



جامعة ألكي محند أولحاج البويرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

دور أدوات التهيئة والتعمير

في إنشاء عمران مستدام في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام

تخصص: الإدارة والمالية العامة

إشراف: د/ ردا ف أحمد

إعداد الطالب:

- مزهود عميروش

- خوني توفيق

لجنة المناقشة:

الأستاذ: سرور محمد رئيسا.

الأستاذ: ردا ف أحمد مشرفا ومقررا.

الأستاذ: لعشاش محمد ممتحنا.

تاريخ المناقشة: 2016 /10/02

إهداء

إلى أعزّ وأغلى ما أملك في الوجود

والديّ أطال الله في عمرهما

إلى أخواتي وإخوتي

إلى جميع أفراد العائلة

إلى جميع أساتذتي

إلى كلّ من قدّم لي يد العون في مشواري الدراسي

من قريب ومن يعرفني

أهدي لهم جميعاً هذا العمل.

كلمة شكر

الشكر والحمد لله أولاً بفضلته تتم الصالحات حمداً كثيراً مباركاً.

نتقدم بخالص الشكر وأسمى التقدير إلى كلّ أساتذتنا طوال مشوارنا الدراسي، وجميع أساتذة كلية الحقوق، كما نشكر أعضاء لجنة المناقشة على قبول مناقشة هذه المذكرة،

ونخص بالذكر

الأستاذ الدكتور: رداً أحمد

الذي تقبل بصدر رحب الإشراف على هذه المذكرة وتشجيعه لنا المتواصل للاجتهاد والجّد في البحث العلمي.

كما نتوجّه بالشكر أيضاً إلى كل من ساعدنا في إنجاز هذا العمل.



يعتبر العمران فن وعلم يحدد بموجبه كيفية تنظيم المدن وانجاز التجمعات السكنية والعمرانية، تم تطويره ليصبح قانونا قائما بذاته يشمل القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، وانجاز وتطوير المباني حسب تسيير عقلائي للأراضي وتحقيق التوازن مع مختلف النشاطات والوظائف كالزراعة والصناعة والسكن وتقادي أخطار الكوارث الطبيعية والتكنولوجية وأيضا المحافظة على المحيط وحماية البيئة والمناظر والأوساط الطبيعية التراث الثقافي والتاريخي في إطار استراتيجية عامة تحدد بموجب القوانين وتنفذ عن طريق أدوات التعمير⁽¹⁾.

البيئة العمرانية في تحول مستمر مع تشعب وتنامي المتطلبات المعيشية والتمدن المتسارع مما يستدعي التحكم بالمتغيرات واستدراك أثارها للحفاظ على نوعية الحياة في بيئة سليمة ومعافاة، فاستعمالات الأراضي ومتطلبات النقل وخدمات البنى التحتية والأطر الاقتصادية والاجتماعية والبيئية جميعها مواضيع متكاملة مع بعضها إذ أنها تتفاعل فيما بينها سلبا أو إيجابا وتسهم في نوعية البيئة المعيشية والتناسق والتوازن البيئي والعمراني والنمو المستدام.

تعتبر الاستدامة العمرانية والبيئية عن حالة توازن وإعادة صياغة للمحددات والأهداف البيئية والاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية في المدن وهي تجمع ما بين استدامة الموارد الطبيعية والاستدامة التقنية والاقتصادية والاجتماعية، وتأخذ دراسة الاستدامة العمرانية البيئة أهمية كبيرة في هذه الآونة نظرا لعدم قدرة العديد من الدول على تلبية أهداف الاستدامة الحضرية بمفهومها الشامل لا سيما في الدول العربية في حين ما زالت دول العالم المتقدم لم تطرح تساؤلات جادة حول استدامة مدنها وشبكتها الحضرية⁽²⁾.

ونظرا للتفاعل الكبير بين هذه المواضيع التي تؤدي غالبا إلى تأثيرات سلبية على البيئة العمرانية وعلى التراث المعماري، سعت السلطات المعنية في هذا المجال إلى وضع

¹ - ليلي زروقي- عمر حمدي باشا، المنازعات العقارية في ضوء آخر التعديلات وأحدث الأحكام، دار هومة، الجزائر، ص 345.

² - بوجردة مخلوف، العقار الصناعي، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2006، ص 54.

أطر قانونية للحد من هذه المشكلة عن طريق تنظيم وتسيير عملية البناء وتشبيد المدن وفقا للقواعد وأدوات مرسومة من أجل ضمان فعاليتها.

عرفت سياسية التهيئة والتعمير بالجزائر عدة مراحل حاولت الدولة من خلالها التحكم في قواعد التعمير والتوسع العمراني، غير أنه تعددت العوامل التي لم تجعلها توفق في ذلك منها النزوح الريفي وتزايد النمو الديمغرافي وعدم فعالية الإطار القانوني والتنظيمي الذي طبق آنذاك، ففي التسعينيات بدأ التحول لإيجاد إطار للتهيئة والتعمير من خلال القانون 90-29⁽¹⁾، أين تبني توجه جديد للتحكم أكثر في التهيئة والتعمير ووضع حد للبناء الفوضوي والاستعمال اللاعقلاني للأراضي من خلال وضع ضوابط تحدد شروط شغل العقار والتوسع العمراني في المدن وفرض أحكام خاصة لبعض أجزاء من التراب الوطني ذات مميزات وقواعد الرقابة كل النشاطات العمرانية وهذا من أجل الوصول إلى إنشاء مجال عمراني مستدام في الجزائر.

وتظهر أهمية هذا الموضوع من خلال :

- ارتباط العمران بحياة الإنسان وبسلامته وبحقه في بيئة عمرانية سليمة ونظيفة.
- اعتبار العمران وجه من أوجه النشاط الإنساني الذي يعكس ثقافة المجتمع وحضارته، والذي تسعى جميع التشريعات إلى حمايته وتطويره في إطار توازن البيئة الحضارية وحماية الفضاءات العمرانية وحفظها للأجيال القادمة.
- كما أن موضوع البناء والتعمير من أهم المواضيع التي تحوز اهتمام والتشريع بالنظر إلى ترسانة القوانين الصادرة في هذا الشأن.
- وبناء على هذا نجد أن هذا البحث يكتسي أهمية خاصة كونه يعالج دور هذه التشريعات العمرانية في تنظيم وخلق نسيج عمراني مستدام يحقق تنمية عمرانية مستدامة.
- إن اختيار هذا الموضوع نابع من عدة اعتبارات ذاتية وموضوعية ومنها ارتباطه بمجال تخصصنا وهو الإدارة والمالية.

¹ - قانون 90-29 مؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52 والمعدل والمتمم بموجب قانون 04-05 مؤرخ في 14/08/2014، الجريدة الرسمية عدد 51.

دليل إلى البحث في مجال البيئة والعمران نظرا لارتباطه المباشر بالحاجيات اليومية والأساسية للسكان يجب حمايته واستدامته.

التدهور الذي يعرفه هذا المجال في الجزائر رغم كل المجهودات المبذولة كما أن تعدد القوانين المنظمة للتعمر وعدم تناسقها وسرعة تغييرها وتعديلها أثر سلبا على الأنماط العمرانية المطبقة في الجزائر والذي أدى إلى بروز عدة مناطق فوضوية تؤثر على البيئة العمرانية.

هذا ما دفعنا للبحث فيه لمحاولة إيجاد النقائص وعلاجها وطرح بعض الحلول والبدائل لتدارك الأوضاع.

من خلال ما سبق يتضح لنا الإشكال الرئيسي ألا وهو:

ما مدى فعالية أدوات التهيئة والتعمر في تنظيم وإنشاء عمران مستدام؟
الإشكالات الفرعية:

- فيما تتمثل أدوات التهيئة والتعمر والتشريع العمراني الجزائري؟
 - وفيما يكمن دور أدوات التهيئة والتعمر في مجال العمران وحماية البيئة؟
 - وما هي المعوقات التي تحد من فعالية هذه الأدوات؟
 - وكيف يمكن تفعيل أدوات التهيئة والتعمر للوصول إلى تنمية عمرانية مستدامة؟
- وقصد الإحاطة والإلمام بأهم أبعاد ومضامين الدراسة وبغية الإجابة على الإشكالية المطروحة اعتمدنا على المنهج الوصفي والتحليلي، حيث يظهر الأول من خلال وصف أدوات التهيئة والتعمر ودورها في تنظيم وخلق نسيج عمراني مستدام.
- أما الثاني أي المنهج التحليلي فيظهر من خلال تحليل المواد والنصوص القانونية التي سنعتمد عليها في دراستنا لهذا الموضوع.

وقصد الإلمام بحيثيات ومتطلبات البحث تم إدراج مضامينه وعرض محتوياته في

فصلين:

الفصل الأول وهو تحت عنوان الآليات القانونية لتنظيم وتسيير المجال العمراني المستدام يتضمن مبحثين، المبحث الأول خصصناه لمخططات التهيئة والتعمر، أما المبحث الثاني خصصناه للقواعد العامة للتهيئة والتعمر.

أما الفصل الثاني تطرقنا فيه الى معوقات أدوات التهيئة والتعمير، وقسمناه الى
مبحثين، الأول بعنوان معوقات تتعلق بأدوات التهيئة والتعمير، أما المبحث الثاني فقد
تناولنا فيه معوقات خارج أدوات التهيئة والتعمير.
وخاتمة البحث بخاتمة تتضمن حوصلة للموضوع وأهم النتائج التي توصلنا اليها
ومجموعة من التوصيات والاقتراحات.

الفصل الأول:

الآليات القانونية لتنظيم وتسيير المجال العمراني

المستدام.

تعتبر البيئة العمرانية المحيط الاصطناعي الذي أقامه الإنسان في الوسط الطبيعي الذي نشأ فيه، فالحفاظ على جمال وتنسيق المباني يقتضي تنظيم وتسيير حركة البناء وتشبيد المدن وفق قواعد التهيئة والتعمير المعمول بها والمنصوص عليها في القانون 29/90 المعدل والمتمم، على هذا الأساس تبنى المشرع مجموعة من الأدوات لتسيير وحماية المجال العمراني والإقليمي تمثلت في أدوات تخطيطية للتهيئة العمرانية، وهي التي تحدد التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية، تضبط قواعد التعمير وتوقعاته وتحدد على وجه الخصوص الشروط التي تسمح من جهة بترشيد استعمال المساحات والمحافظة على النشاطات الفلاحية وحماية المساحات الحساسة والمواقع والمناظر. ومن أجل توضيح هذه الأليات القانونية التي اعتمدها المشرع الجزائري من أجل تنظيم وتسيير العمران المستدام، تطرقنا إلى أدوات التعمير كآلية قانونية لتنظيم وخلق نسيج عمراني مستدام (المبحث الأول)، وفي غيابها يخضع للقواعد العامة للتهيئة والتعمير (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

أدوات التعمير كآلية قانونية لتنظيم وخلق نسيج عمراني مستدام

تعتبر المخططات العمرانية من الأدوات التي ألزم المشرع كل بلدية بأن تتزود بها، وهذا ضمانا لتحقيق أهداف العمران وجعل تحضير وإتمام هذه المخططات بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته، ذلك أن هذه المخططات تمثل صورة التنمية الحضرية باعتبارها تنطلق من الواقع المعاش بما يملك من طاقات وامكانيات لتضع تصورا لمستقبل التعمير المقرر على مساحة الإقليم الذي تغطيه، كما يتطلب ذلك من إمكانيات وكفاءات وقدرة على التقدير والتخطيط⁽¹⁾، وتتمثل هذه المخططات العمرانية في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (المطلب الأول)، مخطط شغل الأراضي (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

لقد أقر المشرع الجزائري المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المعدل والمتمم بموجب القانون 05/04 المؤرخ في 2004/08/14 والمتضمن قانون التهيئة والتعمير والنصوص التطبيقية له، لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 1991/05/28 والذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي 317/05.

الفرع الأول: مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

نتناول في هذا الفرع تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (أولا)، ومن ثم نعرض محتوى هذا المخطط (ثانيا)، وفي الأخير نتطرق إلى تحديد أقسام هذا المخطط، أي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (ثالثا).

¹ - عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 64.

أولاً: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

لقد عرفته المادة 16 من القانون 90-29 المعدل والمتمم على أنه "أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري يحدد التوجهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية أخذاً بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي".

يعتبر أداة للتخطيط الجمالي والتسيير الحضري، يحدد التوجهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية أخذاً بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ، ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي متجسداً في نظام يصحبه تقرير توجيهي ومستندات بيانية ومرجعية⁽¹⁾، ويبين القطاعات المعمرة والقابلة للتعمير في المستقبل والغير القابلة للتعمير أي التخصيص العام للأراضي على مستوى البلدية، ويتولى مسؤولية تنظيم العقار وموقعه وذلك على أساس تحقيق المنفعة العامة⁽²⁾.

ثانياً: محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

لقد حددت المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المحدد لكيفيات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ووثائقه كما يلي⁽³⁾:

1_ تقرير توجيهي: يشمل على:

أ - تحليل الوضع القائم والاحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي والديمقراطي والاجتماعي والثقافي للتراب المعني.

وقد عدلت المادة 17 من المرسوم التنفيذي 05-317 وأضاف ما يلي:

1 - سماعين شامة، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دراسة وصفية تحليلية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 173.

2 - بوجردة مخلوف، المرجع السابق، ص 54.

3 - أنظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي 91-177 مؤرخ في 28/05/1991 المحدد لكيفيات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية عدد 26.

ب - قسم التهيئة المقترح بالنظر للتوجيهات في مجال التهيئة العمرانية وحماية الساحل والحد من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

2 - تقنين:

يحدد القواعد المطبقة بالنسبة لكل منطقة مشمولة في القطاعات كما هي محددة في المواد 20 إلى 23 من قانون 90-29 المعدل والمتمم، ويحدد فيها:

أ - جهة والتخصيص الغالبة للأراضي ونوع الأعمال عند الاقتضاء وطبيعة النشاطات الممنوعة أو الخاضعة إلى إجراءات خاصة، لا سيما تلك المقررة في مخطط تهيئة الساحل المنصوص عليه في القانون 02-02.

ب - الكثافة العامة الناتجة عن معامل شغل الأراضي.

ج - الاتفاقات المطلوبة للإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاءها.

د - المساحات التي تتدخل فيها مخططات شغل الأراضي مع الحدود المرجعية المرتبطة بها وذلك بإبراز مناطق التدخل في الأنسجة العمرانية القائمة ومساحات المناطق المطلوب حمايتها.

ع - تحديد مواقع التجهيزات الكبرى والمنشآت الأساسية والخدمات والأعمال ونوعها.

غ - تحديد شروط البناء الخاصة لبعض الأجزاء من التراب الوطني المحددة في الفصل الرابع من قانون 90-29.

ح - المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية لاسيما التصدعات الزلزالية والانزلاق أو انهيارات التربة والتدفقات الوصلية وارتصاص التربة والانهيارات والفيضانات.

ت - مساحات حماية المناطق والأراضي المعرضة للأخطار التكنولوجية المتمثلة في المؤسسات الأساسية لاسيما منها المنشآت الكيماوية والبتروكيماوية وقنوات نقل المحروقات والغاز والخطوط الناقلة للطاقة.

ذ - المناطق الزلزالية وتصنيفها حسب درجة قابليتها لخطر الزلازل.

هـ - الإخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية والمخططات الخاصة للتدخل.

3 - وثائق بيانية (الخرائط):

هي عبارة عن مخططات التي توضح ما هو موجود في الملف الكتابي بيانياً، ويجب أن تعد وفق مقياس ملائم بحيث تكون واضحة ومقروءة وتشمل على ما يلي:

أ_ مخطط الوضع القائم: يبرز فيه الإطار المشيد حالياً وأهم الطرق والشبكات المختلفة.

ب _ مخطط التهيئة: يبين حدود ما يأتي:

- القطاعات المعمرة القابلة للتعمير وتلك المخصصة للتعمير في المستقبل.
- بعض أجزاء الأرض: الساحل والأراضي الفلاحية ذات الإمكانيات الزراعية المرتفعة أو الجيدة والأراضي ذات الصبغة الطبيعية والثقافية.
- مساحات تدخل مخططات شغل الأراضي.

ج - مخطط اتفاقات يجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاءها.

د - مخطط التجهيز: يبرز خطوط مرور الطرق وأهم سبل إيصال الماء الشروب وماء التطهير وكذلك تحديد مواقع التجهيزات الجماعية ومنشآت المنفعة العمومية .

ع - مخطط تحديد مساحات المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية عن طريق الدراسات الخاصة بالزلازل والدراسات الجيوتقنية أو الخاصة.

تحدد مساحات حماية المؤسسات أو المنشآت أو التجهيزات المنطوية على الأخطار التكنولوجية طبقاً القانونية والتنظيمية المعمول بها، حيث تسجل المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بناء على اقتراح من

المصالح المكلفة بالتعمير المختصة إقليميا حسب نفس الأشكال التي أملت الموافقة على المخطط.

يعتبر هذا الجزء الأخير تقنيا من حيث أنه يحتوي على مخططات بيانية تكشف عن الجانب التقني لهذا المخطط. لعل السبب في إضافة هذه التعديلات الأخيرة، هو ما عرفته الجزائر في السنوات الأخيرة من كوارث طبيعية كالزلازل والفيضانات.

ثالثا: أقسام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

ينتج عن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير تقسيم البلدية أو المنطقة إلى قطاعات محددة عن طريق تنظيم تضبط فيه القواعد العامة المطبقة على كل منطقة حسب تقسيم الأراضي إلى مناطق يتم تعميمها حسب الأولوية على النحو الآتي⁽¹⁾:

أ - القطاعات المعمرة:

تشمل هذه القطاعات كل الأراضي حتى وإن كانت غير مجهزة لجميع المتهينات التي تشغلها بنايات متجمعة وكذا المساحات المتبقية بين هذه البنايات والتجهيزات والنشاطات ولو الغير مبنية كالمساحات الخضراء والحدائق والغابات، والغابات الحضرية الموجهة إلى خدمة البنايات المتجمعة.

كما تشمل أيضا الأجزاء الواجب تجديدها، إصلاحها وحمايتها⁽²⁾.

ب - القطاعات المبرمجة للتعمير:

تشمل الأراضي المبرمجة للتعمير على الأمدين القصير والمتوسط في أفق عشر سنوات مع مراعاة جدول الأولويات المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وتدخل في إطار الأراضي القابلة للتعمير⁽³⁾.

1 - عيسى مهزول، مرجع سابق، ص 68-69.

2 - أنظر المادة 20 من قانون 90-29 المعدل والمتمم، السالف الذكر.

3 - أنظر المادة 21 من القانون نفسه.

ت - قطاعات التعمير المستقبلية:

تشمل الأراضي الموجهة للتعمير مستقبلا على المدى البعيد المقدر بعشرون سنة، فإدراج هذه القطاعات لم يعد ذو أهمية كبيرة من خلال إدراج التنمية المستدامة للمجال الحضري العقاري، بحيث يتضمن إمكانية التوسع مستقبلا ويحد من استنزاف العقار في مدة قصيرة، لأن هذه القطاعات خاضعة مؤقتا لاتفاق منع البناء ولا يرفع الحضر إلا في الآجال المنصوص عليها بالنسبة للأراضي التي تدخل حيز تطبيق مخطط شغل الأراضي مصادق عليه⁽¹⁾.

ث - القطاعات الغير قابلة للتعمير:

تشمل كل الأراضي التي تكون حقوق البناء فوقها محددة بدقة أي مقيدة بنسب تتلاءم مع الاقتصاد العام لمناطق هذه القطاعات، أي أن هذه المناطق يشملها ارتفاع عدم البناء كقاعدة، ولكن إن وجدت فيها حقوق البناء فتكون مقيدة وتحدد بدقة، مثل بعض أجزاء الأرض السياحية، والأراضي الفلاحية ذات الإمكانيات الزراعية المرتفعة أو الجيدة والأراضي ذات الصبغة الطبيعية والثقافية البارزة⁽²⁾.

الفرع الثاني: إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

لا يمكن اعتماد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلا بعد إتباع مجموعة من الإجراءات حددها المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28/05/1991 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317 على النحو الآتي:

أولاً: إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

1 - أنظر المادة 22 من القانون نفسه

2 - نورة منصور، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 25.

يجب تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير يتم إعداده بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته طبقا للمادة 24 من قانون 90-29 المعدل والمتمم.

يشرع في إعداد المخطط بموجب قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة مع المجلس الشعبي أو المجالس الشعبية المعنية، وتوقع المداولة من طرف جميع الأعضاء الحاضرين والتي تتضمن:

- التوجهات الأساسية التي تحددها الصورة الإجمالية للتهيئة ومخطط التنمية للبلدية المعنية وقيمة التجهيزات ذات الفائدة العامة.
- كفاءات مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجماعات المعنية بإعداده.
- القائمة المحتملة للتجهيزات ذات المنفعة العمومية.

ثم يتم تبليغ المداولة إلى الوالي المختص إقليميا للمصادقة عليها وتنتشر لمدة شهر كامل بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية المعنية.

ثم يتم إصدار قرار إداري يحدد المحيط الذي سوف يدخل فيه المخطط يسمى بقرار ترسيم الحدود يتخذ هذا الأخير على أساس مذكرة ومخطط يرسم حدود البلديات التي يشملها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مصحوبا بالمداولة المتعلقة به حسب الحالة.

يصدر هذا القرار من طرف:

- الوالي المختص إقليميا إذا كانت المداولة تنصب على مخطط توجيهي يشمل أكثر من بلدية في ولاية واحدة.

• الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات الإقليمية إذ كانت تخص عدة بلديات⁽¹⁾.

إذا شمل المخطط بلديتين أو أكثر فيقوم رؤساء مجالسها بإسناد المهمة إلى مؤسسة عمومية مشتركة ولا تكون قراراتها نافذة إلا بعد مداولة المجالس الشعبية المعنية⁽²⁾.

غير أنه واقعيًا لا تستعمل البلدية هذا الأسلوب بل تلجأ إلى مكاتب دراسات عن طريق صفقة عمومية ودفتر شروط لإنجاز الدراسة⁽³⁾.

- بعد صدور قرار الانجاز يشرع المعنيون باطلاع رؤساء غرف التجارة والفلاحة والمنظمات المهنية والجمعيات المحلية كتابيًا بالقرار القاضي بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وتمنح له مهلة 15 يوم من تاريخ استلامهم الرسالة لإفصاح رغباتهم في المشاركة أم لا.

كما حدد القانون بعض المصالح والهيئات الواجب استشارتها من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية على مستوى الولاية والبلدية⁽⁴⁾.

ثم بعد انتهاء مدة 15 يوما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية بإصدار قرار يبين الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية أو الجمعيات التي سيستشيرها، والتي تشارك في إعداد المخطط وتتضمن المصالح والهيئات

1 - أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي 91-177، سالف الذكر.

2 - أنظر المادة 05 و06 من المرسوم التنفيذي نفسه.

3 - سنوسي رفيقة، أدوات التهيئة والتعمير بين التشريع والتطبيق، دراسة حالة مدينة باتنة، ماجستير الهندسة المعمارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010-2011، ص41.

4 - أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 05-317، المؤرخ في 10/09/2005 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 177/91 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة، الرسمية عدد62.

التي ألزم القانون باستشارتها، ويكون هؤلاء هم المشرفون على متابعة وتصحيح وتنسيق دراسة المخطط⁽¹⁾.

ثم يبلغ المشروع المصادق عليه بالمداولة إلى المديرية والهيئات والجمعيات، وتمنح لها أجل محدد في 60 يوما لإبداء آراءها وملاحظاتهما، وإن لم تجب خلال هذه المدة، تعتبر موافقة ضمنية للمشروع، وتبدأ مرحلة الاستقصاء العمومي⁽²⁾.

ثانيا: التحقيق العمومي (الاستقصاء العمومي):

يخضع مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلى التحقيق العمومي، والذي يعد صورة من صور مشاركة المواطن وذلك من خلال إعطاء آرائه كفاعل رئيسي في هذا المشروع الذي يوضع للاستقصاء العمومي لمدة 45 يوما⁽³⁾، ويصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية قرارا بهذا الصدد وينشر في مقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية.

تبلغ نسخة إلى الوالي المختص إقليميا، ويتم فتح سجل خاص بالاستقصاء يكون مرقما وموقعا من طرف رئيس المجلس الشعبي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية، تدون فيه كل الملاحظات التي ترسل إلى المفوضين المحققين، بعد ذلك يقفل سجل الاستقصاء عند انتهاء مدة 45 يوما، ويوقعه المفوضون الذين يقومون بإعداد محضر قفل الاستقصاء الذي يرسلونه إلى المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية مصحوبا بالملف الكامل للاستقصاء مع استنتاجات في مهلة 15 يوما⁽⁴⁾.

ثالثا: المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

1 - عباس راضية، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة الجزائر، 2014-2015، ص123.

2 - أنظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي 91-177، سالف الذكر.

3 - أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي نفسه.

4 - عباس راضية، مرجع سابق، ص124.

بعد الانتهاء من عملية الاستقصاء أو التحقيق العمومي يسجل مشروع مخطط التهيئة والتعمير بعد المصادقة عليه إلى الوالي المختص إقليمياً، وذلك من أجل تلقي رأي المجلس الشعبي الولائي خلال 15 يوماً من استلام الملف⁽¹⁾.

بعد تلقي رأي المجلس الشعبي الولائي تتم المصادقة النهائية على المخطط التوجيهي

للتهيئة والتعمير من قبل الجهة المختصة كما يلي⁽²⁾:

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

- بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات المحلية، إذا كان المخطط يتعلق بتراب بلديات عدد سكانها يتراوح بين 200 ألف نسمة إلى 500 ألف نسمة.

- بمرسوم تنفيذي يصدر بعد استشارة الوالي المعني أو الولاية المعنيين، وبناء على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير، إذا كان المخطط يخص بلدية أو عدة بلديات يفوق عدد سكانها 500 ألف نسمة بعد المصادقة على المخطط يتم تبليغ الجهات المعنية الأتية⁽³⁾ :

الوزير المكلف بالتعمير، الوزير المكلف بالجماعات المحلية، مختلف الأقسام الوزارية المعنية، رئيس أو رؤساء المجالس الشعبية الولائية، المصالح التابعة للدولة المعنية بالتعمير على مستوى الولاية، الغرف التجارية والغرف الفلاحية.

ثم يوضع المخطط تحت تصرف الجمهور، وينشر في الأماكن المخصصة عادة للمنشورات الخاصة بالمواطنين بالبلديات، وتلتزم السلطة التي وضعته باحترام محتواه⁽⁴⁾.

1 - أنظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي 91-177، سالف الذكر.

2 - أنظر المادة 15 من المرسوم التنفيذي نفسه.

3 - أنظر المادة 16 من المرسوم التنفيذي نفسه.

4 - أنظر المادة 14 من قانون 90-29، سالف الذكر.

يصبح له قوة ملزمة في مواجهة الإدارة والأفراد، والذي تبنى عليه جميع قواعد التهيئة والتعمير فيما بعد خاصة الحصول على الرخص العمرانية، ولا يمكن أن تسلم أية رخصة وشهادة في مجال التعمير إلا إذا كانت تستجيب للمقاييس المحددة في المخطط⁽¹⁾.

رابعاً: مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

لا يمكن مراجعة أو تعديل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلا للأسباب المذكورة في المادة 28 من القانون 90-29 المعدل والمتمم وهي:

إذا كانت القطاعات المزمع تعميمها والمشار إليها في المادة 19 في طريق الإشباع.

إذا كان تطور الأوضاع أو المحيط، أصبحت معه مشاريع التهيئة للبلدية أو البنية الحضرية لا تستجيب أساساً للأهداف المبرمجة و المرسومة.

كما أن سبب المراجعة قد يعود إلى بعض المشاريع الحضرية الكبرى خاصة بالنسبة للمدن الكبرى التي لم تؤخذ في الحسبان عند إعداد هذه المخططات⁽²⁾.

الفرع الثالث: دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في إنشاء عمران مستدام

باستقراء التشريعات المتعلقة بال عمران والتعمير منها القانون 90-29 المتضمن قانون التهيئة والتعمير، والذي يجعل من المخطط التوجيهي أداة تتضمن قواعد ترمي إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير والموازنة بين حاجات السكان، وحماية البيئة على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية في ظل مقتضيات التنمية المستدامة⁽³⁾، إذ لا يكون هناك تنمية مستدامة في حالة انتهاك القوانين البيئية أو الإخلال بالتوازن البيئي. فللمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير دور فعال في خلق نسيج عمراني

¹ - منصور نور، مرجع سابق، ص 28.

² - HAFIANE Abderahim, les projets d'urbanisme récents en Algérie, 43 rd isocarp congress 2007, p11: //www.isocarpp.net/data/case-studies/1064/pof.visité le:01/08/2016

³ - بودريوة عبد الحكيم، اعتبارات البيئة في مخططات التعمير المحلية، مجلة الحقوق والحريات، الملتقى الوطني حول

إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر، منعقد يومي 17 و 18 فيفري 2013 كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013، ص 428.

مستدام وحماية البيئة العمرانية، وهذا من خلال أنه يمثل الرقابة المرجعية باعتباره أداة للتهيئة والتعمير فهو ملزم للأشخاص والسلطات ولا يمكن انجاز أي تهيئة أو عملية تعمير أو تسليم رخص متعلقة بالبناء إلا في ظل أحكامه⁽¹⁾.

كما يسعى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلى تحديد المناطق الواجب حمايتها بحيث يسمح بترشيد استعمال المساحات الخضراء ووقاية الأراضي والنشاطات الفلاحية،

وحماية الأراضي ذات الطابع الغابي باعتباره ثروة وطنية لا بد من المحافظة عليها واحترام الشجرة واجب على الجميع، ويهدف أيضا إلى حماية المناطق ذات الطابع الثقافي والتاريخي باعتبارها جزء لا يتجزأ من الثروة الوطنية وفي هذا الصدد فإن هذا المخطط يحدد المناطق الحساسة والأراضي الفلاحية الخصبة والأراضي ذات الصبغة الطبيعية والثقافية البارزة، كما يتولى مسؤولية تنظيم العقار الصناعي والأخذ بالاحتياطات اللازمة لحماية البيئة⁽²⁾.

ويعمل على تخطيط المجال وتنظيم تطور المدن وأنواع البناء المختلفة ومن خلالها يتم تقليص مشاكل التعمير وتحديث التوازن بين التطور العمراني ومختلف النشاطات الأخرى لاسيما الفلاحية منها، ويوسع من مجال مشاركة الإدارات والمصالح العمومية وجوبا⁽³⁾، كما له دور في تقليص الفوارق بين الأحياء والقضاء على السكنات الهشة وغير الصحية والتحكم في مخططات النقل وضمان الخدمة العمومية وحماية البيئة، ويعمل على تحقيق التوازن بين ضرورات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وفي ذلك نجاح للاستراتيجية الوطنية لحماية البيئة والعمل على انسجام العمران مع الاعتبارات

1 - عايدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، دار قانة، الجزائر، 2011، ص13.

2 - نبيل صقر، العقار الفلاحي(النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بالعقار الفلاحي) ، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، الجزائر، 2008، ص 154.

3 - أنظر المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، سالف الذكر.

البيئية والعمرانية ومراعاة قواعد الفن الجمالي والصحة العمومية في اطار حماية البيئة الطبيعية والتراث الثقافي مع التوازن العادل للتنمية واستدامتها⁽¹⁾.

وعليه فالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يتولى تحديد التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب البلدية أو مجموعة البلديات حسب القطاع وتحديد توسيع المباني وتحديد المناطق الواجب حمايتها فهو بذلك أداة لتنظيم التوسع العمراني ومراقبته ويهدف الى تنمية الفضاء الوطني في إطار التنمية المستدامة.

يهدف المخطط التوجيهي إلى حماية البيئة العمرانية وزيادة رونقها باحترام قواعد البناء واضفاء الجمالية لكل شيء يحيط بنا من أبنية إلى طرق وأرصفة ومساحات خضراء وحماية المناطق الأثرية وانسجام الأجزاء الجديدة مع القديمة، إبعاد المباني عن المناطق الطبيعية وساحل البحر مما يبعث الارتياح النفسي وزيادة الذوق الفني ويتبع القضاء أو التقليل من التلوث بما فيه التلوث البصري وغيره من أنواع التلوث الأخرى⁽²⁾.

المطلب الثاني:

مخطط شغل الأراضي

¹ - معيني محمد، أليات حماية البيئة العمرانية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع البيئة والعمران، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013-2014، ص 110.

² - سلطان الرفاعي، التلوث البيئي، أسباب أخطار وحلول، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص 172.

يعتبر مخطط شغل الأراضي من المخططات المحلية للتهيئة والتعمير التي يلجأ إليها المشرع من أجل التخطيط لتوجيهات التعمير المرسومة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير⁽¹⁾، وهذا المخطط هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري⁽²⁾.

لقد نظم القانون 90-29 مخطط شغل الأراضي بصفة عامة، وفصل موضوعه في المرسوم التنفيذي 91-178 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 05-318 ولالإمام بمختلف القواعد المنظمة له، سنتطرق إلى مفهوم مخطط شغل الأراضي (الفرع الأول)، إجراءات اعداد مخطط شغل الأراضي (الفرع الثاني)، ودور مخطط شغل الأراضي في انشاء عمران مستدام (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مفهوم مخطط شغل الأراضي

سنتناول في هذا الفرع تعريف مخطط شغل الأراضي (أولاً)، و نبين محتوى هذا المخطط (ثانياً).

أولاً: تعريف مخطط شغل الأراضي

عرفته المادة 31 من قانون 90-29 المعدل والمتمم بأنه "المخطط الذي يحدد بالتفصيل في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير قوائم استخدام الأراضي والبناء عليها"⁽³⁾.

وبالتالي هي أداة يمكن من خلالها تحديد الشكل الحضري لكل منطقة من خلال تنظيم حقوق البناء على الأراضي، وكذا تبيان كيفية استعمالها لا سيما فيما يتعلق بنوع

¹ - زهرة ابراش، دور البلدية في ميدان التخطيط والتعمير، مذكرة ماجستير في الحقوق - فرع الإدارة والمالية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2010-2011، ص 27.

² - Henri JACQUOT, Français PRIET, *Droit de l'Urbanisme*, 3^{ème} édition, ed Dalloz, Paris, 1989, P167.

³ - أنظر المادة 31 من القانون 90-29، سالف الذكر.

المباني المرخص وحجمها، ووجهتها، وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأراضي، والارتفاقات المقررة عليها⁽¹⁾.

ثانيا: محتوى مخطط شغل الأراضي

يتكون مخطط شغل الأراضي من نظام تصاحبه مستندات نظامية مرجعية وهي كالتالي:

أ- لائحة تنظيم: وتشمل لائحة التنظيم على الخصوص على تقرير تقديمي أو ما يسمى بذاكرة تقديم ما يلي⁽²⁾:

1- مذكرة تقديم يثبت فيها تلائم أحكام مخطط شغل الأراضي مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وكذلك البرنامج المعتمد للبلدية أو البلديات المعينة تبعا لأفق تنميتها.

2- القواعد التي تحدد لكل منطقة متجانسة مع مراعاة الأحكام الخاصة المطبقة على بعض أجزاء التراب مثلا: نوع المباني المرخص بها ووجهتها وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض التي يعبر عنها معامل شغل الأراضي، ومعامل مساحة ما يأخذ من الأرض مع جميع الارتفاقات المحتملة.

3- تبين لائحة التنظيم إضافة الى ذلك نوع المنشآت والتجهيزات العمومية، و مواقعها ويحدد الطرق والشبكات المختلفة التي تتحملها الدولة، كما هو محدد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والتي تتحملها الجماعات المحلية وكذلك أجل إنجازها⁽³⁾.

ب- الوثائق والمستندات البيانية:

¹ - سماعين شامة، مرجع سابق، ص 176.

² - منصور نور، مرجع سابق، ص 30.

³ - أنظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي 91-178 المؤرخ في 28/05/1991 يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، الجريدة الرسمية، عدد 26.

تتمثل في المخططات البيانية المرفقة و هي كالتالي⁽¹⁾:

- 1- مخطط بيان الموقع (Plan de situation): يبين هذا المخطط بيان كل موقع حسب طبيعته، سواء منطقة عمرانية أو طبيعية ويكون بمقياس 1/200 او 1/5000 .
- 2- مخطط طبوغرافي (Plan topographique): مقياس 1/2000 او 1/5000.
- 3- خريطة بمقياس 1/500 او 1/100 تحدد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية مصحوبة بالتقارير التقنية المتصلة بذلك، وكذا الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية.
- 4- مخطط تهيئة عامة: يحدد هذا المخطط الذي يعد بمقياس 1/500 او 1/1000 المناطق القانونية المتجانسة، موقع إقامة المنشآت ذات المصلحة العامة، المساحات الواجب احترامها لخصوصيتها، وكذا خطر مرور الطرق والشبكات المختلفة.
- 5- مخطط التركيب العمراني: يعد بمقياس 1/500 او 1/1000 يتضمن على الخصوص عناصر لائحة التنظيم وبيان الأشكال التعميرية والمعمارية لكل قطاع.

الفرع الثاني: إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي

لتوضيح إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي، تناولنا في هذا الفرع كيفية إعداد مخطط شغل الأراضي (أولاً)، المصادقة عليه (ثانياً)، ومراجعة مخطط شغل الأراضي (ثالثاً).

أولاً: إعداد مخطط شغل الأراضي.

¹ - أنظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي 05-318 المتممة للمادة 18 من مرسوم 91-178.

تستند عملية إعداد مخطط شغل الأراضي إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية، وتحت مسؤوليته عن طريق المداولة التي تتوج بصدور قرار لإعداد المخطط.

ثم يتم تبليغ المداولة للوالي المختص إقليميا وتنتشر هذه المداولة بمقر المجلس الشعبي البلدي لمدة شهر كامل(1).

ويتم بعد ذلك إصدار قرار يتضمن ترسيم حدود المحيط الذي يتدخل فيه مخطط شغل الأراضي وذلك كما يلي:

-من الوالي إذا كان التراب المعني تابع لولاية واحدة.

-من الوزير المكلف بالتعمير مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية إذا كان التراب تابع لعدة ولايات(2).

إذا كان مخطط شغل الأراضي يشمل تراب بلديتين أو أكثر، يمكن لرؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية إسناد مهمة إعداد هذا المخطط إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات(3).

ثم يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية باطلاع رؤساء الغرف التجارية ورؤساء غرف الفلاحة وكذا رؤساء الجمعيات المحلية والمنظمات المهنية كتابيا، وتمنح لهم مهلة 15 يوما للإفصاح عن رغبتهم في المشاركة في إعداد المخطط(4). علما أن هناك بعض الهيئات تستشار وجوبا.

ثانيا: المصادقة على مخطط شغل الأراضي

1 - أنظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي 91-178، سالف الذكر.

2 - أنظر المادة 12 من قانون 90-29، سالف الذكر.

3 - أنظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي 91-178، سالف الذكر.

4 - أنظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي نفسه.

على غرار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير فإن المصادقة على مخطط شغل الأراضي يتم بمداولة المجلس الشعبي البلدي بعد أخذ رأي الوالي على أساس النتائج التي جاء بها التحقيق العمومي، بالتالي البلدية هي التي تصادق على مخطط شغل الأراضي، غير أنها خاضعة لرقابة الهيئات المركزية.

فبعد المصادقة بموجب مداولة، يبلغ المخطط إلى الوالي المختص وكذا مديرية التعمير والغرفة التجارية والفلاحية، ثم يوضع تحت تصرف الجمهور مع قائمة الوثائق والبيانات التي يتكون منها⁽¹⁾.

بعد المصادقة عليه يصبح أداة قانونية مكملة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وقابلة للمعارضة بها أمام الغير، فلا يمكن القيام بأي تدخل سواء من السلطات العمومية أو المواطنين إلا في حدود ما جاء به هذا المخطط.

ثالثا: مراجعة مخطط شغل الأراضي

لا يمكن مراجعة مخطط شغل الأراضي بعد المصادقة عليه إلا في الحالات التي حددها القانون، وبنفس شروط إعدادة والمصادقة عليه وتتمثل في:

- حالة إذا لم ينجز مخطط شغل الأراضي في الآجال المقررة لإتمامه سوى ثلث حجم البناء المسموح به من المشروع.

- حالة إذا كان الإطار المبنى الموجود في حالة خراب أو حالة قد تدعو إلى تجديده.

- حالة إذا كان الإطار المبنى قد تعرض لتدهورات ناتجة عن ظواهر طبيعية.

الفرع الثالث: دور مخطط شغل الأراضي في إنشاء عمران مستدام

¹ - عباس راضية، مرجع سابق، ص 140.

يعد مخطط شغل الأراضي أداة مهمة لحماية البيئة العمرانية وخلق نسيج عمراني مستدام، إذ اعتمد فيه المشرع على البحث عن التكامل والتجانس في النسيج العمراني من خلال الاقتصاد في التعامل مع المجال والعمل على حماية الأراضي الفلاحية والمعالم التاريخية والثقافية⁽¹⁾.

كما يظهر دوره من خلال محاولة التحكم في التوسع العمراني ومراقبته وتحديد الاستخدامات المثلى للأرض فيما يخص تنظيم المجال، يعتبر مخطط شغل الأراضي أداة فعالة لتنظيم المجال الحضري بالتوافق مع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، فيقوم بالتدخل على كل قطاع من قطاعات التعمير التي يشملها، وتتمثل التدخلات في إعادة الهيكلة الحضرية، التجديد الحضري، إعادة التأهيل الحضري،... الخ.

أما في مجال التخطيط يعتبر مخططا تفصيليا من خلال تطرقه إلى أدق التفاصيل مثل أشكال القطع ومساحاتها، معامل شغل الأراضي، معامل ما يؤخذ من الأرض، مداخل البنايات وواجهاتها⁽²⁾.

كما يحدد الأحياء التي يعاد هيكلتها وإجراء تحديثها وتطويرها، ويعد هذا التدخل العمراني كإجراء جديد لم يكن يأخذ به على مستوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ويدخل ضمن هذه الدائرة الأحياء الشعبية والسكنات الهشة والأحياء الفوضوية الصلبة غير المخططة وحتى بعض الأحياء القصدية التي تتواجد على أراضي يمنع فيها البناء نتيجة لخطورة كامنة أو مباشرة، طبيعية أو تكنولوجية والقابلة لإعادة الهيكلة والإدماج⁽³⁾.

يرمي كذلك مخطط شغل الأراضي إلى محاربة البناءات الهشة والفوضوية ويعمل على إنشاء عمران ذو طابع جمالي منسجم مع البيئة، يحوي المساحات الخضراء والمرافق العامة

1 - جبري محمد، التأطير القانوني في ولاية الجزائر، مذكرة ماجستير فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص 47.

2 - عباس راضية، مرجع سابق، ص 133.

3 - لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012، ص 44.

ويسعى إلى إبعاد المباني عن المناطق المعرضة للمخاطر وإبعادها عن مجاري الأودية والشبكات المختلفة.

يتحقق كل ذلك باحترام الإدارة والمواطنين لمخطط شغل الأراضي الذي لا يجب أن تسلم رخص البناء، وشهادات التعمير، والمطابقة إلا في ظل شروطه وإجراءاته، وذلك ما يترتب عليه عيش الإنسان في بيئة لائقة تحقق رغباته وتحفظ كرامته.

المبحث الثاني:

القواعد العامة للتهيئة والتعمير

قد لا تشمل بلدية ما على أدوات التهيئة والتعمير، ففي هذه الحالة فإن تنظيم عملية البناء والتعمير تتم عن طريق ضوابط وقواعد قانونية نص عليها القانون 90-29 المعدل والمتمم، وقد تم ذكر هذه القواعد بشكل عام وتحديدًا في الفصل الثاني الذي جاء بعنوان القواعد العامة للتهيئة والتعمير من المادة 03 وما يليها إلى جانب المرسوم التنفيذي رقم 175-91 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير⁽¹⁾، ويمكن تعريف هذه القواعد بأنها "مجموعة من القواعد العامة والوطنية المنظمة لعملية البناء إذ تطبق على كامل الاقليم الجزائري غير مشمولة بأدوات التعمير والتي تهدف الى تحديد الشروط أو الضوابط الواجب توفرها في مشاريع البناء قصد تحقيق توسع عمراني آمن وسليم".

لذلك تخضع عملية البناء خارج نطاق أدوات التعمير لضوابط، منها ما يتعلق بتقييد سلطات الباني (المطلب الأول)، وأخرى تفرضها ارتفاعات البناء (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

القيود المفروضة على عاتق الباني

¹ - مزوزي كاهنة، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة الكوارث الطبيعية بالجزائر، مذكرة ماجستير قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011/2012، ص 34.

قد لا تشمل بلدية ما على أدوات التهيئة والتعمير، ففي هذه الحالة، فإن تنظيم عملية البناء تتم عن طريق ضوابط قانونية تقع على عاتق الباني وتتضمن هذه القيود في عدم المساس بالصحة والأمن العمومي (الفرع الأول)، أن لا يكون البناء المراد انجازه معرض للأخطار (الفرع الثاني)، عدم المساس بالمعالم الأثرية والثقافية والسياحية (الفرع الثالث)، ضمان احترام قواعد البيئة (الفرع الرابع).

الفرع الأول: عدم المساس بالصحة والأمن العمومي

لم يعرف المشرع الجزائري القواعد العامة المتعلقة بمقتضيات الأمن العمومي والصحة، ولقد نص على هذه القواعد في المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 1991/05/28 ويقصد بهذه القواعد مجموعة القواعد العامة والوطنية التي تطبق في حالة غياب مخططات التهيئة والتعمير والتي تهدف إلى الحفاظ على سلامة وأمن البنايات من حيث طبيعتها ومن جراء موقعها⁽¹⁾.

-فيما يتعلق بمقتضيات الأمن العمومي نجد عدة مواد أكدت على هذا الجانب لاسيما ما هو وارد من المادة 02 إلى المادة 04 من المرسوم التنفيذي 91-175 بحيث نجد أن هذه المواد أقرت بإمكانية رفض منح رخصة البناء في حالة ما إذا كانت البنايات المراد اقامتها من طبيعتها أن تمس بالسلامة والأمن العمومي بسبب موضعها وموقعها⁽²⁾.

-وأما فيما يخص القواعد المتعلقة بمقتضيات الصحة فلقد تحدثت عنها المرسوم التنفيذي أعلاه المتعلق بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير في المادتين 05 و06، وكذا المادة 13 والمادة 18، حيث تنص على ضرورة مراعاة مقتضيات الصحة من خلال نصها على ضرورة تزويد البنايات ذات الاستعمال السكني بكل التدابير اللازمة⁽³⁾.

¹ - حليمي بلخير، دور قواعد التهيئة والتعمير في حماية البيئة، مذكرة ماستر في الحقوق، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2012/2013، ص 08.

² - أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 1991/05/28 المتعلق بتحديد القواعد العامة للتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية، عدد 26.

³ - أنظر المادتين 05 و06 من المرسوم التنفيذي 91-175، سالف الذكر.

الفرع الثاني: أن لا يكون البناء المراد إنجازه معرض للأخطار

يقصد بالأخطار الطبيعية الفيضانات والانجراف وانخفاض التربة وانزلاقاتها، فلا يمكن منح رخصة البناء في مثل هذه المناطق إلا بعد التأكد من احترام قواعد مطبقة على هذه المناطق بعد تقديم دراسة من المصالح المختصة⁽¹⁾.

وهذا القيد أكدته المادة 03 من المرسوم التنفيذي 91-175 ونظرا لخطورة هذه الظواهر الطبيعية على البناءات، وأكد عليها القانون 04-20 المؤرخ في 25/12/2004 ذلك أن نصوص التهيئة والتعمير تحاول ضمان سلامة البناءات على المدى الطويل⁽²⁾.

وتفعيلا لذلك أقر القانون الجزائري تأمين ضد الكوارث خاصة الزلازل والفيضانات والعواصف والرياح القوية وانجراف التربة وغيرها بموجب الأمر رقم 03-12⁽³⁾، وأكد ذلك في قانون التعمير حيث نصت المادة 02 من الأمر 04-05 على أن لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية التي تكون غير معرضة مباشرة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية⁽⁴⁾.

الفرع الثالث: عدم المساس بالمعالم الأثرية والسياحية والثقافية وضرورة احترام القواعد الدنيا للتهيئة

لقد منع المشرع الجزائري منح رخصة البناء إذا كان من شأن البناء المساس أو تغيير في المعالم الأثرية والثقافية، كما أنه يمكن أن يعلق تسليم رخصة البناء على احترام شروط نص عليها القانون 98-04 المؤرخ في 05/06/1998 الذي اشترط الحصول على رخصة

1 - لعويجي عبد الله، مرجع سابق، ص 65.

2 - أنظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي 91-175، سالف الذكر.

3 - الأمر 03-12 المؤرخ في 26/08/2003 المتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبتعويض الضحايا، الجريدة الرسمية، عدد 52.

4 - أنظر المادة 02 من قانون 04-05، المؤرخ في 14/08/2004 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية، عدد 52.

البناء من الوزارة المكلفة بالثقافة قبل البدء بأشغال البناء في المناطق المصنفة كمعالم أثرية أو ثقافية وهذه الأعمال تكون خاضعة لرقابة تقنية من الوزارة المكلفة بالثقافة⁽¹⁾.

وأهم قانون يتصل بالتهيئة والتعمير في جانب تقييد سلطات الباني في عملية البناء في الأماكن السياحية هو القانون 03-03 المؤرخ في 2003/02/17 الذي ضبط شروط حماية المناطق السياحية ومناطق التوسع السياحي، وفرض قيود على استغلال الأراضي في هذه المناطق، وأخضع منح رخصة البناء داخل هذه المناطق إلى رأي مسبق إجباري من الوزارة المكلفة بالثقافة إذ اشتملت المناطق المصنفة مناطق سياحية إلى مناطق مصنفة كمعالم أثرية⁽²⁾.

وفي نفس الإطار فرض القانون 99-01 المؤرخ في 1999/01/05 في المادة 46 منه وما يليها، على كل شخص يريد الحصول على رخصة البناء أو تعديل أو تهيئة أو تهديم مؤسسة فندقية أن يحصل على الموافقة القبلية لمصالح وزارة السياحة⁽³⁾.

أما فيما يخص احترام القواعد الدنيا للتهيئة فلقد نصت المادة 08 من المرسوم التنفيذي 91-175 على هذا القيد أنه " لا يمكن رفض رخصة البناء الرامية إلى انجاز عمارات أو مجموعة سكنية في مناطق دون ضمان وجود طريق سير والمرور يربطها بالطرق العامة من أجل ضمان النفوذ إليها ومن أجل مكافحة فعالة ضد الحريق والمخاطر الأخرى."

الفرع الرابع: ضمان احترام البيئة

إن الحاجة إلى تسيير الإقليم تسييرا عقلانيا وللحد من التجاوزات للأشخاص في تشويه البيئة التي يعيشون فيها، عملت مختلف التشريعات ومنها الجزائرية على وضع ترسانة من

1 - أنظر المادة 31 من القانون 98-04 المؤرخ في 1998/06/05 المتعلق بحماية التراث الثقافي، الجريدة الرسمية، عدد 44.

2 - نورة منصوري، مرجع سابق، ص 15.

3 - أنظر المادة 46 من القانون المؤرخ في 1999/01/05 المحدد للقواعد المتعلقة بالفندقة، الجريدة الرسمية، عدد 02.

القوانين لتنظيم حركة البناء والتشييد وفق قواعد مرسومة وعدم تركها لأهواء الأفراد على النحو الذي يحقق التوازن في اطار التهيئة العمرانية والحماية اللازمة للبيئة من أخطار وانعكاسات التوسع العمراني⁽¹⁾.

ولتفادي الانعكاس الضار لمشروع البناء على الجانب البيئي، أوجب المشرع مراعاة مقاييس خاصة، والتي من خلالها يتم ضمان استخدام الأراضي وفق توجيهات أساسية لتهيئة الأراضي وترشيد استعمال المساحات، والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة ووقاية المحيط والأوساط الطبيعية، ومراعاة مقاييس خاصة بالتنمية المستدامة بشكل فعال ومتوازن بيئيا وعمرانيا⁽²⁾.

فإذا كانت حماية المجالات الطبيعية من اهتمامات قانون البيئة، إلا أن قانون التعمير لا يتجاهل ضرورة حماية بعض المناطق لقيمتها الايكولوجية والجمالية، كما تجسدت قواعد التهيئة والتعمير بحماية البيئة في قانون 03-10 الذي دمج بين العمران والبيئة⁽³⁾.

حيث أن البناء المراد تشييده يجب أن يأخذ في الحسبان حماية المحيط المرتبط بالأبعاد البيئية، حيث أن البيئة والعمران وجهان لعملة واحدة مرتبطان ارتباطا لا يقبل التجزئة. فالتنمية لا يمكن أن تقام على قاعدة من الموارد البيئية المتدهورة، كما لا يمكن حماية البيئة عندما لا تضع التنمية في حساباتها تكاليف تخريب البيئة⁽⁴⁾.

لذلك أوجب المشرع على الإدارة ضرورة مراعاة بعض الاعتبارات المتعلقة بموقع البناءات عند تحضير رخصة البناء، فالمادة 04 من القانون 04-05 حددت الشروط على القطع الأرضية التي تكون قابلة للبناء والتي منها:

1 - إقلولي ولد رابع صافية، رخصة البناء: آلية لحماية البيئة في القانون الجزائري، الملتقى الوطني للترقية العقارية في

الجزائر-واقع وأفاق- يومي 28 و29 فيفري 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، ص 13.

2 - مجاجي منصور، مرجع سابق، ص 86-87.

3 - القانون 03-10 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، عدد

44.

4 - لعويجي عبد الله، مرجع سابق، ص 66.

-إذا كانت واقعة على أراضي فلاحية، فلا بد أن يكون البناء عليها في الحدود المتلائمة مع أهداف المحافظة على التوازن البيئي والحدود المتلائمة مع ضرورة احترام المعالم الأثرية والثقافية.

-إذا كانت واقعة على أراضي فلاحية، لا بد أن يراعي البناء عليها الاقتصاد الحضري.

-أما الحالة الأخيرة في امكانية البناء على القطع الأرضية، فتمثل في أن تكون هذه الأخيرة غير معرضة مباشرة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية⁽¹⁾.

المطلب الثاني:

ضوابط عملية البناء المتعلقة بموقع البناءات

نقصد بذلك مجموعة من الشروط الواجب توفرها في البناء نفسه وحجمه وكذا الارتفاعات المقيدة للبناء وارتفاعات عدم البناء لوجود أسباب قانونية تمنع البناء مثلا الارتفاعات الخاصة التي نصت عليها المواد 867 الى غاية 881 من القانون المدني الجزائري التي تشكل قيودا تلحق بحق الملكية والمنصوص عليها في المواد 690 الى 712 من القانون المدني.

وعليه سنتناول ارتفاعات التعمير المقيدة للبناء (الفرع الأول)، وارتفاعات عدم البناء (الفرع الثاني) ودور هذه الارتفاعات في انشاء عمران مستدام (الفرع الثالث).

الفرع الأول: ارتفاعات التعمير المقيدة للبناء

يترتب على أدوات التهيئة والتعمير تحديد قواعد الارتفاع إذ أنه بالرغم من أن قانون التعمير يعد فرع من فروع القانون العام إلا أنه له بعض المميزات الخاصة فيما يخص مادة

¹ - أنظر المادة 04 من القانون رقم 04-05، سالف الذكر.

ارتفاقات التعمير حيث أن قانون التعمير 90-29 لم يعرفها ولكنه أشار إليها في فحواه⁽¹⁾، وفي ظل غياب تعريف تشريعي عمراني لحق الارتفاق فيجب الرجوع إلى القانون المدني والذي ينص على حق الارتفاق في المادة 867 من القانون المدني "حق الارتفاق هو حق يجعل حد لمنفعة عقار لفائدة عقار آخر لشخص آخر..."⁽²⁾.

يقصد هنا بحق الارتفاق الحق الذي يقرره القانون ويترتب عليه مصلحة أو منفعة لعقار معين على عقار آخر يتحمل عبء المنفعة أو الارتفاق⁽³⁾.

ومن أهم ارتفاقات التعمير المتعلقة بتقييد سلطة الباني قبل البدء في البناء والتي يمنع بسببها منح رخصة البناء ما يلي:

- ارتفاقات متعلقة بالصحة والأمن العمومي التي تفرض احترام تموضع البناء على مسافة معينة من الطريق العمومي، والتي حددتها المادة 03 من القانون 90-29 المعدل والمتمم، فلا يمكن للباني أن يشيد بناء أو سياج داخل الأجزاء المعمرة للبلدية إلا إذا ترك مسافة أربعة أمتار على الأقل من محور الطريق المؤدي إليها، وفي حالة وجود هذه البناءات والسيارات من الصلب من قبل على جانب من الطريق، يعتبر محور الطريق كأنه يبتعد بأربعة أمتار على السيارات أو البناءات الموجودة، وكذلك في حالة الطريق السريع يمنع البناء على مسافة تقل عن خمسين مترا من جانبي الطريق، وثلاثين مترا من كلا جانبي الطرق الوطنية حسب نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 91-175 وهذا بهدف الحفاظ على الصحة والأمن العمومي⁽⁴⁾.

- كما أنه لا يمكن أن يتجاوز علو البناءات في الأجزاء المعمرة في البلدية متوسط علو البناءات المجاورة، وإذا وجدت بنايات على حافة الطريق العمومي فلا يمكن أن

1 - نضمها المشرع الفرنسي بموجب المادة 01-1121 بما يسمى القواعد العامة لارتفاقات استعمال الأراضي.

2 - أما في القانون الفرنسي عرفتها المادة 637 من القانون المدني الفرنسي بأنه "الارتفاق هو تكليف أو عبء يفرض على عقار لفائدة عقار آخر مملوك لشخص آخر.

3 - إسحاق إبراهيم منصور، نظرية الحق والقانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 273.

4 - أنظر المادة 03 من قانون 90-29، سالف الذكر.

يتعدى علوها المسافة المحسوبة أفقيا بين كل نقطة منها وبين أقرب نقطة من التصنيف المقابل من البنايات، وهذا ما أقرته المادة 06 من قانون 29-90⁽¹⁾.

- كما ألزم القانون على الباني أن يشيد البناء في ملكية واحدة وبكيفية لا تحجب الفتحات التي تثير غرف المساكن بأي جزء من العمارة.

- وحدد القانون عدد العمارات التي يجوز بناءها عند تشييد مجموعة من العمارات ذات الاستعمال السكني، أي المحلات التي تستعمل للسكن ليلا ونهارا التي تتوفر على شروط أساسية، بحيث أوردت من المادة 32 إلى المادة 45 من المرسوم التنفيذي 91-175، واشترط أن لا تقل مساحة غرفة رئيسية عن عشرة أمتار مربعة ولا يقل علوها عن مترين، مع ضرورة توفر البناء على فتحات للتهوية والإضاءة المناسبة وضرورة توفر عمارة جماعية على بناية مغلقة لرمي النفايات، ولا بد أن تشيد بكيفية تمنع تسرب الرائحة الكريهة والغازات المضرة داخل المساكن⁽²⁾.

الفرع الثاني: ارتفاعات عدم البناء

إذا كانت ارتفاعات التعمير مقيدة للباني في تشييد البناء فهناك ارتفاعات تبعا لخطورتها يمنع القانون البناء بجانبها نهائيا وتعرف بارتفاعات عدم البناء⁽³⁾.

ارتفاعات البناء هي من ارتفاعات التعمير التي تمثل وجود مانع قانوني يمنع انجاز أشغال في بعض المناطق نظرا للخطر الذي قد ينجر عن ذلك مثل الارتفاعات التي نصت عليها المادة 164 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05/02/2002 والتي تمنع منح رخصة البناء في الأماكن التي تمر منها خطوط الكهرباء ذات الضغط العالي⁽⁴⁾.

ومن أهم هذه الارتفاعات نذكر ما يلي:

1 - أنظر المادة 06 من قانون 29-90، سالف الذكر.

2- Djilali Adja-Bernard Drobenko : op cit-p 75

3 - للتفصيل أنظر المادة 21 و22 من المرسوم التنفيذي 91-177، سالف الذكر.

4 - أنظر المادة 164 من القانون 02-01 المؤرخ في 05/02/2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، عدد 08.

- الارتفاقات العسكرية وهي تشمل السكنات وتهدف إلى حماية الأملاك والأشخاص على حدود المنشآت.
- الارتفاقات المرتبطة بنقل الطاقة وهي كذلك مهمة من ناحية سلامة السكان وتتمثل في أنابيب نقل الغاز والبتروول وخطوط الضغط العالي والمتوسط.
- الارتفاقات الخاصة بحماية المواقع الأثرية والطبيعية.
- الارتفاقات المرتبطة بالإستغلالات الخاصة كالمناجم، الفضلات وبعض الصناعات الثقيلة.
- الارتفاقات المرتبطة بحماية الساحل.
- الارتفاقات المرتبطة بالموارد بهدف ضمان سلامة الصحة والنظافة وتتمثل في حماية مياه الشرب والعيون⁽¹⁾.

الفرع الثالث: دور ارتفاقات عدم البناء في إنشاء عمران مستدام

يظهر دور ارتفاقات عدم البناء من خلال وضع المشرع الجزائري شروط معينة عند تشييد البناء في اطار ارتفاقات التعمير، والتي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

حيث تسعى هذه الارتفاقات إلى تحقيق الأمن والصحة العموميين، وكذلك سلامة ساكني هذه البنايات⁽²⁾.

كما أن ارتفاقات التعمير تستمد شرعيتها من فكرة المحافظة على المصلحة العامة، والتي تهدف إلى التحكم في التنمية العمرانية في إطار التنمية المستدامة بالحد من استعمال المجال والمحافظة على النشاط الفلاحي وحماية المناطق الفلاحية، الغابية والمناظر الطبيعية والوقاية من الأخطار الطبيعية المتوقعة، وكذا الأخطار التكنولوجية من جهة ومن جهة

¹ - نورة منصوري، مرجع سابق، ص 26.

² - عربي باي يزيد، مرجع سابق، ص 47.

أخرى تحفيز إنتاج الأراضي الكافي لسد الحاجيات المستقبلية في مادة البناء وبالأخص منها في مادة السكن⁽¹⁾.

¹ - كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ص 94.

الفصل الثاني:

معوقات أدوات التهيئة والتعمير في إنشاء عمران

مستدام

إن مخططات التهيئة والتعمير هي التي تسمح بالتحكم في التعمير ومراقبته من خلال التطور المنظم لكل مدينة أو تجمع سكني، كما تتضمن عملية إنتاج الأراضي المعمرة أو القابلة للتعمير.

غير أن في هذه الآونة الأخيرة، عرفت المدن الجزائرية توسع غير مراقب ولا متحكم فيه، وهذا أدى إلى ظهور اختلالات جمة من خلال تضخم المدن الكبرى وتشوه الصورة العمرانية والمعمارية وتدني عام للبنية الحضرية عموماً.

كما يضاف لهذه الوضعية الاجتماعية والثقافية وتغير نمط الحياة، والوضعية السياسية والاقتصادية، كل ذلك تفاعل لينتج فضاء اجتماعياً مشيداً جديداً ذو خصوصيات مميزة أفضى بدوره لظهور تعميم غير قانوني، تظهر ملامحه من خلال تريف المدن واختلال توازنها وصعوبة التحكم فيها، ناهيك عن تردي الإطار المعيشي والمبني للمستعملين، ومن ثم انتشار ظاهرة السكن الفوضوي والتدهور التدريجي للهياكل الاقتصادية والاجتماعية.

وهذا يثبت فشل وعجز أدوات التعمير في أداء دورها وتحقيق أهدافها، والذي يعود إلى عدة نقائص ومعوقات سواءاً تتعلق بأدوات التهيئة والتعمير (المبحث الأول)، أو معوقات خارج هذه الأدوات ولكنها تحد من فعالية هذه الأدوات (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

معوقات تتعلق بأدوات التهيئة والتعمير

إن مخططات التهيئة والتعمير هي مخططات رئيسية نص عليها القانون 90-29 المعدل والمتمم، إذ تسمح بالتحكم في التعمير ومراقبته من خلال تنظيم كل مدينة أو تجمع سكني، كما تتضمن عملية إنتاج الأراضي المعمرة والقابلة للتعمير، وتعتبر أدوات التهيئة والتعمير الوسيلة التي يعتمد عليها لحل مشكل السكن وتطويره وهذا لإنشاء عمران مستدام، كما تعتبر أداة تنفيذية لاستراتيجيات السياسة الحضرية⁽¹⁾، غير أن هذه الأدوات لا تحقق الأهداف المرجوة منها بصفة كلية وهذا راجع لنقائص ومعوقات تتعلق بطريقة إعدادها والتي تتم في غياب الديمقراطية المحلية (المطلب الأول)، وكذا نقائص في مجال تسيير الأراضي (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

نقائص تقلل من تحقيق الديمقراطية المحلية من هذه الأدوات

لا يمكن لأدوات التعمير أن تؤدي مهامها بطريقة ناجحة وفعالة إلا إذا تم إعدادها بالوسائل الديمقراطية، ويمنح في إعدادها وتطبيقها دورا كبيرا للبلدية والمجتمع المدني، غير أن الواقع أثبت عكس ذلك حيث نجد هيمنة السلطة المركزية على المحلية (الفرع الأول)، وقلة مشاركة المجتمع المدني والمواطن في إعداد وتطبيق هذه الأدوات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: هيمنة السلطة المركزية على المحلية

نتناول في هذا الفرع هيمنة السلطة المركزية من حيث ضعف القدرات الفنية والمهارات التقنية للمسؤولين على المستوى المحلي (أولا)، وضعف الموارد المالية المتاحة للبلديات (ثانيا).

أولا: ضعف القدرات الفنية والمهارات التقنية

فيما يتعلق بالموارد البشرية والهياكل التقنية للبلدية، التي لا تمكن من إنجاز دراسات مخططات التهيئة والتعمير، حيث تلجأ إلى الوصاية التي تكلف مكاتب الدراسات

¹ - عباس راضية، مرجع سابق، ص 140-141.

العمومية أو مديريات الولاية للسكن والتعمير للتكفل بهذه الدراسات والإشراف على مراحلها وبذلك تتحول سلطة صناعة أدوات التهيئة والتعمير إلى هذه الأطراف، بسبب تحكمها في المهارات المهنية وسيطرتها على المعلومات ولما يتوفر لها من موارد بشرية متخصصة، وتجهيزات ومصالح وموارد هامة. كما أن هذه الدراسات تحال بعد انتهائها إلى المجالس الشعبية البلدية للمناقشة عليها، أو الطعن لبعض تفصيلاتها، لأن غالبية أعضاء المجلس من غير ذوي الاختصاص، وبذلك يصبح دور البلديات شكليا، وهذا يؤثر سلبا على واقعية ونجاعة المخططات وقدرتها على التعبير عن تطلعات وتوجهات مصالح البلدية⁽¹⁾.

ثانيا: ضعف الموارد المالية المتاحة للبلديات

حيث أن الموارد المالية المتاحة للبلديات لتمويل الدراسات لحسابها الخاص غير كافية، مما يجعلها في تبعية دائمة للإدارة المركزية ذلك لانعدام الضرائب المحلية، بالتالي يصبح دور البلديات ضئيلا في تنظيم المجال، فيتضح تهميش الإدارة اللامركزية التي تبقى مشاركتها في إعداد هذه الوثائق مجرد مشاركة شكلية، فعمليا تجرد من معظم صلاحياتها بسبب تدخل سلطات الدولة المركزية وغير الممركزة (مديرية التعمير والبناء)، ذلك بسبب غياب الدعائم الاقتصادية لاسيما منها الجباية المحلية المناسبة⁽²⁾.

ولقد تم إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير لتسيير أدوات التعمير والقيام بالدراسات التقنية، بموجب المرسوم التنفيذي 09-144 التي تنص في المادة 05 منه على أن "الوكالة هي الأداة الأساسية للدولة في مجال إعداد ومتابعة مخططات التهيئة والتعمير كما أقره التشريع"⁽³⁾.

¹ - محمد الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، يومي

09 و 10 جانفي 2008، مخبر المغرب الكبير والمجتمع، جامعة منتوري، قسنطينة، ص 35.

² - Mouaziz Bouchentouf Najet, **le mythe de la gouvernance urbaine en Algérie: le cas d'Oran**, op cit, p 04.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 09-344 المؤرخ في 2009/10/22 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير، الجريدة الرسمية، عدد 61.

هذا يعتبر تأكيدا على تغليب السلطة المركزية على المحلية، لأنه يوضح بأن الدولة لم تتخذ الإجراءات اللازمة لإيجاد موارد بشرية ذات كفاءة على المستوى المحلي لتجسيد اللامركزية في مجال العمران.

الفرع الثاني: قلة مشاركة المجتمع المدني والمواطن

رغم الأهمية التي يلعبها المجتمع المدني والمواطن في مجال التعمير التشاركي الذي تطور في الستينات في البلدان الانجلوسكسونية، إلا أن مشاركة المجتمع المدني في إعداد مخططات التعمير محدود إن لم نقول منعدم، رغم أن الدساتير الجزائرية تسمح بحق إنشاء الجمعيات، كما أن قانون 10-11 يشجع على ذلك في كل المجالات، عدا العمران لم ينص عليه.

رغم وجود عدد هائل من الجمعيات 81000 إلا أنها غير فعالة ولا تهتم بالإطار المعيشي ومستقبل المدن، كما أنه واقعا عادة ما تعد أدوات التعمير في غياب الجمعيات المعنية، التي لا تتدخل إلا بعد المصادقة عليها، الأمر الذي ليس له تأثير بسبب إلزامية هذه الأدوات في مواجهة الغير بعد المصادقة عليها، كما أن المواطنين لا يشاركون في إعداد هذه المخططات وذلك راجع لجهلهم بالتحقيق العمومي، الذي يبقى إجراء غير معروف في الجزائر لدى عامة المواطنين⁽¹⁾.

المطلب الثاني:

نقائص تقلل من دور الأدوات في مجال تسيير الأراضي

إن تسيير الأراضي والمحافظة على استدامة العمران، يرتبط ارتباطا وثيقا بكفاءة ونجاعة أدوات التعمير والتي هدفها الإنتاج المنظم للأراضي المعمرة والقابلة للتعمير، وذلك

¹ - عباس راضية، مرجع سابق، ص 143.

لحل مشاكل السكن والعمران وتطويره، غير أن هذه الأدوات عرفت عدة نقائص قللت من دورها وهذا من خلال إجراءات إعداد المخططات (الفرع الأول)، وتشابك أدوات التهيئة والتعمير وأدوات التهيئة المجالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: من خلال إجراءات إعداد المخططات

حيث أن المراحل التي يتم من خلالها إعداد هذه الأدوات والمصادقة عليها تتطلب وقتا كبيرا بسبب ثقل الإجراءات الإدارية، والتي تأخذ في المتوسط ثلاث سنوات وتضاف إليها مدة إنجاز الدراسات بستين ونصف في المتوسط، مما يؤدي إلى فقدان هذه المخططات كفاءة الاستجابة للأهداف والخيارات المرجوة، لأنها تجاوزتها الأحداث بنشوء واقع ميداني جديد يعيق تطبيق البرامج والعمليات على أرض الواقع⁽¹⁾.

حيث نجد أن مخططات التهيئة والتعمير مستنسخة من المخططات الفرنسية سواء من حيث التسمية أو الإجراءات واعتمدت بفرنسا منذ 1967/12/30، إلا أن المشرع الفرنسي واكب التطور العمراني محاولا التحكم فيه، فنص على عدة تعديلات لتحسين أداء مخططات التعمير منها تقليص مدة الإعداد لتمكين العمرانيين من تطبيق بعض الإجراءات أثناء إعدادها لمسايرة حركية العمران، كما حاول من خلال تعديل آخر مضاعفة عدد مخططات شغل الأراضي مع تقليص مساحتها من أجل سرعة الإنجاز، كما تم استبدالها بمخططات أخرى وهذا في التعديل الأخير المتضمن قانون التضامن والتجديد العمراني، وذلك للانتقال من تعميم تنظيمي إلى تعميم مشارعي هي⁽²⁾ :

- مخطط الانسجام أو التناسق الإقليمي.

- مخطط محلي للتعمير.

لذلك في إطار سياسة تهيئة الإقليم، تم الانطلاق في عملية وضع مخططات التعمير في سنة 1994، وحددت أجال بالنسبة للمدن والتي يزيد عدد سكانها عن 50000 نسمة

¹ - محمد الهادي لعروق، مرجع سابق، ص 37.

² - Bernard Drobenko, Droit de l'urbanisme, op cit, p 64-65

لدراسة مخططات التعمير قبل نهاية السداسي الأول لسنة 1995، وقد اعتبرت مسألة استعجالية ومن أولويات برنامج عمل الحكومة في مجال السكن والعمران لسنة 2009، وتم التأكيد على ذلك في برنامج العمل 2010-2014 للإسراع في مراجعة أدوات التهيئة والتعمير للتحكم في العقار العمراني لأنها أصبحت غير ملائمة وتجاوزها الزمن نتيجة التوسع العمراني الذي عرفته الجزائر، فأكد الوزير المكلف بالتعمير أنه في جوان 2009 تم مراجعة 1046 مخطط توجيهي للتهيئة والتعمير مقابل 1541، و العدد المتبقي 495 سوف يتم مراجعته خلال 03 سنوات المقبلة، وحوالي 4977 مخطط شغل الأراضي تم مراجعته وحث على ضرورة تدارك التأخير⁽¹⁾.

وتعتبر مهمة مراجعة ووضع أدوات التعمير عملية وطنية ومستعجلة في نفس الوقت، هذا ما أدى إلى مراجعة معظم المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير في أقل من 05 سنوات، كما أن مخططات شغل الأراضي تم مراجعتها بالتوازي مع المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير، الأمر الذي يعتبر غير منطقي باعتبار أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو الذي يحدد دور مخطط شغل الأراضي، ولذا كيف يراجعان بالتوازي؟

فقد كان لهذا نتائج سلبية تتمثل في صعوبة تطبيق مخطط شغل الأراضي مما نتج عنه عدم التنسيق بين أدوات التعمير⁽²⁾.

الفرع الثاني: تشابك أدوات التهيئة والتعمير وأدوات التهيئة المجالية

تستند منظومة التخطيط المجالي والحضري على قاعدة واسعة من الأدوات التخطيطية التي تتصدى لمهمات وأهداف غير متشابهة تبدأ بمخططات شغل الأراضي والمخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير، وهي الأدوات الأساسية التي ترتبط بتخطيط المدن، وتعلوها

1 - عباس راضية، مرجع سابق، ص 144.

2 - المرجع نفسه، ص 144.

مستويات فوقية تتشكل على مستوى الولائي من مخطط تهيئة الولاية وعلى المستوى الجهوي المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم، وفي القمة نجد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.

وتشكل هذه الأدوات الفوقية القاعدة المرجعية الأساسية التي تستوحي منها أدوات التهيئة والتعمير معظم توجهاتها ومبادئها وأهدافها، حيث ينص القانون على إلزامية الاستئناس بهذه الأدوات الاستراتيجية⁽¹⁾.

كما أن قانون 90-29 يؤكد على ذلك من خلال المادة 01 و 03 ، لكن الواقع يؤكد العكس لأن معظم مخططات التعمير تدرس ويصادق عليها في غياب كامل لأدوات تهيئة الإقليم إلا في سنة 2010 بموجب قانون 10-02 ، ولا تزال المخططات الجهوية قيد الدراسة، علما أن انطلاق مراجعة أدوات التعمير بدأت منذ سنة 1994 وتمت مراجعتها في سنة 2004 كما سبق الذكر⁽²⁾.و بالتالي يصبح التدرج المنصوص عليه في التشريعات مجرد تدرج نظري باعتبار أن الأدوات الأدنى لا تأخذ بتوجيهات الأدوات الأعلى منها، وهذا الأمر يطرح إشكالية حول مدى توافق أدوات التهيئة والتعمير مع متطلبات وبرامج وأهداف الاستراتيجية الوطنية للتهيئة العمرانية التي تحدد لكل مدينة؟ بالتالي يمكن حدوث تعارض بينهما.⁽³⁾

كما تطرح مسألة تعدد أدوات التهيئة والتعمير خاصة بالنسبة للمدن الكبرى قضية الترابط والتكامل والتناسق بينهما، سواء من الناحية الإجرائية والتنفيذية أو من جهة توافق أو تعارض وتناقض المشاريع المبرمجة والخيارات المحددة في كل أداة، خاصة أن بعض هذه الأدوات لا تتدرج ضمن صلاحيات البلدية ، بل تتدرج في صلاحيات الوصاية التي تحددها دون الرجوع إلى البلدية، وهي بذلك لا تخضع لمراقبتها مما يزيد في ارتباك الجماعات المحلية⁽⁴⁾.

1 - لعويجي عبد الله، مرجع سابق، ص 73.

2 - عباس راضية، مرجع سابق، ص 145.

3 - محمد الهادي لعروق، مرجع سابق، ص 38.

4 - عباس راضية، مرجع السابق، ص 145.

الفرع الثالث: تطبيق القواعد العامة للتهيئة والتعمير في غياب أدوات التعمير

نصت على قواعد التهيئة والتعمير المادة 03 من قانون 90-29، والتي يجب تطبيقها من طرف الإدارة في حالة غياب أدوات التعمير وتستوجب احترامها من طرف المواطنين، وهذا من أجل تقادي البناء الفوضوي أو العشوائي، مما ينجر عنه مشاكل عمرانية يصعب التحكم فيها في المستقبل، وقد تم وضع المرسوم التنفيذي 91-175 لتنظيم هذه القواعد العامة⁽¹⁾.

تبقى مخططات التعمير إلزامية بالنسبة لكل بلدية لأن أي مشروع بلدي طموح في مجال العمران لا يمكن أن يتحقق خارج هذه الأدوات، خاصة في مجال برمجة التجهيزات وتحديد إجراءات التحكم العقاري، غير أنه في غيابها حددت قواعد عامة استثنائية تعتبر دليل للمسيرين والتقنيين في اتخاذ القرارات المتعلقة بعملية التعمير، تطبق على كافة التراب الذي لا يشمل على أدوات التعمير.

ويعاب على قواعد التهيئة والتعمير أنها تساهم في تراخي الإدارة وعدم سعيها لإعداد أدوات التعمير وهذا من خلال لجوء البلديات إلى اختيار الحلول السهلة والتمسك بمواقفها ضد كل تصور عمراني مستقبلي، وخوفا من الاعتراضات خلال فترة التحقيق العمومي، وعدم أخذ مسؤولياتها في التطبيق الفعلي لأدوات التعمير وتنظيماته لأسباب اقتصادية واجتماعية.

كما يعاب عليها أنها تتضمن قواعد تتعلق بالمظهر الخارجي للبنىات وتأثيره على البيئة العمرانية، ولا تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية.

والأخطر من ذلك هو عدم تعديلها رغم تعديل القانون رقم 90-29 خاصة بعدما تم التأكيد على فرض القواعد المتعلقة بالحماية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية مما قد

¹ - أنظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي 91-175، سالف الذكر.

يتسبب في مشاكل عدة، خاصة أنه عند منح رخص التعمير في غياب وثائق التعمير تمنح بناء على القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء والتي لم يشملها هذا التعديل⁽¹⁾.

المبحث الثاني:

معوقات خارج أدوات التهيئة والتعمير

إذا كانت إدارة البلدية هي المسؤولة الأولى على البناء والتعمير في حدود إقليمها طبقا لقانونها البلدي وطبقا لمخططات التهيئة والتعمير التي تعنى بمجالها، فإنها ولاشك أصبحت غير قابلة على بسط رقابة كاملة وفعالة على إقليمها بل وقد تكون هي المخالفة والمتعدية على قواعد وأنظمة التعمير ولهذا يتطلب إيجاد آليات أخرى والمتمثلة في المجتمع المدني والقضاء تساعد البلدية على بسط وصناعة رقابة فعالة أمر ضروري نظرا لتنوع مخالفات التعمير ونقص الوعي بقواعد ومبادئ التعمير⁽²⁾.

هذا ما سنتطرق إليه من خلال البحث عن تفعيل شراكة المجتمع المدني لضمان تنمية عمرانية مستدامة (المطلب الأول)، ثم نحاول معرفة واقع دور القضاء للحفاظ على حقوق الأفراد وحررياتهم في مجال العمران باعتباره الضامن الأساسي لفرض احترام النصوص القانونية من كل التجاوزات⁽³⁾ (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

تفعيل دور المجتمع المدني مطلب حتمي في خلق نسيج عمراني

أضحى المجتمع المدني اليوم أحد أهم التوجهات الديمقراطية، كونه يعبر عن مدى انفتاح الدولة على الحريات الفردية، وفسح المجال لممارسة نشاطاتهم وطرح أفكارهم وإبداء

¹ - Reddaf Ahmed, **Les droit à construire**, revue algérienne des sciences juridique et économique et politique, n°03-2008, p 79.

² - محمد جيري، مرجع سابق، ص 113.

³ - كمال محمد أمين، الاختصاص القضائي في ميدان البناء والتعمير، أطروحة الدكتوراه في الحقوق، جامعة أبي بكر بلقاسم، تلمسان، 2015-2016، ص 08.

أراءهم وتوجهاتهم، من خلال ممارسة مختلف الأنشطة التي من شأنها أن تساهم في تطوير الفرد والمجتمع وتعزز الأدوار المميزة التي يلعبها المجتمع المدني خاصة في مجال العمران.

ومن خلال هذا سوف نتطرق إلى تحديد دور المجتمع المدني كفاعل أساسي في تنظيم وتسيير المجال العمراني (الفرع الأول)، والإطار التشريعي له (الفرع الثاني) ثم نتطرق إلى الصعوبات التي تحول دون إبراز دوره في هذا المجال في الجزائر (الفرع الثالث).

الفرع الأول: المجتمع المدني كفاعل أساسي في خلق نسيج عمراني مستدام

إن نجاح السياحة العمرانية وضمان تطبيق القواعد العمرانية لا يمكن أن يكتب لها نجاح دون الاعتماد على المشاورات والتواصل مع المعنيين بالأمر وخاصة المجتمع والسكان لأنه قد أضى من الضروري التحول من مفهوم الديمقراطية التمثيلية والتخلي عن الفكر الذي كانت تتبناه الإدارات المحلية، هذا يتطلب اشتراك المواطنين بطرق متنوعة، الحركات الجموعية، النقابات، النخب التعليمية بالتالي الانتقال إلى تسيير الإدارة المحلية إلى مفهوم جديد وهو مفهوم الديمقراطية التساهمية أو الحوارية أو التشاركية⁽¹⁾.

ويدخل في مفهوم هذه المشاركة التنظيم العمراني والحكمة العمرانية التي تعرف أنها "وسيلة حكم أو تسيير للمدنية يتضمن تدخل مجموعة من فاعلين سواء عموميين أو خواص وتتطلب مشاركة لقدرات كل واحد من خلال البحث عن توافق بينهما"⁽²⁾.

يتضح أن المجتمع المدني هو الوسيلة الجديدة للإعداد لوضع السياسات العمرانية ومراقبتها، باعتبارها تفرض إدماج كل الفاعلية لوضع القرارات التي تمس التنمية العمرانية على كافة المستويات، والجزائر أمام فشل سياستها العمرانية تبنت عدة إصلاحات في محاولة إيجاد تنمية مستدامة، و هذا لا يمكن أن يتحقق إلا بمشاركة المجتمع المدني⁽³⁾.

الفرع الثاني: الإطار التشريعي للمجتمع المدني

¹ - بومدين طامشة، الحكم الراشد ومشكل بناء قدرات الإدارة المحلية، مجلة التواصل، جوان 2010، عدد 26، ص 34.

² - Mouaziz-Bouchentouf Nadjet, op cit, p 02.

³ - عباس راضية، مرجع سابق، ص 348.

إن المشرع الجزائري حاول تجسيد مشاركة المجتمع المدني في مجال تسيير و رقابة المجال العمراني، من خلال التدخل في أدوات تسيير المجال الحضري والتأطير في صناعة القرارات من خلال نصه على دوره في قانون 29/90 المعدل والمتمم، من خلال إعادة إدماج المواطن في اتخاذ القرار في مجال التنمية العمرانية وبالخصوص أدوات التعمير التي تراعي من خلالها توازن وتكامل مختلف الوظائف العمرانية كالسكن والصناعة⁽¹⁾.

- إن صدور قانون 06-06 اعتبر قفزة نوعية في مجال تدعيم مشاركة المواطنين في رقابة النسيج العمراني وتنظيمه، فأكد على دور المواطنين في تسيير مدنهم وذلك من خلال نصه على مجموعة من المبادئ التي تضمن تدخل المواطنين في تسيير مدنهم⁽²⁾.

- إن هذا الأمر يتطلب إيجاد الوسائل القانونية لتطبيق محتوى قانون 06-06، حيث يظهر لحد الآن لم يتم إصدار المراسيم التطبيقية له مما يترتب عنه عدم تجسيد أهدافه.

- كما نص أنه في ظل قانون البلدية الذي تضمن باب تحت عنوان مشاركة المواطنين، فتح المجال ونص على أن المجلس الشعبي البلدي يتخذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية⁽³⁾.

- كما نص على أنه قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري يسهر المجلس (الجوّاري) الشعبي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية⁽⁴⁾.

- كما نص على إمكانية رئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما اقتضت شؤون البلدية أن يستعين بصفة استشارية بكل شخصية محلية وكل خبير أو كل جمعية محلية معتمدة قانونا الذين من شأنهم تقديم مساهمة مفيدة لأشغال المجلس.

1 - أنظر قانون 90-29، سالف الذكر.

2 - أنظر المادة 11 من قانون 10-11 المؤرخ في 2011/08/22 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، عدد 35.

3 - أنظر المادة 12 من قانون 10-11، سالف الذكر.

4 - أنظر المادة 13 من القانون نفسه.

من خلال ما سبق يتضح أن المشرع استعمل كلمات للتخيير (يمكن، يسهر) وليس فيها إلزام ما قد يتسبب في عدم تطبيقها بالتالي عدم تحقيق الهدف من صدورها⁽¹⁾.

الفرع الثالث: صعوبات ومعوقات تحول دون إبراز دور المجتمع المدني في مجال العمران

يعتبر العائق الأساسي الذي يعرقل المجتمع المدني، هو فقدان مشروع حضاري قائم على فكرة قائمة على أسس ديمقراطية تستجيب لخصوصيات المجتمع، فالديمقراطية غير ممكنة التحقق بدون أن تكون المواطنة هي أساس العلاقة بين أفراد المجتمع، فبالرغم أن الجزائر دخلت التجربة الديمقراطية منذ أكثر من 25 سنة، إلا أن أهمية ودور المجتمع المدني يبقى غامض ودون الأداء المطلوب⁽²⁾.

غير أنه يظهر المجتمع في الجزائر مختصر في نوع واحد وهي الجمعيات التي تظهر بشكل غير منظم للقيام بدورها، فرغم المجهودات المبذولة يتضح وجود عدة معوقات ونقائص تحول دون القيام بدورها. فعرفت الجزائر مجموعة من الجمعيات والنقابات المهنية خاصة بعد تبني دستور 1989 الذي نص على حرية إنشاء الجمعيات⁽³⁾.

في خضم الإصلاحات الجديدة تم إصدار قانون جديد لتنظيم الجمعيات وهو قانون 06-12 الذي عرف الجمعية "أنها تجمع أشخاص طبيعيين أو معنويين على أساس تعاقدية لمدة محددة أو غير محددة ويشترك فيه تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعا ولغرض غير مريح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها ولاسيما المجال البيئي والاجتماعي والتربوي والديني والخيري والاستشاري⁽⁴⁾.

مما سبق يتضح إغفال المجال العمراني ضمن أهداف الجمعيات في النص القانوني اكتفى بالنص على الهدف البيئي الذي يمكن أن يدخل ضمنه الهدف العمراني باعتبارهما لا يتجزآن.

1 - أنظر المادة 13 من القانون نفسه.

2 - Mouaziz-Bouchentouf Nadjat, op. cit, p 05.

3 - عباس راضية، مرجع سابق، ص 352.

4 - أنظر المادة 02 من القانون 06-12 المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، عدد 02.

إن المشرع الجزائري حاول تقديم ضمانات لتحقيق الديمقراطية التشاركية في مجال إعداد المخططات العمرانية، غير أن الجمعيات لا تلعب دورها في هذا المجال تجد في نفسها أسباب استبعادها وهذا يدفعنا على التساؤل عن أسباب عدم فعالية دور هذه الجمعيات؟⁽¹⁾

أولاً: دور الجمعيات في إعداد وتنفيذ المخططات

إن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي هي أدوات تهدف لتنظيم الأراضي القابلة للتعمير وتحويل المباني، وهي تفرض على الإدارة وعلى المواطنين، ولا يمكن أن تكون فعالة وشرعية إلا إذا تم العلم بها من قبل المواطنين وتم إعدادها بطرق ديمقراطية بالرجوع إلى التشريع نجد أنه يمنح دور هام للبلدية والمجتمع المدني من خلال الجمعيات في تحضير وتنفيذ هذه الأدوات من خلال المشاورة والتحقيق العمومي⁽²⁾.

أ- من خلال إجراءات المشاورة :

إن قانون 29/90 نص على ما يلي: «يجب استشارة الجمعيات المحلية للمستعملين والغرف التجارية والفلاحية والمنظمات المهنية أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي»⁽³⁾

-بالرجوع إلى المرسوم 17-91 المتعلق بكيفية إعداد المخطط التوجيهي والمرسوم التنفيذي 178/91 المتعلق بكيفية إعداد مخطط شغل الأراضي نص على إجراء إعدادهما وتضمن مشاورة مختلف الجمعيات⁽⁴⁾.

بالرجوع إلى المرسومين السابقين يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باطلاع رؤساء الجمعيات المحلية كتابيا بمقرر إعداد المخطط وعلى هذه الأخيرة أن تفصح عن رأيها خلال 15 يوما لتعيين ممثليهم، يعاب على هذا النص انه لم يأتي بصفة إلزام وتركت السلطة

¹-Mouaziz-Bouchentouf Nadjat, op cit, p 04.

² - عباس راضية، مرجع سابق، ص 352.

³ - أنظر المادة 15 من قانون 90-29، سالف الذكر.

⁴ - أنظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي 91-177، سالف الذكر.

التقديرية للرئيس في توجيه المقرر إلى الجمعيات مما قد يؤدي إلى إقصاء بعضها، فمشاركتها في إعداد المخططات محدودة إن لم نقل منعدمة لأن أدوات التهيئة تعد ويصادق عليها في غياب الجمعيات التي تدخل إلا عند بداية تطبيق الأدوات أي متأخرة.

ب- من خلال التحقيق العمومي:

إن القوانين الحالية التي تنظم الاستشارة حول مشاريع وثائق التعمير لا تستعمل عبارة استشارة المواطن، بل تستعمل عبارة التحقيق العمومي فتخضع مشاريع المخططات للتحقيق لمدة 45 يوم بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وأجال 60 يوم بالنسبة لمخطط شغل الأراضي للتهيئة والتعمير من أجل تمكين السكان من أجل إبداء آراءهم وتدوين تحفظاتهم عليه، متى وجدت على أن يعدل المشروع عند الاقتضاء للأخذ بعين الاعتبار الخلاصة النهائية للتحقيق.

- غير أنه لم يوضح مدى إلزامية الأخذ بالآراء المقدمة من قبل المجتمعات أو المجتمع المدني كما أن المواطن لا يشارك في إعداد مخططات التعمير وذلك راجع لجهلهم بالتحقيق العمومي الذي يبقى إجراء غير معروف بالجزائر لدى العامة بسبب إما عدم اهتمام المواطن بمسألة التعمير أو لعدم كفاية الوسائل المستعملة للإعلان الكافي عن بداية التحقيق العمومي وقد يكون السبب عدم الإعلام الكافي للتحقيق وهو ما يجعل منه مجرد إجراء إداري⁽¹⁾.

- إن مضمون التحقيق لا يوضع تحت تصرف الجمهور والجمعيات لأنه يقدم مشروع دون تقديم الوثيقة التقنية (الخرائط) لفهمه مما يجعل من التحقيق العمومي مجرد إجراء لا معنى له.

ثانياً: إن أدوات التعمير لا بد أن تأخذ بعين الاعتبار مخططات تهيئة الإقليم غير انه بالرجوع إلى اجراءات إعداد مخطط تهيئة الأقلية نجد دور الجمعيات والمجتمع المدني

¹ - Saidouni Maouia, Eléments d'introduction à l'urbanisme, édition casbah, Alger, 2000, p 06 .

محدود وهو مجرد دوري تشاوري وليس تشاركي كما نص على ذلك قانون 02/10 المتعلق بالمخطط الوطني للتهيئة والتعمير⁽¹⁾.

ثالثا: في الجزائر يوجد نقص ملحوظ في عدد الجمعيات المهتمة بالمجال العمراني التي تبقى شبه غائبة لان المواطن هو أول من يخرق قواعد العمران، فكيف سوف يحميها ويتضح فتور أو عدم وجود جمعيات متخصصة في مجال العمران لغياب المهندسين

المختصين في العمران رغم الدور الذي يمكن أن يلعبوه في هذا المجال⁽²⁾.

المطلب الثاني:

واقع دور القضاء في فرض احترام قواعد العمران

بالرغم أن الإدارة هي التي تختص في فرض احترام قواعد العمران في درجة أولى قبل الخط القضائي، غير أن هذا لا يعني أن الخطين متوازيان لا يلتقيان بحيث كل الجهة الإدارية والقضائية تعمل في إطار معزول ومستقل عن الجهة الأخرى بل أن العمل يتم في إطار ميكانيزمي يقوم على فكرة التوازي والتقاطع في نفس الوقت وقف شكل نظام يؤدي إلى سد ثغرات أسباب نشوء وانتشار البناء الفوضوي ومحاصرته بالكيفية التي تؤدي إلى تقليص رقعة إلى الحد الممكن الذي لا يشوه ولا يعيب النسيج العمراني⁽³⁾.

ففي مجال العمران ينقسم الاختصاص القضائي بين كل من القاضي الإداري والقاضي العادي سواء الجنائي أو المدني، سوف نتناول كل منهم كفرع مستقل في هذا المطلب.

الفرع الأول: دور القاضي الإداري في ضمان تنمية عمرانية مستدامة

¹ - أنظر القانون 10-02، سالف الذكر.

² - Mouaziz-Bouchentouf Nadjet, op cit, p 06.

³ - كمال تكواشت، مرجع سابق، ص 149-150.

باعتبار أن الرخص الممنوحة عبارة عن قرارات إدارية صادرة عن الإدارة فيختص القاضي الإداري في مدى مشروعيتها باعتبار يجب أن تصدر حسب الأشكال والإجراءات القانونية وتتوفر على جميع أركان القرارات الإدارية⁽¹⁾.

كما أن رفض منح رخصة أو منحها مخالفة للقانون يمنح القضاء إمكانية مراقبتها من خلال الدعاوي المرفوعة أمامه سواء من قبل الإدارة أو المعنيين وفق إجراءات رفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية أو أمام مجلس الدولة حسب الحالة، أن الشهادات والرخص تصدر وفق أحكام قانون 29/90 ومراسيمه التنفيذية، سواء من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير، فيؤول الاختصاص بالنظر في الدعوى للإلغاء ضد القرارات الصادرة رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي في المحكمة الإدارية باعتبارها الجهة القضائية ذات الولاية العامة وفق المادة 800 من قانون 09/08 ويؤول الاختصاص في دعوى الإلغاء الصادرة في الوزير المكلف بالتعمير لمجلس الدولة وفق المادة 809 من القانون 09-08⁽²⁾.

- نظرا لتنامي الأحياء العشوائية والبناءات الفوضوية رغم الترسانة القانونية الصادرة للحد منها فإنه يظهر جليا ضرورة تدعيمها بالدور الفعال للجهاز القضائي للوقوف الجرائم العمرانية التي تشوه النسيج العمراني غير أن الواقع يتضح منه دور القاضي الإداري مقابل توسيع سلطات الإدارة⁽³⁾.

أولا: تقليص دور القاضي الإداري لتصدي لمخالفات العمران

إن دائرة وأهمية ومكانة القضاء الإداري في مجال فرض احترام قواعد العمران، تتسع وتضيق حسب نظرة المشرع، وارتباط ذلك بنوع النظام السياسي والاقتصادي السائد في تلك الحقبة الزمنية في الجزائر.

1 - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هوميه، الطبعة الثانية، ص 66.

2 - أنظر القانون 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون

الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية عدد 21.

3 - عباس راضية، مرجع سابق، ص 362.

أ- دوره في ظل قانون 88-02

إن الفكرة العامة التي يقوم عليها القانون في مواجهة التصدي لظاهرة البناء الفوضوي في إطار الموازنة بين المصلحتين العامة والخاصة والآليات المسخرة لمحاصرة البناء الفوضوي له تمثلت فيما يلي:

1- آلية الإدارة ودورها: حسب المادة 48 منه تحرير محاضر المر بالمطابقة والأمر بوقف الأشغال والأمر بإجراءات تخفيضه من حجم واد البناء والعتاد وغيرها في الإجراءات التي تعرقل عملية إتمام البناء مع إرسال الملف إلى النيابة العامة.

2- آلية القاضي الإداري ودورها منحصر في النظر في الدعاوي الاستعجالية في طلب المعني بالأمر والمتعلق برفع إجراءات المجلس الشعبي البلدي المنصوص عليها في المادة 48 المذكورة أعلاه⁽¹⁾، حيث تنص المادة 49 من نفس القانون المعني بالأمر أن يرفع الدعوى الاستعجالية إلى الجهة القضائية المختصة التي تبث أن ترفع أو تستمر الإجراءات المقررة⁽²⁾.

ب- دوره في الأمر 85-01 :

تغيرت نظرة المشرع فيما يخص التصدي لظاهرة البناء الفوضوي لهذا القانون توسع تدخل الإدارة إلى الحد الأقصى فلم يعد للقاضي الإداري أو الجزائي فيه حيزا مباشرا ذلك بمقتضى المادة 11 أعلاه والتي تنص على ميلي "ويهدم كل بناء يشيدون رخصة بناء قبلية وتعاد أماكنه أي حالتها الأصلية على نفقة الباني دون المساس بالمتابعات الجزائية وممارسة كل الطرق القانونية الأخرى"⁽³⁾.

ت- دوره في ظل قانون 90-29:

1 - أنظر المادة 48 من قانون 82-02 المؤرخ في 06/02/1982 المتعلق برخصة البناء والتجزئة، الجريدة الرسمية، عدد 06.

2 - أنظر المادة 49 من القانون نفسه.

3 - أنظر المادة 11 من الأمر 85-01 الصادر في 13/08/1985 المتعلق بانتقالية شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها، الجريدة الرسمية، عدد 34.

قام المشرع في مجال العمران بمحاولة الحد من التدخل المباشر والواسع للإدارة وتدعيم سلطة القضاء في هذا المجال حيث انه في حالة انجاز أشغال بناء بصفة خطيرة للأحكام القانونية والتنظيمات السارية المفعول وهذا المجال يمكن للسلطة الإدارية أن ترفع دعوى أمام القاضي المختص في اجل الأمر بوقف الأشغال طبقا لإجراءات القضاء الاستعجالية فالقاضي بأمر إما بمطابقة المواقع أو المنشآت بقصد إعادة المواقع التي كانت عليه من قبل...⁽¹⁾.

ث- دوره في ظل المرسوم التشريعي 94-07

في هذا المرسوم تراجع دور القاضي الإداري أمام دور الإدارة من خلال تفعيل دورهما في نفس المستوى، يعود هذا التراجع باعتبار أن القانون 90-29 يلزم الإدارة باللجوء إلى القضاء عند انتهاء أحكامه ولا يترك الأمر لسلطتها التقديرية، فنظرا لعدم قيام القاضي بمهامه فتم إعادة النظر في دوره وأصبحت إجراءات معاينة المخالفات تتم من قبل الإدارة (أعوان الذين يرسلون محضر بوقف الأشغال أو تحقيق المطابقة أو الهدم حسب الحالة)، وبالتالي أصبح دور القاضي الإداري هو التأكد من صحة الإجراءات والأشغال المطلوبة في كل محضر يحضره الأعوان المؤهلين⁽²⁾.

5- دوره في ظل قانون 04-05 المعدل والمتمم للقانون 90-29

لقد تقلص دور القاضي الإداري في مجال رخصة البناء وكرس دور الإدارة فالقاضي الجزائري صاحب الاختصاص في النظر إلى إمكانية المطابقة أو الأمر بالهدم الكلي أو الجزئي وبالتالي دور القضاء الإداري تقلص وبقي دوره في مجال دعوى التعويض في حالة عدم المشروعية قرار الهدم المنفذ من قبل الإدارة⁽³⁾.

6- دوره في ظل القانون 08-15

1 - أنظر المادة 76 من قانون 90-29، سالف الذكر.

2 - أنظر المادة 53 من المرسوم التشريعي 94-07 المؤرخ في 18/05/1994 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، الجريدة الرسمية، عدد 32.

3 - أنظر المادة 76 مكرر 05 من القانون نفسه.

إن المشرع بقي على نفس المنوال بإسناد المهمة للقاضي الجزائي وأبقى على صلاحيات الإدارة أما القاضي الإداري فلم يعد له دور في محاربة البناءات الفوضوية بعد ما أصبحت القرارات المتعلقة بالهدم ووقف الأشغال من اختصاص السلطة الإدارية وليس من السلطة القضائية، فإن السؤال المطروح ما هو دور رقابة القضاء على قرارات الأمر بوقف الأشغال الصادرة من قبل الإدارة⁽¹⁾.

ثانيا: دوره في رقابة قرارات وقف الأشغال

يتضح من خلال تفحص النصوص القانونية التي تضمنت العمران، أن المشرع منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بقانون 82-02، إمكانية الأمر بقرار معطل بإيقاف الأشغال ، أما القانون 90-29 منح أمر إيقاف الأشغال للقاضي الإداري الاستعجالي بطلب من السلطة الإدارية .

إن القانون 04-05 لم يتحدث على وقف الأشغال، لأنه نص على صدور أمر إداري بالهدم في حالة بناء دون رخصة، أو قرار قضائي بالمطابقة أو هدم كلي أو جزئي، ولم ينص على توقيف الأشغال كإجراء أولي لتقاضي ما قد يحدث من قرار لا يمكن تداركه.

أما القانون 08-15 نص على توقيف بموجب أمر من الوالي أو بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي الأشغال التي تهدف إلى إنشاء تجزئة تم إصدار بالهدم⁽²⁾، كما أكد على دور الأعوان في إيقاف الأعمال أو غلق الورشات وذلك بالقوة العمومية ومنه أصبح الأمر بالوقف يمكن أن يتم بعمل صادر من قبل إدارة أو أعوانها⁽³⁾.

ثالثا: دور القاضي الإداري فيما يخص المسؤولية الناتجة عن المخطط

1 - أنظر القانون 08-15 المؤرخ في 20/07/2008 المتعلق بقواعد مطابقة البيانات وإتمام انجازها، الجريدة الرسمية، عدد 40.

2 - أنظر المادة 73 من القانون 08-15، سالف الذكر.

3 - أنظر المادة 62 من القانون نفسه.

إن مخطط شغل الأراضي يكون له أثر مباشر على إمكانية استعمال ملكية الأرض من قبل ملاكها، الذين يسعون دائما للحصول على تعويضات كل ما تمكن ذلك نتيجة للآثار السلبية لوثائق التعمير على حق البناء وحول تراجع قيمة العقار، أن الأمر يخضع لمبدأ قابلية ارتفاعات التعمير المحددة في الوثائق، غير أن هناك ثلاث استثناءات تتمثل في:

- المساس بالحقوق المكتسبة أو تعديل لحالات سابقة للأماكن.
- تغيير تكييف المناطق التي تسبب ضرر.
- ارتفاع يتعلق بالمناطق المحظورة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: دور القاضي الجزائري للتصدي لمخالفة العمران

كما هو الشأن بالنسبة للقضاء الإداري، فإن دائرة القضاء الجزائري في التصدي للمخالفات يتراوح بين المد والجزر، حيث كان يتسع أحيانا ويضيق أحيانا وفق التعديلات المختلفة التي تعاقبت في تنظيم المجال العمراني.

1- في قانون 82-02

ينحصر دوره في النظر في الجريمة وتوقيع العقاب بناء على محضر المخالفة والاتصال بين المحرر الذي يرسله إلى النيابة العامة، فإذا تمت المتابعة في حالة وجود بناء غير مطابق للرخصة، فإن القاضي الجزائري يمكنه الأمر بمطابقة الأماكن والأشغال مع رخصة البناء أو الأمر بالهدم⁽²⁾.

2- فيما يخص الأمر 85-01

فلا مكانة في هذا القانون للقضاء سواء كان جزائي أو غيره في مواجهة ظاهرة البناء الفوضوي، فالمشرع الجزائري من خلال هذه الحقبة من عمر الجزائر فقد كلف الإدارة حصريا في مواجهة والتصدي لظاهرة البناء غير القانوني، وذلك تماشيا مع النظام القائم وهو الاشتراكي.

¹ - Djilali Adja-Bernard Drobenko, op cit, p 263.

² - أنظر المادة 53 من قانون 82-02، سالف الذكر.

3- فيما يخص القانون رقم 90-29

أن القاضي الجزائي في الإدانة له صلاحية الحكم للهدم أو إعادة الأماكن إلى ما كانت عليه أو هدم الأشغال غير المطابقة، كما يمكن تحريك الدعوى من قبل الإدارة وكل لمن عنده مصلحة بما في ذلك الجمعيات التي تهدف إلى حماية المجال العمراني.

4- فيما يخص قانون 04-05

نجد أنه غير في طريقة الاتصال بوكيل الجمهورية، ففي حالة البناء دون رخصة فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الذي يحيل الملف، إما في حالة البناء غير المطابق للرخصة فإن المحرر لمجلس المعاينة هو الذي يحيل الملف ليحكم إما بالهدم الجزئي أو الكلي أو المطابقة أو إمكانية فرض العقوبات⁽¹⁾.

5- دوره في ظل القانون 08-15

الملاحظ أن المشرع ، ونظرا للخروقات العمرانية، فإنه وسع من الجرائم وحدد لها عقوبات وخصص لها 19 مادة لمواجهة من المواد 74 إلى 92، كما أن تحريك الدعوى يتم من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة البناء بدون رخصة أو من قبل الموظف المحلف في حالة البناء غير المطابق أو عن طريق التأسيس المدني من قبل الجمعيات⁽²⁾.

الفرع الثالث: دور القاضي المدني في ضمان احترام قواعد العمران

إن المصلحة العامة العمرانية تتم حمايتها عن طريق الإدارة والقضاء الإداري والقضاء الجزائي من جهة، وكذلك القضاء المدني من جهة أخرى. وإذا كان هذا الأخير يهدف أساسا

1 - أنظر المادة 12 والمادة 13 من قانون 04-05 المعدل والمتمم لقانون 90-29.

2 - أنظر المواد 74 إلى 92 من قانون 08-15، سالف الذكر.

إلى حماية المصلحة الخاصة، غير أنه نظرا لصعوبة الفصل بين حماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة في مجال العمران على اعتبار أن حماية كل منهما يؤدي إلى حماية الأخرى، وذلك لترابط وتشابك بين المصلحتان في المجال العمراني حيث أن ضمان القضاء المدني للمصلحة الخاصة يمتد بالضرورة إلى المصلحة العامة⁽¹⁾.

فقد يتم رفع دعوى مدنية من طرف المتضرر وذلك بتوفر شروط تهدف عادة إلى تصحيح وضعيات سلبية التي تسبب أضرارا للغير، وأي دعوى مدنية تتطلب توافر فعل مولد للضرر وعلاقة سببية بينهما⁽²⁾.

كما أن الاختصاص المدني ينعقد في جانب من جوانب التعمير عندما يكون النزاع بين أشخاص القانون الخاص على أساس تجاوز أحدهما في البناء للحدود المقررة، فالرخصة الممنوحة له والاعتداء بهذا على ملكية جاره، كما قد ترفع الدعوى نتيجة بناء تم بدون رخصة أو مشيد مخالف للرخصة أي بسبب نزاعات الجوار التي تتعلق بفتح مطل أو نافذة أو شرفة على جاره، دون مراعاة الشروط القانونية المنصوص عليها في الرخصة المسلمة فإن اثبت مخالفتها فإنه يمكن المطالبة بإصلاح الضرر الناتج عن المساس بالحقوق الخاصة فيمكن للقاضي إعادة الحالة إلى ما كانت عليه تماشيا مع أحكام رخصة البناء وفق المادة 173 من القانون المدني كما يجوز الحكم بالتعويض المناسب عن الضرر الذي لحق بالغير وفقا للمادة 124⁽³⁾.

إن رفع الدعوى المدنية تتطلب إثبات الفعل الذي نتج عنه الضرر، لأنه تقوم المسؤولية في مضار الجو إذا تجاوزت الحد المألوف على أساس إثبات الخطأ بمفهوم المادة 124 من القانون المدني، وهذا ما أقره القانون رقم 345069 الصادر بتاريخ 12-04-2006 عن

1 - كمال تكواشت، مرجع سابق، ص 161.

2 - عباس راضية، مرجع سابق، ص 378.

3 - أنظر المادة 173 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني، الجريدة عدد 78، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 10/05 المؤرخ في 20/06/2005، الجريدة الرسمية عدد 44.

المحكمة العليا كما يجب أن يكون الفعل هو سبب ذلك الضرر، مثال الأفعال أو البناءات المنجزة بوجود رخصة لكن مخالفة لقواعد الرخصة ا وان الرخصة معيبة⁽¹⁾.

كما يجب إثبات الضرر باعتباره شخصي أو مباشر وحالي وأكيد، ويكون على شكل حجب الشمس ومساس بجرمة الجار، ومن بين النصوص القانونية التي لها علاقة بالمسؤولية الناتجة عن الأفعال في مجال البناء وهي المادتين 691 و709.

كما يمكن للمتضرر أن يطلب إذن من القاضي المدني اتخاذ التدابير الضرورية للوقاية من الخطر الذي يسببه بناء جاره، وذلك ما أقرت به المادة 140 من القانون المدني أن مالك البناء مسؤول عن ما يحدثه البناء من ضرر ولو كان تهدم جزئي مالم يثبت أن الحادث لا يرجع بسببه إلى إهمال في الصيانة أو قدم البناء أو عيب فيها. فيجوز عن كل مهدد بالضرر يصيبه من البناء أن يطالب الملك من اتخاذ تدابير للوقاية من الخطر، وإن لم يتم بذلك جاز للمتضرر الحصول على إذن من المحكمة لاتخاذ التدابير الضرورية على حساب المالك⁽²⁾.

1 - سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، ج1 ، منشورات كلبيك، 2013، ص 530-531.

2 - أنظر المادة 140 من القانون المدني الجزائري.

خاتمة

من خلال دراستنا يتضح أن أدوات التهيئة والتعمير التي أوجدها المشرع الجزائري، لم تنجح في تحقيق الأهداف المرجوة والتي منها إنشاء عمران مستدام يكفل حماية البيئة، حيث أن الواقع يثبت فشل هذه الأدوات وهذا ما نلاحظه من خلال تفشي ظاهرة البناء الفوضوي، وكذا التلوث بكل أشكاله البري والبحري والجوي إضافة إلى التوسع على حساب الأراضي الفلاحية دون مراعاة خصوصيات هذه الأراضي.

كما أن تنظيم وتسيير المجال يعتمد على استراتيجية وطنية لتهيئة الاقليم التي تأخذ بعين الاعتبار التنمية المستدامة، ويجب أن تظهر على المستوى المحلي باعتباره المستوى الذي يتم فيها تنفيذ هذه السياسة، باعتباره مكان تجسيد كل سياسات التهيئة والتعمير، والوقوف أمام مدى تبني التنظيم المستدام، غير أنه اتضح عدم اكتمال الاطار المرجعي وتشنت النصوص القانونية والهيئات المكلفة بذلك وفقدان أدوات التعمير لأهدافها، وغياب سياسة واضحة لتسيير المدن وعدم الأخذ بخصوصيات بعض المجالات أو الفضاءات للاعتبارات الآتية:

- رغم التطور الذي عرفه مجال التعمير الذي أصبح ينسق السياسات العمومية في عدة مجالات منها النقل وتهيئة الاقليم والبيئة، فهذا التطور يتطلب معه ايجاد مجال للتنسيق بينهما رغم اختلاف توجهاتهما، وهذا ما أكد عليه في التشريع الفرنسي الذي بدأ يعترف بوجود سياسة بيئية حضرية ويقصد بها «الجمع بين قانون التعمير الايكولوجي وقانون البيئة العمراني» ومنح توجه جديد لقانون العمران وهو التوجه نحو «تنمية عمرانية مستدامة، غير أنه يتضح أن الجزائر تأخرت في اعتماد هذا التوجه رغم أن قانون 90-29 كان واضح في مادته الأولى الذي أكد على ضرورة احترام السيادة الوطنية للتهيئة العمرانية التي بقيت حبر على ورق حتى صدور قانون 01-20 الذي أدرج البعد التنموي وحماية البيئة بصفة رسمية للتحكم في تهيئة الاقليم وتصحيح شغل المجال بالجزائر.

- تعدد الوزارات والهيئات الوطنية والمحلية المتدخلة في مجال تهيئة الاقليم والتعمير بدرجات متفاوتة، فلا يمكن الوصول إلى الأهداف المرجوة من اعتماد مفهوم التنمية المستدامة إلا بتكافل الجهود للنهوض بها، غير أنه يتضح انعدام اطار قانوني واضح لتنظيم

التشاور والتنسيق بين مختلف هذه الهيئات، فإن مجال التهيئة والتعمير يتطلب تدخل عدة قطاعات، والتنسيق الفعال بين مختلف الهيئات والتكامل في الاختصاصات، لأن غياب التحديد الدقيق للصلاحيات والاختصاصات قد يشجع في عدم تحمل المسؤوليات.

- إن أحد متطلبات الدولة الحديثة يرتكز على مبدأ اللامركزية والمشاركة الاجتماعية الواسعة في اتخاذ القرار، وإن نجاح تطبيق سياسة تهيئة الاقليم والتعمير تتعلق بالإدارات ومرهونة بالقدرات المؤسسية، فبالإضافة للوزارات السابق ذكرها، فالجماعات المحلية تعد الاقرب للمواطنين لحل مشاكلهم وتحقيق التنمية، خاصة في مجال التهيئة والتعمير والبيئة وهي عناصر متكاملة.

- كما يتضح أن أدوات التعمير تعتبر وسيلة فعالة للتدخل في المجال الحضري إلا أنها في الواقع تصطدم بعدة معوقات بداية بالتعديلات القانونية التي تحد من فعاليتها، وذلك من خلال تسهيل عمليات التعدي على توجهاتها وهذا بفقدانها صلاحياتها.

من خلال كل ما سبق يتضح أن كل هذه الاستراتيجيات التصحيحية تتطلب وقت وعناية من قبل كل السلطات العمومية خاصة في مجال تنفيذها، مع ضرورة تدعيم دور الجماعات المحلية في تطبيق أحكام العمران ووعي المواطنين للقضاء على المساوئ السابقة خاصة العمران العشوائي والفوضوي، إن هذا الأمر لن ينجح إلا بوجود رقابة صارمة وتطبيق القوانين وبالتالي يمكن تقديم الاقتراحات الآتية:

- التخلي عن التخطيط المركزي وإشراك كل الفاعلين على كافة المستويات، مع ضرورة التنسيق الفعلي لكافة القطاعات.

- تفعيل الديمقراطية المحلية وتقوية دور الهيئة المنتخبة باعتبار تهيئة الاقليم والتعمير هو مجال يشارك فيه المنتخبين لاتخاذ القرار على مستوى اقليمهم، بتدعيم اختصاصاتهم بالوسائل البشرية والتقنية للتقليل من تدخل الإدارة.

- تفعيل دور أدوات التعمير كوسائل للتحكم في التنمية الحضرية والتوسع العمراني الذي يتطلب أن تأخذ كل المخططات على مختلف مستوياتها بعين الاعتبار حقيقة الاقليم الذي

يوضع فيه، وكذا خصوصيات المدن والمناطق في اطار جديد هو الاستدامة الذي يسمح بإيجاد استراتيجيات تأخذ بعين الاعتبار العنصر البشري والبيئي.

- اعادة النظر في قانون 90-29 وتعديلاته وذلك من خلال ايجاد قانون موحد شامل لكل الأليات التي تسمح بضبط والتحكم في هذا المجال، لكي لا يبقى عرضة للتناقضات والتعديلات في كل مرة.

- تبسيط إجراءات إعداد أدوات التعمير وتدعيم أليات مشاركة المواطنين في إعدادها مع ضرورة تكيفها مع الواقع، حيث أصبح من الضروري إعادة النظر في القواعد العامة للتهيئة والتعمير التي لم تعدل رغم تبني البعد البيئي، حيث يعاب عليها أنها لا تأخذ بعين الاعتبار الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

- ضرورة وجود قضاء ردي وصارم في تطبيق القوانين المتعلقة بالتعمير، ويتأتى ذلك من خلال توفر قضاة مؤهلين ومتخصصين للنظر في القضايا التي تخص المساس بالبيئة العمرانية.

المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

I. المؤلفات:

- 1- إسحاق إبراهيم منصور، نظريتنا الحق والقانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
- 2- بوجردة مخلوف، العقار الصناعي، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 3- سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء العقاري، الطبعة الثانية، الجزء 1 و2، منشورات كلبيك، 2013 .
- 4- سلطان الرفاعي، التلوث البيئي: أسباب أخطار وحلول، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
- 5- سماعيل شامة، النظام القانوني الجزائري لتوجيه العقاري، دراسة وصفية تحليلية، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2006.
- 6- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة، الطبعة الثانية، 1999 .
- 7- عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.

- 8- ليلي زروقي-عمر حمدي باشا، المنازعات العقارية: في ضوء آخر التعديلات واحداث الأحكام، طبعة جديدة، دار هومة، الجزائر، 2013.
- 9- منصوري نورة، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010 .

II. الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ/ أطروحات الدكتوراه:

- 1- عباس راضية، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، مذكرة دكتوراه قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2014-2015 .
- 2- عربي باي يزيد، استراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، مذكرة دكتوراه قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014-2015 .
- 3- كمال محمد أمين، الاختصاص القضائي في ميدان البناء والتعمير، مذكرة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقاسم، تلمسان، 2015-2016.

ب/ مذكرات الماجستير:

- 1- جبري محمد، التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر، مذكرة ماجستير إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2013-2014 .

- 2- زهرة أبرياش، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير، مذكرة ماجستير في الحقوق (فرع الإدارة والمالية)، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2010-2011 .
- 3- سنوسي رفيقة، أدوات التهيئة والتعمير بين التشريع والتطبيق-دراسة حالة مدينة باتنة- ماجستير الهندسة المعمارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010-2011 .
- 4- عايدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، الطبعة الأولى، دار قانة، الجزائر، 2011 .
- 5- كمال تكواشت، الأليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي، مذكرة ماجستير قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008-2009 .
- 6- لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010-2011 .
- 7- مجاجي منصور، النظام القانوني للترخيص بأعمال البناء في التشريع الجزائري، ماجستير قانون عقاري وزراعي، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2001 .
- 8- محمد معيني، أليات حماية البيئة العمرانية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع البيئة والعمران، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013-2014 .

9- مزوزي كاهنة، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة الكوارث الطبيعية بالجزائر، مذكرة ماجستير، قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011-2012

ج/مذكرات الماستر:

- 1- حلومي بلخير، دور قواعد التهيئة والتعمير في حماية البيئة، مذكرة ماستر حقوق، قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012-2013.
- 2- مقلید سعاد، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014.

III. المداخلات والملتقيات:

- 1- اقلولي ولد رابح صافية، رخصة البناء: آلية لحماية البيئة في القانون الجزائري، الملتقى الوطني للترقية العقارية في الجزائر-واقع وأفاق- يومي 28 و 29 فيفري 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة.
- 2- بودريوة عبد الحكيم، اعتبارات البيئة في مخططات التعمير المحلية، مجلة الحقوق والحريات، الملتقى الوطني حول اشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر، المنعقد يومي 17 و 18 فيفري 2013، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.

3- محمد الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، يومي 09 و 10 جانفي 2008، مخبر المغرب الكبير للإقتصاد والمجتمع، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008.

IV. المجالات والدوريات:

1- بومدين تامشة، الحكم الراشد ومشكل بناء قدرات الإدارة المحلية، مجلة التواصل، جوان 2010، عدد 26.

I. النصوص القانونية:

أ- النصوص التشريعية :

- 1- المادة 173 من الأمر رقم 58-75 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني، الجريدة عدد 78، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 10/05 المؤرخ في 20/06/2005، الجريدة الرسمية، عدد 44.
- 2- القانون 82-02 المؤرخ في 06/02/1982 المتعلق برخصة البناء والتجزئة، الجريدة الرسمية، عدد 06.
- 3- الأمر 85-01 الصادر بتاريخ 13/08/1985 المتعلق بانتقالية شغل الاراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها، الجريدة الرسمية، عدد 34.
- 4- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية، عدد 52.
- 5- المرسوم التشريعي 94-07 المؤرخ في 18/05/1994 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، الجريدة الرسمية عدد 32.

- 6- القانون 98-04 المؤرخ في 05/06/1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي، الجريدة الرسمية، عدد 44.
- 7- القانون رقم 99-01 المؤرخ في 05/01/1999 المحدد للقواعد المتعلقة بالفندقة، الجريدة الرسمية، عدد 02.
- 8- القانون 02-01 المؤرخ في 05/02/2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، عدد 08.
- 9- القانون 03-10 المؤرخ في 19-07-2003 يتعلق بحماية البيئة في اطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، عدد 43.
- 10- القانون 03-12 المؤرخ في 26/08/2003 المتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبتعويض الضحايا، الجريدة الرسمية، عدد 52.
- 11- القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14/08/2004 المعدل والمتمم للقانون 90-29، الجريدة الرسمية، عدد 51 وتم الاستدراك بتاريخ 10/11/2004، الجريدة الرسمية، عدد 71.
- 12- القانون 04-20 المؤرخ في 25/12/2004 المتعلق بالوقاية من الكوارث الطبيعية وتسيير الكوارث في اطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، عدد 24.
- 13- القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20/02/2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، عدد 14.
- 14- القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية عدد 21.

15- القانون 08-15 المؤرخ في 20/07/2008 المحدد لقواعد مطابقة البناءات
واتمام انجازها، الجريدة الرسمية، عدد 44.

16- القانون 10-02 المؤرخ في 21/10/2010 المتضمن المخطط الوطني للتهيئة
والاقليم، الجريدة الرسمية، عدد 61.

17- القانون 11-10 المؤرخ في 22/08/2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة
الرسمية، عدد 34.

18- القانون 12-06 المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، عدد 02.

ب-النصوص التنظيمية:

1- المرسوم التنفيذي 91-175 المؤرخ في 28/05/1991 المحدد للقواعد العامة
للهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 66.

2- المرسوم التنفيذي 91-177 المؤرخ في 28/05/1991 المحدد لكيفيات إعداد
المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادق عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة به،
الجريدة الرسمية، عدد 26، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317
المؤرخ في 10/09/2005.

3- المرسوم التنفيذي 91-178 المؤرخ في 28/05/1991 المحدد لكيفيات إعداد
مخطط شغل الأراضي والمصادق عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة
الرسمية عدد 26 والمعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي 05-318 المؤرخ في
19/04/2005، الجريدة الرسمية، عدد 62، والمعدل والمتمم بموجب المرسوم
التنفيذي رقم 12-166 المؤرخ في 04/04/2012، الجريدة الرسمية، عدد 21.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية:

1/Ouvrages :

1- Djilali Adja-Bernard Drobenko, droit de l'urbanisme, édition Berti, Alger, 2007

2- Drobenko Bernard, droit de l'urbanisme, 4^{ème} édition, Gualino et Lextenso, édition Paris 2008.

3- Saidouni Mounia, Eléments d'introduction a l'urbanisme, edition Casbah, Alger, 2000.

2/Articles et colloques :

1- HAFIANE Abderahim ,les projrts d'urbanisme récents en Algérie,43 rd isocarp congress 2007,p11://www.isocarpp.net/data/case-studies/1064/pdf.

2- Mouaziz-Bouchentouf Nadjet, le mythe de la gouvernance urbaine en Algérie: le cas d'Oran- penser la ville-approches comparatives-khenchela-helshs 00381548-version1- 06 May 2009.

3- Reddaf Ahmed, Les droit à construire, revue algérienne des sciences juridique et économique et politique, n°03-2008.

الفهرس

2	مقدمة.....
6	الفصل الأول: الآليات القانونية لتنظيم وتسيير المجال العمراني المستدام.....
7	المبحث الأول: التخطيط العمراني كآلية قانونية لتنظيم وخلق نسيج عمراني مستدام.....
8	الفرع الأول: مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....
9	أولاً: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....
9	ثانياً: محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....
12	ثالثاً: أقسام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....
13	الفرع الثاني: إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....
13	أولاً: إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:.....
16	ثانياً: التحقيق العمومي (الاستقصاء العمومي):.....
16	ثالثاً: المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....
18	رابعاً: مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....
18	الفرع الثالث: دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في إنشاء عمران مستدام.....
20	المطلب الثاني: مخطط شغل الأراضي.....
21	الفرع الأول: مفهوم مخطط شغل الأراضي.....
21	أولاً: تعريف مخطط شغل الأراضي.....
22	ثانياً: محتوى مخطط شغل الأراضي.....
23	الفرع الثاني: إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي.....
23	أولاً: إعداد مخطط شغل الأراضي.....
24	ثانياً: المصادقة على مخطط شغل الأراضي.....
25	ثالثاً: مراجعة مخطط شغل الأراضي.....
25	الفرع الثالث: دور مخطط شغل الأراضي في إنشاء عمران مستدام.....

- 27.....المبحث الثاني: القواعد العامة للتهيئة والتعمير
- 27.....المطلب الأول: القيود المفروضة على عاتق الباني
- 28.....الفرع الأول: عدم المساس بالصحة والأمن العمومي
- 29.....الفرع الثاني: أن لا يكون البناء المراد إنجازه معرض للأخطار
- 29.....الفرع الثالث: عدم المساس بالمعالم الأثرية والسياحية والثقافية وضرورة احترام القواعد الدنيا للتهيئة
- 30.....الفرع الرابع: ضمان احترام البيئة
- 32.....المطلب الثاني: ضوابط عملية البناء المتعلقة بموقع البناءات
- 32.....الفرع الأول: ارتفاعات التعمير المقيدة للباني
- 34.....الفرع الثاني: ارتفاعات عدم البناء
- 35.....الفرع الثالث: دور ارتفاعات عدم البناء في إنشاء عمران مستدام
- 37.....الفصل الثاني: معوقات أدوات التهيئة والتعمير
- 38.....المبحث الأول: معوقات تتعلق بأدوات التهيئة والتعمير
- 39.....المطلب الأول: نقائص تقلل من تحقيق الديمقراطية المحلية من هذه الأدوات
- 39.....الفرع الأول: هيمنة السلطة المركزية على المحلية
- 39.....أولا: ضعف القدرات الفنية والمهارات التقنية
- 40.....ثانيا: ضعف الموارد المالية المتاحة للبلديات
- 41.....الفرع الثاني: قلة مشاركة المجتمع المدني والمواطن
- 41.....المطلب الثاني: نقائص تقلل من دور الأدوات في مجال تسيير الأراضي
- 42.....الفرع الأول: من خلال إجراءات إعداد المخططات
- 43.....الفرع الثاني: تشابك أدوات التهيئة والتعمير وأدوات التهيئة المجالية
- 45.....الفرع الثالث: تطبيق القواعد العامة للتهيئة والتعمير في غياب أدوات التعمير
- 46.....المبحث الثاني: معوقات خارج أدوات التهيئة والتعمير

المطلب الأول: تفعيل دور المجتمع المدني مطلب حتمي في خلق نسيج عمراني مستدام	46
الفرع الأول: المجتمع المدني كفاعل أساسي في خلق نسيج عمراني مستدام	47
الفرع الثاني: الإطار التشريعي للمجتمع المدني	47
الفرع الثالث: صعوبات ومعوقات تحول دون إبراز دور المجتمع المدني في مجال العمران	49
أولاً: دور الجمعيات في إعداد وتنفيذ المخططات	50
المطلب الثاني: واقع دور القضاء في فرض احترام قواعد العمران	52
الفرع الأول: دور القاضي الإداري في ضمان تنمية عمرانية مستدامة	52
أولاً: تقليص دور القاضي الإداري للتصدي لمخالفات العمران	53
ثانياً: دوره في رقابة قرارات وقف الأشغال	56
ثالثاً: دور القاضي الإداري فيما يخص المسؤولية الناتجة عن المخطط	56
الفرع الثاني: دور القاضي الجزائي للتصدي لمخالفة العمران	57
الفرع الثالث: دور القاضي المدني في ضمان احترام قواعد العمران	58
خاتمة	62
المراجع	66
الفهرس	75