

مخطط شغل الأراضي أداة لامركزية تشاركية لحماية البيئة

The land occupation scheme is a participatory decentralization tool for environmental protection

د.زغو محمد*

كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة الشلف

عضو بمخبر القانون الخاص المقارن
m.zeghou@univ-chlef.dz

ط/د.فرج الحسين*

كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة الشلف

عضو بمخبر القانون الخاص المقارن
e.feredj@univ-chlef.dz

تاريخ الارسال: 2020-04-21 تاريخ القبول: 2020-08-28. تاريخ النشر: ديسمبر 2020

الملخص:

في خضم التوجه الجديد للدولة الجزائرية، القائم على توزيع الصلاحيات بين السلطات المركزية، والهيئات اللامركزية-الولاية والبلدية- رُجحت لهذه الأخيرة العديد من الصلاحيات، منها في مجال التهيئة العمرانية، الذي يعرف عدة اختلالات بفعل عدة عوامل انصهرت؛ لتنتج لنا فضاءً يستوجب إخضاعه للتخطيط والهيكلية، ورغبةً من المشرع الجزائري وسعيه لبلوغ النجاعة في سياسة التهيئة العمرانية، تم إعادة توظيف أدوات التهيئة العمرانية بأداة حديثة للتخطيط العمراني، ألا وهي مخطط لشغل الأراضي الذي يجسد على الصعيد المحلي مظهر من مظاهر التشاور، والشفافية بإشراك كل الفاعلين في تسيير المحيط المعيشي للمواطن؛ للوصول إلى فضاء منسجم، ومتوازن يراعي مصالح الأفراد، ويجعل منه آلية قانونية لحماية البيئة والمحيط.

الكلمات المفتاحية: مخطط شغل الأراضي؛ التهيئة والتعمير؛ المنهجية؛ اللامركزية والتشاور؛ حماية البيئة.

Abstract:

In the process of the new orientation of the algerian state, which is based on the distribution of powers between the central authorities and the decentralized bodies-the wilaya and the municipality- many of these powers have been favored, including in the field of urban development, which defines several imbalances due to lot of factors that have fused that have produced a space which requires it to be subject to planning and structuring and, due to the algerian legislator and his efforts to achieve efficiency in the urban development policy, the urban development tools were re-established with a modern one for urban planning, which is a plan to occupy lands that embodies at the local level a manifestation of consultation, and transparency by involving all actors in running the living environment of the citizen to reach a harmonious and balanced space that takes into account the interests of individuals and makes it a legal mechanism to protect the environment and periphery.

Keywords: land occupancy plan, development and reconstruction, methodology, decentralization and consultation, environmental protection.

*المؤلف المرسل: فرج الحسين

مقدمة:

مفهوم البيئة ينشطر إلى شطرين أساسيين؛ أولها تلك العناصر الطبيعية السابقة الوجود على وجود الإنسان، ولا دخل له فيها من ماء؛ الهواء؛ التربة؛... الخ، وأما الشطر الثاني؛ فهي تلك العناصر الاصطناعية المستحدثة التي وضعها الإنسان لتدبير، وتحصيل مقومات حياته من مأوى، وغذاء، وكساء⁽¹⁾.

وفي غضون ذلك، أضحت مسألة البيئة من المواضيع المتشعبة، التي لا يمكن تفعيل مفهومها بعيداً عن الحدود الأخرى المتعلقة بها، وهنا سعت الدولة الجزائرية، وعبر مراحل متباينة إلى تغليب، وبعث تصور شامل للقضايا البيئية التي تشهدها بلادنا.

فالنمو الاقتصادي والديمقراطي، وتطور رفاهية المجتمع، والنزوح الريفي، والانتشار الغير المنتظم للأبنية، والاستنزافات اللامقبولة للوعاء العقاري، والتلوثات البصرية التي تزداد يوماً بعد يوم، خلق لنا تركيزاً على رقع جغرافية دون غيرها، ومحدثاً بذلك اللاتوازن ملحوظ على المجال العمراني⁽²⁾.

وفضلاً عن، الإرث التاريخي لسياسة التعمير، والمقاربة التي كانت منتهجة والتي ساهمت في تعميق الأزمة وغياب مخطط لا يستجيب لحاجيات المحلية، سعى المشرع لتحقيق تطلعات المواطنين في شتى المجالات، ومنها المجال العمراني؛ إذ عهد للبلدية كجماعة إقليمية قاعدية، واستناداً إلى مبدأ اللامركزية الإقليمية، إستحداث مخطط شغل الأراضي القائم على التشاور، والتشارك في التسيير المحلي، وتدعيماً للسياسة العامة لحماية البيئة، نظراً للثغرات التي عرفها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وعجزة على التحكم في المدن، وما أوجبه الحاجة الماسة إلى إيجاد آلية تنظيم جديدة مكملة للتخطيطات العمرانية المتواجدة.

أهمية الدراسة: ينهل الموضوع أهميته وفائدته من خلال إبراز وتجليه الدور البالغ الأهمية لمخطط شغل الأراضي، وهذا يتزامن مع زيادة الإهتمام بمعالجة القضايا والمشكلات البيئية نظراً للعلاقة القائمة بين سياسة التهيئة والتعمير والحماية اللامركزية للبيئة في إطار التشارك والتشاور؛ فهي علاقة متداخلة ومتجاذبة بينهما.

أهداف الدراسة: تبرز أهداف الدراسة من خلال رغبتنا الملحة لمعرفة حدود مخطط شغل الأراضي كقاعدة لمخططات التهيئة والتعمير، ومدى إرتباطه بمسألة حماية البيئة، وهذا لن يتأتى إلا :

- بفهم الأسباب الدافعة لصدور مخطط شغل الأراضي بتعرض لمفهومه وخصائصه التي تميزه عن غيره؛
 - إبراز موضوع مخطط شغل الأراضي، ومقومات التي يتشكل منها والأهداف المتوخاة منه؛
 - محاولة فهم كيفية إعداد وتحضير هذا المخطط في ظل مؤشرات التشاور والتشارك اللامركزي؛
 - معرفة مقدار إرتباط مخطط شغل الأراضي بدراسة مسألة حماية البيئة، ودوره في تفعيلها ميدانياً.
- إشكالية الدراسة:** كيف ساهم مخطط شغل الأراضي كأداة لامركزية تشاركية في سياسة حماية البيئة؟

ولمعالجة هذه الإشكالية تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي، كما لم تخلو الدراسة من استخدام المنهج المقارن، وذلك من خلال معالجة الموضوع في مبحثين رئيسيين: أولهما نبين فيه ماهية مخطط شغل الأراضي، وأما المبحث الثاني نخصه لدراسة مخطط شغل الأراضي أداة لامركزية تشاركية وأثره على حماية البيئة.

¹- أحمد لكحل، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، الطبعة الثانية، دار الهومة، الجزائر، 2016، ص 25-26.

²- رضوان العنبي، دور الجماعات الترابية في صياغة المضمون التوجيهي للتخطيط الحضري، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، العدد 08، 2015، ص 165.

المبحث الأول: ماهية مخطط شغل الأراضي (Plan d'occupation des sols)

في إطار القواعد العامة الضامنة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، يُعد مخطط شغل الأراضي أداة من أدوات التعمير التي تحدد فيها، وبصورة مفصلة قواعد استخدام الأرض والبناء، ومن زوايا عدة إن من حيث الشكل الحضري أو كميات البناء المسموح بها، وحقوق ذات الصلة بملكية الأراضي، والارتفاعات المقررة لها، بالإضافة إلى مساحات الخضراء، والارتفاعات، والشوارع، والمظهر الخارجي للبنىات⁽¹⁾، ولتحديد ماهية مخطط شغل الأراضي، لا بد من التحديد في المقام الأول مفهوم مخطط شغل الأراضي (المطلب الأول)، وفي المقام الثاني إبراز موضوع ومقومات هذا المخطط (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم مخطط شغل الأراضي

البيئة العمرانية هي المحيط الاصطناعي الذي شيده الإنسان في الوسط الطبيعي الذي نشأ فيه؛ لكنه تجاوز كل الحدود المعقولة في استغلاله لعناصر البيئة⁽²⁾، وهو ما نقطن له المشرع الجزائري، وولد لديه إحساس بحاجة الماسة إلى أداة تنظيمية للتعمير من شأنها أن تخلق جسوراً متينة بين المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وتوجهاتها من ناحية، ومن ناحية المقابلة مع قرارات التعمير على مستوى الجماعات الإقليمية⁽³⁾.

وتبعاً لذلك، نص المشرع الجزائري على مخطط شغل الأراضي في القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير وعلى وجه من تخصيص في الفصل الثالث، القسم الثالث منه بعنوان التهيئة والتعمير⁽⁴⁾، ولإلمام أكثر بمخطط سننترق إلى تعريفه (الفرع الأول)، ثم نبين أهم خصائصه (الفرع الثاني). كما سنوضحه أكثر فيما يلي

الفرع الأول: تعريف مخطط شغل الأراضي

جدير بنا لمعرفة تعريف مخطط شغل الأراضي، الرجوع إلى قانون التهيئة والتعمير رقم 90-29، إذ عرفه المشرع الجزائري على النحو التالي: "يحدد مخطط شغل الأراضي بتفصيل في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق استخدام الأراضي والبناء"⁽⁵⁾؛ فهو أداة ثانية للتعمير إلى جانب المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ووسيلة ملزمة لكل بلديات الوطن أو بعضها، ومرجعية أساسية للتعرف على تفاصيل التخطيط العمراني، بما يحقق في نهاية علاقة تكامل بينهما⁽⁶⁾.

¹ - ابن عثمان شويخ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية (دراسة حالة البلدية)، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010-2011، ص 112.

² - شهرزاد سي مرابط، إشكالية البناءات الفوضوية وأثرها على البيئة العمرانية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، صادرة عن جامعة عمار تليجي الأغواط، الجزائر، المجلد 02، العدد 02، 2016، ص 303.

³ - مقداد مصباحي، قواعد التهيئة والتعمير ودورها في حماية البيئة، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، الجزائر، 2015-2016، ص 126-127.

⁴ - القانون رقم 90-29 المؤرخ في أول ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد 52، المؤرخة في 2 ديسمبر 1990.

⁵ - المادة 31 من القانون 90-29، السالف الذكر.

⁶ - سامي بوطالبي، النظام القانوني للتخطيط البيئي في الجزائر ودوره في حماية البيئة، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الأمين.

كما يعد مخطط شغل الأراضي P.O.S مخططاً يكتسب قوة القانون ومرجعاً تنظيمياً للسلطات العمومية المحلية؛ لأنه ينظم وبالذقة متناهية لإجراءات استعمال الأرض وشغلها؛ لذا ينعت على أنه وثيقة أساسية التي تحتكم لها البلديات في مجال تنظيم العقار⁽¹⁾.

وأيضاً عرف مخطط شغل الأراضي بأنه عبارة عن وثائق شاملة تهدف لنشبت من القواعد العامة وصلاحيات استخدام الأراضي، بما يتضمنه من أدوات نحلية للتخطيط الحضري من ناحية، وموضوعاً ومحللاً للعمل المشترك بين عدة مصالح تابعة للدولة على المستوى المحلي من ناحية أخرى⁽²⁾.

وترتيباً على ما سبق؛ فالملاحظ أن مخطط شغل الأراضي لا يخرج على كونه آلية أو أداة تنظيمية للتسيير الحضري والبلدي، يهدف لتحديد بنوع من التفصيل القواعد الخاصة بالتعمير في كامل إقليم بلديتها أو جزء منها، ورسم لإطارها المبني، وكل هذا المسار التخطيطي العمراني يكون على ضوء توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الذي يكمل وثائق جهوية ووطنية الأخرى⁽³⁾.

الفرع الثاني: خصائص مخطط شغل الأراضي

بإعتماد على حدود تعريف مخطط شغل الأراضي، ومن خلال قراءة للقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، يمكن استخلاص أهم خصائص هذا المخطط، من خلال التطرق للتنظيم السلمي^(أولاً)، ومن ثمة التعرض لتطبيق هذا المخطط^(ثانياً). كما سنوضحه أكثر فيما يلي:

أولاً- في مجال التنظيم السلمي:

وهذا من خلال الخوض في علاقة أدوات التهيئة والتعمير بأدوات التهيئة الإقليمية والتنمية المستدامة، وكذا علاقة أدوات التهيئة والتعمير فيما بينها، بإضافة إلى علاقتها بقرارات التعمير الفردية. كما سنوضحه أكثر فيما يلي:

1- علاقة أدوات التهيئة والتعمير بأدوات التهيئة الإقليمية والتنمية المستدامة:

نجد أن مخطط شغل الأراضي يتواجد في مستوى أدنى، بمقارنة مع أدوات التهيئة الإقليمية والتنمية المستدامة، على الرغم من العلاقة الوطيدة بينهما، من حيث أن كليهما يترجم السياسة الوطنية لتهيئة الاقليم والتنمية المستدامة؛ فالمخطط شغل الأراضي فيما يخص برامج التجهيزات والبنى التحتية يتبنى، ويحترم أحكام كل المخططات الوطنية، والجهوية، والولائية⁽⁴⁾.

2- علاقة أدوات التهيئة والتعمير فيما بينها:

بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، نجد ضرورة تلائم أحكام مخطط شغل الأراضي، وأحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير،

¹-حسنية غواس، دور التخطيط العمراني في حماية البيئة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، صادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية بجاية، الجزائر، عدد خاص، 2017، ص352.

²-jacqueline morond-deviller, droit de l'urbanisme, 4^e édition, 1998, p47.

³-حسنية غواس، الآليات القانونية لتسيير العمران، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2011-2012، ص27.

⁴-بويكر بزغيش، مخطط شغل الأراضي: أداة للتهيئة والتعمير، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، صادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية بجاية، الجزائر، المجلد 17، العدد 01، 2018، ص653.

بإضافة مع برامج المعتمدة من قبل بلدية ما أو عدة بلديات تبعاً لآفاق تنميتهم⁽¹⁾. ومؤدى هذا القول؛ أنه لا بد أن يحترم التنظيم السلمي بتطبيق مبدأ تدرج القوانين من خلال تبنيها واحترامها².

3- علاقة أدوات التهيئة والتعمير بقرارات التعمير الفردية:

المخططات التقنية للقرارات الفردية للتعمير، تتمثل في مجموع الشهادات والرخص المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي 91-178 يجب أن تكون مطابقة وملاءمة لمخطط شغل الأراضي؛ بما يجسد معه رابطة عضوية بين مخططين على مستوى تراب البلدية، ومثال ذلك في حالة كنا أمام طلب الحصول على رخصة البناء؛ لا بد من تكوين ملف إداري يرفق فيها ملف تقني من مخططات الهندسية المعمارية، والهندسة المدنية (مخططات سفلى)، وأن تكون متطابقة ومخطط شغل الأراضي⁽³⁾.

ثانياً- في المجال التطبيقي:

وهنا يستوجب منا التطرق للوجه الزمني للتطبيق، وكذا الوجه المكاني له. كما سنوضحه أكثر فيما يلي:

1- في المجال التطبيقي الزمني:

إن مخطط شغل الأراضي على علاقة وثيقة مع كل من مخطط التنموي البلدي والولائي على حد سواء، إذ أن البلدية مكلفة بإعداد مخططاتها للتنمية على المدى القصير، والمتوسط، والطويل، ومن ثمة تصادق عليه، وتنفذه بانسجام مع أهداف مخططات التهيئة العمرانية، ومع مخطط الولاية الذي يقرر فيه الأعمال والتجهيزات المقررة للولاية القيام بها بغرض إدماجها في مخططات التهيئة العمرانية لأقاليم البلديات، ثم تمارس الوصاية والمراقبة⁽⁴⁾.

وتبع لذلك؛ فإن مخطط شغل الأراضي بناءً على هذه العلاقة؛ هو من المخططات المرنة كونه يقوم على الأبعاد الثلاثة: المدى القصير (5 سنوات)؛ المدى المتوسط (10 سنوات)؛ المدى الطويل (20 سنة)؛ مما يجعل منه آلية متزامنة، تمكن المجالس المنتخبة من حقن وتعديل وبرمجة برامج عهده في ظل احترام القوانين والتنظيمات المنصوص عليها في حركة البناء والتعمير⁽⁵⁾.

2- في المجال التطبيقي المكاني:

كما رأينا في تعريف مخطط شغل الأراضي أنه وثيقة عمرانية من حيث الأصل، وفي الغالب حسب وجهة المشرع الجزائري في المادة 34 من القانون 90-29 أنها تغطي بلدية أو جزءاً من إقليمها، أي لا بد أن ينجز المخطط على الصعيد البلدية؛ لأجل توجيه وتنظيم إستعمال الأرض⁽⁶⁾.

¹ -أنظر: المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 مايو 1991، المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، الجريدة الرسمية العدد 26 المؤرخة في أول يونيو 1991.

² -بزغيش بويكر، المرجع السابق، ص 654.

³ -كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة الماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، ص 83.

⁴ - عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، الطبعة الأولى، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 79-ص 80.

⁵ -بويكر بزغيش، المرجع السابق، ص 654.

⁶ - نوردين براى، نعيمة عمارة، التخطيط العمراني كآلية تنظيمية لتسيير والتنمية الحضرية مخطط شغل الأراضي (pos) أنموذجاً، مجلة الفكر القانوني والسياسي صادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية الأغواط، الجزائر، المجلد، 02 العدد 02، ص 100.

بيد أن، الواقع الميداني يثبت استحالة تغطية تراب البلدية بمخطط لشغل الأراضي واحد؛ بل يستوجب في البلديات ذات مساحة الكبيرة، أكثر من مخطط في الحالة العادية، وعموماً مجال إستعمال مخططات شغل الأراضي يكون إجباري فيما يأتي:

- البلديات أو جزء من البلديات التي تحتوي على أكثر من 100.000 ساكن؛
 - البلديات التي عرفت بفعل كوارث الطبيعية أو حوادث خطيرة إلى الحد الذي إلحاق خراب هام في هيكلها؛ واستثناءً هناك ما يبرر إعداد مخطط شغل الأراضي بتخلف عناصر السابقة:
 - زيادة الملحوظة في الجانب الديمغرافي أو الاقتصادي أو السياحي؛
 - إقامة منشآت هامة؛
 - توفير الحماية للمواقع الطبيعية والمبنية¹.
- وليس هذا فقط؛ بل يضم مخطط شغل الأراضي بلدية أو بلديات تجمعهم مصالح اقتصادية واجتماعية كذلك، وهذا على نقيض مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الذي يمس بلدية واحدة فقط؛ فالمشاكل التعمير والبيئة مثل البناء الفوضوي المتوقعة في شكل أحياء وبناءات متشعبة فوق أراضي متاخمة مع أكثر من بلدية؛ لا يمكن محاصرتها ومعالجتها في إطار حدود إدارية، ما يجعل في بعض الأحيان البلدية عاجزة عن إيجاد الحلول بالوسائل الخاصة متاحة لها⁽²⁾.

الفرع الثالث: أهداف مخطط شغل الأراضي

- لقد جاء المشرع الجزائري بأهداف يسعى بلوغها من خلال مخطط شغل الأراضي، بموجب القانون 90-29. والتي تتمثل أساساً في ما يأتي⁽³⁾:
- التحديد الدقيق للشكل الحضري بالنسبة للقطاعات أو المناطق المعنية؛
 - التحديد الدقيق للتنظيمات وحقوق البناء واستعمال الأراضي؛
 - التفصيل التقني الدقيق لكميات البناء الدنيا أو القصوى؛
 - تحديد أنماط البناء واستعمالاتها المسموح بها؛
 - الضبط العام للقواعد المرتبطة بالرونق الجمالي للبنىات؛
 - تحديد للمساحات العمومية والمساحات الخضراء؛
 - تحديد المواقع الخاصة بمنشآت العمومية والمنشآت ذات المصلحة العامة؛
 - ضبط لمميزات الطرق المرور وتخطيطاتها؛
 - تحديد المفصل للإرتفاعات؛
 - تخصيص المواقع والمناطق الواجبة حمايتها وتجديدها وإصلاحها (أحياء، شوارع، نصب تذكارية)؛
 - تعيين موقع الأراضي الفلاحية الواجبة حمايتها ووقايتها؛

¹ -باية بوزغاية، المخططات العمرانية كأحد عوامل توسع المجال الحضري من أجل تحقيق التنمية المستدامة مدينة بسكرة نموذجاً، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، صادرة عن جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، المجلد 06، العدد 15، 2014، ص 44.

² -كمال تكواشت، المرجع السابق، ص 84.

³ -أنظر: المادة 31 من القانون رقم 90-29، السالف الذكر.

كما أضاف القانون رقم 04-05 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم للقانون 90-29 بعض الأهداف

الإضافية ومنها:

-تحديد شروط ترشيد استعمال المساحات؛

-حماية المساحات الحساسة والمواقع والمناظر؛

-تعين الأراضي الموجهة للنشاطات الاقتصادية وذات المنفعة العامة؛

-تحديد البناءات الموجهة للاحتياجات الحالية والمستقبلية في مجال تجهيزات وخدمات؛

-تحديد شروط الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية⁽¹⁾.

وبناء عليه، أصبح المشرع الجزائري ولتفادي أخطاء التعمير السابقة، يتحرى الدقة في شكل البناء ومكان تثبيته

وقواعد التصريف والعلو والنمط الهندسي، فضلاً على اشتراطه قبل ذلك الحصول المسبق على رخصة البناء، بما ينم عن

حرصه على تجسيد بيئة عمرانية مستدامة⁽²⁾.

المطلب الثاني: موضوع مخطط شغل الأراضي ومحتواه

إيماناً من المشرع الجزائري بحتمية إستحداث أداة لتعمير ثانية مفصلة لتوجيهات مخطط التوجيهي للتهيئة

والتعمير، سوف نتمق أكثر في هذا المخطط بتطرق في هذه النقطة إلى موضوع مخطط شغل الأراضي (الفرع الأول)، ثم

ننتقل إلى محتوى هذا المخطط الذي عمد إليه المشرع الجزائري (الفرع الثاني). كما سنوضحه أكثر فيما يلي:

الفرع الأول: موضوع مخطط شغل الأراضي

بالعودة للقانون 90-29 نجد أن موضوع شغل الأراضي يتحدد في تقسيم القطاعات إلى مناطق (أولاً)، وتحديد

معاملات استغلال الأراضي (ثانياً). كما سنوضحه أكثر فيما يلي:

أولاً-تقسيم القطاعات المحددة إلى مناطق:

يقسم مخطط شغل الأراضي القطاعات المعنية بموجب المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلى مناطق، وتبعاً

لذلك تقسم المناطق إلى شطرين هما:

1-المناطق العمرانية zones urbaines:

ويقصد بها تلك المناطق التي بها تجهيزات كافية لمباشرة عملية البناء عليها⁽³⁾، حتى وإن لم تتم عليها عملية

التدشين لها؛ فالإضفاء الصفة العمومية عليها يكفي بتزويد المنطقة ما بالتجهيزات العمومية، وبحسب خصوصية نشاط كل

قطاع تقسم إلى مناطق فرعية، منها منشآت تاريخية، وأخرى للبناء الفردي، بالإضافة إلى مختلف النشاطات كالصناعة

¹-أنظر: المادة 06 من القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 غشت 2004 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29، المتعلق بالتهيئة والتعمير،

الجريدة الرسمية العدد 51، المؤرخة في 15 غشت 2004.

²-شهرزاد سي مرابط، المرجع السابق، ص 312.

³-عبد العظيم سلطاني، الرقابة على الأراضي الفلاحية والعمرانية وأثرها على حماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة باتنة 1، الجزائر، 2017-2018، ص 184، وكذلك: العيد بن بولرباح، التخطيط البيئي المحلي كآلية لحماية البيئة في

إطار التنمية المستدامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، ص 93.

والحرف، كما يمكن للمناطق الفرعية أن تخضع لتقسيم إلى أقسام أصغر من ذلك، وبنفس نظرة التقسيم الأولى، أي حسب اختصاص كل نشاط، وتفرعاته على أرض الميدان⁽¹⁾.

وتحدد المناطق العمرانية في كل من المناطق السكنية؛ المناطق الطبيعية؛ المناطق الصناعية؛ المناطق الخدماتية والتجارة؛ الفضاءات الإستجمام والترفيه؛ الغابات؛ المساحات الخضراء؛ الأراضي الفلاحية⁽²⁾.

2- المناطق الطبيعية zones naturelles

ويقصد بها المناطق التي تكون بها التجهيزات العمومية منعدمة، ويمنع مخطط شغل الأراضي البناء على مستواها⁽³⁾، وهنا نميز ما بين:

- المناطق التي تستوجب المحافظة على هيئتها؛

-المناطق المتميزة بوجود ثروة طبيعية وثقافية أو منطقة ذات مردودية فلاحية؛

-المناطق المشكلة لخطورة في حال تعميمها بسبب ظواهر طبيعية(زلازل؛فيضانات)⁴.

ثانيا-تحديد معاملات استغلال الأراضي:

وهذا بتحديد معامل شغل الأراضي COS، ومعامل ما يؤخذ من الأراضي ces. كما سنوضحه أكثر فيمايلي:

1-معامل شغل الأراضي coefficient d'occupation des sols

وهي عملية حسابية تقنية، يُهدف منها الإستغلال الحسن والمنسجم للمنشأة من خلال الأبعاد الطول؛العرض؛الارتفاع، بمعنى أن هذا المعامل يستبعد المساحات الغير المغطاة بسقف،وهو مؤشر لكثافة، بناءً على النسب التي يقدمها فيما يخص مختلف برامج التصاميم الهندسية المعمارية والمساحات العقارية، وكذا المساحات المتوقعة، والتي تساوي حاصل قسمة المساحة الأرضية مع ما يتصل بها من بناء الخام على مساحة قطعة الأرض⁽⁵⁾.

2-معامل ما يؤخذ من الأراضي coefficient d'emprise des sols

والتي يتم تحديده من خلال العلاقة بين مساحة القطعة الأرضية ومساحة الأرض المبنية للمبنى⁽⁶⁾، أي أن معامل ما يؤخذ من الأرض يساوي مساحة قطعة الأرض الإجمالية ناقص مساحة الأرض المخصصة للمبنى، والهدف من ورائه هو إجبار أصحاب رخص البناء بتخصيص مساحات الخضراء في فناء البناية المراد إنجازها⁽⁷⁾، وهو ماذهب إليه المشرع بنصه على ترقية وتوسيع المساحات الخضراء بالنسبة للمساحات المبنية بموجب القانون رقم 06-07 المتعلق بتسيير

¹-هدى شيتير، دور الجماعات الإقليمية في التهيئة العمرانية، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2017، ص97.

²-عبد العزيز عقاقبة، دور السياسة العمرانية في التنمية المحلية حالة الجزائر(1990-2009)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة1، الجزائر، 2016-2017، ص187.

³-عبد العظيم سلطاني، المرجع السابق، ص185.

⁴-هدى شيتير، المرجع السابق، ص97.

⁵-كمال تكواشت، المرجع السابق، ص92.

⁶-حسين بومعراف، أثر المناخ على السير الحسن لفضاءات الاتصال الخارجية لمخطط شغل الأراضي pos في المناطق الجافة والشبه الجافة دراسة حالة-بسكرة-، رسالة ماجستير، معهد التسيير والتقنيات الحضرية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2000-2001، ص123.

⁷-هدى شيتير، المرجع السابق، ص98.

المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها⁽¹⁾، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 09-147 المحدد لمحتوى مخطط تسيير المساحات الخضراء وكيفيات إعداده والمصادقة عليه وتنفيذه⁽²⁾.

وعلى جانب الآخر، المظهر الجمالي للمدننا يبرز غياب التجسيد الفعلي للنصوص القانونية والتنظيمات، مما خلق نسيج عمراني غير متجانس، نتيجة غياب الواضح لرقابة الإدارية في ميدان التعمير والبناء⁽³⁾.
والحقيقة أن المعدات العملية في الجزائر مستوحاة بشكل أساسي من المعايير الغربية، واحتياجنا الحقيقة بدأتها الوزارة المعنية منذ التسعينات كأداة فنية لتحديد من أراضيهم والأرضيات المرجعية لتطبيقها في الجزائر⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: محتوى ومنهجية مخطط شغل الأراضي

قوام مخطط شغل الأراضي يتشكل من لائحة التنظيم (أولاً)، والوثائق والمستندات البيانية (ثانياً). كما سنوضحه

أكثر فيما يلي:

أولاً-لائحة التنظيم:

تتضمن هذه اللائحة ما يأتي:

1-مذكرة تقديم:

تتضمن هذه المذكرة ما يثبت توافق بين أحكام مخطط شغل الأراضي مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، بالإضافة مع البرامج المعتمدة في البلدية أو البلديات المعنية بالنظر لآفاق تنميتها⁽⁵⁾.

وطالما أن الهيئة المعدة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هي نفسها المحطرة لمخطط شغل الأراضي؛ فإنه تعد هذه المذكرة بمثابة تدعيم لجهود التنسيق والترابط والعمل المنسق بين المخططين، بما يجنب احتمالات الوقوع في اختلالات سواء من حيث الموضوع أو من حيث الأهداف⁽⁶⁾.

2-القواعد التي تتضمن تحديداً لكل منطقة نوع المباني المرخص بها أو المحظورة وحقوق البناء المعبر عنها بمعاملات تحديد مخطط شغل الأراضي⁽⁷⁾، وبتزامن مراعاة بعض الأجزاء المتمثلة في كل من الساحل والأقاليم التي تتوفر على مميزات طبيعية وثقافية بارزة، والأراضي الفلاحية ذات المردودية العالية أو الجيدة⁽¹⁾.

¹-أنظر: المادة 02 من القانون رقم 07-06 المؤرخ في 13 مايو 2007، المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، الجريدة الرسمية العدد 31، المؤرخة في 13 مايو 2007.

²-مرسوم تنفيذي رقم 09-147 المؤرخ في 02 مايو 2009، المحدد لمحتوى مخطط تسيير المساحات الخضراء وكيفيات إعداده والمصادقة عليه وتنفيذه، الجريدة الرسمية العدد 26، المؤرخة في 03 مايو 2009.

³-ياسين شريدي، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2007-2008، ص 28.

⁴-Fateh Hadjou, evolution critique des densites urbaines en algerie pour une rationalisation de l'occupation du sol urbain, revue sciences technologie, n°35, p20.

⁵-أنظر: المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، السالف الذكر.

⁶-عبد الله لعويجي، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011-2012، ص 37.

⁷-إقلولي أولد رابح صافية، قانون العمران الجزائري أهداف حضرية ووسائل قانونية، الطبعة الثالثة، دار الهومة، 2016-2017، ص 89.

والحقيقة أن هذه النقطة من الصعب بمكان التحكم فيها، بالنظر لعدة عوامل، أولها تساهل واستهتار السلطات المحلية على التعديلات والخروقات المسجلة، ناهيك عن احتمال الوارد جداً بشأن وجود ملكيات عقارية خاصة، والتي تقع في حدود المشاريع التي يصعب التنازل عنها من جانب ملاكها⁽²⁾.

3- شروط استخدام الأرض التي تأخذ بعين الاعتبار المنافذ والطرق؛ ووصول الشبكات إليها؛ خصائص القطع الأرضية؛ موقع المباني بالنسبة للطرق العمومية وبالنسبة للحدود الفاصلة؛ ارتفاع المباني؛ المظهر الخارجي؛ موقف السيارات؛ المساحات الفارغة والمغارس⁽³⁾.

4- التحديد المفصل للمنشآت والتجهيزات العمومية ومواقعها والطرق والشبكات التي تتحملها الدولة، وتلك التي يقع إنجازها على عاتق الجماعات الإقليمية بشرط تحديد آجال إنجازها⁽⁴⁾.

ثانياً- الوثائق والمستندات البيانية: والتي تتكون من:⁽⁵⁾

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

2- مخطط طبوغرافي بمقياس 1/500 أو 1/1000؛

3- خريطة بمقياس⁽⁶⁾ 1/500 أو 1/1000 تحدد وتبين المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية مرفقة بتقارير تقنية المتعلقة بها، ضف إلى ذلك الأخطار الكبرى المضمنة في المخطط العام للوقاية؛

4- مخطط الواقع القائم بمقياس 1/500 أو 1/1000 يبين الإطار المشيد حالياً، والطرق والشبكات والإرتفاعات الموجودة؛

5- مخطط تهيئة عامة بمقياس 1/500 أو 1/1000 تحدد فيها المناطق القانونية المتجانسة وموقع إقامة التجهيزات والمنشآت ذات المصلحة العامة والمنفعة العمومية؛

6- مخطط التركيب العمراني بمقياس 1/500 أو 1/1000 المتضمن لائحة التنظيم⁽⁷⁾، ويجسد الأشكال التعميرية والمعمارية المنشودة.

¹ -زهرة أبرياش، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010-2011، ص30.

² -عبد الله لعويجي، المرجع السابق، ص37.

³ -قلولي أولاد رباح صافية، المرجع السابق، ص90.

⁴ -وداد عطوي، عيسى حداد، مخطط شغل الأراضي كأداة لتكريس حق الشخص في الحصول على المعلومة البيئية العمرانية، مجلة وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية، صادرة عن جامعة لمين دباغين سطيف2، الجزائر، المجلد 10، العدد02، 2019، ص9.

⁵ -أنظر: المادة 18 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، السالف الذكر

⁶ -أنظر: المادة 03 من مرسوم تنفيذي رقم 05-318 المؤرخ 10 سبتمبر 2005 المعدل والمتمم مرسوم تنفيذي 91-178، المحدد لاجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، الجريدة الرسمية العدد62، المؤرخة في 11 سبتمبر 2005.

⁷ -العناصر محددة في البند 1 (ب) من المادة 18، المرسوم نفسه.

المبحث الثاني: مخطط شغل الأراضي أداة لامركزية تشاركية وأثره في حماية البيئة

إن التنمية المستقلة لا تكون بالتخطيط المركزي الشامل، ولا يعني في نفس الوقت إستبعادها؛ لكنه لا يضمن إمكانية التطبيق بطريقة آلية؛ فالخطة الناجعة هي التي تأخذ الاختلافات الإقليمية من حيث الظروف ومكانيات والاحتياجات لتحقيق التوازن، وحتى كذلك التخطيط المحلي لا يضمن التنسيق الكافي الضروري؛ لذا نسجل أخذ الكتاب والممارسون يلتفون إلى أهمية الواجهة المستحدثة اليوم، ألا وهي المشاركة والتشاور في التخطيط⁽¹⁾.

فلقد حذا المشرع الجزائري في إنشائه لمخطط شغل الأراضي؛ لنفس المسار الذي انتهجه في إنشائه لمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، متبنياً في ذلك قواعد التشاور الديمقراطي المجسدة في الهيئات المنتخبة عبر نظام المداولات المعبرة عن إرادة الشعب داخل المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾(المطلب الأول). وهذا أثناء مرحلة التحضير والإعداد وبعدها، وما لهذا الخطوات من إنعكاس في نهاية على حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة^(المطلب الثاني). كما سنوضحه أكثر فيما يلي:

المطلب الأول: مخطط شغل الأراضي أداة لامركزية تشاركية

تطفو مظاهر التشاور والتشارك في محطتين بارزتين يتوقف عندها مسار إنشاء مخطط شغل الأراضي، (الفرع الأول) أثناء التحضير والإعداد، وعقب التحضير والإعداد^(الفرع الثاني). كما سنوضحه أكثر:

الفرع الأول: مؤشرات التشارك أثناء محطة التحضير والإعداد

تبرز مؤشرات التشاور اللامركزي أثناء محطة التحضير وإعداد مخطط شغل الأراضي، من خلال إجراءات المبادرة^(أولاً)، تليها إجراءات الموافقة وإصدار قرار المداولة^(ثانياً)، انتهاءً بصدور قرار رسم حدود المحيط^(ثالثاً). كما سنوضحه أكثر فيما يلي:

أولاً-مبادرة رئيس المجلس الشعبي البلدي بتحضير مخطط شغل الأراضي:

إستناداً لقانون التهيئة والتعمير 90-29؛ فإنه يجب أن تغطي كل بلدية أو جزء منها بمخطط لشغل الأراضي، ويعد رئيس المجلس الشعبي البلدي على رأس المكلفين إذن بتحضير مشروع المخطط بمبادرة منه وتحت مسؤوليته هذه كملاحظة أولى⁽³⁾.

وفي ذات السياق، طبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 91-178 يمكن أن يكون لبلدية أكثر من مخطط لشغل الأراضي، هنا في هذه الحالة تؤول مهمة إعداد مخطط شغل الأراضي إلى مؤسسة عمومية مشتركة هذه كملاحظة ثانية⁽⁴⁾. وترتيباً على الملاحظتين السابقتين، نخلص إلى أن الاختصاص الأصيل لإعداد مخطط شغل الأراضي هي من مسؤوليات رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين الولايات لاسيما في متابعة الدراسات وجمع الآراء في إطار التشاور مع كل الهيئات والمصالح العمومية والإدارات العمومية والجمعيات المعتمدة من طرف الدولة لهذا الغرض⁽⁵⁾.

¹-عبد العزيز عقاقبة، المرجع السابق، ص170.

²-هدى شيتير، المرجع السابق، ص103.

³-أنظر: المادة 34 من القانون 90-29، السالف الذكر.

⁴-أنظر: المادة 05 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، السالف الذكر.

⁵-أنظر: المادة 06، المرسوم نفسه.

هذه الصورة هي تجسيد للامركزية، حيث لم تعد للدولة سلطة في أن تفرض تعليمات على البلديات عند مباشرة إعدادها تحضيرها لمخطط شغل الأراضي؛ بل لها كل صلاحيات في أن تأخذ على عاتقها المسؤولية، مع خضوعها لنظام الوصايا الهيئات المركزية⁽¹⁾.

ثانياً- الهيئات المشاركة في مخطط شغل الأراضي:

فهم مكلفون عند صدور مقرر القاضي بإطلاع إختيارياً رؤساء غرف التجارة ورؤساء غرف الفلاحة ورؤساء المنظمات المهنية ورؤساء الجمعيات المحلية في مهلة 15 يوماً إن كانت لهم نية المشاركة، وبعد انقضاء المهلة يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قراراً يتضمن الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية أو الجمعيات التي طلبت استشارتها في إعداد المخطط⁽²⁾؛

وفي ذات السياق، هناك هيئات تستشار إجبارياً، منها ما هي مكلفة على مستوى الولاية والتي تتضمن:⁽³⁾ التعمير؛ الفلاحة؛ التنظيم الاقتصادي؛ الري؛ النقل؛ الأشغال العمومية؛ المباني والمواقع الأثرية والطبيعية؛ البريد والمواصلات؛ الصناعة و ترقية إستثمارات⁽⁴⁾؛ البيئة؛ التهيئة العمرانية⁽⁵⁾.

ومنها ما هي مكلفة محلياً وتتضمن: توزيع الطاقة؛ النقل؛ توزيع المياه؛ الضبط العقاري، ويلزم أن تستشار اللجنة الولائية للهندسة المعمارية والتعمير والمحيط عند مباشرة الإعداد للمسائل المتعلقة بالبناء والتعمير من طرف الجماعات الإقليمية⁽⁶⁾، وتنتشر بعد ذلك في مقرات البلديات وتبلغ الهيئات التابعة للدولة⁽⁷⁾، وتمهل لهم مدة 60 يوماً لإبداء آرائهم وملاحظاتهم، وإن لم يكن رد فيعد رأياً موافقاً⁽⁸⁾.

ثالثاً - الموافقة على مشروع مخطط شغل الأراضي وإصدار قرار المداولة:

تتم الموافقة على مخطط شغل الأراضي بناءً على مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية⁽⁹⁾، ويتم وفقاً لنظام سير المداولات المنصوص عليها في قانون البلدية 10-11⁽¹⁰⁾، حيث أن المداولة يجب أن تتضمن ما يأتي:⁽¹¹⁾

¹- عبد الله لعويجي، المرجع السابق، ص 37.

²-أنظر: المادة 07 الفقرة 01 و 02 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، السالف الذكر .

³-أنظر: المادة 08 الفقرة 02 مرسوم تنفيذي رقم 05-318 المتمم للمرسوم التنفيذي 91-178، السالف الذكر .

⁴-أنظر: المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 12-166 المؤرخ في 5 أبريل 2012، المتمم والمعدل للمرسوم التنفيذي رقم 91-178، الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل 2013.

⁵-أنظر: المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 05-318 المعدل والمتمم لمرسوم تنفيذي رقم 91-178، السالف الذكر .

⁶-هدى شيتير، المرجع السابق، ص 107.

⁷-أنظر: المادة 08 الفقرة الأخيرة من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، السالف الذكر .

⁸-أنظر: المادة 09، المرسوم نفسه.

⁹-أنظر: المادة 35 من القانون 90-29، السالف الذكر.

¹⁰-أنظر: المادة 52 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، المؤرخة في 03 يونيو 2011.

¹¹-أنظر: المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، السالف الذكر.

-التذكير بالحدود المرجعية لمخطط شغل الأراضي الواجب إعداده وفقاً لما حدده المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المتعلق بها؛

-بيان كيفية مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد مخطط شغل الأراضي.

-وتبلغ للوالي المختص إقليمياً، ويتم نشرها بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية لمدة شهر⁽¹⁾.

رابعا- صدور قرار رسم حدود المحيط التي يتدخل فيها المخطط:

إن صدور قرار رسم حدود المحيط التي يتدخل فيها المخطط، يكون إستناداً إلى ملف يتكون من:

-مذكرة تقديم؛

-مخطط مقاييس مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير؛

وبناءً على مداولة تعين حدود التراب المطلوب الذي يشمل مخطط التهيئة والتعمير حسب الحالة:

-الوالي بالنسبة تراب المعني تابعاً لولاية واحدة؛

-الوزير المكلف بالجماعات المحلية إذا كان التراب المعني تابعاً لعدة ولايات⁽²⁾.

الفرع الثاني: مؤشرات التشارك بعد ضبط مخطط شغل الأراضي

تبرز مؤشرات التشاور اللامركزي في هذه المحطة التي تلي مرحلة الإعداد والتحضير من خلال ثلاث مواضع

مهمة، مرحلة الاستقصاء(أولاً)، ثم مرحلة المصادقة(ثانياً)، ومن خلال إمكانية مراجعة وتعديل مخطط شغل الأراضي(ثالثاً). كما سنوضحه أكثر فيما يلي:

أولاً- مؤشرات التشارك عبر خاصية الاستقصاء العمومي:

يشكل الاستقصاء العمومي مجالاً خصباً للمشاركة والمشاركة، حيث يفتح في هذا الشأن سجل خاص بالمواطنين

القاطنين بالمناطق المعنية؛ لغرض السماح لهم من إبداء آرائهم وملاحظاتهم واعتراضاتهم؛ لكي تعدل على ضوءها مشاريع

المخططات عند الاقتضاء⁽³⁾، وهذا في آجال ستين (60) يوماً من صدور قرار إخضاع مخطط شغل الأراضي

للاستقصاء العمومي، والذي قام المشرع بضبطه من كل حدوده⁽⁴⁾، وبالمقارنة مع المخطط التهيئة والتعمير فمدة التحقيق

العمومي(45) يوماً⁽⁵⁾، ويستشف من إقرار هذا القرار هو سماح للمواطنين بتدوين الملاحظات والإقتراحات؛ لكن في

الجانب التطبيقي نلمس غياب أي تفعيل لهذه الآلية، وعزوف سكان البلديات عن ذلك لغياب الوعي المدني لديهم⁽⁶⁾.

وبالعودة لقرار الاستقصاء العمومي، نجد أن المشرع قام بضبطه من كل حدوده لاسيما:⁽⁷⁾

-تحديد المكان أو أماكن الممكنة لإستشارة مخطط شغل الأراضي؛

¹-أنظر: المادة 03 ، من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، السالف الذكر .

²-أنظر: المادة 04، المرسوم نفسه.

³-حسينة غواس، الآليات القانونية لتسيير العمران، المرجع السابق، ص32.

⁴- أنظر: المادة10 الفقرة01من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، السالف الذكر .

⁵-أنظر: المادة 26 الفقرة02 من القانون 90-29، السالف الذكر .

⁶-بويكر بزغيش، المرجع السابق، ص657.

⁷-أنظر: المادة 10 الفقرة02 من المرسوم التنفيذي 91-178، السالف الذكر .

-القيام بتعيين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين؛
-بيان مدة التحقيق من بدايته إلى غاية إنتهاء منه؛
-تحديد لكيفيات اجراء التحقيق العمومي.

هذا؛ وبإنقضاء المهلة القانونية يقفل سجل الاستقصاء ويوقعه المحقق أو المفوضون المحققون، ويتبع بعد(15) يوماً الموالية بإعداد محضر قفل الاستقصاء، ويرسل مصحوباً الملف الكامل مع استنتاجاته إلى المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية المعنية⁽¹⁾، ويرسل إلى الوالي المختص إقليمياً لإبداء رأيه وملاحظاته في غضون (30) يوماً⁽²⁾.

ثانياً - مؤشرات التشارك عبر المصادقة على مخطط شغل الأراضي:

في هذه المرحلة الأخيرة من مسار إعداد مخطط شغل الأراضي تتم مباشرة إجراءات المصادقة على مخطط شغل الأراضي بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي بعد أخذ بعين الاعتبار ملاحظات الوالي، وتبلغ بها الجهات المعنية الآتية:

-الوالي المختص أو الولاية المختصين إقليمياً؛

-المصالح التابعة للدولة على مستوى الولاية المكلفة بالتعمير؛

-الغرفة التجارية؛

-الغرفة الفلاحية

وبعد المصادقة يبين بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي ما يأتي:

-تاريخ بداية وضع المخطط تحت التصرف؛

-المكان أو الأماكن الاستشارة حول الوثائق؛

-القائمة التي يتكون منها الملف الموضوع تحت تصرف الجمهور⁽³⁾.

ثالثاً - مؤشرات التشارك عبر مراجعة وتعديل مخطط شغل الأراضي:

تحدد مؤشرات التشاور والتشارك من خلال مراجعة مخطط شغل الأراضي للإرتقاء بمردوديته، ونجاعة أكثر للفاعلين في تسيير محيطهم المعيشي⁽⁴⁾، وفيما يخص عملية المراجعة والتعديل تخضع لنفس أشكال التي مرت بها عملية الإعداد والتحصير والمصادقة على مخطط شغل الأراضي⁽⁵⁾.

غير أن؛ لا يمكن مراجعة بصفة جزئية أو كلية بعد المصادقة عليه، إلا بوجود الأسباب الآتية: ⁽⁶⁾

-في حالة أنجز سوى ثلث حجم البناء المسموح من المشروع الحضري أو البناءات المتوقعة خلال الأجل المقررة؛

-في حالي استدعى الاطار المبني الموجود في حالة خراب أو قدم إلى تجديده؛

¹-أنظر: المادة 13 الفقرة 01 و 02 ، المرسوم نفسه

²-أنظر: المادة 14 الفقرة 01 ، المرسوم نفسه.

³-أنظر: المواد 15 و 16 و 17 ، المرسوم نفسه

⁴-العيد بن بولرباح، المرجع السابق، ص 94.

⁵-أنظر: المادة 19 الفقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، السالف الذكر.

⁶-أنظر: المادة 37 من القانون 90-29، السالف الذكر.

-في حالة أصاب الإطار المبني تدهورات بفعل الظواهر الطبيعية؛
 -في حالة طلب أغلبية الملاك البالغين على الأقل نصف حقوق البناء التي يحددها مخطط شغل الأراضي؛ لكن معلق بشرط فوات خمس سنوات عن المصادقة عليه؛
 -في حالة استدعت الضرورة إنشاء مشروع ذي مصلحة وطنية.
 وترتيباً على ماسبق، لوحظ القصور في عملية إنشاء مخطط شغل الأراضي؛ فأما القصور الأول فيتمثل في الفارق الزمني بين تاريخ التحضير إلى غاية تاريخ المصادقة، والذي يعد طويلاً بسبب ثقل الإجراءات الإدارية في متوسط يصل سنتين مدة الإنجاز، أما القصور الثاني هو أن إنجاز الدراسات يتم بمكاتب الدراسات العمومية أو المديرية الولائية للتعمير والبناء، ونظراً لأن غالبية أعضاء المجالس ليسوا بمختصين؛ فإنها لا تملك إلا الموافقة على المخططات في أغلب الحالات⁽¹⁾.

المطلب الثاني: أثر مخطط شغل الأراضي على حماية البيئة

لقد عرفت الجزائر عقب الاستقلال العديد من المخططات الاقتصادية، والتنمية، والتي كانت تستهدف من وراءها محو آثار الاستعمار الفرنسي، وفي كثير من الأحيان على حساب البيئة، التي كانت تنتظر لها أنها معيق أما التنمية المنشودة؛ فاستهلكت العديد من المساحات الواسعة من الأراضي، ناهيك عن ما عرفته الجزائر من عشرية الإرهاب وما خلفه من نزوح الريفي الذي أثر على النمط العمراني، واستمر الحال سوءاً مع تزايد النمو الديمغرافي، وما خلفه في المدن من معضلة البيوت القصدية، والبناءات الغير المكتملة، وبالتالي كان لازماً من تواجد تشريعي وقضائي للقضاء على هذه المسببات ذات العلاقة بمحيط وبيئة المواطن. وعليه سنتعرض في هذه النقطة للعلاقة القائمة بين قانون التهيئة والتعمير مع قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة (الفرع الأول)، ومن ثمة تخصيص الحديث عن أثر أحد أدوات التهيئة والتعمير ألا وهو مخطط شغل الأراضي في حماية البيئة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: علاقة قانون التهيئة والتعمير بقانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة

إن علاقة قانون التهيئة والتعمير 90-29 علاقة وطيدة جداً بالقانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة⁽²⁾؛ فلقد أضحت مسألة حماية البيئة أولى اهتمامات السلطات الإدارية المختصة، وعلى وجه من التحديد بسياسة التنظيم العمراني، من خلال السعي للقضاء على مظاهر التلوث والأضرار التي تعترض الإنسان، وهنا يتقاطع القانونين في النشاط من خلال إقامة بنايات آمنة لائقة مريحة، خالية من المظاهر التي تعكر صفو الإنسان⁽³⁾.
 لقد تبنى المشرع الجزائري المفهوم الواسع للبيئة، أي كفالة حماية العناصر الطبيعية والغير الطبيعية ومنها البيئة العمرانية، كما تطرق إلى جملة المبادئ التي تقوم عليها، والتي تسمح للإدارة بتفعيل سلطتها التقديرية في سبيل تعزيز ظروف المحافظة على البيئة⁽⁴⁾.

¹- عبد العزيز عقاقبة، المرجع السابق، ص187-ص189.

²- القانون 03-10 المؤرخ في 19 يوليو 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية العدد 43، المؤرخة في 20 يوليو 2003.

³- محمد الأمين كمال، دروس في قانون التهيئة والتعمير، دار بلقيس، الجزائر، 2017، ص14.

⁴- محمد معيفي، آليات حماية البيئة العمرانية في التشريع الجزائري، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة. الجزائر، 2013-2014، ص115.

وفي ذات السياق، نجد أن قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة قد استند مرجعيته إلى قانون التهيئة والتعمير 90-29 -بإضافة لنصوص قانونية المتشعبة، ولعل ذلك يظهر من خلال تخصيص فصل لدراسة تأثير البيئة، وكذا مسألة المنشآت المصنفة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: أثر مخطط شغل الأراضي على حماية البيئة

يعد مخطط شغل الأراضي من الأدوات القانونية المهمة في حماية البيئة، والذي يبرز دور الجماعات الإقليمية، خاصة البلدية في ضبطها وتحكمها العقاري بشكل عقلائي⁽²⁾، وإن كنا نلمس في حيثيات المخطط غياب للمصطلحات البيئية مثل حماية البيئة؛ المقاييس البيئية؛ إلا أنه هذا لا يعني غياب الاشغال البيئي لدى المشرع؛ بل يظهر جلياً من خلال حرصه في روح القوانين والتنظيمات ذات الصلة بضرورة كفالة حماية للبيئة⁽³⁾، ولعل بوادر ما نقول في الأمثلة التالية:

-سعي المخطط للحفاظ على النظام العام للمدينة وجمالها ورونقها عبر رجال الضبط الإداري، كتطور في مفهوم التقليدي للنظام العام، وإيجاد الإطار المعيشي النظيف الملائم لحياة المواطنين على أساس أنها تراثاً ثقافياً، وتفعيل القرارات الإدارية لتحقيق أغراض جمالية بحتة⁽⁴⁾؛

-محاربة البناءات الهشة، والبناءات الفوضوية، وضبط حركة التعمير المخطط، ووقف التوسع الاسمنتي لحماية العناصر الطبيعية للبيئة⁽⁵⁾؛

-مساهمة مخطط شغل الأراضي في الحصول على المعلومة البيئية، عبر أساليب الإستشارة والنشر، وأسلوب الاستصفاة العمومي⁽⁶⁾.

وبالعودة للمشرع الفرنسي نجده على درجة عالية بيئياً؛ من خلال إدراجه لاعتبارات البيئية ضمن مخطط شغل الأراضي، واعتبرها أنها شرط حتمي متعلق بالمصلحة العامة، مدعماً هذا التوجه برقابة إدارية واجتماعية وقضائية⁽⁷⁾.

جاء في نص المادة R123-17 من قانون تخطيط المدن الفرنسي الصادر 09 سبتمبر 1989، على أن يعتمد التقرير الذي يعرض حالة استخدام الأراضي لحساسية البيئة وحالة الأولوية للموقع وتأثير تنفيذه على خطة استخدام الأرض وتميئتها، وكذا التدابير المتخذة لحمايتها؛ فالدراسات البيئية إذا أجريت بشكل صحيح سيشكل دعماً لإعلام الجمهور، الذي بدوره سيساعد السلطات المحلية في اتخاذ القرارات وتقييم القيود البيئية فيما تعلق بأهداف المفترضة لخطة استخدام الأرض⁽⁸⁾.

خاتمة:

¹-المرجع نفسه، ص15.

²-هدى شبيتر، المرجع السابق، ص111.

³-عبد العظيم سلطاني، المرجع السابق، ص184، وكذلك: العيد بن بولرباح، المرجع السابق، ص93.

⁴-محمد الأمين كمال، المرجع السابق، ص28-ص29.

⁵-عبد العظيم سلطاني، المرجع السابق، ص195-ص196.

⁶-وداد عطوي، عيسى حداد، ص13.

⁷-دموش فاطمة الزهراء، سياسة التخطيط البيئي في الجزائر، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزيوزو، الجزائر، جويلية 2010، ص114.

⁸-Patick Mindu, plan d'occupation des sols et environnement, revue juridique de l'environnement, n°4, 1995, p542.

ختاماً ومن خلال هذه الدراسة يمكن القول، بأن مخطط شغل الأراضي من التخطيطات العمرانية التي ساهم بها المشرع الجزائري في تدعيم اللامركزية التشاركية من جهة، ومن جهة المقابلة في توفير الحماية للبيئة تنفيذاً للسياسة التهيئة العمرانية بشكل خاص، والسياسة العامة للدولة بشكل عام. ومن النتائج التي أمكننا التوصل إليها ما يأتي:

-مخطط شغل الأراضي مخطط تفصيلي، ومرجعية أساسية لتعرف على تفاصيل التخطيط العمراني، في كنف توجيهات المخطط التوجيهي؛

-مخطط شغل الأراضي يتميز عن غيره من المخططات في تنظيمه السلمي، وكذا في مجاله التطبيقي؛

-مخطط شغل الأراضي يسعى إلى تقسيم القطاعات المحددة إلى مناطق، وتحديد معاملات إستغلال أراضي؛

-مقومات مخطط شغل الأراضي لوائح تنظيمية ووثائق ومستندات بيانية؛

-مخطط شغل الأراضي أداة لا مركزية تشاركية بيد الجماعات الإقليمية والبلدية خصوصاً؛ لتطبيق سياسة التهيئة العمرانية؛

-يلعب مخطط شغل الأراضي دوراً ملموساً في مجال كفالة الحماية للبيئة، ومحاربه تلوّثات التي تصيبها مثل التلوّث البصري، كنتيجة لتقاطع قانون التهيئة والتعمير مع قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة؛

وفي مقابل ما حمله مخطط شغل الأراضي في التشريعات والتنظيمات؛ فإن الواقع الميداني كشف عن سلبيات التي تكتنفه، بدءاً من طول مدة إنجازها، ووصولاً إلى غياب منتخبيين مختصين وعدم كفاءتهم في تنفيذ السياسة العمرانية، وهو ما يبدو جلياً من التوسع الفوضوي للمساكن على حواف الأودية؛ وغياب المساحات الخضراء؛ وغياب النمط العمراني متعارف عليه في الدراسات الثقافية.

كما نقترح بناءً على السلبيات المسجلة تحيين مخطط شغل الأراضي بما يأتي:

-لابد من توفر إرادة سياسية صادقة في تنظيم الأمور، والتطبيق الصارم للتشريعات والقوانين؛

-لابد من التقليل في الأجل الطويلة لإعداد مخطط شغل الأراضي؛

-لابد من مباشرة رسكلة تكوين المنتخبين المحليين لرفع كفاءتهم في ميدان التهيئة والتعمير؛

-لابد من تجسييد لمبدأ الدستوري قائم على إشراك المجتمع المحلي في تسير محطيه المعيشي؛

-لابد من التحسيس والتوعية الأفراد بنتائج مشاركة الإدارة المحلية بأرائهم وأفكارهم في البيئة العمرانية؛

-ضرورة زيادة وعي المشرع بالتضمنين الصريح لمسألة حماية البيئة بمصطلحات محددة في مخطط شغل الأراضي.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً/قائمة المصادر:

أ-النصوص القانونية:

1- القانون رقم 90-29 المؤرخ في أول ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد 52، المؤرخة في 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد 51، المؤرخة في 15 أوت 2004.

2- القانون 03-10 المؤرخ في 19 يوليو 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية العدد 43، المؤرخة في 20 يوليو 2003 .

3- القانون رقم 07-06 المؤرخ في 13 مايو 2007، المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وترقيتها، الجريدة الرسمية العدد 31، المؤرخة في 13 مايو 2007.

4-القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011

5- المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 مايو 1991، المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، الجريدة الرسمية العدد 26 المؤرخة في أول يونيو 1991، المعدل والمتمم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 05-318 المؤرخ 10 سبتمبر 2005 ، الجريدة الرسمية العدد 62، المؤرخة في 11 سبتمبر 2005، العدل والمتمم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 12-166 المؤرخ في 5 أبريل 2012، ، الجريدة الرسمية العدد 21، المؤرخة في 11 أبريل 2013.

6-المرسوم التنفيذي رقم 09-147 المؤرخ في 02 مايو 2009، المحدد لمحتوى مخطط تسيير المساحات الخضراء وكيفيات إعدادة والمصادقة عليه وتنفيذه، الجريدة الرسمية العدد 26، المؤرخة في 03 مايو 2009.

ثانيا/قائمة المراجع بلغة العربية:

أ-الكتب:

1- عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، الطبعة الأولى، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014،

2-أحمد لكحل، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، الطبعة الثانية، دار الهومة، الجزائر، 2016.

3- إقلولي أولد رايح صافية، قانون العمران الجزائري أهداف حضرية ووسائل قانونية، الطبعة الثالثة، دار الهومة، الجزائر، 2016-2017.

4- محمد الأمين كمال، دروس في قانون التهيئة والتعمير، دار بلقيس، الجزائر، 2017.

ب-الرسائل الجامعية:

1- حسين بومعروف، أثر المناخ على السير الحسن لفضاءات الاتصال الخارجية لمخطط شغل الأراضي POS في المناطق الجافة والشبه الجافة دراسة حالة حي المسيد، 726 مسكن، 135 مسكن-مسكرة-، رسالة الماجستير، معهد التسيير والتقنيات الحضرية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2000-2001.

2- ياسين شريدي، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2007-2008

3- كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2008-2009.

4- دعموش فاطمة الزهراء، سياسة التخطيط البيئي في الجزائر، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزيوزو، الجزائر، جويلية 2010.

5-زهرة أبرياش، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010-2011.

6- عبد الله لعوجي، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011-2012.

7- حسينة غواس، الآليات القانونية لتسيير العمران، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2011-2012.

8-بن عثمان شويخ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية(دراسة حالة البلدية)، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010-2011.

9- محمد معيفي، آليات حماية البيئة العمرانية في التشريع الجزائري، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر 1، الجزائر، 2013-2014.

10- مقداد مصباحي، قواعد التهيئة والتعمير ودورها في حماية البيئة، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، الجزائر، 2015-2016

11- سامي بوطالبي، النظام القانوني للتخطيط البيئي في الجزائر ودوره في حماية البيئة، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الأمين دباغين-سطيف 2، الجزائر، 2016-2017.

12- العيد بن بولرياح، التخطيط البيئي المحلي كآلية لحماية البيئة في اطار التنمية المستدامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2016-2017.

13- عبد العزيز عقاقبة، دور السياسة العمرانية في التنمية المحلية حالة الجزائر (1990-2009)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، الجزائر، 2016-2017.

14- هدى شيتير، دور الجماعات الإقليمية في التهيئة العمرانية، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2017.

15- عبد العظيم سلطاني، الرقابة على الأراضي الفلاحية والعمرانية وأثرها على حماية البيئة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، الجزائر، 2017-2018.

ج-المقالات في المجالات:

1-باية بوزغاية، المخططات العمرانية كأحد عوامل توسع المجال الحضري من أجل تحقيق التنمية المستدامة مدينة بسكرة نموذجا، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والاجتماعية، صادرة عن جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، المجلد 06، العدد 15، 2014.

2-رضوان العنبي، دور الجماعات الترابية في صياغة المضمون التوجيهي للتخطيط الحضري، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، العدد 08، 2015 .

3- شهرزاد سي مرابط، إشكالية البناءات الفوضوية وأثرها على البيئة العمرانية، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، صادرة عن جامعة عمار ثليجي الأغواط، الجزائر، المجلد 02، العدد 02، 2016 .

4- حسينة غواس، دور التخطيط العمراني في حماية البيئة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، صادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية بجاية، الجزائر، عدد خاص، 2017.

5- بوبكر بزغيش، مخطط شغل الأراضي: أداة للتهيئة والتعمير، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، صادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية بجاية، الجزائر، المجلد 17، العدد 01، 2018 .

6- نوردين براوي، نعيمة عمارة، التخطيط العمراني كآلية تنظيمية لتسيير والتنمية الحضرية مخطط شغل الأراضي (pos) أنموذجا، مجلة الفكر القانوني والسياسي، صادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية الأغواط، الجزائر، المجلد 02 العدد 02، 2018.

7-وداد عطوي، عيسى حداد، مخطط شغل الأراضي كأداة لتكريس حق الشخص في الحصول على المعلومة البيئية العمرانية، مجلة وحدة البحث في تنمية الموارد البشرية، صادرة عن جامعة لمين دباغين سطيف 2، الجزائر، المجلد 10، العدد 02، 2019 .

ثالثا/قائمة المراجع الأجنبية:

a-leslivrs :

1- jacqueline morond-deviller,droit de l'urbanisme,4édition,1998.

b-les articles :

1- Fateh Hadjou, evolution critique des densites urbaines en algerie pour une rationalisation de l'occupation du sol urbain, revue sciences technologie, n°35, juin 2012.

2- PatickMindu, plan d'occupation des sols et environnement, revue juridique de l'environnement, n°4, 1995.