمرانية المزمع إنجازها عليها. و هو بالتالي يوضح الحثثيات التشريعية و التقنية للعقار الحضري.

ت- **مخططات التجزئة العقارية:** هي مخططات للتدخل على المجال العمراني تسمح بتقسيم حقوق البناء على القطع الأرضية المدمجة ضمن الاحتياطات العقارية البلدية.²⁶ أين كان ظهورها سنة 1982 من خلال القانون رقم 02/82 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء²⁷. الذي ربط الترخيص لإنجاز تجزئة عقارية بمدى توافق هذا الأخير مع أحكام مخططات التعمير (المادة 32). في حين اعتبرها القانون 29/90 فيما بعد وثيقة تُشترط لكل عملية تقسيم لقطعتين أو عدة قطع أرضية من ملكية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها. و ذلك طبقا لأحكام المادتين رقم 57 و 58 منه و المواد من 07 إلى 25 من المرسوم 176/91²⁸. إذ تمثل التجزئات العقارية محركا فاعلا في استغلال و انتاج العقار الحضري في المدن الجزائرية، انطلاقا من كونها أداة أساسية ضمن مخططات التعمير العملي. مساهمة في توفير طاقة معتبرة للعقار الحضري. التي رغم كونها مخصصة للتوجه و الاستعمال إلا أن أهميتها تبرز أكثر لتمييزها بالإتساع و كبر مساحتها و بالتالي كبر مساحة العقار الحضري الذي تنتجه. أذ نجد مثلا تخصيص بوالمرقة بمدينة ميلة ساهم في إنتاج 521 قطعة خصصت لاستقبال مباني سكنية و تجهيزات على ما يقارب 25.42 هـ وهي مساحة معتبرة ساهمت في توفير عقار حضري لاستقبال مشاريع عمرانية.

و بالنظر إلى مختلف المخططات العمرانية التي اعتمدت عليها المدينة الجزائرية في توجيه نمو نسيجها العمراني يمكن أن نسجل أن لها محورين مهمين باتجاه العقار الحضري. الأول يكون من خلال مساهمتها في إنتاجه بضم أراضي ريفية إلى المحيط العمراني و منه الزيادة في المساحة المخصصة للمشاريع العمرانية على حساب تلك الزراعية، و المحور الثاني يتمثل في الطبيعة القانونية لهذه الأراضي التي عملت على تشجيع الجماعات المحلية في اكتساب الحقوق العقارية للأراضي المدمجة ضمن محيطها العمراني وفق أطر تشريعية في ظل تقديس حق الملكية العقارية. ما يدفعنا إلى القول بأن المخططات العمرانية هي الآلية الوحيدة المعتمد عليها في إنتاج العقار الحضري في المدينة الجزائرية.

٧- التوصيات: أمام الوضعية الهشة للبنية العقارية بالوسط الحضري و انعكاساتها السلبية على البيئة العمرانية، يتحتم على الإدارة مراجعة حساباتها و العمل من أجل الرفع من مستوى إنتاج العقار الحضري و الرفع من كفاءة المنظومة العقارية في المجال العمراني و التي نلخص لها بعض التوصيات تتمثل في:

- تفعيل دور الوكالة الولائية لتنظيم و تسيير العقار الحضري في مساعدة الجماعات المحلية في تكوين محفظة عقارية تلبي حاجياتها التعميرية. من خلال لعب دور أكبر في السوق العقارية و العمل على إنتاج العقار الحضري بدل الاكتفاء باستهلاكه.

- وضع آليات تشريعية تسمح للجماعات المحلية التحكم في الأوعية العقارية المخصصة للتوسعات المستقبلية للمدينة و المحددة وفق المخططات التعميرية مع منع التصرف فيها إلا بإذن و تحت إشراف هذه الأخيرة.

- العمل على إكمال عمليات المسح و الإسراع في وضع المخططات المسحية خاصة تلك المتعلقة بالوسط الحضري.

- العمل على مراقبة مختلف المعاملات العقارية داخل المجال الحضري من خلال استحداث لجان تنسيقية تسهر سلامة هذه المعاملات و تماشيها مع مختلف الأدوات التعميرية. و بالتالي تفعيل حق الشفعة للجماعات المحلية في الوقت المناسب. و التحكم في إنتاج العقار الحضري المهدد بالنفاذ.

- حالعمل وضع حلول تشريعية قصد تسوية العقود العرفية للعقارات الحضرية من خلال تفعيل شهادة الجبازة التي يتم إعدادها وفق تحقيق عقاري و العمل على إشهارها. ما يسهل من عمليات إنتاج العقار الحضري المقنن.

الهوامش:

¹ الجريدة الرسمية رقم 90/49 ، القانون رقم 25/90، مؤرخ في 18 نوفمبر 1990، متعلق بالتوجيه العقاري، المادة 20 و 21.

² أحمد كمال الدين عفيفي، نظريات في تخطيط المدن، مصر، ص 28

³ أحمد كمال الدين عفيفي، مصدر سابق، ص 35

⁴ خالد علام، تخطيط المدن، المكتبة الأنجلو سكسونية، القاهرة، 1998، ص 21

⁵ أحمد كمال الدين عفيفي، مصدر سابق، ص 25

⁶ خالد علام، مصدر سابق، ص 28.

⁷ محمودي عبد العزيز، آليات تطهير و تسوية سندات الملكية العقارية الخاصة في التشريع الجزائري، منشورات بغدادي، الجزائر، 2010، ص 15

- ⁸ عمار علوي، الملكية و النظام العقاري في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2011، ص 68
- ⁹ شارل روبير جبرون، ترجمة عيسى عصفور، تاريخ الجزائر المعاصرة، منشورات عويدات، بيروت 1982، ص 43
- ¹⁰ الجريدة الرسمية رقم 74/19، الأمر رقم 26/74، مؤرخ في 20 فيفري 1974، يتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات.
- ¹¹ التعليمية الوزارية رقم 91/16، صادرة في 91/02/17، المتعلقة بتطبيق قانون التوجيه العقاري، ص 03.
- ¹² محمودي عبد العزيز، آليات تطهير و تسوية سندات الملكية العقارية الخاصة في التشريع الجزائري، منشورات بغدادي، الجزائر، 2010، ص 49
- ¹³ الجريدة الرسمية رقم 90/49، القانون رقم 25/90، مؤرخ في 18 نوفمبر 1990، متعلق بالتوجيه العقاري، ص 1560.
- ¹⁴ الجريدة الرسمية، عدد 91/21، القانون 11/91 مؤرخ في 1991/4/27، متعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية. م 2 و 32
- ¹⁵ Mustapha Salim RADI, ANIREF Voice, Agence Nationale d'Intermédiation et de Régulation Foncière, Alger, janvier 2010, p 4
- ¹⁶ Mustapha Salim RADI, op, cit, p 5
- ¹⁷ الجريدة الرسمية رقم 90/52، قانون رقم 29/90، مؤرخ في 1990/12/01، المتعلق بالتهيئة و التعمير، ص 1652.
- ¹⁸ Harper and gottman, the human geography, johnwilley and press, new yourk, USA, 1967, p23
- ¹⁹ Maouia saidouni. Éléments d'introduction a l'urbanisme. Casbah édition. alger. 2000. p201 .
- ²⁰ Chérif rahmani, la croissance urbaine en algérie, office des publication universitaire, Alger, 1982, p232
- ²¹ Maouia saidouni . op . cit. p210
- ²² Chérif rahmani, po, cit, p233
- ²³ Makhoulouf NAIT SAADA, ANIREF Voice, Agence Nationale d'Intermédiation et de Régulation Foncière, Alger, avril 2010, p 8
- ²⁴ Makhoulouf NAIT SAADA. op.cit.p08
- ²⁵ الجريدة الرسمية، عدد 90/52، القانون 29/90 المؤرخ في 1990/12/21 المتعلق بالتهيئة و التعمير. ص 1652
- ²⁶ ministère de l'urbanisme et de la construction, l'aménagement des lotissements, Alger, OPU, p19
- ²⁷ الجريدة الرسمية عدد 82/06، القانون رقم 02/82، مؤرخ في 12 ربيع الثاني 1412، المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة للبناء، ص 255.
- ²⁸ الجريدة الرسمية عدد 91/26، مرسوم تنفيذي رقم 176/91، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير و رخصة التجزئة و رخصة البناء و شهادة المطابقة و رخصة الهدم، ص 964.
- PUD: plan d'urbanisme directeur
PUP: Plan d'Urbanisme provisoire

PCD: plans communaux de développement

PDAU: plan directeur d'aménagement et d'urbanisme

POS: plan d'occupation du sol

ZHUN: zone d'habitat urbain nouvelle