

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد البشير الابراهيمي-برج بوعريرج-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

محاضرات في مقياس: مخططات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري

مقدمة لطلبة ماستر في الحقوق تخصص: تهيئة وتعمير

من إعداد:الدكتورة دوار جميلة

أستاذة محاضرة-أ-

السنة الجامعية 2018/2019

مقدمة:

لقد كانت المدينة في العالم بصفة عامة صورة العصر الذي وجدت فيه تعكس درجة التقدم و تطور الإنسان في شتى المجالات، أو انحطاطه و تنافسه و صراعه مع أخيه الإنسان، حيث شيدت حسب أهدافه ورغباته و احتياجاته الروحية و الفيزيائية، كما عكست بوضوح على مستوى نسيجها العمراني النظم الاجتماعية، القواعد و القوانين و المبادئ التي يقوم عليها المجتمع المدني.

وعليه، فإن الإنسان أوجد المدينة لأجله ولتحقيق رغباته و ذاته لأنها كانت مهد حضارته و منطلق أفكاره و منبع الاختراعات و تبلور العلوم و الأداب من خلال الإطار الذي توفره للتبادل و التفاعل بين بني البشر في محيطها العمراني الذي يعكس كنسق ايكولوجي، إذ إذا تأثر عنصر من عناصره انعكس ذلك على العناصر الأخرى.

و تأثر المحيط العمراني سلبا في الكثير من مدن العالم التي وصلت حد الاختناق، و خاصة في العالم الثالث لتمرکز عدد كبير من السكان فيها، حيث فاقت طاقتها إمكانياتها، فساءت الأحوال العامة للسكان، ووصلت في أغلب الأحيان إلى حالة يرثى لها لا تصح معها حياة و عيش مقبول للإنسان لمعاناته من مختلف الجوانب في هذا المحيط.

و انعكس هذا سلبا على الوضعين الاقتصادي و الاجتماعي فيه باعتباره مركبا متداخلا أشد التداخل، لذا أتت التنمية المستدامة في شقها الخاص بالمدن كمفهوم يعنى بالإنسان في محيطه العمراني و الهادف إلى تحقيق تنمية مستدامة تضع في عين اعتبارها المحافظة على نظافة المحيط (الهواء، التربة، الماء) و تنصف سكانها أكثر واضعة إياها في محور تنميتها بمشاركتهم في ذلك.

و لعل المشهد الذي يسود العالم اليوم هو ندرة الهجرة في الدول المتقدمة و التحضر بها وصل إلى حد الاستقرار، على عكس العالم الثالث، حيث ازدياد الذين يهاجرون من الريف إلى المدن و العواصم وخاصة في الدول العربية التي تشهد ظاهرة تحضر بشكل سريع وملفت للانتباه مولدة مشاكل عمرانية معقدة يصعب التحكم فيها.

و الجزائر هي إحدى الدول التي عرفت مدنها بعد الاستقلال حركة هائلة للسكان، تميزت بالنزوح من بعض المدن أو بعض البلديات المجاورة إلى أخرى، حيث وجد المسيرون أنفسهم أمام

مشاكل كبيرة و كثيرة يصعب التحكم فيها متمثلة في بروز التوسعات السكنية العشوائية في جل محيطات المدن، مما أحدث ضغطا متزايدا على المرافق العمومية الموجودة ،منها الصحية و التربوية و التعليمية و الإدارية.

ومحاولة لإيجاد استراتيجية قادرة على التحكم و التسيير، تم انتهاج عدة سياسات و طرق للتنظيم و التخطيط و تشريع عدة قوانين عمرانية تعنى بعملية إعداد التراب و تهيئة المجال بشكل دقيق يشمل مختلف متطلبات السكان و حاجياتهم على صعيد إعداد البنايات السكنية، وكذلك ما يتعلق بالمرافق الخدماتية و الإدارية و الرياضية و الثقافية و المساحات الخضراء، وكل ما يتعلق بالبنايات التحتية الحيوية من طرق و شبكات للتطهير و ربط كهربائي و مائي و شبكة للنقل الحضري.

و لما كانت الوضعية العمرانية مرهونة بالماضي، فقد عرفت مشاكل عديدة لاسيما في فترة الاحتلال الفرنسي، حيث عرفت الجزائر خلالها فكرة المخططات العمرانية لأول مرة "المخطط التوجيهي العام" و "المخطط التوجيهي للتعمير" و ذلك كمحاولة من سلطات الاحتلال لجلب انتباه الجزائريين، بأنها تسعى لحل كافة المشاكل الاقتصادية و الاجتماعية التي يعانون منها خاصة في مجال السكن، وهذا ما تجلى بوضوح أكثر في مخطط قسنطينة.

و بعد الاستقلال سجل عجز القوانين السارية و الموروثة عن الاحتلال من الوقوف أمام تفاقم أزمات السكن و تدهور النسيج الحضري، مما أدى إلى عجز التجهيزات و المرافق عن سد حاجيات السكان النازحين إلى المدن و ارتفاع عددهم، مما أوجب على الدولة مواجهة هذه المشاكل، وذلك بالقيام بعدة إصلاحات، من بينها إصدار قانون البلدية الذي جاء بالمخططات التوجيهية المؤقتة، إلى جانب العديد من التدخلات التي كانت في معظمها تدخلات نقطية استعجالية تفتقد إلى تشريع عمري محكم يتماشى مع متطلبات التنمية الحقيقية.

و استمر الوضع إلى غاية التسعينات، حيث جمعت القوانين التي تضبط العمران في القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير مدعوما و متكاملا مع قوانين أخرى، دون أن ننسى القوانين المعدلة له، و التي جاءت في كل فترة دعت الضرورة لذلك، و بهذا يكون المشرع الجزائري قد أعطى إطارا شرعيا و قانونيا للتخطيط العمراني منذ 1990 إلى يومنا هذا.

و عليه، سيتم التطرق للموضوع من خلال معرفة أهم التطورات التي جاء بها المشرع الجزائري في قانون التهيئة و التعمير، و ماهي أهم الجوانب التي تعالجها مخططات التهيئة و التعمير، و على هذا النحو، سيتم تقسيم الدراسة إلى فصلين على النحو التالي:

الفصل الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير 'P.D.A.U'

الفصل الثاني: مخطط شغل الأراضي 'P.O.S'

لكن قبل ذلك، نحاول رفع الإبهام القانوني عن واقع قطاع التعمير في الجزائر في فصل تمهيدي.

الفصل التمهيدي: واقع قطاع التعمير في الجزائر

احتلت قوانين التهيئة والتعمير في الآونة الأخيرة مكانا بارزا بين غالبية القوانين الأخرى، وذلك لأهميتها لدى المجتمع سواء المشتغلين بالقانون أو القائمين على تنفيذه، كذلك الخاضعين لأحكامه، الأمر الذي حتم علينا ضرورة الكشف عن ماهية هذا القانون، سواء من حيث تعريفه وطبيعته القانونية، أو من حيث التطور التشريعي الذي مر به، وبالتالي سنتناول هذا الفصل من خلال مبحثين.

المبحث الأول: تعريف قوانين التهيئة والتعمير والطبيعة القانونية لقواعده

لقد أصدر المشرع جملة من القوانين في مجال التعمير لتنظيم المجال العمراني، وسنتطرق لها في هذا المبحث محاولين تعريفه وتحديد طبيعته القانونية من خلال المطالب الآتية.

المطلب الأول: تعريف قوانين التهيئة والتعمير

قوانين البناء هي القوانين الخاصة بتنظيم التعمير، وإذا تفحصنا مواد القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، فإننا نكتشف بأنها مجموعة من القواعد التي تتضمن فن ترتيب مباني المدينة وضواحيها وإعدادها، كما هو فن استخدام المؤسسات بمعناها الواسع في المجال الحضري أو القروي، مع ضرورة ضمان سهولة تحقيق الوظائف والعلاقات بين السكان بكيفيات يسيرة والأكثر اقتصادا وانسجاما، هذا ما سيتجلى بوضوح من خلال الكشف عن هوية قوانين التهيئة والتعمير وذلك بالتطرق لمحتوى هذا المطلب.

لقد تعددت التعاريف بشأن قوانين البناء والتعمير و إن اختلفت في الألفاظ، فإن المعنى واحد، ومن بين هذه التعاريف نأخذ على سبيل المثال ما يلي:

"هي مجموعة القواعد التي تنظم إقامة أعمال البناء المختلفة، وتنظم إجراءات الحصول على ترخيص بإقامة هذه الأعمال، وشروطها وضوابطها، كما أنها تضع الجزاءات المختلفة عند مخالفة أحكامها سواء ما كان منها جزائيا أو مدنيا أو إداريا".

أو هي تلك القوانين التي تنظم حركة البناء وفق قواعد مرسومة، وبالتالي عدم تركها لأهواء الأفراد، وذلك لضمان صلاحية المباني من النواحي الفنية والصحية، وسلامتها من الناحية الهندسية، وأدائها الخدمات المطلوبة منها ومن مرفقها.

وتعرف أيضا: بأنها مجموعة القواعد التي تتضمن تنظيمها كاملا لأعمال البناء، وهناك من يعرفها بأنها مجموعة القواعد المستعملة في تنظيم وتحويل المجال الحضري إلى هياكل

اجتماعية واقتصادية وثقافية، تهدف إلى خلق توازن بين السكن والفلاحة والصناعة، ووقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي. من خلال هذه التعاريف نكتشف بأن قوانين البناء والتعمير بصفة عامة، هي تلك القوانين التي تهدف إلى تحقيق نظام عمراني متكامل ومتوازن، وهذا من خلال سعيها إلى التوفيق ما بين مصلحة الأفراد في البناء باعتبارها مصلحة مشروعة، والمصلحة العامة للمجتمع في أن توفر له هذه القوانين قدرا من الرقابة على هذه الأعمال.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لقواعد التهيئة والتعمير

إن لقواعد التهيئة التعمير طبيعة خاصة، كما لها عدة نتائج تترتب على هذه الخصوصية وهذا ما سنوضحه فيما يلي :

الفرع الأول: الطبيعة القانونية لقواعد التهيئة والتعمير

تتميز قوانين التهيئة والتعمير بميزات خاصة، مما جعل الفقهاء يختلفون في تحديد طبيعتها القانونية إذ أنهم انقسموا إلى اتجاهين وهما :

أولا: الاتجاه الأول

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن قوانين التهيئة والتعمير لها طبيعة استثنائية ومؤقتة ويستندون في رأيهم هذا إلى أن هذه التشريعات عرضة للتعديل بصفة دائمة والأصل هو سريان القانون المدني، وما عداه يكون قانونا استثنائيا، يجب إعمال أحكامه في نطاق ضيق وعدم التوسع في تفسيره.

ثانيا:الاتجاه الثاني:

يرى هذا الاتجاه أن قوانين التهيئة والتعمير هي قوانين خاصة وليست استثنائية، إذ أنها تنظم نشاط معين، فقد انتقدوا أصحاب الاتجاه الأول في أساساتهم، حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه أن كثرة التعديلات المدخلة على قانون ما لا تؤثر على طبيعته، ومن ناحية أخرى القول بأن القانون المدني الشريعة العامة، لا يمنع من صدور تشريعات تنظم مسائل خاصة.

من خلال استقراء آراء كل من الاتجاهين، يتضح أن الاتجاه الثاني هو الأقرب إلى الصواب لكون أن القوانين التي تنظم البناء لا يمكن أن تحدد بفترة زمنية معينة لأنها حبيسة التطبيق

الفعلي لها، فهذه القوانين تشكل في حقيقتها إحاطة قانونية، بكل ماله صلة بقطاع البناء وبما أن هذه الأخير في تطور وتوسع دائم، فإن المشرع يكتشف جملة من النقائص والتغيرات القانونية التي يتدركها بموجب نصوص لاحقة، لان التطبيق الفعلي لهذه القوانين يحدد مدلولها ويضفي عليها الوضوح، وهذا ما يجعل هذه القوانين خاصة وليست استثنائية.

المبحث الثاني: التطور التشريعي لقوانين التهيئة والتعمير في الجزائر

إن العمران في الجزائر مر بعدة مراحل بالخصوص من الناحية التشريعية والتنظيمية، وهذا قبل الاستقلال وبعده، وعليه نجد مرحلتين هامتين: هما مرحلة قبل الاستقلال وبعده إلى سنة 1977، ومرحلة بعد 1977 حيث عرفت هذه المرحلة تطور كبير من الناحية القانونية والتنظيمية في مجال التعمير والبناء، وبالتالي سوف نتطرق إلى هاتين المرحلتين بذكر أهم التشريعات.

المطلب الأول: مرحلة ما قبل 1977

إن ما ميز هذه المرحلة هو الاستعمار الفرنسي، وما خلفه على الصعيد القانوني في مجال التعمير، إذ أن بعض القوانين التي ظهرت في فرنسا من بينها التشريع العمراني سنة 1919 طبق في الجزائر بصفتها أرضا محتلة تخضع لقوانين فرنسية، وهذا طبعا ببعض التغييرات ولكن بعد الاستقلال وفي الفترة ما بين 1962 إلى 1966، تم اعتماد نفس التشريعات الموروثة عن الاستعمار وهذا بحكم القانون رقم 62-157 المؤرخ في 12 ديسمبر 1962 والذي لم يراعي خصوصيات البيئة الجزائرية.

الفرع الأول: التعمير من عهد الاستعمار إلى 1966

لقد أهمل قطاع السكن بدرجة كبيرة من طرف السلطات الفرنسية إلى غاية سنة 1954، أين بدأت هذه الأخير بالاعتناء بهذا الميدان الحساس، وحاولت في إطار مخطط قسنطينة أن تجلب انتباه الجزائريين إليها، بأنها تسعى إلى حل كافة المشاكل الاجتماعية والاقتصادية التي كانوا يعانون منها، ولكن في المقابل قامت أثناء حرب التحرير بحرق ما يقارب 8000 موقع سكني بهدف خنق المقاومة.

وقد عرفت الجزائر في هاته الحقبة مراحل متفاوتة الزمن ، من حيث اهتمام الإدارة الفرنسية بالبناء والتعمير، إذ ظهر قانون 04 افريل 1884، حيث اشترط وضع مخطط البلدية وتسوية الأرض والاصطفاف على جوانب الطريق، فقد صدر قانون 15 فيفري 1902 الذي اشترط لكل عملية بناء رخصة مسبقة تعرف برخصة البناء، واشترطها في كل بناء في التجمعات البشرية التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة، وتسلم هذه الرخصة من طرف البلدية، متى تبين أن مشروع البناء يتوافق مع القواعد الصحيحة للتعمير بالبلدية.

ثم ظهر قانون 14 مارس 1914 المتعلق بمخططات التعمير والتوسع والإعداد المناسب، بحيث اشترطت هذه المخططات ضرورة الحصول على رخصة البناء في كل تجمع سكاني يزيد عدده عن 10.000 نسمة، ثم جاء قانون 15 جوان 1934 حيث ظهرت فيه لأول مرة كلمة العمران، ثم ظهر المرسوم المؤرخ في 31 ديسمبر 1958 الذي دخل حيز التنفيذ في الجزائر بموجب المرسوم رقم 60-1650 المؤرخ في 06 ديسمبر 1960 المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة من أجل البناء.

ونجد بعد الاستقلال كل الدراسات في مجال التعمير شكلية وسطحية خالية من الدراسات الاجتماعية والاقتصادية، حيث تبنى المسيرين الجدد للدولة الجزائرية المستقلة نماذج عديدة ومتنوعة من الأنظمة الاشتراكية وتطبيقها دون الأخذ بعين الاعتبار قيم وخصائص وتركيب المجتمع الجزائري.

ونجد من وسائل التعمير المورثة عن الاستعمار المخطط التوجيهي العام POG، والمخطط التوجيهي للتعمير PUD لكن لم يتم استعمالها وأهملت.

الفرع الثاني: التعمير من 1966 الى 1977

في غياب سياسة إقليمية وعمرانية سليمة، اتسعت الفجوة، حيث نتج عن ذلك عدة ظواهر يصعب حلها ، فالوضعية المتأزمة للعمران في الجزائر طرحت مجموعة من المسائل التي يجب معالجتها، إذ في هذه المرحلة كان للتخطيط المركزي الذي تبناه الرئيس الراحل هواري بومدين، ثم بعدها التخطيط الاقتصادي تأثير كبير في سرعة التحضر بالجزائر، إذ تزايدت الهجرة من الأرياف إلى المدن، وبذلك تكون الشبكة العمرانية الحالية في الجزائر قد اكتملت ملامحها خلال

هذه المرحلة.

المطلب الثاني: مرحلة ما بعد 1977

مما سبق نجد أن التشريعات قد توالى منذ الاستقلال بهدف إيجاد تنظيم قانوني يسير حركة البناء والتوسع العمراني في الجزائر، وفيما يلي بعض من هذه القوانين:

الفرع الأول: قوانين النظام العقاري

ظهرت قوانين عديدة لتنظيم المجال العقاري، ومن بين هذه القوانين نجد الأمر رقم 26-74 المؤرخ في 27 محرم عام 1394 الموافق ل 8 فبراير سنة 1974 والمتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات وأيضا ظهور الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين.

1) تكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات

صدر الأمر 26-74 المذكور أعلاه، والذي نجد من أهداف هذا الأمر ما يلي: تحديد الإطار

الجغرافي للبلدية، مع ضمان توفير القطع الأرضية للمجموعات المحلية قصد تنفيذ مشاريعها ذات المنفعة العامة .

أ- وضع حد للمضاربة العقارية وإعطاء المجالس الشعبية البلدية الدور الرئيسي في ميدان المبادلات العقارية.

ب- حماية المناطق الزراعية والسياحية.

ج- وضع إطار تشريعي في متناول البلدية للتحكم في المجالات العقارية، مع إعطاء الصلاحيات الكاملة لها قصد تنفيذ المخططات التعميرية .

د- وضع تحت تصرف البلدية كل الأراضي الضرورية لتوسع نسيجها العمراني، والمشكل الذي كانت تعاني منه البلديات يتمثل في نقص الإطارات والمصالح التقنية والإدارية المؤهلة لهذه المهمة الجديدة ألا وهي تسيير الاحتياطات العقارية وتوزيع الأراضي، ولعله يعتبر السبب الذي أدى بالبلدية إلى بيع قطع أرضية للأفراد دون تهيئتها (تحديد الطرقات قنوات صرف المياه، المياه الصالحة للشرب...) هذا ما أدى بالمواطنين إلى إقامة بنايات غير شرعية دون احترام معايير ومقاييس البناء .

د- كما تم رفع قيد تلبية الملكية العقارية الحضرية للحاجات العائلية، وكذا وضع حد لاحتكار البلديات للمعاملات الواردة على الأراضي الحضرية، وهو ما تنبأ بإنشاء سوق عقارية حرة . هذا وقد تبعت عملية إلغاء القيود الواردة على التملك والتصرف في الملكية العقارية اتخاذ

سلسلة من الإجراءات الهادفة إلى تحقيق المساواة بين المتعاملين الخواص والعموميين على الأراضي التابعة لأملاك الدولة وهذا بقصد تكريس سوق عقارية قائمة على المناقشة الحرة .
وتجدر الإشارة إلى أن الأمر رقم 74-26 المؤرخ في 8 فبراير سنة 1974 والمتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات وأيضاً ظهور الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين قد تم إلغائهما بموجب المادة 88 من القانون 90-25 المتضمن التوجيه العقاري.
2) الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين: إن القانون 90-25 المتضمن التوجيه العقاري، يمثل الإطار الذي تتطور وتنشط فيه المعاملات العقارية، على أساس إعادة تشكيل السوق العقارية، إذ ادخل منظور جديد خاص بكيفيات تدخل الدولة والجماعات المحلية في الميدان الحضري، وتدعى المؤسسة المسماة الوكالة المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين في صلب النص الوكالة، وتتمثل المهمة العامة للوكالة فيما يلي:
أ- تسوية وضعية الأراضي المدخلة ضمن مساحات التعمير، إذ أن المادة 80 من قانون رقم 90-25 المتضمن التوجيه العقاري تضمنت حالتين للتسوية حسب مدى تقدم عملية الدمج ضمن الاحتياطات العقارية للبلدية، وهما الدمج النهائي ضمن الاحتياطات العقارية للبلدية، إذ أن الأراضي التي تم دمجها ضمن مساحات التعمير للبلدية في شكل مناطق حضرية جديدة، مناطق سكنية وتجهيزية قبل صدور قانون 90-25 بتاريخ 18 نوفمبر 1990 والتي اتخذت إجراءات قانونية بشأنها، حيث تم استكمال إجراءات الأمر 74-26

المذكور أعلاه ،وتدمج نهائيا ضمن الاحتياطات العقارية للبلدية، على أن يتم تسليم سلطة تسييرها للوكالة المحلية للتسيير العقاري، أما فيما يخص الحالة الثانية وهي احتفاظ الملاك الأصليين بملكية الأراضي العمرانية التي لم تكن محلا لأي من الإجراءات القانونية للدمج ضمن الاحتياطات العقارية للبلدية.

ب- شراء وبيع: بحسب الطرق العادية للتصرف في الأراضي التابعة لأمالك الدولة وتكون في حالتين، إما البيع عن طريق المزاد العلني أو البيع بالتراضي!.

أما الإيجار يكون وفقا لأحد الإجراءات: التأجير عن طريق المزاد العلني، أو عن طريق التراضي، ومقايضة العقارات والأراضي العامرة والقابلة للتعمير، وكذلك كل المعاملات في السوق العقارية لحساب الجماعات المحلية.

ج- تجهيز وتهيئة الأراضي المدمجة في المحيط العمراني للبلدية.

د- ترقية الأراضي المفرزة والمناطق المختلفة الأنشطة تطبيقا لوسائل التهيئة والتعمير، وإعدادها وتنفيذها، وعلى وجه الخصوص إقامة دراسات المراقبة ومتابعة عملية التهيئة العمرانية.

د- إضافة إلى أن الوكالة تتمتع بالشخصية المعنوية، تبقى مستقلة على الجماعات المحلية المنشئة لها، على هذا الأساس تكون هناك مهمتين للوكالة: الأولى بصفتها شخص معنوي يتمتع بالذمة المالية المستقلة، يمكنه حيازة العقارات والحقوق العقارية للحساب الخاص، وكذا التنازل عنها، وبذلك تكون الوكالة متعاوناً اقتصادياً كبقية المتعاونين، تحكم علاقتها قواعد التجارة والمنافسة، أما الثانية تمارسها الوكالة بصفتها مسير للمحافظة العقارية لحساب الجماعة المحلية المالكة.

و- تنفيذ جميع العمليات المتعلقة بالتنظيم العقاري طبقاً للتنظيم الجاري العمل به. مما سبق نجد أن الدولة حاولت وضع حد لاحتكار البلديات للسوق العقاري الحضري، بإنشاء هاته الوكالات المحلية العقارية بموجب القانون، 86-04 غير أن صدور القانون رقم 90-25 استلزم إعادة النظر في دور تلك الوكالات وكذا قواعد تسييرها، فجاء المرسوم التنفيذي رقم 190-405 المتضمن إنشاء الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين

الحضريين، فقد حددت المادة 73 من القانون 90-25 المتضمن التوجيه العقاري تشكيبتها وعلى هذا الأساس نجد أن إنشاء الوكالات المذكور إلزامي على الجماعات الإقليمية المحلية، غير أن المشرع ونظر للظروف المالية للبعض منها أجاز بصفة انتقالية للجماعة المحلية المالكة للمحافظة العقارية أن تتعاقد مع الوكالة خارج إقليمها من أجل تسيير المحافظة إلى غاية إنشائها لوكالة خاصة بها أو الانضمام إلى وكالة مشتركة مع بقية الجماعات الإقليمية المحلية المجاورة لها.

هذا ورغم وضوح النصوص القانونية المتعلقة بالوكالات العقارية، غير أننا نلاحظ في الواقع تضارب مصالح الوكالة المسيرة، بسبب غياب نص تنظيمي يحدد بصورة لا جدال فيها مضمون دفتر الشروط الذي يحدد العلاقة التعاقدية ومنها القانونية بين الطرفين، الأمر الذي جعل بعض البلديات تنفر من الوكالة العقارية والاستمرار في تسيير مباشر لمحافظةها خارقتا بذلك قانون التوجيه العقاري.

الفرع الثاني: قوانين التهيئة والتعمير

لقد اعتمدت التهيئة في العديد من الدول المقدمة التي اتخذت نماذج مختلفة في المشاكل المطروحة في هذا الميدان، باعتبارها سياسة عمرانية تعمل على تنظيم المجال العمراني على وسائل خاصة للتهيئة كالمخططات العمرانية، ومن هذه المخططات العمرانية التوجيهية PUP الذي ظهر سنة 1975 ثم PDAU وكذلك مخطط شغل الأراضي POS بموجب القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم اللذان يعتبران من أهم المخططات التي تهدف إلى تهيئة المجال بصفة عامة، وتعتبر كوسيلة من وسائل أو أدوات التهيئة والتعمير .

(1) المخطط التوجيهي للتعمير: إن التخطيط المجالي في المستوى المحلي للبلدية يعني التعمير الموجه، وهو امتياز البلديات التي تقوم بانجاز المخططات وتراقب تطبيقهم وتسيير الاحتياطات العقارية، وقبول هذه المخططات يكون بقرار من الوالي، هذا المخطط هو الأكثر قدما، والإجراءات المتعلقة بكيفيات انجاز المخطط التوجيهي للتعمير، قد حددت عن طريق

المنشور سنة 1971 وهذه المخططات التي شرع في دراستها سنة، 1971 وهذا المخطط هو مصمم كأداة للتنظيم والتخطيط، تسمح بوضع برامج التنمية .

(2) المخطط ١ التوجيهي للتهيئة والتعمير: هو أداة التخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجهات العامة للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية، ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي، يقترح نظام التهيئة العمرانية في المدى القصير 5 سنوات المدى المتوسط من 10 إلى 15 سنة، المدى البعيد من 15 إلى 20 سنة، هذا المخطط يتكون من تقرير توجيهي ووثائق بيانية وخرائط، يقسم المنطقة إلى قطاعات حسب طبيعة النشاط وكذلك يحدد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية (عمليات التحديد إعادة الهيكلة... الخ) والمناطق الواجب حمايتها، ويقسم المنطقة إلى قطاعات معمرة، القطاعات المبرمجة للتعمير، قطاعات التعمير المستقبلية والقطاعات غير القابلة للتعمير.

(3) مخطط شغل الأراضي: يتم في هذا المخطط تحديد شغل الأراضي بالتفصيل في إطار توجهات

المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حقوق استخدام الأراضي والبناء عليها ويحدد ما يلي:

- يحدد بصفة مفصلة الشكل الحضري وكذا حقوق البناء .
- يحدد الكمية الدنيا والقصوى من البناء المسموح به .
- يحدد القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنائيات .
- يحدد الأحياء والشوارع والنصب التذكارية أو المواقع والمناطق الواجب حمايتها.

الفصل الثاني: مخطط شغل الأراضي

صدر عام 1990 أول قانون للتعمير في الجزائر في ظل النظام الجديد ، حيث جاء هذا القانون بأداتين رئيسيتين تعملان على تسيير المجال العمراني ، وكذا تطبيق السياسة العمرانية التي انتهجتها الدولة ، تتمثل هاته الأداتان في كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، بحيث يرسم الأول الخطوط العريضة، ويفصّل فيها الثاني بكل دقة وفعالية بطريقة تكاملية، هذا الأخير الذي يعتبر الخلية الأساسية لهيكل البناء والتعمير في الجزائر ، بحيث يعمل على التحكم في عملية البناء والتعمير ومراقبتها ويسطر الأهداف المستقبلية والعمل على تحقيقها في إطار التنمية المستدامة ، وكذا حماية الوسط البيئي والتوفيق بينه وبين البيئة التي شيدها الإنسان، كل ذلك لتحسين إطاره المعيشي، وحفاظا على حق الأجيال القادمة في مادة البناء ، حيث ينظم عملية الإنتاج ويضبط استخدامها .

ومن هنا تتجلى أهمية مخطط شغل الأراضي في كونه أداة تقنية وقانونية فعالة في تنظيم المجال وتسييره والتحكم في نموه ، وكذا قوة إلزاميته القانونية لردع مخالفات قواعد التهيئة والتعمير ، وعليه ارتأينا معالجته من خلال التساؤل التالي :

هل يكفل لنا مخطط شغل الأراضي تطبيق سياسة عمرانية سليمة في إطار التنمية المستدامة ؟

و إثارة الأسئلة الفرعية التالية :

- ما هو الإطار المفاهيمي لمخطط شغل الأراضي ؟
- ما محتوى مخطط شغل الأراضي ؟
- ما هي إجراءات إعداده ؟
- ما دور مخطط شغل الأراضي في تنظيم وتسيير الأراضي المعمرة والقابلة للتعمير ؟
- ما هي أهم صور مخالفات مخطط شغل الأراضي ؟
- ما هو واقع مخطط شغل الأراضي في التشريع الجزائري ؟

و للإجابة عن الإشكالية المطروحة في هذا الفصل، تم تقسيمه إلى أربعة مباحث، نتناول في المبحث الأول مفهوم مخطط شغل الأراضي، ثم نحلل في المبحث الثاني إجراءات إعداده، ليتم تحديد دوره في المبحث الثالث، وأخيرا عرض صور مخالفات مخطط شغل الأراضي و تقييمه في المبحث الرابع.

المبحث الأول: مفهوم مخطط شغل الأراضي

إنّ مراقبة العمران والتحكم فيه، وكذا ضبطه يعد من أصعب عمليات التدخل التي تقوم بها الدولة ، لذلك أولى المشرع أهمية بالغة لهذا القطاع ، لدوره الفعّال في مسار النمو والتقدم ، بحيث سخر له جملة من القوانين تضبطه ، وعلى رأسها القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير ، وكذا المراسيم التنظيمية والتنفيذية المنظمة والمنفذة لأحكام هذا القانون .

حدّد القانون 90-29 الأدوات المنظّمة والمتحكّمة في مجال البناء والتعمير ، المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، والذي يحدد الخطوط العريضة المنظّمة لميدان التعمير على مستوى بلدية أو عدة بلديات، ومخطط شغل الأراضي الذي يفصّل ويضبط معايير استخدام الأراضي في إطار توجهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

فمخطط شغل الأراضي هو الأداة الثانية من أدوات التعمير المعتمدة في تسيير المدينة وتحقيق التنمية و هو مجال دراستنا، وعليه سنقوم في هذا المبحث بتحديد مفهوم مخطط شغل الأراضي من خلال تعريفه و تحديد علاقته مع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، ثم وصف محتوياته في المطالب الموالية .

المطلب الأول: تعريف مخطط شغل الأراضي

سيتم تحديد تعريفه، ثم خصائصه على النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف مخطط شغل الأراضي

يعتبر التخطيط العمراني أداة للبرمجة والتنظيم يتيح للسلطات العمومية على المستوى الوطني و الجهوي و المحلي التحكم في النمو العمراني بوضع أدوات للتخطيط العمراني ،ومن بين هذه الأدوات، نجد مخطط شغل الأراضي الذي يشكّل الوسيلة الأكثر استعمالا في التخطيط العمراني المعاصر، إذ يعتبر مخطط شغل الأراضي وثيقة شاملة تتضمّن المبادئ والأدوات المحلية للتخطيط الحضري والتي تعد مهمة، فتضبط القواعد العامّة لاستعمال الأراضي وتفصل فيها بالتدقيق¹.

¹ - Jaquinnemorond, deveiller, droit de l'urbanism, 4 édition, dollez, 1998.p47.

كما يعرف هذا المخطط بأنه وسيلة لتفصيل وتنفيذ التوجيهات العامة والإجمالية الواردة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.² و يعتبر كذلك وسيلة قانونية لضبط استعمال الأرض عن طريق بيان تخصيصها حسب وجهة استعمالها الرئيسية وتقسيمها إلى مناطق، كما يبين حسب المناطق القواعد المتعلقة بالبناء، وكذا وجهة وطبيعة المباني وكيفية إنجازها ومساحتها وارتفاعها، توسعها ومظهرها الخارجي ومدى تأثيرها على البيئة.³

أما المشرع الجزائري في المادة 31 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، و هو أول قانون تطرق إلى هذه الأداة الإستراتيجية، فقد عرفه على النحو التالي: « ذلك المخطط الذي يحدد بالتفصيل وفي إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق استخدام الأراضي و البناء عليها.»⁴

وتعزيزا لهذا الطرح، و باعتبار مخطط شغل الأراضي الأداة الثانية والرئيسية التي تضبط النشاط العمراني في الجزائر، فقد أصدر المشرع الجزائري المرسوم التنفيذي 91-178 كإطار مرجعي لمخطط شغل الأراضي.

الفرع الثاني: خصائص مخطط شغل الأراضي

انطلاقا من التعاريف السابقة، أمكن القول أن لمخطط شغل الأراضي (P.O.S) جملة من الخصائص ينفرد بها عن غيره من المخططات و المتمثلة في أنه :

- أداة تعميم قانونية : يعتبر مخطط شغل الأراضي الأداة الثانية من أدوات التعمير ، نص عليها القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير ، بذلك فهو أداة قانونية يجب احترامها من طرف السلطات العمومية و المواطنين و جميع المتدخلين والتقيد بما هو مرخص وما هو ممنوع ، حيث يؤخذ بعين الاعتبار لتحديد مختلف المشاريع والتجهيزات .

- أداة تفصيلية للنشاط العمراني: يعتبر مخطط شغل الأراضي مخطط جد تفصيلي ودقيق، بحيث أنه يقسم القطاعات إلى مناطق طبيعية أو عمرانية، وهذا راجع إلى

2 - البشير التجاني ، التحضير والتهيئة العمرانية في الجزائر ، الساحة المركزية ، بن عكنون ، الجزائر ، 2000، ص 69 .

3 - نورة منصور ، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، 2010 ، ص 29 .

4- القانون 90-29 المؤرخ في 14 جمادى الأولى 1411 الموافق ل 01 ديسمبر 1990 ، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية ، عدد 52 ، الصادر في 15 جمادى الأولى 1411 الموافق ل 02 ديسمبر 1990 .

دوره في التخطيط التفصيلي ، كذلك لصلته بالملكية العقارية، بحيث يكفل التناسب بين الحقوق العينية المتمثلة في التمتع والتصرف، وبين الواجبات المنوطة بصاحب الملكية المتمثلة في احترام المظهر الإجمالي، احترام البيئة والنظام العمراني ككل، ويكمن دوره التفصيلي في تطرقه إلى أدق التفاصيل مثل أشكال القطع ومساحتها ، معامل شغل الأراضي ، معامل ما يؤخذ من الأرض مداخل البنايات وواجهاتهاالخ .

● أداة لتنظيم المجال الحضري : يعتبر مخطط شغل الأراضي أداة فعالة لتنظيم المجال الحضري، وذلك بالتوافق مع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، بحيث يقوم بتنظيم عملية البناء داخل هذا المجال، وكذا التدخل في كل قطاع من قطاعات التعمير التي يشملها ، وتتمثل هذه التدخلات في إعادة الهيكلة الحضرية ، التجديد الحضري الخ.⁵

● أداة رقابية: يعتبر مخطط شغل الأراضي أداة من أدوات الرقابة القبلية ، حيث تظهر هذه الرقابة في تنظيم البنية الحضرية والنسيج العمراني لحماية الأقاليم والسكان من مختلف الأخطار ، كما تظهر أيضا في الحفاظ على التركيبة الحضرية للعمران ودعم الأوساط الريفية، وبيان كفاءات وقواعد البناء فيها .

المطلب الثاني: علاقة مخطط شغل الأراضي (P.O.S) بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (P.D.A.U)

تشكل أدوات التهيئة والتعمير من المخططات التوجيهية ومخططات شغل الأراضي، تأتي لتجسيد السياسة العمرانية المنتهجة في تنظيم إنتاج الأراضي والتحكم في تسييرها ، وكذا ترشيد استعمالها واستدامتها بتحديد الشروط والقواعد والأحكام المتعلقة بالتعمير وضبط توقعاته؛ تتكفل أدوات التهيئة والتعمير ببرامج الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية،⁶ وتعمل هذه الأدوات على تحقيق بنية عمرانية حضرية منسجمة ومستدامة ، من خلال العلاقة التي تجمع بين هذه الأدوات وتأثيرها على بعضها البعض .

⁵- رقيقة سنوسي ، أدوات التهيئة والتعمير بين التشريع والتطبيق ، دراسة حالة مدينة باتنة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الهندسة المعمارية ، تخصص: المدينة والمجتمع ، معهد الهندسة المدنية والري والهندسة المعمارية ، جامعة الحاج لخضر ،، باتنة ، 2010-2011 ، ص 45.

⁶ - المادة 11 و 13 من القانون 90-29 ، المرجع السابق .

الفرع الأول: الشروط المتعلقة باستعمالات الأرض

يعمل كل من مخطط شغل الأراضي والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على تبيان قواعد استعمال واستغلال الأراضي وارتفاعات منع البناء التي ترد عليها ، حيث يقوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الذي يعتبر أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري ، على تحديد الإطار العام والأولي للأراضي ، فيبين الوظائف والأهداف الكبيرة لهذه المناطق ، فحسب المادة 18 من القانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير يحدد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير P.D.A.U مايلي :

- التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب بلدية أو مجموعة من البلديات حسب القطاع.
- توسع المباني السكنية وتمركز المصالح والنشاطات وطبيعة وموقع التجهيزات الكبرى والهيكل الأساسية .
- مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها .⁷

انطلاقا من المادة 19 من القانون 29-90، يقسم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المنطقة التي يغطيها إلى قطاعات محددة كالتالي:

(1) القطاعات المعمّرة: تشمل القطاعات المعمّرة، كل الأراضي التي تشغلها بنايات مجتمعة وساحات فاصلة ما بينها ، والمستحوزات والتجهيزات والنشاطات، ولو غير مبنية كالمساحات الخضراء والحدائق.⁸

يقوم مخطط شغل الأراضي على اعتبار أنه مخطط يفصل في توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بتقسيم هذا القطاع إلى عدة قطاعات فرعية: (قطاع إقامي، قطاع تجاري، قطاع ترفيهي، قطاع صناعي)، ليفصل في كل قطاع فرعي في جميع الإنشاءات من حيث تحديد الشكل الحضري والنمط المتبع في البناء، تموقع البناء، كيفية توصيل الشبكات لهذه البنايات، وكذا الطرق والمنافذ.

كما يقوم بتحديد كثافة المبنى وعلوه وشكله والمواد المستعملة في تشييده، وكذا تحديد المساحات الخضراء المدرجة ضمن البناية من خلال معامل ما يؤخذ من الأراضي، ومعامل ما يمكن لصاحب

7 - المادة 18 من القانون 29-90 المرجع السابق .

8 - حسينة غواس ، الآليات القانونية لتسيير العمران ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون عام فرع إدارة عامة ، كلية الحقوق ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2011-2012 ، ص 25 .

البنية أو المؤسسة أو معامل شغله، وأيضا يتولى تحديد المساحات العمومية، والمساحات الخضراء، والنصب التذكارية، المواقع المخصصة للمنشآت العمومية والمنشآت ذات المصلحة العمومية.

(2) القطاعات المبرمجة للتعمير: تشمل الأراضي المبرمجة للتعمير على الأمدين القصير والمتوسط في آفاق عشر سنوات حسب جدول من الأولويات منصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.⁹

تعد هذه الأراضي قبلة للمقيمين، فهي الأراضي التي تدخل ضمن القطاعات المبرمجة للتعمير، إذ تميز هذه الأراضي ظاهرة المضاربة العقارية التي يقوم بها ملاك الأراضي، والتي ينجر عنها تطويق القطاعات المعمرة بمجموعة من الإنشاءات الفوضوية الصلبة منها والقصدية.

قد يتدخل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لتصحيح وضعيتها وإدراجها ضمن القطاع المعمر من خلال مجموعة من الإصلاحات على مستوى هذه الإنشاءات العشوائية، وفق شروط يحددها مخطط شغل الأراضي، فهو الذي يعمل على مراقبة وتطبيق عملية الإدماج، ويضمن عدم تجاوز مقيمي هذه الإنشاءات لقواعد التعمير والبناء، فيعطيها بذلك الصبغة القانونية، فهو بذلك يفصل ويطبق الأهداف والوظائف الكبرى التي يحددها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

(3) قطاعات التعمير المستقبلية: نصت المادة 22 من القانون 29/90 على أن قطاعات التعمير المستقبلية تشمل الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد، في آفاق 20 سنة حسب الأجل المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

تخضع كل الأراضي المتواجدة في قطاعات التعمير المستقبلية للارتفاق بعدم البناء، فلا يجوز إقامة إنشاءات مهما كان نوعها، ولا يرفع هذا الارتفاق إلا في حالة دخول هذه الأراضي في حيز تطبيق مخطط شغل الأراضي المصادق عليه، ويتبين من هذا أن مخطط شغل الأراضي هو الذي يرفع القيد الوارد على هذه الأراضي، فلا يرفع هذا القيد ما لم يفصل فيه ويحدد قواعد استعماله هذا المخطط.

الفرع الثاني: من خلال ضبط توقعات التعمير

⁹ - المادة 21 من القانون 29-90 ، المرجع السابق .

تبين مخططات التهيئة والتعمير سواء مخطط شغل الأراضي، أو المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي¹⁰، وتشمل هذه التوجيهات تخصيص الأراضي سواء على مستوى البلدية الواحدة، أو على مستوى مجموعة من البلديات وتبين الأراضي المبنية والأراضي المخصصة للبناء.

تعد المبادئ والأحكام المتعلقة بكل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) ومخطط شغل الأراضي (POS) الرامية إلى ضبط التعمير وتحقيق النظام العام العمراني، استنادا لدراسات تعدها المصالح المكلفة بالتعمير ومكاتب الدراسات وفقا للتخطيطات المعدة مسبقا في مجال التهيئة العمرانية، أو في مجال تسيير المدن الجديدة أو المخططات الوقائية من المخاطر الكبرى، مخططات السياحة، كل هذه التخطيطات تندرج ضمن السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة.

تبين أدوات التعمير (المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، مخطط شغل الأراضي) طرق التدخل والأدوات التقنية والقانونية التي من شأنها خلق بنية حضرية ونسيج عمراني منسجم، وكذا تجسيد طابع جمالي للبنايا من خلال مجموعة الرخص التي تمنح بالرجوع إلى مخطط شغل الأراضي (POS) الذي يستمد توجيهاته من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU).

تأتي هذه العلاقة التكاملية التي تجمع كل من المخططين لخلق توازن في الوسط العمراني، وحماية الأقاليم (حماية الساحل، حماية الأراضي الفلاحية، حماية الأراضي ذات المميزات الثقافية والتاريخية والحضارية)¹¹، وكذا حماية الأفراد من شتى أنواع الأخطار الطبيعية والتكنولوجية بفرض شروط وتحفظات مستمدة من مخطط شغل الأراضي (POS) في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) ضمن رخصة البناء حرصا على سلامة الأفراد من الأخطار الطبيعية كالزلازل، وانزلاقات التربة، وغيرها...

و عليه تلعب أدوات التعمير دورا كبيرا في ضبط قطاع التعمير وترشيد استعمال الأراضي من خلال العلاقة التي تجمعها في إطار تطبيق سياسة عمرانية ناجحة، فهما أداتان رئيسيتان في تسيير المجال الحضري، بحيث يمثل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) الإطار العام،

10 - المادة 11 من القانون 90-29، المرجع السابق .

11 - المادة 43، المرجع نفسه .

ويمثل مخطط شغل الأراضي (POS) الإطار التفصيلي والتطبيقي له، يعملان في إطار خلق نسيج عمراني منسجم، وتحقيق توازن بين الانتاجية واستعمال الأراضي.

الفرع الثالث: أهداف مخطط شغل الأراضي

لقد أكد القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم على أهداف مخطط شغل الأراضي منها ما هو خاص بالبنائيات، منها ما هو خاص بالمحيط الخارجي على النحو التالي:

(1) أهداف خاصة بالبنائيات: تسمح هذه الأهداف بتفصيل ما يلي:

- تعيين الكمية القصوى والدنيا المسموح بها في البناء المعبر عنها بالمتر المربع من الأرضية المبنية خارج البناء، أو بالمتر المكعب من الأحجام وأنماط البنائيات المسموح بها واستعمالاتها، وذلك عن طريق اتخاذ طابع خاص للمباني أو عن طريق اتخاذ إجراءات مهنية من شأنها ألا توجد نوعا من التنافر بين المباني بعضها ببعض، وخلق نسق منسجم للمدينة بحيث يكون لها طابع حضري ومعماري مميز.
- يضبط المظهر الخارجي للبنائيات بحيث لا يطغى قسم منها على الآخر، وإيجاد نوع من الانسجام بينهما، بغية القضاء على الفوارق وتحقيق العدالة الاجتماعية، وكذا الحفاظ على الهوية بالنسبة لكل منطقة يغطيها مخطط شغل الأراضي.
- تحديد نوع المنشآت والتجهيزات العمومية وتحديد الطرق و الشبكات المختلفة التي تتحمل الدولة إنجازها في آجال محددة، كالمياه والإنارة والمجاري والتي تتفق في حجمها وقدرتها مع حجم السكان وكثرة المباني، بحيث لا تكون هناك وفرة في بعض الأحياء ونقص في بعضها الآخر¹²، وذلك بمراعاة الكثافة السكانية والتوزيع الجغرافي في تقديم الخدمات الإدارية و الاستهلاكية .
- بيان خصائص القطع الأرضية.
- بيان موقع المباني بالنسبة للطرق العمومية وما يتصل بها، وموقع المباني بالنسبة للحدود الفاصلة.

¹² - المواد من 08 إلى 10 من المرسوم التنفيذي 91-175 المؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير ، الجريدة الرسمية - عدد 26 .

• تحديد ارتفاع المباني.

(2) أهداف خاصة بالمحيط الخارجي: هي على النحو التالي :

- تحديد بصفة مفصلة الشكل الحضري بالنسبة للقطاع والقطاعات المهنية.
- تحديد المساحات العمومية والمساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية والمنشآت ذات المصلحة العامة، كالمتنزهات العامة و المناطق المكشوفة لتكون متنفسا ومكانا لقضاء وشغل أوقات فراغهم، لتحسين الإطار المعيشي الحضري للمواطن.¹³
- تحديد طرق المرور، وذلك لتحسين العلاقة بين المساكن والشوارع ومناطق الصناعة والخدمات، بهدف اختصار رحلة العمل من محل السكن إلى موقع العمل، عن طريق التسيير الفعال والمتحكم فيه بالنسبة للمواقع والطرق الموصلة إليها وتخفيض تكلفة المواصلات والنقل، في إطار تكامل حركة النقل والمواصلات داخل المدينة لإضفاء ديناميكية متوازنة من جميع أقسامها.
- تحديد الأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمواقع والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها و إصلاحها، حفاظا على الموروث الثقافي والتاريخي وجعل هذه المواقع الأثرية تعكس الطابع الثقافي للمنطقة¹⁴، والعمل على دعم القيم الاجتماعية المرغوبة في سلوكات أهل المنطقة.¹⁵
- بيان موقع مواقف السيارات والمساحات الفارغة.

تعزيزا لهذا الطرح ، أضاف المشرع الجزائري أهدافا أخرى من خلال تعديله للقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير بالقانون 04-05 ، والتي لا بد من السعي إلى تحقيقها من خلال إعداد مخطط شغل الأراضي ، كتحديد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو تلك المعرضة للانزلاق والتي تخضع لإجراءات تحديد أو منع البناء¹⁶، وذلك حرصا على سلامة

13 -المادة 02 من القانون 06-07 المؤرخ في 13 ماي 2007 ، يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها ، جريدة رسمية عدد 31 .

14- آمال حاج جاب الله ، الإطار القاني للمدن الكبرى في الجزائر ، دار بلقيس ، 2014 ، ص 131 .

15 - هاشم عبود الموسوي ، حيدر صلاح أيوب ، التخطيط والتصميم الحضري ، دراسة نظرية تطبيقية حول المشاكل الحضرية ، دار الحامد ، عمان ، الطبعة الأولى 2006 ، ص 63.

16 - المادة 04 من القانون 05-04 المؤرخ في 14 أوت 2004 المعدل والمتمم للقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير

الصادر ب 15 أوت 2004 ، جريدة رسمية ، عدد 51 .

شاغلي المساكن ومستخدميها بتحديد شروط و تحفظات خاصة في المناطق المهتدة بالكوارث الطبيعية.

المطلب الثالث: محتوى مخطط شغل الأراضي في التشريع الجزائري

يقصد بالمحتوى المتعلق بمخطط شغل الأراضي التشكيلة والمكونات أو القوام التي يرتكز عليها هذا المخطط، وذلك حسب ما جاء في المرسوم التنفيذي 178-91¹⁷، حيث يعتمد قوام مخطط شغل الأراضي على عنصرين هما لائحة التنظيم والوثائق والمستندات البيانية، فهو بذلك يتكون من جزء تنظيمي مكتوب وجزء بياني (مخططات)، وهي كالتالي :

الفرع الأول: لائحة التنظيم

تتضمن لائحة التنظيم،¹⁸ ما يلي :

- مذكرة تقديم : حيث يثبت فيها تلائم أحكام مخطط شغل الأراضي مع أحكام وتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ، وكذلك البرنامج المعتمد للبلدية أو البلديات المعنية وفقا لأفاق تنميتها.
- تبيان القواعد و الإجراءات المقررة لكل منطقة خاصة متجانسة ، كالمناطق الساحلية حسب ما ورد في القانون المتعلق بحماية الساحل 02-02¹⁹ ، والمناطق المعرضة للكوارث الطبيعية حسب ما ورد في القانون 20-04²⁰، مع مراعاة الأحكام الخاصة المطبقة عليها ، كما هو محدد في القانون 29-90 بالنسبة للأراضي التي تتوفر على مميزات طبيعية أو ثقافية أو تاريخية بارزة وكذلك الأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد .²¹

17 - المادة 18 من المرسوم التنفيذي 178-91، المؤرخ في 14 ذي القعدة 1411 الموافق ل 28 / 15 / 1991 ، المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة بها ، جريدة رسمية عدد 26 ، المعدل والمتمم .

18- إسماعين شامة، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري دراسة وضعية تحليلية ، دار هومة ، بوزريعة ، الجزائر ، 2003 ، ص 177.

19 - أنظر القانون 02-02 ممضي في 05 فبراير 2002 ، يتعلق بحماية الساحل وتثمينه ، الجريدة الرسمية العدد 10 ، المؤرخ في 12 فبراير 2002 .

20 - أنظر القانون 20-04 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 ، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة ، الجريدة الرسمية عدد 84 .

21- المادة 43 من القانون 29-90، المرجع السابق.

حيث يتم تحديد نوع المباني المرخص بها ووجهتها وكذا تحديد نوع المباني المحظورة ، كما يتم تحديد حقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض التي يعبر عنها بمعامل شغل الأرض ومعامل ما يؤخذ من الأرض مع جميع الارتفاقات المحتملة ، وذلك بغية التوفيق بين حق البناء المرتبط بملكية الأرض وحتمية المحافظة على هاته المناطق ذات المميزات الطبيعية أو ذات المردود الفلاحي أو ذات المميزات الثقافية والتاريخية .

تجدر الإشارة إلى أن معامل شغل الأراضي يحدد في هذه الحالة العلاقة القائمة بين مساحة الأرض مع خالص ما يتصل بها من البناء ومساحة قطعة الأرض، ويتم ذلك في أي بناء باستخلاص ما يتصل به من المساحة الأرضية: ²²

مساحة أرضية مع ما يتصل بها من بناء خام يساوي مجموع مساحة أرضية كل مستوى من مستويات البناء منقوصا منها :

- مساحات أرضية مع ما يتصل بها من تخشيبات السقف وأدوار ما تحت الأرض وغير القابلة للتهيئة السكنية أو لأنشطة ذات طابع مهني أو حرفي أو صناعي أو تجاري .
- مساحات أرضية مع ما يتصل بها من سقوف وسطوح وشرفات و مقصورات ، وكذلك المساحات غير المغلقة الواقعة في الطابق الأرضي .
- مساحات أرضية مع ما يتصل بها من مبان مهيأة لتستعمل مواقف للسيارات .
- مساحات أرضية مع ما يتصل بها من مبان مخصصة لتخزين المحاصيل أو لإيواء الحيوانات أو العتاد الفلاحي ، وكذلك مساحات المسقوفات أو البيوت البلاستيكية المخصصة للإنتاج الزراعي.

كما تتضمن لائحة التنظيم في جانبها المتعلق بالقواعد المحددة لكل منطقة شروط شغل الأراضي المرتبطة بها ، هذه الأخيرة تتمثل في:

- المنافذ والطرق.
- وصول الشبكات إليها .
- خصائص القطعة الأرضية .
- موقع المباني بالنسبة للطرق العمومية وما يتصل بها .

22 - المادة 18 من المرسوم التنفيذي 91-178 ، المرجع السابق.

• موقع المباني بالنسبة إلى الحدود.

• موقع المباني بعضها من بعض على ملكية واحدة.

• ارتفاع المباني .

• المظهر الخارجي.²³

• مواقف السيارات .

• المساحات الفارغة و المغارس .

تبين لائحة التنظيم بالإضافة إلى ذلك نوع المنشآت والتجهيزات العمومية، و مواقعها، وتحدد المنافذ والطرق وكذا نوع وكيفية وصول الشبكات إليها والتي تتحملها الدولة كما هو محدد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والتي تتحملها الجماعات المحلية²⁴، وفق الآجال المحددة قانونا .

الفرع الثاني: الوثائق والمستندات

تعتبر الوثائق والمستندات الجانب البياني في وثيقة مخطط شغل الأراضي²⁵، حيث تتضمن مجموعة من المخططات تتمثل في :

(أ) مخطط بيان الموقع (بمقياس 1/2000 أو 1/5000) .

(ب) مخطط طوبوغرافي (بمقياس 1/500 أو 1/1000) .

(ج) خارطة (بقياس 1/500 أو 1/1000) تحدد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية مصحوبة بالتقارير التقنية المتصلة بذلك ، وكذا الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية .

تحدد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية طبقا لوسائل الدراسات الجيوتقنية والدراسات الدقيقة للزلازل على مقياس مخطط شغل الأراضي ، كما تحدد مساحات الحماية أو الارتفاقات الخاصة بالمنشآت المختلفة والمنشآت الأساسية المنطوية على التجهيزات والأخطار التكنولوجية ، تطبيقا للإجراءات التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

²³ - المادة 31 من القانون 90-29 . المرجع السابق .

²⁴ - المادة 24 ، المرجع نفسه .

²⁵ - سماعين شامة ، المرجع السابق ، ص 178 .

تحدد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية و / أو التكنولوجية في مخطط شغل الأراضي المصنفة حسب درجة قابليتها للخطر بناء على اقتراح من المصالح المكلفة بالتعمير والمختصة إقليميا حسب نفس الأشكال التي أملت الموافقة على المخطط.²⁶

(د) مخطط الواقع القائم (بمقياس 1/500 أو 1/1000) الذي يبرز الإطار المشيد حاليا وكذلك الطرق والشبكات المختلفة والإرتفاقات الموجودة .

(هـ) مخطط تهيئة عامة (بمقياس 1/500 أو 1/1000) يحدد ما يأتي :

- المناطق القانونية المتجانسة .

- موقع إقامة التجهيزات والمنشآت ذات المصلحة العامة والمنفعة العامة.

- خط مرور الطرق والشبكات المختلفة مع إبراز ما تتحمله الدولة منها ، كما هو

محدد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ، وما تتحمله الجماعات المحلية .

- المساحات الواجب الحفاظ عليها نظرا لخصوصيتها .

(و) مخطط التركيب العمراني (بمقياس 1/500 أو 1/1000) يتضمن على الخصوص عناصر

لائحة التنظيم كما هي محددة في لائحة التنظيم فقرة (ب) من هذه المادة مصحوبا

بإستحوار يجسد الأشكال التعميرية والمعمارية المنشودة بالنسبة إلى القطاع المقصود أو

القطاعات المقصودة .

بإستثناء مخطط بيان الموقع ، فإن جميع المخططات المذكورة في الوثائق البيانية تعد وجوبا

بمقياس 1/500 إذا كان مخطط شغل الأراضي يعني القطاعات الحضرية²⁷ ، وذلك لتكون هذه

المخططات أكثر دقة وتفصيلا للإمام بالنقائص الموجودة وتسهيل عملية معالجتها، هذه العملية

التي من شأنها تحقيق التنمية والتهيئة الحضرية المرجوة .

المبحث الثاني: إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي في التشريع الجزائري

لقد أكد المشرع الجزائري من خلال المادة 34 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على

إلزامية تغطية كل البلدية أو جزء منها بمخطط شغل الأراضي ، ويتحقق ذلك عن طريق جملة

²⁶- المادة 03 من المرسوم التنفيذي 05-318 ، مؤرخ في 06 شعبان عام 1426 الموافق ل 10 سبتمبر سنة 2005 ، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي 01-178 السابق الذكر ، جريدة رسمية عدد 62 .

²⁷ - اقلولي ولد رابح صافية ، قانون العمران الجزائري ، أهداف حضرية ووسائل قانونية ، ، الطبعة الثانية ، دار هومة ، الجزائر ، 2015 ، ص 92 .

من الإجراءات حددت في المواد من 34 إلى 38 من القانون 29-90 ، والمرسوم التنفيذي 178-91 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ، ومحتوى الوثائق المتعلقة به المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 05-318 المؤرخ في 10 ديسمبر 2005، التي سنتناولها كالاتي:

المطلب الأول: مرحلة الإعداد والتحضير

يتم إعداد مخطط شغل الأراضي عن طريق مبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته ، وتتم الموافقة على هذا المشروع من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا كان هذا المخطط يشمل بلدية واحدة ، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية إذا كان يشمل عدة بلديات، في حين يمكن لرؤساء المجالس الشعبية البلدية إسناد مهمة إعداد مخطط شغل الأراضي إلى مؤسسة عمومية مشتركة .

يبادر رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة كما هو محدد في المرسوم التنفيذي 178/91 المتعلق بإعداد مخطط شغل الأراضي ، فيما يخص متابعة الدراسات ، وجمع الآراء في إطار التشاور مع مختلف الهيئات والجمعيات والإدارات والمصالح العمومية²⁸، غير أن قرارات المؤسسة العمومية المشتركة لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة رئيس المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية .

الفرع الأول: مداولة رئيس المجلس الشعبي البلدي

يقرر إعداد مخطط شغل الأراضي عن طريق مداولة رئيس المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية إذا كان يشمل عدة بلديات ، هذا ما أقرته المادة 2 من المرسوم التنفيذي 91-178²⁹ ، حيث تتضمن هذه المداولة ما يلي :

_ التذكير بالحدود المرجعية لمخطط شغل الأراضي المزمع إعداده ، وفقا لما هو محدد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المتعلق به .

_ كيفية مشاركة الهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد هذا المخطط.

28 - المادة 06 من المرسوم التنفيذي 178-91 ، المرجع السابق .

29 - المادة 02 من المرسوم التنفيذي 178-91 ، المرجع السابق .

تبلغ هذه المداولة إلى الوالي المختص إقليميا وتنشر لمدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، بعد ذلك يصدر قرار رسم المحيط.

الفرع الثاني: إصدار قرار إداري يحدد المحيط الذي سوف يدخل فيه المخطط

يصدر قرار رسم الحدود الذي يدخل فيه مخطط شغل الأراضي كما هو مبين أو منصوص عليه في المادة 12 من القانون 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير ، ويسند في إصدار هذا القرار إلى ملف يتكون من مذكرة تقديم ، ومن المخطط الذي يعد على مقياس المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ، ويعين حدود التراب المطلوب الذي يشمل مخطط شغل الأراضي والمداولة المتعلقة به ، ويصدر هذا القرار من طرف الوالي إذا كان التراب المعني تابع لولاية واحدة ، ومن طرف الوزير المكلف بالتعمير مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية إذا كان التراب المعني تابع لعدة ولايات.³⁰

الفرع الثالث: إبلاغ بعض المؤسسات والهيئات العمومية

بعد إصدار قرار رسم الحدود ، يقوم المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بتبليغ المقرر القاضي بإعداد مخطط شغل الأراضي ، إلى كل من رؤساء غرف التجارة ورؤساء غرف الفلاحة ، ورؤساء المنظمات المهنية ، و رؤساء الجمعيات المحلية ، ولهم مهلة 15 يوم ابتداءً من تاريخ إستلامهم الرسالة للإفصاح عما إذا كانوا يريدون أن يشاركوا في إعداد هذا المخطط أو عدم المشاركة .

بعد إنتهاء مهلة 15 يوم ، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية بإصدار قرار يبين به قائمة الإدارات والهيئات العمومية أو الجمعيات التي طلبت استشارتها بشأن مشروع مخطط شغل الأراضي.³¹

فضلا عن هؤلاء المصالح والهيئات العمومية أو الجمعيات المستشارة إختياريا ، يستشاروجوبا كل من :

الإدارات العمومية والمصالح التابعة للدولة المكلفة على مستوى الولاية والمتمثلة في :

- التعمير ،

³⁰ - المادة 04 ، المرجع نفسه .

³¹ - المادة 7 و 8 من المرسوم التنفيذي 91-178 ، المرجع السابق .

- الفلاحة ،
- التنظيم الإقتصادي ،
- الري ،
- النقل ،
- الأشغال العمومية ،
- المباني والمواقع الأثرية والطبيعية ،
- البريد والمواصلات ،

وأضاف المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي 12-166 الصناعة وترقية الاستثمارات³²، وكذا الهيئات والمصالح العمومية المكلفة على المستوى المحلي والمتمثلة في:

- توزيع الطاقة ،
- النقل ،
- توزيع الماء ،

كما أضاف المشرع الجزائري من خلال المرسوم 318/05 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 178/91 ثلاث مصالح يجب استشارتها و هي : مصلحة التهيئة العمرانية ، مصلحة السياحة ، مصلحة البيئة³³ ليضيف من خلال المرسوم التنفيذي 12 – 166 الضبط العقاري³⁴ . ينشر هذا القرار لمدة شهر في مقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية ويبلغ للإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية، والمصالح التابعة للدولة والجمعيات.

بعد المصادقة على مشروع مخطط شغل الأراضي بمداولة المجلس الشعبي البلدي يبلغ هذا المشروع إلى كل من الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والمصالح المعنية التابعة

32 - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 12-166 ممضي في 05 أبريل 2012 ، جريدة رسمية عدد 21 مؤرخة في 11 أبريل 2012 ، يتم المرسوم التنفيذي 91-178 السابق الذكر .

33 - المادة 02 من المرسوم التنفيذي 05-318 ، المرجع السابق .

34 - المادة 02 من المرسوم التنفيذي 12-166 ، المرجع السابق .

للدولة وكذا الجمعيات ، لإبداء آرائها أو ملاحظاتها على هذا المشروع في مدة لا تتجاوز 60 يوم ،
وإذا لم تجب خلال هذه المدة أعتبر سكوتها موافقة ضمنية .³⁵

الفرع الرابع:التشاور والمشاركة في إعداد مخطط شغل الأراضي

اتباعا للمبادئ العالمية الحديثة للحكم الراشد وعملا بها ، والتي تتضمن فتح المجال امام كل المتدخلين والفاعلين في اعداد مخطط شغل الأراضي ، حرصت الدولة على تطبيق مبدأ المشاركة والتشاور في وضع أدوات التهيئة والتعمير ، لأنه يلعب دور هام في الإرتقاء بمستوى و مردودية هذه الأدوات ، ولتحقيق لهذه المبادئ وضعت آليات للمشاركة والتشاور الفعلي لكل الممثلين المتدخلين في مجال التعمير .

يعتبر التشاور من أسس الديمقراطية التشاركية³⁶ ، ويكون اعداد المخططات وفقا لما نصت عليه المادة 06 من المرسوم التنفيذي 91 – 178 و التي تنص على : " ... وجمع الآراء في إطار التشاور مع مختلف الهيئات والمصالح و الإدارات العمومية والجمعيات المعتمدة لهذا الغرض "

المطلب الثاني: مرحلة الاستقصاء العمومي

يعتبر الإستقصاء العمومي شكل من أشكال مشاورة ومشاركة المواطنين³⁷، فبعد إنقضاء مهلة 60 يوم الممنوحة للجهات المعنية بإبداء رأيها وملاحظاتها ، يخضع مشروع مخطط شغل الأراضي للإستقصاء العمومي .

الفرع الأول: الإعلام والإشهار

تحقيقا لمبدأ الشفافية وفتح المجال أمام المواطنين من أجل الحصول على معلومات تخص وضعية مدينتهم وتطورها ، ألزم المشرع ضرورة القيام بإشهار واسع لأدوات التعمير عند إعدادها ،³⁸ كما يوضع تحت تصرف الجمهور القرار المتضمن مشروع المخطط.

ينشر القرار في الأماكن المخصصة للمنشورات الخاصة بالمواطنين طبقا لمبدأالإعلام والإشهار،³⁹ هذا ما نصت عليه أيضا المواد 14 و 30 و 79 منالقانون 10-11 المتضمن قانون البلدية .⁴⁰

35 - المادة 08 من المرسوم التنفيذي 91-178 ، المرجع السابق .

36 - دليلة بوراي ، الديمقراطية التشاركية ومجالاتها الممتازة ، البيئة والتعمير ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص الجماعات الإقليمية ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، 2013 ، ص 79 .

37 - حنان مرابط ، سلطات رئيس المجلس الشعبي في مجال العمران ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، فرع الإدارة العامة إقليمية القانون ، جامعة قسنطينة 1 ، 2013 ، ص 20 .

38 - حنان مرابط ، المرجع السابق ، ص 23 .

الفرع الثاني: إصدار القرار

بعد أخذ رأي كل الهيئات الفاعلة في إعداد مخطط شغل الأراضي يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية قرارا من أجل إخضاع المخطط المصادق عليه إلى الإستقصاء العمومي لمدة 60 يوم ويتضمن هذا القرار :

- المكان أو الأماكن التي يمكن استشارة مشروع مخطط شغل الأراضي .
- تعيين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين .
- كيفية إجراء التحقيق العمومي ؛

الفرع الثالث: نشر القرار

ينشر هذا القرار بمقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية لعرضه على الإستقصاء العمومي لمدة 60 يوم ، وتبلغ نسخة منه إلى الوالي المختص إقليميا ؛
تدون الملاحظات المتعلقة بمشروع مخطط شغل الأراضي في سجل خاص مرقم وموقع عليه من طرف المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية، كما يمكن أن ينوب عنها مباشرة أو ترسل كتابيا إلى المفوض المحقق أو المفوضين المحققين ؛

الفرع الرابع: قفل سجل للإستقصاء العمومي

بعد إنقضاء المهلة القانونية المحددة للإستقصاء العمومي يتم قفل السجل ويوقعه المفوض المحقق أو المفوضون المحققون ، حيث يقوم هذا الأخير خلال خمسة عشر يوم بإعداد محضر قفل السجل المتعلق بالإستقصاء العمومي وإرساله إلى المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية مصحوبا بالملف الكامل للإستقصاء العمومي مع إستنتاجاته.⁴¹

المطلب الثالث: مرحلة المصادقة والمراجعة

نتناولها في الفروع الموالية:

الفرع الأول: مرحلة المصادقة على مخطط شغل الأراضي

39 - حسينة غواس ، المرجع السابق ، ص 23 .

40 - أنظر القانون 10-11 المؤرخ في 22 / 07 / 2011 ، المتضمن قانون البلدية ، جريدة رسمية عدد 37 .

41 - المواد من 10 إلى 13 من المرسوم التنفيذي 91-178 ، المرجع السابق .

يعدل مخطط شغل الأراضي عند الإقتضاء ، بسجل الإستقصاء وبمحضر قفل الإستقصاء والنتائج التي يستخلصها المفوض المحقق، ويرسل إلى الوالي المختص إقليمياً ، الذي يبدي ملاحظاته ورأيه خلال 30 يوم من تاريخ إستلامه للملف ، يعتبر سكوت الوالي موافقة ضمنية إذا لم يجب خلال المدة الحددّة؛

بعد أخذ رأي الوالي يصادق المجلس الشعبي البلدي على مخطط شغل الأراضي عن طريق مداولة؛

بعد المصادقة على مخطط شغل الأراضي يبلغ إلى كل من :

_ الوالي المختص إقليمياً أو الولاية المختصين إقليمياً ،

_ المصالح التابعة للدولة ، المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية ،

_ الغرفة التجارية،

_ الغرفة الفلاحية ؛

يوضع مخطط شغل الأراضي تحت تصرف الجمهور عن طريق قرار يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي والذي يبين فيه ما يلي :

_ تاريخ بدأ عملية الوضع تحت تصرف الجمهور ،

_ المكان أو الأماكن التي يمكن إستشارة الوثائق فيها ،

_ قائمة الوثائق البيانية والكتابية التي يتكون الملف منها.⁴²

الفرع الثاني:مرحلة مراجعة مخطط شغل الأراضي

لا يمكن مراجعة مخطط شغل الأراضي بعد المصادقة عليه إلا في الحالات التي حددها القانون وبنفس شروط إعداده و المصادقة عليه وهي كالآتي :

_ إذا لم ينجز في الأجل المحدد لإتمام سوى ثلث حجم البناء المسموح به من المشروع

الحضري أو البنائيات المتوقعة في التقرير الأولي،

_ إذا كان الإطار المبني الموجود في حالة خراب أو في حالة من التقدم تدعو إلى تجديده ،

_ إذا كان الإطار المبني قد تعرض لتدهورات ناتجة عن ظواهر طبيعية ،

42 - المادة من 14 إلى 18 من المرسوم التنفيذي 91-178 ، المرجع نفسه .

_ إذا طلب ذلك ، وبعد مرور 5 سنوات من المصادقة عليه ، أغلبية ملاك البناءات البالغين على الأقل نصف حقوق البناء التي يحددها مخطط شغل الأراضي الساري المفعول،
_ إذا إستدعت ذلك حاجة إنشاء مشروع ذي مصلحة وطنية يصادق على مراجعات المخطط الساري المفعول في نفس الظروف والأشكال المنصوص عليها لإعداد مخطط شغل الأراضي.⁴³

هذا ما أكدته المادة 19 من المرسوم التنفيذي 178/91 ،⁴⁴ وتكون هذه المراجعة عن طريق مداولة رئيس المجلس الشعبي البلدي ، التي تبلغ إلى الوالي مصحوبة بتقرير يثبت المبررات .
يخضع إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه المطروح للمراجعة للشروط نفسها المنصوص عليها في هذا المرسوم .

⁴³ - المادة 37 من القانون 90 - 29 ، المرجع السابق .
⁴⁴ - المادة 19 من المرسوم التنفيذي 178-91 ، المرجع السابق .

المبحث الثالث: دور مخطط شغل الأراضي (pos) في مجال التهيئة والتعمير في

التشريع الجزائري

أراد المشرع الجزائري من خلال الترسنة القانونية التي أتى بها والمتمثلة في القوانين المتعلقة بالتعمير عامة والقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير خاصة تنظيم الأراضي القابلة للتعمير وتحويل المبنى في إطار التسيير الإقتصادي للأراضي والموازاة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة ، وأيضا وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث التاريخي إحتراما لمبادئ وأهداف السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم .

لتحقيق هذه الأهداف إعتد المشرع أداتين تتمثلان في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و مخطط شغل الأراضي ، حيث يتمثل دور هذا الأخير في: ضبطه لحركة النشاط العمراني ، و حفاضة على البيئة ، وكذا حماية الأراضي الفلاحية لما لها من أهمية بالغة .

بالنظر للنصوص القانونية والأهداف المتوخاة من وراءها ومدى تطبيقها على الميدان نجد خلل كبير ، حيث يرجع هذا الأخير إلى تضخم المدن وسيطرة مراكزها عليها، وكذلك التحول الملحوظ الذي تشهده الجزائر سواء كان هذا التحول اجتماعي أو ثقافي من شأنه التغيير في نمط الحياة ، إضافة إلى ذلك نجد تجاوزات عديدة من طرف السكان على الإطارات المبنية والغير المنية ، الأمر الذي دفعنا إلى البحث في العوائق التي تعرقل عمل هذا المخطط في .

حيث سنبين في هذا المبحث دور مخطط شغل الأراضي في مجال التهيئة العمرانية ، أما في المبحث الموالي، فسنتناول صور مخالفات أحكام مخطط شغل الأراضي ، و أخيرا نبحت واقع هذا المخطط في الجزائر.

و عليه سنتناول في المبحث الثالث المطلب الأول دور مخطط شغل الأراضي في ضبط حركة النشاط العمراني (المطلب الأول) وفي المطلب الثاني دوره في حماية البيئة، أما بالنسبة للمطلب الثالث فسنبين دوره في حماية الأراضي الفلاحية .

المطلب الأول : دور مخطط شغل الأراضي (pos) في ضبط حركة النشاط العمراني
يكمن دور مخطط شغل الأراضي في ضبط النشاط العمراني من خلال تنظيمه و ضبطه للرخص العمرانية والمتمثلة أساسا في رخصة البناء ورخصة التجزئة ورخصة الهدم ، والتي سنتطرق إليها كالاتي :

الفرع الأول: رخصة البناء

نص القانون 90-29 في مادته 52 على أن رخصة البناء تشترط في تشييد البنايات الجديدة مهما يكن إستعمالها ، وتمديد البنايات الموجودة ، ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة أو الواجهات المطللة على الساحة العمومية وإنجاز جدار صلب للدعم أو التسييج .⁴⁵
يظهر دور مخطط شغل الأراضي من خلال تنظيم الإطارات المبنية والمتمثلة في رخصة البناء ، حيث تضبط هذه الأخيرة حركة البناء وتقييد مشاريعها بمعطيات بيئية خاصة وكذلك كبح إنعكاسات التوسع العمراني ، حيث يتمثل هذا القيد في عدة ضوابط تتمثل في :

- ضبط التوسع في المناطق الساحلية والتي ينضمها القانون 03-03 ،⁴⁶ وكذلك القانون 02-02 المتعلق بحماية الساحل ،⁴⁷ حيث حدد إرتفاقات كثيرة للبناء على هذه المناطق .

⁴⁵ - المادة 52 من القانون 90 - 29 ، المرجع السابق .

- بالنسبة للمناطق الأثرية فقط نضمها القانون 98-04 المتعلق بالتراث الثقافي ، حيث تخضع أي عملية من عملياالبناء إلى ترخيص مسبق من مصالح الوزارة المكلفة بالثقافة ، كذلك يشترط ترخيص مسبق لكل عقار يستند إلى معلم تاريخي يقع ضمن المناطق المحمية لطلب رخصة البناء أو التجزئة .⁴⁸
- بالنسبة للأراضي الغابية فقد تطرق اليها القانون 84_12 الذي ينظم القانون العام للغابات ، حيث لا يجوز اقامة اي ورشة داخل هذه الأملاك دون رخصة من الوزارة المكلفة بالغابات .⁴⁹
- اما بالنسبة للمناطق المعرضة للكوارث الطبيعية فقد نص القانون 04-20 المتعلق من الأخطار الكبرى و تسيير الكوارث الطبيعية في إطار التنمية المستدامة على إجراءات صارمة لتحديد نوع البناء والمواد المستعملة في تشييده وكيفية تشييده ضمن هذه المناطق المصنفة طبقا لهذا القانون كمناطق معرضة للأخطار الطبيعية كالزلازل والفيضانات وإنزلاق التربة ، حيث صنفها لنوعين:
 - ✓ الأحكام الخاصة بالبناء ضمن المناطق ذات النشاط الزلزالي والخطر الجيولوجي .
 - ✓ الأحكام الخاصة بالبناء ضمن المناطق المعرضة لخطر الفيضان .⁵⁰
- بالنسبة للأراضي الفلاحية فقد إعتد المشرع الجزائري مبدأ عدم البناء على هذه الأراضي إلا أنه هناك إستثناءات متى كانت هاته الإنشاءات في إطار خدمة الأرض .⁵¹

46 - أنظر القانون 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية ، الصادر ب 19 فبراير 2003 ، جريدة رسمية رقم 11

47 - أنظر القانون 02-02 ، المرجع السابق .

48 - راجع المادتين 21 و 23 من قانون 98-04 المؤرخ في 15 جوان 1998 ، المتعلق بالتراث الثقافي ، الصادر ب 17 جوان 1998 ، جريدة رسمية رقم 44 .

49 - المادة 29 من القانون رقم 84-12 المؤرخ في 23 يونيو 1984 ، المتضمن القانون العام للغابات ، جريدة الرسمية عدد 26 ، الصادر بتاريخ 26 يونيو 1984 .

50 - المادة 18 و 24 من القانون 04-20 ، المرجع السابق .

51 - المادة 33 و 34 من القانون 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 ، المتعلق بالتوجيه العقاري ، الصادر ب 18 نوفمبر 1990 ، جريدة رسمية 49 .

الفرع الثاني: رخصة التجزئة

تلعب رخصة التجزئة دور هام في المحافظة على النسيج العمراني ، وكذا محاربة البناءاتغير القانونية والذي يعد مساسا بالجمال الطبيعي وكذا التلوث الصناعي والصحي ، ⁵² فقد جاء في القانون 90 – 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير في المادة 57 على أن رخصة التجزئة شرط لكل عملية تجزئة سواء كان ذلك لقطعتين أو عدة قطع تابعة لملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها . ويتجلى دور رخصة التجزئة في المساهمة في ضبط حركة النشاط العمراني من خلال تقييد إجراءات الحصول عليها بدراسة بيئية مسبقة ، فهي تعتبر بذلك وسيلة قانونية تحدد التوجهات الأساسية لمخطط شغل الأراضي والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ، والمتمثلة في ترشيد إستعمال المساحات والموازنة بين وظيفتي الفلاحة والصناعة والرقابة على المحيط الطبيعي ومراعاة المعايير الخاصة للتنمية المستدامة بشكل فعال و متوازن بيئيا وعمرانيا .

كما أنها تعمل على تبيان القطعة الأرضية الناتجة عن التجزئة بمواصفاتها ومشتملاتها وحدودها الجديدة ، حيث يمنع المشرع الجزائري منح رخصة التجزئة في حالة ما إذا كانت لا تتماشى وأحكام مخطط شغل الأراضي ، ⁵³ كما ألزم القانون صاحب الطلب بتحمل جميع التكاليف المتعلقة بالترتيبات والتجهيزات الضرورية وتنفيذ أشغال تهيئة الأراضي المجزأة بإنجاز شبكات الإنتفاع و شبكات الصرف الصحي ، الإنارة العمومية و المساحات الخضراء؛

52 - عبد الله لعويجي ، الرقابة العمرانية القبلية ودورها في الحفاظ على البيئة والحد من البناء الفوضوي ، مداخلة ضمن أعمال الملتقى الوطني حول إشكالات العقار الحضري وأثارها على التنمية في الجزائر أيام 15 و 16 فيفري 2013 ، منشورة في مجلة الحقوق والحريات ، عدد تجريبي (مخبر الحقوق والحريات والأنظمة الاقتصادية ، جامعة محمد خيضر بسكرة) ، ص 270 .

53 - عبد الله لعويجي ، المرجع السابق ، ص 271 .

الفرع الثالث: رخصة الهدم

إشترط المشرع الجزائري رخصة هدم لكل عملية هدم كلية أو جزئية⁵⁴ ، وذلك عندما تكون البناية المراد هدمها واقعة في مكان مصنف أو في طريق التصنيف ضمن قائمة الأملاك التاريخية و المعمارية أو السياحية أو الثقافية أو الطبيعية ،⁵⁵

لقد إشترط القانون هذه الرخصة إنطلاقا من عدة نقاط تعد دوافع لإشتراطها نبرزها كالآتي :

- إذا كانت البناية آيلة للهدم ، تعتبر سندا للبنائيات المجاورة يفرض الحصول على رخصة الهدم في هذه الحالة حتى تتمكن الإدارة من الموازنة بين مختلف مصالح أصحاب البنائيات وتجسيد الكثير من المبادئ القانونية .
- حماية البنائيات الواقعة في الأماكن المصنفة أو في طريق التصنيف ، وعلى الإدارة مراقبتها وتثمينها في إطار تنفيذ السياسة العمرانية .

المطلب الثاني: معاملات استخدام الأرض

يعتمد مخطط شغل الأراضي على جملة من المعاملات تعمل على تحقيق الإستغلال الجيد والمنسجم للبناية ، وجعل هذه الأخيرة كيان مادي صديق للبيئة في إطار تحسين الوسط المعيشي للمواطن ، والحفاظ على الشكل الحضري لها .

الفرع الأول: معامل شغل الأرض

يتمثل دور هذا المعامل في التحكم الفعال و الاستغلال الأمثل للأبعاد التي تعبر عن البناية (الطول و العرض و الإرتفاع)، ويتم تحديد هذا المعامل عن طريق عملية حسابية وتقنية والتي هي حاصل قسمة: المساحة الأرضية مع ما يتصل بها من بناء خام على مساحة قطعة الأرض.

$$\text{معامل شغل الأرض} = \frac{\text{المساحة الأرضية مع ما يتصل بها من بناء خام}}{\text{مساحة قطعة الأرض}}$$

⁵⁴- ARAUD (G) RUPIED (B) , DROIT DE L' URBANISME , DELMAS , 2EME EDITON, PARIS , 1994 ,P 209 .

⁵⁵ - عيسى مهزول ، صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران ، الطبعة الأولى ، جسر للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2014 ، ص 137 .

حيث يتم استبعاد كل المساحات التي ليست مغطاة بسقف ، أي أنها ليست مخصصة للسكن حسب هذا المعامل ، هذا الأخير يعطي نسبة المساحة المتوقعة أو المخصصة لمختلف برامج التصميم الهندسية المعمارية والمساحات العقارية ، ويضمن المحافظة على القطاعات القابلة للتعمير المستقبلية أو غير القابلة للتعمير، سواء كانت هذه القطاعات فلاحية أو طبيعية والتي تكون على العموم مساحات شاسعة ، حيث يلزم تبني نسبة ضعيفة لمعامل شغل أراضي بغية الحفاظ على توجهها وطابعها ، أما بالنسبة للقطاعات ذات القيمة العقارية العالية فإن معامل شغل الأراضي عالي جدا، لأن كل تعميم أفقي يترتب عليه استهلاك غير عقلائي لهذه الأراضي.⁵⁶ قد يختلف معامل شغل الأراضي في قطاع واحد وذلك حسب النشاط الممارس والسياسة العمرانية المتبعة ، فمثلا قد يكون معامل شغل الأراضي يساوي 2 بالنسبة للبنىات المخصصة للسكن، وبالنسبة للمكاتب والمحلات التجارية يساوي 4 حيث ينجر عن هذا الأخير ربح ضريبي مهم بالنسبة للخزينة العمومية.

الفرع الثاني:معامل الإستلاء على الأرض

ويسمى أيضا معامل مساحة ما يؤخذ من الأرض ، حيث ينظم العلاقة بين البيئة الاصطناعية والطبيعية ويحافظ على هذه الأخيرة ، و هو ناتج مساحة قطعة الأرض الكلية ناقص مساحة الأرض المخصصة للمبنى ، والهدف من انشاء هذا المعامل هو الزام صاحب المبنى بإنشاء مساحات خضراء في واجهة البناء المراد انجازه.

معامل الإستلاء على الأرض = مساحة قطعة الأرض الكلية - مساحة الأرض المخصصة للمبنى

ومثال ذلك هو إذا تصورنا أن معامل ما يؤخذ من الأرض مقدر بـ 80% ، فإن حق البناء على قطعة أرض مساحتها 100 م² يكون 80 م² و الباقي الذي هو 20 م² ، أي أن نسبة معامل الإستلاء على الأرض هو 20%. و يكون هذا الأخير مخصص لإنشاء مساحة خضراء في الجهة الأمامية للمبنى و فناء داخل المبنى من جهة أخرى ،⁵⁷ أو يحدد شروط الاستغلال لكل منطقة تدخل ضمن

⁵⁶ - كمال تكوشنت ، المرجع السابق ، ص 92.

⁵⁷ - نفس الصفحة ، المرجع نفسه .

مجال المخطط بضبط الشروط المتعلقة بعرض الشوارع و الطرق واستقامتها وأماكن توقف السيارات... وأيضا رسم المسالك الخاصة لمرور شبكات مياه الشرب و شبكات الصرف الصحي.⁵⁸

الفرع الثالث: الكثافة القصوى للبناء

لتفادي الكثافة الشديدة لل بنايات ، فإن أحكام مخطط شغل الأراضي تثبت قواعد الكثافة المحددة حسب سعة الأراضي المعدة للبناء ، حيث أن الفكرة العامة هي تسهيل الكثافة على مستوى المدينة.

هذا العامل يعد كأثر مباشر لاعتبار أن حق الملكية حق اجتماعي يكفله الدستور ، حيث أن هناك فصل بين حقي الملكية والبناء على أن يبقى الأول استثمار يخص المالكين في حين يكون الثاني حق للجماعة ، إذ أنه حسب الفقيه الفرنسي "Gilli" أن حق الملكية لا يرتب مباشرة سلطة مطلقة على ما فوق الأرض ، بل يرتب مقدار من السلطة يعرف بالمحيط الخاص ، وعلى ما يفوق ذلك يكون ملكا للجماعة يعرف باسم المحيط العام⁵⁹، ووجد المشرع الفرنسي هذه الفكرة الهاما له ، إلا أنه لم يعتمد عليها كما جاءت ، فبدل أن يحدد الأبعاد المسموح بها للبناء من طول وعرض وارتفاع فضل الأخذ بفكرة تحديد كثافة البناء، وهذا حتى يعطي درجة من المرونة والحرية اللازمتين لصاحب الملكية في اختيار الشكل ونمط البناء الذي يناسبه ، وبالتالي فالعلاقة بين حق الملكية وحق البناء ليست علاقة متعدية إذ يحق لصاحب الملكية البناء في ظل تحقيق المصلحة العامة ، إذ يتفرع عن حق البناء الذي يتمتع به صاحب الملكية ، حقان وهما:

حق البناء للمصلحة الخاصة و حق البناء للمصلحة العامة ،وبذلك يصبح حق مادة البناء يساوي مجموع حق البناء للمصلحة الخاصة و حق البناء للمصلحة العامة.

وقد تأثر المشرع الجزائري بالمشرع الفرنسي ، حيث تبني النظرية واعتمدها كمبدأ للتوفيق بين الحق الخاص والحق العام للتعمير ، فتم تحديد كثافة البناء للمناطق الحضرية في البلديات بموجب نص المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المتضمن القواعد العامة للتهيئة

⁵⁸ - المادة 31 من ق 90 - 29 ، المرجع السابق .

¹- كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم

القانونية ، تخصص قانون عقاري ، قسم العلوم القانونية ، كلية الحقوق ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، السنة الجامعية 2008

- 2009، ص 91 .

والتعمير والبناء،⁶⁰ بنسبة تساوي واحد من حاصل قسمة المساحة الأرضية خارج البناء الصافية ومساحة قطعة الأرض :

$$1 = \frac{\text{المساحة الأرضية خارج البناء الصافية}}{\text{مساحة قطعة الأرض}}$$

مثلا في حالة قطعة أرض مساحتها 200 م² ، فلا يجوز أن تتعدى المساحة الصافية للبناء 200 م².

كما تشير الفقرة الثانية من نفس المادة أن الكثافة القصوى للبناء خارج المناطق الحضرية يتم تحديدها عن طريق التنظيم ، وفي غياب التنظيم أو النصوص التنظيمية نكتفي بالتذكير بأهم الأهداف المرجوة من وضع حد للكثافة القصوى للبناء ، وهي تجنب ازدحام واختناق المراكز الحضرية للمدن، وذلك بوضع حد للبنائيات العالية ، وإلزام المقاولين وأصحاب المشاريع الترقية على نشر التعمير أفقيا ، وفي حالة المخالفة للحد المذكور ، فقد يتعرض صاحبها الى عقوبات ردية في شكل جزاءات أو عقوبات تقضي بتصحيح المخالفات ، هذه الأخيرة قد تكون في صورة مطابقة البناء للحد القانوني المعمول به بشكل كلي أو جزئي ، أو بهدم الجزء غير القانوني من البناية.⁶¹

المطلب الثالث: دور مخطط شغل الأراضي في حماية البيئة العمرانية

يلعب مخطط شغل الأراضي دور كبير وهام في تنظيم البيئة العمرانية وحمايتها من خلال ضمان التناسق بينها .

الفرع الأول: دور مخطط شغل الأراضي في حماية الوسط الطبيعي

لقد عمدت الجزائر في تشريعاتها إلى حماية البيئة العمرانية واعتماد التخطيط كآلية فعالة للحماية إستجابة للمتطلبات الديموغرافية وحماية الأوساط الطبيعية من التدهور ، وكذا توفير إطار حياتي سليم للسكان مع الحفاظ على استدامة رأس المال الطبيعي والثقافي لبلادنا وتنميته

⁶⁰ - المادة 26 من المرسوم التنفيذي 91-175 ، المرجع السابق .

⁶¹ - اسماعين شامة، المرجع السابق ، ص 182 و183.

62، حيث سعت الجزائر في اطار السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة لتسخير مجموعة من الأدوات بغية ترجمة هذه السياسة على أرض الواقع انطلاقا من المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الذي يحمل في طياته السياسة و المبادئ العامة لتهيئة الإقليم وتحقيق التنمية المستدامة ، تندرج تحته جملة من المخططات أهمها مخطط شغل الأراضي الذي تربطه علاقة عملية وتكاملية بالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم .

يعتبر مخطط شغل الأراضي الخلية الأساسية التفصيلية لمبادئ السياسات المنتهجة في مجال تهيئة الإقليم على اعتبار أنه الأقرب للتطبيق على مستوى الميدان ، فبحكم ارتباط البيئة العمرانية بالنشاط الإنساني وتأثيراته على هذه البيئة سلبا و إيجابا ، عمد المشرع إلى دمج مبدأ التنمية المستدامة في مخطط شغل الأراضي الذي يعمل على عقلنة استخدام الأراضي والحفاظ على رأس المال الطبيعي وكذا الحفاظ على حق الأجيال فيه ، كما يهدف إلى محاربة البنائات الهشة والفوضوية ويعمل على انشاء عمران ذو طابع جمالي منسجم مع البيئة المحيطة ، يحوي المساحات الخضراء والمرافق العامة ويسعى إلى ابعاد المباني عن المناطق المعرضة للمخاطر ، ويتحقق ذلك من خلال احترام الإدارة والمواطنين لمخطط شغل الأراضي الذي لا تسلم رخصة البناء وشهادات التعمير والمطابقة إلا في ظل شروطه ليترتب عليه عيش الإنسان في بيئة لائقة تحقق رغباته وتحفظ كرامته .⁶³

الفرع الثاني: دور مخطط شغل الأراضي في حماية الأراضي الفلاحية

لقد كان الهدف من وراء صدور القوانين المتعلقة بالتهيئة العمرانية وبالعقار هو حماية الأراضي الفلاحية أو الزراعية ذات الجودة العالية ، و التي تتمثل في قانون التهيئة والتعمير وكذلك قانون التوجيه العقاري ، وكذا قانون أملاك الدولة و غيرها من القوانين التي جاءت محاولة حماية الأراضي الفلاحية ذات المردود العالي والجيد.

62 - محمد جبري ، التأطير القانوني في ولاية الجزائر ، مذكرة ماجستير فرع إدارة عامة ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ،

السنة الجامعية 2005 ، ص 47 .

63 - عدنان الزنكة ، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن ورواءها ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2011 ، ص 83 .

و للحد من الزحف العمراني و الاستغلال غير العقلاني لهذه الأراضي من جهة ، و من جهة أخرى إنتاج أراضي قابلة للتعمير من أجل مواجهة أزمة السكن المتزايدة ، فالتشريع وحده يملك صلاحية تقرير طبيعة الأرض بما يتوافق و المتطلبات الإقتصادية والإجتماعية ، وهذا ما نص عليه قانون التوجيه العقاري ، فالقانون هو الذي يحدد طبيعة الأرض وكذا كيفية تحويلها حسب ما تقتضيه الظروف والمعطيات ، وذلك حسب ما جاء في نص المادة 36 من هذا القانون.⁶⁴ فالمشروع من خلال قانون التوجيه العقاري يسعى إلى حماية هذه الأراضي ، فالمادة 36 تحيلنا بدورها إلى المادة 21 من قانون التوجيه العقاري التي تنص على : « الأراضي القابلة للتعمير في مفهوم هذا القانون هي كل القطع الأرضية المخصصة للتعمير في آجال معينة بواسطة أدوات التهيئة والتعمير » ، نفهم من هذه المادة أن أدوات التهيئة والتعمير المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمخطط شغل الأراضي يعملان على تحديد توجهات الأراضي ، وكذا التفصيل فيها ومنها الأراضي الفلاحية حيث يعمل المشروع الجزائري من خلال هذه الأدوات على عقلنة إنتاج الأراضي ومحاولة التوفيق بين توجهات كل منطقة فلاحية أو عمرانية كانت ، فقد حدد في المادة 4 من القانون 29/90 على سبيل الحصر الأراضي القابلة للتعمير وهي كالتالي:

- القطع الموجودة داخل الأجزاء المعمرة للبلدية والتي تراعي الاقتصاد الحضري.
- التي تكون في الحدود المتلائمة مع أهداف المحافظة على التوازنات البيئية عندما تكون موجودة في مواقع طبيعية.
- القطع التي تكون في الحدود المتلائمة مع ضرورة حماية المعالم الأثرية والثقافية.
- القطع التي تكون غير معرضة مباشرة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية و التكنولوجية.
- القطع التي تكون في الحدود المتلائمة مع قابلية الاستغلال الفلاحية عندما تكون موجودة على أراضي فلاحية.

⁶⁴- أنظر القانون 90-25 ، المرجع السابق .

لقد أقر المشرع الجزائري حماية قانونية خاصة للأراضي الفلاحية ، وذلك بإنشاء بنايات تكون في خدمة الأرض و تسهيل استغلالها، وليس لاستغلال خارج إطار خدمة هذه الأراضي.⁶⁵

لقد أوكل المشرع مهمة حماية الأراضي الفلاحية إلى أدوات التعمير، وهذا ما أقرته المادة 21 من القانون 90-25 السالفة الذكر، و المادة 11 من قانون التهيئة و التعمير 90-29 وكذا المادتين 19 و 23 من نفس القانون ، حيث نصت هذه الأخيرة على أن: « القطاعات غير قابلة للتعمير هي القطاعات التي يمكن أن تكون حقوق البناء المنصوص عليها بدقة ونسب تتلاءم مع الاقتصاد العام لمناطق هذه القطاعات ».

بالنسبة للقطاعات غير القابلة للتعمير في الأراضي الفلاحية فهي محددة في المخططات العمرانية بدقة، حيث أن المادة 48 من القانون 90/29 قد حددت وحصرت حقوق البناء على الأراضي ذات المردود العالي في البنائات الضرورية الحيوية والإستغلالات الفلاحية والبنائات ذات المنفعة العمومية ، وأكد عليها القانون أن تندرج في مخطط شغل الأراضي.

من خلال هذه المادة نستنتج أن شروط البناء على الأراضي الفلاحية ذات المردود العالي هي⁶⁶:

1_ المنشآت الضرورية للاستغلال الفلاحي.

2_ البنائات ذات المنفعة العامة.

3_ إدراج هذه المنشآت والبنائات ضمن مخطط شغل الأراضي.

إن مصطلح المنفعة العامة مصطلح واسع نوعا ما حيث لا يمكن حصره أو إعطاؤه مضمون دقيق لا يمكنه الاتفاق على خلافه، فإن فتح هذا الباب على تكييفات مختلفة يؤدي إلى إدراج منشآت كثيرة كلما اقتضى الأمر ضمن المنفعة العامة.

المبحث الرابع: صور مخالقات مخطط شغل الأراضي

⁶⁵ - أنظر المواد 48 و 49 من القانون 90-29 ، المرجع السابق .

⁶⁶ - عبد الله لعويجي ، التعمير الغير القانوني ودور الإدارة في الحد منه، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه ، فرع القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان ، 2016-2017 ، ص 214.

تتمثل صور مخالفات مخطط شغل الأراضي في عدم احترام قواعد وأحكام هذا الأخير ،وتختلف حسب الإطار التي تمت فيه المخالفة ، فهناك تجاوزات تتم على مستوى الإطار غير المبني وأخرى على مستوى الإطار المبني .

المطلب الأول: تجاوزات الواقعة على الإطار الغير المبني

تتمثل هذه التجاوزات في عدة صور هي التواجد المستمر للأحياء القصدية وصوره الإستيلاء على المساحات الحرة والربط غير القانوني لشبكات التهيئة .

الفرع الأول : التواجد المستمر للأحياء القصدية

إن البناءات الفوضوية والأحياء القصدية هي بنايات متشابهة في المظهر الخارجي تفتقر للجانب الجمالي بكل أبعاده،⁶⁷ مع غياب تام لكل المواصفات العمرانية المبينة في مخطط شغل الأراضي أو القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

بالرجوع الى نص المادة 683 من القانون المدني المتعلقة بالعقارات المبنية نجد انها لا تعترف البنائات القصدية ، بحيث لا تصنف ضمن العقارات التي تطبق عليها احكام هذه المادة ، كذلك هو الحال بالنسبة لمخططات المسح العام الحضري التي لا تأخذها بعين الإعتبار إذ تعتبرها أراضي قاحلة لا وجود للبناء عليها ، أما بالنسبة لمخطط شغل الأراضي فهو يعتبرها أراضي خالية ويقترح فيها مشاريع عمرانية جديدة سكنية أو غير سكنية ، غير أن هذه الأحياء تظل تغطي مساحات شاسعة من المجال الإقليمي والتي تعطي من خلاله صورة تعبر عن فشل تجسيد وتنفيذ نتائج وتوصيات مخطط شغل الأراضي وكذلك فشل السياسة والإستراتيجية الوطنية المعتمدة للتهيئة والتعمير .

الفرع الثاني:صورة الإستيلاء على المساحات العمومية

تعتبر المساحات العمومية من أهم الأماكن الواجب الحفاظ عليها ، لما لها من اهمية ومنفعة عامة ، فهي مساحات خضراء و مواقف للسيارات و أماكن للعب الأطفال وغيرها من الفضاءات التي لا تدخل ضمن الإطار المبني ، ونظرا لعدم اهتمام المصالح التقنية بها وعدم تهيئتها يتم الإستيلاء عليها من طرف المواطنين ، ويكون ذلك بتغيير وظيفتها سواء بضمها الى مساكنهم او

67 - عبد الله لعويجي ، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية ، تخصص قانون اداريوادارة عامة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، ، السنة الجامعية 2011 – 2012 ، ص 55 .

تسييجها أو غيرها من الأفعال التي تغير من طبيعة هاته المساحات ، هذا ما يترتب عنه تشويه للمنظر العام للنسيج العمراني واخلال بالجانب الوظيفي لهاته المساحات ، الأمر الذي يجعل من الطرقات اماكن للعب الأطفال وتوقف السيارات ، وهذا ما يترتب عليه عرقلة السير الحسن لهاته المناطق .

الفرع الثالث: صورة الربط غير القانوني لشبكات التهيئة

تتمثل شبكات التهيئة في قنوات المياه الصالحة للشرب و صرف المياه القذرة والغاز الطبيعي وشبكات الكهرباء والهاتف التابعة لمصالح البلدية والتي وضعت خصيصا لفائدة سكان المدينة . تعد هذه المصالح هذه القنوات عن طريق طلب عروض ، وتحدد فيها الأماكن الخاصة بتوصيل هاته القنوات والشبكات والتي هي محددة مسبقا في مخطط شغل الأراضي ورخصة التجزئة ، فكل تغيير في ربط هاته الشبكات والقنوات يعتبر مساس لأحكام مخطط شغل الأراضي ومخالفا لقواعده ، والذي ينجر عنه تعطيل السير الحسن لهذه الشبكات والقنوات مما يجعل من الشوارع ورشة مفتوحة تسيئ للمنظر العام للمدينة وتعرقل حركة سير المركبات.⁶⁸

المطلب الثاني:التجاوزات الواقعة على الإطارالمبني

يهتم مخطط شغل الأراضي بتنظيم عملية البناء والتعمير وفق مواصفات ومعايير وشروط يحددها هذا المخطط ، سواء من حيث الشكل الحضري للبنايات أو مظهرها الجمالي أو طريقة توزيعها بالنسبة للطرق العامة أو نسبة شغل الأراضي ونسبة ما يؤخذ من الأراضي وغيرها من القواعد والشروط التي ينظمها هذا المخطط .

كما ينظم مختلف الممارسات والنشاطات (الإجتماعية - الخدماتية - الإقتصادية) ، حيث يتحكم و يضبط توزيعها بغية خلق إطار مبني منسجم ومتوازن ذو طابع جمالي ، إلا أن الملاحظ يجد إختلال بين ما هو مسطر نظريا من خلال مخطط شغل الأراضي وبين ما هو موجود على أرض الواقع ، حيث تطغى مخالفة الأحكام والقواعد التي ينظمها مخطط شغل الأراضي ، وعليه نتطرق من خلال هذا المطلب إلى عرض صور المخالفات المتعلقة بمخطط شغل الأراضي وذلك على مستوى الإطار المبني .

الفرع الأول : صورة عدم احترام الكتلة

68 - كمال تكواشت ، المرجع السابق ، ص32 .

تتمثل هذه الصورة في عدم التثبيت الجيد للقطعة الأرضية في الميدان ، مما يترتب عنها :
_ التعدي على الرصيف وعلى ملكية الغير : يتمثل هذا التعدي في التغيير في الحدود

المرسومة وذلك بوضع الوعاء العقاري على الرصيف او على الملكية المجاورة للغير.

_ المساس بخط التنظيم : يعرف هذا الخط على أنه الخط المعتمد الذي يحدد المسافة الفاصلة بين الأملاك الخاصة والملكية العامة ،⁶⁹ ويمثل في إقامة مباني على جانب الطريق دون احترام الشروط القانونية لذلك ، إذ أن لكل طريق عمومي مسافة قانونية يجب احترامها طبقا لما جاء في نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 91 - 175 .⁷⁰

_ الإخلال بأماكن توقف السيارات : ترتكب هذه التجاوزات في حالة التجمعات السكنية ذات الملكية المشتركة " العمارات " ، والمباني الإدارية والخدماتية والتجارية " مرافق اقتصادية " ، وكذا الفنادق والمركبات السياحية .

الفرع الثاني: صورة عدم احترام مخططات الواجهات

يؤدي عدم الإحترام بمخططات الواجهات الى :

_ عدم احترام العلو المسموح به : إن المبدأ العام هو أن العلو مقيد في ادوات التعمير وبالأخص في مخطط شغل الأراضي وكذا دفاتر الشروط و التجزئات ، فطبقا لأحكام المادة 23 من المرسوم التنفيذي 91 - 175 فإن أي بناء على حافة الطريق العمومي يجب أن لا يكون علوها يتعدى المسافة المحسوبة افقيا بين جانبي الطريق، استثناءا يمكن عدم تقييد العلو لبعض المباني نظرا لخصوصيتها وأهميتها في المجال الإقتصادي و الإداري كالفنادق والمباني الإدارية .. الخ. تتمثل هذه المخالفات في إضافة طابق أو أكثر فوق البناء القائم وبدون ترخيص اداري مسبق ، مما يؤدي إلى ثقل اضافي يترتب عنه احتمال انهيار المبنى ، وكذا عدم انتظامية المباني وتصنيفها عموديا وهذا ما يترتب عليه تشوهات عمرانية حادة تمس بالنسيج العمراني والجانب الجمالي .

_ التغيير في منافذ الواجهات : يكون هذا التغيير بفتح أبواب ونوافذ أو هدم جدار شقة أو أكثر والتي تغير من طبيعة المبنى و مظهرها الخارجي .

69 - نعيم مغيبغ ، عقود المقاولات و البناء والأشغال الخاصة ، الطبعة الثالثة ، مصر ، 2001 ، ص 179 .

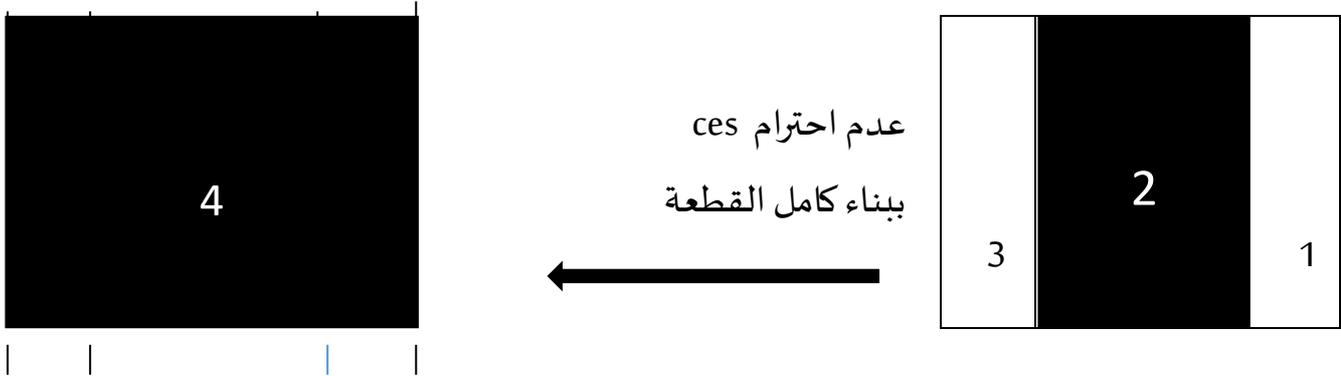
70 - المادة 10 من المرسوم التنفيذي 91 - 175 ، المرجع السابق .

إن الجانب الداخلي للبنية في خدمة ومصصلحة صاحب البنية ، أما الجانب الخارجي فهو مصصلحة للجميع ، فليس لصاحب البنية الحق في التصرف لوحده في واجهة المبنى دون اشراك الإدارة المعنية بذلك ، ولهذه الأخيرة الرفض أو الموافقة بناء على توجهات مخططات التهيئة وأحكام مخطط شغل الأراضي.⁷¹

الفرع الثالث: عدم احترام مخططات التوزيع الداخلي

يكون الإخلال في مخططات التوزيع الداخلي من خلال عدم احترام توجهات مخطط شغل الأراضي والمتمثلة في :

_ التجاوز في معامل الإستيلاء على الأرض (ces) : يعد هذا المعامل معامل قانوني وتقني في أن واحد يعطى ضمن توجهات مخطط شغل الأراضي بوجه عام ، وضمن دفتر الشروط لمخطط التجزئة بوجه خاص ، حيث يبين الأجزاء التي يجب البناء فيها و الأجزاء التي لا يمكن بناءها من القطعة الأرضية ، فالبناء دون فناء و مساحة خضراء يعتبر مخالفاً لأحكام و توجهات مخطط شغل الأراضي .



3/ جزء مخصص للمساحة الخضراء

1/ جزء مخصص للفناء

4/ بناء كامل القطعة الأرضية

2/ جزء مخصص للبناء

_ معامل شغل الأرض COS : يتم تحديد هذا المعامل في تقرير مخطط شغل الأراضي ودفتر شروط التجزئة وذلك بناء على معطيات ميدانية ومتطلبات مستقبلية ، ويترب عن عدم احترام هذا المعامل:

71- كمال تكواشت ، المرجع السابق ، ص 36 .

- تشويه للمنظر العام للحي أفقيا وعموديا .

- عدم مطابقة البناية لدفتر الشروط

احتمال انهيار البناية، إذ أن هناك ارتباط كبير بين خطر الإنهيار ومعامل شغل الأرض ، خصوصا اذا كانت هذه البناية تقع في منحدر .

_ صورة عدم احترام مخطط السياج: من خلال مقدار معامل الإستيلاء على الأرض يتم تحديد نسبة الأرضية المخصصة للحديقة والتي تقع في الواجهة الأمامية للمبنى كما يجب تسييجها وفقا لمواصفات خاصة تتعلق بطبيعته وارتفاعه ومظهره الخارجي ،⁷² غير أنه ولأسباب أمنية واجتماعية وثقافية ، تم تعديل أغلب الأسيجة الحضرية وذلك بزيادة ارتفاعها أو بناء كامل المسافة المخصصة للحديقة وضمها الى البناية .

صورة عدم احترام الكثافة القصوى للبناء : تحدد الكثافة القصوى للبناء حسب كل منطقة ، إلا أن المادة 26 من المرسوم 91-175 حددتها بنسبة تساوي واحد من حاصل قسمة المساحة الأرضية خارج البناء الصافية ومساحة قطعة الأرض ، غير أنه في الحياة العملية يتم بناء الشرفات أو جزء اضافي على عرض البناية والتي هي منتشرة في البنايات المشيدة مما يؤدي الى عدم احترام هذه النسبة وهذا ما هو مخالف لمخطط شغل الأراضي .

إن الهدف المرجو من مخططات شغل الأراضي هو ايجاد مجال حضري متجانس في عمرانه ، متناسق في بنيانه ، من أجل تحسين الإطار الذي يعيش فيه الفرد ، فهو أداة تقنن استعمال المجال وتحصر على عدم تشويبه وتضبط تعميره ، إلا أن هذه الأداة تعوق عملها عدة اختلالات وتقف امام تحقيقها للأهداف المبرمجة مستقبلا ، سواء من جانب إعداد هذا المخطط والمتدخلين في اعداده.

فبالنسبة لعملية إعداده، تعد الجماعات المحلية والمتمثلة في الولاية والبلدية دستوريا وتشريعا هيئات اقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ، فلا تقتصر مهامها على ادارة الشؤون المحلية للسكان فحسب ، بل هي مطالبة بتهيئة مجالها الجغرافي والإقتصادي في اطار احترام توجهات السياسة الوطنية للتهيئة والتعمير ، وتعد البلدية الخلية أو الهيئة الأساسية

72 - المادة 71 من القانون 90-29 ، المرجع السابق .

المكلفة بإعداد وتطبيق المخططات العمرانية لاسيما مخططات شغل الأراضي والسهل على تجسيدها على ترابها .

فمن خلال المواد 107 و112 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية والمتعلقة بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال التهيئة العمرانية نجد أنه يتولى رسم النسيج العمراني للبلدية.⁷³ لقد إعترف المشرع الجزائري للبلدية بممارسة الرقابة الدائمة على حركة التعمير داخل حدود إقليمية من خلال إعداد وتطبيق مخطط شغل الأراضي .

لقد أقر المشرع الجزائري من خلال المادة 02 من المرسوم التنفيذي 91-178 على أنه يتم تقرير اعداد مخطط شغل الأراضي عن مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية بحيث يجب ان تتضمن هذه المداولة ما يلي :⁷⁴

- تذكيرا بالحدود المرجعية لمخطط شغل الأراضي الواجب اعداده وفقا لما حدده المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) .
- بيانا لكيفية مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في اعداد هذا المخطط .

لكن هذه المداولة تبقى مجرد سبيل اجرائي ، لأن مشاركة البلدية في دراسة واعداد تصاميم التهيئة العمرانية التي ستقام على ترابها غير كافية لأنه بمثابة ابداء رأي فقط ، فالمنتخبون اغلهم غير ملمين بالجانب التخطيطي التقني الذي يميز مخطط شغل الأراضي، فمديرية التعمير و الهندسة المعمارية والبناء هي صاحبة المشروع ، فهي التي تقوم بتحديد التهيئة المقترحة وترسم معالمها والتي غالبا ما تكون غير منسجمة مع الواقع .

فإذا كانت هذه الصلاحيات الممنوحة للبلدية في رسم نسيجها العمراني مجرد ابداء رأي ، فما هو دورها في تنفيذ هذا المخطط ؟

أما عن مشاركة الهيئات والإدارات، فيقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة المكلفة بإعداد مخطط شغل الأراضي باستشارة جملة من الهيئات والمصالح التي تشارك من خلال الأفكار والآراء في اعداد مخطط شغل الأراضي

⁷³ - انظر القانون 10-11 ، المرجع السابق .

⁷⁴ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي 91-178 ، المرجع السابق .

، وذلك اما على سبيل الجواز : رؤساء غرف التجارة ، رؤساء غرف الفلاحة ، رؤساء المنظمات المهنية ورؤساء الجمعيات المحلية للمرتفقين كتابيا بالمقرر القاضي بإعداد مخطط شغل الأراضي ، ولهذه المصالح والهيئات والجمعيات سلطة الإختيار في اعداد المخطط .لقد اعطى المشرع من خلال المادة 07 من المرسوم التنفيذي 91-178 حق الإختيار لهذه الهيئات والمصالح والجمعيات فيما إذا كانت تود المشاركة في اعداد مخطط شغل الأراضي .

إن مسألة المشاركة الإختيارية من عدمها قد ينقص من وظيفة هذا المخطط من منطلق أن مخطط شغل الأراضي يلعب دورا كبيرا في التحكم بتمركز النشاطات التجارية ، وكذا حماية الأراضي الفلاحية هذا من جهة ، ومن جهة أخرى تعزيز وتوسيع دائرة التشاور يكون على قدر اكبر من خلال تأسيس هذه الجمعيات كطرف متدخل وفعال في إعداد مخطط شغل الأراضي⁷⁵.

أما على سبيل الوجوب فتستشار وجوبا كل من :

- الإدارات العمومية والمصالح التابعة للدولة والمكلفة على مستوى الولاية والمتمثلة في: التعمير ، الفلاحة ، التنظيم الإقتصادي ، الري ، النقل ، الأشغال العمومية ، المباني والمواقع الأثرية والطبيعية ، البريد و المواصلات ، الصناعة وترقية الإستثمارات .
- الهيئات والمصالح العمومية المكلفة على المستوى المحلي والمتمثلة في : توزيع الطاقة ، النقل ، توزيع الماء ، الضبط العقاري .

تلعب كل مصلحة من هذه المصالح دورا هاما في اعداد مخطط شغل الأراضي (pos) وعلى رأسها مديرية الهندسة المعمارية والبناء والتعمير التي تعد المتدخل الرئيسي وصاحب المشروع ، حيث تضبط التهيئة المقترحة من خلال :

- تحديد محيط تدخل مخطط شغل الأراضي .
- اعداد دفاتر الشروط الخاص بالدراسة حسب قانون الصفقات المعمول به .
- انتقاء مكاتب الدراسات المؤهلة لهذه الدراسة .
- الإشراف على الدراسة في جميع أطوارها من الناحية الإدارية والتقنية .
- ابرام وفسخ الاتفاقيات فيما يتعلق بدراسات مخطط شغل الأراضي .

⁷⁵ - المادة 07 من المرسوم التنفيذي 91-178 ، المرجع السابق .

رغم الدور الهام الذي تلعبه هذه الهيئات والمصالح في اعداد هذا المخطط إلا أنها لا ترقى للمستوى المرغوب فيه.

يقع على عاتق مديرية التعمير والهندسة المعمارية والبناء مسؤولية اختيار مكاتب الدراسات عبر طريقة الإستشارة ، وذلك بتحديد مجموعة من مكاتب الدراسات التي سبق التعامل معها ، ثم تسند الدراسة بالإعتماد على أقل عرض مالي وتقني تقدمه مكاتب الدراسات ، إلا أنه في كثير من الأحيان تقوم مكاتب الدراسات بعرض أقل سعر وبوسائل مادية وبشرية خاطئة ، بغية الحصول على صفقة الدراسة فقط دون الأخذ بعين الإعتبار المعايير الميدانية التي قد تعترضهم أثناء إعدادها ، بما ينعكس سلبا على قيمة التهيئة المقترحة التي تصبح غير قابلة للتطبيق هذا من جهة ، ومن جهة أخرى ما تعلق بالمدة الزمنية إذ غالبا ما يرجع طول مدة الدراسة إلى افتقار صاحب المشروع إلى قاعدة بيانات متكاملة وحديثة تسهل على مكاتب الدراسات العمل ، مما يضطرها إلى الإعتماد على معطيات قديمة في كثير من الأحيان .

تكتسي مشاركة الأفراد في إعداد هذه المخططات و إنجاز عملية التخطيط اهمية بالغة ، لأن الأفراد يعتبرون الأقرب والأكثر تأثرا بانعكاسات هذه المخططات وكذا الأدرى بالمشاكل الموجودة على أرض الواقع من تشوهات عمرانية ، غياب أماكن التنزه ، حركة السيارات والتلوث وأنواعه .

تعتبر مشاركة الأفراد أحد الطرق الإجرائية التي تمكن الفرد من مساهمة التطورات الحاصلة في مجال التعمير والبناء ، وكذا تمكنه من صنع القرار العمراني الذي يهيمه بالدرجة الأولى ، هذه المشاركة تعتبر وسيلة جد فعالة في نجاعة القرارات والتدابير المتخذة.

لقد أعطى المشرع الجزائري من خلال القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير الحق للأفراد في المشاركة في إعداد مخطط شغل الأراضي،⁷⁶ من خلال مرحلة الإستقصاء العمومي ، حيث فتح المجال أمام الأفراد لتقديم آرائهم ومقترحاتهم حول هذا المخطط ، عن طريق عرض المشروع المخطط للتحقيق وذلك مدة 60 يوم ، وكذا تحديد مكان إجراء التحقيق والتاريخ والطريقة ونشر قرار التحقيق طوال مدة الإستقصاء ، إلا أن هذه الخطوة التي خطاها المشرع الجزائري في تفعيل دور الأفراد في إعداد مخطط شغل الأراضي لم يبلغ مبناه لعدة أسباب :

⁷⁶ - المادة 36 من القانون 90 - 29 ، المرجع السابق .

- عدم تفعيل دور الإعلام بالموازاة مع مرحلة التحقيق العمومي ، فلا يصل خبر التحقيق للمواطن .
- عدم وعي الأفراد بأهمية مشاركتهم في اعداد مخطط شغل الأراضي .
- أن هذه المرحلة مجرد طريق اجرائي ، حيث لا تعطي أهمية في كثير من الأحيان لآراء ومقترحات المواطنين .

أما من حيث التطبيق، فيعرف مخطط شغل الأراضي العديد من الإختلالات ، يرجع ذلك الى تضخم الأهداف المراد تحقيقها من خلاله ، وهذا نتيجة لتراكم الضوابط والمعايير المختلفة ضمن أحكام وتوجيهات هذه الوثيقة⁷⁷، على اعتبار أن مخطط شغل الأراضي يلم بجميع تفصيلات الإطار المراد تعميمه ، مما قد يعيق عمل هذه الأداة .

إذ يلعب عامل الزمن دورا رئيسيا في عملية التخطيط وضبط التوقعات ، فهو أحد أهم الركائز الأساسية التي يستند إليها في عملية التخطيط ، فمخطط شغل الأراضي يعد وفق جدول زمني تسقط عليه جملة من المعطيات بغية الوصول إلى مجموعة من الأهداف ، إلا أنه من خلال عملية إعداد مخطط شغل الأراضي وكذا المصادقة عليه نجد أنها تأخذ وقتا طويلا ، الأمر الذي من شأنه أن يفقد هذه الأداة فعاليتها لنشوء واقع جديد⁷⁸، إن عدم التوفيق بين الواقع الميداني والتخطيط المراد اسقاطه عليه يكون في غالب الأحيان نتيجة لعدم الإستغلال الأمثل لعامل الزمن ، إذ يؤدي ثقل الإجراءات الإدارية التي ترتبط بعملية اعداد مخطط شغل الأراضي والموافقة عليه وكذا المصادقة الى فقدان هذا المخطط لكفاءته وقدرته على الإستجابة للمعطيات والرهانات الميدانية وكذا تحقيق الأهداف المسطرة .

77- عبد الغاني حسونة ، الحماية القانونية للبيئة في اطار التنمية المستدامة ، اطروحة دكتوراه في الحقوق ، تخصص قانون اعمال ، قسم الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، السنة الجامعية 2012-2013 ، ص 167 .

78 - محمد الهادي لعروق ، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية مداخلة مقدمة في ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية ، 10/09 جانفي 2008 ، مخبر المغرب الكبير الإقتصاد والمجتمع ، ص 37 .

كما ان ضعف القدرات الفنية وكذا الهياكل والمصالح التقنية ، لا تمكن البلدية من تأدية الدور المنوط بها لإنجاز الدراسات المتعلقة بمخطط شغل الأراضي ، مما يجبرها على اللجوء الى السلطات الوصائية التي تقوم بدورها بتمرير ملف الدراسات نحو مكاتب دراسات عمومية أو تكليف المديرية الولائية للسكن والتعمير ، التي تتكفل بإعداد الدراسات والإشراف عليها في جميع مراحلها ، لما تتوفر عليه من موارد بشرية متخصصة في مجال التعمير والبناء ، وتجهيزات ومصالح تقنية وموارد مالية هامة .

إن سيطرة هذه المديرية والمكاتب العمومية على جميع جوانب صناعة مخطط شغل الأراضي من خلال التحكم في انجاز الدراسات ، يجعل من دور البلدية مجرد طريق اجرائي وهامش ، بحيث تحال الدراسات المنجزة من طرف هاته المكاتب على المجلس الشعبي البلدي للمناقشة والإثراء وتبادل الآراء ، إلا أن أعضاء المجلس الشعبي البلدي في غالبيتهم لا يملكون الخبرة أو الكفاءة التي تمكنهم من التعقيب على مثل هذا النوع من الدراسات بحكم عدم الإختصاص ، ليبقى الخيار الوحيد أمامهم المصادقة على ما تم انجازه من دراسات ، مما يقف حجر عثرة امام تطبيق تطلعات وتوجهات البلدية والأفراد المخاطبين بهذا المخطط.⁷⁹

لقد أصبح حريّا بالدولة عموما والجهات المكلفة بالتسيير المجالي والتخطيط العمراني ايجاد معاهد للدراسات والأبحاث في هذا المجال وكذا تكوين أفراد ذو كفاءة تقنية ، لإحكام السيطرة والإلمام بجميع جوانب هذا المجال وكذا الظواهر التي تطرأ عليه ، كالتوسعات العشوائية والبناءات غير القانونية ، بما فيها الإنعكاسات السلبية اهذه الظواهر على حياة الأفراد بجميع جوانبها الإجتماعية والإقتصادية والثقافية

و أخيرا ان اهم المعوقات التي تعرقل سير رزنامة مخطط شغل الأراضي هو ردة فعل الأفراد بالرفض الكلي أو الجزئي لأحكام مخطط شغل الأراضي ، اذ أنه لدى اصطدام حق الملكية الخاصة والحقوق المتفرعة عنها مع أحكام مخطط شغل الأراضي ، قد يحول دون اسقاط محتوى هذا المخطط على أرض الواقع ، في حين أن هذا المخطط يهدف بالدرجة الأولى إلى الموازنة بين حق البناء للمصلحة الخاصة والحق العام العمراني ، إذ قد يعارض سكان حي ما فكرة انجاز طريق أو مسلك وسط حيهم ، هذا المسلك الذي قد يتطلب التغيير من طبيعة تموقع بعض

79 - امال حاج جاب الله ، المرجع السابق ، ص155 .

المباني بهدمها كلياً أو جزئياً ، مما قد يرفضه سكان الحي الأمر الذي يتعارض ومعطيات مخطط شغل الأراضي ويعيق تنفيذه ميدانياً .

لابد من تضافر جهود الأفراد والمصالح في تنفيذ هذا المخطط من خلال إيجاد حلول توفيقية لمثل هذه التعارضات فبدونها لا يتحقق مبتغى هذا المخطط⁸⁰ ، يجب أن يدرك الأفراد أنهم شركاء في تحقيق مطالب التنمية المستدامة و الإستفادة منها ، من مبدأ عدم تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة .

إن التجاوزات الواردة على مخطط شغل الأراضي ، وكذا الإهمال على مستوى التطبيق يفقد هذه الأداة فعاليتها ومصداقيتها والجدوى منها ، هذا الإهمال يأخذ عدة مظاهر سواء من ناحية التجاوزات المرتكبة من طرف الأفراد أو تلك المرتكبة من طرف السلطات العمومية ، هذه الأخيرة التي قد تصطدم من خلال قراراتها في عديد المواضيع مع قواعد وأحكام مخطط شغل الأراضي ، كأن تقوم السلطات العمومية بإصدار قرار يقضي بإنشاء مجمع سكني جديد في إطار تحقيق مكاسب شخصية و حزبية وغيرها ، هذا المشروع الذي يمكن أن يتنافى والتقسيمات القطاعية الفرعية لمخطط شغل الأراضي هذا من جهة ، ومن جهة أخرى سكوت السلطات العمومية على كثير من المخالفات والتعدييات على مستوى التعمير والبناء وتقاعس أجهزة الضبط في معاينة وتحرير محاضر المخالفات ، وتداخل الإجراءات و الصلاحيات بين كل من الأجهزة الإدارية والجزائية ، و قلة وعي الأفراد بأهمية حفظ النظام العام العمراني والإنعكاسات السلبية لمخالفته ، مما يعرقل عملية ضبط وتسيير مجال العمران على مستوى المدن .

80 - عبد الحميد دليمي ، أزمة الإسكان في مدينة قسنطينة ، رسالة ماجستير في علم الاجتماع الحضري ، جامعة قسنطينة، السنة الجامعية 1990 - 1991 ، ص 02 .

خلاصة الفصل الثاني :

نخلص من خلال دراستنا لهذا الفصل أن مخطط شغل الأراضي يعتبر آلية قانونية وأداة تفصيلية تعمل على النهوض بالتنمية المحلية وتحقيق الأهداف المسطرة من خلال خلال التفصيل في القطاعات التي يقسمها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وتقسيمها أيضا الى قطاعات فرعية ، بهدف ربط مختلف المناطق على درجة عالية من الدقة والفعالية، وإيجاد تكامل وظيفي بين كل منطقة من هذه المناطق ، وكذا إبراز الطابع الثقافي والجمالي للمنطقة من خلال جملة من الشروط والقواعد التي يتضمنها هذا المخطط ، إلا أن الوصول لهذه الأهداف يكون بتجاوز الصعوبات على مستوى الزمان والمكان وتقليص نسبة المخالفات المرتفعة في ميدان التعمير والبناء من خلال فرض عقوبات ردعية من جهة ومن جهة توعية المواطن من أجل المشاركة في وضع مخطط شغل الأراضي واتباع قواعده وأحكامه ، كما يجب اعطاء دور أكبر للجماعات المحلية في تحديد مستقبل التهيئة العمرانية في اطار تحقيق تنمية محلية مستدامة .

خاتمة

لقد توصلنا من خلال دراستنا لهذا المخطط ، وفي إطار سعي المشرع للنهوض بقطاع التعمير وكذا تحقيق التنمية، عبر عديد القوانين ضبط النشاط العمراني لتحقيق مجموعة من المطالب و الأهداف.

إن المشرع الجزائري قد أثرى مجال التعمير والبناء والتخطيط باليتين مهمتين رئيسيتين من خلال القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير ، على رأسها مخطط شغل الأراضي الذي يعتبر الخلية الأساسية للتخطيط ، فهو الأكثر محاكاة للواقع الميداني انطلاقا من ضبطه للعلاقة التي تجمع بين المتدخلين في قطاع التعمير ، وكذا ضبط توقعات التعمير وتحقيق التنمية والوقاية من الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية .

إلا أنه من خلال تفحصنا لمختلف جوانب هذا المخطط وجدنا عديد المشاكل و الإختلالات التي تحول دون قيام هذا المخطط بوظيفته ، مما ينعكس سلبا على المجالات الحياتية للأفراد عامة وعلى مجال التعمير خاصة ، هاته الإختلالات ترجع الى انعدام ثقافة عمرانية ، تبدأ من الفرد وصولا الى المؤسسات المعنية ، مما يكبح قدرة مخطط شغل الأراضي على أداءه لوظائفه .

لما كان الهدف من دراسة هذا المخطط هو الإلمام به وإظهار الواقع الميداني ارتأينا معالجة هذه الإختلالات من خلال تفحصنا لهذا المخطط وتبيان مواضع الوهن فيه و محاولة إعطاء الحلول والبدائل ، توصلنا الى جملة من الإختلالات تتمثل في :

على الصعيد القانوني :

_ عدم اعطاء مفهوم دقيق لمخطط شغل الأراضي حيث نجد هناك خلط بين وظيفة و أهداف ومفهوم هذا المخطط ، لم ينص المشرع على التعريف التقني الذي يتعبر الوجه الثاني لمخطط شغل الأراضي ، كما لم يصرح حقيقة بأهداف مخطط شغل الأراضي فأخلط بين كل من الوظيفة و الهدف في المادة 31 من القانون 90-29 هذا من جهة ، ومن جهة أخرى كان الأجر

بالمشروع الجزائري إعطاء تعريف صريح ودقيق لمخطط شغل الأراضي من خلال المرسوم التنفيذي
178-91 .

على الصعيد الإجرائي:

_ إن ثقل الإجراءات الإدارية وطولها يخلق تباينا بين الجانب النظري و الواقع المراد اسقاط الجانب النظري عليه ، فطول الإجراءات بالموازاة مع الواقع وتغير المعطيات وتوجهات يجعل من تطبيق أحكام مخطط شغل الأراضي أمر مستحيل لأن الواقع قد تجاوزها .

_ يعتبر دور المجلس الشعبي البلدي مجرد دور اجرائي ، حيث لا يملك معظم منتخبي المجلس الشعبي البلدي الكفاءة والخبرة التي تأهلهم للتعقيب وإثراء النقاش حول محتوى هذا المخطط .

_ لقد وسع المشراع من دائرة مشاركة الأفراد في صنع القرارات وعلى رأسها القرار العمراني ، يتجسد ذلك من خلال مرحلة الإستقصاء العمومي التي تعد مرحلة مهمة يساهم من خلالها المواطنون عبر آرائهم واستفهاماتهم وطرح انشغالاتهم في بلورة مخطط شغل الأراضي ، إلا أن الواقع يثبت أن عملية التحقيق العمومي مجرد طريق إجرائي ، إذ لا يصل خبر التحضير لإنجاز مشروع مخطط شغل الأراضي لمعظم الأفراد ، وكذا عدم تحسيس الأفراد بأهمية هذا المخطط و الوظائف التي يؤديها .

_ إن تعزيز دور مشاركة الأفراد في صنع القرار العمراني لا يتجسد الا من خلال ارساء ثقافة عمرانية داخل المجتمع المدني ، عن طريق اعلامهم عبر وسائل الإعلام والتواصل بعملية الإعداد، فالمواطن شريك وفاعل استراتيجي في عملية التخطيط ، فهو الذي يضمن فعالية هذه التنظيرات التخطيطية على أرض الواقع ، وذلك من خلال ابراز خلفيات اعداد هذا المخطط والأهداف المتوخاة منه .

ان مخطط شغل الأراضي كوسيلة قانونية و أداة تقنية كفيلة بالهوض بقطاع التعمير اذا ما طبقنا أحكامه ومبادئه بحذافيرها ، عن طريق تدارك المعوقات والإختلالات الواردة على هذا المخطط وعليه نوصي :

- اعطاء تعريف دقيق لمخطط شغل الأراضي وإبراز الجانب التقني ،فهو وسيلة قانونية و أداة تقنية تفصيلية تشتمل على جملة من الأحكام والمعايير والمعاملات التقنية التي توضح طرق اقامة الإنشاءات كماً وكيفاً وهدفاً ،من خلال اعادة صياغة المادة 31 من القانون 90-29 و رفع الإجهام والخلط بين كل من الوظائف والأهداف المتوخاة .
- تعديل المادة 37 من القانون 90-29 فيما يخص الحالة الثالثة بإدراج الأخطار التكنولوجية إضافة للمخاطر الطبيعية وكذا تقليص الفترة التي تسمح لملاك الأراضي من طلب مراجعة مخطط شغل الأراضي.
- كما لم يعطي تعريفات لكل من معامل شغل الأرض ومعامل الإستيلاء على الأرض ، مما يرتب غموض بالنسبة لدارسي مخطط شغل الأراضي في شقه القانوني ، من منطلق انهم غير ملمين بالجانب التقني .
- التوسيع من دائرة مشاركة الأفراد في عملية اعداد مخطط شغل الأراضي ، عن طريق القيام بدورات تحسيسية عبر المناطق المراد تغطيتها بهذا المخطط .
- تعزيز دور الإعلام وتفعيله خدمة لهذا المخطط .
- تعزيز الرقابة على مستوى الشباك الوحيد للبلدية المختص بالنظر في طلبات استصدار الرخص العمرانية ، بغية القضاء على مظاهر المحاباة والتساهل التي تطفئ على الإدارات عامة وعلى هذه الإدارة خاصة ،لما تلعبه الرخص من دور في ضمان تفعيل أحكام مخطط شغل الأراضي ، من منطلق أن هذه الرخص تمنح لصاحبها بعد الرجوع لمخطط شغل الأراضي .
- إن مشاركة المجلس الشعبي البلدي في دراسة ومناقشة مشروع مخطط شغل الأراضي الذي سيقام على أراضيها غير كاف ، إذ لا بد للمشروع من التفكير في وضع مصلحة خاصة

تقنية على مستوى المجلس الشعبي البلدي تتكفل بإعداد المداوولات لتكون أكثر جدية ومنطقية.

إن نجاح مهمة شغل الأراضي مرهون بتفعيل دوره وتطبيق محتواه الذي يتأرجح بين كفة تجاهل الأفراد لأحكام هذا المخطط ، و كفة التساهل من طرف السلطات مع مخالفات أحكام هذا المخطط ، اذ لابد من إرساء سياسة جدية ومنظومة قانونية رديعية لتطبيق قواعد وأحكام هذا المخطط ، هذا ما إذا أردنا النهوض بمجال التعمير والبناء وكذا المجالات الحياتية المتأثرة والمتداخلة مع هذا المجال ، وكذا الحفاظ على النظام العام العمراني في اطار تحقيق التنمية المستدامة .

