

التهيئة الإقليمية والتنمية المستدامة

مختار قنيش

أستاذ مساعد قسم - أ - كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة معسكر

- تاريخ الإرسال: 2016/06/20

- تاريخ الإيداع لدى المحكم: 2016/11/15

- تاريخ رد المحكم: 2016/12/10

الملخص: وجد الإنسان الإقليم بيئة طبيعية متوازنة سخرها له الله ليعيش عليها ومن خيراتها بمقدار، غير أنه مع مر الزمن ازدادت حاجياته وتزايد معها نشاطه مما أدى إلى الإخلال بذلك التوازن البيئي لدرجة أن أصبحت حياته مهددة بالمرض والفناء، الأمر الذي جعله يفكر في الحفاظ عليه منتهاج أسلوب التنمية المستدامة استغلالا لحقه وحفاظا على حقوق الأجيال المقبلة، وهذا ما انتهجه المشرع الجزائري عن طريق سن قوانين تنظم كيفية تهيئة الإقليم واستغلاله مع المحافظة على البيئة.

الكلمات المفتاحية: التهيئة - الإقليم - التنمية - المستدامة

Résumé: La terre est un environnement naturel équilibré de nature, consacrée particulièrement à la vie. Vu les besoins croissants de l'être humain, il a multiplié ses efforts pour les satisfaire. Mais au fil des années, il a réalisé qu'il a touché à cet équilibre et qu'il a mis sa santé et son existence en danger. Ce qui l'a incité à mettre en œuvre l'approche du développement durable. Vu l'importance de l'environnement, le législateur Algérien a adopté un grand nombre de textes relatifs à l'aménagement du territoire qui prend en compte les dimensions environnementales.

Les mots clés: aménagement, territoire, développement, durable.

Abstract: The earth is an **environment naturally** balanced to insure life for human beings. However the increasing needs for a better life have made man go beyond the limits of the nature by increasing his activities. Due to that, his health and his life were put in danger, which made him think to follow the « **Sustainable development** » approach. The Algerian Legislature has applied this method concerning the fitting out of territory to preserve the right of future generations.

Key words: land use planning, sustainable, development.

المقدمة

غداة خروج المستعمر الفرنسي من الجزائر تركها تعرف تخلفا كبيرا في كل الميادين، مما جعل الدولة الجزائرية تحاول النهوض بها، غير أنه لم يكن ذلك من السهل آنذاك نظرا لقلة الإطارات والإمكانات ونظرا للفراغ القانوني الذي خلفه المستعمر الفرنسي في الجزائر.

رغم علم الجزائر بأن العقار سواء كان ملكية عامة أو خاصة يعتبر قاعدة أساسية في الحياة الاجتماعية والاقتصادية لأي بلد، إلا أنها غفلت عن حمايته والمحافظة عليه وترقيته، نظرا لانشغالها بإعطاء الأولوية للنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ونظرا لسياسة تغليب التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لقد لحقت بالبيئة - ومن بين عناصرها العقار - أضرار خطيرة قبل أن تعود الجزائر إلى معادلة التنمية المستدامة.

وتعتبر الأرض أحد أهم عناصر البيئة وقاعدة أساسية في الاستثمار والتنمية، لقد وضع المشرع ترسانة كبيرة من القوانين التي تنظم كيفية استعماله، تماشيا مع تغير الظروف والمعطيات. وبما أن الجزائر قد انطلقت من نقطة البداية، سواء في حماية البيئة أو في التنمية الوطنية، لقد استغرق سن القوانين المنظمة لهما والمؤسسات القائمة عليهما وقتا طويلا.

أولا: السياسة الوطنية فيما يخص التنمية وحماية البيئة:

منذ 1972 تاريخ الإعلان الختامي لندوة الأمم المتحدة حول البيئة الإنسانية قررت الجزائر الاهتمام بالبيئة. ومن خلال الميثاق الوطني لسنة 1976 حددت الجزائر سياسة وطنية للتنمية الجهوية ومن محاورها أن التهيئة العمرانية ترمي إلى إزالة الأسباب الهيكلية لعدم التوازن الجهوي من خلال تطبيق أعمال إنمائية تختلف باختلاف المناطق من حيث محتواها ووتيرتها. وعليه قررت أن توجه أضخم جهود التنمية نحو المناطق الفقيرة حتى تتمكن من الارتقاء في ظرف وجيز إلى مستوى المناطق الأكثر ازدهارا.

1

¹ الأمر رقم 76-57، المؤرخ في 05 جويلية 1976، المتضمن الميثاق الوطني، ج. ر عدد 61، الصادر بتاريخ 30 جويلية 1976.

وهذا التزام في الاهتمام بالموضوعين يدل على أن الجزائر كانت على وعي بمسألة التوفيق بين حماية البيئة والتنمية الوطنية منذ السبعينيات. غير أن الواقع يبين بأن الجزائر لم تتمكن من تحقيق ذلك التوازن المطلوب نظرا لغياب الرؤية المستقبلية الاستشرافية في المجالين ولانعدام النصوص القانونية ولقلة الإطارات وتغير الظروف الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية وغيرها من العوامل المؤثرة على السياسة الوطنية.

ثانيا: الهيئات المكلفة بالتنمية وحماية البيئة:

في 1974 استحدثت الجزائر وكأول محاولة لها "اللجنة الوطنية للبيئة". تميزت هذه اللجنة بالطابع الوزاري المشترك إذ تشكلت من ممثلي 14 وزارة، تشمل ممثل عن وزارة الدولة، ممثل عن وزارة الدفاع، ممثل عن وزارة الشؤون الخارجية، ممثل عن وزارة الداخلية، ممثل عن وزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي، ممثل عن وزارة التعليم الابتدائي والثانوي، ممثل عن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ممثل عن وزارة الصحة العمومية، ممثل عن وزارة الأشغال العمومية والبناء، ممثل عن وزارة الأخبار والثقافة، ممثل عن وزارة الطاقة والصناعة، ممثل عن وزارة السياحة، ممثل عن وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، ممثل عن وزارة المالية، ممثل عن كتابة الدولة للتخطيط وممثل عن كتابة الدولة للمياه، ممثل الإدارة المركزية للحزب، ممثل المنظمات الجماهيرية للحزب. بقيت هذه اللجنة سنتين وأنهيت مهامها دون أن تضع برنامجا أو مخططا وطنيا لتحديد كيفية التدخل لحماية البيئة. ويعود سبب ذلك بالأساس إلى كثرة وتداخل الوزارات وكتابات الدولة.

في 1976 اضطلعت وزارة الري واستصلاح الأراضي بحماية البيئة، على أساس أن الأرض هي أهم عنصر من عناصر البيئة ونظرا لتأثيرها عليها وتأثرها بها. غير أنها لم تتمكن من القيام بأي عمل لأنه لم يكن بين يديها آنذاك أي نص قانوني يوضح صلاحياتها واختصاصاتها.

في 1979 أسندت مهمة حماية البيئة إلى كتابة الدولة للغابات والتشجير. ولم تبق هذه المهمة موكلة لها إلا لمدة سنة واحدة ولم تتمكن من القيام بأي عمل أيضا نظرا لانعدام النصوص ولقصر المدة.

في 1980 أعيدت المهمة إلى كتابة الدولة للغابات واستصلاح الأراضي دون أن تقوم بأي شيء يذكر.

في 1984 أي بعد صدور القانون رقم 83-03 المتعلق بحماية البيئة ألحقت مجددا مهام حماية البيئة بوزارة الري والبيئة.

في 1988 أسندت مهمة حماية البيئة إلى وزارة البحث والتكنولوجية، نظرا للطابع العلمي والتقني لمواضيع البيئة.

في 1992 ألحقت بوزارة التربية الوطنية، ثم في 1994 أسندت لوزارة الداخلية باعتبارها وزارة قوية، متواجدة على المستوى المركزي والمحلي وتملك قدرات مادية وبشرية. غير أنها لم تتمكن من التوفيق في ذلك نظرا لكثرة انشغالاتها ولعدم تخصص موظفيها في مجال البيئة.

في 1996 استحدثت كتابة الدولة للبيئة التي عرفت نوعا من الاستقرار وحاولت تدارك التأخر المسجل في مجال حماية البيئة، إذ وضعت ولأول مرة المخطط الوطني للبيئة سنة 1996، قامت بإصلاحات تشريعية وتعديلات مؤسسية كاستحداث مفتشيات البيئة على المستوى المحلي.

في 2000 أعيد موضوع البيئة إلى وزارة الأشغال العمومية وتهيئة الإقليم والبيئة والعمران.

وأخيرا وبعد تداول 11 وزارة وعدد من كتابات الدولة على موضوع البيئة وبعد مرور ثلاثة عقود، دون تسجيل أي تقدم يذكر، عرفت السلطات الجزائرية بأن الإقليم جزء مهم من البيئة وهو أساس التنمية وقاعدتها وأنه لا يمكن الفصل بينهما، فأنشئت في 2001 وزارة تجمع بينهما وهي "وزارة تهيئة الإقليم والبيئة".

هذه الوزارة المتخصصة والجديدة، وجدت تأخرا كبيرا في هذا الميدان نظرا لعدم استقرار الإدارات، لضعف أو قلة الإطارات وعدم تطور الآليات القانونية الخاصة بالتنمية وحماية البيئة.

ومن أجل تدارك ذلك التأخر الكبير والخلل في حماية البيئة، ونظرا لكون البيئة كل متجانس وتهم عدة قطاعات فإنه لا يمكن تجزئتها بسبب إمكانية التأثير السلبي لنشاط قطاعي معين على المنظومة البيئية ككل. وبالتالي لا يمكن حماية عنصر من عناصر البيئة بمعزل عن عنصر آخر ولا يمكن الفصل

بين مختلف القطاعات وإنما ينبغي أن تكون منسجمة. ولذلك فعلى وزارة تهيئة الإقليم والبيئة أن تمارس صلاحياتها مع الدوائر الوزارية الأخرى والهيئات الأخرى.¹

ثالثا: النصوص القانونية المتعلقة بالتنمية وحماية عقار الأرض:

بما أن الجزائر كانت تمارس سياسة تغليب التنمية على سياسة حماية البيئة فإنها لم تلتفت لموضوع البيئة إلا في 1983 وذلك بإصدار القانون رقم: 83-03 المتعلق بحماية البيئة، ثم لحقته سلسلة من القوانين. إلا أنها لم يصاحبها وجود مخططات تحدد الرؤية المستقبلية للتعامل مع البيئة.

إن إقليم الدولة يعتبر أحد أهم عناصر البيئة، إذ عليه يعيش مواطنوها، ومنه يفتاتون وعليه تتم التنمية والاستثمار. ولذلك لقد أولت الجزائر اهتماما خاصا بالأرض وبالتنمية الوطنية. وقد حددت ذلك في الميثاق الوطني لسنة 1976.

في 1987 انطلقت حملة تشريعية سريعة ومكثفة أولت اهتماما بالغا بالعقار. وذلك بصدر القانون رقم 87-03 المؤرخ في 1987/01/27 المتعلق بالتهيئة العمرانية. وقد ورد فيه بأن أحكامه تحدد الإطار التطبيقي للسياسة الوطنية للتهيئة العمرانية الواردة في الميثاق الوطني. وأن التهيئة العمرانية تشكل الإطار الاستدلالي للحفاظ على المجال الجغرافي وحمايته واستعماله وتقييم علاقته بين نشاطات القطاعات المختلفة للاقتصاد الوطني. وتهدف التهيئة العمرانية إلى الاستعمال الأمثل للمجال الوطني من خلال الهيكلية والتوزيع المحكم للأنشطة الاقتصادية والموارد البشرية والاستغلال العقلاني للموارد الطبيعية ولاسيما منها الموارد النادرة.²

كما نص على أن تضمن وحدوية أساليب التنمية الاقتصادية والتهيئة العمرانية بعمليات التخطيط من خلال المخطط الوطني المحدد بموجب القانون. كما ورد في المادة السابعة منه تحديد المحاور الكبرى للتهيئة العمرانية، إذ نصت على أن تجسد التهيئة العمرانية اختيارات توزيع النشاطات الاقتصادية والسكان في المجال الجغرافي وتندرج في إطار تسيير إرادي ومنسجم للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي ينبغي أن تخضع لها جملة الأعمال. ومن سلسلة تلك الإجراءات يتبين بأن الخطة الوطنية

¹ وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، جويلية 2007، ص 12.

² المادتان رقم 01 و02 من القانون رقم 87-03 المؤرخ في 27 جانفي 1987، المتعلق بالتهيئة العمرانية.

للتهيئة العمرانية تعكس المنظور المستقبلي لشغل التراب الوطني، بالنظر إلى استراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الأمد الطويل.¹

تقتضي التهيئة العمرانية حماية الموارد الطبيعية وتقييمها لاسيما منها المياه والأراضي. فالتنمية الريفية تهدف إلى التكامل بالدرجة الأولى إلى ضمان استقرار سكان الريف عن طريق حماية الأراضي الفلاحية وتقييمها.

بينما تهدف التنمية الحضرية إلى إحداث وتنظيم هيكل حضري متوازن يتماشى وأهداف التنمية المسطرة لمختلف مناطق البلاد. وذلك بالتحكم في نمو التجمعات الحضرية الكبرى، تنظيم تطوير المدن الصغرى والمتوسطة، إحداث مدن صغرى في المناطق الواجب ترقيتها. كل ذلك على أن تأخذ التهيئة العمرانية بعين الاعتبار حماية البيئة. . .²

عملا بالمادة 50 من القانون رقم 87-03 المذكور أعلاه صدر المرسوم رقم 87-91 المؤرخ في 21 أبريل 1987 المتعلق بدراسة تأثير التهيئة العمرانية وإجراءاتها. الذي ينص على أنه لابد من دراسة أثر التهيئة العمرانية لتحليل ومعرفة مدى أثر المشاريع و/أو أعمال التهيئة العمرانية أو الخاصة التي يمكن بسبب، أهمية أبعادها، أن تغير أشكال التنظيم الاقتصادي والحضري، وشغل المجال أو تلحق ضررا بالصحة العمومية والزراعة وحماية الطبيعة والمعالم وسواء أكان ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

كان الهدف من قانون 87-03 التنمية الشاملة في كل مناطق الوطن من أجل تغطيته واستغلال معظم الأراضي حتى لا تبقى مهجورة عرضة للتصحر والتدهور.

وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 89-09 المؤرخ في 07 فبراير 1989 المتضمن كفاءات تحديد المناطق الواجب ترقيتها في إطار المادة 51 من القانون رقم 87-03 المتعلق بالتهيئة العمرانية، ينبغي ضبط قائمة المناطق المطلوب ترقيتها ومراجعتها دوريا من أجل التكفل بتوجيه إعادة السكان والأنشطة

¹ المادتان 03 و 07 من القانون رقم 87-03.

² المواد 17، 21، 24 من القانون رقم 87-03.

نحو الهضاب العليا وجنوب البلاد، مقاومة اختلال التوازن الجهوي للتنمية واستيعاب الفوارق الداخلية للولايات، وكذا مراقبة النماء الحضري.

كان الهدف من هذا المرسوم تفادي النزوح الريفي حتى لا يهجر المواطنون مناطقهم ويشكلون ضغطا على المدن الكبرى، فتتسع على حساب الأراضي الزراعية المجاورة لها وحتى لا تظهر الأحياء القصديرية بضواحيها فتشوه المنظر وتلوث البيئة بسبب عدم التهيئة وعدم احترام مخططات شغل الأراضي.

ثم صدر القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن التوجيه العقاري، المحدد للقوام التقني والنظام القانوني للأموال العقارية وأدوات تدخل الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية.

وحسب هذا القانون، الأملاك العقارية هي كل الأراضي أو الثروات العقارية غير المبنية. ويشمل القوام التقني في الأملاك العقارية، زيادة على الأملاك العمومية الطبيعية على ما يلي: الأراضي الفلاحية ذات الوجهة الفلاحية، الأراضي الرعوية والأراضي ذات الوجهة الرعوية، الأراضي الغابية والأراضي ذات الوجهة الغابية، الأراضي الحلقائية، الأراضي الصحراوية، الأراضي العامرة والأراضي القابلة للتعمير والمساحات والمواقع المحمية.¹

بموجب أحكام هذا القانون، لا يمكن إنجاز أية منشأة أساسية أو بنايات داخل المستثمرات الفلاحية الواقعة في أراضي خصبة جدا إلا بعد الحصول على رخصة صريحة تسلم حسب الأشكال والشروط التي تحددها الأحكام التشريعية المتعلقة بالتعمير وحق البناء.²

بينما البنائيات ذات الاستعمال السكني في الأراضي الخصبة جدا تبقى خاضعة لرخصة صريحة تسلم وفق الأشكال والشروط التي تحددها الأحكام التشريعية المتعلقة بالتعمير وحق البناء.³

¹ المادة 02 من القانون رقم 90-25، المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، المتضمن التوجيه العقاري.

² المادة 34 من القانون رقم 90-25.

³ المادة 35 من القانون رقم 90-25.

يجب شغل الأراضي شغلا راشدا وكثيفا في إطار المحافظة على الأراضي الفلاحية وترقية واستصلاح المساحات والمواقع المحمية.¹

وحسب القانون نفسه تسهر أدوات التهيئة والتعمير على إعداد التوازن بين مختلف وظائف الأراضي وأنماط البناء والأنشطة المتنوعة.²

يظهر من خلال أحكام هذا القانون الصادر في 1990 بأن الدولة الجزائرية لاحظت بأن البيئة تتعرض لانتهاكات كبيرة وخطيرة أدت إلى الأضرار بعناصرها الطبيعية، الأمر الذي جعلها تتدخل بقوة لحمايتها.

ثم في مرحلة لاحقة صدر القانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير فقد نصت المادة الأولى منه على أنه يهدف 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، وأيضا وقاية المحيط، الأوساط الطبيعية، المناظر، التراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية.

وبموجب المادة 04 من قانون 90-29 يتبين بأن المشرع الجزائري كان واضحا فيما يخص الأراضي التي يمكن البناء عليها إذ نصت على أنه لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية:

- التي تراعي الاقتصاد الحضري عندما تكون هذه القطع داخل الأجزاء المعمرة للبلدية.
- التي تكون في الحدود المتلائمة مع القابلية للاستغلال الفلاحية عندما تكون موجودة على أراضي فلاحية.
- التي تكون في الحدود المتلائمة مع ضرورة حماية التوازن الطبيعي عندما تكون موجودة على معالم طبيعية.
- التي تكون في الحدود المتلائمة مع ضرورة حماية المعالم الأثرية والثقافية.

¹ المادة 66 من القانون رقم 90-25.

² المادة 69 من القانون رقم 90-25.

وحسب قانون 90-29، عدا المواصفات التقنية المخالفة، لا يمكن تشييد أي بناء أو سياج داخل الأجزاء المعمرة من البلدية إلا إذا ابتعدت بأربعة أمتار على الأقل من محور الطريق المؤدي إليه.¹

لا يمكن أن تتجاوز البناءات في الأجزاء المعمرة من البلدية متوسط علو البناءات المجاورة وذلك في إطار احترام الأحكام المنصوص عليها في التشريع المعمول به، وخاصة ما يتعلق بحماية المعالم التاريخية. ويجب أن يكون علو البناءات خارج الأجزاء المعمرة منسجما مع المحيط.²

ومن خلال هذه نصوص يتبين بأن المشرع الجزائري لا يسمح بالتهيئة والتعمير والبناء على الأراضي بصفقتها أحد أهم عناصر البيئة، إلا إذا تمت المحافظة على الأراضي الزراعية وعلى الأراضي التي توجد عليها معالم طبيعية أو أثرية أو ثقافية التي تعتبر جزءا من البيئة بمفهومها الواسع. وأنه لا يمكن البناء بطريقة يشعر فيها الأشخاص بأنهم في محيط ضيق بسبب قرب البناءات من بعضها لدرجة الشعور بالاختناق. وأنه يراعي التناسق العمراني لضمان بيئة مناسبة للعيش.

وفي إطار حماية البيئة لقد حرص القانون رقم 90-29 على أنه:

- يجب أن يستفيد كل بناء معد للسكن من مصدر للمياه الصالحة للشرب.
- كما يجب أن يتوفر على جهاز لصرف المياه يحول دون رمي النفايات على سطح الأرض.

كما أضاف بأنه يجب تصميم المنشآت والبناءات ذات الاستعمال المهني والصناعي بكيفية تمكن من تقادي رمي النفايات الملوثة وكل العناصر الضارة خارج الحدود المنصوص عليها في التنظيم.³

ومنها يتبين بأنه لا بد من إقامة بنايات تحافظ على نظافة المحيط الذي تقام فيه، حماية للبيئة من التلوث.

¹ المادة 05 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

² المادة 06 من القانون رقم 90-29.

³ المادتان 07 و08 من القانون رقم 90-29.

رابعاً: أدوات التهيئة العمرانية:

ومن أجل تجسيد هذه السياسة الوطنية على أرض الواقع، لم يكتف المشرع الجزائري بوضع النصوص المتعلقة بالتعمير وحماية البيئة إنما حدد أيضاً أدوات التعمير. وتتشكل هذه الأدوات من:

1- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU):

يجسد الاختيارات المحددة بخصوص تهيئة المجال الوطني وتنظيمه على الأمد الطويل. حسب القانون 90-29 يتكفل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ببرامج الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمصالح العمومية وتقرض المشاريع ذات المصلحة الوطنية نفسها على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.¹

ويقسم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المنطقة التي يتعلق بها إلى قطاعات محددة كما يلي:

- القطاعات المعمرة.
- القطاعات المبرمجة للتعمير.
- قطاعات التعمير المستقبلية.
- القطاعات غير القابلة للتعمير.

كما يجب تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير يتم إعداد مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته.²

يتكون المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من تقرير توجيهي يقدم فيه تحليل الوضع القائم والاحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي والديموغرافي والاجتماعي والثقافي للتراب المعني. كما يتضمن قواعد تنظيمية تحدد القواعد المطبقة بالنسبة إلى كل منطقة مشمولة في القطاعات المعمرة، والقطاعات المبرمجة، وقطاعات التعمير المستقبلية، والقطاعات غير القابلة للتعمير. كما يحدد

¹ المادة 13 من القانون رقم 90-29.

² المادة 24 من القانون رقم 90-29.

شروط البناء وذلك وفقا للمادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به.

ونمط التهيئة المقترح بالنظر إلى التوجيهات الخاصة بمجال التهيئة العمرانية، يصادق على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وحسب الحالات وتبعا لأهمية البلدية أو البلديات المعنية، بقرار من الوالي أو بقرار من الوزير المكلف بالتعمير، بمرسوم تنفيذي عملا بنص المادة 27 من قانون 90-29.

وبذلك يجب أن تحدد جهة التخصيص الغالبة للأراضي، ونوع الأعمال التي يمكن منعها أو إخضاعها لشروط خاصة، والكثافة العامة الناتجة عن شغل الأرض، والارتفاعات المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشائها، والمساحات التي تتدخل فيها مخططات شغل الأراضي مع الحدود المرجعية المرتبطة بها وذلك بإبراز مناطق التدخل في الأنسجة العمرانية القائمة ومساحات المناطق المطلوب حمايتها، وتحديد مناطق التجهيزات الكبرى والمنشآت الأساسية، ونوع الخدمات والأعمال.

ولتسهيل التجسيد القانوني للتوجيهات العامة التي يتضمنها المخطط الرئيسي للتهيئة والتعمير، يتم نقلها إلى مخطط شغل الأراضي.

2- مخطط شغل الأراضي: (POS):

الخطة الجهوية للتهيئة العمرانية، وهي عبارة عن وسيلة دعم للخطة الوطنية وذلك بقصد القضاء التدريجي على الاختلالات الجهوية وتشجيع التنمية والتكامل بين كل جهات الوطن.

مخطط شغل الأراضي يحضر بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته.

إن القانون المذكور آنفا يفرض على مخطط شغل الأراضي أن يتضمن الحدود المرجعية لمخطط شغل الأراضي الواجب إعداده وفقا لما حدده المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المتعلق به، وبيانا لمشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد مخطط شغل الأراضي. أي أن نفس الالتزامات التي يفرضها القانون على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير تنطبق على مخطط شغل الأراضي.¹

¹ المادة 18 من القانون رقم 90-29.

على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقوم بإطلاع رؤساء غرف التجارة ورؤساء غرف الفلاحة ورؤساء المنظمات المهنية ورؤساء الجمعيات المحلية للمرتفقين، كتابيا بالمقرر القاضي بإعداد مخطط شغل الأراضي، ويمهلهم مدة خمسة عشر (15) يوما، ابتداء من تاريخ استلامهم الرسالة للإفصاح عما إذا كانوا يريدون أن يشاركوا في إعداد مخطط شغل الأراضي.¹

ينبغي أن يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حقوق استخدام الأراضي والبناء. ولهذا فإن مخطط شغل الأراضي:

- يحدد بصفة مفصلة بالنسبة للقطاع أو القطاعات أو المناطق المعنية الشكل الحضري، والتنظيم وحقوق البناء واستعمال الأراضي.
- يعين الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به المعبر عنها بالمتر المربع من الأرضية المبنية خارج البناء أو بالمتر المكعب من الأحجام، وأنماط البناءات المسموح بها ولاستعمالاتها.
- يضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبناءات.
- يحدد المساحة العمومية والمساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية والمنشآت ذات المصلحة العامة، وكذلك تخطيطات ومميزات طرق المرور.
- يحدد الارتفاعات.

محتوى مخطط شغل الأراضي، مذكرة تقديم يثبت فيها تلاؤم أحكام مخطط شغل الأراضي مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

- يحدد الأحياء والنصب التذكارية والمواقع والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها وإصلاحها.
- يعين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها.²

كما أضافت المادة 11 منه بأن تحدد أدوات التهيئة والتعمير التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية كما تضبط توقعات التعمير وقواعده وتحدد على وجه الخصوص الشروط التي تسمح من جهة

¹ المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

² المادة 31 من القانون رقم 90-29.

بترشيد استعمال المساحات ووقاية النشاطات الفلاحية وحماية المساحات والمواقع والمناظر. ومن جهة أخرى تعيين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية ذات المنفعة العامة والبنائات المرصودة للاحتياجات الحالية والمستقبلية في مجال التجهيزات الجماعية المتعلقة بالخدمة والنشاطات والمساكن وتحد أيضا من الأخطار الطبيعية.¹

3- أحكام خاصة تطبق على بعض الأجزاء من التراب الوطني:

بعدما حدد المشرع القواعد العامة المتعلقة بالبناء والتعمير من أجل الحفاظ على الأرض وعلى البيئة، ركز على حماية بعض المناطق بصفة استثنائية. وهي:

أ- الساحل:

وحسب قانون 29-90، يضم الساحل شريطا من الأرض عرضه الأدنى ثمانمائة (800) متر على طول البحر. يجب أن يحافظ التوسع العمراني بالساحل على المساحات، وأن يبرز قيمة الموقع والمناظر المميزة للتراث الوطني الطبيعي والثقافي والتاريخي للساحل والبيئات اللازمة للتوازن البيولوجي، ويجب أن يتم هذا، طبقا لأحكام شغل الأراضي.

– يمنع كل بناء على قطعة أرض تقع على شريط من منطقة عرضه مئة (100) متر ابتداء من الشاطئ. وتقاس هذه المسافة أفقيا من نقطة أعلى المياه.
– غير أنه يمكن الترخيص بالبناءات أو النشاطات التي تتطلب الجوار المباشر للمياه.

يحدد التنظيم كفايات تطبيق هذه المادة.²

ب- الأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة:

لقد أشار قانون 29-90 إلى أن تحدد وتصنف الأقاليم التي تتوفر إما على مجموعة من المميزات الطبيعية الخلابة، التاريخية والثقافية وإما على مميزات ناجمة عن موقعها الجغرافي، المناخي والبيولوجي مثل المياه المعدنية أو الاستحمامية طبقا للأحكام التشريعية التي تطبق عليها.

¹ المادتان 10 و 11 من القانون رقم 29-90.

² المادتان 44 و 45 من القانون رقم 29-90.

فهذه الأقاليم لا يتم البناء عليها إلا وفقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بها.¹

ج- الأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد:

فهذه الأراضي ونظرا لخصوبتها ولأهميتها في ضمان الأمن الغذائي، تحظى بحماية خاصة ولذلك لقد نص القانون 90-29 على أن تنحصر حقوق البناء بالأراضي ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد كما يحددها التشريع الساري المفعول في البناءات الضرورية الحيوية والبناءات ذات المنفعة العمومية، ويجب عليها في جميع الأحوال أن تتدرج في مخطط شغل الأراضي.²

بموجب أحكام القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 سبتمبر 1992 المتعلق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلديات، لا يرخص إلا بالبناءات المخصصة لمنشآت التجهيز التي تزيد في الاقتصاد العام للنشاط أو السكن المستغل.

وحفاظا على الأراضي الزراعية لقد اشترط المشرع ألا يتعدى غرض استعمال آخر غير زراعي مساحة أرضيته 160 مترا مربعا خارج المبنى. وألا يتعدى غرض استعمال زراعي مساحة أرضيته 500 متر مربع خارج المبنى. وفي كل الأحوال يجب أن يراعي ملف طلب رخصة البناء مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل في ميدان الأمن والنظافة والبناء والفن الجمالي وفي مجال حماية البيئة والمحافظة على الاقتصاد الفلاحي.³

ولا تسلم رخصة البناء إلا بعد استشارات واسعة، تستشار الشخصيات العمومية أو المصالح أو الجمعيات عند الاقتضاء، تستشار المصالح المختصة بالأماكن والآثار التاريخية والسياحية عند الاقتضاء، تستشار مصلحة الدولة المكلفة بالفلاحة على مستوى الولاية.⁴

¹ المادة 46 من القانون رقم 90-29.

² المادة 48 من القانون رقم 90-29.

³ المادتان 36 و 38 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176، المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك.

⁴ المادة 39 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176.

وفي جميع الأحوال لا يرخص بالبناء إلا إذا كان المشروع المتعلق به موافقا لأحكام مخطط شغل الأراضي المصادق عليه. وتعد رخصة البناء ملغاة إذا لم يستكمل البناء في الآجال المحددة في القرار المتضمن رخصة البناء. ولاستثناء الأشغال لابد من رخصة بناء جديدة.¹

خامسا: رخصة البناء:

عملا بأحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، فباستثناء المنشآت العسكرية التي تتطلب السرية، يشترط كل تشييد لبنانية أو تحويل لبنانية الحصول على رخصة البناء طبقا لأحكام القانون رقم 90-29. ومن بين الوثائق التي ترفق بطلب البناء نجد تصميم شبكة صرف المياه القذرة، مذكرة ترفق بالرسوم البيانية الترشيدية تتضمن طريقة بناء الهياكل والأسقف ونوع المواد المستعملة، شرح مختصر لأجهزة جري المياه الصالحة للشرب والتطهير والتهوية، نوع المواد السائلة، الصلبة والغازية وكمياتها المضرة بالصحة العمومية وبالزراعة والمحيط والموجودة في المياه القذرة المصروفة وانبعاثات الغازات وتراتبية المعالجة والتخزين والتصفية.²

كما يهدف المرسوم إلى ضبط القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء وذلك بضبط الشروط الواجب توفرها في مشاريع تجزئة الأراضي أو مشاريع البناء. وقد نص على أنه إذا كانت البنايات بفعل أهميتها وموقعها ومآلها أو حجمها، من طبيعتها تكون لها عواقب ضارة بالبيئة، يمكن رفض رخصة البناء أو التجزئة أو منحها شريطة تطبيق التدابير التي أصبحت ضرورية لحماية البيئة، طبقا لأحكام المرسوم رقم 90-78 المؤرخ في 27 فبراير 1990 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة.³

إذا كانت البنايات من طبيعتها، من جراء موقعها أن تخل بالمحافظة على المكان أو بإصلاحه أو كذا بالآثار التاريخية، يمكن رفض رخصة البناء أو تقييد منحها باحترام الأحكام الخاصة حسب الشروط التي ينص عليها التشريع والتنظيم المطبقين في هذا المجال.⁴

¹ المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176.

² المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176.

³ المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء.

⁴ المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175.

أما لبناء العمارات للاستعمال السكني أو عمارات لاستعمال غير سكني، فيجب على صاحب العمارة السكنية إنجاز شبكة التطهير، يجب عليه ضمان تزويد البنايات ذات الاستعمال السكني بالماء الصالح للشرب والتطهير، أو بنايات ذات طابع آخر، طبقا للتنظيمات المعمول بها. يجب أن تزود التجزئات والمجموعات السكنية بشبكة من البالوعات تمكن من صرف المياه المستعملة من كل نوع مباشرة. وينجز صرف المياه المرسبة الصناعية وتصفياتها وإبعادها ضمن نفس الشروط.¹

وفي حالة انعدام الشبكات العمومية يجب اتخاذ تدابير خاصة لضمان النظافة والحماية الصحية وذلك بأن تنتهي شبكة البالوعات إلى منشأ واحد للتصفية وتنصب في وسط طبيعي أو تنتهي إلى أقل عدد ممكن من هذه المنشآت عند الاستحالة. يجب أن تحتوي كل عمارة جماعية على محل مغلق وبهو لإيداع وعاءات القمامة.²

وعليه تشترط رخصة البناء من أجل تشييد البنايات الجديدة مهما كان استعمالها ولتمديد البنايات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية ولإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج.³

في المناطق الحضرية لا يمكن لأي شخص أن يقوم بأشغال البناء إلا بعد وضع سياج أمني على المساحة التي يريد إقامة البناء عليها، كما لا يمكنه ترك مواد البناء خارج السياج حفاظا على أمن المارة وعلى البيئة ونظافة المدينة.

من خلال القوانين والمراسيم المشار إليها أعلاه يتبين بوضوح بأن حق البناء وإن كان مرتبطا بملكية الأرض إلا أنه يمارس مع الاحترام الصارم للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة به، إذ لا يمكن لأي شخص كان أن ينجز بنايات سكنية أو منشآت دون الحصول على رخصة البناء من الإدارة المكلف بذلك.

¹ المادة 13 من المرسوم رقم 91-175.

² المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175.

³ المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175.

تسلم رخصة البناء من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية بالنسبة للقطاع الذي يغطيه مخطط شغل الأراضي أو من قبل الوالي أو من قبل الوزير المكلف بالتعمير وذلك حسب الحالات المعنية.¹

غير أنه وباعتبار البناء حق مرتبط بملكية الأرض، لا يمكن رفض طلب رخصة البناء إلا لأسباب مستخلصة من أحكام قانون 90-29. وفي حالة رفض الطلب يبلغ المعني بالقرار الذي اتخذته السلطة المختصة، الذي يمكنه أن يقدم طعنا سلميا فيه أو يرفع القضية أمام الجهة القضائية المختصة في حالة سكوت السلطة المختصة أو رفضها له.

وباستقراء النصوص القانونية المتعلقة بالتهيئة والتعمير ولاسيما لأحكام القانون رقم 90-29 يتبين لنا بأن السلطات الجزائرية حريصة جدا المحافظة على الإقليم (الأرض) باعتباره أهم عناصر البيئة وباعتباره أهم عنصر للتنمية المستدامة وللثروة وللحياة ككل. فرغم أن حق ملكية الأرض مكرس قانونا لصاحبها حق استعمالها واستغلالها والتصرف فيها، إلا أنه لا يمكن لأي شخص كان باستثناء الجيش الوطني أن يقوم بالبناء على الأرض إلا بموجب رخصة بناء، وإلا كان ذلك مخالفا للقانون. مما يطرح إشكالا حول ما هي الإجراءات التي تتخذ لمنع البناء بدون رخصة؟ وما هي الآثار التي تترتب في حالة البناء بدون رخصة أو البناء مخالفة للرخصة؟

1- المراقبة قبل البدء في البناء:

أ- وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-117 المؤرخ في 27 أفريل 1991 تم إنشاء اللجنة الوزارية المشتركة العقارية لتنشيط أعمال وتطبيق السياسة العقارية للحكومة وتنسيقها. إذ تشارك بالاتصال مع الإدارات والهيئات المعنية في إعداد التشريع والتنظيم المتعلقة بحماية الممتلكات العقارية وتسييرها. كما تسهر على التطبيق المنسجم لبرامج العمل التي تقررها الحكومة في المجال العقاري.

ب- المراقبة من طرف المواطنين، حسب المادة 14 من قانون 90-29 ينشر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي للمصادقة عليهما باستمرار في الأمكنة المخصصة عادة للمنشورات الخاصة بالمواطنين التابعة للإدارة، وتلتزم السلطة التي وضعتها باحترام محتواها.

¹ المادة 50 من القانون رقم 90-29.

2- المراقبة أثناء البناء:

المراقبة الإدارية: يمكن للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي وكذلك الأعوان المحلفين المفوضين، في كل وقت زيارة البنايات الجاري تشييدها وإجراء التحقيقات التي يعتبرونها مفيدة وطلب إبلاغهم في كل وقت بالمستندات التقنية المتعلقة بالبناء.¹

أ- وقف الأشغال: في حالة انجاز أشغال بناء تنتهك بصفة خطيرة الأحكام القانونية والتنظيمية السارية المفعول في هذا المجال، يمكن رفع دعوى أمام القاضي المختص من أجل الأمر بوقف الأشغال طبقا لإجراءات القضاء الاستعجالي.²

ج- الهدم: يمكن للجهة القضائية المختصة، في حالة انجاز أشغال بناء تنتهك بصفة خطيرة الأحكام القانونية والتنظيمية السارية المفعول، إما أن تأمر بمطابقة المواقع أو المنشآت مع رخصة البناء وإما بهدم المنشآت أو إعادة تخصيص الأراضي بقصد إعادة المواقع إلى ما كانت عليه.³

د- العقوبة: لا يجوز استعمال الأراضي على نحو يتعارض مع تنظيمات التعمير دون تعريض صاحبه للعقوبة المنصوص عليها في القانون. إذ يمكن أن يعاقب بغرامة تتراوح ما بين 3.000 دج و300.000 دج عن تنفيذ أشغال أو استعمال أرض يتجاهل الالتزامات التي يفرضها القانون والتنظيمات المتخذة لتطبيقه أو الرخص التي تسلم وفقا لأحكامه، كما يمكن الحكم بالحبس لمدة شهر إلى ستة أشهر في حالة العود، ويمكن الحكم أيضا بالعقوبات المنصوص عليها سابقا ضد مستعملي الأراضي أو المستفيدين من الأشغال أو المهندسين المعماريين أو الأشخاص الآخرين المسؤولين على تنفيذ الأشغال المذكورة.⁴

¹ المواد 65، 66 و67 من القانون رقم 90-29.

² المادة 73 من القانون رقم 90-29.

³ المادة 76 من القانون رقم 90-29.

⁴ المادة 78 من القانون رقم 90-29.

هـ- المتابعة من طرف الجمعيات:

كما يمكن لكل جمعية مشكلة بصفة قانونية تنوي بموجب قانونها الأساسي أن تعمل من أجل تهيئة إطار الحياة وحماية المحيط أن تطالب بالحقوق المعترف بها كطرف مدني فيما يتعلق بالمخالفات لأحكام التشريع الساري المفعول في مجال التهيئة العمرانية.

سادسا: شهادة المطابقة:

حماية للعقار من الاستعمال السيء، المضر بالصالح العام وبالبيئة لقد وضع المشرع شروطا وإجراءات للمراقبة القبلية للبناء. إذ لابد من شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء ورخصة الهدم وشهادة المطابقة عملا بأحكام المرسوم رقم 91-176.

يتطلب هذا المرسوم من كل شخص معني أن يتحصل على شهادة تعمير ثم على رخصة التجزئة بناء على طلب مرفق بمذكرة تشمل على دراسة مدى التأثير على المحيط، عند الاقتضاء. كما يتناول تحضير طلب التجزئة مدى مطابقة مشروع الأراضي المجزأة لتوجيهات مخطط شغل الأراضي أو في حالة انعدام ذلك لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.¹

يتعين على المستفيد من رخصة البناء عند انتهاء الأشغال، استخراج شهادة مطابقة الأشغال المنجزة مع رخصة البناء. تسلم حسب الحال من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من قبل الوالي. وإذا لم يكن البناء مطابقا للرخصة البناء يتعرض صاحبه لملاحقات قضائية.²

سابعا: التسوية القانونية للبناءات غير القانونية:

ثم صدر المرسوم التنفيذي رقم 91-321 المؤرخ في 14 سبتمبر 1991 معدلا للمرسوم التنفيذي رقم 89-09 المتضمن كفايات تحديد المناطق الواجب ترقيتها في إطار المادة 51 من القانون رقم 87-03 المتعلق بالتهيئة العمرانية. إذ جعل قائمة المناطق الواجب ترقيتها تكون على أساس الضوابط الديمغرافية، المادية، الاجتماعية، الاقتصادية والمالية للبلديات.

¹ المادة 77 من القانون رقم 90-29.

² المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176.

وبموجب هذا المرسوم يتجلى لنا بأن السلطات الجزائرية أصبحت لا تسمح بتهيئة الإقليم بصفة عشوائية وإنما على أساس دراسات موضوعية وعلى أساس ضوابط علمية تقاديا للارتجال والتسرع وذلك لأن هذه الإنجازات دائمة غير مؤقتة لا يمكن إعادة النظر فيها والتراجع عنها بسهولة مما قد يعرقل التنمية ويضر بالمحيط أكثر مما ينفع.

غير أنه رغم كل النصوص القانونية المنظمة لعملية البناء، التي لها دور وقائي ورقابي لفرض مقاييس التخطيط العمراني، المعد حسب عدة قواعد تشمل الأمن، الصحة، السلامة، حماية البيئة. ورغم الجهود المبذولة للمحافظة على الوعاء العقاري وتنظيمه قانونا، إلا أن الكثير من البنايات أقيمت بدون رخص مما أدى إلى استنزاف الوعاء العقاري بطريقة غير مدروسة وغير قانونية. ومن أسباب ذلك الانفجار الديمغرافي، عدم التوازن التنموي عبر التراب الوطني، عجز وغفلة الإدارة عن مراقبة البناء الفوضوي.

وبالتالي فرغم مختلف النصوص القانونية ورغم آليات الرقابة القبلية والبعدية المتعلقة بحماية البيئة في المجال العمراني التي سبق ذكرها إلا أن الإدارة وجدت نفسها أمام أمر واقع خطير ألا وهو كثرة وانتشار البناءات الفوضوية التي شوهت المحيط وضيعت مساحات كبيرة من الأرض. مما حتم عليها أن تضع حدا نهائيا للظاهرة بموجب القانون رقم 08-15 الذي تضمن إجراء جديدا يعرف بـ "تحقيق مطابقة البنايات".¹

بموجب هذا القانون الجديد تم تصنيف البنايات غير القانونية إلى نوعين، بنايات قابلة للتسوية وبنايات غير قابلة للتسوية.

في النوع الأول منها، استبدل إجراء الهدم المنصوص عليه في المادة 78 من قانون 90-29 بالتسوية، رغم أن الدولة أبدت استعدادا للتسوية لهذه البناءات المخالفة للقوانين المنظمة لعملية البناء إلا أن الكثير من الأشخاص لم يبادروا بتسوية حالة بناياتهم في الأجل المحدد لها مما جعل السلطات تمدد أجل ذلك الإجراء.²

¹ المادتان 54 و 59 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176

² القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20 جويلية 2008، المتعلق بقواعد مطابقة البنايات وإتمام انجازها لتسوية وضعية البنايات غير الشرعية.

أما البنايات غير القانونية التي لا تكون قابلة لتحقيق المطابقة والتسوية فمنها تلك البنايات المضرة بالبيئة وهي تلك:

- البنايات المتواجدة بصفة اعتيادية بالمواقع والمناطق المحمية المنصوص عليها في التشريع المتعلق بمناطق التوسع السياحي والمواقع والمعالم التاريخية والأثرية وبحماية البيئة والساحل. . . .
- البنايات المشيدة على الأراضي الفلاحية أو ذات الطابع الفلاحي أو الغابية أو ذات الطابع الغابي، باستثناء تلك التي يمكن إدماجها في المحيط العمراني.
- البنايات المشيدة خرقا لقواعد الأمن أو التي تشوه بشكل خطير البيئة والمنظر العام للمواقع أو التي تضر بالمحيط والمظهر العام للمواقع ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بالبنايات العشوائية والفوضوية.

فهذا النوع من البنايات يكون موضوع هدم طبقا لأحكام المادة 76 من قانون التهيئة العمرانية.

ثامنا: قصور نظام التخطيط العمراني القطاعي في مجال حماية البيئة:

على الرغم من أهمية وثائق التعمير المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي في وضع تصورات مستقبلية واحتياطية لحماية البيئة، إلا أنه تعثره مجموعة من النقائص والسلبيات، نتيجة لتضخم الأهداف المراد تحقيقها من خلال وثائق التهيئة والتعمير، لدرجة أن الفقه يعتبر بأن مخططات التهيئة والتعمير أصبحت "ملجأ للسياسات العامة"، كالتنمية، السياحة، الزراعة، السكن، التعليم، الصحة، النقل والطرق مما أدى إلى تضائل فعاليتها ومحدوديتها في مجال حماية البيئة، نتيجة لتراكم الضوابط والمعايير المختلفة ضمن أحكامها وتوجيهاتها. وأدى تراكم الأهداف المختلفة للسياسات العامة إلى تضخم هذه الوثائق، بالشكل الذي لا يسمح معه استيعاب كل خصوصيات وتفاصيل موضوع من الموضوعات، وتحولت الأهداف المعتمدة في هذه الوثائق في نهاية المطاف، إلى وثيقة توفيقية بين كل متطلبات هذه السياسات لإرضاء جميع ممثلي القطاعات والمصالح المشاركة في إعداد هذه الوثائق. كما أدى الطابع المحلي لتصور وإعداد وتنفيذ القواعد والتوجيهات المتعلقة بحماية البيئة ضمن وثائق التهيئة والتعمير، إلى وجود اختلالات كبيرة بين بلدية وأخرى وولاية وأخرى، نتيجة

للطابع التقديري المحلي لاعتماد التوجيهات الحمائية للبيئة ضمن هذه الوثائق، مما أدى إلى غيابها تماما ضمن الكثير من الوثائق، أو عدم إعمالها حتى في حالات النص عليها.

وتداركا منه لهذا النقص أو التفاوت الناجم عن ممارسة السلطة التقديرية الواسع للجماعات المحلية في تصور التوجيهات الملائمة لحماية البيئة وإدراجها ضمن وثائق التهيئة والتعمير، قلص قانون تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة من هذه الحرية باعتماد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، والمخططات التوجيهية مركزيا، والتي تعد مرجعية للمخططات التهيئة والتعمير المحلية.¹

هذه المرجعية المركزية التي تعتمد في سياساتها المتعلقة بشغل المجال وتهيئته المستدامة على التدريجية في ترجمة التوجيهات العامة إلى المخططات القطاعية والمخططات الجهوية، تؤدي إلى القضاء على التفاوت والاختلالات بين الجماعات المحلية في الالتزام بالسياسة الوطنية لحماية البيئة، وبذلك تحدث تكاملا وانسجاما للتدخل الوقائي من أجل حماية البيئة على المستوى الوطني.

إلا أن تحقيق هذا الانسجام بالجوء إلى المنهجية التدريجية، يحتاج إلى مقومات موضوعية تتعلق بإيجاد مشاركة حقيقية لكلا لأطراف الفاعلين. وأدت هذه الخصوصيات التي تتميز بها وثائق التهيئة والتعمير المحلية، إلى محدودية فعاليتها وضعف مصداقيتها في مجال حماية البيئة، مما استدعى التفكير في اعتماد أدوات تخطيط خاصة بحماية البيئة.

1- المخطط الوطني لتهيئة الإقليم:

نظرا للاختلالات الكبرى والفوضى التي شهدتها شغل المجال في الجزائر، عرف التخطيط المركزي للتهيئة والتعمير تأخرا شديدا. إلا أنه في ظل الإصلاحات العميقة التي يشهدها موضوع حماية البيئة من خلال تدعيم الإطار التشريعي والتنظيمي والمؤسسي، صدر القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة. وقد حددت أحكامه التوجيهات والأدوات المتعلقة بتهيئة الإقليم التي من طبيعتها ضمان تنمية الفضاء الوطني تنمية منسجمة ومستدامة، على أساس خصائص ومؤهلات كل فضاء جهوي من أجل استقرار السكان والإعمار بشكل متوازن.

¹ المادة 79 من قانون المالية 2014.

وترتباً على ذلك تضمن قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة النص على استحداث المخطط الوطني لتهيئة الإقليم¹⁽⁴³⁾، والذي يقوم بترجمة وتطوير التوجيهات الإستراتيجية والأساسية لتهيئة الإقليم المتمثلة في الاستغلال العقلاني للفضاء الوطني والموارد الطبيعية وتنميتها، والتوزيع الفضائي للملائم للمدن والمستوطنات البشرية، وحماية التراث الإيكولوجي الوطني وتنميته، وتماسك الاختيارات الوطنية مع المشاريع التكاملية الجهوية². ويهدف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم إلى ما يلي:

- إرساء المبادئ التي تحكم تموقع البنى التحتية الكبرى للنقل والتجهيزات الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية، ومساحات الحواضر الكبرى.

- تحديد مبادئ وأعمال التنظيم الفضائي، والتي تشمل الفضاءات الطبيعية والمساحات المحمية ومناطق التراث التاريخي والثقافي.

- تعبئة الموارد المائية وتوزيعها وتحويلها، وتنمية برامج الاستصلاح الزراعي والري.³

المخطط الوطني لتهيئة الإقليم يشكل الإطار المرجعي لعمل السلطات العمومية. ولضمان تحقيق الأهداف المسطرة فيه تم تدعيمه مؤسسياً، باستحداث المجلس الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة⁴⁽⁴⁶⁾، وتنظيمياً، من خلال نصه على ضرورة إيجاد كل القواعد اللازمة لتأمين تطبيقه⁵، وإجرائياً، على إخضاع الاستثمارات أو التجهيزات أو المنشآت التي لم تنص عليها أدوات تهيئة الإقليم إلى دراسة التأثير على تهيئة الإقليم في جوانبه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.⁶

وضمناً لاحترام المخططات الجهوية للتصورات العامة للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، نص قانون تهيئة الإقليم على تدخل المجلس الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة في إعداد المخططات التوجيهية الوطنية.⁷

¹Ahmed REDDAF, De quelques réflexions sommaires sur l'effectivité relative au droit de l'environnement en Algérie, revue des sciences juridiques et administratives, N° 01-2003, Faculté de droit de Tlemcen, P. 80-81.

² المواد من 19-20 من القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج. ر عدد 77.

³ المادة 09 من القانون رقم 01-20.

⁴ المادة 11 من القانون رقم 01-20.

⁵ المادة 21 من القانون رقم 01-20.

⁶ المادة 43 من القانون رقم 01-20.

⁷ المادة 42 من القانون رقم 01-20.

ولأجل ترجمة التوجيهات المركزية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنفيذها، نص قانون تهيئة الإقليم على إحداث المخططات التوجيهية للبنى الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية¹ التي يتم إعدادها بالتنسيق مع مختلف القطاعات.²

2- التخطيط البيئي الشمولي: تدارك لنقائص التخطيط القطاعي:

نظرا لعدم كفاية التخطيط الاقتصادي وقصور أساليب التخطيط القطاعي في تحقيق تصورات وتوجيهات فاعلة في المحافظة على البيئة، ظهر التخطيط البيئي المتخصص أو التخطيط البيئي الشمولي المركزي ليس كبديل عن أساليب التخطيط السابقة، وإنما مكملا للنقائص التي تعثر بها. لذلك شرع المشرع في إرساء نظام التخطيط الجهوي.

أ- المخططات البيئية المركزية الشمولية:

لم يطبق نظام التخطيط البيئي المركزي في الجزائر إلا حديثا، نظرا للموقف السياسي المناوئ للموازنة بين التنمية والبيئة والذي تكرر مع ظهور مفهوم حماية البيئة، وبعد تفاقم مظاهر التلوث اقتنع المخطط الوطني بضرورة الاهتمام بالبيئة، وتأتى ذلك من خلال تطبيقين لأسلوب التخطيط المركزي والشمولي لحماية البيئة، وبذلك تم اعتماد أول مخطط وطني من خلال المخطط الوطني للأعمال البيئية 1996.

ب- المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة 1996: (PNAE):

أدت محدودية وسائل التخطيط الاقتصادي والقطاعي والمحلي، وعدم تبني سياسة بيئية واضحة وإجراءات عملية لتنفيذها، وما نتج عنها من تفاقم المشاكل البيئية وتدهور الإطار المعيشي ومختلف العناصر الطبيعية، إلى اقتناع السلطات العامة³ بأهمية اعتماد نظام تخطيط بيئي متخصص يتسم بالمركزية والشمولية، ودون التخلي عن التخطيط القطاعي واللامركزي لحماية مختلف العناصر الطبيعية.

¹ المادة 21 من القانون رقم 01-20.

² المادة 22 من القانون رقم 01-20.

³ المادة 23 من القانون رقم 01-20.

نظر المؤشرات التدهور البيئي الخطير الذي عرفته الجزائر، اعتمدت السلطات العامة المخطط الوطني العملي للبيئة¹ (PNAE) الذي تضمن جملة من الأهداف والتوجيهات تتعلق بالتعرف على المشاكل البيئية الأساسية والكشف عنها، وتحديد الأسباب المباشرة وغير المباشرة لظاهرة التلوث، واعتماد نظام الأولوية لمعالجتها. وترتبط على هذه التوجيهات شرع في استكمال البناء المؤسسي المحلي لحماية البيئة، بإحداث مفتشيات البيئة على مستوى كل ولاية، وتم تعزيز سلطاتها الإدارية والقضائية.²

ولغرض تنفيذ توجيهات المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة، حدد البرنامج الوطني للنشاطات البيئية مرحلتين أساسيتين³، عرفت المرحلة الأولى بمرحلة "الحصيلة والتشخيص" والتي انطلقت سنة 1997.

وعرفت المرحلة الثانية "بتحديد الإستراتيجية الوطنية للبيئة"، والتي انتهت في السداسي الثاني من سنة 1999، وتم انجازها باللجوء إلى الخبرة الدولية، وانتهت بتقرير حول حالة البيئة سنة 1998، والذي أصبح موضوع تحديث كل سنة.

وبعد الانتهاء من مرحلة التشخيص والدراسة وتحديد الأولويات، تم اعتماد المخطط الوطني من أجل الأعمال البيئية والتنمية المستدامة سنة 2001، لإدخال السياسة الوطنية للبيئة في مرحلتها النشطة.

ج- المخطط الوطني من أجل الأعمال البيئية والتنمية المستدامة 2001:

تم التحضير لإعداد المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة بعد عرض التقرير الوطني حول حالة البيئة ومستقبلها لسنة 2000، واعتمد من قبل مجلس الوزراء بتاريخ 12 أوت سنة 2001 لما كشف عنه التقرير من تدهور خطير للبيئة وضرورة القيام باتخاذ تدابير استعجالية لوقف هذا التدهور البيئي الخطير⁴، التزمت الحكومة بإعداد إستراتيجية وطنية للبيئة ومخطط وطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة، وتخصيص استثمارات بيئية هامة في إطار المخطط الثلاثي للإنعاش الاقتصادي (2001-2004).

¹ المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة، الذي أعدته وزارة تهيئة الإقليم والبيئة ديسمبر 2001، ص 26-48.

² المرسوم رقم 98-276 المؤرخ في 12 ديسمبر 1998 والمتضمن تأهيل مفتشي البيئة لتمثيل الإدارة أمام العدالة. ج. ر عدد 68.

³ مجلة الجزائر البيئة، مجلة دورية تصدر عن كتابة الدولة المكلفة بالبيئة، عدد 2-1999، ص7.

⁴ وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، تقرير حول حالة ومستقبل البيئة في الجزائر لسنة 2000. عدد عوامل العطوية البيئية أو الهشاشة البيئية.

وضع المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة بعد الدراسة والنقاش، وشكل برنامج عمل الحكومة في ميدان البيئة على الأمدين القصير والمتوسط. وتضمن منهجية لتحديد المشاكل البيئية وترتيبها وأعد لها إستراتيجية للقضاء عليها.

لذلك يعتبر الفقه أن وضع مخططات حماية وتسيير البيئة يتم من خلال "التحديد المسبق لشغل المجال" «Occupation du territoire». والتي تتماشى مع حساسية الوسط الطبيعي والثقافي، حيث تقتضي هذه الطريقة تقنية الجرد والتحليل المسبق للمعطيات البيئية للمجال المعني، ودراسة تحديد شغل الأراضي، والنشاطات التي يمكن أن تتجز فيها.

كرس المشرع مبدأ التخطيط البيئي الشمولي المركزي والمحلي، من خلال قانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة والتنمية المستدامة الذي نص على أن الوزارة المكلفة بالبيئة تعد مخططا وطنيا للنشاط البيئي والتنمية المستدامة بصفة دورية، وتحدد فيه مجمل الأنشطة التي تعترم الدولة القيام بها في مجال البيئة¹⁽⁵⁷⁾، كما نص قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة على اعتماد مخطط وطني لتهيئة الإقليم² باعتباره أداة لترجمة التوجيهات والترتيبات والإستراتيجية الأساسية فيما يخص السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة بالنسبة لكافة التراب الوطني، إلى جانب اعتماد مخططات محلية شمولية للبيئة.

لقد اعتمد المخطط الوطني في وضع السياسة الوطنية لحماية البيئة طريقة تدرجية من خلال اعتماد المخطط العشري 2001-2011 والذي ينتظر أن يحقق نتائج على الأمدين المتوسط والطويل.

فقد اتسمت التوجيهات التي وردت ضمن المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة لعام 2001 بالطابع العملي.

¹ المادة 13 من القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

² المادة 01/07 من القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة. ج. ر عدد 77.

د - التخطيط والتنسيق البيئي المحلي (أسلوب حديث لحماية البيئة):

تعتبر مبدئيا وثائق التهيئة والتعمير المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومخطط شغل الأراضي، أولى أدوات التخطيط المحلي البيئي. ونتيجة لقصور نظام التخطيط القطاعي العمراني الناتج عن إدراج جملة من السياسات العامة والأهداف ضمن وثائقه، وعدم تحقيقه بصورة كاملة للأهداف البيئية المحددة، أعيد التفكير في نمط التخطيط البيئي المحلي بالشكل الذي يسمح باستيعاب اهتمامات حماية البيئة الجهوية والمحلية، وتأتى ذلك من خلال ما استحدثته المخطط الجزائري من آليات متنوعة للتخطيط البيئي المحلي، ومن بينها الميثاق البلدي للبيئة والتنمية المستدامة، والمخطط البلدي لحماية البيئة أو ما يصطلح عليه أجندا 21 المحلية لعام 2001-2004، ونظرا لغياب إطار تنظيمي للتنسيق بين مختلف البلديات في مجال حماية البيئة لعبت مديريات البيئة دورا بارزا في عملية التنسيق.

تاسعا: إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها:

بعد أن لاحظت السلطات المعنية بأن المدن الكبرى تعاني من تجمعات سكانية كثيفة، واكتظاظ خانق، أصبح يؤثر سلبا على البيئة من كل جوانبها. كما لاحظت السلطات بأن توسع المدن القديمة كان في كثير من الأحيان على حساب أراضي فلاحية جيدة، صدر القانون رقم 02-08 المؤرخ في 08 ماي 2002 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها.

ومن مبادئه العامة، عدم تدهور الموارد الطبيعية الذي ينبغي بمقتضاه، تجنب إلحاق الضرر بالموارد الطبيعية كالماء، الهواء، الأرض وباطن الأرض والتي تعتبر في كل الحالات، جزء لا يتجزأ من مسار التنمية ويجب ألا تؤخذ بصفة منعزلة في تحقيق تنمية مستدامة.

يندرج إنشاء المدن الجديدة ضمن السياسة الوطنية الرامية إلى تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة من أجل إعادة توازن البنية العمرانية التي تهدف إليها أدوات تهيئة الإقليم وفق التشريع المعمول به.¹

وحسب هذا القانون تعتبر مدنا جديدة كل تجمع بشري ذي طابع حضري ينشأ في موقع خال أو يستند إلى نواة أو عدة نوى سكنية موجودة. وتشكل المدن الجديدة مركز توازن اجتماعي واقتصادي وبشري بما يوفر من إمكانيات التشغيل والإسكان والتجهيز.

¹ المادة 03 من القانون رقم 02-08 المؤرخ في 08 جويلية 2002 المتعلق بخلق المدن الجديدة وتهيئتها.

كما لا يمكن إنشاء مدن جديدة إلا في الهضاب العليا والجنوب. ويتقرر إنشاء مدينة جديدة بموجب مرسوم تنفيذي. غير أنه، وبصفة استثنائية، وتخفيفا للضغط على المدن الكبرى وهران، الجزائر، قسنطينة وعنابة، يمكن إنشاء مدن جديدة في المناطق الشمالية للبلاد. كما لا يمكن إنشاء مدن جديدة بصفة كلية أو جزئية فوق أراضي صالحة للزراعة.¹

إن النصوص المشار إليها سابقا تبين بأنه لا بد من استعمال الأرض من أجل التنمية في كل الميادين وفي نفس الوقت لابد من المحافظة على الأرض باعتبارها أحد أهم عناصر البيئة. إذ كانت تهدف إلى التوفيق بين التنمية والمحافظة على الأرض.

غير أن الواقع الجزائري يثبت بأن كل هذه النصوص وهذه الآليات لم تتمكن من تحقيق التوازن بين التنمية وحماية الأرض، إذ يلاحظ على سبيل المثال أحياء قصديرية في ضواحي كل المدن الكبرى بسبب عدم التوازن الجهوي. تلاحظ بنايات في المدن بصفة غير شرعية، سواحل ذات مناظر خلابة تقام عليها بنايات غير شرعية، بنايات أثرية قديمة تحول لأغراض أخرى وتطمس كل معالمها الأثرية، أراضي فلاحية أقيمت عليها سكنات مبعثرة، شوارع معلومة في الجزائر العاصمة مسماة مقطوعة عليها بنايات بدون وثائق، وبدلا من تطبيق القوانين الوقائية قبل البدء في مشروع البناء، أو تطبيق القوانين الردعية في حالة ثبوت المخالفة، لقد سمحت السلطات بتسوية الوضعية ومن بين أسباب ذلك ضعف المراقبة، ضعف النصوص، التغافل، التواطؤ وكذلك الضغوط الاجتماعية بسبب النمو الديموغرافي وعدم الرؤية المستقبلية والاستشراف.

أن أرض الجزائر محدودة وعدد سكانها في تزايد مستمر وسريع، ولذلك لابد من تنمية مستدامة لإشباع رغبات وحاجيات الجيل الحالي وللحفاظ على حقوق الأجيال المقبلة.

¹ المادة 04 من القانون رقم 02-08.