

المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بين التشريع الجزائري و الواقع العملي The orientation plan for preparation and reconstruction between Algerian legislation and practical reality

سالم محمد

جامعة مصطفى اسطمبولي . أستاذ محاضر "ب" بكلية الحقوق و العلوم السياسية معسكر (الجزائر)،

semed681@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2021/09/23 تاريخ القبول: 2022/01/03 تاريخ النشر: 2022/01/21

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى إبراز أهمية المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، من أجل تنظيم و تحكم في وتيرة التحضر و تكريس الاستغلال العقلاني للعقار ، و غرس الوعي لدى المواطن بصفة خاصة و المجتمع المدني بصفة عامة لإحترام قواعد التهيئة و التعمير من خلال إشراكه في مسار إعداد هذه المخططات . ورغم هذه الأهمية البالغة التي يحتلها المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير إلا أنه من الناحية الواقعية يصطدم بالعديد من العقبات ، أدت في النهاية إلى عدم تحقيق الأهداف التي كانت منظره منه .

كلمات مفتاحية: المخطط ، التهيئة ، التعمير ، العقار ، التحضر .

Abstract:

This study aims to highlight the importance of the The orientation plan for preparation and reconstruction, in order to regulate and control the pace of urbanization, and to establish the rational use of land, and to raise awareness among citizens in particular and civil society in general to respect the rules of preparation and reconstruction by involving them in the preparation of these plans.

Although the blueprint is so important, realistically it runs into many hurdles that ultimately led to its failure to achieve the objectives that were foreseen

Keywords: planning, preparation; reconstruction, real estate; urbanization.

مقدمة:

أضحى التخطيط الحضري المحلي في عالمنا المعاصر من الأ دوات الأساسية لإستغلال المجال الفضائي على الوجه الأمثل وضمان حسن إستعماله على المدى القريب و المتوسط و البعيد . و تشكل أدوات المحلية التهيئة و التعمير حسب المادة 10 من القانون رقم 20/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير من المخطط لشغل الأرضو المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ، غير أن هذا الأخير يعتبر الوثيقة المرجعية لكل أعمال التدخل في العقار و ذلك بعد المصادقة عليه وإقراره من السلطات المختصة، فيصبح ملزما لكل الهيئات المتواجدة في إقليم البلدية ، كما تظهر أهميته أيضا في تحديد المناطق الواجب حمايتها و كذا المناطق التي يمكن تعميرها حسب ما يقتضيه النسيج العمراني مما يجنب ظاهرة الن مو العمراني العشوائي والاستغلال اللاعقلاني للأماكن العقارية للبلدية . ومن هنا يمكننا طرح الاشكالات التالية: هل أن أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يمكن تجسدها على أرض الواقع كما هو منصوص عليه قانونا أم أنها تصطدم مع الصعوبات عملية تحول دون تحقيقها ؟.

-أهداف الدراسة: تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على مضمون المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير في التشريع الجزائري، و كذا العوائق التي حالت دون تجسيد أهدافه، و ذلك انطلاقا من مناقشة أهميته و أبعاده ، وكذا معرفة الإجراءات المتبعة في إعدادة، و الصعوبات التي يتلقاها على أرض الواقع . -أهمية الدراسة: تكمن أهمية هذه الدراسة في بيان دور المخططات التوجيهية للتهيئة و التعمير في تنظيم و التوجيه والتحكم في التنمية المحلية ، وتجسيد قيم الديمقراطية التشاركية ، من خلال توعية المواطن و تشجيع المجتمع المدني على الانخراط في عملية إعداد المخططات التوجيهية للتهيئة و التعمير ، كما تبدو أهمية هذه الدراسة أيضا في إبراز أسباب إخفاقها في تحقيق أهدافها على أرض الواقع.

-منهج البحث: سعيا لبناء سليم لهذه الدراسة، اعتمدت على المنهج الوصفي التحليلي من خلال جمع المعلومات تتعلق بمضمون و أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، و كذا الإجراءات المتعلقة بإعدادة ، وتوضيح أهم المعوقات و الصعوبات التي حالت دون تحقيق الأهداف المنتظر منه في بلادنا.

-مخطط الدراسة: للإجابة على الإشكالية المطروحة، نسلط الضوء بداية على مضمون المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير في التشريع الجزائري (المبحث الأول)، ثم تعرضت ثانيا لمحتوى المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و الإجراءات المتبعة في إعدادة (المبحث الثاني)، و أخيرا تناولت الصعوبات التي تعيق تطبيق المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير (المبحث الثالث).

المبحث الأول :مضمون المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير في التشريع الجزائري

لا بد من الإشارة أولا إلا أن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير (PDAU) بإعتباره أداة عمرانية تحدد إطار التهيئة هو مخطط من الجيل الثاني لأدوات التهيئة و التعمير و قد جاء كبديل للمخطط العمراني الموجه (PUD)¹، ولقد أقره المشرع الجزائري في القانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المعدل و المتمم بموجب القانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المتضمن قانون التهيئة و التعمير، وعلى وجه التحديد في المواد من 16 إلى 30 و الواردة في الفصل الثالث من القسم الثاني الذي جاء بعنوان " أدوات التعمير"، أما التفصيل فقد جاءت به النصوص التطبيقية له، لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و المصادقة عليه² و محتوى الوثائق المتعلقة به المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005³.

المطلب الأول : تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير:

يُعرف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير حسب للمادة 16 من قانون رقم 90-29

¹ - ويبدو أن تأثير المشرع الفرنسي ظاهرا، حيث أن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير (PDAU) مقتبس من التصميم التوجيهي للتهيئة و التعمير (Schéma Directeur d'Aménagement et d'urbanisme) و المعروف بالإسم المختزل (SDAU) الذي ظهر في فرنسا سنة 1967، ثم أصبح لاحقا في سنة 1983 يحمل إسم التصميم التوجيهي (Schéma Directeur) و المختزل تحت اسم (SD)، غير أن ذلك مجرد إختلاف في التسميات أي بين إستعمال المشرع الفرنسي مصطلح التصميم (Schéma) و استعمال المشرع الجزائري مصطلح مخطط (Plan) هو مجرد تحصيل حاصل فلا إختلاف بين المفهومين .

وتجدر الإشارة أنه بعد الإستقلال عملت الجزائر على التخلي تدريجيا عن القوانين الموروثة عن الإستعمار ، ففي مجال التعمير تضمن قانون البلدية لسنة 1967 في مادته 156 حكما يمنح من خلاله للبلدية صلاحية إعداد و تحضير مخطط التعمير الرئيسي (plan d'urbanisme directeur) ويكون وضع هذا المخطط تحت مسؤولية البلدية ذات التجمعات و القطاعات السكنية الكبرى و الدوائر الحضرية ، أما البلديات أقل أهمية فأسند لها صلاحية إعداد المخطط المؤقت (pup) ، و قد خول قانون البلدية لسنة 1967 إختصاصات للبلدية في المجال الإداري و الإجتماعي و الإقتصادي . إلا أنه لاحقا أستبدل المشرع مصطلح مخطط التعمير الرئيسي بالمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير . جبري مُجد ، " التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر"، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص09 ، و أيضا غواس حسينة، الآليات القانونية لتسيير العمران، رسالة الماجستير، كلية الحقوق ، جامعة منتوري قسنطينة، 2011-2012، ص15

² - الجريدة الرسمية ، العدد 26 ، سنة 1991

³ - الجريدة الرسمية ، العدد 62 ، سنة 2005

المعدل و المتمم و المتضمن التهيئة و التعمير بأنه " أداة للتخطيط المجالي و التسيير الحضري، يحدد

التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة

ومخططات التنمية ، ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي " . وعلى هذا الأساس فإن المخطط

التوجيهي للتهيئة و التعمير (PDAU) هو أداة قانونية و تقنية لتنظيم المجالي و التسيير الحضري تضعه بصفة

إلزامية السلطات المحلية (المجلس الشعبي البلدي) بهدف تحديد التوجيهات الأساسية لتهيئة الإقليم كل

بلدية مع احتراجميع وسائل التهيئة الإقليمية للبلديات المعنية و مخططات التنمية المحلية و المخططات

الإقليمية النافذة (المخطط الوطني لتهيئة الإقليم SNAT ، المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم SRAT ، و

المخطط لتهيئة الولاية PAW) ، كما يعتبر قاعدة مرجعية في وضع مخطط شغل الأراضي⁴.

وقد جاء هذا المخطط ليترجم من الناحية المادية و الشكلية إرادة المشرع في تنظيم وتسيير المجال و

التحكم في العقار و مراقبة التوسع العمراني للمدن ، ومن تم أوجب المشرع بسبب هذه الأهمية البالغة أن

تغطي كل بلدية أو عدة بلديات بمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ، و أن يتم إعداده بمبادرة رئيس المجلس

الشعبي البلدي و تحت مسؤوليته ، كما يستشف من دراسة المادة 10 من ذات القانون أن هذا المخطط

يمتاز بوجهيهما: الوجه القانوني و الوجه التقني.

فيما يتعلق بالوجه القانوني فإنه يتجلى من خلال تسمية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) التي

تجمع مفاهيم ذات طبيعة قانونية وهي:

- **المخطط أو التخطيط** : يدل على المسلك أو المسار الذي يندرج من خلاله الفضاء و النشاط

العمراني تحت سلطة القواعد القانونية للتهيئة و التعمير، ويعبر عن الإرادة في التنظيم و التأطير وتوجيه النشاط العمراني.

- **التوجيهي**: هي صفة من صفات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وتعكس مستواه الهرمى مقارنة

بأدوات أخرى للتعمير كما حددتها المادة 16 من قانون رقم 90-29 المعدل و المتمم كقاعدة فوقية محلية فهو وثيقة استراتيجية ومرجعية لمخطط شغل الأراضي.

⁴ - BoudersaGhani, « Le foncier et la consommation de l'espace par l'habitat- cas d'étude :la petite ville de zighoudyoucef- »,thèse de magister, faculté des sciences de la terre , de géographie et de l'aménagement du territoire , université mentouri , Constantine,2008,p78

- **التهيئة** : تحدد دور الذي يلعبه هذا المخطط في تحقيق التطور المنسجم و المتناسق لمجموع الإقليم أو الأقاليم بما يتناسب مع خصوصيات ومكاسب كل إقليم.

- **التعمير**: يدل على التنظيم المتعلق بالنشاط العمراني المنصوص عليه في التشريع الحاصل بالتعمير.

ومن ناحية أخرى يظهر الوجه القانوني للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ، في طابعه الإلزامي ، فبمجرد المصادقة على المخطط تصبح هذه الوثيقة ملزمة للجميع بما في ذلك الإدارة نفسها ، رغم أنها هي التي أعدته و صادق عليه⁵، كما يتجلى الوجه القانوني أيضا لهذه الوثيقة الرسمية في كونها أداة قانونية يخضع لها أي نوع من أنواع استعمال الأرض، إذ يشكل مرجعا قانونيا يمكن الاستناد إليه في مواجهة الغير (il est opposable aux tiers)، فأى إس تعمال للأرض أو بناؤها على نحو يتنافى مع مضمون لهذا النوع من المخططات، يشكل خرقا للقانون، بل وقد يتعرض صاحب الفعل المخالف لعقوبات.

أما بالنسبة للوجه التقني فإنه يظهر من خلال تحديد هذه الوثيقة للقواعد الواجبة التطبيق في كل منطقة مدججة في القطاعات سواء كانت م عمر أو قابلة للتعمير أو مستقبلية التعمير أو غير قابلة للتعمير ، كما يبرز المظهر التقني لهذا المخطط من خلال تعيين للمعالم الكبرى المتعلقة بالتنظيم المجالي للأقاليم، والتي يهدف إلى تنميتها وتهيئتها وفق آجال محددة ، إذ يعد أداة للتنمية الاقتصادية و الإجتماعية و من ثم يبدو كموجه للتهيئة و التوسع السكانيو دليلا لتسيير المجال العمراني ، و معدا للتوجهات العامة في الميدان الصناعي و الفلاحي و السياحي⁶.

وعموما فان المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير حسب المادتين 18 و 19 من القانون 90-29 جاء ليحدد التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب البلدية أو مجموع البلديات حسب القطاع ، وليوضح كيفية توسع المباني السكنية ، و تركز المصالح و النشاطات ، و مواقع التجهيزات و الهياكل الأساسية، كما جاء ليحدد أيضا مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية و المناطق الواجب حمايتها.

المطلب الثاني: الأهداف المنتظرة من المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

إن الأهداف المنتظرة من إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير تتمثل فيما يلي:

⁵ - تكواشت كمال، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، رسالة الماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009، ص 79، 78. و أيضا سنوسي رفيقة، "أدوات التهيئة و التعمير بين التشريع و التطبيق - دراسة حالة مدينة باتنة"، رسالة الماجستير، معهد الهندسة المدنية و الري و الهندسة المعمارية ، جامعة حاج لخضر، باتنة، 2011، ص 37

⁶ - غواس حسينة ، نفس المرجع ، ص 15. تكواشت كمال، نفس المرجع، ص 79

- الاستغلال العقلاني للمجال العمراني : وذلك بتحديد كيفية استعمال الأرض، وترشيد استغلال المساحات وذلك من خلال تحديد طبيعة الاستغلال لكل جزء من المجال (الحجم، الكثافة، المساحة... الخ) ، و المحافظة على الأراضي الفلاحية المحيطة بالمجال الحضري من أجل ضمان التوسع التدريجي لل عمران
- الحماية و المحافظة على المواقع الحساسة و المناظر، و مختلف المناطق الأثرية و السياحية و الغاية.
- الوقاية من الأخطار الطبيعية أو الاصطناعية كالفيضانات، الزلازل، الكهرباء و الغاز... إلخ.
- تحقيق المنفعة العامة من خلال برمجة مختلف التجهيزات الكبرى و البنى التحتية .
- تقدير آفاق التهيئة و التعمير مستقبلا ، لأن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يتميز بنظرته الاستشرافية و المستقبلية للمجال و التي تعتمد على تقسيم المجال إلى قطاعات للتعمير تخضع للتوسع الحضري تدريجيا وذلك بناء على معيار زمني و مكاني ، فمن حيث الزمن يتم تقسيم عدة قطاعات للتعمير على المدى القريب (05 سنوات)، أو المتوسط (من 05 إلى 10 سنوات)، أو البعيد (من 10 إلى 20 سنة) ، أما من حيث المكان فيتحقق من خلال تحديد التجهيزات الكبرى و البنى التحتية و الهياكل الأساسية⁷.

المطلب الثالث: أقسام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

يقسم المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير المنطقة التي يتعلق بها الى 04 قطاعات محددة، وهي:

أولا - القطاع المعمر (Secteur Urbanise): يشمل كالمناطق المعمرة الواقعة داخل النسيج الحضري

القائم، و الواجب تجديدها و إصلاحها وحمايتها ، كما يضم الأراضي التي هي في طور التعمير أو الأراضي التي تشغلها بنايات مجتمعة ومساحات فاصلة ما بينها و مستحوزات التجهيزات والنشاطات ولو لم تكن مبنية مبنية كالمساحات الخضراء ، والحدائق ، والفسحات الحرة ، والغابات الحضرية⁸ . بالإضافة إلى ذلك يشمل منطقة النشاطات و المنطقة الصناعية.

⁷ - سنوسي رفيقة ، نفس المرجع ، 39. بوردسة غاني، نفس المرجع، ص78. غواس حسينة ، نفس المرجع ، 16.

⁸ - عرف قانون رقم 90-29 المعدل و المتمم و المتضمن التهيئة و التعمير في مادته 20 ، القطاع المعمر (S.U) بأنه ذلك القطاع الذي يشمل "كل الأراضي حتى و إن كانت غير مجهزة بجميع التهيئات التي تشغلها بنايات مجتمعة ومساحات فاصلة ما بينها و مستحوزات التجهيزات والنشاطات ولو غير مبنية كالمساحات الخضراء والحدائق والفسحات الحرة والغابات الحضرية الموجهة إلى خدمة هذه البنايات المجتمعة. كما تشمل القطاعات المعمرة أيضا الأجزاء من المنطقة المعمرة الواجب تجديدها و إصلاحها وحمايتها"

وغالبا ما تتميز هذه المناطق بوجود أنسجة عمرانية و نشاطات متعددة ومتمركزة ، و في معظم الأحوال يتم التدخل في هذا القطاع حسب المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير عن طريق: التكتيف، إعادة الهيكلة، التجديد،إعادة التأهيل، الحماية فيما يتعلق بالأماكن ذات قيمة تاريخية و معمارية، أما فيما يتعلق بالمدة الزمنية لإنجاز هذه العمليات فتقدر بـ 05 سنوات.

ثانيا- القطاع المبرمج للتعمير (Secteur A Urbaniser) : ويشمل حسب المادة 21 من قانون 29-90 المعدل و المتمم ، القطاعات المخصصة للتعمير على الأمدن القصير والمتوسط في آفاق 10 سنوات و حسب جدول الأولويات المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

ثالثا-قطاعات التعمير المستقبلية (Secteur D' Urbanisation Futur): وهي تشمل كل الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد في آفاق (20) عشرين سنة حسب الآجال المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حيث يهدف من وراء تخصيص هذه الأراضي تحقيق فكرة التنمية المستدامة للمجال الحضري من خلال المحافظة على القدرات الكامنة للتوسع العمراني لمستقبل المدينة و التجمعات السكانية ، و الحد من إهدار العقار وإستنفاده في مدة زمنية قصيرة، وبالتالي كان لازما تطبيق إجراءات صارمة على كل الأراضي المتواجدة في هذه القطاعات ، حيث أخضعها مؤقتا المشرع الجزائري كما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 22 قانون 29-90 المعدل و المتمم " للارتفاق بعدم البناء (Servitude Non Aédificandi)"، ولا يرفع هذا الحظر إلا بعد المصادقة ودخول حيز التطبيق مخطط شغل الأراضي ، لأنه في الحالة العكسية أي في حالة غياب مخطط شغل الأراضي يمنع كافة الاستثمارات التي تتجاوز مدة إنجازها الآجال المنصوص عليها قانونا للتعمير وكذا التعديلات و الإصلاحات الكبرى للبنىات المعنية بالهدم ، إلا أنه يمكن الترخيص أو الإذن بالبناء في حالة غياب مخطط شغل الأراضي إما بسبب تجديد وتعويض وتوسيع المباني المفيدة للإستعمال الفلاحي، وإما في حالة البناات و المنشآت اللازمة للتجهيزات الجماعية ، وإنجاز العمليات ذات المصلحة الوطنية، أو نتيجة حالة البناات التي تبررها المصلحة البلدية و المرخص بها قانونا من قبل الوالي بناء على طلب معلل من رئيس المجلس الشعبي البلدي و بعد أخذ رأي المجلس الشعبي البلدي.

رابعا- قطاعات غير قابلة للتعمير (Secteur Non Urbanisable): هي القطاعات التي يمنع فيها كأصل عام أي شكل من أشكال البناء سواء كان بناء جديد أو تعديل أو تغيير في بناية قائمة ، إلا في حالة ضرورة يمكن أن تمنح رخصة البناء حيث « تكون حقوق البناء منصوفا عليها و محددة بدقة و بنسب

تتلاءم مع الاقتصاد العام لمناطق هذه القطاعات .⁹ ، ويرجع السبب في ذلك إلى وجود معوقات خاصة ، و التي قد تكون مناطق محمية في صورة أراضي ذات خصوبة عالية جدا ، أو محاجر ذات استغلال منجمي ، أو مناطق التي تحتوي على مناظر طبيعية ذات قيمة عالية، أو أماكن ساحلية حساسة أو مناطق أثرية والسياحية و الغابية أو قد تكون هذه القطاعات في صورة مناطق ذات خطورة بسبب تعرضها للفيضانات أو بسبب عدم استقرارها نتيجة لتعرضها لانجراف التربة .

المبحث الثاني : محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و الإجراءات المتبعة في إعدادة
تضمن قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة و التعمير ، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، المعدل و المتمم ، أحكاما تتعلق بمحتوى المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير (الفرع الأول) ، و كذا الإجراءات المتعلقة بإعدادها (الفرع الثاني).

المطلب الأول: الوثائق الإدارية و التقنية المكونة للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير:

يتضمن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير طبقا للتشريع المعمول به¹⁰ على التقرير التوجيهي، و التقنين ، والوثائق البيانية (الخرائط).

الفرع الأول: التقرير التوجيهي: يجب أن يقدم التقرير التوجيهي تحليلا شاملا عن الوضع القائم

في البلدية ومحيطها الحضري، و أن يضع الاحتمالات الرئيسية التي تبرز آفاق التنمية مع الأخذ بعين الاعتبار التطور الاقتصادي، و الديمغرافي، و الاجتماعي، و الثقافي للإقليم المعني، ومعطياته المناخية و الطبيعية ، كما يجب أن يحدد أيضا الاحتياجات المستقبلية بالنظر إلى التطور السكاني و التشغيل.

بالإضافة إلى ذلك ينبغي أن يتضمن على نمط التهيئة المقترح مع الأخذ بعين الاعتبار التوجيهات

في مجال التهيئة العمرانية (المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، المخطط الجهوي للتهيئة و التعمير ، المخطط الولائي للتهيئة)¹¹ ، والتوجيهات المتعلقة بحماية الساحل ، و الحد من أخطار الطبيعة و التكنولوجيا.

⁹ - راجع المادة 23 من قانون رقم 90-29 المعدل و المتمم و المتضمن التهيئة و التعمير

¹⁰ - راجع المواد من 16 و 18 من قانون 90-29 و كذا المادة 17 من المرسوم التنفيذي 91-177 المحدد لإجراءات إعداد

المخطط التوجيهي للتهيئة التعمير و محتوى الوثائق المتعلقة بها ، المعدل و المتمم

¹¹ - تم وضع أول مخطط وطني للتهيئة و التعمير سنة 2010 ، فهو مخطط تضعه الدولة ، و يعكس النظرة الإستشرافية التي تمتد إلى 20 سنة أي إلى غاية سنة 2030م ، لشغل التراب الوطني وفق إستراتيجية التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ، ويشكل =

الفرع الثاني: التقنين (le Règlement) : يقصد به تلك قواعد خاصة التي تنظم قطاعات التعمير ، بحيث

يجب أن يحدد كما نصت عليه المواد من 20 إلى 23 من قانون 29-90 المعدل والمتمم، ما يلي:

- التخصيص الغالب للأراضي و طبيعة النشاطات الممنوعة أو الخاضعة إلى إجراءات خاصة لاسيما

تلك المقررة في مخطط تهيئة الساحل المنصوص عليه قانون رقم 02-02 المؤرخ في 05 فبراير يتعلق بحماية

الساحل وتنميته 2002¹²، كما ينبغي تحديد الكثافة العامة الناتجة عن معامل شغل الأراضي،

وكذا الارتفاقات المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها .

- المساحات التي تدخل فيها مخططات شغل الأراضي مع الحدود العمرانية القائمة وذلك بإبراز مناطق

التدخل في الأنسجة العمرانية و مساحات المناطق المطلوب حمايتها وتحديد مواقع التجهيزات الكبرى و

= هذا النوع من المخططات الإطار الاستدلالي لتوزيع الإستثمارات التنموية و النشاطات و السكان و الثروات حسب ما

يقتضيه تحقيق التوازن بين المناطق الساحلية و الداخلية ، كما يهدف إلى تحقيق التوجهات الأساسية للتنظيم و التنمية ، و التي تتمثل

في تحديد الإستراتيجية العامة لعملية شغل التراب الوطني و قواعد إعادة التوزيع المتوازن للأنشطة و التعمير في المستقبل، كما يرمي إلى

ضبط المبادئ التي تحكم في تنظيم الهياكل الأساسية الكبرى ، وتحديد الكيفية التي ينبغي بواسطتها تحقيق التنمية الوطنية في كل

مجالات ، فضلا عن ذلك فهو يضمن التوزيع المالي و الجبائي بالتساوي ويحدد محاور التنمية عبر الحدود في إطار التنمية المغاربية .

أما فيما يتعلق بالمخطط الجهوي للتهيئة و التعمير (S.R.A.T) هو أداة لتنفيذ ومتابعة التوجهات المقررة في المخطط الوطني للتهيئة و

العمرانية، ويتم وضع مخطط الجهوي من طرف السلطة المركزية عن طريق التشاور من خلال الندوات و الورشات الاقتصادية و

الاجتماعية ، حيث يبين الصورة المستقبلية للجهة التي تشمل عادة على 09 ولايات، كما يهدف إلى القضاء التدريجي على

الاختلالات و الفوارق الجهوية ويشجع التكامل و التنمية بين الجهات .

و أخيرا فيما يخص المخطط الولائي للتهيئة (PAW) فهو أداة لتنفيذ ومتابعة التوجهات المقررة في المخططين الوطني و الجهوي

للتهيئة و العمرانية (S.R.A.T) و (S.N.A.T) تضعه الولاية بالتشاور مع الأعوان الإقتصاديين و الإجتماعيين للولاية و المجالس المداولة

بالولاية و البلديات وممثلي الجمعيات المهنية و المستعملين، ويهدف هذا المخطط إلى وضع التوجهات الرئيسية لكل بلدية، و إلى

تحديد مواقع الهياكل الكبرى و مناطق النشاطات و مناطق الأنشطة الاقتصادية، كما يرمي إلى توزيع السكان و الأنشطة المختلفة بما

يتفق مع توجهات التنمية ، فضلا عن ذلك فهو يهدف إلى تحديد الحراكية الحضرية للولاية (التجمعات الحضرية و الريفية) ،

ومعدلات التحضر ، كما يعرف مجال التخطيط للمجموعات البلدية و يوزع خدمات و التجهيزات العمومية في الولاقي راجع المادة

17 من قانون رقم 90-29 المتعلق بتهيئة و التعمير . وأيضاً عيسى مهزول، اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال

اعداد أدوات التعمير (المخططات العمرانية)، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، العدد الثاني، جويلية 2014، ص 203.

راجع سنوسي رفيقة ، نفس المرجع، ص 31، وأيضاً

Nadjai Fatiha, « les instruments d'urbanisme entre propriétaire foncier et application – cas d'étude : la ville de batna », Magister, faculté des sciences et de technologie, université de mohamedkhider, biskra, 2013, p.47

¹² - قانون رقم 02-02 المؤرخ في 5 فبراير 2002 يتعلق بحماية الساحل وتنميته، الجريدة الرسمية رقم 10 المؤرخة في 12 فبراير 2002

المنشآت الأساسية و الخدمات و الأعمال و نوعها .

- المناطق و الأراضي المعرضة للأخطار لاسيما التصدعات الزلزالية أو الإنزلاقات و الفيضانات.
- المناطق الزلزالية و تصنيفها حسب درجة قابليتها لخطر الزلزال ، وكذا مساحة حماية المناطق و الأراضي المعرضة للأخطار التكنولوجية المتمثلة في المؤسسات و المنشآت الأساسية، لاسيما لإقليم منها المنشآت الكيماوية و البتروكيماوية و قنوات نقل المحروقات و الغاز و الخطوط الناقلة للطاقة
- الأخطار الكبرى المبنية في المخطط العام للوقاية و المخططات الخاصة للتدخل
- و فضلا عن ذلك يحدد شروط البناء داخل بعض أجزاء التراب الوطني ، التي حددها الفصل الرابع من قانون 90-29 المعدل و المتمم و التي تشمل على : الساحل ، الأقاليم الطبيعية و الثقافية البارزة، الأراضي الفلاحية ذات المردود العالي أو الجيد .

وتحدر الإشارة إلى أن طبيعة التقنين الوارد في قانون 90-29 المعدل و المتمم ، جاء نتيجة الظروف التي عاشتها الجزائر خلال فترتي 2001 و 2003 و المتمثلة في ظاهرة الزلازل و الفيضانات التي اجتاحت بعض المدن الجزائرية ، ولذلك لجاء المشرع في سنة 2005 إلى تعديل مرسوم التنفيذي رقم 91-177 آخذا في الحسبان ضرورة إدراج في المخططات المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية و الإصطناعية¹³ .

ثالثا- وثائق بيانية (الخرائط): هي عبارة عن مخططات توضيحية، بحيث يجب أن تقدم هذه المخططات وفق مقاييس ملائمة ، حتى تكون واضحة ومقروءة ، وغالبا ما ترسم وفق مقياس 1/20000 أو مقياس 1/50000 حسب كبر مساحة البلدية ، وتشمل هذه المخططات :

- مخطط الواقع القائم يبرز فيه الإطار المشيد حاليا و أهم الطرق و الشبكات المختلفة
- مخطط تهيئة يبين حدود ما يأتي:

* القطاعات المعمرة و القابلة للتعمير و المخصصة للتعمير في المستقبل و غير قابلة للتعمير

* بعض أجزاء الأرض، الساحل، الأراضي الفلاحية ذات الإمكانات الزراعية المرتفعة أو الجيدة و الأراضي ذات الصبغة الطبيعية الثقافية البارزة.

* مساحات تدخل مخططات شغل الأراضي

¹³ - المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005 الذي يعدل و يتمم المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في

28 ماي 1991 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و المصادقة عليه، الجريدة الرسمية ، العدد 62 2005.

- مخطط الارتفاقات التي يجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.
- مخطط التجهيز الذي يوضح خطوط مرور الطرق و أهم سبل إيصال ماء الشرب و ماء التطهير و كذلك تحديد مواقع التجهيزات الجماعية و منشآت المنفعة العمومية.
- مخطط يحدد مساحات المناطق و الأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية و التكنولوجية و المخططات الخاصة للتدخل ، و تحدد هذه المناطق عن طريق الدراسات الخاصة بالزلازل و الدراسات الجيوتقنية ، كما تحدد حسب المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-177 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة التعمير ، مساحات حماية المؤسسات أو المنشآت القانونية و التنظيمية المعمول بها بتسجيل المناطق و الأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية و التكنولوجية في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بناء على اقتراح من المصالح المكلفة بالتعمير المختصة إقليميا حسب نفس الأشكال التي أملت الموافقة على المخطط¹⁴.

المطلب الثاني: إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

- تتمثل إجراءات إعداد و إقرار المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، كما حددها المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ، المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005 ، في مايلي:
- الفرع الأول: إجراء مداولة من قبل المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية**
- يتم إقرار المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير طبقا للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة التعمير و محتوى الوثائق المتعلقة بها ، المعدل و المتمم، بموجب مداولة من قبل المجلس الشعبي البلدي المعني، حيث تتضمن هذه المداولة النقاط التالية :
- التوجيهات التي تحدد الصورة الإجمالية للتهيئة أو مخطط التنمية بالنسبة إلى تراب البلدية المقصود.
 - القائمة المحتملة للتجهيزات ذات الفائدة العمومية.
 - كفاءات مشاركة الإدارات العمومية و الهيئات و المصالح العمومية و الجمعيات في إعداد المخطط التوجيهي للتعمير، غير أن مشاركة تتم من خلال تقديم المعلومات الضرورية بهدف الوصول إلى مخطط ناجح وفعال الذي لديه نظرة شاملة حول مختلف العناصر المتعلقة بالتهيئة و التعمير، وعلى هذا الأساس

¹⁴ - عيسى مهزول، نفس المرجع، ص 11، 12. وأيضاً الجريدة الرسمية رقم 10 المؤرخة في 12 فبراير 2002

يبدو المجلس الشعبي البلدي كهيئة التي تقود مختلف الإختيارات المتعلقة بالتهيئة و التعمير¹⁵. و يتم تبليغ المداولة إلى الوالي المختص إقليميا للمصادقة عليها التي تنشر لمدة شهر كامل بمقر المجلس الشعبي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية.

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

تختلف الجهة المخولة لها صلاحية إصدار هذا القرار باختلاف الملف الكامل المتضمن كل الوثائق بما فيها المخططات التقنية التي تبين توسع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و ذلك حسب كل الحالات التالية :

- 1- الوالي: إذا كان الإقليم المعني بإنجاز المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يمس ولاية واحدة.
- 2- الوزير المكلف بالتعمير مع الوزير الجماعات المحلية (وزير الداخلية): بموجب قرار وزاري مشترك إذا كان إنجاز المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يمس أقاليم عدة بلديات لولايات مختلفة¹⁶.
- 3- إذا كان المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير المراد إعداده يشمل تراب بلديتين أو عدة بلديات، يمكن لرؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية إسناد مهمة إنجاز هذا المخطط إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات، و هذا ما أكدته أيضا القانون المتعلق بالبلدية.

الفرع الثالث : إبلاغ بعض المؤسسات و الهيئات العمومية: أكد قانون التعمير على ضرورة و إلزامية إستشارة كل الإدارات العمومية و المصالح التابعة للدولة على مستوى الولاية مثل مديريات الفلاحة، النقل، التعمير، الأشغال العمومية، الثقافة، البريد و المواصلات، البيئة، السياحة... إلخ. كما نص ذات القانون على استشارة بعض الهيئات الأخرى اختياريا مثل غرفة التجارة و غرفة الفلاحة، و المنظمات المهنية و الجمعيات المحلية، وذلك من خلال قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية بإبلاغ كل من هذه الهيئات كتابيا بالقرار القاضي بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، وفي هذه الحالة يجب على الهيئات المعنية أن تبدي رأيها بالموافقة في المشاركة خلال 15 يوما ابتداء من تاريخ استلامه الرسالة، و بعد انقضاء هذه المهلة يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار قرار إداري يبين فيه قائمة الإدارات العمومية و الهيئات و المصالح و الجمعيات المشاركة في إعداد مشروع المخطط، و يجب أن ينشر هذا القرار لمدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية

¹⁵ - سنوسي رفيقة، نفس المرجع، ص41

¹⁶ - المرجع المذكور آنفا، ص41

البلدية المعنية، كما يجب تبلغه للهيئات المعنية لإبداء آرائها و ملاحظاتها خلال مهلة 60 يوما حول مشروع هذا المخطط وفي حالة سكوتها خلال هذه المهلة يعد ذلك بمثابة قبول ضمني للمشروع¹⁷.

الفرع الرابع: قرار إجراء التحقيق العمومي: يخضع مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير إلى التحقيق العمومي و ذلك ابتداء من انقضاء مهلة 60 يوما، و يكون ذلك بموجب قرار يتخذ هـرئيس المجلس الشعبـالبلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنين ، بحيث يجب أن يبين القرار ما يلي:

- تحديد المكان أو الأماكن التي يمكن فيها إجراء الاستشارة

- تعيين المفوض المحقق

- تحديد تاريخ انطلاق مدة التحقيق و تاريخ انتهائه ، علما أن التحقيق يخضع لمدة 45 يوما

- تحديد كيفيات إجراء التحقيق العمومي

و يجب أن ينشر هذا القرار بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية المعنية طوال مدة هذا التحقيق العمومي ، كما يتعين أن تبلغ نسخة منه للوالي المختص إقليميا.

و من أجل ضمان المشاركة الواسعة للمواطنين في عملية التحقيق يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفتح سجلا خاصا مرقما من طرفه و موقعا من قبل المفوض المحقق يسجل فيه يوميا الملاحظات و الاعتراضات المكتوبة المتعلقة بإعداد هذا المخطط، و بعد انقضاء مهلة 45 يوما يقفل محضر التحقيق بعد توقيعـه من قبل المفوض المحقق، حيث يقوم هذا الأخير خلال مدة 15 يوما الموالية بإعداد ملف كامل عن التحقيق و النتائج المتوصل إليها ، و يرسله مباشرة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية.

الفرع الخامس: المصادقة النهائية على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير: تتم المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير عن طريق المداولة و بأغلبية نواب المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية طبقا لقانون البلدية ، و يرسل المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بعد تعديله عند الاقتضاء مصحوبا بسجل الاستقصاء و محضر قفل الاستقصاء و النتائج المتوصل إليها من قبل المفوض المحقق إلى الوالي المختص إقليميا الذي بدوره يتلقى رأي المجلس الشعبي الولائي خلال مهلة 15 يوما الموالية لاستلامه الملف¹⁸ ، و بعد هذه الآجال يعرض المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير للمصادقة النهائية و

¹⁷ - نجي فتيحة ، نفس المرجع ، ص75

¹⁸ - سنوسي رفيقة، نفس المرجع، ص43،42

ذلك حسب الحالات التالية:

- بقرار من قبل الوالي أو بقرار و زاري مشترك بين الوزير المكلف بالتهيئة و التعمير و الوزير المكلف بالجماعات المحلية بعد استشارة الوالي المعني أو الولاية المعنيين
- بمرسوم تنفيذي يصدر بعد استشارة الوالي المعني أو الولاية المعنيين و بناء على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير .

و بعد المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يتم تبليغه إلى كل من:

- الوزير المكلف بالتعمير و الوزير المكلف بالجماعات المحلية
- مختلف المصالح الوزارية المعنية وكذا مصالح الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية
- الغرف التجارية و الغرف الفلاحية¹⁹

الفرع السادس: حالات مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير: لا يمكن مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير إلا في حالتين²⁰ وهما حالة تشبع قطاعات التعمير، العمر، المبرمج للعمر، التعمير المستقلية، وحالة ما إذا كان تطور الأوضاع أو المحيط أصبحت معه مشاريع التهيئة البلدية أو البنية الحضرية لا تستجيب للأهداف المعينة لها .

المبحث الثالث: الصعوبات التي تعيق تطبيق المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

يعبر المخطط التهيئة والتعمير حسب قانون 29-90 المعدل والمتمم، عن سياسة توقعية تنهجها السلطات المحلية بهدف تحقيق تنظيم عقلائي للمجال طبقا لضوابط وقوانين محددة ، إذ يسمح بالتحكم في التعمير ومراقبته ، كما أنه يعتبر وسيلة التي يعتمد عليها حل مشكل السكن وتطويره من خلال إنشاء عمران مستدام، غير أنه من الناحية الواقعية فإنه يصطدم بالعديد من الصعوبات التي تختلف باختلاف درجة تطور المجتمع والآليات الغير المتحكمة فيتهول دون تطبيق سياسة عمرانية ناجعة وفعالة. وعلى سبيل المثال أنه بعد حادث زلزال بومرداس في سنة 2003، و الذي تسبب في خسائر مادية و بشرية كبيرة ، وجه الكل سهام النقد لأدوات التعمير والتهيئة وشككوا في مدى مصداقيتها . و هو ما دفع

¹⁹ - نجى فتيحة ، نفس المرجع ، ص76. سنوسي رفيقة، نفس المرجع، ص43

²⁰ - راجع المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، وكذا المادة 28 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير، المعدل و المتمم.

السلطات المركزية إلى تعديل قانون 90-29 بموجب القانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 غشت 2004
المعلق بالتهيئة و التعمير .وهنا يمكننا أن نتساءل لماذا فشلت هذه الأدوات وعجزت عن تأطير النشاط
العمراني؟²¹

لقد أثبتت الدراسات العلمية أن أسباب الفشل ترجع إلى المعوقات مرتبطة بالنظام الذي يحكم المخطط
التوجيهي بذاته (الفرع الأول)، وأخرى مرتبطة بظروف خارجية تعترض تنفيذها (الفرع الثاني).

المطلب الأول : الصعوبات المرتبطة بالنظام الذي يحكم المخطط التوجيهي بذاته:

إذا كان قانون 90-29 المعدل و المتمم قد أرسى للمخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير أهدافا في غاية
الكمال، إلا أنه من الناحية الواقعية، يلاحظ أن هذه الأهداف تصطدم ببعض المعوقات و الصعوبات
تتعلق بالنظام الذي يحكم هذه المخططات نفسها، و التي تتمثل فيما يلي:

الفرع الأول: طول مدة التحضير والمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير :

إن ثقل الإجراءات الإدارية المرتبطة بالإعداد والمصادقة ، والتي تتطلب في المتوسط ثلاث سنوات
يضاف إليها مدة إنجاز الدراسات المقدرة بستين ونصف في المتوسط يؤدي إلى عدم مسابقة المخطط
التوجيهي للتهيئة و التعمير لحركة العمران والتطورات الحضرية ، مما يفقده قيمته لأنه تجاوزته الأحداث
بسبب نشوء واقع ميداني جديد يعيق تطبيق البرامج والعمليات على أرض الواقع ، ويؤدي إلى عدم
تحقيق الأهداف و الخيارات المرجوة منه .

ثالفرع الثاني: تأخر في إعداد المخططات المرجعية

يهند المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير على الأدوات الأساسية المرتبطة بتخطيط المدن
تعلوها مستويات فوقية تشكل المخطط الوطني لتهيئة الإقليم على مستوى القمة يليه المخطط الجهوي
لتهيئة الإقليم، ثم المخطط تهيئة الولاية.

تشكل هذه الأدوات المرجعية الأساسية الذي يستوحي منها المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير معظم
توجهاته، ومبادئه وأهدافه، غير أن التجربة العملية بينت أن كثير من المخططات التوجيهية والتعمير تم إعدادها
في غياب هذه الأدوات المرجعية، فمثلا منذ صدور القانون التوجيهي للتهيئة و التعمير سنة 2001، لم

²¹ غواس حسينية، الآليات القانونية لتسيير العمران، رسالة الماجستير، كلية الحقوق ، جامعة منتوري قسنطينة، 2011-

تصادق الهيئات المختصة على المخطط الوطني للتهيئة الإقليم إلا في سنة 2010 بموجب القانون رقم 02-10²²، أي أن المخططات التهيئة والتعمير افتقرت منذ أزيد عن تسع سنوات لهذه الأدوات المرجعية.

المطلب الثاني: الصعوبات المرتبطة بالظروف خارج عن نظام

الذي يحكم المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

تصطدم الأهداف المنتظرة من تطبيق المخططات التوجيهية لتهيئة و التعمير ببعض العوائق المرتبطة بالظروف خارج عن نظام الذي يحكم المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، وتتمثل هذه العوائق في:

الفرع الأول: عدم توفر إمكانيات البشرية و المالية بشكل كاف لدى البلديات بالشكل يمكنها من إعداد و مراجعة المخططات التوجيهية لتهيئة و التعمير.

فيما يتعلق بنقص العنصر البشري المتخصص في مجال التهيئة و التعمير، فإن ذلك يترتب عنه عادة عدم تمكن البلديات من إنجاز الدراسات المتعلقة بمخططات التهيئة والتعمير، أو على أقل تتأخر في إعدادها، وهو ما يدفعها إلى اللجوء للجهات الوصية التي عادة ما تكلف مكاتب الدراسات العمومية أو المديرية الولائية للتعمير والبناء للتكفل بهذه الدراسات، بذلك تكتفي المجالس الشعبية بإقرارها بموجب المدونات، و من ثم يصبح دورها شكليا مما يؤثر سلبا على واقعية ونجاعة المخططات، بينما تتحول سلطة صناعة أدوات التهيئة والتعمير إلى الجهات الوصية بسبب تحكمها في المهارات المهنية²³.

أما فيما يتعلق بضعف الموارد المالية المتاحة للبلديات، لتمويل الدراسات فذلك راجع إلى قلة إيرادات ميزانيتها، لاسيما منها الجباية المحلية، وقد ترتب عن هذه الوضعية لجوء البلديات إلى الجهات المركزية.

الفرع الثاني: التعدي على التوجهات التخطيطية: أولى قانون 90-29 اهتماما كبيرا لقواعد و التهيئة و التعمير، وعلى الرغم من الأهمية المعطاة لهذه المخططات والأموال الباهظة التي تنفق في إعدادها إلا أنها

²² - القانون رقم 02-10 المؤرخ في 29/06/2010 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية، العدد 6.

²³ - تلجأ عادة مختلف البلديات في مرحلة الدراسات إلى السلطة المركزية رغم أن القانون البلديات المعدل و المتمم بموجب المادة 132 منه، يمكنها من حلول أخرى مثل الاستعانة بأي شخص يستطيع بحكم اختصاصه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجان مثل

الخبراء و الباحثين الجامعيين في التهيئة والتعمير وكذا ممثلي الجمعيات و الاتحادات المهنية كالنقابة الوطنية للمهندسين المعماريين بالإضافة إلى ذلك يمكنها إلى خدمات خبراء و مستشارين عن طريق التعاقد من أجل إنجاز مهام ظرفية وفق الشروط المحددة في التشريع و التنظيم المعمول به. راجع عباس راضية، معوقات التهيئة و التعمير في تنظيم النسيج العمراني بالجزائر، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، العدد 20، المجلد الأول، ص 83

لا تحترم ، ولا تجسد على أرض الواقع، مما أفقد قدرتها على التحكم في ظاهرة التعمير . و لقد أثبت الميدان العملي أن هناك عدة صور لحالات التعدي على التوجهات التخطيطية ، وهي:

– **التعدي من قبل المواطن:** يتحقق عدم احترام المواطن للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير من خلال البناء الغير الشرعي و السكانات العشوائية ، و انتشار البيوت القصديرية على حساب الأراضي التابعة للدولة و لاسيما منها ذات الطبيعة الفلاحية. إن هذه الظاهرة ساهمت في تح ويلي المنظر العمراني إلى نسيج غير منتظم يغلب عليه الطابع العشوائي، كما أفقدت مدنا طابعها الجمالي. و عوض أن تتبع قواعد ردية لمواجهة هذه الظاهرة ، لجأت الدولة إلى قوانين التسوية فاشلة ، بدأ بالأمر رقم 85-101 المؤرخ في 18 أوت 1985 المتضمن أحكام انتقالية لشغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها ، ثم قانون 08-15 المؤرخ في 20-07-2008 المتضمن قواعد مطابقة البناءات و إتمام انجازها.²⁴

– **التعدي من قبل الم تعاملين العقاريين:** أثبتت التجربة العملية أن هناك العديد من المشاريع الترقية العقارية تم انجازها دون احترام التشريع المعمول به في هذا المجال و دون أن تتطابق مع مخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ، فأحيانا ما يستعملون طرق مخالفه للقانون بهدف الحصول على مكاسب مالية دون مراعاة لقواعد التهيئة و التعمير، كدفع أموال لمكاتب الدراسة قصد حصول على معامل شغل الأرض كبير ، أو الغش في البناء... إلخ . وهكذا تسبب الكثير من الم تعاملين العقاريين في خرق قواعد التهيئة و التعمير ، رغم كونهم يعدون من الفاعلين في مجال التهيئة و التعمير .²⁵

– **التعدي من قبل السلطات العمومية:** أحيانا تعتمد السلطات العمومية إلى إتخاذ إجراءات مخالفة لقواعد التهيئة و التعمير إما بسبب تجسيد برنامج اقتصادي و طني أو بناء سكنات اجتماعية للمواطنين.

وهكذا وعلى سبيل المثال اضطرت الدولة لتخلي عن سياستها في حماية و المحافظة على الأراضي الفلاحية و ذلك بهدف تجسيد برنامج الإنعاش الإقتصادي (2001-2004) ، على اعتبار أن نذرة

²⁴-عباسة راضية ، نفس المرجع، ص189

²⁵- المرجع المذكور سابقا، ص188

الأراضي القابلة للتعمير أعاق التنمية ، كما أن المخططات التعمير المصادق عليها والتي تضمن المحافظة على الأراضي الفلاحية أصبحت أدوات معرّقة للتنمية²⁶.

الفرع الثالث: عدم تكريس الديمقراطية التشاركية خلال مرحلة اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير: أضحت النظم المعاصرة تشجع مشاركة المجتمع المدني و الفرد في مسار التعمير التشاركي ، إذ من غير المعقول أن يتم تسيير المدن دون الاهتمام بالمطالب المتزايدة والاحتياجات الاجتماعية للسكان أو دون إشراكهم في تصميم الحلول المرتبطة بحياتهم المعيشية ، و لاشك أن ذلك سينمي حسا مدنيا للموطن بصفة خاصة و للمجتمع المدني بصفة عامة بضرورة إحترام قواعد التهيئة و التعمير ، ويرسى لديهم ثقافة مسؤولية المساهمة في تطبيق و احترام أدوات التهيئة و التعمير.

ولتجسيد ذلك فإن العديد من الدول أرست قواعد قانونية تسمح للموطن و الجمعيات مشاركة في تحضير القرارات المتعلقة بالتعمير.

أما بالنسبة للجزائر ، فإن مشاركة المجتمع المدني في إعداد مخططات التعمير محدودة إن لم نقل منعدمة في أغلب البلديات ، رغم أن دستور 2020 ، كرس حق إنشاء الجمعيات ، كما أن قانون البلدية يشجع بدوره على تطوير الحركة الجمعوية في مجالات عديدة كالثقافة و الرياضة والترفيه والشبيبة متجاهلا مجال العمران . فيما يتعلق بمشاركة المواطن فهي الأخرى تكاد تكون منعدمة ، فقلما الأفراد يسجلون اعتراضا تم في سجل التحقيق العمومي .

خاتمة:

يتضح أن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعبير ، يعتبر وسيلة فعالة للتدخل الحضري، فهو يكرس الإستغلال العقلاني للمجال العمراني، كما يهدف إلى حماية المواقع الحساسة و المناطق الأثرية و الغابية و الفلاحية ، وفضلا عن ذلك فإن إجراءاته تكرس فكرة الديمقراطية التشاركية عن طريق عن تمكين من إنخراط المواطن و المجتمع المدني في مسار إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعبير .، ولتجسيد هذه الأهداف فقد خولقانون التهيئة و التعمير 90-29 المعدل و المتمم صلاحيات واسعة للجماعات المحلية، و أكد على ضرورة وضع كل بلدية أو مجموعة بلديات لمخططات توجيهية للتهيئة و التعمير وكذا مخططات تشغيل الأراضي غير أن هذه التوجيهات لم تحترم في غالب الأحيان وبالتالي لم تحقق الأهداف المتوقعة من هذه المخططات ، ف الأراضي الفلاحية قد استهلكت ، والسواحل تعاني من تركز السكان وانتشار

²⁶ -المرجع المذكور سابقا، ص187

البناء الفوضوية ، والمناطق ذات الميزة الطبيعية و الثقافية انتهكت خصوصيتها .
لقد بات من الضروري اليوم إرساء قواعد أكثر صرامة لتطبيق و تجسيد المخططات التوجيهية على أرض الواقع، و التي تمكن المواطن و المجتمع المدني من الانخراط في مسار إعدادها، وبالتالي تجسيد قواعد الديمقراطية التشاركية ، فضلا عن ذلك يجب تكريس الحكامة على ميزانية البلدية بما يضمن لها من تسيير و الإشراف على هذه المخططات بنفسها .

5. قائمة المراجع:

النصوص القانونية:

- قانون رقم 10-02 المؤرخ في 29 جوان 2010 يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية رقم 77 و المؤرخة في 15 ديسمبر 2001.
- قانون رقم 08-15 المؤرخ في 20 جويلية 2008، يحدد قواعد مطابقة البناءات إتمامها إنجازها، الجريدة الرسمية رقم 44، سنة 2008.
- قانون رقم 04-05 المؤرخ في 04 أوت 2004 يعدل ويتمم القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير، الجريدة الرسمية رقم 51 لسنة 2004.
- قانون رقم 02-02 المؤرخ في 5 فبراير 2002، يتعلق بحماية الساحل وتنميته ، الجريدة الرسمية رقم 10 المؤرخة في 12 فبراير 2002.
- قانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير، الجريدة الرسمية رقم 52، 1990.

النصوص التنظيمية:

- المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005 الذي يعدل و يتمم المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و المصادقة عليه، الجريدة الرسمية ، العدد 62 ، سنة 2005.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و المصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية ، العدد 26 ، سنة 1991.

المذكرات و الرسائل:

حسينة .غواس، 2011-2012، الآليات القانونية لتسيير العمران، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة.

كمال.تكواشت ، 2009، الآليات القانونية للحدّ من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة.

مُحمّد .جبري، 2006، " التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر"، رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر.

- Fatiha. Nadjai, 2013, « les instruments d'urbanisme entre propriétaire foncier et application – cas d'étude : la ville de batna », Magister, faculte des sciences et de technologie, université de mohamedkhiderbiskra.

- رفيقة. سنوسي ، 2011، " أدوات التهيئة و التعمير بين التشريع و التطبيق — دراسة حالة مدينة باتنة -"، رسالة الماجستير، معهد الهندسة المدنية و الري و الهندسة المعمارية ، جامعة حاج لخضر، باتنة.

- Ghani Boudersa, 2008, « Le Foncier et La Consommation De L'Espace Par L'Habitat- Cas D'étude :La Petite Ville De Zighoud Youcef- », thèse de magister, faculté des sciences de la terre , de géographie et de l'aménagement du territoire , université mentouri , Constantine.

المقالات:

- مهزول. عيسى، جويلية 2014، اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال اعداد أدوات التعمير (المخططات العمرانية)، مجلة الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة خنشلة، المجلد الأول، العدد 2، ص 201-213؛

- راضية. عباس، 2014، معوقات التهيئة و التعمير في تنظيم النسيج العمراني بالجزائر، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، جامعة زيان عشور الجلفة، المجلد الأول، العدد 20، ص 177-199.