

البعد المحلي للتهيئة العمرانية

The local dimension of urbanization

د. شامي يسين

معهد الحقوق والعلوم السياسية

المركز الجامعي تيسمسيلت

ملخص:

لاشك أنه للتنظيم العمراني اهميته وضرورياته نتيجة المتغيرات العديدة في التركيب الاجتماعي والزيادة الضخمة في عدد السكان وتزايد الحاجة إلى الخدمات الحضرية ، ويعتبر قطاع التهيئة والتعمير من المجالات العديدة التي تتقاطع فيها البعد الوطني بالبعد المحلي بالنظر إلى القرارات المتعلقة بالتعمير تعرف طريقها للتطبيق على ارض الواقع في المستوى المحلي ، وهو الامر الذي يحتم على الجماعات المحلية بالقيام بتهيئة مجالها الجغرافي في بعدها التنموي وذلك في اطار السياسة الوطنية لاعداد التهيئة والتعمير .

كلمات مفتاحية :

تهيئة ، تعمير ، جماعات محلية ، بلدية ، ولاية

Abstract

There is no doubt that the urban organization is important and necessary due to the many variables in the social structure and the huge increase in the population and the increasing need for urban services. The sector of the rehabilitation and reconstruction is one of the many areas where the national dimension intersects the local dimension in view of the decisions related to reconstruction know the way to apply on the ground at the level Which requires local communities to establish their geographical area in their developmental dimension within the framework of the national policy for the preparation and reconstruction.

Keywords:

Construction, local communities, municipality, state

مقدمة

يكتسي قطاع التعمير أهمية بالغة كونه يطرح قضايا ومشاكل معقدة نظرا للتوسع الجغرافي والديمغرافي الحاصل في الالونة الاخيرة وللجماعات المحلية دور كبير في هذا المجال كونها تكشف حق الادارة في القيام ببعض الاجراءات دون اللجوء إلى سلطة القضاء كهدم البنايات التي تمت دون رخصة ،فالدولة تركز على دعمتين أساسيتين هما الولاية و البلدية فلا يمكن التخطيط للسياسات و الاستراتيجيات التنموية الوطنية و لا حتى وضع المخططات الوطنية أو الجهوية التي تجسد أهداف التهيئة العمرانية دون التركيز أولا و الاهتمام بالمخططات المحلية سواء كانت بلدية أو ولائية عبر كامل التراب الوطني لأن المشرع قد ركز منظومة الدولة على القاعدة الإقليمية للوصول إلى القمة و لأن المحل أو بالأحرى الجماعات المحلية هي الأقرب للمواطن باعتبارها أجهزة و هيئات منتخبة قام باختيارها المواطن بإرادته

ومن كل هذا نظر الاشكالية التالية : مامدى أهمية البعد المحلي للتهيئة العمرانية ؟

للإجابة عن هذه الاشكالية نعالج الموضوع في بحثين:

المبحث الأول : وسائل تدخل التهيئة العمرانية على المستوى المحلي

إن الإجراءات المتعلقة بتنظيم وسائل تدخل التهيئة العمرانية على المستوى المحلي عرفت تطورات مختلفة ابتداء من سنة 1971 انطلاقا من سلسلة الدراسات التي قامت بها الهيئات المختصة و ابتداء من مخطط العمران التوجيهي plan d'urbanisme directeur الذي اعتبر كأداة للتخطيط لبرامج التنمية العمرانية المحلية و منه إلى مخططات التنمية الوطنية .

و كان مخطط العمران التوجيهي يهدف أساسا إلى تنظيم المحيط على مستوى البلدية أي أنه وسيلة للبلديات التي تعد مخططاتها و تراقب تطبيقها و تسير أملاكها من خلال هذا المخطط المذكور ، و لكن مع التحولات و التغيرات التي حصلت تم اعتماد أدوات ووسائل جديدة للتهيئة العمرانية تتمثل في المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية و مخطط شغل الأراضي بموجب قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير¹، حيث أن الأخير أدخل سياسة جديدة في استعمال المجال كما جاء ليلائم أحكام قانون 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري²، الذي أدخل سياسة تحرير المعاملات العقارية .

المطلب الأول : مخطط تهيئة الولاية

يشير قانون 03/87 المتعلق بالتهيئة العمرانية إلى تطبيق المخططات الولائية و البلدية بمساهمة المجالس الشعبية المعنية من أجل تجسيد و مراقبة المشاريع مع احترام أحكام القانون و طبقا لصلاحيات كل من الولاية و البلدية.

و في الواقع ، فإن الولايات و البلديات تتكفل بإعداد دراسات حول الخطة الولائية ، أو الخطة ما بين البلديات للتهيئة العمرانية ، التي تعد الأداة الحقيقية و الفعالة في الميدان ، لأن العمليات الاستثمارية المبرمجة من طرف الدولة تنفذ استنادا للمبالغ المالية المستثمرة على مستوى البلديات و الولايات ، وكذلك إدارة و تنشيط الحياة المحلية من جميع جوانبها

و لذلك فإن الغرض من الدراسات المتعلقة بمخطط التهيئة الولائي (PAW) يتمثل في تحديد الأهداف و السياسات و كذا مخططات العمل بمشاركة و مراقبة المجالس الشعبية الولائية ، و تهدف هذه المخططات إلى تشجيع التحكم و تطوير التنمية الحضرية و المناطق الصناعية و المنشآت القاعدية والتقنية و الاقتصادية و كذا التجهيزات و النشاطات الصناعية ، وأخيرا تنمية و تهيئة المساحات الريفية.³

لم ينص قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير المعدل والمتمم بالقانون 05/04 على هذا المخطط و لكن رغم ذلك يمكن إدراجه ضمن طائفة مفهوم هذا القانون الذي يعبر عن التخطيط المجالي و الطبيعي .

إن المنهجية المتبعة في إطار تهيئة مجال الولاية تتركز في بادئ الأمر بالأخذ بعين الاعتبار التوجيهات الوطنية و القرارات الكبرى المتضمنة في أدوات التخطيط و التهيئة الجهوية كالمخطط الجهوي للتهيئة العمرانية ، مخططات تهيئة الولاية تعالج مشاكل التعمير التي تعاني منها جل الولايات و تأثيرات هذه المشاكل على الاستهلاك المفرط للإقليم ، ومحل الدراسة و الموارد الطبيعية « الأنظمة و الأنظمة التحتية للتهيئة » .

و من وجهة نظر قانونية ، فإنه حتى و إن كانت هذه الوسيلة مطبقة في الواقع ضمن صلاحيات المجلس الشعبي الولائي⁴، فإننا لا نجد لها سنداً قانونياً ضمن قانون التهيئة العمرانية 03/87 و لكن مع إشارة بسيطة في المادة 54 من هذا الأخير و كذا قانون التهيئة و التعمير 29/90 المعدل والمتمم بالقانون 05/04.

لهذا يمكن القول أن مخطط التهيئة الولائي ما هو إلا دراسة يمكن أن تعدّها الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية ، ويعتبر في الإطار الحقيقي لتنفيذ عمليات التجهيز و الاستثمار المخططة من طرف الدولة ضمن ما يعرف بالمخطط القطاعي اللامركزي PSD .

و بما أنه على المستوى المحلي ترتبط التهيئة العمرانية بالتخطيط ، فإنه يمكن الإشارة إلى أن المادة 19 من قانون التخطيط الولائي ، تشير إلى ما يسمى بالإطار المجالي للتخطيط المحلي

و لرسم مخطط الولائي للتهيئة فإنه يتم إعداد مجمل الخرائط التي تحتاجها الولاية في معرفة شغل المجال لتلبية حاجيات السكان ، وهذه الخرائط هي :⁵

. خريطة الحدود الإدارية : الدوائر و البلديات

. خريطة فيزيائية : وتضم التضاريس (الزراعة ، المياه) ، و بالنظر على مخطط التهيئة لولاية غليزان فقد قسم إقليم الولاية إلى ست مناطق تهيئة ، وهذا التقسيم كان على حسب معايير جغرافية و اقتصادية و اجتماعية التي تتميز بها كل منطقة

. خريطة مناخية : تهم المهندس الزراعي في توجيه المنتجات و تهم المهندس المعماري في استعمال و اختيار مواد البناء .

. خريطة شبكة الطرقات و تركز المناطق الصناعية و شبكات توزيع المياه و الكهرباء ، الغاز و المناطق القروية ، وهي وسائل هامة لمعرفة و تحديد احتياجات السكان الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية .

و منه فإن مخطط التهيئة للولاية يهدف إلى تصحيح الإختلالات التي تظهر على النمو العمراني ، و البحث عن التحكم في مختلف الجوانب القطاعية و المجالية للتنمية .

المطلب الثاني : المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير .

إن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يعتبر من أدوات تدخل التهيئة العمرانية على المستوى المحلي ، وقبل أن يتم اعتماد هذا المخطط فقد كان التركيز على مخططات أخرى هي : المخطط العمراني التوجيهي PUD و المخطط العمراني المؤقت PUP ، وبالإضافة إلى الأشغال القديمة للمناطق الخاصة (ZHUN / ZET) و لكن تم إلغاء هذه المخططات بموجب قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير المعدل والمتمم بالقانون 05/04 الذي أدخل سياسة جديدة في استعمال المجال.

فإن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير هو وثيقة تعرف بأهداف التهيئة ، و يهدف إلى صياغة صورة مجالية تسمح بتطبيق سياسة عامة على الإقليم أو البلدية أو ما بين البلديات ، وتشمل هذه الوثيقة كذلك تقدير الاحتياطات في شتى المجالات الاقتصادية و الاجتماعية لفترة تتراوح مدتها 20 سنة . فهو إذن وثيقة مستقبلية للتنبؤ و توجيه التهيئة و توسع التجمعات السكانية كما يحدد التوجيهات العامة للأراضي .

فالمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير حسب المادة 16 من القانون 29/90 المعدل والمتمم هو: « أداة للتخطيط المجالي و التسيير الحضري ، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية أخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة و مخططات التنمية ، ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي » . فالمخطط التوجيهي يتجسد في نظام يصحبه تقرير توجيهي و مستندات بيانية مرجعية . و لهذا تتمثل أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير في :⁶

. تحديد التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب بلدية أو مجموعة من البلديات حسب القطاعات .
 . تحديد توسيع المباني السكنية و مركز المصالح و النشاطات و طبيعة و موقع التجهيزات الكبرى و الهياكل الأساسية .

. تحديد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية و المناطق الواجب حمايتها .

و المخطط التوجيهي يقوم بتقسيم المنطقة الخاصة به إلى قطاعات محددة و عددها أربعة 04 ،⁷ فالقطاع هو جزء ممتد من تراب البلدية يتوقع تخصيص أراضيهِ لاستعمالات عامة و آجال محددة للتعمير و تظهر هذه القطاعات الأربعة كما يلي :

1/ القطاعات المعمرة : و هي كل الأراضي المشغولة و حتى و إن كانت غير مجهزة بما يجعلها تضم بنايات ، أو مساحات فاصلة وسكنات ، وكذا مستحوزات التجهيزات والنشاطات كما تضم هذه القطاعات أراضي غير مبنية لكن تخدم البنايات المتجمعة كالمساحات الخضراء ، الحدائق و الفسحات الحرة و الغابات الحضرية ، كما تضم أيضا القطاعات المعمرة أجزاء من الأراضي المعمرة الواجب إصلاحها و تجديدها و حمايتها .

2/ القطاعات المبرمجة للتعمير : و تشمل القطاعات المخصصة للتعمير على الأمدن القصير و المتوسط في آفاق عشر 10 سنوات حسب جدول الأولويات المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير .

3/ قطاعات التعمير المستقبلية : تضم الأراضي المخصصة للتعمير على الأمد الطويل يتراوح بين 20 سنة حسب الآجال المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ⁸.

4/ القطاعات غير القابلة للتعمير : و هي الأراضي التي لا يمكن إقامة أي مبنى عليها لعدة أسباب سواء كانت طبيعية أو قانونية ، و تكون حقوق البناء على هذه القطاعات منصوص عليها و محددة بنسب معينة .

و يتم إعداد مشروع المخطط بمبادرة من المجلس الشعبي البلدي و تحت مسؤوليته و يقرر إعداد المخطط التوجيهي عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية في حالة ما إذا المخطط يغطي بلديتين أو أكثر ، ويجب أن تبين هذه المداولة ما يلي :

. التوجيهات العامة لسياسة التعمير الخاصة بالبلدية (اتجاه التوسع ، الطابع الاقتصادي المميز للبلدية ، الاحتياجات في جميع القطاعات والعوائق الواجب أخذها بعين الاعتبار) .

. كيفية مشاركة الإدارات العمومية و الهيئات و الجمعيات المحلية في إعداد المخطط.

. القائمة المحتملة للتجهيزات الكبرى المقترحة.

و بعد الدراسة، يطرح المشروع الموافق عليه لتحقيق عمومي من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من طرف رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية خلال مدة 45 يوما ، ويمكن تعديله ليأخذ بعين الاعتبار عند الاقتضاء خلاصات التحقيق ثم يوجه ، إثر الموافقة من قبل المجلس الشعبي البلدي ، إلى السلطة المختصة من أجل المصادقة عليه حسب المادة 26 من القانون 29/90 ، حيث تتم المصادقة على المخطط :

بقرار من الوالي بالنسبة للبلديات أو مجموعة من البلديات التي يقل عدد سكانها عن 200.000 ساكن .

بقرار من الوزير المكلف بالتعمير مشترك حسب الحالة مع وزير أو عدة وزراء بالنسبة للبلديات أو مجموعة من البلديات التي يكون سكانها ما بين 200.000 إلى 500.000 ساكن .

مرسوم تنفيذي بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 500.000 ساكن .

وبالتالي تظهر أهمية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في أنه الوثيقة المرجعية لكل أعمال التدخل

في العقار وبعد المصادقة عليه يعتبر ملزما لكل الهيئات المتواجدة في إقليم البلدية وهو ملزم حتى على

الجهة المعدة له ولا يمكن مراجعته إلا بشروط قاسية وهي إذا كانت القطاعات المراد إنشاؤها في طريق الإشباع أو أنها أصبحت لا تلبى الأهداف لما ولا تتم المراجعة إلا باحترام قواعد توازي الأشكال.

كما تظهر أهميته في تحديد الإحتياجات العقارية كونه هو المقسم للعقارات على تراب البلدية ولذلك فإنه يتطلب معرفة الأملاك العقارية وطبيعتها وكذا معرفة طرق استعمالها تفاديا للنمو العمراني العشوائي والإستغلال اللاعقلاني للأملاك العقارية للبلدية وتوفير الإحتياجات للمواطنين الأساسية داخل البلدية.

إن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو تحديث المخطط العمراني التوجيهي PUD ويتوجب عند إعداده مراعاة المخططين الوطني والجهوي للتهيئة العمرانية .

المطلب الثالث: مخطط شغل الأراضي

إن مخطط شغل الأراضي حسب المادة 31 من قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة العمرانية والتعمير وحسب المرسوم التنفيذي 178/91⁹ هو المخطط الذي يحدد حقوق إستخدام الأراضي والبناء بالتفصيل في إطار المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

كما يحدد المجال العمراني وكذا المجالات الخضراء ، المجالات الأخرى المحجوزة ويدقق الأحياء الشوارع والمقامات والمعالم الواجب حمايتها ويدخل كذلك مخطط شغل الأراضي عن طريق توطين عمليات الجماعات المحلية ويسمح بإدماج البرمجة العمومية (المخطط البلدي للتنمية ، البرنامج العمراني غير الممركز في إطار توجيهات التخطيط المجالي العمراني) ولهذا ، يقوم مخطط شغل الأراضي:

تحديد بصفة مفصلة بالنسبة للقطاع أو القطاعات أو المناطق المعنية الشكل الحضاري ، والتنظيم وحقوق البناء واستعمال الأراضي.

تعيين الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به والمعبر عنها بالمتر المربع من الأرضية المبنية خارج البناء أو بالمتر المكعب من الأحجام وأنماط البناءات المسموح بها واستعمالها.

. ضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنىات.

تحديد الإرتفاقات.

. تحديد المساحة العمومية والمساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت القاعدية العمومية و المنشآت ذات المصلحة العامة ، وكذلك تخطيطات و مميزات طرق المرور .

. تحديد الأحياء و الشوارع و النصب التذكارية و المواقع و المناطق الواجب حمايتها و تحديدها .

. تعيين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقيتها و حمايتها.

و أشارت المادة 32 من قانون 29/90 إلى أن مخطط شغل الأراضي يتكون من نظام تصحبه مستندات بيانية مرجعية ، فبعد أن تثبت هذه المخططات لا يمكن أن تكون موضع تعديل إلا لأمر طفيف يتعلق بطبيعة الأرض أو شكل أو طابع البنايات المجاورة .

ويجب أن تلتزم كل بلدية بتغطية أجزائها المدمجة للتعمير بمخطط شغل الأراضي، حيث يبادر رئيس المجلس الشعبي الولائي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات بإعداد مخطط شغل الأراضي لا سيما فيما يخص متابعة الدراسات، وجمع الآراء في إطار التشاور مع مختلف الهيئات العمومية والجمعيات المعتمدة لهذا الغرض.

غير أن المقررات التي تتخذها المؤسسة العمومية المشتركة بين الولايات التي تدخل في إطار الإجراءات المحددة في القانون لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية .

و يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية أو المؤسسات العمومية المشتركة بين البلديات بإطلاع رؤساء المنظمات المعنية و رؤساء الجمعيات المحلية ، و بعد انقضاء مدة 15 يوما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار قرار يبين قائمة الإدارات العمومية و الهيئات و المصالح العمومية أو الجمعيات التي طلبت استشارتها بشأن مشروع مخطط شغل الأراضي.

و بعد أن تتم جميع هذه الإجراءات ، يخضع مشروع مخطط شغل الأراضي الموافق عليه للتحقيق العمومي مدة 60 يوما من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيون و يعدل مخطط شغل الأراضي بعد التحقيق العمومي ليأخذ في الحسبان عند الاقتضاء خلاصة التحقيق العمومي .

إذن ، بعد عملية الإعداد لمخطط شغل الأراضي ، و بمحضر قفل الاستقصاء و النتائج التي يستخلصها المفوض المحقق ، تتم المصادقة عليه من طرف الوالي المختص إقليميا الذي يبدي رأيه و ملاحظاته خلال 30 يوما ابتداء من تاريخ استلام الملف و إذا انقضت المدة يعد رأي الوالي موافقا .

و يوضع مخطط شغل الأراضي المصادق عليه تحت تصرف المواطنين عن طريق قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي لمدة 60 يوما ، ولذا لم يكن هناك أي اعتراض ، فإن مخطط شغل الأراضي يثبت بصفة فعلية و قانونية و يصبح نافذا .

و لا يمكن مراجعته مراجعة جزئية أو كلية بعد المصادقة عليه إلا للأسباب التالية : ¹⁰

- عدم إنجاز مخطط شغل الأراضي في الأجل المقرر لإتمامه ، سوى الثلث من البناء المسموح به المشروع الحضري أو البنايات المتوقعة من التقدير الأولي .
- إذا كان الإطار المبني في حالة خراب أو في حالة من القدم تدعو إلى تجديده
- إذا كان الإطار المبني قد تعرض لتدهورات ناتجة عن ظواهر طبيعية .
- إذا طلب ذلك و بعد مرور 5 سنوات من المصادقة عليه ، أغلبية أملاك البنايات البالغين على الأقل نصف حقوق البناء التي يحددها مخطط شغل الأراضي الساري المفعول .

و بالتالي نستخلص أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و مخطط شغل الأراضي يعتبران مخططين رئيسيين نص عليهما القانون 29/90 المعدل والمتمم و بالتالي فإن الأحكام المنبثقة عنهما لها قوة القانون ، حيث نصت المادة 11 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير المعدلة بالمادة 04 من القانون 05/04 على أهمية هذين المخططين والتي نصت على أنه : "تحدد أدوات التهيئة و التعمير التوقعات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية كما تضبط توقعات التعمير و قواعده و تحدد على وجه الخصوص الشروط التي تسمح من جهة بترشيد استعمال المساحات و وقاية النشاطات الفلاحية و حماية المساحات الحساسة و المواقع و المناظر ، ومن جهة أخرى ، تعيين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية ذات المنفعة العامة و البنايات المرصودة للاحتياجات الحالية و المستقبلية في مجال التجهيزات الجماعية المتعلقة بالخدمة و النشاطات و المساكن و تحدد أيضا شروط التهيئة و البناء للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية وفي هذا الإطار تحدد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية او التكنولوجية تلك المعرضة للانزلاق عند اعداد ادوات التهيئة والتعمير وتخضع لاجراءات تحديد او منع البناء التي يتم تحديدها عن طريق التنظيم " .

المبحث الثاني : البلدية باعتبارها الجماعة القاعدية في مجال التهيئة العمرانية

تقوم اللامركزية الإدارية باعتبارها أحد أساليب التنظيم الإداري على فكرة مفادها توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية و السلطات الإدارية المحلية مستقلة تباشر اختصاصها في هذا الشأن تحت رقابة من السلطة الأولى ، لأن السلطة المحلية هي التي تتمتع بقدر معين من الاستقلالية في ممارسة اختصاصاتها التي تحددها القوانين و اللوائح ، و منه نجد أن النظام الجزائري يعتمد في بنائه على دعامتين لنظامه الإداري و المجدد أساسا في الولاية و البلدية ، هذه الأخيرة تعتبر القاعدة الأساسية التي تتبلور فيها أهم ميكانيزمات أدوات التهيئة العمرانية .

و لعدم وجود تخطيط لهذا القطاع ، عرفت الجزائر بوادر أول سياسة عمرانية واضحة المعالم خلال سنة 1974 حيث ظهر الأمر رقم 26/74 المؤرخ في 20 فبراير 1974 الخاص بتكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات ، وهذا لتمكينها من إنجاز مشاريعها التنموية و كذلك سد حاجيات سكانها ، وهذا في إطار سياسة التعمير البلدي ، حيث أن هذا الأمر يتم عن إرادة سياسية متبناة في إطار اللامركزية في تسيير الجماعات المحلية في ميدان التهيئة العمرانية و التي تلعب فيها البلدية دورا فعالا من خلال المنظومة القانونية التي كرسها المشرع الجزائري، و على هذا الأساس سنتطرق في هذا المبحث إلى مهامها و اختصاصاتها في مجال التهيئة العمرانية بالإضافة إلى التدابير الهادفة التي تتخذها البلدية لاحترام قواعد التهيئة العمرانية ، ولكن قبل ذلك يجدر بنا أولا الإشارة إلى مصطلح أو ماهية البلدية

المطلب الأول : مفهوم البلدية .

إن مفهوم البلدية كاصطلاح لغوي تمثل مجموعة من السكان و فضاء جغرافي محدد إقليميا و يعبر عن وحدة إدارية .

و في الجزائر تعتبر البلدية كوحدة أساسية لمشاركة المواطنين ، وهي بذلك تعبر عن إرادتين متباينتين في المنحنى فهي من جهة تمثل الهيئة التي تعبر عن انشغالات المواطنين على المستوى المحلي ، و من جهة أخرى تمثل القاعدة الأساسية للدولة .

- عرف المشرع الجزائري البلدية بموجب المادة الأولى من القانون رقم (11-10) المؤرخ في : 22 جويلية 2011 المتعلق بقانون البلدية : " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية لدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة"

-كان قد عرفها المشرع أيضا بموجب المادة الأولى من القانون رقم (90-08) المؤرخ في : 17 أفريل 1990 المتعلق بقانون البلدية : البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي

عرفت البلدية في الجزائر غداة الاستقلال خلا كبيرا حيث أن تطبيق النظام البلدي الموروث من مرحلة ما قبل الاستقلال حيث تعرضت إلى عدة مشاكل نذكر منها :

. المغادرة الجماعية للبلديات من طرف الموظفين الأوروبيين ، وفي غياب الإطارات الجزائرية المؤهلة لتسيير شؤون البلدية نتج عنها وضع خطير .

. ظهور عجز كبير في ميزانية البلديات نتيجة انخفاض الموارد المالية مع زيادة كبيرة في النفقات نتيجة للواجبات الاجتماعية المفروضة على البلدية ، وخاصة منها المساعدات التي كانت تمنحها البلدية للمواطنين الذين تضرروا أكثر بسبب حرب التحرير و للتصدي إلى هذه الوضعية اتخذت السلطات العمومية آنذاك إجراءات أساسيان هما :

القيام بإصلاح إقليمي هدفه التخفيض في عدد البلديات يمكن هذا التخفيض من تقليص حاجيات البلديات من الموظفين و بالتالي تقليص نفقاتها حتى يسهل تسيير البلديات ، إنشاء جهاز لتسيير البلدية و هذا الجهاز هو المنوبية الخاصة و هذا إلى غاية انتخاب المجالس الشعبية البلدية في فيفري 1967¹¹.

إن الوضع البلدي بقي على عاتقه و على حاله منذ تاريخ صدور الأمر السالف الذكر إلى غاية صدور القانون 10/11 المتعلق بالبلدية و الذي كان بمثابة الإطار القانوني الجديد المسير للبلدية في مرحلة التعددية و الدخول إلى اقتصاد السوق .

المطلب الثاني : التدابير الهادفة لاحترام قواعد التهيئة العمرانية .

إن التنظيم الحسن للنسيج العمراني يتطلب من السلطة الإدارية وضع نظام صارم لاحترام أسس العمران الحضري ، كما يتوجب على الأشخاص معنوية كانت أو طبيعية الامتثال لهذا النظام و لتحقيق هذا استوجب لامركزية المؤسسات و الهيئات التي تسهر على تنفيذ السياسة العمرانية ، من أجل هذا اعتبرت القوانين و التنظيمات الجزائرية في مجال العمران منح الرخص و الشهادات للتدخل في النسيج العمراني من اختصاص رئيس م.ش.ب كونه ممثلا للدولة محليا و المعبر عن الإدارة الشعبية¹².

و بالتالي تتمثل وثائق التعمير الصادرة من السلطات الإدارية (رئيس.ش.ب، الوالي أو الوزير المكلف بالبناء و التعمير في حالات خاصة) في :

الفرع الأول :الرخص المتعلقة بالتعمير

أولا رخصة البناء

و هي وثيقة تستخرج من البلدية التي يتواجد المشروع المراد إنجازها بإقليمها ، وقد يكون موضوع المشروع :

- إنجاز بنايات جديدة .

- تعديلات توسيع بنايات قديمة .

- إنجاز سكنات فردية أو جماعية ، بنايات ذات استخدام صناعي و ملحقات .

- إنجاز محلات تجارية ، بنايات اجتماعية ، ثقافية و بنايات إدارية .

تنظم إجراءات الحصول على الرخصة في إطار القانون المتعلق بالتهيئة و التعمير 29/90 و كذا المرسوم المتعلق بتحضير و تسليم الرخص و الشهادات المتعلقة بهما ¹³. حيث القرار النهائي في رفض أو قبول منح البناء من الاختصاص الأصل ل رئيس م.ش.ب و لكن يرد على هذه القاعدة استثنائين :

• تمنح الرخصة من طرف الوالي المختص إقليميا في حالة :

. منشآت منجزة لصالح الدولة ، الولاية أو هيئاتها العمومية .

. المنشآت المخصصة للإنتاج ، النقل ، التوزيع ، و تخزين الطاقة و المواد الاستراتيجية .

. إذا مس المشروع إقليم أكثر من بلدية واحدة واقعة بنفس الولاية .

• تمنح الرخصة بقرار من الوزير المكلف بالتعمير ، و هذا في حالة :

. مشاريع ذات أهمية وطنية أو جهوية .

. مشاريع واقعة بإقليم أكثر من ولاية .

ثانيا رخصة التجزئة

و هي وثيقة إدارية تمنح صاحبها سواء كان طبيعيا أو معنويا الحق في تقسيم عقاره إلى قسمين أو أكثر لأجل البناء عليها .

و تمنح هذه الرخصة من طرف رئيس م.ش.ب و إذا كانت القطعة المراد تقسيمها متواجدة في منطقة ساحلية أو ذات أهمية تاريخية أو أرض زراعية فأن الوالي هو الذي يمنح الرخصة ، كما يمنحها الوزير المكلف بالتعمير إذا كانت المشاريع المراد إنجازها ذات أهمية جهوية أو وطنية بعد أخذ رأي الوالي المختص إقليميا .

ويجب أن تكون التجزئة مطابقة إلى المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و مخطط شغل الأراضي و كذا القواعد و المبادئ العامة للتهيئة العمرانية .

ثالثا رخصة الهدم

حيث أن تهديم المنشآت أو المنازل سواء لقدمها أو لعدم صلاحيتها قد يؤدي إلى أخطار على أملاك المجاورين أو على الأملاك الوطنية ،

وقد مكن المشرع الادارة في حال البناء بدون رخصة سلطة مباشرة الهدم لكل بناية أنشئت بدونها وبدون الرجوع حتى للقضاء وكلن باتباع اجراءات نصت عليها المادة 76 مكرر من القانون 04/05 وهي تحرير محضر من احد الاعوان المؤهلين قانونا لاثبات المخالفة وارساله لرئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في اجل لا يتجاوز 72 ساعة وبناء عليه يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرار بهدم البناء خلال اجل 08 أيام من استلامه محضر المخالفة

لذلك فإن عملية التهديم تتوجب استصدار رخصة إجبارية خاصة في حالة ما إذا كان التهديم في منطقة مصنفة أو في طريق التصنيف كتراث تاريخي أو طبيعي ، ويعد كل تهديم بدون رخصة غير شرعي فيفقد المواطن حقوقه و يرتب عليه عقوبات و على المقاول الذي أنجز التهديم . و تقديم رخصة التهديم كذلك من اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي¹⁴.

الفرع الثاني : الشهادات الإدارية المتعلقة بالتعمير

أولاً شهادة التعمير

و هي وثيقة إدارية تسلم بناء على طلب من كل شخص معني من أجل تعيين حقوقه في البناء و الارتفاقات التي تخضع لها . و تمنح هذه الشهادة بنفس طرق منح رخصة البناء (نفس الإجراءات ، و نفس الاختصاص).

ثانياً شهادة التقسيم

و تعد وثيقة إدارية و أداة من أدوات التعمير التي تبين إمكانية و شروط تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام .

ثالثاً شهادة المطابقة

و هي وثيقة إدارية تمنحها السلطة الإدارية المختصة إلى كل شخص طبيعي أو معنوي قد قام بأشغال على أملاكه العقارية ببناء أو هدم أو تجزئة أو تقسيم من أجل إثبات مدى مطابقة الأعمال المنجزة للقواعد القانونية و للرخص الممنوحة له . و هذه الشهادة يمنحها رئيس المجلس الشعبي البلدي و تقوم رخصة المطابقة مقام رخصة السكن أو الترخيص باستقبال الجمهور أو المستخدمين إذا كان البناء معداً لوظائف إجتماعية أو خدمائية أو صناعية و هذا لأجل التحقق من أن الإنجاز قابل لاستقبال الجمهور خاصة إذا كان النشاط المراد القيام به يشكل خطراً على العمال أو المجاورين أو المستغلين له .¹⁵

و بالتالي فإن الدراسة الإدارية للملفات تتم على مستوى مصالح التعمير البلدية لمختلف الملفات خاصة الوثائق المذكورة سابقاً ن إلا أنه و لأسباب تقنية يطلب رأي المصالح التقنية الموجودة على مستوى كل دائرة و إن اقتضت طبيعة الرخصة أخذ رأي المديريات الولائية للتعمير و جبت استشارتها في ضرورة منح أو رفض الرخصة المطلوبة .

و تتمثل هذه المصالح المستشارة أساساً في :

- مديرية التعمير و البناء و السكن DUCH .
- القسم الفرعي للتعمير و البناء و السكن SUCH .

و يتكفل القسم الفرعي للتعمير بالدراسة التقنية للملفات و إبداء الرأي المطابق بخصوصها و الذي بناء عليه يصدر رئيس م.ش.ب قراره ، أما مديرية التعمير فيبرز دورها من خلال دراسة الملفات المتعلقة بالمشاريع ذات البعد الولائي أو تلك التي تدخل في إطار تحقيق التوازن الجهوي ، وهذا النظام هو أكثر مرونة و تماشيا مع التحولات الاقتصادية التي عرفت الجزائر .¹⁶

خاتمة:

إن مسألة التهيئة العمرانية عرفت عدة مراحل و عدة تطورات و تغيرات حيث أن جميع النصوص القانونية و التنظيمية التي صدرت منذ الاستقلال إلى يومنا هذا و المتعلقة بالتهيئة العمرانية تساهم و تنص بشكل أو بآخر على البعد المحلي الذي تتميز به التهيئة العمرانية و بالتالي مساهمتها في التنمية المحلية، لكن الخلط الحاصل يكمن في عدم الصرامة و عدم الشفافية بالإضافة إلى مختلف التغيرات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي عرفت البلاد في مجال التهيئة العمرانية و التي أثرت عليها سلبا و تعطيلها عن مواكبة عجلات التنمية و كذا ضعف الموظف المحلي في فهم و تحويل القوانين إلى أدوات تدخل على المستوى المحلي .

الهوامش

¹ قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المؤرخ في 01/12/1990 ، المعدل والمتمم بالقانون 05/04

المؤرخ في 14 غشت 2004 ، ج ر 51

² قانون 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 يتضمن التوجيه العقاري ج.ر رقم ، 49

³ تومي رياض ، ادوات التهيئة والتعمير واشكالية التنمية الحضرية ، رسالة ماجستير ، جامعة قسنطينة

2006 ، ص 65

⁴ المادة 62 من قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، ج.ر 12

⁵ تومي رياض ، مرجع سابق ، ص 73

⁶ مدونة المعمران في الجزائر ، على الموقع: digiurbs.blogspot.com تاريخ التصفح: 2018/11/08

⁷ المادة 19 من قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير .

⁸ تسمى هذه القطاعات الثلاثة الأولى بقطاعات التعمير .

⁹ المرسوم التنفيذي 178/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغلا لأراضي

¹⁰المادة 37 من قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير المعدل والمتمم

¹¹بموجب الأمر 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتعلق بالقانون البلدي الملغى .

¹²زهرة أبرياش ، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير ، رسالة ماجستير ، جامعة الجزائر ، 2011، ص

70

¹³المرسوم التنفيذي 176/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 .

¹⁴عزري الزين ، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير ، مداخل في اطار الملتقى الدولي " دور

الجماعات المحلية في الدول المغاربية " المنعقد يومي 03/04/2009 ماي ، جامعة بسكرة بالتنسيق مع

مجمع هانس سيدال.ص12

¹⁵زهرة أبرياش ، مرجع سابق ، ص81

¹⁶زهرة أبرياش ، مرجع نفسه ، ص 83