

الفصل الأول: المنظومة القانونية للتعمير وتطورها

عبر الزمان والمكان

تمهيد:

إن التطرق إلى المنظومة التشريعية العمرانية في الجزائر يدفع لا محالة إلى معرفة البعد التاريخي للتعمير وكيفية تشكل القوانين التي وضعت حالياً، وذلك من خلال الرجوع إلى كل الأحداث التاريخية المرتبطة به، والتي شهدتها المدن الجزائرية منذ نشأتها إلى يومنا هذا وكيفية تعامل المشرع مع المجال في صياغة قوانين العمران.

ولما كانت الوضعية العمرانية مرهونة بالماضي فقد عرفت مشاكل عديدة لاسيما في فترة الاحتلال الفرنسي حيث عرفت الجزائر خلالها فكرة المخططات العمرانية لأول مرة "المخطط التوجيهي العام" والمخطط التوجيهي للتعمير"، وذلك كمحاولة من سلطات الاحتلال لجلب انتباه الجزائريين بأنها تسعى لحل كافة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي يعاني منها الجزائريين خاصة في مجال السكن، وهذا ما تجلى بوضوح أكثر في مخطط قسنطينة¹.

وبعد الاستقلال سجل عجز القوانين السارية والموروثة عن الاحتلال من الوقوف أمام تفاقم أزمات السكن وتدهور النسيج الحضري مما أدى إلى عجز التجهيزات والمرافق عن سد حاجيات السكان النازحين إلى المدن وارتفاع عددهم، مما أوجب على الدولة مواجهة هذه المشاكل وذلك بالقيام بعدة إصلاحات من بينها إصدار قانون البلدية الذي جاء بالمخططات التوجيهية والمؤقتة إلى جانب العديد من التدخلات التي كانت في معظمها تدخلات نقطية استعجالية تفتقد إلى تشريع عمراني محكم يتماشى مع متطلبات التنمية الحقيقية. واستمر الوضع إلى غاية التسعينات حيث جمعت القوانين التي تضبط العمران في القانون 90-29 للتهيئة والتعمير مدعوما ومتكاملا مع قوانين أخرى دون أن ننسى القوانين المعدلة له والتي جاءت في كل فترة دعت الضرورة لذلك. وبهذا يكون المشرع الجزائري قد أعطى إطارا شرعيا وقانونيا للتخطيط العمراني منذ 1990 إلى يومنا هذا.

1-D/ Rachid HAMIDOU - Le logement un défi - édition ENAP, Alger 1989, P136

أولاً: السياسات المتعاقبة للتعمير في الجزائر

سيتم التطرق في هذا الفصل إلى مراحل التشريع العمراني في الجزائر وانعكاساتها على التركيبة العمرانية للمجال، مروراً بالفترات ما قبل الاحتلال وما خلفته من شواهد إلى فترة الاحتلال التي كانت المرجع الأساسي للتشريع بعد الاستقلال وصولاً إلى تشكيل المنظومة الحالية بقوانينها ومخططاتها.

1- المرحلة الأولى ما قبل 1830: تعاقب الحضارات وتشكل نواة التشريع العمراني

ظهرت أولى نواة التشريع العمراني في فترة الحكم الروماني حيث أسس مدنا تخضع في تنظيمها وهيكلتها إلى قوانين وقواعد تخطيطية يراعى فيها كل جوانب الحياة كمدينة تيمقاد وجميلة... "حيث يرى البعض بأن القانون القديم في عهد الرومان بلغ قمة تطوره، فقد ضم كل الفروع الرئيسية للقانون العام والقانون الخاص بصورتها الموجودة في الوقت الحاضر، وبذلك يعتبر القانون الروماني مصدراً تاريخياً هاماً للتشريعات الحديثة"¹

ومع دخول العرب الفاتحين الجزائر في القرن الثالث للهجرة والعثمانيون من بعدهم، عرفت المدن انتعاشاً انعكس على الشبكة العمرانية بظهور "حركة تمدن واسعة وتشريع عمراني يتناسب والمتطلبات التفصيلية لإنشاء المدن من حيث تحديد عرض الشوارع وتصنيف البنايات وانسجام أحجامها وتزويدها بالمرافق الأساسية، حيث خلف العثمانيون ورائهم من الإرث المرتبط بالتشريعات العمرانية والمعمارية ما يوازي في أهميته المآثر المادية والشواهد المعمارية التي مازالت شاهدة على ذلك. وعلى الرغم من عدم إرساء هذه التشريعات ضمن منظومة تشريعية عمرانية رسمية، إلا أن المدقق في محتوى المخطوطات العثمانية المرتبطة بهذا المجال يكشف الطريقة العلمية السليمة لدراسة مسائل التخطيط العمراني بمختلف مستوياته ابتداءً من إنشاء المدن وانتهاءً بأدق مسائل التخطيط التفصيلية²..... ويظهر هذا جلياً في المدن القديمة كمدينة تهيّرت، تلمسان، الجزائر، قسنطينة وغرداية. ومن هذه الفترة يمكن الحكم أن العمران بدأ يضبط بمنظومة من القوانين تحكمها الشريعة الإسلامية السمحاء.

¹ د/ محمد جاسم العاني - دور المخططات العامة لمدينة بنغازي في استيعاب الموروث العمراني - مجلة الباحث - عدد مزدوج (5-6) السنة السادسة - كلية الآداب جامعة قارونس. بلا تاريخ.

² المصدر نفسه

2- المرحلة الثانية من 1830 إلى 1962: تغيير نظم التعمر من الإسلامي إلى أوروبي.

قام المستعمر بتهميش الإرث المعماري العربي الإسلامي في كثير من المدن بإدخال تغييرات في بنيتها العمرانية والمعمارية من خلال تطبيق قوانين غربية جائرة لم تأخذ بخصوصيات المجتمع الجزائري. "وقد ارتبط التخطيط الحضري في هذه الفترة بما شهده العالم من انطلاقة فعلية للتعمر الحديث وفقا لإجراءات وقواعد قانونية"¹ حسب ما تبينه الفترات التالية:

❖ فترة 1830-1924: تشكل أولى أدوات التهيئة والتعمر على المنهج الغربي

بعد الاحتلال شرعت فرنسا في إعادة تشكيل النسيج الحضري بما يتماشى مع استراتيجياتها عن طريق تطبيق جملة من قوانين التي كانت أساسا في تغيير المجتمع. فبدأت بسياسة تكوين الاحتياطات العقارية والشروع في تطبيق سياسة التعمر "بالاعتماد على مخطط التصفيف والاحتياطات العقارية (le plan d'alignement et de réserves foncières) والذي يطلق عليه بتعمر التصفيف والتجميل على غرار ما طبقت في فرنسا وكانت بذلك أولى أشكال أدوات التهيئة والتعمر التي طبقت في الجزائر والتي أنتجت نسيجا عمرانيا مميزا يتكون من تخصيصات منظمة وحدائق عمومية واسعة منتشرة عبر الأحياء وطرق واسعة مهيكلية، وأحياء إدارية بأكملها، محاذية للنسيج القديم.

❖ فترة 1924-1948: تطور النسيج العمراني وفقا لمعايير التخطيط الغربي.

استمر تطور أدوات التهيئة والتعمر في فرنسا في هذه الفترة نتيجة التغيرات التي عرفها العالم بعد الحرب العالمية الثانية، حيث ضمت هذه الأدوات أفكار التخطيط والوثائق البيانية في تطبيق الخطط العمرانية وفقا لمخططات جديدة تعتمد على **تخطيط الشبكات المختلفة** لا سيما شبكة الطرق و النقل بالاعتماد على معايير عمرانية دقيقة وشبكة التجهيزات (la grille des équipements) الذي بدأ العمل بها لأول مرة سنة 1948 في مخطط الجزائر العاصمة بعد أن كانت المخططات السابقة عامة، تحت إشراف المهندس المعماري الشهير لكربيزي² (le Corbusier). "وقد اعتمد في خطته على شق وتوسعة الطرق وبناء الواجهة البحرية وإقامة أحياء واسعة في أعلى المدينة القديمة القصبة على المنهج الغربي وإنشاء

¹ رياض تومي - أدوات التهيئة والتعمر واشكالها التنموية الحضرية - مدينة الحروش نموذجا - ماجستير علم الاجتماع الحضري - جامعة قسنطينة 2006 .
² المصدر نفسه

التجهيزات على النمط التقليدي الحديث (néo –mauresque) كمقر البريد المركزي ودار الولاية ... وفي المقابل بدأت المدينة القديمة تفقد دورها الوظيفي تدريجيا وأصبحت مختصرة فقط في حي القصبة.¹

❖ فترة 1948-1962: استحداث أدوات التهيئة والتعمير التي باتت مرجعا للتعمير بعد الاستقلال

تم في هذه المرحلة إلغاء كل مخططات التهيئة السابقة واستحداث أخرى تستجيب للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الجديدة بسبب نزوح الأهالي من الأرياف وتركزهم على أطراف المدن في أحياء تفتقد لأدنى شروط العيش من جهة ومن جهة أخرى احتواء الثورة عن طريق مشروع قسنطينة " عام 1958 الذي ضم خطة عمل على مدى خمس سنوات (1958-1964). وقد لازم تطبيق هذا المشروع استحداث أدوات للتهيئة والتعمير تتمثل في:

■ المخطط التوجيهي للتعمير (PUD) : ويهدف إلى تحديد المناطق الواجب تعميرها

لضمان التحكم في توسع المدينة وتوجيه نموها الحضري على مدى 20 سنة وقد ركز على مبدأ تحقيق مجال عمراني منظم من خلال:

- ✓ بناء المجموعات السكنية الكبرى لذوي الدخل المحدود من الجزائريين والمعمرين وتشجيع التخصيصات (البناء الفردي الراقي) في شكل أحياء منظمة.
- ✓ تخصيص مساحات لاستقبال التجهيزات.
- ✓ تهيئة شبكة النقل والطرق.

لكن هذا المخطط لم يحقق أهدافه ولم يتمكن من التحكم في النمو العمراني وفي مراقبة التعمير الفوضوي بسبب الحرب.

■ المخططات التفصيلية (Plan de détail):

وهو وسيلة تطبيقية للإجراءات التي يشملها المخطط التوجيهي للتعمير قد تم تأسيسها على مستوى البلديات ويتمثل دورها في تنظيم القطاعات المعمورة والقابلة للتعمير مع تعيين مواقع التجهيزات.

ولم تحقق هذه الأداة الغاية المرجوة منها لعدم مراعاة خصوصية المجتمع الجزائري².

■ مخططات التعمير وإعادة الهيكلة:

¹ د/ فوزي بودقة - وجه مدينة الجزائر وجوانب من مسارها العمراني - مجلة إنسانيات، العدد 44-45 - السنة 2009 .
² رفيقة سنوسي-أدوات التهيئة والتعمير بين التشريع والتطبيق دراسة حالة مدينة باتنة -ماجستير هندسة معمارية -جامعة باتنة-2011

■ مخططات التعمير و إعادة التهيئة

تهدف إلى استعادة مراكز المدن وتجديد الأحياء المتدهورة¹.

■ برنامج التجهيزات الحضرية:

وهو عبارة عن غلاف مالي مخصص لتمويل برنامج التجهيزات وتنمية القطاع الاقتصادي².

■ برنامج مناطق التعمير والمناطق القابلة للتعمير حسب الأولوية (ZUP):

وهو برنامج خاص بتعمير ضواحي المدن ومناطق توسعها استنادا على شبكة التجهيزات التي تعتمد على برمجت التجهيزات حسب الأولوية انطلاقا من وحدة الجوار (800 إلى 1200 مسكن) ثم الحي (2500 إلى 4000 مسكن) وصولا إلى المجمعات السكنية الكبيرة (10000 مسكن)³.

إلا أنه وبعد أربع سنوات من تطبيقها⁴ استقلت الجزائر وبقيت هذه الأدوات فعالة وكانت المرجع الأساسي في سن المنظومة القانونية للتعمير في الجزائر بعد الاستقلال.

3 - المرحلة الثالثة من 1962 إلى يومنا هذا: تشكل المنظومة القانونية للتعمير

تعتبر هذه المرحلة الأساس في تشكيل المنظومة القانونية التي تضبط تهيئة وتعمير المجال الحضري، فبعد الاستقلال كان لا بد من إرساء سياسة حضرية من خلال أدوات التعمير تجسد فيها روح المسؤولية والعقلانية والرقابة المستمرة لضمان تحقيق تنمية حضرية تتماشى مع متطلبات المجتمع وما يشهده من تطورات.

❖ الفترة من 1962 إلى 1987: ظهور سياسة التهيئة العمرانية كقانون دون وسيلة للتطبيق.

بعد الاستقلال مباشرة ومواجهة لما خلفه الاستعمار من فراغ في جميع الميادين كان لا بد على الحكومة الجزائرية المحافظة على استمرار تطبيق بعض القوانين الفرنسية للتحكم في أمور البلاد. ولهذا أصدرت الأمر رقم 62-157 المؤرخ في 1962/12/31 الذي يجيز مواصلة العمل بالقوانين الفرنسية بكل مضامينها التقنية ووسائل عملها في جميع الميادين بما يتماشى مع مبادئ الدولة الجزائرية المستقلة ولذلك تم في مجال التعمير الاستمرار في العمل

¹ المرجع نفسه ص 10.

² المرجع نفسه ص 11.

³ المرجع نفسه ص 11.

⁴ للاطلاع أكثر على حوصلة تطبيق المشاريع الفرنسية في الجزائر ينصح بالرجوع الى مجلة:

revue tribune socialiste -spécial Algérie -le plan de Constantine.N°10 du 11juin 1960

بالمرسوم الصادر في 1958/12/31 "مشروع قسنطينة" إلى غاية صدور الأمر 67/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتعلق برخصة البناء والتجزئة وهو أول تشريع يصدر بعد الاستقلال في مجال البناء والتحكم في تسيير المجال.

كما تم صدور نصوص منظمة للعقار والممتلكات العقارية كالأمر المؤرخ في 1962/08/24 المتعلق بحماية وتسيير الأملاك الشاغرة بعد مغادرة المستعمرين وترك حظيرة سكنية فارغة في المدن والتي شغلها السكان النازحين من القرى، وتنظيمها بموجب المرسوم المؤرخ في 1963/03/18.

كما تزامن في هذه الفترة ظهور المخططات التنموية من أول مخطط الممتد من 1967 إلى غاية 1969 إلى آخرها الذي كان من 1974 إلى 1977. وكلها تدرج تحت سياسة الدولة الهادفة إلى النهوض بالقطاع الصناعي والفلاحي ومحاولة تنظيم المجال العمراني من خلال إقامة المناطق الصناعية (ZI) والمجموعات السكنية الكبرى والمناطق السكنية الحضرية الجديدة (ZHUN) على الأراضي التي دخلت ضمن الاحتياطات العقارية لصالح البلدية بموجب الأمر رقم 26/74 المؤرخ في 1974/02/20 والواقعة ضمن المنطقة العمرانية التي يحدد المخطط العمراني المعد من قبل المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 156 من القانون البلدي¹ لتلك الفترة.

❖ فترة 1988-2000: تشكل المنظومة القانونية للتعمير

شهدت الجزائر في هذه المرحلة تحولات سياسية واقتصادية واجتماعية عميقة. ونتيجة للظروف الأمنية التي عرفت البلاد لم تحظى عملية التهيئة العمرانية بالأهمية اللازمة و أصبح قانون التهيئة العمرانية الصادر سنة 1987 و الذي لم يتبع بالنصوص التطبيقية وقوانين التنظيم العقاري لا يشكل أية مرجعية في التخطيط. "فاستمر التعمير العشوائي وارتفعت درجة التهميش والفقر في الأقاليم الداخلية وحتى في المدن نفسها وتدهور مستوى المعيشة ونقصت الاستثمارات الموجهة للتنمية"²، على الرغم من أن "ميدان التعمير في هذه الفترة كان ضمن الإصلاحات التي جاء بها دستور 1989 حيث تم إصدار جملة من القوانين

¹ الامر رقم 26/74 مؤرخ في 1974/02/20 يتضمن تكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات المادة 03.
² عبد العزيز عقابة -تسيير السياسة العمرانية في الجزائر مدينة باتنة نموذجاً-رسالة ماجستير علوم سياسية-جامعة الحاج لخضر باتنة -2010.

المنظمة للعمران كقانون البلدية والولاية، قانون التهيئة والتعمير، قانون التوجيه العقاري... ملغية بذلك الأدوات المعمول بها قبل 1990¹.

وفي سنة 1995 نظمت استشارة وطنية حول التهيئة العمرانية انبثق عنها وضع مشروع وطني ضمن سياسة عمرانية جديدة على شكل مخططات تنموية امتدت من 1997 إلى غاية 2012 كان هدفها تهيئة وتنمية منطقة الهضاب العليا، التكفل بمشاكل المدن الكبرى والتحكم في نموها والمحافظة على الموارد الطبيعية كالأراضي الزراعية الخصبة والثروات المائية ومحاربة التلوث².

غير أن تداعيات الأزمة وعدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي حال دون تطبيق هذه السياسة وجعل معظم المشاريع الكبرى تتأخر في الإنجاز.

وبعد 1998 أصدرت الدولة جملة من القوانين تتعلق بالتدخل على المناطق الحساسة وتصنيفها وحماية مناطق التراث الثقافي وتنمية السياحة وإنشاء المدن الجديدة تدخل كلها ضمن الاتجاه الجديد المتمثل في سياسة التنمية المستدامة.

وتتمثل أهم القوانين التي صدرت في ميدان تنظيم المجال والتدخل عليه في هذه الفترة في **قانون 25-90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990** يتضمن التوجيه العقاري **قانون 29-90** المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير المتمم والمعدل بالقانون **04-05** المؤرخ في 14 أوت 2004 متبوعا بمجموعة من المراسيم التنفيذية تحدد كيفية تجسيد هذه التهيئة وقانون **04-98** المؤرخ في 15 جوان 1998 والمتعلق بحماية التراث الثقافي.

فترة 2000 إلى يومنا هذا: المنظومة القانونية في ظل السياسات الجديدة

بعد استقرار الأوضاع الاقتصادية أعادت الدولة تدخلها على المجال العمراني من خلال وضع برامج تنموية وتوسيع دائرة التخطيط وتعدد الفاعلين والمتدخلين عاملة على تدارك التأخر المسجل سابقا واستدامة النتائج المحققة من المشاريع المنجزة وتكييف أدوات التعمير مع الاتجاهات الجديدة عن طريق مراجعتها أو تحديثها.

¹ مزوري كاهنة - مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر-ماجستير علوم قانونية -جامعة الحاج لخضر باتنة 2012
² - وزارة التهيئة والتعمير-الجزائر غذا وضعية التراب الوطني -الجزء الأول -ديوان المطبوعات الجامعية - بن عكنون 1995

وكخلاصة لهذه المراحل يمكن الحكم بأن قوانين التعمير والتحضر لم تعرف الاستقرار وكانت ملازمة للتغيرات التي طرأت على نظام الحكم في البلاد وعلى اعتبار أن التشريع يتأثر ويؤثر في الخيار السياسي والاقتصادي والاجتماعي فقد خضعت المنظومة العمرانية في الجزائر عبر مختلف المراحل السياسية إلى مراجعات تتلاءم وظروف كل مرحلة.

ثانيا: المنظومة القانونية للتعمير في الجزائر:

بناء على التطور التاريخي للمنظومة القانونية، اعتمدت الجزائر في تنظيم مجالها العمراني على أدوات التهيئة والتعمير، مستندة على جملة من القوانين تتوافق مع اتجاهات التنمية وقد أوكلت مهمة إعدادها وتنفيذها إلى مصالح وزارية ومديريات التعمير والبناء الولائية والجماعات المحلية. وتتمثل أهم القوانين المنظمة للعمران منذ الاستقلال إلى يومنا:

1- القوانين المنظمة للعمران قبل 1990:

ونحصرها حسب تسلسلها الزمني من فترة الاستقلال حتى سنة 1990 فيما يلي:

جدول رقم 01 القوانين المنظمة للعمران قبل 1990

أهدافه	النص التشريعي
صدر أول نص تشريعي في مجال التعمير	
تنظيم مختلف التدخلات على النسيج الحضري.	الأمر 67-75 المؤرخ في 26/09/1975 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض من أجل البناء.
تنظيم ظاهرة النمو الديمغرافي والتوسع العمراني الكبير والبناء الفوضوي في أطراف المدن	
احترام التنظيمات المعمول بها في إطار مخطط التعمير المصادق عليه.	القانون 82-02 المؤرخ في 06/02/1982 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الاراضي.
تحقيق التوازن بين النمو الاقتصادي وحماية البيئة والمحافظة على إطار المعيشة في ظل احترام التهيئة العمرانية.	القانون 83-03 المؤرخ في 05/02/1983 المتعلق بحماية البيئة
تعيين قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها	
ويحدد شروط استعمال الأرض والذي لا يكون الا برخصة بناء أو رخصة تجزئة مصادق عليهما كما يضبط التعاملات على الاراضي العقارية من بيع أو استغلال.	الأمر 85-01 المؤرخ في 13/08/1985 الذي يحدد قواعد شغل الاراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها.
تنظيم المجال العمراني	
يحدد الإطار التطبيقي للسياسة الوطنية في مجال التهيئة العمرانية للحفاظ على المجال الجغرافي وحمايته.	القانون 87-03 المؤرخ في 27/01/1987 والمتعلق بالتهيئة العمرانية
القطيعة كبرى بين المرحلة السابقة والمرحلة اللاحقة	

المصدر: الجريدة الرسمية

2- سياسة التعمير الجديدة بعد 1990:

وفي مطلع التسعينات، وفي ظل الإصلاحات التي شرعها دستور 1989، عرفت القواعد المطبقة في مجال التهيئة والتعمير تحولا كبيرا تجسد في صدور قوانين نحصرها في:

جدول رقم 02 القوانين المنظمة لل عمران بعد 1990

أهدافه	النص التشريعي
المسيرون	
تحديد صلاحيات ومجال تدخل الجماعات المحلية في ميدان التعمير والبناء كهيئات إدارية لضمان الرقابة وتنظيم وتسيير المجال.	قانونا الولاية 90/09 والبلدية 90/08 المؤرخين في 1990/04/07
تنظيم المجال	
تصنيف الأراضي من حيث ملكيتها، طبيعتها، استغلالها ونوعية التدخل عليها للأراضي العامرة والقابلة للتعميم وفقا لما تسطره أدوات التهيئة والتعمير.	قانون 90-25 المؤرخ في 1990/11/18 المتعلق بالتوجيه العقاري،
ضبط قواعد النشاط العمراني وتقنين أدوات التهيئة والتعمير	
تحديد القواعد العامة لتنظيم واستغلال الأراضي القابلة للتعمير في إطار احترام السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية اعتمادا على أدوات التهيئة والتعمير وآليات التحكم في العمران من خلال مختلف الرخص والشهادات.	قانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير متبوعا بمجموعة من المراسيم.
كشفت الكوارث الطبيعية التي عرفت الجزائر من فيضانات العاصمة 2001 سنة زلزال بومرداس سنة 2003، عن ضعف المنظومة العمرانية المعمول بها، فكان لزاما على المشرع إدراج مفهوم الكوارث الطبيعية والأخطار الكبرى ضمن قوانين التهيئة والتعمير.	
تكملة قوانين التعمير بقوانين المختلفة	
أدرج الكوارث الطبيعية والأخطار التكنولوجية ضمن أحكام هذا القانون والتي يجب ان تأخذ في الحسبان اثناء اعداد أدوات التهيئة والتعمير.	القانون 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 المعدل والمتمم للقانون 90-29 اتبع بمجموعة من المراسيم.
منع البناء منعا باتا، في المناطق التي تعرف خطرا من الاخطار الطبيعية والتكنولوجية المصنفة كالفوضيات، الانزلاقات، وارتقاقات خطوط الضغط العالي.	القانون 04 / 20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من الاخطار الكبرى وتسيير الكوارث
التحكم في المظهر العمراني والحد من الفوضى العمرانية	
ادخال الترتيبات الضرورية التي تسمح للسلطات الإدارية والقضائية، في إطار احترام القانون التوجيهي للتهيئة والتعمير لوضع حد للانحرافات العديدة التي تشهدها المحيط العمراني	- القانون 08-15 المؤرخ في 20 جويلية 2008 المتعلق بالتسوية.

المصدر: الجريدة الرسمية

بتحليل هذين الجدولين نستنتج أن هذه الترسانة والحجم الكبير من القوانين تدل على أهمية مجال التهيئة والتعمير في التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلاد. ولكن وبحكم الظروف المختلفة التي تعيشها الجزائر والتطورات الحاصلة في الميدان الاقتصادي، الاجتماعي والسياسي وتأثيرها على التطور العمراني يبقى المشرع في كل مرة يعيد النظر في القوانين والتنظيمات المعمول بها ويكيفها وفقا للمستجدات الوطنية.

فهل يا ترى ستحقق هذه القوانين الغاية المنشودة لها؟ أم ستبقى مجرد محاولات أو بالأحرى استنساخ لقوانين تجاوزتها الدول ليصححها المشرع الجزائري لاحقا دون محاولة جادة لاستخلاص قوانين تتماشى مع معطيات المجتمع الجزائري وتضبط تنميته العمرانية على أمد طويل وفقا لاستراتيجية قوية تقوم على مبدأ القانون للكل والكل للقانون في إطار منظومة عمرانية متكاملة.

ثالثا: أدوات التهيئة والتعمير في ظل القانون 90-29 المعدل والمتمم

سننتطرق في هذا الجزء إلى أدوات التهيئة والتعمير وإجراءات إعدادها مركزين أكثر على مخططات شغل الأراضي التي هي جزء من موضوع دراستنا.

1- تعريف أدوات التهيئة والتعمير:

هي تلك الآليات التي تحدّد التوجهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية وتضبط توقعات التعمير وقواعده وتحدّد الشروط التي تسمح من جهة بترشيد استعمال المساحات والمحافظة على النشاطات الفلاحية وحماية المساحات الحساسة والمواقع والمناظر ومن جهة أخرى تعيين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية وذات المنفعة العامة والبنائيات الموجهة للاحتياجات الحالية والمستقبلية في مجال التجهيزات الجماعية والخدمات والنشاطات والمساكن وتحدّد أيضا شروط التهيئة والبناء للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية¹.

2- أهدافها ومبادئها:

أهم المبادئ التي جاء بها القانون 90-29 هو أنه جعل أدوات التعمير قابلة للمعارضة بها أمام الغير وجعلها ملزمة للجميع بما فيها الإدارة ذاتها بنصّ المادة 14 "... وتلتزم السلطة التي وضعتهما باحترام محتواهما " وكما تنص المادة 10 على أنه " لا يجوز استعمال الأراضي

¹ - المادة 04 من القانون 04-05 المعدل والمتمم للقانون 90-29 (سبق ذكره)

أو البناء يتناقض مع تنظيمات التعمير دون تعريض صاحبه للعقوبة المنصوص عليها في القانون".

وفي حالة غياب هذه الأدوات تخضع المشاريع العمرانية للقواعد العامة للتهيئة والتعمير التي تنص عليها المادة 03 والتي يجب مراعاتها في كل الظروف وفي كل الأحوال.

- كما تتكفل أدوات التهيئة والتعمير ببرامج الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمصالح العمومية، وتفرض المشاريع ذات المصلحة الوطنية نفسها على هذه الأدوات عند إعدادها¹.

- تعتبر المخططات الوطنية والإقليمية مرجعا أساسيا في تحديد التوجهات الأساسية لأدوات التهيئة والتعمير وتضبط كل عمليات التدخل على النسيج العمراني على المدى القريب، المتوسط والبعيد.

3- أدوات التهيئة والتعمير:

تتمثل أدوات التهيئة والتعمير في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU)، ومخطط شغل الأراضي (POS) وتقوم هاتين الأداتين على جملة من القواعد العامة² التي لا بد من مراعاتها عند إعدادها وتتمثل في:

* **السلامة والأمن العمومي:** أكد المرسوم التنفيذي في مواده من 02 إلى 25 على ضرورة إقامة البنايات مهما كان استعمالها بطريقة تضمن السلامة والأمن العمومي.

* **المظهر الخارجي:** أولى المشرع في المواد من 27 إلى 31 أهمية كبيرة للمظهر العمراني سواء للبنايات وشكلها أو من حيث التهيئة الخارجية³.

* **البنايات ذات الاستعمال السكني:** أكد المشرع في المواد من 32 إلى 45 على ضرورة احترام جملة من المعايير والمقاييس الخاصة بتوزيع المجالات داخل البنايات المعدة للسكن⁴.

3-1 المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية:

❖ تعريف المخطط التوجيهي (PDAU) :

عرفت المادة 16 من القانون 90-29 المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بأنه أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو مجموع

¹ - المادة 13 من نفس القانون.

² - للاطلاع أكثر ارجع إلى المادة 03 من القانون 90-29 ز المرسوم التنفيذي رقم 91-175 (سبق ذكره)

³ - وفقا لما نصت عليه المادة 02 من المرسوم التشريعي رقم 94-07 المتعلق بشروط الانتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري

⁴ - للتعلم أكثر في معايير البناء وضوابط توزيع الفراغات داخل المسكن ارجع الى المواد من 32 الى 45 من هذا المرسوم.

البلديات آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخططات شغل الأراضي، ويهدف إلى تحديد المناطق الواجب حمايتها كالأراضي الفلاحية¹، حماية الساحل، البيئة والموارد الطبيعية²، حماية المناطق ذات التراث الطبيعي، الثقافي والتاريخي³.

❖ إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير⁴

يلخص الشكل رقم 01 إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير .

❖ محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير⁵

يتكون المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على:

- **تقرير توجيهي:** تحدد فيه التوجيهات العامة للسياسة العمرانية.
- **تنظيم يضبط القواعد العامة المطبقة على كل منطقة:** والناجمة عن تقسيم المنطقة إلى مناطق متجانسة تحدد فيها استعمالات الأرض وأجال تطبيقها (القريب، المتوسط والبعيد) داخل قطاعات التعمير والتي ضبطها القانون 90-29 في مواده من 19 إلى 23.
- **الوثائق البيانية:** تعتبر المخططات تجسيدا تقنيا لما جاء في التنظيم، حيث تشمل على المخططات الآتية:

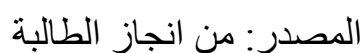
- مخطط الوضع القائم يبرز فيه حالة الإطار المبنى القائم.
- مخطط تهيئة مع مخطط الإرتفاقات التي يجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.
- مخطط الشبكات المختلفة (شبكات الطرق، التزويد بالمياه، شبكات الصرف الصحي).

❖ مراجعة وتعديل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

تتم مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو تعديله بنفس الطريقة والإجراءات التي تمت بها المصادقة عليه، إذ لا يمكن إجراء هذه المراجعة أو التعديل إلا إذا توفرت الشروط التالية:

- إذا كانت القطاعات المراد تعميمها في طريق الإشباع،
- إذا كان تطور الأوضاع أو المحيط لا يستجيب لأهداف مشاريع التهيئة أو البنية الحضرية لإقليم بلدية.

1 أنظر المادتين رقم 48-49 من القانون 90-29 المعدل والمتمم
2 أنظر المادتين رقم 44-45 من القانون 90-29 المعدل والمتمم والقانون 02-02 المؤرخ في 05-02-02 والمتعلق بحماية الساحل وتنظيمه (سبق ذكره).
3 - وهذا ما نص عليه بشكل واضح القانون رقم 98-04 المؤرخ في 15 يوليو 1998 والمتعلق بحماية التراث الثقافي، الجريدة الرسمية، العدد 44
4 - عرضت هذه الإجراءات كما جاءت في المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المعدل والمتمم من المادة 02 إلى المادة 18.
5 - للاطلاع أكثر راجع المادة 17 من المرسوم التنفيذي 91-177 المعدلة بموجب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10-09-2005.



3-2 مخطط شغل الاراضي:

❖ تعريف مخطط شغل الأراضي (POS) :

يعرف مخطط شغل الأراضي كما تنص عليه المادة 31 من القانون 90-29 على أنه أداة من أدوات التعمير التي تحدد بالتفصيل أسس استخدام الأراضي والبناء عليها وفقا للتوجيهات والتنظيمات التي أقرها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير. وهو يغطي جزء من تراب بلدية واحدة أو مجموعة من بلديات تجمعها مصالح اقتصادية.

❖ أهداف مخطط شغل الأراضي:

تتمثل أهداف مخطط شغل الأراضي والتي حددها القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم فيما يلي:

- تحديد بصفة مفصلة الشكل الحضري وحقوق البناء واستعمال الأراضي، المظهر الخارجي للبنىات وانماطها وكذا استعمالاتها المسموح بها،
- تعيين الكمية القصوى والدنيا المسموح بها في البناء،
- تحديد المساحات العمومية والمساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية والمنشآت ذات المصلحة العامة وكذا الشبكات المختلفة ومميزات طرق المرور والمنافذ،
- تحديد الإرتفاقات، والأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمواقع والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها وإصلاحها،
- تعيين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها.
- تحديد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو تلك المعرضة للانزلاق والتي تخضع لإجراءات تحديد أو منع البناء¹.

❖ إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي:

حدد المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-318 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005 والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 12-148 المؤرخ في 28-03-2012 إجراءات إعداد مخططات شغل الاراضي، ونلخصه في الشكل رقم 02.

1 - أنظر المادة 11 من القانون رقم 04-05.

❖ محتوى مخطط شغل الأراضي

يضم ملف مخطط شغل الأراضي لائحة التنظيم والوثائق البيانية.

■ لائحة التنظيم: وتشمل على:

- **مذكرة تقديم** ويتم فيها تقديم دراسة تحليلية مع تحديد أفق التنمية (الدراسة الطبيعية والاجتماعية والاقتصادية) للمنطقة التي تم تغطيتها بالمخطط مع التقيد التام بأحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وموافقة نتائج الدراسة مع برامج التنمية المعتمد للبلدية أو البلديات المعنية تبعا لآفاق تنميتها.

- **القواعد** التي تحدد لكل منطقة متجانسة ناتجة عن الدراسة التحليلية مع مراعاة الأحكام الخاصة المطبقة على بعض أجزاء التراب كما هو محدد في القانون 90-29 كنوع المباني المرخص بها أو المحظورة ووجهتها، وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض.

تبين لائحة التنظيم بالإضافة إلى ذلك أيضا نوع المنشآت والتجهيزات العمومية ومواقعها وتحدد الطرق والشبكات المختلفة سواء التي تتحملها الدولة أو التي تتحملها الجماعات المحلية، أو التي تكون على عاتق الخواص وكذلك آجال إنجازها.

■ الوثائق البيانية: تتكون الوثائق البيانية مما يأتي:

- مخطط الموقع (بمقياس 1/2000 أو 1/5000)،

- مخطط طوبوغرافي (بمقياس 1/500 أو 1/1000)،

- خريطة (بمقياس 1/500 أو 1/1000) تحدد المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية مصحوبة بتقارير تقنية كما تحدد مساحات الحماية والإرتفاعات المختلفة.

- مخطط الوضع القائم (بمقياس 1/500 أو 1/1000) يبرز الصورة الحالية لتركيب النسيج الحضري من إطار مبني شبكة الطرق والشبكات المختلفة والإرتفاعات الموجودة.

- مخطط التهيئة العامة (بمقياس 1/500 أو 1/1000) يحدد ما يأتي:

* المناطق المتجانسة،

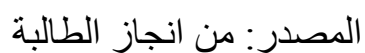
* موقع إقامة التجهيزات والمنشآت ذات المصلحة العامة والمنفعة العمومية.

* المساحات الواجب الحفاظ عليها نظرا لخصوصيتها.

- مخطط التركيب العمراني (بمقياس 1/500 أو 1/1000) يتضمن على الخصوص قواعد

البناء من معامل شغل الأرض، معامل الاستيلاء، وعلو البنايات.

مراحل اعداد مخطط شغل الاراضى



وباستثناء مخطط الموقع، فإن جميع المخططات المذكورة تعد وجوبا بمقياس 1/500 إذا كان مخطط شغل الأراضي يعني القطاعات الحضرية.

3-3-6-مراجعة مخطط شغل الأراضي:

إذا أصبحت توجيهات مخطط شغل الأراضي لا تستجيب لمتطلبات المنطقة التي يغطيها، أمكن مراجعته حيث تتم بنفس الطريقة والإجراءات التي تمت بها المصادقة عليه، ولا يمكن إجراء هذه المراجعة إلا إذا توفرت الشروط التالية:

- إذا لم ينجز في الأجل المقرر لإتمامه سوى ثلث حجم البناء المسموح به من المشروع الحضري

- إذا كان الإطار المبنى الموجود في حالة خراب أو في حالة من القدم تستدعي تجديده.

- إذا كان الإطار المبنى قد تعرض لتدهورات ناتجة عن ظواهر طبيعية.

- إذا طلب ذلك وبعد مرور خمس سنوات من المصادقة عليه أغلبية ملاك البنايات البالغين على الأقل نصف حقوق البناء التي يحددها مخطط شغل الأراضي الساري المفعول.

- إذا استدعت ذلك الحاجة إلى إنشاء مشروع ذو مصلحة وطنية لم ينص عليه المخطط.

❖ مراحل اعداد مخطط شغل الأراضي:

ترتكز دراسة مخطط شغل الأراضي على ما يلي:

- معرفة مكونات الوسط الحضري من طبوغرافيا، إطار مبني، عوائق التعمير، مختلف الشبكات وحالتها الفيزيائية.

- استخلاص آفاق تنمية مجال الدراسة.

- تحديد الاختيارات المناسبة للتهيئة.

- وضع قواعد التعمير التي تضبط قواعد شغل الأراضي وحقوق البناء.

وتتم هذه الدراسة في ثلاث مراحل هي:

المرحلة الأولى: تتضمن تحليل الوضع الراهن في جميع المجالات: السكن، الصحة، التعليم، الخدمات، كما تحدد جميع المشاريع المصادق عليها التي أنجزت أو تم اختيار أراضيها ولم تنجز بعد. كما يتم فيها اقتراح مشروع أولي على شكل فرضيتين أو أكثر تختار واحدة الأكثر تماشيا مع نتائج الوضع الراهن لتفصل في المشروع النهائي.

المرحلة الثانية: يتم ضبط في هذه المرحلة فرضية واحدة وتترجم في تقرير ومخططات بيانية مصحوبة بتقنين، وتمثل بذلك التهيئة التي ستعتمد مستقبلا.

المرحلة الثالثة: بعد تبني المرحلتين بمحضر للجنة الولائية لدراسة مخطط شغل الأراضي والذي على أساسه يقوم المجلس الشعبي البلدي بإصدار مداولة المصادقة والأمر بفتح التحقيق العمومي، يعطى الأمر لمكتب الدراسات بمباشرة الملف التقني الخاص بكل الشبكات توافق عليه مديرية الري والأشغال العمومية كل في دائرة اختصاصه ليصبح بعدها ملف مخطط شغل الأراضي قابلا للتنفيذ ومرجعا مهما لكل أشغال التهيئة ووسيلة للتعمير والمراقبة غير قابلة للمعارضة.

وعليه وبعد عرض أدوات التهيئة والتعمير في ظل قانون 90-29 نستنتج أن هذا القانون والتنظيمات التي تتبعه تمثل أحد الركائز الهامة المحددة للنمو العمراني والضابطة له لا سيما وأنه حدد وبالتفصيل أهداف وإجراءات إعداد أدوات التهيئة والمصادقة عليها وأخضعها لاستشارة واسعة بإشراك الهيئات والمؤسسات والجمهور لتمكينهم من التعبير عن انشغالاتهم وإدراج اقتراحاتهم قبل أن يصبح أداة الزامية.

إلا أن الواقع غير ذلك إذ أن هذه الوسائل غالبا ما تصطدم بواقع يجعلها غير قابلة للتطبيق، أو غير مواكبة للتحويل الذي يعرفه المجال مما أنتج نسيج عمراني يتسم في أغلب المدن بالتشوه نتيجة مخالفة قوانين العمران والشروط التقنية للبناء، والتوسع بشكل عشوائي على الأراضي الفلاحية والمناطق غير القابلة للتعمير ومن هنا نتساءل عن الدور الحقيقي لهذه الأدوات على أرض الواقع ودورها في تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها بدلا من أن تبقى مجرد دراسات يحتفظ بها المسؤولين في أرشيفهم ولا يرجعون إليها أثناء التخطيط؟

خلاصة الفصل

نستخلص من دراسة المنظومة القانونية للتعمير إنه رغم محاولات الإصلاح العديدة التي تبنتها الجزائر للتحكم في التوسع العمراني السريع للمدن بعد صدور قانون التهيئة والتعمير 90-29 المعدل والمتمم، لم تغير شيئا من مظاهر الحياة العمرانية والاجتماعية بحيث ظلت هذه الأدوات كسابقتها ناقصة وغير كافية للنهوض بالمجتمع نحو تنمية عمرانية متكاملة ومتوازنة.

كما نستنتج أنه ورغم أن هذا القانون سن أدوات للتهيئة والتعمير ردعية في جوهرها تقنية في تطبيقها إلا أن هذه الوسائل غالبا ما تصطدم بواقع يجعلها غير قابلة للتطبيق، وأداة تجاوزها الزمن بسبب طول فترة إعدادها مما أنتج نسيج عمراني يتسم في أغلب المدن بالتشوه نتيجة مخالفة قوانين العمران وضعف المراقبة والامبالاة المسؤولين إزاء اعتمادها كأداة تخطيطية، إلى جانب التوسع بشكل عشوائي على الأراضي الفلاحية والمناطق غير القابلة للتعمير. ومن هنا نتساءل عن مدى نجاعة هذه القوانين في تحقيق مبدأ المصلحة العامة اتجاه تعمير عشوائي غير مراقب؟

كيف يمكن اعتماد هذه القوانين داخل منظومة تكفل التطبيق الفعلي لأدوات التهيئة والتعمير كما نصت عليه؟

وفي هذا الإطار يندرج موضوع بحثنا الذي نحاول من خلاله إبراز دور المنظومة القانونية للتعمير في ضبط حركة التعمير من خلال دراسة مخططات شغل الأراضي باعتبارها مستوى التخطيط المباشر محاولين إظهار مدى تطبيق محتواها على أرض الواقع وعوامل التي تحول دون تطبيقها كليا أو جزئيا وذلك بدراسة حالة مخططات شغل الأراضي لمدينة قسنطينة لا سيما مخطط شغل الأراضي سركينة، وتافرننت والدقسي عبد السلام حيث يتميز كل واحد عن الآخر بجملة من الخصائص كانت سببا في تطبيق أو عدم تطبيق هذه الأداة القانونية.