

مراحل تطور ميدان العمران وإطاره القانوني في الجزائر من خلال قانون 10/ 11

زهرة أبرباش

أستاذة بالمركز الجامعي مرسلّي عبد الله
معهد الحقوق والعلوم السياسية

مقدمة:

التعمير هو عملية إعداد التراب وتهيئة المجال بشكل دقيق تشمل مختلف متطلبات السكان وحاجياتهم على صعيد إعداد البنيات السكنية وكذلك ما يتعلق بالمرافق الخدماتية والإدارية والرياضية والثقافية والمساحات الخضراء وكل ما يتعلق بالبنيات التحتية الحيوية من طرق وشبكات للتطهير وربط كهربائي ومائي وشبكة النقل الحضري. فهذا الميدان شهد تطورا وتقدما كبيرا، ويظهر ذلك من خلال الانجازات الضخمة والكثيرة التي كادت أن تغطي على المناطق الجميلة والأثرية وعلى المساحات الخضراء والشكل المعماري للمدينة أو الحي أو بالأحرى نقول إنها طغت عليها بسبب البناءات غير القانونية والفوضوية، وما النزاعات التي تثار أمام المحاكم اليوم إلا نتيجة الإخلال والمساس بمقاييس البناء والتعمير.

يشكل النمو السكاني في الجزائر والنزوح الريفي دون ما ننسى العشيرية السوداء التي عاشتها الجزائر في التسعينات ضغطا قويا ومستمر على المدن نتيجة انتشار البيوت الفوضوية وغير القانونية هذا ما يدفعنا للتحرك والعمل على إعداد هذه المدن وتهيئتها قصد استقبال التزايد المهم للسكان خلال العقود القادمة، والقضاء على البيوت

القصدية وغير اللاتقة التي شوهت العمران عبر مختلف ولايات الوطن خاصة في المدن الكبرى.

ولهذا كان من الأوجه إصدار قوانين أكثر صرامة على النطاق المحلي تماشيا مع التطور والنمو الحضري، وعلى وجه التحديد تعزيز قانون الجماعات المحلية في هذا المجال.

ذلك لأن الهدف من قواعد التعمير هو حماية المنافع والمصالح العامة، وذلك بتطوير قوانين وأنظمة العمران والبناء وتخطيط المدن ليكون التوسع العمراني في الاتجاه المناسب ودون التضحية بالمناطق الخضراء ومع تشجيع طرق العمارة البيئية.

بيد أن ما نراه اليوم عكس ذلك لأن المحيط يعاني الفوضى في مجال التخطيط والانجاز؛ الأمر الذي أدى إلى القضاء على مقومات البيئة وظهور الأحياء التي تشوّه المنظر الجميل للمدينة وكذا القضاء على الأراضي الزراعية الخصبة وهذا بتحويل وجهتها الفلاحية، بالإضافة إلى التحولات الاقتصادية والسياسية التي أثرت على السياسة العمرانية التي شهدت تغييرا جذريا في نهاية الثمانينيات وبداية التسعينيات، الأمر الذي جعل من البلدية مسؤولة بامتياز في تدبير القضايا المتعلقة بالتهيئة والتعمير انطلاقا من مجموعة النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

وتجسيدا لهذه السياسة حرر المشرع القوانين والمراسيم المتعلقة بالتهيئة والتعمير بموجب القانون رقم 87/ 03 المؤرخ في 27 جانفي 1987 وأعيد تنظيمه بموجب القانون رقم 90/ 29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 من أجل ضبط التصرفات الواقعة في ميدان التعمير الذي يعد القاعدة الأساسية لكل استثمار اقتصادي (وطني أو أجنبي) في الجزائر. وكل هذا لن يتحقق إلا بالتطبيق الجيد لهذا القانون وإتباع السياسة المسطرة لذلك نطرح الإشكالية التالية ما هي أهم التحولات التي شهدتها ميدان التهيئة والتعمير وما هو الإطار القانوني للتعمير في الجزائر خاصة في ظل قانون 10/ 11؟

وسنحاول من خلال هذا أن نستعرض:

أولاً: أهم التحولات التي شهدتها ميدان العمران.

ثانياً: الإطار القانوني للتعمير في الجزائر.

المبحث الأول: أهم المفاهيم التي شهدتها مجال العمران

من خلال هذا المبحث نحاول أن نتطرق إلى أهم التطورات التي عرفها ميدان التهيئة والعمران انطلاقاً من العمارة الإسلامية وصولاً إلى كيفية معالجة المشرع الجزائري لهذا الميدان هذا ما سنحاول دراسته من المطالب التالية:

المطلب الأول: التفاعلات الحضارية التي شكلت العمارة الإسلامية

يرى غالبية علماء العمران أنه لم يكن للعرب قبل الإسلام طراز معماري واضح المعالم وتعتبر المساجد أهم العمائر الإسلامية حيث كانت المساجد الأولى قطعة أرض مربعة محاطة بسور أو خندق وكان السقف يقام على عمد من جذوع النخل أو منقولة من مبان قديمة كمسجد البصرة، ومسجد الكوفة سنة 17 للهجرة، ولما فتح العرب الأمصار نما في أنحاء العالم الإسلامي فن له طابع عام مشترك، وخصائص مستمدة من الطراز المحلي في كل إقليم بحيث كان يمتاز بالتخطيط المستطيل وشيدت المباني من الحجر المنحوت، وقد أبدع الفنان العربي في الزخارف المحفورة على الأبواب واستعمال الرخام في أسفل الجدران الداخلية وتنوعت تصميمات الأسقف الخشبية¹.

تعتبر الحضارة الإسلامية إحدى المحطات الهامة في تاريخ الحضارة الإسلامية، ولقد قام الباحثون والعلماء المتخصصون في مجال الآثار والعمارة الإسلامية بجهود كبيرة لمعرفة الأسس المعمارية والحلول الهندسية التي ابتكرتها العمارة الإسلامية، كما اجتهدوا في تصنيف ما درسوا من آثار وعمائر إسلامية منتشرة في أرجاء العالم الإسلامي في محاولة لاستكشاف أوجه التشابه والاختلاف بين مدارس وطراز العمارة الإسلامية نتيجة لاختلاف التفاعلات الحضارية من بيئة أخرى ومن شعب لآخر².

الفرع الأول: التصنيفات المختلفة للتفاعلات الحضارية

من أشهر التصنيفات في هذا المجال تصنيف الأثري «ارنست كونل» لكن تقسيمه لا يقوم على العصور والأقاليم وإنما يمزج بين هذه وتلك، وعكس «كريزول» الذي اتبع تقسيماً يقوم على أعمال معينة لا على عصور أو طراز فهو أقرب بذلك إلى الوصف التاريخي لأهم آثار العمارة الإسلامية، حيث قام بتصنيف وتقسيم لمدارس وطراز العمارة الإسلامية³.

أما «جورج مارسيه» في كتابه «الوجيز في الفن الإسلامي»، فقد جعل تطور العمارة الإسلامية جزءاً أو مظهراً من مظاهر التطور السياسي والحضاري العام، واعتمد في تصنيفاته على البعد الجغرافي إلى جانب البعد التاريخي حيث قسم مدارس وطراز الفن الإسلامي حسب أهم المناطق والأقطار وبعض من التقسيمات أرجعها إلى خمس مدارس رئيسية هي كالتالي⁴:

1 - مدرسة مصر وسوريا: تكوين أسلوب معماري ثقيل وراسخ، جدران سميكة وقليلة الفتحات مغطاة بنقوش تصويرية ملونة مع وجود أفنية وترتكز عليها أسطح حجرية، وتمتاز واجهات المنازل وكأنها واجهات معابد مصغرة حيث تميل جدرانها الجانبية مع تصغير النوافذ والأبواب، ونوافذها تشبه نوافذ المساجد. تعتبر العمارة المصرية السورية بما فيها من ارتباط بفنونها القديمة طرازاً قائماً بذاته في أسلوب البناء، لها أصولها ومقوماتها التي تشعرنا بإحساس جمالي متكامل.

2 - مدرسة المغرب: تشمل تونس والمغرب والجزائر، اتسمت بملامح أصيلة في كثير من المناطق، ولكن السمة الرئيسية لتلك العمارة كانت البساطة والمتانة مع الاحتفاظ ببعض عناصر العمارة القديمة، واندماج طرازه مع الخصائص المحلية.

3 - المدرسة الفارسية.

4 - المدرسة العثمانية: وتشمل تركيا والأناضول، تميزت بالفن المعماري الأصيل بفضل احتكاكها بالحضارات المختلفة خاصة بعد اعتناقها الإسلام.

5- المدرسة الهندية: قامت العمارة الهندية على المعابد واحتل النحت فيها، باعتباره زخرفة مكمل للعمارة، مكاناً أساسياً وهاماً، وتتميز بخصائص محلية. فالعمارة هذه تأثرت بعناصر هندية إسلامية أضافت رونقاً وجمالاً للعمران الهندي.

أولاً. أهم التصنيفات التي أنجزت بعد الاطلاع على أساليب دراسة العمارة الإسلامية:

أ - تصنيف جوستاف لوبون⁵: يرجع جوستاف لوبون الاختلاف الواضح في فن العمارة العربية إلى اختلاف البلدان التي نشأ وتفاعل فيها الفن المعماري وهو يميز بين أربع مراحل أساسية:

1 - المرحلة الأولى: مرحلة الطراز العربي قبل بعثة الرسول محمد «عليه الصلاة والسلام»: إذ يرى جوستاف أنّ الطراز العربي قبل الإسلام لا يزال مجهولاً باستثناء ما يستكشف من بقايا اليمن القديمة أو من بقايا المباني التي أقيمت في الممالك السورية القديمة لمملكة الغساسنة مثلاً.

2 - المرحلة الثانية: الطراز البيزنطي العربي والذي نشأ نتيجة امتزاج المؤثرات الشرقية (السورية) بالمؤثرات الإغريقية الرومانية وهو الطراز المؤثر في المعمار العربي المحدد بالفترة ما بين السابع الميلادي والقرن الحادي عشر، ويتم تقسيم هذا الطراز العربي البيزنطي بحسب المناطق والبلدان:

• الطراز العربي البيزنطي في سوريا: أقيمت بنايات هذا الطراز أو جدد بناؤها بين القرن السابع والقرن الحادي عشر من الميلاد ومنها قبة الصخرة والجامع الكبير في دمشق (المسجد الأموي).

• الطراز البيزنطي في مصر: أقيمت بنايات هذا الطراز فيما بين القرن السابع والقرن العاشر من الميلاد ومنها جامع عمرو بن العاص وجامع ابن طولون. ويرى جوستاف لوبون أنّ في مسجد طولون بدأ الخلاص من المؤثرات البيزنطية.

● الطراز البيزنطي العربي في إفريقيا: تم بناء جامع القيروان الكبير ومساجد الجزائر حسب النماذج القديمة. بقي التأثير الفني البيزنطي في شمال إفريقيا إلى يومنا هذا كما ظلت القباب البيزنطية حتى الزمن الحاضر.

● الطراز البيزنطي العربي في صقلية: كان يميّز البنايات التي أقامها العرب في صقلية قبل الفتح النورماندي كقصر العزيزة وقصر القبة.

● الطراز البيزنطي العربي في الأندلس: بني جامع قرطبة والمباني العربية في طليطلة قبل انقضاء القرن العاشر من الميلاد.

3 - المرحلة الثالثة: الطراز العربي الخالص

● الطراز العربي في مصر: ظهر بين القرن العاشر والقرن الخامس عشر من الميلاد وبلغ ذروة كماله أي أنّ الفن العربي في مصر كان بيزنطياً في البداية نتيجة التحولات التي عرفت البلاد، ثمّ تحرر من كل تأثير أجنبي وأصبح في أشكال مبتكرة.

● الطراز العربي في الأندلس: تخلص عرب الأندلس من المؤثرات الفنية البيزنطية بسرعة كما حدث في مصر، ولم يبق من البنايات التي أقيمت على هذا الطراز إلا ما هو موجود في غرناطة وإشبيلية.

4 - المرحلة الرابعة: الطراز العربي المختلط

● الطراز الإسباني العربي: يلاحظ اختلاط عناصر فن العمارة النصراني بعناصر فن العمارة العربي في المباني التي أقيمت بعد فتح النصرانيين لبلاد الأندلس، وظلّ سكان المنطقة الجنوبية بإسبانيا يشيدون بعض بناياتهم على هذا الطراز المختلط إلى الوقت الحاضر، ومثال ذلك آثار طليطلة.

● الطراز اليهودي العربي: ويظهر هذا الطراز من خلال المباني التي كانت معابد لليهود مثل «سانتا ماريا لابلانكا» (القديسة ماريا البيضاء).

- الطراز الفارسي العربي: هي المباني التي أقيمت في بلاد فارس بعد اعتناقها الإسلام مثل مساجد أصفهان. لهذه المباني طابع فارسي واضح وإن كانت ذات أثر عربي.
- الطراز الهندوسي العربي: مباني هذا الطراز خليط من عناصر القرن العربي والفرن الهندوسي، مثل منارة قطب بمسجد «قوة الإسلام» وخاصة باب «علاء الدين الرائع».

● الطراز الهندوسي الفارسي العربي (أو الطراز المغولي في الهند): هي مباني أقيمت أيام سلطان المغول في الهند، منها «تاج محل» وقصور ملوك المغول، وكثير من مساجد الهند وحلت المؤثرات الفارسية على هذه المباني محل المؤثرات العربية التي كانت سائدة وهذه المباني خالية من الإبداع الحقيقي لأن الفنون الأجنبية طغت عليها بدل تمازجها.

من خلال التصنيفات المذكورة، نلاحظ أنّ جوستاف لوبون اتخذ من الطراز العربي أساساً لفهم وتصنيف العمارة الإسلامية التي انتشرت في مناطق وبلدان مختلفة، لكنه لم يتعرض في تصنيفه للعمارة الإسلامية، من قريب أو من بعيد، للطراز العثماني أو التركي حيث يرى أنّ العنصر التركي قد عجز عن إبداع طراز خاص. ونحن نرى أنّ رأي لوبون فيه إجحاف وتعدي على الحضارة العثمانية التي ساهمت في الحضارة الإسلامية بالجهد والفكر منذ اعتناقها الإسلام.

ب - تصنيف جون هوج⁶: صنفها إلى فترات أساسية ثلاثة هي:

- 1 - الفترة الأولى ما قبل الكلاسيكية: وهي فترة تشكيل الفن الإسلامي وتكوينه. وتتميز بالاستخدام المكثف والملمحوظ للأشكال والتقنيات المعمارية المتأتية من الحضارات السابقة، إلى جانب انتقال الأفكار المعمارية بين المناطق والبلدان الإسلامية.
- 2 - الفترة الثانية الكلاسيكية والكلاسيكية المتأخرة: انتقلت التقنيات المعمارية من بلد آخر بحريّة، وتميزت هذه المرحلة بقلّة المقاييس والزخارف مثلاً بين المبني والسطوح...

3 - الفترة الثالثة ما بعد الكلاسيكية: وهي آخر مراحل الابتكارات التي ساهمت

في تطوير العمارة الإسلامية، فطورت ما يمكن أن يسمى بطراز وطني أو محلي حيث استعملت الأشكال والزخارف المعمارية ومواد البناء المتوفرة في الدولة، مما أعطى كل طراز اختلافاً وتميّزاً ملحوظاً مع إعطاء حلول معمارية متميزة لبعض المشاكل المعمارية القديمة فكانت الأفكار الفنية المعمارية لا تتعدى حدود دولة أخرى.

الفرع الثاني: تأثير العمارة الإسلامية على مباني الغرب

إذا كان الفن والعمارة الإسلامية قد تأثرا في مراحل نشأتهما الأولى بما سبقهما من فنون الحضارات السالفة من خلال عدد من التفاعلات الحضارية، فقد استمرت هذه التفاعلات في العمارة الإسلامية بعد نضج شخصيتها الفنية والمعمارية واكتمال جميع جوانبها في التأثير على بلدان الغرب التي اقتبست أيضاً من الفن والحضارة الإسلامية وتأثرت بهما⁷. ويظهر ذلك من خلال المباني التي شيدها الغربيون في العصور الوسطى وهذا التبادل الفني ليس غريباً. فقد اتصل الشرق الإسلامي بأوروبا بواسطة التجار أولاً، وبفضل ما شاهده الحجاج المسيحيون في الأراضي المقدسة وما كانوا يحملون معهم إلى أوروبا من التحف الإسلامية ثانياً، واتصال الأوربيين بالدولة العثمانية ثالثاً. هذه العناصر كلها ساهمت في تأثير العمارة الإسلامية على مبان الغرب.

وبالنظر إلى المباني التي شيدها الأوربيون، نجد أنها عربية الطابع أكثر منها غربية، ومثال ذلك قصر «شقوبية» الشهير الذي يشبه القصور العربية في طليطلة.

فالدراسات العمرانية التي قام بها الباحثون والمهندسون أظهرت أنّ المنازل الإسبانية حتى وقتنا الحالي تطل على فناءات مكشوفة مع تقليل الفتحات على الخارج، وانتشار الوحدات السكنية الصغيرة التي تطلّ على فناء يحتوي على عناصر نباتية ومائية، وفي جنوب فرنسا خاصة بلدة «بوي» حيث يرى الطابع الإسلامي في الزخارف المشتقة من الكتابة الكوفية والأبواب الخشبية للكنائس المستورة بالكتابات العربية.

المطلب الثاني: تطور مفهوم فلسفة التعمير

يعتبر مصطلح العمران أي Urbanisme ابتكارا حديثا فقد ظهر في اللغة الفرنسية خلال سنوات 1910 ليدل على حقل عملي جديد متعدد المجالات ناتج عن المقتضيات الخاصة بالمجتمع الصناعي كونه يطور فكرة «تطور المدينة» ومنهجيته.

فالعمران هو علم تنظيم الفضاء يشمل جانبيين نظري وتطبيقي فهو فن تهيئة وتنظيم التجمعات الحضرية.

وبمعنى أدق هو فن ترتيب الفضاء الحضري أو الريفي (بنايات سكنية، أماكن العمل، أماكن الترفيه، شبكات النقل، وحركة المرور... (من أجل ضمان السير الحسن لهذا الفضاء وتحسين العلاقات الاجتماعية. وهذا التخصص فرض نفسه تدريجيا في العالم بأكمله.

كانت الدولة في المجتمعات الليبرالية إلى غاية الحرب العالمية الأولى لا تتدخل في المجالات الاقتصادية والتجارية احتراماً منها للمبادرات الخاصة، وللمبادئ التي يقوم عليها المذهب الليبرالي حرية الملكية والتجارة والمنافسة الحرة.

وكان دورها يقتصر بصفة عامة على خلق المناخ المناسب لازدهار النظام الليبرالي، ومباشرة بعد الحربين العالميتين عرف انشغال الدولة بمشاكل وحاجيات الجماعة تطورا ملحوظا وذلك نتيجة تأثير مجموعة من العوامل مثل ظهور الأفكار الاشتراكية والأزمة الاقتصادية وغيرها.

وزاد اهتمام الدولة بمشاكل التعمير بتوجهات جديدة عكست تزايد دور الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية وظهور نظريات وقواعد جديدة في المجال العمراني، فشهدت فلسفة التعمير تطورا ملحوظا، كما وردت مختلف التعريفات.

فعرّف التعمير على أنه «فن تهيئة المدن» أو علم المدينة والتجمعات المخصصة أساسا للسكن والعمل والأنشطة الاجتماعية الأخرى»⁸.

أما الأستاذ أوبي M. Auby فيرى أن «التعمير مجموعة من الإجراءات التقنية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية التي تساعد على تطوير المجتمعات بشكل منسجم وعقلاني وإنساني»⁹.

وهناك من يعرفه بأنه «يتكوّن من مجموعة التدخلات والإجراءات التي تمس الأراضي المجهزة أو القابلة للتجهيز بهدف استعمالها لصالح الجماعة».

والواقع أنّ بعض الباحثين يرون أن هذه التعاريف تصلح بالأساس للتجارب الغربية نظرا لاعتمادها على التخطيط والرؤية المستقبلية. وعكس تجارب الدول النامية التي تفتقر إلى الترقب والمخططات التقديرية فإن أحسن تعريف يمكن أن ينطبق على هذه الدول:

«أن التعمير هو علم أو فن التطبيق العملي للوقاية ومراقبة كل ما يدخل في إطار التنظيم المادي للتجمع البشري وما يحيط به، وهذا يتضمن تصحيح أخطاء الماضي بواسطة إعادة البناء والتهيئة المناسبة. كما يتضمن أيضا استغلال تجارب الماضي لوضع مشاريع توسعية جديدة».

ولعلّ ما يمكن استنتاجه من هذه التعريفات هو أن مشاكل التعمير ترتبط بمسألتين:

1 - تنمية المجتمع عن طريق تنظيم الحياة الجماعية للمواطنين.

2 - إعداد المجال بهدف تخطيط التوسع العمراني.

وهاتين المسألتين تؤديان لا محالة إلى توسيع رقعة المناطق الحضرية وإلى تزايد الطلب على الأراضي ممّا ينتج عنه تزايد انشغالات السلطات العمومية المختصة.

ولاشك أن تطور المجتمع وارتفاع معدل النمو الاقتصادي يؤدي إلى التمرکز داخل المدن، وبالتالي يؤدي إلى الزيادة السكنية بالمناطق الحضرية نتيجة تمرکز النشاطات الاقتصادية بالمدن الكبرى، وينجرّ عنه تزايد الطلب على الأراضي المتواجدة بالمناطق الاستراتيجية بهدف خلق المناطق الصناعية والتجارية والسكنية...

وهنا يصطدم المتدخلون في مجال البناء والتهيئة العمرانية بعرض محدود للأراضي إما بسبب قلة الاحتياط العقاري¹⁰ أو نتيجة للمضاربات العقارية التي تحدث بفعل ندرة الأراضي وارتفاع الطلب عليها.

لذلك قلنا أن التعمير هو مجموعة العمليات والتدخلات التي تقوم عليها الدولة بهدف تنظيم هذا المجال وحل المشاكل الواردة في هذا الميدان.

لقد كان دورها يقتصر على تنظيم ومراقبة عمليات تقسيم الأراضي، وبناءها بشكل لا يخل بتوازن أحياء المدينة، تارة تعمل على تشجيع المبادرات الخاصة لتنمية قطاعي السكن والتهيئة العمرانية وتارة أخرى يمتد إلى أبعد من ذلك ليشمل إنجاز المرافق والتجهيزات بواسطة المؤسسات والهيئات المتخصصة في مجال التهيئة والتعمير والإسكان.

إذ في البداية كانت تدخلات الدولة في المجال العقاري تقوم على قانون البناء، ولكن بتطور سياسة البناء والتجهيز وتعدد اهتمامات السلطات العمومية في مجال التعمير، أصبحت تركز على قانون التعمير الذي عرف مجموعة من التطورات، وأصبح قانونا عملياتيا. وفي غياب سياسة التعمير عملت الدولة على وضع مجموعة من القيود على حق الملكية من أجل تحقيق المنفعة العامة وتجاوز الحواجز التي تعوق التهيئة العمرانية. كما عملت على خلق بعض الأدوات التي تساعد في مجال التخطيط لتوسيع وتنمية المناطق الحضرية.

فقطاع التهيئة العمرانية والبناء يعتبر واحدا من أخطر القطاعات المعنية بحماية البيئة وذلك بالحفاظ على الجوانب التنظيمية والجمالية للبيئة سواء من خلال إعداد المخططات البيئية المختلفة أو من خلال منح التراخيص الخاصة بالبناء أو تجزئة الأراضي وهو ما تنص عليه المادة 2 من المرسوم التنفيذي 91/ 175 المؤرخ في 28/ 05/ 1991/ والمحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء¹¹. إذ كانت هذه البناءات من

طبيعتها أن تمس بالسلامة أو الأمن العمومي من جراء موقعها أو حجمها أو استعمالها يمكن رفض منح رخصة البناء أو رخصة تجزئة الأرض من أجل البناء أو منحه شريطة احترام البيئة والإنسان والمحيط الذي يعيش فيه لأن التهيئة العمرانية تأخذ بعين الاعتبار ما يلي:

- حماية البيئة، حفظ المواقع الطبيعية، حماية الآثار التاريخية وترميمها.

- ترقية المواقع السياحية والترفيهية.

فالبيئة إذن هي عنصر من العناصر التي تشكل التهيئة العمرانية، وفي هذا الصدد نشير إلى أن القانون المتعلق بالتهيئة العمرانية يقضي بأن تطبق المخططات الولائية والبلدية أهداف وأعمال التهيئة العمرانية وخاصة المجلس الشعبي البلدي الذي يساهم في أعمال التهيئة العمرانية وفي تجسيدها ومراقبتها وفقا للصلاحيات المخولة لها بموجب قانون البلدية 11/10¹².

ويمكن هنا تصنيف التأثيرات المتعلقة بالبيئة إلى صنفين:

الصنف الأول: الذي يشمل الآثار التي تمس البيئة الطبيعية الزراعة، حماية الطبيعة والموارد الطبيعية.

الصنف الثاني: يشمل الآثار التي تمس البيئة البشرية الصحة العمومية، أماكن ومعالج، المحافظة على الموارد البشرية وحمايتها....

المبحث الثاني: الإطار القانوني للتعمير في الجزائر

قبل التطرق إلى كيفية معالجة المشرع الجزائري لموضوع التهيئة العمرانية نتساءل

هل هناك حقيقة سياسة التعمير في الجزائر؟

يرى باحث لدى مخبر الجغرافيا والتهيئة بجامعة هواري بومدين بالجزائر أن «خطة

التنمية العمرانية تأثرت بخطة التنمية الاقتصادية التي عرفتها البلاد منذ أواخر

الستينيات وعشرية السبعينيات على وجه التحديد يأتي ذلك على عكس أدبيات التعمير المعروفة والتي تقضي بأن تكون خطة التنمية العمرانية سابقة على خطة التنمية الاقتصادية».

وكما سبق أن ذكرنا أنه لا يمكن التحكم في عمليات التعمير دون التحكم في الأراضي لأن توسع رقعة المناطق الحضرية يؤدي إلى تزايد الطلب على الأراضي، فالعقاري يعتبر أساس كل عملية من عمليات التعمير، وهو الذي يتحكم عمليا في التعمير لكونه يعتبر بمثابة مادته الأولية وتبين مختلف التجارب أن الجانب العقاري يعتبر حيز الزاوية بالنسبة للمشاكل المتعددة التي تثيرها مختلف تدخلات الدولة في مجال التوسع العمراني والتخطيط الحضري.

إن جوهر السياسة العقارية يرتكز أساسا على وضع إستراتيجية مستقبلية موازية لسياسة التعمير تحدد من خلالها السلطات العمومية كيفية التعامل بطريقة عقلانية تتماشى مع الأولويات التي تضعها سياسة التعمير لتحقيق مصلحة الجماعة.

فالسطة المختصة تظل مطالبة في هذا القطاع لما له من أبعاد تمس المجال الحضري (التقدمي)، إلا أنها تجد نفسها في هذا الإطار أمام إشكالية معقدة ومتداخلة. لذا نجد أن سياسة التعمير تكمن في تحديد توجهات الدولة من حيث تحديد معالم المدينة ورسم خريطة النسيج الحضري.

المطلب الأول: الأساس القانوني للتعمير في ظل قانون 29/ 90

وبالرجوع إلى القانون الجزائري وبالضبط إلى القانون رقم 29/ 90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير نجد أن المشرع لم يتطرق إلى تعريف مصطلح التعمير بل اكتفى بذكر الهدف من هذا القانون أي قانون التعمير من خلال مادته الأولى والتي تنص «يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي

والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، وكذا وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية»¹³.

بمعنى هذه المادة أن استغلال وتسيير الأراضي القابلة للتعمير وتحويل المبنى يكون في إطار القواعد العامة وأدوات للتهيئة والتعمير المحددة في هذا القانون.

تحدد أدوات التهيئة والتعمير قوام الأراضي العمرانية العامرة والقابلة للتعمير عن طريق إيجاد التوازن بين مختلف وظائف الأراضي وأنماط البناء والأنشطة المتنوعة من خلال المادة 11 التي تقول¹⁴ أن أدوات التهيئة والتعمير تحدد التوجهات الأساسية لتهيئة الأراضي التي تسمح من خلالها استعمال المساحات ووقاية النشاطات الفلاحية وحماية المناظر والمواقع الأثرية والطبيعية، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، تعيين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية ذات المنفعة العامة، والبناءات المنجزة للاحتياجات الحالية والمستقبلية.

كما تحدد أيضا شروط التهيئة والبناء للوقاية من الأخطار الطبيعية باعتبار البيئة كما سبق وقلنا بأنها عنصر من العناصر التي تشكل التهيئة العمرانية وهذه الأخيرة تعمل على محافظة المواقع الطبيعية والآثار التاريخية.

المطلب الثاني: الأساس القانوني لقواعد التعمير في ظل قانون البلدية 11

:10/

لقد تعددت مهام البلدية في مجال حماية البيئة من خلال الصلاحيات المخولة لها في ظل التشريعات الوطنية خاصة في مجال التهيئة والتعمير.

فقانون البلدية الصادر حديثا في إطار الدستور الجديد اعتبر البلدية الوسيلة الأساسية للتنظيم الإداري المحلي ومشاركة المواطن في إدارة الشؤون العامة من خلال المجالس الشعبية المنتخبة.

وتبرز أهمية هذا القانون من خلال توفير وتلبية حاجات المواطن اليومية في اتصالاته مع السلطات العمومية وتقديم مطالبه المشروعة سيما على الصعيد المحلي. ولذلك فإن صدور قانون 10/ 11 ضروري للتعرف على اختصاصات البلدية وإجراءات عملها وتدخلها خاصة في المجال العمراني.

وهذا القانون على خلاف القوانين الأخرى، لاسيما أمر 24/ 67 والقانون رقم 81/ 09 الذي ألغي بقانون 08/ 90¹⁵، جاء مع المتطلبات الجديدة للتحويل الدستوري والتنظيم السياسي فهو يمتاز بالوضوح والدقة، فالبلدية تقوم بدراسة القضايا التي تهم البلدية لاسيما في مجال التهيئة العمرانية وفي حدود إقليمها وهذا باتخاذ كل الإجراءات التقنية والمادية. كما يجوز التعاون بين عدة بلديات وأن تقرر الاشتراك في إطار مؤسسة عمومية مشتركة بين هذه البلديات لأجل تحقيق الخدمات والتجهيزات ومصالح ذات نفع مشترك بينهما¹⁶.

ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته هيئة من هيئات البلدية إلى جانب المجلس الشعبي البلدي وفي إطار الصلاحيات المخولة له:

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأموال.
- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية.
- معاقبة جميع حالات المساس بالراحة العمومية وكل الأعمال المخولة لها وهذا في إطار الأحكام والقوانين المنصوص عليها والجاري بها العمل.
- السهر على احترام المقاييس والتعليمات الخاصة بالمجال العمراني وهذا من خلال تسليم الرخص والبناء أو تجزئة العقارات حسب الشروط والنصوص المحددة في التشريع والتنظيمات المتعلقة بالتهيئة والتعمير.

وبمعنى أدق إنها تقوم باتخاذ إجراءات محلية خاصة، وتذكير المواطن باحترام أحكام التعمير من خلال القرارات التي يصدرها رئيس البلدية.

والبلدية تشكل إطارا للتعبير عن الديمقراطية محليا وتمثل بذلك قاعدة اللامركزية في تسيير الشؤون العمومية فهي تعد مخططها التنموي وتصادق عليه وتسهر على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانونا وبانسجام مع أهداف مخططات التهيئة العمرانية وهذا من خلال مشاركتها في عمليات التهيئة العمرانية؛ إذ تبادر البلدية بكل عمل أو إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية والتي تتماشى مع المخطط العمراني، وتعمل على التحقق من احترام تخصيص الأراضي وقواعد استعمالها كما تسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء لمعايير التعمير.

لابد من الموافقة القبلية من قبل البلدية على إنشاء أي مشروع على ترابها قد يتضمن مخاطر الأضرار بالبيئة. والمواد 113 إلى 119 من القانون 10/ 11 تنصّ على تكفل البلدية بحفظ الصحة والمحافظة على المحيط وتكفل أيضا بإنشاء وتوسيع وصيانة المساحات الخضراء وكل ما يهدف إلى تحسين إطار الحياة، فمن خلال هذه المواد التي جاءت بصياغة عامة مما يوسع من صلاحيات البلدية في مجال حماية البيئة فإن رئيس البلدية يتمتع بسلطة الضبط الإداري في المجال العمراني. كما تتحمل البلدية في إطار حماية التراث العمراني مسؤولية المحافظة على المواقع الطبيعية والآثار نظرا لقيمتها التاريخية¹⁷ وحماية الطابع الجمالي المعماري وانتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكانية كما تعمل على حماية ومراعاة الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء أثناء إقامة المشاريع المختلفة عبر تراب البلدية.

وتقوم كذلك بإعداد الأعمال المتعلقة بأشغال تهيئة الهياكل القاعدية والأجهزة الخاصة بالشبكات التابعة لممتلكاتها، كما تسهل وتضع تحت تصرف كل أصحاب المبادرة التعليمات والقواعد العمرانية وكل المعطيات الخاصة بالعملية المراد إنجازها.

وعلى البلدية أن تشارك السكان في كل عمليات الصيانة والتهيئة وتساعد على ترقية برامج السكن من حيث توزيع المياه الصالحة للشرب، وصرف ومعالجة المياه القدرة والنفايات الجامدة وتعمل على توسيع وصيانة المساحة الخضراء وكل سلوك حضري يهدف إلى تحسين الحياة، وهذا ما نجده في المادة 13 من قانون 10/ 11 المتعلق بقانون البلدية.

المطلب الثالث: المخططات المحلية للتهيئة والتعمير

تتشكل أدوات التهيئة والتعمير حسب المادة 10 من القانون رقم 90/ 29 المتعلق بالتهيئة العمرانية من:

أولا. المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

ثانيا. مخطط شغل الأراضي.

فالتخطيط يعرف على أنه «علم يهدف إلى وضع برامج اقتصادية تحدد في نفس الوقت الأهداف التي يتوخى تحقيقها وتعطى تصورا لمختلف مراحل تمويل البرامج بالإضافة إلى تحديد بنية الهيئات والأجهزة الممكن إنشاؤها عند الاقتضاء لتحقيق أهداف المخطط»¹⁸.

في البداية لم يكن أي تفكير في التخطيط لتدخل الدولة من أجل مراقبة المبادرات الخاصة في مجال البناء أو توجيه التوسع العمراني لأن هذه الفكرة – التخطيط – ظهرت بشكل عام بعد ظهور التجربة الاشتراكية وتزايد دور الدولة في تنظيم حياة المجتمع ورغبة السلطات العمومية في التنسيق بين الأعمال الإدارية في مختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وفق أهداف محددة وتوجهات معينة¹⁹ والتحكم في المجال من أجل تنظيم وتوجيه التوسع الحضري يفترض وجود سند أو إطار قانوني تعتمد عليه السلطات العمومية في تدخلاتها على المستوى العقاري وعلى مستوى التخطيط الحضري وهو إطار يسمح لها في الواقع عبر قانون التعمير بالتوفر على الوسائل القانونية

على الرغم أنها غير كافية لوحدها للتمكن من استبعاد كل الاستعمالات المنافسة لسياسة التعمير.

إذاً يعرف التخطيط الحضري بصفة إجمالية على أنه «تدخل الإدارة بأدوات منهجية ووثائق مرجعية لتنظيم استعمال المجال وتقنين أو تحديد هذا الاستعمال لكل منطقة من مناطق المدينة. وتخصيص وظيفة لكل منها قصد تحقيق تكامل أجزائها وانسجام أطرافها وبالتالي حسن تنظيمها وتعميرها.

وتعتبر وثائق التعمير إطاراً قانونياً للتخطيط الحضري وأداة أساسية لاستغلال الأراضي وضمان حسن استعمالها على المدى القريب والبعيد. فالجزائر تعرف ثلاث مراحل أساسية في مخططات التعمير:

1 - المرحلة القصيرة: تمتد تقريباً على 5 سنوات.

2 - المرحلة المتوسطة: تمتد من 5 سنوات إلى 10 سنوات.

3 - المرحلة الطويلة: تمتد إلى 25 سنة.

الفرع الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير²⁰ (PDAU)

فمن خلال القوانين المتعلقة بميدان التعمير يعرف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على أنه أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري بمعنى آخر هو وثيقة تهدف إلى تخطيط التنظيم العام للتنمية العمرانية ويحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية، إذا اعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة وثيقة تعميرية فما هو الغرض الذي يهدف إليه؟

أولاً: أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

- يهدف إلى تحديد اختيارات التهيئة التي يتطلبها تحقيق تنمية متناسقة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي للرقعة الأرضية المعنية.

- يهدف إلى تحديد المناطق العمرانية الجديدة، وتواريخ السماح بالقيام بعمليات عمرانية فيها مع الحفاظ بالتحديد على الأراضي الزراعية والمناطق الغابوية التي تتولى السلطة التنظيمية تحديدها.

- يحدد الأماكن الطبيعية والتاريخية والأثرية التي يجب القيام بحمايتها أو إبراز قيمتها أو بهما معا كما يقوم بتحديد المساحات الخضراء التي يجب القيام بإحداثها وحمايتها وإبراز قيمتها أيضا.

- كما يهدف إلى تحديد الأغراض العامة المخصصة لها الأراضي وتعيين مواقع:

* المناطق الغابوية والزراعية.

* المناطق السكنية وكثافتها.

* المناطق الصناعية والتجارية والسياحية.

- ويكمن غرض هذا المخطط أيضا في مد أنابيب المياه والصرف الصحي إلى غير ذلك من الأعمال التي يتطلبها التخطيط التوجيهي للتهيئة العمرانية من إيصال ماء الشرب وماء التطهير.

- يحدد التجهيزات الجماعية الكبرى كشبكة الطرق الرئيسية بحيث يبرز خطوط مرور الطرق وكذا تحديد منشآت ذات المنفعة العمومية كالمؤسسات الرئيسية الصحية والرياضية والتعليمية²¹.

ومن خلال القوانين المتعلقة بميدان التعمير يعرف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على أنه أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري بمعنى آخر هو وثيقة تهدف إلى تخطيط التنظيم العام للتنمية العمرانية ويحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية.

- يحدد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو تلك المعرضة للانزلاق.

- تهدف إلى تعريف وتصنيف المناطق المعرضة للزلازل حسب درجة الخطورة وتحدد قواعد البناء في هذه المناطق وتعرف المناطق المعرضة للأخطار التكنولوجية عن طريق أدوات التهيئة والتعمير التي تحدد محيطات الحماية المتعلقة بها.

وفقا لهذا التعريف نجد أن المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية يشتمل على:

- وثائق تتكون من رسوم بيانية وتشتمل بوجه خاص على خرائط تتضمن بيان استعمال الأراضي وتحدد المناطق الزراعية الغابوية. كما تتضمن إن اقتضى الحال تصميمًا لصيانة التراث التاريخي وإبراز قيمته.

- تقرير يبرز ويشرح اختيار التهيئة المبين في خرائط استعمال الأراضي ويحدد التدابير التي يجب القيام بها لبلوغ الأهداف المحددة فيه ويشير إلى مراحل تنفيذ الإجراءات المقررة خصوصًا المراحل التي يجب أن تزود خلالها المناطق المعنية بتصاميم التهيئة وتصاميم التنمية، فالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يقسم المنطقة التي يتعلق بها إلى قطاعات محددة كما يلي:

أ - **القطاعات المعمرة:** والتي تشمل كل الأراضي حتى وإن كانت غير مجهزة بجميع التهيئات التي تشغلها بنايات مجتمعة ومساحات فاصلة ما بينها، والتجهيزات والنشاطات ولو غير مبنية كالمساحات الخضراء والحدائق والغابات الحضرية الموجهة إلى خدمة هذه البنايات المتجمعة.

كما تشمل القطاعات المعمرة أيضا الأجزاء من المنطقة المعمرة الواجب تجديدها وإصلاحها أو حمايتها.

ب - القطاعات المبرمجة للتعمير: وتشمل القطاعات المخصصة للتعمير على الأمدين:

1 - القصير: يمتد تقريبا إلى خمس (05) سنوات.

2 - المتوسط: يمتد من خمس (05) سنوات إلى عشرة (10) سنوات.

ج - قطاعات التعمير المستقبلية: تشمل الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد في آفاق عشرين (20) سنة حسب الآجال المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية.

وكل الأراضي المتواجدة في قطاعات التعمير المستقبلية خاضعة مؤقتا لارتفاع²² بعدم البناء ولا يرفع هذا الارتفاع في الآجال المنصوص عليها إلا بالنسبة للأراضي التي تدخل في حيز تطبيق مخطط شغل الأراضي المصادق عليه.

د - قطاعات غير قابلة للتعمير: هي القطاعات التي يمكن أن تكون حقوق منصوص عليها محددة بدقة وبنسب تتلاءم مع الاقتصاد العام لمناطق هذه القطاعات. إن المشرع جاء بهذه المواضيع والتي تمثل مضمون المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بصفة شاملة وترك أمر تحديدتها للتنظيم وهذا من خلال المرسوم التنفيذي رقم 91/ 177 الذي يقرر إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية عن طريق مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية والذي تطرق لكل موضوع بالتفصيل.

ولعلّ ما يمكن قوله بخصوص هذه الوثيقة أن محتواها يشكل في غالبيته مشاريع وبرامج يتم تسطيرها على المدى المتوسط والبعيد وتهدف الإدارة من خلالها ضبط مختلف الاستعمالات العقارية على المستويين المكاني والزمني.

ولا يشير قانون 90 / 29 المتعلق بالتهيئة العمرانية إلى شروط ومعايير محددة تستوجبها لوضع هذا المخطط، بل أعطى المشرع سلطة تقديرية للإدارة في اتخاذ القرار حيث ينص على أن:

«المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو مجموعة من البلديات أخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية...».

نجد المشرع الفرنسي مثالا ينص على وجوب تزويد كل المدن التي يفوق عدد سكانها عشر آلاف (10.000) نسمة بمخطط توجيهي ويترك للإدارة الفرنسية السلطة التقديرية فيما يتعلق بالتجمعات السكنية التي لا يصل عدد سكانها العدد المطلوب لكن عملية تنميتها تتطلب تزويدها بمثل هذا المخطط.

أما المشرع الجزائري فنجد نص على وجوب تزويد كل المدن التي يفوق عدد سكانها مائتي ألف (200.000) ساكن وما فوق بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير يتم المصادقة عليه بمرسوم تنفيذي يتخذ بناءً على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير بالنسبة للبلديات أو مجموعة من البلديات، أما المدن التي يقل عدد سكانها عن عشرة آلاف (10.000) نسمة لا يوجد هناك نص على وجوب تزويد هذه المدن بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير.

ثانياً: إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وإجراءات بحثه والموافقة عليه:

يقرر إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير عن طريق مداولة من رئيس البلدية ورؤساء البلديات المعنية، وهذه المداولة تبين ما يلي:

- التوجيهات التي تحددها الصورة الإجمالية للتهيئة أو مخطط التنمية بالنسبة إلى التراب المقصود.

- كيفية مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد المخطط التوجيهي للتعمير.

- القائمة المحتملة للتجهيزات ذات الفائدة العمومية بمعنى يتكفل هذا المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ببرامج الدولة والجماعات الإقليمية (المحلية) والمؤسسات والمصالح العمومية وتفرض المشاريع ذات المصلحة الوطنية نفسها على هذا المخطط.

1 - إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

يتكون المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من²³:

أ. تقرير توجيهي يقدم فيه:

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

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

ب. تقنين يحدد القواعد المطبقة بالنسبة إلى كل منطقة مشمولة في القطاعات كما هي محددة في المادة 19 من القانون رقم 90/29 المتعلق بالتهيئة العمرانية:

- القطاعات المعمرة: تشمل كل الأراضي حتى وإن كانت غير مجهزة بجميع التهيئات ولو غير مبنية كالمساحات الخضراء والحدائق والغايات الحضرية الموجهة إلى خدمة هذه البنايات المجتمعة.

- القطاعات المبرمجة للتعمير: الأراضي المخصصة للتعمير على الأمدين القصير والمتوسط في آفاق عشرة سنوات.

- قطاعات التعمير المستقبلية: وهي الأراضي المخصصة لتعمير على الأمد البعيد في آفاق 20 سنة وهي خاضعة مؤقتا للارتفاع بعدم البناء ولا يرفع هذا الارتفاع بعدم البناء إلا بالنسبة للأراضي التي تدخل في حيز تطبيق مخطط شغل الأراضي المصادق عليه.

- القطاعات غير القابلة للتعمير: وهي القطاعات التي يمكن أن تكون حقوق البناء منصوص عليها بصفة دقيقة وبنسب تتلاءم مع الاقتصاد العام.

ولذلك يجب أن يحددها ما يلي:

1 - التخصيص الغالب للأراضي عند اللزوم وطبيعة النشاطات الممنوعة أو الخاضعة إلى إجراءات خاصة بتهيئة الساحل.

2 - الارتفاقات المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.

3 - تحديد المساحات التي تتدخل فيها مخططات شغل الأراضي مع الحدود المرتبطة بها وذلك بتبيان وإبراز المناطق التي تدخل في الأنسجة العمرانية القائمة ومساحات المناطق المطلوب حمايتها.

4 - تحديد مواقع التجهيزات الكبرى والمنشآت الأساسية والخدمات والأعمال ونوعها، إضافة إلى تحديد شروط البناء من خلال المحافظة على مميزات طبيعية ثقافية بارزة (تاريخية) وكذلك الأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي الجيد.

5 - تحديد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية لاسيما التصدعات الزلزالية أو الانزلاقات أو انهيارات التربة والفيضانات...

6 - تحديد مساحات حماية المناطق والأراضي المعرضة للأخطار التكنولوجية وخاصة المنشآت الكيماوية والبيetroكيماوية وقنوات نقل المحروقات والغاز والخطوط الناقلة للطاقة.

وهذا التقنين المحدد لهذه القواعد التي تشمل كل القطاعات المحددة في القانون 29/ 90 جاء نتيجة الظروف التي عاشتها الجزائر خلال فترتي 2001 و2003 نتيجة الزلازل والفيضانات. وقد لجأ المشرع إلى تعديل مرسوم 177/ 91 المتعلق بالمخططات المحلية للتهيئة والتعمير للإجابة على كل التساؤلات التي صاحبت الكوارث الطبيعية التي هزّت الجزائر. ومع ذلك لا تزال الجزائر تشهد حدوث كوارث، سيما في بداية عام 2008 وكذا الأشهر الأخيرة من السنة ذاتها، كبّدتها خسائر بشرية ومادية جسيمة جراء عدم احترام قواعد العمران وعدم تطبيق الرقابة الصارمة من قبل السلطات المختصة (خاصة البلدية).

ج - كما يتكون المخطط من وثائق بيانية تشتمل خاصة على المخططات التالية:

1 - مخطط الواقع القائم²⁴ يبرز فيه الإطار المشيّد حالياً وأهم الطرق والشبكات المختلفة.

2 - مخطط تهيئة يبيّن حدود القطاعات العمرية والقابلة للتعمير والمخصصة للتعمير في المستقبل وغير القابلة للتعمير ويبيّن حدود بعض أجراء الأرض المنصوص عليها في المادة 43²⁵ من الأحكام الخاصة تطبق على بعض الأجزاء الوطني.

3 - مخطط ارتفاعات يجب تعديلها أو الإبقاء عليها أو إنشاؤها.

4 - مخطط تجهيز يبين خطوط مرور الطرق وأهم سبل إيصال ماء الشرب وماء التطهير وكذا تحديد مواقع التجهيزات الجماعية ومنشآت المنفعة العمومية وهذه المخططات تعد وفق مقياس ملائم.

5 - مخطط يحدد مساحات المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية والتي تحدد عن طريق الدراسات الخاصة بالزلازل والدراسات الجيوتقنية أو الخاصة، وتسجل هذه المناطق والأراضي في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بناءً على اقتراح من المصالح المكلفة بالتعمير المختصة إقليمياً.

2 - إجراءات مراجعته أو تعديله

ولا يمكن مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو تعديله إلا إذا كانت القطاعات المزمع تعميمها في طريق الإشباع أو إذا كان تطور الأوضاع أو المحيط أصبحت معه مشاريع التهيئة للبلدية أو البيئة الحضرية لا تستجيب أساسا للأهداف المعينة لها، وأثناء إعداد المخطط التوجيهي يتخذ رئيس البلدية كل إجراء يراه ضروريا لحسن الانجاز والتسيير لهذا المخطط. والمصادقة على مراجعة التعديلات يكون مصحوبا برأي المجلس الشعبي الولائي. ويبلغ مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المصادق عليه إلى الجمهور للاطلاع عليه.

الفرع الثاني: مخطط شغل الأراضي (POS)

يعتبر مخطط شغل الأراضي من المخططات المحلية للتهيئة والتعمير التي يلجأ إليها المشرع من أجل التخطيط لتوجهات التعمير المرسومة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

ويعرف مخطط شغل الأراضي على أنه المخطط الذي يحدد بالتفصيل قواعد استخدام الأراضي والبناء عليهما.

يشكل هذا المخطط للإدارة فرصة تساعد على تعميق دراساتها على مختلف الجوانب التي تساعد على توسيع ونمو المناطق الحضرية بشكل منسجم، بمعنى آخر هو أداة تمكن الإدارة والجماعات المحلية من الحفاظ على توجهات المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية.

التساؤل الذي يطرح في إطار دراسة مخطط شغل الأراضي هو كيفية إعداده؟ وما هي إجراءات بحثه والموافقة عليه؟

أولاً. موضوع مخطط شغل الأراضي:

يشتمل مخطط شغل الأراضي على تحديد²⁶:

- الشكل الحضري على نحو مفصّل، وكذا حقوق البناء واستعمال الأراضي لكل قطاع من القطاعات المحددة في المادة 19 وما يليها من قانون 29/ 90.

- المناطق العمرانية الجديدة وكيفية تهيئتها بمعنى أنه يحدد مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها مع وضع مبدأ أساسي وقاطع على كل توسع عفوي أو عشوائي للمنطقة.

- المناطق التي يحظر فيها البناء بجميع أنواعه.

- تخصص مختلف المناطق التي يجب أن تستعمل لها بصورة أساسية إذا كانت:

• منطقة سكنية.

• منطقة صناعية.

• منطقة سياحية.

• منطقة تجارية.

• منطقة زراعية.

• منطقة غابوية.

إضافة إلى التجهيزات الأساسية والمرافق الضرورية ذات المنفعة العامة كشبكة الطرق الرئيسية والمستشفيات والمدارس... إلخ

- المناطق التي يجوز أن يؤجل البت في الطلبات الرامية إلى الحصول على إذن للقيام بتجزئة أو إحداث مجموعة سكنية أو استصدار ترخيص للبناء فيها.

- الأحياء والشوارع والمواقع والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها وإصلاحها ولكن شريطة أن يتم توزيع مختلف المواضيع التي يحددها مخطط شغل الأراضي وفق القواعد المحددة لتشكيلة مخطط شغل الأراضي.

ثانياً. تشكيل مخطط شغل الأراضي:

يتشكل مخطط شغل الأراضي من:

- لائحة تنظيم.

- مجموعة من الوثائق والمستندات.

1 - لائحة تنظيم: والمتضمنة ما يلي²⁷:

أ - مذكرة تقديم يثبت فيها تلاؤم أحكام مخطط شغل الأراضي مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذلك البرنامج المعتمد للبلدية أو البلديات المعنية تبعا لأفاق تنميتها.

ب - تتضمن القواعد التي تحدد لكل منطقة متجانسة ومع مراعاة الأحكام الخاصة المطبقة على بعض أجزاء من التراب الوطني والمتمثلة في:

• الساحل: ويضم كافة الجزر والجزرات وكذا شريطا من الأرض عرضه الأدنى ثمانمائة متر على طول البحر والذي يشمل:

- كافة الأراضي ومنحدرات التلال والجبال المرئية من البحر والتي لا تكون مفصولة من الشاطئ بسهل ساحلي.

- السهول الساحلية التي يقل عرضها عن ثلاثة كيلومترات.

- كامل الغابات التي يوجد جزء منها بالساحل.

- كامل المناطق الرطبة وشواطئها على عرض ثلاثمائة متر بمجرد ما يكون جزء من

هذه المناطق على الساحل.

بحيث يجب على التوسع العمراني أن يحافظ على المساحات وأن يبرز قيمة المواقع والمناظر المميزة للتراث الوطني الطبيعي والثقافي للساحل والبيئات اللازمة للتوازنات البيولوجية، كل هذا يتم وفق أحكام مخطط شغل الأراضي.

كما يمنع كل بناء على قطعة أرض تقع على شريط من منطقة عرضه 100 متر ابتداء من الشاطئ وتقاس هذه المسافة أفقيا من نقطة أعلى المياه.

• الأقاليم التي تتوفر على مميزات طبيعية ثقافية بارزة:

تحدد وتصنف الأقاليم التي تتوفر إما على مجموعة من المميزات الطبيعية الخلابة والتاريخية وإما على مميزات ناجمة عن موقعها الجغرافي والمناخي والجيولوجي مثل المياه المعدنية أو الاستحمامية، تضبط مجال استخدام الأراضي وتسييرها خاصة فيما يتعلق بالبناء والموقع والتجهيز (من إقامة البنايات والهندسة وطريقة النسيج وتهيئة محيط التراث الطبيعي والثقافي وحمايته وتنميته).

• الأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد:

تنحصر حقوق البناء في هذه الأراضي كما يحددها التشريع الجاري العمل به في البناءات الضرورية الحيوية الاستغلال الفلاحي والبناءات ذات المنفعة العمومية ويجب عليها في جميع الأحوال أن تندرج في مخطط شغل الأراضي.

ويمكن في حالة غياب مخطط شغل الأراضي المصادق عليه وذلك بعد استشارة الوزارة المكلفة بالفلاحة، الترخيص بـ:

- البنايات والمنشآت اللازمة للري والاستغلال الفلاحي.
- البنايات والمنشآت ذات المصلحة الوطنية أو اللازمة للتجهيزات الجماعية.
- التعديلات في البنايات الموجودة.

ج. كما تتضمن لائحة التنظيم مساحة أرضية مع ما يتصل بها من بناء خام تساوي مجموع مساحات أرضية كل مستوى من مستويات البناء منقوصا منها:

- مساحات أرضية مع ما يتصل بها من تخطيطات السقف وأدوار ما تحت الأرض غير القابلة للتهيئة السكنية أو لأنشطة ذات طابع مهني أو حرفي أو صناعي أو تجاري.

- مساحات أرضية مع ما يتصل بها من سقوف وسطوح وشرفات ومقصورات وكذلك المساحات غير المغلقة الواقعة في الطابق الأرضي.

- مساحات أرضية مع ما يتصل بها من مبان مهيأة لتستعمل مواقف للسيارات.

- مساحات أرضية مع ما يتصل بها من مبان مخصصة لخزن المحاصيل أو لإيواء الحيوانات أو العتاد الفلاحي وكذلك مساحات المسقوفات البلاستيكية للإنتاج الزراعي.

كما يبين التقنين شروط الأراضي المرتبطة بـ:

- المنافذ والطرق، وصول الشبكات إليها.

- خصائص القطع الأرضية.

- موقع المباني بالنسبة إلى الطرق العمومية وما يتصل بها.

- موقع المباني بالنسبة إلى الحدود الفاصلة.

- موقع المباني بعضها من بعض على ملكية واحدة المادة 21 من المرسوم التنفيذي

91/ 175 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء²⁸.

- ارتفاع المباني.

- المظهر الخارجي.

- موقف السيارات.

- المساحات الفارغة والمغارس.

كما بين هذه اللائحة نوع المنشآت والتجهيزات العمومية ومواقعها وتجدد الطرق والشبكات المختلفة التي تتحملها الدولة كما هو محدد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والتي تتحملها الجماعات المحلية وكذلك آجال انجازها.

2 - مجموعة من الوثائق البيانية التي تتكوّن من²⁹:

أ - مخطط بيان الموقع بمقياس 1/ 2000 أو 1/ 5000

ب - مخطط طوبوغرافي بمقياس 1/ 5000 أو 1/ 1000.

خارطة بمقياس 1/ 500 أو 1/ 1000 تحدد وتبين المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية مصحوبة بالتقارير التقنية المتصلة بذلك وكذا الأخطار الكبرى المبيّنة في المخطط العام للوقاية.

بعد فيضانات 2001 اعتقد الكثير خاصة سكان الحي الشعبي باب الواد أن سبب الكارثة هو إغلاق قوات الأمن قنوات صرف المياه بعدما أصبحت معبرا لعناصر الجماعات المسلحة التي كانت تنتقل بين أحياء العاصمة وهذا الوادي المسى بوادي (مكسل) لتصريف مياه الأمطار وهو معبر ضخم تحت الأرض يصل قطره إلى 4 أمتار بطول 6.8 كلم يمتد من شوفالي إلى قاع السور في حي باب الواد ويعود بناء هذا الممر إلى فترة الاستعمار أي في 1911، تم انجاز المعبر في إطار سياسة عمرانية جديدة تنسجم مع عمليات التوسع التي كانت تنفذ. وانتهت الأشغال فيه مع اكتمال المعبر الذي يربط بين سوق نيلسون وقاع السور 1956م وكان الهدف الأساسي من هذه البنية الأرضية ضمان تصريف مياه الأمطار والمياه القذرة الوافدة من أعالي العاصمة. ونتساءل هنا هل كان من الممكن تجنب الكارثة؟ هذه الكارثة التي خلّفت أكثر من 760 قتيل حسب حصيلة وزارة الداخلية مع العلم أن سكان باب الواد يعيشون في الفقر منذ سنوات طويلة بحيث يتجمع مئات السكان في بيوت قصديرية. هذه المساكن تحولت إلى مقابر جماعية في 12 نوفمبر لكون هذه البيوت تتوسط حوالي ثلاثين واد ومجرى مائي.

وقد ذكر متحدّث باسم وحدة مصالح تسيير المياه في إحدى الجرائد أنه سجلت كمية كبيرة جدا من الأمطار المتساقطة في ليلة نوفمبر 2001 قدّرت بـ 210 ملم كانت كافية لإحداث الكارثة ويعلق على ذلك موضحا لو استعملت أربع قنوات أخرى بحجم وادي مكسل لم يكن ممكنا تجنب الكارثة؟! هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، يعدد خبراء الجيولوجيا ومصالح الحماية المدنية عوامل عدّة يعتقد أنها أسهمت في الكارثة أهمّها:

1 - انزلاق التربة من أعالي ومرتفعات بوفريزي وجبل كوكو وسيدي مجبر بسبب توقف عمليات التشجير.

2 - انتشار بيوت قصديرية وبناءات فوضوية، إذ استند رأي المختصين في ذلك وأكدت الدراسات أن إنشاء هذه الأبنية يعود إلى ما يفوق 150 سنة.

3 - تجمع الكثير من السكان في مناطق خطيرة مثل سوق تريولي الذي يقع في بقعة منخفضة عن الطريق بأكثر من عشرين (20) مترا ممّا جعله عرضة للغرق بالمياه وبالأحوال.

4 - عدم تطوير الحكومات المتعاقبة لنظام قنوات صرف المياه التي جرى بناؤها خلال فترة الاستعمار.

5 - ولا تزال الجزائر في عداد الدول التي تتعامل مع الكوارث الطبيعية مباشرة بعد وقوعها بمعنى أن الجزائر تكتفي منذ الاستقلال 1962 بإدارة التدخلات مباشرة بعد وقوع الكوارث دون أن يشمل ذلك وضع استراتيجية عملية مسبقة لتسيير الكوارث والوقاية منها.

بعد الكارثة بدأت السلطات المحلية أي بلدية باب الواد بعمليات تهديم المباني المتصدعة القديمة التي أخلت من سكانها عقب التقارير التي رفعتها فرق الخبرة التقنية (مراقبة تقنية البنايات) وشملت العملية عشرات الأبنية التي هدمت بصورة كلية (حتى لا يعود من خرج من الباب عبر النافذة).

لذلك كان من الضروري التعامل مع ملف البنايات القديمة بجدية لهول الأرقام التي توصلت إليها الدراسة؛ إذ أحصى خبراء المركز في العاصمة وحدها ما لا يقل عن أربعة آلاف شقة مهددة بالسقوط، وحوالي عشرين ألف شقة أخرى تواجه خطراً لا نهيار علي المدى البعيد، أي ما يعادل عشرين بالمائة من أبنية العاصمة مهددة بالانهيار بين لحظة وأخرى ما يجعل أكثر من خمسمائة ألف مواطن عرضة للخطر. ولكن ماذا فعل المسؤولون أو السلطات؟ أما الإجابة فنجدها في زلزال 21 ماي 2003.

بحيث تكرر السيناريو ذاته بعد عامين بكارثة طبيعية أخرى وهي زلزال 21 ماي 2003 والذي خلف أكثر من 1875 قتيل وأزيد من 8081 جريح وكذا سقوط العديد من المنازل) منازل فردية عمارات ومدارس... (على مستوى العاصمة وبومرداس وتيزي وزو والرغاية والثنية... وكأنتنا أمام مخبر في الهواء الطلق وإن طريقة أو نمط البناء لم يحترم المقاييس القاعدية والمعايير اللازمة).

فقد هدرت إمكانيات وموارد كبيرة وستهدر في غياب دراسة موضوعية للمشاريع التنموية، وإذا لم تواكب هذه المشاريع آليات التخطيط السليم سيتكبد الأجيال الحاضرة والقادمة المزيد من المعاناة في مواجهة أوضاع مجتمعاتهم المتأزمة بسبب غياب الوعي بأهمية التخطيط العلمي ودوره في تنمية المجتمعات وتحقيق أهدافها في التقدم والرفق الحضاري.

طرحت العديد من التساؤلات بشأن المتسبب في وفاة المئات من المواطنين؟ وهدم العديد من المنازل؟

ونتيجة لكل ما حدث في ظرف سنتين خاصة في 2003 تم تعديل وتنممة المرسوم التنفيذي رقم 91 / 178 في المادة 18 تم إضافة مجموعة من الوثائق البيانية، وهي كما يلي:

- الوثائق التي تحدد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية طبقا لوسائل الدراسات الجيوتقنية والدراسات الدقيقة للزلازل على مقياس مخطط شغل الأراضي.
- الوثائق التي تحدد مساحات الحماية والارتفاعات الخاصة بالمنشآت المختلفة والمنشآت الأساسية والمنطوية على التجهيزات والأخطار التكنولوجية.
- الوثائق التي تحدد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية في مخطط شغل الأراضي المصنفة حسب قابليتها للخطر بناء على اقتراح من المصالح المكلفة بالتعمير المختصة إقليميا حسب نفس الإشكال وإجراءات الموافقة على المخطط.
- مخطط الواقع القائم بمقياس 1/ 500 أو 1/ 1000 يبرز الإطار المشيد حاليا وكذلك الطرق والشبكات المختلفة والارتفاعات الموجودة.
- مخطط تهيئة عامة بمقياس 1/ 500 أو 1/ 100 والمحدد ما يلي:
 - المناطق القانونية المتجانسة.
 - موقع إقامة التجهيزات والمنشآت ذات المصلحة العامة أو المنفعة العمومية.
 - خط مرور الطرق والشبكات المختلفة مع إبراز ما تتحمله الدولة والجماعات المحلية منها كما هو محدد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.
 - المساحات الواجب الحفاظ عليها نظرا لخصوصياتها.
- د - مخطط التركيب العمراني بمقياس 1/ 500 أو 1/ 1000 يتضمن على الخصوص عناصر لائحة التنظيم، ويجسد الأشكال التعميرية والمعمارية المنشودة بالنسبة إلى القطاع المقصود إلى القطاعات المقصودة.
- أما إذا كان مخطط شغل الأراضي يعني القطاعات الحضرية استثناءً مخطط بيان الموقع يعد وجوبا بمقياس 1/ 500.

ثالثاً. إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه:

يقرر إعداد مخطط شغل الأراضي عن طريق مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية هذه المداولة تتضمن تذكيراً بالحدود المرجعية لمخطط شغل الأراضي الواجب إعداده وفقاً لما حدده المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المتعلق به وكما يتضمن بياناً يبين كيفية مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد مخطط شغل الأراضي ويتم تبليغ مداولة المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي المختص إقليمياً، ويتم نشرها بمقر البلدية المعنية أو البلديات المعنية لمدة شهر.

يصدر القرار الذي يرسم حدود المحيط الذي يتدخل فيه مخطط شغل الأراضي، استناداً إلى ملف يتكون من مذكرة تقديم، ومن المخطط الذي يعد على مقياس المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ويعين حدود التراب المطلوب الذي يشمل مخطط شغل الأراضي، والمداولة المتعلقة به حسب الحالة:

إذا كانت في حالة الأراضي المعنية تابعة لولاية واحدة بقرار من الوالي و باقتراح رؤساء البلدية المعنية، أما في حالة أراضي بلدية تابعة لولايات مختلفة تحدد معطيات تدخل مخطط شغل الأراضي بقرار مشترك من الوزير المكلف بالتعمير، والوزير المكلف بالجماعات المحلية. وإذا كان مخطط شغل الأراضي يشمل تراب بلديتين أو عدة بلديات يمكن لرؤساء البلدية المعنية استناد مهمة إعداد مخطط شغل الأراضي إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين هذه البلديات بمعنى أن القانون 10/ 11 المتعلق بقانون البلدية نص على التعاون ما بين البلديات بحيث يجوز للمجالس الشعبية البلدية للبلديتين أو أكثر أن تقرر الاشتراك في إطار مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات لأجل تحقيق الخدمات والتجهيزات، أو مصالح ذات نفع مشترك بينهما.

تحدد العلاقات بين المؤسسة العمومية والمشاركة بين البلديات المعنية في دفتر شروط يضبط حقوق كل طرف من الأطراف المعنية والتزاماته وتتمتع هذه المؤسسات العمومية المشاركة بين البلديات الشخصية المعنوية والاستغلال المالي.

يبادر رئيس البلدية أو رؤساء المجالس البلدية أو المؤسسة العمومية المشاركة بإعداد مخطط الأراضي، خاصة فيما يخص متابعة الدراسات وجمع الآراء في إطار التشاور مع مختلف الهيئات والمصالح العمومية والإدارات العمومية واطلاعهم بإعداد مخطط شغل الأراضي، ولهم مهلة خمسة عشر يوما من يوم استلامهم المقرر، لإعطاء رأيهم إذا كانوا يريدون أن يشاركوا في إعداد هذا المخطط.

وفي حالة انقضاء المهلة، يقوم رئيس البلدية بإصدار قرار يعين قائمة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية أو الجمعيات التي طلبت استشارتهم بشأن مشروع مخطط شغل الأراضي يستشارونهم:

1 - الإدارات العمومية والمصالح التابعة للدولة المكلفة على مستوى الولاية:

- مصالح التعمير.
- الفلاحة.
- التنظيم الاقتصادي.
- الري.
- النقل.
- الأشغال العمومية.
- المباني والمواقع الأثرية والطبيعية.
- البريد والمواصلات.

- البيئة

- السياحة

- التهيئة العمرانية، هذه المصالح الأخرى استحدثها المرسوم 318/ 05 المعدل والمتمم المرسوم 178/ 91.

نظرا للأخطار التي تهدد البيئة وتلحق الأضرار الجسيمة بها، وذلك من خلال الاعتداء على المساحات الخضراء، في هذا الصدد صادق مجلس الأمة على مشروع القانون رقم 07/6 المؤرخ في 13 ماي 2007 الذي يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، كما تعهدت وزارة البيئة وتهيئة الإقليم والسياحة بالحفاظ على المساحات الخضراء والقضاء على زحف الإسمنت الذي يحول إلى عدو الاخضرار بسبب أزمة السكن³⁰ وصعوبة الحصول على سكنات اجتماعية والتوزيع بطرق مشبوهة في أغلب الأحيان زاد من حدة انتشار الأحياء الفوضوية التي شوّعت المنظر الجميل للمحيط، مما جعل التحكم فيها أمرا صعبا نأخذ على سبيل المثال بلدية بابا حسن أحسن بالعاصمة التي عرفت تطورا نوعا ما والتي تعتبر بلدية إستراتيجية من بلدية العاصمة ولكن نجدها تعاني مشاكل عدة من جهة ، ومن جهة أخرى عرفت التوسع العمراني ولكن على حساب المساس بالأراضي الزراعية والفلاحية والبلدية هي السبب الرئيسي في هذه التجاوزات لأنها أعطت شهادات بدون مراقبة، من جهة أخرى البناءات التي شيدت وأنجزت بالإسمنت غير صالح أي انتهت مدة صلاحيته نتج عنه تجاوزات كبيرة بإعطاء شهادة المطابقة والذي انقلب على تشويه البيئة والمساس بالطابع الجمالي والطبيعي لهذه المنطقة، على هذا الأساس أضيف شرط قيام رئيس البلدية باستشارة وجوبا مصالح البيئة والتهيئة العمرانية ومصالح السياحة.

2. الهياكل والمصالح العمومية على المستوى المحلي:

-توزيع الطاقة.

- النقل.

- توزيع الماء.

ينشر القرار الذي يبين قائمة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية على مستوى الولاة وعلى المستوى المحلي لمدة شهر في مقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية المعنية البلدية المعنية، ويبلغ الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية، والجماعات والمصالح التابعة للدولة.

ويبلغ مشروع مخطط شغل الأراضي للهيئة والتعمير المصادق عليه بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلديات المعنية لهذه الإدارة والهيئات والمصالح العمومية ولهم مهلة ستون يوما لإبداء آرائها أو ملاحظاتها، وإذا لم تجب خلال هذه المدة يعتبر رأيها موافقة، ويخضع مشروع مخطط شغل الأراضي للهيئة والتعمير المصادق عليه إلى بحث وتحقيق عمومي مدة ستون يوما ويصدر رئيس البلدية قرارا بهذا الصدد:

1 - يحدد المكان أو الأماكن التي يمكن قيام مشروع مخطط شغل الأراضي بها،

2 - يعين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين،

3 - يبين تاريخ انطلاق مدة التحقيق وتاريخ انتهائها،

4 - يحدد إجراءات إجراء التحقيق العمومي.

وينشر هذا القرار بمقر المجلس الشعبي البلدي طوال مدة الاستقصاء³¹ ويبلغ نسخة منه إلى الوالي المختص إقليميا، ويقفل سجل التحقيق العمومي من قبل المفوض المحقق أو المفوضون المحققون خلال خمسة عشر يوما الموالية بإعداد محضر قفل الاستقصاء ويرسل إلى المجلس الشعبي البلدي المعني أو البلديات المعنية مصحوبا بالملف الكامل للاستقصاء مع استنتاجاته.

كما يرسل مخطط شغل الأراضي، بعد تعديله عند الاقتضاء مصحوبا بسجل الاستقصاء، وبمحضر قفله والنتائج التي يستخلصها المفوض المحقق إلى الوالي المختص إقليميا لإبداء رأيه وملاحظاته خلال ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ استلام الملف.

يصادق المجلس الشعبي البلدي بمداولة على مخطط شغل الأراضي المعدل عند الاقتضاء لأخذ نتائج الاستقصاء العمومي وبعد أخذ رأي الوالي بعين الاعتبار.

وإذا انقضت المهلة الممنوحة للوالي ولم يبد رأيه يعد بمثابة موافقة ويبلغ هذا المخطط للجهات التالية:

- الوالي المختص أو الولاية المختصين إقليميا.

- المصالح التابعة للدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية .

- الغرف التجارية.

- الغرف الفلاحية .

بعد المصادقة على مخطط شغل الأراضي يوضع تحت تصرف الجمهور عن طريق قرار يصدره رئيس البلدية والذي يبين فيه:

- تاريخ بدء عملية الوضع تحت التصرف .

- المكان والأماكن التي يمكن استشارة الوثائق فيها .

- قائمة الوثائق الكتابية والبيانية التي يتكون الملف منها.

والمخطط المصادق عليه لا يمكن مراجعته جزئيا أو كليا إلا وفق شروط؛ وبعد مداولة البلدية وبعد استشارة الوالي المختص إقليميا أو الولاية المختصين إقليميا.

- إذا لم ينجز في أجل المقرر لإتمامه سوى ثلث حجم البناء المسموح به من المشروع الحضري أو البنايات المتوقعة في التقدير الأولي.

- إذا كان الإطار المبنى موجود في حالة خراب أو في حالة من القدم تدعو إلى تجديده.

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

- إذا طلب ذلك وبعد مرور خمس سنوات من الصادقة عليه من أغلبية ملاك

البنائات والبالغ علي الأقل نصف العدد والتي يحددها مخطط شغل الأراضي الساري المفعول.

- إذا استدعت الحاجة في إنشاء مشروع ذي مصلحة وطنية يصادق علي مراجعة

المخطط في نفس الظروف والأشكال المنصوص عليها لإعداد مخطط شغل الأراضي.

الفرع الثالث: تقييم سلطة البلدية في تحديد استعمال المجال العمراني

تحدد أدوات التهيئة والتعمير قوام الأراضي العمرانية (العامة والقابلة للتعمير) عن

طريق إيجاد التوازن بين مختلف وظائف الأراضي وأنماط البناء والأنشطة المتنوعة وهو

الدور الذي تمّ التأكيد عليه في ظل قانون رقم 05/04 من خلال المادة 11 على أن أدوات

التهيئة والتعمير تحدد التوجهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية كما تضبط توقعات

التعمير وقواعده وتحدد على وجه الخصوص الشروط التي تسمح³²:

1 - من جهة بترشيد استعمال المساحات ووقاية النشاطات الفلاحية وحماية

المساحات الحساسة والمواقع والمناظر الخلابة والجميلة.

2 - من جهة أخرى تعيين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية ذات المنفعة

العامة والبنائات التي رصدت للاحتياجات الحالية والمستقبلية في مجال التجهيزات

الجماعية المتصلة بالخدمات والنشاطات والمساكن وتحدد أيضا شروط التهيئة والبناء

للوفاة من الأخطار الطبيعية.

وتعتبر البلدية هيئة أكثر أهلية لجمع المعلومات والمعطيات التي تعتبر أساس إعداد

وثائق التعمير، بالرغم من أن البلدية تجد مشاكل نظرا لعدم توقّرها على الموارد المالية

والبشرية للاضطلاع والقيام بدورها على أحسن وجه، وأهمية وثائق التعمير في تحديد وتحقيق التهيئة العمرانية الجيدة يتحتم على السلطات المركزية إعطاء دور أكبر للبلدية بصفتها هيئة محلية في قواعد تحضير والمصادقة على وثائق التعمير.

إن قانون التعمير يلزم الإدارة بإشراك البلدية في مناقشة ودراسة المشاريع والتجهيزات وتصاميم التهيئة التي ستقام على أراضيها إلا أن هذا التدخل يظل غير كاف لأن إعداد ودراسة المشاريع تكون بمثابة إبداء الرأي فقط، فالمصالح المركزية هي التي تقوم بها والدور الذي تلعبه في ميدان التخطيط الحضري محدود لكون التخطيط يعتبر من الوسائل التي يجب ضبط الأدوار فيها سواء من طرف الدولة أو البلدية لأن الدور الذي تلعبه هذه التصاميم والتخطيطات في تحديد استعمال الأراضي العمرانية يضفي على وثائق التعمير أهمية قصوى فيما يتصل بـ:

- القيمة العقارية لممتلكات الخواص.

- التخطيط لإحداث المرافق العمومية مدارس، مستشفيات، دارالرياضة....

- التنظيم الحضري والمالي العمراني.

- المساهمة في المحافظة على التراث الثقافي التاريخي....

كل هذه الأمور تحتم على المشرع أن يرقّي ويطوّر بدور البلدية في مجال استعمال الأراضي العمرانية خصوصا وأنها تعتبر المسؤول الأكبر عن اتخاذ التدابير اللازمة لتطبيق وثائق التعمير لأن انعدام التنسيق بين السلطة المركزية والهيئة المحلية منها البلدية يؤثر بشكل مباشر على سياسة التهيئة العمرانية³³.

فطريقة إعداد وثائق التعمير تتضمن مجموعة من العوائق والتي يمكن إجمالها في:

- التأخر الكبير الذي تعرفه أحكام وقواعد المصادقة وأجال الإعداد والنشر التي

تقلص من حقوق المتدخلين في ميدان التعمير، تجعل أغلب مخططات التهيئة العمرانية عند دخولها حيز التطبيق تتجاوز الواقع.

- إن إعداد وثائق التعمير تقوم على اتفاقات تعتمد أساسا على طابعها القهري على حساب إجراءات الاستشارة والاتفاقات هي قيد وارد على الملكية العقارية الخاصة وتخضع هذه الاتفاقات لقواعد محددة يترتب عليها تعويض في حالة تهديدها أو الإضرار بها والاتفاقات المقررة لصالح التعمير تمنع على المالك البناء على جزء من ملكيته أو كلها ومع ظهور قواعد التعمير لم تعد هناك سيادة مطلقة لملاك العقار على أراضيهم وترد هذه القيود في شكل اتفاقات للتعمير من أجل تخطيط حضري محكم.

- أغلب مخططات التهيئة المصادق عليها تقوم بتحديد العديد من المساحات لإنجاز مشاريع ذات النفع العام (مدارس، طرق، مساحات خضراء...) (إلا أن البلدية تعرف مشاكل بخصوص تنفيذ هذه المشاريع التي تحدثها أدوات التهيئة والتعمير، منها الجانب المالي بحيث لم يدرج ضمن دراستها لتوفير الاعتمادات المالية الضرورية واللازمة لتنفيذ هذه المخططات مما يجعلها مجرد تعبير عن نوايا لا تعرف طريقها للتطبيق على أرض الواقع، فإذا كان دور البلدية في إعداد أدوات التهيئة والتعمير جد محدود فما دورها عند المرور من التخطيط إلى التطبيق؟

الخاتمة:

لقد تطورت أساليب الفن المعماري وتمكن المشيدون من إنجاز مباني ضخمة، وفي هذا الإطار يتجلى حسن أو سوء التنفيذ فلا يكون التنفيذ الجيد إلا عن طريق الإعداد الجيد لمشاريع البناء.

والقانون الجزائري على غرار القوانين الأخرى أولى أهمية واهتماماً كبيرين بمشاكل العمران والبيئة فأراد بذلك التوفيق بين النمو الديمقراطي والمحافظة على البيئة.

هذا ما جعل المشرع يتدخل في كل مرة لمواجهة ظاهرة التشوه الذي تعرفه أغلب المدن الجزائرية نتيجة البيوت القصديرية وغير القانونية، والمساس بمقاييس العمران التي شوهدت المنظر الجمالي للمدن والأحياء.

لذلك منح المشرع للجماعات المحلية، خاصة البلدية، في ظل القانون 11/10 سلطات وإمكانيات تجعلها كفيلة بتنظيم النشاط العمراني وذلك بتفعيل دورها في فرض احترام قواعد العمران، ويظهر ذلك من خلال منح الرخص للبناء، ومراقبة عملية البناء أثناء بداية الأشغال أو بعد الانتهاء منها زيارة المباني في طور الإنجاز وإصدار قرارات الهدم في حالة الاعتداء والمساس بمقاييس البناء والعمران، ومنح شهادات المطابقة في حالة الانتهاء من البناء، وهذا من خلال الفصل الثاني تحت عنوان التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز.

وبالرغم من أن الطابع التقني يغلب على قضايا التعمير فإن ضبطها يقتضي صدور نصوص قانونية وتنظيمية مما يضفي على هذا المجال صيغة قانونية والوصول إلى نتائج جيدة والعيش في بيئة سليمة.

الهوامش

- 1 . محمد شفيق غريال، الموسوعة العربية الميسرة، المجلد الثاني، دار إحياء التراث العربي، القاهرة، 1965، ص 1233.
- 2 . د. محمد يحيى وزيري، العمارة الإسلامية والبيئة، مطابع السياسة، الكويت، يونيو 2004، ص 54.
- 3 . مؤنس حسين، المساجد، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 1981، ص 95.
- 4 . د. محمد يحيى وزيري، المرجع السابق، ص 56.
- 5 . د. محمد يحيى وزيري، المرجع السابق، ص 56.
- 6 . HOAG, John, Islamic Architecture, New York, 1977, p. 10.
- 7 . د. محمد يحيى وزيري، المرجع السابق، ص 57.
- 8 . د. عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها، منشورات حلبي الحقوقية، ط.1، 2011، بيروت، لبنان، ص 57.
- 9 . د. مقداد الهادي، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، الطبعة الأولى 2000، دارالنجاح الجديدة، الدار البيضاء المغرب 2000، ص 17.
- 10 الاحتياط العقاري: تكوينه يتم توقعاً لحاجيات قد تحدث على المدى المتوسط أو البعيد (خمس سنوات أو أكثر). تعتبر احتياطية لأنه لا يبرمج استعمالها على المدى القريب ولا يفرق كيفية استعمالها في المستقبل بشكل دقيق وهي بذلك تعتبر عملية توقعية أو تقديرية توفر للدولة مجموعة من المزايا. والاحتياطات العقارية تهدف في الأساس إلى التدخل مبكراً في السوق العقارية بهدف تفادي المضاربات التي تعرفها منطقة معينة من جراء التوسع الحضري ولو كان ذلك دون معرفة مسبقة لنوعية المشاريع.

- 11 . الجريدة الرسمية رقم 26 الصادرة في 01/06/1991.
- 12 . قانون رقم 10/ 11 المؤرخ في 22 جويلية 2011، الجريدة الرسمية رقم 37، سنة 2011.
- 13 . قانون رقم 25/ 90 يتضمن التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية رقم 49، سنة 1990.
- 14 . قانون رقم 29/ 90، الجريدة الرسمية رقم 52، السنة 1990.
- 15 . ADJA Djillali, Droit de l'Urbanisme, Berti éditions, 2007, p. 131
- 16 المادة 94 من القانون 10/ 11، ج. ر. 37، سنة 2011.
- 17 المادة 04 من القانون رقم 05/ 04 المؤرخ في 1 أوت 2004، ج. ر. رقم 71، السنة 2004.
- 18 Le Nouveau Petit Larousse, Paris, 1969
- 19 RAHMANI Ahhmed, Les Limites des Prérogatives des Communes en matière de Planification Urbaine, publié par le Centre de Documentation et de Recherches Administratives, Ecole Nationale d'Administration, Alger, 1990, p. 14.
- 20 المادة 16 من القانون 29/ 90، ج. ر. 52، السنة 1990.
- 21 المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91/ 177 المؤرخ في 28 ماي 1991، ج. ر. رقم 26، السنة 1991.
- 22 الارتفاق هو عدم استغلال بعض الأراضي رغم موقعها المناسب لإنجاز مشاريع عمرانية أخرى من أجل المنفعة العامة، هذا راجع مثلاً إلى أن الأراضي قريبة من المناطق العسكرية والحربية والجوية أو من المقابر...ويرد هذا القيد على حق الملكية قصد تحقيق المنفعة العامة.

23 المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 05 / 317 المؤرخ في 2005، منشورات بيرتي 2008، ص 134. 256/32

24 Etat de fait

25 القانون رقم 04/05 المؤرخ في 1 أوت 2004 المعدل والمتمم للقانون 29/ 90، ج.ر. رقم 71 سنة 2004.

26 . ADJA, Djillali, op.cit., p. 146.

27 . المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 05 / 318 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها، ج.ر. رقم 26 لسنة 2005.
28 المرسوم 175/ 91، ج.ر. رقم 51، السنة 1991.

29 المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 178 / 91، ج.ر. 26، السنة 1991.

30 BEN AKZOUH Chaaban: le problème qui se pose est la mauvaise gestion (crise de gestion) et la mauvaise gouvernance et non pas la crise de logement (cours de Magistère 2001-2002).

31 L'enquête publique

32 سماعيل شامة، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري: دراسة تحليلية ووصفية، طبعة 2004، دارهومة، بوزريعة، ص 172.
33 سماعيل شامة، المرجع الساق، ص 293.