

جامعة محمد خيضر - بسكرة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

محاضرات في مقياس قانون

التهيئة و التعمير

المحور الثاني: من المحاضرة 03 إلى 07

للسنة الثانية ماستر، تخصص قانون إداري

إعداد الدكتور: مكي حمشة

السنة الجامعية: 2020-2021م

المحور الثاني: الأدوات التخطيطية للتهيئة والتعمير

إن نجاح أي تخطيط مرهون بإتباع عناصر تتمثل في تقدير الماضي لفهم الحاضر ثم النظر و التنبؤ بالمستقبل و الاستعداد له، ليأتي في الأخير عنصر الرقابة و ذلك بسبب وجود تطورات للمحيط الذي تنشط فيه المؤسسة، من هنا يمكن أن تبرز أهمية التخطيط العمراني، باعتباره مجموعة من الوثائق و الإجراءات القانونية التي تسعى إلى تنظيم التطور الحضري، و خلق تنمية عمرانية حضرية منسجمة عبر تقسيم المجال إلى عدة مناطق، تختص كل منطقة بوظيفة معينة، وعلى هذا الأساس تبنى المشرع الجزائري في القانون رقم 29/90 المعدل و المتمم و المراسيم التطبيقية له لا سيما المرسوم التنفيذي 177/91 المعدل و المتمم و المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل و المتمم، نوعين متكاملين من أدوات التعمير، يتعلق الأمر بالمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير كآلية تقديرية و مخطط شغل الأراضي كآلية تنظيمية، لكن ونظرا لصعوبة تغطية كل مناطق البلدية بهذين النوعين من المخططات بسبب ضعف الموارد المالية المحلية لأغلب البلديات، جعل المشرع يتبنى قواعد عامة للتعمير كبديل في هذه الحالة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 175/91.

المحاضرة الثالثة: المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير (pdau) كآلية

تقديرية واستشرافية في مجال التعمير

يشكل المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير إحدى أهم أداة ووثيقة من وثائق التعمير التي اعتمدها القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير و ذلك لأهميتها من خلال طابعها الإستشرافي الذي يحدد التوجيهات الأساسية و الخطوط العريضة لتهيئة مجال المنطقة التي يغطيها هذا المخطط، مما يؤهله لأن يكون مرجعا أساسيا لمخطط شغل الأراضي باعتباره أداة تعمير تنظيمية.

ظهر المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، كأداة عمرانية في القانون الجزائري بشكل واضح في الأمر رقم 26/74 المتضمن تكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات، إذ نصت المادة الثانية منه على أن: " تحدد المنطقة العمرانية في إطار تكوين الاحتياطات العقارية بموجب المخطط العمراني و في حالة غيابه و في حالة غيابه يعتبر قرار الإدماج باطل"، و ذلك بعد أن تم اعتماده لأول مرة في فرنسا باسم التصميم المدير للتهيئة و التعمير بموجب قانون التوجيه العقاري الصادر في 1967/01/31. و أخذ عن محتواه المشرع الجزائري في القانون رقم 29/90 المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 05/04 و المتعلق بالتهيئة و التعمير ليعتبر المادة الأساسية لهذا القانون، و خاصة أنه يسمح بتطبيق السياسة العامة على إقليم البلدية و جميع المناطق التي يغطيها، هذا و قد جاء هذا المخطط خلفا للمخطط التوجيهي العمراني الموجه (pup) الذي أسس على أنقاض المخطط العمراني المؤقت (pud) ليجدد الآفاق المستقبلية للتوسع على المستوى الإقليمي، لا باهتمامه بالتهيئة العمرانية داخل المحيط العمراني للتجمع الحضري التي كان يهتم بها التشريع السابق، تبعا لذلك يجب وصف و تحليل النظام القانوني لهذا المخطط بدء ب:

أولاً: مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (ال:pdau).

لقد نص المشرع الجزائري على المخطط ال:pdau في القانون رقم 29/90 المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 05/04 - كما ذكرنا - تحديدا في القسم الثاني من الفصل الثالث الذي جاء بعنوان "أدوات التعمير"، و هذا من المادة 16 إلى المادة 30، أما التفصيل فيما يتعلق بمحتواه و موضوعه و إجراءات تحضيره، إعداده و المصادقة عليه فقد نص عليها المشرع بموجب المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 317/05 وكذا المرسوم التنفيذي رقم 148/12، فما هي هذه الأداة الهامة في التعمير؟

01/ تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: عرف المشرع هذا المخطط من خلال نص المادة 16 من القانون رقم 29/90، على أنه "أداة التخطيط المجالي و التسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة و مخططات التنمية و بضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي ". باستقرار النص المذكور أعلاه، يتضح أن مخطط ال:pdau وثيقة لتخطيط المجال العمراني أو الحضري على ضوء مبادئ و أهداف السياسة الوطنية للتهيئة و التعمير، و كذا تحديد التوجيهات العامة و الأساسية للتهيئة و التعمير في بلدية أو مجموعة من البلديات المتجاورة التي تجمعها عوامل مشتركة مثل (شبكة توزيع المياه الصالحة للشرب، وسائل النقل الحضري، الهياكل و التجهيزات الضرورية. التشابه في التضاريس....) إلى غير ذلك من مختلف الشبكات آخذاً بذلك ضرورة الموازنة بين قطاع الفلاحة و الصناعة، و حماية المحيط و الأوساط الطبيعية و المناظر و التراث الثقافي و التاريخي، كما تأخذ بعين الاعتبار الدراسة الشمولية و المستقبلية و الصورة العامة التي سيأخذها المجال إلى مدى 20 سنة (حوالي ربع قرن)، كل إمكانيات التوسع الحضري التي يمكن توقعها و تقديرها، من النمو الديموغرافي و التوزيع السكاني و الظروف الاجتماعية و الاقتصادية، كما يضبط الصيغة المرجعية في استخدام الأراضي و تنظيم عمليات التعمير و المجال، حاضرا و مستقبلا تحت طائلة توقيع جزاءات مخالفتها.

02/ موضوع مخطط ال:pdau : يتحدد موضوع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، طبقا لنص المادة 18 من قانون التهيئة و التعمير كما يلي: - يحدد التخصص العام للأراضي على مجموع تراب بلدية أو مجموع البلديات حسب القطاعات المختلفة، كما يحدد توسيع المباني السكنية و تمركز المصالح و النشاطات و طبيعة و موقع التجهيزات الكبرى و الهياكل الأساسية، و مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية و المناطق الواجب حمايتها، بذلك فإن هذا المخطط يمتاز بالشمولية (إحدى أهم مبادئ

التخطيط بشكل عام) عن مخطط شغل الأراضي، على اعتباره أداة تنفيذية و تطبيقية و مفسرة له، و قصد تسهيل التحكم أكثر في المجال يقسم هذا المخطط المنطقة التي يغطيها إلى قطاعات، وهو ما نصت عليه المادة 19 من ذات القانون، إذ يحدد طبيعة استغلال المجال و تطويره حسب الزمان و المكان:

* **فمن حيث الزمان:** فهو يقسم المجال الحضري إلى قطاعات للتعيمير إلى أمد معين، فهناك قطاعات تشغل خلال المدى القريب (05 سنوات) و هناك المدى المتوسط (05-10 سنوات) و المدى البعيد (10-20 سنة).

* **فمن حيث المكان:** يتم تحديد مواقع التجهيزات الكبرى و الهياكل الأساسية ذات المنفعة العمومية و المشروعات المناسبة في البلدية أو البلديات المعينة على أساس جملة من الافتراضات يتوقع حدوثها مستقبلا، و هذا من خلال تقسيمه للمنطقة التي يشملها إلى أربع قطاعات، تولت المادة 19 من القانون 29/90 تحديدها و هي:

أ/ **القطاعات المعمرة:** تشمل الأراضي التي تم تعيميرها مسبقا أو هي في طور التعيمير، حيث يتميز بوجود أنسجة عمرانية مجتمعة و مساحات فاصلة بينها كالمساحات الخضراء و الساحات العمومية، إلى جانب تركيز عدة نشاطات بها، إذن فهي قطاعات مشبعة و بالتالي غالبا ما يكون التدخل فيها حسب مخطط ال: (pdau)، عن طريق التكتيف أو إعادة الهيكلة أو التجديد أو إعادة التأهيل لحماية مثلا الأماكن ذات قيمة تاريخية و معمارية و تقدر المدة المحددة لهذه العمليات ب05 سنوات ، إلى جانب ذلك فإن هذا النوع من القطاعات يتميز بحقوق بناء عالية جدا نظرا لكثافة النسيج العمراني بها

ب/ **القطاعات المبرمجة للتعيمير:** تشمل هذه القطاعات الأراضي المفتوحة للتعيمير في آجال لا تتعدى 10 سنوات، لذا يتم تقنينها من طرف مخطط ال: pdau، قبل اجتياحها بالتعيمير الفوضوي، بهذا يمكن القول أن هذه القطاعات هي أراضي احتياطية تستعمل حسب جدول من الأولويات المنصوص عليها في المخطط، قصد مواجهة الاحتياجات

المختلفة، سواء كانت هذه الأراضي فلاحية أو غير مجهزة، إلا أنها كثيرا ما كانت محل للمضاربة العقارية.

ج/ قطاعات التعمير المستقبلي : تشمل هذه القطاعات الأراضي الموجهة للتعمير المستقبلي على المدى البعيد المقدر حسب المخطط ب:20 سنة فما فوق، و حسب المادة 22 من قانون التهيئة و التعمير، فإن هذه الأراضي تخضع مؤقتا لإرتفاقات عدم البناء لأن الهدف منها هو ضمان التوسع العمراني السليم لمستقبل المدينة و لا يرفع هذا القيد إلا بعد المصادقة على مخطط شغل الأراضي (pos) بصفته الأداة التنفيذية لمخطط ال:pdau، و عند غياب هذا المخطط(pos) تمنع جميع الاستثمارات بهذه القطاعات التي يتجاوز آجالها مدة الارتفاق بعدم البناء، إذن يعد هذا الأخير من القيود المتعلقة بالوضعية القانونية للأراضي، و هو من ارتفاقات التعمير التي تستحدث كأسس للتخطيط الحضري المحكم، غير أن المادة22 من القانون 20/90، تحدثت عن جملة من الاستثناءات يمكن عندها الترخيص بالبناء فيه وفقا لحقوق البناء الضعيفة جدا، و هذا نظرا للعديد من الاحتياجات التي لا نستطيع توقعها و هي:-حالة تحديد و تعويض و توسيع المباني المفيدة للاستعمال الفلاحي.- حالة البناءات و المنشآت اللازمة للتجهيزات الجماعية و إنجاز العمليات ذات المصلحة الوطنية.-حالة البناءات التي تبررها مصلحة البلدية، و بترخيص قانوني صادر من الوالي، بناء على طلب معلل من رئيس المجلس الشعبي البلدي و بعد أخذ رأي المجلس الشعبي البلدي.

د/ القطاعات غير القابلة للتعمير : عرف المشرع الجزائري هذا النوع من القطاعات من خلال نص المادة 23 من قانون التعمير بأنها: " تلك القطاعات التي يمكن أن تكون حقوق البناء منصوفا عليها و محددة بدقة و بنسب تتلاءم مع الاقتصاد العام لمناطق هذه القطاعات"

يفهم من نص هذه المادة، أن هذه المناطق يشملها ارتفاع عدم البناء كأصل أي عدم البناء المطلق، الذي يعد قيدياً يرد على حق لبناء في هذه المناطق بحكم القانون، حيث يمنع كل شخص من إنجاز أي مشروع عليها، وذلك بسبب معوقات خاصة و مختلفة و من صورها أنها تكون: * أراضي فلاحية ذات جودة عالية. * مناطق محمية أو ذات استغلال منجمي. * مناطق ساحلية المعروفة بنظامها البيئي الهش ذو الرطوبة العالية.

* أراضي خطرة على حياة الناس و ممتلكاتهم بسبب الطبيعة (الفيضانات، انزلاق التربة، الزلازل... و غيرها)، أو بسبب الأخطار التكنولوجية. * المناطق الأثرية و السياحية و ذات النظام الغابوي. * و قد تكون أراضي فلاحية ذات الجودة العالية بحكم استهدافها من قبل المتعاملين العقاريين في التوسع العمراني.

ثانياً: تحديد محتوى و أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.

إذا كان المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير من حيث الجوهر، يقوم على تحديد توجيهات و اختيارات عامة على المدى الطويل (20 سنة) التي تتطلبها التهيئة لتحقيق تنمية متناسقة على الصعيد الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي للمنطقة التي يغطيها، فإنه من حيث الشكل يتكون من القواعد التنظيمية، الوثائق و المستندات البيانية و التقرير التوجيهي، كل ذلك سوف نراه في الفقرات الآتية:

01/ محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير: إذا كان شكل القاعدة القانونية هو القالب أو الصورة التي تعطي لجوهرها الصلاحية في التطبيق على أرض الواقع، فإنه كذلك بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، باعتباره قرار تنظيمي بمجرد المصادقة عليه، يصبح ملزم اتجاه الغير مثله مثل القانون، و بذلك فهو يتكون من:

أ/ **القواعد التنظيمية:** تعتبر بمثابة لائحة تنظيمية تحدد و تضبط القواعد المطبقة على كل منطقة و حسب القطاع الذي تنتمي إليه، كما هو محدد في المواد 20، 21، 22، 23 من القانون 29/90، المتعلق بالتهيئة و التعمير و حسب المادة 17، فإن لائحة التنظيم وثيقة

أساسية تتطلبها عملية الرقابة على أشغال التهيئة و التعمير، كما تحدد فيها الترتيبات القانونية الإجبارية التي يمكن الاحتجاج بها لدى الغير.

ب/ الوثائق و المستندات البيانية: تتمثل في خرائط المنطقة التي يغطيها المخطط و هي تجسيد تقني و ترجمة ميدانية لما جاء في لائحة التنظيم الذي هو جانب من التهيئة الموافق عليها من قبل المخطط (ال:pdau)، و يتم إعدادها بمقياس مكبر يتراوح ما بين 10.000/1 إلى 50.000/1 تبرز هذه المستندات البيانية الأغراض المخصصة لها الأراضي، و قد جاءت المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 لتحديد الوثائق اللازمة و تحصر مكوناتها، و عموما تتمثل في بيان استعمال الأراضي و تحدد المناطق الزراعية و الغابية، كما تتضمن إن اقتضى الحال تصميمًا لصيانة التراث التاريخي و إبراز قيمته.

ج/ التقرير التوجيهي: هو عبارة عن تقرير يبرز و يشرح اختيارات التهيئة المنصوص عليها في خرائط استعمال الأراضي و تحديد التدابير التي يجب القيام بها لبلوغ الأهداف المحددة، كما يشير إلى مراحل تنفيذ الإجراءات المقررة خصوصا مرحلة تغطية المنطقة بمخطط شغل الأراضي، و حسب المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91، فإن هذا التقرير يعد مرحلة تمهيدية لإنجاز هذا لمخطط، لذا من الضروري اشراك جميع المتدخلين لإثراء الموضوع و محتوى المخطط التوجيهي.

02/ أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير: باطلاعنا على الواد من 16 إلى 23 من القانون 29/90، نجد أن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يرمي عموما إلى تنظيم التوسع العمراني للبلدية أو البلديات التي يغطيها، و تنسيق عمليات تهيئتها، و خلق نوع من الانسجام و الترابط بين مختلف مكوناتها الاقتصادية و الاجتماعية والديموغرافية، ومن ثم فهو يهدف إلى تحقيق:

أ/ الاستغلال العقلاني للمجال : و ذلك بتحديد التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي و تحديد قواعد الاستعمال الأمثل للأراضي مع ضبط قدر المستطاع قواعد التعمير، وبالتالي وضع مبدئيا أسس القطيعة مع كل توسع عفوي أو عشوائي للمنطقة.

ب/ تحقيق المنفعة العامة: باعتبار مخططات التهيئة و التعمير قرارات تنظيمية خاصة أي ليست كالقرارات التنظيمية التقليدية، بمجرد المصادقة عليها تصبح مثلها مثل القانون، فهي تسعى دوما إلى تحقيق المنفعة العمومية من خلال برمجة مختلف التجهيزات الكبرى و البنايات الجماعية و الهياكل الأساسية .

ج/ الحماية الوقائية: حماية المواقع الحساسة (الساحل) و المناظر و مختلف المناطق الأثرية و السياحية، كما يعمل على تحقيق الوقاية من المخاطر الطبيعية و التكنولوجية، لذا تتم إدماج مخططات الوقاية من المخاطر ضمن وثائق التخطيط و التعمير. د/ التقديرات المستقبلية: يعتبر تقدير آفاق التعمير المستقبلي من أهم غايات مخطط ال:pdau، إذ يتم وضع برنامج للتخطيط على مختلف الأمدية (القريب، المتوسط، البعيد).

المحاضرة الرابعة : إجراءات تحضير و إعداد المخطط ال: pdau.

تعد توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، قرارات تخطيطية عامة للأمدين المتوسط و البعيد إلى حدود 20 سنة، و تقوم على تغطية مجال أوسع قد يشمل عدة بلديات متجاورة، و باعتبار البلدية أهم تطبيق للنظام اللامركزية الإدارية، و المستوى المحلي و الفضاء الذي يتجسد فيه المبدأ الديمقراطي التشاركي هذا ما سنحاول معرفته من خلال رصد النقاط الآتية:

أولا: إجراءات تحضير و إعداد مخطط ال:pdau .

لاعتماد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير كمرجع أساسي لتنظيم المجال بصفة شمولية، كما تم النص عليه في قانون التهيئة و التعمير رقم 29/90 ، إشتراط المشرع و

بصفة دقيقة في المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل و المتمم، الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط ال:pdau و المصادقة و محتوى الوثائق المتعلقة به، إتباع جملة من الإجراءات وفق مراحل عدة، تتمثل في:

01/ إجراءات مداولة الإعداد: تنص المادة 24 من القانون رقم 29/90، على أنه يجب تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة و التعمير، يتم إعداد مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي و تحت مسؤوليته.

لأجل تجسيد مبادرة إعداد هذا المخطط تقوم البلدية بإجراءات المرحلة التحضيرية لإعداده، بدءا بالإعلان عن مشروع المخطط، ثم تمنح الصفقة إلى مكتب الدراسات المؤهل، وبعدها تتم الموافقة على مشروع المخطط بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية، في حالة ما إذا كان المخطط ال:pdau يغطي بلديتين أو أكثر، و فيما يتعلق بموضوع المداولة، فإن المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل و المتمم، اشترطت أن تتضمن المداولة المسائل:

- التوجيهات التي تحددها الصورة الإجمالية للتهيئة و التعمير أو مخطط التنمية بالنسبة إلى تراب البلدية المقصود (نمط التوسع، الطابع الاقتصادي المميز للبلدية، الاحتياجات في جميع القطاعات و العوائق الواجب أخذها بعين الاعتبار).
- تحديد كيفية مشاركة الإدارات العمومية، الهيئات و المصالح العمومية و كذا الجمعيات في إعداد مخطط .
- تحديد قائمة التجهيزات المحتملة ذات الفائدة العمومية، طبقا لنص المادة 13 من القانون 29/90 التي تنص على أن يتكفل مخطط ال:pdau و مخطط ال:pos ببرامج الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات و المصالح العمومية، و تفرض المشاريع ذات المنفعة العامة على المخططين ال:pdau و ال:pos

02/ تبليغ المداولة: بعد قرار المجلس الشعبي البلدي، المتضمن مشروع المخطط، يتم تبليغه للوالي المختص إقليمياً للمصادقة عليه في إطار الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي، ثم يتم نشره بمقر المجلس أو المجالس الشعبية البلدية المعنية لمدة شهر، و ذلك من أجل إعلام الجمهور و تدعيماً لمشروعية اتخاذ القرار باختبار مدى جاذبية المشروع لدى سكان المنطقة التي سيشملها هذا المخطط.

03/ إصدار قرار ترسيم الحدود: بعد مداولة مشروع المخطط و انتهاء مدة النشر، التي من خلالها فتحت البلدية المجال الواسع للمشاركة في صناعة، القرارات المتعلقة بخيارات التهيئة و التنمية المحلية، يصدر القرار المتعلق برسم حدود المحيط الذي سوف يتدخل فيه المخطط على أساس مذكرة تقديم و مخطط يرسم حدود البلدية مصحوباً بالمداولة المتعلقة حسب الحالة:

- فإذا كان المخطط يشمل تراب ولاية واحدة فإن الوالي هو المختص إقليمياً بإصدار هذا القرار.
- أما إذا كان هذا المخطط يخص عدة بلديات مختلفة فإن الوزير المكلف بالجماعات المحلية (وزير الداخلية و بموجب قرار وزاري مشترك، هما المختصان بإصدار قرار الدولة.

04/ تبليغ بعض المؤسسات و الهيئات العمومية: في إطار تحسين و تثمين المخطط، و بعد صدور قرار الإعداد، يشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات، تبليغ هذا القرار كتابة من أجل إبداء الرأي بالموافقة على المشاركة في إعداد هذا المخطط وصنع القرار خلال 15 يوماً من تاريخ استلام هذه الهيئات للتبليغ ، و بعد انتهاء المهلة المحددة لذلك (15 يوماً) يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو رؤساء المجالس الشعبية بإصدار قرار يتضمن قائمة الهيئات و المصالح و الإدارات العمومية و الجمعيات المشاركة في إعداد هذا المخطط.

و نظرا لأهمية مبدأ الاستشارة في الارتقاء بمستوى وجودة هذه الأداة التعميرية الهامة، فقد تم التأسيس لآلية التشاور الواسع، و المشاركة لكل الفاعلين بصورة ناجعة و منظمة، أكد قانون التعمير طبقا للمادة 08 من المرسوم التنفيذي 91 / 177 على استشارة كل من: (مديرية التعمير، مصالح الفلاحة، التنظيم الاقتصادي، الري، النقل، الأشغال العمومية، المباني و المواقع الأثرية و الطبيعية، البريد و المواصلات، البيئة، السياحة و التخطيط و التهيئة العمرانية، النقل، الطاقة وتوزيع المياه) وجوبيا من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما يمكن لهذا الأخير أن يستشير كل من : (غرف الفلاحة، غرف التجارة، المنظمات الفلاحية والجمعيات المحلية) إختياريا، إذا كان ذلك يدعم فائدة الدراسة.

وبعد هذه الاستشارة، يتم إصدار قائمة الهيئات و المصالح و الإدارات العمومية و الجمعيات المشاركة في إعداد المخطط، بحيث يكون ممثلي كل هذه الهيئات هم المشرفون على المتابعة و تصحيح و ترمين دراسة المخطط، ثم ينشر هذا القرار لمدة شهر في مقر المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية، و يبلغ للهيئات و المصالح و الإدارات العمومية و الجمعيات المعنية بإعداد المخطط.

05/ مداولة التبيني: تعد هذا المداولة، مصادقة مؤقتة على المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، حيث تصدر بعد الموافقة على المشروع المخطط من الناحية التقنية، ثم تبلغ هذه المداولة للهيئات و المصالح و الإدارات العمومية و الجمعيات المعنية و تمنح لهم مدة 60 يوما لإبداء الآراء و الملاحظات و في حالة عدم ردها، عد رأيها بالموافقة.

06/ مرحلة الاستقصاء العمومي (التحقيق العمومي) حول منافع و مضار المخطط:

بعد انتهاء مهلة (60 يوما)، المشار إليها أعلاه، يخضع مشروع المخطط للتحقيق العمومي لمدة 45 يوما، و بانتهائها يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية قرارا بهذا الخصوص، على أن يتضمن حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91: -تحديد المكان أو الأماكن التي يمكن الاستشارة فيها

حول مشروع المخطط. - تعيين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين. - يبين تاريخ انطلاق مدة التحقيق و تاريخ انتهائها. - يحدد كيفية إجراء التحقيق العمومي.

ثم ينشر هذا القرار بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية طوال مدة التحقيق العمومي، و تبلغ نسخة منه إلى الوالي المختص إقليميا.

ثانيا: إجراءات المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

تنص المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 على أنه: "يرسل المخطط بعد تعديله عند الاقتضاء مصحوبا بسجل التحقيق و بمحضر قفل التحقيق و النتائج التي يستخلصها المفوض المحقق، و بعد المصادقة عليه بمداولة المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية يرسل إلى الوالي المختص إقليميا الذي يتلقى رأي المجلس الشعبي الولائي المختص خلال 15 يوما الموالية لتاريخ استلام الملف.

هذا و تتم المصادقة على المخطط حسب المادة 27 من القانون 29/90 و المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 من قبل هيئات مختلفة تبعا لأهمية البلدية أو البلديات المعنية التي يشملها المخطط، فيصادق:

- الوالي: بموجب قرار صادر بالنسبة للبلدية أو البلديات التي يقل عدد سكانها 200.00 ساكن.
- الوزيران المكلفان بالتعمير و الجماعات المحلية: بموجب قرار وزاري مشترك، بعد استشارة الوالي المختص إقليميا أو الولاية حسب الحالة بالنسبة للبلدية أو البلديات التي يفوق عدد سكانها عن 200.000 ساكن و يقل عن 500.000 ساكن.
- بموجب مرسوم تنفيذي: يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير إذا كان المخطط يخص بلدية أو عدة بلديات يفوق عدد سكانها على 500.000 ساكن و بعد استشارة الوالي المختص أو الولاية حسب الحالة.

يبلغ المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير المصادق عليه إلى كل من: الوزير المكلف بالتعمير، وزير الداخلية، مختلف الأقسام الوزارية المعنية، رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية، المصالح التابعة للدولة المعنية بالتعمير على مستوى الولاية، الغرفة التجارية، الغرفة الفلاحية و رئيس المجلس الشعبي الولائي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية الولائية المعنية كما يوضح تحت تصرف الجمهور و ينشر باستمرار في الأمكنة المختصة أي المنشورات الخاصة بالمواطنين و ذلك طبقا لمبدأ الإعلام و الإشهار، و هو ما تؤكد المادة 30 من رقم 10/11، المتعلق بالبلدية بقولها: " تعلق المداولات، باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام و الحالات التأديبية، تحت إشراف المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة للملصقات و إعلام الجمهور، و تنشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال 08 أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ".

ثالثا: إجراءات تعديل و مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.

بما أن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير هو في أصله تشريع - كما اشرنا- و أن من عناصره التنبؤ بالمستقبل و الاستعداد لمواجهة في آفاق 20 سنة فإنه معرض للتعديل و المراجعة، لذلك فإن المشرع الجزائري، منح للجهات الوصية التي صادقت على المخطط التوجيهي سلطة مراجعته، إذا توافرت حجج قوية و مقنعة و ضمن شروط و كيفيات مضبوطة، وفقا لما قرره المادة 28 من القانون رقم 29/90 المعدل و المتمم و المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل و المتمم ، التي تنص على حالات محدودة حصرا يمكن من خلالها مراجعة المخطط وهي:

* أن تكون القطاعات المبرمجة للتعمير و قطاعات التعمير المستقبلية و القطاعات غير القابلة للتعمير في طريق الإشباع

*إذا كان تطور الأوضاع أو المحيط، أصبحت معه مشاريع التهيئة للبلدية أو البنية الحضرية لا تستجيب أساسا للأهداف المبرمجة و المرسومة، أي أن ما تم إنجازه على أرض الواقع أصبح لا يستجيب لتطلعات الأفراد و المحيط.

و في الأخير تجب الإشارة إلى أن مراجعة و تعديل المخطط، تتم وفقا للأشكال و إعداد و تحضير المخطط.

المحاضرة الخامسة: مخطط شغل الأراضي ال:pos كآلية تنظيمية تفصيلية.

يعتبر مخطط شغل الأراضي وثيقة تعمرية تنظيمية، نافذة في المجال الحضري ، كما يمكن أن يغطي بعض التجمعات الريفية في صورة تخطيط الطرق العامة و تخطيط التنمية بها، لذا فهو يكتسي أهمية بالغة في ضبط و تنظيم المجال الحضري و التحكم في توسيعه بما يحقق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية ، لذا اعتمده المشرع كأداة لتخطيط المدن، على اعتبار أنه أداة لترجمة توجيهات و اختيارات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و كفاءات استعمال السطح ولأجل وصف و تحليل النظام القانوني لهذه الأداة ، ينبغي أولا التطرق إلى مفهومها وبيان مضمونها

أولا: مفهوم مخطط شغل الأراضي ال:pos.

إذا كان المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يقوم بدراسة المدينة أو التكتل الحضري على الصعيد الإجمالي، فإن مخطط شغل الأراضي يمثل أداة من أجل التوازن العملي و الجمالي انطلاقا من المعطيات الإجمالية، حيث يعالج التفاصيل الجزئية لأحياء المدينة و تحديده بدقة حقوق استعمال الأراضي و السهر على تهيئتها طوال مدة سريانه التي تمتد إلى عشر(10) سنوات، وهو بذلك يشكل العمود الفقري للتخطيط العمراني بالجزائر، ولإبراز أهمية هذا المخطط ينبغي:

01/ تعريف مخطط شغل الأراضي: من تسميته المعبرة "شغل الأراضي"، عرف على أنه: "المخطط الذي يحدد بالتفصيل قواعد استخدام الأراضي و البناء عليها وفقا للتوجيهات المحددة و المنظمة من طرف المخطط التوجيهي الـ:pdau و توجيهات المخططات الأعلى منهما، تطبيقا و احتراماً لمبدأ تدرج المخططات الحضرية، بهذا فهو يشكل حلقة ربط بين كل من المخطط الوطني لتهيئة الإقليم (snat) و المخططات الجهوية لتهيئة الإقليم (srat) و المخطط الولائي لتهيئة الإقليم (paw) بجانب المخططات التوجيهية لتهيئة فضاءات الحواضر الكبرى (sdaam) و المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير (pdau) و بين وثائق التعمير العملياتي (رخصة التجزئة، رخصة البناء، رخصة الهدم و مختلف الشهادات العمرانية: شهادة التعمير ،شهادة التقسيمو شهادة المطابقة). كما يعرف أيضا بأنه، أداة تدخل لتفصيل و تنفيذ التوجيهات العامة و الإجمالية ذات الأفق الإستشراقي الواردة في مخطط الـ: pdau .

أما التعريف التشريعي، فقد ورد ذكره في المادة 31 من القانون 29/90 ، على أن المخطط يعطي خطة واضحة و دقيقة لكيفية و طريقة استخدام الأرض و التحكم في التوسع العمراني للمدن.

02/ موضوع مخطط شغل الأراضي: يعد مخطط شغل الأراضي أداة للتخطيط و التسيير الحضري، حيث يمكن أن يشمل قطاع أو مجموعة من القطاعات، حسب محيطات تدخله و التي يحددها مخطط الـ:pdau، لذا يستوجب على كل بلدية أن تنشأ مخططات شغل الأراضي التي تغطي مجالها العمراني من أجل تنظيمه و تحديد قواعد البناء فيه، لأن مخطط الـ:pos يتطرق إلى أدق التفاصيل و يوضح التركيبة العمرانية لكل قطاع، كما يمكن أيضا أن يغطي تراب بلديتين أو عدة بلديات بمخطط شغل الأراضي، و هو ما قضت به المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل و المتمم، و في إطار التوجيهات و الخيارات العامة لمخطط الـ:pdau، يحدد مخطط شغل الأراضي ما يلي:

يحدد الشكل الحضري و حقوق البناء و استعمال الأراضي في كل قطاع من القطاعات المحددة في المادة 19 من القانون 29/90 المعدل و المتمم. - يحدد مختلف الوظائف لمختلف المناطق التي يجب أن تستعمل لها بصورة أساسية ما إذا كانت منطقة سكنية، سياحية، تجارية، زراعية... إلخ، و هو ما يعبر عنه بالتقسيم الوظيفي للأراضي. - يعين الكمية الدنيا و القصوى من البناء المسموح به، المعبر عنها بالمتر مربع (م²) من الأرضية المبنية خارج البناء أو المتر المكعب (م³) من الأحجام و أنماط البناءات المسموح بها و استعمالاتها (معامل شغل الأراضي COS، و معامل الاستيلاء على الأرض CES)

* بضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنىات* يحدد المساحات العمومية و المساحات الخضراء و المواقع المخصصة للمنشآت العمومية و المنشآت ذات المصلحة العامة، و كذا تخطيط طرق المرور و مميزاتة.* يحدد الارتفاقات . * يحدد الأحياء و الشوارع و النصب التذكارية و المواقع والمناطق الواجب حمايتها و تجديدها وإصلاحها. * يعين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها.

ما يلاحظ عن موضوع هذا المخطط، أنه يشمل الجزء المبني و غير المبني، أي تشريح التعمير بمفهومه الواسع، سواء على المستوى إقليم البلدية التي يغطيها أو بخصوص الأحياء و بصفة دقيقة القطع الأرضية التي يترجم التعمير فيها بموجب مجموعة من الرخص و الشهادات العمرانية (كرخص التجزئة، البناء، الهدم، و شهادة التقييم... إلخ)، كما نلاحظ أن المشرع و من خلال هذه الأداة قد تحرى الدقة في شكل البناء، و مظهره الخارجي و ما سيتبعه من ألوان و أشكال هندسية لتحقيق المنظر الجمالي للبنىة الذي يعتبر عنصر حديث للنظام العام العمراني.

ثانيا: محتوى مخطط شغل الأراضي و الوثائق المتعلقة به

يكن الغرض من وضع مخطط شغل الأراضي في تنظيم و تعمير مدينة قائمة، كما يوضع مخطط شغل الأراضي لتوجيه و مراقبة و ضبط نمو و اتساع عمران المدينة، و

أيضا يمكن إعداد مخطط ال:pos بمناسبة تشييد مدينة جديدة، هذا و يتم تجسيد كل أهداف هذا المخطط من خلال قوامه (محتواه) المتكون: حسب المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل و المتمم من:

01/ لائحة التنظيم: هي عبارة هن مجموعة من القواعد القانونية التي تفسر ما تضمنته الوثيقة الثانية (المستندات البيانية) من رموز تبين الاستعمالات القانونية للأراضي والتجهيزات المقررة وكذا برامج تنمية البلدية أو البلديات المعنية، و تتضمن هذه اللائحة حسب المادة 18 السابق ذ.

كرها ما يأتي:

أ/ مذكرة تقديم: من خلالها يظهر مدى توافق و تلاءم أحكام مخطط ال:pos مع أحكام مخطط ال:pda، و كذلك البرامج المعتمدة للبلديات المعنية، تبعا لآفاق تميمتها.

ب/ مجموع القواعد (التقنين): هذه القواعد تحدد لكل منطقة متجانسة نوع المباني، المرخص بها أو المحظورة و كذا وجهتها و حقوق البناء المرتبطة بملكية الأراضي و هي عموما تتمثل في: 1- طبيعة شغل الأراضي، 2- شروط البناء لكل منطقة متجانسة مع مخطط شغل الأراضي فيما يخص : المدارات والطرق، التزويد بمختلف شبكات المياه الصالحة للشرب والصرف الصحي، المساحات الحرة والميادين ، المساحات الخضراء و مواقف السيارات، 3- أشكال البناءات: يحدد مساحتها، توزيعها، التراصف بينها و بين الطريق، علوها، و مظهرها الخارجي، 4- كثافة البناءات: يتم تحديد ها عن طريق تطبيق معامل استيلاء الأرض (ces) الذي يساوي نسبة المساحة المبنية على المساحة العقارية الإجمالية، و كذا تطبيق معامل شغل الأرض (COS)، الذي يساوي نسبة المساحة المبنية لأرضيات جميع الطوابق على المساحة العقارية الإجمالية، هذين المعاملين يمكن من خلالهما تنظيم مساحات البناءات و كثافتها، حيث أن معامل استهلاك أو استيلاء الأرض (ces)، يعطي مساحة ثابتة للإطار المبني، أما بالنسبة لمعامل شغل الأرض COS

فهو يحدد الارتفاع ليس بصفة ثابتة، وإنما يعطي العلو الأقصى للبنىات، 5- الارتفاقات المحتملة: يحدد التقنين الارتفاعات المعنية في مخطط شغل الأراضي، و يقصد بها تحديد مجالات الحماية الخاصة بمختلف العوائق الطبيعية و التكنولوجية، مع الإشارة إلى أن الارتفاع في مجال العمران، أو الارتفاع في القانون العام ليس كالارتفاع في القانون الخاص، ذلك أن الأول يعني إمكانية بناء أو تهيئة أو استعمال قطعة أرضية دون إلحاق ضرر بالمنفعة العامة، و بمعنى آخر ارتفاعات التعمير هي التكاليف الموضوعية و المقيدة لحقوق المالك لتحقيق المنفعة العامة و حماية الأملاك الوطنية مثل: الارتفاعات الخاصة بالطرق الأولية، خطوط الكهرباء و الغاز، المناطق العسكرية و المناطق الصناعية، المقابر و المناطق الأثرية... الخ، و هي تتمحور أساسا في ثلاثة أنماط رئيسية هي: * الارتفاعات الضرورية لضمان الأمن. * الارتفاعات الضرورية لضمان الظروف الصحية و المعيشة الجيدة. * الارتفاعات المتعلقة بحماية و وقاية و احترام بعض المناطق ذات الأهمية التاريخية و الثقافية.

02/ الوثائق و المستندات البيانية: تتمثل في مجموع الخرائط و التصاميم بالمعني الضيق للكلمة، التي تبين الشكل الذي تتبعه البلدية (أو الجزء منها) الخاضعة لمخطط شغل الأراضي في نموها و اتساعها و العمليات العمرانية التي تجري بشأنها، غير أن الفقه و القضاء الفرنسي، يريان بأن التصاميم و الخرائط لا آثار لها في حد ذاتها، لأنها مجرد بيانات مرئية لا يمكن ترجيحها على نصوص اللائحة التنظيمية المكتوبة ، وقد تبين هذا الرأي مجلس الدولة الفرنسي في حكم له بتاريخ 1977/06/27 في قضية التجهيز ضد " شيرو"، و بناء على هذا، فإن الوثيقتين (اللائحة التنظيمية و المستندات البيانية) تكمل إحداها الأخرى و يشكلان ما يعرف بمخطط شغل الأراضي الـ POS

المحاضرة السادسة: إجراءات إعداد، مصادقة ومراجعة مخطط الـ: pos.

باعتبار مخطط شغل الأراضي مخطط برامج محددة على المدى المتوسط (10 سنوات)، فهي إذن وسائل تدخل و تنفيذ، لذا أوجب المشرع الجزائري، إعداده على مستوى كل بلدية أو جزء منها من أجل تحديد حقوق البناء عليها ووضع بدقة قواعد شغل أراضيها، و لأجل الوصول إلى الغرض التكاملي بين هذا المخطط و مخطط الـ: pdau، اشترط المشرع طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل و المتمم، تتبع مجموعة من الإجراءات ضمن مراحل أربعة و هي لا تختلف كثيرا عن تلك المتبعة لإعداد مخطط الـ: pdau و هي باختصار وفق الشكل الآتي:

أولاً: مرحلة الدراسات التمهيدية لمخطط الـ: pos.

تمر هذه المرحلة عبر إصدار العديد من القرارات و المداولات نذكرها وفق ترتيبها القانوني:

01/ مداولة الإعداد: صحيح أن سياسة التعمير من اختصاص الدولة (الإدارة المركزية) غير أن وسائل تحقيق هذه السياسة يدخل في إطار مهام و مسؤوليات الإدارة المحلية، خاصة المجالس المحلية المنتخبة، لذلك فإن إعداد مشروع مخطط شغل الأراضي هو من اختصاص المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية.

فطبقا لنص المادة 34 من القانون رقم 29/90، و كذا لما اشترطته المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91، فإن المداولة المتوجة بقرار إعداد هذا المخطط يجب أن تتضمن : * تذكيرا بالحدود المرجعية لمخطط شغل الأراضي الواجب إعدادها، وفقا لما حدده المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير المتعلق به. * بيان لكيفيات مشاركة الإدارات العمومية، و الهيئات و المصالح العمومية و الجمعيات في إعداد مخطط شغل الأراضي.

و بعدها يتم تبليغ المداولة إلى الوالي أو للوالي المنتدب المختصين إقليميا و يتم نشرها لمدة شهر كامل بمقر المجالس الشعبية المعنية، إلى جانب ذلك، وعلى وجه الاستثناء يمكن أن تتم عملية إعداد مخطط شغل الأراضي من قبل مؤسسة عمومية مشتركة، وهو ما نصت عليه المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91، غير أن المقررات التي تتخذها هذه المؤسسة ، لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة المجالس الشعبية المعنية.

02/ قرار إداري يتعلق بترسيم حدود الرقعة الجغرافية التي سوف يشغلها مخطط

الـ:pos: تتم إجراءات قرار تحديد محيط تدخل مخطط شغل الأراضي بنفس الكيفية فيما يخص تحديد محيط تدخل المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، يتم إصدار القرار الذي يرسم حدود المحيط تدخل مخطط الـ:pos، استنادا إلى ملف يتكون من مذكرة تقديم المخطط الذي يعد على مقياس المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير مع تعيين حدود التراب الذي يشمل مخطط شغل الأراضي و المداولة المتعلقة به.

03/ إصدار قرار إداري يتضمن الجهات التي يتطلب استشارتها: يتم إصدار هذا القرار

مرورا بنفس الإجراءات التي يخضع لها مخطط الـ:pdau، حيث و بعد انتهاء مهلة 15 يوما، يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارا يتضمن قائمة بمجموع الإدارات العمومية غير الممركزة و الهيئات و المصالح العمومية المحلية الواجب استشارتها، و كذا الجمعيات و المنظمات المهنية التي طلبت استشارتها بشأن مشروع مخطط الـ:pos ، و بالاطلاع إلى نص المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل و المتمم و الذي ذكر المصالح و الهيئات و الإدارات المستشارة وجوبا، نجده كنص تنظيمي يعتبر استشارة الجمعيات المحلية للمستعملين و الغرف التجارية و الفلاحية و المنظمات المهنية جوازي، مما يشكل تعارضا مع النص التشريعي المتمثل في نص المادة 15 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير، الذي يجعل من استشارة الأشخاص المذكورة أعلاه وجوبيه، و هو ما نستشفه من عبارة "يجب استشارة"، و هي قاعدة آمرة، مما يتطلب تدخل المشرع بالتعديل للنص التنظيمي (نص المادة 08 المذكورة أعلاه).

- إذن تتمثل الأشخاص المستشارة وجوبا طبقا للمادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 في: التعمير ، الفلاحة، التنظيم الاقتصادي، الري، النقل، الأشخاص العمومية، المباني و المواقع الأثرية و الطبيعية، البريد و المواصلات (كإدارات ومصالح مكلفة بالتعمير على مستوى الولاية تابعة للدولة)، إلى جانب كل من: توزيع الطاقة، النقل و توزيع الماء (كمصالح مكلفة على المستوى المحلي)

- إلى جانب ذلك، أضاف المشرع بموجب المرسوم التنفيذي رقم 318/05 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 178/91 قطاعات فاعلة في مجال التهيئة و التعمير، تتمثل في كل من: البيئة، التهيئة العمرانية، و السياحة.

- وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 189/18 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 178/91 أضاف المشرع كل من: التجارة و المصالح المالية.

- أما المادة 40 من المرسوم التشريعي رقم 06/94، المتعلق شروط الإنتاج المعماري و ممارسة مهنة المهندس المعماري فقد أضافت اللجنة الولائية للهندسة المعمارية و التعمير و للمحيط المبني

04/ ينشر هذا القرار المتعلق بالاستشارة لمدة شهر (30 يوما) في مقر المجلس الشعبي المعني أو المجالس الشعبية المعنية و يبلغ للإدارات العمومية و الهيئات و المصالح و الجمعيات التابعة للدولة ، بحسب ما قضت به الفقرة الأخيرة من المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91، و لهذه الجهات مدة 60 يوما لإبداء آرائها بخصوص مشروع المخطط، مع اعتبار سكوتها بفوات الأجل، موافقة ضمنية للمشروع.

ثانيا: مرحلة الاستقصاء العمومي و البحث العلني.

وفقا لأحكام الفصل الأول من المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المعدل و المتمم و كذا أحكام الفصل الأول من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل و المتمم، فإن إجراء

البحث العني حول مخطط شغل الأراضي، يتم بنفس الكيفية بخصوص المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، باستثناء المدة المحددة له، حيث تقدر ب:60 يوما بالسنة لمخطط ال:pos (انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91)، و بالنسبة لمخطط ال:pdau تقدر ب:45 يوما (انظر المادة10من المرسوم التنفيذي رقم 177/91).

إذن: 01/ يتم الاستقصاء العمومي في مخطط ال:pos، بعد انتهاء آجال المراحل المبينة أعلاه، أي بعد أن يكون المخطط قد اتضحت قواعده و مقتضياته لمدة 60 يوما، بموجب قرار يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية.

02/ ثم يتم تبليغ القرار الى الوالي او الوالي المنتدب المختصين إقليميا، و كذا نشره طوال مدة الاستقصاء (60 يوما) بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني او المجالس الشعبية البلدية المعنية.

03/ و بانقضاء المدة المحددة قانونا- المشار إليها أعلاه- يقفل المفوض المحقق السجل و يوقعه، و خلال مدة 15 يوما التالية، يقوم بإعداد محضر قفل الاستقصاء العمومي، ليرسله بعد ذلك إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقا بالملف كاملا مع الاستنتاجات، هذه الأخيرة تكون موضوع دراسة و تداول داخل المجلس الشعبي البلدي، على ضوءها يمكن تعديل مشروع مخطط شغل الأراضي و اتخاذ موقفا منها نيابة عن السكان.

04/ و في الأخير يتم إرسال الملف إلى الوالي لإبداء رأيه و ملاحظاته خلال 30 يوما من استلامه الملف.

ثالثا: مرحلة المصادقة على مخطط شغل الأراضي.

بناء على نص المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91، المعدلة بموجب المادة 02 من المرسوم التنفيذي 189/18، يصادق المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة على مخطط شغل الأراضي المعدل عند الاقتضاء لأخذ نتائج الاستقصاء و رأي الوالي أو الوالي المنتدب المختصين إقليميا بعين الاعتبار، و يتم تبليغ قرار المداولة وجوبا طبقا لنص المادة 16 المعدلة بموجب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 189/18 إلى كل من:- الوالي أو الولاية المنتدبين المختصين إقليميا.- المصالح التابعة للدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية أو المقاطعة الإدارية.- الغرفة التجارية و الغرفة الفلاحية.

و بعدها يوضع المخطط المصادق عليه تحت تصرف الجمهور عن طريق قرار إداري يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي، و على اثر ذلك يصبح مخطط شغل الأراضي ساري المفعول، طبقا للمادة 36 من القانون رقم 29/90 المعدل و المتمم اتجاه الأشخاص المعنوية و الأفراد على المستوى المحلي، و اعتبار المخطط بالتالي نظاما ومرجعا قانونيا للتعمير له صيغة محلية.

رابعا: مرحلة مراجعة و تعديل مخطط شغل الأراضي.

باعتبار مخطط شغل الأراضي، أداة تنظيمية للتعمير في المنطقة التي يشملها على الأمدين القصير (05 سنوات) و المتوسط (10 سنوات)، و هو بذلك كأي قاعدة قانونية يجب أن يعرف نوع من الثبات و الاستمرارية، لكنه قد تحدث متغيرات و مستحدثات بسبب الحركة المسارعة لل عمران، تستوجب إجراء تعديل أو مراجعة أحكام المخطط

01/ بالنسبة للتعديل: نجد أن المشرع الجزائري لم يتعرض لهذه المسألة إلا في حالة واحدة تتعلق بالتكيفات الطفيفة التي تفرضها طبيعة الأرض و أشكال قطع الأراضي أو طابع البناءات المجاورة، دون تحديده لكيفيات و إجراءات هذا التعديل، مع الإشارة إلى أن المشرع، قد نص على حالة تعديل مشروع المخطط عند الاقتضاء ، و ليس المخطط.

- 02/ لهذا اكتفى المشرع بالنص على إمكانية مراجعة المخطط، وفقا لنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل و المتمم، إذ لا يمكن مراجعة المخطط، إلا بتوافر أسباب ذكرتها المادة 37 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير و هي:
- أ/ إذا لم ينجز المخطط في الأجل المقرر لإتمامه سوى ثلث ($\frac{1}{3}$) حجم البناء المسموح به من المشروع الحضري أو البناءات المتوقعة في التقدير الأولي .
- ب/ إذا كان الإطار المبني الموجود في حالة خراب أو حالة من التقدم تدعو إلى تجديده.
- ج/ إذا كان الإطار المبني الموجود قد تعرض للتدهور الناتج عن ظواهر طبيعية.
- د/ إذا طلب ذلك و بعد مرور 05 سنوات من المصادقة عليه من أغلبية ملاك البناءات البالغين على الأقل نصف حقوق البناء التي يحددها مخطط ال:pos
- هـ/ إذا استدعت ذلك حاجة إنشاء مشروع ذو مصلحة وطنية.

هذا و نشير أن المداولة المتعلقة بمراجعة المخطط، يجب أن تبلغ للوالي أو للوالي المنتدب المختصين إقليميا مصحوبة بتقرير يثبت مبررات المراجعة التي تخضع للشروط نفسها المنصوص عليها في الفصلين الثاني و الثالث من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المعدل و المتمم.

المحاضرة السابعة: القواعد العامة للتهيئة و التعمير كتعمير بديل لمخططات التعمير .

أمام صعوبة تغطية كل مناطق الجزائر المعروفة بشساعتها و صعوبة تضاريسها بمخططات التهيئة و التعمير و ما تتطلبها من إمكانيات مادية و بشرية تنقل كاهل الدولة في توفيرها و في سبيل مواجهة تحديات سكانية عمرانية ارتبطت بظاهرة النمو المتزايد للسكان و بظاهرة التمدن السريع، بات من الضروري إيجاد إطار قانوني ثانوي بديل لإدارة

المجال، يسمح للسلطات العمومية توفير الوسائل القانونية التي تمكنها من التحكم في استغلال الأراضي و استبعاد كل الاستعمالات المنافية لسياسة التعمير، واستجابة لذلك وضع المشرع الجزائري قواعد قانونية عامة في ثلاثة فصول ضمن المرسوم التنفيذي رقم 175/91، كضوابط عمرانية بديلة على نشاط الباني مهما كان مركزه، تكفل صلاحية المباني و سلامتها و هذا في غياب المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ومخطط شغل الأراضي كأدوات أصلية في التعمير، بناء على ذلك سنتولى في هذه المحاضرة دراسة هذا التعمير البديل وذلك من خلال:

أولاً: مفهوم القواعد العامة للتهيئة و التعمير.

لقد قيد قانون التهيئة و التعمير كل مالك أو حائز عقار يقع ضمن القطاعات المعمرة و القابلة للتعمير، بأن يستعمل و يهيأ ملكه طبقاً لنوعية الاستعمال الذي تسطره أدوات التهيئة و التعمير الأصلية، و في غيابها يخضع للقواعد العامة للتهيئة و التعمير باعتبارها إطاراً فنياً و قانونياً عاماً، على اعتبار تضمنها للعديد من الاعتبارات الفنية و الاجتماعية و الاقتصادية و القانونية التي تتخذ على ضوءها شرعية طلب الترخيص في البناء من عدمه، و لمعرفة مدى صلاحية هذه القواعد كضوابط بديلة على نشاط المباني يقتضي منا الأمر التطرق إلى:

01/ تعريف القواعد العامة للتهيئة و التعمير: لم يعرف المشرع الجزائري صراحة

القواعد العامة للتهيئة و التعمير كأدوات بديلة، مثلما عرف الأدوات الأصلية في المادة 11 من القانون 29/90 المعدل و المتمم، و التي اعتبرها مرجعية للضبط الإداري العمراني، غير أنه و بالرجوع إلى أحكام المواد 03 إلى 09 من قانون التهيئة و التعمير و كذا المرسوم التطبيقي له رقم 175/91، يمكن تعريفها على أنها: قواعد موضوعية تطبق عند غياب أدوات التعمير أو خلال فترة الفراغ الكبير ما بين مرحلة تخضير هذه المخططات و مرحلة المصادقة عليها و اعتمادها، و هي تتعلق أساساً بالأرض القابلة

للتعمير و بمقاييس البناء كحد ادني من القيود و الالتزامات الواجب احترامها في أي نشاط عمراني، تقسيما كان أم بناء.

إلى جانب ذلك، نجد أن الأستاذ " محاجي منصور " قد عرفها بأنها: "مجموعة القواعد العامة و الوطنية التي تطبق عند غياب أدوات التهيئة و التعمير و المتضمنة للشروط الواجب توافرها في مشاريع البناء بهدف تحقيق توسيع عمراني يسمح بإبراز قيمة المناطق التي تتوفر على منجزات طبيعية أو تاريخية، و كذلك حماية الأراضي الفلاحية و الغابات و المساحات الخضراء و غيرها من المناطق ذات المميزات البارزة، لاسيما فيما يخص البناء و الأعمال المتعلقة به و موقعه و الهندسة المعتمدة في تشييده و تهيئة هذه المناطق على نحو يسمح بحمايتها و تنظيمها".

02/ خصائص القواعد العامة للتهيئة و التعمير: بما أن أمر القواعد العامة للتهيئة و

التعمير، يتعلق بشروط إشغال الأرض ، فإن الإحكام التي تحتويها هذه القواعد ملزمة، و لا مجال للتمييز إزاء عموميتها، لذا فإنه من المفترض إن تكون عمليات البناء خاضعة لهذه القواعد بذلك فإن للقواعد العامة للتهيئة و التعمير خصائص نوجزها في الآتي:

ا/ تفرض الالتزام بالإعمال التي تملئها الأصول الفنية للبناء و التشييد و من تعميق الأساس و متانته و تدعيمه حتى على أرض صلبة.

ب/ تفرض الالتزام بصلاحية مواد البناء و مطابقتها للمواصفات القياسية.

ج/ تفرض ضرورة الالتزام بالأحكام المتعلقة بمظهر البنايات و أحكام الجوار و قيود الارتفاع و حقوق الارتفاق.

د/ تفرض ضرورة التأكد من أن مواقع البنايات أو أحجامها لا تمس بالسلامة و الأمن العمومي.

هـ / إلى ذلك، تتميز أيضا بأنها قواعد نافذة قابلة للمعارضة مثلها مثل أدوات التعمير الأصلية ، كما أن معظم أحكامها تسمح للإدارة بفرض رخصة البناء، على اعتبار انكماش هذا الحق في غياب أدوات التعمير، و أن منح رخصة البناء قد يرتبط بفرض السلطة المختصة بتسليمها لشروط إضافية غير مذكورة في المرسوم التنفيذي رقم 175/91.

و/ أخيرا فإن القواعد العامة للتهيئة و التعمير، قواعد وطنية تطبق على مناطق القطر الجزائري غير المشمولة بأدوات التعمير، و هي الخاصة السلبية لهذه القواعد، على اعتبار عدم مراعاة المشرع فيها لخصوصية كل من منطقة من مناطق القطر الشاسع للجزائر، إذ يجب أن يستند التعمير بمفهومه الواسع بمعايير و حقوق أفراد المجتمع المحلي بالنسبة لكل ولاية و العمل على إدماج مشاريع السكن في إطار البيئة المحلية.

ثانيا: محتوى القواعد العامة للتهيئة و التعمير (أصناف القواعد العامة للتعمير).

إن الإنسان لا يسكن نظاما و إنما يتصل به عن طريق النظام الاجتماعي و النظام التقني... و غيرها من الأنظمة، على هذا الأساس حدد المشرع الجزائري و بشكل دقيق في المرسوم التنفيذي رقم 175/91، و بصفة عامة في القانون 29/90 المعدل والمتمم، تحديدا من المادة 04 إلى المادة 09 منه، القواعد العامة للتهيئة و التعمير، وهي تتمثل أساسا في:

01/ القواعد العامة المتعلقة بموقع البناء و الطرق المؤدية إليه: للموقع أهمية كبيرة في إنشاء البنايات و المعالجات التي يمكن اتخاذها لتوفير البيئة المريحة لسكن الإنسان، كما تتمثل أهميته أيضا في إمكانية تحديد التوسع العمراني (أفقيا أو عموديا) وكيفية توزيع استعمالات الأراضي و معرفة نوعية التربة و مدى صلاحيتها للتعمير، و لأهمية الموقع ، أوجب المشرع الجزائري ألا يكون موقع البناء من شأنه مثلا جعل البناية تشكل خطرا على السلامة و الأمن العمومي، و إلا أمكن رفض رخصة البناء أو رخصة التجزئة

من أجل البناء أو منحها وفقا لشروط خاصة، و ذلك حماية للمباني و تقاديا لأي أضرار قد تمسها لاحقا بسبب موقعها، خاصة إذا كان هذا الموقع معرضا للأخطار الطبيعية كالزلازل و الفيضانات و انزلاق التربة، و من ثم لا تكون القطع الأرضية قابلة للبناء، إلا إذا كانت غير معرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

و بخصوص الطرق المؤدية إلى الموقع، نص المشرع على إمكانية رفض الإدارة للترخيص بالبناء على الأراضي غير الموصولة بالطرق أو بالشبكات الأساسية أو تلك التي يشكل المرور و النفاذ خطر على أمن مستعملي الطريق، كما ربطت المادتين 8 و 9 من ذات المرسوم التنفيذي منح رخصة البناء بضرورة انجاز أعمال تهيئة خاصة تحترم قواعد الأمن عند الدخول و الوقوف بجانب البناية و إدراج شبه الطرق و التموين و التطهير، بالإضافة إلى القواعد المتعلقة بالموقع، و نجد أيضا أن المشرع قد نص على تحديد كثافة البنايات في أراضي المناطق الحضرية للبلديات، إذ حدد كثافة البناء القصوى بنسبة تساوي واحد (01) من حاصل القسمة بين المساحة الصافية للأرض خارج البناء و المساحة الكلية لقطعة الأرض و ذلك لتلافي الآثار السلبية لتكديس و اكتظاظ البنايات، منها زيادة الرطوبة و جعل البنايات سندا لبعضها البعض و أثر ذلك على الموقع ككل.

02/ القواعد المتعلقة بالأمن و الصحة العموميين : خارج نطاق أدوات التهيئة التعمير، نص المشرع على أهم القيود التي ترد على الحق في البناء، و هو عدم المساس بالسلامة و الأمن العمومي، لذا يستوجب على صاحب البناء أن يحترم شروط صحة و أمن و سلامة المواطنين، بحيث إذا كانت البنايات المزمع انجازها بالنظر إلى موقعها أو حجمها أو استعمالها، تشكل مساسا بالقواعد الصحية و الأمنية العمومية، يمكن رفض تسليم رخصة البناء أو منحها بشروط طبقا لما نصت عليه المواد 2،3 و 4 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91، كما لا يمكن منح رخصة البناء لبناية مخصصة للسكن، نظرا لمتطلبات حفظ الصحة و الأمن و طمأنينة السكان إذا كان بعدها يقل عن (50م) من كلا جانبي الطريق السريع أو (30م) من كلا جانبي الطرق المسجلة في قائمة تحدد بمرسوم

يصدر بناء على تقرير من الوزير المكلف بالأشغال العمومية بالنسبة للطرق الوطنية، و بناء على تقرير مشترك بين الوزير السابق ذكره و الوزير المكلف بالجماعات المحلية بالنسبة للطرق الأخرى، إما إذا لم تكن هذه البنايات مخصصة للسكن، فتقاس هذه المسافة أفقيا و تعاد كل منها إلى (40م) و (25م) (أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91).

03/ القواعد المتعلقة بمظهر البناء: تحقيقا لنوعية البنايات و إدماجها في المحيط و احترام المناظر الطبيعية و الحضارية و حماية التراث و المحيط المبني ، نص المشرع على جملة من القواعد العامة المتعلقة بجمال و رواء العمارة في الجزائر، إذ تولت المواد من 27 إلى 31 تحديدها، و هي تقضي في مجملها بضرورة التأكد أن البنايات و المنشآت المزمع إنشائها لا تمس بحكم موقعها أو حجمها أو مظهرها الخارجي لأهمية الأماكن المجاورة، لذا لا بد إن تتسم البنايات بالبساطة في الحجم و وحدة في الشكل و مواد البناء و تماسكا عاما للمدينة و انسجاما في مظهرها، و فيما يتعلق بعلو البنايات، فإن كل أشغال البناء التي تقع في المناطق العامرة، يجب أن تحترم الحد الأدنى من القواعد الخاصة التي تحددها القوانين و التنظيمات، إذ لا بد أن لا يفوق معدل علو البنايات المجاورة، أما البنايات التي تقع خارج الأجزاء المعمرة فيجب أن يكون علوها منسجما مع المحيط كحالة تشييد بناية من عشرة (10) طوابق و أكثر في قرية صغيرة لا يتجاوز ارتفاع الأبنية فيها الطابقين.

04/ القواعد المتعلقة بالبنايات ذات الاستعمال السكني: يقصد بالبنايات ذات الاستعمال السكني بمفهوم الفصل الثاني من المرسوم التنفيذي رقم 175/91، كل المحلات التي تستعمل للسكن ليلا و نهارا باستثناء تلك المساكن المعدة للحياة الجماعية كالفنادق و الداخليات و المستشفيات الملاجئ و المدارس و المحلات المخصصة للحياة المهنية، عندما لا يتم الإسكان فيها و لو جزئيا على الأقل في نفس مجموعة الغرف المخصصة للحياة العائلية، بهذا تحدث المشرع على هذا النوع من البنايات بإسهاب، تحديدا من المادة

32 إلى المادة 45 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91، و هي ترتبط حتما بتحقيق هدف حماية الصحة العامة و السكنية العامة و الأمن العام عن طريق منع أي انهيارات أو أضرار قد تتعرض لها البنايات، و من أمثلة هذه القواعد التي تهدف إلى حماية المبنى من الداخل

* **اشتراط وجود فتحات للتهوية و جعل سعة معينة للغرف، و ذلك لأجل التهوية و الإضاءة و بالنتيجة منع تشكل الرطوبة و انتشار الفطريات.**

* **جعل الأرضيات سهلة الصيانة و من مواد عازلة للماء خاصة في الأدوار العلوية.**

* **تبيان كيفية التعامل مع الوقود السائل المستعمل للدافئ و المسخنات و كيفية تخزينه داخل البناية.**

كل هذه القواعد الحمائية يمكن تصنيفها إلى ثلاثة أصناف بحسب مشتقات هذه البنايات السكنية والتي تولت الفقرة الثانية من المادة 32 من المرسوم التنفيذي السالف الذكر تحديدها وهي:

* **الغرف الرئيسية (هي قاعات مخصصة للنشاط المنزلي مثل قاعات المقام والمطابخ):** بالنسبة لتحويلها الداخلي، نصت عليه المواد من 34 إلى 36 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91

* **الغرف الثانوية (مثل قاعات المياه والمغاسل والمراحيض ومساحات المرور):** بالنسبة لتحويلها الداخلي، نصت عليه المادتان 37 و 38 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91

* **ملحقات البناية (مثل الدهاليز ومغاسل الثياب والمجايف):** بالنسبة لتحويلها الداخلي، نصت عليه المواد من 39 إلى 45 من ذات المرسوم.