

## تسيير العقار في ظل أدوات التهيئة والتعمير

وفق قانون 90-29

إقلولي المولودة ولد رابح صافية

أستاذة محاضرة

كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو

### مقدمة

يعتبر العقار الحضري ثروة من الموارد النادرة والغير المتجددة ذات أهمية كبيرة، فهو مرتبط أساسا بالجانب الاقتصادي والاجتماعي للإنسان، فكلما أحسن تنظيمه واستغلاله كلما ساهم في الازدهار والتقدم. فهو يشكل ثروة وطنية تستدعي الاختيار الأمثل لأساليب وطريقة استغلالها لضمان مردوديتها القصوى.

كما يعتبر العقار مادة أساسية في عمليات الإنشاء العمراني والتهيئة، فهو الوعاء القاعدي الذي تنصب عليه مختلف المنشآت والمرافق والاستثمار للظفر بالتنمية خاصة وإن العقار يلعب دور هام في مجال التنمية الاقتصادية، واعتبارا لبعده الاستراتيجي وجبت حمايته بصرامة وإحاطته بجملة من الضمانات الدستورية والقانونية وذلك تحقيقا للدور الذي يؤديه كونه عصب التنمية الاقتصادية والاجتماعية فهو أساس الاستقرار والتعامل والتصرف بين الإنسانية.

فقد اهتم المشرع الجزائري اهتماما كبيرا بالعقار، ويظهر ذلك من خلال إصداره ترسانة من النصوص القانونية والتنظيمية التي تهدف إلى تنظيمه، خاصة بعد الانفجار العمراني الذي عرفتة الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا.

إلا إن الطبيعة القانونية للعقار من حيث ملكيته واستخدامه قد تضع رغبات المالكين له في وضع يتعارض مع أهداف أدوات التهيئة والتعمير. و لقد اعتمدت الجزائر سياسة توجيهه في توفير الوعاء العقاري اللازم لاحتواء التوسعات العمرانية التي شدتها مختلف المدن الجزائرية منذ الاستقلال والتي تهدف من خلالها التقليل من حدة اللاعقلانية في استهلاك العقار في شكل مخططات تنظيمية ونخص بالذكر أدوات التهيئة والتعمير التي أوجدها قانون رقم 90-29 من اجل تنظيم استغلال العقار الحضر بشكل عقلائي ومدرّوس للوصول إلى مجال عقاري منظم. فمذ صدور القانونين، قانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري<sup>(1)</sup> وكذا القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير<sup>(2)</sup>.

---

<sup>1</sup> - قانون رقم 90-25، مؤرخ في 18/11/1990، يتضمن التوجيه العقاري ج ر عدد 49 - سنة 1990.

<sup>2</sup> - قانون رقم 90-29. مؤرخ في 01/12/1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52 الصادر في 02/12/1990، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14/08/2004، ج ر عدد 51 الصادر في 2004.

تبنى المشرع الجزائري توجه جديد ونمط وإستراتيجية للرقابة من شأنها ضمان احترام القواعد في مجال النشاط العمراني أي التحكم أكثر في قواعد التهيئة والتعمير ووضع حدا للبناء الفوضوي والاستعمال اللاعقلاني للأراضي الذي تسبب فيه إلى حد كبير التشريع السابق، وهذا بوضع تنظيم أكثر حزما يحدد ضوابط وشروط شغل العقار الحضري والتوسع العمراني في المدن، وكذا الآليات والتقنيات التي تفرض احترامها والزاميتها في إطار الرقابة القبلية والمتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) ومخطط شغل الأراضي (POS)

فالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي لا يهتمان بالجوانب المعمارية التوسعية للتجمع الحضري فقط بل أكثر من ذلك، يرسمان ويحددان آفاق توسع التجمع الحضري وعلاقاته الوسيطة مستقبلا كجزء من الكل على المستوى الإقليمي وكخلية عمرانية للنسيج الحضري والمعماري على المستوى الوطني

نشير إلى أن قانون 90-29 تم تعديله وإتمامه بموجب القانون رقم 04-05، الذي جاء بأحكام جديدة وعقوبات صارمة تهدف إلى التصدي لظاهرة استمرار تفشي البناءات غير المشروعة والفوضوية التي تشوه المظهر الجمالي للمدن وللاستجابة للأوضاع التي شهدتها الجزائر خاصة عقب الزلزال الذي عرفته في 2003، إلا أن هذا القانون لم يأتي بجديد بنسبة لأدوات التهيئة والتعمير بل بقيت تخضع للقانون رقم 90-29.

**أولا : تسيير العقار في ظل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.**

يعد العقار العنصر الأساسي لتنظيم المساحات وتحقيق التماسك الاجتماعي والانتعاش الاقتصادي والتنمية البشرية، لقد اهتم به المشرع الجزائري نظرا لأهميته الاقتصادية والاجتماعية ففي بداية التسعينات وظل الإصلاحات التي شرع فيها تطبيقا لدستور 1989 المكرس لحق الملكية العقارية الخاصة وتحرير المعاملات المتعلقة بالعقارات، عرفت القواعد المطبقة في مجال التهيئة والتعمير تحولا كبيرا تجسد بصدور القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري، والذي تضمن أحكام تضع الإطار العام للتحكم في العقار الحضري ثم صدر القانون رقم 90/29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والذي يعد بداية فعلية لتطبيق توجه جديد يضبط قواعد التهيئة والتعمير وخص بالذكر PDAU و POS .

نظم القانون رقم 90-29 المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في القسم الثاني في الفصل الثالث منه في المواد من 16 إلى 30، للإلمام بمختلف القواعد المنظمة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، لذلك نرى من الضروري التطرق إلى مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ثم محتواه وأهدافه.

### **1 - مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.**

عرفت المادة 16 من القانون رقم 90-29 المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على أنه:

" أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية أخذا بعين الاعتبار

## تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي".

نستخلص من محتوى المادة 16 أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير عبارة عن وسيلة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية لبلدية واحدة أو عدة بلديات متجاورة تجمعها عوامل مشتركة<sup>(1)</sup> كانتشار عدة بلديات في نسيج عمراني معين، أو اشتراكها في شبكة توزيع مياه الشرب ووسائل النقل الحضري العمومي أو غيرها من الهياكل والتجهيزات الرئيسية<sup>(2)</sup>. كما يأخذ المخطط بعين الاعتبار جميع تصاميم التهيئة ومخططات التنمية.

ويحافظ على توجهات مخطط شغل الأراضي ويحترمها ويضبط صيغتها المرجعية في استخدام الأرض والمجال حاضرا ومستقبلا<sup>(3)</sup>. وبهذا فالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يعبر عن تنظيم وتأطير وإدارة نشاط التعمير<sup>(1)</sup>، فهذا المخطط وضع أصلا لتنظيم استعمال

<sup>1</sup> - تنص المادة 12 من قانون رقم 90-29 على أنه:

" يمكن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذا مخطط شغل الأراضي، أن يضم مجموعة من البلديات تجمع بينها مصالح اقتصادية واجتماعية..... ".

<sup>2</sup> - التجاني بشير، التحضر والتهيئة العمرانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،

2000، ص 67.

<sup>3</sup> - BENHADI (Daoud), croissance et instrument d'urbanisme, mémoire de fin d'étude pour obtention de diplôme de post-graduation, Ecole National d'Administration, Alger, 1993, p 25.

الأراضي وتنظيم عمليات التعمير، تحت طائلة توقيع جزاءات عند مخالفتها، وهو ما نصت عليه المادة 2/10 من القانون رقم 90-29. كما أن المخطط التوجيهي، عبارة عن أداة ذات طبيعة توقعية، يوضع لمدة 20 سنة، وهو قابل للمعارضة من قبل الغير (المادة 1/10 من القانون رقم 90-29)، فالمخطط التوجيهي وسيلة تحدد شروط الأشكال والنتائج المتعلقة بتوسيع الكتل السكنية إلى أفق 20 سنة ويحدد التوجيهات الرئيسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي، وهنا يظهر الجانب التقني للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، كما يتكون من تقرير تقني وخرائط ورسوم بيانية وإحصاءات.

و المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مخطط إلزامي بالنسبة لكل البلديات وقد نصت على ذلك المادة 24 من القانون رقم 90-29 والتي جاء فيها:

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

<sup>1</sup> - ADJA (Djillali) et DROBENKO (Bernard), Droit de l'urbanisme , BERTI, Alger, 2007 , P 138.

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداة إستراتيجية تنظيمية لعمل الجماعات المحلية والسلطات العمومية في شغل المجال وتسيير العمران <sup>(1)</sup>.

ألقى المشرع كل بلدية أو مجموع بلديات متداخلة في النسيج الحضري التزام بتغطية مجالها المعني بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير، تتم المبادرة به من رئيس أو رؤساء مجالسها المعنية أو بمبادرة من المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات في حالة التكتل البلدي واتفق رؤساء مجالسها الشعبية على التنازل لصالحها بمهمة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وفي هذا الصدد خول القانون لبعض الجهات المتمثلة في رؤساء الغرف الجارية والغرف الفلاحية والمنظمات المهنية والجمعيات المحلية حق الإطلاع الكتابي على المقرر القاضي بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بهدف إشراكها في عملية الإعداد إذا ما أبدت رغبتها في ذلك خلال 15 يوم من تاريخ استلام العرض، وتدعيمها لروح الشفافية أوجب المشرع ضرورة طرح مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بموجب قرار صادر من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية في حالة التكتل البلدي للاستقصاء العمومي لمدة تقدر ب 45 يوما .

<sup>1</sup> LAICHE (Mohamed), les nouveaux instruments d'aménagement et d'urbanisme PDAU et POS : appréciation et évaluation ( Cas des communes de la wilaya de Tizi Ouzou ) , mémoire de magister en science économique spatiale , régionale et urbaine , Université Mouloud Mammeri , Tizi Ouzou , 2007 , page 37.

يشكل P.D.A.U آلية تخطيطية محلية تم توظيفها منذ التسعينات لتنظم المجال وحماية البيئة من المشاكل التي يثيرها البناء الفوضوي كالاكتداء على المساحات الخضراء والمساحات بالمواقع الأثرية والتاريخية، فالمدن الجزائرية تعاني من إشكالية التعمير بقدر كبير وعلى نطاق واسع فالدكتور " عبد الغني غانم " استدل بمدينة قسنطينة كمثال لذلك، فنتيجة النمو غير المتوازن فيها برز مجال معمر غير منسجم وغير لائق، والأخطر من ذلك هو افتقار هذا المجال إلى الأصالة والإبداع وإتلاف الموارد الطبيعية والبيئية الموجودة فيه نتج عنه نمو فوضوي وارتفاع كبير في التكاليف الاقتصادية زيادة على تدهور الإطار الحياتي للمواطنين، فالدينامكية الحضرية وإن كانت في ظاهرها حتمية اقتصادية-اجتماعية إلا أن بعدها الايكولوجي البيئي خطير جدا على المستقبل وفي هذا الصدد يشير الدكتور "محمد بومخلوف" إلى أن " العمران العشوائي هو إحدى إفرازات التفاعل بين الديناميات المتعددة الأبعاد للبيئة الصناعية، وذلك بسبب عدم الانسجام بين الكفاءة الاقتصادية والكفاءة الاجتماعية للبيئة من جهة وعدم الانسجام بين الدينامية الاجتماعية ودينامية التشريع والتخطيط من جهة أخرى .

## 2 - موضوع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

تحدد المادتان 16 و 18 من القانون رقم 90-29 موضوع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المتمثل في الآتي:

- يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية(المادة 16 من القانون رقم 90-29).

- يحدد التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب بلدية أو مجموعة من البلديات حسب القطاعات المختلفة (المادة 18 من القانون رقم 29-90)

- يحدد توسيع المباني السكنية وتمركز المصالح والنشاطات وطبيعة وموقع التجهيزات الكبرى والهياكل الأساسية (المادة 18 من القانون رقم 29-90)

- يحدد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها (المادة 18 من القانون رقم 29-90).

إضافة إلى المادتين 16 و 18 اللتين تحددان موضوع المخطط التوجيهي هناك المادة 19 من القانون رقم 29-90 التي تحدد المناطق التي يغطيها المخطط التوجيهي والذي يقسمها إلى قطاعات محددة كما يلي:

1- **القطاعات المعمرة:** هي التي تحتوي على أراض تشغلها بنايات مجتمعة ومساحات فاصلة ما بينهما (ومستحوزات) التجهيزات والنشاطات ولو غير مبنية كالمساحات الخضراء والحدائق والغابات الحضرية الموجهة إلى خدمة هذه البنايات المجتمعة<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 20 من قانون رقم 29-90، سالف الذكر.

2- القطاعات المبرمجة للتعمير: تشمل هذه المناطق القطاعات

المخصصة للتعمير على الأمدين القصير والمتوسط في أفق 10 سنوات<sup>(1)</sup>.

3- قطاعات التعمير المستقبلية: تشمل الأراضي المخصصة للتعمير

على المدى البعيد، في أفق عشرين سنة حسب جدول الأولويات المنصوص عليها في المخطط التوجيهي والتهيئة والتعمير<sup>(2)</sup>.

4- القطاعات غير القابلة للتعمير: وتشمل كل الأراضي التي تكون

فوقها حقوق البناء محددة بدقة وبنسب تتلّام مع الاقتصاد العام لمناطق هذه القطاعات<sup>(3)</sup>، مثل مناطق الثروات الطبيعية المحمية، والمناطق التي لا يسمح بها إلا للمنشأة الفلاحية والمناطق المعرضة للظواهر الطبيعية والتي قد تشكل خطورة في حالة تعميرها<sup>(4)</sup>.

### 3 - محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

نصت المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177<sup>(5)</sup> المعدلة

والمتممة بالمرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر

<sup>1</sup> - المادة 21 من قانون 90-29، سالف الذكر.

<sup>2</sup> - المادة 22 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر.

<sup>3</sup> - المادة 23 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر.

<sup>4</sup> - سماعين شامة، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 182.

<sup>5</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 91-177 مؤرخ في 28 ماي 1991 يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به،

2005، على محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والذي يتكون من:

1- تقرير توجيهي يقدم فيه ما يلي:

أ- تحليل الوضع القائم والاحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي والديمقراطي والاجتماعي والثقافي للتراب المعني.

ب- قسم التهيئة المقترح بالنظر للتوجيهات في مجال التهيئة العمرانية وحماية الساحل والحد من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية.

2- تقنين يحدد القواعد المطبقة بالنسبة إلى كل منطقة مشمولة في القطاعات<sup>(1)</sup> وهذا التقنين يبين:

أ- التخصيص الغالب للأراضي عند الاقتضاء، وطبيعة النشاطات الممنوعة أو الخاضعة لإجراءات خاصة، لاسيما تلك المقررة في مخطط تهيئة الساحل المنصوص عليه في القانون رقم 02-02<sup>(2)</sup> المتعلق بحماية الساحل وتنظيمه.

ب- الكثافة العامة الناتجة عن معامل شغل الأرض.

ت- الارتفاقات المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.

---

معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 317-05 المؤرخ في 2005/09/10، ج ر عدد 26 الصادرة في 2005/06/01.

<sup>1</sup> - القطاعات المحددة في المواد 20 و 21 و 23 من القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

<sup>2</sup> - قانون رقم 02-02 مؤرخ في 05 فبراير 2002 يتعلق بحماية الساحل وتنظيمه، ج ر عدد 10 الصادرة في 2002.

ث- المساحات التي تتدخل فيها مخططات شغل الأراضي مع الحدود المرجعية المرتبطة بها وذلك بإبراز مناطق التدخل في الأنسجة العمرانية القائمة ومساحات المناطق المطلوب حمايتها.

ح- تحديد مواقع التجهيزات الكبرى والمنشآت الأساسية، والخدمات والأعمال ونوعها، كما يحدد شروط البناء في الفصل الرابع من القانون رقم 90-29 سالف الذكر.

ج- المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية، لا سيما التصدعات الزلزالية أو الإنزلاقات أو انهيارات التربة والتدفقات الوحلية وارتصاص التربة والتميع والانهيارات والفيضانات.

خ- مساحات حماية المناطق والأراضي المعرضة للأخطار التكنولوجية المتمثلة في المؤسسات والمنشآت الأساسية لاسيما منها المنشآت الكيماوية والبتروكيماوية وقنوات نقل المحروقات والغاز والخطوط الناقلة للطاقة.

د- المناطق الزلزالية وتصنيفها حسب درجة قابليتها لخطر الزلازل.

ذ- الأخطار الكبرى المبنية في المخطط العام للوقاية والمخططات الخاصة للتدخل.

3- وثائق بيانية تشتمل على المخططات الآتية:

أ- مخطط الواقع القائم يبرز فيه الإطار المشيد حالياً، وأهم الطرق والشبكات المختلفة.

ب- مخطط التهيئة بين الحدود الآتية:

1- القطاعات المعمرة والقابلة للتعمير والمخصصة للتعمير

في المستقبل وغير القابلة للتعمير، كما هو محدد في قانون 90-29.

2- بعض أجزاء الأرض: الساحل، الأراضي الفلاحية ذات  
الإمكانات الزراعية المرتفعة أو الجيدة، والأراضي ذات الصبغة الطبيعية  
والثقافية البارزة<sup>(1)</sup>.

3- مساحات تدخل مخططات شغل الأراضي.

ت- مخطط ارتفاعات يجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.

ث- مخطط تجهيز يبرز خطوط مرور الطرق وأهم سبل إيصال  
مياه الشرب والتطهير وكذلك تحديد مواقع التجهيزات الجماعية ومنشآت  
المنفعة العمومية.

ح- مخطط يحدد مساحات المناطق والأراضي المعرضة  
للأخطار الطبيعية و/أو التكنولوجية والمخططات الخاصة للتدخل<sup>(2)</sup>:

- تحدد مساحات حماية المؤسسات أو المنشآت أو التجهيزات  
المنطوية على الأخطار التكنولوجية، طبقاً للإجراءات القانونية والتنظيمية  
المعمول بها.

<sup>1</sup> - كما هو محدد في القانون رقم 90-29، سالف الذكر.

<sup>2</sup> - تحدد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية عن طريق الدراسات  
الخاصة بالزلازل والدراسات الجيوتقنية أو الخاصة وهو ما نصت عليه المادة 17  
المعدلة والمتممة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317، المؤرخ في  
2005/09/10، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-177، الذي يحدد إجراءات  
إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة  
به، ج ر عدد 26 الصادرة بتاريخ 31 ماي 1991.

- تسجل المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية و/أو التكنولوجية في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بناء على اقتراح المصالح المكلفة بالتعمير المختصة إقليميا حسب الأشكال التي أملت الموافقة على المخطط.

#### 4- أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

من التعريف السابق للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يمكن استخلاص أهدافه المتمثلة فيما يلي:

- 1- دراسة تحليلية للوضع العام التنموي والاقتصادي والديمقراطي للجهة المعنية، وكذا دراسة هذه الجوانب دراسة تقديرية توقعية مستقبلية.
- 2- تحديد دوافعه وأهدافه مع تحليلها وتحديد مدة إنجازها.
- 3- دراسة شاملة للأرض حاضرا ومستقبلا، وتحديد كفاءات استخدامها الأمثل.
- 4- تحديد مختلف الوظائف العمرانية وطرق توسع النسيج العمراني وكفاءات الهيكل العمرانية.
- 5- تحديد الفضاءات والأوساط الشاغرة للجهة المدروسة وتحديد كفاءات حمايتها.
- 6- تحديد المناطق التي يجب حمايتها وعلى رأسها الأراضي الفلاحية من أجل رفع الإنتاج الفلاحي وتلبية حاجات السكان.
- 7- تحديد الأماكن الغابية وكيفية حمايتها وترقيتها، التي كانت محل عناية خاصة إذ صدرت بشأنها تعليمة رئاسية تتضمن ضرورة المحافظة

على الثروة الغابية كعامل أساسي لكل سياسة يتم إعدادها أو تطبيقها في مجال التهيئة العمرانية.

8- تحديد مواقع المعالم التاريخية والأثرية أو الطبيعية وتبيان طرق حمايتها والمحافظة عليها.

9- تعيين أهم الأنشطة الاقتصادية والتجهيزات العمومية.

10- التنظيم الشامل لشبكة النقل والمواصلات حاضرا ومستقبلا.

11- التنظيم الشامل لشبكة نقل مياه الشرب وتجهيزات تخزينه ومعالجته.

12- التنظيم الشامل لشبكة صرف المياه القدرة حاضرا ومستقبلا.

### ثانيا : تسيير العقار في ظل مخطط شغل الأراضي.

يعد مخطط شغل الأراضي الأداة الثانية للتعمير التي جاء بها القانون رقم 90-29 إلى جانب المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والذي بموجبه يحدد حقوق استخدام الأراضي والبناء<sup>(1)</sup>، في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير<sup>(2)</sup>، وبالتالي فمخطط شغل الأراضي بدوره وسيلة ملزمة لكل بلدية من بلديات الوطن أو جزء منها<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup> - SAINT-ALARY (Roger) et SAINT-ALARY HOUIN (Corinne), droit de la construction , 4eme edition , Mémento, Dalloz , 1994, p 23.

<sup>2</sup> - المادة 31 من قانون رقم 90-29 المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، سالف الذكر والتي تنص على أنه:

لقد نظم القانون رقم 90-29 مخطط شغل الأراضي في القسم الثالث من الفصل الثالث منه، في المواد من 31 إلى 38، ويبين المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991<sup>(2)</sup> إجراءات إعداده والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، والذي تم تعديله وإتمامه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-318 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005<sup>(3)</sup>.

وللإلمام بمختلف القواعد المنظمة لمخطط شغل الأراضي، سنتطرق إلى مفهومه وخصائصه، ثم نبين أهدافه.

### 1- مفهوم مخطط شغل الأراضي.

مخطط شغل الأراضي كما عرفته المادة 31 من قانون رقم 90-

29 هو :

---

" يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل، في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق استخدام الأراضي والبناء..... "

1- المادة 34 من قانون رقم 90-29، سالف الذكر، والتي جاء فيها:

" يجب أن تغطي كل بلدية أو جزء منها بمخطط شغل الأراضي..... "

2- مرسوم تنفيذي رقم 91-178 مؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج ر عدد 26 صادرة في 01 جوان 1991، المعدل ومتمم.

3- مرسوم تنفيذي رقم 05-318 مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 91-178، ج ر عدد 62 صادرة بتاريخ 11 سبتمبر 2005.

## " المخطط الذي يحدد بالتفصيل في إطار توجيهات المخطط

التوجيهي للتهيئة والتعمير، حقوق استخدام الأراضي والبناء".

فهو وسيلة لتفصيل وتنفيذ التوجيهات العامة والإجمالية الواردة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير<sup>(1)</sup>، ويحدد بصفة مفصلة حقوق استخدام الأراضي، ويعين الكمية الدنيا والقصوى، من البناء المسموح به، المعبر عنها بالمتر المربع من الأرضية المبنية خارج البناء، أو بالمتر المكعب من الأحجام، ويضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنىات ويحدد الارتفاعات، ويحدد الأحياء والشوارع والنصب التذكارية، والمواقع والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها وإصلاحها ويعين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها وتحدد المساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية<sup>(2)</sup>.

فمخطط شغل الأراضي يحدد بصفة مفصلة كيفية تنظيم وتنفيذ عمليات استعمال الأراضي وطرق تعميرها ومعايير البناء بها وكيفية توزيع الطرقات والارتفاعات على كامل تراب البلدية أو البلديات المعنية<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - التجاني بشير، المرجع السابق، ص 69.

<sup>2</sup> - GUTTAI (Salah), Politique foncière et consommations du sol urbain : (cas de ville de Ouargla) , mémoire de fin d'étude pour l'obtention du diplôme de post-graduation, spécialisée en gestion des villes , Ecole national d'administration , Alger , 1993. p 25.

<sup>3</sup> - ARAUD (G) RUPIED (B), Droit de l'urbanisme , DELMAS , 2eme edition , Paris , 1994 .pp 54-55.

يعمل مخطط شغل الأراضي على ضوء توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وفقا لعلاقة التكامل بينهما<sup>(1)</sup> مشكلة مرجعية أساسية للتعرف على تفاصيل التخطيط العمراني وقواعد شغل المجال في جزء من إقليم بلدية أو عدة بلديات).

إن إلقاء الضوء على المراحل الإجرائية لإعداد P.O.S نجدها تتطابق مع الإجراءات الخاصة بإعداد P.D.A.U سواء من حيث الجهة المبادرة بعملية الإعداد أو الجهات الواجب إطلاعها على مقرر إعداد المخطط لغرض المشاركة أو من حيث إلزامية إخضاع مشروع المخطط للاستقصاء العمومي.

تتنوع المواضيع التي يجب على P.O.S تغطيتها كتأطير الوحدات العمرانية ذات البعد السكني والصناعي والمرفقي، توضيح الشروط والمقاييس القانونية الواجبة الاحترام في عمليات التعمير والبناء، ضبط شبكات المواصلات والطرق، الإشارة إلى الأحياء الواجب هيكلتها والأحياء القابلة للتحديث والترميم، تحديد المساحات الواجب حمايتها من الزحف العمراني العشوائي... الخ.

يعتبر المشرع الفرنسي أن إدراج الاعتبارات البيئية ضمن P.O.S شرط إلزامي باعتباره انشغال ذو مصلحة عامة مدعما ذلك المسعى برقابة إدارية واجتماعية وقضائية في الموضوع ، الأمر الذي يعكس

<sup>1</sup> - معاذ دشمي، العمران العشوائي والآليات التشريعية : دراسة تحليلية ونقدية لانعكاسات الآليات التشريعية على العمران - بلدية جيجل -، مذكرة الماجستير في علم الاجتماع، فرع تسيير المدن، كلية العلوم الاجتماعية الجزائر، 2000، ص 38.

درجة الوعي البيئي للمشروع الفرنسي وصراحة إرادته في الحفاظ على البيئة وحماية مواردها من أفاق وانعكاسات التنمية العمرانية، فالعمران العشوائي ظاهرة تؤزم المدن وتعيق التحضر، تكتسي بعدا سياسيا " يعبر عن نوع من السلوك الشعبي المتمرد على المساس بسيادة الدولة "، وقد عاشت الجزائر حالة التمرد الجماهيري على القوانين المتعلقة بالعمران بصورة واسعة إثر المأساة الوطنية التي عاشتها البلاد مع مطلع التسعينات، فدراسات السوسبيولوجيا الحضرية أكدت أثر العمران العشوائي في خلق وتنشيط حركات التطرف الفكرية، السياسية والدينية .

## 2- خصائص مخطط شغل الأراضي.

يشارك مخطط شغل الأراضي بعدة خصائص يتميز بها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أهمها:

-أوجد مخطط شغل الأراضي أصلا لتنظيم استعمال وتنظيم عملية التعمير على ضوء توجهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وتحت طائلة توقيع جزاءات نص عليها قانون رقم 90-29 المعدل والمتمم.

- مخطط شغل الأراضي مخطط تفصيلي ودقيق لصلته بالملكية العقارية.

- مخطط شغل الأراضي مثله مثل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير قابل للاحتجاج به أمام الغير وفق المادة 10 من القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم<sup>(1)</sup>.

- يغطي مخطط شغل الأراضي كل البلدية أو جزءا منها فقط وهو ما نصت عليه المادة 34 من القانون رقم 90-29 التي جاء فيها:

" يجب أن تغطي كل بلدية أو جزءا منها بمخطط شغل الأراضي..... "، أما المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير فيغطي كل البلدية وهو ما أكدته المادة 24 من قانون رقم 90-29 التي جاء فيها:

" يجب تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير..... " .

### 3 - محتوى مخطط شغل الأراضي.

يتكون قوام مخطط شغل الأراضي كما نصت عليه المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المعدلة والمتممة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-318 سالف الذكر، من لائحة تنظيمية، مصحوبة بمجموعة الوثائق والمستندات المرجعية وهي كالتالي :

#### • لائحة التنظيم.

تتضمن لائحة التنظيم كما هو مذكور في المادة 18 سالف الذكر على ما يلي:

<sup>1</sup> - المادة 10 من قانون رقم 90-29 تنص على أنه:

" تشكل أدوات التعمير من المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي..... قابلة للمعارضة بها أمام الغير."

أ-مذكرة تقديم يثبت فيها تلاؤم أحكام مخطط شغل الأراضي مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وكذلك البرنامج المعتمد للبلدية أو البلديات المعنية تبعا لآفاق تنميتها.

ب-القواعد التي تحدد لكل منطقة متجانسة نوع المباني المرخص بها أو المحظورة وكذا وجهتها، وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض وبمقياس الأراضي التي يعبر عنها بمعامل شغل الأرض وكذا معامل مساحة ما يؤخذ من الأرض مع جميع الارتفاقات المحتملة، هذا مع مراعاة الأحكام المطبقة على كل من الساحل والأراضي الفلاحية ذات الجودة العالية أو الجيدة والأقاليم الطبيعية والثقافية البارزة.

ج-شروط استخدام الأراضي بالنسبة لكل من:

- المنافذ والطرق.
- وصول الشبكات إليها.
- خصائص القطع الأرضية.
- موقع المباني بالنسبة إلى الطرق العمومية وما يتصل بها.
- موقع المباني بالنسبة إلى الحدود الفاصلة.
- موقع المباني بعضها من بعض على ملكية عقارية واحدة.
- ارتفاع المباني.
- المظهر الخارجي.
- موقف السيارات.
- المساحات الفارغة والمغارس.

د- تحديد مختلف المنشآت والتجهيزات العمومية ومواقعها وكذا الطرق والشبكات المختلفة التي تتحملها الدولة كما هو محدد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكذلك التي يقع إنجازها على عاتق الجماعات المحلية هذا مع تحديد آجال إنجازها.

• الوثائق والمستندات البيانية:

تتكون هذه الوثائق المرجعية مما يلي:

أ- مخطط بيان الموقع Plan de situation (بمقياس 1/2000 أو 1/5000).

ب- مخطط طبوغرافي Plan Topographique (بمقياس 1/500 أو 1/1000).

ج- خريطة بمقياس 500/1 أو 1000/1 تحدد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية مصحوبة بتقارير تقنية متصلة بذلك. وكذا الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية.

كما تحدد الخريطة المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية طبقا لوسائل الدراسات الجيو تقنية Etudes géotechniques والدراسات الدقيقة للزلازل Micro- zonation sismique على مقياس مخطط شغل الأراضي.

كما تحدد مساحات الحماية أو الارتفاعات الخاصة بالمنشآت المختلفة والمنشآت الأساسية المنطوية على التجهيزات والأخطار التكنولوجية.

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

ث \_ مخطط الواقع القائم بمقياس 1/500 أو 1/1000 يبرز الإطار المشيد حاليا وكذلك الطرق والشبكات المختلفة والارتفاعات الموجودة.

ح- مخطط تهيئة عامة بمقياس 1/500 أو 1/1000 يحدد ما

يأتي:

- المناطق القانونية المتجانسة.
- موقع إقامة التجهيزات والمنشآت ذات المصلحة العامة والمنفعة العمومية.
- خط مرور الطرق والشبكات المختلفة مع إبراز ما تتحمله الدولة من جهة وما تتحمله الجماعات المحلية من جهة ثانية وفق قواعد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.
- المساحات الواجب الحفاظ عليها نظرا لخصوصيتها.

ج- مخطط التركيب العمراني بمقياس من 1/500 أو 1/1000 المتضمن على الخصوص عناصر لائحة التنظيم من معامل شغل الأراضي ومعامل مساحة ما يؤخذ منها مصحوبا بمخطط يجسد الأشكال التعميرية والمعمارية المنشودة بالنسبة لكل قطاع من القطاعات المحددة في المناطق القانونية المتجانسة.

باستثناء مخطط بيان الموقع، فإن جميع المخططات المتبقية المبين في الوثائق البيانية<sup>(1)</sup> تعد وجوبا 1/500 إذا كان مخطط شغل الأراضي يعني القطاعات الحضرية.

**4 - أهداف مخطط شغل الأراضي.**

يهدف مخطط شغل الأراضي إلى تحقيق الأهداف الأساسية للتنمية العمرانية وهذه الأهداف نصت عليها المادة 31 من القانون رقم 29-90 والتي تتمثل فيما يلي:

1- يحدد بصفة مفصلة تنظيم استعمال الأراضي وتحديد حقوق البناء فيها.

2- يعين الكمية الدنيا والقصوى من البناء المسموح به المعبر عنها بالمتر المربع (م<sup>2</sup>) من الأرضية المبنية خارج البناء أو بالمتر المكعب (م<sup>3</sup>) من الأحجام وتحديد أنماط البناءات المسموح بها واستعمالاتها.

3- يضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي والجانب الجمالي للبناءات.

4- يحدد المساحة العمومية والمساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية والمنشآت ذات المصلحة العامة، كذلك تخطيطات ومميزات طرق المرور.

---

<sup>1</sup> - المخططات المذكورة في البند 2 من المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المعدل والمتممة بالمرسوم التنفيذي رقم 03-318، سالف الذكر.

5- تحديد الأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمواقع والمناطق الواجب حمايتها وتحديدتها وترميمها وإصلاحها، إلى جانب ضبط طرق المرور وتوزيع الطرقات بمختلف أنواعها ومواصفاتها.

6- تحديد شبكات الهياكل الأساسية كالمياه الصالحة للشرب، والغاز الطبيعي أو الصرف الصحي، وأماكن التخلص من النفايات،... إلخ.

7- يعين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها.

8- كما يحدد المناطق العمرانية (المناطق السكنية، مناطق الخدمات والتجارة ومناطق الصناعة، والتخزين والمناطق الطبيعية والغابات، والمساحات الخضراء والأراضي الفلاحية والفضاءات وأماكن الراحة والترفيه،...<sup>(1)</sup>).

تشكل وثائق التهيئة والتعمير المتمثلة في P.D.A.U و P.O.S وسائل حديثة للتخطيط العمراني، وكيفية تسيير العقار، تهدف أساسا إلى ضمان الاستقرار المريح للإنسان والرفع من كفاءة المجال المعماري والبيئي، تراقب من خلالهما الدولة وتيرة التنمية الحضرية التي لا يمكن بلوغها إلا بتعيين مناطق التعمير وحدود وآفاق نموها، تحديد قواعد التعمير والالتزام بها، اتخاذ الإجراءات اللازمة والصارمة للتنفيذ، فكل هذا الاهتمام ينطلق من فكرة أن المجال العمراني وشكله الهندسي يُعتبر مرآة عاكسة لمستويات التحضر والتأخر للمجتمعات، ومعيار كاشف عن

<sup>1</sup> - التجاني بشير، مرجع سابق ص 69.

فعالية السلطة المنظمة لشغل المجال في أية دولة، وعليه فإن وثائق التهيئة والتعمير أحدثت تحول نوعي في نمط شغل المجال، اكتست أهمية بالغة على الصعيد المحلي .

## الخاتمة

ففي ظل الصحوة الوطنية بضرورة حماية المجال العقاري بتحقيق نتائج ملموسة على أرض الواقع أهمها تطوير الإطار التشريعي والتنظيمي والمؤسساتي .

كما أن تفعيل الترقية العقارية يتطلب تنسيق متكامل من أجل الوصول إلى تخطيط واقعي وعملي للمساحات العمرانية وإذا كان الدور الأساسي ل PDAU هو تحديد التوجهات الأساسية لتطوير وتنمية العقارات، ثم ال POS الذي يتولى تحديد الشروط والقوانين المطبقة على كل قطعة أرضية إلا أن هذه الأدوات لم تنجح في تحقيق ما كان يصبو إليه المشرع الجزائري في قانون 90-29.

إذ نجد نقائص وعيوب متعددة ومنها :

- نفاذ الاحتياط العقاري لمعظم المدن الجزائرية نظرا للوضعية القانونية للأراضي مع استنزاف العقار والتوسع غير العقلاني.
- التوسعات العمرانية الواسعة على حساب الأراضي الفلاحية وانتشار السكنات غير اللائقة والأحياء الهامشية.

فعدم التحكم في أدوات التخطيط العمراني أدى إلى تطور المدن وتوسعها بشكل عشوائي على حساب الأراضي الفلاحية فقد تم التخلي عن مساحات حُضت للبناء عليها واستبدلت بالاسمنت.

غير أنه بالرغم من صدور عدة قوانين في المجال العمراني إلا أنه مازالت ظاهرة البناء الفوضوي منتشرة فهناك نقائص يجب تداركها، ويجب أن تتوفر إرادة صادقة في تغيير الأمور والتنظيم للحد من هذه التجاوزات.

- لذلك يمكن تقييم تجربة التخطيط العمراني في الجزائر بأنها تجربة حديثة لا تزال بحاجة إلى الدعم والتفعيل لبلوغ الغاية منها، تقتضي الحاجة تدارك التأخر والضعف في مستويات الأداء والتنفيذ وذلك من خلال تركيز الجهود على مواجهة العقبات القانونية والميدانية.

- فلا يكفي إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بكيفيات إعداد وتنفيذ ومتابعة مخططات التهيئة والتعمير بل يجب المشاركة الفعلية للأفراد لأنه لا يكفي النص في القانون على مشاركة الأفراد في إعداد المخطط بل يجب المشاركة الفعلية .

- تدعيم الجماعات المحلية بقدرات بشرية ومالية ومؤسسية وتعزيز روح التشاور والشراكة بينها وبين المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص عند إعداد وتنفيذ المخططات المحلية العمرانية.

- رفع مستويات التوعية والتربية العمرانية للتمكن من استيعاب محتويات الخطط العمرانية باعتبار أن قضية حماية العقار وكيفية

استغلاله استغلال عقلائي مسألة سوسيولوجية أكثر منها قانونية فغياب وتأخر الوعي البيئي للأفراد ومختلف الأعوان الاقتصادية يساهم دون التطبيق الفعلي للنصوص القانونية والمشاريع العمرانية والبيئية.

- تفعيل التعاون الدولي في المجال العمراني لاسيما مع أكثر الدول خبرة في هذا المجال للحصول على الخبرات الفنية في التخطيط والاستفادة من المعلومات والتكنولوجيا الحديثة، فعن طريق التعاون الدولي يمكن للدول التي قطعت شوطا كبيرا في التخطيط العمراني أن تنقل خلاصة خبرتها للدول الأخرى ذات خبرات أقل باعتبار أن حماية العمران وحماية البيئة مسألة تضامنية وإلزامية على الجميع .

الحرص على التنفيذ الفعلي للمخططات العمرانية على مختلف المستويات الإدارية، الوطنية والجهوية والمحلية في النطاق المعين والتاريخ المحدد، وذلك من خلال تفعيل عمليات الرقابة وتوسيع الجهات الممارسة لها على أساس أن نتائج التخطيط على أرض الواقع مرهون بالمتابعة المستمرة والفعالة لمستويات تنفيذه.