

مخبر القانون والعقار
جامعة البليدة 02 - الجزائر

مجلة القانون العقاري

مجلة علمية دولية محكمة نصف سنوية تعني بالبحوث والدراسات
العلمية المتخصصة في مجال العقار
تصدر عن مخبر القانون والعقار بجامعة البليدة 2، الجزائر

العدد الحادي عشر - جوان 2019



مجلة القانون العقاري

مجلة علمية دولية محكمة نصف سنوية تعنى بالبحوث والدراسات
العلمية المتخصصة في مجال العقار،
تصدر عن مخبر القانون والعقار بجامعة البليدة2، الجزائر



ISSN 2437-1009
Dépôt Legal 6075-2014

العدد الحادي عشر- جوان 2019

مجلة القانون العقاري

تصدر عن مخبر القانون والعقار بجامعة البليدة2 بالجزائر،
وهي مجلة علمية دولية محكمة نصف سنوية
تعني بالقضايا والأبحاث العلمية المتخصصة في مجال العقار،

الرئيس الشرفي للمجلة
الأستاذ الدكتور رمول خالد
رئيس جامعة البليدة2

المدير العام مسؤول النشر
الأستاذ الدكتور بوسهوة نور الدين
مدير مخبر القانون والعقار

أعضاء هيئة التحرير
الدكتورة مصطفىاوي عايدة، رئيس التحرير
الأستاذ بن دوحة عيسى، مساعد رئيس التحرير

التنسيق التقني والإخراج
السيد حرقاس زكرياء

لجميع مراسلاتكم
هيئة التحرير لمجلة القانون العقاري : labo.ldf.rev@gmail.com
البريد الإلكتروني:
إدارة مخبر القانون والعقار : labo.ldf@gmail.com

العنوان البريدي:
مخبر القانون والعقار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة2 (بالعفرون)



الهيئة العلمية الإستشارية

- الأستاذ الدكتور **بن شويخ الرشيد**، جامعة البلدية2 بالجزائر،
- الأستاذ الدكتور **معاشو عمار**، جامعة تيزي وزو بالجزائر،
- الأستاذ الدكتور **إدريس الفاخوري**، جامعة محمد الأول، المغرب،
- الأستاذة الدكتورة **أمباركة دنيا**، جامعة محمد الأول، وجدة، المغرب،
- الأستاذ الدكتور **فتاك علي**، جامعة تيارت، الجزائر،
- الأستاذ الدكتور **شواخ محمد الأحمد**، جامعة دار العلوم، الرياض، السعودية،
- الأستاذ الدكتور **سرير ملود**، جامعة البلدية2 بالجزائر،
- الأستاذ الدكتور **بوشمة خالد**، جامعة البلدية2 بالجزائر،
- الدكتور **خليل عمرو**، جامعة البلدية2 بالجزائر،
- الدكتور **بوبكر مصطفى**، جامعة البلدية2 بالجزائر،
- الدكتور **بربارة عبد الرحمان**، جامعة البلدية2 بالجزائر،
- الدكتورة **جلاب نغاعة**، جامعة البلدية2 بالجزائر،
- الدكتور **حسن حميدة**، جامعة البلدية2 بالجزائر،
- الدكتور **برحماني محفوظ**، جامعة البلدية2 بالجزائر،
- الدكتورة **بن ناصر وهيبية**، جامعة البلدية2 بالجزائر،
- الدكتورة **شايب باشا كريمة**، جامعة البلدية2 بالجزائر،
- الدكتورة **حميدة جميلة**، جامعة البلدية2 بالجزائر،
- الدكتورة **عباس راضية**، جامعة البلدية2 بالجزائر،
- الدكتورة **بن مبارك راضية**، جامعة البلدية2 بالجزائر،
- الدكتور **عبدو أحمد**، جامعة البلدية2 بالجزائر،
- الدكتور **محمودي عبد العزيز**، جامعة البلدية2 بالجزائر،
- الدكتورة **طيب عائشة**، جامعة البلدية2 بالجزائر،
- الدكتور **باخوية إدريس**، الجامعة الإفريقية بأدرار، الجزائر،
- الدكتور **الحراشي ميلاد مفتاح**، جامعة بنغازي بليبيا،
- الدكتور **مجاجي منصور**، جامعة المدية بالجزائر،
- الدكتور **بوشنافة جمال**، جامعة المدية بالجزائر،
- الدكتورة **عاشور فاطمة**، المركز الجامعي بتيبازة، الجزائر،
- الدكتور **بحماوي الشريف**، المركز الجامعي بتمنراست، الجزائر،
- الدكتور **بردان رشيد**، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر،
- الدكتورة **بوراس نجية**، جامعة سيدي بلعباس، الجزائر،
- الدكتور **بوسماحة الشيخ**، جامعة تيارت، الجزائر،
- الدكتور **دغيش أحمد**، جامعة بشار، الجزائر،
- الدكتورة **صبايحي ربيعة**، جامعة تيزي وزو، الجزائر.

قواعد وشروط النشر في المجلة

مجلة القانون العقاري، مجلة علمية دولية محكمة، تصدر عن مخبر القانون والعقار، وتهدف إلى إتاحة الفرصة لكافة الباحثين لنشر إنتاجهم العلمي الذي يتصف بالأصالة والجدية، في مجال العقار، مع الالتزام بأخلاقيات البحث العلمي، والمنهجية العلمية.

وتقوم المجلة بنشر الأبحاث والدراسات العلمية، التي لم يسبق نشرها، وتشمل: البحوث الأصلية، وتقارير المؤتمرات والملتقيات والندوات العلمية، وملخصات الرسائل العلمية المميزة الموصى بنشرها، ويتم النشر فيها باللغة العربية، الفرنسية والانجليزية، ويتم قبول نشر كل بحث مستوفي للقواعد والشروط والمعايير التالية :

أولاً. القواعد العلمية اللازمة لقبول البحث:

1. أن يكونَ البحثَ المقدم للنشر أصيلاً، على أن يتحمل صاحبه المسؤولية في حالة استنساخه أو نقله،
2. أن يكونَ البحثَ لم يسبق نشره أو تقديمه للنشر في مجلات أو دوريات أخرى، بما في ذلك دوريات المؤتمرات أو الندوات (يقدم الباحث في ذلك تعهداً خطياً موقفاً عليه، يؤكد فيه الأمرين معا وذلك وفق النموذج المعتمد في المجلة).
3. أن يكونَ البحثُ مكتوباً بلغة سليمة، وخالياً من الأخطاء اللغوية والنحوية والإملائية.
4. أن يكونَ محتوى البحث منظماً ومرتباً كالآتي :
 - في البحوث النظرية : مقدمة يمهّد فيها للفكرة المركزية التي يناقشها البحث، مع تبيان أدبيات البحث، أهميته، وإضافته العلمية إلى مجاله. ثم عرض منهجية البحث، ثم يقسم البحث إلى أقسام على درجة من الترابط فيما بينها، بحيث يعرض في كل منها فكرة محددة تكون جزءاً من الفكرة المركزية للبحث. ثم يختم بملخص شاملة متضمنة أهم النتائج التي خلص إليها البحث.
 - في البحوث الميدانية : المقدمة، الإشكالية، الأهداف، الأهمية، تحديد مصطلحات الدراسة، حدود الدراسة، الدراسات السابقة، فرضيات الدراسة، إجراءات الدراسة الميدانية، منهج الدراسة، مجتمع الدراسة، عينة الدراسة، أدوات الدراسة، عرض النتائج، مناقشة وتفسير

النتائج، التوصيات، البحوث المقترحة، الخاتمة، قائمة المراجع، قائمة الملاحق.

5. أن يكونَ البحثُ مرفقاً بملخصين الأول باللغة العربية والثاني بلغة أجنبية (فرنسية أو إنجليزية)، أما إذا كانت كتابة البحث باللغة الأجنبية فيرفق بملخصين الأول باللغة الأجنبية التي كتب بها البحث والثاني باللغة العربية، وتكون الكتابة في حدود (150) إلى (200) كلمة عن كل ملخص والذي لا يزيد عن صفحة واحدة فقط.

ثانياً. الشّروط الفنية المطلوبة عند كتابة البحث :

1. أن يكونَ البحثُ المقدم للنشر مطبوعاً باستخدام برنامج :
(Microsoft Office Word 2007 في شكل Document Word 97-2003)، كالاتي :
 - الكتابة بالنسبة للغة العربية بخط نوع (Arial) حجم 14، والأرقام حجم 11،
 - الكتابة بالنسبة للغة الأجنبية بخط نوع (Time new roman) حجم 12،
 - الحرف داكن (Gras) للعنوان الرئيسي والعناوين الفرعية، والمسافة بين الأسطر (1,15)،
 - حجم الورق (A4)، أبعاد جميع هوامش الصفحات: الأعلى، الأسفل، الأيمن والأيسر (2 سم).
2. أن يكونَ البحثُ المكتوب لا يزيد عدد صفحاته عن (25) صفحة بما فيها المراجع والملاحق وأن لا يقل عن (15) صفحة. لذا يجب الإختصار قدر الإمكان لتقديم معلومات مركزة،
3. أن يكون الترتيم لصفحات البحث في منتصف أسفل الصفحة، ابتداءً من صفحة الملخص، وحتى آخر صفحة من صفحات البحث ومراجعته وملاحقه إن وجدت.
4. ألا يُذكر اسم الباحث أو أية إشارة له في متن البحث، وذلك لضمان سرية عملية التحكيم. لذا يكتب على ورقة مستقلة عنوان البحث واسم صاحبه درجته العلمية أو صفته، والمؤسسة التي ينتمي إليها الباحث، ثم تتبع هذه الصفحة بصفحات البحث، بدءاً بالصفحة الأولى حيث يكتب عنوان البحث فقط، متبوعاً بالملخصين العربي، والأجنبي اللذين يكتب كل منهما في صفحة مستقلة، ثم كامل البحث.
5. أن يكونَ البحثُ المقدم للنشر يعتمد فيه استخدام طريقة الجمعية الأمريكية لعلم النفس في توثيق الهوامش والمراجع العلمية وهي الطريقة المعتمدة من طرف جامعة البليدة2 والمعتمدة على جميع إصدارات المخابر

والكليات، وعليه فإن نظام التوثيق في البحث يكون بالطرق الموضحة أدناه :

أ- التوثيق في متن البحث :

- يشار إلى المصادر في المتن على أساس اسم المؤلف، سنة النشر، عنوان المصدر، دار النشر، البلد،
- حجم الخط بالنسبة للهوامش (عربي 12، أجنبي 10)، والأرقام بحجم 10، وتثبت الهوامش في المتن بأرقام متسلسلة بين قوسين، حجم 12، في الأعلى على نحو: (1)، (2)،
- مثال : (د. عطيه عبد الواحد، 1994، الضرائب على الإيرادات العقارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص09)⁽¹⁾

ب- الهوامش في نهاية البحث :

- ترتب الهوامش حسب تسلسلها في قائمة خاصة في نهاية البحث على النحو التالي :

. بالنسبة للكتب :

إسم المؤلف، عنوان الكتاب (مكان النشر: إسم الناشر، سنة النشر)، رقم الصفحة. مثال : د. محو نورالدين، الترقية العقارية (الجزائر : دار هومة، 1994)، ص09.

. بالنسبة للرسائل الجامعية :

إسم المؤلف، "عنوان الرسالة"، طبعة الرسالة (ماجستير أو دكتوراه)، وإذا كانت منشورة أو لا، الجامعة المقدمة إليها، مكان الجامعة، السنة الإجازة، الصفحة.

مثال: محو نور الدين، "الترقية العقارية"، مذكرة ماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق بجامعة البليدة، الجزائر، 2012، ص38

- إذا تكرر الإستناد إلى المرجع في البحث، فيذكر في المرة الأولى كاملاً، ثم يذكر تالياً كما يلي: إسم المؤلف، عنوان الكتاب أو البحث، مرجع سابق، رقم الصفحة. وفي حال تكرار الإستناد مباشرة، يذكر كما يلي : المرجع سابق، رقم الصفحة.

ت- قائمة المراجع في نهاية البحث :

- جميع المراجع المشار إليها في متن البحث يجب أن تدرج في قائمة المراجع في نهاية البحث قبل الملاحق -إن وجدت- وترتب هجائياً طبقاً لأسماء المؤلفين، أو الجهات المسؤولة عن التأليف، بالنسبة للمراجع العربية والمراجع الأجنبية، وذلك على النحو الآتي:

. بالنسبة للكتب :

الإسم الأخير، الاسم الأول، عنوان الكتاب (مكان النشر: إسم الناشر، سنة النشر).

مثال : د. محمد نورالدين، الترقية العقارية (الجزائر : دار هومة، الطبعة الأولى، 1994)

. بالنسبة للرسائل الجامعية :

الاسم الأخير، الاسم الأول، "عنوان الرسالة"، طبعة الرسالة (ماجستير أو دكتوراه)، وإذا كانت منشورة أولاً، الجامعة المقدمة إليها، مكان الجامعة، السنة الإجازة.

مثال: محمد نور الدين، "الترقية العقارية"، مذكرة ماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق بجامعة البليدة، الجزائر، 2012

(للإطلاع على تفاصيل أكثر يمكن الرجوع إلى قواعد البيانات والمواقع الإلكترونية التي تساعد في التعرف على المعايير والشروط الخاصة بنظام التوثيق المعتمدة من طرف جمعية علم النفس الأمريكية: (American Psychological Association (APA

ثالثاً. إجراءات تحكيم البحوث :

تخضع جميع البحوث المرسلة إلى المجلة للتحكيم وفقاً للإجراءات التالية :

1. يتم إشعار الباحث بإستلام بحثه خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ الاستلام.
2. لهيئة تحرير المجلة حق الفحص الأولي للبحث، وتقرير أهليته للتحكيم، أو رفضه.
3. تخضع البحوث المستقبلية للتحكيم السري، حيث تقوم هيئة التحرير باختيار محكمين اثنين للبحث الواحد وفي حالة تقديم خبرة سلبية يعرض العمل على محكم ثالث، فإذا قدم هذا الأخير خبرة سلبية أخرى يرفض العمل ويبلغ صاحبه بخطاب مكتوب.
4. بعد قبول البحث للنشر في المجلة، يقمّ الباحث نسخةً من البحث بشكله النهائي ويلتزم بالأخذ بملاحظات المحكمين خاصة فيما يتعلق بالتعديلات، بعد ذلك يحصل على خطاب بقبول بحثه للنشر في المجلة.

5. عند صدور قرار قبول نشر البحث، لا يحق للباحث أن يقدمه للنشر في أي مكان آخر.
6. تعتبر القرارات المتعلقة بالبحوث نهائية، ولا يمكن إعادة النظر فيها.
7. لا تُعاد البحوث إلى أصحابها سواء قُبلت للنشر أم لم تُقبل.
8. يخضع ترتيب الموضوعات المقبولة للنشر في المجلة لاعتبارات موضوعية وفنية تحددها هيئة التحرير للمجلة.
9. يصبح البحث المنشور ملكاً للمجلة ولا يحق إعادة نشره في أماكن أخرى.
10. يحصل الباحث على نسخة واحدة من العدد الذي ينشر فيه البحث.

ترسل جميع البحوث والدراسات العلمية (المقالات) مرفقة بالملخص باللغتين (في ثلاث نسخ ورقية ونسخة إلكترونية على قرص مضغوط CD) إضافة إلى التعهد والسيرة الذاتية مع صورة شمسية للباحث، في ظرف مغلق إلى هيئة تحرير مجلة القانون العقاري بمخبر البحث "القانون والعقار" بجامعة البليدة2، وجميع البحوث المودعة تخضع لعملية التسجيل.

**آراء الباحثين المعبر عنها بالمقالات المنشورة
لا تعكس وجهة نظر المجلة**

فهرس المحتويات

الصفحة	كتب بقلم	موضوع المقال	
10	أ.د. بوسهوة نور الدين مدير مخبر القانون والعقار	كلمة العدد	.1
11	د. عباس راضية جامعة البليدة02	التحسين الحضري آلية لتسوية وضعية البنائات الفوضوية	.2
30	د. جبري محمد جامعة البليدة02	رخصة البناء أداة للسلطات الإدارية لبط رقابتها على مجال البناء والتعمير	.3
45	د. مستوري محمد جامعة البليدة02	قراءة في نصوص قانون الولاية والبلدية في مجال التعمير	.4
58	د. شريف هنية جامعة البليدة02	الردم التقني كألية لتسيير النفايات المنزلية	.5
71	د. حشود نسيمة جامعة البليدة02	الرقابة على عمليات تسيير النفايات المنزلية	.6
83	د. بن بو عيشة شهيناز جامعة البليدة02	حساب المجهول على ضوء التعليمات والمذكرات والتعديلات المتعلقة بقوانين المالية	.7

كلمة العدد

الأستاذ الدكتور بوسموه نور الدين، مدير مخبر القانون والعقار



يسر مدير مخبر القانون والعقار بجامعة البليدة2 أن يضع بين أيدي القراء العدد الحادي عشر من مجلة القانون العقاري، الذي خصص إلى المقالات التي تعنى بمواضيع مختلفة تنوعت بين البحوث التي تتعلق بالتحسين الحضري كآلية لتسوية وضعية البنايات الفوضوية، ورخصة البناء كأداة للسلطات الإدارية لسيطرتها على مجال البناء والتعمير، وقراءة في نصوص قانون الولاية والبلدية في مجال التعمير، وكذا الردم التقني كآلية لتسيير النفايات المنزلية، والرقابة على عمليات تسيير النفايات المنزلية، وما تعلق بالحساب المجهول على ضوء التعليمات والمذكرات والتعديلات المتعلقة بقوانين المالية.

يحتوي بذلك العدد الحادي عشر من مجلة القانون العقاري على مقالات متنوعة ومتعددة تهتم في مجملها بمجال العقار، وما يخص تسيير النفايات المنزلية، لتشكل مرجعا هاما لكل المهتمين بالمجال العقاري وتعزيز مساهمة مخبر القانون والعقار في دعم وتشجيع الدراسات القانونية العقارية لنشر الفائدة والمعرفة أيضا.

التحسين الحضري آلية لتسوية وضعية البنائات الفوضوية

من إعداد

الدكتور (ة) عباس راضية

أستاذة محاضر قسم (أ)

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة لونيبي علي البليدة 2

التحسين الحضري آلية لتسوية وضعية البنايات الفوضوية

من إعداد الدكتور(ة) عباس راضية

أستاذة محاضرة قسم (أ)

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة لونيبي علي البليدة 2

الملخص:

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

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

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

Abstract:

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

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

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

مقدمة:

يمثل السكن الفوضوي بكل أنواعه سواء قانوني أو غير قانوني¹، نسبة كبيرة من المجموعات السكنية في الوسط الحضري و يتميز بنقص التجهيزات كالطرق، والمرافق العمومية الإدارية و الاجتماعية...، ويعتبر من أبرز مكونات السكن نظرا لسرعة نموه و اختلاف أشكاله من حيث نمط استغلال الأراضي ومن حيث إنجازه المخالف للقوانين الجارية.

لقد اقترن نشوء و نمو البناء الفوضوي في الجزائر بمجموعة من العوامل التي ساهمت في انتشارها في فترات متوالية حتى أصبحت سمة من سمات مدننا، لعب الإرث الاستعماري دورا هاما لظهور هذه الظاهرة نتيجة الاستراتيجيات التي انتهجها من خلال محاولة الاستيطان ومصادرة العقارات²، «كما شجع الهجرة من الريف إلى المدن الأمر الذي فتح عهد السكن الفوضوي في المدينة الجزائرية³».

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

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

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

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

سوف نحاول معالجة الاشكالية من خلال ما يلي:

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

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

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

غير أن هذه التدخلات رغم أهميتها لم تستطع القضاء على البناءات الفوضوية ولا حتى الحد منها باعتبار أنها في تنامي مستمر، فعرفت الجزائر ازدياد عدد السكان بحيث انتقل من 17 مليون نسمة إلى 30 مليون نسمة سنة ما بين 1977 و 1998 و وصل في 2008 إلى 37 مليون نسمة، كما لعب النزوح الريفي دورا كبيرا لزيادة الطلب على السكن في المدن حيث سجل إلى غاية 2001 وفود حوالي 3.450 مليون مهاجر جديد من الريف إلى المدينة⁴، ومع مطلع 2018 بلغ عدد سكان 42.2 مليون نسمة حسب الديوان الوطني للإحصاء أغلبهم من قاطني المدن، كما أن تبني السلطات العمومية سياسة غض البصر على كل أنواع البناءات والتجاوزات الواقعة على العقار زاد في تعقد الأزمة.

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

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

المطلب الأول: تعقد و غموض التشريعات العقارية و العمرانية

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

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

الفرع الأول: المرحلة الأولى من 1962 إلى 1990.

ففي السنوات الأولى للاستقلال عرفت الجزائر نزوحا ريفيا قويا نحو المدن الساحلية الكبرى فحاولت إزالة العوائق من خلال اعتماد سياسات لإدارة استغلال العقار بدأت بالأمر الصادر في 1962 المتضمن سيطرة الدولة على الأملاك الشاغرة التي تركها المستعمرون، كما أسس قانون الثورة الزراعية 71-73⁵، كما حاولت تطهير العقار من خلال تأسيس لجان لمتابعة الوضعية العقارية التي لها سندات ملكية و إجراء تحقيق في ذلك، غير أن الكثيرين استعملوا البيع العرفي نظرا لقلّة التعويض الممنوح في حالة التأميم رغم صدور قانون التوثيق 70-91⁶ الذي كرس الرسمية في العقود العقارية، فكانت هذه البداية الأولى لظهور البناءات الفوضوية، وتزامن ذلك بصدور الأمر 74-26⁷ المتضمن تشكيل الاحتياطات العقارية لفائدة البلديات ويعتبر الوسيلة الوحيدة لتنظيم العقار و تسييره، حيث أوجب دمج الأراضي الواقعة في المدن و المناطق العمرانية أو القابلة للتعمير إلى البلديات وفق إجراءات حددها و تعويض، وكان يهدف إلى تمكين المواطن من الحصول على قطعة أرضية للبناء في إطار التجزئة، وألزم على كل بلدية أن تضع مخطط عمراني رئيسي يحدد المناطق المخصصة للاحتياطات العقارية البلدية أو وفق مخطط عمراني مؤقت.

إن قانون 74-26 وقع في نفس مشكل قانون الثورة الزراعية، باعتبار أن قيمة التعويض المحدد من قبل الإدارة كان مجحفا مقارنة بسعر السوق فدفع الكثير إلى التحايل على القانون وإبرام عقود عرفية⁸، كما أنه حتى البلديات عند إعادة بيع العقار فإنها لم تكمل إجراءاتها باكتفاء بمنح قرارات إدارية و وعود بالبيع الإدارية دون مراعاة الرسمية وقواعد الشهر العقاري رغم صدور قانون التوثيق.

كما ساهم عدم إلزامية تقديم عقود الملكية لطلب رخصة البناء في ظهور بناءات فوضوية مقامة على أوعية عقارية دون سندات ملكية⁹، ومحاولة من المشرع الجزائري الحد من هذه البناءات أصدر الأمر 85-01¹⁰ يحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها، و القاضي بتسوية أوضاع البناءات الفوضوية المنجزة بعد الأمر 74-26 من خلال تسوية وضعية الحائز الشاغل الفعلي للعقار وتتم التسوية بإتباع الإجراءات المحددة في المرسوم 85-212¹¹، غير أن هذا لم يأتي بالحل الجذري لهذا المشكل باعتباره مجرد

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

كما أن تقاعس البلديات عن إتمام تسليم العقود للشاغلين وخاصة عملية الشهر أدى إلى عدم تحقيق الغاية منه، كما بقيت فعاليتها محدودة جدا ولم تتعدى نسبة الملفات المقدمة 24% من إجمالي الحالات الموجودة آنذاك لعدة أسباب منها عدم تبني العملية من قبل السكان بسبب تكاليفها، وصعوبة مجمل الشروط المحددة من أجل التسوية، الأمر الذي جعله يبدو كأنه نوع من التعجيز، ضف إلى ذلك نقص الإعلام و عدم الاطلاع السكان الكافي¹².

الفرع الثاني: المرحلة الثانية من 1990 إلى يومنا هذا

إن تغيير التوجه الاقتصادي و السياسي الذي تبنته الجزائر في ظل دستور 1989 أدى إلى إعادة النظر في النصوص القانونية بما يتماشى معه، فصدر قانون 90-25¹³ المتضمن قانون التوجيه العقاري المعدل و المتمم والذي جاء بتغيير جذري في السياسة العقارية، وذلك من خلال تكريس حق الملكية العقارية الخاصة ومحاولة تطهير المشكلة العقارية، فتم إلغاء قانون الثورة الزراعية وقانون الاحتياطات العقارية و تحرير المعاملات العقارية في المجال الحضري الذي يتطلب احترام قواعد الشهر العقاري.

كما تزامن مع صدور قانون 90-29¹⁴ المتعلق بالتهيئة و التعمير المعدل و المتمم لسد الفراغ في ظل قانون 82-02¹⁵ الذي كان يسمح بطلب رخصة البناء على عقد عرفي، ونص قانون 90-29 على أدوات لرقابة المجال العمراني سواء رقابة قبلية أو بعدية¹⁶، غير أن ضعف هذه الآليات الرقابية أدى إلى عدم الحد من هذه الظاهرة، وأكد ذلك من خلال صدور قانون 08-15¹⁷ الذي حاول المشرع من خلاله الاستفادة من سلبيات الأمر 85-01 فنص على التسوية كآلية ضمن آليات أخرى باعتباره دعم العقوبات للمخالفات المتعلقة بالمجال العمراني، وذلك للحد من البناءات الفوضوية كما اعترف برسمية بعض البناءات الفوضوية بعد تتبع مجموعة إجراءات و شروط ضمن أجل محدد لا يتعدى 2013، غير أنه لعدم إتمام هذه العملية تم إمداد الأجل بموجب قانون المالية لسنة 2014¹⁸، وتم تمديده إلى 2016 وفي 2019 لمدة 3 سنوات وقد تم ايداع قرابة المليون ملف الى غاية 31 مارس 2019 منها 207056 منذ 2016 غير أنه لم تتم تسوية الملفات¹⁹.

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

المطلب الثاني: قصور أحكام التخطيط و التسيير الحضري

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

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

الفرع الأول: قصور التخطيط الحضري

لقد أكدت الدراسة التي أعدت من طرف البنك الدولي حول الأنماط الحديثة للنمو الحضري على وجود هوة و فجوة بين حركة التعمير والتخطيط، و هي في اتساع مستمر في الدول النامية، فتحوّلت المخططات العمرانية من أدوات توجيه وتنظيم مسار الحركة العمرانية داخل المن إلى مجرد أدوات تجسيد الواقع من خلال تسوية وتقنين ما هو موجود كخيار حتمي²⁰.

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

أولاً: تأخر اعتماد أدوات للتخطيط المجال بالجزائر

إن الجزائر لم تعرف أدوات للتخطيط إلا سنة 1975²¹، أين تم وضع عدة مخططات منها المخطط التوجيهي العام للبلديات العاصمية POG والمخطط التوجيهي للعمران PUD ومخطط العصرية الحضرية PMU، والتي استعملت حتى نهاية الثمانينات، فلم تتمكن من التحكم في التوسع العمراني بل ساهمت بوجود بناءات فوضوية لانعدام تصور حقيقي للتوسع العمراني²²، كما يعاب عليها التأخر الذي عرفته هذه الأدوات في التجسيد مما شجع التعمير الفوضوي، حيث حتى سنة 1978 لم يسجل سوى 88 مخطط توجيهي للتعمير دخلت حيز التنفيذ حيث بقي 55 أخر مؤجلاً و قيد الدراسة²³، مما أدى إلى إقامة المنشآت الجديدة خارج النطاق العمراني المرسوم نظراً لتجاوزها الأحداث، مما يطرح أمر مراجعتها بإلحاح²⁴.

ترتب عن تحرير سوق العقار في سنة 1990 ضرورة تزويد كل بلديات التراب الوطني بمخططات التهيئة و التعمير، لضبط حقوق البناء حسب تخصيصات الأرض و وظيفتها و بسط رقابة قبلية على شغل العقار، فبدا وضع هذه المخططات، غير أنه لم يتم تجسيدها والتي جسدت كانت بعيدة عن الواقع مما دفع وزارة السكن و العمران والمدينة إلى إعادة تأهيل هذه الأدوات بعد غيابها و ذلك في سنة 1994، غير أنه يلاحظ عدم الانتهاء من وضع هذه الأدوات، حيث أكد الوزير المكلف بالتعمير أنه في جوان 2009 تم مراجعة 1046 مخطط توجيهي للتهيئة و التعمير مقابل 1541 و يبقى 495 سوف يتم مراجعتها في 3 سنوات المقبلة كما أنه تم مراجعة حوالي 4977 مخطط شغل الأراضي²⁵.

إن هذا التأخر في تجسيد المخططات له تأثير كبير على التسيير الحضري، فإن ثقل الإجراءات الإدارية المرتبطة بالإعداد والمصادقة التي تأخذ في المتوسط 3 سنوات يضاف إليها مدة إنجاز الدراسات و المقدر ب سنتين و نصف في المتوسط، تفقد هذه المخططات كفاءة الاستجابة للأهداف المقررة بعد نشوء واقع ميداني جديد يعيق تطبيق المقترحات على الواقع وذلك بتجاوزها للواقع²⁶.

ثانياً: عدم فعالية أدوات التهيئة و التعمير

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

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

صلاحياتها في مواجهة الغير، كما يظهر أنه يتم إعدادها في غياب تام للأدوات المجالية التي تعلقها والمتعلقة بأدوات تهيئة الإقليم، فقد تحولت إلى مخططات بسيطة تتضمن قواعد عامة تنظم حق البناء في تحديد عدد الطوابق في حين المدن تعرف تطور عمراني كبير²⁷.

إن تدخلاتها اقتصرت على التهيئة داخل المحيط العمراني للمدينة دون أن تتناوله داخل إطارها الطبيعي و البيئي ولم تراعي جوانب الانسجام و التناسق مع المراكز الحضرية المجاورة مما جعلها عاجزة عن مواكبة الحركة السريعة للعمران²⁸.

الفرع الثاني: محدودية منظومة الرقابة و التصدي

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

إن الجزائر في السنوات الأخيرة حاولت تدارك الأوضاع من خلال إيجاد آليات لرقابة النشاطات العمرانية ومعاينة مخالفات قواعد التهيئة و التعمير، فصدرت عدة تعديلات لتفعيل الرقابة الإدارية بموجب قانون 05-04²⁹ المعدل و المتمم لقانون 20-90، كما دعمت بموجب عقوبات في قانون 15-08، غير أنه يبقى التدخل من قبل السلطات العمومية ضئيلاً نظراً للتقاعس و التراخي من قبل المسؤولين على المستوى المحلي لفرض احترام قواعد التهيئة و التعمير.

كما أنه تم إعادة تنظيم عقود التعمير بموجب المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير و تسليمها³⁰، وهدفه تأطير النشاط العمراني والحد من البناءات غير المطابقة لأحكام التهيئة التعمير.

فتعتبر إشكالية مراقبة التوسع العمراني والبناء من أصعب العمليات التي تواجهها الدول، والجزائر تعاني نقص كبير في مجال التحكم و مراقبة البناء والتوسع العمراني، رغم تدعيم الرقابة الإدارية بمجموعة من الأعراف و الشرطة القضائية³¹، إلا أنها تفتقر إلى الكثير من الوسائل المادية والإدارية المحفزة على العمل.

إن فرض احترام قواعد التهيئة و التعمير هي من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة تقاعسه يتدخل الوالي للهدم والإزالة³²، غير أن الواقع يظهر عدم فعاليتها الميدانية نظراً لعدم تحديد المسؤوليات مما شجع التراخي والتقاعس من قبل السلطات العمومية، الأمر الذي ترتب عنه تشجيع وتحفيز تفاقم هذه الظاهرة في ظل غياب الردع.

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

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

الفرع الأول: تأخر اعتماد سياسة سكنية واضحة

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

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

غير أنه أمام زيادة الطلب و الحاجة إلى السكن مع قلة العرض سمح بنشوء البناءات الفوضوية باعتبار أن عملية إنجاز السكنات تأخر مقابل الطلب، وفق تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي أن العجز يبلغ 1.2 مليون وحدة سكنية في سنة 1995 مقابل عجز يقدر 530 وحدة سكنية في سنة 1970³³ ويعود ذلك إلى عدة أسباب منها³⁴: نقص المواد الأولية للبناء، نقص التمويل باعتبار اعتمدت على تمويل الخزينة العمومية لعدة سنوات، نقص العقار و الأراضي المخصصة للبناء نتيجة المضاربة والإفراط في استهلاك العقار³⁵، ومحدودية وسائل الإنجاز، تأخر مشاركة الخواص في عمليات الترقية العقارية، كل هذه العوامل سمحت بتفاقم وتزايد عدد البناءات الفوضوية خاصة في المدن الكبرى و ضواحيها³⁶.

الفرع الثاني : محدودية الاستراتيجية المعتمدة للقضاء على البناءات الفوضوية.

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

أولاً: المرحلة من الاستقلال إلى غاية 1990.

إن الجزائر أمام الموروث الاستعماري لم تحاول إيجاد سياسة حضرية حقيقية، بل حاولت وضع آليات تحسينية و ذلك بترميم وتحسين مساكن الأحياء الفوضوية مع إنشاء بعض المرافق العمومية، ثم بصدور الأمر 67-26³⁷ الذي منح اختصاصات للبلديات لمراقبة المجال العمراني فتم هدم حوالي 1200 سكن قصديري دون تدعيمها بحلول أخرى³⁸، فاعتمدت الجزائر استراتيجية التصدي من خلال دعم الرقابة الإدارية ضمن قانون الاحتياطات العقارية، ومنع البناء و توقيفها ومصادرة مواد البناء وفرض اجراءات صعبة من أجل الحصول على شهادة تحويل الإقامة وتسجيل الأبناء بالمدارس وهو الأسلوب الذي استمر إلى غاية الثمانينات³⁹، كما دعمت هذه السياسة بسياسة القرى الاشتراكية من أجل ترقية الريف للحد من النزوح الريفي.

أمام انتشار ظاهرة البناءات الفوضوية اتخذت الجزائر أساليب أخرى للحد منها من خلال سياسة الطرد و الترحيل القسري⁴⁰، كما اعتمدت في نفس الوقت على سياسة التسوية القانونية من خلال إدماج البناءات الفوضوية ضمن النسيج العمراني خاصة المستوفية للشروط التقنية وفق المرسوم 85-212 المتعلق بتصحيح الوضعيات المترتبة عن البناء غير الشرعي، كما اعتمدت سياسة التنمية الريفية من خلال تدعيم الفلاحين بقروض بنكية و سكنات ريفية، غير أن فعاليتها كانت محدودة.

ثانياً: المرحلة 1990 إلى يومنا هذا

بدأت الجزائر تدرك أنه يجب اعتماد عدة أساليب في آن واحد وعدم الاكتفاء بأسلوب واحد لمحاربة البناءات الفوضوية، لقد تم اعتماد وضع سياسة سكنية تشمل عدة صيغ من السكنات و تنوع طرق الاستفادة منها حسب الطبقات الاجتماعية و مستوى دخل كل منها، و منها السكن الاجتماعي الذي تم تدعيم برامج لبنائها⁴¹، و تم تدعيم التنمية الريفية المستدامة من خلال تحسين ظروف معيشة السكن و تنويع الأنشطة الاقتصادية و تطوير الفلاحة في المناطق الريفية.

كما أعيد النص على التسوية القانونية بموجب قانون 08-15، كما اعتمدت عدت إجراءات ردعية من خلال تعديل قانون 90-29 بموجب قانون 04-05، والتي تنص على رقابة إدارية صارمة، كما تضمن قانون 01-20⁴² سياسة إعادة التوازن الجهوي و الإقليمي من خلال تنمية الهضاب العليا و الجنوب.

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

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

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

المبحث الثاني: التحسين الحضري وسيلة للحد من البناءات الفوضوية.

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

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

المطلب الأول: مفهوم التحسين الحضري

إن التحسين الحضري أطلقت عليه عدة تسميات مثل الارتقاء، الإصلاح، التطوير، التجديد، الإدماج و يعتبر فرع من فروع التخطيط الحضري و أوجد من أجل تحسين الأحوال الاجتماعية و المادية لسكان المناطق المتخلفة أو الفوضوية، وأول برنامج للتحسين الحضري كان في أمريكا الشمالية سنة 1937 و جسد مفهومه واقعا سنة 1949 للتصدي للمشاكل التي تعاني منها المدن الأمريكية المتخلفة⁴³.

أولاً: تعريف التحسين الحضري

هو تغيير عميق عن طريق الهدم الكلي أو الجزئي للنسيج الحضري للحي من مختلف الأوجه، و يمكن أن تشمل تدخلات لها تأثير على العقار و النقل و الشكل المعماري و الوظائف و الخدمات و غيرها، غير أنه نظراً لوجود بيانات قديمة ذات ميزات تاريخية و ثقافية فقد تم توسيع من مفهومه ليشمل عملية إعادة الترميم⁴⁴.

عرفه شابن Chapin هي عملية يقصد بها تغيير في الحالة العمرانية للمناطق الحضرية المتخلفة في المدن خاصة فيما يتعلق بالهياكل العامة القديمة التي لا تتماشى مع الحياة الحضرية العصرية⁴⁵.

كما يقصد به إبقاء المجموعة السكانية ضمن النسيج العمراني القائم والاعتراف بالإطار الفيزيائي الذي يعيشون فيه والعمل على إدراج التحسينات الضرورية بطريقة تدريجية يتم فيها إعادة تأهيل المباني السكنية وهيكله الخدمات و البنى التحتية⁴⁶.

كما يقصد به تلك العملية التي تفرضها ضرورة التدخل في النسيج الحضري المتخلفة من أجل الوفاء بحاجياتها المتطورة من مختلف البناءات والتجهيزات العمرانية الناقصة وفق ما تفرضه توقعات التخطيط العمراني للمنطقة⁴⁷.

بالتالي هو عبارة عن مجموعة العمليات التخطيطية المتكاملة، والتي تقوم على أسس و مقومات البيئة الحضرية، كأنواع المواقع وامتلاك الأراضي التي تتحكم فيها أثناء التنفيذ من خلال مجموعة الإجراءات⁴⁸.

ويتمثل في مختلف التدخلات الحضرية التي لها علاقة مع مختلف الوضعيات العمرانية في المدن من أجل رقابة أحسن للتوسع العمراني وما يترتب عنه من تسيير أحسن للعقار داخل النسيج العمراني القائم⁴⁹.

لقد اعتمد هذا الأسلوب بالجزائر في ظل المرسوم 684-83 و قانون 06-06 و قانون 04-11⁵⁰ دون أن يعطي تعريفاً دقيقاً له بل اعتمد على تحديد صورته.

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

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

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

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

ثانيا: أهداف التحسين الحضري

يمكن اختصار أهدافه فيما يلي:

- يسعى إلى الانتقال من ترميم وقائي المطبق في إطار مخططات الترميم إلى ترميم استشفائي من خلال الاعتراف بالسكن العفوي كمنظومة قائمة و جديدة لإنتاج السكن⁵¹.
- يسعى إلى تحسين الحالة الاجتماعية و الاقتصادية لسكان هذه الأحياء من خلال تهيئة المواقع للتجديد و حيازة الملكية⁵².
- يسعى إلى تسوية المخالفات الجماعية و الوضعية التخطيطية للمنطقة بإيجاد بيئة حضرية صحية و بهيكل و مرافق عمرانية.
- التقليل من تدمير العقار من خلال التدخل لتطوير البنايات الفوضوية القابلة للتطوير من خلال تدعيمها بجران خارجية و حجرات إضافية و سقوف أكثر صلابة و ربطها بالشبكات و الخدمات، أما السكنات الغير قابلة للمعالجة فإنه يتم هدمها و إعادة إسكان قاطنيها.

ثالثا: صور التحسين الحضري

إن التحسين الحضري باعتباره لا يهتم فقط بالبناء الفوضوي بل يتعداه لمحاولة معالجة الأحياء الفوضوية وذلك حسب درجة قابليتها للتحسين، فيمكن أن يكون تحسين جزئي أو كلي للأحياء الفوضوية، كما تختلف التدخلات باختلاف العمليات الموجهة للتحسين⁵³:

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

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

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

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

1. التجديد الحضري أو العمراني: يسعى من خلاله ترميم الأبنية و تكيفها وفق متطلبات الحياة الحضرية و بناء مناطق حضرية جديدة⁵⁴، و نجده في الأحياء الفوضوية غير ممكنة التطوير و التي نشأت بإمكانيات فردية و لم تكتمل بها الخدمات و المرافق العمومية و إن وضعية بناياتها هشة بسبب مواد البناء المستعملة، و عليه يتم هدمها و إعادة بنائها من جديد حسب أدوات الترميم غير أنه يترتب عنه الالتزام بضرورة إسكان⁵⁵.

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

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

2. إعادة التطوير أو إعادة الهيكلة: تطبق على الأحياء التي لا تتطلب الهدم ولكنها بحاجة إلى توفير الخدمات الأساسية والمرافق العامة، وتدعيم برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية⁵⁶.

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

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

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

4. المحافظة الحضرية أو الترميم العقاري: عمليات التي تتم على الأبنية ذات نمط معماري ذو قيمة أثرية وتاريخية وثقافية ودينية⁵⁷.

عرفها المشرع في المادة 2 فقرة 4 من المرسوم 83-684 الترميم العقاري عملية تسمح باستصلاح عمارة أو مجموعة عمارات ذات أهمية معمارية أو تاريخية، اعتمد المشرع نفس التعريف في قانون 11-04 مع إلزام احترام قانون 98-04⁵⁸ المتعلق بحماية التراث الثقافي.

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

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

الفرع الأول: التحسين الحضري بين الإيجابيات و السلبيات.

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

أولاً: إيجابيات التحسين الحضري

تتمثل إيجابيات التحسين الحضري في قدرته على:

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

- تسهيل معيشة سكان هذه الأحياء من خلال تقريب كل حاجياتها باعتبارها عادة ما تقام الأحياء الفوضوية في ضواحي المدينة.
- نشر روح الانتماء للمنطقة ورفع المستوى المعيشي للأسر و ترقية الأحياء من خلال تدعيم الثقة من عدم الهدم والإزالة، مما يشجع الأفراد في الاستثمار في سكناتهم وتحسينها⁵⁹.
- استرجاع عدد كبير من العقارات التي تسمح بإعادة استغلالها وبنائها من خلال زيادة الكثافة وعدد الطوابق⁶⁰.

ثانيا: سبلات التحسين الحضري:

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

الفرع الثاني: تقييم التحسين الحضري في بعض البلدان

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

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

1- تونس: قامت الحكومة بالسعي على تحسين ظروف العيش لسكان الأحياء الفوضوية وإدماجها في المدينة وتقليص الفوارق في مستوى الخدمات الأساسية بين الأحياء سواء المنظمة أو التي نشأت صدفة من خلال التزام الدولة بإدماجها عمرانيا واجتماعيا بدل إزالتها، فقامت بعدة مشاريع منذ أواخر السبعينات واعتبرت برامج ومشاريع التهذيب أي التحسين من أولويات البرامج الوطنية لإعادة تهيئة وبناء بعض الأحياء في كل من عاصمة تونس و صفاقص، وقد ساهم ذلك في اتخاذ تدابير المسح العقاري وبداية عملية إعادة البناء من خلال وضع مخططات إعادة الهيكلة وإعادة النظر في تقسيم الأراضي وكيفية تحويلها من بنايات فوضوية وغير شرعية إلى بنايات معتمدة ومخططة⁶¹.

2- السودان: تعتبر السودان من البلدان التي تعاني من كثرة و كثافة الأحياء الفوضوية فعرفت عدة مستوطنات الصفيح التي تحاصر المدن من كل جانب، وقد تمكنت من إسكان أكثر من 70 ألف أسرة خلال الفترة الممتدة ما بين 1970-1985 في نفس المواقع التي تم إعادة تخطيطها وتحسينها، حيث قامت المصالح التقنية المختصة بتعديل معايير بناء المساكن والمرافق الأساسية والخدمات لأدنى حد ممكن مع استعمال المواد المحلية المتاحة وقليلة التكلفة⁶².

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

تأهيل هذه المناطق حتى تستجيب لمتطلبات الحياة، وظهرت محاولات مشابهة في عدة مدن أخرى، كما عرفت مدينة حيدرآباد عدة عمليات لتطوير دعائم البنية التحتية للمناطق الفقيرة ما بين 1995-2004⁶³.

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

الفرع الثالث: اعتماد التحسين الحضري بالجزائر

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

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

إن تفشي ظاهرة البنايات الفوضوية واستحواذها للمدن الكبرى تعتبر من الأسباب التي دفعت الدولة للبحث عن حلول أخرى وطلب المساعدة من خلال برامج امتصاص السكنات الهشة، ففي تقرير لوزارة السكن والعمران يتضح أن في 1994 الأحياء الفوضوية استحوذت في المدن الكبرى على ما يزيد عن 17000 هكتار من الأراضي الحضرية⁶⁴، وأمام فشل عمليات الهدم و الترحيل تم اقتراح هذا البرنامج وتم الاتفاق على أن يمنح البنك الدولي قرض لتمويل مشروع إسكان ذوي الدخل الضعيف ومنح 150 مليون دولار بموجب المرسوم الرئاسي 98-114⁶⁵، وحدد أجل الانتهاء من تنفيذه في جوان 2003.

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

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

غير أن هذا البرنامج عرف عدة مشاكل فتم توقيف تمويل البنك الدولي، غير أنه أعيد انطلاقه في 2004 على عاتق الصندوق الوطني للسكن، ومس البرنامج إلى غاية 2009 حوالي 65 موقعا منها 51 موقع انتهت به الأشغال⁶⁶.

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

البنائيات خصص برنامج التنمية ل2010-2014 بناء 300.000 سكن في إطار القضاء على البنائيات الهشة وخصص 3700 مليار دينار لإعادة هيكلة النسيج العمراني⁶⁷.

الخاتمة:

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

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

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

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

الهوامش:

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

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

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

⁴ حسين خريف- المدخل إلى الاتصال و التكيف الاجتماعي- جامعة قسنطينة- 2005- ص125.

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

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

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

⁸ كمال تكواشت – المرجع السابق- ص17.

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

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

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

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

المراجع:

1- الكتب:

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

2- اطروحات دكتوراه ومذكرات:

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

3-المقالات:

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

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

4-التقارير :

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

5- النصوص القانونية:

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

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

المراجع باللغة الفرنسية:

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

رخصة البناء أداة للسلطات الإدارية لبسط رقابتها على مجال البناء والتعمير

من إعداد

الدكتور (ة) جبري محمد

أستاذ محاضر قسم (أ)

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة لونيبي علي البليدة 2

رخصة البناء أداة للسلطات الإدارية لبط رقابتها على مجال البناء والتعمير

من إعداد الدكتور (ة) جبري محمد

أستاذ محاضر قسم (أ)

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة لونيبي علي البليدة 2

ملخص:

تناولت الدراسة رخصة من أهم الرخص في ميدان البناء والتعمير والتي من خلالها تقوم السلطات الإدارية المختصة بغرض رقابتها على هذا المجال، حيث تعتبر هذه الرقابة رقابة إدارية مسبقة تقوم بها جهات أو هيئات مختلفة وهي رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي أو الوزير المكلف بالعمران. وقد خصت هذه الرخصة بمجموعة من الضوابط القانونية منها والتقنية وفق إجراءات محددة في محاولة لجعلها أداة قانونية تتوافق مع تطبيق سياسة التهيئة والتعمير وفق مختلف المخططات والأدوات التي أعدت لذلك.

الكلمات المفتاحية: رخصة البناء، الهيئات الإدارية المختصة، البناء والتعمير.

Abstract:

The study dealt with a license of the most important licenses in the field of construction and reconstruction, through which the competent administrative authorities carry out their control over this field, as this control was considered a prior administrative control carried out by various bodies or bodies, namely the president of the People's Council Municipal, governor or minister in charge of urbanization.

This license has been allocated a set of legal and technical controls according to specific procedures in an attempt to make it a legal tool compatible with the implementation of the preparation and reconstruction policy according to the various plans and tools prepared for that.

مقدمة:

يعد البناء والتعمير من بين أهم المجالات التي تعنى بها الدولة في الآونة الأخيرة حيث يعتبر هذا المجال مرآة عاكسة لمدى تطور الدولة وتعبيرا واضحا عن فكر وسلوك أي مجتمع ينعكس مباشرة عن نوعية البناء والذي هو تجسيد لفكر إيديولوجي معين.

والدولة قصد تحقيق موازنة بين متطلبات الفرد ورغباته في مجال البناء، فإنها تعمل باستمرار وبشكل مباشر على محاولة فرض نوع من الرقابة سواء أكانت مسبقة أو لاحقة على مجال البناء والتعمير يتناسب والسياسة الوطنية للتهيئة العمرانية وفق نسقية متوازنة بمجموعة من الأدوات القانونية التي تضمن تحقيق تلك الموازنة.

ولعل رخصة البناء تعد من أهم الأدوات القانونية التي من خلالها تحاول السلطة الإدارية المختصة قانونا بسط رقابتها المسبقة على مجال البناء لاعتبار أنها تجسيدا فعليا لقواعد العمران التي تهدف إلى تنظيم إنتاج الأراضي للتعيمير وتكوين وتعمير المباني في إطار تسيير مقتصد للأراضي والتوازن بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة والمحافظة على البيئة والأوساط الطبيعية.

فرخصة البناء تعد الوسيلة القانونية الأساسية لضمان مراقبة التوسع العمراني عبر مخططات التهيئة التي أعدت لذلك سواء كان المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو مخطط شغل الأرض فهو شرط أساسي قبل الشروع في أي عملية للبناء إذن هو وسيلة قانونية تمكن طالب الرخصة من مزاوله مشروع بشكل قانوني وفي المقابل تعد هذه الرخصة آلية رقابية مسبقة فعالة في يد الإدارة المختصة لبسط رقابتها على مجال البناء والتعمير وفق الإطار التشريعي والتنظيمي المحدد لها قصد المحافظة على الطابع الحضري والعمراني ومنع أي توسع عمراني عشوائي ومنع أي مخاطر قد تهدد النظام العام بكل مكوناته.

لهذا فإن دراسة رخصة البناء من حيث أنها أداة قانونية لفرض الرقابة الإدارية على مجال البناء والتعمير سواء من الجانب المادي أو من الجانب العضوي يعد ذو أهمية بالغة لما لها من تأثير مباشر على جوانب مختلفة تتعلق بصاحب المشروع طالب الرخصة والسلطة التي لها صلاحية إصدار رخصة البناء.

وفي هذا الإطار وقصد البحث فيه يمكن طرح الإشكالية التالية:

هل رخصة البناء كفيلة بفرض رقابة مسبقة على عمليات البناء، كيف يتم ذلك، وما هي السلطات الإدارية الكفيلة بإصدار الرخصة، وهل هذا يعمل على دعم تلك الرقابة بما يخدم مجال البناء؟

للإجابة على هذه الإشكالية قسمنا بحثنا هذا إلى مبحثين أساسيين تناولنا بالبحث في المبحث الأول الجوانب المادية لرخصة البناء وفي المبحث الثاني الجوانب العضوية لرخصة البناء.

المبحث الأول: الجوانب المادية لرخصة البناء

لقد حدد المشرع مجموعة من الرخص الإدارية التي بواسطتها يستطيع أن يبسط رقابته على عملية البناء والتعمير بشكل مسبق، وبالتالي تسهيل كل عملية للرقابة بما يتطابق مع القانون خاصة وأن عملية البناء والتعمير من الميادين والنشاطات الحساسة جدا والتي لها آثار هامة ومباشرة على النظام العام بأشكاله وعناصره وعلى الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأن التعمير والبناء في النهاية، وهو تعبير مادي لفكر وتوجه معين.

ولما كان حق البناء وامتلاك مسكن من الحقوق الدستورية التي نص عليها التعديل الدستوري لسنة 2016¹ (لقانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري) في مادته 67 "تشجع الدولة على إنجاز المساكن تعمل على تسهيل حصول الفئات المحرومة على السكن".

ولعل في هذا الباب تسعى السلطات إلى محاولة تبسيط الإجراءات للحصول على رخص البناء في إطار قانوني مشروع لمواجهة التراكمات السلبية لأزمة السكن التي تعرفها الجزائر من أزيد من ثلاث عقود.

قانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير² (قانون 29-90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير) جاء لتحديد القواعد العامة الرامية إلى تنظيم الأراضي القابلة للتعمير والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة ووقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية.

وفي هذا الإطار فإن المشرع الجزائري قد حدد ثلاثة آليات قانونية في شكل رخص إدارية للرقابة على مجال البناء والتعمير والتي يمكن أن نعتبرها رقابة إدارية مسبقة تقوم بها الجهات الإدارية المختصة على سبيل الاختصاص النوعي في مجال البناء والتعمير دون غيرها، وهذه الرخص هي رخص البناء، رخصة

التجزئة و رخصة الهدم هذه الرخص لها أهمية بالغة في مجالها وهي إجراءات جوهرية لممارسة الحق بحيث أن تخلفها يعد انتهاكا للقانون وتعديا على النظام العام.

المطلب الأول: شروط أولية موضوعية لاستصدار رخصة البناء

تعد رخصة البناء من اهم الادوات القانونية لرقابة على نشاط البناء والتعمير وهي ضمانات قانونية لاحترام قواعد التهيئة و التعمير، مع ذلك فان المشرع عبر مختلف عبر مختلف التشريعات لم يعطي تعريفا قانونيا لها كما أننا لا نجد في مختلف التنظيمات الصادرة عن الجهات التنفيذية تعريفا لها وهو ما يمكن اعتباره نوعا من التغاضي التشريعي والتنظيمي عن وضع تعريف لرخصة البناء لتعلقها بالسياسة العامة المنتهجة في مجال التعمير والبناء والتي غالبا ما تكون متغيرة مع تغير الضرورة والمعطيات.

مع ذلك فإن رخصة البناء هي عبارة عن قرار إداري صادر عن سلطة مختصة قانونا تمنح بمقتضاها لشخص ما الحق في البناء طبقا للقانون المتعلق، فهي وثيقة إدارية تسلم على شكل قرار إداري لكل شخص سواء كان طبيعيا أو معنويا حائز على قطعة أرض يريد إنجاز بناء جديد أو تغيير في بناء موجود شريطة تقديم ملف كامل حسب ما يحدده القانون، فهو:

- قرار إداري منشأ لحق يهب لصاحبه مركزا قانونيا يمكن الاحتجاج به اتجاه الغير سواء الإدارة أو غيرها وبهذا فهي أي رخصة البناء.

- قرار إداري يجب الحصول عليه مسبقا قبل البدء في التشييد، أي بناء أي بدون الحصول عليه مسبقا قبل البدء في تشييد أي بناء أي دون الحصول عليه لا يمكن أن ينشأ مركز قانونيا يحتج به اتجاه الغير، ومن ثم فإن أي آثار قانونية أو مادية لطالب الرخصة قبل استصدار القرار يعد غير مشروعاً ويؤدي إلى قيام المسؤولية صاحب الطلب عن أي ضرر قد ينتج جراء ذلك.

- رخصة البناء قرار إداري صادر عن جهة إدارية مختصة ومحددة قانونا على سبيل الحصر فهي من قبيل الاختصاصات النوعية للجهة الموكلة إليها دون غيرها.

- رخصة البناء عمل إداري أي من قبل الأعمال القانونية للإدارة العمومية المختصة أو السلطات الإدارية، وبالتالي فهو عمل قانوني منشئ ومغير للمراكز القانونية وبالتالي يخضع لأحكام القانون الإداري.

- رخصة البناء مرتبطة ارتباط وثيق بملكية العقار أو حيازته وفق ما يحدده القانون.

- لما كانت رخصة البناء عبارة عن قرار إداري منشأ للحق يصدر عن سلطة إدارية مختصة ويخضع لقواعد القانون الإداري لاعتباره عملا قانونيا فإنه يعقد اختصاص النظر في أي منازعة تتعلق بالصفة الإدارية لرخصة البناء للقاضي الإداري.

وعليه فإن رخصة البناء تعتبر تصرفا قانونيا صادر عن سلطة إدارية مختصة بقصد إحداث أثر قانوني منشئ للحق أو معدل فيه أو بعبارة أخرى يحدث أذى بنفسه أي يتعلق بإنشاء أو تعديل في المراكز القانونية من حيث الحق أو من حيث الالتزام وذلك بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية صاحبة الاختصاص في حدود ما يقرره القانون وفق للشروط الشكلية والموضوعية، وهو في النهاية عمل إداري قانوني يهدف إلى الحفاظ على النظام العام من جهة دون الإضرار بمصالح الأشخاص الذاتية في حدود ما يتطلبه التوفيق بين المقتضيات العامة ومقتضيات المصلحة الخاصة للأشخاص طالبي رخصة البناء، فالسلطة الإدارية المختصة لها صلاحية السلطة التقديرية في مجال منح رخصة البناء بشكل عام.

يمكن القول أن رخصة البناء هي قرار إداري فردي يسمح للمستفيد منها بتدشين بنايات جديدة مهما كان استعمالها ولتمديد البنايات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية وإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسبيج.

وبالتالي فإن أي تغيير مادي يمس بالمحيط العام العمراني يخضع لرخصة مسبقة من طرف الإدارة المختصة كما سنرى لاحقا، هذا وإن دل على شيء فإنه يدل على تمكين الإدارة العمومية في إطار المحافظة

على النظام العام في صورته المختلفة على بسط رقابتها التامة المسبقة دون جعلها تحت عامل المفاجأة الذي قد يربكها أو قد لا تنتبه تماما لهذه العمليات (عمليات البناء) لوجودها في مناطق أو محيط لا تدركه بشكل أو بآخر.

لهذا فإن عملية الرقابة المسبقة على عملية تمس بالمحيط العمراني في أي شكل من أشكاله المذكورة في المادة 52 من قانون التهيئة والتعمير سالف الذكر يجعلها على علم بكل عملية تتعلق بالبناء وبسعي من المعنى ذاته وإلا كان ذلك في إطار غير مشروع يوجب المتابعة الإدارية والقضائية أيضا حسب مقتضيات الحال.

وهذا واضح من خلال المادة 50 من قانون التهيئة والتعمير والذي جعل حق البناء مرتبط بملكية الأرض ويخضع لرخصة البناء أو التجزئة أو الهدم.

وإصدار رخصة البناء مشروط بحق الملكية ويمارس مع الإقرار لأحكام القانون والتنظيم المتعلقة باستعمال الأرض أو بشهادة الحيابة التي اشترطها المرسوم التنفيذي 91-176 في الفصل الثالث المعنون رخصة البناء.

وعليه فإن استصدار رخصة البناء مشروط بحيابة إما عقد ملكية أو شهادة حيابة والتي أنزلها المرسوم التنفيذي منزلة عقد الملكية طالما أن العبرة بوجود عقار للبناء تمارس عليه سلطة فعلية ولقد نظم المشرع هذا الأمر أي الحيابة في القانون المدني³ (الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم) ابتداء من المادة 808 وما بعدها.

وبالتالي حائز العقار يصبح بمثابة مالك العقار وتسلم له شهادة الحيابة والتي تخول له ممارسة حقوقه على ذلك العقار، وهو ما نصت عليه المادة 43 من قانون 90-25 المتضمن قانون التوجيه العقاري على أن الحائز لشهادة الحيابة يتصرف تصرف المالك الحقيقي في العقار محل الحيابة⁴ (قانون 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن التوجيه العقاري).

وقد نظم هذا القانون كيفية الحصول على شهادة الحيابة وذلك في المادة 39 منه وما بعدها.

وعليه فإن اشتراط عقد الملكية أو شهادة الحيابة يعد شرطا جوهريا لممارسة حق البناء، وهذا على خلاف المرسوم التنفيذي رقم 85-211 والذي اقتصر على حق الملكية فقط في المادة السابعة منه⁵ (لمرسوم 85-211 المؤرخ في 13 غشت 1985 والذي يحدد كليات تسليم رخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء) في حين وسع المرسوم التنفيذي 91-176 نطاق تسليم رخصة البناء لتشمل صاحب عقد الملكية وحائز شهادة الحيابة⁶ (المرسوم التنفيذي 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لكليات تحضير شهادة التعمير ورخصة و البناء وشهادة التقسيم)

المطلب الثاني: شروط ادارية و تقنية لاستصدار رخصة البناء

وزيادة على عقد الملكية أو شهادة الحيابة فإن طلب رخصة البناء يحتوي على مجموعة من الوثائق

أغلبها وثائق ذات طابع تقني، هذه الوثائق هي:

- عقد ملكية أو نسخة من شهادة الحيابة؛
- توكيلا طبقا لأحكام القانون المدني (وثيقة توكيل)؛
- نسخة من العقد الإداري الذي ينص على تخصيص قطعة الأرض أو البناية؛
- تصميم للموقع على سلم 1/2000، 1/5000؛
- مخطط الكتلة معد على سلم 1/200، 1/500؛
- تصاميم معدة على سلم 1/50؛
- مستندات التجزئة بالنسبة:

* البنايات المبرمجة على قطعة أرض تدخل ضمن أرض مجزأة لغرض السكن أو لغرض آخر؛

- مذكرة ترفق بالرسوم الترشيدية؛
- قرار الوالي المرخص بإنشاء أو توسيع مؤسسات صناعية وتجارية مصنفة في فئة المؤسسات الخطيرة وغير الصحية والمزعجة، وهذا في طلب البناء بالنسبة لهذا الصنف؛
- دراسة مدى التأثير وذلك بالنسبة للمشاريع الملحقه.
- هذا الملف يودع لدى الجهة الإدارية المختصة لدراسة الملف وتسليم رخصة البناء.
- أما التعديل الأخير الذي جاء به المرسوم التنفيذي 15-19 يدعم طلب الرخصة بمجموعة من الوثائق الإدارية والتقنية طبقا لما حددته المادة 43 من المرسوم سالف الذكر حيث يرسل طلب رخصة البناء في ثلاثة (03) نسخ بالنسبة للسكنات الفردية وفي ثمانية (08) نسخ بالنسبة لبقية المشاريع إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا والذي يسلم وصل استلام يسجل فيه جميع الوثائق المودعة بعد التأكد من وجودها وسلامتها⁷ (المادة 45 من المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها).
- فعلى المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانونا أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية أن يتقدم بطلب رخصة البناء الذي يرفق نموذج منه ضمن المرسوم التنفيذي 15-19 حيث يقدم صاحب الطلب لدعم طلب إما:
- نسخة من عقد الملكية أو نسخة من شهادة الحيازة على النحو المنصوص عليه في القانون 90-25 كما ذكرنا؛
- توكيلا طبقا لأحكام الأمر 75-58 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم؛
- نسخة من العقد الإداري الذي ينص على تخصيص قطعة الأرض أو البناية؛
- نسخة من القانون الأساسي إذا كان المالك أو موكله شخصا معنويا.
- وفي حالة ما إذا كانت الأشغال تخص بناية أو عدة بنايات في حصة أو عدة حصص يمكن لصاحب الطلب لدعم طلبه بتقديم كل الوثائق المكتوبة والبيانية التي تبين القوام⁸ (أنظر المادة 42 من المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 يناير 2015 سالف الذكر).
- حيث يرفق الطلب بثلاث أنواع من الملفات وهي الملف الإداري، الملف المتعلق بالهندسة والملف التقني.
- حيث يحتوي الملف الإداري على:
- مراجع رخصة التجزئة بالنسبة للبنايات المبرمجة على قطعة أرضية تقع ضمن تجزئة مخصصة للسكنات أو لغرض آخر؛
- قرار السلطة المختصة الذي يرخص إنشاء أو توسيع مؤسسات صناعية وتجارية مصنفة في فئات المؤسسات الخطيرة وغير الصحية والمزعجة؛
- شهادة قابلية الاستغلال مسلمة وفقا للأحكام المذكورة أعلاه بالنسبة للبنايات الواقعة ضمن أرض مجزأة برخصة تجزئة.
- ويمكن لصاحب الطلب إن يوضح أن إنجاز الأشغال يخص بناية أو عدة بنايات في حصة أو عدة حصص أن يقدم كل الوثائق المكتوبة والبيانية التي تبين القوام، أما الملف المتعلق بالهندسة المعمارية فيحتوي على:⁹ (في تفصيل ذلك راجع المادة 43 من المرسوم التنفيذي 15-19 سالف الذكر)
- مخطط الموقع على سلم مناسب يسمح بتحديد موقع المشروع؛

- مخطط الكتلة على سلم 1/200 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها تقل أو تساوي 500م² أو سلم 1/500 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها أو تساوي 5000م² أو على سلم 1/1000 بالنسبة للقطع الأرضية التي مساحتها تتجاوز 5000م²؛

- التصاميم المختلفة المعدة على سلم 1/50 بالنسبة للبيانات التي تقل مساحة مشتملاتها عن 300م² وعلى سلم 1/100 بالنسبة للبيانات التي تتراوح مساحة مشتملاتها بين 300م² و 600م² وعلى سلم 1/200 بالنسبة لباقي البيانات؛

- مذكرة تتضمن الكشف الوصفي والتقديري للأشغال وأجال إنجاز ذلك؛

- الوثائق المكتوبة والبيانات التي تدل على البناء بحصص عند الاقتضاء أما ما يخص الملف التقني

فإنه يحتوي على:

- إرفاق المذكرة بالرسوم البيانية الضرورية بإستثناء البيانات الخاصة بالسكنات الفردية؛

- دراسة الهندسة المدنية.

ما هو ملاحظ أن طلب رخصة البناء يغلب عليه الطابع التقني في مشتملاته، وبالتالي فهو جانب تخصصي أي لايد من وجود جهة مختصة تقنيا يمكن لها فرض رقابتها على هذا المجال قبل تسليم الرخصة هذا من الجانب الموضوعي، أما من الجانب الشكلي فإن المرسوم قد استعمل مصطلحات تكاد تكون شديدة مثلا استخدام مصطلح يشترط، يجب، لدعم الطلب، يلتزم.

هذه المصطلحات توحي أننا أمام موضوع حساس ومعقد يتطلب توخي الحذر والحيطه للحصول على

الرخصة وإلا فإن السلطات المختصة تمتنع عن إصدارها.

وهذا عكس ما كان يتوقع شكليا على مستوى عنوان المرسوم التنفيذي 15- 19 والذي جاء يحمل عنوان "يحدد كفايات تحضير عقود التعمير وتسليمها" والتي تحمل في طياتها معنى التعاقد بين جهتين أو طرفين بالمعنى المدني، أي وجود نوع من التفاوض على المراكز أو المصالح القانونية في إطار تعاقدية ثم تسليم هذا العقد بعد تحريره أي بمعنى آخر، افتراض وجود نوع من المرونة الكبيرة في إصدار مختلف الرخص وشهادات البناء والتعمير من طرف السلطة المختصة، في حين نفس المعالجة تقريبا لمختلف هذه الرخص وبنفس الكيفيات مع ما ورد سابقا في المرسوم التنفيذي 91- 176 الذي يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك المعدل والتمتم.

وفي هذا السياق فإن تسليم رخصة البناء يكون في سياق يبدو مركب ويكاد يكون على مستويات محددة حيث أن طلب رخصة البناء والملفات المرفقة به يرسل في ثلاثة (03) نسخ بالنسبة لمشاريع البناء الخاصة بالسكنات الفردية وثمانية (08) نسخ بالنسبة لبقية المشاريع التي تحتاج إلى رأي المصالح العمومية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي لمحل وجود قطعة الأرض والذي يسجل الطلب بوصول ثم يحول الملف إلى المصالح المختصة المكلفة بتحضير طلب رخصة البناء لكي تفصل باسم السلطة المختصة وتراعي في ذلك موقع البناية ونوعها ومحل إنشائها وخدماتها وحجمها ومظهرها العام وتناسقها مع المكان مع الأخذ بعين الاعتبار توجيهات التعمير الإرتفاقات الإدارية المطبقة على الموقع المعني وكذا التجهيزات العمومية والخاصة الموجودة أو المبرمجة، كما تأخذ المصلحة المختصة مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في ميدان الأمن والنظافة والبناء والفن الجمالي وفي مجال حماية البيئة والمحافظة على الاقتصاد الفلاحي.

ولهذا الغرض فإن المصلحة المختصة المكلفة بتحضير الطلب تستشير بصفة خاصة كأشخاص

عموميين كل من:

- مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية؛

- مصالح الحماية المدنية لتشييد بنايات ذات استعمال صناعي أو تجاري و بصفة عامة كل بناية تستعمل لاستقبال الجمهور وكذا بالنسبة لتشييد بنايات سكنية هامة التي يمكن أن تكون موضوع تبعات خاصة لاسيما ما تعلق بمحاربة الحرائق؛
 - المصالح المختصة بالأماكن والآثار التاريخية والسياحية عندما تكون مشاريع البنايات موجودة في مناطق أو مواقع مصنفة في إطار التشريع المعمول به؛
 - مصلحة الدولة المكلفة بالفلاحة على مستوى الولاية في إطار أحكام المادة 49 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير؛
 - مصلحة الدولة المكلفة بالبيئة على مستوى الولاية.
- إذن المصلحة المختصة على مستوى البلدية مكلفة بأخذ رأي المصالح المحددة أعلاه على سبيل الإلزام أي أن الإدارة هنا في موضع طلب الرأي الملزم أي سلطتها في طلب الاستشارة الملزمة دون ضرورة الأخذ برأي مطابق، أي مطابقة رأي الجهات المستشارة على القرار الإداري للجهة صاحبة الاختصاص لأن هذا في تقديرنا يعد مجالا مركبا ومعقدا يحتاج إلى تنوير الجهات المختصة بمختلف الجوانب التي لها علاقة بالبنية والمحيط المشيد فيها ولكن في النهاية الجهة المختصة أو الواقع في دائرة اختصاصها القطعة الأرضية تكون أكثر دراية بإقليمها وما هو عليه في مختلف الجهات والزوايا وعلى مختلف الأصعدة¹⁰(أنظر المادة 47 من المرسوم التنفيذي 15-19 سالف الذكر)
- وعليه فإنه يمكن اعتبار هذه الخطوة خطوة أولية تحضيرية لإصدار رخصة البناء.

المبحث الثاني: الجوانب العضوية لاستصدار رخصة البناء

إن الوقوف على النصوص القانونية المتعلقة بالبناء والتعمير وبالخصوص قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم والرسوم التنفيذية 91-176 المحددة لشروط تسليم رخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم والرسوم 09-307 المؤرخ في 27 سبتمبر 2009 المعدل والمتمم والرسوم التنفيذية 91-176، وكذا المرسوم التنفيذي 15-19 الذي حدد مجموعة من الهيئات الإدارية المختصة في إصدار رخصة البناء، لكن ذلك يكون حسب الحالات وضمن إطار محدد لكل حالة و يبقى الإطار الأكبر والعام في إصدار رخصة البناء يكون لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفي حالات يمكن أن نعتبرها خاصة تعود إما للوالي أو للوزير المكلف بالتعمير.

المطلب الأول: إصدار رخصة البناء من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي

كقاعدة عامة أقرتها المادة 65 من قانون 90-29 فإن تسليم رخصة البناء يكون من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته:

- ممثلا للبلدية بالنسبة لجميع الاقتطاعات أو البناءات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي ويوافي في هذه الحالة الوالي بنسخة من الرخصة؛

- ممثلا للدولة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بعد الاطلاع على الرأي الموافق للوالي.

من خلال قراءة البندين السابقين يظهر أن اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في إصدار رخصة البناء مرتبط دائما بالسلطة الوصائية في البند الأول على سبيل الإعلام ولا يكون للوالي أي تأثير من الناحية القانونية على قرار إصدار الرخصة، لكن في الحالة الثانية فإن للوالي كل التأثير على قرار إصدار رخصة البناء لا اعتبار أن رأيه رأي موافق أي رأي إلزامي مطابق لرأي الوالي في هذا الصدد.

وبالتالي يمكن اعتبار أن سلطة إصدار رخصة البناء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي مقيدة جدا هذا إن لم نقل ازدواجية الهيئة المصدرة لرخصة البناء في الحالة الواحدة.

والملاحظ أن قانون 90-29 الذي اعتمد هذا التقسيم جاء على سبيل العموم وبصفة الإجمال ولم يحدد بصفة دقيقة ومحددة ومتعددة الحالات التي يكون فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي مختص في تسليم رخصة البناء كمثل البلدية وفي الحالات التي يكون فيها كمثل للدولة، كما أن المرسوم التنفيذي 91-176 لم يتطرق إلى هذه الحالات بتفصيلها رغم أن المرسوم جاء تحت عنوان المحدد لكيفية تحضير شهادة التعمير ورخصة البناء وشهادة التقسيم وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك.

في جميع الأحوال عندما يكون تسليم رخصة البناء من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي سواء كمثل للدولة أو كمثل للبلدية فإنه تتم دراسة الطلب من طرف الشباك الوحيد للبلدية حيث يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي نسخة من ملف الطلب إلى المصالح المستشارية كما أشرنا سابقا ويجب أن يفصل الشباك الوحيد للبلدية في طلبات رخص البناء في أجل 15 يوم التي تلي تاريخ إيداع الطلب¹¹ (المادة 48 من المرسوم التنفيذي 15-19 سالف الذكر).

وما هو ملاحظ إبلاغ رأي مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الدائرة من خلال ممثل قسمها الفرعي والتي أشارت إليه المادة 48 من المرسوم التنفيذي 15-19 وفيه نوع من التوسع في إدخال الهيئات غير ممرضة في صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص إصدار رخصة البناء. وبهذا فإن الهيئات المتدخلة في إصدار قرار رخصة البناء تصبح أكثر اتساعا وهذا يعد في الحقيقة تضيقا على حرية إنجاز المساكن الذي تعمل الدولة على تشجيعه.

كما أن المرسوم التنفيذي 15-19 لم يشر إلى هذا التقسيم تماما وعالج الحالتين معا كاختصاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وربما يعود هذا إلى انتفاء التقسيم الوارد بحكم الواقع والقانون ذلك أن ضرورة امتلاك كل بلدية لمخطط شغل الأرض بحكم القانون أمرا أصبح واقعي.

وعليه فإن المجلس الشعبي البلدي يختص بإصدار رخصة البناء بعد دراسة الطلب من طرف الشباك الوحيد حسب الإجراءات والكيفيات التي سبق وأن أشرنا إليها في السابق حيث يعتبر الشباك الوحيد عبارة عن لجنة مختصة لدراسة طلبات الرخص والشهادات المتعلقة بالبناء والتعمير، وهذه اللجنة تتكون من أعضاء دائمين وأعضاء مدعويين أما الأعضاء الدائمين وهم:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو ممثله رئيسا؛
 - رئيس القسم الفرعي للتعمير والهندسة المعمارية والبناء أو ممثله؛
 - رئيس مفتشية أملاك الدولة أو ممثله؛
 - المحافظ العقاري المختص إقليميا أو ممثله؛
 - مفتش التعمير؛
 - رئيس القسم الفرعي للأشغال العمومية أو ممثله؛
 - رئيس القسم الفرعي للري أو ممثله.
- أما الأعضاء المدعويين يمكن أن يكونوا حاضرين أو ممثلين عند الإقتضاء من طرف:
- الرئيس الفرعي للفلاحة أو ممثله؛
 - ممثل الحماية المدنية؛
 - ممثل مديرية البيئة للولاية؛
 - ممثل مديرية السياحة للولاية؛
 - ممثل مديرية الثقافة للولاية؛
 - ممثل الصحة والسكان؛
 - ممثل الشركة الوطنية للكهرباء والغاز (سونلغاز).

ويمكن للشباك الوحيد الاستعانة بأي شخص أو سلطة أو هيئة قصد تنويره وإفادته في أعماله وهذا حسب المادة 58 من المرسوم التنفيذي 15-19.

ما هو ملاحظ أن الشباك الوحيد يرأسه رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله ويتكون من أعضاء دائمين وأعضاء مدعويين أو من يمثلهم وهذه المصالح كلها مصالح تابعة لقطاعات مختلفة وهذا فيه نوع من التوسع في التكوين العضوي للشباك الوحيد على مستوى البلدية، هذا على اعتبار أن كل الأعضاء الدائمين لهم علاقة مباشرة بالعقار والبناء والتعمير، وبذلك فإن تدخلهم ومشاركتهم تكون فعالة إذا ما كان ذلك في الحدود المشروعة وبعيدا عن أي اعتبارات عدا تحقيق المصلحة العامة والنظام العام في كل صورته.

أما حقيقة التكوين الجماعي للشباك الوحيد كلجنة تدرس طلبات رخصة البناء فيعود إلى طبيعة المجال أي مجال البناء والتعمير باعتباره مجال تقني خاص من جهة وباعتباره المجال الذي يخص النظام العام في أوجهه وصوره المختلفة من الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة، الرونق والجمال العام، النظام الاقتصادي العام وغير ذلك، وبالتالي فإن تبرير وجهود هيئة جماعية لدراسة رخصة البناء يعود إلى السياسة العامة للدولة ذاتها والتي يفترض تجسيد وجودها عبر هيئاتها وممثليها في مجال البناء والتعمير، وعليه يكون قرار إصدار رخصة البناء أو الامتناع عن إصدارها أشبه ما يكون بالقرار الجماعي.

لكن في المقابل يعقد اختصاص إصدار قرار رخصة البناء لرئيس المجلس الشعبي البلدي لاختصاص الشباك الوحيد، ولا اعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يملك اختصاص الضبط الإداري العام أو ما يدعى بالولاية العامة فإن كل ما يتعلق بالحفاظ على النظام العام الإجمالي يعود لرئيس المجلس الشعبي البلدي، ولهذا فإن النسق القانوني العام يوجب إسناد اختصاص إصدار رخص البناء له دون غيره كأصل عام وهو ما يمكن الوقوف عليه عند قراءة المادة 62 من قانون البلدية¹² (قانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية).

"يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة".

كما جاءت المادة 94 من قانون البلدية بأكثر تدقيق حيث نصت أن "في إطار احترام حقوق وحرريات

المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يلي:

- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات؛

- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي

المعماري.

نشير أن هذه الصلاحيات تعود لرئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة ولا نجد نظير لها كممثل للجماعة الإقليمية التابع لها، وبالتالي فإن اختصاص المحافظة على النظام العام يعود للدولة في إجماله ورئيس المجلس الشعبي البلدي له مسؤولية الحفاظ على النظام العام في مجال التعمير والبناء كممثل للدولة وهذا ما يفسر وجود شبك كل أعضائه ممثلين لمصالح مختلفة تابعة للدولة يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة في إقليم البلدية كجماعة إقليمية في إطار دولة موحدة حسب نص المادة 16 من الدستور "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية".

هذا وأنه رغم أهمية ودور المصالح التقنية على مستوى البلدية إلا أنها لم تحظى بدور فعال ولا بصلاحيات هامة فيما يخص البناء والتعمير ولم يكن لها أي حضور ولا تمثيل على مستوى الشباك الوحيد للبلدية حسب نص المرسوم التنفيذي 15-19 بل نجد هذا المرسوم قد اعتبرها أمانة تقنية تكلف بمجموعة من المهام تكاد تكون إجرائية فقط ذكرت في متن المادة 58 من المرسوم سالف الذكر التي تخص فتح الشباك الوحيد للبلدية مما يدل أن المصالح التقنية عبارة عن أمانة أو سكرتارية للشباك الوحيد للبلدية تقوم بأعمال الأمانة أو السكرتارية والتي تتمثل فيما يلي:

- استقبال ملفات طلب رخصة البناء؛

- تسجيل الطلبات على سجل مؤشر عليه حسب تاريخ وصولها؛
- تحضير اجتماعات الشباك الوحيد؛
- إرسال الاستدعاءات مرفقة بجدول الأعمال إلى أعضاء الشباك الوحيد؛
- تحرير محاضر اجتماع الجلسات ومذكرات أخرى؛
- تبليغ القرارات والتحفظات التي يجب إرسالها لصاحب الطلب؛
- إعداد التقارير الفصلية للنشاطات؛
- استحداث بطاقة إلكترونية متفاعلة للطلبات المودعة والردود المختصة لها، وكذا القرارات المسلمة التي تمون قاعدة المعلومات الخاصة بالوزارة المكلفة بالعمران؛
- ضبط البطاقة الإلكترونية.

يمكن القول أن هذه الأعمال التي خصت بها المصالح التقنية للبلدية لا ترقى إلى ما يجب أن يعهد إليها حيث أنها يمكن أن تقوم بأعمال وصلاحيات ذات أهمية وأثر مباشر في ميدان البناء والتعمير وبالخصوص في مجال إصدار رخصة البناء ويمكن حتى الاستغناء عن الشباك الوحيد للبلدية وإعطاء صلاحية دراسة ملف رخصة البناء للمصالح التقنية للبلدية مع إمكانية استشارة مصالح أخرى بما تقتضيه المصلحة العامة وحسن سير إجراءات إصدار رخصة البناء.

المطلب الثاني: تسليم رخصة البناء من اختصاص الوالي

- حددت المادة 66 من قانون 90-29 المتعلق بالبناء والتعمير الحالات التي يكون إصدار رخصة البناء من قبل الوالي والتي جاءت على سبيل الحصر والمتمثلة في الحالات التالية:
- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهيكلها العمومية؛
 - منشآت الإنتاج والنقل والتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الاستراتيجية؛
 - اقتطاعات الأرض والبنايات الواقعة في المناطق المشار إليها في المواد 44، 45، 46، 47، 48 و49 التي لا يحكمها مخطط شغل الأرض مصادق عليه.

لكن نص المادة 49 من المرسوم التنفيذي 15-19 حددت مجالات أو نوعية المشاريع التي يكون إصدار رخصة البناء من اختصاص الوالي وهي:

- التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات المنفعة المحلية؛
- مشاريع السكنات الجماعية التي يفوق عدد سكانها 200 وحدة سكنية ويقل عن 600 وحدة سكنية.
- أما فيما يخص الحالات التي يكون فيها الوزير المكلف بالعمران هو المختص في تسليم رخصة البناء وهي المشاريع الآتية:
- التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات منفعة محلية؛
- مشاريع السكنات الجماعية التي عدد السكنات فيها يساوي أو يتعدى 600 وحدة سكنية؛
- الأشغال والبنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدول الأجنبية أو المنظمات الدولية ومؤسساتها العمومية وأصحاب الإمتياز؛
- المنشآت المنتجة والناقلة والموزعة والمجزئة للطاقة.

بيدوا أن هذا التقسيم غير مبني على معيار قانوني ولا تقني واضح وفاصل يمكن القياس على أساسه ولهذا فإن باب التأويل يفتح على مصرعيه، وبالتالي فإن إمكانية الحياد عن النص القانوني ومشروعية الأعمال القانونية للإدارة المختصة في هذا المجال أكثر احتمالا.

ولهذا وجود تقسيم للاختصاص الترخيص بالبناء على مستويات مختلفة قد يؤدي إلى تصادم في الاختصاصات والانحراف بالمشروعية وانحراف استخدام السلطة، ولهذا فإن من الأجدر حسب رأينا توحيد الجهة مصدرة رخصة البناء كجهة متخصصة تجمع كل الحالات التي يمكن طلب فيها رخصة البناء.

وقد نستشف من المرسوم التنفيذي 15-19 أن القاعدة العامة في إصدار رخصة البناء كاختصاص مادي نوعي يعود لرئيس المجلس الشعبي البلدي كأصل عام وتحدد مجالات خاصة يعود فيها الاختصاص للوالي أو للوزير المكلف بالعمران وهذا ما تم التعبير عنه في المادة 49 من المرسوم التنفيذي 15-19 "يكون تسليم باقي الرخص من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي" لكن وقصد حسم وإنهاء تقسيم الاختصاص على جهات متعددة وعلى جهات مختلفة رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي و الوزير المكلف بالعمران نرى أنه من الممكن أن يسند اختصاص رخصة البناء ومختلف الرخص الأخرى والشهادات المتعلقة بالبناء والتعمير إلى سلطة إدارية مستقلة تعمل ضمن إطار قانوني محدد بالتلائم مع النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة ويكون متناسقا مع مجال البناء والتعمير ونتفادى بذلك تعدد الهيئات المتدخلة وتضخم النصوص القانونية المنظمة ونكون أمام تحديد الاختصاص وتحديد الجهة المسؤولة والعمل على تكريس الاختصاص والاحترافية والنوعية والشراكة وغيرها من المبادئ. في الحالات التي يكون إصدار رخصة البناء من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالعمران يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي ملف الطلب مرفق برأي مصالح التعمير التابعة للبلدية في سبعة (07) نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالعمران قصد إبداء رأي مطابق وذلك في أجل ثمانية (08) أيام الموالية لتاريخ إيداع الطلب.

ويتم تحضير الملف من طرف الشباك الوحيد للولاية والذي تم تحديد تكوينه العضوي في المادة 59 من المرسوم التنفيذي 15-19 حيث يتم فتحه على مستوى مديرية التعمير ويتكون من:

- ممثل الوالي؛
- المدير المكلف بالعمران رئيسا أو ممثله، رئيس مصلحة التعمير عند الاقتضاء؛
- رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ممثله؛
- عضوين منتخبين عن أعضاء المجلس الشعبي الولائي؛
- رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني؛
- مدير أملاك الدولة أو ممثله؛
- مدير المحافظة العقارية أو ممثله؛
- مدير المصالح الفلاحية أو ممثله؛
- مدير الأشغال العمومية أو ممثله؛
- مدير الموارد المائية أو ممثله؛
- مدير الحماية المدنية أو ممثله؛
- مدير الطاقة والمناجم أو ممثله؛
- مدير الشركة الوطنية للكهرباء والغاز سونلغاز أو ممثله من الشركة الجزائرية لتسيير شبكة نقل الكهرباء (GRTE) والشركة الجزائرية لتسيير شبكة نقل الغاز (GRTG)؛
- مدير البيئة أو ممثله؛
- مدير السياحة أو ممثله؛
- مدير الثقافة أو ممثله؛
- مدير الصحة والسكان أو ممثله.

وقصد مزاولة الشباك الوحيد للولاية بمهامه بشكل منتظم وفق ما نصت عليه أحكام المرسوم التنفيذي 15-19 في المادة 59 "يزود الشباك الوحيد للولاية بأمانة تقنية تكلف بما يلي:

- استقبال الطلبات وتسجيلها على سجل مؤشر عليه؛

- تحضير اجتماعات الشباك الوحيد للولاية؛
- إرسال الاستدعاءات مرفقة بجدول الأعمال إلى أعضاء الشباك الوحيد على مستوى الولاية؛
- تحرير القرارات لأصحاب الطلبات من طرف البلدية المعنية؛
- إعداد التقارير الفصلية للنشاطات؛
- استحداث بطاقة إلكترونية متفاعلة للطلبات المودعة والردود المخصصة لها، وكذا القرارات المسلمة التي تمون قاعدة المعلومات الخاصة بالوزارة المكلفة بالعمران؛
- ضبط البطاقة الإلكترونية.

لكن ما هو ملاحظ أن المرسوم التنفيذي 15- 19 لم يحدد مهام الشباك الوحيد للبلدية ولا الشباك الوحيد للولاية مما يجعل اختصاص الشباك الوحيد غامض وغير محدد وهو ما يفتح باب التأويل والغموض فيما يخص مهامها بشكل دقيق ومحدد.

فهل مهمة الشباك الوحيد للبلدية أو الولاية هو إبداء رأي فقط أي مهمة استشارية محضة وإذا كانت كذلك لماذا كل هذا الترتيب وهذا الإكثار في النصوص القانونية المنظمة لهذه اللجان.

ضف إلى ذلك فإن الشباك الوحيد للبلدية يتم إنشائه بموجب قرار ممضي من طرف رئيس الدائرة المختصة إقليميا في حين يتم إنشاء الشباك الوحيد على مستوى الولاية بموجب قرار ممضي من طرف الوالي المختص إقليميا.

ألا يبدي هذا عدة تساؤلات حول طبيعة وتأثير هذه السلطات على الشباك الوحيد.

ثم لماذا رئيس الدائرة هو المختص في إنشاء الشباك الوحيد للبلدية ألا يضرب هذا بمبدأ اللامركزية الإدارية للبلدية واختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي كمثل للبلدية، لاعتبار أن المسألة تنظيمية بحتة إذا تبيننا هذا النهج أي إذا اعتبرنا أن عملية بناء وإصدار رخصة البناء مسألة تنظيمية خاصة باعتبار رخصة البناء أداة قانونية في يد الإدارة المختصة لضبط سياسة معينة في مجال البناء والتعمير وتحقق مبدأ عدم التعارض بين المصالح الخاصة المتمثلة في متطلبات البناء الذاتية ومتطلبات المصلحة العامة التي أقرها قانون التعمير والبناء ومختلف النصوص القانونية المتعلقة بالتهيئة العمرانية والمخططات العامة و المقررة قانونا ضمن منظومة تبدوا أكثر بحثا عن إحداث توازنات في مختلف الطموحات الذاتية الخاصة من جهة والعامة من جهة أخرى.

ولهذا فإنه من المنطقي جدا أن نعتبر إجراء الترخيص بالبناء رخصة مسبقة تسمح للسلطات الإدارية المختصة بفرض رقابتها المسبقة عبر الإجراءات والأشكال المحددة قانونا وتنظيما لتحقيق تلك الموازنة بين المصالح الخاصة الذاتية والمصلحة العامة التي يهدف القانون والتنظيم إلى تحقيقها وهي الوسيلة أو الأداة القانونية التي تضمن احترام أدوات التهيئة والتعمير وتجسيدها والاستعمال العقلاني للأراضي ضمن السياسة العامة للتهيئة والتعمير.

خاتمة:

إن مجال البناء والتعمير يعد من بين المجالات الأكثر تعقيدا والأكثر تأثيرا على النظام العام في أوجهه وعناصره المختلفة لهذا فإن بسط الإدارة العمومية رقابتها المسبقة عليه يعد أمرا أكثر منطقية للحفاظ عليه لاعتبار أن الولاية العامة ترجع لرئيس المجلس الشعبي البلدي وللوالي أي أن رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي هم من يملكون اختصاص الضبط الإداري العام أي ضبط كل عناصر النظام العام يدخل في صلاحياتهم ويرجع صلاحية ضبط مجال التعمير باعتباره عنصر خاص يعود الضبط الإداري فيه للوزير المكلف بالتعمير لاعتباره مجال خاص.

وهكذا فإن تعدد السلطات الإدارية المراقبة لمجال البناء والتعمير مرجعه إلى السياسة العامة المنتهجة من طرف الدولة في هذا المجال خاصة على مستوى التخطيط على مستويات مختلفة.

ولهذا فإن تدخل هذه السلطات عبر هذه المستويات في مجال البناء والتعمير تتطلب كفاءات وإجراءات مختلفة تضمن سلامة عملية إصدار رخصة البناء وفق إطار قانوني معين ذو جانبيين أساسيين جانب تنفيذي وجانب استشاري وله من جهة أخرى عنصرين محوريين عنصر مادي، موضوعي وعنصر عضوي.

مع هذا كله فإن إصدار رخصة البناء تبقى من بين الرخص (القرارات) الأكثر تعقيدا والأكثر أهمية في مجال البناء والتعمير لاعتبارها عنصر وآلية أساسية للرقابة على عملية البناء من طرف السلطات الإدارية المختصة.

مع ذلك فإنه من الضروري جدا تبسيط إجراءات إصدار رخصة البناء من جهة وتخفيف الرقابة الإدارية المسبقة على هذا الميدان وذلك من أجل السماح لكل من يرغب في أي مشروع سواء كان سكنيا أو اقتصاديا الوصول إلى تحقيق مشروعه بشكل بسيط وسهل مع وجود رقابة سابقة ولاحقة في عملية البناء.

كما أن توحيد الجهة المختصة في إصدار رخصة البناء يعد من أهم الإجراءات التي يجب اتخاذها في هذا المجال وذلك لتحديد تسهيل الجهة التي يلجأ إليها طالب الرخصة والجهة التي يمكن الطعن ضدها بكل بساطة دون الحاجة إلى وجود جهات مختلفة في حالات محددة.

يصدر قرار رخصة البناء وإسناد إصدار رخصة البناء إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مع تدعيمه بجهاز تقني متخصص في مجال البناء والتعمير.

كما أن تبسيط إجراءات الحصول على رخصة البناء وتخفيف شروط تكوين الملف خاصة منها حق الملكية والحياسة والذهاب إلى أبسط من ذلك باشتراك أي سند يثبت وضع اليد على العقار، هذا ويبقى حق البناء من الحقوق التي يتمتع بها المواطن والتي يجب العمل على توسيعها.

- الهوامش:

- 1- القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية رقم 14.
- 2- قانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية رقم 52.
- 3- الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، جريدة رسمية رقم 78.
- 4- قانون 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن التوجيه العقاري، جريدة رسمية رقم 49.
- 5- المرسوم 85-211 المؤرخ في 13 غشت 1985 والذي يحدد كفاءات تسليم رخصة البناء ورخصة التجزئة، جريدة رسمية رقم 34.
- 6- المرسوم التنفيذي 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لكفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة و البناء وشهادة التقسيم، جريدة رسمية رقم 26.
- 7- المادة 45 من المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015 الذي يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها، جريدة رسمية رقم 07.
- 8- أنظر المادة 42 من المرسوم التنفيذي 15-19 سالف الذكر.
- 9- في تفصيل ذلك راجع المادة 43 من المرسوم التنفيذي 15-19 سالف الذكر.
- 10- أنظر المادة 47 من المرسوم التنفيذي 15-19 سالف الذكر.
- 11- المادة 48 من المرسوم التنفيذي 15-19 سالف الذكر.
- 12- قانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية رقم 37.

13- مرسوم تنفيذي 91-175 المؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، جريدة رسمية رقم 26.

- المراجع:

- قانون 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن التوجيه العقاري، جريدة رسمية رقم 49.
- قانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية رقم 52.
- قانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية رقم 37.
- قانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية رقم 14.
- الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، جريدة رسمية رقم 78.
- المرسوم 85-211 المؤرخ في 13 غشت 1985 والذي يحدد كليات تسليم رخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء، جريدة رسمية رقم 34.
- مرسوم تنفيذي 91-175 المؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء جريدة رسمية رقم 26.
- المرسوم التنفيذي 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة و البناء وشهادة التقسيم، جريدة رسمية رقم 26.
- المادة 45 من المرسوم التنفيذي 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015 الذي يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، جريدة رسمية رقم 07.
- أنظر المادة 42 من المرسوم التنفيذي 15-19 سالف الذكر.
- في تفصيل ذلك راجع المادة 43 من المرسوم التنفيذي 15-19 سالف الذكر.
- أنظر المادة 47 من المرسوم التنفيذي 15-19 سالف الذكر.
- المادة 48 من المرسوم التنفيذي 15-19 سالف الذكر.

قراءة في نصوص قانون الولاية والبلدية في مجال التعمير

من إعداد

الدكتور مستوري محمد

أستاذ محاضر قسم أ

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة لونيبي علي- البليدة2

قراءة في نصوص قانون الولاية والبلدية في مجال التعمير

من إعداد الدكتور مستوري محمد
أستاذ محاضر قسم أ
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة لونيبي علي- البليدة2

الملخص:

تعامل المشرع الجزائري مع قوانين الإدارة المحلية في الجزائر منذ أول تقنين لها بموجب الأمر رقم 17-24 المتضمن قانون البلدية وكذا الأمر رقم 38-69 المتضمن قانون الولاية على أنها القاعدة الإدارية الأقرب إلى المواطن، تجسد من خلالها مظاهر اللامركزية الإدارية في الجزائر، إلى آخر قانونين للإدارة المحلية وهما قانون البلدية رقم 10-11 وقانون الولاية رقم 07-12 نجده حريصا على توفير بيئة سليمة ونظيفة للمواطن الجزائري، وتسهر على بناء وتشبيد مساكن ومدن تليق بإنسانيته وكرامته، ناهيك عن باقي النصوص التشريعية في مجال التهيئة والتعمير، فحرصت في هذا البحث على استقراء النصوص القانونية المتعلقة بمجال التعمير من خلال آخر قانونين للإدارة المحلية في الجزائر.

الكلمات المفتاحية:

قانون، الولاية، البلدية، التعمير.

ABSTRACT

The Algerian legislator has dealt with local administration laws in Algeria since their first codification according to Ordinance No. 17-24 containing the municipality law and also Ordinance No. 69-38 containing the state law as the administrative base closest to the citizen, through which it embodies the manifestations of administrative decentralization in Algeria, etc. Two laws for local administration, namely the Municipal Law No. 10-11 and the State Law No. 12-07, we find it keen to provide a safe and clean environment for the Algerian citizen, and it strives to build and construct homes and cities worthy of his humanity and dignity, not to mention the rest of the legislative texts in the field of preparation and reconstruction. To extrapolate the legal texts related to the field of reconstruction through the last two laws of local administration in Algeria.

Keywords:

Law, state, municipality, construction.

مقدمة:

حرصت المنظومة القانونية في الجزائر على احتواء السياسة المنتهجة في مجال التعمير من خلال ترسانة قانونية شملت مجالاته ووظائفه، منها على سبيل المثال لا الحصر قانون التهيئة والتعمير رقم 90-29 المعدل والمتمم بالقانون 04-05، وقانون التوجيه العقاري رقم 90-25 المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-16 وقانون حماية التراث الثقافي رقم 98-04، إلى جانب المراسيم التنفيذية المتعلقة بالتعمير وتحديد قواعده العامة.

فبالإضافة إلى هذه التشريعات المختلفة حرصت قوانين الإدارة المحلية في الجزائر على بيان مجالات وقواعد التعمير على اعتبار أن الولاية والبلدية من مظاهر تكريس نظام اللامركزية الإدارية في البلاد، فساهم قانون البلدية رقم 11-10 وكذا قانون الولاية رقم 12-07 في تحديد أبرز معالم السياسة التوجيهية للتعمير في الجزائر، من خلال استقراء النصوص والمواد القانونية المتفرقة في القانونين سالفَي الذكر.

من هنا تتجلى أهمية الموضوع والحاجة لدراسة الجوانب المتعلقة به وإبراز الدور الفاعل الذي يقدمه الولاية ورؤساء البلديات وكذا المجالس المنتخبة في مجال التعمير.

من التساؤلات التي تطرح بخصوص هذا الموضوع هو هل وُقِّتْ نصوص قانون الإدارة المحلية في الجزائر لاحتواء مسألة التعمير وهل أثبتت نجاعتها على أرض الواقع؟

للإجابة على هذه التساؤلات ارتأيت سلوك المنهج الاستقرائي التحليلي، أما المنهج الاستقرائي فيمكن في استقراء نصوص قانون البلدية 11-10 والولاية 12-07، أما المنهج التحليلي فيتمثل في تحليل هذه المواد القانونية في مجال التعمير في الجزائر.

وعليه جاءت خطة البحث مألوفة من محورين شمل المحور الأول بيان دور البلدية في مجال التعمير أما المحور الثاني فليبيان دور الولاية في نفس المجال، وختمت البحث بعرض أهم النتائج المتوصل إليها.

المحور الأول: دور البلدية في مجال التعمير في الجزائر**أولاً: دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال التعمير**

يعد رئيس المجلس الشعبي المسؤول الأول عن بلديته يعمل تحت إشراف الوالي، وقد تكفل قانون البلدية الجزائري رقم 11-10 بتحديد سلطاته واختصاصاته في مجال الضبط الإداري، فنصت المادة 88 منه على أن: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي: ... السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية"، (قانون البلدية الجزائري رقم 11-10 الصادر بتاريخ 22 يونيو 2011م، الجريدة الرسمية رقم 37 الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011م)، فعددت هذه المادة عناصر النظام العام الواجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي تحقيقها وتوفيرها والعمل على إقرارها في بلديته.

كما جاءت المادة 94 من نفس القانون مبينة بشكل أوضح لسلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث نصت على ما يلي: "في إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين يكلف رئيس المجلس

الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي: السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والأماكن، والتأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها، تنظيم ضبئية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة ... السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري، السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والمساحات والطرقات العمومية. " (أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون ط(5)(2001م)، ص 405) فحددت هذه المادة وظيفة ونطاق عمل رئيس المجلس الشعبي البلدي في المجال الضبئي.

ثانيا: دور رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ضابط الحالة المدنية

نصت المادة 95 من قانون 10-11 على أن يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة حسب القانون والتنظيم المعمول بهما، وسهره على احترامهما فيما تعلق بالعقار والسكن والتعمير، وحماية التراث الثقافي المعماري المتواجد بإقليم البلدية، وهو ما أكدته المادة 76 من قانون 08-90، والملاحظ أن طبيعة معنى هذه المادة قد يضاف أيضا ضمن مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبئية الإدارية لارتباطها بأمن وسلامة المواطنين.

ثالثا: دور المجلس الشعبي البلدي في مجال التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز

نصت المادة 109 من قانون 10-11 على طبيعة الأعمال التي من شأن المجلس الشعبي البلدي إبداء رأيه حولها، خصوصا ما تعلق بالبرامج القطاعية للتنمية، وتحديدًا في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة، وهو ما أفادته أيضا المادة 87 من قانون البلدية رقم 08-90 وتعتبر هذه المادة مؤكدة للمعنى الذي جاءت به المادة 108 في الحفاظ على المظهر الخارجي للبلدية وكذا حمايتها للبيئة من أضرار التلوث والكوارث.

وأقرت هذا المعنى المادة 110 من قانون 10-11 حيث نصت على أن: "يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، ولا سيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية"، وفي هذا تأكيد من المقيّن على دور المساحات الخضراء والأراضي الفلاحية في الحفاظ على النظام العام داخل البلدية.

وقد وسع قانون البلدية أفاقه حيث منح للمجلس الشعبي البلدي بنص المادة 111 من قانون 10-11 حق المبادرة في تشجيع وتحفيز التنمية والنشاطات الاقتصادية، مع ما يتماشى وطاقت وقدرات البلدية، وتشجيع الاستثمار والعمل على ترقّيته، وهو ما أكدته المادة 88 من قانون البلدية 08-90 وبالنظر لصلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال تشجيع النشاطات الاقتصادية وترقية الاستثمار ودعمه، يتبين دور الإدارة المحلية في العناية بالنظام العام الاقتصادي باعتباره جزء لا يتجزأ من النظام

العام ومساهمته في تقدم وتطور البلدية.

كما وسع قانون البلدية 10-11 أيضا مجالات المجلس الشعبي البلدي، فقد نصت المادة 112 على مساهمة البلدية في حماية التربة والموارد المائية والسهر على حسن استغلالها والاستفادة منها، ولا يمكن إنكار العلاقة المتلازمة بين التربة ودور الموارد المائية في حمايتها واستغلالها على أكمل وجه ولم يذكر قانون 08-90 لمثل هذا الأمر.

في سبيل تحقيق المجلس الشعبي البلدي لأهدافه في مجال التنمية والتهيئة ألزم قانون البلدية 10-11 بنص المادة 113 بضرورة تزويد البلدية بجميع أدوات التعمير المنصوص عليها قانونا بعد المصادقة على المداولات الخاصة بهذا، وهو ما نصت عليه أيضا المادة 08-90، باستثناء عدم ذكر مصادقة المجلس بموجب المداولة.

اشترط قانون البلدية 10-11 بنص المادة 114 موافقة المجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية، باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي يحكمها قانون حماية البيئة، ونستشف من هذه المادة أهمية المجلس الشعبي البلدي في مجال حماية البيئة والتي سبق وأن تبين أهمية الحفاظ عليها في المواد السابقة، مع إضافة حماية الصحة العامة فاشترط موافقته على المشاريع المقترح إنجازها على إقليم البلدية، ويعتبر تدبير من التدابير الاحترازية التي يملئها النظام العام، (عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية ط(5)(2008م)/2/145).. وهو ما أفادته أيضا المادة 92 من قانون 08-90، باستثناء عدم ذكر المشاريع ذات النفع الوطني.

وقد حددت المادة 115 من قانون 10-11 مهام المجلس الشعبي البلدي بالمساهمة مع المصالح التقنية والمختصة في التأكد من تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، والسهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية، والملاحظ أن هذه الصلاحيات لها صلة مباشرة بالحفاظ على أمن وسلامة مواطني البلدية، مادام تعلق الأمر بمراقبة مطابقة أراضي البناء وكذا السكنات للمعايير والمقاييس القانونية اللازمة ومحاربة البيوت القصديرية التي لا تتوفر على أدنى شروط الصحة والحياة اللائقة، وفي هذا أيضا حفاظا على عنصر الصحة العمومية، وكذا الحفاظ على المظهر الجمالي ورونق البلدية المتمثل في هدم السكنات الهشة غير القانونية، وقد أفادت هذا المعنى أيضا المادة 91 من قانون البلدية 08-90.

وفي إطار حماية المظهر الخارجي للبلدية منح قانون البلدية 10-11 بنص المادة 116 في إطار حماية التراث المعماري والثقافي للمجلس الشعبي البلدي صلاحية المحافظة على الأملاك العقارية والثقافية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، وقد أفادت نفس المعنى المادة 93 من قانون

08-90.

كما تسهر البلدية على الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأملك العمومية للدولة وتخصيص برامج التجهيزات العمومية لتنمية الاستثمار الاقتصادي الذي نصت عليه المادة 117 و 118 من قانون 10-11، وكذا المادتان 95 و96 من قانون 08-90 والتي أفادت نفس المعنى. وقد أولى قانون البلدية 10-11 اهتماما خاصا بالسكن، فنصت المادة 119 منه على أن توفر البلدية الشروط التحفيزية للترقية العقارية، كما تبادر وتساهم في ترقية برامج السكن، مع تشجيع حماية وصيانة وتوسيع المباني والأحياء، وفي هذا إشارة واضحة لحماية رونق وجمال البلدية، والحفاظ على أمن وسلامة أفرادها من أخطار المباني الخطرة المهدة بالانهيار، وهو ما أكدته قانون 08-90. أضافت المادتان 119 و 120 حكيمين جديدين لم يرد ذكرهما في قانون البلدية 08-90، تمثلا في تنمية المجموعات العقارية والسكنية وطرق المرور الواقعة في إقليم البلدية وتعريفها لا سيما المتعلقة بالمجاهد والشهيد. كما يقوم المجلس الشعبي البلدي بتخليد وإحياء ذكرى الأحداث التاريخية والاحتفال بالأعياد الوطنية تخليدا للثورة التحريرية.

رابعاً: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في مجال الضابطة الإدارية

1. التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:

نستشف من خلال قراءتنا لنص المادة 114 من قانون البلدية الممارسة الفعلية والحقيقية للضبط الإداري من خلال موافقة أعضاء المجلس الشعبي البلدي في تدعيم المشاريع المحتملة الضرر بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية، وهذا جوهر وظيفة الضبط الإداري المتمثلة في الوظيفة الوقائية المحتملة الوقوع.

كما أعطى قانون البلدية 10-11 بنص المادة 115 منه على تولي البلدية وسهرها على المراقبة الدائمة لمطابقة محليات البناء، ذات العلاقة ببرنامج التجهيز والسكن، وكذا السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.

وفي نفس السياق أكدت المادة 116 على دور البلدية في حماية التراث المعماري المتعلق بالسكن والتعمير حفاظا على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، و هذه الوظيفة تندرج ضمن عناصر النظام العام الحديثة وحماية الرنق والجمال الخارجي للبلدية. (محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم عنابة، دون ذكر معلومات النشر، ص 126).

قوله: "السهر على تنفيذ التدابير ... الإسعاف"، إشارة منه إلى أن أساس سلطة تدخل رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري يكون باتخاذ التدابير والإجراءات الاحترازية والوقائية قبل وقوع الضرر، أما في حالة وقوعه فله أن يتخذ اللازم لاحتواء الوضع من تقديم الإسعاف وتوفير

طرق الوقاية، وهذه الفقرة مهمة جدا في بيان أن أساس الضبطية الإدارية يكون قبل وقوع الضرر لا بعد وقوعه، كما سبق بيان في مفهوم الضبط الإداري وقد أكدت هذا المعنى المادة 69 من القانون 90-08. وأكدت المعنى السابق بشكل واضح ومفصل المادة 89 من قانون 11-10، حيث ألزمت رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية المعرضة لأي خطر أو حادث أو كارثة، وفي حالة وقوع ذلك يتخذ الإجراءات اللازمة مع إعلام الوالي بذلك على الفور.

وقوله في الفقرة الثالثة من المادة 89: "كما يأمر ضمن نفس الأشكال... والتنظيم المعمول بهما"، في هذا إشارة إلى دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال المحافظة على أمن وسلامة المواطنين، فله أن يأمر بهدم الجدران والعمارات الآيلة للسقوط.

وقوله: "لا سيما المتعلق بحماية التراث الثقافي"، في هذا بيان لدور رئيس المجلس الشعبي البلدي في حماية التراث الثقافي باعتباره دليلا لهوية البلدية وسكانها، وكذا المحافظة على المكتبات والمرافق الثقافية، وهذه الفقرة لا نجد لها مثيلا في قانون 90-08، مع أنه أقر ما تعلق بحفاظ رئيس المجلس الشعبي البلدي على أمن وسلامة المواطنين من البنايات الآيلة للسقوط بنص المادة 71 منه.

2. تكريسا لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري فقد نصت المادة 94 من قانون 11-10 على تكليفه في إطار احترام حقوق وحرريات الأفراد لارتباطها جوهريا بفكرة ومضمون الضبط الإداري على ما يلي: "في إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:

أ. السهر على حفظ النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات، وفي هذه الفقرة إضافة أهم عنصر من عناصر النظام العام وهو الأمن وسلامة الأشخاص، وهو ما لم يرد ذكره في نص المادة 88 من نفس القانون واكتفائها بالإشارة إلى السكنينة العامة والصحة العمومية فقط.

ب. التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكنينة العمومية، وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها، وفي هذا تأكيد على متابعة رئيس المجلس الشعبي البلدي لإقرار النظام العام في البلدية مع تخصيص المحافظة على السكنينة العمومية.

ت. تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة بإقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة، ويدخل هذا ضمن حماية الأمن العام والعمل على الحد من حوادث الطرقات.

ث. السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني، وفي هذا تأكيد لما نصت عليه المادة 89 في الفقرة الثالثة منها لارتباطه بهوية الشعب الجزائري، ويدخل هذا ضمن الضبط الإداري الخاص، ولم يرد ذكره في قانون 90-08. (راجع المواد 1، 2، 3 من قانون 98-04

المؤرخ في 20 صفر 1419هـ الموافق 15 يونيو 1998م المتعلق بحماية التراث الثقافي، الجريدة الرسمية العدد 44 الصادرة بتاريخ 17 يونيو 1998م).

ج. السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي والمعماري، وفيه إشارة إلى احترام المظهر الخارجي وجمال منظر البلدية وهو من عناصر النظام العام.

ح. السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية، وفي هذا إشارة إلى ضرورة الحفاظ على الصحة العمومية داخل البلدية.

خ. السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها، وفيه إشارة إلى رقابة الموظفين ومدى احترامهم لقوانين العمل والوظيفة العمومية" وهو حكم جديد لم يرد ذكره في قانون 90-08.

المحور الثاني: دور الولاية في مجال التعمير في الجزائر

أولاً: دور المجلس الشعبي الولائي في مجال التعمير:

1. حماية التراث الثقافي والتاريخي وتشجيع السياحة:

يقوم المجلس الشعبي الولائي بالمساهمة مع البلديات والجمعيات الثقافية ووزارة الثقافة بالحفاظ على التراث الثقافي للولاية باعتباره الموروث التاريخي والحضاري الذي يعبر عن ماضي الولاية وتاريخها، وذلك من خلال اتخاذ التدابير اللازمة لحمايته والحفاظ عليه. (نص المادة 98 من قانون الولاية الجزائري رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012م، الجريدة الرسمية رقم 12 الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012م). ويدخل هذا في الضبط الإداري الخاص بوزير السياحة ومنه نشأت شرطة حماية الآثار.

كما يعمل المجلس الشعبي الولائي على تشجيع السياحة في الولاية باعتبارها مصدراً هاماً لتنمية اقتصادها من خلال إنشاء المواقع السياحية والسعي لحمايتها، ومراقبة المؤسسات والمرافق السياحية وتشجيع الاستثمار في هذا المجال. (نص المادة 99 من قانون الولاية).

2. السكن:

يساهم المجلس الشعبي الولائي في بناء وإنشاء المساكن المناسبة لمواطني الولاية، من خلال دعم البرامج الإسكانية والقضاء على أزمة السكن. (نص المادة 100 من نفس القانون).

كما يسعى المجلس إلى التعاون مع البلديات لدعم مشاريع بناء السكنات وإدارة وتسيير المرافق والمنشآت العقارية التابعة للولاية، والعمل على ترقيتها وتطويرها، وذلك من خلال ترميم البنايات القديمة وتجديدها حفاظاً على الطابع المعماري العتيق لها، وهذا ما جاء به قانون التهيئة والتعمير رقم 29-90 (قانون رقم 29-90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990م، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990م، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-04 المؤرخ في 14 أوت 2004م

الجريدة الرسمية رقم 51 الصادرة بتاريخ 15 أوت 2004م المتعلقة بالتهيئة والتعمير) في مواده من 10 إلى 42 من خلال بيان السياسة التي رسمتها الدولة الجزائرية في تنفيذ مخطط التهيئة والتعمير.(تكواشت كمال، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2008م، ص 77).

وللحفاظ على صحة وسلامة مواطني الولاية يعمل المجلس بالتنسيق مع البلديات للقضاء على السكنات الهشة والبيوت القصديرية التي لا تتوفر فيها أدنى شروط الصحة والعيش، ومحاربتها بشتى الطرق والوسائل، وتوفير السكنات الصحية الملائمة والمريحة لأفراد المجتمع.(نص المادة 101 من نفس القانون).

ويندرج هذا ضمن سلطات المجلس الشعبي الولائي في مجال حماية أمن وسلامة المواطنين وتوفير شروط الصحة النظافة في أماكن عيشهم، باعتبارها ضمن عناصر النظام العام الواجب حمايته وتوفيره.

إن المُتأمل في قانون الولاية رقم 07-12 يجد أنه وسع من اللجان التي يشكلها المجلس الشعبي الولائي بعد أن حصرها قانون رقم 09-90 في لجنة الاقتصاد والمالية ولجنة التهيئة العمرانية والتجهيز ولجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية، مع جواز تشكيل لجان مؤقتة لدراسة المسائل التي تهم الولاية، فربط القانون تشكيل اللجان بالدواعي التي تتطلب إنشاءها لمعالجة الظروف المستقبلية. وعلى العكس من ذلك فقد وسّع قانون 07-12 من هذه اللجان، فقد نصت المادة 33 منه على أن: "يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصاته ولا سيما المتعلقة بما يأتي:

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني.

- الاقتصاد والمالية.

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.

- الاتصال وتكنولوجيات الإعلام.

- تهيئة الإقليم والنقل.

- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة.

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب.

- التنمية المحلية والتجهيز والاستثمار والتشغيل.

ويمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية." فقد حددت

المادة نطاق عمل اللجان المنصبة من قبل المجلس في مختلف القطاعات والمجالات.

أما بالنسبة لاختصاصات وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي فقد حددها القانون رقم 07-12

في الفصل الرابع من الباب الثاني، فجاء الفصل معنونا بصلاحيات المجلس الشعبي الولائي، بعد أن كان معبرا عنه في قانون 90-09 بمصطلح اختصاصات، في الباب الثالث من القانون، فأضفى مصطلح صلاحية مشروعية التصرفات الصادرة عن المجلس ولجانة المشكلة له، وأحقيتها في ممارسة وظيفتها في الولاية المتمثلة في دراسة المشاكل واقتراح لحلول.

كما نصت المادة 77 من ذات القانون على ما يلي: "يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال: الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، السياحة، الإعلام والاتصال التربية والتعليم العالي والتكوين، الشباب والرياضة، التشغيل، السكن والتعمير، تهيئة إقليم الولاية الفلاحة والري والغابات، التجارة والأسعار، النقل، الهياكل القاعدية والاقتصادية، التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها، التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي حماية البيئة، التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ترقية المؤهلات النوعية المحلية."

ثانيا: دور المجلس الشعبي الولائي الضبطي في مجال التعمير:

1. التعمير:

نصت المادتان 100 و 101 على أن الولاية مطالبة بإنشاء المساكن المناسبة لسكان الولاية والعمل على دعم المشاريع والبرامج الإسكانية والعمل على القضاء على أزمة السكن غير الصحي والهش ومحاربه بكافة الطرق والوسائل، واحترام المقاييس والمعايير الدولية لهذه المنشآت المعمارية حفاظا على الطابع المعماري لها باعتبار أن المظهر الخارجي للمدينة من عناصر النظام العام، وكذا ترميم البنايات القديمة وإزالة القديم منها حفاظا على أمن وسلامة المواطنين، وهذا الدور يندرج ضمن الاختصاصات الضبطية المخولة للمجلس إذا تعلق الأمر بتهديد عنصر الأمن والصحة العموميين بموجب قانون الولاية حفاظا على سلامة أفراد الولاية.

2. التنمية الاقتصادية:

جاء الفصل الرابع من الباب الثاني من قانون الولاية الجزائري رقم 12-07 مشتملا على سبعة فروع سبق بيانها وذكرها آنفا، وخصّص الفرع الثاني منها للحديث عن دور المجلس الشعبي الولائي في مجال التنمية الاقتصادية، وتضمن أربعة مواد بدء من المادة 80 إلى المادة 83، ويمكن إيجازه ما تضمنته هذه المواد فيما يلي:

أ. إعداد المجلس الشعبي الولائي لمخطط التنمية على المدى المتوسط، يسعى من خلاله بيان وتحديد الأهداف والبرامج الخاصة بالبلديات التابعة لإقليم الولاية. واعتبار مخطط التنمية سبيلا من سبل إنجاح وترقية التنمية الاقتصادية للولاية. مناقشة المجلس الشعبي الولائي لمخطط التنمية وإبداء آرائه حوله (المادة 80).

ب. إنشاء بنك المعلومات على مستوى كل ولاية مهمته جمع الدراسات والمعلومات وكذا الإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بالولاية. كما تتكفل الولاية بإعداد جدول سنوي تبين من خلاله النتائج المتوصل إليها في جميع القطاعات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية. كما يشترط وضع قانون تنظيمي يضبط سير وإجراءات عمل بنك المعلومات (المادة 81).

ت. الملاحظ من خلال قراءة المادتين 82 و83 من قانون الولاية يتبين أن قضية ترقية الاستثمار أصبحت من الضروريات المعاصرة في مخطط إنعاش الاقتصاد الجزائري عموماً، وعلى مستوى الولاية خصوصاً، فقد ركزت المادتان على تسهيل طرق الاستثمار وتمويله من طرف الولاية والمساهمة في إنعاش مختلف النشاطات الاقتصادية التي تعود بالنفع على مواطني الولاية، والسهر على التنسيق وضمان التواصل بين المتعاملين الاقتصاديين، وكذا مختلف المؤسسات الاقتصادية ومراكز البحث العلمي، وتشجيع الإبداع في مختلف القطاعات الاقتصادية للنهوض بالاقتصاد الوطني (المادتان 82 و83)، وهذا المجال يندرج ضمن حفاظ المجلس الشعبي الولائي للنظام العام الاقتصادي المكلف بحمايته وإقراره بموجب قانون الولاية 07-12.

3. الهياكل القاعدية الاقتصادية:

يندرج تحت الهياكل القاعدية الاقتصادية ما يلي:

أ. يدخل في مجال التنمية العمرانية للولاية تهيئة الطرق والمسالك، وذلك بإنشائها وتجهيزها وصيانتها، والسعي للمحافظة عليها باعتبارها أهم عناصر الرقي والتقدم الاقتصادي لأي دولة، في تسهيل التنقل بين الولايات والمدن فيه. (نص المادتين 88 و89 من قانون الولاية).

ب. تنسيق المجلس الشعبي الولائي مع المصالح المعنية بوزارة الصناعة وترقية الاستثمار بشأن ترقية وتنمية الهياكل القاعدية الاقتصادية لاستقبال المشاريع الاستثمارية في الولاية. (نص المادة 90 من نفس القانون).

ت. سعي المجلس الشعبي الولائي لدعم كل ما من شأنه تشجيع التنمية الريفية، كتوفير الإنارة في المناطق النائية المعزولة، وتوفير وإنشاء الطرقات وإصلاحها لفك العزلة عن هذه المناطق. (نص المادة 91 من نفس القانون).

خاتمة:

أخلص في ختام هذا البحث لعرض أهم النتائج المتوصل إليها أجمالها في النقاط التالية:

1. بالنظر لصلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال تشجيع النشاطات الاقتصادية وترقية الاستثمار ودعمه يتبين دور الإدارة المحلية في العناية بالنظام العام الاقتصادي باعتباره جزء لا يتجزأ من النظام العام ومساهمته في تقدم وتطور البلدية.

2. تنحصر وظيفة ونطاق عمل رئيس المجلس الشعبي البلدي في المجال الضبطي في تنظيم ضبطية الطرقات والسهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية

التراث الثقافي المعماري والسهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والمساحات والطرق العمومية.

3. بالنظر لصلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال تشجيع النشاطات الاقتصادية وترقية الاستثمار ودعمه، يتبين دور الإدارة المحلية في العناية بالنظام العام الاقتصادي باعتباره جزء لا يتجزأ من النظام العام ومساهمته في تقدم وتطور البلدية.

4. حرص المجلس الشعبي البلدي في الحفاظ على أمن وسلامة مواطني البلدية، مادام تعلق الأمر بمراقبة مطابقة أراضي البناء وكذا السكنات للمعايير والمقاييس القانونية اللازمة ومحاربة البيوت القصدية التي لا تتوفر على أدنى شروط الصحة والحياة اللائقة، وفي هذا أيضا حفاظا على عنصر الصحة العمومية، وكذا الحفاظ على المظهر الجمالي ورونق البلدية المتمثل في هدم السكنات الهشة غير القانونية.

5. دور البلدية في حماية التراث المعماري المتعلق بالسكن والتعمير حفاظا على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، وهذه الوظيفة تندرج ضمن عناصر النظام العام الحديثة وحماية الرونق والجمال الخارجي للبلدية.

6. دعم الوالي للمشاريع والبرامج الإسكانية والعمل على القضاء على أزمة السكن غير الصحي والهش ومحاربته بكافة الطرق والوسائل، واحترام المقاييس والمعايير الدولية لهذه المنشآت المعمارية حفاظا على الطابع المعماري لها باعتبار أن المظهر الخارجي للمدينة من عناصر النظام العام، وكذا ترميم البنايات القديمة وإزالة القديم منها حفاظا على أمن وسلامة المواطنين.

قائمة المراجع:

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون ط(5)(11-09-2001م).
2. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية ط(5)(2008م).
3. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم عنابة دون ذكر معلومات النشر.

الرسائل الجامعية:

1. تكواشت كمال، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2008م.

النصوص القانونية:

1. قانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990م، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 1990م، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004م، الجريدة الرسمية رقم 51 الصادرة بتاريخ 15 أوت 2004م.
2. قانون 98-04 المؤرخ في 20 صفر (1419هـ) الموافق 15 يونيو (1998م) المتعلق بحماية التراث الثقافي، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة بتاريخ 17 يونيو 1998م.

3. قانون البلدية 10-11 المؤرخ في 20 رجب (1432هـ) الموافق 22 يونيو (2011م) المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011م.
4. قانون الولاية 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول (1433هـ) الموافق 21 فبراير (2012هـ) المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 12 الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012م.

الردم التقني كألية لتسيير النفايات المنزلية

من إعداد

الدكتور (ة) شريف هنية

أستاذة محاضر قسم (أ)

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة لونيبي علي البليدة 2

الردم التقني كألية لتسيير النفايات المنزلية

من إعداد الدكتور (ة) شريف هنية

أستاذة محاضر قسم (أ)

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة لونيبي علي البليدة 2

ملخص:

إن النفايات المنزلية يعود مصدرها للمناطق السكنية وكذا الأنشطة الصناعية والتجارية المشابهة لها، وتتكون أساسا من بقايا الأطعمة علاوة على بعض الفضلات الأخرى سواء المتخلفة عن تعبئة المواد الغذائية ومختلف المتطلبات المنزلية والتي عادة يستغنى عنها لتلفها باستعمال عدة أساليب تسمح بالتخلص منها من بينها الردم التقني.

بالتالي تتعدد أساليب التخلص من النفايات المنزلية بما في ذلك النفايات الصلبة الحضرية، وتختلف تكاليفها الاقتصادية تبعا للطريقة المستخدمة والمتطلبات البيئية، وقد أثبتت تجارب بعض الدول أن أنسب الطرق للتخلص من النفايات من الناحية الاقتصادية والبيئية هو أسلوب الردم التقني، هذا الأخير يعتبر المرحلة الأخيرة و الهامة من سلسلة مراحل تسيير النفايات المنزلية، ذلك لأن جميع البدائل الأخرى من تدوير وإعادة استخدام و ترميد لها مخلفات لابد من ردمها، حيث يتم حفظ النفايات في مواقع الردم بصورة مستديمة.

الكلمات المفتاحية: نفايات منزلية، تسيير النفايات، حماية البيئة.

Abstract:

Household waste comes from residential areas as well as similar industrial and commercial activities, consisting mainly of food residues as well as some other waste, both left over from food packaging and various household requirements, which are usually dispensed with to be damaged using several methods that allow them to be disposed of, including technical landfills.

there are many methods of disposal of household waste, including urban solid waste, and their economic costs vary depending on the method used and environmental requirements, and the experiences of some countries have shown that the most appropriate way to dispose of waste economically and environmentally is the method of technical landfilling, the latter is considered the last and important stage of the series of stages of the management of household waste, because all other alternatives of recycling, reuse and incineration must be refilled, where waste is kept in landfill sites Permanently.

Keywords: Household waste, waste, environmental protection.

مقدمة :

إن النفايات تعد منجماً من المواد القابلة للتنميط ذات مردودية عالية على الصعيدين البيئي والاجتماعي إذا استُغلت بطريقة عقلانية وبالتالي يمكن تحقيق تنمية مستدامة توفر للأجيال القادمة حقهم في الحصول على الموارد الطبيعية وكذلك العيش في بيئة نظيفة

تعتبر مسألة تسيير النفايات التي من بينها النفايات العائلية مشكلة عالمية، فلا يقتصر وجودها على منطقة دون الأخرى في العالم حيث تؤثر القرارات والسياسات التي تتخذها السلطات المعنية والمتعلقة بتصريف ومعالجة هذه النفايات على درجة تلوث البيئة، فكما يقول العالم البيئي روبرت موريسون "الإنسان هو أنجح الكائنات الحية في إعمار الأرض واستيطانها ولكنه أيضاً أكثر الكائنات إفساداً وتلويثاً لها"¹ والجزائر ليست بمعزل عن ذلك إذ صاحب التطور الذي شاهده في ميدان التصنيع والنمط المعيشي والاستهلاك تزايد في كمية النفايات المنزلية المنتجة فبلغ حجم النفايات فيها 22.94 مليون طن خلال سنة 2016، من بينها 11.5 مليون طن نفايات منزلية في وقت لا تزال الجزائر متأخرة وبعيدة عن المقاييس الدولية فيما يتعلق بتصنيف النفايات واسترجاعها، كما أن حصة الفرد الجزائري من النفايات المنزلية قد بلغت 310 كغ في السنة، 95 كغ منها يتم إعادة تدويرها، كما يصرف المواطن الجزائري ما قيمته 28000 دج على الأوراق، ومعدله حصته اليومية بالكيلوغرام يتراوح بين 0,7 و 0,9 كيلوغرام في المدن الكبيرة، ومن بين 0,6 و 0,7 كغ في المدن المتوسطة والصغيرة، وهو بالتالي من بين أعلى المستويات في منطقة شمال إفريقيا التي تقدر معدلات إنتاج النفايات المنزلية فيها ما بين 170 كغ و 190 كغ سنوياً².

فهل تعود أسباب تزايد تلك النسبة علماً أنه سنة 1980 كانت تقدر نسبة إنتاج الفرد للنفايات بـ 202 كغ/فرد/سنة إلى الإنسان أو الفرد بداية أو إلى استمرارية وجود إهمال كلي للجوانب الأيكولوجية وضعف الإطار التشريعي والمؤسسي وعدم ملائمتها للاضطلاع بمهمة حماية البيئة؟، مع العلم أن قانون 01-19 المؤرخ في 27 رمضان 1422 الموافق 12 ديسمبر 2001 والذي تعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها والمعلوم به حالياً وكذا تعديل قانون 1983 بقانون 10/03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة³ يشكل لبنة متى تم إعماله بطريقة سليمة وإدخال القطاع الخاص في كل مراحل تسيير النفايات من جمع وفرز ومعالجة وتخزين لها، دون أن يغفل دور مصلحة النفايات الحضرية على مستوى وزارة تهيئة الإقليم والبيئة والسياحة التي تم استحداثها.

ودرستنا هنا تتعلق بالمرحلة النهائية لعملية تسيير النفايات المنزلية تعلقت بألية الردم التقني أو ما يسمى بعملية الدفن الصحي التي يتم فيها التخلي النهائي على تلك النفايات بما لا يضر البيئة والإنسان في نفس الوقت، فهل هذه الألية وسيلة فعالة في التخلص من النفايات سواء في جانبها الصحي والبيئي وغيرها؟، للإجابة على هذه الإشكالية يجب أولاً التطرق للأسئلة التالية:

- ماذا يقصد بالنفايات المنزلية؟

- وماهي وسائل تسيير النفايات المنزلية وفي أي مرتبة يحتلها الردم التقني ضمن هذه الوسائل؟

- ماهي الآثار الاقتصادية والبيئية المترتبة على عملية الردم التقني؟

المبحث الأول : النفايات المنزلية وما شابها ووسائل تسييرها

تعد مشكلة النفايات المنزلية إحدى المشكلات البيئية الكبرى التي توليها الدول في الوقت الراهن اهتماماً متزايداً ليس فقط لأثارها الضارة على الصحة العامة والبيئة وتشويهها للوجه الحضاري بل كذلك لأثارها الاجتماعية والاقتصادية ولكل من هذه المناحي ثمنه الباهظ الذي تتكبده الدول إنفاقاً كان في وسعها أن توفره أو فاقداً كان يمكنها أن تتجنبه.

ومع ازدياد عدد السكان وارتفاع مستوى المعيشة والتقدم الصناعي والتقني السريع تنوعت وازدادت كميات النفايات المنزلية، وأصبحت عملية التخلص منها من أبرز المشاكل التي تواجه المدن والتجمعات

البشرية نظراً لما تشكله هذه النفايات من أخطار على البيئة ومواردها الطبيعية وعلى صحة الإنسان وسلامته.

المطلب الأول : النفايات المنزلية وما شابهها محل للردم التقني

بما أن تلوث البيئة كل تغير في خواص البيئة يؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر إلى الإضرار بصحة الإنسان والتأثير على ممارسته لحياته الطبيعية ، أو الإضرار بالعوامل الطبيعية أو الكائنات الحية أو التنوع الحيوي " البيولوجي"⁴، هذا المفهوم مرتبط بمصطلحات عديدة في مجال النفايات نذكر منها:

أولاً- النفايات تعددت التعريفات بشأنها⁵، فمن الناحية اللغوية تمثل أصل كلمة نفاية هو "نفو" وتعني "نفاوة الشيء" رديئة وبقيته⁶، أما في معناه الإصلاحي نجد منظمة الصحة العالمية تعتبر النفاية بأنها "الأشياء التي أصبح صاحبها لا يريد لها في مكان ما ووقت ما والتي أصبحت ليست لها أهمية أو قيمة"⁷.

تعريف آخر **للنفاية déchet**: "هي مادة ذات قيمة اقتصادية معدومة أو سالبة من وجهة نظر صاحبها في وقت وزمان معينين." إذن لأجل التخلص من النفاية ، يقوم مالکها بالدفع إلى أحدهم حتى يزيلها. يشير مصطلح "خير" أو "bien" إلى كل إنتاج أو استهلاك أين القيمة الاقتصادية موجبة أي يدفع ثمن الخير حتى يتم امتلاكه عليه، فإن ورق الطباعة المستعمل قد تعتبر ذات قيمة اقتصادية موجبة إذا اعتبرت مادة أولية ثانوية، أما **القمامة Ordure** مخلفات نشاط الإنسان في حياته اليومية ، من ورق ومواد عضوية ومعادن وزجاج وغير ذلك وتزايد نسبة تلك النفايات في البلدان النامية خاصة في ظل التضخم السكاني⁸ فهي نفايات ذات مظهر مقزز تثير الاشمئزاز، أما **الفضلة résidu** هي بقايا مواد نتيجة تداخل عدة عوامل أثناء عملية التصنيع أو التحويل سواء كانت طبيعية أو لا.

من الأفضل استعمال كلمة النفاية كما هو متداول في النصوص القانونية، والذي عرفتها المادة 3 الفقرة 1 من قانون 19/01 على أنها "كل البقايا الناتجة عن عمليات الانتاج أو التحويل أو الاستعمال بصفة أعم كل مادة أو منتج وكل منقول يقوم المالك أو الحائز بالتخلص منه أو قصد التخلص منه، أو يلزم بالتخلص منه أو بإزالته "

ثانياً- أما النفايات المنزلية وما شابهها تكون هذه الفئة أساساً من نفايات مكونة من الورق البلاستيك، الكرتون، منتجات الخشب، لهذا عرفتها المادة 3 الفقرة 2 على أنها "كل النفايات الناتجة عن النشاطات المنزلية والنفايات المماثلة الناجمة عن النشاطات الصناعية والتجارية والحرفية وغيرها، والتي بفعل طبيعتها ومكوناتها تشبه النفايات المنزلية".

إذن مصدر هذه النفايات هي المناطق السكنية وكذا الأنشطة الصناعية والتجارية المشابهة لها عرفها الحلوجي على أنها "تتكون أساساً من بقايا الأطعمة علاوة على بعض الفضلات الأخرى مثل البلاستيك والورق والزجاج والمعلبات سواء المتخلفة عن تعبئة المواد الغذائية ومختلف المتطلبات المنزلية والتي يستغنى عنها لتلفها"⁹

إعادة تدوير النفايات¹⁰:

العمليات التي تسمح باستخلاص المواد أو إعادة استخدامها ، مثل الاستخدام كوقود أو استخلاص المعادن والمواد العضوية أو معالجة التربة أو إعادة تكرير الزيوت.

ثالثاً- المخلفات الصلبة عامة: هي المواد الصلبة أو شبه الصلبة التي يتم التخلص منها عند مصدر تولدها كمخلفات ليست ذات قيمة تستحق الاحتفاظ ، وإن كان لها قيمة في موقع آخر عند توافر عمليات إعادة الاستخدام أو التدوير لها¹¹، إذن يقصد بالمواد الصلبة عامة تلك المواد المقاومة للتحلل أو تتحلل ببطء شديد مثل: كفوارغ المشروبات والسوائل والزيوت المتنوعة من صفيح ... ألومنيوم ... زجاج ... بلاستيك ومخلفات عمليات الهدم والبناء من قطع خشبية وأجزاء معدنية وكتل خرسانية وعمليات حفر الطرق وأتربة الشارع، ومخلفات المتاجر والمصانع.¹²

رابعاً- النفايات الصلبة المنزلية: يقصد بالنفايات الصلبة المنزلية المخلفات الناجمة عن المنازل والمطاعم والفنادق وغيرها، وهذه النفايات عبارة عن مواد معروفة مثل فضلاً الطعام ، الورق، الزجاج والبلاستيك وغيرها...

ويضاف للنفايات الصلبة المنزلية النفايات الصلبة الصناعية والتي تكون مكوناتها مشابهة لمكونات النفايات الصلبة المنزلية ويمكن جمعها ونقلها ومعالجتها مع النفايات الصلبة المنزلية دون أن تشكل خطراً على الصحة والسلامة العامة، وتختلف كمية النفايات الصلبة المنزلية من مكان إلى آخر حسب الكثافة السكانية وارتفاع مستوى المعيشة والوعي البيئي والفصل من السنة إذ غالباً ما تصل كميات النفايات أقصاها في فصل الصيف حيث تكثر فيه الخضراوات والفواكه وغيرها، وعموماً لا تشكل النفايات الصلبة المنزلية مشاكل عملية إذ يمكن جمعها ونقلها ومعالجتها بكفاءة عالية جداً، ودون أحداث أضرار بالصحة والسلامة العامة، هذا ويجب التخلص من النفايات الصلبة المنزلية بسرعة وذلك لوجود مواد عضوية تتعفن بسرعة، وتتصاعد منها روائح كريهة، وتسبب تكاثر الحشرات والقوارض.

المطلب الثاني : طرق تسيير النفايات المنزلية

يقصد بتسيير النفايات وفقاً للمادة 3 من قانون 19/01 " كل العمليات المتعلقة بجمع النفايات وفرزها ونقلها وتخزينها وتأمينها وإزالتها بما في ذلك مراقبة هذه العمليات" لكن قبل تسيير النفايات المنزلية يجب تصنيفها حسب تأثيرها على البيئة ، فإذا نظرنا لها من هذا الجانب نجدها تقسم إلى:

1- النفايات الخاملة: تعني النفايات التي لا تبدي أي شكل من أشكال التحولات الفيزيائية أو الكيميائية أو الحيوية، وهي لن تتحل، أو تحترق أو تتفاعل تفاعلاً كيميائياً أو فيزيائياً، ولا تتحلل أو يكون لها تأثير غير معكوس على أي وسط تتواجد على تماس به بأية طريقة ينتج عنها تلويث البيئة أو ضرراً على الصحة.

2- النفايات المتحللة حيويًا: هي نفايات قابلة لأن تتحلل تحللاً هوائياً أو لا هوائياً كالطعام، نفايات الحدائق والورق، الورق المقوى.

3- النفايات الخطرة: هذه الفئة تضم النفايات الخطرة، كذلك النفايات الخطرة الناتجة من المنازل نفايات المعالجة والجراحة الحاملة لمواد سامة، وهي مترتبة حسب درجة الخطورة، نجد ثلاثة أصناف جزئية للنفايات الخطرة، نفايات عضوية، نفايات معدنية السائلة والنصف سائلة ، نفايات المعدنية الصلبة، النفايات الخطرة يتم التخلص منها في مراكز خاصة ولا يمكن خلطها مع النفايات الأخرى.

إن تحديد الخيار المناسب للتخلص من النفايات يكون في تفضيل أنسب الوسائل للاستعمال الرأسمالي والتكلفة الأكثر اقتصاداً، ويمتد نطاق هذه الخيارات من مواقع دفن صحية بسيطة للنفايات المنزلية وما شابهها غير معالجة بواسطة محطات التحويل إلى مواقع دفن بعيد، وإلى البدائل الأعلى تكلفة كتحويل النفايات إلى سماد، أسلوب الحرق الشمولي دون استغلال الطاقة، والحرق مع استغلال الطاقة، أسلوب استرجاع المفيد من النفايات.

أولاً - عملية الحرق¹³: وتعد هذه الطريقة من أكثر الطرق انتشاراً على مستوى العالم في السنوات الماضية، وتتم إما بواسطة محارق ذات تقنية عالية أو مجرد الحرق المفتوح في الساحات وهذه الطريقة تستخدم لقلّة المساحات المتاحة للطمر الصحي، وتمثل عملية حرارية يتم فيها تهديم تام للنفايات وتحويلها إلى مواد بسيطة تستعمل لحرق النفايات العضوية التي لا يمكن استرجاعها أو دفنها في مراكز الدفن الصحية مثل النفايات المنزلية الملوثة، والأغذية الفاسدة .. وتساعد في عملية الحرق ما يلي:

- الحالة الفيزيائية أي الطبيعية للنفايات

- القدرة الحرارية الدنيا

- التركيب الكيميائي

هذا الأسلوب لا تفضل الجزائر استعماله على الرغم من أنه يسمح بالقضاء على جميع العوامل الممرضة والناقلة للأمراض بتأثير درجة الحرارة العالية أي يلعب دور المعقم، وكذا استخلاص الطاقة يمكن استخدام الطاقة الحرارية في تموين المناطق السكنية ، وتوليد الطاقة الكهربائية، أما الخبث والرماد فيستعمل في تعبيد الطرقات، ردم الأماكن المنخفضة.

لكن من سلبيات الحرق إنتاج غازات البعض منها ضار كثنائي أكسيد الكبريت ...، لكن على الرغم من أن الخبث والرماد نسبته تصبح كثيرة وضارة لكن يمكن استرجاع المعادن عن طريق الغريلة والفصل المغناطيسي.

وعن أسباب التقنية والاقتصادية المانعة لعملية الحرق في الجزائر نذكر:

-إن النفايات في الجزائر تمتاز برطوبة عالية كلما كانت نسبة الرطوبة عالية كلما كانت نسبة المواد العضوية هامة (من 70 إلى 75 بالمئة) بالتالي تكون القدرة الحرارية منخفضة.

-الأفران تتطلب درجة حرق عالية ما بين 1700/ 1800 درجة مئوية مما يؤدي إلى خلق غاز Dioxine وهذه الغازات تتطلب تقنية لمعالجتها.

وهذه الغازات تتطلب تقنية لمعالجتها (Dioxine) .

- يقدر حرق 1 طن من النفايات في الدقيقة ب 5000 دج مقابل 4000 دج إذا قمنا بعملية الدفن.

- استخلاص الطاقة (الكهرباء) من الحرق مكلف أكثر من ذلك المولد من شركة " Sonelgaz "

ثانيا - **عملية التسميد¹⁴**: هي عملية طبيعية ميكروبيولوجية حيث تتسبب البكتيريا بتفكيك الجزئيات

العضوية المعقدة للنفايات وتنتج بخار الماء ، ثاني أكسيد الكربون ومواد عضوية بسيطة ومواد معدنية تشبه " السماد" أو الأسمدة ، تطبق على :

-النفايات الناتجة عن الخضر والفواكه في الأسواق العامة أو الصناعات الغذائية.

-النفايات الخضراء الناتجة عن الحدائق والأماكن العامة.

-نفايات منزلية مفروزة ونفايات المطابخ.

-نفايات المزارع العضوية.

-نشارة الخشب.

-الحماة الناجمة عن محطات معالجة المياه.

تعتمد عملية التحويل النفايات الحضرية الصلبة أساسا على التخمر الهوائي للمواد العضوية تحت

تأثير البكتيريا الموجودة في النفايات المنزلية وما شابهها وتتم عملية التخمر بإحدى الطريقتين:

***التخمر البطيء**: هذه العملية تستغرق ما بين شهر ونصف إلى ثلاثة أشهر، تحتاج إلى مساحات

كبيرة من الأرض وتتم العملية كالتالي: نقوم أولا بعزل النفايات الغير القابلة للتعفن كالمعادن، الزجاج البلاستيك، الحصى ... الخ.

* **التخمر السريع**: تستغرق مدة تحويل القمامة إلى سماد مدة أقصاها ستة (06) أسابيع، تتمثل

المراحل الأولى بالنسبة لعملية التخمر ما بين يومين وثمانية أيام فقط ويكلف هذا النوع من التخمر نفقات كبيرة

لاعتماده على الأجهزة والآليات وأهم طريقتين شائعتين الاستخدام في هذا المجال هما، يرتبط استعمال السماد

العضوي غالبا بالقطاع الزراعي حيث يحسن قوام التربة وبنيتها والتهوية، ويزيد من قدرتها على حمل الماء

يساعد على التحكم بعوامل الحث، يرفع من خصوبة التربة، يحث على نمو سليم لجذور النباتات ... الخ.

لكن يجب أن يحتوي السماد المستخدم في قطاع الزراعة على معايير الجودة لضمان عدم وجود

ملوثات فيه (معادن ثقيلة مثلا) بمستويات كي لا تؤثر على صحة الإنسان المستهلك للمنتجات الزراعية التي

استخدم فيها هذا الكومبست، وقد وضعت معايير لجودة الكومبست.

ثالثا - الاسترجاع والتدوير¹⁵: تتولى القيام بها مصالح البلدية والجمعيات والمقاولين، وهي تقع على أنواع معينة من النفايات كالنفايات القابلة للتخمر الناتج من المطابخ والحدائق، ومواد التغليف البلاستيكية من قارورات الزيت و المشروبات، ومواد التغليف المعدنية من علب التصبير المصنوعة من الألمنيوم، و الورق والكرتون والزجاج...، وكذا المواد الحديدية وغير حديدية الناتجة من المنازل، كلها تخضع لأحد العمليات التالية:

***التقويم Valorisation** إعادة استعمال، تدوير أو كل عملية تهدف إلى الحصول ابتداء من النفايات على مواد قابلة لإعادة الاستعمال، أو الحصول على الطاقة.

***التدوير Recyclage** : إعادة الدمج المباشر للنفاية ضمن دورة الإنتاج التي أنتج منها، أين يصبح كبديل كلي أو جزئي للمواد الأولية الخام.

***الاسترجاع Récupération** : إخراج النفاية من دائرتها التقليدية للجمع و المعالجة والاسترجاع في أعلى عملية التقويم و تتطلب جمع خاص بها.

***إعادة التشغيل Réemploi** : استعمال جديد للنفاية مماثل لعمله الأولي (حالة القارورات المحجوزة)

***إعادة الاستعمال Réutilisation**: استعمال النفاية لعمل مخالف لعمله الأولي (القارورات البلاستيكية التي قطعت قاعدتها لاستعمالها كقمع، أو علبه المصبرات التي تستعمل كوعاء للمسامير في ورشة صغيرة)

***التجديد Régénération** : عملية فيزيائية أو كيميائية التي تسمح بإعادة إعطاء للنفاية مميزات تسمح باستعمالها مكان المادة الأولية الجديدة (مثل الورق)

المطلب الثالث : التنظيم التشريعي لتسيير النفايات

أولا - قانون 19/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 والذي يتعلق بتسيير النفايات مراقبتها وإزالتها الذي حل مكان المرسوم 378/84 أي كانت الطريقة المعتمدة في تسيير النفايات هي جمعها ورميها في مفرغ عشوائية مما أثر سلبا على البيئة و الانسان، لكن قانون 19/01 عالج مواضيع متنوعة منها مجال التطبيق الذي يشمل النفايات المنزلية وما شابهها وغيرها من النفايات ، كما تضمنت المواد من 53 إلى 66 على ردع المخالفين لأحكام هذا القانون ومراسيمه التنفيذية عبر تدخل الشرطة المكلفة بحماية البيئة من خلال تسجيلها للمخالفات التي ينجر عنها عقوبات تتمثل في الغرامة أو/و الحبس.

- كما يوجد المرسوم التنفيذي 03/477 المحدد لكيفيات وإجراءات إعداد المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة ونشره ومراجعته .

-المرسوم التنفيذي 409/04 المحدد للقواعد العامة لاستغلال تجهيزات معالجة النفايات وشروط قبول هذه النفايات على مستوى التجهيزات .

- المرسوم التنفيذي 104/06 الذي يحدد تصنيف النفايات الخطرة وترميزها ودرجة خطورتها بموجبه تم تأسيس الوكالة الوطنية للنفايات حيث حدد مهامها الرئيسية في تقديم المساعدة التقنية للجماعات المحلية

ثانيا - المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية و ما شابهها: يتعلق الأمر بالمرسوم التنفيذي 205/07 المؤرخ في 30 يونيو 2007 : يتضمن المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية جرد كميات النفايات المنزلية و ما شابهها و النفايات الهامدة المنتجة في إقليم البلدية مع تحديد مكوناتها و خصائصها، و كذا القيام بعملية جرد و تحديد لمواقع منشآت المعالجة الموجودة في إقليم البلدية، و تحديد الاحتياجات فيما يخص قدرات معالجة النفايات لاسيما المنشآت التي تلبي الحاجات المشتركة لبلديتين أو مجموعة من البلديات مع الأخذ بعين الاعتبار القدرات المتوفرة، بالإضافة إلى الأولويات الواجب تحديدها لإنجاز منشآت جديدة، فضلا

عن الاختيارات المتعلقة بأنظمة جمع النفايات و نقلها و فرزها مع مراعاة الإمكانيات الاقتصادية و المالية الضرورية لوضعها حيز التطبيق¹⁶.

و نشير إلى أن المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية و ما شابهها يتم إعداده تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يتعين أن يغطي كامل إقليم البلدية و أن يكون مطابقا للمخطط الولائي للتهيئة و يصادق عليه الوالي المختص إقليميا، و قد أحال المشرع الجزائري مسألة كيفية إعداده إلى التنظيم¹⁷، حيث يعلق مشروع هذا المخطط لمدة شهر في مقر البلدية و يوضع تحت تصرف المواطنين لإبداء الرأي فيه، كما يمكن الاستعانة بخدمات الوكالة الوطنية للنفايات عند إعداد مشروع هذا المخطط¹⁸.

هذا و يتم إعداد هذا المخطط وفق نموذج يتكون من 19 أجزاء، يتضمن الجزء الأول منه على التنظيم الحالي لتسيير النفايات المنزلية و ما شابهها و النفايات الهامدة في إقليم البلدية من خلال تحديد النشاطات الحضرية المنتجة للنفايات المنزلية و ما شابهها، خصائص النفايات المنزلية و ما شابهها، فحص تنظيم المصالح المكلفة بتسيير النفايات، جرد و تحديد المواقع و منشآت المعالجة الموجودة في إقليم البلدية، أما الجزء الثاني من هذا المخطط فيتضمن المخطط الجديد المنظم لتسيير النفايات المنزلية و ما شابهها من خلال تقدير التطور الكمي و النوعي للنفايات المنزلية و ما شابهها و النفايات الهامدة باعتبار النمو الديموغرافي و مسارات النمو الاقتصادي وكذلك إمكانيات تقليص إنتاج النفايات عند المصدر، و كذا انتقاء الخيارات المتعلقة بأنظمة جمع النفايات و نقلها و فرزها مع مراعاة الإمكانيات الاقتصادية و المالية الضرورية لوضعها حيز التنفيذ بالإضافة إلى تطوير القدرات اللازمة لمعالجة النفايات مع إبراز الأولويات الواجب تحديدها لإنجاز منشآت جديدة لفرز النفايات و معالجتها و إزالتها، أما الجزء الثالث لهذا المخطط فيتضمن تقدير للاستثمارات اللازمة لتنفيذ المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية و ما شابهها.

المبحث الثاني: المعالجة النهائية للنفايات بطريقة الردم التقني

المقصود بالمعالجة النهائية للنفايات وضع هذه الأخيرة في المفارغ العمومية لإزالتها بواسطة الدفن قد يطلق مصطلح مركز الدفن التقني أو مصطلح المفرغة المراقبة تبعا لطريقة المعالجة المتبعة وأيضا لقدرات استيعابية لهذه المنشآت، تحتاج هذه الأخيرة إلى متابعة قبلية و أنية (أثناء الاستغلال) وأيضا متابعة لمرحلة ما بعد الاستغلال.

المطلب الأول: الردم التقني كسبيل مناسب لتسيير النفايات

يتم التخلص من هذه النفايات بأحد العناصر الطبيعية المتمثلة في الهواء أو الماء أو التربة، فالردم التقني يتم فيه استعمال هذه الوسائل.

أولا - ماهية الدفن التقني وخصائصه

إن الدفن التقني مرتبط بعملية طمر النفايات التي عرفته المادة 3 من قانون 19/01 على أنه "كل تخزين للنفايات في باطن الأرض"، هذه الطريقة تستخدم كطريقة مناسبة لكافة أنواع النفايات الصلبة الصناعية والحضرية وكذلك النفايات الخاصة والخطرة من قبل دول العالم الثالث ذات المساحة الكبيرة والتعداد السكاني يقصد به عملية دفن للنفايات البلدية أو النفايات الصلبة الحضرية بأسلوب علمي معاصر يتم ضمنه تجنب أكبر قدر ممكن من المخاطر الجاذبية التي تحدث نتيجة التخلص التقليدي من هذه النفايات مثل تلوث الهواء والماء والتربة والإضرار بالصحة العامة.

إن الردم أو الطمر الصحي¹⁹: يعد الردم من أشهر الطرق المتبعة للتخلص من النفايات الصلبة ويجب أن يتميز مواقع الردم الصحي بمواصفات هندسية خاصة، حيث تعتمد على رص النفايات الصلبة لاستيعاب أكبر كمية ولتقبل النفاذية وتغطية النفايات بطبقة طينية عازلة وغير نافذة، كما يجب اختيار موقع الطمر بعد دراسة جيولوجية لكل المواقع البديلة بحيث تضمن عدم الإضرار بالبيئة عن طريق تسرب السوائل الناتجة من تحلل النفايات للمياه الجوفية.

وعن الخصائص الضرورية لإتباع أسلوب الدفن التقني²⁰ : لتحقيق ما تطلبه المادة 11 من قانون 19/01 المتعلقة بتسيير النفايات وفق المعايير البيئية بعدم تعريض صحة الانسان والحيوان ودون تشكيل أخطار على الموارد المائية والتربة والهواء وعلى الكائنات الحية الحيوانية والنباتية، وكذا عدم المساس بالمناظر والمواقع ذات الأهمية الخاصة يجب:

* اختيار موقع إنشاء مدفن صحي للنفايات بطريقة مدروسة : يتطلب لذلك الأخذ بعين الاعتبار عدة عوامل منها: مساحة الموقع وتوفر التربة الكافية لتغطية النفايات، مدى توفر التربة به، وكذا عملية استبعاد المواقع غير المناسبة تتطلب المعرفة بالمنطقة والمسح والدراسة المكثفة لخرائط منطقة البحث والأنظمة واللوائح الخاصة باستخدام الأرض لهذا يجب استبعاد الأراضي المخصصة لأغراض تنموية و التوسع العمراني ...

* الاعتبارات الاقتصادية: أن يكون إنشائه وتشغيله اقتصاديا، كقيمة الأرض وتكلفة الانشاء والتشغيل.

* أن يكون تصميمه وتشغيله وفق المعايير والضوابط المعمول بها في هذا المجال.

* طريقة دفن النفايات من حيث التغطية اليومية للنفايات.

* الإدارة السليمة للعصارة والغازات الناتجة عن تحلل النفايات.

* وضع خطة لتدريب العاملين وتأهيلهم، وعمل السجلات اليومية للنفايات.

* وضع خطة أسلوب إغلاق المدفن بعد الانتهاء منه، واستغلال الأرض في أغراض منفعية.

ثانيا - احتياطات ضرورية في الردم التقني للنفايات: عند إنشاء موقع لعملية الردم التقني للنفايات

يجب اهتمام : لكي يكون صحيا أو تقنيا يجب الاهتمام بـ:

* بالسوائل الناتجة عن الردم: إذ ينتج عن موقع الدفن الصحي سوائل تعود إما لتحلل المواد العضوية الذي ينتج عنه ماء وأحماض عضوية، ومياه الأمطار التي تسقط على المدفن مباشرة ن ومياه السيول التي تتدفق عليه، وارتفاع منسوب المياه الجوفية، وهذه المياه تتخلل النفايات وتتسبب بالميكروبات والمعادن الثقيلة وإذا تسربت إلى داخل الأرض فإنها تحمل هذه الملوثات إلى طبقة المياه الجوفية.

* الغازات المتولدة عن المدفن: تعتمد كمية ونوعية الغازات على تركيب النفايات والعوامل المؤثرة على سرعة تحللها، ففي بداية تشغيل المدفن يتكون غاز ثاني أكسيد الكربون وكميات ضئيلة من غازات أخرى ثم بعد ذلك تزداد نسبة ثاني أكسيد الكربون وغاز الميثان.

* الحشرات والحيوانات: يجذب مدافن النفايات الذباب والفئران وغيرها التي تجد في المدفن الطعام والماوى للتوالد إذا لم يتم ضغط النفايات جيدا وتغطيتها أولا بأول وبصورة سليمة.

وهذا القول يشمل كذلك الحيوانات البرية والسائبة بحثا عن الطعام والتي قد تنقل أمراض للإنسان إذا كانت هذه الحيوانات لصيقة به.

المطلب الثاني: استغلال مراكز الدفن التقني²¹

يتم غلق موقع مراكز الدفن التقني بواسطة جدار يبلغ ارتفاعه على الأقل مترين مع دعمه بسيلاج من الأشجار والنباتات سريعة النمو، يتضمن الموقع مدخلا رئيسا، مركزا للمراقبة، لوحة إعلامية بها كل المعلومات الضرورية لتشغيل الموقع بالإضافة إلى جسر القنن، ومناطق الاستغلال أو الأدرج Casiers Les أين يتم طمر النفايات في شكل طبقات متتالية مهروسة.

يتم تسيير مركزا الدفن التقني وفق مخططات بموجب القانون الجزائري حيث تراعى هذه المخططات دراسة الأثر على البيئة وواقع الموقع من النواحي البيئية والإنسانية والسوسولوجية والاقتصادية بالإضافة إلى الإجراءات المزمع تنفيذها هذه التدنية الأثار المترتبة عن هذه العملية التسييرية ما أمكن²² من طرائق استغلال أدرج تخزين النفايات ما يلي:

1- التخزين الهوائي عالي الكثافة: تستعمل هذه الطريقة في حالة ما إذا كان التحليل المائي للموقع سالبا على غرار بعض بلدان البحر الأبيض المتوسط، ظهر هذا النمط من تخزين النفايات في فرنسا وبالضبط في مفرغة ليموج لكن الشركة الإسبانية SEMATESPANOLA هي من طورت هذه التقنية عن طريق استغلالها في خمسة عشر مفرغة في اسبانيا.

تركز هذه الطريقة على استعمال مركبات خاصة تسمى Le TANA بها عجلات مسننة حيث أن هذه الأخيرة تكسر الأشياء الصلبة الموجودة في النفايات وتسحقها في موقع تخزينها in situ وعليه فإن الاستعمال المتكرر لتانا يؤدي إلى تشكيل طبقات متجانسة من نفايات مضغوطة بعد ذلك، تترك طبقات النفايات المضغوطة ترتاح لمدة أسبوع (في هذه الفترة يبدأ التخمر الهوائي) وبنفس الآلية تضغط طبقة نفاية جديدة فوق الطبقات السابقة، بالأخذ في الاعتبار أن حجم سن عجلة تانا هو 20سم، فإن مرور مركبة تانا على الطبقة الجديدة يصل للطبقة السابقة من النفاية مضغوطة، الأمر الذي يسمح بحدوث عملية التخمر الهوائي في جميع الطبقات.

2- التخزين الهوائي غير المضغوط

طبقت هذه الطريقة في فرنسا، خاصة في الأوساط الريفية، بواسطة مديرية الفلاحة والغابات Direction Départementale de l'agriculture et la foret: DDAF. يمص مبدأ هذه الطريقة على وضع نفايات مسحوقة مسبقا في طبقات يبلغ ارتفاعها متر تقريبا على أن يعاد فتح هذه الأخيرة بواسطة آلات مسامية تسمح بمرور الهواء، تغطي طبقات النفاية المنزلية مواد خاصة مشكلة طبقة عازلة سمكها 20-30سم.

3- التخزين غير الهوائي المضغوط الكلاسيكي:

يتم تشكل طبقات من نفايات باستعمال الضاغطة سمكها مترين، يتم تغطية هذه الطبقات المشكلة بطبقة تغطية نفوذ. ينتج عن التخمر غير الهوائي انبعاث الغاز الجوي وطهور روائح كريهة وعليه يجب وضع نظام جمع الغاز الحيوي لأسباب أمنية عند بدء ظهور هذه الأخيرة. تطبق هذه الطريقة في الدول النامية.

4- التخزين: حسب طريقة "الحفر الجافة" في الولايات المتحدة الأمريكية، طورت الوكالة الأمريكية لحماية البيئة تقنية التخزين النفايات سمها "الحفر الجافة" أو "Dry Tombe." تنص هذه الطريقة على تخزين النفايات الصلبة البلدية في حفر وتغطيتها بتربة غير نفوذة كالطين مع/أو تغطية الحفر بغشاء بلاستيكي يحمي النفايات المخزنة من الرطوبة الخارجية. تهدف هذه التقنية "الحفر الجافة" إلى استرجاع المياه المرشحة والتحكم في تدفقاتها.

5- التخزين موفق "التفاعلات الإحيائية اللاهوائية": هنا لا يتم ضخ الهواء في طبقات النفايات المخزنة إنما يعاد تدوير المياه المرشحة في كتلة النفايات لأجل الحصول على مستوى أمثلي من الرطوبة التي تعتبر العامل الرئيسي في تسريع عملية التحلل البيولوجي ومعها إنتاج الغاز الحيوي يتم جمع الغاز الحيوي الناتج بواسطة أنظمة خاصة 1ما يؤدي إلى تخفيض انبعاثات غازات الدفيئة التي تتسبب في ظاهرة الصوبة الزجاجية.

بإتباع هذه الطريقة، يتضاعف إنتاج الغاز الحيوي خلال فترة المرحلة الأولى لمراكز الدفن التقني لكن مدة إنتاج هذا الغاز تنقل بشكل ملحوظ. لا تطبق هذه التقنية في البلدان النامية.

6- التخزين وفق "المفرغة المراقبة": يتم تشكيل طبقات من نفايات مضغوطة لا يتجاوز سمكها 50سم، لأجل ذلك تستعمل معدات ثقيلة على غرار الضاغطة، وتهدف عملية ضغط النفايات إلى تقليل حجم النفايات الداخلة بالدرجة الأولى وأيضا إلى تحقيق الأهداف التالية

- تشجيع تخمر النفايات،

- التقليل من انتشار الآفات كالطيور والحشرات والقوارض في أماكن تخزين النفايات،

- تجنب التشوهات اللاحقة بشبكة الغاز الحيوي.

يبرز مما سبق ذكره أن الاستغلال الرشيد لمفارغ تخزين النفايات يتطلب توافر اليد العاملة المؤهلة التي تتحكم في الوسائل التقنية اللازمة للتحكم في مدخلات هذه المنشآت ومحرجاتها، من هذه الوسائل التقنية المشار إليها أعلاه: الجسر القنن، أنظمة جمع المياه المرتشحة والغاز الحيوي.

تتم العملية التسييرية أثناء الاستغلال ويستمر لما بعد ذلك لفترات زمنية قد تصل إلى ثلاثين عاما.

المطلب الثالث تسيير مرحلة ما بعد استغلال مفارغ الدفن²³

مثما تم التطرق إليه سابقا، لا تتوقف عملية التسيير على مرحلة استغلال مفارغ دفن النفايات إنما تمتد لفترات زمنية لاحقة حتى يتسنى تحقيق الهدف الرئيس من العملية ألا وهو التقليل من أثار النفايات في مراكز الدفن التقني و المفارغ المراقبة، لأجل ذلك لابد من توفير الأنظمة الرقابية التالية الذكر.

1- أنظمة الحواجز الخمسة للمفرغة.

2- أنظمة جمع المياه المرتشحة ومعالجتها.

3- أنظمة جمع الغاز الحيوي ومعالجته وتثمينه:

من المواد المستخدمة في هذه الأنظمة والتي أثبتت فعاليتها مادة البنتونيت، مادة التيلان عالي الكثافة PEHD والطين.

1- أنظمة الحواجز الخمسة: يتم بناء الحواجز في أدرج دفن النفايات وفق التسلسل التصاعدي الآتي:

* الحاجز الجيولوجي الأرضي: هي الطبقة السطحية للأدرج والتي يتم عبرها هجرة الملونات (الغازات، المياه المرتشحة) إلى الطبقات الجوفية التي تحتوي على الحقول المائية الجوفية.

* الحاجز الاصطناعي "Barrière a revêtement de base étanche": عبارة عن طبقة مصنوعة من مواد غير نفوذة على غرار البلاستيك عالي الكثافة توضع فوق الحاجز الجيولوجي الأرضي يمنع هذا الحاجز الاصطناعي نفوذ الملونات إلى الحقول المائية الجوفية لفترات زمنية طويلة.

* حاجز النفايات المستقرة: من الممكن اعتبار النفايات المستقرة أي بعبارة أخرى بقايا النفايات التي تمت معالجتها مسبقا والتي تم تثمينها كحاجز ثالث حيث يقل إلى حد كبير التفاعلات البيولوجية الكيميائية لهذه النفايات المعالجة من الملونات داخل منشآت المعالجة النهائية.

* حاجز الطبقة العازلة للسطح إن تغطية سطح أماكن تخزين النفايات أو الأدرج بطبقة عازلة بهدف إلى منع تشكل المياه المرتشحة lixiviat ويعرقل ترشح مياه الأمطار داخل كتلة النفايات.

* حاجز "المراقبة": تتم مراقبة تدفقات انبعاثات المياه المرتشحة والغاز الحيوي بواسطة إجراءات التحليل الدورية أثناء مرحلة الاستغلال وفي مرحلة ما بعد الاستغلال.

تعد أنظمة الحواجز الخمسة أكثر الأنظمة فعالية، لكنها أيضا الأكثر تكلفة.

2- أنظمة جمع المياه المرتشحة ومعالجتها: بصفة عامة، تحوي المياه المرتشحة على ملونات منها

المكونات الأروتيية، المعادن الثقيلة والأيونات غير العضوية، عليه لا يمكن التخلص منها مباشرة في الأوساط الطبيعية إلا بعد إجراء معالجة قبلية لها مع المراقبة عبر التحاليل المخبرية لمياه في المفارغ.

ومن طرائق المعالجة المعروفة ما يلي:

* معالجة بيولوجية (غير هوائية و/أو هوائية).

* معالجة فيزيائية كيميائية.

* الإجراء الحراري (التبخير، الحرق).

* الإجراء الكيميائي (أكسدة كيميائية، تبادل الأيونات).

* آلية إرجاع المياه المرتشحة عبر الحلقة المغلقة.

* المعالجة الخارجية في محطات تنقية المياه المستعملة.

في بلد حار كالجزائر، تعتبر آلية إرجاع المياه المرتشحة عبر الحلقة المفرغة ذو جاذبية عند التطبيق حيث تتضمن هذه الطريقة جمع المياه المرتشحة في أحواض معالجة ثم إعادة استعمالها في المفرغة لتنشيط التفاعل غير الهوائي وتسريع التحلل البيولوجي.

خاتمة:

بذلك يعتبر الإنسان المسؤول الأول والأخير عن تلوث البيئة، ومطلوب منه أن يحافظ عليها سليمة من العبث وفوضوية التعامل معها ولذا كانت أهمية وضع التشريعات والضوابط لإدارة النفايات، وعليه فإن وضع نظام إدارة متكامل للنفايات أصبح من أهم عناصر استراتيجيات إدارة النفايات لإيجاد توجه خاص نحو جمع النفايات والتخلص منها وابتكار أساليب إدارية وفنية وتقنية واقتصادية تضمن القيام بمختلف العمليات الجمع والتخلص والمعالجة واستخدام الأساليب والتقنيات الحديثة والاتجاهات الحديثة في هذه المجالات.

- يشترك فيه السكان وحتى القطاع غير الرسمي في تسيير النفايات وذلك من خلال معرفة كل الأطراف الفاعلة لأدوارها مع التحديد الواضح والدقيق لمسؤوليات كل طرف.

- كما أن عملية التحسيس ركيزة من ركائز التسيير المستدام للنفايات في عدة دول، حيث تشترك كل الأطراف الفاعلة في تحمل المسؤولية، وهو ما يضمن استمرارية العملية دون تحمل تكاليف باهظة.

- يجب أن يكون هناك تكامل كامل بين أدوار مختلف الأطراف الفاعلة، وهو ما يضمن نجاح التنسيق بينهم؛

- أن يساهم القطاع الخاص في تحقيق أهداف السياسة في تخفيض حجم النفايات، حيث يجب أن تقوم شركة خاصة بتنظيم عملية جمع النفايات بواسطة التطبيق الصارم للنظام.

الهوامش:

¹ محمود أحمد حميد: الثقافة البيئية -مطلب حضاري للأسرة ، سلسلة محاضرات - ، دار الرضا للنشر، سوريا 2003، طبعة أولى ، ص16 .

² تختلف نسبة تولد المخلفات من منطقة إلى أخرى كما ونوعاً حسب خصائص المجتمع وظروفه واختلاف الأنماط الاستهلاكية والسلوكية فيه و تفاوت مستويات الدخل، ففي المناطق ذات الدخل المنخفضة ينخفض تولد المخلفات فيها ليصل إلى أقل من 0.3 كلغ/فرد/يوم، بينما تزيد نسبة المواد العضوية في المخلفات المتولدة أما في المناطق ذات الدخل المرتفعة يرتفع تولد المخلفات الصلبة إلى ما يزيد عن 1 كلغ/فرد/يوم وتقل نسبة المخلفات العضوية على حساب المواد القابلة للاسترجاع مثل الورق، والبلاستيك والزجاج، والمعادن، وغيرها .

³ أول قانون رقم 03/83 المؤرخ في 5 فيفري 1983 يتضمن المبادئ العامة لحماية البيئة من ضمنها : تحديد مسؤولية كل شخص ينتج النفايات المنزلية أن يعمل على نقلها وجمعها في أماكن خاصة ، كما تطرق إلى المواد القابلة للاسترجاع من النفايات ، وقد استكمل هذا بالمرسوم التنفيذي رقم 378/84 المؤرخ في 15 ديسمبر 1984 الذي أوكل مهمة التخلص من النفايات المنزلية إلى البلدية .

⁴ <http://www.eea.gov.eg/arabic/main/Instructions.asp>

⁵ P . Merlin et Choay. F, Dictionnaire de L'urbanisme et de L'aménagement du territoire, PUF . Paris, 1988, p 195.

⁶ قاموس المنجد العربي: بيروت ، لبنان ، دار المشرق ، 1988 ، الطبعة 6 ، ص 1079 .

⁷ عرف خبير البنك الدولي "النفاية" بأنها "الشيء الذي أصبح ليس له قيمة في الاستعمال أما إذا أمكن تدوير (رسكلة) هذا الشيء بحيث يمكن استعماله أو استرجاع بعض مكوناته ، ففي هذه الحالة لا يعتبر نفاية" ، أحمد عبد الوهاب عبد الجواد: أسس تدوير النفايات ، الدار العربية للنشر ، مصر 1997 ، ص 33

⁸ د. سيد عاشور أحمد : التلوث البيئي في الوطن العربي – واقعه وحلول معالجته ، الطبعة 1 ، الشركة الدولية للطباعة ، القاهرة 2006 ، ص255 .

⁹ أحمد عبد الوهاب عبد الجواد : نفس المرجع ، ص 38 .

^{10/} www.eaaa.gov.eg/arabic/main/Instructions.asp

¹¹ مركز الدراسات والبحوث البيئية: ندوة التلوث البيئي للقمامة وكيفية الاستفادة منها ، جامعة أسيوط ، 2000 ، ص36

¹² د. محمد بن عبد المرضى عرفات ، د. على زين العابدين عبد السلام : تلوث البيئة ثمن للمدنية (القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 2007) ، ص215.

¹³ عبد الكريم عيون : تسيير النفايات الحضرية الصلبة والتنمية المستدامة في الجزائر -حالة مينة الخروب - ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في التهيئة الإقليمية ،جامعة منتوري ، كلية علوم الأرض الجغرافيا والتهيئة العمرانية ، السنة الجامعية 2009/2008 ، ص 29

¹⁴ عبد الكريم عيون : نفس المرجع ، ص35

¹⁵ عبد الكريم عيون : نفس المرجع ، ص38

¹⁶ المادة 30 من قانون 19/01 .

¹⁷ المادة 31 من قانون 19/01 تحيل للتنظيم المحدد لكيفيات و إجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية و ما شابهها و نشره و مراجعته ، المرسوم التنفيذي 205/07 المؤرخ في 30 يونيو 2007 ، ج ر العدد 43 ، ص 08 .

¹⁸ المواد 4 و 5 من المرسوم التنفيذي 205/07.

¹⁹ محمد بن ابراهيم الدغيري : النفايات الصلبة تعريفها ، أنواعها ، وطرق علاجها ، جامعة الملك سعود ، الجمعية الجغرافية السعودية ، سلسلة ثقافية جغرافية (3)

²⁰ أنظر محمد بن ابراهيم الجار الله : الدليل الفني لإرشادات وضوابط الدفن الصحي للنفايات ، ص 3 وما يليها .

²¹ سعدي نبيهة : تسيير النفايات الحضرية في الجزائر بين الواقع والفاعلية المطلوبة - دراسة حالة الجزائر العاصمة -، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع : تسيير المنظمات ، جامعة بومرداس، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، السنة الجامعية 2012/2011 ، ص 93 .

²² -Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement Manuel d'information sur la gestion des déchets solides urbains, solides urbains, Alger, Algérie, Juillet 2001, éditeur GTZ, pp85-90.

²³ سعدي نبيهة : تسيير النفايات الحضرية في الجزائر بين الواقع والفاعلية المطلوبة - دراسة حالة الجزائر العاصمة -، المرجع السابق ، ص 95 .

الرقابة على عمليات تسير النفايات المنزلية

من إعداد

الدكتور (ة) حشود نسيمة

أستاذة محاضر قسم (أ)

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة لونيبي علي البليدة 2

الرقابة على عمليات تسيير النفايات المنزلية

من إعداد الدكتورة حشود نسيم

أستاذة محاضرة "أ"

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة لونيبي علي- البليدة

الملخص:

تعد النفايات بمختلف أصنافها من المشاكل البيئية المعاصرة التي تواجه معظم دول العالم، ونتيجة لذلك اتبعت معظم الدول نهجا مستداما ومتكاملا في تسيير النفايات المنزلية، لذا عمدت كل التشريعات سواء كانت دولية أو وطنية إلى الاهتمام بها عن طريق جملة من التدابير والإجراءات قصد التقليل والحد من خطورتها على البيئة وصحة الإنسان.

الجزائر على غرار الدول الأخرى و ادراكا لخطورة النفايات المنزلية و تفاقمها غيرت في تشريعاتها من خلال محاولة وضع نظام فعال لتسيير النفايات يأخذ بعين الاعتبار التنمية المستدامة بموجب قانون 01-19 الذي يحدد كيفية تسيير النفايات المنزلية ومراقبتها ومعالجتها.

وفي هذا الإطار نود التطرق لأهم التدابير أو الآليات الرقابية سواء (القبلية أو البعدية) والتي تنقسم إلى آليات رقابية قانونية وأخرى رقابية مالية.

الكلمات المفتاحية: النفايات المنزلية، المشاكل البيئية، تسيير النفايات، آليات رقابية قانونية، آليات رقابية مالية.

Abstract:

Waste with its various types is one of the contemporary environmental problems facing most countries of the world . As a result, most countries have adopted a sustainable and integrated approach in the management of household waste . Therefore , all legislation, whether international or national, has taken care of it through a number of measures and measures in order to reduce and Reducing its risk to the environment and human health.

Algeria, like other countries, and in recognition of the seriousness and exacerbation of household waste, changed its legislation by trying to put in place an effective waste management system that takes into account sustainable development in accordance with Law 19-01 which defines the way in which household waste is managed, monitored and treated.

In this context, we would like to touch on the most important control measures or mechanisms, whether (tribal or remote), which are divided into legal and other financial control mechanisms

key words: Domestic waste, environmental problems, waste management, legal regulatory mechanisms, financial control mechanism.

مقدمة:

تعد مشكلة النفايات من أهم المشاكل التي تواجهها البيئة، وتأثيرها على كافة المجالات، فكان لزاما على الجزائر خلق استراتيجيات واضحة لتسيير النفايات والتحكم فيها، وهذا بخلق آليات قانونية كفيلة بتسيير هذه النفايات لمنع انتشار الأوبئة والأمراض ومنه حماية البيئة.

وقد نظم المشرع هذه المسألة بإصداره العديد من النصوص القانونية منها القانون رقم 10-03 المؤرخ في 2003/07/20 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وكذا المرسوم 19 /01 المؤرخ في 2001/12/12 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.

ومن بين الآليات القانونية نجد الآليات الرقابية والتي هي مخولة للسلطات العمومية الإدارية، الغاية منها ضبط الأضرار التي يمكن أن تمس البيئة فيما يخص مشكلة النفايات المنزلية، وبموجب هذه الآليات تمارس الإدارة العمومية المختصة سلطة الضبط الإداري في مجال تسيير النفايات المنزلية. وذلك عن طريق رقابة قبلية وبعديّة على جميع التصرفات التي يقوم بها الفاعلين في تسيير النفايات المنزلية.

وتنقسم هذه الآليات إلى آليات رقابية قانونية وأخرى رقابية مالية، وسوف نخصص مداخلتنا لمختلف الآليات التي تبناها المشرع من أجل فرض الرقابة على تسيير النفايات المنزلية ومدى نجاعتها؟

المبحث الأول: الرقابة القانونية من خلال الضبط الإداري البيئي في عمليات تسيير النفايات المنزلية

إن تدخل السلطة الإدارية أصبح أمرا ضروريا في الوقت الحالي، من أجل حماية النظام العام خاصة في الأمور التي تخص حماية البيئة، وهو ما يقتضي فرض بعض الضوابط على الحقوق والحريات العامة وفقا لما يقتضيه التشريع المعمول به في الدولة، وهذا هو جوهر الضبط الإداري الذي يهدف إلى خلق نوع من التوازن بين الحرية والسلطة، فالضبط الإداري يوفق نوعا ما بينهما¹، وهو نفسه المفهوم الذي ينطلق في المجال البيئي، أي الضبط الإداري البيئي.

المطلب الأول : الضبط الإداري البيئي**الفرع الأول : مفهوم الضبط الإداري البيئي**

إن الضبط الإداري البيئي فله معنيان متباينان أحدهما وظيفي أو موضوعي، والآخر عضوي فالاصطلاح الوظيفي يقصد به النشاط الذي تقوم به الهيئات الإدارية مستهدفة في ذلك المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة (الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة)، أما الاصطلاح فيقصد به السلطة التنفيذية ممثلة في هيئاتها الإدارية، وموظفيها الذين يزاولون ذلك النشاط²، أو أن الضبط الإداري البيئي هو وظيفة من وظائف الإدارة، تقوم بموجبها باتخاذ مجموعة من الإجراءات وإصدار قرارات تنظيمية، وفردية وقائية، تنظم بمقتضاها ممارسة الحريات بهدف حماية النظام العام البيئي في المجتمع، في حالات وشروط معينة، ومن خلال ذلك فإن الضبط الإداري هو مجموعة الإجراءات التي تتخذها الهيئات الإدارية، وتمس بها حرية الأفراد ونشاطهم الخاص لغرض فرض الأمن وصيانة النظام العام، وإعادته إلى حالته الطبيعية التي كان عليها سابقا³.

الفرع الثاني: وظائف الضبط الإداري البيئي

إن وظيفة الضبط الإداري البيئي ضرورية لوقاية النظام العام، كما أنها تعتبر تنظيما قانونيا غائبا تحكمه القواعد القانونية، فوظيفة الضبط الإداري البيئي تعد وظيفة محايدة، قابلة للتكيف مع المتطلبات الأخرى⁴، ويعتبر تدخل السلطات الإدارية في عمليات تسيير النفايات المنزلية بفرض آلية الترخيص(الرخصة الإدارية)، على نشاطات الفاعلين هو بمثابة رقابة قبلية تمارسها الإدارة، الهدف منها هو مكافحة كل أشكال الإضرار بالبيئة، والحفاظ على الصحة العامة⁵.

المطلب الثاني: الآليات القانونية المستعملة في الضبط الإداري**الفرع الأول: آلية الترخيص في عمليات تسيير النفايات المنزلية**

تكون ضرورة اللجوء إلى طلب رخصة إدارية من طرف الوزير المكلف بالبيئة وتهيئة الإقليم وجوبية، في مجال معالجة النفايات الخاصة في المنشآت المخصصة لها⁶، كما يخضع كذلك نقل النفايات الخاصة الخطرة لترخيص من الوزير المكلف بالبيئة بعد استشارة الوزير المكلف بالنقل⁷، بمعنى أن هذه الرخصة مزدوجة تخضع لموافقة وزارتين مختلفتين البيئة وتهيئة الإقليم، ووزارة النقل كما تخضع جميع عمليات تصدير النفايات إلى البلدان الأخرى، لترخيص مسبق من الوزير المكلف بالبيئة وتهيئة الإقليم. كذلك تخضع كل منشآت معالجة النفايات قبل الشروع في عملها، إلى رخصة إدارية من الوزير المكلف بالبيئة بالنسبة للنفايات المنزلية ومشابهاها، ورخصة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا بالنسبة للنفايات الهامة⁸.

كما يلزم صدور ترخيص مشترك من الوزير المكلف بالبيئة، والوزير المكلف بالداخلية والوزراء المعنيين بنوع النفايات المراد كمعالجتها لكل صنف من أصناف منشآت معالجة النفايات⁹، والتي تخص مراكز الطمر التقني للنفايات الخاصة، ومراكز الطمر التقني للنفايات المنزلية وما شابهها، منشآت تجميع النفايات المنزلية وما شابهها، منشآت المعالجة الفزيوكيميائية لنفايات.

إضافة إلى ذلك فإن عقود الخدمات الخاصة باسترجاع نفايات التغليف ومعالجتها وفرزها وتأمينها، تكون بترخيص مشترك بين الوزير المكلف بالبيئة، ووزير المالية حتى تؤدي هذه العقود الوظيفة المنتظرة منها¹⁰، كذلك اعتماد تجمعات منتجي، أو حائزي النفايات الخاصة (وهي عبارة عن شركات مدنية مهمتها التكفل بنوع، أو أنواع معينة من النفايات) ترخيص من الوزير المكلف بالبيئة¹¹.

كما يكون أيضا إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية ومشابهاها من صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا بتصريح منه¹²، وفي هذه الحالة يمكن الاستعانة بخدمات الوكالة الوطنية للنفايات عند إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية ومشابهاها، عن المصادقة على هذا المخطط، لكن بشرط إبرام اتفاقية بين رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية المعنية مع الوكالة الوطنية للنفايات¹³.

الفرع الثاني: آلية المنع (الحضر) في عمليات تسيير النفايات المنزلية

تعتبر آلية المنع أو الحضر من أهم الآليات القانونية التي يمكن أن تستعملها السلطات العمومية ضمن الامتيازات الممنوحة لها في إطار الضبط الإداري البيئي، كآلية فعالة في حماية البيئة من جميع الانتهاكات التي تتعرض لها، خاصة في مجال التلوث بالنفايات المنزلة.

والمرجع الجزائري استعمل آلية المنع من خلال القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وذلك من خلال منع كل صب، أو طرح للمياه المستعملة، أو رمي النفايات أيا كان نوعها وطبيعتها في المياه المختصة لإعادة تزويد طبقات المياه الجوفية وسرايين جاذب المياه¹⁴، إضافة إلى ذلك منع إعادة استعمال مغلفات المواد الكيميائية لاحتواء مواد غذائية مباشرة، ويجب أن يشار إلى هذا الحضر إجباريا على مغلفات المواد الكيميائية، بعلامات واضحة تحذر من الأخطار المهددة لصحة الإنسان في حالة استعمال هذه المغلفات لتخزين مواد غذائية، وكذلك يمنع استعمال المنتجات المرسكلة، التي يحتمل أن تشكل خطرا على الأشخاص في صناعة المغلفات المخصصة لاحتواء مواد غذائية مباشرة، أو في صناعة الأشياء ومستلزمات الأطفال¹⁵.

كذلك يمنع خلط النفايات الخاصة الخطرة مع النفايات الأخرى مثل النفايات المنزلية وما شابهها ويمنع كل منتج للنفايات الخاصة الخطرة أو الحائز لها، من تسليمها إلى أي شخص آخر غير مستغل منشأة مرخص لها بمعالجة هذا الصنف من النفايات¹⁶.

آلية المنع جاءت كذلك من خلال منع استيراد النفايات الخاصة الخطرة، والمنع أيضا شمل النفايات الخاصة الخطرة التي يقدم أصحابها على تصديرها للخارج، وفي جميع هذه الحالات تخضع عمليات استيراد وتصدير النفايات إلى ترخيص من طرف الوزير المكلف بالبيئة¹⁷.

بمعنى آخر أن هذا المنع مؤقت، أي مرتبط بترخيص من طرف الوزير المكلف بالبيئة عكس المنع الأول في الحالات السابقة التي لا تشترط فيه موافقة الوزير.

كذلك يمنع إيداع ورمي وإهمال النفايات الهامدة، في كل المواقع غير المخصصة لها، خاصة على مستوى الأحياء السكنية والطرق العمومية¹⁸.

الفرع الثالث: آلية الإلزام في عمليات تسيير النفايات

تتمحور هذه الآلية في ضرورة إتباع عمل ما، وإلزام صاحب هذا العمل بالقيام به، ويؤخذ هذا الإلزام عدة أشكال، أهمها القيام بالعمل، أو الامتناع عن القيام به، أو التصريح أو الإصلاح، أو إعادة الحال إلى ما كانت عليه¹⁹.

ومن صور الإلزام ما أقرته المادة 57 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، بإلزام كل ريان سفينة تحمل بضائع خطرة أو سامة أو ملوثة، وتعتبر بالقرب من المياه الخاضعة للفضاء الجزائري، أو داخلها أن يبلغ عن كل حادث ملاحى يقع على مركبة ومن شأنه أن يهدد بتلويث أو إفساد الوسط البحري والسواحل الوطنية²⁰. وفي مجال تسيير النفايات جاء إلزام كل منتج أو حائز للنفايات باتخاذ كل الإجراءات الضرورية لتفادي إنتاج النفايات بأقصى حد ممكن، من خلال اعتماده على وسائل وتقنيات أكثر نظافة، وأقل إنتاج للنفايات، إضافة إلى ذلك الامتناع عن تسويق المواد المنتجة للنفايات غير قابلة للانحلال البيولوجي، والامتناع عن استعمال المواد التي من شأنها أن تشكل خطرا على الإنسان لاسيما عند صناعة منتجات التغليف، وكذلك إلزام منتج النفايات بالعمل على تجميعها، وفي حالة عدم قدرته على ذلك فإنه ملزم بالعمل على إزالة هذه النفايات بطريقة عقلانية لا تضر بالبيئة²¹.

كذلك وجوب إلزام مئمن النفايات أو مزيلها بمراعاة شروط المطابقة للمعايير البيئية، لاسيما عدم تعريض صحة الإنسان والحيوان للخطر، ودون تشكيل أخطار على المواد المائية والتربة والهواء، ودون إحداث إزعاج بالضجيج، أو بالروائح الكريهة، ودون المساس بالمناظر الطبيعية والمواقع ذات الأهمية الخاصة²².

كمثلا حالة وقوع حادث أثناء عملية نقل النفايات، وتسبب هذا الحادث في تسرب هذه النفايات، ففي هذه الحالة يجب على الناقل أن يعلم فورا مصالح الشرطة، أو الدرك الوطني أو الحماية المدنية والسلطات العمومية الإقليمية المختصة، من أجل التحكم السريع في الحادث²³.

كذلك يتعين على مستغل منشأة النفايات في حالة وقوع حادث على مستوى منشأة معالجة النفايات، أن يبلغ فورا السلطة المكلفة بالحراسة، مع ذكر كل التدابير المتخذة بصفة تحفظية²⁴.

كما يلتزم منتج أو حائزو النفايات الخطرة، التصريح للوزير المكلف بالبيئة وتهيئة الإقليم بالمعلومات المتعلقة بطبيعة وكمية وخصائص النفايات، كما يتعين عليه دوريا تقديم المعلومات الخاصة بمعالجة هذه النفايات، وكذلك الإجراءات العملية المتخذة والمتوقعة لتفادي إنتاج هذه النفايات بأكبر قدر منه وفي حالة عدم قبول النفايات من طرف المنشأة المرخص له معالجة هذا النوع من النفايات فيها، يتحتم على مستغل هذه المنشأة الإبلاغ الكتابي لحائز النفايات عن أسباب رفضه معالجة هذه النفايات، مع إبلاغ الوزير المكلف بالبيئة بهذا الرفض²⁵.

وقد يأخذ عنصر الإلزام صور جبر الشيء، وإعادته إلى الحالة الطبيعية التي كان عليها من قبل الانتهاك، أو إصلاحه في حالة تعذر الجبر، ومثال ذلك عند إدخال نفايات للإقليم الوطني بطريقة غير

مشروعة، يجب أن يأمر الوزير المكلف بالبيئة حائزها، أو نقلها بضمان إرجاعها إلى البلد الأصلي الذي جاءت منه، في أجل معين يحدده الوزير المكلف بالبيئة، وفي حالة عدم تنفيذ المخالف للأمر القاضي بإرجاع هذه النفايات، يمكن للوزير المكلف بالبيئة اتخاذ الإجراءات اللازمة بإرجاع هذه النفايات على حساب نفقة المخالف للأمر، وفي الحالة العكسية أي أن المنتج يقوم بتصدير النفايات إلى بلد أجنبي بطريقة مخالفة لأحكام القانون الوطني، يجب أن يأمر الوزير المكلف بالبيئة منتجها، أو الأشخاص المساهمين في تصديرها، بضمان إرجاعها إلى الإقليم الوطني على نفقة وحساب الأشخاص المشاركين في عملية التصدير²⁶.

الفرع الرابع: آلية دراسة التأثير على البيئة في عمليات تسيير النفايات المنزلية

القصد من هذه الآلية هو ضرورة خضوع المشاريع مسبقا لعملية تقييم التأثير على البيئة، وعلى صحة الإنسان، والمشرع الجزائري اعتبر دراسة مدى التأثير وسيلة أساسية لحماية البيئة كونها تهدف مباشرة إلى معرفة الانعكاسات على التأثير بالتوازن البيئي، ومنه إخضاع بشكل مسبق مشاريع التنمية لدراسة التأثير على البيئة²⁷.

وفي مجال تسيير النفايات المنزلية فإنه يخضع شروط اختيار مواقع إقامة منشآت معالجة النفايات وتجهيزها وإنجازها وتعديل عملها وتوسيعها إلى التنظيم المتعلق بدراسات التأثير على البيئة، وفي حالة إقامة منشأة لمعالجة النفايات على أرض مستأجرة، أو في إطار حق الانتفاع يجب أن يتضمن طلب الحصول على قرار مراعاة دراسة التأثير على البيئة وجوبا، وعلى وثيقة تثبت بأن مالك الأرض على دراية بطبيعة النشاطات المسطرة²⁸.

ومن خلال كل هذا فإن آلية دراسة التأثير على البيئة في مجال تسيير النفايات المنزلية، من أهم الآليات القانونية المتاحة في عمليات تسيير النفايات المنزلية، بسبب مبدئها التقليدي "الوقاية خير من العلاج" أي ضرورة التفكير قبل التنفيذ في القيام بأي عمل من شأنه الإضرار بالبيئة²⁹ في المستقبل وفي حالة تجسيده الفعلي، فهو يهدف إلى الوقاية من كل أشكال التلوث بما في ذلك مشكلة النفايات المنزلية.

المبحث الثاني: الرقابة المالية في عمليات تسيير النفايات المنزلية

بالإضافة إلى الآليات القانونية المتاحة في عمليات تسيير النفايات المنزلية، ودورها في الرقابة القبلية والبعديّة في التسيير الأمثل والمستدام للنفايات المنزلية، توجد أيضا آليات تتمثل في الآليات المالية تستعملها السلطات العمومية كأداة فعالة في تسيير النفايات المنزلية، وستنطرق في هذا المحور الثاني إلى هذه الآليات المالية.

المطلب الأول: آلية فرض الضريبة البيئية على التلوث بالنفايات الخاصة بالمنشآت

الهدف الرئيسي من تجسيد هذه الآلية في الواقع هو تبني المشرع الجزائري مبدأ الملوث الدافع وتحمله المسؤولية الكاملة في تلوثه للبيئة، ومنه استعمال الضريبة البيئية كوسيلة لكبح النشاطات الاقتصادية الملوثة للبيئة³⁰، إضافة إلى ذلك اعتماد الجزائر أسلوب الصرامة في التعامل مع المنشآت الملوثة للبيئة، وذلك من خلال قانون المالية لسنة 2000 والذي ضاعف من الرسوم المفروضة على النشاطات الملوثة والخطيرة على البيئة، وهذا القانون كرس فعليا مبدأ الملوث الدافع من خلال تبنيه لخطة شاملة، بمقتضاها يتم إشراك جميع الفاعلين في عمليات التلوث، من خلال تحمل جانب من تكاليف الأضرار والانتهاكات على البيئة إضافة إلى ذلك تحمل النفقات المرتبطة بعمليات إعادة الحال إلى ما كان عليه سابقا³¹، وإزالة التلوث الناتج عن النفايات.

المشرع الجزائري من خلال قانون المالية لسنة 2002 فرض مجموعة من الرسوم على النفايات الصناعية والخاصة، بهدف تشجيع منتجي هذه النفايات على عدم تخزينها في مراكز الإنتاج وذلك بالزيادة في

قيمة هذه الرسوم وحددها بمبلغ 10500 دج عن كل طن مخزون من النفايات، هذه المبالغ المحصلة تقسم عائداها على البلديات والخزينة العمومية والصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث من خلال:

- 10 % لفائدة البلديات؛

- 15 % لفائدة الخزينة العمومية؛

- 75 % لفائدة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث؛

والهدف الرئيسي من هذه الرسوم الكبيرة هو دفع المنشآت الملوثة للبيئة، إلى عدم تخزين نفاياتهم في أماكن الإنتاج³².

المطلب الثاني: الضريبة الخاصة برفع النفايات المنزلية

بالنسبة للجزائر وفيما يخص تسيير النفايات المنزلية ومشابهاها، فإنه يكون جمع ونقل وتخزين وإزالة هذه النفايات عن طريق ضرائب ورسوم وأتاوى يحددها القانون³³، بمعنى أن تسيير النفايات المنزلية وإزالتها يقع على عاتق البلدية، فطبقا لنص المادة 32 مكن القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها "تقع مسؤولية تسيير النفايات المنزلية وما شابهها على عاتق البلدية طبقا للتشريع الذي يحكم الجماعات المحلية".

من خلال نص المادة 32 سألقة الذكر يلاحظ أن للبلدية الخيار بين التمويل عن طريق الضريبة أو عن طريق الإتاوات التي يتحملها المستفيدين من خدمة رفع النفايات المنزلية³⁴، سواء من الأفراد العاديين أو مستغلي المحلات التجارية والحرفية، وهذه الإتاوات منخفضة جدا مقارنة مع التكاليف الحقيقية الخاصة بعملية رفع النفايات المنزلية، وعلى هذا الأساس جاء قانون المالية لسنة 2002 لهدف معالجة هذا الوضع من خلال تحديد الرسوم ما بين 500 دج إلى 1000 دج عن كل سكن، وما بين 1000 دج و10000 دج عن كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي، وما بين 10000 و100000 دج عن كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي، وهذه المحلات تنتج كميات كبيرة من النفايات مقارنة بالأصناف الأخرى³⁵، ويتم تحديد هذه الرسوم وتطبيقها على مستوى البلديات بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على محاولة المجلس الشعبي البلدي، وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية³⁶، وفي الواقع العملية فإن تكاليف تسيير النفايات المنزلية وما شابهها تقع على عاتق البلدية وحدها وذلك لسبب التهريب الضريبي من جهة، ومن جهة أخرى عدم تحمل منتجي النفايات مسؤولياتهم في مواجهة الأخطار الناجمة عن تراكم هذه النفايات، وعلى هذا فإن البلدية تقتطع نسبة 15 إلى 20 % من نفقات البلدية لتحسين نوعية الخدمة، والتسيير الأمثل للنفايات المنزلية³⁷، مع العلم أن تكلفة رفع النفايات تختلف من ولاية إلى أخرى وتقدر بـ 1500 دج بولاية غرداية و1150 دج في سكيكدة و1500 دج في وهران وهذه النسب متواضعة مقارنة مع التكاليف الحقيقية الضرورية من أجل التسيير الملائم للنفايات المنزلية التي تقدر بـ 4000 دج للطن الواحد³⁸.

المطلب الثالث: آلية التأمين على المخاطر في منشآت معالجة النفايات

تطرق المشرع الجزائري إلى هذه الآلية ضمن القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، بوجوب خضوع تشغيل منشآت معالجة النفايات المنزلية إلى شرط اكتتاب تأمين يغطي كل الأخطار التي تصيب هذه المنشآت، بما فيها أخطار حوادث التلوث³⁹ بمعنى أن المشرع الجزائري ألزم جميع المنشآت الخاصة بمعالجة النفايات على ضرورة تأمين هذه المنشآت من المخاطر التي يمكن إن تتعرض لها هذه المنشآت أو المخاطر الناجمة عن تشغيلها.

وعليه فإن التعاقد في هذا المجال يكون بين شركات التأمين ومنشآت معالجة النفايات عن طريق عقود تأمين، وهذا بحسب الاتفاق المسبق بينهما على مدة العقد، وقيمة التعويض في حالة وقوع حوادث في المستقبل، وتتجلى فوائد التأمين الإجباري بإضفاء نوع من الارتياح لأصحاب ومسؤولي منشآت معالجة

النفائيات، بسبب وجود من يتحمل المسؤوليات والتعويض في حالة وقوع حوادث في هذه المنشآت، أو على الأقل المساهمة في تكاليف هذه الحوادث⁴⁰، إضافة إلى ذلك يفرض هذا النظام الخاص بالتأمين الإجباري على المنشآت الخاصة بمعالجة النفائيات القيام بمجموعة من التدابير والاحتياطات التي من شأنها اتقاء وقوع الإضرار والعمل على مواجهتها فور حدوثها، ومن هذه التدابير:

- تركيب أجهزة الوقاية والأمان بالمنشآت.

- معالجة المواد الخطرة والملوثة.

- تجهيز المنشآت بأجهزة إنذار على الحوادث لتسهيل عملية التحكم فيها⁴¹.

ومن خلال ما سبق فإن آلية التأمين الإجباري لمنشآت معالجة النفائيات من أهم الآليات المالية المتاحة في عمليات تسيير النفائيات المنزلية لمت يترتب عليها من نتائج تصب جميعها في مصلحة التسيير الأمثل والمستدام للنفائيات المنزلية في الجزائر.

الخاتمة:

من خلال هذه الورقة البحثية يتبين أن تسيير النفائيات المنزلية، من أهم المواضيع لما تكتسبه من أهمية بالغة في جميع المجالات خاصة البيئة منها، وعلى هذا الأساس فإنه يمكن القول أن للجزائر منظومة قانونية مهمة في مجال تسيير النفائيات المنزلية، من خلال القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفائيات ومراقبتها وإزالتها المؤرخ في سنة 2001، إضافة إلى القوانين المكملة لها وأهمها المرسوم التنفيذي رقم 02-372 المتعلق بنفايات التغليف والمرسوم التنفيذي رقم 02-175 المتعلق بإنشاء الوكالة الوطنية للنفائيات.

كما تطرقنا من خلال موضعنا إلى الضريبة البيئية كآلية مالية في يد الإدارة ويتم تفعيلها في مجال مبدأ مهم من مبادئ القانون البيئي، وهو مبدأ الملوث الدافع، بحيث تساهم هذه الآلية المالية في فرض ضرائب على الملوثين للبيئة من صناعيين وسكان وتكون عائدات هذه الضرائب كمساهمة في تسيير النفائيات المنزلية. إضافة إلى تفعيل مبدأ الاستغلال المستدام للنفائيات المنزلية، وذلك عن طريق إعادة تدوير وتأمين النفائيات المنزلية وخلق موارد جديدة للثروة، باستغلال هذه النفائيات عن طريق تشجيع الاستثمارات الخاصة بالنفائيات.

وما يلاحظ أيضا أن أساليب تسيير النفائيات المنزلية في الجزائر لا زالت بعيدة كل البعد عن المستوى المطلوب، وبقيت مقتصرة في أغلب الأحيان على أسلوب التسيير المباشر من طرف البلدية بإمكانيتها البشرية المتواضعة التقليدية، والتي لا تستعمل التقنيات الحديثة في التسيير، بسبب نقص الإمكانيات المادية وعدم خبرة اليد العاملة.

واعتمادا على ما سبق نتقدم ببعض الاقتراحات أهمها:

1- في الجوانب التشريعية الخاصة بتسيير النفائيات المنزلية يستوجب تعديل ومراجعة للقوانين والتنظيمات، خاصة في مجال إعادة تدوير هذه النفائيات، إضافة إلى ذلك ونظرا للفراغ القانوني الذي يميزها ضرورة سن قوانين تنظم مراكز الردم التقني للنفائيات المنزلية في الجزائر.

2- من خلال تجارب الدول المتطورة في مجال إعادة تدوير النفائيات المنزلية والنتائج الإيجابية المحققة، ينبغي على الجزائر المضي قدما في هذا المجال، من خلال فتح استثمارات داخلية وخارجية تهتم بتدوير النفائيات المنزلية، ومنه الاستغلال المستدام لهذه النفائيات من أجل الحفاظ على الموارد الطبيعية للأجيال القادمة، واستغلال المواد الناجمة عن تدوير النفائيات المنزلية في العمليات الصناعية وهذا يؤدي إلى خلق موارد جديدة للثروة، إضافة إلى ذلك خلق مناصب شغل جديدة.

3- في مجال الجباية البيئية الخاصة بالنفائيات، ودورها الفعال في عمليات تسيير النفائيات المنزلية فإنه ينبغي تفعيل أكثر لمبدأ الملوث الدافع، وعلى هذا الأساس المساهمة في التسيير الأمثل للنفائيات

المنزلية من خلال الاستعانة بعائدات الضرائب الناجمة عن تلويث البيئة للقضاء أو التقليل إلى الحد الأدنى من هذه النفايات.

4- تفعيل أكثر لدور المجتمع المدني في عمليات تسيير النفايات المنزلية، سواء من خلال مشاركة جمعيات حماية البيئة في البرامج والمخططات الخاصة بتسيير النفايات المنزلية، أو مشاركة السكان في التسيير من خلال تفعيل آليات الفرز، الخاصة بالنفايات المنزلية على مستوى المنازل والأحياء السكنية، إضافة إلى ذلك توعية المواطن بأهمية الحفاظ على البيئة والقضاء على مشكلة النفايات.

5- وزيادة على أسلوب الامتياز، هناك أساليب أخرى مهمة تتمثل في أسلوب الإيجار الخاص بالمرافق العمومية التابعة للدولة، ويكون هذا الإيجار للقطاع الخاص أو للمؤسسات العمومية الصناعية التجارية، من أجل تطوير قطاع تسيير النفايات المنزلية، وذلك عن طريق استغلال الإمكانيات والوسائل الموجودة، وإضافة وسائل جديدة ومتطورة يقدمها المستأجر صاحب المشروع، وكل هذا يصب في مصلحة تسيير النفايات المنزلية.

6- هناك أساليب أخرى تتمثل في تشجيع المشاريع الاستثمارية، في جميع الصيغ الموجودة في مجال تطوير الاستثمار، أو دعم وتشغيل الشباب من خلال دعم الدولة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الخاصة بتسيير النفايات المنزلية، وأهمها المشاريع الخاصة برسكلة وإعادة تدوير هذه النفايات، وهنا تتحقق أهداف كثيرة من هذه العملية أولها خلق مناصب شغل جديدة، إضافة إلى ذلك المساهمة في حماية البيئة من مشكلة النفايات بإعادة تدوير هذه النفايات، والهدف الثالث هو تطوير الاستثمارات وخلق مصادر جديدة للدخل.

7- إن تطور قطاع تسيير النفايات المنزلية في الجزائر مرهون بتخلي البلدية عن التسيير المباشر للنفايات المنزلية، ومنح القطاع الخاص سواء مؤسسات عمومية أو أفراد مهمة التسيير عن طريق عقود الامتياز، ويكون هذا الامتياز على النحو التالي:

- بموجب عقد الامتياز يشرف الملتزم بتسيير النفايات المنزلية لإقليم معين يتفق عليه في العقد ويكون لمدة زمنية معينة، ومن دون إعانة الدولة.

- يتولى صاحب الامتياز مسؤولية تنظيف الطرقات والأماكن، والمساحات العمومية، إضافة إلى ذلك يتولى مهمة جمع النفايات المنزلية على مستوى المنازل والأحياء السكنية، بوسائله الخاصة سواء البشرية أو المادية.

- كما يلتزم أيضا بمعالجة هذه النفايات وطمرها في مراكز الردم التقني.

- وبموجب العقد المبرم بين صاحب الامتياز، والهيئة مانحة الامتياز يتقاضى الملتزم عائدات مالية سنوية مقابل الخدمة المقدمة في هذا المجال من المواطنين، والمؤسسات الاقتصادية والإدارية المعنية بعمليات التنظيف، إضافة إلى ذلك يتقاضى مبالغ مالية تتمثل في الضرائب المفروضة على أصحاب الرمي العشوائي للنفايات.

- يرخص لصاحب الامتياز بتوسيع نشاطاته في مجال التسيير خاصة من ناحية فرز وإعادة تدوير النفايات المنزلية، ويستفيد من عائدات عمليات التدوير.

- كما يمكن له تحويل النفايات المنزلية المتبقية عن عمليات إلى أسمدة تستعمل في الزراعة.

- يلتزم صاحب الامتياز زيادة على المهام الموكلة إليه في التنظيف والنقل، بتوظيف عدد معين من العمال عن طريق عقود عمل تمنح لهم امتيازات ومنح، شأنهم شأن عمال القطاعات الأخرى.

- كما يخضع صاحب الامتياز إلى الضرائب والرسوم التي تفرضها الدولة على هذه النشاطات مثله مثل النشاطات الاقتصادية الأخرى.

وكنتيجة لهذا الامتياز في تسيير النفايات المنزلية فإن الدولة من جهة تتخلص من أعباء وتكاليف عمليات التنظيف والنقل والردم التقني للنفايات المنزلية، وتحويل هذه النفايات إلى قطاعات أخرى أهم مثل التعليم والصحة، كما تضمن تسيير أفضل وأمثل للنفايات المنزلية، بإدخال صاحب الامتياز لتقنيات جديدة ومتطورة في عمليات التسيير، إضافة إلى ذلك المساهمة في القضاء على البطالة عن طريق عمليات التوظيف في هذا المجال، وكل هذا من هدف واحد وموحد هو التسيير الأمثل والمستدام للنفايات المنزلية.

الهوامش:

- 1- عزري الزين، قرارات العمران الفردية والطعن فيها، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة مصر 2005، ص 07.
- 2- إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت لبنان 2012، ص 261.
- 3- إسماعيل نجم الدين زنكنة، المرجع السابق، ص 261.
- 4- إسماعيل نجم الدين زنكنة، المرجع السابق، ص 262.
- 5- بن صافية سهام، الهيئات الإدارية المكلفة بحماية البيئة، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة و المالية جامعة الجزائر 01، 2011/2010، ص 146.
- 6- أنظر المادة 15 من القانون رقم 01-19 المؤرخ في 20/12/2001 المتعلق بتسيير ومراقبة وإزالة النفايات، الجريدة الرسمية رقم 77.
- 7- أنظر المادة 24 من القانون رقم 01-19، المرجع السابق.
- 8- أنظر المادة 42 من القانون رقم 01-19.
- 9- أنظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 04-410 المؤرخ في 14 ديسمبر 2004، المحدد للقواعد العامة لتهيئة واستغلال منشآت معالجة النفايات وشروط هذه النفايات على مستوى المنشآت، الجريدة الرسمية رقم 81.
- 10- أنظر المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 04-410، المرجع السابق.
- 11- أنظر المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 05-314 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، المحدد لكيفيات اعتماد تجمعات منتجي أو حائزي النفايات الخاصة، الجريدة الرسمية رقم 62.
- 12- أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 07-205 المؤرخ في 01 جويلية 2007، المحدد لكيفيات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية ومشابهها، الجريدة الرسمية رقم 43.
- 13- أنظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 07-205، المرجع السابق.
- 14- أنظر المادة 51 من القانون رقم 03-10 المؤرخ في 20/07/2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية العدد 43.
- 15- أنظر المادتين 09 و10 من القانون رقم 01-19 السابق الذكر.
- 16- أنظر المادتين 17 و19 من القانون رقم 01-19 السابق الذكر.
- 17- أنظر المادة 26 من القانون رقم 01-19.
- 18- أنظر المادة 37 من القانون رقم 01-19.
- 19- 19. بن أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2009، ص 90.
- 20- بن أحمد عبد المنعم، المرجع السابق، ص 92.
- 21- أنظر المواد 06 و07 و08 من القانون رقم 01-19 السابق الذكر.
- 22- أنظر المادة 11 من القانون رقم 01-19.
- 23- أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 04-409 السابق الذكر.
- 24- أنظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 04-409.
- 25- أنظر المواد 21، 22 من القانون رقم 01-19 السابق الذكر.
- 26- أنظر المواد 27، 28 من القانون رقم 01-19 السابق الذكر.
- 27- بن أحمد عبد المنعم، المرجع السابق، ص 94.
- 28- أنظر المادة 41 من القانون رقم 01-19.

- 29- محمد الحاج عيسى بن صالح، النظام القانوني لحماية السواحل من النفايات الصناعية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2009 ، ص 75 ، ص 75.
- 30- بن صافية سهام، المرجع السابق، ص 175.
- 31- طاهري الصديق، الآليات الجبائية لحماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الجزائر، 2009/2008، ص 143.
- 32- وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة تلمسان، 2007، ص 83.
- 33- أنظر المادة 51 من القانون رقم 01-19 السالف الذكر.
- 34- محمد نمر، التسيير المستدام للنفايات المنزلية دراسة ميدانية لبلدية قسنطينة، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية جامعة قسنطينة 2009/2008، ص 107.
- 35- طاهري الصديق، الآليات الجبائية لحماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الجزائر 2009/2008، ص 146.
- 36- طاهري الصديق، المرجع السابق، ص 146.
- 37- محمد نمر، المرجع السابق، ص 107.
- 38- وزارة البيئة وهيئة الإقليم، تقرير حول حالة ومستقبل البيئة في الجزائر، دار الحقائق، الجزائر 2005 ، ص 213.
- 39- أنظر المادة 45 من القانون رقم 01-19 السالف الذكر.
- 40- حسونة عبد الغاني، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، رسالة دكتوراه في قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة 2013، ص 183.
- 41- حسونة عبد الغاني، المرجع السابق، ص 190.

قائمة المراجع:

أولا/ المؤلفات:

- 1 عزري الزين، قرارات العمران الفردية والطعن فيها، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة مصر 2005.
- 2 إسماعيل نجم الدين زنكنة، القانون الإداري البيئي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى بيروت لبنان 2012.

ثانيا/ المذكرات والرسائل:

- 1- وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة تلمسان، 2007.
- 2- بن أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2009.
- 3- حسونة عبد الغاني، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، رسالة دكتوراه في قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة 2013.
- 4- طاهري الصديق، الآليات الجبائية لحماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الجزائر، 2009/2008.
- 5- محمد نمر، التسيير المستدام للنفايات المنزلية دراسة ميدانية لبلدية قسنطينة، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية جامعة قسنطينة 2009/2008.
- 6- محمد الحاج عيسى بن صالح، النظام القانوني لحماية السواحل من النفايات الصناعية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2009.
- 7- بن صافية سهام، الهيئات الإدارية المكلفة بحماية البيئة، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة والمالية جامعة الجزائر 01 ، 2011/2010.
- 8-

ثالثا / النصوص القانونية :

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 04- 410 المؤرخ في 14 ديسمبر 2004، المحدد للقواعد العامة لتهيئة واستغلال منشآت معالجة النفايات وشروط هذه النفايات على مستوى المنشآت، الجريدة الرسمية رقم 81.
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 05- 314 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، المحدد لكيفيات اعتماد تجمعات منتجي أو حائزي النفايات الخاصة، الجريدة الرسمية رقم 62.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 07- 205 المؤرخ في 01 جويلية 2007، المحدد لكيفيات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وماشابهها، الجريدة الرسمية رقم 43.
- 4- القانون رقم 01- 19 المؤرخ في 2001/12/20 المتعلق بتسيير ومراقبة وإزالة النفايات، الجريدة الرسمية العدد رقم 77.
- 5- القانون رقم 03- 10 المؤرخ في 2003/07/20 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية العدد 43.
- 6- وزارة البيئة وتهيئة الإقليم، تقرير حول حالة ومستقبل البيئة في الجزائر، دار الحقائق، الجزائر 2005.

حساب المجهول على ضوء التعليمات والمذكرات والتعديلات المتعلقة بقوانين المالية

من إعداد

بن بوعيشة شهبيناز

أستاذة محاضر قسم (أ)

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة لونيبي علي- البليدة2

حساب المجهول على ضوء التعليمات والمذكرات والتعديلات المتعلقة بقوانين المالية

من إعداد بن بوعيشة شهبيناز
أستاذة محاضر قسم (أ)
كلية الحقوق والعلوم السياسية
علي لونيبي علي - البليدة2

ملخص

تبنى المشرع الجزائري نظام الشهر العيني من خلال الأمر 74/75 المؤرخ في 12/11/1975 المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري و مرسوميه التنفيذيين 62/76 و 63/76 المؤرخين في 25 مارس 1976 المعدل و المتمم.

إلا أن عمليات المسح عرفت تأخرا كبيرا ولعل ظاهرة الأراضي مجهولة المالك تشكل أهم العوائق التي تعترض عملية السجل العقاري ونعني بها تلك القطع أو الأراضي التي اثبت التحقيق العقاري اثناء عملية المسح ان مالكة غير معروف أي مجهول، وذلك بعد استنفاد جميع طرق التحقيق سواء على مستوى المحافظة العقارية أو على المستوى الميداني، وقد حاولت الإدارة تسوية هذه الظاهرة عن طريق المذكرات و التعليمات إلا ان الأمر زاد بتقدم أشغال المسح، مما ادى بالمشرع الى التدخل من خلال قوانين المالية لسنة 2015 حيث أصبحت العقارات مجهولة المالك تسجل بحساب الدولة بعد مرور سنتين، الا ان هذا القانون عرف عزوفا من قبل مديرية الحفظ العقاري ومديرية املاك الدولة لما يسببه من مشاكل خاصة على مستوى القضاء و خاصة انه غلق باب التسوية ، ثم حاول المشرع تدارك الأمر من خلال تعديل ثاني في قانون المالية 2018 أين أصبحت العقارات تسجل بعد مرور 15 سنة باسم الدولة، واذ ما ظهر مالك بوثائق تفيد ملكيته للعقار يسجل باسمه، الا انه من خلال دراستنا لهذا الموضوع خرجنا ببعض التوصيات ان العقارات التي يمتلك أصحابها سندات ملكية مشهورة ولم يطالبوا بها حتى بعد مرور 15 سنة لا تسجل باسم الدولة الا بعد مرور 33 سنة ويحق لهم استثناء استرداد عقاراتهم و هنا اطالة المدة الى غاية 33 سنة تكون استنادا الى الحقوق الميراثية.

اما الأشخاص الذين لا يمتلكون ما يثبت ملكيتهم للعقار، فعلى المشرع ان يضيف مادة مفادها ان العقارات التي لا يمتلك أصحابها اي سندات تثبت ملكيتهم بل حيازة لا تقل عن سنة كاملة تنشئ مصالح المسح لجنة تخرج للميدان وتتحرى حول هذه العقارات، فاذا ما ثبت لديها ان اصحاب هذه العقارات يستغلونها بصفة مستمرة يمكن ان تثبت لهم الدولة الملكية بعد مرور 15 سنة وعلى اساس الحيازة والتقدم المكسب بدل من انها هي من تمتلك العقار بالتقدم.

كلمات مفتاحية: المسح العام للأراضي، الترقيم التلقائي باسم الدولة، العقارات مجهولة، العقارات غير المطالب بها أثناء المسح العام للأراضي، الترقيم المؤقت لمدة سنتين باسم الدولة.

مقدمة:

عملت الدولة الجزائرية من خلال نصوصها القانونية واجهزتها وهيئاتها الادارية المختلفة على تدعيم العمليات المتعلقة بتطهير العقار سواء من خلال الآليات الموازية للمسح العام للأراضي والمتمثلة في عقود الشهرة، شهادة الحيازة، معاينة الملكية وتسليم سندات الملكية عن طريق التحقيق العقاري والتي تعد اجراءات وقتية ظرفية محدودة الأثر او من خلال عمليات المسح العام للأراضي التي تعد عمليات فنية قانونية تقنية [1] سماح ورثي، المسح العقاري و اشكالاته القانونية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، نخصص مؤسسات ادارية و دستورية، معهد العلوم القانونية و الادارية، المركز الجامعي الشيخ العربي تبسي بتسة، السنة 2005 2006، صفحة 20]، وتتميز بأنها الأوسع نطاقا لأنها تشمل كل القطر الوطني وتعتبر اداة لحصر جميع الملكيات العقارية سواء كانت حضرية او ريفية [2 رامول خالد، المحافظة العقارية كألية للحفاظ العقاري في التشريع الجزائري، قصر الكتاب، الجزائر، دون سنة طبع، صفحة 30] والاكثر نجاعة للوصول الى الهدف المنشود وهو تسليم سندات الملكية لكل مالك او حائز لقطعة ارض اي تطهير للملكية العقارية.

الا هذه العمليات عرفت العديد من العراقيل المادية و البشرية حالت دون إتمامها في الآجال المحددة لها، و لعل اهمها ما يعرف بحساب المجهول، وهو موضوع مهم جدا بالنظر لحجم المشاكل التي يطرحها في الساحة العملية وعلى مستوى القضاء و مازال قائما الى يومنا هذا.

فاذا ما امعنا النظر نجد ان حساب المجهول يتزايد و تقدم عمليات المسح، وهو الامر الذي دفعني الى دراسته لما له من اهمية بالغة تمثلت في الاثار السلبية التي يتركها على المستوى الاجتماعي و الاقتصادي وخاصة الحالة النفسية التي تتولد عند الملاك بسبب إدراج عقاراتهم ضمن حساب المجهول وفي بعض الأحيان حتى محاولة الاستيلاء عليها.

حاولت من خلال هذا المقال دراسة حساب المجهول على ضوء قوانين المالية و المذكرات و التعليمات الصادرة عن المديرية الوطنية لأملاك الدولة وهذا من خلال الطرح الت: هل ان طرق التسوية المطروحة ضمن قوانين المالية و المذكرات أثبتت نجا عنها في التصدي لحساب المجهول ام لا؟ وللإجابة على هذا، ارتأيت التطرق الى مفهوم حساب المجهول و نشأته لمعرفة.

هل انه واقع فرض نفسه دفع بالمشروع إلى تقنينه ام انه وضع حلا لهذا المشكل تحسبا لوقوعه؟ ثم سأعرض الى الإطار القانوني و آثاره و كيف تعامل القضاء معه؟

سوف نحاول الإجابة عن هذه التساؤلات من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: مفهوم حساب المجهول و نقوم من خلاله بالتعرض الى ثلاث مطالب و هي:

المطلب الأول: تعريف حساب المجهول، المطلب الثاني: اسباب ظهور حساب المجهول، المطلب الثالث: حساب المجهول والترقيمات الأخرى أما المبحث الثاني: الاطار القانوني لتسوية حساب المجهول و نظرة القضاء له، وسنقسمه الى مطلبين، المطلب الاول: الاطار القانوني لحساب المجهول واثاره، المطلب الثاني: نظرة القضاء لحساب المجهول .

المبحث الأول: مفهوم حساب المجهول

نحاول من خلال هذا المبحث التعريف بحساب المجهول ثم التطرق إلى أسباب نشوئه و الترقيمات الأخرى التي نظمتها النصوص القانونية.

المطلب الأول: تعريف حساب المجهول

ان المشرع الجزائري لم يعرف حساب المجهول من خلال النصوص القانونية و التنظيمية للمسح العام للأراضي، و هذا لسبب بسيط و هو انه بتبنيه نظام الشهر العيني هدفه الأساسي هو مسح كل القطر الوطني بحيث ان كل العقارات معلومة المالك و لا مجال للحديث عن عقار مجهول المالك و هو الأصل.

وبالتالي فان عبارة الترقيم لحساب المجهول دخيلة علينا و تعبر خطأ شائعا جدا، فالترقيم يكون لحساب شخص معين سواء طبعي او معنوي و لا يكون أبدا باسم المجهول و بالتالي الأصح ان نقول عقارات محصاة. [3] بوغريس كريم شريف، تسوية حساب المجهول، مذكرة لنيل درجة الماستر تخصص عقاري، جامعة البليدة 2 2017_ 2018، صفحة 15]

ظهر حساب المجهول في بادئ الأمر في شكل إحصائيات تصدر عن الوكالة الوطنية لمسح الأراضي على اعتبار أن هذه الأملاك غير محققة لصالح طرف ما غير مطالب بها، ولقد تغاضى عنه المشرع لفترة طويلة و أشير إليه بصفة محتشمة في عام 1998 مع صدور التعليمية 16 بتاريخ 1998/05/24 [4] التعليمية 16 المؤرخة في 24 ماي 1998 الصادرة عن المدير العام للأملاك الوطنية المتعلقة بسير عمليات مسح الأراضي والترقيم العقاري]، و لم يذكر بهذا الاسم إلا بعد صدور التعليمية 2421 المؤرخة في 03/05/2003، [5] المذكورة رقم 02421 الصادرة عن المديرية العامة للأملاك الوطنية بتاريخ 03_05_2003 المتعلقة بالعقارات الواقعة في مناطق ممسوحة مسجلة في حساب مجهول، حالة الملكيات التي يوجد بشأنها سندات ملكية مشهورة [ولم يرد في نص تشريعي إلا مع قانون المالية لسنة 2015 [6] القانون رقم 10/14 مؤرخ في 08 ربيع الاول عام 1436 الموافق ل 30/12/2014 يتضمن قانون المالية لسنة 2015، الجريدة الرسمية العدد 78، صفحة 24 لسنة 2014] أي انه لم يذكر بهذا الشكل المتعارف عليه إلا منذ هذه التواريخ، وإن المشكل بقي مطروح لان الإدارة أغفلت التعامل مع الإشكال و قامت بتسجيل الأملاك غير المطالب بها تلقائيا باسم الدولة بصفة آلية، ولقد أصبح شائعا في الميدان ما كان يسمى سابقا بالترقيم التلقائي أي كل ملك غير محصى بمالكة يرقم باسم الدولة، وفكرة حساب المجهول أصبحت تظهر شيئا فشيئا مع تقدم أشغال المسح وبالتالي فإن حساب المجهول حالة واقعية طرأت مع تقدم عمليات المسح ونقصد بذلك الإجراءات الميدانية لأعوان المسح في عمليات التحقيق العقاري والنتيجة عن تهاونهم في أداء مهامهم (خاصة فيما يخص إجراء الإشعار بالمرور) وبالتالي فهو حالة إدارية أوجدتها مصالح المسح بمساهمة الملاك و الحائزين في ذلك بسبب نقص اهتمامهم بعمليات المسح العام للأراضي، وهي حالات كانت في مجملها عبارة عن أملاك غير محققة أو لم يطالب بها احد أثناء عمليات المسح.

المطلب الثاني : اسباب نشأة حساب المجهول

ان ظهور حساب المجهول له مجموعة من الأسباب لعل أهمها: غموض سندات الملكية العقارية عدم دقة أعمال مسح الأراضي، ومحاولة إدارة الأملاك الوطنية التنبيه لحالة حساب المجهول و هو ما سنحاول شرحه كالاتي:

اولا : غموض سندات الملكية العقارية

بلغ عدد العقارات الممسوحة المسجلة في حساب المجهول نسبة معتبرة بسبب غموض سندات الملكية لعدم الدقة و غياب التحديد و الطبيعة القانونية، جاء في المذكرة رقم 02421 المؤرخة في 2003/05/03 انه بلغ عدد العقارات الواقعة في المناطق الممسوحة، المسجلة في حساب المجهول مستوى معتبر . هذه الوضعية كشفت على نحو ثلث الاملاك تم اغفالها في عملية المسح بسبب غموض سندات غيابه في التحديد او صعوبة تحديد الطبيعة القانونية بالنسبة للبلديات او اقسام اقليم البلديات التي وضعت وثائق المسح التي تخصها حيز التنفيذ، مما ادى بالمواطنين الى المطالبة عن طريق شكاوى كثيرة بصفة مشروعة بترقيم مؤقت او نهائي في السجل العقاري، الامر الذي دفع بالمديرية الوطنية للأملاك الوطنية الى التعامل مع الوضع بجديّة اكثر.

ثانيا: عدم دقة اعمال المسح العام للأراضي

ان من الاسباب الرئيسية التي ادت الى ظهور حساب المجهول كواقعة قانونية فرضها الواقع هي عدم جدية فرق المسح العام للأراضي الذي ادى الى عدم دقتها في اداء اعمالها و المهام المنوطة بها قانونا الامر الذي يدفع بالمحافظين العقاريين في العديد من المرات الى رفض استلام وثائق المسح من مصالح المسح بسبب نسبة المجاهيل العالية و اعادة النظر فيها من طرف فرق المسح بالبحث و التحري من جديد خاصة في المناطق الحضرية لأنه أمر غير مقبول.

ثالثا: محاولة إدارة الأملاك الوطنية التنبيه لحساب المجهول

تميز عمل فرق المسح بالتسرع و عدم الجدية في تسجيل الأملاك تلقائيا باسم الدولة وهو

اصدرت المديرية العامة للأملاك الوطنية مذكرات تنبه بخطورة ما تقوم به فرق المسح و الذي ادى الى تنامي حساب المجهول ونهت مرة اخرى عليها لتكفل بتطهير الوضعية التي انجرت عن افعالها المتمثلة في تسجيل الأملاك تلقائيا باسم الدولة حتى و ان كانوا يرتكزون في ذلك الى اساس قانوني ، الا انه بات اجراء تعسفي في استعمال حساب المجهول بحيث انه ثبت في الواقع عدم التزام فرق المسح بالمهام المنوطة بها و المتمثلة في الانتقال الى الميدان فعليا في الايام المحددة في استمارة الإشعار بالمرور و لم تأخذ بالتدابير اللازمة للبحث عن الملاك و الحائزين و اخذ تصريحات و اقوال الشهود و الجيران و كذا ممثل البلدية، و هذا ما جاءت به المذكرتين رقم 004618 الصادرة بتاريخ 2004/09/04 [7] المذكرة رقم 004618 الصادرة عن المديرية العامة للأملاك الوطنية بتاريخ 2004_09_04 المتعلقة بالعقارات الواقعة في مناطق ممسوحة ، مسجلة في حساب المجهول حالة العقارات التي يتطلب ترقيمها اشخاص يفتقدون لحقوق مشهورة . [و المذكرة 04060 المؤرخة في 2018/04/05 . [8] المذكرة رقم 04060 الصادرة عن المديرية العامة للأملاك الوطنية بتاريخ 2018_04_05 المتعلقة بالتسوية الإدارية للعقارات المرقمة في " حساب العقارات غير المطالب بها أثناء أشغال مسح الأراضي " المادة 89 من قانون المالية بسنة 2018 المعدلة للمادة 23 مكرر من الأمر 74/75 المؤرخ في 12_11_1975 المعدل و المتمم المتضمن اعداد مسح الأراضي العام و تأسيس السجل العقاري . [

و من خلال ما سبق يتبين لنا ان الادارة تعتبر سبب رئيسي في تنامي حساب المجهول الا انها لا تعد السبب الوحيد بل يشاركها في ذلك الملاك و الحائزين و مرد ذلك النتيجة التي رسخت في اذهان المواطنين و هي ان اهتمام الدولة بأراضي الخواص دائما يكون لمصلحتها و خير دليل على ذلك الثورة الزراعية ، و غيرها من الامثلة . و من هنا نخلص الى ان مصالح المسح أدت في الاخير عملها بصفة عبثية

نتج عنها سلب الملاك أملاكهم فأصبحوا بدون سندات ففي حساب المجهول يصبح العقار ملك للدولة و صاحب الملك بدون سند و هو ما لا يتماشى و الهدف الأساسي للمسح و المتمثل في تطهير الملكية العقارية.

المطلب الثالث: حساب المجهول والترقيمات الأخرى

قبل الخوض في حساب المجهول يجب ان نتعرض في عجلة الى الترقيمات العقارية وهذا لمعرفة موقعه في منظومة المسح .

كل طلب يقدم من اجل الترقيم النهائي لا يؤدي بالضرورة الى ترقيمه ترقيما نهائيا اذ يقوم المحافظ العقاري بدراسة الملفات المودعة بالمحافظة العقارية من أجل إعطاء ترقيمات تتناسب وكل حالة. و لا يكون الترقيم نهائيا الا في حالات حددها اساسا المشرع في المواد 12،13،14 من المرسوم رقم 63/76 المؤرخ في 25/03/1976 المعدل و المتمم و المتعلق بالسجل العقاري[9] المرسوم رقم 63/76 و المرسوم 62/76 المؤرخان في 25/03/76 المعدل و المتمم المتعلق بالسجل العقاري، الجريدة الرسمية العدد 30]، حيث اعتمد على عنصرين مهمين أساسيين و هما، الاول الوارد في نص المادة12 التي تنص على أنه " يعتبر الترقيم نهائيا بالنسبة للعقارات التي يحوز مالكوها سندات أو عقود أو كل الوثائق الأخرى المقبولة طبقا للتشريع المعمول به لإثبات حق الملكية"، اما الثاني فهو انقضاء مدة الترقيم المؤقت الواردة في نص المادتين 13 و 14 من نفس المرسوم .

وبالتالي فإنه يتم الترقيم النهائي بالنسبة للعقارات التي يحوز أصحابها على سندات كافية لإثبات الملكية العقارية حسب التشريع المعمول به سواء كانت سندات رسمية أو عقود عرفية ثابتة التاريخ قبل الفاتح من جانفي 1971 ثم بمجرد إتمام عملية المسح يتم استبدال هذه السندات بالدفتر العقاري.

و اما يكون الترقيم مؤقتا لمدة أربعة أشهر و هو ما جاءت به نص المادتين 13 و 14 من المرسوم 63/76 السالف الذكر، ويتم بالنسبة للعقارات التي أثبتت التحقيقات الميدانية لفرقة المسح أن حائزها أو مالكيها الظاهرين يحوزون العقار حيازة قانونية مستوفية لجميع الشروط التي تسمح لهم بالتملك عن طريق التقدم ويتم ترقيم العقار مؤقتا في هذه الحالة باسم الحائز أو المالك الظاهر، ويصبح الترقيم نهائيا بعد انقضاء المدة ولم يسجل فيها أي اعتراض أو تم الاعتراض فيها وتم رفضه، ومن هنا يمكن للحائز أن يسحب الدفتر العقاري ويصبح بذلك مالكا.

أن يكون الترقيم المؤقت لمدة عامين والذي يتم بالنسبة للعقارات التي لا يحوز مالكوها سندات إثبات كافية وبمفهوم المخالفة هي التي لا يمكن ترقيمها ترقيما مؤقتا لمدة 04 أشهر، وهنا يصبح الترقيم نهائيا بمضي عامين تحسب من تاريخ الإمضاء على محضر الاستلام، إلا أنه في حالة ظهور سندات إثبات واجب شهرها اطلع عليها المحافظ تقتطع المدة ويسلم للحائز دفتر عقاري ويصبح مالكا.

الترقيم المؤقت لمدة عامين باسم الدولة وهو المتعلق بالعقارات التي لم يظهر مالكوها وسجلت تحت اسم "الأراضي مجهولة المالك" ففي حالة عدم وجود اعتراض عليه تدخل ضمن الدومين[10 نعيمة حاجي، المسح العام و تأسيس السجل العقاري في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر 2009 صفحة 99] و قد شهدت هذه الفكرة العديد من التعديلات حتى بالنسبة للتسمية كما يأتي شرحه.

يتم كأصل عام في حساب المجهول ترقيم الاملاك من يوم ايداعها بالمحافظة العقارية باسم الدولة ترقيما مؤقتا على ان يصبح نهائيا بعد مرور سنتين و هذا ما قرره التعليمية 16.

بمعنى انه اذا تعذر على فرق المسح خلال قيامها بالتحقيقات الميدانية معرفة المالك الحقيقي للعقار المراد مسحه، او غياب المعنيين و عدم استجابتهم لثلاث دعوات و استتفاذ كل الطرق للحضور الى مكان العقار المراد مسحه و بالتالي توفر عنصر الغياب الفعلي يتم ترقيم العقار لمدة سنتين في جدول حساب رقم 00004 في حساب المجهول، و بعد نفاذ الأجال يتم ترقيم بشكل نهائي للعقار لفائدة الدولة في حسابهم رقم 00001

شريطة عدم تسجيل اعتراضات و عدم ظهور المالك الحقيقي الذي يطالب بتسوية وضعه عقاره خلال هذه الأجل.

المبحث الثاني: التسوية الادارية للعقارات المسجلة في حساب المجهول ونظرة القضاء له

عرف حساب المجهول مراحل عدة من حيث طريقة التسوية و من خلال هذا المبحث، سنخوض في كيف كانت تسوى هذه الوضعية قبل سنة 2003 أي الخوض في التعليمات رقم 16 ثم كمرحلة ثانية التعرض الى المرحلة ما بعد 2003 و صدور قوانين المالية بدراسة المذكرتين 2421 و 4618 ثم كمرحلة أخيرة دراسة ما بعد صدور قوانين المالية 2015 _ 2018 مع التعرض الى الآثار المترتبة عن هذه التسوية التي جاءت بها قوانين المالية السالفة الذكر و الى القضاء كحل اخير خارج التسوية الادارية.

المطلب الاول: التسوية الادارية ما قبل 2003 وما بعدها

عرف حساب المجهول تطورا من حيث التسوية فمر بمرحلتين سنتناولها من خلال الآتي:

الفرع الاول: التسوية الادارية قبل 2003

مرت التسوية الادارية بمرحلتين قبل سنة 2003 و بالتحديد قبل صدور المذكرة رقم 02421 بتاريخ 2003/05/03 كمرحلة اولى اعتمد فيها على التعليمات رقم 16 و هي تعد وثيقة اساسية تعتمد عليها مصالح المسح العام للأراضي و كذا الحفظ العقاري كونها تعرضت الى كل التفاصيل المتعلقة بعمليات المسح العام للأراضي، كما انها اشارت الى الاملاك غير المحصاة او غير المحققة و الذي أكد بعد ذلك ان المقصود بها هو حساب المجهول، حيث جاء في المذكرة ان الاملاك غير المحصاة او التي ليس لها مالك او التي لم يطالب بها اثناء اعمال المسح العام، ترقم باسم الدولة ترقيمًا مؤقتًا على ان يصبح نهائيًا بعد مرور سنتين، الا انه كمرحلة اولى تم تطبيق هذه التعليمات أي تسجيل العقارات المجهولة المالك تلقائيًا في حساب الدولة الا انه بعد ذلك شهدت عزوفًا عن العمل بها لان تسجيل العقارات في حساب المجهول كان يدفع بالمالكين الى التوجه الى القضاء لاسترجاع املاكهم و كانت الدولة طرفًا في ذلك و في اغلب الحالات كان القاضي يحكم لصالح الملاك خاصة اذا كان لديهم سند او ادنى من ذلك و بالتالي نجد ان الدولة لم ترحب شيئًا سوى مضيقه للمال و الوقت و من هنا كان امر تسوية هذا الحساب امر مهم جدا دفع بالدولة الى التفكير في ايجاد حلول فورية و فعالة و من هنا بدأت في فكرة التسوية و ليس التصفية عن طريق الترقيم التلقائي للدولة .

الامر الذي دفع بالمديرية العامة للأموال الوطنية الى اصدار مذكرتين اساسيتين لتسوية حساب المجهول : المذكرة رقم 02421 المؤرخة في 2003/05/03 و هي تخص الحالات التي يوجد بشأنها سندات مشهورة.

الفرع الثاني: مرحلة ما بعد 2003 الى غاية صدور قوانين المالية اصدرت المديرية العامة للأموال

الوطنية المذكرة 4618 المؤرخة في 2004/09/04 و هي تخص حالة العقارات التي يطالب بترقيمها اشخاص يفتقدون لحقوق مشهورة. [11 المذكرة رقم 004618 الصادرة عن المديرية العامة للأموال الوطنية بتاريخ 2004_09_04 ، المرجع السابق]

أولاً: الحالات التي يوجد بشأنها سندات مشهورة

حالة تتعلق بوجود سندات ملكية قانونية تم اشهارها بالمحافظة العقارية لدى المعني، ومن امثلة هذه السندات الرسمية نجد، العقد الرسمي، العقد او السند الاداري، الحكم القضائي او العقد العرفي الثابت التاريخ قبل 1971 /1/1، عملاً بالمبدأ المنصوص عنه في المادة 14 من المرسوم رقم 63/76 المؤرخ في 76/03/25 المعدل والمتمم المتعلق بالسجل العقاري ، الذي يخول للمحافظ العقاري إمكانية تحويل ترقيم عقاري مؤقت الى ترقيم نهائي وبالتالي ما على المحافظ العقاري إلا التأكد من الوثائق وأنها مشهورة ويتأكد بذلك من حجيتها ومن ثم يسجل العقار باسم مالكة و يعطيه ترقيمًا نهائيًا.

الامر الذي أكدته التعليمات الصادرة عن المديرية العامة للأماكن الوطنية تحت رقم 02421 بتاريخ 2003/05/03 المتعلقة بحل مشكل العقارات الواقعة في المناطق المسوَّحة مسجلة في حساب المجهول وبالتحديد حالة الملكيات التي يوجد بشأنها سندات مشهورة.

ان الجدير بالذكر ان المديرية العامة للأماكن الوطنية اكدت ان مثل هذه الحالات من المفروض لا مجال لتدخل فيها لو لم تكن اعمال المسح غير صحيحة.

أن هذه الحالة تفرض علينا التمييز بين فرضيتين متعلقتان بالمساحة ميدانيا ومقارنتها بالمساحة المحددة في السند الرسمي فالفرضية الأولى وهي أن يتضمن السند الرسمي فرق في المساحات و/أو في الحدود تظهر من خلال المقارنة المتضمنة في سند الملكية بتلك التي تعني مجموعة الملكية المقيدة في حساب المجهول.

بمعنى أن السند المقدم من قبل المعارض يحتوي على مساحة تغطي جزء فقط من المساحة الثابتة في الترقيم المؤقت لمدة سنتين، فنجد أن المساحة المدونة في السند اقل من المساحة المسجلة في سجل المحافظ العقاري، وهذه الحالة تقتضي المعاينة الميدانية بواسطة المهندس الخبير العقاري المعتمد بالإضافة إلى إخطار رسمي لإدارة مسح الأراضي ويتولى المحافظ ترقيم هذه الأراضي موضوع الاعتراض ويسجل القطعتين بناء على وثائق القياس ومحضر المعاينة.

الإشكال البارز في هذه الحالة هو احتواء العقود العرفية على مساحات تقريبية وليست دقيقة، [12] نعيمة حاجي، المرجع السابق، صفحة 139، 150] مما ينتج عنه تمسك المعارض بان المساحة الموجودة في العقد اقل مما له في الواقع خاصة إذا علم أن الزيادة ستسجل باسم الدولة وأن مالك الأرض مجهولاً فيحاول المعارض إقناع المحافظ بذلك، مما يدفع بهذا الأخير إلى إحالة الأمر إلى القضاء وبالتالي تبقى المسائل معلقة إلى غاية صدور القرار النهائي وهو السائد على مستوى المحاكم اما الفرضية الثانية فلا تثير هذه الحالة اشكالا بحيث ان المساحة مطابقة للمساحة التي يتضمنها السند والمسجلة ضمن وثائق المسح، وبالتالي ما على المحافظ الا القيام بالإجراءات اللازمة لترقيم العقار ترقيما نهائيا و تسلم المعنى الدفتر العقاري وفي هذه الحالات طلبات التسوية تكون في شكل طلب خطي يقدم امام المحافظ العقاري و يذكر فيه هوية الطالب ويرفق بالسند الرسمي فقط.

الا ان العقارات التي يصعب فيها تحديد العقار المذكور في السند مقارنة بمراجع المسح في حساب المجهول، ينوب هنا فرق المسح المخولة تقنيا بذلك للقيام بالمهمة بالنيابة. بقيت المديرية العامة للأماكن الوطنية تصدر مذكرات أخرى لتسهيل العمل الميداني لتطبيق هذه المذكرة و هي:

1 _ المذكرة رقم 9642 المؤرخة في 2008/10/22 المتعلقة بحالات في اطار تسوية حساب المجهول كرفض مصالح المسح تسويتها بسبب فوات اجال الترقيم بسنتين[13] المذكرة رقم 9642 الصادرة عن المديرية العامة للأماكن الوطنية المؤرخة في 2008/10/22 المتعلقة بحالات في اطار تسوية حساب المجهول كرفض مصالح المسح تسويتها بسبب فوات اجال الترقيم بسنتين] . و لذا جاء في المذكرة يؤكد على المصالح المعنية العمل بالتعليمات 2421 المؤرخة في 2003/05/03 للطلبات المدعمة بالعقود المشهورة، والمذكرة رقم 4618 المؤرخة في 2004/09/04 بالنسبة للطلبات المدعمة بالسندات التي لها حجية كما تم تبيانها في نفس المذكرة وهذا مهما كان تاريخ الايداع بالمحافظة العقارية .

2_ المذكرة رقم 2536 المؤرخة في 2010/03/21 المتعلقة بالعقارات التي رقت باسم الدولة و سلمت الدفاتر العقارية الخاصة بها لمصالح املاك الدولة [14] المذكرة 2536 الصادرة عن المديرية العامة للأماكن الوطنية المؤرخة في 2010/03/21 المتعلقة بالعقارات التي رقت باسم الدولة و سلمت الدفاتر العقارية الخاصة بها لمصالح

املاك الدولة]، اذ ألزمت المديرية الوطنية لا ملاك الدولة مدراء املاك الدولة بإرجاع الدفاتر العقارية التي سلمت لهم في ظل التعليم 16 بعد ان اظهرت نتائج التحقيق انها ملك للأشخاص طالبي التسوية.

3_ المذكرة رقم 8730 المؤرخة في 2013/09/11 [15] لمذكرة 8730 عن المديرية العامة للأماكن الوطنية المؤرخة في 2013/09/11 المتعلقة بحالات التسوية مع وجود فارق في المساحة في ظل الاشكال الذي طرح على الادارة المركزية حول حالات تسوية يحوز اصحابها سندات ملكية مشهورة [المتعلقة بحالات التسوية مع وجود فارق في المساحة في ظل الاشكال الذي طرح على الادارة المركزية حول حالات تسوية يحوز اصحابها سندات ملكية مشهورة و التي احصيت في حساب المجهول بمساحات زائدة و تم التأكد بان الزيادة ليست ملك للدولة يرقم الفارق باسم المالك و على مصالح المسح التأكد من طرف مصالح المسح بان الفارق لا ينتج عن توسع على حساب الملكيات المجاورة.

و احوالت المذكرة مسالة فوارق المساحة الى المذكرة رقم 10787 المؤرخة في 2008/11/29. [16] المذكرة رقم 10787 عن المديرية العامة للأماكن الوطنية المؤرخة في 2008/11/29]

ثانيا : حالة العقارات التي يطلب ترقيمها أشخاص يفتقدون لحقوق مشهورة

إن العدد الكبير للعقارات الواقعة في مناطق ممسوحة مدرجة في حساب المجهول سببه اما أن يكون الشخص المعترض عن تسجيل العقار في حساب المجهول غائبا خلال عمليات المسح، وفي أول وهلة يبدو انه يمارس حيازة فعلية إلا إذا تبين العكس من التحقيق، وإما أن يكون ناجم عن اللجوء التعسفي لفكرة حساب المجهول من قبل فرقة المسح كأن لا تقوم بما هو مطلوب منها قانونا من انتقال للميدان، سماع شهادة وتصريحات الجيران وغيرها وبالتالي يجب عليها تطهير الوضعية التي نتجت عن ذلك.

وبناء على ذلك قامت المديرية العامة للأماكن الوطنية بتوجيه مذكرة تحت رقم 004618 بتاريخ 2004/09/04. [17] المذكرة 4618، المرجع السابق] والتي ترمي إلى تحديد شروط موضوعية يجب أن تتوافر للتكفل بطلبات التسوية المعينة و تمثلت في ثلاث حالات:

أ. صاحب الطلب يحوز سند معترف به قانونا لإثبات الملكية العقارية لم يتم إظهاره او بحوزته سند ملكية غير كاف في الإثبات، أو ليس له سند أصلا ونجدها تعاملت مع الوضعية بطريقتين والمتمثلتين في الاولى والتي ألزمت المحافظ العقاري أن يعد الدفتر العقاري أو شهادة الترقيم المؤقت حسب الحالات عندما يكون الطلب مؤسس خلال 15 سنة من تاريخ استلام المحافظ على المعلومات من طرف مصلحتي أملاك الدولة و مسح الأراضي، وبالتالي يقوم المحافظ بالاتي حسب كل حالة: يقوم مدير الحفظ العقاري بأمر المحافظ بترقيم العقار ترقيما نهائيا، إذا كان العارض يحوز على سند له حجية مهما كان تاريخ ايداع وثائق المسح بالمحافظة العقارية.

أما الثانية فهي، إذا كان العارض يحوز على سند غير كاف يؤخذ بعين الاعتبار انه يستفيد سواء من ترقيم مؤقت لمدة أربعة أشهر إذا كان السند يبين حيازة 15 سنة يوم الحصول على المعلومات الناجمة عن التحقيقات التي قامت بها مصالح أملاك الدولة والمسح العقاري أو يستفيد من ترقيم مؤقت لمدة تعادل اجل 15 سنة عند عدم إمكانية تحديد مدة الحيازة يبدأ حسابها من تاريخ ايداع بالمحافظة العقارية لوثائق المسح ولا تكون مدة هذا الترقيم المؤقت في أي حال من الأحوال اقل من أربعة أشهر.

أما الثالثة فهي إذا تقدم المعترض أمام المحافظ العقاري طالبا تسجيل اعتراضه على أساس سندات تفتقد للحجية القانونية كحيازة عقد عرفي غير ثابت التاريخ فهنا ما على المحافظ إلا رفض ما قدم إليه من وثائق بسبب عدم الاعتراف بها قانونا و يسجل ذلك في خانة الملاحظات بعبارة "وجه للقضاء"، و ما على المعني إلا اللجوء إلى القضاء في مدة أقصاها 6 أشهر تحت طائلة رفض دعواه.

الفرع الثالث: مرحلة صدور قوانين المالية 2015_ 2018

قام المشرع بتعديل نص المادة 23 مكرر من الأمر 74/75 المؤرخ في 1975/11/12 مرتين سندرستها من خلال الآتي:

أولاً: التعديل الوارد في قانون المالية لسنة 2015 و أثر تطبيقه

قام المشرع بتعديل المادة 23 مكرر في قانون المالية لسنة 2015 بنص المادة 67 منه والتي نصت على:

"...يرقم كل عقار لم يطالب به خلال عمليات مسح الأراضي ترقيماً نهائياً باسم الدولة، في حالة احتجاج مبرر بسند ملكية قانوني، فان المحافظ العقاري يكون مؤهلاً في غضون 15 سنة ابتداء من تاريخ إيداع وثائق المسح لدى المحافظة العقارية للقيام في غياب أي نزاع وبعد تحقيق تقوم به مصالح أملاك الدولة والتدقيق معناد وبناء على رأي لجنة تتكون من ممثلين عن مصالح المديرية بالولاية للحفظ العقاري والمحافظة العقارية وأملاك الدولة ومسح الأراضي والفلاحة والشؤون الدينية والأوقاف والبلدية بترقيم الملك المطالب باسم مالكه."

بمفهوم نص المادة، فان المحافظ يقوم بترقيم اي عقار لم يطالب به خلال عمليات المسح ترقيماً نهائياً باسم الدولة، الا انه في حالة الاحتجاج من قبل المعترض بموجب سند ملكية مشهور لم يكن هذا العقار محل نزاع قضائي وبناء على تحريات تقوم بها مصالح املاك الدولة و بعد اخذ رأي اللجنة المحددة قانونا يقوم في غضون 15 سنة من تاريخ ايداع وثائق المسح لدى المحافظة العقارية بترقيم الملك باسمه وبالتالي بفمفهوم المخالفة فان العقارات المسجلة في حساب المجهول فإنها غير معنية بنص هذه المادة لأنها تعرضت للعقارات التي سجلت باسم الدولة خلال عمليات المسح و ليس في حساب المجهول و عليه فان هذه الاخيرة لا تخضع تسويتها للإجراء الجديد الذي سطرته هذه المادة.

نلاحظ ان هذا القانون قضى على حساب المجهول أي لم يعد له وجود بعد 2015، لان كل العقارات التي لم يطالب بها خلال عمليات المسح الاراضي العام ترقم ترقيماً نهائياً باسم الدولة و لقد امتد الامر حتى الطلبات التي قدمها اصحابها قبل صدوره و هو ما يتعارض و مبدئ عدم تطبيق القوانين باثر رجعي، و لصعوبة الامر عرف هذا القانون عزوفا و حذرا في التعامل به مما ادى الى تدخل المديرية العامة للأملاك الوطنية بتوضيح في هذا الصدد يؤكد ان الحالات اللاحقة لدخول قانون المالية حيز التنفيذ مستبعدة من نطاق تطبيقه أي ان مبدأ عدم رجعية القوانين ساري.

ولقد أصدرت مذكرة تحمل رقم 05543 من اجل تسوية العقارات المسجلة في حساب المجهول المتعلقة بالإيداعات التي تمت قبل 2015/01/01 على اساس محاضر استلام ممضاة من طرف المحافظين العقاريين (طلبات التسوية المدعمة بعقود مشهورة) تخضع هذه العقارات في تسويتها للتعليمتين 2421 و 4618 [18] المذكورة رقم 05543 الصادرة عن المديرية العامة للأملاك الوطنية و المتعلقة بتسوية العقارات المسجلة في حساب المجهول المتعلقة بالإيداعات التي تمت قبل 2015/01/01 على اساس محاضر استلام ممضاة من طرف المحافظين العقاريين _ طلبات التسوية المدعمة بعقود مشهورة _] كما سبق شرحه، وقد حددت هذه المذكرة نهاية سنة 2017 كأقصى حد للتسوية.

ويخص اصحاب سندات مشهورة حيث اعتبر مدة 15 سنة مدة تقادم مكسب للدولة مع وجود سند. نلاحظ ان هذا القانون وسيلة للاستيلاء على عقارات المواطنين اثناء المسح اذ انها تسمح لكل شخص له سند ملكية رسمي من استرداد عقاره قبل انقضاء مدة 15 سنة و عليه ففي حالة عدم المطالبة بالعقار تؤول ملكيته للدولة حتى وان كان له سند رسمي تؤول الملكية على اساس التقادم للدولة وهذا غير معقول كذلك حالة اصحاب السندات الاخرى فلن يتمكنوا من استرداد عقاراتهم و عليه فان هذه المادة الجديدة ستجرد فئتين من المواطنين عقاراتهم :

أ. لذين ليس لهم سندات رسمية هذه الفئة لن تتمكن من استرداد عقاراتها نهائيا.
ب. أصحاب السندات الرسمية الذين مر 15 سنة على ترقيمها لحساب الدولة، فلو أن شخصا خارج الوطن ولم يعلم بترقيمها لحساب الدولة سيضيع منه عقاره ولن يتمكن من استرداده حتى ولو بيده سندا رسميا إذا مرت مدة 15 سنة وهو مسجل لحسابها إلا أن التقاضي يبقى حق مكفول دستوريا ويمكن للمعني المطالبة بعقاره عن طريق القضاء.

ولالإشارة فإن أصحاب السندات و في غضون اجل 15 سنة تحسب من تاريخ إمضاء محضر استلام الوثائق تبقى تسويتهم خاضعة للإجراءات التي جاءت بها المذكرة 2421 المذكورة أعلاه.

ثانيا: التعديل الوارد في قانون المالية لسنة 2018

تدخل المشروع من جديد بتعديل نص المادة 23 مكرر من الأمر رقم 74/75 المؤرخ في نوفمبر 1975 بنص المادة 89 من قانون المالية لسنة 2018 [19 القانون رقم 11/17 مؤرخ في 8 ربيع الثاني الموافق ل 27 ديسمبر 2017 يتضمن قانون المالية لسنة 2018 ، العدد 76] و التي تنص على :

" تعدل أحكام المادة 23 مكرر من الأمر رقم 74/75 المؤرخ في 12 نوفمبر 1975 والمتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، المعدل والمتمم، تحرر كما يلي:
المادة 23 مكرر:

" يسجل كل عقار تابع للخواص، لم يطالب به من خلال عمليات مسح الأراضي ولم تتمكن مصالح المسح من تحديد مالكة او حائزه في حساب يسمى " حساب العقارات غير المطالب بها اثناء اشغال مسح الأراضي " ويرقم ترقيما مؤقتا لمدة 15 سنة من تاريخ ايداع وثائق المسح بالمحافظة العقارية.

في حالة المطالبة على اساس سند ملكية مشهر ، خلال الأجل المذكورة اعلاه .
يقوم المحافظ العقاري في غياب دعوى قضائية قائمة، بعد التحريات المعهودة والتحقيق لدى مصالح املاك الدولة ومسح الأراضي، بالترقيم النهائي للعقار المطالب به باسم مالكة.

وفي حالة المطالبة على اساس سند ملكية غير مشهر او على اساس الحيازة طبقا للتشريع المعمول به في اجل سنتين من تاريخ ايداع وثائق المسح لدى المحافظة العقارية، يقوم المحافظ بعد التحريات المعهودة و تحقيق لدى مصالح املاك الدولة ومسح الأراضي بالترقيم المؤقت للعقار المطالب به لمدة سنتين باسم المعني يبدأ سريانه من تاريخ ايداع الطلب.

إذا تبين من نتيجة التحقيق ان العقار المطالب به ملك للدولة او الجماعات المحلية، يرقم العقار المعني فورا بصفة نهائية وفق نتائج التحقيق .

بعد استنفاد اجل 15 سنة المذكورة اعلاه ، يرقم العقار نهائيا باسم الدولة ."

يتبين لنا من خلال النص أن المشروع أعطى تسمية جديدة لحساب المجهول والمتمثلة في "حساب العقارات غير المطالب بها أثناء أشغال المسح الأراضي" وبالتالي المشروع جاء بحساب جديد يقوم على مبدأ التقادم المكسب لفض حساب المجهول و بصفة قانونية و من خلال نص المادة نستنتج ان المشروع لم يجعل العقار ملكا للدولة بصفة تلقائية و إنما جعل مدة 15 سنة مدة انتظار و ترقب لربما يظهر صاحب العقار.

ورد في نص المادة ان هذه العقارات ترقم ترقيما مؤقتا لمدة 15 سنة من تاريخ ايداع وثائق المسح لدى المحافظة العقارية وبالتالي نلاحظ ان هذه المدة طويلة تشكل ضمانا للحفاظ على الحقوق ، وتعرض المشروع فيها الى ثلاث حالات:

أ. حالة ظهور المالك في خلال مدة 15 سنة مطالبا بالترقيم بموجب سند رسمي مشهر، وهنا ما على المحافظ العقاري الا الاستجابة له بترقيم العقار باسم مالكة وفق نتائج التحقيق المتوصل إليها وفي حالة عدم وجود نزاع قضائي، وبالتالي السؤال المطروح هل يمكن استرداد العقار غير المطالب به بعد استنفاد المدة المحددة ب 15 سنة والذي سجل باسم الدولة بعد ظهور مالكة حاملا لسند رسمي مشهر؟

ب. حالة مطالبة المعارض على اساس سند غير مشهر او على اساس الحيازة، يقوم المحافظ بترقيم العقار ترقيما مؤقتا في اجل سنتين باسم المعني ببدأ سريانه من تاريخ ايداع الطلب، بعد القيام بالتحريات لدى مصالح املاك الدولة ومسح الاراضي.

ت. اذا تبين ان العقار ملك للدولة او الجماعات المحلية، فيرقم ترقيما نهائيا وفق نتائج التحقيق.

ث. في حالة عدم الاعتراض وعدم ظهور المالك في مدة 15 سنة يسجل العقار مباشرة باسم الدولة ونجد ان الدولة حسنا فعلت، لان الشخص الذي لم يطالب بعقاره طيلة هذه المدة يعتبر تنازل ضمنى منه عن حقه وان هذا العقار ليس له مالك اصلا وكما نعلم ان الدولة تحل محله على اساس انه ملك ليس له مالك وضمن المجهودات التي تقوم بها الدولة لإتمام عمليات المسح والجرد العام فانه كان لزاما عليها اخذ مثل هذا الموقف لمواصلة عملها ويبقى التقاضي حقا دستوريا فمتى ظهر المالك يمكن له اثبات ملكه وتبرير غيابه للاسترداد ملكه.

والملاحظ انه حسنا فعل المشرع في تعديله الاخير اذ نص المادة 89 المذكور سابقا فصلت بشكل نهائي في مسالة حساب المجهول، كما سبق شرحه.

وفي الاخير نتطرق الى نظرة القضاء وكيف تعامل مع حساب المجهول في المرحلتين قبل 2003 و ما بعدها.

المطلب الثاني: نظرة القضاء لحساب المجهول

اعتمد لتصفية حساب المجهول وسلتين: التسوية الادارية و قد قمنا بشرحها سابقا والوسيلة الثانية تمثلت في اللجوء الى القضاء في الحالات التي لم تتمكن الادارة من تسويتها، وهذا ما سندرسه من خلال هذا المطلب كيف تعامل القضاء مع العقارات المحصاة في حساب المجهول.

الفرع الاول : مرحلة ما قبل 2003 الى غاية 2015

تميزت المرحلة قبل 2003 بقلة القضايا حتى كادت ان تكون منعدمة في بعض المحاكم لان التسوية الإدارية لعبت دورا كبيرا في هذه الفترة اللهم بعض القضايا التي لم تتمكن الإدارة من تسويتها فأحالتها إلى العدالة.

ان القضاة في هذه المرحلة كانوا يطبقون الأمر 74/75 والمرسوم التنفيذي له [20] الأمر 74/75 المؤرخ في 1975/11/12 المتضمن اعداد مسح الاراضي العام وتأسيس السجل العقاري، الجريدة الرسمية العدد 92 المؤرخة في 1975/11/18] وكانوا يستجيبون للطلبات بتصحيح تسجيل الملكية من حساب المجهول الى اسم المدعي وخاصة اذا كان لديه ما يثبت الملكية بالإضافة الى ذلك كانوا مهتمين بمناقشة الطلبات على أساس الوثائق المثبتة للملكية ، فكانوا يعينون خبير يقوم بإثبات الملكية بالاعتماد على كل الوسائل للتأكد من الوثائق، صحتها و مطابقتها للعقار المطالب به وحول الحيازة و اصل الملكية في ذلك للوصول الى المالك الحقيقي ، فاذا ثبت من خلال الخبرة المودعة من قبل الخبير على مستوى القضاء ان الطالب هو مالك العقار، يلغى الترقيم الخاص بهذا العقار المسجل باسم الدولة ويعاد تسجيله في حساب الطالب.

2_ نظرة القضاء لحساب المجهول بصور قوانين المالية 2015_ 2018

ان صدور قانون المالية 2015، ادى الى الحد من عملية التسوية و فتح باب المنازعة امام القضاء بحيث كانت الادارة تتوخى الحذر فيما يخص حساب المجهول لما تترتب عنه من مسؤولية بالنسبة للقائمين عليه وعليه كانت تحال كل الملفات المتعلقة بحساب المجهول بصفة آلية الى العدالة باستثناء الأشخاص الذين يمتلكون سندات رسمية تثبت ملكيتهم، طبقا لنص المادة 16 من المرسوم 63/76 والتي تنص: " لا يمكن

اعادة النظر في الحقوق الناتجة عن الترقيم النهائي الذي تم بموجب احكام المواد 12، 13، 14 من هذا الفصل الا عن طريق القضاء " وبصدر قانون المالية 2018 فان باب التسوية أعيد فتحه من جديد مما سوف ينقص العبء على القضاء تدريجيا، الا ان اللجوء الى العدالة يبقى حق مكفول للمواطنين ويمكن لهم استعمال كل الوسائل لإثبات ملكيتهم .

خاتمة :

وختاما لهذا الموضوع يمكن القول ان المشرع الجزائري تبني نظام الشهر العيني وجسده من خلال الامر 74/75 المؤرخ في 1975/12/12 المتضمن اعداد مسح الاراضي وتأسيس السجل العقاري من اجل تطهير الملكية العقارية، الا انه ومع تقدم عمليات المسح ظهرت حالة لم يقرها القانون بل كانت وليدة الواقع اي فرضتها الإدارة وقرها القانون وهي العقارات التي لا يظهر مالکها اثناء مرور فرق المسح وتسمى بحساب المجهول.

والتي يرجع سببها الى عدم خروج أعوان المسح إلى الميدان خاصة في المناطق الوعرة أو التي عرفت بالا استقرار الأمني في فترة التسعينات، وهذا لنقص في وسائل النقل وعدم توفير الحماية للأعوان من قبل السلطات المختصة أو بسبب عدم قيامهم بواجباتهم كما ينبغي بالخروج الى الميدان فعلا، وهذا ما ادى الى ظهور العديد من المشاكل التي وصلت الى العدالة وشكلت عبئا ثقيلا عليها وعملت على عرقلة عمليات المسح. الا انه وبعدها عرف حساب المجهول انتشارا واسعا ووصل الى كم هائل من العقارات على المستوى الوطني مسجلة عقارات مجهولة المالك، حاولت الإدارة التصدي لهذا الملف عن طريق التعليمات و المذكرات الى غاية 2015 اين صدر قانون المالية يقضي بتسجيل العقارات باسم الدولة نهائيا بعد مرور سنتين، طبقا لنص المادة 67 منه و التي أضحت وسيلة للاستيلاء على أملاك الخواص كما سبق شرحه وقام من جهة أخرى بالحد من التسوية الإدارية وفتح باب المنازعة على مستوى القضاء والذي اثقل كاهل القضاء. الأمر الذي أدى بالمشرع إلى التدخل مرة ثانية بتعديل في قانون المالية لسنة 2018 وكانت البداية من التسمية حيث غيرها المشرع من حساب المجهول الى " حساب العقارات غير المطالب بها أثناء أشغال المسح الأراضي"، ويرقم العقار فيها ترقيما باسم الدولة بصفة نهائية بعد مرور 15 سنة ولذا يجب على أعوان المسح أن يقوموا بمهامهم على أكمل وجه وعدم التسرع بهدف اتمام عمليات المسح العام للأراضي كما انه على كل الجهات المعنية أن يجعلوا هدفهم الأول فيما يخص هذا الملف هو التسوية الإدارية بدل الإحالة إلى القضاء خاصة وأن هذا القانون فتح باب التسوية من جديد كما سبق شرحه.

الا انه من خلال هذه الدراسة المتواضعة توصلت الى مقترحين و هما:

1- أن يقوم المشرع بإضافة بند يوضح فيه ان العقارات التي يمتلك أصحابها سندات ملكية مشهورة و لم يطالبوا بها حتى بعد مرور 15 سنة لا تسل باسم الدولة الا بعد مرور 33 سنة ويحق لهم استثناء استرداد عقاراتهم وهنا اطالة المدة الى غاية 33 سنة تكون استنادا الى الحقوق الميراثية.

2_ الأشخاص الذين لا يمتلكون ما يثبت ملكيتهم للعقار، فعلى المشرع ان يضيف مادة مفادها ان العقارات التي لا يمتلك أصحابها اي سندات تثبت ملكيتهم بل حيازة لا تقل عن سنة كاملة تنشئ مصالح المسح لجنة تخرج للميدان وتتحرى حول هذه العقارات، فاذا ما ثبت لديها ان اصحاب هذه العقارات يستغلونها بصفة مستمرة يمكن ان تثبت لهم الدولة الملكية بعد مرور 15 سنة وعلى اساس الحيازة و التقادم المكسب بدل من انها هي من تتملك العقار بالتقادم.

الهوامش:

- 1 سماح ورثي، المسح العقاري و اشكالاته القانونية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، نخصص مؤسسات ادارية و دستورية، معهد العلوم القانونية و الادارية، المركز الجامعي الشيخ العربي تيسي بتسة، السنة 2005، 2006، صفحة 20 .
- 2 رامول خالد، المحافظة العقارية كآلية للحفاظ العقاري في التشريع الجزائري، قصر الكتاب الجزائر، دون سنة طبع، صفحة 30.
- 3 بوغريس كريم شريف، تسوية حساب المجهول، مذكرة لنيل درجة الماستر تخصص عقاري جامعة البليدة 2 ، 2017_ 2018، صفحة 15.
- 4 التعلية 16 المؤرخة في 24 ماي 1998 الصادرة عن المدير العام للأماك الوطنية المتعلقة بسير عمليات مسح الاراضي والترقيم العقاري.
- 5 المذكرة رقم 02421 الصادرة عن المديرية العامة للأماك الوطنية بتاريخ 03_05_2003 المتعلقة بالعقارات الواقعة في مناطق ممسوحة، مسجلة في حساب مجهول ، حالة الملكيات التي يوجد بشأنها سندات ملكية مشهورة.
- 6 القانون رقم 10/14 مؤرخ في 08 ربيع الاول عام 1436 الموافق ل 30/12/2014 يتضمن قانون المالية لسنة 2015، الجريدة الرسمية العدد 78، صفحة 24 لسنة 2014.
- 7 المذكرة رقم 004618 الصادرة عن المديرية العامة للأماك الوطنية بتاريخ 04_09_2004 المتعلقة بالعقارات الواقعة في مناطق ممسوحة، مسجلة في حساب المجهول، حالة العقارات التي يتطلب ترقيمها اشخاص يفتقدون لحقوق مشهورة.
- 8 المذكرة رقم 04060 الصادرة عن المديرية العامة للأماك الوطنية بتاريخ 05_04_2018 المتعلقة بالتسوية الإدارية للعقارات المرقمة في " حساب العقارات غير المطالب بها أثناء أشغال مسح الأراضي" المادة 89 من قانون المالية بسنة 2018 المعدلة للمادة 23 مكرر من الأمر 74/75 المؤرخ في 12_11_1975 المعدل و المتمم المتضمن اعداد مسح الأراضي العام و تأسيس السجل العقاري.
- 9 المرسوم رقم 63/76 والمرسوم 62/76 المؤرخان في 25/03/76 المعدل والمتمم المتعلق بالسجل العقاري، الجريدة الرسمية العدد 30.
- 10 نعيمة حاجي، المسح العام و تأسيس السجل العقاري في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة الجزائر 2009 صفحة 99.
- 11 المذكرة رقم 004618 الصادرة عن المديرية العامة للأماك الوطنية بتاريخ 04_09_2004 المرجع السابق
- 12 نعيمة حاجي ، المرجع السابق ، صفحة 139، 150.
- 13 المذكرة رقم 9642 الصادرة عن المديرية العامة للأماك الوطنية المؤرخة في 22/10/2008 المتعلقة بحالات في اطار تسوية حساب المجهول كرفض مصالح المسح تسويتها بسبب فوات اجال الترقيم بسنتين] .

- 14 المذكرة 2536 الصادرة عن المديرية العامة للأموال الوطنية المؤرخة في 2010/03/21 المتعلقة بالعقارات التي رقت باسم الدولة و سلمت الدفاتر العقارية الخاصة بها لمصالح املاك الدولة].
- 15 لمذكرة 8730 عن المديرية العامة للأموال الوطنية المؤرخة في 2013/09/11 المتعلقة بحالات التسوية مع وجود فارق في المساحة في ظل الاشكال الذي طرح على الادارة المركزية حول حالات تسوية يحوز اصحابها سندات ملكية مشهورة.
- 16 المذكرة رقم 10787 عن المديرية العامة للأموال الوطنية المؤرخة في 2008/11/29.
- 17 المذكرة 4618، المرجع السابق.
- 18 المذكرة رقم 05543 الصادرة عن المديرية العامة للأموال الوطنية و المتعلقة بتسوية العقارات المسجلة في حساب المجهول المتعلقة بالإيداعات التي تمت قبل 2015/01/01 على اساس محاضر استلام ممضاة من طرف المحافظين العقاريين _ طلبات التسوية المدعمة بعقود مشهورة_.
- 19 القانون رقم 11/17 مؤرخ في 8 ربيع الثاني الموافق ل 27 ديسمبر 2017 يتضمن قانون المالية لسنة 2018 ، العدد 76.
- 20 الأمر 74/75 المؤرخ في 1975/11/12 المتضمن اعداد مسح الاراضي العام وتأسيس السجل العقاري، الجريدة الرسمية العدد 92 المؤرخة في 1975/11/18.



ISSN 2437-1009
Dépôt Legal 6075-2014