

اشكالية التنمية في قوانين التعمير والاسكان في الجزائر.

أ.د. قادة شهيدة⁽¹⁾

قهاركميلة طالبة دكتوراه⁽²⁾

مقدمة:

فكرة التنمية بما تتضمن من دعوة إلى إحداث تغيير في حياة الناس ونمط معيشتهم واستهلاكهم والتعاطي مع محيطهم وبيئتهم لامست عديد المجالات وتقاطعت معها، ومنها قطاع الإسكان والتعمير بحسبانه مؤشرا هاما على التنمية. ومنذ تأسيس الدولة الوطنية في الجزائر، تناوبت السياسات المختلفة في هذا القطاع على البحث عن إجابات واستجابات ملبية لمطلب التنمية الشاملة والمتوازنة للفرد الجزائري.

و عبثا حاولت المبادرات السابقة لقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة و التعمير في الجزائر ادراج فكرة التنمية المحلية و الوطنية في مخططات و سياسات الاسكان في شكل نوايا سياسية نبيلة لم يكتب لها التكريس، لتقرر بعدها السلطة العمومية و ابتداء من القانون السالف ارساء سياسة وطنية هادفة للتنمية من خلال فتح ورشة كبيرة للتكفل بمطلب التنمية في القوانين ذات الصلة بالإسكان و التعمير. و حينما انبرت فكرة التنمية المستدامة كبعد جديد للتنمية، أقحمتها سياسات الاسكان و التعمير في برامجها. و من الطبيعي بعد مرور أكثر من نصف قرن من تأسيس الدولة الوطنية في الجزائر، و التراوح البارز في سياسات البناء و التعمير محاولة الوقوف على حقيقة تعاطي المشرع الجزائري مع اشكالية التنمية في مجال التعمير و الاسكان، و ما نصيب الممارسة الميدانية من التكفل بهذا المطلب، و يبدو المنهج التاريخي أفيد لمرافقة هذه الدراسة الراصدة لتطور السياسات في مجال الاسكان و التعمير. سيتم البحث من خلال محورين أو محاطتين: ما قبل صدور قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة و التعمير(مبحث أول)، ثم محطة صدور ما بعد هذا القانون الى يومنا هذا(مبحث ثاني).

1 (أستاذ التعليم العالي ب لية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تلمسان، و مدير مخبر القانون المقارن.

2 (طالبة دكتوراه كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة تلمسان

المبحث الأول: فكرة التنمية في مجال الإسكان والتعمير قبل صدور قانون التعمير والتهيئة العمرانية

من الصعوبة بمكان رصد سياق زمني يمتد على مدار ثلاثة عقود من الزمن تتزامن فيه كثير من الأحداث والحداث، خاصة لما يتعلق الأمر بمسألة تتقاطع فيها الاهتمامات وتتداخل معها عديد المصالح والنظم والقوانين. ولكن أقله محاولة ملازمة إشكالية التنمية كما تصورها مؤسسو الدولة الوطنية في الجزائر وكما أرادها مسيروها. ولما كانت الخلفية العقائدية والسياسية والقانونية هي ناظم القناعة التي ترسخت في مجال الإسكان والتعمير آنذاك، فإنه يبدو مطلوباً التعرّيج على مرجعيات هذا التصور، ونعني بها المواثيق والدساتير المؤطرة لسياسة الإسكان (المطلب الأول)، لتنبري بعد ذلك موقع وقيمة التنمية في هذا القطاع في المخططات التنمية (المطلب الثاني)، هذا المحور بتقييم حصيلة هذه الفترة بالتركيز على أهم جوانب القصور والخلل الذي لازم هذه المحطة وقدم كل المبررات لضرورة التحول الجذري إلى تصور آخر أعمق للعلاقة بين الإنسان والتنمية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: فكرة الإسكان والتعمير في مواثيق ودساتير الجزائر الاشتراكية

ليس مبالغاً القول بأن دراسة إشكالية التنمية في مجال الإسكان في هذا العهد تتوقف على إدراك خلفية المواثيق والدساتير المغذية لقناعة السلطة العمومية وقتذاك، خاصة وأن الإعلان عن الاستقلال أرخ وعلى رأي البعض لإيديولوجية ثورية تستهدف التحويل الجذري للمجتمع، والبدائية كانت مع أول دستور للجزائر المستقلة (الفرع الأول)، ليأتي ميثاق الجزائر عام 1964 ويرسي أساسات سياسة الإسكان (الفرع الثاني)، وبعد مرور أكثر من عقد من الزمن وفي عام 1976 يعيد الميثاق الوطني بعث سالف المطلب وبأكثر نضج (الفرع الثالث)، ليتوج ميثاق عام 1986 سالف المسار (الفرع الرابع).

الفرع الأول: سياسة الإسكان في دستور عام 1963

منطلقاً من برنامج طرابلس لعام 1962 لإسكان المهجرين والنازحين بسبب الحرب¹، سار دستور 1963 على هدى هذا التوجه، ورسم ملامح سياسة اجتماعية لصالح الفئات المحرومة للرفع من مستوى ظروفهم المعيشية بعد الاستقلال، لتفاجأ السلطات العمومية بظاهرة

1 اعتمد برنامج طرابلس في جوان 1962 من المجلس الوطني للثورة الجزائرية، والذي تطرق على المدى القصير إلى إعادة تهيئة الدولة، مركزاً على ضرورة التدابير الواجب اتخاذها.

المساكن الشاغرة، فتهرع إلى إحلال الجزائريين محل المهاجرين الأوروبيين المغادرين للتراب الوطني، ويعلق أحد المختصين على هذا الوضع بقوله في هذه المحطة «كان الاهتمام الرئيسي للدولة هو جزارة هذه الإملاك أكثر من سعيها لتشييد سكان جدد»¹.

الفرع الثاني: فكرة الإسكان والتعمير في ميثاق الجزائر عام 1964

إن أهم انشغال استجاب له ميثاق الجزائر هو البنى التحتية وهياكل الإسكان من ماء وصرف صحي، أسواق، ومراكز صحية. وفي المقابل أكد على ضرورة تغيير ظروف إسكان المواطن الجزائري بالقضاء على البيوت القصديرية.

وبتدعيم الهياكل القاعدية الجماعية الثقافية والصحية والتعليمية أدوات التحول الاجتماعي نحو مجتمع نام، مع التأكيد على أن المطلب السكاني للتنمية وإلى حد هذا التاريخ لم يكن في صلب الاهتمام السياسي أو على الأقل لم ينظر له بصفة مستقلة.

الفرع الثالث: مطلب الإسكان والتعمير في نصوص الميثاق الوطني لعام 1976

إن قيمة هذه المرجعية من حيث التراتبية القانونية، أو من جهة النقاش العام الذي دار بشأنه يجعلنا نركز عليه لاستخلاص بعض مؤشرات التوجه التنموي في عمليات الإسكان والتعمير وخاصة بعد مرور أكثر من أربعة عشرة سنة من الاستقلال.

إن أول ما يلفت الانتباه هو أن سياسة الإسكان بدت وكأنها أسلوب لمناهضة ظروف الإسكان المزرية للمواطن الجزائري، وأن مطلب السكن حسب هذا الميثاق هو مطلب جماهيري وحق كافة الجزائريين في إطار ما يسمى آنذاك بالتنمية الشاملة التي تجعل السكن في صلب عملية التنمية والترقي الاجتماعي وتتولى الدولة ومؤسسات الدولة وخزنتها تكريس هذا المطلب عمليا³.

الفرع الرابع: سياسة الإسكان في الميثاق الوطني عام 1986

لقد جاء في ديباجة هذا الميثاق⁴ أن «مشكلة السكن باتت تشكل واحدة من الانشغالات

1 Djounid Hadjidi, Le droit à la ville ou le droit au logement : les citoyens algériens en mal de toit, apparu dans l'ouvrage Droit de l'Homme et développement durable, quelle articulation ?, l'Harmattan édition, Rabat, 2008, p 358.

انبثق ميثاق الجزائر لأفريل سنة 1964 عن أعمال مؤتمر الأقاليم، مؤكدا بصفة أساسية على الخلق الأولي للتنظيمات الجماعية، مع التركيز على مسألة الإسكان.

Djounid Hadjidi, Op.Cit, p 359.

الميثاق الوطني لسنة 1986، جريدة رسمية رقم 07، ل16 فيفري 1986.

الرئيسية للسلطة العمومية والأمة». ولعل مرور ربع قرن من الاستقلال كان كفيلا بشعور الدولة بالحرج من هذا المطلب، فجاء الميثاق ليشرك الدولة والجماعات المحلية والمواطنين في مسؤولية توفير السكن، ويعيد النظر ولأول مرة في مبدأ الحق الجماهيري المتساوي في السكن الاجتماعي و-بالأخص الفئات المحرومة- لتبدو معه سياسة معقلنة تبتعد بعض الشيء عن إيديولوجية وحماس ما بعد الاستقلال، بل ولتؤشر أيضا عن فشل سياسة البقرة الحلوب في هذا المجال، وتدعو المواطنين إلى سياسة الادخار لتموين مساكنهم مستقبلا. وبعد ذلك انبرت سياسة جديدة للاستحقاق تعتمد على معايير قانونية وضعتها السلطة العمومية، خاصة لما نعلم قلة الاستثمار في المجال العقاري والسكني بالموازاة للتزايد الديموغرافي المهول في هذه الفترة مؤرخة لأزمة إسكان حادة عصية على لسيطرة¹.

المطلب الثاني: المخططات الوطنية التنموية وسياسة الإسكان والتعمير

انطلاقا من المرجعيات السياسية والقانونية السالفة الذكر (مواثيق ودساتير)، اجتهدت الجزائر في أن تعبر التنمية عن استجابات حقيقية لانتظارات المواطن الجزائري، فجنحت إلى برمجة مخططات تنمية كبرى في اقتصادها المركزي الموجه ذي الطابع الاشتراكي (المخططات الثلاثية والرابعة والخامسة)، لخلق ظروف النماء والتقدم الاقتصادي والاجتماعي. ومن الضروري التركيز على أهم محاور سياسة الإسكان والتعمير التي احتوتها هذه البرامج الكبرى الممتدة على مدار عقدين من الزمن.

الفرع الأول : فكرة المركبات الصناعية الكبرى وسياسة الإسكان والتعمير

في كل المخططات التنموية، فان الاستثمارات المثالية الكبرى رصدت للقطاع الصناعي، الذي استنزف كثيرا من المجال التراخي من قطع زراعية وغابية، وكان ذلك بطبيعة الحال على حساب قطاعات تنموية حساسة مثل الإسكان، واكتفت السلطة العمومية بإنشاء أحياء عمالية بمحاذاة تلك المنشآت الصناعية مع تسجيل بعض البرامج الإسكانية والمفتقدة لأي بعد عمراني أو مجتمعي، التي باتت الخزينة العمومية عاجزة عن توفير التخصيصات المالية التي تحتاجها. فعاشت هذه البرامج الإسكانية دوما مع إشكالية المشاريع غير منتهية في أجالها، وهو ما جعل من أزمة السكن تتفاقم بمرور الوقت وخاصة مع النمو الديموغرافي المتزايد والهجرة الجماعية

1 Djounid Hadjadj, Op.Cit, p 360.
Djounid Hadjadj, Précité, p 361 et 362.

من الأرياف صوب المدن الصناعية الكبرى والساحلية.

الفرع الثاني: سياسة مركزية للإسكان

على مدار ثلاثة عقود وسمت سياسة الإسكان بظاهرة لافتة للعيان وهي فكرة المركزية الخائفة طبعا بالارتباط مع التوجه الشمولي العام للسياسات العامة في الدولة. وقد سجل هذا في كل مراحل عملية الإسكان في التمويل و الانجاز والتوزيع ومن دون إشراك الهيئات المحلية في كثير من الأحيان²، مع العلم أن بعض التصحيحات في هذا الصدد قد أجريت في الثمانينات من القرن الفائت ولكنها غير عميقة ولم تغير من الحظ العام لهذه السياسة، وقد ظلت هذه الحالة في برامج الإسكان لا تعبر بحق عن المطالب الحقيقية لسكان الجزائر العميقة الشرعية المتنامية، وحتى حينما منحت بعض الصلاحيات للسلطات المحلية في توزيع السكنات أو القطع الأرضية فإنها في الأغلب الأعم كانت تتم انصياعا لتعليمات فوقية.

الفرع الثالث: خطط ومخططات وطنية في مجال التهيئة والتعمير

ارتأت الحكومة في منتصف الثمانينات إنشاء خطة وطنية SNAT لترجمة أهداف سياسة خاصة بالتهيئة العمرانية على كامل القطر مستوحاة من الهيئات الوطنية لعام 1986 وقرارات المؤتمر الخامس ومختلف دورات اللجنة المركزية لجبهة التحرير الوطني، ومثلت توجهها هاما لتوزيع الأعمال التنموية على المجال الترابي الوطني، ولكن نتائجها لم ترى النور. وبالموازاة لذلك وضعت مخططات لهيئة الولاية (paw) ومخططات التهيئة والتعمير (P.D.A.U) ضمن المخططات العامة للتنمية الوطنية ولكن اعتبار قطاع التعمير بأنه غير استراتيجي أجهض تلك المخططات وجعلها شعار سياسي أجوف ليس إلا¹.

المطلب الثالث: محصلة المرحلة عجز في التصور وخلل في التجسيد

عرض المرحلة السالفة كان يروم في المقام الأول الوقوف على حقيقة معالجة إشكالية التنمية في سياسات الإسكان والتعمير. والحق فان الوصول إلى إجابة شافية وكافية بدا لنا جد عسير، فأثرنا معها ملامسة بعض إخفاقات السياسة السابقة بالتركيز على أهم مظاهر القصور على شاكلة أن التنمية الإسكانية التي استهدفتها تلك المرحلة هي ذات بعد كلاسيكي يركز على النظرة الاقتصادية (الفرع الأول) علاوة على أنها اتسمت بالظرفية والقطاعية، وبالتالي رفعت عنها صفة السياسة الإستراتيجية (الفرع الثاني) وانتهت بنا إن تفاوت صارخ بين مبادئها السامية المعلنة ومحدودية ممارستها (الفرع الثالث) وأخيرا فإنها تنمية غير متوازنة وغير مستدامة (الفرع الرابع).

الفرع الأول: تنمية كلاسيكية ذات بعد اقتصادي صرف

يصف البعض أحيانا هذه التنمية يكونها «نمو من دون تنمية»، فهي تركز في المقام الأول على عدد الوحدات المسلمة أو حتى المدشنة، يصنفها البعض بأنها مراقدة تفتقد وتتجافى كلية مع الأبعاد العمرانية أو المجتمعية، ويعاني ساكنيها من نقص فادح فيما يتعلق بالمرافق الخدماتية والإدارية والرياضية والثقافية والمساحات الخضراء وكل ما يتعلق بالبنيات التقنية ...، وهياكل التشغيل والإدماج الاجتماعي والثقافي كانت من نتائجه نمو نسبة البطالة والانحراف².

الفرع الثاني: ظرفية وقطاعية وعالية التركيز

ما ميز سياسة التنمية في مجال الإسكان في هذه الفترة هو أن الربط بين التنمية كإستراتيجية والمجال الترابي هو الحلقة الأضعف، بالصورة التي حالت دون جعل التنمية كعملية مجتمعية هدف ممكن التحقيق، وطغت النزعة القطاعية والعفوية على استجابات السلطات العمومية في هذا الصدد، وهو ما أدى إلى هدر في فرص التنمية الإسكانية وتبذير الموارد العمومية من دون جدوى تذكر خاصة لما يتعاطف هذا مع التسيير المركزي¹.

الفرع الثالث: التفاوت الصارخ بين الأهداف التنموية ومحدودية ممارستها

إن المطلع على المبادئ والشعارات التي أطلقتها السلطة العمومية بعد الاستقلال على شاكلة السكن للجميع، الحياة الكريمة، التحول الجذري، الإنسان الجديد، والألف قرية نموذجية، ليكاد يصدم من محصلة التنمية في هذا المجال والنتيجة عن الآثار المرة للقوانين السالفة والمؤثرة سلبا في المطلب التنموي في قطاع الإسكان والتعمير، لما نعلم أن 08% من الحظيرة الإجمالية للسكنات عندنا هشة، ولما يوصف معمارنا بالمتوحش والفوضوي ولما تنعت السياسات الإسكانية المتلاحقة في هذا العهد بأنها غير قابلة التكيف مع المستجدات الاجتماعية، وبكونها غير متجانسة في منظرها العام. لقد عبر أحدهم بمرارة عن الواقع قائلا «إن الحقيقة مرة هي مزيج من التهميش والحرمان»، وبدا وكأن العمران والإسكان انشغالا يأتي في آخر القائمة.

الفرع الرابع: تنمية ليست بالمتوازنة وغير مستدامة

إن البعد البيئي والمحافظة على توازن الوسط البيئي ظلت ثقافة غائبة في سياسات الإسكان والتعمير، على اعتبار القناة الراسخة آنذاك والقائلة بتفضيل نمو الساكنة على مقتضيات البيئة والاستدامة. ولم يراعي في كل البرامج السلسلة السكنية والتوسعات العمرانية بعين الاعتبار خصوصية البيئة المحيطة بها ولا مبدءاً توازنها الطبيعي والاقتصادي وما أرفق ذلك من تبديد

للأراضي الزراعية وتلوث لموارد المياه ، والهواء والقمامات والنفايات. ولم يفلح السياسة العامون وقتها في تحقيق التعايش بين الحق في التنمية والحق في البيئة المتوازنة والمستدامة².

ونافلة القول إن إشكالية العلاقة بين الإسكان والتنمية (التنمية الإسكانية) لم يتم التكفل بها بالشكل الكافي وظلت خطابا سياسيا أجوفا وأبعد من أن تكون فعلا مجتمعيًا شاملا ومتوازنا.

المبحث الثاني: فكرة التنمية في سياسة البناء والتعمير بعد صدور قانون 29/90 (المعدل والمتمم بالقانون 05/04 المتعلق بالتهيئة والتعمير إلى يومنا هذا:

مع صدور دستور 1989¹ وتكريس منظومة الحقوق الفردية وعلى رأسها الحق في الملكية الخاصة، وبالنظر للحالة غير المرضي عنها لسياسة التنمية في مجال الإسكان والتعمير على النحو السالف شرحه، كان مطلوبا إرساء سياسة جديدة للتعمير وإعادة تهيئة المجال الإقليمي تستهدف تثمين الحق في التنمية عن طريق تطوير الإطار القانوني الحاكم لسياسة الإسكان والتعمير وتهيئة الإقليم في الجزائر. والانطلاقة كانت بقانوني 29/90 الخاص بالتهيئة والتعمير والقانون 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري والتعمير².

للتوالى الإصلاحات وبالمرسوم التشريعي 07/94 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري، والقانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة³، والقانون 08/02 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها⁴، والقانون 15/08 المحدد لقواعد مطابقة البناءات، وهي عينات من حزمة القوانين التي استهدفت إشراك قطاع التهيئة والتعمير في السياسة الوطنية للتنمية بأهداف جديدة وأدوات متطورة وبانبعاث مفاهيم أحدث. وسيعكف هذا المحور دراسة مقاصد هذه السياسة في إطار ما عرف بالتنمية المتوازنة والمستدامة في مجال التعمير (المطلب الأول) ثم الأدوات المكرسة لذلك (المطلب الثاني) لنهي المحور الثاني بتلمس حقيقة الفعل التنموي عمليا في مجال الإسكان والتعمير (المطلب الثالث).

المطلب الأول: التنمية العمرانية المتوازنة والمستدامة كما استهدفتها السياسة الجديدة
إن التنمية العمرانية هي انعكاس واقعي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية

¹ الدستور الجزائري الصادر بتاريخ 23 فيفري 1989.

قانون رقم 25-90 مؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية العدد 49 لسنة 1990.

قانون رقم 20-01 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، والمتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية رقم 77 لسنة 2001.

قانون رقم 08-02 مؤرخ في 08 ماي 2002 والمتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها، الجريدة الرسمية رقم 34 لسنة 2002.

للمستوطنات البشرية. ولقد اجتهد الإطار القانوني الوطني منذ صدور القانون 90-29 وإلى يومنا هذا في رسم معالم جديدة لسياسة الإسكان والتعمير ذات أبعاد اجتماعية وعمرانية واقتصادية وجمالية وبيئية ضمن ما اصطلح عليه بـ«سياسة المدينة» وككيان مبرمج يجمع بين طياته المكون السوسيو اقتصادي والمعطى الجمالي والعمراني (الفرع الأول) ويستجيب لمقتضيات المحافظة على البيئة وتوازنها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التنمية العمرانية في خدمة الأهداف السوسيو اقتصادية والجمالية للسكان
مستلهمة بعض مقاصدها من التجربة الفرنسية، أقامت سياسات الإعمار في الجزائر مبادئها على:

أ- ركزت سياسة الإسكان والتعمير على فكرة التنمية الاجتماعية الحضرية ولفائدة الأحياء الفقيرة لإدماجهم في التوجه الجديد للتنمية العمرانية بالقضاء على التمييز والتفاوت الاجتماعي بين الساكنة والمجتمعات السكانية المجاورة، بعد ظهور أعراض اللاتوازن الجهوي والعدالة في توزيع الخدمات بين أحياء وتجمعات المدينة الواحدة بفعل الترسبات الماضية¹، وهو ما أكدت عليه المادة 2 فقرة 2 من القانون 08/02 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها، التي تقر بأن المدن الجديدة تشكل مركز توازن اجتماعي واقتصادي وبشري لما يوفره من إمكانيات التشغيل والإسكان والتجهيز، على اعتبار أن المدينة هي قبل كل شيء تجمع إنساني وأن سياسة التهيئة والتعمير تهدف أيضا لإرساء دعائم الوحدة الوطنية وتصحيح التفاوت في الظروف المعيشية من خلال نشر الخدمات العمومية ومحاربة كل أسباب التهميش والإقصاء الاجتماعي في الأرياف والمدن على النحو الذي استهدفته المادة 3/06 من نفس القانون، وهو ما يكاد يتقاطع مع جدول أعمال القرن 21 المتعلق بالتنمية الذي أكد على ضرورة توزيع فرص الإنماء بشكل متساو بين الغني والفقير، وبين المناطق المتطورة وغير المتطورة.

ب- الأهداف الاقتصادية والخدماتية والجمالية لسياسة الإسكان والتعمير: بحسب التوجه الجديد لسياسة التعمير والبناء، فإن المدينة هي فضاء مدني ملائم يخدم الإنسان ويسر له سبل العيش والاستقرار، الأمر الذي لا يأتي إلا باستعادة الوظيفة الاقتصادية لمدينة، وقد أكدت المادة الأولى من القانون 29/90 من قانون التهيئة والتعمير على ذلك بقولها: (يهدف هذا

1 حسب ما أقرته المادة 03 في فقرتها 1 من قانون رقم 08-02: «يندرج إنشاء المدن الجديدة ضمن السياسة الوطنية الرامية إلى تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة من أجل إعادة توازن البنية العمرانية التي تهدف إليها أدوات تهيئة الإقليم وفق التشريع المعمول به».

القانون إلى تحديد القواعد العامة الرامية إلى إنتاج الأراضي القابلة للتعمير وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة.... (وفي هذه الحالة يجب التركيز في المخططات والتعمير للمدن على الأوعية العقارية وبنياتها التحتية الموجهة لقطاع الأعمال بحسبانه مدرا للأرباح ومصرفا مهما للعمالة المعطلة. ولم تكن المادة 2/02 من القانون 08/02 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة ببعيدة عن هذا المرمى حينما نصت على أنه: (تشكل المدن الجديدة مركز توازن اجتماعي واقتصادي وبشري بما يوفره من إمكانية التشغيل والإسكان والتجهيز).

وهو أيضا ما ترجمته حرفيا المادة 2/4 من القانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته (المستدامة بقولها): تهدف السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم إلى خلق الظروف الملائمة لتنمية الثروة الوطنية والتشغيل).

هـ- وفي جهة الخدمات فيبدو أن السياسة الجديدة للتعمير تبدو طموحة جدا من منطلق أن التعمير الحقيقي لا يتوقف على زرع مستوطنات بشرية فحسب إنما الأهم من ذلك هو توفير شبكة البنية التحتية والخدمات الداعمة لسياسة التنمية العمرانية، وعلى رأس هذه الخدمات التزود بمياه الشرب والطاقة الكهربائية والإنارة العمومية وتجهيزات مجاري الصرف الصحي والنقل الجماعي والأسواق وخدمات الاتصال والتواصل والخدمات الإدارية والرياضية والثقافية والصحية، وتكاد المادة 07 من القانون 29/90 المتعلق بالتعمير تستجيب لهذا الانشغال بنصها على أنه: «يجب أن يستفيد كل بناء معد للسكن من مصدر للمياه الصالحة للشرب كما يجب أن يتوفر على جهاز لصرف المياه يحول دون رمي النفايات على السطح».

د- الطابع العمراني والجمالي: تهدف سياسة التعمير إلى تحسين العلاقة بين المساكن والشوارع والمناطق السكنية والمناطق الحضرية بشكل متواز و متوازن وعلى النحو الذي لا يؤدي بتغليب مجال على آخر، ناهيك عن الأهداف الجمالية للمدينة من منتزهات عامة وتوفير الراحة البصرية والاحتفاظ بالمساحات الفاصلة بين البنايات، وهذا كله ضمن ما يعرف بالنظام العام الجمالي¹.

¹ جميلة دوار، المرجع السابق، ص 228 وما يليها.

المطلب الثاني: تنمية عمرانية مستدامة

كانت الحركة العمرانية الواسعة وغير المنتظمة التي عرفت الجزائر في حاجة إلى مواجهة تحد كبير ألا وهو هل بالإمكان التوفيق بين التعمير وحماية البيئة في إطار تنمية إسكانية مستدامة القائمة على النحو الأمثل والمتوازن بين الديناميكية العمرانية والاقتصادية وحماية مصادر البيئة من التآكل والتقهقر؟

1- السياسة التي أرساها الإطار الوطني في هذا الصدد ارتبطت بقناعة رئيسية من أن إعادة تنظيم المجال الوطني في ظل تنمية سكنية متوازنة ومستدامة هو المفتاح الرئيسي لوضع قطار التنمية في مساره الصحيح، وقد وضع كل من القانون 29/90، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ومرسومه التنفيذي 91-176 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير، القواعد العامة لهذه السياسة الطموحة، في المواد 1 من القانون 29-90 والمواد 35 و38 من المرسوم السالف الذكر.

2- إن إشكالية التنمية الجديدة في مجال الإسكان والتعمير وبحسب السياسة الجديدة باتت شاملة ذات أبعاد متعددة بيئية واقتصادية واجتماعية تروم التنمية المستدامة والمتوازنة للمستوطنات البشرية والقائمة على ترشيد استغلال الوعاء العقاري والموارد المحيطية بها تنمية الأجيال الحالية ولا يمس بحقوق الأجيال القادمة، وهذا ما أكدت عليه المادة 6/2 من القانون 06/06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة بقولها: «التنمية المستدامة التي بموجبها تساهم سياسة المدينة في التنمية التي تلبى الحاجيات الآنية دون رهن لحاجيات الأجيال القادمة».

3- إن إدراك حقيقة التداخل بين قطاع الإسكان مع باقي مجالات التنمية المستدامة بدا واضحا في السياسة الجديدة، خاصة مع صدور القانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة حيث ركزت المادة الرابعة عن الإفصاح عن موجهات هذا التوجه الجديد بقولها « تهدف التنمية الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة إلى تنمية مجموع الإقليم الوطني تنمية منسجمة على أساس خصائص ومؤهل كل فضاء جهوي». وبدأت التنمية وكأنها عملية مجتمعية عميقة تبدو البيئة فيها وكأنها غاية وتعمل التنمية في سبيل لترقية البيئة لا هدرها.

4- إن التعاطي مع إشكالية التنمية الإسكانية بدا جد طموح على اعتبار أن السياسة الجديدة

لم تتوقف مع مسألة السكن والإسكان فحسب، بل اجتهدت في رسم سياسة وطنية لترشيد استعمال واستغلال الموارد العمرانية وبما فيها البنى التحتية والطاقات والفضاءات والموارد الطبيعية وبشكل متوازن وعادل ومستدام وهذا من خلال المخططات التوجيهية الخاصة بالبنى التحتية والخدمات الجماعية ذات المنفعة العمومية¹، كل ذلك في إطار ما عبرت عنه المادة الأولى من ذات القانون في ظل التوجهات والأدوات التي من طبيعتها ضمان تنمية الفضاء الوطني تنمية منسجمة ومستدامة.

5- إن السياسة الجديدة تجعل من مسار التنمية العمرانية انعكاس واقعي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وبصورة شاملة وغير مهذرة لمقدرات البيئة والتوازن الطبيعي بما يسمح بتحسين مستوى معيشة الساكنة ونوعية حياتهم. وقد وضع القانون 20/01 مجموع من الآليات لتكريس المسعى السالف من بينها المراهنة على الخيارات الإستراتيجية المتخذة للوصول إلى ذلك المبتغى ورصد السياسات الموصلة إلى ذلك مع تراتبية وانسجام بين الهياكل المكلفة بتجسيد سابق الأهداف.

6- أنه ومناسبة إنشاء المدن الجديدة فإن المشرع الجزائري وموجب القانون 08/02 المتعلق بإنشاء المدن الجديدة، ركز في المادة 06 من ذات القانون على تطوير نوعية الحياة الإنسانية بتلبية احتياجات ومتطلبات الأجيال الحاضرة دون المساس بحقوق الأجيال المقبلة، بل إنه لم يتردد البتة عن الإعلان بأن الهدف من إنشائها هو تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة لغرض استعادة توازن البيئة العمرانية المفتقدة، وذات المسعى تم التأكيد عليه وهو بصدد وضع القانون في إطار سياسة تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، وكذا ما أورده في المادتين 06 و 07 منه لما اعتبر أن سياسة المدينة يجب أن تبنى في إطار متكامل ومتعدد الأبعاد والقطاعات والأطراف من خلال عدة مجالات وعلى رأسها مجال التنمية المستدامة، لتأتي المادة 10 مركزة على تحسين ظروف وإطار المعيشة للسكان.

7- إن المؤشر الجديد لسياسة التنمية الإسكانية المستدامة يقوم به الالتمركز وتوفير شروط التشاور والنقاش وتفضيل إشراك الهيئات المحلية وهيئات المجتمع المدني وهو ما يضمن لعدة سياسة النفاذ والتغلغل داخل المجتمع ويكسبها الحصانة والفاعلية في التطبيق¹.

1 المادة 22 من القانون رقم 20-01، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

المطلب الثالث: أدوات السياسة الجديدة

استحدث القانون 29/90 وسائل وأدوات هامة للتهيئة والتعمير لإعادة قبوله البيئة الحضارية والتهيئة المتوازنة للمجال الوطني بالإضافة إلى التنظيمات التكميلية لهتين الأدوات، لينشئ القانون المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة مجموعة من الأدوات المنشأة المستحدثة وهي بعدد أربعة بعد عملية تقسيم المحور إلى الأدوات المنشأة بقانون 29/90 (الفرع الأول) والأدوات التي ينص عليها القانون 20/01 والقانون 08-02 المتعلق بإنشاء المدن الجديدة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أدوات التهيئة والتعمير المنصوص عليها في القانون 29/90

تتمثل المخططات التي نص عليها القانون رقم 29-90 في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (أولا) ومخطط شغل الأراضي (ثانيا).

أولا: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: وهو وسيلة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري ومساهمته في ترشيد وعقلنة استعمال المجالات العقلانية ظاهرا من خلال التوجيهات التي يقدمها لتهيئة المحيط وتقديم مشاريع بالاستثمارات المستقبلية للأوعية العقارية، كما يساهم في تحقيق التوازن في تخصيص واستعمال الأراضي زراعيا أو صناعيا أو للإسكان، والأهم في هذه الأدوات أنها متطلبة في كل بلدية وهو من شأنه أن يخفف من الطابع المركزي في إعداد السياسة العمرانية ويجعل من أداة فعالة لتعبير عن سكان البلديات واحتياجاتهم التنموية في مجال الإسكان والتهيئة والتعمير، كما أنه يساعد في اتخاذ الوسائل الاستباقية لتجنب الكوارث أثناء وضع مخططات التهيئة والتعمير².

ثانيا: مخطط شغل الأراضي: وهو يعد آلية تفصيلية لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ويضع التخصيصات المناسبة والمتماشية مع المخطط السابق للقطاعات وحقوق واستعمالات الأراضي، بل أنه يدخل في دقائق وتفاصيل عملية البناء حدود وضوابطها ومظهرها الخارجي المتسق مع الطابع العمراني والجمالي للمبنى، كما يضع الارتفاعات المرصودة لسالف الاستفادة الفلاحية ويحدد حاجة تلك الأراضي إلى الوقاية، وفي الجملة، فإنه يشرف على كل تفاصيل عملية التعمير وإعادة التهيئة.

1 المادة 04 من القانون رقم 20-01، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.
المادة 16 وما يليها من القانون رقم 29-90، المتعلق بالتهيئة والتعمير.

مخطط شغل الاراضي هذا مطلوب مسكه من كل بلدية، وبعد المصادقة عليه وتثبيته يصعب تعديله إلا بعد التحقيق العمومي المعلل لهذا الإصلاح¹.

فمن الواضح أن الآليتين السالفتين بالإضافة إلى التنظيمات اللاحقة بهما، وبعد المصادقة عليها فإنها تكون قابلة للاحتجاج بها أمام الغير بما فيها الإدارات والمؤسسات وهو ما يكسبها حجية ظاهرة.

الفرع الثاني: الأدوات المستحدثة بموجب القانون 20/01 والقانون 08/02

استحدث القانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة في مادة سابقة المخطط الوطني لتهيئة الإقليم (أولا)، ومن جهته فإن القانون 08/02 نص على إدارة مستحدثة لتهيئة الإقليم أسماها في مادته السادسة مخطط تهيئة المدينة الجديدة (ثانيا)، كما أن القانون 06/06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة نص في مادته 10 على بعض أدوات التهيئة والتعمير (ثالثا).

أولا: المخطط الوطني لتهيئة الإقليم: يترجم المخطط الوطني لتهيئة الإقليم على مستوى المجال التراب الوطني ومهمته وضع الموجات الكبرى لسياسة وطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

كما يشمل أيضا مخطط توجيه خاص بالسواحل، وآخر ذي صلة بحماية الأراضي ومكافحة التصحر، دون نسيان المخططات الجهوية لتهيئة الإقليم²، وأخيرا مخطط تهيئة الإقليم الولائي، وباستعراض المواد 08 إلى 11 نلمس الدور البارز لهذه الأداة في عملية تحديد موجهات التنمية في مجال التعمير.

ثانيا: أدوات استحدثها القانون 08/02: فبموجب المادة 08 منه أنشأ هيئة أسماها «مخطط تهيئة المدينة الجديدة، الذي كلف بتحديد مخطط محيط التهيئة ومحيط حمايتها.

ثالثا: الأدوات المنصوص عليها بموجب القانون 06/06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة: نص عليها القانون في المادة 19 وتشمل على طائفتين من المخططات الفئة الأولى تضمنتها المادة 19 وتعرف بأدوات التخطيط الجمالي والحضري وهي بعدد 10 مخططات أما الطائفة الثانية فهي أدوات التخطيط التوجيهية القطاعية ودورها استشاري في مجالات حماية البيئة والتراث الثقافي والعمران والنقل والمياه وغيرها من الخدمات.

ومن الواضح أن هذه الأدوات المستخدمة أراد لها أن تكون أس وعقل عملية تعمير وتهيئة

المجالات العمرانية (المدن)، فضلا عن عقود التنمية التي توقعها الدولة أو الجماعات المحلية مع المتعاملين والشركاء الاقتصاديين لتنفيذ المخططات التوجيهية ومخطط التهيئة¹.

المطلب الثالث: العائدية الاجتماعية والاقتصادية لسالف الإطار القانوني

من الظاهر أن السياسة الحالية للبناء والتعمير ونعني بها نصوص القانون وما توفره من آليات توصف دوما بأنها مجتهدة وفي تطور مستمر وفي مسعى دؤوب لإحداث التناغم بين الإطار الوطني الناظم للتنمية العمرانية المستدامة ومثيله الدولي². ولكن هل هذا الإنطباع التفاؤلي كفيّل بالقول باستجابة سياسة التعمير والبناء عندنا لإشكالية التنمية أم أن الأحرى الوقوف على العلاقة التفاعلية بين الترسانة القانونية والواقع الممارساتي؟

بداية يجب الإقرار بان الوفرة المالية التي عاشتها الجزائر خلال العقدین الأخيرین سمحت لها بفتح ورشة كبيرة للتعمير والبناء على مختلف الأصعدة، أتاحَت ديناميكية كبيرة في قطاع الإنشاءات المعمارية وحلّلت سوق العمل وبعثت الأمل في نفوس عديد من الشرائح الاجتماعية في الحصول على سكنات بمختلف الصيغ، مع أن هذه الحصيلة الإجمالية والكمية لا تقعدنا عن الوقوف على بعض جوانب القصور في هذه السياسة، وبالالتكاء على مجموع دراسة الحالات التي أجريت على مدن الجزائر وهران قسنطينة وعنابة بحسبانها مؤشرا على الواقع الممارساتي لهذه السياسة في الجزائر:

1- دلت الدراسات (بعضها ميداني) المجرّأة على المدن السالفة عن حصيلة مروعة عن مدنا وبصورة غير مخططة وفوضوية، بحيث تعطلت بعض الوظائف الطبيعية فيها وتحولت الحياة فيها إلى جملة من الأزمات والاختناقات في عديد الميادين، فالأستاذان جمال الدين قسوم والصادق قرفية في بحثيهما عن مدينة عنابة يوردان الآتي «أن لشيء يبعث على الارتياح نظرا لانعدام الشروط الصحية بالأحياء الفوضوية والبطالة المتفشية هنا»، والأستاذة مدوار جميلة على ضرورة أن تصبح المدينة مستقبلا كيانا قادرا على تسيير التحولات الاقتصادية والاجتماعية في إطار التنمية الشاملة، أو بمعنى آخر أن تحضر لتقديم إجابات شافية واستجابات لائقة لإشكالية التنمية بأبعادها الجديدة³، في حين أن الأستاذ جوميد حجيجي في دراسته عن إشكالية التنمية العمرانية في وهران، يتكلم عن الثغرات العملية لسياسة الإسكان المحتج عليها دوما، والتي شكلت جيوشا من المهمشين القاطنين في الأحياء العشوائية⁴.

- 2- **التناقض الواضح بين نصوص القانون والواقع العملي المرير:** فالكل اليوم يدعو إلى ضرورة احترام قوانين المعمار وتنفيذ أحكام القضاء في هذا الصدد وتفعيل شرطة العمران والرقابة على رخص البناء الممنوحة من رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ولعله نتذكر في هذا المقام المقولة الرائجة وهي «اعطني قوانين قليلة ولكنها مطبقة»²، فهذا الأستاذ عباس عمار في بحثه «النسيج العمراني: الأسباب والحلول»، يورد العبارة الآتية: «إن المخططات التوجيهية العمرانية وعلى الأهمية المذكورة أعلاه نادرا ما تحترم نظرا لعدم توقع جزاءات ردعية على مخالفتها»، وهذا الأستاذ غانم عبد الغني في دراسته عن قسنطينة يؤكد على انتشار المباني المخالفة للقانون في السنوات الأخيرة في مدينة قسنطينة بشكل مدهش في السنوات الأخيرة.
- 3- **من الناحية العلمية لازالت تغلب على السياسة العمرانية سياسة سكنية ولازالت التنمية تحسب كيميا (عدد الوحدات المنجزة) من دون تركيز نوع وكيفية الانجاز، ولازالت الوحدات السكنية تكون بشكل مصنع ومن دون أي جمالية.**
- 4- **غياب التكامل بين مفاصل هذه السياسة والانسجام في أداء عملية التهيئة العمرانية، فهي في الأغلب الأعم قطاعية وعارضة وعفوية تفتقد التعمير والإسكان وإعادة تهيئة المجال الوطني.**
- 5- **إن ما ينقص الأداء التنموي في المجال العمراني عندنا هو عدم الوصول به إلى كونه فعل مجتمعي يحدث تغيير في غط البناء ويوسع من اختيارات الأفراد وإشراكهم في هذه العملية، فلازلنا نحس أن هذه السياسة فوقية ممرزة، وهو ما يكاد يتجافى مع مفهوم الحكامة الجيدة لتدبير المجال الإقليمي القائمة على سياسة القرب والتشاور والإشراك.**
- 6- **ضرورة البحث عن حلول عاجلة وعملية التوظيف بين التنمية العمرانية وحماية البيئة، فالدراسات التي أجريت على الحضائر الكبرى عند (الجزائر العاصمة، وهران قسنطينة وعنابة) أبانت عن عجز الترسانة القانونية وهيئات الضبط عن إيقاف الانتهاكات الماسة بالمقدرات البيئية لتبديد الأراضي الزراعية، التلوث الصناعي والمنزلي، وانتشار القمامات الحضرية.**
- 7- **إن تلوث الهواء (التلوث العام) على رأي جمال الدين قسوم والصادق قرفية بدا معه وكأن**

فكرة التنمية العمرانية المستدامة ما هي إلا فكرة قانونية مجردة لا نجد لها أي تجسيد في معمارنا ومجالنا الإقليمي وبات مطلب التنمية معه لا يسير في وفاق مع حماية البيئة والمحافظة على توازنها ومقدراتها الإيديولوجية².

الخاتمة:

لعله بدى واضحا ان اشكالية التنمية في سياسات التعمير و الاسكان تراوحت بين المرحلة المركزة على الاهتمام بتحقيق مطلب الساكنة في السكن كميا و من دون ايلاء اهتمام كبير لمكملات و ضروريات هذا المطلب بل لعله سجل نقض حتى في توفير المسكن ذاته و المرحلة الثانية بدأت مع مطلع التسعينات حاولت رسم سياسة جديدة للسكن و المعمار تاخذ بالحسبان المالات الجديدة لفكرة التنمية من حيث توفير المسكن اللائق مع ما يتيح من محيط سليم و متوازن يوفر كل مقومات الاستهلاك المستدام لتبقى بعد ذلك الحاجة ماسة لتكريس ما ورد في تلك النصوص من احكام و قواعد وهنا تضطلع الادارة و القضاء لتوفير اليات تكريس هذا المسار طبعا بالتعاون مع هيئات المجتمع المدني.