

جامعة الجليلي بونعامة خميس مليانة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق

محاضرات في مقياس قانون التهيئة و التعمير

من إعداد البروفيسور / جبار جميلة
السنة الجامعية 2022/2021

مقدمة :

رغبة من المشرع الجزائري في تنظيم المجال العمراني ، و الحد من التعدي على قطاع التعمير ، أقر أدوات قانونية جديدة من شأنها فرض رقابة عمرانية على عمليات البناء . هذه الأدوات تتشكل من المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و مخطط شغل الأراضي ، بحيث أضفى عليهما الصبغة الإلزامية ، إذ ألزم الإدارة و الأفراد على حد سواء باحترام محتواها باعتبارهما مجموعة من القواعد القانونية الآمرة و الملزمة ، كما منح صلاحيات واسعة للبلديات من أجل العمل على إعداد هذه المخططات و المصادقة عليهما باعتبارهما هيئات أقرب للجمهور ، بالمقابل أشرك العديد من الهيئات و الجهات الإدارية في إعدادها ، و ذلك عن طريق الإستشارة الوجوبية لبعض الهيئات ، بغرض تحقيق نسيج عمراني تشاركي تتداخل و تتفاعل فيه جميع الأطراف .

غير أن التطبيقات السابقة لبعض التشريعات الخاصة بميدان العمران نذكر منها قانون الإحتياطات العقارية رقم 26/74 ، أدت إلى قيام بعض البلديات بالتعدي على الأراضي دون الإعتدال على تخطيط محكم ، في غياب سياسة عقارية واضحة المعالم .

كل هذا أثر سلبا على عمليات التخطيط العمراني ، في ظل عدم احترام الإدارة نفسها لمحتوى هذه المخططات ، حيث أصبح البناء في الجزائر يتسم بالعشوائي لا تحترم فيه أدنى مقاييس التهيئة و التعمير .

الفصل الأول

مدلول قانون التهيئة و التعمير

تعريف قانون التهيئة و التعمير

العمران من الناحية اللغوية مشتق من كلمة لاتينية U R B S التي تعني المدينة ، و هو يفيد لفظ ((التعمير)) أي السكن و الإقامة بالمكان و الاستقرار به ، فكلمة urbanisme تعني العلم الذي يهتم بدراسة التقنيات الكفيلة بضمان التوزيع المتوازن للأنشطة البشرية المختلفة على المجال العمراني و هي كلمة حديثة العهد .

أما المعنى الاصطلاحي للعمران ، فيقصد به البيئة التي يغلب عليها و يميزها إضافات الإنسان في صراعه المستمر مع البيئة الطبيعية لتحقيق أهدافه و غاياته و تمتد من المسكن إلى المدينة ، و لعل التعريف الراجح لقانون العمران هو مجموعة القواعد القانونية و التقنية المنظمة للنشاط العمراني .

يعتبر قانون العمران فرع من فروع القانون العام يتعلق أساسا بالقانون الإداري ، فهو مجموعة من القواعد المتعلقة بتنظيم و تهيئة المجال ، كما يهدف إلى مراقبة استعمال المساحات أو الفضاءات لأجل البناء الضروري و شغله ، و بذلك فقانون العمران هو مجموعة القواعد القانونية و التقنية المنظمة للنشاط العمراني ، التي تحكم تصرفات الأفراد و الجماعات في مجال العمران لتحقيق الأهداف التي تصبوا إليها مشروعات التخطيط و التعمير ، من أجل ضمان إقامة المباني وفق معايير تكفل أمن السكان و راحتهم ، و توفير مستلزمات الصحة العامة ، بالإضافة إلى تحقيق جمال و رونق المدينة وفق نسق عمراني متجانس يراعي خصوصية كل منطقة .

خصائص قانون التعمير

يتمتع قانون التهيئة و التعمير بجملة من الخصائص جعلت منه قانونا قائما بذاته مستقلا عنها رغم تقاطع مع العديد من القوانين .

(1) - قانون التعمير مزيج بين قواعد القانون الخاص و قواعد القانون العام ، إذ يتناول المسائل المتعلقة بالملكية الخاصة كالبناء الفردي ، كما يتناول أيضا دور و مجال تدخل الهيئات الإدارية العامة _ الدولة ، الولاية ، و البلدية) في مجال العمران .

و هو بذلك يلتقي بالعديد من فروع القانون سواء كانت خاصة كالقانون المدني و القانون العقاري و التجاري ، أو كانت قواعد قانونية عامة كالقانون الإداري و الجنائي ، كما له علاقة بقوانين البيئة و المياه .

- (2) - يطبق قانون التهيئة و التعمير بموجب عدة وسائل و أدوات قانونية كرخصة البناء و التجزئة و الهدم و شهادة المطابقة في إطار المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير .
- (3)- قانون التهيئة و التعمير قانون حديث النشأة ارتبط ظهوره بالثورة الصناعية و من ثم ظهور ظاهرة التصنيع التي شهدتها المجتمعات البشرية المعاصرة ، نتيجة نزوح سكان الأرياف نحو المدن ، الأمر الذي دعا إلى التفكير في ضرورة إيجاد حلول ناجعة لضمان تهيئة إقليم الدولة .

أهداف قانون العمران

يهدف قانون العمران إلى تحقيق جملة من الأهداف نجملها في الآتي :

- (1)- تحديد القطع الأرضية القابلة للتعمير في نوعيتها و موقعها و تنظيم كفاءات استغلالها .
- (2)- وضع قواعد و إجراءات لتنظيم و حماية مجالات استعمال العقار الحضري ، إذ يعمل على تحديد مقاييس شغل الأراضي سواء بالمنع أو فرض أشكال معينة لاستغلال الأراضي إلا أن مراقبة احترام هذه المقاييس تضمنها آليات كشهادة التعمير و شهادة التقسيم و رخصة التجزئة ، و رخصة البناء و رخصة الهدم ، و هي وثائق إدارية تسلمها الإدارة المحلية .
- (3) - القضاء على البناء الفوضوي و تنظيم حركة التوسع العمراني للمدن .
- (4) - القضاء على الإخلال العمراني و محاربة اكتظاظ المدن على حساب الأرياف .
- (5) - يهدف هذا القانون إلى المحافظة على النظام العام العمراني و النظام العام الجمالي .

مصادر قانون التعمير

تتمثل مصادر قانون التعمير في نوعين من المصادر مصادر أساسية و أخرى ثانوية

أولاً : المصادر الأساسية

من بين المصادر الأساسية لقانون التعمير نجد ، الدستور ، المعاهدات الدولية التشريعية و التنظيمات ، هذه المصادر سنتناولها بالدراسة حسب الآتي :

- 1/- الدستور : يعتبر الدستور مصدر أساسي لكل القوانين بما في ذلك قانون التهيئة و التعمير ، فمن أهم المواد ذات الصلة بقانون التهيئة و التعمير نجد المادة 01/60 من الدستور ((الملكية الخاصة مضمونة)) ، كما تنص المادة 03/63 على الحق في السكن ((...الحصول على السكن لا سيما الفئات المحرومة)) .

- المادة 83 : تنص ((يجب على كل مواطن أن يحمي الملكية العامة و مصالح المجموعة الوطنية ، و أن يحترم ملكية الغير .

- المادة 144 : تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة (...)).

ب : المعاهدات

تنص المادة 154 من الدستور على أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية ، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون .

في مجال التهيئة و التعمير صادقت الجزائر على العديد من المعاهدات من أجل ضمان تنمية مستدامة من بين هذه المعاهدات نجد الإتفاقية رقم 167 المتعلقة بالأمن و الصحة في مجال البناء المبرمة بجنيف في 1988/06/22 و ذلك بموجب المرسوم رقم 06/06 الصادر بتاريخ 2006/02/11 .

ج : التشريع

يعد التشريع مصدر من مصادر قانون التهيئة و التعمير ، و لعل من أهم القوانين نجد قانون التهيئة و التعمير رقم 29/90 المعدل و المتمم .

- القانون رقم 06/06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة .

- القانون رقم 15/08 المحدد لقواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها .

- القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة .

- القانون رقم المتعلق بالترقية العقارية .

د : التنظيمات

التنظيمات هي التي تصدرها السلطة التنفيذية تطبيقا للقوانين في شكل مراسيم تنفيذية أو قرارات وزارية ، فمن بين أهم المراسيم نجد .

- المرسوم التنفيذي رقم 176/91 الذي يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير و رخصة التجزئة و شهادة التقسيم و رخصة البناء و شهادة المطابقة ، ألغى هذا الأخير بموجب المرسوم رقم 19/15 المؤرخ في 2015/01/25 الذي يحدد كفايات تحضير عقود التعمير و تسليمها .

- المرسومين التنفيذيين الأول رقم 177/91 و الثاني رقم 178/91 اللذان يحددان إجراءات إعداد مخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ، مخطط شغل الأراضي المعدلين و المتممين .

- القرارات الوزارية و التعليمات LES ARRETES ET LES INSTRUCTIONS و كذا الأنظمة LES CERCULAIRE ، سواء كانت وزارية أو وزارية مشتركة جد من بينها .

- القرار الوزاري المشترك الصادر بتاريخ 1992/09/13 يتعلق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج مناطق العمرانية للبلديات .

- القرار الوزاري المشترك الصادر بتاريخ 2003/04/05 يحدد شروط التنازل عن العقارات التابعة للأمالك الخاصة للدولة المخصصة لإنجاز عمليات تعمير البناء .

ثانيا : المصادر الثانوية

عملا بنص المادة 01 من القانون المدني التي تطرقت إلى مصادر القانون ، نجد من بين المصادر الثانوية العرف ، فإذا لم يجد يحكم القاضي بمبادئ القانون الطبيعي و قواعد العدالة .

أ / - العرف : هو مجموعة القواعد غير المكتوبة التي نشأت نتيجة الممارسة المتكررة للأشخاص الناشطين في مجال التعمير ، إذ تصبح هذه القواعد ملزمة بعد تكرارها من قبل الممارسين العقاريين و كذا المهندسين المعماريين ، كنمط العمران مثلا

ب / - مبادئ القانون الطبيعي و قواعد العدالة : يعد هذا المصدر مادة بلا روح ، بحيث لم يعرف له تطبيق ، إلا عند الدول الملحة التي تؤمن بوجود قواعد قبل وجود الإنسان تعرف بالقانون الطبيعي .

التطور التاريخي لتشريعات التهيئة و التعمير في الجزائر

لقد تدخل المشرع الجزائري بموجب ترسانة من القوانين منذ الاستقلال ، و ذلك من أجل وضع تدابير تشريعية و تنظيمية بالغة الأهمية ، كل ذلك كان بهدف ترشيد الاستغلال العقلائي للفضاء العمراني و تنظيم الوعاء العقاري القابل للتعمير ، كل ذلك كان بغرض تحقيق التوازن بين متطلبات التعمير من جهة ، و الصناعة و الفلاحة من جهة أخرى باعتبارها قطاعات متداخلة تعمل على تحقيق معادلة التنمية المستدامة ، التي أضحت ضرورة ملحة تسعى الدول جاهدة لتكريسها .

بعد الاستقلال بادر المشرع الجزائري بإصدار الأمر رقم 157/62 المؤرخ في 1962/12/31 الذي ينص على مواصلة العمل بالقوانين الفرنسية السائدة باستثناء ما يتعارض مع السيادة الوطنية ، لذا كان من الطبيعي أن يستمر العمل بالمرسوم رقم

1463/58 المؤرخ في 1958/12/31 المتعلق بمخططات التعمير ، و كذا المرسوم رقم 1473/58 المؤرخ في 1958/12/21 المتعلق برخصة البناء و المرسوم رقم 1466/58 المتعلق برخصة التجزئة .

ليصدر أول أمر و هو الأمر رقم 76/74 المؤرخ في 1974/02/20 المتضمن تكوين الإحتياطات العقارية لصالح البلديات كأداة لبناء العقار الحضري ، أثبت الواقع العملي الفشل الذريع لهذا الأمر ، إذ بموجبه تم التعدي الصارخ على بعض الأنواع من الملكيات ، كالأملك الوقفية ، و الأملك التابعة للخواص التي لا يعترف بها إلا في حدود الإحتياجات العائلية و المهنية و ما زاد عن ذلك يدمج مقابل تعويض محدد قانونا .

بعد ذلك صدر قانون رقم 02/82 المؤرخ في 1982/02/06 المتعلق برخصة البناء و رخصة التجزئة و الذي ألغى أحكام الأمر رقم 67/75 المتعلق برخصة البناء و رخصة تجزئة الأراضي ، و قد نص بدوره على إلزامية استصدار رخصة البناء قبل الشروع في البناء ، باستثناء البنايات الواقعة بالمجموعات السكنية التي يقل عدد سكانها عن 2500 نسمة ، بعد ذلك صدر الأمر رقم 85/01 المؤرخ في 1985/08/13 و الذي بموجبه تم تسوية أوضاع البناءات غير الشرعية المشيدة قبل 13 أوت 1985 .

من خلال هذه القوانين كان المشرع الجزائري يمهد لصدور القانون رقم 03/87 المؤرخ في 1987/01/27 المتعلق بالتهيئة و العمرانية و الذي أصبح بمثابة مرجعية للتخطيط ، إذ عمل على تحديد التوجيهات الكبرى للتهيئة العمرانية بإنشاء ثلاثة أنواع من المخططات .

- المخطط الوطني للتهيئة العمرانية

- المخطط الجهوي للتهيئة العمرانية

- مخطط التهيئة المحلية .

هذا و تعتبر سنوات التسعينات منعطف مهما في تاريخ الدولة الجزائرية ، سيما بعد صدور دستور 1989 ، بالمقابل عرفت قواعد التهيئة و التعمير تحولا كبيرا و عميقا تضمنها قانون كل من الولاية و البلدية و هما القانون رقم 90/08 و قانون 90/09 المؤرخين في 1990/04/07 و اللذان حددا صلاحيات الهيئات الإدارية في مجال التهيئة و التعمير .

كما صدر أيضا قانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري و الذي عمل على تصنيف الأراضي من حيث طبيعتها (أراضي فلاحية ، أراضي رعوية الغابية ، و الأراضي

العامة و القابلة للتعمير ، أين تم تكريس قواعد الملكية العقارية الخاصة و تحرير المعاملات المتعلقة بها .

- بعد ذلك صدر القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة و التعمير و المراسيم التنفيذية المطبقة له ، إذ يعد هذا القانون بمثابة نقطة إنطلاق لمرحلة جديدة و حاسمة لضبط قواعد النشاط العمراني و آليات الرقابة في مجال البناء و التعمير .

غير أن هذه الإنطلاقة لم تكن في المستوى المرغوب و ذلك راجع من جهة لتأخر بعض القوانين في الصدور لها علاقة وطيدة بمجال البناء و التعمير نذكر منها القوانين المتعلقة بالبناء في المناطق المحمية ، القواعد التي تضبط النشاط المهني للمهندس المعماري و مكاتب الدراسات ، و من جهة أخرى كان هناك غياب تام لنصوص قانونية تتعلق بالزامية التأمين على الكوارث الطبيعية و تحديد المناطق المعرضة للكوارث الطبيعية

علاقة قانون التهيئة و التعمير بالقوانين الأخرى

يعتبر قانون التهيئة و التعمير من القوانين ذات الموضوعات المتعددة و المسائل المتشعبة لإرتباطه الوطيد بالعقار و بالحقوق الواردة على حق الملكية العقارية عموما ، المكفولة بالدستور و القوانين كالقانون المدني ، قانون التوديه العقاري ، قانون حماية البيئة ، قانون تهيئة الإقليم ، قانون حماية الساحل . هذا ما سنعمل على تبيانه .

أولا : علاقة قانون التهيئة و التعمير بقانون البناء

يعتبر قانون التهيئة و التعمير و قانون البناء قانونين مرتبطين ببعضهما البعض ينظمان أشغال البناء التي تقام على عقار مملوك : إما ملكية خاصة أو ملكية عامة أو ملكية و قفية .

فقانون البناء يعمل على تنظيم العمران من الجانب القانوني ، و ذلك بوضع الضوابط التشريعية و التنظيمية المتعلقة بالبناء ، بينما قانون التهيئة و التعمير يهدف إلى تنظيم الإقليم و تهيئته . فالأول يهتم بإقامة البنايات (العمارات و المنازل) و تشييدها ، سواء كانت بنايات فردية أو مشتركة ، أما الثاني فيهتم بالتجهيزات الجماعية و تهيئة الحي بالكامل .

ثانيا : علاقة قانون التهيئة و التعمير بقانون حماية البيئة

لقانون التهيئة و التعمير علاقة وطيدة بالقانون رقم 10/03/ المؤرخ في 10 يوليو 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة .

فقد أصبح الإهتمام بالبيئة و المحيط من بين أولويات السلطات الإدارية المختصة بسياسة التنظيم العمراني ، بحيث يتقاطع قانون حماية البيئة مع قانون التهيئة و التعمير في العمل على إقامة بنايات آمنة و مريحة خالية من المظاهر غير الانثقة و المقلقة لراحة السكان ، و هو الأمر الذي يضمنه قانون التهيئة و التعمير .

و عليه يجب العمل على تصميم بنايات ذات الاستعمال المهني و الصناعي بكيفية تمكن من تفادي النفايات الملوثة و كل العناصر الضارة خارج الحدود المنصوص عليها في التنظيم ، و منه نجد أن مخطط شغل الأراضي يحدد القواعد التي تهتم بالمظهر الخارجي للبنىات و في ذلك مراعاة لمقتضيات النظام العام الجمالي للمدينة و هو أحد اهتمامات قانون حماية البيئة و هو جمال المحيط و رونقه .

ثالثا : علاقة قانون التهيئة و التعمير بقانون التوجيه العقاري

العلاقة التي تربط قانون التهيئة و التعمير بقانون التوجيه العقاري هي علاقة وظيفية ، إذ يعمل قانون التوجيه العقاري على رسم سياسة تشريعية يقدرها في مجال البناء و التعمير باعتباره قانونا متخصصا في عملية التوجيه و التأطير القانوني للأعمال التي تقوم بها الإدارة و الأفراد في عملية البناء و التعمير .

نجد من بين المواد التي تضمنها قانون التوجيه العقاري في مجال البناء نص المادة 21 منه و التي تقضي بأن الأراضي القابلة للتعمير في مفهوم هذا القانون ، هي كل القطع الأرضية المخصصة للتعمير في الأجل المعينة بواسطة أدوات التعمير ، على رأسها قانون التهيئة و التعمير .

و حتى من حيث التسلسل الزمني نجد أنه بعد صدور قانون التوجيه العقاري بشهر صدر قانون التهيئة و التعمير رقم 29/90 المعدل و المتمم .

رابعا : علاقة قانون التهيئة و التعمير بقانون المدينة و تهيئة الإقليم

تعد المدينة هي المستهدف الأول و المباشر في عملية البناء و عليه فإن سياسة التنظيم العمراني و التهيئة و التعمير تعتمد و في فترة معينة على المخطط العمراني سواء من حيث إنشاء مدن جديدة أو ترقية المدن و تطويرها عبر أدوات التعمير و البناء المستحدثة و هذا ما لمسناه بعد صدور قانون 08/02 المؤرخ في ماي 2002 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة و تهيئتها ، و ذلك من خلال سعي الدولة إلى تعمير المساحات الشاسعة و غير العامرة عبر الترب الوطني عن طريق خلق تجمعات سكانية و فك الإكتظاظ عن المدن القديمة ، و تشكيل مدن جديدة ذات توازن اجتماعي و اقتصادي و بشري يعمل على توفير إمكانية التشغيل و الإسكان و التجهيز .

خامسا : علاقة قانون التهيئة و التعمير بقانون الأملاك الوطنية

تكمن علاقة عملية البناء بالتراث العمراني الوطني و جرد الوعاء العقاري المكون له ، كما تظهر العلاقة جيدا و بوضوح عندما يتعلق الأمر بإقامة بنايات و إنشاءات على الأراضي المملوكة للدولة أو الولاية أو البلدية ، سواد كانت ذات استعمال سكني أو مهني أو تجاري .

في هذا الإطار قد تتدخل الدولة بقرارات أو وسائل قانونية لتدعيم و عائها العقاري عن طريق نزع الملكية أو ممارسة حق الشفعة لإقتناء العقارات و اكتسابها تدعيما لخدمة المصلحة العامة ، سيما عندما يتعلق الأمر بمشروعات ذات مصلحة عامة محلية أو وطنية.

المحور الثاني

تنظيم البناء في إطار أدوات التهيئة و التعمير

بسبب عوامل سياسية و اقتصادية و اجتماعية تم الانتقال من التعمير المركزي إلى التعمير الذي تكتفي فيه الدولة بالمراقبة و التنظيم ، بعدما كانت هي المتدخل الوحيد في ميدان التعمير .

و منه عمل قانون 29/90 المعدل و المتمم على ضبط قواعد النشاط العمراني بوضع قواعد و آليات للمراقبة و تقنين أدوات التهيئة و التعمير التي تدرج ضمن التخطيط العمراني.

حيث نصت المادة 11 من القانون 05/04 المؤرخ في 2004/08/14 على أن أدوات التهيئة و التعمير تحدد التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي ، كما تضبط توقعات التعمير و قواعده ضمن استراتيجية محددة و ذلك بوضع مخططات هما :

المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير PDAU و مخطط شغل الأراضي POS ، حيث يهتم هذين المخططين بالمجال الحضري سواء بما يتضمنه من توضيح التوجيهات الكبرى عن طريق المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير أو باعطاء أدق التفاصيل المعمارية و العمرانية و كل جزء من المجال عن طريق شغل الأراضي ، و تعد المصادقة عليهما حجة قانونية في مواجهة الغير .

المطلب الأول

المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

عمل المشرع الجزائري على الاعتماد على مخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير PDAU

، بعدما عرف المخطط العمراني الموجه السابق أو ما يعرف PUD الكثير من السلبيات بما في ذلك التأخر و التماطل في إعداده ، إضافة إلى اهماله للمجالات الموجودة آنذاك .

إذ تم اعتماد مخطط PDAU بموجب المادة 10 من القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 04/05 المؤرخ في 2004/08/14 المتضمن قانون التهيئة و التعمير و المراسيم التطبيقية له ، لا سيما المرسوم رقم 177/91 المؤرخ في 1991/05/28 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 317/05 المؤرخ في 2005/09/10 المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 148/12 المؤرخ في 2012/03/28 ،

أولا : تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير PDAU

المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير أو ما يعرف باللغة الفرنسية le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme ، تم النص على هذا المخطط بموجب قانون رقم 29/90 المعدل و المتمم ، إلا أن التطبيق العملي له لم يبدأ إلا سنة 1995 و استمر تمديده لسنة 1997 ، تطرق إليه المشرع الجزائري بموجب المادة 16 من قانون التهيئة و التعمير 29/90 على أنه أداة للتخطيط المجالي و التسيير الحضري يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة و العمرانية لبلدية معينة أو عدة بلديات آخذين بعين الاعتبار تصاميم التهيئة و مخططات شغل الأراضي .

يهدف هذا المخطط إلى التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب البلدية أو مجموعة من البلديات ، إذن هو وثيقة ذات طبيعة محددة الهدف ، ترمي إلى تحديد الخيارات التي يبني عليها التطور و التوسع العمراني في الوقت الحاضر أو مستقبلا ، مع تحقيق التوازن بين البعد العمراني و النشاط الفلاحي و الإقتصادي و الطبيعي و تحقيق الحماية من الأخطار الطبيعية و التكنولوجية لأجل ذلك يعمل هذا المخطط على تحقيق ما يلي :

- توسع المباني السكنية و تمركز مصالح و موقع التجهيزات الكبرى .

- يحدد مناطق التدخل في الأنسجة العمرانية و المناطق الواجب حمايتها .

و عليه يعمل هذا المخطط على تغطية محيط كل بلدية ، يتم إعداد مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي و تحت مسؤوليته حسب نص المادة 24 من القانون رقم 29/90 ، و كذا المادة 113 من القانون رقم 10/11 .

من خلال هذا المخطط يتم تنظيم التجمع الحضري داخل الإطار البيئي الطبيعي ، كما يرسم الحدود و آفاق التوسع المستقبلية كجزء من النسيج الحضري و لمعماري على المستوى الوطني باعتباره أداة تخطيط على المدى المستقبلي ، فله صلاحيات تقدير حاجيات التعمير (ما بين 15 - 20) سنة ، و منه يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية أكثر شمولية من مخطط شغل الأراضي . كونه أداة تخطيط في حين مخطط شغل الأراضي أداة تنفيذية له في حدود احترام خصوصية بعض العقارات كالعقار الفلاحي و المو المساحات الطبيعية.

كما يأخذ بعين الاعتبار توجيهات الأدوات و المخططات ذات المستوى الأعلى منه كالمخطط الوطني للتهيئة العمرانية SNAT و المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية SRAT و مخطط التهيئة الولائية PAW .

ثانيا : دور المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير في عملية البناء

نصت المادة الأولى من قانون 29/90 على أن هذا القانون يهدف إلى تحديد القواعد العامة الرامية إلى انتاج الأراضي القابلة للتعمير مع الموازنة بين وظيفة السكن و الفلاحة و الصناعة و وقاية المحيط و الأوساط الطبيعية و المناظر و التراث الثقافي و التاريخي .

يوضع هذا المخطط في متناول الجمهور و يحتج به عليهم ، يسهر المواطنين على مراعاة ما يفرضه من توجيهات و تهيئة ملكيتهم و إقامة أشغال البناء وفق ما يسطره من أجل تنظيم عملية البناء ، مع تشييد استعمال المساحات خاصة أنه يحدد التجهيزات الجماعية الكبرى كشبكة الطرق الرئيسية ، إذ يبرز خطوط مرور الطرق و كذا تحديد منشآت ذات المنفعة العمومية كالمؤسسات الرئيسية الصحية و الرياضية و التعليمية ، كما يمكن من مد أنابيب المياه و الصرف الصحي حسب حاجيات السكان .

كما تستوجب هذه الأشغال ترخيص لها بالبناء وفق متطلبات هذا المخطط و كذا مخطط شغل الأراضي ، كما له أيضا بعد وقائي اقتصادي يتمثل في تحديد شروط استغلال الأراضي و حماية النشاطات الفلاحية و المساحات الغابية و تحديد المساحات المخصصة للنشاطات الاقتصادية سواء في الوقت الراهن أو مستقبلا حسب احتياجات السكان .

و منه نستنتج أن المشاريع السكنية و التجهيزات العمومية ينبغي أن تكون مطابقة لتعليمات المخطط التوجيهي و مخطط شغل الأراضي على حد سواء ، مما يتطلب الدقة الكبيرة في إعداد هذين المخططين .

لذا يعمل المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير على تقسيم المناطق إلى قطاعات ليضمن الربط بين سياسة الإقليم و سياسة التعمير و فرض الرقابة عليها في كل تجمع سكني .

تتكون هذه القطاعات من :

1/ القطاعات المعمرة SECTEURS URBANISEE

نصت عليها المادة 20 من قانون التهيئة و التعمير ، تتميز بحقوق بناء عالية جدا نتيجة كثافة النسيج العمراني من حيث البناءات و النشاطات القائمة و من ثم فالمخطط التوجيهي لا يقترح فيها نشاطات للتوسع و إنجاز بناءات جديدة لأنها مشبعة لا طاقة لها للإستيعاب يكون عمل المخطط على إحراء تحويلات في خصائص النسيج العمراني من إعادة هيكلة و تأهيل و صيانة و ترميم بعض البناءات القائمة ، حتى تتكيف مع المنتج الجديد لمواد البناء و الأشكال الهندسية و المعمارية الحديثة .

2/ القطاعات المبرمجة للتعمير SECTEURS A URBANISEE

نصت عليها المادة 21 من قانون التهيئة و التعمير ، تتمثل في قطاعات مخصصة لكثافة تعميرية عالية في آجال قصيرة تمتد ما بين 05 إلى 10 سنوات ، فهي تشمل القطع الأرضية المخصصة للتعمير في آجال معينة ، تكون إما أراضي فلاحية أو غير مجهزة تعرف مضاربة عقارية يقوم بها ملاك الأراضي نظرا لقابليتها للتوسع الجديد .

3/ قطاعات التعمير المستقبلية : SECTEURS D'URBANISATION FUTURE

نصت عليها المادة 22 من قانون التهيئة و التعمير و هي الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد في آفاق 20 سنة حسب الآجال المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير .

الهدف من تخصيص هذه الأراضي هو الحفاظ على القدرات الكامنة للتوسع العمراني الصحيح لمستقبل المدينة و التجمعات السكانية من خلال تطبيق إجراءات صارمة على كل الأراضي المتواجدة في هذه القطاعات و التي يجب أن تخضع للإرتفاقات المؤقتة بعدم البناء ، أو يكون الترخيص بالبناء فوقها ضعيف جدا و استثنائي و في حالات هي :

- حالة تجديد و تعويض و توسيع المباني المعدة للاستعمال الفلاحي .

- حالة البناءات ذات الاستعمال العام أو تلك المصنفة ذات المصلحة الوطنية .

- حالة البناءات التابعة للبلدية ذات مصلحة عامة و المرخص بها قانونا من قبل الوالي بناء على طلب معلل من رئيس البلدية بعد أخذ رأي المجلس الشعبي البلدي ، و منه نخلص إلى

أن المحيط العمراني يهدف إلى تقسيم و تقطيع أراضي إقليم البلدية إلى قطاعات تؤدي إلى فتح حدود المدينة على الريف من جهة ، و فتح حدود الريف على المدينة من جهة أخرى .

4/ قطاعات غير قابلة للتعمير SECTEURS NOM URBANISABLES

كرستها المادة 23 من قانون التهيئة و التعمير تكون حقوق البناء المنصوص عليها محددة بدقة و بنسب تتلائم مع الاقتصاد العام لمناطق هذه القطاعات ، و التي يمنع البناء فوقها بأي شكل من الأشكال و لا يمكن أن تكون محلا لرخصة البناء كونها مناطق محمية أو طبيعية أو فلاحية ، غير أن المنع ليس باتا و إنما يخضع لرقابة السلطة الادارية .

ثالثا : محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و إجراءات المصادقة عليه

نصت المادة 17 من قانون التهيئة و التعمير على أنه يتجسد مخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير في تقرير توجيهي و مستندات بيانية مرجعية .

- فالتقرير التوجيهي هو عبارة عن عرض مفصل عن الأوضاع التي سيتم تغطيتها و كذا المقترحات المقدمة في هذا الشأن ، و هو الموجه للمخطط التوجيهي يراعي ظروف كل منطقة بحسب متغيراتها السكانية و الوظيفية و كذا ظروفها الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية مما يتطلب تكامله مع اللائحة التنظيمية .

- اللائحة التنظيمية تختص بتحديد القواعد المطبقة لكل القطاعات (القطاعات المعمره ، القطاعات المبرمجة للتعمير ، قطاعات التعمير المستقبلية ، القطاعات غير قابلة للتعمير) ، تعمل اللائحة على تحديد ما يلي :

- التخصيص الغالب للأراضي و أنواع النشاطات الممنوعة أو الخاضعة لإجراءات خاصة .
- الكثافة العامة الناتجة عن معامل شغل الأراضي
- الارتفاعات المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها
- مساحات تدخل مخططات شغل الأراضي مع الحدود المرجعية المرتبطة بها و ذلك بإبراز مناطق التدخل في الأنسجة العمرانية القائمة و مساحات المناطق المطلوب حمايتها
- تحديد مواقع التجهيزات الكبرى و المنشآت الأساسية
- تحديد المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية لا سيما التصدعات الزلزالية و الانزلاقات و انهيارات التربة و التدفقات الوحلية و الفيضانات .
- مساحات حماية المناطق و الأراضي المعرضة لأخطار التكنولوجيا (منشآت كيميائية ، قنوات نقل البترول و الغاز) .

- شروط البناء في المناطق الساحلية .

- الوثائق البيانية : حدد المرسوم التنفيذي رقم 177/91 و المرسوم التنفيذي رقم 317/05 الوثائق البيانية و التي حصرت مكوناتها فيما يلي :

- مخطط القائم يبرز فيه الإطار المشيد حاليا و أهم الطرق و الشبكات المختلفة
- مخطط تهيئة بين حدود القطاعات المعمرة ، القابلة للتعمير المخصصة للتعمير في المستقبل و غير قابلة للتعمير .
- مخطط الارتفاقات الذي يجب الإبقاء عليه أو تعديله أو إنشاؤه
- مخطط تجهيز يبرز خطوط مرور الطرق و أهم سبل إيصال ماء الشرب و ماء التطهير و كذا تحديد مواقع التجهيزات الجماعية و منشآت المنفعة العمومية .

رابعا : إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و المصادقة عليه

إن إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير عن طريق مداولة المجلس الشعبي للبلدية المعنية ، بعدما يتم إعداده ، كما يمكن أن تبادر مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات لإعداده ، على أن تبلغ هذه المداولة للوالي المختص إقليميا و تخضع للنشر مدة شهر كامل بمقر مجالس البلديات المعنية .

يبلغ مشروع إعداد مخطط التهيئة و التعمير كتابيا إلى رؤساء غرف التجارة ، غرف الفلاحة ، رؤساء المنظمات المهنية ، رؤساء الجمعيات المحلية للمرتفقين و لهم مهلة 15 يوما من تاريخ استلامهم للرسالة لإبداء إرادتهم في المشاركة في إعداد المخطط .

على ان تستشار وجوبا الهيئات على مستوى الولاية أو على مستوى البلدية ، يتعلق الأمر بمصالح التعمير ، الفلاحة ، النقل ، السياحة ، البريد ، المواصلات . لها مهلة 60 يوما لإبداء آرائها أو ملاحظاتها .

بالإضافة إلى هذه الإجراءات الوجوبية يطرح مشروع المخطط لتحقيق عمومي خلال 45 يوما ، على أن يقفل سجل الاستقصاء عند انقضاء المهلة القانونية على أن يوقعه المفوض أو المفوضون المحققون .

يصدر الوالي القرار الذي يحدد خطوط تدخل المخططات (حدود التراب الذي يشمله) من الوالي إذا كان التراب المعني تابعة لولاية واحدة أو من الوزير المكلف بالتعمير مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية إذا كان التراب المعني تابعا لولايات مختلفة .

يصادق على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بنفس طريقة إعداده ، حيث تتم المصادقة بمداولة من المجلس أو مجالس البلديات المعنية ، يرسل سجل الاستقصاء و

محضر قفل الاستقصاء و نتائجه و مداولة المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي المختص إقليميا الذي يطلع وجوبا على رأي المجلس الشعبي الولائي خلال 15 يوما الموالية لتاريخ استلام الملف .

و يصدر القرار المتعلق بالمخطط حسب الأحوال التي تضمنتها المادة 27 من قانون التهيئة و التعمير .

إما بقرار من الوالي بالنسبة للبلدية أو مجموعة من البلديات التي يقل عدد سكانها عن 200 ألف ساكن ، أو بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالتعمير مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية بالنسبة للبلدية أو مجموعة من البلديات التي يفوق عدد سكانها 200 ألف ساكن و يقل عن 500 ألف ساكن و ذلك بعد استشارة الوالي أو الولاية المعنيين أو بمرسوم تنفيذي يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير بالنسبة لبلدية أو مجموعة من البلديات التي يكون عدد سكانها 500 ألف ساكن فأكثر و ذلك بعد استشارة الوالي أو الولاية المعنيين .

يبلغ المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير المصادق عليه و الموضوع تحت تصرف الجمهور للهيئات التالية :

الوزير المكلف بالتعمير ، الوزير المكلف بالجماعات المحلية ، مختلف الاقسام الوزارية المختلفة ، رئيس أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية ، الغرف التجارية و الفلاحية ، مصالح الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية .

ولا يمكن مراجعة هذا المخطط إلا إذا كانت القطاعات المزمع تعميرها في طريق الاشباع أو إذا كان تطور الأوضاع أو المحيط أصبحت معه مشاريع التهيئة للبلدية أو البنية الحضرية لا تستجيب أساسا للأهداف المسطرة .

المطلب الثاني

مخطط شغل الأراضي POS

تناول المشرع الجزائري مخطط شغل الأراضي من خلال القسم 03 من الفصل 3 من قانون التهيئة و التعمير ، كما تناوله المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 318/05 المؤرخ في 10 سبتمبر 2005 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي و المصادقة عليها و محتوى الوثائق المتعلقة بها .

أولاً : مفهوم مخطط شغل الأراضي

يتحدد مفهوم مخطط شغل الأراضي من خلال تعريفه ، و الذي لم يعرفه المشرع الجزائري ، بل اكتفى بتحديد موضوعه ، و إذا ما أردنا أن نعرفه نقول ((هو عبارة عن وثيقة عمرانية تمسكها البلدية يتضمن المبادئ و الأدوات المحلية للتخطيط الحضري العمراني مهمته تثبيت القواعد الأساسية لشغل و استغلال الأراضي بما في ذلك البنايات التابعة لها .

و يرتبط هذا المخطط أساس بالمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ، تتمثل المهام الأساسية لهذا المخطط في أنه وسيلة لمراقبة المتدخلين الخواص في التعمير ، كما يضبط معاملات الأراضي العمرانية الثلاث :

معامل شغل الأراضي ، معامل ما تؤخذ من الأرض و الكثافة القصوى للبناء ، الشروط الأساسية للتعمير في المنطقة و تقسيمها لمناطق حضرية و غير حضرية و ارتفاعات ، مما يضمن التوازن بين المناطق السكنية و المناطق الفلاحية و المناطق الصناعية و أماكن الراحة و الترفيه .

ثانياً : محتوى مخطط شغل الأراضي

تتكون العناصر التي يحددها مخطط شغل الأراضي أساساً مما يلي :

- 1/ تحديد القطاع و المناطق المعنية بالمخطط و حقوق البناء و استعمال الأراضي .
- 2/ تحديد الارتفاعات و الأحياء و الشوارع و المناطق الواجب حمايتها و تجديدها و إصلاحها .
- 3/ تعيين الكمية القصوى و الدنيا من البناء المسموح به و أنماط البنايات و استعمالاتها
- 4/ يضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنايات .
- 5/ يحدد المساحات العمومية و المساحات الخضراء و طرق المرور و المواقع المخصصة للمنشآت .
- 6 / يعين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب حمايتها .

ثالثاً : إعداد مخطط شغل الأراضي و المصادقة عليه

يتم إعداد مخطط شغل الأراضي بنفس أشكال إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ، إلا ما تعلق بمدة إجراء الاستقصاء العمومي التي حددت ب 60 يوماً .

يرسل مشروع مخطط شغل الأراضي مصحوبا بسجل الإستقصاء و نتائجه للوالي المختص إقليميا الذي يبدي رأيه و ملاحظاته خلال 30 يوما من تاريخ استلامه الملف و إلا اعتبر سكوته موافقة ضمنية .

يصادق على مخطط شغل الأراضي بمداولة من المجلس الشعبي البلدي مع الأخذ بعين الاعتبار نتائج الاستقصاء و رأي الوالي على أن يبلغ قرار المخطط لكل من الوالي المختص أو الولاية المختصين إقليميا ، المصالح المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية ، الغرف التجارية ، الغرف الفلاحية .

ولا يمكن مراجعة هذا المخطط إلا بشروط هي :

- إذا لم يتم إنجاز إلا ثلث البناء في الأجل المقرر له
- إذا تعرض الإطار المبني لتدهورات ناتجة عن ظواهر طبيعية أو كان في حالة خراب .
- بطلب من أغلبية ملاك البناءات بعد مرور 05 سنوات من المصادقة عليه .
- إذا استدعت ذلك حاجة إنشاء مشروع ذي مصلحة وطنية تخضع عملية المراجعة لنفس أحكام المصادقة على المخطط .