

المحور الثالث: النظام العقاري في الجزائر (السياسة العقارية في الجزائر)

مرت السياسة العقارية في الجزائر بعدة مراحل تنوعت فيها أساليب تنظيمه وتسييره حسب التعاملات التي كانت في كل مرحلة، إذ نجد أنها مرت بأربعة مراحل وهي:

أولاً: السياسة العقارية في المرحلة العثمانية

يعود تاريخ السياسة العقارية في الجزائر إلى العهد العثماني أين كان هناك تنوع في تخصيص الأراضي من ناحية والتسيير العام لها من ناحية أخرى، وهذا بسبب تصنيفات الأملاك العقارية في هذه المرحلة والتي سوف نستعرضها كما يلي:

- **أراضي البايلك:** تمثل أخصب الأراضي، وهي تتواجد بالقرب من أهم المناطق الحضرية وعلى حافة أهم طرق المواصلات وهي بدورها تنقسم إلى دار السلطان والتي كانت تشمل مدينة الجزائر وما جاورها، أراضي بايلك الشرق التي كانت عاصمتها قسنطينة، أراضي بايلك الغرب والتي كانت عاصمتها معسكر قبل انتقالها إلى وهران والتي كانت محتلة من طرف الإسبان، وأراضي بايلك التيطري التي كانت عاصمتها المدية وكل هذه الأراضي كانت خاضعة للإدارة المركزية بالجزائر العاصمة الممثلة في شخص الداي.

- **أراضي الملك:** وهي كثيرة الانتشار داخل المدن الكبرى أو على حواشيتها وكذلك في المناطق الجبلية كمناطق القبائل، وكان استغلالها يتم وفق الأعراف على طريقة الشيوع التي كانت هي المبدأ لإعتبارات سوسيولوجية، وقد كانت تتصف بعدم الاستقرار وصغر المساحة نظراً لخضوعها لأحكام الوراثة، البيع والشراء، ولتعريضها في كثير من الأحيان للمصادرة والحيازة من الحكام ولوقوع أغلبها في المناطق الجبلية المكتظة بالسكان أو بجوار المدن حيث يكثر الإقبال على امتلاكها من طرف سكان المدن وموظفي الدولة.

- **أراضي الحبوس:** وتعرف أيضاً بالأراضي الوقفية، وقد انفرد الفقه الإسلامي بهذا النوع من الأراضي التي تجمد طبيعتها القانونية بحيث لا يجوز تغيير طبيعتها ومنها الحبس الخيري "الوقف" والذي يحبس فيه العقار لفائدة جهة خيرية (جامع، طريق، زاوية،..)، ولقد كان الوقف يوفر وسيلة فعالة للمحافظة على الأملاك الموقوفة بمختلف أنواعها كالأراضي

الزراعية والعقارات لكونها لا تباع ولا تشتري ولا يمكن حيازتها بتصرف أو مصادرة، وبذلك لم يعد في استطاعة ذوي النفوذ أو الدولة الاستيلاء عليها رغم الظروف الصعبة التي عرفتھا الجزائر أواخر العهد العثماني والتي دفعت الكثير من الحكام إلى إصدار قرارات العزل والمصادرة فإن معظم الأملاك الوقفية ظلت في مأمن من تعسفهم وذلك يرجع إلى الأحكام الشرعية الصحيحة في شأنها والتي لم يستطع أحد انتهاكها، ولقد أخذ نظام الحبوس تطورا كبيرا في الجزائر خاصة بسبب السهولة التي يقدمها في إقصاء النساء من الميراث أثناء الغزو كانت معظم المنازل والحدائق محمية بعدم قابلية التصرف فيها بدون الوصول إلى التأكد من بعض الكتاب أنه في تلك الفترة كانت نسبة (10/05) من أراضي الوصاية موضوعة حبوس.

- **أراضي العرش:** هي تلك الأراضي التي منحت من قبل الدايات الأتراك للقبائل والعروش الذين كانوا مواليين لهم على سبيل الانتفاع الجماعي، وقد حددت في الأرض الداخلية المتواجدة على حافة الأراضي الشبه الصحراوية وهي خاضعة للاستغلال من طرف القبائل والعائلات المشكلة للأعراش وفقا للأعراف المتوارثة منذ قرون على أن يتم استعمالها جماعيا وبصفة مشتركة فهي لا تقبل لا القسمة ولا البيع ولا الإرث.

- **أراضي المخزن:** هي عبارة عن أراضي ممنوحة للعسكر الذين هم في خدمة مندوب السلطة العثمانية بحيث تقدم له قطعة أرض يقوم بخدمتها للانتفاع إلى جانب الخدمة العسكرية على أن يحتفظ الباقي أو المندوب بحق سحب الانتفاع من الأرض، كما يحصل بعض الحائزون على أراضي المخزن بصفة ملك، على الأراضي التي استقروا فيها، وكان بإمكانهم إعطاؤها، بيعها، إيجارها وتقسيمها كأبي ميراث آخر، ولكن تبقى الأرض مثقلة بحق إرجاعها للدولة في حالة عدم تنفيذ الشروط أي عندما لا يقوم رجل المخزن بالخدمة العسكرية.

ثانيا: السياسة العقارية في المرحلة الاستعمارية

لقد اتبعت فرنسا في الجزائر سياسة استعمارية ذات طابع استيطاني كان الهدف من ورائها القضاء على المقومات الحضارية الشخصية والوطنية للشعب الجزائري وإخضاعه والتحكم فيه من خلال السيطرة على أراضيهم وذلك من سنة 1830 إلى غاية 1962، ومع

دخول الاستعمار الفرنسي للجزائر سنة 1830 أدخلت نظام جديد على الأوضاع العقارية أثناء وجودها في الجزائر حيث غيرت من نظام البايك ليصبح دومين الدولة ويتم تطبيقه القانون الفرنسي على الملكية في الجزائر خاصة على الأملاك الشاغرة وعلى أراضي الدايات والبايات والموظفين والأتراك ثم أراضي الجزائريين الذين غادروا الجزائر مع الأمير عبد القادر أو مع الأتراك أو الذين أجبروا على الهجرة، ونجد أن هذا التغيير الجذري الذي اتخذته السلطة الاستعمارية نتج عنه إصدار مجموعة من القوانين لإثبات الملكية العقارية ووضع سندها، وعليه عرفت الملكية آنذاك عدة قوانين، ويمكن القول أن وجود المستعمر في الجزائر الذي جعل الملكية هي النمط السائد وذلك لصالح المستوطنين، حيث اتبع عدة خطوات رأت فيها الإدارة الفرنسية أنها لازمة حتى يكون هناك:

- تأكيد تفريد الملكية عن طريق إصدار سندات الملكية (قانون 1873).
 - إلغاء حق الشفعة.
 - مصادرة أراضي السلطة العثمانية السابقة لصالح المصالح الخاصة الأوروبية.
- وفي إطار تسيير العقار كان العمل تدريجيا على تعويض الوسائط والأساليب القديمة كليا حيث استند في ذلك على تفريد الملكية العقارية للهيمنة على الأراضي وتحويلها عن طريق تجريد المجتمع الجزائري من ممتلكاته لتتحول بعد ذلك إلى المستوطنين.
- **أهم القوانين المتحكمة في تسيير واستهلاك العقار أثناء مرحلة الاستعمار الفرنسي:** إن ما ميز هذه المرحلة هو القيام بالاستيلاء على أراضي الجزائريين بالطرق القانونية حيث كان صدور الأمرين المتعلقين برفع كل اعتراض على أموال الحبوس واعتبار الأراضي غير المملوكة لأشخاص معينين بدون مالك المؤرخين في 1844/10/01 و 1846/07/02 على التوالي، الغرض منه هو الاستيلاء على أراضي الحبوس وأراضي المواطنين الذين لا يملكون عقودا للملكية لأن الأراضي كانت تستغل في معظمها جماعيا من طرف السكان، كما صدر في هذا الشأن كل من:

- **القانون المؤرخ في 16 جوان 1851:** صدر هذا القانون بخصوص عدم انتهاك الملكية العقارية بدون تفريق في المالك سواء كان من الأوروبيين أو من الأهالي العربية كما حدد من جهة أخرى القانون الذي تخضع له المعاملات العقارية بإشارة منه في أحد نصوصه "يستمر تحويل الأملاك من مسلم إلى مسلم وفقا للشريعة الإسلامية أما بين الأشخاص الآخرين تخضع للقانون المدني".
- **قانون سيناتوس كونسولت Senatus Consulte:** وهو قانون صادر في 1863/04/12 مستوحى من الإمبراطور نابوليون الثالث عرف أيضا بقانون أعيان أملاك الدولة وهو خاص بتقسيم أراضي العرش بين سكان القبائل لتصبح ملكا للأفراد وبذلك ضمان تحويلها إلى المعمرين الأوروبيين بواسطة تنازلات فردية ويمكن إلزام المالك ببيع عقاره عن طريق الضغط والتهديد أو التحايل الأمر الذي يصعب على الملكية الجماعية، وجاء من أجل تقسيم الأراضي بين العشائر بهدف تسهيل المعاملات العقارية .
- **قانون وارني Warnier :** جاء هذا القانون من أجل فرنسة الأملاك الجزائرية واعتبار جميع التشريعات الأخرى والأعراف ملغاة في حضور التشريع الفرنسي جاء قانون 1873/26/07 مشروع وارني والقاضي في عمومته بأن انتقال الملكية يجب أن يكون بمقتضى عقد، كما أن الاعتراف بالملكية العقارية يكون في أعقاب إجراء تحقيقات ومعاينة يقوم بها محافظ التحقيقات، تكون هذه التحقيقات جماعية تنتهي بتقديم تقرير إلى مدير إدارة التسجيل والطابع وأملاك الدولة لإصدار قرار الاعتراف بالملكية، وتمنح مدة ثلاثة أشهر للطعن في عمليات محافظ التحقيق تبدأ من تاريخ الإعلان عن نتائج التحقيق.
- ولقد ألغى بذلك القوانين الإسلامية التي كانت تحكم العقارات في الجزائر ومهد للاستيلاء على الملكية الفردية التي تمت وفقا لقانون 1863/04/12 القاضي بقسمة أراضي العروش.
- **المرسوم المؤرخ في 1856/03/26 المتعلق بالتهينة العقارية:** ويهدف إلى تهينة العقارات وتشجيع التبادل الودي بغية تنظيم وتجميع الملكية، مما يساعد في تجميع الملكية بيد الأوروبيين.

من خلال ما تم عرضه حول القوانين الصادرة من الإدارة الفرنسية فإننا نلاحظ التنوع في إعداد النصوص القانونية المتعلقة بالعقار والتي تعتبر نصوص هجينة الهدف منها هو تقريب نظام الملكية العقارية الجزائرية إلى نظام الملكية الفرنسية من جهة، والاستيلاء على الأراضي من جهة ثانية.

ثالثا: السياسة العقارية بعد الاستقلال

مرت السياسة العقارية في الجزائر بعد الاستقلال بعدة مراحل أثرت بشكل مباشر في عمليات توسع المدن أين تضاعف صدور القوانين و المراسيم العقارية حسب كل مرحلة بحيث كان لها دور كبير في تنظيم المحفظة العقارية و التي كانت كما يلي:

- **الفترة الممتدة من 1962 إلى 1990:** في هذه المرحلة وبعد استقلال الجزائر كان لزاما على الدولة تسيير محفظتها العقارية بالقوانين الجزائرية، حيث وخلافا لما تعلق بتأخر القوانين المتعلقة بال عمران صدر الأمر رقم 20/1962 المؤرخ في 24/08/1962 بعد أقل من ثلاثة اشهر للاستقلال والمتعلق بالأملك الشاغرة حيث حدد هذا الأمر مهلة ثلاثة أشهر للأشخاص الذين غادروا ممتلكاتهم على أن يعودوا إليها في الآجال المذكورة وإلا اعتبرت أملاكهم شاغرة وتؤول ملكيتها للدولة، كما صدر في هذه المرحلة المرسوم 388/63 المؤرخ في 01/10/1963 المتعلق بتأميم المنشآت الزراعية التابعة للأشخاص المعنويين أو الطبيعيين الذين لا يتمتعون بالجنسية الجزائرية.

ولقد تبع ذلك بإصدار عدة قوانين كان لها الأثر البالغ في تنظيم وتسيير العقار على المستوى الوطني والمحلي من خلال السياسات المتبعة من طرف الدولة إذ كان الهدف منها هو تحرير المعاملات العقارية وخلق ديناميكية لدى الجماعات المحلية لتنظيم عقاراتها، وفيما يلي أهم السياسات المنتهجة في هذه المرحلة:

- **سياسة التوازن الجهوي:** التوازن الجهوي هو مبدأ ثابت في السياسة التنموية الجزائرية يهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية بين كافة أفراد الشعب، وذلك عن طريق توزيع الدخل الوطني وتوفير فرص الترقية بكيفية متساوية للجميع، والقضاء على الفوارق الجهوية

الصارخة بين مختلف جهات الوطن وبصورة أوضح الإهتمام بإعادة التوازن الجهوي، وزيادة على مواصلة تنفيذ المشاريع الصناعية الكبرى والبرامج الخاصة خصصت عمليات أخرى على المستوى المحلي، كالمخططات الولائية والمخططات البلدية للتنمية ومخططات التجديد العمراني وغيرها، لكن التطبيق على الميدان لم يصل إلى الهدف المرجو وذلك راجع لغياب المخططات المستوفاة لكل شروط الدراسة وكذا القرار السياسي الملزم لتطبيق مثل هكذا مخططات.

- **سياسة الاحتياطات العقارية** إن الأمر رقم 26/74 المؤرخ في 1974/02/20 والمراسيم التطبيقية له (27/76، 28/76، و29/76) المتعلقة بالإحتياطات العقارية البلدية كانت الوسيلة القانونية لتحويل الأراضي الواقعة في المدن والمناطق العمرانية أو القابلة للتعمير إلى البلديات من خلال دمج بعض الأراضي في إحتياطاتها العقارية مقابل تعويض تدفعه البلدية للمالك و يمنع المواطنون من التصرف فيها باعتبارها تابعة للبلدية، كما يجب على البلدية أن تقوم بالإجراءات المنصوص عليها في المراسيم التطبيقية والمتمثلة في مسح العقارات وتقييمها من طرف مصالح أملاك الدولة لتعويض الملاك الأصليين ثم القيام بمداولة للمجلس الشعبي البلدي بشأن العقارات التي تم إدماجها ضمن ممتلكات وعقارات البلدية على أن يصادق الوالي عليها باعتباره السلطة الوصية ثم تسجيل هذه العقارات وشهرها في مصلحة الشهر العقاري.

- **سياسة التنازل عن أملاك الدولة:** وهي السياسة التي حثت على التنازل عن الأملاك العقارية المبنية فقط والمساحات التابعة لها في المناطق الحضرية وفق القانون رقم 01/81 المؤرخ في 1981/02/07 والمتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة والجماعات المحلية ومكاتب الترقية والتسيير العقاري والمؤسسات والهيئات والأجهزة العمومية، حيث أوكلت بموجبه مهمة تقدير الأملاك العقارية القابلة للتنازل عنها إلى إدارة أملاك الدولة والشؤون العقارية.

● **أهم القوانين المتحركة في تسيير العقار منذ الإستقلال:** مر سن القوانين في الجزائر بعد مرحلة الاستعمار بعدة مراحل حيث تطلب ذلك وفي كل مرة سن نصوص قانونية جديدة أو تعديلها وفق ما تقتضيه الحاجة والتحويلات التي كانت بسبب العوامل المؤثرة على العقار بعدما كانت القوانين القديمة سارية المفعول إلى غاية صدور الأمر 20/62 المؤرخ في 1962/08/24 المتعلق بالأحكام الشاغرة، وعلى هذا الأساس كانت هناك عدة قوانين سوف نستعرضها فيما يلي:

- **الأمر رقم 73/71 المؤرخ في 1971/11/08 المتضمن الثورة الزراعية:** أصدر هذا القانون بناء على السياسة المنتهجة من قبل الدولة الجزائرية حيث جاء لتنظيم الملكية العقارية كما ألغى جميع القوانين والأنظمة الزراعية السابقة ويعد نقطة بداية لصدور نصوص لاحقة تتعلق بالملكية العقارية وتنظيمها على أسس حديثة وينص هذا الأمر في مادته 19 بأن الصندوق الوطني للثورة الزراعية يتكون من الأراضي الآتية الأراضي الفلاحية البلدية، الأراضي الفلاحية أو ذات الطبيعة الفلاحية التابعة لأحكام الولاية أو الدولة بما فيها الأراضي التابعة للمؤسسات العمومية ما عدا المخصصة للبحث أو التعليم، الأراضي الفلاحية أو ذات الطبيعة الفلاحية الموهمة في إطار الأمر المتضمن الثورة الزراعية، أراضي العرش الفلاحية أو ذات الطبيعة الفلاحية.

- **الأمر 26/74 المتعلق بالإحتياطات العقارية:** السالف الذكر.

- **الأمر رقم 48/76 المتعلق بقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية:** أصدر هذا الأمر بتاريخ 25 ماي 1976 وهو يتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية والتي تعتبر طريقة استثنائية لامتلاك العقارات بالرغم من أنه يمس حقوق الملكية التي يحميها القانون حيث نجد أنه قد ضببطت فيه القواعد العامة والأساسية التي بموجبها يتم امتلاك الأراضي، ألغى هذا الأمر بموجب المادة 35 من قانون 11/91 المؤرخ في 1991/04/27 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.

- القانون 02/82 المؤرخ في 1982/02/06 المتعلق برخصة البناء و رخصة

تجزئة الأراضي: جاء هذا القانون لإلغاء الأمر رقم 76/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض والذي يعد من أولى النصوص القانونية الجزائرية التي تنظم عمليات البناء بعد الاستقلال بعد ما كانت مختلف المصالح تستند في تعاملها على القوانين الفرنسية، وقد نص على أن فرض رخصة البناء يكون بشكل مسبق على كامل الأشخاص الراغبين في القيام ببناء محل أيا كان تخصيصه وكذا أشغال تغيير الواجهة أو هيكل البناية والزيادات في العلو والأشغال التي ينجر عنها باستثناء ما يلي:

- أعمال البناء الواقعة في المراكز الحضرية والمجموعات السكنية التي يقل عدد سكانها نسمة عن 2500 غير المعتبرة كمراكز للبلديات.
- أعمال البناء الواقعة في المناطق الريفية غير المصنفة ضمن المناطق ذات القيمة الفلاحية - العالية أو المناطق ذات الطابع المميز.
- أعمال البناء للسكنات الواقعة في تجزئة يختص بها رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذ تسمح رخصة التجزئة المسبقة بالتجزئة والبناء على أن تسلم رخصة البناء بعد الانتهاء من البناء.
- أشغال الترميم والأشغال الباطنية الخاصة بمختلف الشبكات والمنشآت.

- قانون رقم 01/85 المحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها:

حيث حدد هذا القانون صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص إصدار أمر بالهدم إذا لم يستوف البناء الشروط المحددة والتي تقضي باستخراج رخصة البناء التي لا تحل محلها أية رخصة إدارية كيفما كان نوعها ومهما كانت السلطة التي تسلمها، كما استحدثت بموجبه أحكام لتسوية أوضاع البناءات غير الشرعية المشيدة قبل 1985/08/14 بشكل مخالف للأمر 26/74 المتضمن الاحتياطات العقارية، وأحالها على المرسوم 212/85 الذي صدر بتاريخ 1985/08/13 المتعلق بشروط تسوية أوضاع الذين يشغلون فعلا أراضي عمومية أو

خصوصية كانت محل عقود و/أو مباني غير مطابقة للقواعد المعمول بها وشروط إقرار حقوقهم في التملك والسكن.

- **قانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري:** صدر هذا القانون في أول جمادى الأولى عام 1411 الموافق لـ 1990/11/18 حيث أنه يحدد القوام التقني والنظام القانوني للأماكن العقارية وأدوات التدخل الدولة والجماعات والهيئات العمومية، وقد حدد في هذا القانون ما يلي: تصنيفات الأراضي، الأراضي العامرة والأراضي القابلة للتعمير، تصنيف الأملاك العقارية، طرق وأدوات تدخل الدولة والجماعات المحلية، كيفية إنجاز المعاملات العقارية محفظتها العقارية وإجراء جرد عام للأملاك العقارية.

وقد أعطى قانون التوجيه العقاري خاصة على مستوى المعاملات العقارية للخواص الحرية بعدما كانت الدولة هي المسيطرة عليها بدء من التخطيط إلى الإنجاز ثم التسيير من خلال المساهمة بعمليات التعمير في المحيط الحضري شريطة أن تكون مقننة سواء كان ذلك في شكل تعاونيات عقارية أو بشكل فرد، كما ألزم البلديات بإنشاء مؤسسة عمومية لتسيير.

- **القانون المتضمن التوجيهي للمدينة قانون رقم 06-06:** إن القانون التوجيهي للمدينة 06/06 الصادر في 21 محرم عام 1427 الموافق لـ 20 فيفري 2006 جاء لاستكمال المنظومة التشريعية الخاصة بتهيئة الإقليم وذلك للتقليل من الاختلالات في المناطق الحضرية ومراقبة توسع المدن واعتماد قواعد لتسيير المدينة إضافة إلى تحديد صلاحيات الفاعلين ودورهم وقد جاء بعدة أهداف تصب كلها على إقليم المدينة من شأنها أن تعطي وجهها آخر للمدينة من بين هذه الأهداف نجد ما يلي: تحديد الأحكام الخاصة الرامية إلى تعريف عناصر سياسة المدينة في إطار سياسة تهيئة، الإقليم وتنميته المستدامة، تقليص الفوارق بين الأحياء وترقية التماسك الاجتماعي، القضاء على السكنات الهشة و غير الصحية، التحكم في مخططات النقل والتنقل وحركة المرور داخل محاور المدينة وحولها، تدعيم الطرق والشبكات، ضمان توفير الخدمة العمومية وتعميمها، حماية البيئة، الوقاية من الأخطار، ترقية الشراكة والتعاون بين المدن، إدماج المدن الكبرى في الشبكات الجهوية و العالمية، تحقيق

التنمية المستدامة، الحفاظ على البيئة الثقافية، ترقية الوظائف الاقتصادية للمدينة، إعادة هيكلة وتأهيل النسيج العمراني و تأهيله، تصحيح الاختلالات الحضرية، المحافظة على المساحات العمومية والمساحات الخضراء وترقيتها، تدعيم وتطوير التجهيزات الحضرية.

من خلال ما يهدف إليه القانون التوجيهي للمدينة فإننا نلاحظ أنه يعزز مكانة الجماعات المحلية في كفاءات تسير العقار والمحافظة عليه على مستوى إقليمها خاصة إذا ما طبقت الأحكام الموجودة في نصوصه تطبيقا حرفيا.

- **قانون رقم 15/08 المحدد لقواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها: صدر القانون رقم 15/08 بتاريخ 2008/07/20 وجاء من أجل تعديل و سد بعض الفراغات التي لم تكن في أحكام التهيئة و التعمير كآجال تنفيذ رخصة البناء وقد نص على إلزامية الربط بالشبكات والتهيئة الخارجية بالنسبة لمشاريع البناء الواقعة ضمن التجزئات الترابية.**

نستنتج من خلال مجمل القوانين التي تمت دراستها والتي تعد الأهم في التشريع الجزائري خلال مرحلة الإستقلال بالرغم من أنها حددت معالم الملكية العقارية وحافظت على قطاع العقار بالمجمل العام إلا أن أغلبها اتسم بعدم الوضوح كما غلب عليها الطابع التقني دون مراعاة التحولات المستقبلية.