

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد البشير الإبراهيمي برج بوعريريج
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام



مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة ماستر أكاديمي
في الحقوق
تخصص: قانون تهيئة وتعمير
الموضوع:

المعارضة بأدوات التهيئة والتعمير أمام الغير

تحت إشراف:

الدكتور حمزة عثمانى

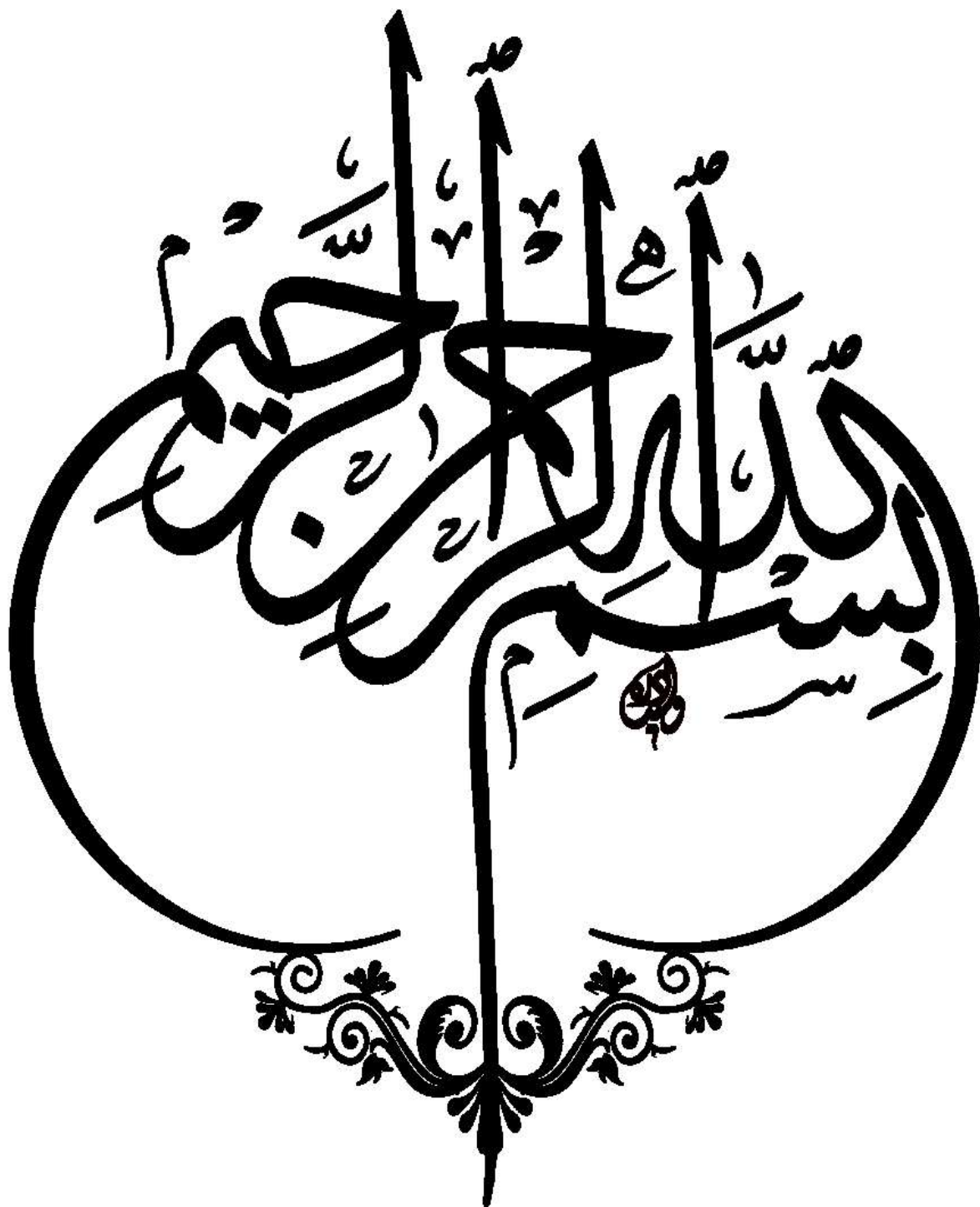
إعداد الطالبين:

- جفماني سيف الإسلام

- سويسي صباح

لجنة المناقشة

(اللقب والاسم)	(الرتبة)	(الصفة)
رفاف لخضر	أستاذة محاضرة أ	رئيسا
حمزة عثمانى	أستاذ محاضر ب	مشرفا
زاوي رفيق	أستاذة محاضرة أ	ممتحنا



شكر وتقدير

اللهم لك الحمد حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه ملء السموات وملء ما شئت من شيء بعد

ذلك أشكرك على نعمك التي لا تعد ولا تحصى ومن لم يشكر الناس لم يشكر الله.

وبهذا نتوجه بجزيل الشكر وخالص التقدير إلى أستاذنا ومشرفنا الفاضل صاحب الخلق

الرفيع والعلم المنير

دكتور حمزة عثمانى

فكان خير معين وخير مرشد لنا فجزاك الله كل خير عنا وامتعه بالصحة والعافية

مكتبة

يعد مفهوم جمال المدن ورونقها من المفاهيم المبتكرة للغاية، لم يترسخ مفهومه في القانون الإداري إلا حديثاً، فلم يكتمل تكوينه بعد، وذلك لارتباط ظهوره بقوانين المباني والتعمير والتي تعد فرعاً حديثاً من فروع القانون الإداري يسمى القانون الإداري العمراني، بحيث يضمن مجموعة من القواعد القانونية الآمرة والمتعلقة بتنظيم استخدام الأراضي والحيز المكاني في إقليم الدولة الذي يهدف إلى حماية الصالح العام، في حين اعتبره البعض مجرد توسيع في مدلول السكنية العامة لتشمل السكنية النفسية التي يوفرها الارتياح النفسي من تذوق الجمال العمراني في مجرى الحياة اليومية.

ولتجسيد فكرة النظام العام العمراني، كان التخطيط الأداة الأجدر للقيام بمهمة الحفاظ على النظام العام العمراني، حيث عمد المشرع الجزائري على غرار باقي التشريعات تكريس العمل بالمخططات العمرانية بغية حفظ النظام العمراني، وكذا ضبط النشاط العمراني، وحماية حقوق الأفراد والجماعات وتحقيق التوازن بين مختلف النشاطات.

حيث تلعب أدوات التعمير التنظيمية ممثلة في كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الذي يحدد الخطوط العريضة والمحاور الكبرى لشغل الأراضي، وكذا مخطط شغل الأراضي الذي يستمد مرجعيته من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والذي يحدد بالتفصيل عمليات استخدام الأراضي وشغلها، دوراً بالغ الأهمية في ضبط الساسة العمرانية، وتحقيق الموازنة بين مختلف النشاطات التي يمارسها الأفراد، والتي يمكن أن تصطدم في كثير من الأحيان هاته الممارسات سواء فيما يخص استخدامات الأراضي وشغلها، أو مختلف النشاطات الأخرى المتعلقة بالأراضي أو التي تمارس عليها.

فتكون هاته القرارات العمرانية التنظيمية بمثابة الحجة والسند في مواجهة الغير، حول طبيعة الاستخدامات المتعلقة بالأراضي، إذ تنتش في كثير من المرات العديد من النزاعات والتجاوزات فيما يتعلق بعملية شغل الأراضي، وكذا النشاطات الممارسة فيها.

الأمر الذي كفله التشريع العمراني الجزائري من خلال الترسانة القانونية العمرانية، لا سيما القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، والمراسيم التنفيذية التي تتبعه، والتي تعطي للأشخاص الطبيعيين والمعنويين، حق اللجوء إلى القضاء والتحجج بمخططات التهيئة والتعمير في مختلف مراحل إعدادها في مواجهة الغير، والمطالبة بالحقوق المسلوبة.

إشكالية موضوع البحث:

يعتبر موضوع هذه الدراسة من المشاكل القانونية المتعلقة بالحفاظ على النظام العمراني من جهة و الحفاظ على الحقوق من جهة، حيث سنقوم بإلقاء الضوء على قرارات التعمير التنظيمية، وطريقة المحاجاة بها أمام الغير لتبيان قوتها الثبوتية، وإرجاع الحق المغتصب إلى أصحابه.

انطلاقاً من هذا ارتأينا طرح الإشكالية التالية:

• ما مدى حجية أدوات التهيئة والتعمير على اعتبار أنها قرارات عمرانية تنظيمية في مواجهة الغير؟

أسباب اختيار موضوع البحث:

يعود سبب اختيارنا لهذا الموضوع إلى أسباب شخصية وأخرى موضوعية كالاتي:

أ- الأسباب الشخصية

من أسباب اختياري هذا الموضوع تجربتي المهنية في المحاماة والحاجة إلى التعرف على طبيعة هاته المخططات سواء ما تعلق بإعدادها أو محتواها أو الهدف منها وما يمكن أن تقدمه كحجة دامغة في مواجهة الغير.

ب- الأسباب الموضوعية

نظراً لما آل إليه الوضع العمراني، وكذا التجاوزات الحاصلة على مستوى القطاع العمراني، ناهيك عن التجاوزات الممارسة من قبل الأفراد والمضار التي من شأنها أن تثير نزاعات، فالتعرف عليها وطبيعتها، وطريقة التحجج بها، بغية إعطاء كل ذي حق حقه.

أهداف موضوع البحث:

تهدف هذه الدراسة إلى توضيح طريقة المعارضة والمحاكاة بأدوات التهيئة والتعمير أمام الغير، حيث نجد أن المادة 10 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير يكتنفها الغموض،.

صعوبات البحث:

من الصعوبات التي واجهتنا في إعداد هذه الدراسة استحالة إيجاد مراجع أجنبية في هذا المجال، فضلاً عن عدم وجود قرارات قضائية كثيرة لهذا النوع المعضلات القانونية مما يتطلب مزيداً من البحث والتحليل للإحاطة بموضوع الدراسة.

مناهج البحث:

نظراً لأن موضوع الدراسة نوعاً ما مستجد، فقد اتخذنا مناهج مختلفة في هذه الورقة البحثية، حيث اعتمدنا نهجاً وصفيًا، لتبيان الطبيعة التقنية والقانونية لمخططات التهيئة ولتعمير.

واستخدمنا نهجاً تحليلياً بحثنا فيه ونحلل النصوص القانونية لاسيما المادة العاشرة من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، وكذا الإشعارات القانونية على أجزاء ذات صلة بالموضوع من البحوث، عدة دراسات، لتوضيح الحقائق وتحديد الثغرات التي تتطلب التدخل التشريعي.

حيث أنه ولمعالجة إشكاليتنا ارتأينا تبني خطة ثنائية مكونة من فصلين، ففي

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والتشريعي لأدوات التهيئة والتعمير، والذي جزئ

إلى مبحثين، المبحث الأول: الإطار المفاهيمي المخطط التوجيهي للتهيئة

والتعمير، أما المبحث الثاني فتطرقنا الإطار المفاهيمي لمخطط شغل الأراضي،

أما في فتطرقنا إلى أدوات التهيئة والتعمير كقرارات تنظيمية قابلة للمعارضة بها

أمام الغير، والذي جزئ بدوره إلى مبحثين، ففي المبحث الأول: المعارضة بأدوات

التعمير التنظيمية أثناء إعدادها وبعد المصادقة عليها، أما المبحث الثاني:

المنازعات المثارة حول قرارات التعمير التنظيمية وشروط رفع الدعاوى المتعلقة
بها.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي والتشريعي

لأدوات التهيئة والتعمير

تمهيد:

جاء القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير بأداتين ممثلتان في كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، تكتسيان طبيعة تقنية وقانونية، حيث أوجدهما المشرع الجزائري بغية تنظيم العمران والحفاظ على النظام العام العمراني، والذي يعتبر المرآة العاكسة لتوجه المدن الاقتصادي والاجتماعي، ودليل قاطع على نمو وتقدم هاته المدن في شتى الميادين.

فعلى اعتبار أن هاتين الاداتين مهمتين في تنظيم المجال العمراني على جميع مستوياته، ووسيلتين للتحكم فيه، حيث يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الإطار العام، اما الإطار الخاص فهو مخطط شغل الأراضي، ونظرا لما لهما من دور في تحديد توجهات العمران وتبيان حقوق الأفراد ولما لهما من حجية في مواجهة الغير، ارتأينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، حيث تناولنا في المبحث الأول الإطار المفاهيمي للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، أما المبحث الثاني فتناولنا فيه الإطار المفاهيمي لمخطط شغل الأراضي.

المبحث الأول: ماهية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من المخططات التي لها الدور الكبير في تجسيد السياسة العمرانية المتبعة، والرامية إلى تحسين المظهر العمران، وتحديد وظائف العمران وأهدافه، إذ يحدد مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المحاور الكبرى التي من خلالها تعمل عديد المخططات، والتي من أهمها مخطط شغل الأراضي إذ يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المرجعية الرئيسية لهذا الأخير لتنفيذ السياسة العمرانية المنتهجة

المطلب الأول: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير موضوعه محتواه و أهدافه

لقد تطرق المشرع الجزائري من خلال نص المادتين 66 و 70 من قانون التوجيه العقاري إلى أدوات التعمير محاولا إعطاء بعد حقيقي لها في إطار السياسة العامة المجسدة لنظام عقاري جديد ليظهر قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير الذي أسس المخطط الرئيسي للتهيئة والتعمير من خلال إرادة المشروع إلى تنظيم وتسيير المجال و التحكم في العقار و مسايرة و مراقبة التوسع العمراني للمدن ومحاولة إيجاد حلول لانشغالات التخطيط المجالي وإيجاد أحسن توازن لمختلف وظائف المجال من حيث البناء و ممارسة النشاطات الاجتماعية و حتى الثقافية والدينية ونظرا لأهميته اوجب المشرع أن تغطي كل بلدية أو أكثر بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير.¹

الفرع الأول: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

يعرف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بأنه وثيقة تهدف إلى تخطيط التنظيم العام للتنمية العمرانية، ويحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية،

¹ قانون رقم 29/90 مؤرخ في: 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير جر عدد 52 صادر بتاريخ: 1990، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 05/04 المؤرخ 14 أوت 2004 المتعلق بالتهيئة والتعمير جر عدد 51 صادر في 2004.

الفصل الأول.....الإطار المفاهيمي والتشريعي لأدوات التهيئة والتعمير

ويعتبر أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري¹ كما عرفته المادة 16 من القانون 29/90 المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بأنه أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو مجموع البلديات آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخططات شغل الأراضي، ويهدف إلى تحديد المناطق الواجب حمايتها كالأراضي الفلاحية وحماية الساحل، البيئة والموارد الطبيعية، حماية المناطق ذات التراث الطبيعي الثقافي والتاريخي. ومن خلال نص المادة 18 من ق 29/90 فان المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يحدد الصيغ المرجعية و التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية فهو يحددها البلدية أو عدة بلديات كما انه يضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي أي انه حدد الخطوط العريضة التي يجب أن يحتويها المخطط و إلا اعتبر باطلا ولا يجب المصادقة عليه وتتجلى هذه الخطوط في:

- تحديد التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب البلدية أو البلديات حسب القطاع.
- تحديد توسع المباني السكنية وتمركز المصالح و النشاطات و طبيعة وموقع التجهيزات الكبرى والهياكل الأساسية .
- تحديد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية و المناطق الواجب حمايتها.

الفرع الثاني: موضوع ومحتوى المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

لقد تضمن المرسوم التنفيذي رقم 177/91² موضوع المخطط ومحتواه ومن خلال نص المادة 17 فإن المخطط يتجسد في نظام يصحبه.

¹ ايرباش الزهرة، دور البلدية في ميدان التهيئة و التعمير، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010-2011، ص 19.

² المرسوم التنفيذي رقم 177 / 91 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعبير في المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به جريدة رسمية عدد26.

أولاً: تقرير توجيهي يقدم فيه:

- تحليل الوضع القائم و الاحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي و الديمغرافي و الاجتماعي و الثقافي للتراب المعني.

- نمط التهيئة المقترح بالنظر إلى التوجيهات الخاصة بمجال التهيئة العمرانية.

وعليه فإن هذا التقرير هو تقرير تمهيدي يوضح الصورة العامة لحالة البلدية أو البلديات المعنية ويعطي رؤية محددة لنمط التهيئة وصولاً إلى وضع خطة نهائية تحترم من خلالها التوجيهات العامة للسياسة الوطنية للتهيئة العمرانية وفق توجيهات كما يفتح باب النقاش حول موضوع ومحتوى المخطط والتقييم الواقعي للمجال و دراسته من جميع الجوانب و على جميع المستويات.

ثانياً: لائحة التنظيم: حددت المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91 / 177 الفقرة

الرابعة القواعد التي تطبق على كل منطقة مشمولة في القطاعات كما هي محددة في المواد من 20 إلى 23 من قانون 29/ 90 والتي يجب أن يحدد:

- جهة التخصيص الغالبة للأراضي ونوع الأعمال التي يمكن حظرها عند الاقتضاء أو إخضاعها لشروط خاصة.

- الكثافة العامة الناتجة من معامل شغل الأرض.

- الارتفاقات المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاءها - .

-المساحات التي تدخل فيها مخططات شغل الأراضي مع الحدود المرجعية المرتبطة بها
تحديد مواقع التجهيزات الكبرى و المنشآت الأساسية و الخدمات و الأعمال و نوعها شروط البناء الخاصة داخل بعض أجزاء تراب البلدية¹

¹ المادة 67 من قانون رقم 29/90 المرجع السابق.

ثالثا: المستندات البيانية:

بناء على نص المادة 17 من قانون رقم 29/90 و المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم

177/91 التي حددت المستندات و الوثائق اللازمة للمخطط وهي:

- مخطط الوضع القائم حيث يبين المخطط كل ما هو مشيد حاليا من بينها أهم الطرق و الشبكات المختلفة .
- مخطط تهيئة بين فيه حدود القطاعات المعمرة و القابلة للتعمير و قطاع التعمير المستقبلي و القطاع غير القابل للتعمير.
- بعض أجزاء الأرض كالساحل، الأراضي الفلاحية ذات المردود العالي الأراضي ذات الصبغة الطبيعية و الثقافية.
- ساحة تدخل مخططات شغل الأرض .
- مخططات الإرتفاقات الواجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاءها-مخطط تجهيز يبرز في خطوط مرور الطرق و أهم سبل إيصال ماء الشرب وماء التطهير و تحديد مواقع التجهيزات الجماعية في منشآت المنفعة العامة.

إضافة إلى المادتين 61 و 67 اللتين تحددان موضوع المخطط التوجيهي هناك المادة 619 القانون رقم 29/90 التي تحدد المناطق التي يغطيها المخطط التوجيهي والذي يقسمها¹.

أ- **القطاعات المعمرة:** هي التي تحتوي على أرض تشغلها بنايات مجتمعة ومساحات فاصلة ما بينهما التجهيزات والنشاطات ولو غير مبنية كالمساحات الخضراء والحدائق والغابات الحضرية الموجهة إلى خدمة هذه البنايات المجتمعة.

¹أنظر المواد من 21 إلى 21 من قانون 29/90، المرجع السابق.

الفصل الأول.....الإطار المفاهيمي والتشريعي لأدوات التهيئة والتعمير

ب- القطاعات المبرمجة للتعمير: تشمل هذه المناطق القطاعات المخصصة للتعمير على المدين القصير والمتوسط في آفاقي 10 سنوات.

ج- قطاعات التعمير المستقبلية: تشمل الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد في آفاق عشرين سنة حسب جدول الأولويات المنصوص عليها في المخطط التوجيهي والتهيئة والتعمير.

د- القطاعات غير القابلة للتعمير: وتشمل كل الأراضي التي تكون فوقها حقوق البناء محددة بدقة وينسب تتلاءم مع الاقتصاد العام لمناطق هذه القطاعات. وذلك مثل مناطق الثروات الطبيعية المحمية والمناطق التي لا يسمح بها إلا للمنشأة الفلاحية والمناطق المعرضة للظواهر الطبيعية والتي قد تشكل خطورة في حالة تعميمها.

الفرع الثالث: أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

يساهم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في المحافظة على النظام العام العمراني والجانب الحمائي من خلال تحديد استعمال الأراضي من حيث الأراضي القابلة للتعمير والأراضي التي بطبيعتها غير قابلة للتعمير لتواجدها في أماكن معرضة للكوارث الطبيعية و الإنزلاقات كما يسعى إلى حماية البيئة والموارد الطبيعية وهذا بالوقاية من كل أشكال التلوث كما يهدف إلى ترشيد استعمال المساحات الخضراء ووقاية الأراضي والنشاطات الفلاحية وحماية الأراضي ذات الطابع الغابي باعتباره ثروة وطنية لا بد من المحافظة عليها باعتبار أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير نظام يصحبه تقرير توجيهي ومستندات بيانية يساهم في الحفاظ على النظام العام العمراني .

-كما يحدد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مساحات والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية والتعمير وذلك وفق القانون رقم: 02/ 02 المتعلق بحماية الساحل وتثمينه

الفصل الأول.....الإطار المفاهيمي والتشريعي لأدوات التهيئة والتعمير

- يعتبر الوثيقة المرجعية لكل أعمال التدخل في العقار وبعد المصادقة عليه يعتبر ملزما لكل الهيئات المتواجدة في إقليم البلدية حتى للجهة المعدة له.

- كما يهدف إلى تعريف وتصنيف المناطق المعرضة للزلازل حسب درجة الخطورة وتحدد قواعد البناء في هذه المناطق.

فبالإضافة إلى الأهداف السابق ذكرها فإن الأهداف المنتظرة من إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لا تقتصر فقط على تحديد المناطق التي يمكن تعميمها حسب ما يقتضيه النسيج العمراني، بل يهدف أيضا على تحديد المناطق الواجب حمايتها ومن أمثلة هذه المناطق

1/الأراضي الفلاحية: لقد اعتنى المشرع الجزائري بالأراضي الفلاحية نظرا للتزايد السكاني المستمر و نقشي ظاهرة على تلك الأراضي دون احترام المعايير و الشروط القانونية المحددة في هذا المجال .

2/حماية البيئة والموارد الطبيعية: لقد أكد المشرع الجزائري في العديد من القوانين بما فيها قانون التهيئة و التعمير على ضرورة حماية البيئة و كل بما تتضمنه من موارد طبيعية، لأن التنمية الوطنية تقتضي تحقيق التوازن الضروري بين متطلبات النمو الاقتصادي من جهة و متطلبات حماية البيئة و المحافظة على إطار معيشة السكان ولا يكون هذا إلا من خلال التطبيق الصارم المبدأ الترخيص المسبق" أو "مبدأ دراسة التأثير على البيئة" في كل عمل تعلق بالتهيئة و التعمير .

3/حماية المناطق ذات التراث الثقافي و التاريخي: لقد تم التأكيد على هذه الحماية في قانون التهيئة و التعمير ذاته و النصوص التطبيقية له أو تلك النصوص القانونية المنظمة لهذا المجال، حيث منعت منعاً باتاً كل الأعمال المتعلقة بالبناء التي تقع في المناطق ذات

الفصل الأول.....الإطار المفاهيمي والتشريعي لأدوات التهيئة والتعمير

التراث الثقافي و التاريخي كالحفريات و الآثار التاريخية لاعتبارها جزء لا يتجزأ من الثروة الوطنية.

المطلب الثاني : مراحل إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

إن اعتماد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير لا بد أن يمر عبر مراحل حددها المرسوم التنفيذي 177/9 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و المصادقة عليه وهي واجبة الإلتباع وهو ما نصت المادة: 24 من قانون 29/90¹، فكل بلدية من التراب الوطني مجبرة على تغطية مجالها بمخطط للتهيئة والتعمير².

الفرع الأول: مرحلة التحضير و الإعداد :

بناء على نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 177/91 فإن إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لا يكون إلا عن طريق مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية المعنية (إذا كان يشمل أكثر من بلدية في ولاية واحدة أو أكثر من ولاية) و لا بد أن تتضمن هذه المداولة:

أ/ التوجيهات التي تحدها الصورة الإجمالية للتهيئة أو مخطط التنمية بالنسبة إلى التراب المقصود.

ب/ كفاءات مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات المعنية بإعداد هذا المخطط.

¹ تنص المادة 24 من قانون رقم 29/90 "يجب تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير يتم اعداد مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته"

² اقلولي اولد رابح صافية، قانون العمران الجزائري ، أهداف حضرية ووسائل قانونية، دار هومة، الجزائر، 2015،

الفصل الأول.....الإطار المفاهيمي والتشريعي لأدوات التهيئة والتعمير

ج/ القائمة المحتملة للتجهيزات ذات الفائدة العمومية.

إن نظام المداولة هذا فيه الكثير من الإيجابية ، حيث انه يدعم روح التشاور ويرقي مبادئ التحاور في إطار منظم ومنسجم داخل فضاء مسؤول ألا وهو البلدية التي تعمل بنظام المداولات طبعا وفقا للقواعد المرسومة في قانون البلدية¹ وعليه فإن إجراء المداولة يعتبر إطار الممارسة الديمقراطية التشاورية وترقية الحس المدني وروح المسؤولية لدى المواطن خاصة إذا تجسد رأي المواطن في إطار منظم و ذلك من خلال الجمعيات هذا من جهة ومن جهة أخرى التشاور مع مختلف الهيئات و المصالح العمومية و الإدارات من خلال ما نصت عليه المادة 06 كما حددت المادة 08 الهيئات و الإدارات و المصالح المعنية التي تستشار بصفة وجوبية (التعمير الفلاحة - التنظيم الاقتصادي-الري- النقل- الاشغال العمومية البريد و المواصلات - توزيع الطاقة النقل - توزيع المياه- مديرية البيئة).²

يتم تبليغ المداولة إلى الوالي المختص إقليميا و تنشر لمدة شهر واحد بمقر المجلس أو المجالس الشعبية البلدية المعنية.³ ليصدر بعدها قرار التحديد للمحيط الذي يدخل فيه المخطط و الجهة المخولة لها صلاحية هذا القرار هي:

- الوالي: إذا كان التراب المعني تابع لولاية واحدة.

- الوزير: المكلف بالتعمير مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية إذا كان التراب

المعني تابع

الولايات المختلفة المادة 04 من المرسوم التنفيذي 177/91

¹ قانون 90-08 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 04 أفريل 1990 جر عدد 15 الصادر بتاريخ 11/04/1990، ملغي

بموجب قانون رقم 11-10 المؤرخ في 21 جوان 2017 المتعلق بالبلدية جر عدد 37 الصادر بتاريخ 2011.

² جبيري محمد، المرجع السابق، ص 22

³ المادة 03 من المرسوم التنفيذي 177/91

الفصل الأول.....الإطار المفاهيمي والتشريعي لأدوات التهيئة والتعمير

في حالة ما إذا كان يشمل تراب بلديتين أو أكثر فإن المادة 05 من المرسوم التنفيذي 177/91 تسمح لرؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية بإسناد مهمة إعداده إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات كما هو منصوص عليه في المادة 09 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية المعدل و المتمم.

يقوم بعدها رئيس أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية أو المؤسسات العمومية المشتركة بين البلديات بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و بالخصوص فيما يتعلق بمتابعة الدراسات و جمع الآراء باستثناء القرارات التي تتخذها المؤسسة العمومية لا تكون نافذة إلا بعد مداولة المجلس أو المجالس الشعبية البلدية ليتم بعدها إطلاع رؤساء المنظمات المهنية و رؤساء الجمعيات المحلية كتابيا بالقرار القاضي بإعداد و لهؤلاء المرسل إليهم مهلة 15 يوم ابتداء من تاريخ استلامهم للقرار للإفصاح عما إذا كانوا يريدون أن يشاركوا في إعداد مع تعيين ممثليهم في حالة ثبوت إرادتهم و حسب المادة 08 من المرسوم التنفيذي 177/91 فإنه يستشار وجوبا كل الإدارات العمومية و المصالح التابعة للدولة المكلفة على مستوى الولاية ب: التعمير، الفلاحة، التنظيم الإقتصادي، الري، الأشغال العمومية المواقع الأثرية و الطبيعية، البريد و المواصلات، التهيئة العمرانية و السياحية، بالإضافة إلى كل الهيئات والمصالح العمومية المكلفة على المستوى المحلي بتوزيع الطاقة، النقل الماء.¹

-بعد انقضاء مهلة 15 يوم يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية بإصدار قرار يبين قائمة الإدارات العمومية و الهيئات و المصالح و الجمعيات التي طلب استشارتها بشأن مشروع المخطط وعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يبعث بمشروع المخطط إلى الجهات التي قبلت المشاركة و تمنح لها مهلة 60 يوم لإبداء رأيها و ملاحظاتها، و بعد فوات هذه المهلة دون رد تعتبر موافقة²

¹ المادة 07 من المرسوم التنفيذي 177/91

² المادة 09 من نفس المرسوم.

الفصل الأول.....الإطار المفاهيمي والتشريعي لأدوات التهيئة والتعمير

بعد انقضاء مهلة 60 يوم يخضع مشروع المخطط للاستقصاء العمومي و ينشر للجمهور المدة 45 يوم بموجب قرار يصدر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية المعنية يتضمن: تحديد المكان أو الأماكن التي يمكن استشارة مشروع المخطط كما يتم تعيين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين بالإضافة إلى تحديد تاريخ انطلاق مدة التحقيق و تاريخ انتهائه، كما يتم تحديد كيفية إجراء التحقيق العمومي. يجب نشر القرار الذي يعرض P.D.A.U على الاستقصاء العمومي بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية طوال مدة الاستقصاء و تبلغ نسخة من القرار إلى الوالي المختص إقليميا، على أن تدون الملاحظات في سجل مخصص لذلك¹ بعد انقضاء مدة 45 يوم يقل سجل الاستقصاء و يوقع من طرف المفوض المحقق طبقا للمادة 13 من المرسوم التنفيذي 177/91 ليتم خلال 15 يوم الموالية إرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية مصحوبا بالملف الكامل للاستقصاء مع استنتاجاته،² وتعتبر هذه الخطوات دليل على اهتمام المشرع بضرورة توسيع نطاق التشاور و الحوار حول مستقبل البلديات ومحاولة إشراك المواطن في تنمية البلدية وترقية روح المسؤولية لديه .

الفرع الثاني: مرحلة المصادقة

ان مرحلة المصادقة تتسم أيضا باحترام مبادئ التشاور الديمقراطي والتي تتم إجراءاتها بنات وولات وذلك من خلال ما نصت عليه المادة 14 من المرسوم التنفيذي 177/91 يرسل السخط شحوبا بسجل الاستقصاء و النتائج التي استخلصها المفوض المحقق و بعد المصادقة عليه بتداوله رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني إلى الوالي المختص إقليميا الذي يتلقى رأي المجلس الشعبي الولائي المختص خلال 15 يوم الموالية لاستلام

¹ المادة 10 من المرسوم التنفيذي 177/91

² المادة 13 من نفس المرسوم

الفصل الأول.....الإطار المفاهيمي والتشريعي لأدوات التهيئة والتعمير

الملف. كما نصت المادة 15 من المرسوم التنفيذي 177/91 يصادق على م. ت. ت. ت. مصحوبا برأي المجلس الشعبي الولائي عملا بالمادة 27 من قانون 29/90 حسب الحالة

1- بقرار من الوالي بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 200 ألف ساكن.

2- بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالتعمير ووزير الداخلية بالنسبة للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 200 ألف ساكن و يقل عن 500 ألف ساكن.

3- بمرسوم تنفيذي بالنسبة للبلديات التي يكون عدد سكانها أكثر من 500 ألف ساكن¹ بعد المصادقة يتم تبليغ المخطط التوجيهي إلى: - الوزير المكلف بالتعمير - الوزير المكلف بالجماعات المحلية - مختلف الأقسام الوزارية المعنية - رئيس المجلس الشعبي البلدي - رئيس المجلس الشعبي الولائي - المصالح التابعة للدولة المعنية بالتعمير على مستوى الولاية - الغرف التجارية - الغرف الفلاحية. ما يمكن ملاحظته أن المصادقة على المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير توحى بوجود وصاية على الهيئات المنتخبة في هذا المجال و عليه فميدان التعمير يخضع الى وصاية الهيئات المركزية التي يجب الرجوع إليها قصد مراقبة أعمال الهيئات المحلية في مجال التعمير والبناء.

نصت المادة 18 من المرسوم 177/91 على أنه لا يمكن مراجعة أو تعديل المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير إلا بقرار من الجهات التي صادقت عليه مع تقديم مبررات مقنعة كأن تكون القطاعات المزمع تعميمها في طريق الإشباع أو إذا كان تطور الأوضاع أو المحيط أصبحت معه مشاريع التهيئة للبلدية أو البنية الحضرية لا تستجيب أساسا للأهداف المعنية لها (نص المادة 28 من القانون 29/90 و تخضع المصادقة على المراجعة أو التعديل النفس الإجراءات المنصوص عليها في المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير .

¹ المادة 27 من القانون 29/90، مرجع سابق.

المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي لمخطط شغل الأراضي

سنتناول في هذا المبحث تعريف المخطط و خصائصه، والأهداف المرجوة من ورائه، وفي الأخير سنبين العلاقة بين مخطط شغل الأراضي والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

المطلب الأول : مفهوم مخطط شغل الأراضي

إنّ التخطيط المجالي هو وسيلة تنظيمية أساسية من أجل التدخل والتحكم في تسيير المدنية بصورة مستدامة، فالتخطيط قبل كل شيء هو طريقة تفكيرنا انطلاقا من المشاكل الإقتصادية والاجتماعية والتوجه نحو المستقبل، من خلال الانطلاق من مجموع القرارات والغايات الكبرى، وكذا الجهود المبذولة لتحقيق وانجاز نظرة مندمجة وشاملة للسياسة والبرمجة.¹

الفرع الأول: تعريف مخطط شغل الأراضي

يعتبر التخطيط العمراني أداة للبرمجة والتنظيم يتيح للسلطات العمومية على المستوى الوطني والجهوي و المحلي، التحكم في النمو العمراني بوضع أدوات للتخطيط العمراني، ومن بين هذه الأدوات نجد مخطط شغل الأراضي الذي يشكل الوسيلة الأكثر استعمالا في التخطيط العمراني المعاصر، إذ يعتبر مخطط شغل الأراضي وثيقة شاملة تتضمن المبادئ والأدوات المحلية للتخطيط الحضري والتي تعد مهمة، فتضبط القواعد العامة لاستعمال الأراضي وتفصل فيها بالتدقيق.²

¹ – Cf.Zuccelli(A) ، Introduction a l’urbanism opérationnel et à la composition urbaine،

Opn، Alger،1983، towel 1، p95.

² - Jaquinne morond، deveiller، droit de l’urbanism، 4 édition، dollez، 1998.p47.

الفصل الأول.....الإطار المفاهيمي والتشريعي لأدوات التهيئة والتعمير

كما يعرف هذا المخطط بأنه وسيلة لتفصيل و تنفيذ التوجيهات العامة والإجمالية الواردة في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.¹ 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.²

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.»³

وتعزيزا لهذا الطرح، وباعتبار 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

إنطلاقا من التعاريف السابقة أمكن القول أن لمخطط شغل الأراضي (pos) جملة من الخصائص ينفرد بها عن غيره من المخططات و المتمثلة في :

- 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

¹ - البشير التجاني، التحضير والتهيئة العمرانية في الجزائر، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2000، ص 69 .

² - نورة منصور، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 29 .

³ - القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، مرجع سابق.

الفصل الأول.....الإطار المفاهيمي والتشريعي لأدوات التهيئة والتعمير

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 دوره في التخطيط التفصيلي، كذلك لصلته بالملكية العقارية بحيث يكفل التناسب بين الحقوق العينية المتمثلة في التمتع والتصرف الملكي، 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 و واجهاتها الخ .

- **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 الخ¹.

- **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 للعرمان ودعم الأوساط الريفية وبيان كفايات وقواعد البناء فيها .

-

¹ - رقيقة سنوسي، أدوات التهيئة والتعمير بين التشريع والتطبيق، دراسة حالة مدينة باتنة، رسالة لنيل شهادة ماجستير في الهندسة المعمارية، تخصص: المدينة والمجتمع، معهد الهندسة المدنية والري والهندسة المعمارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010-2011، ص 45.

الفرع الثالث: أهداف مخطط شغل الأراضي

لقد أكد القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم على أهداف مخطط شغل الأراضي 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 اجراءات 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 والشبكات 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 الآخر¹، وذلك بمراعاة الكثافة السكانية والتوزيع الجغرافي في تقديم الخدمات الإدارية والإستهلاكية .
- بيان خصائص القطع الأرضية.

¹ - المواد من 08 إلى 10 من المرسوم التنفيذي 91-175 المؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد القواعد العامة للتهيئة و التعمير، الجريدة الرسمية - عدد 26 .

- بيان موقع المباني بالنسبة للطرق العمومية وما يتصل بها، وموقع المباني بالنسبة إلى الحدود الفاصلة.

- 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.¹

- 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 واصلاحها، حفاظا على الموروث الثقافي والتاريخي وجعل هذه المواقع الأثرية تعكس الطابع الثقافي للمنطقة² والعمل على دعم القيم الإجتماعية المرغوبة في سلوكات أهل المنطقة.³

¹ -المادة 02 من القانون 06-07 المؤرخ في 13 ماي 2007، يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، جريدة رسمية عدد 31 .

² - أمال حاج جاب الله، الإطار القاني للمدن الكبرى في الجزائر، دار بلقيس، 2014، ص 131 .

³ - هاشم عبود الموسوي، حيدر صلاح أيوب، التخطيط والتصميم الحضري، دراسة نظرية تطبيقية حول المشاكل الحضرية، دار الحامد، عمان، الطبعة الأولى 2006، ص 63.

- بيان موقع مواقف السيارات والمساحات الفارغة.

تعريزا 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 للإنزلاق والتي تخضع لإجراءات تحديد أو منع البناء¹، وذلك حرصا على سلامة شاغلي المساكن ومستخدميها بتحديد شروط و تحفظات خاصة في المناطق المهدة بالكوارث الطبيعية.

المطلب الثاني: محتوى مخطط شغل الأراضي في التشريع الجزائري

يقصد بالمحتوى المتعلق بمخطط شغل الأراضي التشكيلة والمكونات أو القوام التي يركز عليها هذا المخطط، وذلك حسب ما جاء في المرسوم التنفيذي 91-178²، 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 التنظيم³ ما يلي :

¹ - المادة 04 من القانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المعدل والمتمم للقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير الصادر ب 15 أوت 2004، جريدة رسمية، عدد 51 .

² - المادة 18 من المرسوم التنفيذي 91-178، 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 .

³ - إسماعين شامة، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري دراسة وضعية تحليلية، دار هومة، بوزريعة، الجزائر، 2003، ص 177.

الفصل الأول.....الإطار المفاهيمي والتشريعي لأدوات التهيئة والتعمير

أ- 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 لآفاق تنميتها.

ب- تبيان القواعد و الإجراءات المقررة لكل منطقة خاصة متجانسة، كالمناطق الساحلية حسب ما ورد في القانون المتعلق بحماية الساحل 02-02¹، والمناطق المعرضة للكوارث الطبيعية حسب ما ورد في القانون 20-04²، 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 الجيد³.

حيث يتم تحديد نوع المباني المرخص بها و وجهتها 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 الإرتفاقات 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 الأرضية⁴:

¹ - أنظر القانون 02-02 ممضي في 05 فبراير 2002، يتعلق بحماية الساحل وتنميته، الجريدة الرسمية، العدد 10، المؤرخ في 12 فبراير 2002 .

² - أنظر القانون 20-04 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، عدد 84 .

³ - المادة 43 من القانون 29-90، المرجع السابق.

⁴ - المادة 18 من المرسوم التنفيذي 91-178، المرجع السابق.

الفصل الأول.....الإطار المفاهيمي والتشريعي لأدوات التهيئة والتعمير

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 ومقصورات، وكذلك المساحات غير المغلقة الواقعة في الطابق الأرضي .

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

■ مساحات أرضية مع ما يتصل بها من مبان مخصصة لتخزين المحاصيل أو لإيواء الحيوانات أو العتاد الفلاحي، وكذلك مساحات المسقوفات أو البيوت البلاستيكية المخصصة للإنتاج الزراعي.

كما يحدد معامل ما يؤخذ من الأرض بالعلاقة القائمة بين مساحة المبنى الأرضية ومساحة قطعة الأرض .

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

- المنافذ و الطرق .
- وصول الشبكات إليها .
- خصائص القطعة الأرضية .
- موقع المباني بالنسبة للطرق العمومية وما يتصل بها .
- موقع المباني بالنسبة إلى الحدود .
- موقع المباني بعضها من بعض على ملكية واحدة .

- إرتفاع المباني .
- المظهر الخارجي.¹
- مواقف السيارات .
- المساحات الفارغة والمغارس .

تبين لائحة التنظيم بالإضافة إلى ذلك نوع المنشآت والتجهيزات العمومية، ومواقعها، وتحدد المنافذ والطرق وكذا نوع وكيفية وصول الشبكات إليها والتي تتحملها الدولة كما هو محدد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والتي تتحملها الجماعات المحلية²، وفق الآجال المحددة قانونا .

الفرع الثاني: الوثائق والمستندات

تعتبر الوثائق والمستندات الجانب البياني في وثيقة مخطط شغل الأراضي³، 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

¹ - المادة 31 من القانون 90-29، المرجع السابق .

² - المادة 24، المرجع نفسه .

³ - سماعين شامة، المرجع السابق، ص 178 .

الفصل الأول.....الإطار المفاهيمي والتشريعي لأدوات التهيئة والتعمير

مساحات الحماية أو الإرتفاقات الخاصة بالمنشآت المختلفة والمنشآت الأساسية المنطوية على التجهيزات والأخطار التكنولوجية، تطبيقا للإجراءات التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

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.¹

(د) مخطط الواقع القائم (بمقياس 1/500 أو 1/1000) الذي يبرز الإطار المشيد حاليا وكذلك الطرق والشبكات المختلفة و الإرتفاقات 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 العمرانية والمعمارية المنشودة بالنسبة إلى القطاع المقصود أو القطاعات المقصودة .

²- المادة 03 من المرسوم التنفيذي 05-318، مؤرخ في 06 شعبان عام 1426 الموافق ل 10 سبتمبر سنة 2005، يعدل ويتمّ المرسوم التنفيذي 01-178 السابق الذكر، جريدة رسمية عدد 62 .

الفصل الأول.....الإطار المفاهيمي والتشريعي لأدوات التهيئة والتعمير

باستثناء مخطط بيان الموقع، فإن جميع المخططات المذكورة في الوثائق البيانية تعد وجوبا بمقياس 1/500 إذا كان مخطط شغل الأراضي يعني القطاعات الحضرية¹، وذلك لتكون هذه المخططات أكثر دقة وتفصيلا للإمام بالنقائص الموجودة وتسهيل عملية معالجتها، هذه العملية التي من شأنها تحقيق التنمية والتهيئة الحضرية المرجوة .

الفرع الثالث: علاقة مخطط شغل الأراضي (p.o.s) بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (pdau)

تتشكل 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 العمومية² و تعمل هذه الأدوات على تحقيق بنية عمرانية حضرية منسجمة ومستدامة، من خلال العلاقة التي تجمع بين هذه الأدوات وتأثيرها على بعضها البعض .

أولا: الشروط المتعلقة باستعمالات الأرض

يعمل كل من مخطط شغل الأراضي والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على تبيان قواعد استعمال واستغلال الأراضي و ارتفاعات المنع من 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 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير يحدد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (pdau) مايلي :

¹ - اقلولي ولد رابح صافية، قانون العمران الجزائري، أهداف حضرية ووسائل قانونية، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2015، ص 92 .

² - المادة 11 و 13 من القانون 90-29، المرجع السابق .

الفصل الأول.....الإطار المفاهيمي والتشريعي لأدوات التهيئة والتعمير

- 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 .¹
- انطلاقاً من المادة 19 من القانون 90-29 يقسم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المنطقة التي يغطيها إلى قطاعات محددة كالتالي :

أ) القطاعات المعمّرة :

تشمل القطاعات المعمّرة كل الأراضي التي تشغلها بنايات مجتمعة وساحات فاصلة ما بينها، والمستحوزات والتجهيزات والنشاطات ولو غير مبنية كالمساحات الخضراء والحدائق.²

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 الانشاءات 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 البناية أو المؤسسة أو معامل شغله.

¹ - المادة 18 من القانون 90-29 المرجع السابق .

² - حسينة غواس، الآليات القانونية لتسيير العمران، رسالة لنيل شهادة الماجستير في قانون عام فرع إدارة عامة، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011-2012، ص 25 .

الفصل الأول.....الإطار المفاهيمي والتشريعي لأدوات التهيئة والتعمير

وأيضاً يتولى تحديد المساحات العمومية، والمساحات الخضراء، والنصب التذكارية، المواقع المخصصة للمنشآت العمومية والمنشآت ذات المصلحة العمومية.

ب) 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.¹

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

ج) 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 الآجال المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

¹ - المادة 21 من القانون 90-29، المرجع السابق .

الفصل الأول.....الإطار المفاهيمي والتشريعي لأدوات التهيئة 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 مالم يفصل فيه ويحدد قواعد استعماله هذا المخطط.

ثانيا: من خلال ضبط توقعات التعمير

تبين مخططات التهيئة والتعمير سواء مخطط شغل الأراضي، أو المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير التوجهات الأساسية لتهيئة الأراضي¹، وتشمل هذه التوجهات 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 للبنىات من خلال مجموعة الرخص التي تمنح بالرجوع إلى

¹ - المادة 11 من القانون 90 - 29، المرجع السابق .

الفصل الأول.....الإطار المفاهيمي والتشريعي لأدوات التهيئة والتعمير

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)¹، 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...

¹ - المادة 43 من القانون 90 -29، المرجع السابق ..

خلاصة الفصل:

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

الفصل الثاني

أدوات التهيئة والتعمير كأداة للمعارضة

بها أمام الغير

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للمعارضة بها أمام الغير

تتميز أدوات التعمير التنظيمية بطابعها التقني والقانوني، حيث يكون الأول بمثابة المنظم لاستخدامات الأراضي أما الثاني فهو بمثابة الضابط والمنظم لشاغلي الأراضي ومستخدميها، ولما كانت هاته المخططات أو القرارات التنظيمية بمثابة الضابط لاستخدامات الأراضي، كان محتواها ملزما لشاغلي الأراضي، وكانت بمثابة حجة وأداة للمعارضة أمام الغير ، لما لها من قوة إلزامية، عبر جميع مراحل إعدادها.

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للمعارضة بها أمام الغير

المبحث الأول: المعارضة بأدوات التعمير التنظيمية أثناء إعدادها وبعد المصادقة عليها

تتمتع أدوات التهيئة والتعمير على اعتبار أنها قرارات إدارية تنظيمية بالقوة الإلزامية عبر جميع مراحلها، سواء ما تعلق الأمر بالمرحلة التحضيرية، أو مرحلة ما بعد الاستقضاء العمومي، وصولاً إلى مرحلة المصادقة.

المطلب الأول: المعارضة أمام الغير في مرحلة التحضير والإعداد

الفرع الأول: عدم مشروعية محتوى قرارات التعمير التنظيمية

يمكن أن يتأثر محتوى خطط التهيئة والتعمير بقرارات خاطئة، حيث يتم اتهام المسؤولين بالتسبب في ضرر أو حرمان الناس من حقوقهم.

1- عدم المشروعية الخارجية (رقابة الشكل والإجراءات)

تشمل الرقابة الخارجية على الشرعية مجال المنافسة ومجال الشكل والإجراءات. وفيما يتعلق بنقص الكفاءة فيما يتعلق بخطط التطوير والبناء، نادراً ما يحدث ذلك بسبب وضوح المهمة في الإعداد والموافقة، لكن هذا لا يستبعد وجود بعض حالات انتهاك الاختصاص (أولاً). يعتبر الافتقار إلى القسم والإجراءات من أكثر الحالات شيوعاً التي يمكن أن تؤثر على هذه اللوائح (ثانياً).

أ- عدم الاختصاص الموضوعي

يمكن أن تكون الولاية القضائية ذات طبيعة واقعية أو مكانية أو زمنية، ولكن في النزاعات حول التهيئة والتعمير غالباً ما يكون هناك نقص في الاختصاص الموضوعي. وهذا عندما تتدخل الهيئات والسلطات المكلفة بالتهيئة والتعمير في ميادين خارجة عن اختصاصها الذي رسمه لها القانون، لذا نلاحظ أنّ المشرع الجزائري حدد في قانون التعمير

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للعارضة بها أمام الغير

بشكل واضح اختصاصات السلطات المكلفة بالتهيئة والتعمير، سواء في مرحلة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي أو المصادقة عليهما¹.

ب- انعدام الشكل والإجراءات في مخططات التهيئة والتعمير

تعتبر خطط التهيئة والتعمير من أدوات التخطيط الإقليمي التي توضح المبادئ التوجيهية الأساسية للتنمية الحضرية لبلدية أو بلديات معينة وتضع القواعد التي يجب تطبيقها وفقاً لخصوصيات كل منطقة، مع الحرص على عدم الإضرار بالبيئة. حقوق المالكين، لذا فإن القاضي الإداري يمكن أن ينظر في الطعون التي يرفعها مالكي الأراضي أو سكان البلدية المعنية لإحدى هذه المخططات والذين يعارضون، مثلاً كيفية تقسيم المساحات الأرضية إلى قطاعات كإدراج ملكية شخص ضمن القطاعات غير القابلة للتعمير، وبالتالي فإن رقابة القاضي الإداري تنتظر في مدى وجود عيوب في الشكل والإجراءات أثناء إعداد المخططات أو في حالة مراجعتها².

يعتبر التأكيد على وجود عيب شكلي قيداً محدوداً ولن ينظر فيه القاضي الإداري، إلا في حالات معينة تتعلق أساساً بالسببية، هذا الأخير يعد شرطاً جوهرياً أثناء تقديم تقرير تقييمي للمخطط حيث تتكون مخططات شغل الأراضي من لائحة تنظيم تتضمن مذكرة تقديم وثائق بيانية³، أما المخططات التوجيهية فتتكون من مستندات بيانية مرجعية وملاحق وتقنين يحدد القواعد المطبقة بالنسبة لكل منطقة مشمولة في القطاعات، وتقدير توجيهي

¹ - بوبكر بزغيش، مرجع سابق، ص 42 .

² - صونية بن طيبة، الاستيلاء المؤقت على العقار في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص166.

³ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق.

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للعارضة بها أمام الغير

يتضمن تحليل الوضع القائم والاحتمالات الرئيسية للتنمية، كما يمكن يمثل تخلف أحد الإجراءات المتبعة في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي والمنصوص عليها بموجب المرسومين التنفيذيين 177-91 و 178-91 على التوالي عيب من العيوب الشكلية التي يمكن أن يؤسس عليها الطعن وهذا ما طبقه الاجتهاد الفرنسي في تهيئة مخطط شغل الأراضي الذي أعدته بلدية Génissac ، إذ أكد أن عدم إشراك الأشخاص العامة التي تدرج أسماؤها ضمن قائمة الأشخاص المستشارة خاصة في حالة طلبها ذلك يؤدي إلى إلغاء المداولة التي صادقت على المخطط، ونفس الأثر يترتب عن عدم استشارة الجمعيات المعتمدة التي تطلب أخذ رأيها أثناء إعداد مشروع المخطط¹.

إذا تم تجاهل أي من هذه الشكليات والإجراءات، والتي تشمل مراحل الإعداد والتحقيق العام والتحقيق والموافقة، فهذا هو سبب عدم قانونية المخططات الخارجية وأساس رفع دعوى الإلغاء، ويمكن للقاضي مراقبة كل هذه المراحل بالاطلاع على مختلف المراحل والآراء المقدمة والتي أجريت خلال المدة المقررة في ملف التحقيق المقدم، وهذا تحت طائلة الحكم بعدم مشروعية هذه المخططات، وبالمقابل لا يمكن للأعمال الإدارية التالية أن تكون محلا للطعن بعدم المشروعية:

- القرارات التي تتضمن الإعلان عن التحقيق العمومي

¹ - أنظر المواد من 10 إلى 17 من المرسوم التنفيذي 177-91، مرجع سابق.

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للعارضة بها أمام الغير

- مداولة المجلس الشعبي البلدي التي تتضمن الموافقة على مشروع تعديل مخطط شغل الأراضي أو المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لأنها تعتبر من بين الإجراءات التحضيرية لقرار مراجعة إحدى المخططين¹.

الفرع الثاني: عدم المشروعية الموضوعية

هناك طرق عديدة لعدم شرعية أدوات التهيئة والتعمير، فهي تشمل جميع حالات تقديم الطعون للتهرب من السلطة، ففي القانون الفرنسي كان الحديث يثار لمدة زمنية طويلة عن عدم المشروعية الخارجية فقط، لكن في الفترة الأخيرة فإنّ المنازعات المتعلقة بهذه الأدوات تقسم بشكل متوازي ما بين المشروعية الخارجية والمشروعية الداخلية، حيث يحرص القاضي على الرقابة الموضوعية لهذه الأدوات، كما يحاول دائماً تفادي عدم مشروعيتها².

إذ أنّ رقابته تتعدم في بعض الحالات المتعلقة بمراحل إعداد هذه المخططات، أمّا في باقي الحالات فإنّ القاضي الإداري يبحث فيما يخص الرقابة الداخلية لأدوات التهيئة والتعمير عن العيوب الداخلية التي يمكن أن تشوبها خاصة مخالفة هذه الأدوات للقواعد القانونية (أولاً) ومدى مشروعية السبب (ثانياً) وعيب استعمال السلطة (ثالثاً).

1- مخالفة أحكام المخططين PDAU و POS للقواعد القانونية

تعتبر مخالفة أنظمة التهيئة والتعمير عيباً يؤثر في مكان القرارات الإدارية المتعلقة بلوائح التخطيط والبناء وقت إصدار المخالفة أو في مكانها -أي أحكام مبدأ الشرعية،

¹ - صونية بن طيبة، مرجع سابق، ص 167 .

² - فائزة جروني، طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتورة في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010-2011،

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للعارضة بها أمام الغير

ويصبح محل هذه الأدوات مشوباً بعيب مخالفة القانون ويشكل سبباً من أسباب الحكم بالإلغاء، حيث يمكن لأدوات التهيئة والتعمير أن تحوي قيوداً تخالف قاعدة قانونية من قواعد العمران¹.

من حيث المبدأ، يكون هناك مخالفة للقانون إذا كان محتوى أحد الأدوات التهيئة والتعمير يتعارض مع نص قانوني، سواء تعدى الأمر بمخالفة مبدأ دستوري كالمساس بحق الملكية المنصوص عليه في المادة 64 من دستور 1996²، أو المساس بنص تشريعي خاصة قانون التعمير، والقوانين المنظمة لشروط إنشاء المدن الجديدة وقوانين البيئة والسياحة، ونجد في هذا الصدد حكم المحكمة الإدارية لـ NICE الفرنسية الذي ألغى المخطط التوجيهي لمدينة CANNE بفعل عدم إشارة التقرير التقديمي للمخطط لإنشاء مناطق محمية في الساحل بما يتناقض مع نص المادة L146/2 من قانون حماية الساحل التي تفرض إظهار المناطق الساحلية المحمية داخل المنحنيات البيانية للمخطط.

كما قد نكون أمام مخالفة القانون عندما يكون مضمون إحدى أدوات التهيئة والتعمير مخالفاً لنص تنظيمي أعلى درجة منه، على سبيل المثال، انتهاك الخطة الرئيسية للتهيئة والتعمير أو مخطط شغل الأراضي بسبب الأحكام الواردة في أدوات التنمية الإقليمية هو في مستوى أدنى من الأخير، على الرغم من العلاقة الوثيقة بين كل من المخططين والتنمية

¹ - فائزة جروني، مرجع سابق، 186.

² - أنظر المادة 64 من دستور الجزائر لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر ج ج، عدد 76، لسنة 1996، معدّل ومتمم بموجب القانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر ج ج، عدد 25 لسنة 2002، وبموجب القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ج ج، عدد 63 لسنة 2008، وبموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 02 مارس 2016، ج ر ج ج، عدد 14، لسنة 2016.

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للمعارضة بها أمام الغير

الإقليمية والتنمية المستدامة الادوات، فهي تترجم السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة التي تغطي الإقليم الوطني، لذا يجب على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أن يتبنى ويحترم أحكام المخططات الوطنية والجهوية والولائية فيما يخص مادة برامج التجهيزات والبنى التحتية، وهذا تطبيقاً لمبدأ تدرج القوانين، كما يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مرجعاً لمخطط شغل الأراضي فهما وسيلتان مكملتان لبعضهما البعض في مجال التهيئة العمرانية لإقليم بلدية معينة أو مجموعة البلديات المشتركة¹.

ومنه قد نجد مخالفة المخططين POS و PDAU للقاعدة القانونية تطرح إشكالاً فيما يخص مجال التطبيق، عندما يشمل عدم مخالفة القاعدة القانونية مصطلح المطابقة أي مدى مطابقة المخططات للقواعد القانونية، أو يشمل مصطلح التوافق أي مدى توافق المخططات للقواعد القانونية، فنجد التوافق يظهر عندما تترجم القاعدة وتتسجم المقتضيات نفسها الموجودة في القاعدة القانونية الأعلى درجة .

المطابقة تعني أن المعايير الواردة في مخططات التعمير لا تتوقع أو تتعارض مع متطلبات النصوص القانونية. في معظم الحالات، يثير المدعي مسألة انتهاك أحد القواعد القانونية.

2- عيب السبب

تتكون السيطرة على العقل في القرارات الإدارية من جزأين مهمين، وهما التحكم في الوجود المادي أو القانوني للمسألة والسيطرة على الخطأ في الملاءمة القانونية للمسألة، ويتم تقسيم الأخير بدوره إلى سيطرة خطأ ظاهر في إسناد الحقيقة المادية أو القانونية أو السيطرة على الخطأ، أي تقييم هذه الحقائق، وفيما يخص رقابة عيب السبب في مجال مخططات التهيئة والتعمير فإنه نادراً ما يثار بشأنها انعدام الوجود المادي أو القانوني للوقائع، وهذا يعود إلى خطوات إعداد هذه المخططات والتي تخضع إلى دراسات ميدانية وإجراءات معمقة، تبدأ بالتحقيق العمومي وطلب الاستشارات من الهيئات والأشخاص الفاعلين وتنتهي

¹ - أنظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي 91-178، مرجع سابق.

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للمعارضة بها أمام الغير

بالاستقصاء العمومي، لذا فاحتمال وجود عيب انعدام الوجود المادي أو القانوني للوقائع ضئيل جداً¹.

إذا قمنا باستقراء معظم السوابق القضائية، فنسجد أنها تلقي الضوء على التحقق من الأخطاء في أوقات سابقة، فالقاضي الإداري عندما يراقب ركن السبب في مخطط شغل الأراضي مثلاً فإنه يراقب إمكانية حصول خطأ ما في التقرير خاصة في مجال تخصيص وتقسيم للأراضي وتحديد طبيعة المناطق المغطاة في هذا المخطط، حيث يسمح قانون التعمير للإدارة تخصيص مناطق داخل مخطط شغل الأراضي مثل المناطق الطبيعية المحمية².

بالإشارة إلى القانون الجزائري، نلاحظ أن الخطة الرئيسية التهيئة والتعمير تحدد خطة التقسيم التدريجي للأراضي المشتركة إلى قطاعات، ثم تقسيم هذه الأخيرة إلى قطاعات فرعية، بالإضافة إلى تخصيص مناطق خاصة مستقلة محتواة في مختلف قطاعات التعمير، مثل مناطق النشاطات الخاصة كالنشاطات الصناعية والتجارية ومناطق توسعة السياحة، كما يضبط المخطط التوجيهي حدود مخطط شغل الأراضي وهذا الأخير يأتي كمخطط تفصيلي للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، عكس المشرع الفرنسي الذي أوكل هذه المهام لمخطط شغل الأراضي³.

3- عيب الانحراف في استعمال السلطة

إن عدم الانحراف في ممارسة السلطة هو أحد مظاهر هجوم الحكومة على مبدأ الشرعية وحقوق الشعب، بغض النظر عما إذا كان هذا الانحراف يمثل انحرافاً كلياً عن المصلحة العامة أو انتهاكاً لقاعدة المخصصة. للأهداف، لذا يكون عيب الانحراف في

¹ - أنظر المادة 19 من القانون 90-29، مرجع سابق.

² - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسور للنشر والتوزيع، ط 1، الجزائر، 2009، ص 195.

³ - كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2008-2009، ص 83.

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للمعارضة بها أمام الغير

استعمال السلطة فيما يخص أدوات التهيئة والتعمير له عدة مظاهر تتعلق بشكل كبير بعملية تجزئة الأراضي وتقسيمها إلى مناطق، فقد تعدّ هذه الأدوات لغرض مصلحة واضعيها أو لمصلحة الغير، وذلك بإحداث تعديل من طرف الجهة المختصة في صورة إعادة تخصيص منطقة في إحدى المخططات وإدراجها في قطاع آخر غير القطاع الذي كانت عليه لأجل تحقيق مصلحة شخصية لفائدة أحد أعضاء لجنة المداولة التي صادقت على التعديل أو لمصلحة الغير، سواء للحصول على حق البناء بعدما كان ممنوعاً أو لأجل تسوية بناية غير مشروعة موجودة في قطاع يحضر فيه البناء وأصبحت بفعل المخطط الجديد مسموح البناء عليها، أو لتحقيق مصلحة عائلية توجه لبعض الأقارب للبناء، أو لمصلحة مشتركة بين أعضاء المداولة¹.

الانحراف في ممارسة السلطة في الرغبة في الانتقام من الآخرين باستغلال حقوق البناء، أو باقتراح تعديل مخطط التنظيم لأجل السماح للإدارة بإعطاء رخصة بناء مخالفة للمخطط الساري المفعول².

ولا يُعرف سواء على المستوى التشريعي أو القانوني، أن الطعن يعود إلى ممارسة السلطة المتباينة في مجال خطط التنمية والتوسع العمراني في الجزائر، فلا تتوفر نصوص قانونية تقرر إمكانية الطعن القضائي، بالإضافة إلى خلو اجتهادات القضاء من هذا النوع من المنازعات، رغم أنه يمثل مجالاً خصباً لانحراف أعضاء الإدارة في استعمال السلطة المخولة لهم، ولعل سبب عزوف الجهات القضائية عن هذه المنازعات يرجع إلى صعوبة اكتشاف الانحراف في استعمال السلطة فيما يخص هذا النوع من الأعمال الإدارية التي فصلها القانون³.

¹ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص 197 .

² - مصلح صرابرة، النظام القانوني لرخص البناء (دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني)، مجلة الحقوق الكويتية، عدد 04، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2001، ص 353 .

³ - كمال تكواشت، مرجع سابق، ص 84 .

المطلب الثاني: المعارضة بقرارات التعمير التنظيمية بعد المصادقة

الفرع الاول: الإلغاء النهائي لقرارات العمران التنظيمية

سيؤدي الإلغاء القضائي الكامل لمخططات تخطيط التهيئة التعمير إلى ضرر جسيم إما للإدارة من جهة، ونقصد هنا البلديات، ويظهر ذلك من خلال إعادة النظر

في سياسة التعمير المحلية، وعدم استقرار القواعد الواجبة التطبيق .

ومن جهة أخرى قد يمس هذا الإلغاء حقوق الأفراد الحائزين على الرخص وشهادات التعمير بناء على هذه المخططات، ولقد كان مجلس الدولة الفرنسي يطبق قاعدة مفادها، أنه في حالة إلغاء القضاء لمخطط من مخططات التعمير أو التصريح بعدم مشروعيته، ذلك يستدعي بالضرورة عدم مشروعية الرخص والشهادات التي منحت في ظل المخطط¹.

لقد اعتبر الفقه الفرنسي هذا الاجتهاد القضائي مجحف في حق الأفراد المستفيدين من الرخص، وعلى إثر ذلك تراجع مجلس الدولة عن اجتهاده، وأكد في قرار له سنة 1990، أنه في حالة إلغاء مخطط من مخططات التعمير من طرف القضاء أو التصريح بعدم مشروعيته يجب العمل بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير².

هذا ما دفع بالمشروع الفرنسي إلى إصدار القانون 94-112 المؤرخ في 09 فيفري 1994، الذي أدرج مادة جديدة ضمن قانون التعمير الفرنسي وهي المادة L125/5، حيث قضت على هذا الاجتهاد القضائي السلبي، إذا أكدت على أنه في حالة الحكم بإلغاء مخطط من مخططات التعمير من طرف القضاء أو التصريح بعدم مشروعيته، يتم العمل بالمخطط الذي سبق المخطط الملغى أو غير المشروع، وفي حالة عدم وجود مخطط سابق يتم العمل بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير .

كما ذهبت الفقرة الثانية من نص المادة L125/5 إلى أبعد من ذلك، عندما أشارت

¹ - بوبكر بزغيش، منازعات العمران، أطروحة دكتوراة، تخصص علوم قانونية، جامعة ملود معمري، تيزي وزو، 2017، ص 89 .

² - بوبكر بزغيش، مرجع نفسه، ص 90 .

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للمعارضة بها أمام الغير

إلى حالة استثنائية تتعلق بفرضية كون المخطط السابق بدوره غير مشروع بسبب التغييرات التي تطرأ على الظروف المادية أو القانونية، ففي هذه الحالة يستوجب المشرع الفرنسي أن يقوم المجلس الشعبي البلدي بإقرار عدم مشروعية هذا المخطط، ومن ثم سيتم العمل بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير¹.

ومع ذلك فإن تطبيق هذه المادة من وجهة نظر واقعية أثار العديد من المشاكل العملية. حكم بعدم تنفيذ مخطط شغل الأراضي لعدم شرعيته على سبيل المثال، تمّ تسجيل تردد كبير حول القواعد الواجبة التطبيق، هل نطبق القواعد الموجودة في المخطط السابق

الذي لا يتجاوب مع التطورات والمستجدات في مجال التعمير؟ أم يتم العمل مباشرة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير؟

تراجع مجلس الدولة بصراحة عن اجتهاده المجحف بحق الأفراد بفعل صدور القانون 94-112، واعتبر أن التصريح بعدم مشروعية إحدى مخططات التعمير، لا يستدعي بالضرورة إلغاء كل القرارات الفردية الصادرة في ظله، رغم علاقتها المباشرة بها، على أساس أن هذه القرارات لا تصدر إلا إذا كانت المشاريع المراد إنجازها موافقة للتنظيمات المحتواة في هذه المخططات، لكن هذه القرارات الفردية لا تعتبر كقرارات تنفيذية لهذه التنظيمات.

كما وضع مجلس الدولة الفرنسي استثناءً لهذه القاعدة، يتمثل في حالة كون العيب الذي شاب إحدى المخططات يتعلق بإجراء التعديل الذي سمح به القانون في حدود معينة، فإذا ثبت أنّ التعديل جاء على نحو يجعل الحصول على الرخصة المعنية مسموح بعدما كان

¹ – JAQUOT Henri ، droit d'urbanisme، 3^{ème} édition ، Dalloz ، Delta ، Paris ، 1998 ، p 694 .

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للمعارضة بها أمام الغير

ممنوع قبل التعديل، ففي هذه الحالة فإن التصريح بعدم مشروعية المخطط يستتبع إلغاء رخصة البناء¹.

بصفة عامة، فإنّ إلغاء مخطط من مخططات التعمير أو التصريح بعدم مشروعيته يجعله كأنه لم يكن، ويستتبع سريان مفعول المخطط السابق².

هذا ما أكدته المشرع الفرنسي في آخر تعديل لقانون التعمير ضمن المادة 8 / L125 ، بحيث لا نجد كل هذه الأحكام في قوانين التعمير الجزائرية ولا في الاجتهادات القضائية لمجلس الدولة أو المحكمة العليا سابقا، وهذا ما يدل على تطور قانون التعمير الفرنسي وبلوغه مراحل متطورة في التنظيم المجالي، عكس ما هو الحال في الجزائر، و السبب في هذا التأخر، هو حداثة النصوص القانونية المنظمة لمخططات التعمير، وعدم تغطية كثير من البلديات بمخططات شغل الأراضي وبالمخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير مثلما تستوجبها المادة 34 من القانون 90-29³.

الفرع الثاني: الإلغاء الجزئي لقرارات العمران التنظيمية

إذا تم الطعن في عدم قانونية أي من الأحكام الواردة في أي من مخططات التهيئة والتعمير، مثل التقسيم المخطط لبعض الأراضي وتخصيصها كمناطق طبيعية، فإن القاضي الإداري يمكن أن يصدر حكما بالإلغاء الجزئي للمخطط يمس التقسيم الذي شابه العيب دون أن يمس باقي أحكام المخطط.

هذا ما أوضحه قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية Sepanso، التي تتعلق وقائعها بمخطط شغل الأراضي كان يمنع إنجاز مشروع عقاري، فقامت البلدية بتعديل

¹ - JAQUOT Henri ، op . cit ، p 690 .

² - INSERGUET Jean-Francois، la spécificité du régime juridique des actes administratifs en droit de l'urbanisme، l'exemple du plan d'occupation des sols، thèse de doctorat en droit public، faculté de droit et des sciences économiques، université de Limoges، 1997 ، p 354.

³ - بويكر مزغيش، مرجع سابق، ص 91 .

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للعارضة بها أمام الغير

المخطط على نحو يسمح بإنجاز هذا المشروع، وهذا من خلال تصنيف الأرض التي سوف ينجز فيها المشروع على أنها منطقة عمرانية، بعدما كانت ضمن المناطق غير قابلة للتعمير، فقدّر مجلس الدولة أنّ هذا التعديل يمثل انحراف في استعمال السلطة، لأنه لا يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، بل المصلحة الشخصية للمرقي العقاري وأعضاء المداولة المشاركة في تعديل المخطط¹.

صدر في فرنسا مؤخراً قانون رقم 14-366 المؤرخ في 24 مارس 2014²، ليضيف أحكاماً جديدة على قانون التعمير الفرنسي، بحيث أكد هذا القانون على أنّ مخططات التهيئة والتعمير قابلة للتجزئة أمام القاضي الإداري، وبالتالي تمّ بمقتضى هذا القانون إضافة إلى المادة L600/9 ضمن قانون التعمير الفرنسي، تمنح سلطات جديدة للقاضي الإداري، تسمح له من جهة بالإلغاء الجزئي للمخطط، فهذه السلطة كانت تقررها الاجتهادات القضائية فيما يخص الطعن في تقسيم الأراضي إلى مناطق، إذ تسمح له بإلغاء جزء من مخطط التقسيم المتعلق بالمنطقة المعنية دون أن يمس باقي الأجزاء، وهذا إذا أثبت صاحب المصلحة خطأ في وضع حدود المنطقة محل الطعن³.

حتى تعديل اللائحة الملغاة جزئياً، سيتم تطبيق قواعد اللائحة السابقة فقط فيما يتعلق بالأحكام الملغاة، دون التمديد للأحكام المتبقية من اللائحة الحالية، والتي سوف تطبق على جزء إقليم البلدية المعني بالإلغاء، فإذا اعتبر تقسيم قطعة أرضية ضمن المناطق الزراعية غير مشروع من طرف القاضي الإداري، فإن التقسيم المستقبلي لهذه القطعة الأرضية ضمن الأحكام الجديدة للمخطط سوف يكون لا محال ضمن المناطق القابلة للبناء.

كما تمنح المادة L600/9 من قانون التعمير الفرنسي من جهة أخرى، السلطة

¹ - بوبكر بزغيش، مرجع سابق، ص 92 .

² - Loi ALUR pour l'accès au logement et un urbanisme rénové، N° 2014-366 du 24 mars 2014، voir l'article L 600 /9 C urb. Français، In: [http:// www.ligifrance.gouv.fr](http://www.ligifrance.gouv.fr).

³ - بوبكر بزغيش، مرجع سابق، ص 93 .

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للعارضة بها أمام الغير

التقديرية للقاضي الإداري أن يؤجل الفصل في طلب إلغاء إحدى مخططات التعمير، وهذا إذا كان العيب الذي يشوبه قابل للتسوية من طرف الجهات الإدارية، فيقوم القاضي بتحديد مدة للإدارة لتسوية العيب، ويبقى المخطط ساري المفعول في انتظار التسوية . وما يستوقفنا بخصوص التعديلات الجديدة المستحدثة على قانون التعمير الفرنسي، هو أن هذا الأخير بلغ درجة متقدمة من التطور، والفضل يعود بالدرجة الأولى إلى الوعي المدني لدى الأفراد، فالمواطن الفرنسي مواطن فطن حريص على استيفاء حقوقه من خلال تتبعه لمختلف النصوص القانونية، إلى جانب دور القضاء الفرنسي الذي لا يبقى حبيس النصوص القانونية التي لا تتجاوب مع المستجدات، بحيث يلعب دوراً كبيراً في خلق قواعد جديدة تتعلق بحالات لم تشر إليها القوانين، والتي تتحول فيما بعد إلى نصوص قانونية بفضل السياسة المرنة للمشرع الفرنسي¹.

In : [http:// www.ligifrance.gouv.fr](http://www.ligifrance.gouv.fr)،¹ – Article L. 123 /1 al. 6 du C urb. Français

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للعارضة بها أمام الغير

المبحث الثاني: المنازعات المثارة حول قرارات التعمير التنظيمية وشروط رفع الدعاوى

المتعلقة بها

التخطيط هو أحد الوسائل الأساسية للرقابة والتنظيم في مجال العمران، مما يسمح للدولة بإملاء اتجاهها، بغض النظر عن النظام الاقتصادي الذي تتبعه، لذا فسير حركة البناء والتهيئة والتشييد يكون وفق مكنيزات مرسومة ومحددة ضمن أدوات التهيئة والتعمير، وعدم ترك المجال لأهواء الأفراد حفاظاً على الجانب التناسقي والجمالي للنسيج العمراني وهذا ما نظمته المشرع الجزائري من خلال القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير¹.

المطلب الأول: المنازعات المثارة حول قرارات التعمير التنظيمية

الفرع الأول: المنازعات المتعلقة بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

خط البناء هي قرارات إدارية تنظيمية، يمكن الطعن في إلغائها بسبب النزاعات التي قد تثار، خاصة إذا كان المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يحمل في محتواه مساساً بالحقوق المقررة للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين أو مقيداً لهم. إذا استطاع ذو الصفة والمصلحة في دعوى الإلغاء المنصبة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إثبات عيب من العيوب الخارجية أو الداخلية التي تجعله غير مشروع، فإن القاضي المختص له صلاحية إصدار حكم يقضي إما بالإلغاء الكلي للمخطط غير المشروع، أو بإلغاء بعض أحكامه إذا تطلب الأمر ذلك، وإذا كان العيب يمس جزء من هذا المخطط².

¹ - أنظر المواد من 01 إلى 09 من القانون 90-29، مرجع سابق.

² - عمر حمدي باشا، مرجع سابق، ص 45 .

أولاً: المنازعات المثارة حول مشروعية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

تعتبر الخطة الرئيسية للتهيئة والتعمير قراراً إدارياً، وبالتالي فهي تخضع لأي تعويض قضائي قد يقدمه الشخص المعني، سواء كان طبيعياً أو معنوياً، والتي تذهب في أساسها إلى اعتبار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير قراراً تنظيمياً يفتقد للمشروعية، حيث يترتب عن الإلغاء الكلي لـ PDAU قضائياً أضرار خطيرة سواءً بالنسبة للإدارة من جهة وهي البلديات، ويتجلى هذا الخطر في قصور سياسة التعمير المحلي، وعدم استقرار القواعد الواجبة التطبيق، ومن جهة ثانية يمس هذا الإلغاء بحقوق الأفراد الحائزين على الرخص وشهادات التعمير بناءً على المخطط محل الإلغاء، ولقد كان مجلس الدولة الفرنسي يطبق قاعدة مفادها أنه في حالة ما إذا قام القضاء بإلغائه لمخطط من المخططات أو التصريح بعدم مشروعيته فذلك يستدعي بالضرورة عدم مشروعية الرخص والشهادات التي تم منحها في ظل هذا المخطط.

لذا ذهب الفقه الفرنسي إلى اعتبار هذا الاجتهاد القضائي مجحف في حق المستفيدين من الرخص، وعلى إثر ذلك تراجع مجلس الدولة عن اجتهاده وأكد في قرار له سنة 1990، أنه في حالة إلغاء مخطط من مخططات التعمير من طرف القضاء أو التصريح بعدم مشروعيته يجب العمل بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير، وهذا دفع بالمشرع الفرنسي إلى إصدار القانون 94-112 الصادر في 09 فيفري 1994، الذي أدرج مادة جديدة ضمن قانون التعمير الفرنسي وهي المادة L125/5 والتي نصت على هذا الاجتهاد القضائي السلبي، إذ أكدت أنه في حالة الحكم بإلغاء مخطط من مخططات التعمير من طرف القضاء أو التصريح بعدم مشروعيته يتم العمل بالمخطط الذي سبق المخطط الملغى أو غير المشروع، وفي حالة عدم وجود مخطط سابق يتم العمل بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير¹.

ثانياً : المنازعات المثارة حول مسؤولية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

¹ - عمر حمدي باشا، مرجع نفسه، ص 45.

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للعارضة بها أمام الغير

المسؤولية عن الخطة الرئيسية للتهيئة والتعمير هي مسؤولية تؤثر بشكل مباشر على اتجاه استخدام الأراضي، مما يدفع المالكين والمستفيدين الشرعيين إلى اللجوء إلى السلطات القضائية لطلب التعويض عن الأضرار المزعومة، وحقوق البناء خاصة فقدان القيمة السوقية للأرض، وتجدر الإشارة إلى أنه في مادة التعمير مسؤولية الأشخاص المعنوية العامة تطبق بشأنها القواعد التقليدية المعروفة في المسؤولية الإدارية، لكن لا يمكن تطبيق هذه القاعدة كلياً في مادة التعمير وإنما تطبق بشكل نسبي، حيث يطبق مبدأ " عدم التعويض عن ارتفاعات التعمير " إذ نجد أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يفرض قيوداً على بعض العقارات وهذا من قبيل المصلحة العامة لا سيما عندما يتعلق الأمر بالطرق، الأمن والصحة، جمال المباني وتفاذي مناطق الزلازل، حيث عرّف المشرع الجزائري في المادة 867 من القانون المدني الارتفاق بأنه¹: " حق يجعل حداً لمنفعة عقار لفائدة عقار آخر لشخص آخر... "، غير أنّ هذا التعريف يتعلق بالارتفاقات المدنية أو الخاصة، أما فيما يتعلق بارتفاعات التعمير - الارتفاقات الإدارية - فإنّ المشرع لم يعطي لها أي تعريف في القانون 90-29 إلاّ أنه يمكن القول بأنها أعباء تفرض على عقار بسبب موقعه ليس لفائدة عقار آخر وإنما خدمة للمصلحة العمرانية².

الفرع الثاني: المنازعات المثارة حول مخطط شغل الأراضي

تعتبر خطط التهيئة والتعمير بمثابة قرارات إدارية تنظيمية، حيث يمكن الطعن فيها في المحكمة مع إجراء للإلغاء.

¹ - الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج ر ج ج، رقم 78، المعدل والمتمم، بالقانون رقم 80-07، المؤرخ في 09-08-1980، والقانون رقم 83-01، المؤرخ في 29-01-1983، والقانون رقم 84-21، المؤرخ في 24-12-1984، والقانون رقم 88-14، المؤرخ في 03-05-1988، والقانون رقم 89-01، المؤرخ في 07-02-1989، والقانون رقم 05-01، المؤرخ في 02-05-2005، والقانون رقم 07-05، المؤرخ في 13-05-2007، ج ر ج ج، رقم 31.

² - عمر حمدي باشا، مرجع سابق، ص 46.

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للمعارضة بها أمام الغير

إذ أجاز المشرع الجزائري للشخص المتضرر سواء كان معنوياً أو طبيعياً أن يتقدم برفع دعوى إلغاء مخطط شغل الأراضي بسبب تجاوز السلطة.

أولاً: المنازعات المثارة حول مشروعية مخطط شغل الأراضي

كما ذكرنا سابقاً فإن خطة استخدام الأراضي هي قرار حكومي وبالتالي فهي قابلة للاستئناف، سواء عن طريق الدعوى أو عن طريق الدفع.

وبالتالي فإنّ مخطط شغل الأراضي ليس بفعل أو تصرف معزول بل هو عبارة عن سلسلة من المراحل والإجراءات الأساسية الواجب إتباعها من قبل الإدارة قبل أن يصبح نافذاً في مواجهة الغير، وقد يشوبه عيب من العيوب في أيّ مرحلة من مراحل إعدادة.

وعليه فإنّ الأعمال القابلة للطعن على مخطط شغل الأراضي هي:

1 -تحضير وإعداد المخطط

2 -المصادقة على إعداد المخطط

3 -تعديل المخطط

4 -مراجعة المخطط

فكل هذه المراحل تكون بموجب قرارات إدارية، بحيث يجعلها خاضعة لرقابة القضاء الإداري¹.

ومن القرارات التي تحدث ضرراً للغير، قرار إعداد مخطط شغل الأراضي ورفض رئيس المجلس الشعبي البلدي تعديل المخطط بسبب تصنيف قطعة أرض تابعة لمواطن كمنطقة غير قابلة للتعمير أو تصنيفها مساحة خضراء، وبالمقابل لا تشكل قرارات إحداث ضرر ونتيجتها غير قابلة للطعن القضائي وتتمثل في مايلي²:

1 - قرار إخضاع مشروع مخطط شغل الأراضي للاستقصاء العمومي .

¹ - عمر حمدي باشا، مرجع نفسه، ص 47.

² - عمر حمدي باشا، مرجع نفسه، ص 48.

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للعارضة بها أمام الغير

2 - مداولة المجلس الشعبي البلدي المصادقة على تعديل مخطط شغل الأراضي، كونها تعد إجراءات تحضيرية لقرار المصادقة على تعديل المخطط .

بشكل عام يقع الاختصاص القضائي والمصلحة في القضية على عاتق أي شخص طبيعي أو اعتباري تتأثر مصلحته بأحكام الملكية، وقد تكون المصلحة جماعية تخول للجمعيات التي تدافع عن البيئة والمحيط مثلاً أن تعترض على المخطط إذا كان قانونها الأساسي لها ذلك طبقاً لنص المادة 74 من القانون 90-29¹.

يستطيع المتظلم بعد رفع دعوى الموضوع التي تهدف إلى إلغاء POS أن يقدم طلب وقف تنفيذ المخطط بشرط:

- 1- أن تكون الأوجه المثارة في دعوى الموضوع جدية بمعنى أحقية الطاعن فيما يطلبه من حيث الموضوع، والذي يتشف منه احتمال إلغاء القرار (مخطط شغل الأراضي).
- 2- أن يثبت بأن تنفيذ مخطط POS من شأنه إحداث ضرر له من الصعب تداركه وإصلاحه.

ولقاضي الاستعجال الإداري السلطة التقديرية الكاملة في قبول أو رفض دعوى وقف تنفيذ إجراءات إعداد المخطط².

ثانيا : المنازعات المثارة حول مسؤولية مخطط شغل الأراضي

لخطة استخدام الأراضي تأثير مباشر وهام على الغرض من استخدام الأراضي وتخصيصها، مما أدى إلى لجوء أصحاب الأراضي إلى المحكمة لطلب تعويضات عن الأضرار المزعومة بسبب التأثير السلبي الناتج عن تسليم البلدية تصاريح البناء المختلفة وكذلك حقوق البناء، وخاصة فقدان الأرض لقيمتها في سوق العقار، بحيث تجدر الإشارة أو الملاحظة هنا في مادة التعمير إلى أنّ مسؤولية الأشخاص المعنوية العامة تطبق بشأنها القواعد التقليدية المعروفة للمسؤولية الإدارية، لكن هذه القاعدة تطبق بصفة نسبية عندما

¹ - أنظر المادة 74 من القانون 90-29، مرجع سابق.

² - عمر حمدي باشا، مرجع سابق، ص 48.

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للعارضة بها أمام الغير

يتعلق الأمر بمادة التعمير، حيث نلجأ إلى تطبيق " مبدأ عدم التعويض عن ارتفاعات التعمير " .

لذا فقد يحمل مخطط POS في محتواه قيوداً عند إجراء التقسيم للأراضي وتخصيصها وخاصة تلك التي تشترط على الأرض قابليتها للبناء، فهي بحكم ارتباطها بمصطلح التجمع العمراني وبالتالي البناء، وعليه فإنها تأتي للحد من حرية الأشخاص في البناء تحقيقاً للصالح العام وخدمة لأهداف التعمير .

المطلب الثاني: شروط رفع الدعاوى القضائية للأشخاص المتضررين

في العديد من النصوص القانونية، ولا سيما قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يشترط المشرع الجزائري استيفاء عدد من الشروط من أجل السماح بالمطالبة بإلغاء القرارات الإدارية¹، لكن سيتم التركيز على الشروط التي تتميز بها دعوى الإلغاء المتعلقة بمجال العمران دون التطرق لكل الشروط العامة²، حيث نبرز أهم الشروط وهي شرطا الصفة والمصلحة (الفرع الأول) شرط النظم الإداري المسبق (الفرع الثاني)، شرطا الجهات المختصة بالفصل والميعاد (الفرع الثالث).

الفرع الأول: شرطا الصفة والمصلحة (بروز الطابع المميز لمجال العمران)

يرى الفقه والقضاء الإداريين أنّ شرط الصفة يتماشى ويندمج مع شرط المصلحة إذ تتوافر الصفة كلما وجدت مصلحة للطاعن وبالتالي لا يقبل الطعن في قرارات الإدارة التنظيمية - المخططات - إلا إذا كان مقدماً من ذوي مصلحة، طبقاً للمبدأ السائد " لا دعوى بدون مصلحة " هذا ما قرره مجلس الدولة الفرنسي في الطعن الذي قدمته مؤسسة Econsat du centre الرامي إلى إلغاء حكم المحكمة الإدارية Clermant . Fer الذي قضى برفض دعواهم الرامية إلى إلغاء قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي منح

¹ - القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج، رقم 84، لسنة 2008 .

² - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005، ص 127 .

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للعارضة بها أمام الغير

رخصة بناء عمارة ذات استعمال تجاري للسيد Desloges، حيث كان رفض مجلس الدولة الفرنسي على أساس أنّ المؤسسة ليس لها مصلحة في مهاجمة قرار منح رخصة البناء¹.
أما بخصوص الاستئناف على مخططات التهيئة والتعمير، فالطرف المعني هو كل من يخالف القواعد المنصوص عليها في هذه المخططات، أو إحدى الجمعيات التي لم يتم استشارتها في إعداد مشروع المخطط. كما لو كنت تملك قطعة أرض تم لمسها بأي من القواعد المنصوص عليها في أي من المخططات المتمثلة على حقك في استغلال أرضك، فمثلا عندما يتم إدراجها ضمن القطاعات غير قابلة للتعمير فيمكن أن يكون احد سكان البلدية التي يغطيها المخطط عندما يري مثلا أن بعض نصوص المخطط (POS) تمس بطابع و جمال المدينة بالنسبة للقانون الفرنسي، فصاحب المصلحة المباشرة في الطعن هو مقدم الطلب، لأن ذلك يمس مصلحته المباشرة بحيث يمكن للأشخاص المعنوية العامة كالبلديات مثلا رفع دعوى الإلغاء ضد قرار محافظ المانح لرخصة البناء إذا خالف هذا القرار قواعد التنظيم في البلدية².

الفرع الثاني: التظلم الإداري المسبق

كان التظلم الإداري شرطا أساسيا يجب استيفائه قبل اللجوء إلى الجهات القضائية، و بعد تعديل قانون الإجراءات المدنية بموجب القانون 90-23 الصادر بتاريخ 18-08-1990 أصبح شرط التظلم الإداري المسبق وجوبياً فقط لقبول دعوى الإلغاء المتعلقة بالقرارات المركزية، إلا أنه و بعد فترة قصيرة من صدور هذا القانون، صدر القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة و التعمير و الذي نص في المادة 13 منه على إمكانية التظلم الإداري المسبق بحيث إن القانون 90-29 هو قانون خاص ينظم النشاطات المثارة في شأنها المنازعة الإدارية لكن الشيء الملاحظ بعد استقرائنا لنص المادة السابقة نجد أن المشرع حصرها في قرارات التعمير الفردية فقط (رخصة البناء-رخصة التجزئة-رخصة الهدم

¹ - بوبكر بزغيش، مرجع سابق، ص 68 .

² - مرجع نفسه، ص 73 .

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للمعارضة بها أمام الغير

(ولم يتحدث عن مدى اشتراط التظلم الإداري المسبق بالنسبة للأشخاص المتضررين من محتوى قرارات التنظيمية والمتمثلة في المخططات ¹.

الفرع الثالث: شرطا الاختصاص القضائي والميعاد

أولاً: شرط الاختصاص القضائي في دعوى الإلغاء

الاختصاص القضائي في مجال العدالة يعني سلطة قضائية معينة في النظر في المنازعات المعروضة عليها وقدرتها على الفصل النوعي والإقليمي، ويعتبر شرط الاختصاص من النظام الذي لا يجوز مخالفته أو الاتفاق على مخالفته، حيث يعتبر شرطا أساسيا وبخلافه يترتب عنه رفض الدعوى شكلا، وعلى العموم يعود الاختصاص في الفصل في دعوى الإلغاء لجهات القضاء الإداري ومجلس الدولة.

لقد أخذ المشرع الجزائري في مجال توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي بالمعيار العضوي، ويعود هذا الاختيار إلى الأهداف المسطرة بعد الاستقلال وهي تأسيس قضاء غير القضاء الاستعماري من حيث تنظيمه وتسييره، وهو مت نصت عليه المادة 800 من ق إ م إ " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، تختص بالفصل في أولى درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها ".

إذن فالمعيار المعتمد في الجزائر هو معيار تشريعي وليس قضائي أي أن الاختصاص تبينه نصوص قانونية عامة تتمثل في المواد 800 و 801 و 802 و 901 من قانون إ م إ وكذلك المادة 09 من القانون العضوي 98-01 كما يمكن أن تحده نصوص خاصة،

كما يعتبر مجال العمران من المجالات الخصبة التي يطبق فيها المعيار العضوي، فلا يمكن أن يثار بشأنه خلاف قضائي أو فقهي باعتبار أن الرقابة التي تمارس على أعمال التهيئة والتعمير والبناء تمارس عن طريق الرخص والشهادات الصادرة عن مختلف الهيئات الخاصة بالتعمير في شكل قرارات إدارية، حيث لا يمكن لهذه الأخيرة إصدار قرار يتضمن

¹ - بوبكر بزغيش، مرجع نفسه، ص 74 .

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للعارضة بها أمام الغير

رخصة أو شهادة ما إلا إذا كان تراب البلدية المعنية مغطى بمخطط شغل الأراضي أو المخطط التوجيهي، أو باللجوء إلى القواعد العامة للتهيئة والتعمير في حالة غياب مخططات أو إذا كانت في مرحلة الإعداد¹.

ونتيجة لذلك، هناك ثلاث جهات متخصصة في إصدار تراخيص وشهادات التخطيط والبناء، وأربع وكالات مخصصة لتطوير واعتماد التخطيط العمراني²، والملاحظ هنا هو تعدد الجهات القضائية الإدارية المختصة نوعياً بالفصل في دعوى الإلغاء المرفوعة بشأنها، حيث نجد أن قانون التهيئة والتعمير لم يحدد الجهات التي ترفع أمامه الدعوى، هذا ما يدفعنا إلى الرجوع لقانون إ م إ في المواد 801 و 901 منه، فإذا كان الطعن ضد قرار الخاص بالتعمير الصادر من ر.م.ش.ب فإن الاختصاص يعود للمحاكم الإدارية حسب نص المادة 801 ق.إ.م.إ والأمر نفسه إذا كان الطعن منصبا على قرار صادر عن الوالي³.

أما إذا كان الطعن ضد قرار صادر من وزير التعمير أو قرار وزاري مشترك أو المرسوم التنفيذي المتعلق بالمصادقة على PDAU، فإن الاختصاص يؤول إلى مجلس الدولة طبقاً لنص المادة 901 من ق.إ.م.إ ونص المادة 09 من القانون العضوي 01-98 واللذان نصتا بصريح العبارة على أن مجلس الدولة يختص كدرجة أولى وأخيرة في دعوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية المرفوعة ضد القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية⁴.

ثانيا : شرط الميعاد

لا تختلف فترة الاستئناف ضد القرارات في مجال العمران من حيث المبدأ عن فترة الاستئناف ضد القرارات الإدارية الأخرى، وبالتالي فإن قانون التهيئة والتعمير لم يصغ قواعد خاصة بميعاد الطعن، لذا فإنه يتم العمل ب ق.إ.م.إ الذي وحد فيه المشرع الميعاد، سواء

¹ - بوبكر بزغيش، مرجع نفسه، ص 77 .

² - مرجع نفسه، ص 78 .

³ - أنظر المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق .

⁴ - أنظر المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والمادة 09 من القانون العضوي 01-98 .

الفصل الثاني.....أدوات التهيئة والتعمير كأداة للمعارضة بها أمام الغير

بالنسبة لميعاد الطعن القضائي ضد قرار الوالي، أو ر.م. ش.ب أو الوزير بحيث جعله (04) أربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار أو النشر بالنسبة للغير.

كما نجد أنّ المادة 907 من ق.إ.م.إ. قد أحالت بشأن الميعاد للمواد 829 و 830 و 832 من نفس القانون فيما يخص الطعون في القرارات الصادرة عن السلطات المركزية المرفوعة أمام مجلس الدولة¹.

وفيما يتعلق بميعاد الطعن في قرارات العمران الأخرى في القانون الفرنسي فإنّه يخضع للقواعد العامة والذي أجله (02) شهر من تاريخ العلم بالقرار أو نشره، ويمكن أن تمتد مدة الطعن إذا كان هناك تظلم إداري أو إذا رفع الطعن إلى قضاء غير مختص².

لا يطبق ميعاد (04) الأربعة أشهر المنصوص عليه في ق.إ.م.إ. على الطعن المرفوع ضد القرارات التي تدخل في عملية نزع الملكية، وذلك كون أنّ لها مواعيد خاصة منصوص عليها في قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، وهذا تطبيقاً لقاعدة الخاص يقيد العام، وأما بخصوص قرار التصريح بالمنفعة العمومية أو قرار القابلية للتنازل فيتم رفع دعوى الإلغاء في أجل (01) شهر من تاريخ التبليغ للقرار أو نشره³.

¹ - المواد 829 و 830 و 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع نفسه .

² - GUILLOT Philippe ، Ch. A ، Droit de L'urbanisme، Editions Ellipses، Paris، 2001 ، op.cit ، p 15 .

³ - المادتين 13 و 26 من القانون 90-11، المؤرخ في 27 أبريل 1990، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، ج ر ج ج، عدد 21، لسنة 1991، المعدل والمتمم بموجب القانون 04-21، المؤرخ في 29 ديسمبر 2004، يتضمن قانون المالية، لسنة 2005، ج ر ج ج، عدد 85، لسنة 2004، وبموجب القانون رقم 07-02، المؤرخ في 29 ديسمبر 2007، يتضمن قانون المالية، لسنة 2008، ج ر ج ج، عدد 82، لسنة 2007 .

خاتمة

مما سبق نستنتج أن التعمير من أهم المجالات الحيوية ، فالتعمير هو عملية إعداد التراب وتهيئة المجال بشكل دقيق يشمل مختلف متطلبات السطان وحاجياتهم على صعيد إعداد البنايات الالسنكية الإقامية، وكل ما يتعلق بالمرافق الخدمائية والإدارية والرياضية والثقافية والمساحات الخضراء وغيرها.

فأدوات التهيئة والتعمير التي جاء بها القانون 90- 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير ممثلة في كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، تمر بعدد المراحل بداية بالتحضير والإعداد، مروراً بمرحلة الاستقصاء العمومي، لتنتهي بالمصادقة عليها، وتصدر من طرف الإدارة في شكل قرار تنظيمي ، يحدد المخطط التوجيهي الخطوط العريضة والمحاور الرئيسية لتسيير المجال العمراني، ليأتي مخطط شغل الأراضي محدد بالتفصيل استخدامات الأرض وطبيعتها، حيث أن هاته القرارات تكون بمثابة حجة على الكل، سواء تعلق الأمر بالإدارة ضد المواطنين أو المواطنين ضد الإدارة، وذلك طبقاً لما جاء في نص المادة 10 من القانون 90- 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، " وتكون أدوات التهيئة والتعمير قابلة للمعارضة بها امام الغير".

فمخططات التهيئة والتعمير هي بمثابة قرارات إدارية تنظيمية، قابلة للطعن أمام الجهات المختصة،

كما أن هاته المخططات هي بمثابة حجة في جميع مراحل إعدادها من حيث أنه لدى منح التراخيص والشهادات ، بالرجوع إلى هاته المخططات التي تكون بمثابة المرجعية بالنسبة للإدارة، في حالاتها العادية، إلا ان هاته المخططات قد تشوبها عديد العيوب التي قد تطل القرار الإداري، سواء تعلق الأمر بشكلها أو بموضوعها، وهذا في مرحلة الإعداد والمصادقة، أو ما تعلق الأمر بالمصادقة ، إذا ما ألغيت هاته المخططات بشكل كلي أو جزئي، مما يرتب

سبيلاً للمعارضة بها واتخاذها حجة في مواجهة الغير.

وعليه توصلنا إلى جملة من النتائج ، يمكن إيجازها كآتي:

- أن أدوات التهيئة والتعمير بحكم طبيعتها التقنية والمدى الذي تغطيه، وكذا الجهة المعدة لها والمشاركين في إعدادها، ناهيك عن الجهة التي تصدرها، بمثابة قرارات تنظيمية يمكن الطعن فيها، واتخاذها حجة في مواجهة الغير ، وذلك بالرجوع إلى طبيعة الجهة مصدرة هاته المخططات أو الفاعلين والمشاركين في إعدادها.

- الطبيعة التقنية التي تميز هاته القرارات التنظيمية، قد تكون حاجزا أمام المعارضين بها لعدم إلمامهم بالخبايا والمميزات التقنية التي تميز هاته القرارات عن غيرها من القرارات الإدارية عموما ، والقرارات العمرانية الفردية خصوصا.

- احتكار الإدارة لكل ما تحمله المخططات من بيانات ومعطيات، ناهيك عن أنه في كثير من الأحيان نجد هاته المخططات معدة باللغة الفرنسية، ضف إلى أنها ذات طابع تقني، إضافة إلى عدم إلمام المواطنين بهاته الخصائص التقنية لهاته المخططات، الامر الذي من شأنه أن يكون حجر عثرة أمام كل من أراد اتخاذها حجة في مواجهة الغير.

- نقص الوعي لدى المواطنين، بالموازاة مع عديم تفعيل ما جاء في المرسوم 88- 131 المتعلق بتقريب الإدارة من المواطنين، الأمر الذي لا يكفل للمخاطبين بهذه المخططات او القرارات ممارسة حقهم المكفول بموجب المادة 10 من القانون 90- 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير في المعارضة بهاته الأدوات أمام الغير.

وعليه يمكن القول أن أدوات التهيئة والتعمير تتمتع بالحجية في مواجهة الغير، على اعتبار أنها أدوات تعمل على التحكم في العمران وتوجهات شغل

الأراضي، ناهيك عن انها قرارات تنظيمة تتمتع بالقوة الإلزامية في مواجهة الغير.

وعليه يمكن تقديم جملة من التوصيات، يمكن أن نلخصها فيما يأتي:

- تحيين مخططات التهيئة والتعمير، تماشيا والتطورات الحاصلة على مستوى الحيز المكاني الذي يغطيه كل مخطط.
- العمل على إيجاد مقاربات بين الحق في البناء، واحترام محتوى المخططات تماشيا وما هو موجود على أرض الواقع.
- العمل على توعية المخاطبين بهاته القرارات التنظيمية، لما لها من دور كبير في تنظيم لنسيج العمراني، والموازنة بين الأقاليم على المدى الذي تغطيه هاته المخططات، بما يتناسب والخصائص التي تتمتع بها كل مساحة مغطاة، هذا من جهة، وكذا حفظ النظام العام العمراني، بما فيها حقوق الأفراد العمرانية.
- تفعيل الحق في الوصول إلى المعلومة، والتركيز على مرحلة الاستقصاء العمومي، وتبادل الآراء والمشاورات بين كافة الفاعلين، وكذا الشاغلين للمجال العمراني.

قائمة المصادر

والمراجع

أولاً: النصوص القانونية

- دستور الجزائر لسنة 1996 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 ، ج ر ج ج، عدد76 ، لسنة 1996، معدّل ومتمم بموجب القانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر ج ج، عدد 25 لسنة 2002، وبموجب القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، ج ر ج ج، عدد 63 لسنة 2008، وبموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 02 مارس 2016، ج ر ج ج، عدد 14، لسنة 2016.

1- الأوامر

- الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني، ج ر ج ج، رقم 78، المعدل والمتمم، بالقانون رقم 80-07، المؤرخ في 09-08-1980، والقانون رقم 83-01، المؤرخ في 29-01-1983، والقانون رقم 84-21، المؤرخ في 24-12-1984، والقانون رقم 88-14، المؤرخ في 03-05-1988، والقانون رقم 89-01، المؤرخ في 07-02-1989، والقانون رقم 05-01، المؤرخ في 02-05-2005، والقانون رقم 07-05، المؤرخ في 13-05-2007، ج ر ج ج، رقم 31 .

1-القوانين والمراسيم:

أ- القوانين:

- القانون 90-08 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 04 أبريل 1990 جر عدد 15 الصادر بتاريخ: 11/04/1990، ملغي بموجب قانون رقم 11-10 المؤرخ في 21 جوان 2017 المتعلق بالبلدية جر عدد 37 الصادر بتاريخ: 2011.
- 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 .
- القانون 07-06 المؤرخ في 13 ماي 2007، يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، جريدة رسمية عدد 31 .

- القانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المعدل والمتمم للقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير الصادر ب 15 أوت 2004، جريدة رسمية، عدد 5.
- القانون 02-02 ممضي في 05 فبراير 2002، يتعلق بحماية الساحل وتثمينه، الجريدة الرسمية العدد 10، المؤرخ في 12 فبراير 2002 .
- القانون 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 84 .
- القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج، رقم 84، لسنة 2008، المعدل والمتمم بالقانون 22-13.
- القانون 90-11، المؤرخ في 27 أبريل 1990، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، ج ر ج ج، عدد 21، لسنة 1991، المعدل والمتمم بموجب القانون 04-21، المؤرخ في 29 ديسمبر 2004، يتضمن قانون المالية، لسنة 2005، ج ر ج ج، عدد 85، لسنة 2004، وبموجب القانون رقم 07-02، المؤرخ في 29 ديسمبر 2007، يتضمن قانون المالية، لسنة 2008، ج ر ج ج، عدد 82، لسنة 2007 .
- ب- المراسيم:**
- المرسوم التنفيذي رقم 91/177 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعبير في المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به جريدة رسمية عدد 26.
- المرسوم التنفيذي 91-175 المؤرخ في 28 مايو 1991 يحدد القواعد العامة للتهيئة و التعمير، الجريدة الرسمية - عدد 26 .
- المرسوم التنفيذي 91-178، 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 .

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

ثانيا: المؤلفات

أ- الكتب:

1. اقلولي اولد رايح صافية، قانون العمران الجزائري، أهداف حضرية ووسائل قانونية دار هومة، الجزائر، 2015 .
2. البشير التجاني، التحضير والتهيئة العمرانية في الجزائر، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر، 2000 .
3. نورة منصوري، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010 .
4. أمال حاج جاب الله، الإطار القاني للمدن الكبرى في الجزائر، دار بلقيس، 2014.
5. هاشم عبود الموسوي، حيدر صلاح أيوب، التخطيط والتصميم الحضري، دراسة نظرية تطبيقية حول المشاكل الحضرية، دار الحامد، عمان، الطبعة الأولى 2006 .
6. إسماعين شامة، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري دراسة وضعية تحليلية، دار هومة، بوزريعة، الجزائر، 2003 .
7. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسور للنشر والتوزيع، ط 1، الجزائر، 2009.
8. صونية بن طيبة، الاستيلاء المؤقت على العقار في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
9. مصلح صرايرة، النظام القانوني لرخص البناء (دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني)، مجلة الحقوق الكويتية، عدد 04، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2001.
10. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005.

ثالثا: الرسائل الجامعية

أ- أطاريح الدكتوراه:

- بوبكر بزغيش، منازعات العمران، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص علوم قانونية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.
- فائزة جروني، طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراة في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010-2011.

ب- رسائل الماجستير:

- ايرياش الزهرة، دور البلدية في ميدان التهيئة و التعمير، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق شرع إدارة ومالية، كلية الحقوق جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010-2011 .
- رفيقة سنوسي، أدوات التهيئة والتعمير بين التشريع والتطبيق، دراسة حالة مدينة باتنة، رسالة لنيل شهادة ماجستير في الهندسة المعمارية، تخصص: المدينة والمجتمع، معهد الهندسة المدنية والري والهندسة المعمارية،جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010-2011.
- حسينة غواس، الآليات القانونية لتسيير العمران، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون عام فرع إدارة عامة، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011-2012 .
- كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2008-2009.

رابعا: المجلات:

خامسا: المواقع الإلكترونية

- Article L. 123 /1 al. 6 du C urb. Français، In : <http://www.ligifrance.gouv.fr>.

تم الاطلاع عليه بتاريخ 14 /04 /2023 على الساعة 12.00;

Loi ALUR pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, N° 2014-366 du 24 mars 2014 ,voir l'article L 600 /9 C urb. Français, In:<http://www.ligifrance.gouv.fr>.

تم الاطلاع بتاريخ 17 /04 /2023 على الساعة 18. 12;

سادسا :المؤلفات باللغة الفرنسية

- Cf.Zuccelli(A) , Introduction a l'urbanism opérationnel et à la composition urbaine, Opn, Alger,1983, towel 1.

- Jaquinne morond, deveiller, droit de l'urbanism, 4 édition, dollez, 1998.

-JAQUOT Henri , droit d'urbanisme, 3^{ème} édition , Dalloz , Delta , Paris , 1998 .

-INSERGUET Jean-Francois, la spécifité du régime juridique des actes administratifs en droit de l'urbanisme, l'exemple du plan d'occupation des sols , thèse de doctorat en droit public, facultéde droit et des sciences économiques, université de Limoges, 1997

فهرس

المحتويات

الصفحة	العنوان
	شكر وعران
	إهداءات
01	مقدمة
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والتشريعي لأدوات التهيئة والتعمير	
06	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
06	المطلب الأول: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير موضوعه محتواه وأهدافه
06	الفرع الأول: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير
07	الفرع الثاني: موضوع ومحتوى المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير
10	الفرع الثالث: أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير
12	المطلب الثاني : مراحل إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير
12	الفرع الأول: مرحلة التحضير و الإعداد
15	الفرع الثاني: مرحلة المصادقة
17	المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي لمخطط شغل الأراضي
17	المطلب الأول : مفهوم مخطط شغل الأراضي
18	الفرع الأول: تعريف مخطط شغل الأراضي
18	الفرع الثاني: خصائص مخطط شغل الأراضي
20	الفرع الثالث: أهداف مخطط شغل الأراضي
22	المطلب الثاني: محتوى مخطط شغل الأراضي في التشريع الجزائري
22	الفرع الأول: لائحة التنظيم
25	الفرع الثاني: الوثائق والمستندات
27	الفرع الثالث: علاقة مخطط شغل الأراضي (p.o.s) بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (pdau)
الفصل الثاني : POS و PDAU كقرارات تنظيمية قابلة للمعارضة بها أمام الغير	

35	المبحث الأول: المعارضة بأدوات التعمير التنظيمية أثناء إعدادها وبعد المصادقة عليها
35	المطلب الأول: المعارضة أمام الغير في مرحلة التحضير والإعداد
35	الفرع الأول: عدم مشروعية محتوى قرارات التعمير التنظيمية
38	الفرع الثاني: عدم المشروعية الداخلية (الرقابة الموضوعية)
45	المطلب الثاني: المعارضة بقرارات التعمير التنظيمية بعد المصادقة
46	الفرع الأول: الإلغاء النهائي لقرارات العمران التنظيمية
46	الفرع الثاني: الإلغاء الجزئي لقرارات العمران التنظيمية
48	المبحث الثاني: المنازعات المثارة حول قرارات التعمير التنظيمية وشروط رفع الدعاوى المتعلقة بها
48	المطلب الأول: المنازعات المثارة حول قرارات التعمير التنظيمية
48	الفرع الأول: المنازعات المتعلقة بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
50	الفرع الثاني: المنازعات المثارة حول مخطط شغل الأراضي
52	المطلب الثاني: شروط رفع الدعاوى القضائية للأشخاص المتضررين
53	الفرع الأول: شرط الصفة والمصلحة (بروز الطابع المميز لمجال العمران)
54	الفرع الثاني: التظلم الإداري المسبق
54	الفرع الثالث: شرط الاختصاص القضائي والميعاد
59	خاتمة
	قائمة المراجع
	فهرس المحتويات

ملخص:

تعتبر أدوات التعمير التنظيمية من الأدوات الرئيسية التي تنظم العمران، وكذا تضبط لعلاقة بينه - العمران - وبين مختلف المجالات التي تتفاعل فيه ومعه، ناهيك عن أن هاته الأدوات تعتبر بمثابة قرارات تنظيمية تصدرها الإدارة بعد جملة من الإجراءات تبدأ بالإعداد والتحضير وتنتهي بالمصادقة، والتي تعتبر ذات حجية في مواجهة الغير طبقا لما جاء في القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

الكلمات المفتاحية: مخطط شغل الأراضي، المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، المعارضة أمام الغير، قرارات التعمير التنظيمية.

Abstract:

Organizational reconstruction tools are considered one of the main tools that regulate urbanization, as well as control the relationship between it - urbanization - and the various areas that interact in it and with it, not to mention that these tools are considered as organizational decisions issued by the administration after a set of procedures starting with preparation and preparation and ending with approval, which is considered authoritative in the face of others in accordance with Law 90-29 on preparation and reconstruction.

Keywords: *land occupation plan, planning and reconstruction master plan, opposition to third parties, organizational construction decisions.*