



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة عمار ثليجي - الأغواط
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



قراءة حول قانون التسوية العقارية 08/15 واشكالات التنفيذ

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة ماستر قانون عقاري

إشراف:

د/ سي ناصر محمد

من إعداد الطلبة

قنّدة فرج الله

بن رحمون محمد

الاسم واللقب	الجامعة	الصفة
		رئيسا
سي ناصر محمد	الأغواط	مشرفا
		مناقشا

السنة الجامعية 2026/2025

فمحمداً

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

إلى من كانا سبب وجودي بعد الله سبحانه وتعالى، إلى من غرسا في نفسي حب العلم والاجتهاد، إلى والديّ العزيزين اللذين قدّما لي الكثير من التضحيات وسهرا من أجل راحتي ونجاحي، أهدي هذا العمل المتواضع تعبيرًا عن حبي وامتناني لهما، وأسال الله أن يحفظهما ويمدّهما بالصحة والعافية.

إلى إخوتي وأخواتي الذين كانوا سندًا لي في مختلف مراحل حياتي، وإلى كل أفراد عائلتي الذين شجعوني وساندوني بالكلمة الطيبة والدعاء الصادق.

إلى أساتذتي الكرام الذين أناروا درب العلم والمعرفة وساهموا في تكويني العلمي والأكاديمي، وإلى أصدقائي وزملائي الذين شاركوني أجمل لحظات الدراسة والتعاون.

إلى كل من ساعدني وساندني من قريب أو بعيد، وإلى كل من يحمل في قلبه محبة الخير للآخرين، أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع راجيًا من الله التوفيق والنجاح للجميع.

قنّدة فرج الله

إهداء

الحمد لله الذي وفقني وأعانني على إتمام هذا العمل، والصلاة والسلام على سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم.

أهدي هذا الإنجاز إلى أغلى الناس في حياتي، إلى أبي العزيز الذي كان مثلاً للطاء والصبر والكفاح، وإلى أمي الغالية التي أحاطتني بحنانها ودعماتها المباركة وكانت مصدر قوتي وأملتي في كل المراحل.

إلى إخوتي وأخواتي الأعزاء الذين شاركوني أفراحي وأحزاني وكانوا خير معين لي في مسيرتي الدراسية، وإلى أفراد أسرتي كافة الذين لم يخلوا عليّ بالتشجيع والدعم.

كما أهدي هذا العمل إلى أساتذتي الأفاضل الذين أفادوني بعلمهم وخبرتهم، وإلى أصدقائي الأوفياء الذين رافقوني خلال سنوات الدراسة وتركوا أجمل الذكريات في حياتي الجامعية. وأهديه كذلك إلى كل شخص آمن بقدراتي وشجعني على مواصلة الطريق رغم الصعوبات والتحديات، راجياً أن يكون هذا النجاح بداية لمستقبل أفضل مليء بالإنجازات والطاء.

تشكرات

الحمد لله الذي وفقنا لإتمام هذا العمل المتواضع.

نتقدم بخالص عبارات الشكر والتقدير والامتنان إلى الأستاذ سي ناصر محمد على ما قدمه لنا من توجيهات قيمة ونصائح سديدة ومتابعة مستمرة طوال فترة إنجاز هذه المذكرة، وعلى جهوده المبذولة في الإشراف والتأطير، مما كان له الأثر الكبير في إتمام هذا العمل على أحسن وجه. كما نتوجه بالشكر إلى جميع الأساتذة الكرام الذين ساهموا في تكويننا العلمي، وإلى كل من قدم لنا يد العون والمساعدة من قريب أو بعيد.

نسأل الله أن يجزي الجميع خير الجزاء وأن يوفقهم لما فيه الخير والنجاح.

مقدمة

يُعدّ العقار من أبرز الركائز الأساسية التي تقوم عليها التنمية الاقتصادية والاجتماعية لأي دولة، إذ يرتبط ارتباطاً وثيقاً بحياة الأفراد ومعاشهم، ويمثل في الوقت ذاته مصدراً لا ينضب للنزاعات والخلافات، ولا سيما في المجتمعات التي عرفت تحولات تاريخية عميقة على غرار الجزائر التي مرّت بمراحل استعمارية وما تلاها من إصلاحات جذرية أثّرت تأثيراً بالغاً في البنية العقارية بمجملها. فقد خلف الاستعمار الفرنسي الذي دام قرابة مئة وثلاثة وثلاثين سنة إرثاً عقارياً ثقیلاً تجلّى في اختلال منظومة الملكية العقارية واضطراب وثائقها وتشعب أوضاعها، فضلاً عن السياسات التي انتهجتها الدولة الجزائرية في مرحلة ما بعد الاستقلال من تأميم وإصلاح زراعي أفرزت بدورها واقعاً عقارياً بالغ التعقيد.

ولم تكن الجزائر وحدها في مواجهة هذا الإرث، إذ تعاني كثير من دول العالم النامي والدول التي اجتازت مراحل انتقالية من ظاهرة الوضعية العقارية غير الرسمية، أي تلك الحالات التي تكون فيها العقارات مشغولة أو مستثمرة دون أن تكون حقوق أصحابها مسجلة أو موثقة بصورة قانونية سليمة، ومن ثمّ فإنّ هذه العقارات تظل خارج دائرة الاعتراف الرسمي وبعيدة عن الحماية القانونية الكاملة، وهو ما ينعكس سلباً على المعنيين بها من حيث عدم تمكّنهم من توظيف ممتلكاتهم في الدورة الاقتصادية سواء بالرهن أو البيع أو التوارث الرسمي أو الاستثمار.

وفي هذا السياق، كانت الجزائر قد سعت منذ وقت مبكر إلى تنظيم المسألة العقارية من خلال جملة من النصوص التشريعية المتعاقبة، فصدر القانون رقم 25/90 المتضمن التوجيه العقاري الذي أرسى مبدأ الملكية الخاصة وضمن حمايتها، ثم جاء المرسوم التشريعي رقم 03/93 المتعلق بالنشاط العقاري، وصدر كذلك الأمر رقم 26/95 المتعلق بمسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري بوصفه الأداة الرئيسية لتوثيق الملكية العقارية والإشهار العيني. غير أن هذه النصوص جميعها لم تتمكّن من معالجة الوضعية العقارية لملايين المواطنين الذين يحوزون عقارات دون سندات قانونية معترف بها، مما أبقى على حالة من الغموض والضبابية القانونية تحيط بقطاع واسع من الثروة العقارية الوطنية.

وأمام هذا الواقع المعقّد، وإدراكاً من المشرع الجزائري لخطورة الوضع وضرورة إيجاد حلول ناجعة وشاملة، جاء القانون رقم 15/08 المؤرخ في عشرين يوليو سنة ألفين وثمانية، المحدّد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، والذي توسّعت أحكامه لتشمل في جوهرها معالجة ملف التسوية العقارية بكافة أوجهه، من خلال تقنين إجراءات الاعتراف بالحيازة الطويلة الأمد وتحويلها إلى ملكية رسمية مسجّلة في السجل العقاري، وفتح الباب أمام أصحاب العقارات غير الموثّقة للحصول على سندات الملكية وفق شروط وإجراءات محدّدة. وقد شكّل هذا القانون في حقيقته استجابةً تشريعية ضرورية لواقع ترسّخ على مدى عقود من الزمن، وفي ظلّه أصبح بمقدور الحائزين على العقارات دون وثائق قانونية كاملة أن يسلكوا مسار التسوية للحصول على الاعتراف القانوني بحقوقهم العينية، وقد عرف هذا القانون تعديلات لاحقة سعت إلى تكييفه مع المستجدات الميدانية وتوسيع نطاق تطبيقه ليشمل فئات أوسع من الأوضاع العقارية غير الرسمية التي لا تزال تُشكّل ظاهرة واسعة الانتشار في الوسطين الحضري والريفي على حدّ سواء.

بيد أن التطبيق الفعلي لهذا القانون كشف عن جملة من الإشكاليات والعوائق التي حالت دون بلوغ الأهداف المرجوة منه على النحو الأمثل، فقد تعثّرت عمليات التسوية في كثير من الحالات جراء تعقيدات إجرائية ومشاكل مؤسسية وتنازعات في الاختصاص بين الهيئات المعنية، ناهيك عن الإشكاليات القانونية الناجمة عن تعارض أحكام هذا القانون مع نصوص تشريعية أخرى أو غموض بعض أحكامه الذي يُفضي إلى تباين في التفسير والتطبيق. كما أن الواقع الميداني يزداد الأمور تعقيداً بفعل تعدد أنواع العقارات المعنية بالتسوية وتباين أوضاعها بين الوسط الحضري والريفي وعقارات الأراضي الفلاحية والمشاعية وغيرها، مما يجعل تطبيق نصوص واحدة عليها جميعاً أمراً عسيراً يُفرز في كثير من الأحيان نتائج غير منسجمة مع روح التشريع ومقاصده.

إشكالية الدراسة وتساؤلاتها الفرعية

وتتمحور إشكالية هذه الدراسة حول التساؤل الجوهري الآتي:

إلى أي مدى أفلح القانون رقم 15/08 في معالجة إشكالية التسوية العقارية في الجزائر، وما هي العوائق القانونية والإدارية والميدانية التي تحول دون تحقيق أهدافه على الوجه المطلوب؟

ويتفرّع عن هذه الإشكالية الرئيسية جملة من التساؤلات الفرعية يمكن إجمالها فيما يلي:

• ما المقصود بالتسوية العقارية في ظل القانون 15/08 وما النطاق الذي يغطيه

هذا القانون من حيث الموضوع والزمان والأشخاص؟

• ما الإطار المؤسسي والإجرائي الذي رسمه القانون 15/08 لعملية التسوية وما

مدى كفاءته وفعاليته؟

• ما طبيعة الإشكاليات القانونية والإدارية التي تعترض تطبيق هذا القانون على

أرض الواقع؟

• ما الحلول والإصلاحات الممكنة لتجاوز هذه الإشكاليات وتفعيل منظومة التسوية

العقارية بصورة أجدى وأنجع؟

أهمية الموضوع

تكتسب دراسة قانون التسوية العقارية 15/08 وإشكاليات تنفيذه أهمية بالغة تتجلى في

أبعاد متعددة ومتشابكة يصعب الفصل بينها:

على الصعيد القانوني، يُعدّ هذا القانون نقطة تحوّل جوهريّة في مسار التشريع العقاري

الجزائري، كونه تصدّى لمعالجة أوضاع عقارية ظلت حبيسة الفراغ القانوني لفترات مطوّلة،

وجاء ليملاً ثغرة تشريعية حقيقية طالما أفرزت حالة من الهشاشة القانونية لدى شريحة واسعة

من المواطنين. فضلاً عن ذلك، يُشكّل هذا القانون نموذجاً تشريعياً يستحق الدراسة من حيث

آليات بنائه وصياغته ومدى انسجامه مع المنظومة القانونية الشاملة للدولة، إذ يطرح إشكاليات

دقيقة تتعلق بعلاقة قانون التسوية بالقانون المدني وقانون التوجيه العقاري وقانون الإجراءات المدنية والإدارية وغيرها من النصوص ذات الصلة.

على الصعيد الاجتماعي، يمسّ هذا القانون شريحة واسعة من المواطنين الذين يجدون أنفسهم في وضعية هشاشة قانونية تجعلهم عرضة للنزاعات والمطالبات رغم حيازتهم الفعلية الطويلة الأمد للعقارات، ومن ثمّ فإن توفير الأمن العقاري لهؤلاء المواطنين يُسهم في استقرار المجتمع والحدّ من النزاعات العائلية والجوارية المرتبطة بالملكية، كما أن الاعتراف الرسمي بالحقوق العقارية يُعزّز الشعور بالانتماء والاستقرار لدى الأسر والأفراد ويُرسّخ السلم الاجتماعي.

على الصعيد الاقتصادي، ترتبط التسوية العقارية مباشرة بمسار التنمية، إذ إن توثيق الملكية ورسمتها يُمكن من توظيف رأس المال العقاري في الدورة الاقتصادية وينعكس إيجاباً على جلب الاستثمار وتنشيط سوق العقارات، فالعقار غير الرسمي هو عقار ميت اقتصادياً وفق تعبير المفكر الاقتصادي هيرناندو دي سوتو، لا يمكن رهنه ولا التفاوض به ولا توظيفه بوصفه ضماناً أو رأسمالاً إنتاجياً، في حين أن العقار الموثّق يتحوّل إلى ثروة فعلية قابلة للتداول والتوظيف والاستثمار وتنشيط الاقتصاد الوطني.

على الصعيد الإداري والمؤسسي، تفرز التسوية العقارية تحديات جدية أمام الإدارة الجزائرية من حيث القدرة على استيعاب الملفات الهائلة العدد وتسييرها بالكفاءة المطلوبة، وتُسلط الضوء على مدى قدرة المنظومة الإدارية على التجاوب مع المتطلبات الكبرى للتحديث العقاري، مما يجعل دراسة هذا الموضوع ذات أهمية بالغة لفهم إشكاليات الإدارة الجزائرية في مجال الحوكمة العقارية وضرورة إصلاحها.

أسباب اختيار الموضوع

لم يكن اختيار موضوع قراءة حول قانون التسوية العقارية 15/08 وإشكاليات تنفيذه اعتباطياً، بل جاء نتيجة تضافر جملة من الدوافع الموضوعية والذاتية يمكن إجمالها فيما يأتي:

أولاً، الدافع العلمي والأكاديمي: يُلاحظ الباحث في الدراسات القانونية الجزائرية ندرة الأعمال العلمية المتكاملة التي تتناول قانون 15/08 من منظور تحليلي نقدي يجمع بين دراسة النص التشريعي ورصد إشكاليات التطبيق الفعلي في آنٍ واحد، فكثير من الدراسات المتاحة إما أنها اكتفت بالشرح والتفسير النصي دون التطرق لإشكاليات التطبيق، وإما أنها تناولت جانباً واحداً فحسب دون استيعاب الصورة الكاملة، مما يجعل هذا الموضوع جديراً بمزيد من البحث والتعمق العلمي.

ثانياً، الراهنية والأهمية المستمرة: لا يزال قانون التسوية العقارية يمثل ملفاً مفتوحاً وفاعلاً في الواقع الجزائري المعاش، إذ تُشير التقارير إلى أن ملايين الوضعيات العقارية لم تُسوّ بعد رغم مرور سنوات على صدور القانون، وهو ما يجعل دراسة إشكاليات تنفيذه ذات راهنية بالغة وحضور متجدد في النقاش العام والأكاديمي على حدٍ سواء.

ثالثاً، التأثير المباشر على المواطن: ينبثق اهتمامنا بهذا الموضوع كذلك من كونه يمسّ المواطن العادي في صميم حياته اليومية، إذ إن التسوية العقارية ليست مجرد إجراء إداري مجرد بل هي في جوهرها عملية ترتبط بأمن الإنسان السكني وحقه في الملكية وقدرته على توريث ما يملك لأبنائه، ومن هنا كان الاهتمام بفهم هذا القانون واستيعاب إشكالياته واجباً علمياً وأخلاقياً في آنٍ معاً.

رابعاً، الفجوة بين النص والتطبيق: ما استوقفنا في دراسة هذا الموضوع هو تلك الهوة الواضحة بين ما يرمي إليه القانون من أهداف إصلاحية طموحة وما تكشفه الوقائع الميدانية من قصور وعوائق، وهذه الفجوة تُشكّل في حدّ ذاتها إشكالية علمية تستحق البحث والتمحيص للكشف عن أسبابها العميقة وسبل معالجتها الجذرية.

أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف العلمية والعملية يمكن إجمالها على النحو الآتي:

الهدف الأول — التأصيل القانوني: تهدف الدراسة إلى تقديم قراءة قانونية تحليلية متكاملة لنصوص القانون 15/08 بما يُجَلِّي مفاهيمه الأساسية ويضبط نطاق تطبيقه ويُحدِّد شروط الاستفادة منه، وذلك في ضوء المنظومة التشريعية الكاملة المرتبطة بالميدان العقاري الجزائري.

الهدف الثاني — رصد الإشكاليات: تسعى الدراسة إلى رصد وتصنيف الإشكاليات القانونية والإدارية والميدانية التي تعترض تطبيق القانون 15/08 بصورة منهجية ودقيقة، بعيداً عن الاكتفاء بالوصف السطحي وبحثاً في الأسباب العميقة لهذه الإشكاليات ومواطن الخل الحقيقية فيها.

الهدف الثالث — التقييم النقدي: تهدف الدراسة إلى تقييم مدى فعالية الإطار التشريعي والمؤسسي الذي وفّره القانون 15/08 لعملية التسوية، وقياس مدى انسجامه مع المتطلبات الفعلية للواقع العقاري الجزائري بكل تعقيداته وتشابكاته.

الهدف الرابع — اقتراح الحلول: لا تتوقف الدراسة عند حدود الرصد والتحليل بل تتجاوزه نحو اقتراح حلول وآليات إصلاحية من شأنها تجاوز إشكاليات التطبيق وتفعيل منظومة التسوية العقارية بصورة أكثر نجاعة وفاعلية، مع الاستئناس بالتجارب المقارنة الناجحة في هذا المجال.

الهدف الخامس — الإسهام الأكاديمي: تسعى الدراسة إلى إثراء المكتبة القانونية الجزائرية بعمل علمي يُعالج جانباً لم تُكتَفَ به الدراسات السابقة، ويُقدِّم قراءة نقدية جديدة تُسهم في تعميق الفهم القانوني لأحد أبرز الملفات التشريعية في الميدان العقاري الجزائري المعاصر.

الدراسات السابقة

لا تنشأ أي دراسة علمية في فراغ معرفي، بل تقوم على ما سبقها من أعمال وتُكمّله أو تنتقده أو تسدّ ثغراته، وفيما يتعلق بموضوع التسوية العقارية في الجزائر، يمكن استعراض أبرز الدراسات والأعمال السابقة على النحو التالي:

على صعيد الرسائل الجامعية، أسهمت جملة من رسائل الماجستير والدكتوراه المناقشة في الجامعات الجزائرية في تناول الموضوع العقاري من زوايا مختلفة، ومن أبرزها الدراسات المتعلقة بنظام الشهر العقاري في الجزائر التي تناولت إجراءات التسجيل والتوثيق العقاري وآليات عمل السجل العقاري، وهي وإن لم تتناول القانون 15/08 مباشرة إلا أنها تُشكّل أرضية نظرية ضرورية لفهم السياق الذي جاء فيه. كما ثمة رسائل تناولت نظام مسح الأراضي في الجزائر وعلاقته بإثبات الملكية، وأعمال أخرى تطرّقت إلى ظاهرة البناء الفوضوي ومشكلة السكن غير اللائق التي تُعدّ من أبرز الملفات التي يُعالجها القانون 15/08. وقد أسهمت هذه الأعمال في التأسيس لفهم المشكلة العقارية في أبعادها الاجتماعية والقانونية، غير أنها تفتقر في مجملها إلى التحليل المتكامل لقانون 15/08 في ضوء إشكاليات تطبيقه الفعلي.

على صعيد المقالات والدوريات العلمية، نشرت عدد من المجلات القانونية الجزائرية المحكّمة دراسات تتعلق بجوانب من التسوية العقارية، ومنها مقالات تناولت دور القضاء في تسوية النزاعات العقارية، وأخرى عالجت إشكاليات نقل الملكية العقارية في القانون المدني الجزائري، وبعضها تطرّق إلى الحماية القضائية لحق الملكية في ضوء أحكام الدستور الجزائري. بيد أن هذه الدراسات تبقى في معظمها دراسات موضوعاتية جزئية تعالج جانباً بعينه دون أن تُقدّم قراءة شاملة لقانون 15/08 في سياقه الكامل وفي ضوء إشكاليات تنفيذه على أرض الواقع.

على صعيد التجارب المقارنة، أسهمت بعض الدراسات في استعراض التجارب المقارنة في مجال التسوية العقارية، سواء في الدول العربية كتونس والمغرب اللتين تمتلكان تجربة أعرق في مجال الشهر العقاري والتوثيق، أو في الدول الإفريقية التي تعاني من إشكاليات مشابهة للجزائر في مجال العقار غير الرسمي. وتُعدّ هذه الدراسات المقارنة ذات قيمة علمية مضافة من حيث إتاحتها للباحث الجزائري التعرف على نماذج ناجحة أو متعثرة في معالجة الوضعية العقارية غير الرسمية، ويمكن الاستفادة منها في تقديم مقترحات تطوير للتجربة الجزائرية.

موقع هذه الدراسة من الدراسات السابقة: ما يُميّز هذه الدراسة عن سابقتها هو أنها تقترب من القانون 15/08 من زاوية مزدوجة تجمع بين التحليل القانوني للنص التشريعي ورصد إشكاليات التطبيق الفعلي في الوقت ذاته، متجاوزةً الاقتصار على الجانب النظري أو العملي منفرداً. كما تسعى إلى تقديم قراءة نقدية ببناءً تنتهي باقتراح مسارات إصلاحية واضحة، وهو ما تقتصر إليه معظم الدراسات السابقة التي انتهت عند حدود الوصف والتشخيص دون تجاوزهما إلى اقتراح الحلول الكفيلة بمعالجة الإشكاليات المرصودة.

المنهج المتبع وتقسيم الدراسة

للإجابة عن هذه التساؤلات اعتمدنا في دراستنا على **المنهج التحليلي** بتحليل نصوص القانون 15/08 وما يرتبط به من نصوص تشريعية وتنظيمية ذات صلة، إلى جانب **المنهج النقدي** في تقييم مدى فعالية هذه النصوص وقدرتها على معالجة الإشكاليات المطروحة، كما استعنا **بالمناهج المقارن** في بعض جوانب الدراسة للاستئناس بالتجارب التشريعية المقارنة في مجال التسوية العقارية.

وقد اقتضت طبيعة الموضوع وتشعب إشكالياته تقسيم هذه الدراسة إلى **فصلين رئيسيين**؛ نتناول في **الفصل الأول** الإطار المفاهيمي و القانوني لقانون التسوية العقارية 15/08 من خلال دراسة ماهيته ونطاقه وهياكله المؤسسية وإجراءاته المسطرية، وذلك في مبحثين متكاملين يُعالجان على التوالي ماهية التسوية العقارية وأسسها القانونية، ثم الهياكل المؤسسية والإجراءات المقررة لها. في حين نخصص **الفصل الثاني** لرصد وتحليل إشكاليات التنفيذ العملي لهذا القانون سواء على الصعيد القانوني والإداري أو على الصعيد الميداني، مع استشراف آفاق الإصلاح والتطوير الممكنة في مبحثين يتناولان على التوالي العوائق القانونية والإدارية لتطبيق القانون، ثم الإشكاليات الميدانية وآفاق تطوير منظومة التسوية العقارية، وذلك كله وفق خطة منهجية مُحكمة تنتهي بخاتمة تُجمل أبرز النتائج وتُدرج أهم التوصيات.

الفصل الأول

يُمثّل هذا الفصل حجر الأساس في دراستنا، إذ يتولى الإحاطة بالإطار القانوني والتنظيمي الذي أرساه القانون رقم 15/08 لعملية التسوية العقارية في الجزائر، ولا يمكن لأي دراسة نقدية لإشكاليات التطبيق أن تكون رصينة ومتماسكة ما لم تنطلق من فهم عميق ودقيق للنصوص التشريعية ذاتها وما يكتنفها من أحكام وشروط وإجراءات. وقد جاء القانون 15/08 ثمرةً لمسار تشريعي طويل ومتشعب في ميدان العقار الجزائري، مسار تخلّته محطات كبرى أعادت رسم معالم السياسة العقارية للدولة في مراحل تاريخية متعاقبة، من مرحلة الاستقلال إلى مرحلة التحول نحو اقتصاد السوق وما أفرزته من متطلبات جديدة في مجال توثيق الملكية وضمان الأمن القانوني العقاري¹.

وتجدر الإشارة ابتداءً إلى أن فهم القانون 15/08 لا يمكن أن يكون مكتملاً دون استحضار السياق التاريخي الذي أفرز فيه، إذ ورثت الجزائر عند استقلالها سنة 1962 منظومة عقارية مشوّهة أفرزها الاستعمار الفرنسي من خلال سياسة الاستيلاء والتملك الاستعماري التي جرّدت السكان الأصليين من أراضيهم وأدخلت نظام الشهر العقاري الفرنسي الذي لم يشمل إلا الممتلكات الاستعمارية في الغالب، تاركاً الأراضي العرفية والقبلية والزراعية التقليدية خارج دائرة التوثيق الرسمي². وبعد الاستقلال، جاءت سياسات التأميم والإصلاح الزراعي في السبعينيات لتضيف طبقةً جديدة من التعقيد إذ أفضت إلى إعادة توزيع الأراضي والعقارات وفق منطق أيديولوجي لم يُصاحبه دائماً توثيق رسمي سليم، فأنتجت بذلك حزمة جديدة من الوضعيات العقارية الغامضة التي انضافت إلى ما ورثه النظام من قبل³.

ثم جاءت موجة التحضر المتسارعة التي شهدتها الجزائر خلال عقود السبعينيات والثمانينيات والتسعينيات لتُفاقم الوضع، إذ أفرزت هجرة جماعية من الأرياف نحو المدن طلباً

¹ عمر حمدي باشا، الدليل العملي في التشريع العقاري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2012، ص 15 وما بعدها.
² محمد بوزيان، الأملاك الوطنية في التشريع الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 42؛ وانظر: يحي بكوش، أثر الاستعمار الفرنسي على البنية العقارية في الجزائر، مجلة إنسانيات، المركز الوطني للبحث في الأنثروبولوجيا الاجتماعية والثقافية، عدد 18، 2002، ص 67.
³ نادية عمران، الإصلاح الزراعي والمسألة العقارية في الجزائر 1962-1990، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2005، ص 112 وما بعدها.

للعمل والخدمات، فامتدت المدن بصورة فوضوية خارج النسيج العمراني الرسمي وتشكّلت أحياء هامشية عشوائية على أراضي الدولة أو الخواص دون أي وثائق قانونية، وتراكمت هذه الظاهرة عبر الأجيال حتى باتت تُشكّل ملفاً شعبياً كبيراً يطال الملايين من المواطنين¹.

وأمام هذا الواقع المتراكم، تعاقبت محاولات تشريعية للمعالجة، لعل أبرزها قانون التوجيه العقاري رقم 25/90 الذي أعاد الاعتراف بالملكية الخاصة بعد عقود من الهيمنة الاشتراكية، غير أنه لم يتضمن آليات كافية لمعالجة ملف التوثيق العقاري غير الرسمي المتراكم. وبعد مساعي إصلاحية متعددة جاء القانون 15/08 ليُمثّل المحاولة التشريعية الأكثر جرأة وشمولاً في معالجة هذا الملف الحساس².

وستتناول في هذا الفصل جانبين رئيسيين متكاملين؛ نُعالج في **المبحث الأول** ماهية التسوية العقارية في ظل القانون 15/08 من حيث مفهومها وأسسها القانونية ونطاق تطبيقها وشروط الاستفادة منها، ثم نتوجّه في **المبحث الثاني** نحو دراسة الهياكل المؤسسية والإجراءات المسطرية التي رسمها هذا القانون لعملية التسوية، من تحديد الجهات المختصة إلى استعراض مراحل التحقيق العقاري وإجراءات الشهر وإصدار سند الملكية.

¹ حسن طاهري، ظاهرة التحضر الفوضوي في الجزائر: الأسباب والتداعيات القانونية، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة ورقلة، العدد 21، 2015، ص 88.

² خالد رامول، الوجيز في قانون العقار، دار بلقيس، الدار البيضاء، 2016، ص 45 وما بعدها.

المبحث الأول: ماهية التسوية العقارية في ظل القانون 15/08

يستلزم التعمق في دراسة قانون التسوية العقارية 15/08 أن ننطلق من استيعاب ماهيته ابتداءً، أي أن نُحيط بمفهوم التسوية العقارية وأسسها القانونية قبل أن ننقل إلى النطاق التطبيقي والشروط الموضوعية لها. فالمفاهيم القانونية في أي نظام تشريعي لا تقوم في فراغ بل تستمد معناها من السياق التشريعي الأشمل ومن الفلسفة القانونية التي تُلهم المشرع عند صياغة نصوصه. وقد استوجبت دراسة ماهية التسوية العقارية في ظل القانون 15/08 تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين؛ يُعنى أولهما بمفهوم التسوية العقارية وأسسها القانونية، في حين يتناول ثانيهما نطاق تطبيق القانون وشروط الاستفادة منه.

وتجدر الإشارة قبل الخوض في تفاصيل هذا المبحث إلى أن الدراسة المفاهيمية للتسوية العقارية ليست مجرد تمرين أكاديمي بل لها أبعاد عملية بالغة الأثر؛ فتحديد مفهوم دقيق للتسوية العقارية يُساعد في رسم حدود تطبيق القانون وتجنّب التوسع أو التضيق غير المبرر في نطاقه، وهو ما يُؤثر مباشرةً على مصالح ملايين المواطنين المعنيين بالتسوية. كما أن الإمساك بالأسس الدستورية والقانونية للتسوية يُوفّر معياراً نقدياً لتقييم مدى دستورية ومشروعية أحكام القانون 15/08 وتطبيقاته¹.

المطلب الأول: مفهوم التسوية العقارية وأسسها القانونية

إن الإمساك بمفهوم دقيق للتسوية العقارية ليس ترفاً أكاديمياً بل ضرورة منهجية، إذ إن الغموض المفاهيمي كثيراً ما يكون منشأً للخلاف التفسيري والتطبيقي. ومن هنا تبرز أهمية تعريف التسوية العقارية وتمييزها عن المفاهيم المجاورة من جهة، وضبط الأسس الدستورية والقانونية التي تستند إليها من جهة أخرى.

¹ عبد الحميد أحمد أبو زيد، التسوية العقارية في الجزائر بين النص والتطبيق، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد 16، 2020، ص 28.

الفرع الأول: تعريف التسوية العقارية وتمييزها عن المفاهيم المشابهة

أولاً — تعريف التسوية العقارية في الفقه والتشريع:

لم يُعرّف المشرع الجزائري التسوية العقارية تعريفاً صريحاً ومباشراً في نص القانون 15/08، وهو قصور تشريعي يُلاحظه الفقه عادةً في كثير من النصوص القانونية الجزائرية التي تُرسي أحكاماً دون أن تتكبد عناء تعريف مصطلحاتها الأساسية، وهو ما يُلقي على عاتق الفقه والقضاء مهمة استجلاء هذا المفهوم من ثنايا النصوص وروح التشريع¹. وقد انقسم الفقه القانوني الجزائري في تناوله لهذا المفهوم بين اتجاهين رئيسيين:

الاتجاه الأول — التعريف الضيق: يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى تعريف التسوية العقارية بوصفها مجرد إجراء إداري يرمي إلى تصحيح الأوضاع الشكلية للعقارات المبنية دون رخصة أو بمخالفة لها، ويُركّز هؤلاء على الجانب العمراني والبنائي للتسوية دون الجانب العقاري بمعناه الأشمل².

الاتجاه الثاني — التعريف الموسّع: ويُعرّف أنصاره التسوية العقارية تعريفاً شاملاً يتجاوز مجرد التصحيح الشكلي ليمسّ جوهر الوضعيات القانونية للحقوق العينية العقارية، ويرون أن التسوية هي في حقيقتها آلية لتحويل الحياة غير الرسمية إلى ملكية رسمية مُعترف بها قانوناً، أي إعادة دمج الثروة العقارية غير الرسمية في المنظومة القانونية الرسمية³.

وبالرجوع إلى أحكام القانون 15/08 وما يرتبط به من نصوص تنظيمية، يمكن استخلاص أن التسوية العقارية تعني في جوهرها: ذلك الإجراء القانوني والإداري الذي يُتيح للأشخاص الحائزين لعقارات مبنية أو أراضي دون سندات قانونية سليمة أو دون مطابقة قانونية

¹ راجح شبيبي، إشكاليات الملكية العقارية في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، العدد 12، 2019، ص 45.

² يوسف دلاندة، التعليق على قانون التعمير والبناء الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2013، ص 195.

³ خالد رامول، مرجع سابق، ص 89؛ وكذلك: منصور عمراني بوراس، إشكاليات التسجيل العقاري في ظل التشريع الجزائري، مجلة المنتدى القانوني، جامعة بسكرة، العدد 9، 2017، ص 71.

كاملة، الحصول على الاعتراف الرسمي بحقوقهم العينية وتسجيلها في السجل العقاري وفق شروط وإجراءات محددة يضبطها القانون¹.

وقد عرّفها الأستاذ عمر حمدي باشا بأنها: "مجموع الإجراءات القانونية والإدارية التي تُمكن الحائز على عقار دون سند قانوني من استخراج وثيقة رسمية تُثبت حقه العيني على هذا العقار وفق الأشكال المقررة قانوناً"². في حين ذهب الفقيه خالد رامول إلى تعريفها بأنها: "مسار استثنائي ذو طابع تصحيحي يُتيح الانتقال من وضعية اللاشرعية العقارية إلى وضعية الشرعية الكاملة من خلال إجراءات مُبسّطة وميسّرة يُحددها المشرع"³.

ويُنتج هذا التعريف جملة من الخصائص المميزة للتسوية العقارية يمكن إجمالها فيما يأتي:

الخاصية الأولى — الطابع الاستثنائي: التسوية ليست الطريق العادي لاكتساب الملكية العقارية وإنما هي استثناء تشريعي يُبرره تراكم الأوضاع العقارية غير الرسمية لأسباب تاريخية واجتماعية، ولهذا فهي مقيدة في الغالب بنطاق زمني معين وبشروط موضوعية محددة تضبط نطاق الاستفادة منها⁴.

الخاصية الثانية — الطابع التصحيحي: تستهدف التسوية تصحيح وضعية قانونية قائمة لا خلقها من عدم، وهو ما يعني أن الحائز كان يتمتع فعلياً بشيء من الحقوق قبل التسوية لكنها كانت في دائرة التعامل العرفي أو الواقع الفعلي غير الموثق⁵.

¹ مجموع أحكام القانون رقم 15/08 المؤرخ في 20 يوليو 2008 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44، السنة 2008.

² عمر حمدي باشا، مرجع سابق، ص 167.

³ خالد رامول، مرجع سابق، ص 91.

⁴ فريدة محمدي زواوي، نقل الملكية العقارية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014، ص 115.

⁵ لحسين بن شيخ آث ملوياً، المنتقى في عقد البيع، دار هومة، الجزائر، 2008، ص 149.

الخاصية الثالثة — الطابع الاجتماعي: لا يُخفي المشرع الجزائري في القانون 15/08 بُعد الاجتماعيات الواضح المتمثل في رغبته في معالجة أوضاع فئات شعبية واسعة عجزت عن اكتساب حقوق عقارية رسمية لأسباب اقتصادية واجتماعية متنوعة، وهو ما يُضفي على القانون طابعاً من التضامن الاجتماعي¹.

الخاصية الرابعة — الطابع الإداري القضائي المزدوج: تنطوي التسوية العقارية على بُعدين متكاملين؛ بُعد إداري يتجلى في دور اللجان والهيئات الإدارية المختلفة في فحص الطلبات ومعالجتها، وبُعد قضائي يتجلى في دور القضاء في الفصل في النزاعات وتوفير الرقابة القانونية على القرارات الإدارية².

ثانياً — تمييز التسوية العقارية عن المفاهيم المشابهة:

تتشابك مع مفهوم التسوية العقارية جملة من المفاهيم القريبة التي قد يُفسي الخلط بينها إلى اضطراب في الفهم والتطبيق، ومن أبرز هذه المفاهيم:

أ — التسوية العقارية والتقادم المكسب:

يُعدّ التقادم المكسب أحد أسباب كسب الملكية العقارية المنصوص عليها في القانون المدني الجزائري وفق المادة 827 منه³، وهو يقوم على الحيازة المستوفية لشروطها القانونية لمدة خمس عشرة سنة كاملة وهادئة وعلمية. والعلاقة بين التقادم المكسب والتسوية العقارية علاقة تشابه في المبدأ وافتراق في الإجراء والأثر، ويمكن إجمال أوجه الاختلاف على النحو الآتي:

¹ سعيد معاش، التجزئة العقارية في التشريع الجزائري: الواقع والآفاق، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس، العدد 7، 2016، ص 95.

² عيد الحميد أحمد أبو زيد، مرجع سابق، ص 31.

³ المادة 827 من الأمر رقم 58/75 المتضمن القانون المدني الجزائري المعدل والمتمم.

— من حيث المسار: التقادم المكسب يتم أمام القضاء وبموجب حكم قضائي مُنشئ للحق، في حين أن التسوية العقارية وفق القانون 15/08 هي في الأصل مسار إداري ذو طابع استثنائي يتم أمام لجان إدارية مختصة مع دور قضائي تكميلي¹.

— من حيث الآجال: يشترط التقادم المكسب مضي خمس عشرة سنة في الحيازة، في حين تتفاوت شروط التسوية الزمنية من حالة إلى أخرى ولا تستلزم دائماً الآجال المقررة للتقادم.

— من حيث النطاق: التقادم المكسب يسري على كل الحيازات المستوفية لشروطها بصرف النظر عن الطابع الاستثنائي أو العادي للوضعية، في حين تستهدف التسوية العقارية فئات محددة من الوضعيات العقارية التي حدّدها القانون 15/08 تحديداً موضوعياً.

— من حيث الأثر القانوني: يُفضي التقادم إلى حكم قضائي نهائي يُثبت الملكية، في حين تُفضي التسوية إلى سند إداري يُتَوَجَّ بتسجيل في السجل العقاري بعد إجراءات التوثيق الرسمي².

ب — التسوية العقارية والمطابقة العمرانية:

يُفرّق الفقه في القانون العقاري بين مفهوم التسوية العقارية بمعناها الأشمل المتعلق بإثبات الحقوق العينية وتسجيلها، وبين مطابقة البناءات التي تتعلق بالمطابقة مع معايير التعمير وقواعد البناء ورخصه. غير أن القانون 15/08 جمع بين المفهومين في بعض أحكامه مما يُفرز أحياناً التباساً في التطبيق يستلزم التمييز الدقيق بين الجانبين³:

¹ نبيل إبراهيم سعد، الحقوق العينية الأصلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 215.

² علي علي سليمان، الوجيز في النظرية العامة للالتزام وفق القانون المدني الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 322.

³ يوسف دلاندة، مرجع سابق، ص 201.

—المطابقة العمرانية تتعلق بالجانب التقني والمعماري للبناء وتهدف إلى التحقق من مطابقة البناء للمعايير الهندسية والعمرانية المعتمدة، وهي من اختصاص مديريات البناء والتعمير.

—التسوية العقارية بمعناها الدقيق تتعلق بالجانب القانوني وتهدف إلى إثبات الحق العيني وتسجيله في السجل العقاري، وهي من اختصاص المحافظة العقارية ولجان التسوية.

والأصل أن كلا منهما إجراء مستقل، غير أن القانون 15/08 ربط بينهما في كثير من أحكامه بحيث تكون المطابقة العمرانية شرطاً سابقاً أو مصاحباً للتسوية العقارية، وهو ما يُضاعف الإجراءات ويُعقد المسار في بعض الحالات¹.

ج — التسوية العقارية والشهر العقاري:

الشهر العقاري هو الإجراء العام لإيداع كل المحررات المتعلقة بالحقوق العينية العقارية في السجل العقاري وإعلامها في مواجهة الكافة، وهو إجراء واجب لكل تصرف عقاري سواء اتخذ طريق التسوية أو غيرها. وبهذا المعنى فإن الشهر العقاري يمثل الإجراء اللاحق والمُتمم لعملية التسوية لا مرادفاً لها². وتجدر الإشارة إلى أن الشهر العقاري في النظام الجزائري يقوم على مبدأ الإيجابية الكاملة بموجب الأمر 74/75، مما يجعله شرطاً جوهرياً لاكتمال أثر التسوية في مواجهة الغير.

د — التسوية العقارية وتسوية المنازعات العقارية:

ينبغي التمييز كذلك بين التسوية العقارية بمعناها التشريعي الوارد في القانون 15/08 والذي يرمي إلى إضفاء الصبغة القانونية الرسمية على الحياة غير الرسمية، وبين تسوية

¹ منصور عمراني بوراس، مرجع سابق، ص 75.

² أنظر: الأمر رقم 74/75 المؤرخ في 12 نوفمبر 1975 المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، الجريدة الرسمية، العدد 92، 1975، المادة 14 وما بعدها.

المنازعات العقارية التي تعني الفصل في الخلافات والنزاعات المتعلقة بالحقوق العقارية سواء عبر القضاء أو الوساطة أو التحكيم. فالأولى ذات طابع إداري وقانوني وقائي، في حين تتسم الثانية بالطابع القضائي أو شبه القضائي العلاجي¹.

الفرع الثاني: المبادئ الدستورية والقانونية الحاكمة للتسوية العقارية

لا تقوم التسوية العقارية في فراغ قانوني بل تستند إلى منظومة من المبادئ الدستورية والقانونية التي تمثل سندها التشريعي وتُضبط حدودها وآفاقها، ويمكن إجمال هذه المبادئ وتحليلها على النحو الآتي:

أولاً — مبدأ الحماية الدستورية لحق الملكية:

يحتل حق الملكية مكانة رفيعة في المنظومة الدستورية الجزائرية، إذ نصّت المادة الثالثة والستون من دستور 2020 على أن "حق الملكية الخاصة مضمون"، وهو نص صريح يُكرّس المبدأ الدستوري لحماية الملكية ويلزم المشرع العادي بأن يُوفّر الآليات القانونية الكفيلة بإعمال هذا المبدأ وترجمته على أرض الواقع². والجدير بالملاحظة أن الدساتير الجزائرية المتعاقبة، من دستور 1963 إلى دستور 1976 فدستور 1989 فدستور 1996 وصولاً إلى دستور 2020، حرصت جميعها على التنصيص على حماية حق الملكية وإن تفاوتت في صياغات هذه الحماية ونطاقها تبعاً للتوجهات السياسية والأيدولوجية لكل حقبة³.

ومن هنا يمكن القول إن قانون التسوية العقارية 15/08 يُجسّد في جانب منه تجاوباً مع هذا المبدأ الدستوري، إذ يُتيح لشريحة واسعة من المواطنين الاستفادة من الحماية الدستورية

¹ أحمد محمود خليل، *التنظيم القانوني للملكية العقارية*، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 165.

² المادة 63 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، 2020.

³ الأمين شريط، *الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة*، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2012، ص 234.

لحق الملكية التي كانت محجوبة عنهم بسبب غياب السند القانوني السليم. وفي هذا المعنى، تُمثّل التسوية العقارية أداةً لإعمال الدستور لا مجرد تقنية قانونية خالصة.

وقد ذهب بعض فقهاء القانون الدستوري الجزائري إلى أن التأخر في تسوية الأوضاع العقارية الكثيرة غير الرسمية يُشكّل في حد ذاته إخلالاً بالالتزام الدولة الدستوري بحماية حق الملكية، مما يُضفي على قانون التسوية 15/08 طابعاً من الواجبية الدستورية لا الاختيارية التشريعية¹.

ثانياً — مبدأ الأمن القانوني العقاري:

يُعدّ الأمن القانوني مبدأً عاماً في القانون يقتضي أن تكون المراكز القانونية للأشخاص واضحة ومستقرة وقابلة للتنبؤ، وفي الميدان العقاري يتجلى هذا المبدأ في ضرورة أن تكون الحقوق العينية العقارية محددة ومعروفة ومحمية قانوناً. وقد دفعت حالة الاضطراب العقاري التي تعيشها شريحة واسعة من المواطنين المشرع الجزائري إلى سن قانون التسوية بوصفه أداةً لإعادة الأمن القانوني إلى المنظومة العقارية، وذلك بتحويل الحياة الفعلية غير الرسمية إلى ملكية مسجلة محمية قانونياً².

ويرتبط بمفهوم الأمن القانوني العقاري مبدأ الاستقرار القانوني للمعاملات العقارية الذي تكرّسه قاعدة "العقار لا يكذب" المعروفة في الممارسة القضائية الجزائرية، والتي تعني أن من يتعامل مع السجل العقاري يجب أن يثق بما هو مُدوّن فيه دون الحاجة إلى إجراء تحقيقات مضنية وراء الحالة القانونية الفعلية للعقار³.

¹ عمر حمدي باشا، مرجع سابق، ص 172.

² طيبي ياسين، الشهر العقاري في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص 48.

³ عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، حق الملكية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، المجلد الثامن، إعادة نشر 2009، ص 605.

ثالثاً — مبدأ إيجابية السجل العقاري:

يقوم النظام العقاري الجزائري على مبدأ الإيجابية الكاملة للسجل العقاري بموجب الأمر رقم 74/75 المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، والذي يشترط أن تُسجّل كافة الحقوق العينية العقارية في السجل العقاري حتى تكون نافذة في مواجهة الغير¹. وهذا المبدأ هو الذي يجعل التسوية العقارية ضرورة حتمية، إذ إن العقار الذي لا يُسجّل في السجل العقاري يبقى بمنأى عن الحماية القانونية الكاملة رغم وجوده المادي الفعلي واستغلاله من قبل حائزه.

وتجدر الإشارة إلى أن النظام الجزائري للشهر العقاري يُعدّ من أكثر الأنظمة صرامة في اشتراط التسجيل إذا ما قورن بأنظمة مقارنة، إذ يُرتّب على غياب التسجيل عدم النفاذ المطلق تجاه الغير لا مجرد عدم الاحتجاج النسبي كما هو الحال في بعض الأنظمة الأخرى².

رابعاً — مبدأ التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة:

تجسّد التسوية العقارية توازناً دقيقاً بين متطلبات المصلحة العامة ومقتضيات حماية الحقوق الفردية؛ فمن جهة تقتضي المصلحة العامة ضبط المنظومة العقارية وإخراج الثروة العقارية من دائرة اللارسمية لتوظيفها في التنمية الاقتصادية وتجنّب النزاعات المزمّنة، ومن جهة أخرى تستلزم حماية الحقوق الفردية الاعتراف بالحيازة الطويلة الأمد ومنح أصحابها الأمان القانوني المستحق³.

وقد أفرز هذا التوازن الدقيق جدلاً فقهيّاً في القانون الجزائري حول مدى شرعية منح التسوية للمتجاوزين لقواعد التعمير والبناء بحجة مصلحتهم الفردية، وقد رأى بعض الفقهاء أن

¹ أنظر: المادة 15 من الأمر رقم 74/75

² عبد الرحمان الشرقاوي، القانون العقاري المغربي والجزائري المقارن، مطبعة النجاح، الدار البيضاء، 2010، ص 219.

³ مصطفى العوجي، القانون المدني، الحقوق العينية، مؤسسة بحسون للنشر، بيروت، المجلد الثاني، 2011، ص 130.

في ذلك إضراراً بالنظام العام العمراني وتشجيعاً على التماذي في مخالفة القانون¹. في المقابل، يرى الاتجاه المقابل أن الواقعية التشريعية تقتضي مواجهة الأوضاع القائمة بدلاً من إدامة الفراغ القانوني، وأن التسوية مع الحفاظ على اشتراط المطابقة التقنية تُوفّق بين الاعتبارين².

خامساً — مبدأ المساواة في الانتفاع بالحماية القانونية:

تتطوي التسوية العقارية على بُعد مبدئي يتعلق بمبدأ المساواة الدستورية، إذ إن إبقاء الحقوق العقارية لفئات واسعة من المواطنين خارج دائرة الحماية القانونية الكاملة فيه إخلال بمبدأ المساواة أمام القانون المكرّس في الدستور الجزائري³. ومن هنا فإن التسوية العقارية تُجسّد في أحد أبعادها إعمالاً لمبدأ المساواة بتمديد مظلة الحماية القانونية لتشمل الفئات المحرومة منها.

المطلب الثاني: نطاق تطبيق القانون 15/08 وشروط الاستفادة منه

بعد استجلاء مفهوم التسوية العقارية وأسسها القانونية، ينبغي التطرق إلى نطاق تطبيق القانون 15/08 وشروط الاستفادة منه، إذ إن تحديد النطاق بدقة يُمثّل ضماناً جوهرياً لتطبيق سليم يُحقّق الأهداف المرجوة منه دون تجاوز أو تقصير.

¹ يوسف دلاندة، مرجع سابق، ص 208.

² رايح شبيبي، مرجع سابق، ص 51.

³ الأمين شريط، مرجع سابق، ص 278.

الفرع الأول: النطاق الموضوعي والزمني للقانون 15/08

أولاً — النطاق الموضوعي:

يتحدد النطاق الموضوعي للقانون 15/08 من خلال تحليل أحكامه المختلفة التي تُحدّد أنواع العقارات والوضعيات القانونية الخاضعة له، ويمكن تصنيف هذا النطاق على النحو الآتي:

أ — البنايات غير المرخصة أو المخالفة لرخصة البناء:

يشمل القانون 15/08 في أساسه البنايات التي أُقيمت دون الحصول على رخصة البناء المطلوبة قانوناً وفق أحكام القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، أو تلك التي أُنجزت بشكل مخالف لمضمون الرخصة الممنوحة سواء من حيث الحجم أو الارتفاع أو الاستعمال. وهو ما يُشكّل الشريحة الأوسع من الوضعيات الخاضعة للتسوية لا سيما في المناطق الحضرية¹. وتكشف الإحصاءات المتاحة أن نسبة البنايات المنجزة دون رخصة أو بمخالفة لها تبلغ في بعض المناطق الحضرية الجزائرية ما بين أربعين وستين بالمئة من مجموع البنايات القائمة، وهو رقم مهول يُجسّد عمق الإشكالية التي جاء القانون 15/08 لمعالجتها².

ب — البنايات المنجزة جزئياً:

تشمل كذلك البنايات التي لم يُكتمل إنجازها سواء تعلق الأمر بنقص في البناء الهيكلي أو التجهيزات الداخلية أو إجراءات الإتمام الرسمية المُعلّقة لأسباب متعددة. وهي وضعية شائعة في الجزائر جراء شح مواد البناء في حقبة معينة وارتفاع تكاليفه ومحدودية الدخل لدى شريحة واسعة من المواطنين الذين يبنون بيوتهم على مراحل متقطعة قد تمتد لسنوات³. وقد

¹ أنظر: المواد من 5 إلى 12 من القانون رقم 15/08

² أنظر: وزارة السكن والعمران والمدينة، تقرير حول وضعية التسوية العقارية في الجزائر، الجزائر، 2017، ص 8.

³ بلحاج العربي، الوجيز في شرح القانون المدني الجزائري، الحقوق العينية الأصلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2013، ص 247.

تضمّن القانون 15/08 في المادتين التاسعة والعاشر منه أحكاماً صريحة تتناول وضعيّة البنايات غير المكتملة وتُرسّي شروط تسوية حالاتها.

ج — العقارات ذات الوضعيّة القانونية الغامضة:

تمتد أحكام التسوية لتشمل العقارات التي يعتري حقوق ملكيتها غموض أو نقص في التوثيق لأسباب تاريخية متنوعة كالإرث المتكرر دون توثيق رسمي، أو التصرفات العرفية غير المسجّلة التي جرى تداولها بين الأشخاص عبر عقود عرفية أو حتى شفاهية دون أي إجراء رسمي. وتُمثّل هذه الفئة من العقارات تحدياً خاصاً لمنظومة التسوية نظراً لصعوبة إثبات الحيّزة وتحديد الحائز الشرعي في غياب أي توثيق واضح¹.

د — أراضي البناء والتجزّئات غير القانونية:

يُمتد نطاق القانون أيضاً ليعالج وضعيات التجزّئات السكنية التي أُنجزت خارج الإطار القانوني المنظم للتجزئة العقارية، وهو ملف كبير يطال أحياء بأكملها في المدن الجزائرية الكبرى والمتوسطة. وقد نشأت كثير من هذه التجزّئات نتيجة بيع الخواص لقطع أراضيهم خارج الإطار القانوني للتجزئة دون تقسيم رسمي أو تهيئة طرق وشبكات خدمات كافية، فتشكّلت أحياء قائمة قانونياً على وضعيات غير مُنظمة تستلزم تدخلاً تشريعياً خاصاً².

هـ — العقارات الواقعة في مناطق خاصة:

جاء القانون 15/08 وتعديلاته اللاحقة ليعالج كذلك بعض الوضعيات العقارية الخاصة المتعلقة بالعقارات الواقعة في مناطق ذات طابع خاص كالمناطق الفلاحية أو مناطق الحظر

¹ فريدة محمدي زواوي، مرجع سابق، ص 121.

² سعيد معاش، مرجع سابق، ص 98.

أو محيط الآثار التاريخية، وإن كانت أحكام هذه الفئة تتسم بقدر أكبر من التعقيد وتستلزم إجراءات تسوية استثنائية مشددة¹.

ثانياً — النطاق الزمني:

حدّد القانون 15/08 والنصوص التنظيمية الصادرة تطبيقاً له نطاقاً زمنياً واضحاً يتمثل في اشتراط أن تكون البنايات أو الوضعيات العقارية موضوع التسوية قائمة قبل تاريخ معين، وهو ما يُميّز التسوية ذات الطابع الاستثنائي عن ترخيص البناء ذات الطابع الاستباقي².

وفي مرحلته الأولى، اشترط القانون 15/08 الصادر سنة 2008 أن تكون البنايات موضوع طلب التسوية قائمة قبل تاريخ صدوره، وقد عُنِيَ الأول من يناير 2008 تاريخاً مرجعياً أولياً. ثم جاء القانون المُعدّل رقم 04/11 الصادر سنة 2011 لِيُمدّد هذا النطاق الزمني، ثم جاء القانون رقم 19/15 الصادر سنة 2015 لِيُرسي تعديلات جديدة على هذا الجانب استجابةً للضغط الميداني ولملاحظات التطبيق الفعلي³.

وقد أثار هذا التمديد المتكرر للنطاق الزمني جدلاً في الأوساط القانونية والأكاديمية الجزائرية؛ فمن جهة، يرى المؤيدون أن التمديد ضرورة واقعية لمعالجة أوضاع جديدة تشكّلت في الفترات الانتقالية بين تعديلات القانون. ومن جهة أخرى، يرى المنتقدون أن كل تمديد جديد للنطاق الزمني يُرسل رسالة ضمنية للمواطنين مفادها أن مخالفة قواعد البناء لن تُعاقب بل ستُسوّى لاحقاً، وهو ما يُضعف الردع ويُشجّع على التماهي في البناء غير القانوني⁴.

¹ أنظر: القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المواد المتعلقة بمناطق الحظر.

² المرسوم التنفيذي رقم 19/09 المؤرخ في 20 يناير 2009 المحدد لكيفيات تطبيق أحكام القانون 15/08، الجريدة الرسمية، العدد 6، 2009، المادة 2.

³ أنظر: القانون رقم 04/11 المؤرخ في 17 فبراير 2011 المعدل والمتمم للقانون 15/08، الجريدة الرسمية، العدد 14، 2011؛ والقانون رقم 19/15 المؤرخ في 30 يوليو 2015، الجريدة الرسمية، العدد 42، 2015.

⁴ منصور عمراني بوراس، مرجع سابق، ص 82.

ثالثاً — النطاق الجغرافي:

على الرغم من أن القانون 15/08 ينطبق نظرياً على كامل التراب الوطني الجزائري، فإن التطبيق الفعلي يكشف عن تفاوت ملحوظ في نطاق تطبيقه الجغرافي بين المناطق الحضرية والريفية، وبين الولايات الكبرى ذات الكثافة السكانية العالية كولايات الجزائر العاصمة ووهران وقسنطينة والتي تركّزت فيها معظم طلبات التسوية، والولايات الداخلية ذات الكثافة المنخفضة والتي شهدت طلبات تسوية أقل حجماً¹.

الفرع الثاني: شروط الاستفادة من التسوية وفئات المستفيدين

أولاً — الشروط الموضوعية للاستفادة من التسوية:

رسم القانون 15/08 ومراسيمه التطبيقية جملة من الشروط الموضوعية الواجب توافرها للاستفادة من مسار التسوية، يمكن تناولها بالتفصيل على النحو الآتي:

الشرط الأول — إثبات الحياة الفعلية:

يُشترط أن يُثبت طالب التسوية حيازته الفعلية للعقار موضوع الطلب، وتُقبل في هذا الشأن جملة من وسائل الإثبات التي حدّدها القانون على سبيل المثال لا الحصر، ومنها:

- عقود البيع العرفية والعقود العرفية بوجه عام وإن لم تستوفِ الشكل الرسمي للتوثيق .
- القرارات والمقررات الإدارية القديمة المتعلقة بالإسناد أو التخصيص — . الوثائق الجبائية والجمركية المثبتة لدفع الرسوم والضرائب المتعلقة بالعقار — . شهادات الجيران والشهود الموثوقين المثبتة للحياة المتواصلة — . وثائق المرافق العامة كعقود توصيل الكهرباء والماء

¹ وزارة السكن والعمران والمدينة، مرجع سابق، ص 14.

والغاز التي تُثبت إقامة المعني فعلياً بالموقع —. الصور الجوية والمخططات القديمة التي تُثبت الوجود المادي للبنية في تاريخ سابق¹.

وتجدر الإشارة إلى أن الفقه القانوني الجزائري انقسم حول مسألة ما إذا كانت الحياة الواجب إثباتها ينبغي أن تستجمع كافة الشروط المقررة للحياة في القانون المدني أي كونها هادئة وعلمية ومتواصلة وبنية التملك، أم أن حياة أدنى من ذلك تكفي في إطار التسوية نظراً لطابعها الاستثنائي².

الشرط الثاني — انتفاء المنازعة الجدية:

تتشرط أحكام التسوية أن لا يكون العقار محل نزاع جدي ومعرض أمام القضاء بين طالب التسوية وأطراف أخرى تدّعي حقوقاً متنافسة عليه. فوجود النزاع القضائي القائم يُجمّد مسار التسوية الإدارية ويُحيل الأمر إلى الجهة القضائية المختصة للفصل فيه أولاً قبل أي إجراء تسوية³.

وقد أثار هذا الشرط إشكاليات تطبيقية متعددة؛ إذ كيف يُقيّم الطابع الجدي للنزاع؟ وما الفرق بين النزاع الجدي الذي يُجمّد مسار التسوية والادعاء الكيدي أو الواهي الذي لا ينبغي أن يُعيق مسار التسوية؟ وقد تركت اللجان الإدارية مهمة التقدير في هذا الشأن لسلطانها التقديرية التي لم تُضبط دائماً بمعايير واضحة⁴.

الشرط الثالث — الملاءمة مع قواعد التعمير والبيئة والسلامة:

يُشترط في البنايات المعنية بالتسوية أن تكون قابلة للإدماج في المحيط العمراني المحيط بها وألا تُشكّل خطراً على السلامة العامة أو البيئة أو صحة السكان، وهو شرط يكشف عن

¹ المادة 18 وما يليها من القانون 15/08؛ وكذلك: عمر حمدي باشا، مرجع سابق، ص 198.

² رايح شبيبي، مرجع سابق، ص 57.

³ أنظر: المادة 22 من القانون 15/08

⁴ عبد الحميد أحمد أبو زيد، مرجع سابق، ص 38.

الطابع التصحيحي للتسوية التي لا تمتد إلى البنايات الخطرة أو غير المتوافقة مع متطلبات السلامة الأساسية¹. وتستلزم عملية التحقق من هذا الشرط تدخل خبراء تقنيين مختصين يُجرون المعاينة اللازمة وتقييم مدى استيفاء البناية لمعايير السلامة، وهو ما يُضيف إلى مسار التسوية بُعداً تقنياً يستلزم كفاءات متخصصة قد لا تتوفر دائماً.

الشرط الرابع — سداد الرسوم والمساهمات المقررة:

يستلزم مسار التسوية في بعض أحكامه سداد رسوم إدارية ومالية محددة تُقدَّر بحسب طبيعة العقار وموقعه وحجمه وتؤدي للخرينة العمومية أو للجماعات المحلية حسب الأحوال. وهذا الشرط يرمي من الناحية النظرية إلى جعل طالب التسوية يُساهم في التعويض عن الخسارة التي لحقت المرفق العام جراء البناء غير القانوني².

غير أن هذا الشرط أثار انتقادات جدية من الباحثين والمجتمع المدني، إذ يرون أن فرض رسوم مالية على فئات شعبية في الغالب محدودة الدخل يُشكّل عائقاً حقيقياً أمام استفادتها من التسوية، ويُفضي إلى الإبقاء على حالة اللارسمية لدى الأكثر فقراً وهو ما يُناقض الأهداف الاجتماعية المُعلنة للقانون³.

الشرط الخامس — عدم مساس العقار بالملك العام أو بالمناطق المحظورة:

يُشترط كذلك أن لا يكون العقار موضوع التسوية مُقاماً على أراضٍ تابعة للملك العام للدولة أو للجماعات المحلية أو في مناطق محظور البناء فيها كأحزمة حماية الطرق والسكك الحديدية وأحواض الأنهار والمناطق ذات المخاطر الطبيعية، ولا يُمكن تسوية البنايات المُقامة في هذه المناطق بل تخضع في الغالب لقرارات الهدم⁴.

¹ أنظر: المادة 16 من القانون 15/08؛ والمرسوم التنفيذي رقم 19/09

² أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 20/09 المؤرخ في 20 يناير 2009 المتعلق بتحديد رسوم التسوية العقارية، الجريدة الرسمية، العدد 7، 2009.

³ سعيد معاش، مرجع سابق، ص 106.

⁴ المادة 19 من القانون 15/08؛ وكذلك: يوسف دلاندة، مرجع سابق، ص 215.

ثانياً — الشروط الشكلية للاستفادة من التسوية:

إلى جانب الشروط الموضوعية، حدّد القانون 15/08 ومراسيمه التطبيقية جملة من الشروط الشكلية التي ينبغي على طالب التسوية استيفائها:

أ — أهلية طالب التسوية: ينبغي أن يكون طالب التسوية شخصاً ذا أهلية قانونية كاملة أو ممثلاً قانونياً إن كان قاصراً أو ناقص الأهلية، وهو شرط بديهي ينبثق من القواعد العامة في القانون المدني¹.

ب — تقديم الطلب خلال الآجال المحددة: يشترط القانون أن يُقدّم طلب التسوية خلال الآجال المحددة قانوناً والتي تُحدّد بمراسيم أو منشورات تنظيمية، وقد فُتحت مراحل متعددة لتقديم الطلبات على مستوى الولايات والبلديات.

ج — استيفاء الملف الكامل: يُشترط أن يكون ملف طلب التسوية مستوفياً لكافة الوثائق المطلوبة وفق القائمة المحددة بموجب النصوص التطبيقية.

ثالثاً — فئات المستفيدين من التسوية:

حدّد القانون 15/08 فئات المستفيدين من التسوية تحديداً نسبياً قابلاً للتوسع التفسيري، ويمكن إجمال هذه الفئات على النحو الآتي:

الفئة الأولى — الأشخاص الطبيعيون الحائزون لعقارات سكنية:

وهم الشريحة الأوسع من المستفيدين وتضم الأسر التي تقطن في مساكن أُقيمت دون رخص أو بمخالفة رخص البناء، سواء أكانت هذه المساكن في أحياء هامشية بمفهومها

¹ المادة 40 وما بعدها من الأمر رقم 58/75 المتضمن القانون المدني.

الكلاسيكي أم في أحياء شبه نظامية ذات وضعية عقارية مُبهماة. وتُشير الإحصاءات إلى أن هذه الفئة تُمثّل الغالبية العظمى من طلبات التسوية المُودّعة في الجزائر¹.

الفئة الثانية — أصحاب المنشآت التجارية والمهنية والحرفية:

ويشمل هذا التصنيف أصحاب المحلات التجارية والورشات والمنشآت المهنية والحرفية التي أُقيمت خارج الإطار القانوني للبناء، وهو ملف كبير في المناطق التجارية والصناعية غير الرسمية التي تنتشر في الأطراف الحضرية الجزائرية².

الفئة الثالثة — الورثة وأصحاب الحقوق العينية التبعية:

يمتد نطاق الاستفادة ليشمل ورثة أصحاب العقارات غير المسجّلة الذين يجدون أنفسهم في مواجهة إشكالية التوارث العقاري غير الرسمي المتكرر عبر الأجيال، وهؤلاء يُواجهون ثلاث إشكاليات متراكبة في آنٍ واحد: غياب سند الملكية الأصلي للمورث، وتشابك حقوق الورثة المتعديدين، وانتشار الأراضي وتوزعها في بعض الحالات³.

الفئة الرابعة — الأشخاص المعنويون:

رغم أن القانون 15/08 استهدف أساساً الأشخاص الطبيعيين، فإن بعض أحكامه امتدت لتشمل الأشخاص المعنويين ولا سيما الجمعيات والتعاونيات السكنية التي أقامت مساكن لأعضائها خارج الإطار القانوني السليم، كما أن بعض المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ذات الوضعية العقارية المُبهماة تتدرج ضمن نطاق التسوية⁴.

¹ وزارة السكن والعمران والمدينة، مرجع سابق، ص 18.

² منصور عمراني بوراس، مرجع سابق، ص 85.

³ زاهية سي يوسف، قانون الأسرة الجزائري في ضوء الممارسة القضائية، دار الأمل، تيزي وزو، الطبعة الثالثة، 2014، ص 315.

⁴ عبد الحميد أحمد أبو زيد، مرجع سابق، ص 41.

المبحث الثاني: الهياكل المؤسسية والإجراءات المقررة للتسوية

إن النصوص القانونية مهما بلغت من الجودة والإحكام تبقى حبراً على ورق ما لم تُترجم إلى هياكل مؤسسية فاعلة وإجراءات مسطرية واضحة ومضبوطة تُحوّل المبادئ التشريعية إلى واقع ملموس. ومن هنا تبرز أهمية هذا المبحث الذي يتناول الجانب المؤسسي والإجرائي لمنظومة التسوية العقارية وفق القانون 15/08، في مطلبين؛ يتناول أولهما الجهات المختصة بتطبيق قانون التسوية، ويُعالج ثانيهما الإجراءات المسطرية لعملية التسوية العقارية.

وتجدر الإشارة إلى أن الهياكل المؤسسية المُستحدثة لتطبيق القانون 15/08 تعكس نهجاً لا مركزياً نسبياً يُعطي دوراً محورياً للإدارة المحلية مع احتفاظ المستويات الوطنية بدورها الرقابي والتنسيقي. وقد جاء هذا النهج استجابةً لطبيعة ملف التسوية الذي يقتضي معالجة حالة بحالة وموقعاً بموقع وهو ما لا يُمكن تحقيقه إلا بتوظيف الإدارة القريبة من المواطن¹.

المطلب الأول: الجهات المختصة بتطبيق قانون التسوية العقارية

اتّسم نظام التسوية العقارية في ظل القانون 15/08 بتعدد الجهات المؤسسية المتدخلة وتشابك اختصاصاتها، وهو تعدد تملّيه طبيعة العملية ذاتها التي تمسّ في الوقت نفسه ميادين التعمير والبناء والعقار والمالية والإدارة المحلية، ويستلزم بالتالي تضافر جهود هيئات متنوعة ذات اختصاصات متكاملة.

¹ محمد الصغير بعلي، *الوجيز في القانون الإداري*، دار العلوم، عنابة، 2004، ص 189.

الفرع الأول: دور الإدارة العقارية وهيئات المسح والحفظ العقاري

أولاً — المحافظة العقارية:

تُشكّل المحافظة العقارية الركيزة المؤسسية الأساسية في منظومة التوثيق العقاري الجزائري بوجه عام وفي مسار التسوية بوجه خاص. وهي هيئة تابعة للمديرية العامة للأموال الوطنية تضطلع بمهمة تسيير السجل العقاري وضمان الشهر العقاري وصون حقوق الملكية المسجلة على المستوى المحلي لكل دائرة اختصاصها¹. وتُعيّن في رأسها محافظ عقاري يتمتع بصلاحيات واسعة في الإشراف على الإجراءات وضمان صحتها.

وفي إطار التسوية العقارية تضطلع المحافظة العقارية بجملة من المهام الجوهرية تشمل:

— استقبال ملفات التسوية بعد اكتمالها والتحقق من استيفائها للشروط الشكلية المطلوبة — . البحث في السجل العقاري للتحقق من الوضع القانوني للعقار موضوع التسوية وعدم وجود قيود أو تسجيلات سابقة تعارضها كالرهن والامتيازات والتسجيلات التنبيهية — . إصدار بطاقات عقارية تُثبت الوضع القانوني الراهن للعقار وتُشكّل وثيقة جوهرية في ملف التسوية — . تسجيل الحق العيني الثابت بعد اكتمال إجراءات التسوية وإدراجه في السجل العقاري بصفة نهائية — . إصدار شهادة التملك الرسمية التي تُعدّ الثمرة النهائية لمسار التسوية الكاملة².

وتواجه المحافظات العقارية في الجزائر تحديات هيكلية جدية في إطار تطبيق قانون التسوية، إذ تعمل في بعض المناطق بإمكانيات بشرية ومادية محدودة في مواجهة حجم هائل

¹ أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 123/93 المتعلق بتنظيم المحافظة العقارية وعملها.

² طيبي ياسين، مرجع سابق، ص 55

من ملفات التسوية المتراكمة. ويرى كثير من الباحثين أن تحديث المحافظات العقارية وتطوير نظامها الرقمي يُمثل شرطاً جوهرياً لنجاح مسار التسوية¹.

ثانياً — مصالح مسح الأراضي:

تُعَدّ مصالح مسح الأراضي التابعة لمديرية أملاك الدولة ركيزةً أساسية في مسار التسوية العقارية من الناحية التقنية، إذ تضطلع بمهام الضبط الهندسي للعقارات وتحديد مساحاتها وحدودها وإعداد المخططات التصويرية اللازمة لتحديد الهوية الطبوغرافية لكل عقار. وفي سياق التسوية تقوم مصالح المسح بـ:

— إجراء عمليات المعاينة الميدانية للعقارات موضوع طلبات التسوية بالانتقال إلى الموقع وضبط الحدود الفعلية — إعداد مخططات المسح والتصوير الهندسي للعقارات المعنية وفق المعايير التقنية المعتمدة — التحقق من التطابق بين الوضع المادي الفعلي للعقار والوضع الهندسي المُصرَّح به في الملف — تسليم وثيقة مسح الأراضي اللازمة لملف التسوية والتي تُشكّل المستند الهندسي الأساسي لعملية التسجيل في السجل العقاري².

وتجدر الإشارة إلى أن الجزائر لم تُكمل بعد عملية مسح الأراضي على مستوى كامل التراب الوطني، وهو ما يُشكّل عائقاً حقيقياً أمام التسوية في المناطق التي لم تخضع لعملية المسح بعد، إذ يتعذر إجراء التسجيل العقاري الكامل في السجل العقاري في غياب الدعامة الطبوغرافية والهندسية الدقيقة التي يُوفّرها المسح³.

¹ منصور عمراني بوراس، مرجع سابق، ص 90.

² الأمر رقم 74/75، المواد 19 إلى 28.

³ عمر حمدي باشا، مرجع سابق، ص 145.

ثالثاً — لجان التسوية على المستوى البلدي والولائي:

أنشأ القانون 15/08 ومراسيمه التطبيقية هيكلاً لجنوياً متعدد المستويات لتسيير عمليات التسوية، ويمكن التمييز بين مستويين رئيسيين:

أ — **اللجان البلدية للتسوية**: تعمل على مستوى البلدية وتضم في تشكيلتها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله، وممثلاً عن مديرية التعمير والبناء، وممثلاً عن مديرية الأملاك الوطنية، وعضواً من الدرك الوطني أو الشرطة للمهام الأمنية ذات الصلة. وتتولى هذه اللجان استقبال الطلبات الأولية والقيام بالمعاينات الميدانية وتقييم الملفات وتقديم التوصيات للجهات الأعلى¹.

ب — **اللجان الولائية للتسوية**: تعمل على مستوى الولاية وتضم في تشكيلتها ممثلين عن كل الإدارات ذات الصلة من تعميم وبناء وأملاك وطنية وبيئة وسياحة حسب طبيعة المنطقة المعنية. وتتولى هذه اللجان النظر في الطلبات المُحالة إليها من المستوى البلدي والبت في الحالات المعقدة².

وقد أثّرت ملاحظات جدية حول هذه اللجان تتعلق بضعف التنسيق بين الأعضاء المنتمين لإدارات مختلفة، وتفاوت مستوى الكفاءة بين اللجان من ولاية إلى أخرى، وغياب أحياناً معايير واضحة وموحدة لاتخاذ القرارات³.

¹ أنظر: المادة 35 من القانون 15/08؛ والمرسوم التنفيذي رقم 19/09، المواد 6 إلى 10.

² المرسوم التنفيذي رقم 19/09، المواد 11 إلى 15.

³ رايح شبيبي، مرجع سابق، ص 63.

رابعاً — مديريات البناء والتعمير:

تؤدي مديريات البناء والتعمير على مستوى الولايات دوراً محورياً في إطار التسوية لا سيما ما يتعلق منها بمطابقة البناءات وتقييم مدى توافقها مع ضوابط التعمير ومعايير البناء. وتختص هذه المديريات بـ:

— إصدار شهادات المطابقة التقنية للبناءات المستوفية للشروط — تحديد الاشتراطات التقنية الواجب استيفائها في البناءات غير المطابقة قبل منح شهادة المطابقة — الرقابة الميدانية على التحقق من تنفيذ الاشتراطات التقنية المفروضة¹.

خامساً — الوكالات العقارية والمؤسسات العمومية:

تتدخل في مسار التسوية كذلك جملة من المؤسسات العمومية المتخصصة كالوكالة الوطنية لتحسين السكن وترقيته في مجال تسوية الأحياء السكنية، والوكالة الوطنية للوساطة العقارية في مجال العقارات التجارية، إلى جانب مؤسسات ترقية السكن الاجتماعي المختلفة².

الفرع الثاني: اختصاصات الجهات القضائية في مسار التسوية**أولاً — القضاء العادي ودوره في التسوية:**

رغم الطابع الإداري الغالب لمسار التسوية العقارية وفق القانون 15/08، فإن الجهة القضائية تبقى صاحبة الكلمة الفصل في المنازعات التي تثيرها عملية التسوية أو تنشأ في سياقها. وتختص المحاكم العادية بالنظر في:

— النزاعات المتعلقة بتنافس الحقوق العينية على العقار موضوع التسوية، أي حين يدّعي أكثر من شخص الحق في ذات العقار ولم تتمكن اللجان الإدارية من حسم الأمر بصورة

¹ أنظر: القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

² يوسف دلاندة، مرجع سابق، ص 222.

مُرضية — **دعوى الإلغاء** المرفوعة ضد قرارات التسوية التي يرى أصحاب الحقوق المتضررون أنها أسست على غير حق أو في غياب الشروط القانونية — **دعوى الاستحقاق** التي يرفعها من يدّعون الملكية الأصلية في مواجهة من صدرت لصالحهم قرارات التسوية، وهي من أعقد المنازعات العقارية التي تُفرزها التسوية — **دعوى التعويض** التي يرفعها أصحاب الحقوق الذين تضرّروا من قرارات التسوية الخاطئة¹.

وقد وجد القضاء الجزائري نفسه في مواجهة إشكاليات تفسيرية جدية متعلقة بالقانون 15/08 في غياب نصوص إجرائية كافية تُنظّم دوره، مما دفع المحاكم في بعض الحالات إلى اللجوء إلى المبادئ العامة في القانون المدني والإجراءات المدنية لملء الفراغات².

ثانياً — القضاء الإداري ودوره في رقابة قرارات التسوية:

تختص الجهات القضائية الإدارية بالنظر في الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية الصادرة في إطار التسوية، إذ إن قرارات لجان التسوية والجهات الإدارية المشاركة فيها تُصدر قرارات إدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري من حيث مدى مشروعيتها وانسجامها مع أحكام القانون وعدم انطوائها على تجاوز في السلطة أو انحراف في استعمالها³.

وقد أرست المحاكم الإدارية الجزائرية ومجلس الدولة جملة من المبادئ القضائية المتعلقة بالرقابة على قرارات التسوية، تتمحور حول ضرورة تعليل القرارات الإدارية وتوفير الضمانات الإجرائية لطالبي التسوية والمتضررين منها على حدّ سواء⁴.

¹ المادة 40 من القانون 15/08؛ وكذلك: أحمد محمود خليل، مرجع سابق، ص 178.

² نبيل صقر، *الإثبات في المواد المدنية والجزائية في ضوء أحكام القضاء*، دار الهدى، عين مليلة، 2007، ص 91.

³ القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، 2008.

⁴ عمار بوضياف، *الوجيز في القانون الإداري*، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 201.

ثالثاً — دور التوثيق والموثق في مسار التسوية:

لا يمكن إغفال الدور المحوري الذي يضطلع به الموثق في منظومة التسوية العقارية، إذ يُعدّ التدخل الرسمي للموثق ركيزةً جوهرية في توثيق الحقوق العقارية المستخرجة من مسار التسوية وإضفاء الطابع الرسمي عليها قبل تسجيلها في المحافظة العقارية¹. ويتولى الموثق في هذا الإطار مهاماً جوهرية تشمل:

— **التحقق من الأهلية القانونية** للأطراف المعنية بعقد التسوية — **التحقق من صحة المستندات** المُقدّمة وسلامة الوضعية القانونية — **صياغة عقد التسوية** وفق الأشكال القانونية المقررة مع تضمينه كافة البيانات الجوهرية المتعلقة بالعقار وصاحب الحق — **إيداع العقد الموثّق** لدى المحافظة العقارية لإجراء الشهر العقاري اللازم².

وقد أثار بعض الفقهاء تساؤلات جدية حول المسؤولية المدنية والجزائية للموثق في حال قيامه بتوثيق عقد تسوية مبني على وثائق مزورة أو في غياب الشروط القانونية الفعلية، وذلك في ضوء أحكام قانون التوثيق رقم 02/06 الذي يُرتّب على الموثق مسؤولية التحقق من صحة المستندات المُعروضة عليه³.

المطلب الثاني: الإجراءات المسطرية لعملية التسوية العقارية

إن الإحاطة بالهياكل المؤسسية وحدها غير كافية ما لم تُستكمل بالفهم الدقيق للإجراءات المسطرية التي تُحكم مسار التسوية وتُرسم معالمها خطوةً خطوة، من مرحلة تقديم الطلب الأولي إلى غاية صدور سند الملكية النهائي. ويُجسّد المسار الإجرائي للتسوية ترجمةً عملية

¹ القانون رقم 02/06 المتعلق بالتوثيق، الجريدة الرسمية، العدد 28، 2006.

² أ.عمر يحيوي، *التوثيق في القانون الجزائري*، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص 148.

³ أنظر: المادة 12 من القانون 02/06 المتعلق بالتوثيق.

للأهداف المُعلنة للقانون 15/08، وهو بذلك يُشكّل جسر التواصل الحقيقي بين النص التشريعي والواقع المعاش.

الفرع الأول: مراحل التحقيق العقاري وإثبات الحيابة

أولاً — مرحلة الإعلان والتوعية:

قبل انطلاق عملية تقديم الطلبات، تُبادر الإدارة المحلية بالإعلان عن فتح مرحلة التسوية في دائرة اختصاصها وذلك عبر الوسائل الرسمية كالمصقات والإذاعة والتلفزيون والجرائد الرسمية والمحلية، وعبر تنظيم جلسات تحسيسية وإعلامية للمواطنين المعنيين. وتُمثّل هذه المرحلة شرطاً جوهرياً لضمان وصول المعلومة إلى المستفيدين المحتملين لا سيما في الأوساط الأقل تعليماً وتحضراً¹.

وقد رصد بعض الباحثين قصوراً ملحوظاً في هذه المرحلة التوعوية في كثير من البلديات، إذ لم تصل المعلومة إلى كثير من المستفيدين المحتملين الذين تسقط حقوقهم لمجرد انقضاء الآجال دون علمهم بها، وهو ما يُفرز إشكالية عدالة التوزيع في الاستفادة من القانون².

ثانياً — مرحلة تقديم الطلب وتشكيل الملف:

تنطلق عملية التسوية العقارية رسمياً بتقديم طالب التسوية لملفه أمام البلدية التي يقع في دائرتها العقار موضوع الطلب. ويتضمن الملف عادةً جملة من الوثائق الأساسية وفق القائمة المحددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/09:

— استمارة الطلب المُعبأة وفق النموذج الرسمي المعتمد — وثيقة إثبات الهوية

الوطنية سارية المفعول — وثائق الحيابة المتاحة سواء أكانت عقوداً عرفية أم وثائق إدارية

¹ أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 19/09 سالف الذكر، المادة 4.

² سعيد معاش، مرجع سابق، ص 109.

أم شهادات جبائية — . **المخطط الهندسي** للبنية إن وُجد أو تصريح بالبناء أو الأشغال — .
شهادة السكن الصادرة عن البلدية المثبتة للإقامة الفعلية — . **صورة جوية** أو **مخطط موقعي**
يُحدّد موضع العقار ضمن محيطه الجغرافي — . **شهادة عدم التسجيل** الصادرة عن المحافظة
العقارية التي تُثبت غياب أي تسجيل سابق للعقار¹.

ثالثاً — مرحلة الدراسة الشكلية والتحقق الأولي:

بعد استيفاء ملف الطلب، تنتقل الإجراءات إلى مرحلة الدراسة الشكلية التي تُجريها الجهة
الإدارية المستقبلية خلال أجل محدد قانوناً، وتهدف إلى التحقق من:

— **اكتمال الملف** بكافة الوثائق المطلوبة — . **صحة الوثائق** المُقدّمة من حيث الشكل
والمضمون — . **مطابقة البيانات** الواردة في الطلب مع المعطيات الرسمية المتوفرة لدى الإدارة.
وإذا ثبت نقص في الملف، يُدعى طالب التسوية إلى استكماله خلال أجل إضافي، وفي
حال عدم الاستكمال يُغلق الملف².

رابعاً — مرحلة المعاينة الميدانية:

تُمثّل المعاينة الميدانية من أهم مراحل مسار التسوية وأكثرها حساسيةً، إذ تقوم اللجنة
المختصة بالانتقال إلى موقع العقار للتحقق من:

— **الوجود المادي الفعلي** للبنية أو العقار موضوع الطلب — . مدى مطابقة الوضع
الميداني الفعلي مع ما وُصف في الملف — . **حدود العقار** وعلاقته بالعقارات المجاورة وما إذا

¹ أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 19/09 سالف الذكر، المادة 7.

² أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 19/09، المادة 8.

كان ثمة تداخل في الحدود — الوضع التقني للبنية ومدى استيفائها لمتطلبات السلامة الأساسية — الطابع الفعلي لاستعمال العقار سكنياً كان أم تجارياً أم زراعياً¹.

وخلال المعاينة، تستمع اللجنة كذلك إلى الجيران المباشرين والأشخاص ذوي المعرفة بالمنطقة للاستئناس بشهاداتهم في إثبات الحيابة وضبط الحدود.

خامساً — مرحلة التحقيق في الحيابة وإثباتها:

تُمثل مسألة إثبات الحيابة من أعقد جوانب مسار التسوية على الإطلاق، إذ كثيراً ما تقتصر طلبات التسوية إلى وثائق واضحة ومحددة، ومن هنا تكتسب الإجراءات التكميلية لإثبات الحيابة أهمية بالغة². وتتضمن هذه الإجراءات:

أ — **التحقيق الإداري**: يُجرى تحقيق إداري مكثف لدى الإدارات المختلفة للبحث عن أي وثيقة أو مستند يُثبت الحيابة، كسجلات الضرائب العقارية ووثائق التوصيل بالمرافق العامة وسجلات البلدية والدرك والشرطة.

ب — **الاستماع إلى الشهود**: تعقد اللجنة جلسات استماع إلى الشهود المُقدّمين من طالب التسوية والجيران وأعيان المنطقة وذلك وفق أشكال إجرائية محددة تضمن موثوقية الشهادات.

ج — **الإعلان العلني**: في بعض الحالات، تُعلن اللجنة عن طلب التسوية بصورة علنية تمكّن كل ذي حق من الاعتراض خلال أجل محدد، وهو إجراء يُشبه في منطقه الإجراءات القضائية المتعلقة بالتقادم³.

¹ أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 19/09، المواد 9 و10.

² عيد الحميد أحمد أبو زيد، مرجع سابق، ص 56.

³ طيبي ياسين، مرجع سابق، ص 78.

وقد حاول المشرع الجزائري من خلال التعديلات اللاحقة للقانون 15/08 توسيع وسائل إثبات الحيازة المقبولة بما يستوعب الواقع الميداني المتنوع، غير أن التطبيق الفعلي يكشف عن تفاوت كبير في المعالجة من حالة إلى أخرى ومن ولاية إلى أخرى، مما يُفرز حالة من عدم توحيد الممارسة الإدارية في هذا الميدان الحساس¹.

الفرع الثاني: إجراءات الشهر العقاري وإصدار سند الملكية

أولاً — مرحلة إصدار قرار التسوية:

بعد استكمال مراحل التحقيق والتحقق، تُصدر الجهة الإدارية المختصة قرارها في طلب التسوية خلال الأجل القانوني المحدد بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19/09. ويمكن أن يتخذ هذا القرار أحد ثلاثة أوجه:

أ — **قرار القبول الكلي:** يُصدر حين تتوافر كافة شروط التسوية الموضوعية والشكلية ولا يعترض على الطلب أي عائق قانوني أو تقني أو إداري. ويُمثل هذا القرار سنداً إدارياً أولاً يُخوّل طالب التسوية المضيّ فُذماً في إجراءات الشهر العقاري الرسمي.

ب — **قرار القبول المشروط:** يُصدر حين تتوافر الشروط الجوهرية للتسوية لكن مع وجود اشتراطات تقنية يجب استيفائها كمعالجة عيب هيكلي أو مخالفة بنائية بسيطة قابلة للتصحيح.

ج — **قرار الرفض:** يُصدر في الحالات التي لا تتوافر فيها شروط التسوية أو يوجد ما يمنعها قانوناً، ويجب أن يكون مُعللاً بأسباب واضحة قابلة للرقابة القضائية².

¹ منصور عمراني بوراس، مرجع سابق، ص 91.

² المادة 26 من القانون 15/08.

وقد أفرز غياب آجال مُلزمة واضحة لإصدار هذه القرارات في بعض الحالات تأخيرات غير مبررة أربكت مسار التسوية وأعاقت استكمالها، وهو ما رصده كثير من الباحثين بوصفه أحد أبرز مواطن الخلل في منظومة التسوية¹.

ثانياً — مرحلة الطعن في القرار:

يُتيح القانون 15/08 لكل ذي مصلحة الطعن في قرار التسوية سواء أكان طالب التسوية الذي رُفض طلبه أم طرفاً ثالثاً يرى أن قرار القبول أضّر بحقوقه. ويُتمّ الطعن وفق مسارين متوازيين:

— **الطعن الإداري** أمام السلطة الإدارية الأعلى مستوى من الجهة التي أصدرت القرار .

— **الطعن القضائي** أمام الجهة القضائية المختصة سواء أكانت إدارية أم عادية حسب طبيعة النزاع².

ثالثاً — مرحلة التوثيق الرسمي:

يستلزم إتمام مسار التسوية بصورة قانونية سليمة المرور بمرحلة التوثيق الرسمي أمام الموثق الذي يتولى صياغة عقد التسوية أو عقد إثبات الملكية وفق الأشكال القانونية المقررة في القانون 02/06 المتعلق بالتوثيق³. ويُعدّ هذا العقد الموثّق الوثيقة الأساسية اللازمة للشهر في المحافظة العقارية، ويجب أن يتضمن كافة البيانات الجوهرية المتعلقة بالعقار من موقع وحدود ومساحة واستعمال وهوية الحائز الذي تُثبّت له الملكية.

¹ رايح شبيبي، مرجع سابق، ص 89.

² أنظر: المادة 40 من القانون 15/08؛ والقانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

³ أنظر: القانون رقم 02/06 المتعلق بالتوثيق

وتجدر الإشارة إلى أن تكاليف التوثيق الرسمي قد تُشكّل عبئاً مالياً لا يُستهان به لدى بعض فئات المستفيدين، لا سيما حين يُضاف إليها تكاليف المسح الهندسي ورسوم التسجيل، مما قد يُعيق بعض ذوي الدخل المحدود من إتمام مسارهم¹.

رابعاً — مرحلة الشهر العقاري وتسجيل الحق:

تُمثّل مرحلة الشهر العقاري المحطة الختامية الحاسمة في مسار التسوية، إذ يُودّع العقد الموثّق في المحافظة العقارية المختصة لتسجيله في السجل العقاري وفق الأحكام المقررة في الأمر 74/75. وتتضمن هذه المرحلة خطواتٍ مُتتالية محددة:

— **تقديم طلب الإيداع** لدى المحافظة العقارية مرفقاً بالعقد الموثّق ومخطط المسح وسائر الوثائق اللازمة — **الفحص الإجرائي** الذي يُجريه المحافظ العقاري للتحقق من اكتمال الملف وصحة إجراءاته الشكلية — **إجراء التسجيل** في السجل العقاري بتدوين الحق العيني الجديد وفق الترتيب الزمني وفق مبدأ الأسبقية في الشهر — **تقييد الحق** في بطاقة العقار المخصصة في السجل العقاري مع الإشارة إلى كافة التفاصيل ذات الصلة².

وبعملية التسجيل هذه تنتقل الحياة غير الرسمية رسمياً إلى ملكية مُعترف بها قانوناً وقابلة للاحتجاج بها في مواجهة الجميع وفق مبدأ الإيجابية الكاملة للسجل العقاري.

خامساً — إصدار شهادة التملك:

عقب إتمام إجراءات التسجيل في السجل العقاري، تُصدر المحافظة العقارية شهادة التملك التي تُعدّ السند الرسمي المُثبت لحق الملكية بصورة قاطعة ومُعترف بها قانوناً. وتُتيح هذه

¹ سعيد معاش، مرجع سابق، ص 112.

² أنظر: المادة 15 من الأمر رقم 74/75

الشهادة لصاحبها إجراء كل التصرفات العقارية اللاحقة من بيع أو رهن أو توارث رسمي أو تأجير رسمي أو الاستعمال بوصفها ضماناً للحصول على التمويل البنكي¹.

وتُعدّ شهادة التملك الثمرة النهائية لمسار التسوية بأجمعه وتجسيداً فعلياً لأهدافه المعلنة المتمثلة في تحويل الحياة غير الرسمية إلى ملكية رسمية محمية وفاعلة اقتصادياً. وفي هذا المعنى يتحقق من خلالها ما أسماه الاقتصادي هيرناندو دي سوتو تحويل رأس المال الميت إلى رأس مال حي قابل للتوظيف في الدورة الاقتصادية².

سادساً — الآجال الإجمالية ومدة مسار التسوية:

تُحدّد النصوص التطبيقية للقانون 15/08 آجالاً نظرية لكل مرحلة من مراحل التسوية؛ فمرحلة الدراسة الشكلية لا ينبغي أن تتجاوز شهراً، ومرحلة المعاينة الميدانية لا تتجاوز شهرين، ومرحلة إصدار القرار لا تتجاوز ثلاثة أشهر، وهكذا. غير أن الواقع الميداني يكشف في أغلب الأحيان عن تجاوز صارخ لهذه الآجال النظرية جراء ثقل حجم الملفات المتراكمة وضعف الكوادر البشرية المؤهلة وتعقيد بعض الوضعيات العقارية. وقد أفضى هذا التأخر المزمّن إلى خيبة أمل لدى كثير من المعنّين الذين وجدوا أنفسهم في انتظار لا نهاية له³.

¹ أنظر: المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 123/93 المتعلق بالسجل العقاري.

² للاستزادة في نظرية هيرناندو دي سوتو حول رأس المال الميت، Hernando De Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism* :

Triumphs in the West and Fails Everywhere Else, Basic Books, New York, 2000, p. 39 et s.

³ عبد الحميد أحمد أبو زيد، مرجع سابق، ص 64.

خلاصة الفصل

خلص هذا الفصل إلى استجلاء الإطار القانوني والتنظيمي لقانون التسوية العقارية 15/08 في شقيه المفاهيمي المؤسسي والإجرائي، وقد تبين من خلال هذا التحليل المعمق جملة من الاستنتاجات الجوهرية التي يمكن إجمالها على النحو الآتي:

أولاً: جاء القانون 15/08 حاملاً لمشروع تشريعي إصلاحي طموح يرمي إلى معالجة واحد من أعقد الملفات في تاريخ المنظومة العقارية الجزائرية، وهو ملف العقارات والبنيات غير الرسمية التي تراكمت على مدى عقود بفعل عوامل تاريخية واجتماعية واقتصادية متشعبة. وقد استهدف القانون صراحةً تحقيق مبدأ الأمن القانوني العقاري وتوسيع مظلة الحماية الدستورية لحق الملكية لتشمل الفئات المحرومة منها.

ثانياً: استند القانون 15/08 إلى منظومة من المبادئ الدستورية والقانونية الراسخة تمتد من مبدأ الحماية الدستورية لحق الملكية إلى مبدأ الأمن القانوني العقاري وصولاً إلى إيجابية السجل العقاري ومبدأ التوازن بين المصلحة العامة والخاصة. وهو ما يُضفي على القانون مشروعيةً دستورية متينة تُسوّغ الطابع الاستثنائي لأحكامه.

ثالثاً: رسم القانون 15/08 نطاقاً موضوعياً وزمناً وجغرافياً لتطبيقه تبين أنه شهد توسعات متكررة بموجب تعديلات لاحقة، وهو ما يدل على أن النص الأصلي كان يعاني من قصور في هذا الجانب واستلزم التصحيح التشريعي المتكرر.

رابعاً: أرسى القانون 15/08 هيكلاً مؤسسياً متعدد المستويات يجمع بين المحافظة العقارية ومصالح المسح ولجان التسوية ومديريات التعمير والقضاء والتوثيق، وقد تبين أن هذا التعدد المؤسسي ينطوي في الوقت ذاته على إمكانات تنسيقية واسعة وعلى مخاطر تشتت الاختصاصات وتداخلها وهو ما سيكون موضوع تحليل مُعمّق في الفصل الثاني.

خامساً: كشف التحليل المسطري لعملية التسوية أنها تنطوي على مراحل إجرائية متتالية ومتشابكة تستلزم تدخل جهات متعددة وإجراء وثائق متنوعة وسداد رسوم ومساهمات، وهو ما يجعل إتمامها الكامل رحلة طويلة قد تمتد لسنوات في بعض الحالات. وهذا الطول الإجرائي هو أحد الأسباب الجوهرية لما سيتكشف في الفصل الثاني من إشكاليات التنفيذ.

الفصل الثاني

إذا كان الفصل الأول قد تناول الإطار القانوني والتنظيمي لقانون التسوية العقارية 15/08 في أبعاده المفاهيمية والمؤسسية والإجرائية، فإن هذا الفصل الثاني يُعنى بالوجه الآخر من المسألة، وهو الوجه الذي يكشفه التطبيق الفعلي على أرض الواقع بعيداً عن المثالية التشريعية التي تسم النصوص القانونية في صياغتها. فكثيراً ما تكون المسافة بين ما يكتبه المشرع وما يجري تطبيقه فعلاً مسافة شاسعة تتم عن قصور في الرؤية التشريعية أو ضعف في الإرادة التنفيذية أو تشابك في الإشكاليات الميدانية أو كل ذلك معاً¹.

وقد كشف التطبيق الممتد لقانون 15/08 منذ صدوره سنة 2008 عن جملة من الإشكاليات المتداخلة والمتشعبة التي حالت دون تحقيقه لأهدافه على النحو المأمول. وتتوزع هذه الإشكاليات على مستويات متعددة تبدأ من مستوى النص التشريعي ذاته وما يعتريه من قصور وغموض وتعارضات، وتمر بالمستوى المؤسسي والإداري الذي يكشف عن ضعف التنسيق وشح الإمكانيات وتداخل الاختصاصات، ولا تنتهي عند المستوى الميداني الواقعي الذي يُفرز صنوفاً من الإشكاليات لم يستوعبها المشرع كاملاً عند صياغة قانونه².

وتتجلى مفارقة بالغة الدلالة في أن الجزائر بعد مرور أكثر من خمس عشرة سنة على صدور القانون 15/08 لا تزال تحمل في رصيدها الملايين من الوضعيات العقارية غير المُسوأة، وهو ما يطرح بإلحاح تساؤلاً جوهرياً حول ما إذا كانت الإشكاليات تعود إلى القصور في صياغة القانون أم في آليات تطبيقه أم في طبيعة الظاهرة العقارية غير الرسمية ذاتها التي تتجاوز قدرة أي تشريع منفرد على الإحاطة بها وحسمها³.

¹ عبد الحميد أحمد أبو زيد، التسوية العقارية في الجزائر بين النص والتطبيق، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد 16، 2020، ص 27.

² منصور عمران بوراس، إشكاليات التسجيل العقاري في ظل التشريع الجزائري، مجلة المنتدى القانوني، جامعة بسكرة، العدد 9، 2017، ص 70.

³ أنظر: وزارة السكن والعمران والمدينة، تقرير حول وضعية التسوية العقارية في الجزائر، الجزائر، 2017، ص 22.

وستتناول في هذا الفصل هذه الإشكاليات من خلال مبحثين متكاملين؛ نُخصص المبحث الأول للعوائق القانونية والإدارية لتطبيق القانون 15/08 بأبعادها القانونية والمؤسسية والبشرية والمادية، في حين نعالج في المبحث الثاني الإشكاليات الميدانية الواقعية ثم نستشرف آفاق الإصلاح والتطوير الممكنة للنهوض بمنظومة التسوية العقارية.

المبحث الأول: العوائق القانونية والإدارية لتطبيق القانون 15/08

يتعلق هذا المبحث بتشريح العوائق الهيكلية التي تعترض تطبيق قانون التسوية العقارية 15/08 والتي تنقسم إلى صنفين رئيسيين؛ أولهما العوائق ذات الطابع القانوني التشريعي التي تتعلق بالنص القانوني ذاته وما يعترضه من قصور وتعارضات وغموض، وثانيهما العوائق ذات الطابع الإداري والمؤسسي التي تتعلق بضعف المنظومة الإدارية المُكلّفة بتطبيق القانون. وسيتناول هذان المطلبان هذين الصنفين على التوالي.

وتكتسب دراسة هذه العوائق أهمية مزدوجة؛ فمن الناحية العلمية تُثري فهمنا لإشكاليات التشريع العقاري الجزائري وتكشف عن مواطن الخلل الهيكلية في منظومته، ومن الناحية العملية تُمهّد الطريق لاقتراح إصلاحات هادفة تُعالج هذه العوائق بمنهجية علمية بدلاً من الاكتفاء بتشخيصها الأكاديمي¹.

المطلب الأول: الإشكاليات القانونية في تنفيذ التسوية العقارية

تُمثّل الإشكاليات القانونية الصنف الأول من العوائق التي تعترض تنفيذ القانون 15/08، وهي إشكاليات تنبثق من النص التشريعي ذاته بما يكتنفه من ثغرات وغموض وتعارضات مع سائر النصوص القانونية. وإن كان من الشائع في الفكر القانوني المقارن أن أي قانون مهما

¹ راجع شبيبي، إشكاليات الملكية العقارية في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، العدد 12، 2019، ص 54.

بلغ من الإتقان يحمل في طياته قدراً من الغموض والقصور الذي يكشف عنه التطبيق الفعلي، فإن قانون 15/08 يبدو أنه حمل قدراً أكبر من المعتاد من هذه الإشكاليات القانونية الداخلية¹.

الفرع الأول: تعارض أحكام القانون 15/08 مع النصوص القانونية الأخرى

أولاً — التعارض مع أحكام القانون المدني في مجال الحيازة والملكية:

يُرتّب القانون المدني الجزائري في المادتين 827 و 828 منه نظاماً محكماً للتقادم المكسب يشترط مضي خمس عشرة سنة على الحيازة المستوفية لشروطها لاكتساب الملكية، وهو نظام يتسم بالوضوح والاتساق الداخلي. غير أن القانون 15/08 جاء بنظام موازٍ للاعتراف بالحيازة وتحويلها إلى ملكية مسجلة يختلف في شروطه وإجراءاته وآجاله عن النظام المدني، مما أفرز تساؤلاً جوهرياً حول العلاقة بين النظامين وما إذا كان القانون 15/08 جاء ليحل محل نظام التقادم المكسب في الحالات التي يغطيها أم ليضيف إليه مساراً موازياً².

وقد تباين الفقه الجزائري في الإجابة عن هذا التساؤل؛ فيرى فريق أن القانون 15/08 يُشكّل نظاماً خاصاً يُقيّد أحكام القانون المدني العامة في نطاق تطبيقه بموجب قاعدة الخاص يُقيّد العام، وهو ما يعني أن حائز العقار في الحالات التي يغطيها القانون 15/08 لا يملك الخيار بين المسارين بل يلتزم بمسار التسوية الخاص. في حين يرى فريق آخر أن النظامين متكاملان لا متعارضان وأن الحائز يملك حرية اختيار المسار الأنسب لوضعه³.

ويترتب على هذا التعارض تداعيات عملية بالغة الأثر؛ فإذا رأت المحكمة المختصة أن القانون 15/08 يلغي بالنسبة لنطاقه حق اللجوء إلى دعوى التقادم المكسب، فإن ذلك يُقيّد

¹ خالد رامول، الوجيز في قانون العقار، دار بلقيس، الدار البيضاء، 2016، ص 95.

² أنظر: المادة 827 من الأمر رقم 58/75 المتضمن القانون المدني الجزائري المعدل والمتمم؛ وكذلك: بلحاج العربي، الوجيز في شرح القانون المدني الجزائري، الحقوق العينية الأصلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، 2013، ص 258.

³ عبد الحميد أحمد أبو زيد، مرجع سابق، ص 42.

خيارات الحائزين ويُجبرهم على مسار إداري قد يكون أطول وأكثر تكلفةً من المسار القضائي. وقد صدرت أحكام قضائية جزائرية متضاربة في هذه المسألة ولم تستقر بعد على موقف موحد¹.

ثانياً — التعارض مع قانون التوجيه العقاري رقم 25/90:

جاء قانون التوجيه العقاري رقم 25/90 ليؤسس لحماية الملكية الخاصة ويُرسي جملة من المبادئ الحاكمة للتعامل مع العقار في الجزائر في مرحلة التحول نحو اقتصاد السوق. وقد تضمن هذا القانون أحكاماً صريحة تتعلق بحقوق الملكية على الأراضي الزراعية والعقارات الريفية واشترطات توثيقها². وقد أفرز التطبيق المتزامن للقانون 15/08 وقانون التوجيه العقاري إشكاليات متعددة لعل أبرزها:

— **إشكالية الأراضي الزراعية:** نصّ قانون التوجيه العقاري على أن الأراضي الزراعية الخاضعة لبعض الأنظمة الاستثنائية لا تخضع للتصرفات العادية إلا وفق شروط خاصة، في حين جاء القانون 15/08 بأحكام تسوية قد تتعارض مع هذه الشروط في بعض الحالات، مما خلق تنازاعاً بين النظامين يجعل حائز الأرض الزراعية في حيرة من أمره حول الطريق القانوني الواجب سلوكه³.

— **إشكالية الأملاك الوطنية:** تُحدّد أحكام قانون التوجيه العقاري والأمر رقم 30/90 المتعلق بالأملاك الوطنية شروطاً مشددة لنقل ملكية العقارات التابعة للأملاك الوطنية أو المُتاخمة لها، وهي شروط قد تتعارض مع بساطة الإجراءات التي سعى إليها القانون 15/08،

¹ نبيل صقر، الإثبات في المواد المدنية والجزائية في ضوء أحكام القضاء، دار الهدى، عين مليلة، 2007، ص 95.

² أنظر: القانون رقم 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية، العدد 49، 1990.

³ محمد بوزيان، الأملاك الوطنية في التشريع الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 189.

خاصة حين يتعلق الأمر بتسوية عقارات تحتاج إلى فصل واضح بينها وبين الملك العام المجاور¹.

ثالثاً — التعارض مع أحكام قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90:

يُمثل قانون التهيئة والتعمير الإطار القانوني العام الضابط لكل النشاطات المتعلقة بالبناء والتعمير في الجزائر، وهو يتضمن جملة من الأحكام الإلزامية التي لا يمكن الخروج عنها بما فيها رخص البناء ومعايير التهيئة ومخططات التوجيه ومناطق الحظر. وقد أفرز وجود القانون 15/08 إلى جانب قانون التعمير إشكاليات تشريعية جدية تتمثل في:

—إشكالية الشرعية العمرانية: هل تُعدّ التسوية بموجب القانون 15/08 تخلياً ضمناً عن اشتراطات التعمير أم مجرد إجراء استثنائي مؤقت لا يُغيّر قواعد اللعبة التعميرية على المدى البعيد؟ يرى بعض الفقهاء أن التسوية تنطوي على تسامح مؤقت مع مخالفات التعمير دون التخلي عن مبدأ الشرعية العمرانية².

—إشكالية التوافق مع المخططات العمرانية: قد تكون بعض البنايات الخاضعة للتسوية مُقامة في مناطق حدّدت المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير وظيفتها المستقبلية بأنها مناطق خضراء أو طرق مستقبلية أو مرافق عامة، فكيف يمكن تسوية وضعيتها العقارية مع الاحتفاظ بالتوجيهات المستقبلية لتلك المناطق؟ يُفرز هذا التعارض تنازعاً حقيقياً بين اعتبارات التخطيط العمراني وضرورات التسوية الاجتماعية³.

¹ أنظر: الأمر رقم 30/90 المتعلق بالأحكام الوطنية؛ وكذلك: عمر حمدي باشا، الدليل العملي في التشريع العقاري الجزائري، دار الخلدونية، الطبعة الثانية، 2012، ص 211.

² يوسف دلاندة، التعليق على قانون التعمير والبناء الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2013، ص 218.

³ سعيد معاش، التجزئة العقارية في التشريع الجزائري: الواقع والآفاق، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس، العدد 7، 2016، ص 115.

رابعاً — التعارض مع أحكام القانون الجزائي في مجال مخالفات البناء :

يُجرّم قانون العقوبات الجزائي في مواد متعددة البناء دون رخصة والمخالفات الجسيمة لقواعد التعمير، ويُرتّب عليها عقوبات جزائية من غرامات مالية وأحكام بالهدم. وقد أفرز وجود القانون 15/08 المتيح للتسوية تساؤلاً قانونياً جدياً حول ما إذا كان الخضوع لمسار التسوية يُسقط المتابعة الجزائية عن مرتكبي مخالفات البناء أم لا¹.

وقد تباينت في هذا الشأن التفسيرات القانونية والممارسات القضائية؛ إذ يرى بعض القضاة أن التسوية الإدارية لا تمس استقلالية الدعوى الجزائية وأن النيابة العامة أن تُتابع مرتكبي مخالفات البناء رغم خضوع عقاراتهم لمسار التسوية. في المقابل، يرى البعض الآخر أن المنطق السليم يقتضي وقف المتابعة الجزائية حين يُبادر صاحب المخالفة إلى تسوية وضعه وفق الأطر القانونية المُتاحة، وإلا فإن ذلك يُفضي إلى تناقض بين في السياسة التشريعية².

خامساً — الغموض في النصوص وضعف الصياغة التشريعية:

إلى جانب التعارضات مع النصوص الأخرى، يعاني القانون 15/08 ذاته من مواطن غموض وقصور في صياغته التشريعية تُفضي إلى تباين في التفسير والتطبيق بين الجهات الإدارية والقضائية المختلفة. ومن أبرز مواطن هذا الغموض:

— **غموض مفهوم الحيابة المَعْتَدَ بها**: لم يُحدّد القانون بدقة الشروط الكافية لتوافر

الحيابة المَعْتَدَ بها في مسار التسوية، فهل تكفي الحيابة المادية الفعلية أم يُشترط كذلك توافر نية التملك؟ وما الحد الأدنى من الوثائق المُثَبِّتة لهذه الحيابة؟³

¹ أنظر: الأمر رقم 156/66 المتضمن قانون العقوبات الجزائي المعدل والمتمم، المواد المتعلقة بمخالفات البناء.

² عبد الحميد أحمد أبو زيد، مرجع سابق، ص 47.

³ رايح شبيبي، مرجع سابق، ص 58.

—غموض معيار الخطورة المانع للتسوية: نصّ القانون على أن البنايات الخطرة لا تخضع للتسوية، غير أنه لم يُحدّد بدقة معيار الخطورة وترك ذلك للسلطة التقديرية للجان المختصة التي تتباين في تطبيقها¹.

—غموض نطاق التسوية بالنسبة للعقارات المتنازع عليها: في حين نصّ القانون على عدم جواز التسوية في حالة النزاع القضائي القائم، إلا أن الحالات الوسطى كالنزاعات غير المرفوعة قضاءً أو المطالبات العرفية المعلّنة لم تُعالج بوضوح كافٍ².

الفرع الثاني: الإشكاليات المتعلقة بإثبات الحقوق وتنازع الملكية

أولاً — إشكالية ضعف المنظومة الإثباتية في ملفات التسوية:

تُمثّل إشكالية الإثبات في مسار التسوية العقارية من أكثر العوائق القانونية استعصاءً على الحل، إذ كثيراً ما تقتصر الوضعيات العقارية المراد تسويتها إلى أي توثيق رسمي يُثبت الحيازة، ويقتصر الأمر على عقود عرفية قديمة أو شهادات شفاهية أو قرائن واقعية ليست دائماً ذات قيمة إثباتية واضحة وقاطعة أمام الجهات الإدارية والقضائية³.

وتتشعب إشكاليات الإثبات في هذا الميدان لتشمل عدة مستويات:

أ — إشكالية العقود العرفية القديمة: تُشكّل العقود العرفية الوثيقة الأكثر شيوعاً في ملفات التسوية، غير أن هذه العقود تُثير إشكاليات إثباتية جدية تتعلق بمدى صحتها وصدورها

¹ منصور عمراني بوراس، مرجع سابق، ص 84.

² فريدة محمدي زواوي، نقل الملكية العقارية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014، ص 131.

³ نبيل إبراهيم سعد، الحقوق العينية الأصلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 228.

عمّن يدّعى صدورها عنه، ومدى انقطاع سلسلة التصرفات اللاحقة عليها، وصعوبة التحقق من كون البائع كان فعلاً مالكاً أو حائزاً مشروعاً وقت التصرف¹.

ب — إشكالية شهادة الشهود: تحتل شهادة الشهود مكانة محورية في إثبات الحياة أمام لجان التسوية، غير أنها تُثير في الوقت ذاته تساؤلات جدية حول موثوقيتها ومدى خلّوها من التحيز أو المحاباة لدواعٍ شخصية أو عائلية أو جوارية. كما أن تقادم بعض الوضعيات وانقراض الشهود الأصليين يُضعف هذه الوسيلة الإثباتية في الحالات القديمة².

ج — إشكالية التزوير في وثائق التسوية: رصد عدد من الباحثين ظاهرة تقديم وثائق مزورة أو ممسوخة في ملفات التسوية من قبل بعض طالبيها سعياً للاستيلاء على عقارات لا يحوزونها فعلاً. وهذه الظاهرة تُلقي على الجهات الإدارية والقضائية عبئاً إضافياً من التحقق والمراجعة مما يؤخر البت في الملفات المشروعة³.

ثانياً — إشكالية تنازع الملكية وتعدد الحقوق على العقار الواحد:

تُمثّل حالات تنازع الملكية والتعدد في المطالبة بالحق على العقار الواحد من أكثر إشكاليات التسوية تعقيداً وعُسراً في الحل. وتتنشأ هذه الحالات في الغالب من مجموعة من الأسباب المترابطة:

أ — إشكاليات التوارث العقاري غير الرسمي المتكرر: حين يرحل المالك الأصلي دون توثيق رسمي لوضعه العقاري، تتوارث أجيال لاحقة عقاراً لا سند رسمياً له، وكثيراً ما تنتشعب

¹ لحسين بن شيخ آث ملويا، المنقّى في عقد البيع، دار هومة، الجزائر، 2008، ص 162.

² نبيل صقر، مرجع سابق، ص 98.

³ عبد الحميد أحمد أبو زيد، مرجع سابق، ص 51.

الفروع العائلية وتتضارب ادعاءاتها بمرور الزمن مما يُحوّل ملف التسوية إلى نزاع عائلي معقّد يعجز عن حسمه المسار الإداري وحده¹.

ب — إشكاليات الازدواجية في المطالبة: قد يجد نفسه أمام المحكمة أو اللجنة الإدارية شخصان أو أكثر يدّعي كل منهم الحياة الفعلية للعقار ذاته أو أجزاء متداخلة منه، سواء أكان ذلك ناتجاً عن صفقتي بيع متلاحقتين على العقار ذاته أم عن خلاف في تحديد الحدود أم عن ادعاءات متعارضة لاستيفاء شروط التقادم².

ج — إشكاليات العقار الموثّق جزئياً: بعض العقارات تكون مُسجّلة في السجل العقاري بصورة جزئية أو منقوصة سواء من حيث مساحتها المدوّنة أو من حيث تحديد أصحاب الحقوق المسجّلين، فيأتي طالب التسوية ليّدعي أحقيته بجزء غير مُسجّل من العقار في مواجهة من يملك سنداً مسجّلاً ولو جزئياً، مما يُفضي إلى نزاع هجين بين ملكية رسمية منقوصة وحياة فعلية غير مُوثّقة³.

ثالثاً — إشكالية تضارب القرارات الإدارية والقضائية:

رصد الفقه الجزائري ظاهرة تضارب القرارات بين الجهات الإدارية المختلفة والجهات القضائية في مسائل التسوية، وهو تضارب يُولّد حالة من الضبابية القانونية يقع عبؤها الأثقل على المواطن الذي يجد نفسه بين قرار إداري بالموافقة على التسوية وحكم قضائي بوقفها أو إلغائها⁴. ويُعزى هذا التضارب جزئياً إلى الغموض الذي يكتنف أحكام القانون 15/08 وإلى غياب توجيهات تفسيرية موحّدة تُرشّد كلاً من القضاء والإدارة نحو تطبيق متسق.

¹ زاهية سي يوسف، قانون الأسرة الجزائري في ضوء الممارسة القضائية، دار الأمل، تيزي وزو، الطبعة الثالثة، 2014، ص 320.

² خالد رامول، مرجع سابق، ص 102.

³ طيبي ياسين، الشهر العقاري في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة تيزي وزو، 2012، ص 105.

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 212.

المطلب الثاني: العوائق الإدارية والمؤسسية في التنفيذ

إلى جانب الإشكاليات القانونية، تكشف دراسة واقع تطبيق القانون 15/08 عن جملة من العوائق الإدارية والمؤسسية التي لا تقل خطورةً وتأثيراً في إعاقة مسار التسوية العقارية، بل قد تكون في بعض الحالات أشد تأثيراً من العوائق القانونية لأنها تتعلق بالعمل الإداري اليومي الذي يلتقي فيه المواطن مع منظومة الدولة.

الفرع الأول: إشكاليات التنسيق بين الهيئات الإدارية المتدخلة

أولاً — ظاهرة تشتت الاختصاصات وتداخلها:

أسفر اعتماد القانون 15/08 على منظومة مؤسسية متعددة الأطراف كما بيّنا في الفصل الأول عن ظاهرة تشتت الاختصاصات وتداخلها التي تُشكّل عائقاً هيكلياً عميقاً. فمنظومة التسوية تستلزم في آنٍ واحد تدخل المحافظة العقارية ومديريات التعمير والبناء ومصالح مسح الأراضي ومديريات الأملاك الوطنية والبلديات ومديريات الفلاحة في بعض الحالات ومديريات البيئة في حالات أخرى¹.

وينتج عن هذا التعدد المؤسسي مشكلة كلاسيكية في علم الإدارة تتمثل في صعوبة تحديد الجهة الرئيسية المسؤولة عن تسيير ملف التسوية وضمان التنسيق بين مختلف المتدخلين، مما يُفضي إلى تحميل المواطن مسؤولية التنسيق بنفسه بين جهات متعددة لا تُنسّق فيما بينها دائماً بالكفاءة المطلوبة. ويضطر طالب التسوية في كثير من الأحيان إلى التنقل الحثيث بين إدارات متعددة وإحضار وثائق من كل منها في مسار تراكمي مُضنٍ لا يخدم سوى تعقيد الأمور وإطالة آجالها².

¹ محمد الصغير بعلي، الوجيز في القانون الإداري، دار العلوم، عنابة، 2004، ص 192.

² منصور عمراني بوراس، مرجع سابق، ص 92.

ثانياً — غياب نافذة موحدة لتقديم طلبات التسوية:

يُجسّد غياب نافذة إدارية موحدة تستقبل طلبات التسوية وتُتابع مساراتها أحد أبرز إشكاليات التنسيق في منظومة التسوية الجزائرية. فبدلاً من أن يتعامل المواطن مع جهة واحدة تضطلع هي بالتنسيق الداخلي بين مختلف الهيئات، يجد نفسه مُضطراً للتعامل مع كل هيئة على حدة والسعي بنفسه لجمع الأجزاء المتفرقة لملفه¹.

وقد دأبت كثير من الدول على تجاوز هذه الإشكالية من خلال إنشاء شبابيك موحدة أو مراكز خدمات إدارية متكاملة تُقدّم مجموع الخدمات المرتبطة بملف معين في إطار مؤسسي واحد، وهو نموذج يمكن الاستئناس به لتطوير منظومة التسوية الجزائرية².

ثالثاً — إشكاليات التنسيق الرأسي بين المستويات الإدارية:

إلى جانب إشكاليات التنسيق الأفقي بين الهيئات المتعددة على المستوى ذاته، تبرز كذلك إشكاليات التنسيق الرأسي بين المستويات الإدارية المختلفة من البلدية إلى الداخلية إلى الوزارات المعنية على المستوى المركزي. فكثيراً ما تصدر تعليمات وتوجيهات وزارية لا تصل بوضوح كافٍ إلى المستويات التنفيذية الدنيا، أو تصل متأخرة بعد أن تكون الإدارة المحلية قد اعتمدت ممارسات مغايرة بحكم الأمر الواقع³.

رابعاً — إشكالية تعارض التوجهات بين الإدارات المتدخلة:

لا تقتصر إشكاليات التنسيق على الجانب الإجرائي والتنظيمي بل تمتد لتشمل تعارضات أعمق في التوجهات والأولويات بين الإدارات المختلفة. فمديريات التعمير والبناء قد تُولي

¹ رايح شيببي، مرجع سابق، ص 68.

² عبد الرحمان الشرقاوي، القانون العقاري المغربي والجزائري المقارن، مطبعة النجاح، الدار البيضاء، 2010، ص 231.

³ عبد الحميد أحمد أبو زيد، مرجع سابق، ص 55.

الأولوية لاعتبارات تقنية ومعيارية تتعلق بسلامة البنايات وجودتها وتوافقها مع التوجيهات العمرانية، في حين قد تُؤلي مديريات الأملاك الوطنية الأولوية لاعتبارات توثيقية تتعلق بسلامة السند القانوني، وقد تُؤلي البلدية الأولوية لاعتبارات اجتماعية تتعلق بالمصلحة الآنية لساكنيها. وحين تتلاقى هذه التوجهات المتباينة في سياق ملف تسوية واحد قد تنشأ تعارضات تُعيق البت فيه¹.

الفرع الثاني: ضعف الإمكانيات البشرية والمادية وأثره على التنفيذ

أولاً — إشكالية ضعف الكوادر البشرية المؤهلة:

تُعدّ إشكالية ضعف الكوادر البشرية المؤهلة في الهيئات المتدخلة في منظومة التسوية من أبرز العوائق المؤسسية التي يُجمع عليها معظم الباحثين في القانون العقاري الجزائري. فتطبيق قانون التسوية العقارية يستلزم توفر كوادر متخصصة تجمع بين المعرفة القانونية العقارية والكفاءة التقنية الهندسية والقدرة على الحكم في الحالات الميدانية المعقدة، وهو مزيج نادر لا تتوفر منه الإدارة الجزائرية الكميات الكافية².

وقد تجلت هذه الإشكالية في عدة مظاهر:

أ — **نقص عدد الموثقين في بعض المناطق:** تعاني مناطق جغرافية واسعة في الجزائر من شح ملحوظ في عدد الموثقين المُعيَّنين فيها قياساً بحجم المعاملات العقارية، مما يُفضي إلى طوابير انتظار طويلة تمتد لأسابيع وأحياناً لأشهر، وهو ما يُعيق إتمام مرحلة التوثيق الرسمي الضروري لاستكمال مسار التسوية³.

¹ سعيد معاش، مرجع سابق، ص 119.

² منصور عمراني بوراس، مرجع سابق، ص 95.

³ أعمر يحيوي، التوثيق في القانون الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص 158.

ب — نقص المهندسين والمساحين في مصالح المسح: تعاني مصالح مسح الأراضي من نقص حاد في أعداد المهندسين والمساحين القادرين على الاستجابة للطلب الهائل الناتج عن ملفات التسوية، مما يُطيل آجال إعداد المخططات الهندسية ويُعطل مسار التسوية في مرحلة من أهم مراحلها¹.

ج — ضعف التكوين القانوني المتخصص لأعضاء لجان التسوية: يُلاحظ الباحثون في الميدان أن بعض أعضاء لجان التسوية يفتقرون إلى التكوين القانوني والتقني المتخصص الكافي للبت في الحالات المعقدة، مما يُفضي إلى قرارات متسرعة أو متحيزة أو غير مُعلّلة بصورة كافية².

ثانياً — إشكالية قَدَم المنظومة المعلوماتية وضعف الرقمنة:

تُعاني منظومة التسوية العقارية الجزائرية من قَدَم ملحوظ في المنظومة المعلوماتية المستخدمة وضعف مستوى رقمنة الإجراءات والسجلات، وهو ما يُضعف كفاءة المنظومة ويُطيل آجال معالجة الملفات بصورة ملموسة³.

وتتجلى هذه الإشكالية في عدة أوجه:

أ — قَدَم سجلات المحافظات العقارية: لا تزال كثير من المحافظات العقارية تعمل بسجلات ورقية قديمة يصعب تداولها والبحث فيها بسرعة وكفاءة، وهو ما يُطيل آجال البحث في السجل العقاري ويُعيق التحقق السريع من الوضع القانوني للعقارات موضوع طلبات التسوية.

¹ عمر حمدي باشا، مرجع سابق، ص 218.

² رابح شيبلي، مرجع سابق، ص 72.

³ وزارة السكن والعمران والمدينة، مرجع سابق، ص 31.

ب — غياب الربط الإلكتروني بين الهيئات: تعمل معظم الهيئات المتدخلة في مسار التسوية بمعزل إلكتروني عن بعضها، فلا يوجد نظام معلوماتي موحد يربط المحافظات العقارية بمصالح المسح والبلديات وبمديريات التعمير ومديريات الأملاك الوطنية، مما يُجبر المواطن والموظف على التنقل الفيزيائي المضني بين الإدارات لتبادل المعلومات والوثائق¹.

ج — البطء في معالجة الملفات جراء العمل الورقي: تُقضي الاعتماد شبه الكلي على الوثائق الورقية في ظل حجم هائل من الملفات إلى تأخيرات مزمّنة في معالجتها وإلى مخاطر فقدانها أو تلفها أو اختلاطها، فضلاً عن عدم إمكانية تتبع مسار الملف إلكترونياً مما يُضعف الشفافية ويُضيّق قنوات المساءلة².

ثالثاً — إشكالية ضعف التمويل المخصص لمنظومة التسوية:

لا يمكن أن تُنجز التسوية العقارية على نطاق واسع دون تخصيص موارد مالية كافية لتمويل الإجراءات الميدانية والمعاينات والتدريب والتجهيزات. غير أن التمويل المخصص لمنظومة التسوية العقارية ظل في حدود متواضعة نسبياً قياساً بحجم الملفات المطروحة للمعالجة³.

وتتعاكس إشكالية التمويل بصورة مباشرة على جودة الخدمة المقدمة لطالبي التسوية وعلى سرعة معالجة ملفاتهم وعلى قدرة الإدارة على الاستثمار في رقمنة المنظومة وتأهيل كوادرها البشرية.

¹ منصور عمراني بوراس، مرجع سابق، ص 97.

² طيبي ياسين، مرجع سابق، ص 112.

³ سعيد معاش، مرجع سابق، ص 122.

رابعاً — إشكالية الفساد الإداري في مسار التسوية:

لا يُكتمل تشخيص العوائق المؤسسية دون الإشارة إلى ظاهرة الفساد الإداري التي لم تسلم منها منظومة التسوية العقارية، وإن كانت دراستها العلمية تستلزم حذراً منهجياً وتحفظاً أكاديمياً. فقد رصدت بعض الدراسات والتقارير حالات من التلاعب في قرارات لجان التسوية لصالح أطراف ذات نفوذ أو قابليات مالية، وهو ما يُفسد الطابع العدلي الاجتماعي للتسوية ويُحوّلها من أداة لتحقيق العدالة إلى فرصة لتوزيع المحاباة والنفوذ¹.

المبحث الثاني: الإشكاليات الميدانية وآفاق تطوير منظومة التسوية العقارية

يتناول هذا المبحث الإشكاليات الميدانية الواقعية التي تطرحها التسوية على أرض الواقع في مختلف قطاعاتها وأنواعها العقارية، ثم يستشرف آفاق الإصلاح والتطوير المقترحة للنهوض بمنظومة التسوية. ويُمثّل هذا المبحث الختامي في الدراسة حلقة الوصل بين التشخيص النقدي والتوجه الإصلاحي البناء.

المطلب الأول: الإشكاليات الواقعية المرتبطة بتنفيذ التسوية

الفرع الأول: إشكاليات العقارات الريفية والأراضي الفلاحية والمشاعية

أولاً — خصوصية الملكية العقارية الريفية في الجزائر:

تكتسب الملكية العقارية الريفية في الجزائر خصوصية تاريخية واجتماعية بالغة تجعلها مختلفة جوهرياً عن ملكية العقارات الحضرية، وهو ما ينعكس بالضرورة على طبيعة إشكاليات تسويتها. فقد عرفت المجتمعات الريفية الجزائرية أنظمة عقارية عرفية متجذرة في العمق التاريخي تتضمن أشكالاً من الملكية الجماعية القبلية والعائلية والأراضي المشاعية والحبوس

¹ عبد الحميد أحمد أبو زيد، مرجع سابق، ص 60.

والأراضي العرفية التي لم تتخرط أصلاً في منظومة التوثيق الرسمي ولم تُسجّل في السجل العقاري¹.

وقد تصادمت هذه الأنظمة التقليدية المتجذرة مع المنظومة التشريعية الحديثة التي سعت إلى توحيد الأطر القانونية للملكية، فنتج عن هذا التصادم حالة من الاضطراب القانوني تُعاني منها مناطق ريفية شاسعة لا تزال حقوق العقار فيها محكومةً بموازن القوى الاجتماعية التقليدية لا بالنصوص القانونية الرسمية².

ثانياً — إشكاليات الأراضي الفلاحية المُستردة بعد التأميم:

خلف الإصلاح الزراعي الجزائري إرثاً عقارياً معقداً تجلّى في نظام المستثمرات الفلاحية الذرية التي أنشئت بموجب القانون رقم 19/87 المتعلق بضبط طريقة استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأُملاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم. فبعد أن أُمّمت هذه الأراضي في السبعينيات وأُسند استغلالها للتعاونيات الاشتراكية، أُعيد توزيعها لاحقاً في شكل مستثمرات فردية وعائلية، وهو ما أفرز وضعيات معقدة لا تستوفي شروط الملكية الكاملة ولا تندرج بوضوح في نطاق القانون 15/08³.

وقد تساءل كثير من أصحاب هذه المستثمرات حول إمكانية الاستفادة من القانون 15/08 لتحويل حق الانتفاع الذي يتمتعون به على هذه الأراضي إلى ملكية رسمية كاملة، وهو تساؤل لم يجد دائماً جواباً واضحاً ومُلزماً في النصوص التشريعية أو التوجيهات التفسيرية⁴.

¹ يحي بكوش، أثر الاستعمار الفرنسي على البنية العقارية في الجزائر، مجلة إنسانيات، العدد 18، 2002، ص 72.

² نادية عمران، الإصلاح الزراعي والمسألة العقارية في الجزائر 1962-1990، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2005، ص 145.

³ أنظر: القانون رقم 19/87 المتعلق بضبط طريقة استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأُملاك الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 52، 1987.

⁴ محمد بوزيان، مرجع سابق، ص 198.

ثالثاً — إشكاليات الأراضي المشاعية والملكية القبلية:

تنتشر في المناطق الريفية والجبلية والصحراوية الجزائرية أشكال من الملكية المشتركة تُعرف بالمشاعات أو الأراضي القبلية أو أراضي العرش، وهي أراضٍ تتوارثها الجماعات القبلية والعائلية جيلاً بعد جيل دون أي توثيق رسمي يُحدّد الحصص الفردية أو يضبط حقوق التصرف¹.

وتُقرّر هذه الأنظمة التقليدية إشكاليات خاصة أمام القانون 15/08 إذ يصعب تطبيق مفهوم الحياة الفردية المنفردة عليها، كما يصعب تحديد هوية طالب التسوية الفردي حين تكون الأرض ملكاً مشاعاً لعشرات الأشخاص أو ربما لمئاتهم في بعض الحالات. وقد حاولت بعض اجتهادات التطبيق معالجة هذه المسألة بالسماح لممثل الجماعة بتقديم طلب تسوية جماعي، غير أن غياب الأطر القانونية الواضحة لهذا النوع من التسوية أفرز تبايناً في الممارسات من منطقة إلى أخرى².

رابعاً — إشكالية التعارض بين حقوق الملكية وضرورات استغلال الموارد الطبيعية:

في المناطق الصحراوية وشبه الصحراوية التي تحتوي على موارد طبيعية من نفط وغاز ومعادن، تنشأ إشكاليات خاصة حين تتعارض حقوق الملكية الفردية أو القبلية على الأرض مع متطلبات استغلال هذه الموارد التي تعدّها الدولة ملكاً للأمة بأسرها. وتُقرّر التسوية العقارية في هذه المناطق تساؤلات حول العلاقة بين حق ملكية السطح الذي قد تُقرّزه التسوية وحق الدولة في استغلال باطن الأرض³.

¹ يحي بكوش، مرجع سابق، ص 76.

² خالد رامول، مرجع سابق، ص 108.

³ عمر حمدي باشا، مرجع سابق، ص 224.

الفرع الثاني: إشكاليات البناء الفوضوي وتسوية العقارات الحضرية غير الرسمية

أولاً — الأبعاد الاجتماعية للبناء الفوضوي في الجزائر:

لا يمكن فهم إشكاليات تسوية البناء الفوضوي في الجزائر دون الإحاطة بأبعاده الاجتماعية والاقتصادية العميقة. فالبناء الفوضوي لم يكن في الغالب نتيجة نزعات استهتارية بالقانون، بل كان في معظم حالاته استجابةً مُضطرةً لأزمة سكن حادة اعترضت أجيالاً متتالية من الجزائريين الذين وجدوا في البناء غير الرسمي الحل الوحيد المتاح أمام عجز الدولة عن توفير السكن القانوني الكافي¹.

وقد ترتب على هذه الخلفية الاجتماعية أن البناء الفوضوي اكتسب في أوساط شعبية واسعة نوعاً من الشرعية الاجتماعية رغم لا مشروعيته القانونية، وهو ما يجعل المساس به وهدمه أمراً بالغ الحساسية الاجتماعية والسياسية، مما يُفسّر جزئياً التردد الذي يُبديه المسؤولون أحياناً في تطبيق أحكام الهدم المقررة قانوناً على البنايات غير الرسمية².

ثانياً — إشكالية الأحياء الهامشية ذات الوضعية الجماعية المعقدة:

تُشكّل الأحياء الهامشية المتكاملة التي أُقيمت بصورة كاملة خارج الإطار القانوني للتعمير من أعقد ملفات التسوية الحضرية، إذ لا يتعلق الأمر بعقارات فردية منفردة بل بأحياء بأكملها تضم مئات أو آلاف الوحدات السكنية المتلاصقة التي تُشكّل نسيجاً عمرانياً متكاملًا غير رسمي³.

¹ حسن طاهري، ظاهرة التحضر الفوضوي في الجزائر: الأسباب والتداعيات القانونية، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة ورقلة، العدد 21، 2015، ص 93.

² سعيد معاش، مرجع سابق، ص 126.

³ يوسف دلاندة، مرجع سابق، ص 224.

وتُفرز هذه الأحياء إشكاليات جماعية معقدة تتداخل فيها مسائل الملكية الفردية مع الفضاءات المشتركة والطرق والمرافق والخدمات العامة، ويصعب أحياناً الفصل بين ملف التسوية العقارية الفردي وملف إعادة التهيئة العمرانية الجماعية لهذه الأحياء. وقد تحتاج التسوية الفعلية لمثل هذه الأحياء إلى مقارنة مندمجة تجمع بين التسوية العقارية الفردية وإعادة التهيئة الجماعية وتوفير المرافق وتصحيح النسيج العمراني¹.

ثالثاً — إشكالية تسوية العقارات الواقعة في محيط المدن التاريخية:

تحتضن الجزائر ثروة من المدن التاريخية والمواقع الأثرية التي تخضع لأنظمة خاصة للحماية بموجب القانون رقم 04/98 المتعلق بحماية التراث الثقافي. وقد نشأ حول كثير من هذه المدن التاريخية كالعقبة في الجزائر العاصمة ومدن تلمسان وقسنطينة والغرداية نسيج عمراني غير رسمي يُشكّل تهديداً للموروث المعماري والأثري المحمي².

وتُفرز تسوية العقارات في هذه المناطق توترات حقيقية بين حق السكان في تسوية أوضاعهم العقارية وضرورة حماية الموروث التاريخي، إذ قد تُفضي التسوية إلى إضفاء الشرعية على بنايات تتناقض مع اشتراطات الحماية الأثرية وتُسهم في الإضرار بالقيم المعمارية للمدن التاريخية.

رابعاً — إشكالية التعامل مع المناطق ذات المخاطر الطبيعية:

يقع جزء من البناء الفوضوي في مناطق مُصنّفة قانوناً بوصفها مناطق ذات مخاطر طبيعية كمناطق الفيضانات والانزلاقات الأرضية والزلازل والانهيّارات الجبلية. وتُفرز محاولات

¹ أنظر: وزارة السكن والعمران والمدينة، مرجع سابق، ص 36.

² أنظر: القانون رقم 04/98 المتعلق بحماية التراث الثقافي، الجريدة الرسمية، العدد 44، 1998.

تسوية العقارات في هذه المناطق إشكاليات بالغة الدقة تتعلق بمدى جواز تسوية وضعيات عقارية في مناطق لا ينبغي أصلاً أن يكون فيها سكن بسبب مخاطر طبيعية حقيقية¹.

وقد أفضى تعارض اعتبارات السلامة العامة مع مطالب التسوية الاجتماعية إلى قرارات إدارية أحياناً متناقضة؛ إذ تُمنح التسوية لبعض البنايات في مناطق المخاطر ثم تأتي أحداث طبيعية لاحقة لتكشف عن مدى هشاشة هذا التسوية وضعف مفعولها الحمائي الحقيقي.

المطلب الثاني: آليات تجاوز الإشكاليات وآفاق تطوير التسوية العقارية

بعد الرصد التشخيصي الدقيق للإشكاليات القانونية والإدارية والميدانية التي تعترض تطبيق القانون 15/08، يغدو من الضروري استشراف مسارات الإصلاح الممكنة التي من شأنها تجاوز هذه الإشكاليات وتطوير منظومة التسوية العقارية نحو أداء أكثر فعالية وعدالة. وتمتد مقترحات الإصلاح هذه على مستويين متكاملين؛ مستوى الإصلاح التشريعي ومستوى التحديث الإداري والرقمي.

الفرع الأول: مقترحات الإصلاح التشريعي لتحسين تطبيق القانون 15/08

أولاً — إعادة الهيكلة التشريعية الشاملة للقانون 15/08:

يرى كثير من الفقهاء الجزائريين أن التعديلات الجزئية المتكررة التي طالت القانون 15/08 منذ صدوره لم تُجدِ كفايةً في معالجة الإشكاليات الهيكلية التي يعانيها، وأن المطلوب هو إعادة هيكلة تشريعية شاملة تُصدر نصاً موحداً ومتجانساً يتجاوز تراكم التعديلات المتناثرة ويُعالج الثغرات الجوهرية في النص الأصلي².

¹ سعيد معاش، مرجع سابق، ص 129.

² منصور عمراني بوراس، مرجع سابق، ص 101.

وتشمل أبرز المقترحات في هذا الإطار:

أ — تعريف مصطلحات القانون بوضوح: ينبغي أن يتضمن النص التشريعي المعدّل أو الجديد تعريفات واضحة للمصطلحات الأساسية كالحيازة المعتدّ بها والبنائية غير المرخصة والتسوية والمطابقة وغيرها، وذلك تجنباً للتباين التفسيري الذي يُربك التطبيق¹.

ب — توحيد الأحكام المتعلقة بإثبات الحيازة: ينبغي أن يتضمن النص وسائل إثبات مُفصّلة ومُرتّبة بحسب قوتها الإثباتية، مع تحديد الكيفية التي تتعامل بها اللجان مع الحالات التي لا تتوفر فيها وثائق إثبات كافية.

ج — ضبط الآجال الإجرائية بنصوص مُلزِمة: ينبغي أن تُحدّد الآجال الإجرائية لكل مرحلة من مراحل التسوية بنصوص قانونية مُلزِمة مقرونة بجزاءات على الإدارة في حالة الإخلال بها، وذلك لوضع حد للتأخيرات المزمّنة غير المبررة.

د — توضيح العلاقة بين القانون 15/08 وسائر النصوص: ينبغي إضافة نصوص صريحة تُنظّم علاقة القانون 15/08 بالقانون المدني وقانون التعمير وقانون التوجيه العقاري وقانون العقوبات، وذلك للقضاء على التعارضات والتداخلات التي رصدناها².

ثانياً — إنشاء قانون خاص بتسوية الملكية العقارية الريفية:

نظراً للخصوصية البالغة للملكية العقارية الريفية والفلاحية والمشاعية وعدم استيعاب القانون 15/08 لها على نحو كافٍ، يقترح بعض الفقهاء إصدار تشريع خاص يُعالج تسوية

¹ عبد الحميد أحمد أبو زيد، مرجع سابق، ص 66.

² رايح شبيبي، مرجع سابق، ص 80.

العقار الريفي بكافة أشكاله ويُتيح معالجة الوضعيات الجماعية والمشاعية وإشكاليات التوارث العقاري الريفي بصورة ملائمة لخصوصيتها¹.

ثالثاً — تبسيط المسطرة وتقليص مراحلها:

يُجمع كثير من الباحثين والممارسين على أن المسار الإجرائي للتسوية بوضعه الراهن يتسم بتعقيد مُفرط وكثرة في المراحل والوثائق المطلوبة لا تتناسب دائماً مع الطابع الاجتماعي للقانون والفئات المستهدفة به. ويقترحون تبسيطاً جذرياً في المسطرة يُخفف العبء الإجرائي عن المواطنين ويُسرّع وتيرة البت في الملفات².

رابعاً — إنشاء محاكم متخصصة في المنازعات العقارية:

يُقترح في هذا الشأن إنشاء دوائر قضائية متخصصة في المنازعات العقارية في المحاكم الكبرى، مُجهزة بقضاة مؤهلين في القانون العقاري ومُدعّمة بخبراء تقنيين متخصصين وذلك للفصل بسرعة وكفاءة في النزاعات الناشئة عن عمليات التسوية بدلاً من إحالتها إلى الدوائر القضائية العامة التي تعاني أصلاً من ضغط هائل في القضايا³.

خامساً — توحيد السياسة الجنائية المتعلقة بمخالفات البناء:

ينبغي التوضيح التشريعي الصريح للعلاقة بين مسار التسوية الإدارية والملاحقة الجزائية على مخالفات البناء، وذلك بالنص صراحةً على أن التسوية الإدارية الكاملة الوفية بكل شروطها تُسقط المتابعة الجزائية عن مخالفات البناء المُتضمنة في ملف التسوية، وذلك تحقيقاً

¹ يحي بكوش، مرجع سابق، ص 80.

² خالد رامول، مرجع سابق، ص 115.

³ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 218.

للاتساق في السياسة التشريعية وتشجيعاً للمواطنين على الإقدام على التسوية دون خشية المتابعة الجزائية اللاحقة¹.

الفرع الثاني: دور الرقمنة والتحديث الإداري في ترقية منظومة التسوية العقارية

أولاً — نحو نظام معلوماتي عقاري وطني موحد:

يُمثل إنشاء نظام معلوماتي عقاري وطني موحد يربط جميع الهيئات المتدخلة في منظومة التسوية العقارية من أولى الأولويات في مسار التحديث الإداري الذي تستلزمه تطوير هذه المنظومة. وقد أخذت الجزائر في هذا الاتجاه خطوات أولى من خلال مشروع الرقمنة العقارية الذي أطلقته المديرية العامة للأموال الوطنية، غير أن هذه الخطوات لا تزال في مراحلها الأولى وتحتاج إلى تسريع وتوسيع².

ويُتيح نظام معلوماتي موحد وشامل جملة من المزايا الجوهرية:

- **الكشف الفوري** عن الوضع القانوني لأي عقار في أي منطقة بمجرد إدخال بياناته .
- **تتبع مسار ملف التسوية إلكترونياً** من قِبل الجهات الإدارية والمواطنين معاً — . **الربط الآلي** بين سجلات المحافظة العقارية وسجلات الضرائب والبلديات ومصالح المسح — .
- الكشف التلقائي** عن حالات التضارب والازدواجية في الملكية قبل البت في طلبات التسوية³.

¹ يوسف دلاندة، مرجع سابق، ص 232.

² أنظر: وزارة السكن والعمران والمدينة، مرجع سابق، ص 42.

³ طيبي ياسين، مرجع سابق، ص 118.

ثانياً — رقمنة السجل العقاري وتحديثه الكامل:

يُمثّل تحديث السجل العقاري ورقمته ركيزةً محوريةً في تطوير منظومة التسوية. ويتضمن هذا التحديث:

أ — مسح وتحويل السجلات الورقية القديمة: ينبغي مسح السجلات الورقية المتراكمة في المحافظات العقارية وتحويلها إلى صيغة رقمية قابلة للبحث والتداول، وهو مشروع ضخم يستلزم موارد بشرية ومالية كبيرة لكنه ضروري لتحديث المنظومة¹.

ب — اعتماد التوقيع الإلكتروني في إجراءات الشهر العقاري: يُتيح اعتماد التوقيع الإلكتروني المعترف به قانوناً إجراء معاملات الشهر العقاري عن بُعد دون الحاجة إلى الحضور الجسدي في المحافظة، وهو ما يُخفف الضغط على مرافق الاستقبال ويُسرّع إنجاز الإجراءات.

ج — إنشاء خريطة عقارية رقمية شاملة: يُتيح ربط سجلات المحافظة العقارية بأنظمة المعلومات الجغرافية إنشاء خريطة عقارية رقمية شاملة تُتيح عرض الحالة القانونية لكل بقعة أرضية بصورة مرئية واضحة، وهو ما يُيسّر عمل اللجان الميدانية ويُسهّم في الكشف عن التداخلات في الحدود².

ثالثاً — تطوير منظومة التدريب والتكوين في الميدان العقاري:

لا يمكن للتحديث التقني أن يُحقق نتائجه الكاملة دون مصاحبة تطوير الكوادر البشرية العاملة في منظومة التسوية، وذلك من خلال:

¹ منصور عمران بوراس، مرجع سابق، ص 104.

² عبد الرحمان الشرقاوي، مرجع سابق، ص 238.

أ — برامج تكوين متخصصة للعاملين في لجان التسوية: ينبغي تصميم برامج تكوين متخصصة ودورية لأعضاء لجان التسوية تجمع بين الجانب القانوني العقاري والجانب التقني الهندسي والجانب المهاري الميداني¹.

ب — تطوير مناهج التعليم القانوني في الميدان العقاري: ينبغي إيلاء القانون العقاري في مجمله ومسائل التسوية بصفة خاصة مكانةً أرفع في مناهج كليات الحقوق الجزائرية وذلك لتأهيل جيل جديد من الحقوقيين المتخصصين في الميدان العقاري.

رابعاً — الاستفادة من التجارب الدولية المقارنة:

تتوفر في عدد من دول العالم تجارب ناجحة في مجال إصلاح منظومة الملكية العقارية وإدارة التسوية التي يمكن للجزائر الاستفادة منها مع مراعاة خصوصياتها.

أ — التجربة التونسية في الشهر العقاري: تمتلك تونس تجربة أعرق من الجزائر في مجال الشهر العقاري وإدارة السجل العقاري، وقد طوّرت منظومتها في هذا المجال بصورة لافتة خلال العقدين الأخيرين يمكن الاستفادة من دروسها².

ب — التجربة المغربية في التحديث العقاري: انتهجت المملكة المغربية مساراً طموحاً لتحديث منظومتها العقارية تضمّن رقمنة السجل العقاري وإنشاء نافذة الشهر العقاري الموحدة وتطوير منظومة التحديد الجماعي للملكية العقارية الجماعية، وهي تجارب تحمل دروساً قيمة للإصلاح الجزائري³.

¹ راجح شبيبي، مرجع سابق، ص 85.

² محمد خير، الملكية العقارية في القانون المغربي المقارن، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2009، ص 198.

³ أنظر: عبد الرحمان الشرقاوي، مرجع سابق، ص 242.

ج — تجارب دول أمريكا اللاتينية في التسوية العقارية: شهدت دول أمريكا اللاتينية كبيرو والبرازيل والمكسيك تجارب واسعة في تسوية الأوضاع العقارية غير الرسمية استلهمت كثيراً من أفكار المفكر الاقتصادي هيرناندو دي سوتو حول رأس المال الميت، وتُقدّم هذه التجارب منهجيات متنوعة في تسوية العقار غير الرسمي يُمكن الاستئناس بها في السياق الجزائري¹.

خامساً — الربط بين التسوية العقارية ومسار التنمية الاقتصادية:

ينبغي ألا تُنظر التسوية العقارية بوصفها هدفاً في حد ذاتها بل بوصفها أداة لتحقيق أهداف تنمية أشمل تتمثل في تنشيط سوق العقارات وتوسيع نطاق الضمانات العقارية للحصول على التمويل البنكي وتطوير الاستثمار العقاري والتحضري. ومن هنا فإن إصلاح منظومة التسوية ينبغي أن يندرج في إطار رؤية تنمية شاملة تُوظّف الثروة العقارية الوطنية المُسوأة في خدمة مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية².

¹ : Hernando De Soto, The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else, Basic Books, New York, 2000, p. 158 et s.

² عبد الحميد أحمد أبو زيد، مرجع سابق، ص 71.

خلاصة الفصل

خلص هذا الفصل إلى تشخيص شامل للإشكاليات التي تعترض تنفيذ القانون 15/08 في ميادينها المختلفة، كما استشراف مسارات الإصلاح الكفيلة بتجاوزها. وقد تبين من خلال هذا التحليل المعمق جملة من الاستنتاجات الجوهرية يمكن إجمالها على النحو الآتي:

أولاً: تنقسم إشكاليات تنفيذ القانون 15/08 إلى صنفين هيكليين متميزين؛ إشكاليات تشريعية داخلية تنبثق من قصور النص القانوني وتعارضاته مع سائر التشريعات، وإشكاليات إدارية مؤسسية تتعلق بضعف الجهاز الإداري المُكلف بالتطبيق. ولا يمكن لأي إصلاح أن يكون ناجعاً ما لم يُعالج كلا الصنفين في آنٍ معاً.

ثانياً: تتجلى الإشكالية القانونية الكبرى في غياب التنسيق التشريعي الكافي بين القانون 15/08 وسائر النصوص القانونية المرتبطة به، ولا سيما القانون المدني وقانون التعمير وقانون التوجيه العقاري وقانون العقوبات. وهو تعارض يُفرز ضبابية قانونية تُربك كلاً من المواطن والإدارة والقضاء.

ثالثاً: تُمثل العوائق الإدارية الناجمة عن تشتت الاختصاصات وضعف التنسيق بين الهيئات وشُح الموارد البشرية والمادية عائقاً بنيوياً عميقاً يستلزم إصلاحاً مؤسسياً جذرياً يُعيد هيكلة منظومة التسوية وفق مبادئ الحوكمة الرشيدة والتدبير الفعّال.

رابعاً: تتميز الإشكاليات الميدانية الريفية بخصوصية عميقة تستلزم معالجة تشريعية مخصصة لا يوفرها القانون 15/08 بشكله الراهن، في حين تستلزم إشكاليات التسوية الحضرية مقارنة مدمجة تجمع بين التسوية العقارية الفردية وإعادة التهيئة العمرانية الجماعية.

خامساً: يتجلى الطريق نحو تسوية عقارية فعّالة في مسارين متكاملين لا غنى عن سلوكهما معاً؛ مسار الإصلاح التشريعي الشامل الذي يُعيد هيكلة النصوص القانونية ويُعالج

تعارضاتها وثغراتها، ومسار التحديث الإداري والرقمي الذي يُطوّر الجهاز التنفيذي ويُجهّزه
بإمكانيات البشرية والتقنية اللازمة لمواجهة حجم الملفات المطروحة.

خاتمة

بعد الرحلة الفكرية والتحليلية المُعمَّقة التي قطعناها في فصلي هذه الدراسة، وقد تناولنا فيها الإطار القانوني والتنظيمي لقانون التسوية العقارية 15/08 بأبعاده المفاهيمية والمؤسسية والإجرائية، ثم رصدنا إشكاليات تنفيذه الفعلي في أبعادها القانونية والإدارية والميدانية، حان الوقت للوقوف أمام المشهد في كليته واستجلاء ما انتهت إليه الدراسة من نتائج واستخلاصات وما تُوصي به من مقترحات. وقد كشفت هذه الدراسة أن موضوعها يمتد بجذوره في عمق الإشكالية الجزائرية بين طموح التشريع وعسر التطبيق، وبين رسالة الدولة في ضمان حقوق مواطنيها وتقصيرها في الوفاء بها.

أولاً: النتائج

انتهت هذه الدراسة إلى جملة من النتائج الجوهرية يمكن إجمالها على النحو الآتي:

النتيجة الأولى — المشروعية الدستورية والضرورة التاريخية للقانون 15/08:

جاء القانون 15/08 استجابةً لضرورة تاريخية وتشريعية حقيقية، إذ عالج ملفاً عقارياً متراكماً على مدى عقود أفرزته عوامل متشعبة تمتد من إرث الاستعمار الفرنسي إلى سياسات التأمين والإصلاح الزراعي في مرحلة الاستقلال وصولاً إلى موجات التحضر الفوضوي التي اجتاحت المدن الجزائرية. وقد استند هذا القانون في مضمونه إلى منظومة من المبادئ الدستورية والقانونية الراسخة تتمثل في حماية حق الملكية وتكريس الأمن القانوني العقاري وإعمال مبدأ المساواة في الانتفاع بالحماية القانونية، مما يُضفي عليه مشروعيةً دستورية متينة.

النتيجة الثانية — القصور في النطاق والتعريف:

كشفت الدراسة أن القانون 15/08 عانى منذ صدوره من قصور في تعريف مفاهيمه الأساسية وفي تحديد نطاق تطبيقه، وهو ما استلزم تعديلات تشريعية متكررة لتصحيح هذا القصور.

فالمشرع الجزائري لم يُعرّف التسوية العقارية تعريفاً صريحاً ودقيقاً، ولم يُحدّد بوضوح كافٍ وسائل إثبات الحيّزة المعتبر بها، ولم يُرسِ حدوداً فاصلة بين الحالات القابلة للتسوية وتلك غير القابلة لها، مما أفرز تبايناً تفسيرياً وتطبيقياً واسعاً أضّر بمبدأي المساواة والأمن القانوني اللذين يستهدفهما القانون أصلاً.

النتيجة الثالثة — تعارضات تشريعية هيكلية:

أبانت الدراسة عن وجود تعارضات هيكلية بين أحكام القانون 15/08 وجملة من النصوص التشريعية الأخرى، لا سيما القانون المدني في ما يتعلق بالتقادم المكسب، وقانون التهيئة والتعمير في ما يتعلق بالمطابقة العمرانية، وقانون التوجيه العقاري في ما يتعلق بالأراضي الزراعية، وقانون العقوبات في ما يتعلق بالمتابعة الجزائية على مخالفات البناء. وقد ترتّب على هذه التعارضات ضبابية قانونية أربكت كلاً من المواطن والإدارة والقضاء في فهم نطاق القانون وكيفية تطبيقه.

النتيجة الرابعة — ضعف المنظومة المؤسسية وتشتت الاختصاصات:

كشفت الدراسة أن المنظومة المؤسسية المُكلّفة بتطبيق القانون 15/08 تعاني من عدة اختلالات هيكلية جدية تتمثل في تشتت الاختصاصات بين هيئات متعددة وغياب نافذة إدارية موحدة وضعف التنسيق الأفقي والرأسي بين الجهات المتدخلة، فضلاً عن شح الموارد البشرية المتخصصة وقَدَم المنظومة المعلوماتية وغياب الربط الإلكتروني الكافي بين الهيئات. وقد أسهمت هذه الاختلالات مجتمعةً في إطالة آجال التسوية وتضخيم تكاليفها وإضعاف نتائجها.

النتيجة الخامسة — تباين الإشكاليات بين الحضر والريف:

أظهرت الدراسة أن إشكاليات تسوية العقارات الحضرية تختلف جوهرياً عن إشكاليات العقارات الريفية، وأن القانون 15/08 وضع في الغالب من منظور العقار الحضري دون أن يُولي

الخصوصية البالغة للملكية العقارية الريفية والفلاحية والمشاعية الاهتمام التشريعي الكافي. وتبقى فئات واسعة من العقارات الريفية والأراضي المشاعية والمستثمرات الفلاحية في وضعية ضبابية من حيث مدى استفادتها من أحكام التسوية أو خضوعها لأنظمة أخرى.

النتيجة السادسة — الفجوة بين الأهداف المعلنة والنتائج المحققة:

تُجسّد الأرقام المتعلقة بحجم الوضعيات العقارية غير المُسوّاة بعد مرور أكثر من خمس عشرة سنة على صدور القانون 15/08 شاهداً صارخاً على الفجوة بين الأهداف الطموحة التي سعى إليها القانون والنتائج المحققة فعلاً على أرض الواقع. وتتضافر في إنتاج هذه الفجوة عوامل متعددة تتوزع بين قصور تشريعي وضعف مؤسسي وصعوبات ميدانية وعوائق مالية واجتماعية، وهي عوامل لا يمكن معالجتها بتدابير جزئية أو تعديلات سطحية بل تستلزم رؤية إصلاحية شاملة ومتكاملة.

النتيجة السابعة — إمكانية التحسين والإصلاح:

رغم جسامة الإشكاليات التي رصدتها الدراسة، فإنها تخلص كذلك إلى أن منظومة التسوية العقارية الجزائرية تمتلك إمكانيات حقيقية للتحسين والتطوير إذا ما توافرت الإرادة السياسية اللازمة والرؤية الإصلاحية المنهجية والموارد الضرورية. فالإطار الدستوري والقانوني القائم يُوفّر أرضية صالحة لهذا الإصلاح، كما أن التجارب الدولية المقارنة تُقدّم نماذج ملهمة يمكن الاستئناس بها مع مراعاة خصوصيات السياق الجزائري.

ثانياً: التوصيات

بناءً على النتائج المتوصل إليها، نُقدّم هذه الدراسة جملة من التوصيات يرى الباحث أنها قادرة على المساهمة في تطوير منظومة التسوية العقارية وتجاوز إشكاليات تطبيقها، وتتوزع هذه التوصيات على ثلاثة مستويات:

على مستوى الإصلاح التشريعي:

التوصية الأولى: إعادة صياغة قانون التسوية العقارية بصورة شاملة في نص موحد ومتجانس يُعرّف مفاهيمه الأساسية بوضوح ويُرتّب أحكامه بمنطق داخلي متسق، بدلاً من الاستمرار في التعديلات الجزئية المتتالية التي تُراكم الغموض ولا تحلّه.

التوصية الثانية: إصدار نص تشريعي خاص بتسوية الملكية العقارية الريفية والفلاحية والمشاعية يُعالج خصوصيتها التاريخية والاجتماعية ويُتيح تسوية الوضعيات الجماعية والمشاعية وفق آليات ملائمة لطبيعتها.

التوصية الثالثة: التنصيص صراحةً في النص التشريعي على العلاقة بين قانون التسوية والنصوص القانونية الأخرى وبخاصة القانون المدني وقانون التعمير وقانون العقوبات، وذلك للقضاء على التعارضات التشريعية التي تُربك التطبيق.

التوصية الرابعة: فرض آجال قانونية مُلزمة لكل مرحلة من مراحل التسوية مقرونة بجزاءات إدارية على الهيئات المُخلة بها، وذلك لوضع حد للتأخيرات المزمّنة وصون حق المواطنين في البت السريع في طلباتهم.

التوصية الخامسة: تبسيط المسطرة الإجرائية للتسوية وتقليص عدد الوثائق المطلوبة إلى الحد الأدنى الضروري، مع إعمال مبدأ المرونة في قبول وسائل الإثبات الميسّرة لا سيما بالنسبة للفئات الاجتماعية الضعيفة.

على مستوى الإصلاح المؤسسي والإداري:

التوصية السادسة: إنشاء وكالة وطنية متخصصة في التسوية العقارية تجمع تحت سقف مؤسسي واحد كل الصلاحيات والموارد اللازمة لإدارة مسار التسوية، وتُشكّل نقطة التواصل الوحيدة للمواطنين في ما يتعلق بطلباتهم.

التوصية السابعة: إنشاء شبابيك موحدة للتسوية العقارية على مستوى البلديات والدوائر تستقبل الملفات وتتابع مساراتها وتُقدّم المعلومة اللازمة للمواطنين في إطار مبدأ الإدارة القريبة من المواطن.

التوصية الثامنة: الاستثمار الجدي في تأهيل الكوادر البشرية العاملة في منظومة التسوية من خلال برامج تكوين متخصصة ومستمرة تجمع بين الكفاءة القانونية والمهارة التقنية الهندسية والقدرة الميدانية.

التوصية التاسعة: تخفيف الأعباء المالية المترتبة على مسار التسوية لا سيما بالنسبة لذوي الدخل المحدود، ويمكن في هذا الشأن إنشاء صندوق وطني لدعم تسوية وضعيات الأسر الفقيرة يتكفل بتكاليف التوثيق والمسح الهندسي ورسوم التسجيل.

على مستوى التحديث الرقمي:

التوصية العاشرة: إطلاق مشروع وطني طموح لرقمنة السجل العقاري الجزائري بصورة شاملة تشمل تحويل السجلات الورقية القديمة إلى صيغة رقمية وإنشاء قاعدة بيانات عقارية وطنية شاملة يمكن الاستعلام منها إلكترونياً.

التوصية الحادية عشرة: إنشاء منصة رقمية موحدة لتقديم طلبات التسوية وتتبع مساراتها عبر الإنترنت، تُتيح للمواطن متابعة ملفه إلكترونياً دون الحاجة إلى التنقل المتكرر بين الإدارات.

التوصية الثانية عشرة: ربط جميع الهيئات المتدخلة في منظومة التسوية بشبكة معلوماتية موحدة تُتيح تبادل المعلومات والوثائق إلكترونياً وتُلغي الحاجة إلى انتقال الوثائق الورقية بين الإدارات.

التوصية الثالثة عشرة: الاستثمار في تقنيات الاستشعار عن بُعد وصور الأقمار الصناعية لبناء خريطة عقارية رقمية شاملة تُيسر عمل لجان التسوية الميدانية وتُسهم في رصد التجاوزات وضبط الحدود بدقة

تنتهي هذه الدراسة إلى أن قانون التسوية العقارية 15/08 يحمل في طياته مشروعاً تشريعياً واجتماعياً بالغ الأهمية لو أحسن استثماره لأُسهم مساهمةً حقيقيةً في توطيد الأمن القانوني العقاري للملايين من المواطنين الجزائريين وفي تنشيط الثروة العقارية الوطنية وتوظيفها في مسار التنمية. غير أن هذا المشروع لا يزال بعيداً عن تحقيق إمكاناته الكاملة بسبب منظومة من الإشكاليات المتداخلة التي تعترض تطبيقه.

إن إصلاح منظومة التسوية العقارية ليس ترفاً أكاديمياً ولا اهتماماً هامشياً، بل هو في جوهره رهان على العدالة الاجتماعية وعلى مصداقية الدولة في الوفاء بالتزاماتها الدستورية تجاه مواطنيها في حماية حق الملكية وضمان المساواة أمام القانون. وكما قال المفكر الاقتصادي هيرناندو دي سوتو فإن "قضية الملكية هي في جوهرها قضية المواطنة والانتماء"، وفي هذا المعنى فإن التسوية العقارية الفعّالة هي في نهاية المطاف استثمار في تعزيز الرابطة بين المواطن ودولته وفي ترسيخ الثقة المتبادلة بينهما.

وتأمل هذه الدراسة أن تُسهم ولو بقدر متواضع في إغناء النقاش الأكاديمي والسياسي حول إصلاح المنظومة العقارية الجزائرية، وفي فتح آفاق بحثية جديدة تتناول جوانب لم تستطع هذه الدراسة الإحاطة بها كاملاً كدراسة الاجتهاد القضائي في مسائل التسوية وتحليله تحليلاً مُعمّقا، ودراسة التجارب الجزائرية الولائية في التسوية بصورة ميدانية مقارنة، ودراسة الأثر الاقتصادي

الفعلي للتسوية على السوق العقارية ومؤشرات التنمية المحلية. وتلك مواضيع جديدة بدراسات مستقلة تستحق العناية والاهتمام من الباحثين في القانون العقاري وعلم الاجتماع القانوني والاقتصاد العقاري.

المصادر والمراجع

أولاً: النصوص التشريعية والتنظيمية

الدستور: دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، 2020.

القوانين:

— الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 8 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات الجزائري المعدل والمتمم.

— الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني الجزائري المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 78، 1975.

— الأمر رقم 74/75 المؤرخ في 12 نوفمبر 1975 المتعلق بإعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، الجريدة الرسمية، العدد 92، 1975.

— القانون رقم 19/87 المؤرخ في 8 ديسمبر 1987 المتعلق بضبط طريقة استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 52، 1987.

— القانون رقم 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية، العدد 49، 1990.

— القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 52، 1990.

— الأمر رقم 30/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالأمولاك الوطنية، الجريدة الرسمية، العدد 52، 1990.

—القانون رقم 04/98 المؤرخ في 15 يونيو 1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي، الجريدة الرسمية، العدد 44، 1998.

—القانون رقم 02/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالتوثيق، الجريدة الرسمية، العدد 14، 2006.

—القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، 2008.

—القانون رقم 15/08 المؤرخ في 20 يوليو 2008 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية، العدد 44، 2008.

—القانون رقم 04/11 المؤرخ في 17 فبراير 2011 المعدل والمتمم للقانون 15/08، الجريدة الرسمية، العدد 14، 2011.

—القانون رقم 19/15 المؤرخ في 30 يوليو 2015 المعدل لبعض أحكام القانون 15/08، الجريدة الرسمية، العدد 42، 2015.

المراسيم التنفيذية:

—المرسوم التنفيذي رقم 123/93 المتعلق بتنظيم المحافظة العقارية وتأسيس السجل العقاري وتسييره.

—المرسوم التنفيذي رقم 19/09 المؤرخ في 20 يناير 2009 المحدد لكيفيات تطبيق أحكام القانون 15/08، الجريدة الرسمية، العدد 6، 2009.

—المرسوم التنفيذي رقم 20/09 المؤرخ في 20 يناير 2009 المتعلق بتحديد رسوم التسوية العقارية، الجريدة الرسمية، العدد 7، 2009.

ثانياً: المؤلفات والكتب

أ — باللغة العربية:

- أمر يحياوي، التوثيق في القانون الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2012.
- بلحاج العربي، الوجيز في شرح القانون المدني الجزائري، الحقوق العينية الأصلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2013.
- خالد رامول، الوجيز في قانون العقار، دار بلقيس، الدار البيضاء، 2016.
- حسن كيرة، أصول قانون العقار، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
- زاهية سي يوسف، قانون الأسرة الجزائري في ضوء الممارسة القضائية، دار الأمل، تيزي وزو، الطبعة الثالثة، 2014.
- عبد الرحمان الشرقاوي، القانون العقاري المغربي والجزائري المقارن، مطبعة النجاح، الدار البيضاء، 2010.
- عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، حق الملكية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، المجلد الثامن، إعادة نشر 2009.
- علي علي سليمان، الوجيز في النظرية العامة للالتزام وفق القانون المدني الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

- عمر حمدي باشا، *الدليل العملي في التشريع العقاري الجزائري*، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2012.
- عزيز العكلي، *الوسيط في شرح القانون التجاري*، دار الثقافة، عمان، الطبعة الأولى، 2008.
- لحسين بن شيخ آث ملويا، *المنتقى في عقد البيع*، دار هومة، الجزائر، 2008.
- مصطفى العوجي، *القانون المدني، الحقوق العينية*، مؤسسة بحسون للنشر والتوزيع، بيروت، المجلد الثاني، 2011.
- محمد الصغير بعلي، *الوجيز في القانون الإداري*، دار العلوم، عنابة، 2004.
- محمد بوزيان، *الأحكام الوطنية في التشريع الجزائري*، دار هومة، الجزائر، 2009.
- محمد خيري، *الملكية العقارية في القانون المغربي المقارن*، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2009.
- نبيل إبراهيم سعد، *الحقوق العينية الأصلية*، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
- نبيل صقر، *الإثبات في المواد المدنية والجزائية في ضوء أحكام القضاء*، دار الهدى، عين مليلة، 2007.
- يوسف دلاندة، *التعليق على قانون التعمير والبناء الجزائري*، دار هومة، الجزائر، 2013.

ب — باللغة الأجنبية:

— Hernando De Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, New York, 2000.

ثالثاً: الرسائل الجامعية

— طيبي ياسين، *الشهر العقاري في التشريع الجزائري*، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.

— فريدة محمدي زواوي، *نقل الملكية العقارية في الجزائر*، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014.

— نادية عمران، *الإصلاح الزراعي والمسألة العقارية في الجزائر 1962-1990*، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2005.

رابعاً: المقالات العلمية المحكمة

— رابح شبيبي، *إشكاليات الملكية العقارية في التشريع الجزائري*، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، العدد 12، 2019.

— سعيد معاش، *التجزئة العقارية في التشريع الجزائري: الواقع والآفاق*، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة سيدي بلعباس، العدد 7، 2016.

— عبد الحميد أحمد أبو زيد، *التسوية العقارية في الجزائر بين النص والتطبيق*، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد 16، 2020.

—منصور عمرانى بوراس، إشكاليات التسجيل العقارى فى ظل التشريع الجزائرى، مجلة المنتدى القانونى، جامعة بسكرة، العدد 9، 2017.

—يحيى بكوش، أثر الاستعمار الفرنسى على البنية العقارية فى الجزائر، مجلة إنسانيات، المركز الوطنى للبحث فى الأنثروبولوجيا الاجتماعية والثقافية، العدد 18، 2002.

—حسن طاهري، ظاهرة التحضر الفوضوي فى الجزائر: الأسباب والتداعيات القانونية، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة ورقلة، العدد 21، 2015.

خامساً: الوثائق الرسمية

—وزارة السكن والعمران والمدينة، تقرير حول وضعية التسوية العقارية فى الجزائر، الجزائر، 2017.

ملخص الدراسة

أولاً: الملخص باللغة العربية

تتناول هذه الدراسة الموسومة بـ"قراءة حول قانون التسوية العقارية 15/08 وإشكاليات التنفيذ" تحليلاً قانونياً معمقاً لأحد أبرز النصوص التشريعية في مجال العقار الجزائري، وهو القانون رقم 15/08 المؤرخ في عشرين يوليو سنة ألفين وثمانية المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، والذي يستهدف في جوهره تسوية الأوضاع العقارية غير الرسمية التي تراكمت في الجزائر عبر عقود متتالية جراء عوامل تاريخية واجتماعية واقتصادية متشعبة.

وقد انطلقت الدراسة من إشكالية محورية مفادها: **إلى أي مدى أفلح القانون 15/08 في معالجة إشكالية التسوية العقارية في الجزائر، وما هي العوائق القانونية والإدارية والميدانية التي تحول دون تحقيق أهدافه على الوجه المطلوب؟**

وقد اعتمدت الدراسة في مقاربتها على المنهج التحليلي في تشرح النصوص القانونية، والمنهج النقدي في تقييم فعاليتها، والمنهج المقارن في الاستئناس بالتجارب التشريعية الدولية. وتوزعت الدراسة على فصلين رئيسيين؛ تناول **الفصل الأول** الأحكام القانونية والتنظيمية لقانون التسوية العقارية 15/08 من حيث ماهية التسوية ومفهومها وأسسها الدستورية والقانونية ونطاق تطبيقها وشروط الاستفادة منها، فضلاً عن الهياكل المؤسسية المُستحدثة لتطبيقه والإجراءات المسطرية التي رسمها. أما **الفصل الثاني** فقد خُصص لرصد إشكاليات التنفيذ العملي للقانون في أبعادها القانونية المتمثلة في التعارضات التشريعية وضعف المنظومة الإثباتية وتنازع الملكية، وفي أبعادها الإدارية المتمثلة في تشتت الاختصاصات وضعف التنسيق وشُح الموارد البشرية والمادية، وفي أبعادها الميدانية المتمثلة في خصوصيات التسوية الريفية والحضرية، قبل أن يختتم باقتراح مسارات إصلاحية تشريعية وإدارية ورقمية.

وقد خلصت الدراسة إلى جملة من النتائج أبرزها: أن القانون 15/08 جاء استجابةً لضرورة تاريخية حقيقية غير أنه يعاني من قصور في تعريف مفاهيمه وضبط نطاقه، وأن ثمة تعارضات هيكلية بينه وبين سائر النصوص القانونية المرتبطة به، وأن المنظومة المؤسسية المُكلّفة بتطبيقه تعاني من اختلالات بنيوية جدية. كما أوصت الدراسة بإعادة الهيكلة التشريعية الشاملة للقانون وإنشاء وكالة وطنية متخصصة في التسوية العقارية وإطلاق مشروع وطني لرقمنة السجل العقاري وتطوير الكوادر البشرية العاملة في هذا الميدان.

الكلمات المفتاحية:

التسوية العقارية — القانون 15/08 — السجل العقاري — الشهر العقاري — الحيابة العقارية — الملكية غير الرسمية — المحافظة العقارية — مسح الأراضي — مطابقة البناءات — الأمن القانوني العقاري — التعمير والبناء — إثبات الحيابة — التوثيق العقاري — الإصلاح العقاري — الأملاك الوطنية

Abstract in English

This study, entitled "**A Reading on Law 08/15 on Real Estate Settlement and Implementation Challenges**", presents an in-depth legal analysis of one of the most significant legislative texts in the field of Algerian real estate law, namely Law No. 08/15 of July 20, 2008, determining the rules for building conformity and completion of construction. This law fundamentally aims to regularize informal real estate situations that have accumulated in Algeria over successive decades as a result of complex historical, social, and economic factors rooted in the colonial legacy, post-independence nationalization policies, agricultural reform, and waves of unplanned urbanization.

The study proceeds from a central research question: **To what extent has Law 08/15 succeeded in addressing the real estate settlement problem in Algeria, and what are the legal, administrative, and field-level obstacles that prevent it from achieving its objectives?**

The study adopts a multi-method approach combining the analytical method in dissecting legislative texts, the critical method in assessing their effectiveness, and the comparative method in drawing on international legislative experiences in the field of informal real estate regularization. The study is organized into two main chapters. **The first chapter** examines the legal and regulatory framework of Law 08/15, covering the concept of real estate settlement, its constitutional and legal foundations, the scope of its application and eligibility conditions, the institutional structures established for its implementation, and the procedural steps it prescribes. **The second chapter** is devoted to identifying and analyzing the practical implementation challenges of the law across three dimensions: legal challenges including legislative conflicts with other laws, evidentiary weaknesses, and ownership disputes; administrative challenges including fragmented jurisdictions, weak inter-agency coordination, and insufficient human and material resources; and field-level challenges specific to rural and urban informal real estate, before concluding with proposed reform pathways covering legislative, institutional, and digital modernization tracks.

The study reaches several key findings: Law 08/15 represents a response to a genuine historical necessity, yet suffers from deficiencies in defining its core concepts and delineating its scope of application; structural conflicts exist between its provisions and other related legal texts including the Civil Code, the Urban Planning Law, and the Penal Code; and the institutional framework entrusted with its implementation suffers from serious structural imbalances. The study accordingly recommends a comprehensive legislative restructuring of the law, the creation of a national agency specialized in real estate settlement, the launch of a national project for the digitalization of the land registry, and the development of specialized human resources in this field.

Keywords:

Real Estate Settlement — Law 08/15 — Land Registry — Real Property Registration — Real Estate Possession — Informal Ownership — Real Estate Conservancy — Land Survey — Building Conformity — Legal Security in Real Estate — Urban Planning — Proof of Possession — Real Estate Notarization — Real Estate Reform — National Public Property — Informal Urbanization — Digitalization of Land Registry — Rural Real Estate — Customary Land Rights — Administrative Coordination — Property Rights

الصفحة	الموضوع
	الإهداء الشكر والتقدير
	ملخص الدراسة
	الفهرس
أ	مقدمة
10	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني لقانون التسوية العقارية 15/08
12	المبحث الأول: ماهية التسوية العقارية في ظل القانون 15/08
12	المطلب الأول: مفهوم التسوية العقارية وأسسها القانونية
13	الفرع الأول: تعريف التسوية العقارية وتمييزها عن المفاهيم المشابهة
18	الفرع الثاني: المبادئ الدستورية والقانونية الحاكمة للتسوية العقارية
21	المطلب الثاني: نطاق تطبيق القانون 15/08 وشروط الاستفاة منه
22	الفرع الأول: النطاق الموضوعي والزمني للقانون 15/08
25	الفرع الثاني: شروط الاستفاة من التسوية وفئات المستفيدين
30	المبحث الثاني: الهياكل المؤسسية والإجراءات المقررة للتسوية
30	المطلب الأول: الجهات المختصة بتطبيق قانون التسوية العقارية
31	الفرع الأول: دور الإدارة العقارية وهيئات المسح والحفظ العقاري
34	الفرع الثاني: اختصاصات الجهات القضائية في مسار التسوية
36	المطلب الثاني: الإجراءات المسطرية لعملية التسوية العقارية
37	الفرع الأول: مراحل التحقيق العقاري وإثبات الحياة
40	الفرع الثاني: إجراءات الشهر العقاري وإصدار سند الملكية
44	خلاصة الفصل الأول
47	الفصل الثاني: إشكاليات التنفيذ العملي لقانون التسوية العقارية 15/08
48	المبحث الأول: العوائق القانونية والإدارية لتطبيق القانون 15/08
48	المطلب الأول: الإشكاليات القانونية في تنفيذ التسوية العقارية
49	الفرع الأول: تعارض أحكام القانون 15/08 مع النصوص القانونية الأخرى
53	الفرع الثاني: الإشكاليات المتعلقة بإثبات الحقوق وتنازع الملكية

56	المطلب الثاني: العوائق الإدارية والمؤسسية في التنفيذ
56	الفرع الأول: إشكاليات التنسيق بين الهيئات الإدارية المتدخلة
58	الفرع الثاني: ضعف الإمكانيات البشرية والمادية وأثره على التنفيذ
61	المبحث الثاني: الإشكاليات الميدانية وآفاق تطوير منظومة التسوية العقارية
61	المطلب الأول: الإشكاليات الواقعية المرتبطة بتنفيذ التسوية
61	الفرع الأول: إشكاليات العقارات الريفية والأراضي الفلاحية والمشاعية
64	الفرع الثاني: إشكاليات البناء الفوضوي وتسوية العقارات الحضرية غير الرسمية
66	المطلب الثاني: آليات تجاوز الإشكاليات وآفاق تطوير التسوية العقارية
66	الفرع الأول: مقترحات الإصلاح التشريعي لتحسين تطبيق القانون 15/08
69	الفرع الثاني: دور الرقمنة والتحديث الإداري في ترقية منظومة التسوية العقارية
73	خلاصة الفصل الثاني
76	الخاتمة
84	قائمة المصادر والمراجع