جامعة أكلي محند أولحاج – البويرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ودوره في حماية البيئة

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية
تخصص: قانون إداري

إعداد الطالبتين:
- ناوي عبد الرؤوف
- رباعي محمد

إشراف الأستاذ:
د/ ربيع زكرياء

لجنة المناقشة

الأستاذ(ة) د/لعشاش محمد.....رئيسا
الأستاذ(ة): د/ ربيع زكرياء.....مشرفا ومقررا
الأستاذ(ة): د/ غنيمي طارق.....ممتحنا

السنة الجامعية: 2022/2021

إهداء

إلى أعز ما أملك في الوجود

أبي أطال الله في عمره

إلى جميع أفراد العائلة

إلى جميع أساتذتي

إلى كل من قدم لي يد العون في مشواري الدراسي

من قريب ومن يعرفني

أهدي لهم جميعا هذا العمل.

رياعي محمد

إهداء

إلى الوالدين الكريمين

أطال الله في عمرهما

إلى إخوتي وأخواتي

إلى كل أفراد عائلتي كبيرا أو صغيرا كل باسمه

إلى كل الأصدقاء وكل من ساعدني من قريب أومن بعيد

ناوي عبد الرؤوف

شكر وعرفان

لا يسعنا ونحن ننهي هذا البحث المتواضع إلا أن نشكر الله عز وجل الذي وفقنا وأعاننا لإتمامه، وأن نتوجه بخالص الشكر وجميل التقدير والعرفان للأستاذ المشرف السيد ربيع زكرياء الذي أفادنا بتوجيهاته القيمة طيلة إشرافه على هذه المنكرة.

كما نتوجه بأسمى عبارات الشكر والتقدير والامتنان إلى أعضاء اللجنة الموقرة من صفوة أساتذتنا الأفاضل ونشكر جزيل الشكر على تفضلهم بقبول مناقشة هذا العمل وأدامهم الله في خدمة العلم.

كما اشكر كل من ساعدنا من قريب أو بعيد وشجعنا لمواصلة إنجاز هذا العمل.

وما توفيقنا إلا بالله سبحانه وتعالى

" اللهم زدنى علما"

مقدمة

يعتبر مجال العمران من أهم المجالات التي تعتمد عليها الدولة، من أجل تجسيد سياستها العامة، فالتعمير يعتبر بمثابة معيار يعكس مدى حضارتها وتطورها، ولهذا سعت الدولة الجزائرية إلى وضع قوانين، تضبط عمليات البناء، خاصة في ظل انتشار البناءات غير شرعية، والتي أثرت سلبا على المنظر الجمالي وبالتالي أدت إلى تشويه المحيط البيئي، ومن أجل القضاء على هذه الظواهر، والحفاظ على البيئة في إطار التنمية، حاول المشرع الجزائري إدراج البيئة في مجال التهيئة والتعمير، وإحداث نوع من التوازن بين قواعد التعمير وحماية البيئة، عن طريق سن أدوات أقرها المشرع الجزائري بموجب قانون 90 – 29[1] المعدل والمتمم والمتعلق بالتهيئة والتعمير.

ومن بين أهم هذه الأدوات، المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، فهذا المخطط يعد أداة لتسير الحضري، وعليه يجب أن يراعى فيه الجانب العمراني، والجانب البيئي قبل البدء في إنجاز أي مشاريع عمرانية، وذلك لتفادي فوضى التعمير، وتكريس الحماية فعالة للبيئة.

ومن هنا تظهر أهمية هذه الدراسة أنها أصبحت من المواضيع المستحدثة، الناتجة عن التعمير العشوائي، الذي ألحق بدوره أضرار جسيمة بالبيئة، وكذا إظهار ضرورة التقيد بالمختلط التوجيهي للتهيئة والتعمير، لما له من أهمية كبيرة في ضبط مجال التعمير وبالتالي الحفاظ على البيئة.

أما بالنسبة للمنهج المتبع هو المنهاج الوصفي التحليلي الذي يقوم على جمع المعلومات من الوثائق والدراسات والأبحاث والكتب ذات العلاقة بالموضوع والمؤلفات القانونية.

يتمثل أسباب اختيار الموضوع في عوامل ذاتية، وعوامل موضوعية:

بالنسبة للعوامل الذاتية فتتمثل في الرغبة بدراسة مواضيع حديثة، ولها علاقة بالواقع الذي نعيشه، والتعرف أكثر على مختلف جوانب الموضوع محل الدراسة.

[1] – قانون 90– 29، مؤرخ في 01 تدمير 1990، معدل وتمم بموجب قانون 04–05 مؤرخ في 14 أوت 2004 يتضمن قانون التهيئة والتعمير،ج.ر. ج.ج.، عدد 52، سنة 1990.

أما العوامل الموضوعية تتمثل في قلة الدراسات القانونية في هذا المجال،والدور الذي يقدمه المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في اتخاذ التدابير التي من شأنها الحفاظ على البيئة،ونجنب الأضرار والكوارث البيئة .من خلال آليات وبدائل تسمح بالمحافظة على البيئة،والتطلع إلى مستقبل بيئي آمن ومستدام للأجيال القادمة.

أما عن الصعوبات التي واجهتنا أثناء إعداد هدا البحت: فتمحورت حول ما يلي:

– قلة الدراسات السابقة التي تناولت الموضوع، والسبب في ذلك يعود إلى ميزته وحداثته.

– ندرة المراجع المتخصصة التي تتناول قانون التعمير عامة، والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بصفة خاصة.

– صعوبة الإطلاع على الوثائق الإدارية محل إصدارها (خاصة البلدية).

كما تهدف هذه الدراسة إلى التعريف بالنظام القانوني للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وكذلك إبراز تأثير هذا المخطط في الحفاظ على البيئة والتنمية المحلية، وتبعا لذلك طرحنا هذه الإشكالية: ما مدى فعالية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في حماية البيئة وتحقيق التنمية المحلية في الجزائر؟

وللإجابة من هذا التساؤل ارتأينا أن نقسم موضوع الدراسة إلى فصلين ؛ الفصل الأول تحدد فيه مفهوم المختلط التوجيهي للتهيئة والتعمير، والذي بدوره قسمناه إلى مبحثين، المقصود بالمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير(المبحث الأول) وإجراءات الإعداد والمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير(المبحث الثاني)،أما والفصل الثاني نتطرق فيه إلى دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في حماية البيئة والتنمية المحلية، وهو كذلك مقسم إلى مبحثين، دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في مجال التنمية المحلية (المبحث الأول) ودور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في حماية البيئة وصعوباتها(المبحث الثاني)، ونختم بحثنا بخاتمه تتضمن حوصلة للموضوع نتائج وتوصيات.

الفصل الأول

مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

الفصل الأول

مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

نظم المشرع الجزائري المخطط التوجيهي التهيئة والتعمير، في القانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بموجب القانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المتضمن قانون التهيئة والتعمير[1]، والنصوص التطبيقية له، لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 ماي 1991، الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به[2]، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 ديسمبر 2005[3] ، والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-148 المؤرخ في 28 مارس 2012[4] .

وبصدد دراستنا المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ارتأينا إلى تحديد المقصود بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (المبحث الأول)، وإجراءات إعداده والمصادقة عليه (المبحث الثاني)

[1] - قانون رقم 90- 29، مؤرخ في 01 تدمير 1990،المرجع السابق.

[2] – مرسوم تنفيذي رقم 91 – 177، مورخ في 28 ماي 1991، يحدد لكيفيات إعداد المخطط التوجيهي والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج.ر.ج.ج عدد 26، لسنة 1991.

[3] - مقليد سعاد ، قرارات التهيئة والتعبير في التشريع الجزائري، منكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إدارية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص 5 .

[4] - مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مؤرخ في 28 ماي 1991، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317 مؤرخ في 10 ديسمبر 2005 ، والمتمم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 12-148 مؤرخ في 28 مارس 2012، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به،ج.ر عدد 19 الصادرة في 2012/03/01.

المبحث الأول

المقصود بالمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير (*P.D.A.U*)

يعتبر المجلس الشعبي البلدي الشخص المعنوي المكلف بوضع مخطط تنموي، والذي يتخذ إما على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد، على أن يكون متماشيا مع برنامج الحكومة ومخطط الولاية، إذ يقوم بنك المعلومات المتواجد على مستوى الولاية بتقديم مساعدات للمجلس تتمثل في:

- إعطاءه المعلومات المتعلقة بالعقار.

- القيام بالدراسات والإحصاءات الاجتماعية والعملية المتعلقة بالولاية[1].

ولقد تم وضع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) كبديل عن المخطط العمراني الموجه (PUD)[2] والمخطط العمراني المؤقت (PUP)

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من المخططات الكلاسيكية التابعة للجيل الثاني، وصنفها المشرع الجزائري على أنه أداة من أدوات التعمير جاءت من أجل تحديد إطار التهيئة[3]، وسنحاول في هذا المبحث تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (مطلب أول)، وتحديد مختلف خصائصه وعلاقته بالمخططات الأخرى (مطلب ثاني).

[1] – بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية ،جسور النشر و التوزيع، الجزائر،2007، ص290.

[2] –تومي رياض، أدوات التهيئة و التعمير، إشكالية التنمية الحضرية – مدينة الحروش–نموذجا– مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع الحضري، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص 67 .

[3] – لعويجي عبد الله، قرارات التنمية والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية ؛ تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة الحاج لخصر،هـ باتنة ، 2012، ص12.

المطلب الأول

تعريف للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومحتوياته

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، من بين وسائل تنظيم المجال العمراني، التي اعتمدتها الجزائر، لأنه أسلوب تقني جديد، تعتمده الإدارة من أجل وضع قواعد تحدد كيفية استعمال الأرض، وتنظيم الشبكة العمرانية وتنمية التجمعات الحضرية، وللإلمام بتعريف المخطط التوجيهي التهيئة والتعمير نتناول تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (الفرع الأول) ومحتوياته (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

تناول قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من خلال النص عليه في القسم الثاني من الفصل الثالث، الذي جاء تحت عنوان " أدوات التهيئة والتعمير"، وقد تناوله بصفة عامة، باعتباره القانون الذي تضمن المبادئ العامة للتعمير في الجزائر[1]، أما التفصيل فقد جاء به المرسوم التنفيذي رقم 91-177 محددا إجراءات إعداد هذا المخطط والمصادقة عليه.

حيث عرف المشرع الجزائري المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير[2] كالآتي :

" أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية أخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة و مخططات التنمية و بضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي".

يفهم من هذا التعريف، أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وثيقة مراعية التوازن بين القطاعات المختلفة من: فلاحة وصناعة، حماية المحيط، الأوساط الطبيعية، المناظر، التراث

[1] - سعداني نورة ، أدوات التدخل الدولة والجماعات المحلية لحماية الأراضي الفلاحية والعمرانية - دراسية تحليلية على ضوء القانون الجزائري-، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة ، 2005 ، ص 24 .

[2] - انظر المادة 16 من القانون رقم 90-29، المرجع السابق .

الثقافي وغيرها، وهذا المخلط يقوم على فكرة التنظيم العام للتهيئة العمرانية، أين يعتبر أسمى من مخطط شغل الأراضي لأنه يحدد الصيغ المرجعية له[1].

يتولى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مسؤولية تنظيم العقار وموقعه، ذلك على أساس تحقيق المنفعة العامة.[2]

فالمشرع الجزائري[3]عند ذكره لدور أدوات التهيئة والتعمير فانه تأثر بنظيره الفرنسي فيما يتعلق بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والذي جاء تعريفه بالنسبة للمشرع الفرنسي كالآتي :

"Le schéma directeur déménagement et d'urbanisme (en abrégé représente par le sigle S.D.A.U) est un document qui fixe les orientations fondamentales de l'aménagement du territoire d'une commune, dune partie de d'ensemble des communes, notamment en qui concerne l'extension de la des agglomérations intéressées."

نستنتج من هذا التعريف، أن كلا من المشرع الجزائري والفرنسي يتفقان في فكرة العمل على إيجاد توازن بين مختلف النشاطات القائمة على مستوى البلدية أو عدة بلديات، من أجل احترام أسس الأنشطة العمرانية وعلاقتها بالأراضي الخصبة، والوصول إلى بلديات تأخذ طابعا معماريا منظما[4].

كما نجد نفس القانون عند للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وجهين كآلية لتعريفه : الجانب القانوني (أولا) والجانب التقني (ثانيا).

---

[1] - ابرياش زهرة، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2011، ص 19.

[2] – بوجردة مخلوف، العقار الصناعي، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2006،ص54.

[3] – انظر المادة 11 من القانون رقم 90 – 29، المرجع السابق.

[4] – بن عزة الصادق ، دور الإدارة في مجال تطبيق أحكام العمران في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية، تخصص قانون إدارية وإدارة عامة، كلية العلوم والحقوق السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة 2012. ،ص42 .

أولا : الجانب القانوني

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير تركيبية لمجموعة من المصطلحات ومفاهيم ذات طبيعة قانونية هي :

- **مخطط أو تخطيط:** يدل على المسار الذي يندرج عن طريقة الفضاء والنشاط العمراني تحت سلطة القواعد القانونية للتهيئة والتعمير، كما يعتبر عن إرادة التنظيم والتأطير وتوجيه النشاط العمراني.[1]
- **توجهي:** يعتبر خاصية للمخطط والتي تظهر مستواه الهرمي مقارنة بالأدوات الأخرى للتعمير، ويظهر في القانون [2]كقاعدة فوقية محلية وهو مرجعية المخطط شغل الأراضي.
- **التهيئة:** تهدف التهيئة إلى خلق فضاء من التنمية المنسجمة لمجموع الإقليم المغطى بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، مع مراعاة خصوصيات هذا الإقليم[3].
- التعمير: يسعى إلى تنظيم النشاط العمراني وفقا للقواعد المنصوص عليها في قانون التعمير .

ثانيا : الجانب التقني

من جهة يعتبر المخطط التوجيهي على انه تنظيم يحدد القواعد المطبقة على المناطق المتضمنة قطاعات التعمير، بين الاتجاهات الكبرى للتنظيم المجالي للأقاليم، كما يحدد التوجهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية، ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي.

ومن جهة أخرى، يشمل تقدير الاحتياطات في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية، مما ويجعل منه أداة التخليط على المدى الطويل (20 سنة) بعد إعداده، ووثيقة مستقبلية لتهيئة الإقليم ،

[1] – بلمرابط حنان، سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة، إقليمية القانون ،جامعة قسنطينة 1، ص 11و 12.

[2] – انظر المادة 16 من القانون رقم 90 – 29، المرجع السابق .

[3] – انظر المادة 02 من القانون رقم 08– 15 مؤرخ في 20 يوليو 2008 ، يحدد قواعد مطابقة البنايات وإتمام انجازها، ج.ر.ج.ج، عدد 44، سنة 2008.

ويحدد التوجيهات العامة للأراضي بتقسيم المنطقة إلى قطاعات محددة [1].

الفرع الثاني: محتويات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

يشتمل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على مجموعة من الوثائق، التي يتحد قوامه من خلالها[2]، ويظهر ذلك كما ندرجها من خلال الوثائق المكتوبة (أولا) والوثائق البيانية (ثانيا).

أولا: الوثائق المكتوبة للتهيئة والتعمير

تتضمن الوثائق المكتوبة كل: من التقرير التوجيهي و لائحة التنظيم:

1: التقرير التوجيهي:

يقدم في التقرير التوجيهي ما يلي[3] :

– تحليل الوضع القائم والاحتمالات الرئيسية التنمية، بالنظر إلى التطور الاقتصادي والديمغرافي والاجتماعي والثقافي للتراب المعني.

– نمط التهيئة بالنظر إلى التوجيهات الخاصية بمجال التهيئة العمرانية [4].

تحدد فيها التوجهات العامة للسياسة العمرانية، عند تشخيص الأوضاع الحالية من حيث أفاق التنمية العمرانية، والوعاء العقاري الذي سوف يطبق في نطاقه[5] .

يمكن القول أن التقرير التوجيهي يعتبر باب تمهيدي يسهل معرفة حالة البلدية أو البلديات المعنية، حيث يشخص نمط التهيئة وفق التوجيهات الوطنية والجهوية للتهيئة العمرانية،

[1] – بلمرابط حنان، المرجع السابق، ص12 .

[2] – انظر المادة 17 من القانون 90 – 29، المرجع السابق .

[3] – انظر المادة 17 من مرسوم تنفيذي رقم 91 – 177، المرجع السابق .

[4] – انظر المادة 17 من مرسوم تنفيذي رقم 91 – 177، المرجع نفسه .

[5] – وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصص: قانون العام، كلمة الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، ص46 ..

ضف إلى أن هذا التقرير يعتبر كخطة أولية لفتح النقاش حول موضوع المخطط ومحتواه هذا، ما يوصلنا إلى وضع خطة نهائية للتوجيهات العامة والسياسة الوطنية للتهيئة العمرانية.

إضافة إلى وجوب مراعاة الظروف الاقتصادية والبيئية للمحيط العمراني، يجب على التقرير التوجيهي معالجة الوضعية الحالية من مختلف الجوانب مقارنة مع تغيرات وتطور العمران خلال الآونة الأخيرة نظرا للمشاريع المحلية، النشاطات التي تحدد برامجها، الاستثمار وشغل الأراضي، التهيئة المتعلقة بها.

وتطبيقا لذلك، أوجب المرسوم التنفيذي رقم 91-42[1] إسناد مهمة إعداد المعلومات اللازمة لتحضير مخططات التهيئة والتعمير في الولايات والبلديات، بحسب اللأهداف والتوجهات المسطرة في التهيئة العمرانية لمديرية التخطيط بالتعاون مع مديرية التعمير والبناء[2].

يعتبر هذا التقرير وثيقة تكاملية مع لائحة التنظيم محددا فيها القواعد القانونية لكل منطقة، كما أنه يعتبر الموجه للمخطط التوجيهي[3].

2- لائحة التنظيم:

إن هذه اللائحة بمثابة تقنين أو تنظيم[4] فانه يتم تحديد القواعد المطبقة بالنسبة إلى كل منطقة مشمولة في القطاعات[5] كما هي محددة في قانون التعمير[6]، ومن خلال هذا يجب أن نحدد ما يأتي:

---

[1] – مرسوم تنفيذي رقم 91 – 42، مؤرخ في 1991/02/16، يحدد قواعد تنظيم مصالح التخطيط والتهيئة العمرانية في الولاية وعملها، ج.ر.ج.ج، عدد 08، سنة 1991 .

[2] – ديوم عابدة، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، دار قانة، باتنة، 2011، ص 29 .

[3] – باي يزيد عربي، إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، أطروحة الدكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015 ، ص 87 .

[4] – انظر المادة 17 فقرة 04 من مرسوم تنفيذي رقم 91 – 177، المرجع السابق .

[5] – شامة سماعين، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري (دراسة وصفية وتحليلية)، دار هومة للصباعة والنشر والتوزيع، الجزائر،2003، ص 175.

[6] – انظر المواد 20 إلى 23، من قانون رقم 90 – 29، المرجع السابق .

ا) – التخصيص الغالب للأراضي، ونوع الأعمال التي يمكن حظرها عند الاقتضاء أو إخضاعها لشروط خاصية

ب) – الكثافة العامة الناتجة عن معامل شغل الأراضي .

ج)– الارتفاقات المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.

د) المساحات التي تتدخل فيها مخططات شغل الأراضي مع الحدود المرجعية المرتبطة بها، وذالك بإبراز مناطق تدخل الأنسجة العمرانية القائمة، ومساحات المناطق المطلوب حمايتها.

هـ) تحديد مواقع التجهيزات الكبرى والمنشات الأساسية، والخدمات والأعمال ونوعها.

يحدد شروط البناء الخاصة داخل بعض أجزاء التراب الوطني، كما هي واردة في الفصل الرابع من القانون 90–29 المعدل والمتمم والتي تتضمن ما يلي:

– القسم الأول: الساحل.

– القسم الثاني: الأقاليم ذات الميزة الطبيعية و الثقافية البارزة .

– القسم الثالث: الأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد.

ثانيا: الوثائق البيانية للتهيئة والتعمير:

وفقا لما جاء به القانون رقم 90–29[1] فالمخطط التوجيهي يشمل على المستندات والوثائق البيانية والتي تتمثل في :

– مخطط الواقع القائم: يظهر المخطط الإطار المشيد حاليا و أهم الطرق والشبكات المختلفة.

[1] – انظر المادة 17 من القانون رقم 90 – 29، المرجع السابق .

– مخطط التهيئة: يبرز فيه حدود القطاعات المعمرة والقطاعات القابلة للتعمير وقطاعات التعمير المستقبلي والقطاع غير قابل للتعمير.

– بعض الأجزاء من الأرض كالساحل، الأراضي الفلاحية ذات المردود العالي، الأراضي ذات الصبغة الطبيعية والثقافية .

– مساحات تدخل مخططات شغل الأراضي.

– مخططات الارتفاقات الواجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاءها .

– مخطط تجهيز : يظهر فيه خطوط مرور الطرق وأهم المسبل إيصال ماء الشرب وماء التطهير وتحديد مواقع التجهيزات الجماعية ومنشات المنفعة العامة .

تعتبر كل هذه الوثائق ضرورية يجب أن تنجز قبل إصدار المخطط التوجيهي، لأنها تعتبر كمقدمة أين تمهل فيما بعد الدراسة التحليلية للوضع السائد وإعطاء تقديرات وتوقعات مستقبلية في مجال التنمية[1].

كما أن هذه البيانات ترسم الأهداف المسطرة لتنفيذها في الآجال المحددة لها.

المطلب الثاني

خصائص المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وعلاقته بالمخططات الأخرى

من خلال تعريفنا المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، نستشف منه أهم المميزات التي تجعله يختلف عن المخطوطات الأخرى، إلا أن هذا الاختلاف لا يعني على أنه يقوم لوحده بل هنالك مخططات وقوانين يتوجب احترامها والعمل مثلما هو وارد فيها، ومن أجل التوسع في هذا الشأن قسمنا هذا المطلب إلى خصائص المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (الفرع الأول)، وعلاقة المخطط التوجيهي التهيئة والتعمير والمخططات الأخرى (الفرع الثاني).

[1] – قارة تركي الهام، آليات الرقابة في مجال التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بالقايد ، تلمسان، 2013، ص 25.

الفرع الأول: خصائص المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

يعرف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، بمجموعة من الخصائص ألا و هي:

أولا: المخطط التوجيهي أداة ذات بعد مجالي :

تضبط السلطة الإدارية المختصة، حدود الأقاليم المحلية التي يتدخل فيها هذا المخطط كأداة للتعمير[1]، حيث يحدد هذا المخطط توجيهات التهيئة العمرانية لبلدية واحدة أو مجموع البلديات، التي تجمع بينها مصالح اقتصادية و اجتماعية.

ثانيا: الطابع التنبؤي والإلزامي للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

جاء في مفهوم القانون 90-29[2] أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعسير يتحلى بطابع التنبؤ والتخطيط المستقبلي، أين يحدد هذا الطابع الاختيارات الأساسية لسياسة التهيئة العمرانية[3].

أين يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ملزم لكل البلديات التي ترغب في التمكن من سياسة عمرانية طموحة، لأنه في غيابها تكون البلديات مجبرة في تسييرها إلى الخضوع والاحتكام إلى القواعد العامة لقانون التهيئة و التعمير.

ثالثا: الطابع القانوني و التقني للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداة تعمير ذات جهتين: قانونية وتقنية في نفس الوقت من الناحية القانونية فهو يواجه الغير فبمجرد المصادقة على المخطط التوجيهي فانه يكتسب الصيغة الإلزامية، إذ لا يمكن استعمال الأرض أو البناء عليها بطريقة مخالفة لأحكام المخطط وإلا تعرض الشخص المخالف لعقوبات .

[1] – التجاني بشير، التهيئة العمرانية وإشكالية التحضر في الجزائر، ورقة بحث، الكوية،2000، ص 67.

[2] – انظر المادة 16و19 من مرسوم تنفيذي رقم 91 – 177، المرجع السابق .

[3] – قارة تركي الهام، المرجع السابق، ص 25 .

من الناحية التقنية يعتبر المخطط التوجيهي وثيقة ذات طابع مزدوج، فهي وثيقة لتهيئة إقليم البلدية، ووثيقة لتعمير المدينة وإحيائها، حيث يحدد لنا القواعد المطبقة في المنطقة المتواجد فيها قطاعات التعمير ، كما يوضح الاتجاهات الكبرى للتنظيم المجالي للأقاليم التي يشملها[1].

رابعا: الطابع المؤقت والشمولي للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

يتمثل الطابع المؤقت في إمكانية مراجعة المخطط التوجيهي للتهدئة والتعمير، حتى يتمكن هذا الأخير من مواكبة سياسية التخطيط في الدولة، وفق الشروط المحددة قانونا.

أما الطابع الشمولي فيتمثل في كون المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يشمل إقليم بلدية أو أكثر من ذلك.

الفرع الثاني: علاقة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بغيره من المخططات.

يعد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير محور التخطيط المحلي للتهيئة يرتكز على توزيع الاختصاصات بين الدولة، الولاية والبلدية، وكذا العديد من الهيئات ومؤسسات الدولة، هذا راجع لتجسيدها لمبادئي اللامركزية وعدم التركيز الإداري ، حيث يقوم بالاستجابة للتوجيهات الأساسية لتهيئة الإقليم المكرسة في أدوات التهيئة والتعمير وأدوات تهيئة الإقليم وغيرها من القوانين.

أولا: من حيث التنظيم السلمي.

يتكفل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير باعتباره أحد أدوات التعمير ببرامج الدولة من جهة والجماعات المحلية من جهة أخرى، وجاء في المادة 16 من القانون 90-29 المعدل بقانون رقم 04 – 05 " المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، وحدد التوجهات الأساسية لتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية، أخذا

[1] – تكواشت كمال، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون عقاري، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009، ص 79.

بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية وبظبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي"

و نستخلص العلاقة بين المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وهذه المخططات كالتالي :

1: علاقة المخطط التوجيهي لتهيئة والتعمير بمخططات التهيئة الإقليمية.

يصنف المخطط التوجيهي لتهيئة والتعمير في المستوى الأدنى بالمقارنة مع أدوات التهيئة الإقليمية، إذ يجب أن يتوافق مع أحكام هذه الأخيرة، التي تترجم السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم و التنمية المستدامة، والتي تغطي بدورها بطريقة مترابطة ومتكاملة؛ وطني، جهوي، ولائي، كما يجب على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير احترام أحكام هذه المخططات

أ: المخطط الوطني لتهيئة الإقليم:

يعد المخطط الوطني للتهيئة الإقليم كوسيلة دعم رئيسية السياسية الوطنية التهيئة الإقليم والتنمية المستدامة من جهة[1]، ومن جهة أخرى كوثيقة توجيهية للتخطيط الإقليمي[2]، إذ يعتبره المشرع الجزائري الأداة الأساسية والمرجعية لتهيئة الإقليم، وآلية للتسيير المجالي والحضري[3]، وينظر إليه كمخطط بيئي وفقا للمعيار الموضوعي للتخطيط البيئي.

إن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم يعد أول أدوات لتهيئة الإقليم وتنمية المستدامة، فهو مخطط مشترك بين الأقاليم والجبهات وذو بعد وطني يتم تسييره مركزيا، كما يعتبر كمخطط عام توجهي نو منظور مستقبلي.

ب: المخططات الجهوية لتهيئة الإقليم :

[1] – تكواشت كمال، المرجع السابق، ص 72 .

[2] – العيفاوي كريمة، خرف الله سليمة، المخطط الوطني لتهيئة الإقليم . أداة للتهيئة الإقليم وتنمية المستدامة ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة،بجاية، 2013، ص 06 .

[3] – انظر المادة 19 من القانون رقم 06 – 06، مؤرخ في 2006/02/20، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج. ر. ج ج، عدد15، لسنة 2006.

نص على هذا النوع من المخططات القانون رقم 87-03 سعيا منه وراء التكفل بأهداف التنمية الجهوية، وضمان اكبر دقة في تحديد اختيارات وأعمال التهيئة العمرانية، تستعمل الخطة الوطنية التهيئة العمرانية في شكل خطط جهوية .

تعد كأداة ثانية بعد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المعبرة للسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم، وهي مخططات خاصة بتهيئة جهة أو إقليم متضمن عدة ولايات مشتركة في عدة خصوصيات منها: تضاريسية إنمائية استعمالات متبادلة.

تقوم المخططات الجهوية برسم الخطوط العريضة للأقاليم، كما تقوم بتبسيط وتكييف أعمال التهيئة العمرانية الواردة في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنمية المستدامة القضاء التدريجي على الاختلالات والتفاوت بين مختلف أقاليم الوطن.

ج: مخططات تهيئة الإقليم الولائي :

تعتبر هذه المخططات، سلسلة لمخططات التهيئة الإقليمية، لأنها مختصة بتهيئة إقليم الولايات أو التهيئة فيما بين البلديات التي تربطها رقعة واحدة على مستوى إقليم الولاية، دون النظر إلى الحدود الإدارية لهذه البلديات المعنية والذي يتم تسييره محليا. تم إغفال هذا النوع من المخلطات في القانون رقم 87-03 رغم ذكره للمخططات الأخرى والتي تدخل ضمن أدوات التهيئة العمرانية المواد (46-51).

بينما القانون رقم 01 – 20 فقد نص صراحة على هذا النوع من المخططات في الفقرة 05 من المادة 07 منه.

دون التقليل من أهمية مخططات التهيئة الإقليمية إلا أن المخطط التوجيهي له تأثير مباشر أكثر على المجال أو الفضاء من وسائل التهيئة الإقليمية، لأن موضوعه يتمثل في تنظيم المجال الحضري للمدن كونه يعتمد على الوسائل التقنية والقانونية.

2: علاقة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بمخطط شغل الأراضي .

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي وسيلتان مترابطتان ببعضهما في مجال التهيئة العمرانية للإقليم البلدية أو مجموع البلديات المشتركة[1]، حيث تتجسد العلاقة بينهما من خلال :

عملية تثبيت ومراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لمخططات شغل الأراضي[2] للبلدية أو البلديات المعنية برسم حدودها التي يجب إنجازها[3].

كما يجب أن يراعي الانسجام المطلق بعدم التضارب بين كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي.

يعتمد في إعداد مخطط شغل الأراضي على معيار وسط بين المطابقة وبين الملائمة .

إذا كان المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الأداة الأولى لتحديد التوجيهات الكبرى والإطار العام للنشاط العمراني في البلديات، فإن الأداة الثانية هي مخطط شغل الأراضي الذي يحتد بصفة دقيقة حدود استعمال الأرض، ويشمل في أغلب الأحيان تراب بلدية كاملة في إطار احترام القواعد التي ضبطها المخطط التوجيهي للهيئة والتعمير[4].

ثانيا: من حيث التطبيق.

وتظهر علاقة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بالمخططات الأخرى على مستويين زماني ومكاني:

[1] – التيجاني بشير، المرجع السابق، ص 68 .

[2] – المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91 – 178 مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج.ر.ج.ج، العدد 26، لسنة 1991 .

[3] – تكواشت كمال، المرجع السلبق، ص 83 .

[4] – حمدي باشا عمر، نقل الملكية العقارية، دار هومة، للطباعة والنشر، ط 7، الجزائر، 2009 ، ص 99 .

1: المستوى المكاني.

يغطي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إقليم واحدة، ونظرا لوجود معطيات معينة أين هذا المخطط قد يغطي أكثر من بلدية لاشتراكها في عدة عوامل اقتصادية، اجتماعية، طبيعية، وهذا نظرا لفكرة توسيع مجال تطبيق مخططات أدوات التعمير إلى ما بين أقاليم البلديات، إذ نص عليها قانون التعمير في المادة 12 منه.

" كما يمكن للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و كذا مخطط شظى الأراضي أن يضم مجموع البلديات تجمع بينها مصالح اقتصادية و اجتماعية أو بلدية "

بالتالي فان المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بإمكانه تغطية بلديتين أو أكثر في حالة تدخل نسيجهما الحضري ببعضه البعض على شكل مجمع حاضري[1].

2: المستوى الزماني.

المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مخطط مرن ومتحرك ديناميكيا، لكونه يأخذ بالأبعاد الثلاثة: القصيرة والمتوسطة والطويلة .

بالإضافة إلى المراجعة و التعديل المتتابع يجعل من هذا المخطط آلية متزامنة مع الأحداث الجديدة ومع ما يتم برمجته من مشاريع و بحسب الأولويات[2] .

كما أن هذه الآجال المتحركة جعلت للمجلس بلدي جديد إمكانية تجسيد برامج عهدته وإتمام برامجه المسطرة ضمن هذا المخطط المرن، مع مراعاة القواعد العامة المنظمة لحركة البناء والتعمير المنصوص عليها في القانون رقم 04 – 05.

[1] – تكواشت كمال، المرجع السابق، ص 84 .

[2] – التجاني بشير، المرجع السابق، ص 66.

المبحث الثاني

إجراءات الإعداد والمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

لا يمكن للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أن يكتسي الصيغة القانونية إلا بعد إتباعه لمجموعة من الإجراءات المحددة في المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المعدل و المتمم، كما هو وارد في قانون التهيئة والتعمير رقم 90 – 29[1]. حيث نتناول إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (المطلب الأول)، وإجراءات التعديل والمصادقة (المطلب الثاني)

المطلب الأول

إجراءات تحضير وإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

تلتزم أجهزة الجماعات المحلية بوضع التدابير اللازمة من أجل تحضير وإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، كما تسهر على إيجاد تلك التدابير و تنفيذها بانتظام، كما هو منصوص عليه في قانون البلدية.

يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن و التعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.[2]

لذلك وبغية الإلمام بهذا المطلب سنحاول تقسيمه إلى أربع فروع .

الفرع الأول: مبادرة رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ودراسته.

طبقا لأحكام القانون رقم 90 – 29 فانه يجب تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير، على أن يكون إعداد مشروع هذا المخطط بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي

[1] – عميرة عادل، الرقابة الإدارية في مجال التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، قاصدي مرباح، ورقلة،2014، ص 11 .

[2] – انظر المادة 94 فقرة 05 من القانون رقم 11 – 10، مؤرخ في 2011/06/22، متعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج،عدد 37، لسنة 2011.

وتحت مسؤوليته[1].

تظهر مبادرة رئيس المجلس الشعبي البلدي عند إعداد المخطط، بعد الدراسة المسبقة التي تقوم بها مكاتب الدراسات المتخصصة، والتي تمنح لها في إطار عقود الصفقات العمومية[2].

يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي التأكد من انجاز الدراسية ومتابعة صحة المعطيات المتوصل إليها من طرف مكتب الدراسات المكلف بإعدادها.

لناجعة هذه العملية وتجسيدها الفعلي على رئيس المجلس الشعبي البلدي الاطلاع على الحقيقة العقارية لبلديته.

فكلما اكتسبت البلدية محفظة[3] عقارية أكثر، كلما استطاعت تجنب التعبير غير الشرعي[4] فندرة الأراضي العقارية للبلدية تعيق تطبيق أدوات التعمير.

ومن جهة أخرى على رئيس المجلس الشعبي البلدي، التوفيق بين أهداف المخطط التوجيهي التهيئة والتعمير وأهداف وسائل التخطيط المحلية الأخرى، لأن المخطط التوجيهي ليس الأداة الوحيدة للاضطلاع على التهيئة والتعمير بصفة عامة[5].

الفرع الثاني: الموافقة على مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

يتم إقرار مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بموجب مداولة من قبل المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، في حالة ما إذا كان المخطط التوجيهي

[1] – انظر المادة 20 من القانون رقم 90 – 29، المرجع السابق .

[2] – جبري محمد، التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر،2005، ص 21.

[3] – معنى المحفظة العقارية: ويقصد بها مجموعة الأملاك العقارية الخاصة التابعة للدولة ومجموعاتها الاقليمية . انظر: حمدي باشا عمر، حماية الملكية العقارية الخاصة، دار هومة، الجزائر، سنة 2003،ص 98.

[4] – التعمير غير الشرعي هو التعمير الانتهازي للأراضي. انظر باي يزيد عربي، مرجع سابق، ص 31.

[5] – بلمراط حنان، المرجع السابق، ص15.

للتهيئة والتعمير يغطي بلديتين أو أكثر[1]، إذ يمكن أن تجمع بين هذه البلديات مصالح اقتصادية واجتماعية[2] وعليه يجب أن تتضمن المداولة ما يلي:

– التوجيهات التي تحددها الصورة الإجمالية التهيئة أو مخطط التنمية بالنسبة إلى التراب المقصود.

– كيفية مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.[3]

– القائمة المحتلة للتجهيزات ذات المنفعة العمومية، حيث يتكفل المخطط التوجيهي ببرامج الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمصالح العمومية، كما أن المشاريع ذات المصلحة الوطنية تفرض نفسها على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

ويتم تبليغ الوالي المختص إقليميا بالمداولة، وتنشر مدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجلس الشعبية البلدية[4].

الفرع الثالث: تحديد محيط المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

استنادا إلى ملف يتكون من مذكرة تقديم للمخطط يرسم حدود التراب الذي يشمله المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، يصدر القرار الذي يرسم حدود المحيط الذي يتدخل فيه المخطط إما من طرف :

– **الوالي المختص إقليميا:** في حالة مجموعة من البلديات تابعة لولاية واحدة و بناء على اقتراح رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وبعد مداولة المجالس الشعبية البلدية المعنية، أين يحدد الوالي بقرار مخطط تدخل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

[1] انظر المادة 25 من القانون رقم 90 – 29، المرجع السابق.

[2] – انظر المادة 12 قانون رقم 90 –29، نفس المرجع

[3] – انظر المادة 02 فقرة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 91 – 177، المرجع السابق.

[4] – انظر المادة 03 من مرسوم تنفيذي رقم 91 – 177،نفس المرجع.

– **الوزير المكلف بالتعمير مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية:** في حالة مجموعة من بلديات تابعة لولايات مختلفة أين يصدر قرار مشترك بين الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات المحلية، الذي يحدد محيطات تدخل المخطط التوجيهي[1].

الفرع الرابع: التشاور والمشاركة في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

عملا بالمبادئ العالمية الحديثة المتمثلة في الحكم الراشد و التنمية المستدامة، التي تقتضي فتح المجال أمام مختلف الفاعلين المعنيين بتسيير الإقليم من الدولة، الجماعات الإقليمية، المستثمرين، المتعاملين الاقتصاديين، والاجتماعيين والمواطنين، للتفاوض فيما بينهم من اجل المشاركة في صنع القرار المتعلق بالتهيئة و التعمير.

وفي هذا السياق حرصت الدولة على إرساء مبدأ المشاركة والتشاور في وضع أدوات التهيئة والتعمير، لأنه يلعب دورا في الارتقاء بمستوى ومردودية هذه الأدوات، وتحقيقا لما يسمى بالتعمير المشاركاتي تم وضع آليات للمشاركة والتشاور الفعلي لكل ممثلي المستعملين في مجال التعمير بصورة ناجحة و منظمة.[2]

يعتبر التشاور من بين أسس الديمقراطية التشاركية[3] ويكون إعداد المخطط فيه وفقا لما نصت عليه المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177

" ... هو جمع الآراء في إطار التشاور مع مختلف الهيئات و المصالح العمومية و الإدارات العمومية و الجمعيات المعتمدة لهذا الغرض"[4] .

وفي هذا الصدد يضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية أو المؤسسة العمومية المشتركة على المخطط عن طريق تقرير كتابي يقضي بإعداد المخطط

[1] – انظر المادة 12 من قانون رقم 90 – 29، المرجع السابق.

[2] – انظر المادة 70 من القانون رقم 90 – 25، مؤورخ في نوفمبر 1991 يتضمن التوجيه العقاري، ج.ر،عدد 15،لسنة 1990.

[3] – بوراي دليلة، الدمقراطية التشاركية ومجالاتها الممتازة (البيئة والتعمير)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الجماعات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية،2013، ص 79.

[4] – انظر المادة 06 من مرسوم تنفيذي رقم 91 – 177، المرجع السابق.

التوجيهي للتهيئة والتعمير، إذ يقع على هؤلاء مسؤولية الإدلاء برغبتهم للمشاركة في إعداد المخطط، وذلك في أجل 15 يوم من تاريخ استلامهم الرسالة، وفي حالة القبول تتولي هذه الجمعيات مهمة تعين من يمثلهم[1].

ومن أجل التنبؤ بالمخطط التوجيهي وجعله أكثر فعالية، قام المشرع الجزائري بتوسيع نطاق التشاور، أين قيد إرادة البلدية بالنسبة للإدارات والمصالح والهيئات المنصوص

عليها قانونا[2] بالاستشارة الوجوبية ووضع أيضا ما يسمى بالاستمارة اختيارية.

أولا: بالنسبة للهيئات المحلية.

تجد فيها ما يتم استشارته إجباريا وما يتم استشارته اختياريا كما هو وارد على النحو التالي:

1. الهيئات المحلية الواجب استشارتها:

جديد استثمارية الإدارات العمومية والمصالح التابعة للدولة المكلفة بالتعمير، مصالح الفلاحة التنظيم الاقتصادي، الري، النقل، الأشغال العمومية، المباني، المواقع الأثرية والطبيعية، البريد و المواصلات.[3]

كما أضاف المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-177 الإدارات والمصالح التابعة للدولة المكلفة بالبيئة، التهيئة والعمران والسياحة لعلاقتها الوطيدة بمجال التعمير، أيضا المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 12- 148[4]، مصالح وإدارة الصناعية وترقية الاستثمار فيما يخص المصالح التابعة للدولة المكلفة على مستوى الولاية، ومصالح وإدارية الضبط العقاري فيما يخص المصالح التابعة للدولة المكلفة على المستوي المحلي.

---

[1] – انظر المادة 07 من مرسوم تنفيذي رقم 91 – 177، نفس المرجع.

[2] – انظر المادة07و08 من مرسوم تنفيذي رقم 91 – 177،نفس المرجع

[3] – منصوري نورة، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، دار الهدى للنشر،2010، ص27.

[4] – انظر المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 12 – 148، مؤرخ في 2012/03/28، ج. ر. ج. ج، عدد 19، لسنة 2012 .

2. الهيئات المستشارة اختياريا:

من اجل تدعيم وإثراء الدراسة لمشروع المخطط يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستشير بعض الهيئات الأخرى اختياريا، كما هي محددة في القانون والمتمثلة في:

غرف التجارة، عرف الفلاحة والمنظمات المهنية والجمعيات المحلية[1]، بحيث تنشر قائمة هذه الإدارات والمصالح العمومية، لمدة شهر في مقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية، ويتم تبليغ الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات والمصالح المعنية التابعة للدولة، بموجب قرار من طرف رئيس البلدية أو رؤساء البلديات المعنية[2].

إذا كان رئيس المجلس الشعبي البلدي من يبادر في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير فان الوكالة الوطنية للتعمير تعتبر بمثابة أداة أساسية للدولة في مجال إعداد ومتابعة مخططات التهيئة والتعمير.

تقوم هذه الوكالة بمساعدة البلدية في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، من خلال الدراسات والتحليلات الاستشرافية والتي من شانها تدعيم الجماعات المحلية في ميدان التعمير[3].

ثانيا : بالنسبة للمواطن.

بما أن مخططات التهيئة والتعمير مخططات محلية و محيطها يشمل إقليم البلديات، فان هذه الأخيرة جماعات قاعدية وهي أقرب إلى المواطن الذي يظهر دوره عند المساهمة في اتخاذ القرارات التي من شأنها أن تأثر على حياته، فهو يشارك في البناء الديمقراطي لمخططات التهيئة والتعمير، من خلال التشاور والمشاركة سواء في إعداد هذه المخططات (مخطط شغل

[1] – انظر المادة 15 من قانون رقم 90– 29،المرجع السابق والمادة 07 من مرسوم تنفيذي رقم 91 – 177، المرجع السابق.

[2] – انظر المادة 10 من مرسوم تنفيذي رقم 91 – 177، المرجع السابق.

[3] – باي يزيد عربي، المرجع السابق، ص 98.

الأراضي ومخطط توجيهي للتهيئة والتعمير) أو المصادقة عليهما[1]، فموضوع مشاركة المواطن في مسائل التخطيط والتعمير ليس بأمر جديد بل أن جذوره تعود إلى نشأة قواعد قانون التعمير، بالرغم من صعوبة هذا المجال(التعمير) على المواطن، إلا أنه لا يتوانى في المشاركة في إبداء رأيه و اقتراحاته في صنع القرار كغيرها من المجالات التي شارك فيها مثل مشاركته في مجال البيئة، وفي هذا الصدد نجد التأكيد على ضرورة مشاركة المواطن بصفة مباشرة أو عن طريق ممثليه في تسيير البرامج الخاصة لمحيطه[2] . وعليه يتم إشراك المواطنين فيما يخص مشروع المخطط التوجيهي بطريقتين هما:

أ- الاستقصاء العمومي.

يعتبر الاستقصاء العمومي شكل من أشكال مشاوره و مشاركة المواطنين[3]، فبعد انقضاء مدة 60 يوم الممنوحة للجهات المعنية بإبداء رأيها وملاحظاتها،[4]يخضع مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير للاستقصاء العمومي لمدة 45 يوم، وفي هذا الصدد يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية العلنية المعنية قرارا إدارية. يتضمن مايلي:

- تحديد المكان أو الأماكن التي يمكن الاستشارة فيها حول مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

- تعيين المفوض أو المحقق والمفوضين أو المحققين، بين تاريخ انطلاق منة التحقيق وتاريخ انتهاءها.

- يحدد كيفيات إجراء التحقيق العمومي.

[1] - بوراي دليلة، المرجع السابق، ص 76.

[2] - انظر المادة 02 من قانون رقم 06 - 06، المرجع السابق.

[3] - حنان بالمرابط، المرجع السابق، ص 20.

[4] - إقلولي ولد رابح صافية، قانون العمران الجزائري (أهداف حضرية و وسائل قانونية)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 75.

ويتم نشر هذا القرار المتضمن الاستقصاء العمومي بمقر المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبية البلدية، وتبلغ نسخة منه إلى الوالي المختص إقليميا[1].

مقابل ذلك على رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، أن يفتح سجلا خاصا مرقما وموقعا من طرفه، يسجل فيه الملاحظات المكتوبة الخاصة بإعداد هذا المخطط، كما يمكن أيضا الإفصاح عنها مباشرة أو إرسالها كتابيا إلى المفوض أو المحقق أو المفوضين[2]،وبانقضاء مدة 45 يوما يقفل محضر التحقيق بعد التوقيع عليه من طرف المفوض المحقق، وبعدها يقوم هذا الأخير خلال مدة 15 يوم الموالية بإعداد ملف كامل من التحقيق والنتائج المتوصل إليها، ويحوله مباشرة إلى المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية.[3]

ب. الإعلام و الإشهار:

تحقيقا لمبدأ الشفافية ولفتح المجال أمام المواطنين من اجل الحصول على معلومات تخص وضعية مدينتهم وتطورها، يلزم المشرع بإشهار واسع لأدوات التهيئة و التعمير[4].

كما يوضع تحت تصرف المواطنين القرار المتعلق بمشروع المخطط، وينشر باستمرار في الأماكن المخصصة للمنشورات الخاصة بالمواطنين وهذا طبقا لمبدأ الإشهار والإعلام[5] وفي هذا الصدد نجد المواد 14 و30 و 79 من قانون 11-10 نصت على ذلك.

المطلب الثاني

مرحلة المصادقة، التعديل والمراجعة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

بعد الانتهاء من الإجراءات التحضيرية للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، يتم التحضير الإجراءات المصادقة عليه ، ثم تليه إجراءات المراجعة والتعديل الموضوعة من احل التوسيع

[1] – انظر المادة 10 من مرسوم تنفيذي رقم 91 – 177، المرجع السابق.

[2] – انظر المادة 12 من مرسوم تنفيذي رقم 91 – 177، نفس المرجع.

[3] – انظر المادة 13 من مرسوم تنفيذي رقم 91 – 177، نفس المرجع.

[4] – حنان بالمرابط، المرجع السابق، ص 21.

[5] – غواس حسينة، الآليات القانونية لتسير العمران، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة، جامعة متنوري، قسنطينة، 2012، ص 23.

من رقمية عمران البلدية المعنية لتساير التطورات الحاصلة على المستوى المحلي والوطني، هذا تحقيقا لمصالح الأفراد والمصلحة العامة على حد سواء، ومنه سنتطرق إلى مرحلة المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (الفرع الأول) وإجراءات تعديل ومراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إجراءات المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.

للمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يتم تكوين ملف يسمى بملف المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير[1] ويشمل الوثائق التالية[2]:

- مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية.

- سجل الاستقصاء العمومي، ومحضر قفله والنتائج المستخلصة من قبل المحقق أو المفوضين المحققين.

- الوثائق المكتوبة والبيانات للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير[3] .

يرسل هذا الملف مرفقا بالمخطط إلى الوالي المختص إقليميا الذي يتلقى بدوره رأي المجلس الشعبي الولائي المختص إقليميا خلال مدة 15 يوما الموالية لتاريخ استلام الملف.

وبعد ذلك يصادق على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير[4] وذلك ب:

- قرار من الوالي بالنسبة للبلديات أو مجموعة البلديات التي يقل عدد سكانها عن 200 ألف نسمة.

- قرار مشترك بين الوزيرين المكلفين بالتعمير والجماعات المحلية بعد استشارة الوالي المعني أو الولاة المعنيين، في الولايات التي يفوق

[1] - انظر المادة 14 من مرسوم تنفيذي رقم 91 - 177، المرجع السابق.

[2] - انظر المادة 15 من مرسوم تنفيذي رقم 91 - 177، نفس المرجع.

[3] - انظر المادة 17 من مرسوم تنفيذي رقم 91 - 177، نفس المرجع.

[4] - انظر المادة 27 من قانون رقم 90 - 29، المرجع السابق. والمادة 15 من مرسوم تنفيذي رقم 91 - 177، المرجع السابق.

عند سكانها 200 ألف ساكن ويقل عن 500 ألف ساكن.

– مرسوم تنفيذي يصدر بعد استشارة الوالي المعني أو الولاة المعنيين وبناء على تقرير الوزير المكلف بالتعمير بالنسبة للبلديات أو مجموعة البلديات التي يكون عند سكانها 500 ألف فأكثر.

عند الانتهاء من المصادقة على المخطط التوجيهي التهيئة والتعمير يتم تبليغ هذا الأخير إلى الجهات التالية[1]:

– الوزير المكلف التعمير.

–الوزير المكلف بالجماعات المحلية.

– مختلف الأقسام الوزارية المعنية.

– رئيس المجلس الشعبي البلدي لو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين.

– المصالح التابعة للدولة المعنية بالتعمير على مستوى الولاية.

– الغرف التجارية.

– الغرف الفلاحية[2].

بعد المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ينتج عن هذا الأخير إلزامية اتجاه أشخاص عامة أو خاصة على حد سواء، أين يقتضي أمر انجاز هذا المشروع ضرورة مراجعته أو تعديله كما هو الحال.

[1] – انظر المادة 16 من مرسوم تنفيذي رقم 91 – 177، نفس المرجع.

[2] – اقلولي ولد رابح صافية، المرجع السابق، ص 70 و 71 .

الفرع الثاني: إجراءات تعديل ومراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

عند الانتهاء من إجراءات المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير تأتي الإجراءات المكملة والمعدلة له ألا وهي إجراءات التعديل والمراجعة

أولا: إجراءات تعديل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، لا تتم إلا إذا كانت القطاعات المزمع تعميرها في طريق الإشباع، وفي تطور بالنسبة لمحيط المخطط لدرجة أن مشاريع تهيئة البلدية أو البنية الحضرية لا تستجيب لطموحات المواطنين أساسيا ولا لأهداف البلدية المعنية لها، كما أكده المشرع الجزائري.[1]

تتم المراجعة بنفس الطريقة التي تمت بها المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ، معنى أن هذه المراجعة تكون إدارية ومقيدة، لا يمكن أن تنفذ إلا إذا أثبت المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير عجزه في تحقيق الأهداف المرجوة منه.

فعملية المراجعة تحتاج إلى إجراءات طويلة ومعقدة لأنها تستلزم بالإضافة إلى طول إجراءاتها إثبات عجز المخطط[2].

ثانيا: إجراءات مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

لم يقم المشرع الجزائري بالتفرقة بين إجراءي المراجعة والتعديل للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، إذ يختلف هذا الأخير عن المشرع الفرنسي في كونه جعل من إجراءاته أكثر مرونة وسلاسة في المراجعة، إذ وضع شروط كافية للجوء إلى التعديل بدلا من المراجعة ويظهر هذا أساسا في:

– أن لا تمس عملية تعديل المخطط الاقتصاد العام والتوجيهات الأساسية الواردة فيه.

[1] – عباس رفيق، الأبعاد القانونية لصفقة الأشغال العمومية في ظل قواعد التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجيستير في القانون، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية،2012، ص 49.

[2] – انظر المادة 28 من قانون رقم 90 – 29، المرجع السابق.

– أن لا تمس عملية التعديل بالمناطق الفلاحية، الطبيعية والغابية[1].

وتمر عملية التعديل بمراحل تبدآ باقتراح رئيس البلدية إجراء تعديل للمخطط التوجيهي ، تبليغ الوالي وكل الأشخاص المعنيين بالمصادقة على المخطط، إجراء تحقيق عمومي والمصادقة تتم عن طريق مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني[2].

[1] – شرقي بسمة، حميمي ربيحة، دور الجماعات المحلية في مجال التعمير، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الأقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية،2013،ص38.

[2] – عباسي رفيق، المرجع السابق، ص 50 و 51.

الفصل الثاني

دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في التنمية المحلية وحماية البيئة

الفصل الثاني

دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في التنمية المحلية وحماية البيئة

أبرزت سمة العصر الحاضر في مجال التعمير، الارتكاز على الوجه الجمالي للمدن، إذ نجد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كفاعل مركزي في تحقيق استراتيجيات التنمية المحلية وحماية البيئة لهذه المدن طبعا من حيث بعدها الشمولي والعام هذا من جهة، ومن جهة أخرى كمتدخل مهم في التنمية العمرانية المحلية.

فإذا كان المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يساهم في تحديد الاحتياطات العقارية وحماية البيئة من خلال تقديمه للعقارات على تراب البلدية، فهو الآن يجسد صورة مجالية تسمح بتطبيق سياسة عامة على الإقليم، أين يجعل منه إقليم منظم ذو بعد جمالي، إلا أن كل هذه الايجابيات لا تجعل منه مخطط مكتمل الأهداف بل لكثرة مجالات تدخله لم يستطع تحقيق كل الأهداف المرجوة منه لمواجهته لبعض العقبات التي تعيق مساره التنموي، فمعدل النمو المحلي يرتفع سنويا في مختلف البلديات وبالتالي عدم قدرة البلديات في السيطرة على التوسع الحضري، وبتالي عدم احترام مخططات التهيئة والتعمير والمخطط التوجيهي كونه موضوع الدراسة من طرف الأشخاص المعنيون بذلك، وللتفصيل أكثر قمنا بتحديد دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في مجال التنمية المحلية (المبحث الأول) ثم تطرقنا إلى دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في حماية البيئة والمصاعب التي تواجهه (المبحث الثاني)

المبحث الأول

دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في مجال التنمية المحلية.

تعرف المدن على أنها مجموعة مشاريع مبرمجة في إطار سياسة الحكومة المتعلقة بالتهيئة العمرانية و المتحكمة بمجال التعمير، أين تتاح الأدوات اللازمة من أجل تنفيذها خاصة منها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، الذي يقسم المنطقة التي يتواجد فيها إلى قطاعات، يهدف من خلالها إلى الاستغلال العقلاني للفضاء المحلي وتوزيع السكان والأنشطة الاقتصادية على كافة أقاليم البلديات وكذا التحكم في نمو التجمعات السكانية والأنشطة الجماعية والسياحية والمنشئات الكبرى، لذا فان دورها يظهر من خلال التقسيم التدريجي لأراضي البلدية إلى قطاعات (المطلب الأول) وتكريس الأهداف المسطرة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على المستوى المحلي (المطلب الثاني).

المطلب الأول

التقسيم التدريجي للأراضي البلدية إلى قطاعات.

نظرا لما جاء به القانون رقم 90 – 25[1] وقانون رقم 90 – 29[2] فان أدوات التعمير هي من تحدد قوام الأراضي العامرة والقابلة للتعمير، نخص بذلك المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إذ يحدد لنا الوضعية التي يقوم عليها هذا الأخير والذي:

– يحدد التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب بلدية أو مجموعة من البلديات حسب القطاع.

– يحدد توسع المباني السكنية وتمركز المصالح والنشاطات وطبيعة وموقع التجهيزات الكبرى والهياكل الأساسية.

– يحدد مناطق التدخل في الأنسجة الحضارية والمناطق الواجب حمايتها.

[1] – المادة 66 من قانون رقم 90 – 25، المرجع السابق.

[2] – المادة 18 من قانون 90 – 29، المرجع السابق.

وهذا التحديد بين الوظائف والأهداف الكبرى لهذا المخطط . وبهذا سنقسم المطلب إلى أربعة فروع.

الفرع الأول: القطاعات المعمرة.

عرف قانون التعمير القطاعات المعمرة كما يلي:

" تشمل القطاعات المعمرة الأراضي حتى وإن كانت غير مجهزة بجميع الهيئات التي تشغلها بنايات مجتمعة ومساحات فاصلة ما بينها ومستحوذات التجهيزات والنشاطات ولو غير مبنية كالمساحات الخضراء والحدائق والفسحات الحرة والغابات الحضرية الموجهة إلى خدمة هذه البنايات المجتمعية.

كما تشمل القطاعات المعمرة أيضا الأجزاء من المنطقة المعمرة الواجب تجديدها وإصلاحها وحمايتها ".[1]

تعتبر هذه القطاعات على أنها أراضي تتواجد في الأحياء وسط المدينة، حيث يمكن أن نجد هذه المناطق ذات تركيز سكاني كثيف أو ضعيف وذات نشاط تجاري أو صناعي، وتحظى هذه القطاعات المعمرة بحقوق البناء ونسيج عمراني كبير من بنايات ونشاطات.

وعليه إذا كانت هذه القطاعات منتجة، فان المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لا يفرض القيام بانجاز بنايات جديدة مع الأخذ ببرنامج البلدية.

إلا أنه من أجل تصحيح بعض الوضعيات يمكن للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أن يفرض نفسه ويحدث بعض التعديلات في خصائص النسيج العمراني مثلا: الأشكال الهندسية المعمارية والحديثة، كما قد ينص المخطط التوجيهي على إدماج بعض الأحياء الفوضوية في النسيج العمراني وهذه القطاعات على أنها أماكن مجهزة أو في طور الإنجاز[2].

[1] – المادة 20 من قانون رقم 90 – 29، المرجع السابق.

[2] – لعوجي عبد الله، المرجع السابق، ص 27 – 28.

على الإدارة أن تمنح رخصة البناء لطالبيها دون تأخير، لكي تتفادى لجوءهم إلى البناء الفوضوي فالتصاميم التي يقوم بها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بالنسبة لهذا النوع من القطاعات يجب أن يكون متماشيا مع وضعية السكان في تلك المنطقة، حتى يتسنى لهم المبادرة من اجل التجميل والتزيين.

الفرع الثاني: القطاعات المبرمجة للتعمير

عرف قانون التعمير القطاعات المبرمجة للتعمير كما يلي: " تشمل القطاعات المبرمجة للتعمير القطاعات المخصصة للتعمير على الأمدين القصير والمتوسط في أفاق عشر سنوات حسب جدول من الأولويات المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهوية و التعمير" [1].

أراد المشرع الجزائري من خلال هذه المادة أن يجعل من هذه القطاعات أراضي احتياطية تستعمل في الآجال المتوسط قصد مواجهة الاحتياجات العامة[2].

تعتبر هذه القطاعات المبرمجة للتعمير كقطاعات حساسة جدا تتطلب العناية الكبيرة من الإدارة وكذا في مجال المراقبة الإدارية لأشغال البناء، التي تسهر على أداءها شرطة العمران والموظفون المختصون في ذلك[3].

تتميز هذه القطاعات بظاهرة المضاربة العقارية التي يقوم بها أصحاب أو ملاك الأراضي الواقعة داخلها، وبالتالي تكون هذه الأخيرة عرضة لانتشار ونشوء البناء الفوضوي سواء (القصديري أو الصلب) مما يتسبب في اختناق المدن ومنعها من التوسع العمراني العادي، لأن الهدف المسطر من طرف الأشخاص المخالفون للمخططات (أصحاب البناءات الفوضوية) هو الاستفادة من مزايا المدينة والريف في آن واحد من خلال تربية المواشي والدواجن في مداخل المدينة وفي المساحات الخضراء والغابات الحضرية، بالتالي تشويه المدينة من خلال ترييفها.

[1] – المادة 21 من قانون رقم 90 – 29، المرجع السابق.

[2] – تكواشت كامال، المرجع السابق، ص 28.

[3] – عباس راضية، النظام القانوني للتهيئة والتعمير في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصص القانون العام،كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، سنة 2015، ص 120.

الفرع الثالث: قطاعات التعمير المستقبلي

عرف قانون التعمير القطاعات التعمير المستقبلي كما يلي: " تشمل قطاعات التعمير المستقبلية الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد، في آفاق عشرين سنة، حسب الآجال المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

كل الأراضي المتواجدة في قطاعات التعمير المستقبلية خاضعة مؤقتا للارتقاق بعدم البناء ، ولا يرفع هذا الارتفاق، في الآجال المنصوص عليها إلا بالنسبة للأراضي التي تدخل في حيز التطبيق مخطط شغل الأراضي المصادق عليه.

– تمنع، في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بهذه القطاعات المستقبلية كافة الاستثمارات التي تتجاوز مدة اندثارها في الآجال المنصوص عليها للتعمير، وكذلك التعديلات والإصلاحات الكبرى للبنايات المعنية بالهدم.

غير أنه يرخص في هذه القطاعات

– التحديد وتعويض وتوسيع المباني المفيدة للاستعمال الفلاحي.

– بالبناءات والمنشئات اللازمة للتجهيزات الجماعية وإنجاز العمليات ذات المصلحة الوطنية.

– بالبناءات التي تبررها المصلحة البلدية والمرخص بها قانونا من قبل الوالي بناء على طلب معلل من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد اخذ رأي المجلس الشعبي البلدي"[1].

حاول المشرع الجزائري أن يوضح لنا من خلال هذه المادة الأهداف التي يسعى إليها هذا القطاع، من خلال حمايته لهذا النوع من الأراضي من عمليات البناء وإبقائها على الحالة التي هي عليها (أي على حالتها الأصلية) حيث نجد المشرع خص منها الأراضي الفلاحية[2]، بمعنى أنه توجد مساحة وسطى تربط بين المدينة و الريف.

[1] – المادة 22 من قانون رقم 90 – 29، المرجع السابق.

[2] – لعويجي عبد الله، المرجع السابق، ص 31.

الفرع الرابع: القطاعات غير القابلة للتعمير

عرف قانون التعمير القطاعات التعمير المستقبلي كما يلي:

" القطاعات غير القابلة للتعمير هي القطاعات التي يمكن أن تكون حقوق البناء منصوصا عليها محددة بدقة وبنسب تتلاءم مع الاقتصاد العام لمناطق هذه القطاعات"[1].

يفهم من هذه المادة أن هذه القطاعات لا يسمح البناء فيها، مهما كان شكله سواء كان هذا البناء جديد ام تعديله أم تغيير في قائمة الطوابق سواء (بالإضافة العمودية أو الأفقية)، وقد يستدعي الأمر في الحالة القصوى لمنح رخصة البناء[2]، إذ يجب أن تحدد حقوق البناء في هذه الحالة وبنسب تتلاءم مع الاقتصاد العام بمناطق تواجد هذه القطاعات.

حيث يلعب مخطط شغل الأراضي دورا في تقسيم هذه المناطق، لأنه يعتر تفصيل للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير[3] ويقسم هذه المناطق إلى قسمين:

أولا: المناطق العمرانية.

وهي مناطق ذات تجهيزات عمومية كافية للبناء عليها ولو لم يتم استلامها بعد مما يضفي عليها الصفة العمرانية، التي يمكن تقسيمها إلى:

مناطق فرعية بالنظر إلى خصوصية نشاط كل منها، إذ يمكن أن تكون مخصصة لإنشاء مراكز ترفيهية أو تاريخية أو مخصصة للبقاء.

ثانيا: المناطق الطبيعية

تكون التجهيزات العمومية في المناطق الطبيعية موجودة أو غائبة، إلا أن مخطط شغل الأراضي هو من يحدد البناء فوقها من عدمه، حيث نميز بين المناطق الواجب المحافظة عليها

[1] – المادة 23 من قانون رقم 90 – 29، المرجع السابق.

[2] – انظر المادة 52 من نفس المرجع، والمادة 41 من مرسوم تنفيذي رقم 15 – 19، مؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج .ر.ج .ج، عدد 07 لسنة 2015.

[3] – شريدي ياسمين، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة ماجستير، فرع قانون الأعمال، جامعة بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، الجزائر، 2007، ص 19.

كالمناطق التي توجد فيها ثروات طبيعية يمنع فيها التوسع العمراني والبناء عليها ، والمناطق الفلاحية ذات الجودة.

كما نجد المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية والتي في حالة تعميرها يمكن أن تشكل خطورة .

بسبب معوقات ما، مثلا: المناطق المحمية[1] في صورة أراضي ذات خصوبة عالية جدا أو مناطق طبيعية ذات نوعية بارزة عمومية أو المحاجر ذات استغلال منجمي أو أماكن ساحلية حساسة لهذه الأسباب لا يمكن للقطاعات من الأقاليم العمرانية البلدية أن تخصص للتعمير.

كما يمكن أن تكون هذه القطاعات في صورة مناطق ذات خطورة بسبب تعرضها للفيضانات أو لسبب عدم استقرارها، نتيجة الظاهرة انزلاق التربية أو انخفاضها، ونظرا لخطورتها على الأرواح

والممتلكات يمنع البناء فيها مهما كانت الأسباب والحجج المقدمة[2].

يقوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بتقسيم إقليم البلدية إلى القطاعات المذكورة أعلاه بتخصيص بعض الأراضي لوضع مشاريع ذات أهمية بتحديد التجهيزات الجماعية الكبرى، والبنى التحتية، خاصة المتعلقة بشبكات التهيئة المختلفة والنقل.

كما يثبت المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المشاريع التي تكون قاعدتها محل نزع الملكية أو حق ممارسة الشفعة الإدارية لصالح الجماعات المحلية، نظرا لطابعها اللصيق بالمصلحة العامة والمنفعة العمومية.

[1] – انظر المادة 22 من قانون رقم 90 – 25 المرجع السابق.

[2] – تكواشت كمال، المرجع السابق، ص 88.

المطلب الثاني

تكريس الأهداف المسطرة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على المستوى المحلي

يعد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بمثابة وثيقة تعميرية توجيهية، تطبق على رقعة أرضية تستوجب تنميتها أن تكون محل دراسة جمالية، نظرا لحجم الترابط القائم بين مكوناتها في المجالات الاقتصادية، التجارية، الاجتماعية، حيث نتناول الأهداف العامة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (الفرع الأول)، الأهداف الخاصية للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأهداف العامة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

يمكن حصر هذه الأهداف في : القضاء على الطابع التقني والانفرادي وتنفيذ التوجيهات الكبرى لسياسة التهيئة العمرانية.

أولا: القضاء على الطابع التقني و الانفرادي للإدارة.

طبقا لما هو وارد في مفهوم المادة 13 من قانون رقم 90-29 التي تنص على أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي يتكفلان ببرامج الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمصالح العمومية، كما أن المشاريع ذات المصلحة الوطنية تفرض نفسها على المشاريع ذات المصلحة المحلية ، كمشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير .

يجب أن يكون هنالك تنسيق بين مختلف الهيئات المخططة والمبرمجة، على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والأخذ بما تم وضعه من طرف الدولة والجماعات الإقليمية والمصالح العمومية من برامج ومنجزات قصد تحقيق المصلحة العامة، التي يعطي لها اهتمام وتعد من أولويات المخطط[1].

[1] – لعويجي عبد الله، المرجع السابق، ص27.

كما يراعي هذا المخطط التوجيهات الوطنية في مجال التهيئة القطرية عموما، التهيئة العمرانية خاصة على جميع الأصعدة الإقليمية والوطنية والمحلية[1].

ويأخذ المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير صبغة أوسع في تهيئة المجال في البلدية وهذا حتى يهدف إلى تحقيق عمران تشاركي، بغية الوصول إلى تعامل جماعي مع المجال المدني باعتبار العمران مشكلة الجميع[2].

ثانيا : تنفيذ التوجيهات الكبرى لسياسة التهيئة العمرانية من أجل التنمية .

لقد حددت التوجهات الكبرى للتهيئة العمرانية ضمن الميثاق الوطني، ولقد ترجمتها أحكام المواد في القانون رقم 87 – 03 المؤرخ في 1987/01/27 المتعلق بالتهيئة العمرانية، ولقد حاول المخطط التوجيهي مراعاة هذه التوجهات الكبرى فانطلقا من المادة 13 من القانون رقم 90 – 29 يتجلى لنا بكل وضوح أنه من خلال غايته يهدف إلى توضيح التوجهات التنموية المقررة حيث يضبط المخطط ما يلي:

– مخطط الهياكل الأساسية للتجمع الحضري.

– يحدد أماكن التجهيزات العمومية بالتنسيق مع مختلف الأجهزة المكلفة،

– ويحدد مناطق التعمير على الأمدين المتوسط والطويل، وكذا المناطق الغير القابلة للتعمير

– يجسد سياسية السكن من خلال توفير الأراضي المراد بناءها، كما يضبط المخطط تدخل المناطق[3].

كما تظهر أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بالنسبة للأراضي الواجب حمايتها والمتمثلة فيما يلي:

[1] – التيجاني بشير، المرجع السابق، ص 66.

[2] – زريبي النذير وآحرون، البيئة العمرانية بين التخطيط والواقع الأبعاد التخطيطية والتحديات الاجتماعية، م. ع . ا، عدد 13، جامعة متنوري قسنطينة، 2000، ص 36.

[3] – محمد جبري، المرجع السابق، ص 26.

الأراضي الفلاحية.

حماية البيئة.

حماية المناطق ذات التراث الثقافي .

الفرع الثاني: الأهداف الخاصة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

يتبنى المخطط في مجال التنمية المحلية نمط خاص يهدف من خلاله إلى تجاوز مختلف المشاكل الممكن أن تحدث مستقبلا[1] ويظهر هذا في:

– تحديد اختيارات التهيئة التي يتطلبها تحقيق تنمية محلية متناسقة، والعمل على التركيب بين كل الجوانب من اجل الوصول إلى حل وسط بين مختلف النشاطات على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي للرقعة الأرضية المعنية[2].

– تحديد المناطق العمرانية الجديدة وتاريخ السماح بالقيام بعمليات عمرانية فيها.

– تحديد الأغراض العامة المخصصة للأراضي وتعيين المناطق الزراعية والغابية والسكنية وكثافتها، وكذا المناطق الصناعية والسياحية والتجارية.

– تحديد المناطق والمساحات الخضراء الرئيسية.

– تحديد التجهيزات الكبرى.

– تحديد المناطق التي تكون تهيئتها محل نظام قانوني خاص.

– تحديد القطاعات التي يستوجب القيام بإعادة هيكلتها أو تجديدها أو بهما معا.

[1] – قماس زينب، المجمعات السكنية الحضرية بمدينة قسنطينة (واقعها متطلبات تخطيطها)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع الحضري، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة قسنطينة،2006، ص 35.

[2] – بن عزة الصادق، المرجع السابق، ص 33.

– تحديد شبكات الصرف الصحي والأماكن الرئيسية التي تصبح فيها المياه المستعملة والأماكن التي توضع فيها النفايات المنزلية، كما نص قانون التعمير على تحديد هذه الميكانزمات (بالنسبة للمياه الشروب) ووضع أماكن مخصصة للنفايات[1].

– تحديد تنظيم النقل.

– حصر وبرمجة مختلف مراحل تطبيق المخطط، وبيان الأعمال التي يجب أن يحظى انجازها بالأولوية، خصوصا تلك التي يكون لها طابع فني أو قانوني أو تنظيمي.

– يعد إنشاء المخطط التوجيهي بمثابة تعريف للأملاك العقارية وطبيعتها، كذا التعريف بطرق استعمالها تفاديا للنمو العشوائي والاستغلال اللاعقلاني للأملاك العقارية داخل حز البلدية، وتوفير احتياجات المواطنين الأساسية داخلها[2].

المطلب الثالث

علاقة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة

تعتبر حماية البيئة أولى الاعتبارات التي تهتم بها مخططات التعمير المحلية بصفة عامة والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بصفة خاصة، ويظهر هذا من خلال: حماية الأراضي الزراعية، والمناطق الأثرية، والثقافية والغابات، والمناطق الطبيعية المحمية كما هو وارد في القانون رقم 90 – 29[3] كما يظهر أيضا عند الأخذ به لقطاعات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في كل مراحل إعداده إلى غاية المصادقة عليه.

[1] – المواد 07 و 08 من قانون رقم 90 – 29، المرجع السايق.

[2] –خثري فاروق، حاج اعمر لبنى، مخالفات البناء والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة الدكتور يحي فارس، المدية، 2013، ص 15.

[3] – انظر المادة 01 من القانون 90 – 29، المرجع السابق.

حيث قام المشرع الجزائري باستحداث قانون البيئة[1] الذي عرف لنا البيئة كما يلي[2]:

" ***تتكون البيئة من الموارد الطبيعية اللاحيوية والحيوية كالهواء والجو والماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان، بما في ذلك التراث الوراثي، وأشكال التفاعل بين هذه المواد، وكذا أماكن والمناظر والمعالم الطبيعية*** ".

لقد حصر المشرع الجزائري هذا التعريف في البيئة الطبيعية دون الاصطناعية إلا أنه لم يتغاضى من ذكر المجالات الواجب حمايتها.

وعليه فإن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يعتبر من بين العناصر التي تقوم بحماية البيئة لعلاقتهما بطابع المصلحة العامة، إذ تفرض وجود إلزام عام يجبر كل شخص مهما كان مركزه سواء كان طبيعيا أو معنويا، أن يساهم في حماية الموارد البيئية كما هو وارد في القانون:

" ***يتعين على كل شخص طبيعي أو معنوي بحوزته معلومات متعلقة بالعناصر البيئية والتي يمكنها التأثير بصفة مباشرة أو غير مباشرة على الصحة العمومية، تبليغ هذه المعلومات إلى السلطات المحلية أو السلطات المكلفة بالبيئة*** "[3].

هذا ما تبناه المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، من خلال تكريسه لمبدأ المشاركة والتشاور فيما بين المجتمع المدني والمصالح الإدارية المعنية من اجل وضع هذا المخطط.

كما أن المخطط التوجيهي يعد بمثابة آلية لحماية البيئة كما هو وارد في قانون التهيئة والتعمير[4] وبمفهوم المخالفة يعاقب كل من يخالف هذا القانون، كاستعمال الأرض وتجاهل

---

[1] – القانون رقم 03 – 10، مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر .ج .ج، عدد 43،لسنة 2003.

[2] – انظر المادة 04 فقرة 07 من قانون رقم 03 – 10، المرجع نفسه.

[3] – انظرالمادة 10 من قانون رقم 03–10، المرجع نفسه.

[4]– انظر المادة 77 من قانون رقم 90 – 29، المرجع السابق.

الالتزامات التي يفرضها القانون، وهذا ما أضفى على المخطط التوجيهي القوة القانونية لحماية البيئة[1].

إضافة إلى أن القانون رقم 90-29 أعطى للمخطط التوجيهي دورا في حماية البيئة، إذ تنص المادة 35 منه على:

" ***البنايات ذات الاستعمال السكني في الأراضي الخصبة أو الخصبة جدا تبقى خاضعة للرخصة صريحة تسلم وفق الأشكال و الشروط التي تحددها الأحكام التشريعية المتعلقة بالتعمير وحق البناء*** ".

ولا تسلم هذه الرخصة إلا للملاك أو الحائزين أو الشاغلين الذين يبادرون بذلك في نطاق الاحتياجات الذاتية، كما تنص المادة 36 على أن:

" ***القانون هو الذي يرخص بتحويل ارض فلاحية خصبة جدا أو خصبة إلى صنف الأراضي القابلة للتعمير كما تحدده المادة 21 ويحدد القانون القيود التقنية والمالية التي يجب أن ترافق انجاز عملية التحويل حتما. وتحدد كيفيات التحويل و إجراءاته عن طريق التنظيم طبقا للتشريع المعمول به في الإطار نفسه وفي الأصناف الأخرى*** "

يفهم من نص المادتين السالفتي الذكر أن عمل المخطط التوجيهي يبرز في حماية البيئة، من خلال محافظته على الأراضي الفلاحية وإذا كان المخطط التوجيهي علاقة وطيدة بالبيئة فهذه الأخيرة لهاترابط اكبر بالتنمية المستدامة، إذن المخطط التوجيهي صلة بهذه الأخيرة ويظهر هذا في التعريف التالي[2]:

" ***مفهوم يعني التوفيق بين تنمية اجتماعية واقتصادية قابلة للاستمرار و حماية البيئة أي إدراج البعد البيئي في إطار التنمية تضمن تلبية حاجات الأجيال الحاضرة و الأجيال المستقبلية***".

[1] – بوخرص اسحاق، القواعد الجماعية للتهيئة والتعمير ودورها في مجال البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قانون عقاري، جامعة الدكتور يحي فارس، المدية،2013، ص 17.

[2] – انظر المادة 04 فقرة 05 من قانون رقم 03 – 10، المرجع السابق.

كما أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يأخذ بعين الاعتبار احتياجات الأجيال القادمة، وذلك من خلال الاستعمال العقلاني والراشد للأراضي، وتلبية احتياجات الجيل الحاضر دون المساس أو الإضرار بحاجيات الجيل المستقبلي[1].

[1] – انظر الماواد 19 إلى 29 من قانون رقم 90 – 29، المرجع السابق.

المبحث الثاني

دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في حماية البيئة وصعوباتها

اعتمدت الجزائر هذا المخطط كوسيلة لتنظيم المجال العمراني، والذي عوض المخطط العمراني الموجه وذلك بعد أن أثبت عدم فاعليته، ولذا جاء ليرسم ويحدد حدود وأفاق التوسع العمراني مستقبلا كخلية عمرانية للنسيج الحضري والمعماري على المستوى الوطن، وهو بهذا يقضي على الطابع التقني الانفرادي المستقل، أي أنه جاء من أجل ملأ الفجوات التي أوجدها المخطط العمراني على مختلف الأصعدة الوطنية والإقليمية والمحلية، وباعتباره أداة للتخطيط المجال والتسيير الحضري فإنه يأخذ بعين الاعتبار المرجعية لمخطط شغل الأراضي[1]، فالمخطط التوجيهي لا يقتصر دوره على تحديد المناطق التي يمكن تعميرها حسب ما يقتضيه النسيج العمراني، بل يهدف أيضا إلى تحديد المناطق الواجب حمايتها بيئيا[2]، أي أنه المخطط يقوم بدراسة تحليلية للوضع الاقتصادي والديموغرافي للجهة المعنية، وكذا دراسة الجوانب دراسة تقديرية توقعية مستقبلية[3].

المطلب الاول

حماية الأراضي الفلاحية والأراضي الغابية.

سنخصص هذه المطلب لدراسة دور الخطط التوجيهي في توفير الحماية الأراضي الفلاحية والأراضي الغابية، على التوالي:

[1] – رابح هزلي، إستراتيجية التنمية في تخطيط المدن الجديدة .الجزائر نموذجا، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 21، ديسمبر 2015، ص من 166 إلى 167.

[2] – غواس حسينة، دور المخطط العمراني في حماية البيئة ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص 2017، ص 350.

[3] – إقلول المولود ولد رابح صافية ، قانون العمران الجزائري أهداف حضرية ووسائل قانونية، الطلبعة الثالثة، دار هومة الجزائرن 2017، ص 75.

الفرع الأول: حماية الأراضي الفلاحية:

نظرا لأهمية الأراضي الفلاحية، في حياة المجتمع لوظيفته الاجتماعية والاقتصادية المنوطة به، فقد حظي بعناية واهتمام المشرع الجزائري من أجل حمايته والمحافظة عليه لاسيما منذ تسعينيات القرن الماضي، وذلك عن طريق إصدار ترسانة من القوانين تهدف في مجملها إلى وجوب المحافظة على الطابع الفلاحي للأراضي الفلاحية ، أو القابلة للفلاحة، وذالك بعدم تغير وجهتها الفلاحية، إلى وجهة أخرى لا صلة لها بالفلاحة كاستغلالها لأغراض البناء واستهلاكها خلافا لطبيعتها والغرض المتوخى منها[1]، ولهذا حرص المشرع على حماية الأراضي الفلاحية، وذلك من خلال النصوص القانونية، حيث نصت المادة 11 من القانون رقم 05/04 الذي يعدل ويتمم القانون رقم 90- 29، على أنه: "تحدد أدوات التهيئة والتعمير التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية كما تضبط توقعات التعمير وقواعده، وتحدد على وجه الخصوص، الشروط التي تسمح، من جهة بترشيد استعمال المساحات والمحافظة على النشاطات الفلاحية وحماية المساحات الحساسة والمواقع والمناظر، ومن جهة أخرى، تعيين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية وذات المنفعة العامة والبنايات الموجهة للاحتياجات الحالية والمستقبلية في مجال التجهيزات الجماعية والخدمات والنشاطات والمساكن ..."[2]، وكذا نصت المادة 109 من القانون10/11 والمتعلق بالبلدية على أنه: " تخضع إقامة أي مشروع استثمار، أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج ضمن في إطار البرامج القطاعية للتنمية، إلى رأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة"[3]، وعلاوة على هذا نصت المادة 110 من القانون 10/11 بأنه" يسهر المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ولاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية".

وبالنظر لما للأراضي الفلاحية من دور كبير في ضمان التوازن البيئي وتحقيق الأمن الغذائي فإنها تحظى بحماية كبيرة في ظل قواعد التهيئة والتعمير، قصد حمايتها ووقايتها من

[1] – لعشاش محمد، حماية الأراضي الفلاحية في القانون الجزائري بين النظرية التطبيق، معارف، المجلد 14، العدد 02، ديسمبر 2019، ص 59.

[2] – المادة 11 من قانون 90 – 29، المرجع السابق.

[3] القانون رقم 11 – 10، المرجع السابق.

أي تعدي، فكل استغلال لهذه الأراضي في غير وجهتها يعتبر غير مشروع، وهو ما أكده قرار مجلس الدولة رقم 202362 المؤرخ في 2000/05/08، إذا جاء فيه: "حيث أنه صدور أدوات التعمير لاسيما المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لولاية الجزائر، فإن الأرض الموضوع النزاع لم تخصص للبناء، وإنما حافظت على طبيعتها الفلاحية كما هو ثابت من خلال الوثائق الصادرة عن الجهات المعنية، لاسيما وزارة الفلاحة ومديرية التهيئة والتعمير لولاية الجزائر، وحيث تجدر الإشارة إلى أن طبيعة الفلاحية للأرض تحدد طبقا لقانون التهيئة والتعمير بموجب أدوات التعمير التي تلزم الجميع بما في ذلك المالك، وحيث أنه وفي هذه الحالة فلا يجوز تحويل الوجهة الفلاحية للأرض لغرض البناء فوقها، وهذا حتى وإن كانت البلدية مالكة لها كما هو الشأن في قضية الحال[1].

الفرع الثاني: حماية الأراضي الغابية:

تعد الغابات جزء لا يتجزأ من النظام البيئي، وهي تندرج ضمن ما يعرف بالعقار البيئي، وبحكم طبيعة الأشياء تعد الغابات صورة من صور ما يعرف بالنظام البيئي بسبب تنوع عناصرها ومكوناتها التي تشمل نظاما متكاملا ووحدة إيكولوجية متماسكة ومتموقع على مدى جغرافي معين، فالغابات تعد من أهم عوامل المحافظة على التنوع البيولوجي والتوازن الطبيعي البيئي، ولهذا تعتمد مختلف الدول ومنها الجزائر على نظام قانوني عام ومؤسساتي هدفه ضمان حماية الثروة الغابية واستدامتها[2]، ولقد أعتبر القانون رقم 84- 12 والمتعلق بالنظام العام للغابات أن الثروة الغابية تصنف ضمن التراث الوطنية، وأن واحترام الشجر واجب على جميع المواطنين[3] ، وهذا حسب نص المادة 02 من القانون رقم 84 – 12 السالف الذكر، ولقد نصت المادة 03 منه على:" ان حماية الغابات وتنميتها شرط أساسي للسياسة الوطنية للتنمية

[1] – نقلا عن براهيمي موفق، البعد البيئي لقواعد التعمير والبناء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري المعمق، جامعة ابوبكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم سياسية، 2017، ص 87.

[2] – بن بولرباح العيد، التخطيط البيئي المحلي كآلية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، تخصص قانون البيئة والتنمية المستدامة، كلية الحقوق والعلوم سياسية، جامعة أدرار،2017، ص. ص. 106و107.

[3] – القانون 84 – 12 والمتعلق بالنظام العام الغابات، مؤرخ في 23/ 1984/06، المعدل والمتمم، ج. ر. ج. ج،عدد 26، لسنة 1984.

الاقتصادية والاجتماعية" [1]،ومن هذا المنطلق فإن حماية الغابات وتنميتها شرط أساسي للسياسة الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وعليه، نجد أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يسعى لحماية هذه الثروة، باعتبارها هدف من أهداف السياسة العامة التي ينبغي أن يحققها، ومن ثمة، فإن الحفاظ على الثروة الغالية، يعتبر ضرورة حتمية وأساسية، وعنصر ثابت لكل سياسة يتم إعدادها أو تطبيقها في مجال التهيئة العمرانية والتجهيز والبناء والتعمير[2].

المطلب الثاني

حماية البيئة والموارد الطبيعية والمناطق ذات التراث الثقافي والتاريخي

سنتطرق في هذا المطلب إلى حماية البيئة والموارد الطبيعية في (الفرع الأول) ، و وحماية المناطق ذات الطبع الثقفي والتاريخي في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حماية البيئة والموارد الطبيعية :

يتمثل دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في حماية البيئة والموارد الطبيعية، وهذا بتجنب كل شكل من أشكال التلوث والمضار، لأن التنمية الوطنية تقتضي تحقيق التوازن الضروري بين متطلبات النمو الاقتصادي ومتطلبات حماية البيئة والمحافظة على إطار معيشة السكان، ويتجلى هذا بوضوح من خلال أخذ المشرع الجزائري مبدأ الترخيص المسبق ومبدأ دراسة التأثير على البيئة كلما تعلق الأمر بالتهيئة العمرانية[3].

والجدير بالذكر أنه إذا كانت حماية المحيط والأوساط الطبيعية من اهتمام قانون البيئة، فإن قانون التهيئة والتعمير لا يمكن أن يتجاهل ضرورة حماية بعض المناطق نظرا لقيمتها

[1] الماة 09 من قانون رقم 84 – 12، مرجع نفسه.

[2] – بوعمارة منال، بن المسعود احمد، المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ودوره في حماية البيئة، دفاتر السياية والقانون، المجلد 12،العدد 02،ص 109.

[3] – مجاجي منصور، أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري، مجلة البحوث والدراسات العلمية العدد 01 ، ص 07.

الإيكولوجية والجمالية، فالعلاقة بين العمران والبيئة هي علاقة وثيقة الصلة متداخلة مترابطة، بحيث يتوجب عند الاتجاه نحو التنمية مهما كان شكلها الأخذ في الحسبان الظروف البيئية[1].

أما في مجال العمراني فيقوم التخطيط البيئي على اعتبار المدينة كيان عضوي حي له مدخلات ومخرجات، وعلى ضوء التخطيط يتم الحفاظ على الموارد الطبيعية للاستخدام المستقبلي باعتبارها مدخلات، كما تتم دراسة التخلص من النفايات والملوثات باعتبارها مخرجات، بأقل ضرر على عناصر البيئة من هواء وتربة ومصادر مائية، بحيث يتم من خلال مراعاة اعتبارات بيئية أساسية، مثل قدرة استيعاب الوعاء البيئي للمدينة، وذلك بتحديد الكثافة السكانية وبسبب التلوث الناتج عن الأنشطة الخاصة بهم.

الفرع الثاني: حماية المناطق ذات التراث الثقافي والتاريخي.

يتجسد دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في حماية المناطق ذات التراث الثقافي والتاريخي، باعتبار هذه الأخيرة جزء لا يتجزأ من الثروة الوطنية، كالحفريات والأثار التاريخية[2]، وفي هذا الصدد فإن هذا المخطط يحدد المناطق الحساسة كالساحل والأراضي الفلاحية الخصبة، والأراضي ذات الصبغة الطبيعية والثقافية البارزة، كما يتولى مسؤولية تنظيم العقار الصناعي، ويأخذ كل الاحتياطات اللازمة لحماية البيئة[3].

ولقد تقررت هذه الحماية من خلال النصوص القانونية، ونذكر على وجه الخصوص نص المادة 04 من القانون رقم 90 – 29، والتي نصت على أنه "... التي تكون ملائمة مع ضرورة حماية المعالم الأثرية والثقافية "[4] ، بالإضافة إلى نص المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91، المتضمن قواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء مالتي نصت على أن: "... أن تخل بالمحافظة على المكان أو بإصلاحه أو كذا بالآثار التاريخية، ويكمن رفض رخصة البناء،

[1] – بوعمارة منال، بن المسعود احمد، المرجع سابق،110.

[2] – مجاجي منصور، المرجع السابق، ص 07.

[3] – قداري أمال، دور أدوات التهيئة والتعمير في التوفيق بين مقتضيات حماية البيئة واعتبارات التنمية المستدامة، مجلة تشريعات التعمير والبناء، عدد02، جوان 2016، ، ص 102.

[4] – المادة 04 من القانون رقم 90 – 29،المرجع السابق.

أو تقييد منحها باحترام الأحكام الخاصة بها حسب الشروط التي نص عليها التشريع والتنظيم المطبقين في هذا المجال"[1].

فالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في حماية البيئة، في كونه لا يهتم بالتهيئة العمرانية داخل حدود المخطط العمراني للتجمع الحضري فقط، بقدر ما يتناول التجمع الحضري داخل إطاره الطبيعي والبيئي، وينظم العلاقات بينه وبين باقي نقاط الوسط الأخرى الموجودة على المستوى المحلي والإقليمي، ويراعي جوانب الانسجام والتناسق بينه وبين جميع المراكز الحضرية المجاورة[2].

المطلب الثالث

الصعوبات التي تعيق المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

يعبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حسب قانون رقم 29- 90 العدل والمتمم، عن سياسة توقعية تنتهجها السلطات المحلية، بهدف تحقيق تنظيم عقلاني للمجال، طبقا لضوابط وقوانين محددة، غير أنه من الناحية الواقعية، فإنه يصطدم بالعديد من الصعوبات التي تختلف باختلاف درجة تطور المجتمع والآليات غير المتحكم فيه تحول دون تطبيق سياسة عمرانية ناجعة وفعالة.

لقد أثبتت الدراسات العلمية أن أسباب الفشل، ترجع إلى المعوقات مرتبطة بالنظام الذي يحكم المخطط التوجيهي بذاته (الفرع الأول)، وأخرى مرتبطة بالظروف الخارجية التي تعترض تنفيذها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الصعوبات المرتبطة بالنظام الذي يحكم المختلط التوجيهي بذاته

إذا كان القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم قد أرسى للمخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير أهدافا في غاية التكامل، إلا أنه من الناحية الواقعية، يلاحظ أن هذه الأهداف تصطدم

[1] – مرسوم تنفيذي رقم 91 – 175، المرجع السابق.

[2] – غواس حسينة، المرجع السابق، ص 351.

ببعض المعوقات و الصعوبات تتعلق بالنظام الذي يحكم هذه المخططات نفسها، و التي تتمثل فيما يلي:

أولا: طول مدة التحضير والمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

إن ثقل الإجراءات الإدارية المرتبطة بالإعداد والمصادقة، والتي تتطلب في المتوسط ثلاث سنوات، يضاف إليها مدة إنجاز الدراسات المقدرة بسنتين ونصف في المتوسط، يؤدي إلى عدم مسايرة المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، لحركية العمران والتطورات الحضرية، مما يفقده قيمته لأنه تجاوزته الأحداث، بسبب نشوء واقع ميداني جديد يعيق تطبيق البرامج والعمليات على أرض الواقع ، ويؤدي إلى عدم تحقيق الأهداف و الخيارات المرجوة منه .

ثانيا: تأخر في إعداد المخططات المرجعية

يستند المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على الأدوات الأساسية المرتبطة بتخطيط المدن تعلوها مستويات فوقية تشكل المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، على أعلى مستوي يليه المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم، ثم مخطط تهيئة الولاية.

تشكل هذه الأدوات المرجعية الأساسية الذي يستوحي منها المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير معظم توجهاته، ومبادئه وأهدافه، غير أن التجربة العملية بينت أن كثير من المخططات التهيئة والتعمير تم إعدادها في غياب هذه الأدوات المرجعية، فمثلا منذ صدور القانون التوجيهي للتهيئة و التعمير سنة 2001، لم تصادق الهيئات المختصة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، إلا في سنة 2010 بموجب القانون رقم 02 – 10[1]، أي أن المخططات التهيئة والتعمير افتقرت منذ أزيد عن تسع سنوات هذه الأدوات المرجعية.

[1] – قانون رقم10 – 02،المؤرخ في 2010/06/29 متضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ج.ر.ج.ج، عدد 61، لسنة 2010.

الفرع الثاني: الصعوبات المرتبطة بالظروف خارج عن نظام الذي يحكم المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

تصطدم الأهداف المنتظرة من تطبيق المخططات التوجيهية لتهيئة والتعمير ببعض العوائق المرتبطة بالظروف الخارج عن نظام الذي يحكم المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، وتتمثل هذه العوائق في:

أولا: عدم توفر إمكانيات البشرية و المالية بشكل كاف لدى البلديات من أجل تمكينها من إعداد و المراجعة المخطط التوجيهي لتهيئة و التعمير.

فيما يتعلق ينقص العنصر البشري المتخصص في مجال التهيئة و التعمير، فإن ذلك يترتب عنه عادة عدم تمكن البلديات من إنجاز الدراسات المتعلقة بمخططات التهيئة والتعمير، أوقد تتأخر في إعدادها، وهو ما يدفعها إلى اللجوء للجهات الوصية التي عادة ما تكلف مكاتب الدراسات العمومية أو المديريات الولائية للتعمير والبناء للتكفل بهذه الدراسات، بذلك تكتفي المجالس الشعبية بإقرارها بموجب المداولات، و من ثم، يصبح دورها شكليا، مما يؤثر سلبا على واقعية ونجاعة المخططات ، بينما تتحول سلطة صناعة أدوات التهيئة والتعمير إلى الجهات الوصية بسبب تحكمها في المهارات المهنية.

أما فيما يتعلق بضعف الموارد المالية المتاحة للبلديات لتمويل الدراسات فذلك راجع إلى قلة إيرادات ميزانيتها، لاسيما منها الجباية المحلية، وقد ترتب عن هذه الوضعية لجوء البلديات إلى الجهات المركزية.

ثانيا : التعدي على التوجهات التخطيطية: أولى قانون 90-29 اهتماما كبيرا لقواعد التهيئة والتعمير ، وعلى الرغم من الأهمية المعطاة لهذه المخططات، والأموال الباهظة التي تنفق في إعدادها إلا أنها لا تحترم، ولا تجسد على أرض الواقع، مما أفقد قدرتها على التحكم في ظاهرة التعمير .

ولقد أثبت الميدان العملي أن هناك عدة صور، لحالات التعدي على التوجهات التخطيطية وهي:

1- التعدي من قبل المواطن: يتحقق عدم احترام المواطن للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من خلال البناء غير الشرعي والسكنات العشوائية ، وانتشار البيوت القصديرية على حساب الأراضي التابعة للدولة ولاسيما منها ذات الطبيعة الفلاحية. إن هذه الظاهرة ساهمت في تحويل المنظر العمراني إلى نسيج غير منتظم يغلب عليه طابع العشوائية، كما أفقدت مدننا طابعها الجمالي، وعوض أن تتبع قواعد ردعية لمواجهة هذه الظاهرة ، لجأت الدولة إلى قوانين التسوية ، بدءا بالأمر رقم 85_01 المؤرخ في 18 أوت 1985 المتضمن أحكام انتقالية لشغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها ، ثم القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20-07-2008 المتضمن قواعد مطابقة البنايات وإتمام انجازها[1].

2- التعدي من قبل المتعاملين العقاريين : أثبتت التجربة العملية أن هناك العديد من مشاريع الترقية العقارية، تم انجازها دون احترام التشريع المعمول به في هذا المجال و دون أن تتطابق مع مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، فأحيانا يستعملون طرق مخالفة للقانون بهدف الحصول على مكاسب مالية دون مراعاة لقواعد التهيئة والتعمير، كدفع أموال لمكاتب الدراسة قصد حصول على معامل شغل الأرض كبير، أو الغش في البناء ... الخ . وهكذا تسبب الكثير من المتعاملين العقاريين في خرق قواعد التهيئة والتعمير، رغم كونهم يعدون من الفاعلين في مجال التهيئة والتعمير[2].

3- التعدي من قبل السلطات العمومية : أحيانا تعمد السلطات العمومية إلى إتخاذ إجراءات مخالفة لقواعد التهيئة والتعمير إما بسبب تجسيد برنامج اقتصادي وطني أو بناء سكنات اجتماعية للمواطنين.

وهكذا على سبيل المثال اضطرت الدولة لتخلي عن سياستها في حماية والمحافظة على الأراضي الفلاحية و ذلك بهدف تجسيد برنامج الإنعاش الاقتصادي، على اعتبار أن ندرة

[1] – عباسة راضية، معوقات التهيئة والتعمير في تنظيم النسيج العمراني بالجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد الأول، عدد 20، سنة 2014،ص188.

[2] – عباسة راضية، مرجع نفسه، ص 189

الأراضي القابلة للتعمير أعاق التنمية ، كما أن المخططات التعمير المصادق عليها والتي تضمن المحافظة على الأراضي الفلاحية أصبحت أدوات معرقلة للتنمية[1].

ثالثا : عدم تكريس الديمقراطية التشاركية خلال مرحلة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

أضحت الأنظمة المعاصرة تشجع مشاركة المجتمع المدني والفرد في مسار التعمير التشاركي، إذ من غير المعقول أن يتم تسيير المدن دون الاهتمام بالمطالب المتزايدة والاحتياجات الاجتماعية للسكان، أو دون إشراكهم في تصميم الحلول المرتبطة بحياتهم المعيشية، ولاشك أن ذلك سينمي حسا مدنيا للموطن بصفة خاصة و للمجتمع المدني بصفة عامة بضرورة احترام قواعد التهيئة و التعمير، ويرسي لديهم ثقافة مسؤولية المساهمة في تطبيق واحترام أدوات التهيئة والتعمير.

ولتجسيد ذلك، فإن العديد من الدول، أرست قواعد قانونية تسمح للموطن والجمعيات للمشاركة في تحضير القرارات المتعلقة بالتعمير.

أما بالنسبة للجزائر ، فإن مشاركة المجتمع المدني في إعداد مخططات التعمير محدودة، وقد تكون منعدمة في أغلب البلديات، رغم أن دستور2020، كرس حق إنشاء الجمعيات في المادة 53 منه ونصت على ان:" حق إنشاء الجمعيات مضمون، ويمارس بمجرد التصريح به. تشجع الدولة الجمعيات ذات المنفعة العامة..."، كما أن قانون البلدية يشجع بدوره على تطوير الحركة الجمعوية في مجالات عديدة كالثقافة والرياضة والترفيه والشبيبة متجاهلا مجال العمران المادة 122 من قانون البلدية والتي نصت على:"... تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسلية وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة"[2].

فيما يتعلق بمشاركة المواطن فهي الأخرى تكاد تكون منعدمة، فقل ما يسجلون الأفراد اعتراضاتهم في سجل التحقيق العمومي.

[1] عباسة راضية، مرجع نفسه، ص 187.

[2] – انظر المادة 122 من القانون رقم 11 – 10، المرجع السابق.

خاتمة

خاتمة

يتضح لنا أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، يعتبر وسيلة فعالة للتدخل الحضري، فهو يكرس الاستغلال العقلاني للمجال العمراني، كما يهدف إلى حماية المواقع الحساسة والمناطق الأثرية، والغابية، والفلاحية، وفضلا عن ذلك فان إجراءاته تكرس فكرة الديمقراطية التشاركية عن طريق تمكين كل من المواطن والمجتمع المدني في مسار إعداده، ولتجسيد هذه الأهداف فقد أنشأ قانون التهيئة والتعمير 90-29 المعدل والمتمم صلاحيات واسعة للجماعات المحلية، وأكد على ضرورة وضع كل بلدية، أو مجموعة بلديات لمخططات توجيهية للتهيئة والتعمير غير أن هذه المخططات و التوجيهات لم تحترم في غالب الأحيان وبالتالي لم تحقق الأهداف المنتظرة من هذه المخططات ، فالأراضي الفلاحية قد استهلكت ، و السواحل تعاني من تمركز السكان و انتشار البناءات الفوضوية ، والمناطق ذات الميزة الطبيعية و الثقافية انتهكت خصوصيتها .

فقد بات من الضروري اليوم إرساء قواعد أكثر صرامة لتطبيق وتجسيد المخططات التوجيهية على أرض الواقع، والتي تمكن المواطن والمجتمع المدني من الانخراط في مسار إعدادها، وبالتالي تجسيد قواعد الديمقراطية التشاركية، وفضلا عن ذلك يجب تكريس الحكامة على ميزانية البلدية بما يضمن لها من تسيير والأشراف على هذه المخططات بنفسها.

وعلى ضوء ما تناولناه في دراستنا هذه، فإننا توصلنا إلى جملة من النتائج، مشفوعة ببعض المقترحات.

النتائج:

-عدم توفر الإمكانيات البشرية والمالية بشكل كاف لدى البلديات.

-عدم احترام المواطنين للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

-طول مدة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ما أدى إلى عدم مواكبته للواقع العمراني.

-ضعف التحكم في المسار العمراني العشوائي وطغيانه.

-ضعف التنسيق بين المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وباقي أدوات التهيئة والتعمير.

المقترحات:

-وجوب توعية الأفراد والمواطنين بالعيش في بيئة نظيفة وزرع ثقافة عمرانية.

-العمل على محاولة التقليص في مدة الانجاز وإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

-السهر على تكوين الأشخاص المكلفين بتطبيق قواعد التهيئة والتعمير.

-العمل على إبراز دور الفرد والمجتمع المدني في إعداد المخططات العمرانية من خلال إرساء قواعد الديمقراطية التشاركية.

-تعزيز أدوات التهيئة والتعمير بقواعد صارمة وعقوبات على مخالفيها.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولا: الكتب

1. **إقلولي المولود ولد رابح صافية،** قانون العمران الجزائري أهداف حضرية ووسائل قانونية، الطلبعة الثالثة، دار هومة الجزائرن 2017.
2. **إقلولي ولد رابح صافية،** قانون العمران الجزائري (أهداف حضرية ووسائل قانونية) الطبعة الثانية، دار هومه الطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014 .
3. **بوجردة مخلوف،** العقار الصناعي، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2006.
4. **بوضياف عمار**، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر ،2007 .
5. **حمدي باشا عمر**، نقل الملكية العقارية، الطبعة 7، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر، 2009.
6. **ديوم عابدة** ، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، دار قانة، بانتية،2011.
7. **شامة سماعين،** النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري (دراسة وصفية وتحليلية)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
8. **منصوري نورة،** قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، دار الهدى للنشر، الجزائر، 2010.

ثانيا: الرسائل والمذكرات الجامعية

1 - أطروحات الدكتوراه

أ- **باي يزيد عربي،** إستراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2005.

ب- **بن بولرباح العيد،** التخطيط البيئي المحلي كآلية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، تخصص قانون البيئة والتنمية المستدامة، كلية الحقوق والعلوم سياسية، جامعة أدرار،2017.

ت- **عباس راضية**، النظام القانوني للتهيئة والتعمير في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015.

ث- **وناس يحي**، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر ، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، 2007.

2 **- مذكرات الماجستير**

أ- **إبرياش زهرة**، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، سنة 2011.

ب- **براهيمي موفق**، البعد البيئي لقواعد التعمير والبناء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري المعمق،جامعة ابوبكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق والعلوم سياسية، 2017.

ت- **بلمرابط حنان**، سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة إقليمية القانون، جامعة قسنطينة 1، 2013.

ث- **بن عزة الصادق**، دور الإدارة في مجال تطبيق أحكام العمران في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية العلوم والحقوق السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012 .

ج- **تكوشت كمال**، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون عقاري، جامعة الحاج لخضر، 2009.

ح- **تومي رياض**، أدوات التهيئة والتعمير، إشكالية التنمية الحضرية – مدينة الحروش نمونجا–، مذكورة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع الحضري، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005 .

خ- **جبري محمد**، التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، سنة 2005.

د- **سعداني نورة**، أدوات التدخل الدولة والجماعات المحلية لحماية الأراضي الفلاحية والعمرانية –دراسة تحليلية على ضوء القانون الجزائري– مذكرة ماجستير، تخصص القانون العقاري والزراعي، كلية الحقوق جامعة سعد دحلب، البليدة، 2005.

ذ- **شريدي ياسمين**، "الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء"، مذكرة ماجستير، فرع قانون أعمال، جامعة بن يوسف بن خدة كلية الحقوق، الجزائر، 2007.

ر- **عباسي رفيق**، الأبعاد القانونية لصفقة الأشغال العامة في ظل قواعد التهيئة والتعمير، مذكرة النيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان مرة، بجاية، سنة 2012.

ز- **غواس حسينة**، الآليات القانونية لتسيير العمران، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص القانون وتسيير الإقليم، جامعة منتوري، قسنطينة، 2012.

س- **قارة تركي الهام**، آليات الرقابة في مجال التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2013.

ش- **قماس زينب**، المجمعات السكنية الحضرية بمدينة قسنطينة – واقعها و متطلبات تخطيطها–، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع الحضري، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة قسنطينة،2000 .

ص- **لعويجي عبد الله**، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة الحاج لخضر، باتنة،2012.

***3*- مذكرات الماستر:**

أ- **بوخرص اسحاق**، القواعد الجماعية التهيئة والتعمير ودورها في مجال البيئة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر ، تخصص قانون عقاري، جامعية الدكتور يحي فارس، المدية، 2013.

ب- **بوراي دليلة**، الديمقراطية التشاركية ومجالاتها الممتازة (البيئة و التعمير)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص الجماعات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013.

ت- **خثري فاروق**، لبنى حاج اسر مخالفات البناء والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق ، جامعة الدكتور يحي فارس، المدية، 2013.

ث- **شرقي بسمة**، حيمي ربيحة، دور الجماعات المحلية في مجال التعمير، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، سنة 2013.

ج- **عميرة عادل**، الرقابة الإدارية في مجال التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014.

ح- **العيفاوي كريمة**، خرف الله سليمة، المخطط الوطني لتهيئة الإقليم " أداة للتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة"، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2013.

خ- **مقليد سعاد**، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، 2014.

ثالثا : المقالات

أ- **بوعمارة منال**، بن المسعود احمد، المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ودوره في حماية البيئة، دفاتر السياية والقانون، المجلد 12،العدد 02، سنة 2020.

ب- **التيجاني بشير**، التهيئة العمرانية وإشكالية التحضر في الجزائر"، ورقة بحث، الكويت، 2000.

ت- **رابح هزلي**، إستراتيجية التنمية في تخطيط المدن الجديدة .الجزائر نموذجا، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 21، ديسمبر 2015.

ث- **زريبي نذير**، بلقاسم ديب ، فاضل بن شيخ، البيئة العمرانية بين التخطيط والواقع والأبعاد التخطيطية و التحديات الاجتماعية، م.ع. ا، العدد 13، جامعة منتوري، قسنطينة، 2000.

ج- **عباسة راضية**، معوقات التهيئة والتعمير في تنظيم النسيج العمراني بالجزائر، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، المجلد الأول، عدد 20، سنة 2014.

ح- **غواس حسينة**، دور المخطط العمراني في حماية البيئة ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص، 2017.

خ- **قداري أمال**، دور أدوات التهيئة والتعمير في التوفيق بين مقتضيات حماية البيئة واعتبارات التنمية المستدامة، مجلة تشريعات التعمير والبناء، عدد02، جوان 2016.

د- **لعشاش محمد**، حماية الأراضي الفلاحية في القانون الجزائري بين النظرية التطبيق، معارف، المجلد 14، العدد 02، ديسمبر 2019.

ذ- **مجاجي منصور**، أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري، مجلة البحوث والدراسات العلمية، العدد 01، معهد العلوم القانونية والإدارة يحي فارس، المدية، نوفمبر 2007.

رابعا – النصوص القانونية

1- النصوص التشريعية

أ- قانون رقم 90-29، مؤرخ في 01 ديسمبر1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج. ر.ج .ج، عدد 52، لسنة 1990، المعدل والمتمم بموجب القانون 04-05، مؤرخ في 14 أوت 2004، ج.ر ج. ج، عدد 51، 2004.

ب- قانون رقم 90 – 25 ،مؤورخ في نوفمبر 1991، المتضمن التوجيه العقاري، ج. ر. ج. ج،عدد15، لسنة 1990.

ت- قانون رقم 06-06، مؤرخ في 2006/02/20، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج. ر.ج.ج، عدد 15، الصادرة في 2006/03/12.

ث- قانون رقم10 – 02،المؤرخ في 2010/06/29 متضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ج.ر.ج.ج،عدد 61، لسنة 2010.

ج- قانون رقم 11-10، مؤرخ في2011/06/22، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، عدد37، لسنة 2011.

ح- القانون 84 – 12 والمتعلق بالنظام العام الغابات، مؤرخ في 23/ 1984/06، المعدل والمتمم، ج. ر. ج. ج،عدد 26، لسنة 1984.

خ- قانون رقم 03-10، مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1424، الموافق ل 19 يوليو 2003، ج.ر. ج. ج، عدد43، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، لسنة 2003 .

د- قانون رقم 08-15، المؤرخ في 20 يوليو، يحدد لقواعد مطابقة البنايات وإتمام انجازها، ج.ر.ج.ج، عدد 44، لسنة 2008.

2. النصوص التنظيمية

ا - مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مؤرخ في 25 يناير 2015، يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر. ج.ج، عدد 07 لسنة 2015.

ب - مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد لكيفيات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج.ر.ج.ج، عدد 26 لسنة 1991، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05- 317، مؤرخ في 2005/09/10، ج ر، عدد 62 الصادر في 2005/06/01، المعدل والمتمم أيضا بالمرسوم التنفيذي رقم12-148، مؤرخ في 2012/03/28ج ر، عدد 19، الصادر بتاريخ 2012/04/01.

ت - مرسوم تنفيذي رقم 91-178 مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج. ر.ج. ج، معدل ومتمم بموجب المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر.ج.ج، معدل ومتمم بموجب المرسوم رقم 12-166، ج.ر.ج.ج عدد 21 لسنة 2012.

ث - مرسوم تنفيذي رقم 91-42، مؤرخ في1991/02/16، يحدد لقواعد تنظيم مصالح التخطيط والتهيئة العمرانية في الولاية وعملها، ج.ر.ج.ج، عدد 08، لسنة 1991.

الفهرس

مقدمة:..... 1

الفصل الأول: مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير..... 4

المبحث الأول: المقصود بالمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير (P.D.A.U)..... 6

المطلب الأول: تعريف للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومحتوياته..... 7

الفرع الأول: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير..... 7

أولا : الجانب القانوني..... 9

ثانيا : الجانب التقني..... 9

الفرع الثاني: محتويات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير..... 10

أولا: الوثائق المكتوبة للتهيئة والتعمير..... 10

ثانيا: الوثائق البيانية للتهيئة والتعمير:..... 12

المطلب الثاني: خصائص المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وعلاقته بالمخططات الأخرى
..... 13

الفرع الأول: خصائص المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير..... 14

أولا: المخطط التوجيهي أداة ذات بعد مجالي :..... 14

ثانيا: الطابع التنبؤي والإلزامي للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:..... 14

ثالثا: الطابع القانوني و التقني للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: 14

رابعا: الطابع المؤقت والشمولي للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير..... 15

الفرع الثاني: علاقة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بغيره من المخططات..... 15

أولا: من حيث التنظيم السلمي..... 15

ثانيا: من حيث التطبيق.....18
المبحث الثاني: إجراءات الإعداد والمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير 20
المطلب الأول: إجراءات تحضير وإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير 20
الفرع الأول: مبادرة رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ودراسته.....20
الفرع الثاني: الموافقة على مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....21
الفرع الثالث: تحديد محيط المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير. 22
الفرع الرابع: التشاور والمشاركة في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....23
أولا: بالنسبة للهيئات المحلية.....24
ثانيا : بالنسبة للمواطن.....25
المطلب الثاني: مرحلة المصادقة، التعديل والمراجعة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير 27
الفرع الأول: إجراءات المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير. 28
الفرع الثاني: إجراءات تعديل ومراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير. 30
أولا: إجراءات تعديل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....30
ثانيا: إجراءات مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....30
الفصل الثاني: دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في التنمية المحلية وحماية البيئة ...32
المبحث الأول: دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في مجال التنمية المحلية.....34
المطلب الأول: التقسيم التدريجي للأراضي البلدية إلى قطاعات 34
الفرع الأول: القطاعات المعمرة.....35

الفرع الثاني: القطاعات المبرمجة للتعمير 36

الفرع الثالث: قطاعات التعمير المستقبلي.....37

الفرع الرابع: القطاعات غير القابلة للتعمير.....38

أولا: المناطق العمرانية. 38

ثانيا: المناطق الطبيعية.....38

المطلب الثاني: تكريس الأهداف المسطرة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على المستوى المحلي.....40

الفرع الأول: الأهداف العامة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير. 40

أولا: القضاء على الطابع التقني و الانفرادي للإدارة.....40

ثانيا : تنفيذ التوجيهات الكبرى لسياسة التهيئة العمرانية من أجل التنمية 41

الفرع الثاني: الأهداف الخاصة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير 42

المطلب الثالث: علاقة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.....43

المبحث الثاني: دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في حماية البيئة وصعوباتها 47

المطلب الاول: حماية الأراضي الفلاحية والأراضي الغابية.....47

الفرع الأول: حماية الأراضي الفلاحية:.....48

الفرع الثاني: حماية الأراضي الغابية:.....49

المطلب الثاني: حماية البيئة والموارد الطبيعية والمناطق ذات التراث الثقافي والتاريخي 50

الفرع الأول: حماية البيئة والموارد الطبيعية :.....50

الفرع الثاني: حماية المناطق ذات التراث الثقافي والتاريخي.....51

المطاب الثالث: الصعوبات التي تعيق المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير 52

الفرع الأول: الصعوبات المرتبطة بالنظام الذي يحكم المختلط التوجيهي بذاته.....52

أولا: طول مدة التحضير والمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير 53

ثانيا: تأخر في إعداد المخططات المرجعية 53

الفرع الثاني: الصعوبات المرتبطة بالظروف خارج عن نظام الذي يحكم المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.....54

أولا: عدم توفر إمكانيات البشرية و المالية 54

ثانيا : التعدي على التوجهات التخطيطية: 54

ثالثا : عدم تكريس الديمقراطية التشاركية خلال مرحلة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير 56

خاتمة:.....57

قائمة المراجع.....60