

## أدوات التهيئة العمرانية آلية رقابة على عمليات البناء

بن صالحية صابر

كلية الحقوق

جامعة الإخوة منتوري

قسنطينة

### مقدمة:

**تعتبر** المباني و المنشآت الملاذ الذي يجد فيه الإنسان روحا و جسدا المأوى و الملجأ فهي المرأة العاكسة لتقدمه، فكل حضارة عميقة و متميزة تعرف بعمرانها، غير أن ما تعاني منه الجزائر اليوم من بناءات فوضوية لا تخضع إلى أدنى المقاييس العمرانية، وانتشار ظاهرة التباين و عدم التجانس بين المدن، و اختلال التوازن بداخل المدينة الواحدة، علاوة على غياب العلاقة التكاملية بين الريف و المدينة، مما أدى إلى انهيار الإطار المعيشي للسكان، و غياب الانسجام بين الإنسان و بيئته، هذه التحديات دفعت بالسلطات المعنية إلى إعادة وضع استراتيجية جديدة من شأنها الحد من التعدي الخارق

### ملخص:

إن المشرع الجزائري و رغبة منه في تنظيم المجال العمراني و الحد من التعدي على قطاعات التعمير اقر أدوات جديدة من شأنها فرض رقابة عمرانية على عمليات البناء هذه الأدوات تتشكل من المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و مخطط شغل الأراضي حيث أضفى عليها الصبغة الإلزامية ، حيث ألزم الإدارة و الأفراد باحترام محتواها باعتبارها مجموعة قواعد قانونية جوهرية من النظام العام ، كما منح صلاحيات واسعة للبلديات في إعداد هذه المخططات و المصادق عليها باعتبارها هيئات اقرب للجمهور ، لذلك أشرك العديد من الهيئات و الجهات الإدارية في إعدادها، و اعتبر استشارة بعض الهيئات و جوبيا من اجل تحقيق عمران تشاركي تتداخل و تتفاعل فيه جميع الأطراف. لكن الإفراقات السابقة خاصة في ظل قانون الاحتياطات العقارية "26/74" أين قامت البلديات بتبذير الأراضي دون الاعتماد على تخطيط محكم في غياب سياسة عقارية واضحة المعالم ، مما اثر سلبا على عمليات التخطيط العمراني هذا من جهة ، و من جهة أخرى فان الإدارة التي وضعت هذه المخططات لا تحترم محتواها حيث أصبح البناء في الجزائر عبارة عن صناديق رمادية اللون لا تحترم فيها أدنى مقاييس التهيئة و التعمير.

### Abstract:

Algerian lawmakers want to organize the planning sector to limit the violations in the areas of construction imposed new tools of their shares impose control over the urban construction operations. These tools provide a blueprint for planning and development and land use plan; that Faith have the mandatory aspect.

The Algerian lawmaker has forced the administration and individuals to respect the content of these tools by considering it as a group of important legal great powers to municipalities to prepare and give these plans because municipalities are near to body of the public.

He also made several agencies and administrative bodies in the preparations of these plans and considered the consultation imperative few organizations to undertake a cooperative or planning involved and interact all parts.

But previous findings on one side; a negative effect on the urban design process and especially under the low 74/26 estate reserve or municipalities have wasted the land without considering an exact plan and in the absence of a clear property policy. On the other hand the administration doesn't respect the content of the plans that has been set. Constructions in Algeria became as gray boxes which are not followed every development Standards and urban planning.

على قطاع التعمير ، حيث أقر المشرع الجزائري أدوات جديدة حددتها المادة 10 من قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير<sup>1</sup> المتمثلة في المخطط التوجيهي و مخطط شغل الأراضي، وذلك من أجل التحكم الفعلي في عمليات البناء باعتبار أن التخطيط العمراني يجسد الرقابة المسبقة على عمليات البناء ، ذلك أنه لا يجوز القيام بأي نشاط عمراني سواء كان من طرف الخواص أو الإدارة من أجل تحقيق منفعة عامة أو خاصة على نحو يتناقض مع تنظيمات التعمير .

و إذا كان التعمير في الدول المتقدمة مفهوم وقائي و مستقبلي مبني على وجود نظرية منظمة و مهيكلة، فان هذا المفهوم في الدول النامية يعد عملية وقائية باعتباره تنظيما من جهة و عملية علاجية للأوضاع القائمة من جهة أخرى.

و من تم فهل هذه الأدوات حققت الهدف الذي وضعت من أجله في مجال الرقابة على عمليات البناء ، أو بمعنى آخر هل استطاعت هذه الأدوات تجسيد أو فرض رقابة فعلية و فعالة على عمليات البناء؟ و من أجل الإجابة على هذه الإشكالية نعتد في دراستنا على مطلبين أساسين ، حيث سنتناول في المطلب الأول المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و إبراز دوره في مجال الرقابة على عمليات البناء، ثم نتطرق في المطلب الثاني إلى مخطط شغل الأراضي باعتباره مخطط تفصيلي لما جاء به المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.

### المطلب الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

إن المشرع الجزائري و رغبة منه في تنظيم المجال و مراقبة التوسع العمراني للمدن أصدر نظام قانوني جديد يتعلق بالتهيئة و التعمير و بالتوجيه العقاري<sup>2</sup> ، و ذلك للحد من الفوضى العمرانية من جهة و التحكم في الوضعية العقارية من جهة أخرى و القضاء على البناءات غير الشرعية و إخضاع التوسع الحضاري و نمو المدن إلى التخطيط العمراني.

و وفقا للمادة 16 من قانون 29/90 يعد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير أداة للتخطيط المجالي و التسيير الحضاري فهو يحدد التوجهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية أخذ بعين الاعتبار تصاميم التهيئة و مخططات التنمية.

فهذا التعريف يعد ترجمة لرغبة المشرع في تنظيم و رقابة المجال العمراني، ذلك أن المشرع عادة لا يخوض في التعريفات القانونية ، تاركا ذلك للفقهاء و القضاء.

إلى جانب كون المخطط يترجم إرادة المشرع في تنظيم المجال و التحكم في العقار و مساهمة و مراقبة التوسع العمراني للمدن، يترجم من جهة أخرى هموم و انشغالات التخطيط المجالي في محاولة لإيجاد أحسن توازن لمختلف وظائف المجال من حيث البناء و ممارسة النشاطات الاجتماعية و حتى الثقافية و الدينية، لذلك ألزم المشرع لزوما أن تغطي كل بلدية أو أكثر من بلديتين بمخطط توجيهي للتهيئة و التعمير.

كما أنه يعد وسيلة جديدة لا تهتم بالتهيئة العمرانية داخل حدود المحيط العمراني للتجمع الحضري فقط، بقدر ما يتناول التجمع الحضري داخل إطاره الطبيعي و البيئي و ينظم العلاقات بينه و بين باقي نقاط الوسط الأخرى الموجودة على المستوى المحلي و الإقليمي، و يراعي جوانب الانسجام و التناسق بينه و بين جميع المراكز الحضرية المجاورة.

و على كل يعد المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية أهم أداة تملكها الدولة ما دام أنه هو الذي يحدد التوجهات الكبرى للسياسة العمرانية، و باعتبار أدوات التهيئة و التعمير تلعب دورا رقابيا هاما على عمليات البناء، قبل انجازها و من أجل دراسة المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير قسمنا هذا المطلب إلى ثلاثة فروع نتناول في الفرع الأول توجهات المخطط بينما نتناول في الفرع الثاني إعداد المخطط و المصادقة عليه أما الفرع الثالث نتناول فيه واقع المخطط.

### الفرع الأول : توجهات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

إن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير وسيلة تقنية الغرض من إعداده هو تنظيم و مراقبة المجال العمراني غير المنظم الذي أفرزته المخططات السابقة<sup>3</sup>، حيث يراعي في إعداده التوجهات الوطنية في

مجال التهيئة و التعمير على مختلف الأصعدة الوطنية و الإقليمية و المحلية و من تم فان المخطط يتضمن ما يلي :

### **أولا : التوجهات الأساسية للمخطط**

باستقراء المادة 18 من القانون 29/90 و بناء على أن المخطط التوجيهي هو أداة للتخطيط المجالي و التسيير الحضري فهو إذا يحدد الصيغة المرجعية و التوجهات الأساسية للتهيئة و التعمير ، و من تم فإن المادة 18 حددت بشكل عام موضوع المخطط أي حددت الإطار العام و الخطوط العريضة التي يجب لزوما على المخطط أن يحتويها ، و إلا كان باطلا و لا يجوز المصادقة عليه ، و هذه الخطوط اللازمة هي :

- تحديد تخصيص العام للأراضي على مجموع تراب البلديات أو مجموع البلديات حسب القطاع.

- تحديد توسيع المباني السكنية و مركز المصالح و النشاطات و طبيعة و موقع التجهيزات الكبرى و الهياكل الأساسية.

- تحديد مناطق التدخل في الأنشطة الحضرية و المناطق الواجب حمايته.

إن التوجهات الأساسية للمخطط التوجيهي تعمل على وضع إطار قانوني يتعلق في الأساس بتوزيع المجال بحيث تحدد المناطق العمرانية و كيفية تهيئتها، وكذلك المناطق الواجب حمايتها إضافة إلى التجهيزات الأساسية و المرافق الضرورية كشبكة الطرق الرئيسية و الموانئ و المطارات و غيرها. كما تهدف المخططات أيضا إلى تنظيم التوسع العمراني للمناطق و تنسيق عمليات تهيئتها و الحفاظ على الترابط المنسجم بين مختلف مكوناتها، مما يجعل المخطط التوجيهي هنا يؤسس في الواقع لإستراتيجية تحدد المعالم العمرانية للرقعة الأرضية المعنية

من جهة أخرى فان المخطط التوجيهي يهتم أساسا بتحديد التوجهات العامة، و لا يدخل في التفاصيل الدقيقة التي يختص بها مخطط شغل الأراضي ، و بالتالي فالمخطط التوجيهي لا يمكنه أن يقيد تصرفات المتدخلين بدقة فهو ليس مدققا بما فيه الكفاية لا مجاليا و لا زمانيا، بمعنى أن التجهيزات و المشاريع و البرامج و الاستعمالات التي يتوقع انجازها لا تحدد أمكنتها بالدقة التي يتطلبها القانون عندما يوجب أو يدقق، و هو بذلك لا يضع أي قاعدة أو إجراء معين يطبق مباشرة على الخواص أو يشغل ملكيتهم بارتفاقات محددة.

لكن وإن كان الخواص لا يتعاملون مباشرة مع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لكنهم يخضعون بطريقة غير مباشرة لتوجيهاته، حيث لا يمكنهم مباشرة أي نشاط عمراني دون الحصول على ترخيص مسبق، و الإدارة في هذه الحالة مقيدة بتوجهات المخطط التوجيهي، حيث يرفض أي مشروع يخالف ما تضمنه المخطط التوجيهي.

### **ثانيا : الوثائق و المستندات**

من أجل التطبيق الفعلي للتوجهات العامة للمخطط التوجيهي و حتى يتم تجسيدها فعليا على أرض الواقع ، لابد من وثائق و مستندات تسهل الدراسة التحليلية للوضع السائد و لإعطاء تقديرات مستقبلية في مجال التنمية ، كما تبين الدوافع و الأهداف المرسومة قصد الوصول إليها و تنفيذها في آجال محددة دون الخروج عن الإطار العام التي تتضمن التوجهات الأساسية و هذه الوثائق حددتها المادة 17 المرسوم التنفيذي 176/91<sup>4</sup> حيث نصت على أن المخطط التوجيهي يتجسد في نظام يصاحبه تقرير توجيهي و مستندات بيانية و مرجعية ، و هي عبارة عن مخططات و خرائط تحدد المناطق الواجب حمايتها و مواقع التجهيزات الكبرى و المنشآت الأساسية ، و تحدد الإطار المشيد حاليا و أهم الطرق و الشبكات المختلفة...

و ما يجب أن نشير إليه أن المشرع حاول إدماج قضايا البيئة في مجال التنمية الحضرية و أخذها بعين الاعتبار عند رسم السياسة العمرانية، لذلك أخضع الوثائق و المستندات التي ترسم توجهات المخطط التوجيهي إلى احترام المقاييس البيئية في التنمية الحضرية ، على اعتبار أن مستقبل الحياة في المدن و استقرارها مرتبط أساسا بتطبيق التوازن بين الطبيعة و النمو العمراني و الاقتصادي ، كذلك حماية

المناطق ذات التراث الثقافي و التاريخي حيث منعت منعاً باتاً كل الأعمال المتعلقة بالبناء في هذه المناطق لاعتبارها جزءاً لا يتجزأ من الثروة الوطنية. لكن من المؤكد أنه بعد زلزال 21 ماي 2003 و ما أحدثه من أضرار كبيرة في الأرواح البشرية و حجم البناءات المنهارة و ما أبرزه من نقص في التشريع ، أدى بالمشروع الجزائري إلى إصدار نصوص قانونية جديدة من شأنها سد هذا الفراغ ، و هذا ما نص عليه المرسوم التنفيذي 05-317 في مادته الثالثة 03 حيث أكد على إلزامية تصنيف الأراضي و المناطق المعرضة للأخطار التكنولوجية بأكثر حزم و دقة عند إعداد الوثائق و المستندات المتعلقة بالمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.

#### الفرع الثاني: إجراءات الإعداد و المصادقة على المخطط

إن البلديات باعتبارها جماعات قاعدية هي الإطار التي ينبغي أن يجسد فيها السياسات التي تحملها إستراتيجية التهيئة العمرانية بمختلف أشكالها ، و التي من بينها نوعية إطار الحياة و العدالة الاجتماعية، و اشراك المواطنين باعتبارهم الصناعيين للتنمية و المستفيدين منها<sup>6</sup>. فهذه المجالات في الواقع هي الإطار التي يستطيع فيها جميع المواطنين المساهمة بصفة ملموسة بسياسة التهيئة العمرانية و الحكم علي النتائج الفعلية لهذه السياسة مباشرة من خلال أثرها على ظروف حياتهم و أطرها .

و على ذلك فإن إعداد المخطط و المصادقة عليه يوحى بوجود إجراءات التشاور الديمقراطي. و الذي ينبغي تعميمه على المستوى الإقليمي القاعدي<sup>7</sup> .

و هذا لن يكون فاعلاً إلا إذا أدخلنا ما يسمى بالديمقراطية الجوارية بإشراك المواطن في عملية التعمير.

#### أولاً : إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

بناءً على المادة 2 من المرسوم التنفيذي 177/91 إن إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لا يكون إلا عن طريق مداولة من المجلس أو المجالس الشعبية المعنية حيث تتضمن هذه المداولة:

- التوجيهات التي تحدها الصورة الإجمالية للتهيئة أو مخطط التهيئة بالنسبة إلى التراب المقصود.  
- مشاركة الإدارات العمومية و الهيئات و المصالح العمومية و الجمعيات في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.

- القائمة المحتملة ذات الفائدة العمومية.

و عليه فإن المادة السالفة الذكر تقر أن الخطوة الأولى لإعداد المخطط يكون عن طريق المداولة و التي تمثل إطاراً لممارسة الديمقراطية و تعميق طرق التحوار و التشاور و ترقية الحس المدني وروح المسؤولية للمواطن<sup>8</sup>.

و لقد حددت المادة 6 و ما بعدها خطوات إعداد المخطط وفق مبادئ التشاور مع مختلف الهيئات و المصالح العمومية و الإدارات العمومية و الجمعيات المعتمدة لهذا الغرض.

كما حددت المادة 05 الهيئات و الإدارات و المصالح التي تتشاور و جوبياً و الملاحظ أن هذه المديرات و الهيئات لها علاقة مباشرة بالتهيئة العمرانية ، و الذي يزيد من دائرة التشاور و المشاركة الجماعية في إعداد المخطط و هذا ما نصت عليه المادة 10 من المرسوم و التي أخضعت مشروع المخطط المصادق عليه لاستقصاء عمومياً لمدة 45 يوم و يصدر بقرار :

- المكان أو الأمكنة التي يمكن استشارة مشروع المخطط التوجيهي فيه أو فيها.

- تعيين الموظفين المحققين.

- تاريخ أو انتهاء التحقيق.

- كيفية إجراء التحقيق العمومية.

- تدوين الملاحظات في سجل خاص حسب المادة 12 منه .

مهما يكن من أمر فإن هذه الخطوات إنما تدل على اهتمام المشرع بضرورة توسيع نطاق التشاور و الحوار و ترقية الحس المدني وروح المسؤولية لدى الجميع.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه ، هل هذه الأدوات تحضى بتفهم الإنسان؟

لذلك لابد من إيجاد مؤسسات يشارك من خلالها المواطن في طرح المشاكل العالقة بالمجال العمراني أمام الهيئات المعنية ، هذا من شأنه أن يرقى الحوار بينه وبين المقررين و المختصين مما يجعله أكثر تقبلا للحلول العمرانية التي تقترحها المؤسسات التخطيطية ، بالإضافة إلى دوره في ضمان عدم إقبال هذه المؤسسات على إتخاذ قرارات لا تتسجم مع عادات و تقاليد و طموحات المستعملين المشروعة.

و لضمان فعالية أدوات التهيئة و التعمير وحتى تكتمل العملية بنجاح يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي الإطلاع على الوضعية العقارية للبلدية و تحديد الأطر القانونية الواضحة للعقار و استعمال الأراضي ، لذلك مكن المشرع الجزائري رئيس المجلس الشعبي البلدي من أجل إعداد أدوات التهيئة و التعمير تكوين محفظة عقارية.

كما يجب الإشارة أن هذه الأدوات يغلب عليها الطابع التقني ، مما يجعل الجماعات المحلية في موقف ضعف على مستوى الخبرة و الإمكانيات، لذلك لم يذهب المشرع المغربي بعيدا في مجال إشراك المجالس الشعبية في هذا المجال حيث يقتصر دورها على إبداء الاقتراحات و الملاحظات<sup>9</sup>.

### ثانيا : إجراءات المصادقة على المخطط التوجيهي

لقد روعيت قواعد التشاور الديمقراطي علي مستوى المصادقة وفقا للمادة 14 و ما يليها من المرسوم التنفيذي 177/91 حيث يرسل المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بعد المصادقة عليه بمداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية المعنية إلى الوالي المختص إقليميا، ذلك من أجل تلقي رأي المجلس الشعبي الولائي خلال الخمسة عشر يوم الموالية لتاريخ استلام الملف و ليس من أجل أن يبدي رأيه الخاص كما هو الحال بالنسبة لمخطط شغل الأراضي.

ذلك أن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير هو الذي يحدد التوجهات الكبرى للسياسة العمرانية ، لذا لابد من الحصول على رأي المجلس الشعبي الولائي قبل المصادقة عليه ، في حين أن مخطط شغل الأراضي يأتي ليفصل ما جاء في هذا الأخير ، لذا نكتفي فيه برأي الوالي و لا داعي لطلب رأي المجلس الشعبي الولائي من جديد مادام انه أبدى رأيه في المخطط التوجيهي.

و بعد تلقي رأي المجلس الشعبي الولائي يتم المصادقة علي المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير وفقا لما تنص عليه المادة 27 من قانون 29/90 و المادة 15 من المرسوم التنفيذي 177/91 كالاتي :

- بقرار من الولي وذلك بالنسبة للبلديات أو مجموعة البلديات التي يقل عدد سكانها عن 200000 ساكن.

- بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالتعمير و الوزير المكلف بالجماعات المحلية بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها عن 200000 ساكن و يقل عن 500000 ساكن.

- اما بمرسوم تنفيذي يصدر بعد استشارة الوالي المعني أو الولاية المعنية و بناء علي تقرير من الوزير المكلف بالتعمير بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 500000 ساكن فأكثر.

و ما نلاحظه أن المصادقة على المخطط تتم من جهة الهيئات الوصية حسب عدد السكان دون الاهتمام بالمساحة الإجمالية للمخطط ، لذا كان على المشرع الجزائري الجمع بين عدد السكان و المساحة الإجمالية عند المصادقة على المخطط.

كما يلاحظ أن البلدية رغم طابعها اللامركزي غير مستقلة و لا تملك سلطة اتخاذ القرار في ميدان التخطيط العمراني لأن المصادقة النهائية تتم من طرف السلطة الوصية<sup>10</sup> ، و بعد المصادقة على المخطط التوجيهي يبلغ للوزير المكلف بالجماعات المحلية و الوزير المكلف بالتعمير، و مختلف الأقسام الوزارية و رؤساء المجالس الشعبية البلدية و الولائية المعنية.

و في الأخير يوضع المخطط تحت تصرف الجمهور و ينشر في الأمكنة المخصصة عادة للمنشورات الخاصة بالمواطنين و مما لا شك فيه أن المصادقة على المخطط التوجيهي تعطيه الصبغة الإلزامية ، خاصة اتجاه السلطات العمومية التي تلتزم بالسهر على احترام اختيارات و توجيهات المخطط من جهة و العمل على ترجمة هذا المخطط على أرض الواقع ، لكن ما تعاني منه المدينة الجزائرية من تشوه عمراني و تعدي على قطاعات التعمير يبين عكس ذلك .

أما بالنسبة لتعديل المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يتم في حالتين:

- إذا كانت المشاريع المزمع تميمها في طريق الإشباع.
  - إذا أصبحت مشاريع التهيئة للبلدية أو البنية الحضارية لا تستجيب للأهداف المعينة لها.
- و تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال تتم مراجعة المخطط بنفس إجراءات و أشكال المصادقة عليه.
- و في الأخير نود التأكيد على أن التخطيط يتم على أساس الاستفادة من تجارب الماضي ومن جهة أخرى التنبؤ بالمستقبل ، غير أنه في ظل قانون الاحتياطات العقارية<sup>11</sup> كانت البلدية هي المتحكم و المسير الوحيد للمجال العقاري الحضاري نتج عن ذلك إفرزات سلبية متعددة.

#### الفرع الثالث : واقع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

لقد وجدت البلديات صعوبات متعددة تحول دون التطبيق السليم للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و ذلك راجع إلى الفارق الزمني الموجود بين الفترة التحضيرية و المصادقة على هذه الوثائق، و الفترات التي من خلالها يتم تحقيق مختلف التطورات الحضرية التي تأخذ في المتوسط ثلاث سنوات تضاف إلى مدة انجاز الدراسات المقدره بسنتين و نصف في المتوسط ، مما يؤدي إلى عدم استجابة هذه المخططات للأهداف و الخيارات المقررة لأن الأحداث تجاوزتها بظهور واقع مخالف يعيق تطوير البرامج<sup>12</sup>.

فالمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لمدينة الجزائر تم تحضيره من طرف المركز الوطني للدراسات و الأبحاث العمرانية (CNEAU) ، و لقد صدر بمرسوم تنفيذي رقم 95-442 و المتضمن إصدار المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير للجزائر العاصمة بتاريخ 22-11-1995 ، وبالتالي استغرق إصداره فترة معتبرة من الزمن تغيرت خلالها عدة أمور فالحركة العمرانية بلغت ما بلغت من امتداد و انتشار.

يتأكد ذلك أيضا إذا ما عرفنا أن وزارة السكن و العمران قررت مراجعة نحو 780 مخطط للتهيئة و التعمير من جملة 1541 مخططا على المستوى الوطني ، فكل بلدية تملك مخططا توجيهيا للتهيئة و التعمير مصادق عليه.

يوجد 1010 مخططا توجيهيا للتهيئة و التعمير هي محل للمراجعة منها 330 انتهت من حيث الدراسة و 153 مصادق عليها، 612 في طور الدراسة و 68 في طريق الانطلاق باشرت 907 بلدية فعليا مراجعتها للمخططات قصد تمديد حدود تعميمها و تكييفها مع التطور الملحوظ<sup>13</sup>.

يبرز واقع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير من خلال تقسيمه إلى قطاعات وفقا للمادة 20 من القانون 29/90 و ما بعدها حيث ألزم المشرع الإدارة بتقسيم المخطط إلى قطاعات و حدد شروط للبناء فوقها إلى حد الحظر النهائي ، لكن هل هذا التقسيم تم احترامه سواء من طرف الإدارة أو الخواص؟ أشار المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي في تقريره لسنة 1997 أن هناك اختلالات كبيرة في الإمكانيات المتاحة للإدارة المحلية فجاء فيه ( إن ترابنا الوطني يعاني من اختلالات خطيرة في توزيع السكان و إقامة النشاطات بالرغم من التوصيات المتكررة فإن التراب الوطني لا يزال يعرف فوارق جهوية و اختلالات قطاعية ، و يعاني في نفس السياق من اعتداءات متعددة مضره بمواردها الطبيعية النادرة و بالبيئة في مجملها) ، و أوصى في نهاية التقرير على أن يرد الاعتبار للجماعات المحلية المنشط الرئيسي للتهيئة العمرانية و التنمية<sup>14</sup>.

رغم التقسيم التقني الواضح و الدقيق للمجال إلى أنه عرف تعدي واضح في مختلف بلديات الجزائر سواء بصفة مخططة أو عن طريق البناء الغير مشروع و هذا راجع كله إلى عدم قدرة الدولة على التحكم في العقار فنجاح التخطيط العمراني مرهون بتطبيق سياسة عقارية واضحة و هذا ما تعاني منه الجزائر ، حيث يرجع الامر بالدرجة الأولى إلى قانون الاحتياطات العقارية 74-26 ، فالبلديات هي المتعامل الوحيد في مجال التعمير و ذلك ضمان للعدالة الاجتماعية، لكن الموارد المالية لشراء الأراضي المدخلة بصفة إلزامية في الاحتياطات العقارية حال دون التطبيق السليم لأهداف هذا القانون ، حيث أعطى المشرع صلاحيات واسعة جدا لصالح البلديات في ميدان التعمير و البناء مع أنه من أهم

المجالات التي تتعلق بالعمل المحلي تحقيقا لتنمية مستدامة ، لكن لم ترافق هذه الصلاحيات موارد و وسائل فنية و مالية مما أدى إلى التعدي على قطاعات التعمير بواسطة البناء غير الشرعي.

أمام هذا العجز الذي تعاني منه البلديات ، نزع المشرع الجزائري صلاحيات تسيير المحفظة العقارية من طرف البلدية و منحها لهيئات أخرى هي الوكالات المحلية و ذلك بمقتضى المادة 73 من قانون التوجيه العقاري ، و بذلك أحدث المشرع وسيط في مسألة تسيير العقار في اتجاه البلدية أين أطلق عليها فيما بعد اسم الوكالة الولائية للتسيير و التنظيم العقاري<sup>15</sup>.

كما أن هذه القطاعات عرضة للمضاربة العقارية و ذلك لغياب نظام قانوني واضح في مجال الضريبة العقارية، حيث أدت المضاربة العقارية إلى تزايد مهول في القيمة العقارية، حيث أصبح هذا الارتقاع يشكل عبء ثقيل على عمليات التعمير و البناء ، الشيء الذي يؤدي لا محالة إلى عجز غالبية المواطنين في اقتناء سكن يناسب دخلهم الشهري و بالتالي تكون هذه القطاعات عرضة للبناءات الفوضوية أو غير قانونية بمختلف أنماطه الصلب و القصديري.

إن الإهمال في مجال التطبيق يفقد أدوات التعمير الفعالية و المصادقية و الجدوى الضرورية للأداء التخطيطي ذلك لظروف ترتبط بمصالح تتعلق بتحقيق مكاسب حزبية أو شخصية مثل السكوت عن الممارسات العمرانية المخالفة و غض النظر أو تشجيع العشوائيات في مواقع غير مناسبة ، و التي قد تحدث تأثيرات بيئية و اقتصادية و عمرانية سلبية<sup>16</sup>.

و هذا ما حدث فعلا في ولاية غرداية، حيث أنه و بالرغم من وجود مخططات التعمير التي تشمل مختلف بلديات الولاية، و المحددة للقطاعات غير قابلة للتعمير ، مناطق الخطر و تلك المعرضة لانزلاق التربة الفيضانات الزلازل إلا أن الكارثة قد حصلت ، حيث غرقت المدينة في مياه واد ميزاب لأن هذه الآليات لم تطبق في الواقع أو لم تحترم أحكامها، فمن الصعب تحديد المسؤول عن هذه الكارثة لتعدد المتدخلين في ميدان التعمير و يبقى المتضرر هو الإنسان و البيئة.

إن البناء غير الشرعي لا يعرف حدود و لا يخضع لضوابط حيث أنه لم يكتفي بالتعدي على قطاعات التعمير المستقبلية، بل تجاوز كل الحدود ليصل إلى القطاع الغير قابل للتعمير و الذي من المفروض أن لا يعرف حركة التعمير المخططة و لا غير المخططة باعتباره قطاع محمي مما دفع المشرع الجزائري للتدخل لمعالجة هذه الظاهرة، بوضع حلول وسط لمعالجة وضعية البيانات التي أنجزت خارج الإطار القانوني و ذلك من أجل تسوية وضعية البناءات و محاولة تكيفها مع قواعد التهيئة ، و ذلك من خلال القانون 08-15 المتعلق بتحقيق مطابقة البناءات و إتمام انجازها<sup>17</sup>، لكن صعوبة تطبيق هذا القانون حال دون تحقيق الأهداف المسطرة له.

فالمدين الجزائرية تعاني اختلالات جمة، حيث تعرف توسع عمراني غير مراقب و غير متحكم فيه، تشوه للصورة العمرانية و المعمارية و تدني عام للبيئة الحضرية، كما يضاف لهذه الوضعية التحولات الاجتماعية الثقافية و تغير نمط الحياة و الوضعية السياسية و الاقتصادية، كل ذلك تفاعل لينتج فضاء اجتماعيا مشيدا جديدا ذو خصوصيات مميزة، أفضى بدوره لظهور عمرنة غير قانونية، تظهر ملامحها في تريفيف المدينة و اختلال توازنها و صعوبة التحكم فيها، ناهيك عن تردي الإطار المعيشي و المبني للمستعملين، و من ثم انتشار ظاهرة السكن العشوائي و التشيع التدريجي للهياكل الاجتماعية و الاقتصادية<sup>18</sup>.

### **المطلب الثاني: مخطط شغل الأراضي**

إن مخطط شغل الأراضي يعتبر دليل للسلطة العمومية في مجال التخطيط الحضري و التوسع العمراني، و أداة لترجمة توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، كما يعتبر مرجع لمنح مختلف الرخص و الشهادات العمرانية و بالتالي فهو يجسد الرقابة الفعلية على مختلف عمليات البناء و التعمير و من تم فهو خطة واضحة و دقيقة لكيفية استعمال الأراضي.

لذلك فإن مخطط شغل الأراضي ذو طابع تفصيلي أكثر مما يجعل منه أداة تعبير بامتياز.

و من أجل دراسة هذا المخطط قسمنا هذا المطلب إلى ثلاثة فروع ، حيث تناول في الفرع الأول موضوع و مشتقات المخطط بينما تناول في الفرع الثاني إجراءات الإعداد و المصادقة أما الفرع الثالث أثار المخطط.

### الفرع الأول:موضوع و مشتقات المخطط

إن مخطط شغل الأراضي هو ذلك المخطط الذي يحدد بالتفصيل قوائم استخدام الأراضي و البناء عليها وفقا للتوجيهات المحددة في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و بالتالي فمخطط شغل الأراضي يتضمن ما يلي:

#### أولا: موضوع المخطط

وفقا لنص المادة 34 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير يجب أن تغطي كل بلدية أو جزء منها بمخطط شغل الأراضي.

فمن خلال هذه المادة،يتضح لنا بأنه يمكن أن تغطي بلدية بأكثر من مخطط شغل الأراضي و ذلك لتحقيق التفصيل الذي يسعى إليه هذا المخطط،خاصة في الحالة التي تكون فيها المساحة كبيرة كما يمكن أن يشمل المخطط تراب بلديتين أو عدة بلديات هذا ما نصت عليه المادة5 من المرسوم التنفيذي 178/91<sup>19</sup> و يمكن أن نتصور هذه الحالة عندما تكون البلديات متجاورة إلا أنه في غالب الأحيان نجد أن المخطط يشمل تراب بلدية كاملة لقد أكدت المادة 31 من القانون 29/90 موضوع المخطط إذ انه يضبط ويحدد بصفة مفصلة ما يلي.

- قواعد و حقوق استخدام الأراضي و البناء في قطاع من القطاعات و الكمية الدنيا و القصوى المسموح بها.

- أنماط البناءات المسموح بها و استعمالاتها،و كذا القواعد المتعلقة بمظهرها الخارجي.

- الساحات العمومية و المساحات الخضراء و المواقع المخصصة للمنشآت العمومية و المنشآت ذات المصلحة العامة و كذا تخطيطات و مميزات طرق المرور و الارتقاقات.

- الأحياء و الشوارع و النصب التذكارية و المواقع و المناطق الواجب حمايتها و تجديدها و إصلاحها.

- مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها و حمايتها.

وقد أكد القانون 05/04<sup>20</sup> على تحديد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو تلك المعرضة للزلازل و التي تخضع لإجراءات تحديد أو منع البناء،كذلك المعرضة للأخطار التكنولوجية.

من خلال تبين موضوع مخطط شغل الأراضي نلاحظ أن المشرع حاول التحكم في التوسع العمراني ومراقبته وتحديد الاستخدامات المثلى للأراضي هذا من جهة و من جهة أخرى حماية الأراضي الزراعية.

إن المشرع الجزائري و محاولة منه على إيجاد حل للمعادلة الصعبة،حماية الأراضي الفلاحية من التآكل و الزحف العمراني عليها ومن جهة أخرى إنتاج أراضي قابلة للبناء قصد مواجهة أزمة السكن المتزايدة ، و في ظل هذه المعادلة الصعبة و الخطيرة وضع المشرع نص المادة 36 من قانون التوجيه العقاري (القانون هو الذي يرخص بتحويل أرض خصبة جدا أو خصبة إلى صنف الأراضي القابلة للتعمير).

وفقا لنص المادة أعلاه أن السلطة التشريعية هي التي من صلاحياتها هذا التحويل ، لكن بالرجوع إلى المادة 21 و التي تنص على ما يلي: "الأراضي القابلة للتعمير بمفهومها للقانون هي القطع الأرضية المخصصة للتعمير في أجال معينة بواسطة أدوات التهيئة و التعمير".

علما أن إجراءات إصدار هذه المخططات لا نجد فيها مصادقة أو مناقشة من البرلمان.

كما أن القرار رقم 178/991<sup>21</sup> الصادر بتاريخ 12-07-2005 أكد على إمكانية دمج الأراضي الفلاحية الممنوحة في إطار القانون 19/87 لقانون المستثمرات الفلاحية في القطاع العمراني بموجب أدوات التعمير ، فأين السلطة التشريعية من كل هذا؟

ذلك أن الهدف من وضع مخطط شغل الأراضي هو إنشاء بناءات تكون في خدمة الأراضي و حسب استغلالها و ليس في أغراض خارجية عن هذه الخدمة. إن غياب العلاقة بين الخطط التوجيهي و مخطط شغل الأراضي أدت إلى بروز ظاهرة أحياء المراقد ذلك أن المدينة الجزائرية تعاني من عجز في التجهيزات و المرافق<sup>22</sup>.

### ثانياً: مشتملات مخططات شغل الأراضي

باعتبار مخطط شغل الأراضي عبارة عن وثيقة أو مرجع تمنح من خلالها مختلف الرخص و الشهادات العمرانية من أجل القيام بعمليات البناء ، فلا بد من تحديد مشتملاته بأكثر دقة و حزم حتى يتسنى للإدارة أو الجهات المعنية التحكم في التوسع العمراني و الحد من الفوضى العمرانية التي تعاني منها المدينة الجزائرية و طبقاً لنص المادة 32 من قانون 29/90 فإن المخطط يتكون من نظام تصحبه مستندات بيانية أو مرجعية.

#### 1- لائحة التنظيم:

تنص المادة 18 من المرسوم التنفيذي 178/91 المعدل و المتمم بالمادة 03 من المرسوم التنفيذي 318/05<sup>23</sup> لائحة تنظيم تتضمن ما يلي:

- مذكرة تقديم يثبت فيها تلاءم أحكام مخطط شغل الأراضي مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، وكذلك البرامج المعتمدة للبلدية أو البلديات المعنية تبعاً لأفاق تنميتها. مثل هذه المذكرة إنما تدعم التنسيق و الترابط و العمل المنسق فيه بين المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، و كذلك مخطط شغل الأراضي حيث لا يقع تناقض أو اختلاف لا من حيث الموضوع ولا من حيث الأهداف.

- القواعد التي تحدد لكل منطقة متجانسة نوع المباني المرخص بها أو المحظورة، أو وجهتها و حقوق البناء مرتبطة بملكية الأرض التي يعبر عنها معامل شغل الأراضي، و معامل خاصة ما يؤخذ من الأرض مع جميع الارتفاقات المحتملة.

إن مخطط شغل الأراضي يحدد بصفة مدققة الضوابط و الإجراءات التنظيمية التي تقيد تصرفات المالكين فهو يوجه مباشرة إلى الجمهور على عكس المخطط التوجيهي الذي يتوجه إلى السلطات الإدارية من أجل تهيئة و تنمية المناطق و التجمعات ، لكن رغم الدقة التي يتميز بها مخطط شغل الأراضي إلا أن الواقع أثبت تعديات و خروقات أدت إلى نشوء نسيج عمراني غير متجانس في كل المدن الجزائرية و هذا راجع بالدرجة الأولى إلى تساهل السلطات المحلية و تغاضيها عن هذه الخروقات .

#### 2- الوثائق و السندات:

تتكون من جملة المخططات حددتها المادة 18 من المرسوم التنفيذي 178/91 المعدلة و المتممة بالمادة 03 من المرسوم التنفيذي 318/05.

- مخطط بيان الموقع ( بمقاس 1/2000 أو 1/5000).

- مخطط طبوغرافي ( بمقاس 1/500 أو 1/1000).

- خارطة ( بمقاس 1/500 أو 1/1000 ) تحدد المناطق و الأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية و التكنولوجية مصحوبة بالتقارير التقنية المتصلة بذلك و كذا الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية.

- مخطط الواقع القائم (بمقياس 1/500 أو 1/600 ) يبرز الإطار المشيد حالياً و الطرق و الشبكات المختلفة و الإرتفاقات الموجودة.

- مخطط تهيئة عامة يحدد المناطق القانونية المتجانسة من موقع إقامة التجهيزات و المنشآت ذات المصلحة العامة، خط مرور الطرق المساحات الواجب الحفاظ عليها نظراً لخصوصيتها.

- مخطط التركيب العمراني يتضمن على الخصوص لائحة التنظيم يجسد الأشكال العمرانية و المعمارية المنشودة بالنسبة للقطاع الموجود.

لقد نص المشرع الجزائري في التعديل الأخير لسنة 2005 أي المرسوم التنفيذي 318/05 على ضرورة تحديد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية و التكنولوجية بأكثر دقة و حزم، فمخطط شغل الأراضي يحدد بصفة صارمة شروط البناء فوقها إلى حظه تماما و هذا راجع إلى الكوارث التي عرفتها الجزائر و ما أبرزته من نقص في التشريع و نلاحظ أن المشرع الجزائري يتدخل لحل الأزمة بعد حدوثها وليس قبل حدوثها.

#### **الفرع الثاني: إجراءات الإعداد و المصادقة على مخطط شغل الأراضي.**

لقد تبنى المشرع الجزائري قواعد التشاور الديمقراطي في إعداد و المصادقة على مخطط شغل الأراضي، حيث منح صلاحيات واسعة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، و يتجسد ذلك من خلال المصادقة النهائية على خلاف المخطط التوجيهي التي تتم المصادقة النهائية عن طريق مداولة المجلس الشعبي الولائي و بمقرر من الوالي.

#### **أولاً: إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي**

من خلال القانون 29/90 و المرسوم التنفيذي 178/91 فإن إعداد مخطط شغل الأراضي يتم عن طريق نظام المداولة داخل المجلس الشعبي البلدي أو المجالس المعنية باعتبارها هيئات انتخابية تمثيلية تعبر عن إرادة الشعب<sup>24</sup>.

و من تم فإن إعداد مخطط شغل الأراضي يكون عن طريق مداولة تتضمن إلزاميا ما يلي:

- تذكير بالحدود المرجعية لمخطط شغل الأراضي الواجب إعداده وفقا لما حدده المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير المتعلق به.

- بيان لكيفيات مشاركة الإدارات العمومية و الهيئات و المصالح العمومية و الجمعيات في إعداد مخطط شغل الأراضي، فإذا كان مخطط شغل الأراضي يشمل تراب بلديتين أو عدة بلديات يمكن لرؤساء المجالس الشعبية البلدية إسناد مهمة إعداد المخطط إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات المعنية.

لكن ما يلاحظ أن كل المقررات التي تقدمها المؤسسات العمومية المشتركة بين البلديات و التي تدخل في إطار الإجراءات المحددة لأجال المصادقة و إعداد مخطط شغل الأراضي تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس البلدية المعنية، كأنها هيئة مصادقة تضيف الطابع التنفيذي على أعمال هذه المؤسسات.

إن المشرع الجزائري ومن أجل توسيع دائرة التشاور وضع إجراءات يجب أتباعها في إعداد مخطط شغل الأراضي، وذلك بأن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية بإصدار قرار يبين من خلاله قائمة الإدارات العمومية و الهيئات و المصالح العامة و الجمعيات التي طلبت استشارتها بشأن مشروع المخطط، حيث حدد المشرع قائمة الإدارات التي يجب أن تستشار على سبيل الوجوب و يعتبر عدم استشارتها عيب جوهري قد يؤدي إلى الطعن في مصادقية مشروع المخطط باعتبار أن الإجراء المتمثل في طلب الاستشارة شرط جوهري.

وما يوسع في دائرة التشاور هو ما نصت عليه المادة 10 من المرسوم التنفيذي 178/91، فيما يتعلق بالاستقصاء العمومي، و ذلك بتحديد المكان أو الأمكنة التي يمكن استشارة مشروع مخطط شغل الأراضي و تعيين المفوض المحقق و تحديد آليات إجراء التحقيق العمومي و مسك سجل يدون فيه الملاحظات حول المخطط.

إذا كان مخطط شغل الأراضي مخطط تفصيلي يتعلق بشغل المساحات الأرضية و تخصيصها على مستوى البلدية، مع ذلك فهو يخضع لرقابة الهيئات المركزية ( وصاية إدارية على أعمال البلدية) مع أن البلدية هي المسؤول الأول على إعداد مخطط شغل الأراضي و المصادقة عليه بمقتضى مداولات المجلس الشعبي البلدي.

#### **ثانياً: إجراءات المصادقة على مخطط شغل الأراضي**

خلافًا للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، فإن المصادقة على مخطط شغل الأراضي تتم بمداولة المجلس الشعبي البلدي، حيث يرسل مخطط شغل الأراضي بعد تعديله عند الاقتضاء بسجل الاستقصاء

وبمحضر قفل الاستقصاء و النتائج التي يستخلصها المفوض المحقق إلى الوالي المختص إقليميا ، الذي يبدي رأيه و ملاحظاته خلال 30 يوم إبتداء من تاريخ استلام الملف، و إذا انقضت هذه المهلة و لم يجب الوالي صراحة عدا رأيه موافقا.

بعدها يصادق المجلس الشعبي البلدي بمداولة على مخطط شغل الأراضي المعدل عند الاقتضاء، بعد أخذ رأي الوالي في الحساب و بعد المصادقة على المخطط بيلغ إلى الجهات الآتية على الخصوص:  
- الوالي المختص أو الولاية المختصين إقليميا، المصالح التابعة للدولة المكلفة بالتعمير في مستوى الولاية، الغرفة التجارية، الغرفة الفلاحية.

وبناء على المادة 17 من المرسوم التنفيذي 78/91 فإن مخطط شغل الأراضي المصادق عليه يوضع تحت تصرف الجمهور عن طريق قرار يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي.  
إن السؤال الذي يطرح نفسه هل وضع قرار المخطط تحت تصرف الجمهور، من أجل الإعلام فقط أم من أجل إمكانية الطعن فيه؟ .

مادام أن مخطط شغل الأراضي عبارة عن قرار إداري ، فمن الممكن الطعن فيه ، غير أن التجربة العمرانية في الجزائر لا تزال بكر في بعض جوانبها، لذلك لا بد من انتظار اجتهادات قضائية في هذا المجال من شأنها أن تسد الفراغ القانوني أو تخلق قواعد قانونية من أجل تنظيم و تفعيل الرقابة على أعمال البناء<sup>25</sup>.

مهما يكن من أمر فإن أدوات التهيئة و التعمير هي عبارة عن قواعد قانونية جوهرية من النظام العام ملزمة للإدارة و الخواص على حد سواء.

وبما أن أدوات التهيئة و التعمير منجزة باشتراك مختلف الهيئات و الإدارات و بمبادرة من المجلس الشعبي البلدي، فتكون مراجعتها وتعديلها بعد المصادقة عليها بمداولة أخرى حسب الإجراءات المنصوص عليها في المادة 37 من قانون 29/90.

من خلال كل ما سبق ذكره، تبدو مسؤولية البلدية جلية في حالة الإخلال بأحد عناصر هذه الأدوات، فكل انجاز غير مطابق للقانون خاصة في حالة تعيين أرض على أساس أنهاصالحة للبناء، أو اكتشاف عيب في الأرض كأن تكون منطقة زلزالية أو مهددة بالانزلاق<sup>27</sup>، كل ذلك يؤدي إلى قيام مسؤولية البلدية مباشرة.

### الفرع الثالث : آثار مخطط شغل الأراضي

لقد بلغ عدد مخططات شغل الأراضي سنة 2007 نحو 12000 مخططا، 4109 (34%) مخططا فقط قيد الانجاز في الميدان رغم أن القانون الذي ينص على إنشائها صدر سنة 1990 في حين أن 3337 مخططا (28%) تمت المصادقة عليها وتنتظر التطبيق ، أما الباقي أي 4747 مخططا (40%) فلا زالت قيد الدراسة أو الإعداد في حين بلغ عدد مخططات شغل الأراضي المسجلة إلى غاية 2008/12/31 حوالي 4932 منها 4306 انتهت دراستها و 3605 تمت المصادقة عليها<sup>28</sup>.

و بالتالي ما زال العمل يتم وفق المخططات القديمة هذا ما يطرح مشكلة توافق أدوات التهيئة و التعمير بجدية مع متطلبات برامج و أهداف الإستراتيجية الوطنية للتهيئة العمرانية التي تحدد لكل مدينة مكانتها في هرم المدن الجزائرية و وظائفها و بالتالي إمكانية حدوث تعارض معها.

إن أول إشكالية تطرح أمام الإدارة خلال فترة إعداد مخطط شغل الأراضي هو ذلك الفراغ الذي قد يحصل خلال الفترة الفاصلة بين الشروع في الدراسات و الاستقصاء العمومي و بين المصادقة على مشروع مخطط شغل الأراضي، وهي فترة يمكن أن يشغلها المضاربون للتملص من مقتضيات مخطط شغل الأراضي ، و لتفادي هذا الفراغ نص المشرع الجزائري في المادة 64 من القانون 29/90 على إمكانية التأجيل في البث في طلب رخصة البناء و رخصة التجزئة خلال سنة على الأكثر، عندما تكون أدوات التهيئة و التعمير في حالة الإعداد، هذا ما تأكده المادة 45 في فقرتها الرابعة من المرسوم التنفيذي 176/91 ، حيث أنه لا يجب أن يتجاوز القرار القاضي بالتأجيل مدة سنة و السؤال المطروح ، ما هو الحكم لو استغرق إعداد أدوات التهيئة و التعمير أكثر من سنة؟

من خلال ما سبق فإن عدد هام من البلديات تظل لا تتوفر على مخطط شغل الأراضي و في غياب هذه الأخيرة تكون أمام تعبير فوضوي ارتجالي، الأمر الذي يؤدي إلى مشاكل عديدة يصعب التحكم فيها، لذلك نجد المشرع الجزائري حدد القواعد العامة التي يخضع لها النشاط العمراني في غياب أدوات التهيئة و التعمير، كتعريف القطع الأرضية القابلة للبناء و كذا مواصفات و مقاييس البناء من خلال القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير ، كما خصص لها مرسوم تنفيذي 175/91<sup>29</sup> جاء تطبيقاً لهذا الأخير، حيث تتضمن القواعد الفنية العامة للأراضي العمرانية و المقاييس الواجب الاعتماد عليها في البناءات كحد أدنى من الضوابط، أو في حالة غياب أدوات التعمير، كما حدد الكثافة القصوى للبناءات في الأجزاء المعمرة للبلدية و ذلك تجنباً لازدحام و اختناق المراكز الحضرية بالمدن، و هذا بوضع حد للبناءات العالية كما حاول تنظيم مظهر البناءات و اشترط أن تبدي البناءات بساطة في الحجم، و وحدة و انسجام في المظهر، لكن ما يجب أن نشير إليه أن هذه القواعد التي تضمنها المرسوم التنفيذي 175/91 تظل قواعد عامة فهي غير مدققة بالشكل الكافي حتى تستطيع أن تبسط رقابتها على عمليات البناء المعقدة التي تستلزم إرادة تشريعية قوية و رقابة فعلية، بمجرد الموافقة على مخطط شغل الأراضي تنشأ مجموعة من الحقوق و الواجبات اتجاه الأشخاص العامة و كذا الخواص و تعتبر الموافقة بمثابة إعلان للمنفعة العامة من أجل تنفيذ ما تضمنه المخطط حيث تؤكد المادة 14 من القانون 29/90 أن تلتزم السلطة التي وضعته على احترام محتواه.

لذلك فإن الأشخاص العمومية يخضعون لمخطط شغل الأراضي من زاويتين : زاوية تنفيذ توجهات التعمير الواردة في المخطط و العمل على ترجمتها على أرض الواقع ، و زاوية السهر على احترام مقتضياته مثلهم في ذلك مثل الخواص<sup>30</sup> ، كما يلزم الخواص باحترام أحكام مخطط شغل الأراضي و مقتضياته ، من أجل الحصول على رخصة البناء و رخصة التجزئة ، حيث تقوم الإدارة برفض المشاريع المخالفة لذلك.

من المفترض في الأداة العمرانية المتمثلة في مخطط شغل الأراضي أن تأخذ على عاتقها التكفل بالمستويات التفصيلية في المدينة بالإضافة إلى تكفلها بالعمران الجديد في قطاعات التوسع العمراني للبلديات ، لذلك فإن أفضل شغل للأرض هو الذي يحترم و يضمن التوازن بين المناطق الصناعية و المناطق الفلاحية أخذاً بعين الاعتبار النتائج المستقبلية، فمخطط شغل الأراضي هو الذي يحدد ضوابط استعمال الأراضي لكن ما يلاحظ أن هناك مشكلاً في تطبيقها، نتيجة وجود خلل بين مضمونها و بين الحقيقة العمرانية للبلدية، فيقوم كل ساكن بالبناء وفق مقاييسه الخاصة و ضمن مخطط خاص به.

إن صور التواجد المستمر للأحياء القصبيرية و صور الاستيلاء على المساحات الحرة و الربط السيئ لشبكات التهيئة، إضافة إلى التشوهات التي تتعرض لها العمارات و التوزيع العشوائي للبناءات ، فكل هذه الاختلالات المسجلة في تنظيم مخطط شغل الأراضي تدل على عدم اكتمال و تجسيد مرحلة ما بعد التخطيط بشكل فعال كما رسم له مسبقاً.

إن المشرع الجزائري من خلال إقراره لمخطط شغل الأراضي حاول التحكم في التوسع العمراني و مراقبته و تحديد الاستخدامات المثلى للأراضي لكن الواقع المتردي للتهيئة و التعمير في بلادنا يفتقد إلى معايير حماية البيئة حيث جاء في تقرير لوزارة تهيئة الإقليم و البيئة حول حالة و مستقبل البيئة في الجزائر ما يلي : ( يعاني المجال الحضري في الجزائر من ضروب مختلفة من الاختلال الخطر في قواعد العمران و الجانب الجمالي و الهندسة المعمارية في المدن ، حتى المناطق الحضرية الجديدة نمت في الواقع نمو عشوائي، فهي في الواقع لا تحترم معايير البناء و العمران و حماية البيئة و لا تستجيب لأية ثقافة عمرانية و لا تتصف بأي صفة معمارية و لا تتماشى مع الثقافة الجزائرية في المجال العمراني فقد صممت لتكون عبارة عن مرآد خالية من أية وظائف حضرية)<sup>31</sup>.

إن الواقع يظهر أن التوسع العمراني على حساب الأراضي الزراعية قد أصبح ظاهرة مألوفة في الجزائر بسبب وقوع أغلب المدن الجزائرية في الشمال الجزائري في وسط فلاح و محاطة بأراضي زراعية خصبة، و قد اكتسحت الأراضي الفلاحية الخصبة في الكثير من الحالات بسبب المنشآت العمرانية المتمثلة في انجاز السكن و المناطق الصناعية و التلوث الصناعي و البناءات العشوائية ، و

قد توسع هذا التعدي ليشمل مجالات أخرى كأراضي الغابات والمساحات الخضراء وغيرها<sup>32</sup>، و الشيء المؤسف أن ظاهرة التوسع العمراني على حساب الأراضي الزراعية قد أعطى لها صبغة قانونية من خلال إصدار المرسوم التنفيذي رقم 313-03 المؤرخ في 16-09-2003 الذي يحدد شروط و كفيات استرجاع الأراضي الفلاحية التابعة للأمالك الوطنية المدمجة في القطاع العمراني<sup>33</sup>، حيث يتم دمجها بموجب أدوات التعمير المصادق عليها، و يتم هذا الاسترجاع من طرف لجنة ولائية من أجل انجاز مختلف المشاريع العمرانية، و بالتالي يتم تبرير الاعتداء على الأراضي الفلاحية بحجة عدم وجود وعاءات عقارية كافية في المدن و أن اللجوء إلى استعمال هذه الأراضي تملئها الضرورة لإنجاز هذه المشاريع.

إن التخطيط العمراني اهتم بالمجال الحضري على حساب المجال الريفي حيث بقي مهمش و مفتقر لمتطلبات التنمية و غياب التجهيزات الضرورية، حيث أدت هذه الوضعية إلى انتشار البطالة في الريف و ظهور الفقر، مما أدى بنزوح السكان من قراهم إلى المدن ليزداد هذا النزوح حدة في سنوات العشرينات السوداء التي عرفتها الجزائر، حيث تم الاستقرار على حواف المدينة هروبا من حالة اللأمن التي كانت تعرفها الأرياف و التي أدت إلى انتشار ظاهرة البيوت القصدية أو الفوضوية في داخل المدن و على حوافها لكن بعد أن تجاوزت الجزائر المرحلة الحرجة التي عاشتها، و قصد النهوض بالقطاع الفلاحي و من تم المجال الريفي وجهت سياسة جديدة تهدف إلى تطوير الفلاحة و جعلها قاعدة متينة في الاقتصاد الوطني، و بالتالي وضعت رؤية جديدة لتهيئة أقاليم متوازنة تعتمد على التقرب من سكان الفضاءات القروية و مرافقتهم و انشاء ديناميكية و طرق عمل تبنى وفق مبادرات و أفكار كافة الفاعلين في هذه المناطق<sup>34</sup>.

### الخاتمة :

إن تجسيد التنمية المستدامة مرهون بأداء و كفاءة أدوات التهيئة و التعمير باعتبارها أهم وسيلة قانونية و تقنية تملكها الدولة للتحكم في مجالها و لا تتحقق التنمية المستدامة إلا بالتطبيق الفعلي لهذه الأدوات باعتبارها الإطار العام و المرجع الملزم لكل عملية عمرانية.

لكن المظاهر المشوهة التي أصبحت تنسم بها المدن الجزائرية رغم الجهود التي بذلت في السنوات الأخيرة خاصة على مستوى توزيع المشاريع السكنية ليس له من تفسير سوى عجز أدوات التعمير في ضبط التوسع الحضري.

و أمام الأزمة العمرانية الحادة التي تعاني منها الجزائر حاولت أن أبرز بعض النقصات متبوعة ببعض الاقتراحات :

- إن الإجراءات الإدارية المتعلقة بالإعداد و المصادقة على أدوات التهيئة و التعمير تأخذ مدة طويلة و بالتالي فإن غياب هذه المخططات يؤثر سلبا على المدن و المراكز الحضرية التي تأخذ تطورا مخالفا لتوجهات هذه الأدوات، لذلك لا بد من خلق آليات لتبسيط هذه الإجراءات و التقليل من أجال الدراسة و المصادقة عليها و إلزام مكاتب الدراسات بمدة زمنية معقولة لإنجاز المخطط.

- إذا كان الهدف من أدوات التهيئة و التعمير هو ضبط و تنظيم عمليات البناء فإن البيئة هي الوعاء الذي يحتوي هذه العمليات و يتأثر بها، لذلك لا بد من إدراج الانشغالات البيئية في وثائق التعمير، من خلال خلق موازنة بين التنمية الحضرية و التنمية الريفية و حتى يتجسد ذلك فإنه إلى جانب المخطط التوجيهي و مخطط شغل الأراضي لا بد من إدراج مخططات أخرى تهتم بالجانب الريفي للحد من ظاهرة الإقصاء و حماية الأراضي الزراعية و الوسط الطبيعي.

- إن التخطيط العمراني يتطلب رصد عقاري كافي لإنجاز مختلف المشاريع المسطرة، إذ لا يمكن تطوير التخطيط الحضري و التوسع العمراني بدون التحكم في الأرض، لذلك لا بد من تجاوز المشكل العقاري عن طريق التحكم في السوق العقارية و خلق نظام ضريبي عقاري واضح لتفادي المضاربة و الاستعمال العشوائي للأراضي.

- لا يمكن التحدث عن سياسة التخطيط العمراني بدون الحديث عن النظام العقاري فعدم وضوح الوضعية القانونية للأراضي التي يحتاجها المتدخلون العموميون أو الخواص لانجاز مشاريعهم يؤثر سلبا على عمليات التخطيط العمراني ، لذلك لا بد من توفير المعلومات و المعطيات المتعلقة بالأرض عن طريق المسح العقاري و توفير سجل عقاري متكامل و مساير للتطورات التي يعرفها النظام العقاري.
- إن المشرع الجزائري منح صلاحيات واسعة للبلدية من أجل التخطيط العمراني و مراقبة عمليات البناء، لكن محدودية الإمكانيات البشرية و المادية حالت دون التطبيق السليم لهذه المخططات لذلك لا بد من خلق توازن بين حجم المهام و المسؤوليات المسندة قانونا للبلديات عن طريق توفير الإمكانيات المالية و تزيدها بتقنين خاصة في مجال التعمير.
- إن أدوات التهيئة و التعمير تظل غير كافية للتحكم في المجال، إذ لم تقتزن ببدائل أخرى تتمثل أساسا في خلق مراكز حضرية جديدة عن طريق إنشاء مدن جديدة و تأطير المدن المتوسطة و الصغيرة.
- إن أدوات التهيئة و التعمير لا بد أن تحضى بتفهم الإنسان حتى تتمكن من تحقيق عمران تشاركي ، إذ لابد من تنظيم المجتمع المدني و توعيته عن طريق ترقية الحس المدني و ذلك بتحويل المواطن من المتفرج المتلقي إلى المتدخل الشريك، فالمشكلة مشكلة الجميع .
- و في الأخير نود التأكيد على حقيقة علمية و منطقية متعارف عليها ، و هي أنه لا توجد حلول سحرية أو وصفات جاهزة و كل ما يمكن السعي إليه هو المزيد من الدراسات المتعمقة و المتأنيئة لهذه الأوضاع ، و ذلك حتى يمكن أن نصل إلى الوضعية المطلوبة و الكفيلة بضمان تواجد بحوث و دراسات عمرانية تضع الحلول المطلوبة للأسئلة و المشاكل الحالية.

#### قائمة الهوامش:

- 1- القانون رقم 29/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة و التعمير، ج.ر.ج.ج، العدد 52، سنة 1990.
- 2- القانون رقم 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، المتضمن التوجيه العقاري، ج.ر.ج.ج، العدد 49، سنة 1990.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 ماي 1991 يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به، ج.ر.ج.ج، العدد 26، سنة 1991.
- 4- الهادي مقداد، السياسة العقارية في ميدان التعمير و السكنى، الطبعة الأولى، النجاح الجديد، الدار البيضاء، 2000، 132.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 ديسمبر 2005، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و المصادقة عليها و محتوى الوثائق المتعلقة به، ج.ر.ج.ج، العدد 62، سنة 2005.
- 6- القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، العدد 37، سنة 2011.
- 7- الشريف رحمانى الجزائر غدا، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، بدون سنة نشر، ص 257.
- 8- ندير زربي، بلقاسم ديب، فاضل بن الشيخ، البيئة العمرانية بين التخطيط و الواقع، الأبعاد التخطيطية و التحديات الاجتماعية، م.ع.أ ، العدد 13، جامعة منتوري قسنطينة، 2000، ص 36.
- 9- الهادي مقداد، السياسة العقارية في ميدان التعمير و السكن، مرجع سابق، ص 127.
- 10- القانون رقم 12، 07 المؤرخ في فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، العدد 12، سنة 2012.

- 11- الأمر رقم 74-26 المؤرخ في 21 فيفري، المتضمن تكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلدية، ج.ر.ج، العدد19، سنة 1974.
- 12- حسينة غواس، الآليات القانونية لتسيير العمران مذكرة ماجستير في القانون كلية الحقوق جامعة قسنطينة سنة 2011-2012 ص38.
- 13- ملف التقرير المرحلي لسياسة قطاع السكن و العمران، أرقام مشجعة، مجلة السكن، مجلة إعلامية لوزارة السكن و العمران، العدد02 نوفمبر 2008، ص 72.
- 14- عبد الله لعويجي، قرارات التهيئة و التعمير في التشريع الجزائري مذكرة ماستير في العلوم القانونية ، جامعة الحاج لخضر، باتنة، سنة 2011-2012، ص 72.
- 15- المرسوم التنفيذي رقم 90-405 المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، يحدد قواعد إحداث وكالات محلية للتسيير و التنظيم العقاريين الحضريين، و تنظيم ذلك، معدل و متمم بالمرسوم التنفيذي رقم 2003-408 المؤرخ في 05 نوفمبر 2003.
- 16- لعروق محمد الهادي، التهيئة و التعمير في صلاحيات الجامعات المحلية، ملتقى تسيير الجماعات المحلية 09-10 جانفي 2008، جامعة منتوري قسنطينة، ص 38.
- 17- القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20 جويلية 2008، يحدد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، ج.ر.ج، العدد 15، سنة 2008.
- 18- حنان بلمرابط سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة قسنطينة1، سنة 2012/2013، ص27.
- 19- المرسوم التنفيذي رقم 91/178 المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات مخطط شغل الأراضي و المصادقة عليها و محتوى الوثائق المتعلقة بها، ج.ر.ج، العدد 51 سنة 2004.
- 20- القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المعدل و المتمم لقانون رقم 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 و المتعلق بالتهيئة و التعمير، ج.ر.ج، العدد 50، سنة 2004.
- 21- القانون رقم 87-19 المؤرخ في 08/12/1987 المتضمن ضبط كيفية استغلال الاراضي الفلاحية التابعة للأملك الوطنية و تحديد حقوق المنتجين الفلاحين ووجباتهم، ج.ر.ج، عدد50 سنة1989.
- 22- بشير ربيوح، تنظيم المجال المعماري و العمراني في المدينة الجزائرية الطبعة الأولى، دار مداد يونيفارسيطي براس، قسنطينة سنة 2009، ص76
- 23- المرسوم التنفيذي رقم 05-318 المؤرخ في 10 ديسمبر 2005، يعدل و يتمم المرسوم التنفيذي 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد إجراءات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و المصادق عليها و محتوى الوثائق المتعلقة به، ج.ر.ج، العدد 62، سنة 2005.
- 24- جبيري محمد ، التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2005، ص60.
- 25- الزين عزري، قرارات العمران الفردية و طرق الطعن فيها الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة، مصر، 2005، ص91.
- 26- الزين عزري، المسؤولية الإدارية في مجال العمران ، رسالة ماجستير في القانون، جامعة قسنطينة، 1999، ص143
- 27- CF le dossier : « renforcement du positif législatif et réglementaire pour un urbanisme rénover et amélioré », revue de l'habitat n° 3, revue d'information du ministere de l'habitat et de l'urbanisme, maras, 2009 pp 38.39
- 28- ملف المشاريع الكبرى في الجزائر، قطاع السكن و العمران، الصادر عن المركز الوطني لوثائق الصحافة و الإعلام، سنة 2010، ص 49.

- 29- المرسوم التنفيذي رقم 175-91، المؤرخ في 28-05-1990 يحدد القواعد العامة للتهيئة و التعمير و البناء ج.ر.ج.ج، العدد 26 سنة 1991.
- 30- الهادي مقداد، السياسة العقارية في ميدان التعمير و السكن، المرجع السابق، ص 141.
- 31- ياسمين شريدي، الرقابة الإدارية في مجال التعمير و البناء، رسالة ماجستير في القانون جامعة الجزائر، كلية الحقوق، سنة 2007-2008، ص 12.
- 32- فريد بوبيش، حماية البيئة في مشاريع التهيئة و التعمير مسؤولية من؟ رؤية سوسيولوجية، الملتقى الوطني حول : إشكالات العقار الحضري و أثرها على التنمية في الجزائر، بكلية الحقوق جامعة بسكرة يومي 17، 18 فيفري 2013، ص 02.
- 33- المرسوم التنفيذي رقم 313-03 المؤرخ في 16-09-2003، الجريدة الرسمية رقم 52 سنة 2003.
- 34 - Cherif ouzani, agriculture, un secteur qui revient de loin, article publie dans la revue jeun Afrique , N°2466 du 13 au 19-04-2008 p 67.