

جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم العلوم السياسية



دور الجماعات المحلية في ترشيد السياسة العمرانية في الجزائر

(2010-2017).

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية.

تخصص إدارة محلية.

إعداد الطالب:

نفيذة آمنة.

إشراف الأستاذ:

عبد اللاوي عبد السلام.

لجنة المناقشة:

*الأستاذ: تراكة جمال

رئيسا.

*الأستاذ: د. عبد اللاوي عبد السلام

مقرا .

*الأستاذ: بوبراس عمر

ممتحنا.

السنة الجامعية: 2018/ 2019

تشكرات

الحمد والشكر لله عز و جل على توفيقه لي في كامل مشواري الدراسي،اللهم لك الحمد كثيرا.

اتقدم بكل تعابير الشكر و التقدير و العرفان لكل من قدم لي يد العون من اجل مواصلة المسار الدراسي و انجاح مسيرتي الدراسية بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة خميس مليانة

واخص الشكر الى:

-الاستاذ:عبد اللاوي عبد السلام الذي اشرف على مذكرتي و الذي لم يقصر بالعطاء و التوجيه فألف شكر و تحية.

-الاستاذ:تراكة جمال ومن خيرة الاساتذة في عطاء العلم.

-الاستاذ:عمر بوبراس استاذنا المحاضر.

الى الزملاء في الدفعة على الاوقات الرائعة التي قضيناها في طلب العلم.

فجزيل الشكر و التقدير للجميع.

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع و ثمرة جهدي الى:

الوالدين الكريمين (عبد الله و سلطنة) أطال الله في عمرهما و حفظهما الله.

والى أسرتي الصغيرة التي اقتطعت جزءا من وقتها لانجاز هذه المذكرة وخالص
التقدير الى الزوج (حسين) الذي كان السند لي في انجاز هذا العمل.

والى اخوتي واخواتي ،والى عائلة زوجي (عبد القادر و دنيا)حفظهما الله
،واخوته واخواته.

الى كل من قدم لي يد العون ونصحتني ودعاني .

EXEMPLE

تَشْكُرَات

الحمد و الشكر لله عز و جل على توفيقه و عونہ لي في
كامل مشواري الدراسي ، اللهم لك الحمد حمدا كثيرا

- أتقدم بكل تعابير الشكر و التقدير و العرفان لكل من
قدم لنا يد العون من اجل مواصلة و تجديد المسار
الدراسي و إنجاح مسيرتنا الدراسية بكلية الحقوق
و العلوم السياسية بجامعة خميس مليانة
واخص بالشكر

- الأستاذ : مستاك لمين محي الدين الذي اشرفه على

مذكرتي و الذي لم يقصر عليا بالعطاء و التوجيه فالف شكر و تحية

- الأستاذ الدكتور : عبد السلام عبد اللاوي أستاذنا المحاضر

و من خيرة الأساتذة في عطاء العلم

- الأستاذ : عمر بوبراس أستاذنا المحاضر

- إلى الزملاء في العمل على تشجيعهم و مؤازرتهم لي

- الزملاء في الدفعة على الأوقات الرائعة التي قضيناها

في طلب العلم

فجزيل الشكر إلى الجميع



مقدمة

مقدمة:

يكتسب قطاع التعمير أهمية بالغة في الوقت الحالي أو طرح قضايا ومشاكل معقدة نظرا للتوسع الحضاري والنمو الديمغرافي المتزايد تعرفهما المدن في الدول إضافة إلى ارتباطه المباشر بالحاجيات اليومية الأساسية للسكان هذا ما يجعل الدول العمل والسهر على وضع معايير تستجيب لها البيانات اقصد التباين الايجابي لها لان الدولة المتطورة تمتاز بالاستقرار مستواها العمراني على عكس المختلفة التي حاله فوضى في مجال التخطيط العمراني إلى جانب ارتباط الجماعات المحلية بقطاع التكبير في نفس الوقت بان هناك تداخل وانسجام هذا الجانب بمجال تهيئه الإقليمية بحيث تخضع الأدوات الرئيسية للتعمير مهام وأهداف غير متشابهة فعملها الأدوات المتعلقة بتهيئة الإقليم¹، التي تشكل المرجع الأساسي لباقي المخططات و يفهم من ذلك الإلزامية العمل بهذه حتى يتكفل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمخطط شغل الأراضي ببرامج الدولة الجماعات الإقليمية وتفرز المشاريع ذات المصلحة الوطنية على هذه المخططات²، لغرض توافق وتكامل بين الأدوات التهيئة والتعمير مع المتطلبات برامج والأهداف الاستراتيجية الوطنية للتهيئة العمرانية.

وتعد الجماعات المحلية دستوريا وتشريعيا (1) هيئات قائمه ذات واعترف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي فلم تقتصر مهامها الشؤون المحلية للسكان وتسييرها فحسب بل أصبحت مطالبه بالقيام بتهيئة مجالها الجغرافي والاقتصادي في بعدها التنموي وخصوصا إن بعين الاعتبار السياسة الوطنية لإعداد التراب والتعمير و لقد أصبحت الجماعات المحلية تحتل مكانه ملفتة الانتباه لكونها كلفت بإنجاز

¹ - انظر المادة 07 من القانون رقم 01/20 مؤرخ في 12/12/2011 يتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة ج ر عدد 77 السنة 2001.

² - انظر المادة 13 من القانون 01/20 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير ج ر عدد 52 لسنة 1990، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 04/05، مؤرخ في 14 أوت 2004 ج ر عدد 51 لسنة 2004.

مهام متنوعة وفق التطور الاقتصادي والاجتماعي التي تعد وسيلة الحياة المحلية في الميدان التعمير .

و الإشكالية التي اتصال في هذا الموضوع هي كالاتي.

- كيف تساهم الجماعات المحلية في ميدان التعمير السياسات التعمير في الجزائر ؟

الإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا في الدراسة على المنهج التحليلي وذلك من خلال تقسيم هذه الدراسة

إلى رئيسيه حيث خصصنا الفصل الأول لدراسة الإطار المعرفي والنظري للجماعات المحلية والسياسات

العمرانية بالجزائر فقد تخصص في إسهامات الجماعات المحلية في التخطيط العمراني ومن جهة أخرى

اتخذنا الفصل الثالث لدراسة آليات الرقابة المستعملة في مجال التعمير والبناء.



الفصل الأول:

العدالة – المفهوم والتاريخ

المطلب الأول: تعريف البلدية

تنص المادة 15 من دستور 1996¹ على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"، كما تنص المادة 16 من دستور 1966 على أن: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

وقبل هذا نصت المادة الأولى من قانون البلدية على أن: "البلدية هي الجماعات الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون".

- جماعة إقليمية: أي توجد لها اختصاصات داخل رقعة جغرافية معينة.

- أساسية: أي قاعدية، بمعنى هي أصغر جزء في التقسيم الإقليمي.

- وتتمتع بالشخصية المعنوية: أي لها وجود قانوني مستقل عن كل من الولاية والدولة،

ولها حق التقاضي أمام القضاء، ولها ممثل قانوني هو رئيس المجلس البلدي،

ويمكنها إبرام العقود، قبول الهبات... الخ.

- تحدث بموجب قانون: أي لا يمكن أن تلغى إلا بموجب قانون وهذا طبقا لقاعدة

توازي الاشكال، ولكن يمكن تعديل حدودها الإقليمية (بالإضافة أو النقصان) بموجب

مرسوم تنفيذي.

وتبعا للقانون المدني الجزائري، تعتبر البلدية شخصا اعتباريا وحسب المادة 50 من نفس

القانون فإنها تتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان ملازما لصحة الانسان.

حسب المادة الثانية من القانون 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية إقليم،

اسم ومقر".

¹- دستور 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، لسنة 1996.

وعليه فإن البلدية تمثل القاعدة اللامركزية ومكان ممارسة حق المواطنة، كما تشكل فاعلا محوريا في تهيئة الإقليم والتنمية المحلية والخدمة العمومية الجوارية.

إن هذه المبادئ التي أسسها الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن أول قانون يتعلق بالبلدية وأكدت باننظام في مختلف الدساتير، توحى بتمسك المشرع بضرورة تنظيم البلاد من خلال اعتماد جماعات محلية لا مركزية في إطار دولة موحدة تشكل فيها البلدية الخلية الأساسية، ويجعل تطبيق هذه المبادئ من البلدية والولاية فضاء للتعبير الديمقراطي يتم فيه اتخاذ وتشجيع المبادرات والأعمال المحلية من أجل التكفل بالحاجيات المحلية ذات الأولوية وفرض تحقيق الأهداف الوطنية المتمثلة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية عامة وإدارة الخدمات العمومية بصفة خاصة.

ولمعرفة هذه الوحدة الإقليمية في التنظيم الإقليمي للبلاد ينبغي معرفة مراحل انشائها وخصائصها وهذا على النحو التالي:

أولا: مراحل انشاء البلدية: لقد أشارت مختلف النصوص القانونية لجبهة التحرير الوطني، قبل الاستقلال بصورة مختصرة لموضوع الجماعات المحلية حيث ذكر ميثاق طرابلس (La chorte de tripolie) في جوان 1962 وبشكل عام أن أجهزتها ستختار بطريقة الانتخاب، ويكون لها صلاحيات خاصة تمارسها في ظل وصاية السلطة المركزية.

أما بعد الاستقلال، أصبح إصلاح البلدية من أولوية الدولة، لما لها من أهمية كبيرة في التنظيم القانوني والإداري للدولة.

يتضح من خلال ما تضمنته مختلف الدساتير التي عرفت الجزائر، حيث نجد أن دستور 10 سبتمبر 1963 الذي ينص في مادته 09 "الدولة الجزائرية دولة موحدة، منظمة على شكل جماعات إقليمية إدارية واقتصادية والبلدية في جوان 1965 من قبل المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني وبعد التغيير السياسي الذي وقع في جوان 965، واهتمام

المسؤولين الجدد بهذا المشروع، حيث في أكتوبر 1966 تبنى مجلس الثورة قرار حول الميثاق البلدي، وأقرى نهائيا في 14 أكتوبر 1966، وقد وافقت الحكومة على مشروع قانون البلدية الجديدة في 20 سبتمبر 1966، وأخيرا نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية رقم 06 سنة 1967، بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967.

تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حسب الشروط المحددة في القانون رقم المادة 11 ويمكن في هذا المجال استعمال وجه الخصوص الوسائط والوسائط الإعلامية المتاحة.

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين.

وحسب المادة 10 فإنه عندما تضم بلدية أو أكثر أو جزء من البلدية إلى بلدية أخرى، تحول جميع حقوقها والتزاماتها إلى البلدية التي ضمت إليها، وتحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون ولها إقليم واسم ومركز ويديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية.

ثانيا: خصائص البلدية: تمتاز البلدية في القانون الجزائري بمجموعة من المزايا الخاصة والمميزات الذاتية أهمها:

-البلدية هي وحدة أو جماعة أو هيئة إدارية لا مركزية إقليمية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهذه الخاصية ركزت عليها المادة الأولى من القانون 10-11

بقولها "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة..."

-يعتبر نظام البلدية في الجزائر صورة اللامركزية الإدارية المطلقة، بحيث أن جميع أعضائها وجميع أعضاء الهيئات ولجان تسيير ادارتها يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب العام والمباشر، ولا يوجد أي عضو من بينهم أي عضو تم تعيينه أو تكليفه، كما أن البلدية في النظام الإداري الجزائري تعتمد أساس على مواردها الذاتية في تلبية وتغطية نفقات وحاجات سكانها، فنظام البلدية هو تجسيد لمبدأ ديمقراطية الإدارة العامة.

-تعود أسباب إعطاء المشرع الجزائري للبلدية اختصاصات واسعة ومتنوعة إلى أسباب أيديولوجية متصلة بطبيعة نظام البلدية، باعتبارها الخلية الحية والأساسية والقاعدية للدولة الجزائرية في كافة المجالات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية.

-يعد نظام الوصاية السياسية والإدارية على البلدية مركز، وهذا لأن عمل الاختصاصات المقررة للبلدية وكافة الشروط والإجراءات يجب أن تعمل في نطاقها ووفقا لها، ولا يجوز الخروج عنها وإلا اعتبرت أعمال وتصرفات البلدية باطلة وغير مشروعة، لأن البلدية تعد وحدة سياسة وإدارية واجتماعية واقتصادية وتعد لا مركزية مطلقة في ظل مبدأ وحدة الدولة الدستورية والسياسية.

وحسب ما تضمنه الباب الثاني من القسم الثاني من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية والمتحدث عن صلاحياتها بأن نظمته 18 مادة منه من 107 إلى 124، ولذلك لم تخرج البلدية عن كونها خلية قاعدية للدولة والمحرك الأساسي لعجلة التنمية، وهذا إتمام ما ترجمته المادة 52 منه بنصها " يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته عن طريق المداولات" وعموما تتجلى اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في:

1. **التهيئة والتنمية المحلية:** تضمنها المواد 107 إلى 112 من القانون 10/11 وفي هذا الإطار يعد المجلس الشعبي البلدي برامج السنوية ويصادق عليه، كما يسهر على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة إليه وتماشيا مع المخطط الوطني للتنمية المستدامة وتنمية الإقليم، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية بالإضافة إلى ذلك بإمكانه المشاركة في الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية، إذا بموجب ذلك بإمكان البلدية الإعلان عن آرائها وفقا لأحكام التشريع والتنظيم المعمول به، وفي هذا الإطار تخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على الإقليم أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس وخاصة إذا ما تعلق الأمر بحماية الأراضي والتأثير على التعمير. وفي ظل المهام المسندة إليه فهو يسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، ولاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية والتي بدورها عليها المساهمة في حماية التربة والموارد، كما تسهر على الاستغلال الأفضل لهما.

2. **التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز:** التعمير هو مجموعة الإجراءات القانونية والعمليات المادية التي تهدف إلى تحقيق تنمية منظمة للتجمعات بالنظر إلى مختلف الاحتياجات التي يتعين عليها تلبيتها، أما التجهيز فيتمثل في التزود بالتجهيزات والمنشآت الأساسية.

ولأن التعمير هو موضوع تقني بالدرجة الأولى فيتعين على المجلس الشعبي البلدي التزود بكل الوسائل ذات العلاقة بعملية التعمير، فبحسب مل تقصيه النصوص والتنظيمات المعمول بها والتي تتمثل أساس في المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي.

المطلب الثالث:

أولا: تعريف الولاية

عرف المشرع الولاية من خلال المادة الأولى من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية بأن: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين وتتدخل في كل المجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون شعارها هو بالشعب وللشعب.

الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وبها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية، كما تعتبر الولاية وحدة إدارية لا مركزية تتوفر فيها مقومات لامركزية، وهي تمثل السلطة الوصية على البلدية، حيث تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتقوم بنشاطات في مختلف المجالات.

ويمكن اعتبار الولاية حلقة وصل بين البلديات والإدارة المركزية وبهذا تضطلع بالمهام الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتعميم التنمية في إطار تنفيذ البرامج والمخططات على المستوى الولائي، وتنشيط الجماعات المحلية، كما تساهم في إعداد استراتيجية التنمية الوطنية وتطبيقها.

وتنشأ الولاية طبقا للمادة الأولى من القانون 07-12 بموجب قانون وهو ما يضيف عليها طابعا ويعطي لها أساسا قانونيا قويا.

وتملك قانونا اسم ومقر رئيس طبقا للمادة 9 من القانون 07/12 ويجوز تغيير اسمها ومقرها بموجب مرسوم ويعدل بذات الكيفية.¹

تمتاز الولاية كمجموعة إدارية لامركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص نلخصها فيما يلي:

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، ط1، 2012، الجزائر، ص177.

- أن الولاية هي وحدة ومجموعة إدارية لامركزية إقليمية وجغرافية وليست مجموعة أو وحدة لامركزية فنية أو مصلحة أو مرفقية، فقد وجدت ومنحت الاستقلال والشخصية المعنوية.

- تتميز الولاية عن كل من البلدية والدولة بنظامها الذي يهتبر عاملا فعالا وحيويا ووسيلة إقامة وتحقيق التنسيق والتعاون بين المجموعات اللامركزية الجهوية البلدية ومصالح السلطة المركزية في الدولة فهي بذلك تعتبر مكان الالتقاء والتنسيق للمصالح المحلية والمستلزمات الحتمية الوطنية.¹

- تعتبر الولاية في النظام الإداري الجزائري وحدة إدارية لامركزية نسبية لأن أعضاء المجلس الشعبي الولائي يتم اختيارهم بالانتخاب العام المباشر والسري، بينما والي الولاية يعين بمرسوم من قبل السلطة الإدارية المركزية وتشارك الدولة كوحدة إدارية مركزية في تحقيق وإنجاز المصالح المحلية لسكان الولاية.

- تسعى الولاية من خلال أعضائها المسيرين لها إلى تحقيق المصالح العامة واشباع الحاجات المحلية لسكان الولاية، إذ لا يمكن اعتبارها مجرد جماعة لامركزية تشكل أعمالها امتدادا لأعمال البلدية وأعمال الدولة فحسب بل هي دائرة إدارية تعمل بخدمة المواطنين وتقديم خدمات في أفضل صورة.²

ثانيا: هيئات الولاية

جاء في نص المادة الثانية من قانون الولاية: "للولاية هيئات المجلس الشعبي الولائي والوالي" إضافة إلى ذلك أجهزة وهيكل الإدارة العامة للولاية والتي نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 215/24 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد لأجهزة وهيكل الإدارة العامة.

¹ - ميثاق الولاية لسنة 1969، الجريدة الرسمية، العدد 44، ص 17.

² - عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 155، 156.

1. المجلس الشعبي الولائي: إن المجلس الشعبي الولائي هو جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة والجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الاقليم حقهم وفي تسييره والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه¹.

2. تسيير المجلس الشعبي الولائي:

أ. الدورات: كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي فإن المجلس الشعبي الولائي يعقد دورات عادية وأخرى استثنائية إن لزم الأمر ذلك.

ب. الدورات العادية: يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع (04) دورات عادية في السنة، مدة كل دورة خمسة عشر (15) يوما على الأكثر، تتعد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس، يونيو، وسبتمبر وديسمبر، ولا يمكن جمعها²، ويشترط القانون ارسال الاستدعاءات لدورات المجلس لأعضائه قبل عشرة (10) أيام من تاريخ انعقاد الدورة مرفقة بجدول الأعمال سواء كان الاستدعاء مكتوبا أو عن طريق البريد الالكتروني ويمكن تقليص هذه الآجال في حالة الاستعجال على أن لا يقل عن يوم واحد.

يلصق جدول أعمال الدورة فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن اللصاق المخصصة لإعلام الجمهور لاسيما الإلكترونية منها وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها³.

تجرى المداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بلغة وطنية وتحرر تحت

طائلة البطلان باللغة العربية، وتكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية في حالتين:

-الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

-دراسة الحالة التأديبية للمنتخبين.

¹ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص145.
² - المادة 14 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية، ج.ر، رقم 12، مؤرخة في 2012/02/29.
³ - المواد 16-17-18 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

ج. الدورات الاستثنائية: يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيس أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي.

يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية .

د. المداولات: يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه تتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي الحاضرين أو الممثلين عند التصويت وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجعا، تحرير المداولات وتسجل حسب ترتيب الزمن في سجل خاص مرقم ومؤشرا عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليميا.

المبحث الثاني: الإطار النظري للسياسات العمرانية

المطلب الأول: طبيعة السياسة العمرانية

تعرف السياسة العمرانية: "بأنها الاستراتيجية التي تعدها الدولة للتحكم في العمران"، وتعد من السياسات العامة الكلية وهي تلك السياسة العامة التي تحظى باهتمام جماهيري واسع وتجذب إليها شرائح كبيرة من المجتمع واشتراك الأقطاب المتعددة فيها، كالأحزاب السياسية وأعضاء البرلمان والإدارات الحكومية ووسائل الإعلام والجماعات المصلحية بالشكل الذي يعبر فيه كل منهم عن موقفه وتتميز هذه السياسات العامة بالوضوح النسبي لموضوعاتها، تعدد الجهات الرسمية الحكومية الداخلة في مناقشتها، وإنها سياسات عامة تتطلب التوفيق بين الخيار العام الذي يمثل توجه غالبية شرائح المجتمع من جهة وخيار نتائج لطرفي التعامل مع القضايا الخلافية بطريقة تبرز الاستفادة من الجهود والمصادر المتاحة وتحليل انعكاساتها بصورة منظمة استنادا إلى النتائج المتوقعة عن ذلك الخيار¹.

أولاً: العلاقة التكاملية بين السياسات القطاعية للسياسة العمرانية

تشكل مختلف هذه السياسات سياسة التهيئة والتعمير، السياسة العقارية، سياسة الإسكان والسياسة الفلاحية ما يصطلح عليه السياسة العمرانية، وتكمل كل منها الأخرى، حيث تشكل سياسة التهيئة والتعمير العنصر الرابط بينها ويتم توضيح ذلك فيما يلي:

¹ - محمد قاسم القربوتي، رسم وتنفيذ وتقييم وتحليل السياسة العامة، عمان، دائرة المكتبة الوطنية، 2006، ص30.

1. علاقة التهيئة والتعمير بالعقار: تشكل أدوات التهيئة والتعمير أداة الربط بين هذه الأخيرة والعقار حيث:

- تتدخل لتحديد التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي.
- تحدد الشروط التي تسمح بترشيد استعمال المساحات ووقاية النشاطات الفلاحية.
- حماية المساحات الحساسة، وتعيين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية ذات المنفعة العامة.
- تحدد التخصيص العام للأراضي على تراب البلدية.
- تحدد المساحات العمومية والمساحات الخضراء.
- تحدد الاتفاقات الفلاحية الواجب حمايتها.¹

من جهة أخرى يشكل العقار وعاء للعمران، أي أن تنظيم العقار وكيفية استغلاله مرتبط بتشريعات التهيئة والتعمير، فمثلا قانون 90/29 أي أن العقار يخضع لقوانين التهيئة والتعمير، وقانون الأملاك الوطنية رقم 30/90 جاء متزامنا مع قانون التوجيه، وهذا حتى يمكن استغلالها في الإسكان.

فمثلا إقامة قطب عمراني على عقار فلاح، يتطلب تدخل وزارة الفلاحة لتغيير الطابع الفلاحي لهذا العقار ليصبح قابلا للتعمير، ومن ثم تتدخل مصالح التعمير والسكن والمصالح التقنية للبلدية، فيما يتعلق بوضع مخططات التعمير ومتابعة العمران من حيث منح مختلف الرخص ومنها رخصة البناء، رخصة الهدم، رخصة التجزئة... الخ.

2. علاقة التهيئة والتعمير بالإسكان: من جهة أخرى ترتبط سياسة التهيئة والتعمير بالإسكان بنفس الشكل، حيث تتدخل من خلال أدوات التهيئة والتعمير كما يلي:

- تحدد التوجيهات الأساسية لتهيئة أراضي البناء والوقاية من الأخطار الطبيعية.

¹ - القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/12/01، يتعلق بالتهيئة والتعمير، المواد 08-11.

- تحدد المباني السكنية.
- تحدد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها.
- تحدد قطاعات التعمير الحالية والمستقبلية والغير قابلة للتعمير أي تتحكم في شكل توسع البناء وبالتالي توسع المدينة.
- تحدد الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به، وأنماط البناء المسموح بها واستعمالاته.
- تضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبناءيات.
- تحدد الأحياء والشوارع.
- تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة، شهادة التقسيم، رخصة البناء، شهادة المطابقة، رخصة الهدم.

وعموما فإن سياسة التهيئة والتعمير تمثل الرابط بين السياسات العقارية والإسكان والسياسة الفلاحية مشكلة السياسة العمراني.

3. علاقة التهيئة والتعمير بالفلاحة: يركز التخطيط الاستراتيجي للعمران على المعادلة التالي: الحفاظ على الأراضي الزراعية وموارد المياه المتوفرة في الإقليم من جهة، والبحث عن مناطق ملائمة للتطور العمراني من جهة أخرى، ويتجلى التكامل بين سياسة التنمية الريفية (الفلاحة) والعمرانية في تخطيط النشاطات التجارية والصناعية في المدن بما يتلاءم مع الظهير الاقتصادي للمدينة، والمتمثل في المنتجات الفلاحية للمناطق الريفية، ومن جهة أخرى تعمل (سياسة التنمية الريفية) على توفير السكن الريفي المدعم، لتثبيت السكان في الريف أو إحداث هجرة عكسية من المدينة إلى الريف لتخفيف الضغط على المدن.

المطلب الثاني: تطورات السياسة العمرانية (التهيئة العمرانية) في الجزائر

مرت السياسة العمرانية في الجزائر بعدة مراحل وهي:

أولاً: العهد العثماني: تميزت هذه الفترة بتولي الباي سلطة وقيادة المجتمع وهو المتحكم في الأراضي المقسمة كما يلي:

* **أراضي البايلك:** ترجع ملكيتها إلى الوصي، أي الباي الذي يحدد استخدام الأرض ومؤسسات الدولة العثمانية، بينما يتم الاستغلال من قبل الفلاحين أو العاملين بها.

* **أراضي العزل:** هي الأراضي التي يصادها أو يشتريها الباي من القبائل ويتنازل عنها لصالح كبار الموظفين، الذين يوكلون أمر زراعتها إلى الفلاحين للانتفاع أو إلى الأفراد المزارعين الذين يدفعون الأتوات المفروضة عليهم، ووجب الإشارة إلى أن الباي هو من يخطط وينفذ السياسة الموجهة التي تعتمد على حماية المدن واستغلالها للأراضي الفلاحية.

* **أراضي العرش:** تملكها القبائل ويتولى زعمائها توزيعها على أرباب العائلات حسب المقدرة، بحيث يكون لكل عضو أرض يعمل بها بواسطة معدات وماشية يرثه عند الوفاة الذكور فقط، وإن لم يكن له ورثة من الذكور تتولى القبيلة إعادة توزيعها على أعضاء القبيلة.

* **أراضي الملك:** وهي ملكية فردية عن طريق حجج مكتوبة، تعود إلى العائلات والقبائل ولا يتم التصرف فيها إلا بموافقة كل أفراد العائلة.¹

ثانياً: العهد الاستعماري:

خلال هذه الفترة تغيرت الأمور بشكل كبير بخصوص طبيعة الأراضي في الجزائر من حيث أشكال حيازتها وأنماط استغلالها، إذ تقلصت ملكية الجزائريين وتوسعت لصالح المعمرين، وتم إصدار قوانين فرنسية تسهل مصادر الأراضي بشكل تعسفي، ثم تحولت إلى مصادرة ولكن بطريقة قانونية، أي عن طريق المراسيم والأوامر القانونية، فالسياسة العمرانية تخضع للقوانين الفرنسية والمراسيم الخاصة بتنفيذها.

¹ - نصر الدين سعيد، دراسات في الملكية العقارية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1986، ص73.

على مستوى تصميم المدينة، يظهر الأثر الكبير للتواجد الفرنسي في تحديد معالم توسعها ونموها، حيث أدخل النمط العمراني الغربي، وأعاد تشكيل مرفولوجية المدن على طابع الهندسة العسكرية كتكتلات الاحتلال لتتلاءم وتتواءم مع سياسة العسكرية، إلى غاية القرن العشرين¹.

فتحول من استعمار عسكري إلى استعمار استيطاني مدني، محدثا عدة تغيرات جذرية في سياسته الحضرية، حيث زاد من توسع المدن ضمن المخططات المستقيمة الأفقية التي تهتم بترتيب وتنظيم البنايات، وإنشاء طرق للمواصلات وترقية المساحات الخضراء، إلى جانب المجمعات السكانية، والمشاريع الاقتصادية والقطاعات العسكرية، وما يتلاءم مع التقدم الصناعي والاقتصادي والنمو الديمغرافي، وفق ميثاق "أثينا" لتوسع المدن ومختلف القوانين والتشريعات المعتمدة من طرف الدولة الفرنسية كقانون "Cromutt" الذي طبق في الجزائر العاصمة عام 1931 ومخطط "كروست" و"دونجي" في 05 جانفي 1922، الذي يركز على النظرة الشاملة في التخطيط وطبق في الواقع من خلال إنشاء منطقة حضرية كاملة من جميع الهياكل والتجهيزات كالتالي أنشئت في الجزائر العاصمة في 1937م.

خلال 1950م تم إدخال وسائل قانونية أكثر نجاعة في التخطيط الحضري والعمراني الحديث، لتوسيع البناءات والتوزيع السكان وفق طرق حديثة وتجهيز وتهيئة مختلف القطاعات في أغلب المناطق وقف المخطط العمراني الأساس، الذي يعتمد على النظرة الواقعية الشاملة وعلى امتداد عشرين (20) سنة وفق مقاييس واحصاءات مدروسة، أما التفصيل فتتولاه السلطات المحلية بالبلديات التي تنفذ ما جاء في المخططات الكبرى الشاملة وتخص مناطق قديمة يمكن ترقيتها أو تهديم أجزاء من الأنسجة العمرانية، وإنشاء مؤسسات مدنية أو عسكرية، وشق الطرق وتوسيع الشوارع... الخ.

¹ - النذير زريبي وآخرون، "التهيئة العمرانية بين التخطيط والواقع"، بريد المعرفة العلمية والتقنية، مجلة دورية، جامعة محمد خيضر، (بسكرة 2001، ص102، 103).

ثالثا: الفترة ما بعد الاستقلال: بعد الاستقلال لم تكن هناك تهيئة عمرانية واضحة المعالم، وما كان عبارة عن اجتهادات محلية حسب حاجات الأفراد أو جماعات، وفي وقت ورثت الجزائر تقسيما إداري عن الاستعمار الفرنسي وضع خلال سنة 1848، يتمثل في خلق 631 منطقة عسكرية و 475 قرية للأوربيين، أما الجزائريون فخصص لهم ما يسمى الدوار، سترأسه القايد، وبعد استعادة الجزائر لاستقلالها استرجعت بعض الوثائق والمستندات التي تخص أملاك الدولة وتتمثل في 8873354 هكتار، منها 469421 هكتار ملك للدولة و41791 هكتار للخواص.

تميزت هذه المرحلة بمجال عمراني واقتصادي موروث، تسوده الفوضى العقارية وقلة المرافق، ومن بين الخطوات الأولى التي انتهجتها الجزائر، هي إنشاء المخطط العمراني المبدئي للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 10 آلاف نسمة، والتي لم تؤخذ بعين الاعتبار في الفترة الاستعمارية، وفي سنة 1965 تزايد الاهتمام بهذا المجال، فأنشأت وزارة الأشغال العمومية والبناء وللاهتمام بهذا المجال، حيث قامت بإنشاء مكتب الدراسات العمومية والهندسة المعمارية والبناء للاهتمام بهذا المجال حيث قامت بإنشاء مكتب الدراسات العمومية والهندسية المعمارية والبناء سنة 1968، ثم تلتها مكاتب دراسات وهيئات أخرى تسهر على تطوير وتنظيم العمران، حيث أوكلت إليها مهمة انجاز مخططات توجيهية حضرية لكل المدن الجزائرية، من بينها مكتب (Comedor) وهو مكتب وطني أوكلت إليه مهمة إنشاء المخطط العمراني التوجيهي لمدينة الجزائر.

إن إهمال تعبئة القطاع الخاص الوطني إلى جانب ضعف التنسيق والالتزام بين الوزارات وجهات التخطيط، وضعف التحكم في الإحصاءات الدقيقة عن الموارد الإنتاجية المادية والبشرية، والاهتمام المبالغ فيه في تنمية قطاع المحروقات والاستثمار الصناعي خلق جهازا إنتاجيا حديثا ركز على الشمال دون الجنوب، فأحدث خلافا في التوزيع وشلا في الهياكل القاعدية، وتضخم في المدن الساحلية وفقر في الأرياف ومدن الجنوب.

كما ظهر نوع من اختلال التوازن الجهوي بين أقاليم الدولة، ومدن مشوهة تعبر عن غياب سياسة حضرية تنموية واضحة، تتصهر فيها جميع معالم الهوية الوطنية، فهذه السياسة افتقرت إلى التنظيم والتسيير المكم الذي زاد من اتساع الهوة بين مجهودات الدولة ومتطلبات احتياجات المواطن¹، ومع نهاية الثمانينات شهدت البلاد أزمة حادة، بعد التراجع الكبير لأسعار المحروقات الذي أدى إلى انخفاض مستوى النشاط الاقتصادي وارتفاع حجم المديونية الخارجية، ونظرا لغياب أدوات التهيئة نتج عن ذلك تعمير عشوائي أدى بالدولة الجزائرية إلى أخذ هذه المشكلة بعين الاعتبار، حيث تم في عام 1980 تأسيس وزارة التخطيط وإنشاء الوكالة الوطنية لتهيئة الإقليم لإنجاز الدراسات ومديريات التهيئة بكل ولاية، ففي سنة 1986 أنشئ المخطط الوطني للتهيئة على المستوى الوطني "SNAT" والمخطط الجهوي لتهيئة الإقليم على المستوى الجهوي "SRAT" وعلى المستوى الولائي "PAW" يخص كل ولاية، ومخطط تهيئة وتنمية البلدية "PAC".

وكل هذا لم يكن كافيا لتطوير وتحديث قطاع التهيئة والتعمير بكل ما يحمله من مشاريع وهو ما دعا الدولة إلى إنشاء مخططين جديدين وفقا لأحكام القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1990/12/01 يتعلق بالتهيئة والتعمير هما:

-المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير "PDAV".

-مخطط شغل الأراضي "POS".

ويمكن تقسيم هذه المرحلة إلى ثلاث فترات متفاوتة كما يلي:

1. سياسة عمرانية موجهة (1962-1978): تؤكدت هذه السياسة بظهور المخططين الرباعيين (1970-1973) (1974-1977)، حيث تنفذ المشاريع الكبرى والبرامج الخاصة بالإضافة إلى تخصيص عمليات على المستوى المحلي، المخططات الولائية والمخططات

¹- بشير التجاني، التحضر والتهيئة العمرانية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص25.

البلدية للتنمية ومخططات التجديد العمراني، بعد سنة 1980 ظهر اتجاه آخر حاول تفادي أخطاء الفترة السابقة، واعتمدت في اختيار المشاريع اعتبارا للخصائص المحلية والجهوية والوطنية، والاهتمام بالمحيط وحماية الأراضي الزراعية، وتنمية أقاليم الهضاب العليا وإقامة مناطق حضرية موزعة بشكل منسجم عبر مساحة البلاد، وكانت الفترة الخاصة بالمخطط الخماسي الأول (1980-1984) اهتمت فيها الدولة بتحقيق ثلاث جوانب أساسية وهي:

- إزالة الفوارق الجهوية.

- توزيع مناسب للسكان.

- استغلال الموارد الطبيعية والحفاظ عليها.

2. سياسة عمرانية واسعة الصلاحيات (1979-1990): خلال هذه الفترة تجسدت سياسة

تهيئة عمرانية بشكل أكثر تأكيدا عن طريق سلسلة من الإجراءات اتسمت بكونها سياسة عمرانية مزودة بصلاحيات، ولكن دون سلطة وبدون وسائل، فظهرت التهيئة العمرانية للمرة الأولى ضمن صلاحيات دائرة وزارية باستحداث وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية، وتأسست الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية سنة 1981، كلفت على الخصوص بإعداد المخطط الوطني للتهيئة العمرانية وصدر قانون في نفس السنة يتضمنان تعديلات لقانون الولاية والبلدية، ينصان على صلاحيات الجماعات المحلية ويزودانها بأدوات خاصة للتهيئة وهي:

- المخطط الولائي للتهيئة.

- المخطط البلدي للتهيئة.

المطلب الثالث: نظريات السياسة العمرانية

أولاً: النظرية التعددية: تعد أهم نظرية ارتبطت بالسياسة العمرانية، وقدمت على أنها النموذج المعين على توزيع السلطة في المجتمع الأمريكي، كما تمثل نقطة البداية للعديد من الأعمال الحديثة المتعلقة بالسياسة العمرانية.

وأهم خصائصها مع الأخذ بعين الاعتبار الجوهر والمبادئ الرئيسة للتعددية العمرانية هي:

-تعتبر السلطة مشتتة ولا مركزية.

-التشتت والتباين (ضمن المجموعات) ميزة مرغوبة لدى كل نظام يحاول الوصول إلى الديمقراطية.

-النتائج السياسية تعكس عمليات مختلفة، مسؤولين مختلفين وتوزيع سلطات مختلفة في مجالات مختلفة.

-ممارسة السلطة السياسية يمتد وراء الهيكل المؤسسي الرسمي للانتخابات، وكذلك ممثلي المؤسسات الليبرالية الديمقراطية.

-التفاعل بين المصالح يوفر بديل عملي "للإدارة العامة" التي تعتب مصدر للسلطة الشرعية.

-وأخيراً تفاصيل طبيعة منع القرار وعدم مصداقية عملية المساومة، يساعد على ربط المشتركين في نفس العملية

وأشار "دال" "DALL" في دراسة منهجية لمدينة ينوهافن "New Haven" إلى أنها تغيرت تدريجياً من حكم القلة إلى التعددية، وكانت مقسمة إلى عدة طبقات اجتماعية وعدد قليل من الأفراد لديهم الحق في التدخل في الشؤون والنقاشات ولتصرفات السياسة أفراد المجتمع (مواطنين نشطين سياسياً)، أفراد المجتمع غير النشطين سياسياً وفي تحليل القضايا الثلاث التالية:

1- إعادة البناء العمراني.

2- التعليم العام.

3- التشريعات السياسية.

وجد عدد قليل من الأشخاص لديهم تأثير مباشر، في حين بقية المواطنين يملكون درجة متواضعة من التأثير غير المباشر.

وقد بذلت جهود معتبرة منذ 1961 في دراسات تجريبية حول العديد من المدن من أجل توضيح المفهوم التعددي *plutalisme*، وكان دال DALL جد حذر في توضيح أن نتائج دراسته لا تشمل ولا تنطبق على كل المدن بشكل عام، وبالرغم من هذا التوضيح إلا أن بعض النقاد فسروا قول "دال" على أساس أن نتائج دراسة مدينة "New Haven" هي نموذج لباقي مدن الولايات المتحدة الأمريكية يمكن أن تنطبق على أي مجتمع.

ثانيا: نظرية النخبة: استخدم منظر والنخبة المجتمعات "البلدان الفعالة" كوحدات أساسية للتحليل، كما طبقوا نظرية النخبة على دراسات السياسة الحضرية من خلال الأعمال التجريبية على المدن.

وجرت أول محاولة لتطبيق النخبة على الدراسات الحضرية على يد "هنتر" (1953) في دراسته للمدينة الإقليمية (أتلانتا في جورجيا)، حاول "هنتر" حل المعضلة المنهجية عن طريق تطبيق ما أصبح معروفا باسم تحليل السمعة، وقد تم استخدام سمعة الأفراد لإثبات قوتهم في امتلاك السلطة، وبدأت طريقته الموضوعية بتحديد الأفراد الناقدون في المجتمع في المناصب البارزة ضمن أربع مجموعات يفترض أن لديها اتصالات بالسلطة، رجال الأعمال، الجمعيات المدنية وأنشطة المجتمع، وتم تجميع قائمة طويلة من الأفراد داخل هذه المجموعات الأربعة بالاعتماد على المعرفة الشخصية "لهنتر" واتصالاته الرئيسية والقوائم الرسمية التي تحتفظ بها المنظمات المحلية.

توصل "هنتر" إلى أن النافذين في المجتمع شكلوا أنفسهم في "حشود" اعتمادا على مصالحهم الرئيسية، غير أن قادة كل حشد ألفوا معا إطارا قويا و متماسكا مرثيا من صانعي السياسات، جميعهم من كبار المسؤولين التنفيذيين في شركات رئيسية لقد أصبح مفهوم الجماعة المحلية يحدد انطلاقا من البعد الاقتصادي، الأمر الذي يتطلب تكريس ثقافة التسيير التي تؤسس على أسلوب "التسيير المقاولاتي" بهدف إعطاء فعالية أكبر للعمل المحلي، غير أن هذا النوع من التسيير يتطلب توفر المسيرين على مؤهلات وامكانيات معينة لتساعدهم على ضمان التسيير الجيد للشأن المحلي لتحقيق المردودية المطلوبة.

ثالثا: نظرية النظام: تبوأ نظرية النظام الصدارة في دراسة السياسة الحضرية منذ منتصف الثمانينات، وهي تقدم مقارنة مميزة لدراسة السياسة الحضرية وبصورة خاصة مسألة السلطة، إنها توفر إطارا للتحليل يجسد الجوانب الرئيسية للإدارة الحضرية، كما توفر إطارا مفاهيميا جديدا وبيانات نظرية حول العلاقات السببية والسلوك في السياسة الحضرية، ومن جهة أخرى تؤكد على الترابط بين القوى الحكومية وغير الحكومية في مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية، فهناك حاجة إلى التعاون بين القطاع العام والخاص في كل المجتمعات الرأسمالية وشكل تزايد المنافسة على الاستثمار بين المدن ودور المصالح التجارية في صنع القرار على المستوى المحلي أكثر التضاريس الحضرية.

- ازدياد القيود المالية بسبب اللامركزية وتحويل المسؤوليات داخل الدولة.

- أيضا خلقت المنظمات الهادفة للربح تعقيدات إضافية للحكومة المحلية.

وتعمل الحكومة على نحو متزايد في المناطق الحضرية من خلال المصالح وتماشيا معها في مجالات السياسة، التنمية الاقتصادية، برامج التدريب والرأس المال البشري، الوقاية من الجريمة، حماية البيئة، مكافحة المخدرات، ويجري الحديث في الولايات المتحدة الأمريكية عن إعادة اختراع الحكومة، أي أصبح لها دور المحفز وليس الموفر المباشر

بسبب تركيزها على طريقة عمل الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية، فنظرية النظام ذات صلة على وجه الخصوص بالدور التحويلي للحكومة، وتقدم هذه النظرية منظورا جديدا لقضية السلطة، فهي تتجاوز التركيز على مفهوم السلطة الضيق باعتبارها رقابة اجتماعية نحو فهم السلطة هو الذي يمكن مصالح معينة بمزج قدراتها لتحقيق الأهداف المشتركة، أي توجيه الانتباه إلى الظروف التي يظهر فيها هذا النوع من التحالفات الفعالة الطويلة الأمد من أجل تحقيق الأغراض العامة.

الاجماع بميزان النظام وتستمر معظم العمليات دون تدخل نشط من قبل مجموعة القيادة، مثل هذا التحكم والمراقبة الاجتماعية تقتصر على شرائح خاصة من المجتمع وتركز دراسة النظام كيفية تحكم القوى في الموارد من أجل الصالح العام من خلال ما يتخذ من (مبادرات سياسية أو تنموية).

إن التعقيد يحد من قدرة الدولة في المراقبة ويجعلها منسقا للموارد، وهذا من أنواع النشاط الذي يستهدفه تحليل النظام، وهو شكل من أشكال السياسة الحضرية الأكثر أهمية.

رابعا: اتجاه السياسات الحضرية الجديدة (NVP) New VrbanPolitics:

أصبح النقاش مؤخرا يأخذ أبعادا مهمة في دراسة تأثير العوامل الاقتصادية على النشاط العمومي المحلي، وربطها بالسياسات العمرانية الجديدة، فالعمل على تحليل ودراسة هذه العلاقة حسب Pterson 1981 يقودنا للحديث عن هذا الاتجاه (السياسات العمرانية الجديدة).

يسعى هذا الاتجاه إلى إعادة تفسير أنماط تنظيم السياسات التنافسية الإقليمية، التي لا يجب أن تقوم فقط على هيمنة البعد الاقتصادي على السياسات العمرانية محليا، بل يجب أن تتوازن مع السياسات الوطنية والمحلية، وهذا ما يسمح بتحقيق التوازن بين "التغيرات الهيكلية، الخيارات المحلية، والبعد الوطني".

خامسا: مقارنة الأنساق الحضرية: لتقديم قراءة للعلاقة بين طبيعة النظام السياسي والسياسات الحضرية، تقوم هذه المقاربة التي يقدمها "ستون كلارنس" على أهمية إعطاء أبعاد تحليلية جديدة في تحليل العلاقات السلطوية وتأثيرها على مناطق التوسع الحضري، يتساءل الباحثون أنصار هذه النظرية (أنساق الحضرية) حول الوسائل الضرورية لتجسيد القدرة على العمل، فحاليا يمكن اعتبار مفهوم "السلطة" كوسيلة للعمل بدلا من كونه مجرد أداة للهيمنة، فطبيعة العلاقات المعقدة بين المؤسسات والفواعل وضعف مبدأ "التوافق" يصعب من إمكانية اعتبار الدولة والجهاز الحكومي كأداة للرقابة والسلطة.

ويتساءل "ستوكر" Stocker عن ضرورة تحليل كيف يؤسس النظام لمجموعة قدرات تمكنه من التأثير في مسارات تنموية معينة، مجسدة في قطاعات وأنشطة وسياسات عامة، ويمكن ربط ذلك أيضا بالسياسات الحضرية.

خلاصة الفصل:

على مستوى الجانب النظري هناك عدة نظريات تطرقت لموضوع السياسة العمرانية، أهمها النظرية الجديدة (نظرية الأنساق) كمقاربة جديدة، حيث يتساءل الباحثون أنصار هذه النظرية حول الوسائل الضرورية لتجسيد القدرة على العمل، فحاليا يعتبر مفهوم السلطة كوسيلة للعمل بدلا من كونه مجرد أداة للهيمنة، أما من حيث واقع السياسة العمرانية في الجزائر الملاحظ أن الإطار القانوني للتهيئة والتعمير بلغ مستويات متقدمة من النضج، نظرا لاعتماد السلطة المركزية على سياسات دول متقدمة في هذا الشأن كفرنسا (انتهاج سياسة المخططات العمرانية)، غير أن تطبيقها قد يصطدم بعوائق تطبع المجتمعات أو الدول المتخلفة، خاصة صعوبة تطبيق القوانين في هذه الدول.

من جهة أخرى تركت مراحل السياسة العمرانية الموروثة أثرا مباشرا على السياسة الحالية.

إن السياسة العمرانية في الجزائر مستمدة من دول متقدمة كفرنسا وهي محكمة نظرا بشكل جيد تتطلب كفاءة عالية من العنصر البشري للجمعات المحلية لتسيير وتنفيذ المشاريع.

ما تعتمد التنمية المحلية على الجباية البترولية، لذلك لابد من تـثـمـين نجاحات السياسة العمرانية بالتركيز على كفاءة الفاعلين على المستوى المحلي والتفكير في إيجاد بدائل للتمويل المركزي.

الفصل الثاني :

إسهامات الجماعات المحلية في عملية التخطيط
العمراني

الجزائر واحدة من بين الدول التي تولي اهتماما بالغ بمجال التعمير، نظرا لكونه مستقبلا موجات النزوح الريفي والبناء الفوضوي وأزمة البناء الغير قانوني المخالف لقواعد التهيئة والتعمير، مما أدى بها للجوء إلى ايجاد سياسة حضرية عقلانية تضبط نمو استهلاك الفضاءات العمرانية.

فالتوسع العشوائي للمدن واستهلاكها الغير عقلاني للعقارات، إلى جانب السلبيات التي أنتجتها سياسات التعمير السابقة، استلزم الأمر وضع إطار قانوني ملائم ومحكم لتنظيم المجال العمراني واستحداث هيئات ومؤسسات تمارس اختصاصاتها ومهامها في ميدان التعمير.

ومن هنا يمكن القول أن ميدان التعمير يعرف كثرة وتعدد المتدخلين خاصة على المستوى المحلي نظرا لأهميته وكذا قرب الهيئات المحلية من المواطنين واحتكاكها اليومي بهم مما يساعدها على تسيير وتنظيم المجال العمراني، هذا ما سيتم إبرازه من خلال هذا الفصل، حيث تطرقنا إلى الهيئات على المستوى البلدي ودورها من خلال (المبحث الأول)، وعلى مستوى الولاية من خلال (المبحث الثاني).

المبحث الأول: عملية التخطيط العمراني على المستوى البلدي.

يعتبر التخطيط العمراني من بين أهم الأسس التي تعتمد عليها الدول من أجل تحقيق التنمية نظرا لكونه يهتم بكيفية الاستغلال والاستعمال الأمثل للموارد باختلافها، والجزائر من بين الدول التي اعتمدت سياسة التخطيط لتحقيق التنمية المستدامة، من خلال أدوات التعمير والمتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وتعد الهيئات المحلية المتمثلة في البلدية والولاية والمصالح التابعة لها كونها اليد المنفذة لأحكام قوانين التعمير، إذ تلعب دورا فاعلا وبارزا في المجال العمراني، بحيث هذا ما سيتم توضيحه من خلال (المطلب الأول) في دور المجلس الشعبي البلدي، والمصالح المكلفة بالتعمير على مستوى البلدية في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: دور المجلس الشعبي البلدي في عملية التخطيط العمراني

لقد أزم القانون كل بلدية بإعداد مخطط توجيهي للتهيئة والتعمير، وذلك تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي وبمبادرة منه، حيث تضبط من خلاله التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية في البلدية وكذا الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي، هذا ما تم تأكيده من خلال المادة 24 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير التي تنص: "يجب تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير يتم إعداد مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته".

يلعب المجلس الشعبي البلدي دورا هاما في مراقبة واحترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، كما يسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة البيانات للشروط المحددة بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، وذلك باشتراط الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية، من شأنه أن يتضمن مخاطر تضر البيئة، إضافة إلى

حماية التراث العمراني¹، وفي هذا الصدد تنص المادة 113 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على أنه: "تتزود البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي"، وعليه فإن المجلس الشعبي البلدي يلتزم بالسهر والمحافظة على المواقع الطبيعية والآثار نظراً لقيمتها التاريخية والجمالية، إضافة إلى حماية الطابع الجمالي والمعماري، إنتاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكانية².

وبالعودة إلى القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم يتجلى لنا دور المجلس الشعبي البلدي في الموافقة على مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بمخطط شغل الأراضي من خلال المادة 25 التي تنص على أنه: "تتم الموافقة على مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة بعد مداومة المجلس الشعبي البلدي..." كما تنص المادة 36 من نفس القانون على أنه: "تتم الموافقة على مشروع مخطط شغل الأراضي بعد مداومة المجلس الشعبي البلدي..."

المطلب الثاني: المصالح المكلفة بالتعمير على مستوى البلدية

منح المشرع صلاحيات للبلدية في مجال تنظيم ومراقبة التخطيط العمراني مع محاولة التدهور الحضري من خلال إخضاع ميدان التعمير والتهيئة إلى نصوص قانونية صارمة وردعية، حيث يستوجب على البلديات التحقق من التزام تخصيص الأراضي وقواعد استعمالها مع المراقبة المستمرة لمطابقة أعمال البناء وكذا الحفاظ على التراث العمراني والمعماري، والطابع الجمالي، هذا ما جعل البلدية تلجأ إلى الاستعانة بعدة هيئات ومصالح عمومية محلية تنسب إليها مجموعة من المهام تسهر على إنجازها، وتلتزم بتوفير مجموعة

¹- عشيبي علاء الدين، شرح قانون البلدية، القانون رقم 10/11، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، دار الهدى، الجزائر، 2011، ص29.

²- راجع المادتين 115 و116 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

من الخدمات العمومية الموكلة إليها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، كما تتدخل في قواعد التهيئة والتعمير لغرض الاستشارة في إعداد مخططات التعمير.¹

وتتمحور هذه المصالح المتواجدة على المستوى البلدي في مصلحة النقل (أولاً)، ومصلحة توزيع الطاقة (ثانياً)، ومصلحة المياه (ثالثاً).

أولاً: مصلحة النقل:

ينجم عن تزايد السكان امتداد للمدينة من حيث المناطق العمرانية، فتتوسع وتزداد مراكز العمل والتجارة وأماكن الترفيه ونتيجة التوسعات التي تعرفها المدينة نجد مراكز النشاطات الموزعة في نقاط متباعدة مما يلزم على السكان تنقلات مستمرة²، لهذا تشرع وزارة النقل بإعداد خطط لتنفيذ أهدافها المحددة، وتقرح القوانين اللازمة وتعرضها على السلطات التشريعية والتنفيذية التي لها إقرار التفويض، وبالنسبة للنقل الحضري على المستوى المحلي، يتم إنشاء مديرية النقل وتتجلى مهامها في:

- تحضير، إعداد وتنفيذ مخطط النقل.

- العمل على تطبيق القوانين الخاصة وتسيير الأوضاع في قطاع نقل المسافرين.

- تسليم الرخص والوثائق وفقاً للقوانين المنصوص عليها.

بعد تسليم هذه الرخص من قبل مديرية النقل تتولى مصالح النقل على مستوى لبلدية بتهيئة أماكن توقيف الحافلات وإشارات الوقوف، كما تساهم هذه المصالح في إعداد أدوات

¹- لعروق محمد الهادي، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، 9* و10 جانفي 2008، جامعة منتوري، قسنطينة، ص34.

²- لوهيمي وليد، النقل الحضري الجماعي (دراسة حالة الخط الحضري بوزوران)، المحطة الجديدة باتنة، 2010، ص8.

التعمير من خلال إعطاء رأيها وملاحظاتها في المجال وذلك وفقا للمرسوم التنفيذي 177/91 و178/81.

وفي هذا الصدد يمكن للوالي التصريح بأن مصلحة نقل المسافرين هو مشروع ذو منفعة عامة على عكس رئيس البلدية الذي ليس له صلاحية في ذلك إلا إذا كان المشروع متواجد على إقليم بلديته وبالرجوع إلى المادة 05 من القانون رقم 17/88 المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه بحيث تنص على أنه: "يجب نظام النقل إلى التلبية الحقيقية لحاجات المواطنين ضمن شروط أكثر فائدة للمجموعة الوطنية والمستعملين من حيث التكلفة والجودة والتسعيرة وجودة الخدمات والآجال والأمن".

وكذلك المادة 06 من هذا القانون التي أوكلت مهمة وضع هذا القطاع إلى كل من الدولة والجماعات المحلية، بحيث تقوم بتنظيم الشروط العامة لممارسة أنشطة النقل خاصة المتعلقة منها بالتأهيل والأشغال والأمن بالإضافة إلى إمكانية انشاء مؤسسات خاصة بالنقل العمومي عبر الطرق للمسافرين والبضائع¹.

ثانيا: مصلحة توزيع الطاقة

يهدف قطاع الطاقة إلى ادخال التقنيات الجديدة وتطبيقها وتطويرها في مختلف فروع القطاعات التابعة له، في هذا الصدد تنص المادة 24 من القانون 01/02² على أنه: "يمكن لكل منتج وكذلك كل شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص المشاركة بالتعبير عن رغبته في بناء منشأة لإنتاج الكهرباء واستغلالها".

يفهم من خلال هذه المادة أن شبكة الكهرباء والغاز في الجزائر لهما مركز استراتيجي ويمثلان قطاعات البنية التحتية الحديثة، ونظرا للمكانة قطاع الكهرباء والغاز وقطاع الطاقة

¹ - راجع المادتين 05 و06 من القانون رقم 17/88 المؤرخ في 10/05/1988، المتضمن توجيه النقل البري وتنظيمه، ج. ر، العدد 19، المعدل والمتمم.

² - حمزة بن قرينة، محسن زبيدة، تسيير الموارد المائية مع الأخذ بالعامل البيئي، مجلة الباحث، العدد الخامس، ص96.

عموما فهو يشكل العصب المحرك للنشاط الاقتصادي والاجتماعي لتنفيذ السياسة العامة للدولة، أما بخصوص المراقبة التقنية والأمن والحراسة والشرطة الإدارية في مجال الطاقة فتتم معاينة المخالفات من طرف أعوان مختصين ومؤهلين قانونا من قبل الوزير المكلف بالطاقة أو من قبل رئيس لجنة الضبط وكل في اختصاصه.

من خلال دراستنا لمختلف الهيئات العمومية والمختصة بالتسيير والمراقبة على المستوى البلدي يستنتج أن هذه المديرية لها علاقة مباشرة بالتهيئة والتعمير والتي تدرج مهامها في إطار المشاركة الوجودية في إعداد مخططات التعمير وفقا للقوانين المتعلقة بالتعمير.

ثالثا: مصلحة المياه

تشكل الموارد المائية في بلادنا نسبة محدودة وموزعة بطريقة غير متساوية زمنيا ومكانيا، ويعود الطلب المتزايد على هذا المورد إلى النمو الديمغرافي السريع إضافة إلى التطور الحضري الواسع الذي يترتب عنه الزيادة المستمرة في إنجاز البنايات والسكنات مع ارتفاع المستوى المعيشي للفرد مما يدل على استهلاك كميات هائلة ومعتبرة من الماء¹، وبناء على هذا فإن المادة 07 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم تنص على أنه: "يجب أن يستفيد كل بناء معد للسكن من مصدر للمياه الصالحة للشرب، كما يجب توفر على جهاز لصرف المياه يحول دون تدفقها على سطح الأرض".

فاستفادة البناء المعد للسكن من مصدر للمياه الصالحة للشرب وجهاز لصرف المياه يعد شرطا جوهر يتعلق بالبنائية وبمشروع البناء.

وكمبدأ عام أن الخدمات العمومية للمياه من اختصاص الدولة أو البلديات يمكن للدولة أن تمنح امتياز تسيير الخدمات العمومية للمياه لأشخاص معنويين خاضعين للقانون

العام على أساس دفتر شروط ونظام خدمة يصادق عليهما عن طريق التنظيم، كما يمكن للبلدية استغلال الخدمات العمومية للمياه عن طريق الاستغلال المباشر الذي يتمتع بالاستقلالية المالية، أو عن طريق منح امتياز تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام.¹

تكلف هذه الأشخاص أو المصالح صاحبة امتياز الخدمة العمومية للماء أو التطهير في إطار الحدود الإقليمية للامتياز باستغلال المنشآت والهياكل التابعة للأملك العمومية الاصطناعية للماء وصيانتها وتجديدها وإعادة تأهيلها وتطويرها حيث تسمح حسب الحالة بضمان ما يلي:

- إنتاج الماء انطلاقاً من منشآت الحشد والتحويل ومعالجة الماء الموجه للاستعمال المنزلي والصناعي وتوصيله وتخزينه وتوزيعه.

- جمع المياه القذرة وصرافها وتطهيرها وكذا معالجة الأوحال الناجمة عن التطهير لإزالتها النهائية.

- الاستغلال التجاري للامتياز عن طريق إدخال مجموع عمليات الفوترة وتحصيل المبالغ المستحقة على مستعملي الخدمة العمومية للمياه أو التطهير طبقاً لنظام التسعيرة.

وعملاً بنص المادة 74 من القانون المتعلق بالمياه المعدل والمتمم فإن المواطن لا يسمح له بالتصرف واستغلال الموارد المائية سواء المستعملة للقطاع الفلاحي، أو المياه غير العادية إلا بعد الحصول على رخصة أو امتياز يسلم من قبل الإدارة المختصة ولفترة معينة.

¹- راجع المادة 101 من القانون 12/05 المؤرخ في 04 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج.ر، عدد 60، الصادرة في 04 سبتمبر 2005، معدل ومتمم بالقانون رقم 06/09 المؤرخ في 11 سبتمبر 2009، ج.ر، عدد 59، سنة 2009.

الفصل الثاني إسهامات الجماعات المحلية في عملية التخطيط العمراني

كما توجد حالات تلجأ الإدارة المكلفة بالموارد المائية بأخذ كل التدابير التنفيذية لتوقيف وتفرغ الافرازات أو رمي المواد الضارة عندما يهدد تلوث المياه بالصحة العمومية، كما يمكنها أن تتخذ أمر يوقف الأشغال المشبهة في ذلك.

ووفقا للمادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91¹، والمادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يلتزم باستشارة المصالح العمومية للمياه المكلفة على المستوى المحلي وجوبا عند إعداد أدوات التعمير لإبداء رأيها وملاحظتها وهي أهم صور تدخلها في مجال التعمير.

فبالإضافة إلى البلدية التي تساهم في قواعد التهيئة والتعمير نجد أيضا كهيئة ثانية على المستوى المحلي المستوى الولائي وكذا المصالح التابعة للدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية وهذا ما سيعرض في (المبحث الثاني) وتبيين الدور البارز إضافة إلى ما تقدمه البلدية.

¹- المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به ج.ر، عدد 26، سنة 1991، المعدل والمنتم بالمرسوم التنفيذي رقم 377/05، المؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر، عدد 62، سنة 2005.

المبحث الثاني: التخطيط العمراني على المستوى الولائي

تعتبر الولاية الجماعة الإقليمية للدولة، وهذا حسب ما هو منصوص عليه في المادة 15 من الدستور التي جاءت كالآتي: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية...". فهي وحدة إدارية وفي نفس الوقت شخص من أشخاص القانون العام، وتماشيا مع الدستور وعملائه فقد ورد تعريف الولاية من خلال المادة الأولى من القانون رقم 107/12¹، المتعلق بالولاية على أنها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي كما تعتبر مؤسسة سياسية تسير من طرف ممثلين من طرف ممثلين من المواطنين ومجهزة بكافة الأعضاء الخاصة لها، كما تتمتع بسلطة ملموسة للتقرير ووسائل وهيكل مطابقة والمهام التي تقوم بها.

المطلب الأول: الوالي

يعتبر الوالي عضواً أو سلطة من السلطات الإدارية المركزية، فهو ممثل السلطات الإدارية والسياسة والمركزية في الولاية، كما يمثل الدولة ومفوض الحكومة، ويعتبر الممثل المباشر والوحيد لكل الوزارات بالإضافة إلى مونه هيئة ولائية.

يمارس الوالي حزمة من الصلاحيات في مجال التعمير والممنوحة له بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما، حيث يختص بمنح رخصة التجزئة والبناء في حال:

- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهيكلها العمومية.

- منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة والمواد الاستراتيجية.

¹ - القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر، عدد 12، لسنة 2012.

- بالإضافة إلى الاقتطاعات الأرض والبنائات الواقعة في المناطق التي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي المصادق عليه¹.

ويتولى إصدار القرار الذي يقسم حدود المحيط الذي يتدخل فيه المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في حالة كون التراب المعني تابعا لولاية واحدة.

كما يتولى الوالي سلطة المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير للبلديات أو مجموعة من البلديات التي يقل عدد سكانها عن 200.000 ساكن وهذا وفقا للمادة 27 من القانون 29/90 المعدل والمتمم.

المطلب الثاني: هيئات التابعة للولاية في مجال التعمير

تتدخل مجموعة من المصالح والهيئات التابعة للدولة على المستوى الولائي في مجال التعمير ومن بين أهم هذه المصالح نجد المصالح التابعة لوزارة السكن والعمران (أولا)، مفتشية البيئة الولائية (ثانيا)، مديرية السياحة والثقافة (ثالثا).

أولا: المصالح التابعة لوزارة السكن والعمران

تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 13/13² على أنه: "يتم تجميع المصالح الخارجية لوزارة السكن والعمران في ثلاث (3) مديريات ولائية وهي:

- مديرية التعمير والهندسة المعمارية والبناء.

- مديرية السكن.

- مديرية التجهيزات العمومية.

¹ - أنظر: المادة 66 من القانون 29/90، معدل ومتمم، المرجع السابق.
² - المرسوم التنفيذي رقم 13/13 المؤرخ في 15 جانفي 2013، يحدد قواعد تنظيم وتسيير المصالح الخارجية لوزارة السكن والعمران، ج.ر، عدد 03، الصادرة في 16 جانفي 2013.

الفصل الثاني إسهامات الجماعات المحلية في عملية التخطيط العمراني

1- مديرية التعمير والهندسية المعمارية والبناء: تتولى مديرية التعمير والهندسة المعمارية والبناء مهمة تنفيذ السياسة المتعلقة بالتعمير والهندسة المعمارية والبناء على المستوى المحلي وتكف بهذه الصفة بما يلي:

- في مجال التعمير:

- * تضمن تنفيذ أدوات التهيئة والتعمير ومراقبتها ومتابعتها بالتنسيق مع الهيئات المعنية.
- * المحافظة على المواقع والمناطق ذات الطابع الخاص.
- * السهر على احترام القواعد في مجال التعمير.
- * برمجة وضمان توفر العقار القابل للتعمير على المدى القريب والمتوسط والبعيد.
- * دراسة طلبات عقود التعمير وإبداء الآراء التقنية الضرورية لإعداد مختلف المستندات المتعلقة بها.

- في مجال الهندسة المعمارية:

- * تفضيل الإبداع المعماري وتقنيات البناء الملائمة للمواقع وترقية إطار متناسق حسب الخصائص الجغرافية والمناخية والاجتماعية المحلية.
- * ضمان التناسق في تطور السكن والتجهيزات العمومية والخدمات والنشاطات.
- * ضمان التحكم في الأشغال بصفة صاحب مشروع مفوض لبرامج التهيئة الحضرية والإعداد الدوري لحالة تقدمها.

- في مجال البناء:

- * التأكد من تطبيق الوثائق التقنية والتنظيمية ومقاييس البناء المعمول بها.

* إحصاء القدرات الإنتاجية للمحاجر وتحديد مواقع المواد الطبيعية المستعملة في البناء.

* المبادرة بكل نشاط يتعلق بالبحث ويهدف إلى ترقية وتطوير أنظمة البناء ومواد البناء.

* السهر على رقابة التنظيم في مجال البناء.¹

كما وجب الإشارة إلى أن مديرية التعمير والهندسة المعمارية والبناء المتواجدة على المستوى الولائي تضم أربعة (4) مصالح كآآي:

- مصلحة التعمير والتهيئة الحضرية.

- مصلحة الهندسة المعمارية والبناء.

- مصلحة متابعة الصفقات العمومية.

- مصلحة الإدارة والوسائل.

تضم كل واحدة من هذه المصالح على أربعة مكاتب على الأكثر، وذلك بالنظر إلى أهمية المهام الموكلة إليها.²

2- مديرية السكن: تتولى مديرية السكن مهمة تنفيذ السياسة المتعلقة بالسكن على المستوى المحلي وتكف بهذه الصفة بما يلي:

* اقتراح برامج السكن المبادر بها من الدولة والجماعات المحلية ومتابعة حالة تقدمها بالاتصال مع السلطات المحلية والهيئات المعنية.

* المشاركة في مراقبة النشاط العقاري الممارس من طرف الوكلاء العقاريين.

* السهر على تنفيذ ومراقبة الإعانات العمومية وضمان متابعة الانجازات المتعلقة بها.

¹- راجع المادة 03 من المرسوم التنفيذي 13/13، المرجع السابق.

²- أنظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي 13/13، المرجع السابق.

الفصل الثاني إسهامات الجماعات المحلية في عملية التخطيط العمراني

* ضمان التحكم في الأشغال بصفة صاحب مشروع مفوض لبرامج السكن التي بادرت بها الدولة والجماعات المحلية.

* ضمان المتابعة البطاقية المحلية في مجال توزيع السكن بالاتصال مع الجماعات المحلية والهيئات المعنية.

* ضمان ومتابعة وتقييم إنجازات برامج السكنات.

وتتكون مديرية السكن من ثلاث إلى أربع مصالح تتمثل في:

- مصلحة السكن العمومي الايجاري.

- مصلحة السكن الريفي وتأهيل الاطار المبني.

- مصلحة الترقية العقارية وإعانات الدولة.

- مصلحة الإدارة والوسائل.

تضم كل مصلحة أربعة مكاتب على الأكثر حسب أهمية المهام الموكلة لكل مصلحة.

3- مديرية التجهيزات العمومية: حددت المادة 07 من المرسوم التنفيذي السالف الذكر

مجموعة المهام التي تتكفل بها مديرية التجهيزات العمومية وهي كالتالي:

- ضمان التحكم في الأشغال بصفة صاحب مشروع مفوض لبرامج التجهيزات العمومية.

- المشاركة في تحديد الاحتياجات من التجهيزات العمومية بالتوافق مع برامج السكنات.

- ضمان متابعة وتقييم إنجازات برامج التجهيزات العمومية.

- المساهمة في تحديد إجراءات حماية الإطار المبني.

- المشاركة في تحضير الملفات التنظيمية المتعلقة بصفقات الأشغال والدراسات.

- ضمان تسليم المشاريع المنجزة لأصحاب المشاريع.

ثانيا: مفتشية البيئة الولائية

تتكون البيئة من الموارد الطبيعية الحيوية واللاحيوية كالهواء والبناء والأراضي وباطن الأرض والنبات والحيوان وأشكال التفاعل بين هذه الموارد وكذا الأماكن والمناظر، المعالم الطبيعية¹، ونجد أن الجزائر تعاني من عدة مشاكل بيئية كالهواء والماء والتوزيع العمراني والتصحر.

وهذا راجع إلى عدة أسباب تتعلق بالإقليم أو المناخ، أو بسياسات التعمير المعتمدة لهذا لجأت إلى إنشاء عدة مؤسسات لحماية المحيط والبيئة ومن بينها مفتشية البيئة الولائية على مستوى الولاية.

فمفتشية البيئة الولائية عبارة عن هيئات استحدثتها المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي رقم 60/96 المتضمن إحداث مفتشية البيئة في الولاية المعدل والمتمم²، حيث تعد هذه المفتشيات الجاهز الرئيسي التابع للدولة في مجال مراقبة تطبيق القوانين والتنظيمات المتعلقة بحماية البيئة أو التي تتعلق بها.

تتكفل المفتشية الولائية للبيئة بتصوير وتنفيذ برنامج لحماية البيئة على كل تراب الولاية، بالاتصال مع الأجهزة الأخرى في الدولة والولاية والبلدية، ووضع التدابير اللازمة والرامية إلى الوقاية من كل أشكال تدهور البيئة ومكافحتها لاسيما التلوث والتصحر وانجراف التربة والحفاظ على التنوع البيولوجي وتنمية وصيانة الثروات الصيدية وترقية المساحات الخضراء.

¹ - القانون رقم 10/03 المؤرخ في 19/06/2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر، عدد 43.
² - المرسوم التنفيذي رقم 60/96 المؤرخ في 27 جانفي 1996، يتضمن إحداث مفتشية البيئة في الولاية، ج.ر، العدد 07، لسنة 1996، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 494/03، المؤرخ في 17 ديسمبر 2003، العدد 80، لسنة 2003.

وتبقى هذه المشاركة لمديرية البيئة في إعداد مخططات التهيئة والتعمير مجرد وثيقة اخلاقية ومعنوية تحسس الجماعات المحلية بضرورة الاعتناء بالبيئة ولا تفرض عليها أي تبعات قانونية مباشرة.

ثالثاً: مديرية السياحة والثقافة

1. مديرية السياحة: يعود الفضل لمديرية السياحة في مجال التعمير إلى تكريس القوانين المتعلقة بهذا الأخير وذات صلة بوزارة السياحة والتي تحتل مكانة مركزية ضمن الأشخاص المتدخلين في قواعد التهيئة والتعمير وذلك من خلال الوسيلة القانونية المتمثلة في القانون رقم 01/03 الذي يهدف إلى تنمية مستدامة للمناطق السياحية، والذي يهدف من خلاله إلى:

- تطوير وترقية الاستثمار في قطاع السياحة.
- تلبية حاجيات المواطنين وطموحاتهم في مجال السياحة والترفيه والتسلية.
- المساهمة في حماية البيئة وتحسين أوضاع المعيشة، وتثمين القدرات الطبيعية والتاريخية والثقافية.
- تثمين التراث السياحي.

فالسياحة بمفهومها الثقافي هو كل نشاط استجمام يهدف من خلاله إلى البحث عن المعرفة واكتشاف تراث عمراني كالمدين والمعالم التاريخية والمباني¹.

وبالعودة إلى المادة 10 من القانون رقم 03/03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية نجد أنه بالنسبة للمناطق السياحية المحمية المصنفة ضمن مناطق التوسع والمواقع السياحية تخضع إلى إجراءات الحماية الخاصة بشغل واستغلال الأراضي الموجودة داخل

¹ -- المدتين 2 و3 من القانون رقم 01/03 المؤرخ في 2003/02/17، يتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، ج.ر، العدد 11، لسنة 2003.

هذه المناطق والمواقع مع احترام قواعد التهيئة والتعمير بالإضافة إلى الحفاظ على مناطق التوسع والمناطق السياحية من كل أشكال تلوث البيئة وتدهور الموارد الطبيعية والثقافية، منع كل نشاط غير ملائم مع النشاط السياحي

كما تكلف الدولة والجماعات الإقليمية بحماية وتثمين مناطق التوسع، ومحاربة الشغل اللامشروع للأراضي والبنيات الغير مرخصة قانوناً، ففي هذه الحالة تلجأ مباشرة إلى توقيف الأشغال أو تهديم البنيات وإعادة المواقع إلى طبيعتها.

2. مديرية الثقافة: إن وزارة الثقافة في مجال التهيئة والتعمير مكرسة في القانون رقم 104/48¹، ونفس الشيء ينطبق على مديرية الثقافة فهي المرجع لهذه الوزارة كونها تستمد مرجعيتها ومركزها من مختلف قوانينها الذي عالج مسألة الحظيرة الثقافية، بحيث تعين حدود هذه الأخيرة بمرسوم مشترك بين وزير الثقافة ووزير الجماعات المحلية، البيئة والتهيئة العمراني، الغابات أثناء استشارة اللجنة الوطنية للممتلكات الثقافية، حيث ينشأ مخطط عام لتهيئة الحظيرة الثقافية الذي يدرج في مخططات شغل الأراضي فهو يعد أداة للحماية.

ينص المرسوم التنفيذي رقم 324/03² من المادة 02 على موضوع المخطط الدائم لحفظ واستصلاح القطاعات المحفوظة كما يلي: "في إطار احترام الأحكام المتعلقة بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، يحدد المخطط الدائم لحفظ واستصلاح القطاعات المحفوظة، بالنسبة للمجموعات العقارية الحصرية أو الريفية المنشأة في شكل قطاعات محفوظة القواعد العامة واتفاقات استخدام الأراضي التي يجب أن تتضمن الإشارة إلى العقارات التي لا تكون محل هدم أو تعديل أو التي فرض عليها الهدم أو التعديل، كما يحدد الشروط المعمارية التي يتم على أساسها المحافظة على العقارات والإطار الحضري"³.

¹ - القانون رقم 04/48 المؤرخ في 15/06/1998، يتعلق بحماية التراث الثقافي، ج.ر، العدد 44، لسنة 1998.

²

³ - المرسوم التنفيذي رقم 324/03 المؤرخ في 05/10/2003، المتضمن كفايات إعداد المخطط الدائم لحفظ واستصلاح القطاعات المحفوظة، ج.ر، العدد 60، لسنة 2003.

الفصل الثاني إسهامات الجماعات المحلية في عملية التخطيط العمراني

فينص هذا المخطط على إجراءات خاصة لاسيما ما يتعلق بالملكوات العقارية المسجلة في قائمة الجرد الإضافي، ويتم إعداده بمداولة المجلس الشعبي الولائيناءا على طلب من الوالي بعد اخطاره من الوزير المكلف بالثقافة.

المبحث الثالث: الآليات القانونية لتسيير التخطيط العمراني

اعتمدت الجزائر على وسائل لتنظيم المجال العمراني ومن بين أهم هذه الوسائل نجد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، والذي يعتبر كأسلوب جديد وتقنية تدخل مباشرة لتنظيم وتنمية الشبكة العمرانية وكذا التجمعات الحضرية.

ومما لاشك فيه أن هذا المخطط وكغيره من المخططات من ورائه أهداف تصبو الدولة إلى تحقيقها، وإجراءات خاصة بإعداده والمصادقة عليه مستجدات لإمكانية تعديله ومراجعتة، كل هذا سأحاول الإجابة عنه من خلال هذا المبحث وفي البداية سوف تكون بإبراز تعريفه (كمطلب أول) وأهدافه (المطلب الثاني) وإجراءات إعداده (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAV)

ورد تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في المادة 16 من القانون 29/90

المتعلق بالتهيئة والتعمير كآلاتي: "المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي".

وبمعنى آخر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير عبارة عن وثيقة تهدف إلى تخطيط التنظيم العام للتنمية العمرانية ويحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية المعنية أو البلديات المعنية¹، كما يشمل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وجهين، قانونية وتقنية، فمن الجانب القانوني نجد أنه لا يمكن لصاحب القطعة الأرضية استعمالها أو البناء عليها على نحو يخالف ما جاء نتيجة مخالفته للقانون، زيادة على ذلك أنه بمجرد المصادقة على

¹ - أبريا زهرة، دور البلدية في ميدان التهيئة والتعمير، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة المالية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010-2011، ص ص19، 20.

القواعد الواجب تطبيقها في كل منطقة من المناطق المتواجدة في القطاعات المعمرة، والتعمير المستقبلية أو الغير قابلة للتعمير.

إن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يترجم من الناحية الشكلية والمادية إدارة المشرع في تنظيم وتسيير المجال والتحكم في العقار ومسايرة ومراقبة التوسع العمراني، وهو من ناحية أخرى يترجم هموم وانشغالات التخطيط المجالي في محاولة إيجاد أحسن توازن لمختلف وظائف المجال من حيث البناء وممارسة النشاطات الاجتماعية وحتى الثقافية والدينية.

إذن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يعتبر تخطيطا محليا ويستند على توزيع الاختصاصات بين الدولة والولاية والبلدية تماشيا مع مبادئ اللامركزية واللاتركيز، والتوجيهات الأساسية لتهيئة الإقليم المحددة في الأدوات الموجودة في المستوى الأعلى.

المطلب الثاني: أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

من خلال القوانين المتعلقة بميدان التعمير فإن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وثيقة تهدف إلى تخطيط التنظيم العام للتنمية العمرانية ويحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية، وعليه فغن أهدافه تتمحور أساسا حول تحديد المناطق حسب إمكانية تعميمها، وكذا إبراز المناطق التي يستوجب حمايتها وهي كالاتي:

1. حماية الأراضي الفلاحية: فالأراضي الفلاحية تعتبر من بين أهم الساحات المقرر حمايتها بموجب المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، نظرا لکن الجزائر بحاجة ماسة إلى تحقيق أمنها الغذائي، عن طريق رفع انتاجها الفلاحي لتلبية الحاجيات التي تزيد نسبتها باستمرار¹.

¹ - القانون رقم 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج.ر، عدد 49، لسنة 1990، المعدل والمتمم.

2. حماية المناطق ذات التراث الثقافي والتاريخي: وذلك حسب ما هو محدد في قانون الأملاك الوطنية حيث أعطتها مكانة بارزة لاكتسائها آثار تاريخية واعتبارها ثروة تاريخية.

3. حماية البيئة والموارد الطبيعية: ألقى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير اهتماما بالغا بالبيئة، وذلك عن طريق الحث على محاربة كل أشكال التلوث الناتجة عن نشاطات التعمير، إبراز طرق مكافحته عن طريق وضع مجموعة من القيود التي تحكم المجال العمراني، كما يهدف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلى حماية الموارد الطبيعية في ظل التنمية المستدامة والاستغلال العقلاني للموارد الطبيعية¹.

تظهر أهمية التخطيط التوجيهي للتهيئة والتعمير في أنه الوثيقة المرجعية لكل أعمال التدخل في العقار وبعد المصادقة عليه يعتبر ملزما لكل المتواجدة في إقليم البلدية حتى للجهة المعدة به.

كما تظهر أهميته في تحديد الاحتياجات العقارية كونه هو المقسم للعقارات على تراب البلدية، لذلك فإنه يتطلب معرفة الأملاك العقارية، طبيعتها وكذا طرق استعمالها، تقاديا للنمو العمراني العشوائي والاستغلال اللاعقلاني للأملاك العقارية للبلدية من أجل التوجيه والتحكم في التنمية وبهدف صياغة صورة مجالية تسمح بتطبيق سياسة عامة على إقليمها.

المطلب الثالث: إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

يخضع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلى مجموعة من الإجراءات المحددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 177/91، المعدل والمتمم، حيث جاء مفصل لكل عام وارد في قانون التهيئة والتعمير.

¹ - أنظر إلى القانون رقم 10/03، مرجع سابق.

بالعودة إلى المادة 24 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، فإن كل بلدية يجب ان تغطي بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير، وذلك بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته.

ويقرر إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير عن طريق مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية المعنية.

يجب أن تبين هذه المداولة ما يلي:

- التوجيهات التي تحددها الصورة الاجمالية للتهيئة أو مخطط التنمية بالنسبة للتراب المقصود.

- كفاءات مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

- القائمة المحتملة للتهيئة والتعمير.

بعدها يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية المعنية بتبليغ المداولة إلى الوالي المختص إقليميا، وتنتشر مدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني، أو المجالس الشعبية البلدية المعنية¹.

بعد تبليغ المداولة إلى الوالي يصدر القرار الذي يرسم حدود التراب الذي يشمل المخطط، والمداولة المتعلقة به²، إما من طرف الوالي إذا كان التراب المعني تابعا لولاية واحدة، أو من قبل الوزير المكلف بالتعمير مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية إذا كان التراب المعني تابع لولايات مختلفة.

¹- منصور نور، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص26.
²- المادة 12 من القانون 29/90، المتعلق بالتهيئة والتعمير والمعدل والمتمم، مرجع سابق.

وفي حالة كون المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يشمل تراب بلديتين أو عدة بلديات يمكن لرؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية اسناد مهمة إعداد المخطط إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات، ويلتزم رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية بتبليغ مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لرؤساء الغرف التجارية والفلاحية ورؤساء المنظمات المهنية، ورؤساء الجمعيات المحلية بالمقرر القاضي بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

ولهؤلاء المرسل إليهم مهلة خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغهم المقرر للإفصاح عن إرادتهم في المشاركة في إعداد المخطط من عدمه، وتعيين ممثلين لهم في حالة الرد بالإيجاب¹، عند انتهاء المهلة الواردة أعلاه يصدر رئيس أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية قرار يبين فيه قائمة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات التي طلبت استشارتها بشأن مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بموجب ردها بالقبول²، في هذا الإطار يستشار وجوبا الإدارات والمصالح العمومية التابعة للدولة المكلفة على مستوى الولاية والمتمثلة في كل من:

- مديرية التعمير.
- مديرية الفلاحة.
- التنظيم الاقتصادي.
- الري.
- النقل.
- الأشغال العمومية.
- المباني والمواقع الأثرية والتاريخية.

¹ - المادة 07 من المرسوم التنفيذي 177/91، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

² - راجع المادة 08 من المرسوم نفسه.

• البريد والمواصلات.

• السياحة.

• مصلحة البيئة والتهيئة العمرانية.¹

والمصالح العمومية على مستوى البلدية والمتمثلة في كل من:

• توزيع الطاقة.

• النقل.

• المياه.

كما يجب تبليغ مشروع هذا المخطط إلى جميع الهيئات السالفة الذكر بعد المصادقة عليه بموجب المداولة للمجالس الشعبية البلدية المعنية، ولهذه الهيئات مدة شهرين لإبداء الرأي والملاحظات وسكوتها بعد انقضاء المهلة يعد موافقة.

وعليه فإن المخطط التوجيهي يخضع لإجراء التشاور مع مختلف الهيئات وذلك عملاً بمبدأ التنسيق والتشاور، فعلى أساسه تساهم مختلف المصالح والأعوان المعنيين في تحقيق سياسة المدينة بصفة منسجمة، هذا ما نصت عليه المادة 02 من القانون التوجيهي للمدينة²، حول المبادئ العامة لسياسة المدينة.

بعد انتهاء المهلة المحددة بشهرين المخصصة لاستشارة الهيئات المذكورة أعلاه يخضع رؤساء المجالس الشعبية البلدية مشروع المخطط إلى تحقيق واستقصاء عمومي لمدة خمسة وأربعون (45) يوماً بناء على قرار منهم.

¹- منصور نورة، المرجع السابق، ص 27.

²- راجع المادة 02 من القانون 06/06 المؤرخ في 20/02/2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج.ر، عدد 15، سنة 2006.

وتجدر الإشارة أن هذا الاجراء أخذ مجرى تصاعدي خاصة في فرنسا عند إعداد مخططات التهيئة وكذا المخططات التنموية والمشاريع العمرانية الضخمة التابعة للدولة والجماعات المحلية.

فإجراء التحقيق العمومي يمكن الجمهور من إبداء آرائهم وملاحظاتهم، حيث يصدر التوجيهي للتهيئة والتعمير ويعين مفوض محقق أو محققين، كما يبين تاريخ انطلاق مدة التحقيق وتاريخ انتهائها، ويحدد الكيفيات التي يتم بها إجراء التحقيق العمومي.

ويتم نشر هذا القرار المتضمن الاستقصاء العمومي بمقر المجلس العبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، وتبلغ نسخة منه إلى الوالي المختص إقليميا.¹

بعد نشر مشروع المخطط في مقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية المعنية لتدوين الملاحظات عليه مباشرة أو ترسل كتابيا إلى المفوض المحقق وخلال خمسة عشر (15) يوما الموالية يقوم المفوض بإعداد محضر قفل الاستقصاء ويرسلونه إلى المجلس الشعبي البلدي المعني مصحوبا بالملف الكامل للاستقصاء ونتائجه.²

¹ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91، معدل ومتمم، المرجع السابق.
² -- المادتين 12 و13 من المرسوم التنفيذي 177/91، معدل ومتمم، المرجع السابق.

خلاصة الفصل:

إن الرغبة في تنفيذ وتطبيق قواعد التهيئة والتعمير دليل على احترام المبادئ الأساسية للتنمية المستدامة وإعطاء صورة جديدة للتهيئة العمرانية، إلا أن وضع وتكريس المشرع للنصوص القانونية والتشريعات العمرانية المنظمة لتسيير التخطيط العمراني شكل للمدن الجزائرية تدهور وتشوه في مظهرها العمراني وإطارها الحضاري، ولمواجهة هذه الحالة يستدعي تعزيز استراتيجية التهيئة والتعمير بأدوات جديدة ووجود هيئات من شأنها تطوير السياسة الحضرية وتحسين أوضاع الإدارة الحضرية مع بناء قدرات السلطات المحلية في تسيير وتنفيذ مشاريعها من خلال الصلاحيات الممنوحة لها في قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم والمتمثلة ضمن الأدوات التخطيطية المعتمد بين المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كمخطط يتضمن التوجيهات العامة وبين مخطط شغل الأراضي الذي توكل له مهمة التطبيق العملي لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، كما يظهر عدم احترام التوجيهات وفقا للمقاييس المحددة وتجاوزها وهذا سواء من طرف الجهات المختصة بإعدادها أو من قبل المواطنين.

مما يتوجب تدخل هيئات فاعلة ومختصة في هذا المجال كهيئات الرقابة بمختلف آلياتها، إضافة إلى وضع قوانين صارمة وردعية لضبط مجال العمران من أجل تحقيق المصلحة العمرانية والحد من البناء الفوضوي وإيجاد حلول لمسألة البناءات.



الفصل الثالث :
آليات الرقابة في مجال التعمير

إن تطور الحركة العمرانية المتزايدة أدى إلى تزايد السلطة الإدارية على الأنشطة التي يقوم بها الأفراد في مجال التعمير والبناء، حيث منحت للجماعات المحلية مجموعة من الآليات الرقابية بموجب التشريعات التي تضبط وتنظم مجال التعمير هادفة بذلك إلى الحد من ظاهرة البناء الفوضوي أو البناء غير القانوني المخالف لقواعد التهيئة والتعمير، حيث تدخل المشرع بموجب القانون 29/90 المعدل والمتمم بموجب القانون 05/04 بتجسيده لمجموعة من الشهادات والرخص التي تمكن الإدارة من تسليط رقابتها وإشرافها في ميدان التعمير، وتتمثل هذه الرخص والشهادات في مجموعة من الوثائق الإدارية التي تمنحها السلطة المختصة قصد تجسيد الرقابة القبلية من جهة والبعدية من جهة أخرى، وتمثل هذه المستندات قيودا على كل أعمال البناء والأنشطة المتعلقة بميدان التعمير والتي تقف بشكل منفصل، وهذا حفاظا على المصلحة العامة العمرانية وبالمقابل حماية حقوق الأفراد في ممارسة حق البناء.

لكن وبالرغم من تجسيد هذه الرقابة بنوعيتها، إلا أن نسبة مخالفات التعمير في تزايد مستمر، حيث اكتسبت المدن الجزائرية حلة البناء غير الشرعي، مما أدى إلى المشرع بالتدخل من جديد لردع كل أساليب الاجرام العمراني من خلال تكييفه لجملة من الأفعال على أنها جرائم ومخالفات عمرانية وسلط عليها مجموعة من العقوبات التي من شأنها التقليل من هذه الجرائم.

في هذا الفصل سنتطرق إلى إبراز آليات الرقابة في المجال التعمير من طرف الجماعات المحلية في (المبحث الأول) والقواعد المنصوص عليها في مجال التعمير والبناء في (المبحث الثاني).

المبحث الأول: آليات الرقابة في مجال التعمير من طرف الجماعات المحلية

تملك الإدارة حق المراقبة والاستعمال للأراضي العمرانية، يتمثل ذلك من خلال تجسيد رقابتها القبلية في مجال التعمير، بمعنى تنظيم الرخص المسبقة لاستعمال الأراضي والتعمير فوقها رخصة البناء، أو تجزئة العقارات إلى عدة قطع قصد البناء، والتي تمثل صورة الرقابة القبلية في مجال التعمير (المطلب الأول) أما من ناحية أخرى فتمثل الشهادات أنجع وسيلة للرقابة البعدية وهذا ما سيتم إبرازه في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرخص كآلية رقابية قبلية

نص القانون 29/90 على رخص تمكن الإدارة من القيام بمهامها الرقابية عن طريق الاشراف والتوجيه والإعلام بالوضعيات القانونية للعقارات المعنية خاصة منها الواردة في المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير الخاصة بالبلديات وكذا مخططات شغل الأراضي، وهذه الرخص يشترط الحصول عليها قبل الشروع في أي نشاط من الأنشطة المتعلقة بالبناء، حيث ضبطت إجراءاتها وكيفية الحصول عليها من خلال المرسوم التنفيذي 176/91 المعدل والمتمم، من خلال هذه الرخص يتمكن المعنيين من الحصول على معلومات حول حقوق البناء، وعليه سنتطرق إلى رخصة البناء P.C (أولا) وإلى رخصة التجزئة O.L (ثانيا).

أولا رخصة البناء P.C

تعريف رخصة البناء : عبر عنها المشرع بموجب القانون المنظم للعمران على أنها قرار إداري تصدره جهات مختصة ومحددة قانونا في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير، كل في حدود ونطاق اختصاصه.

أما من ناحية التعاريف الفقهية فنجد أنها هي: "رخصة البناء في القرار الإداري الصادر عن سلطة مختصة قانونا، تمنح بمقتضاه الحق للشخص إقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قواعد العمران"¹.

*** النطاق الموضوعي لتطبيق رخصة البناء :** يقصد بالنطاق الموضوعي لتطبيق تراخيص البناء بيان مجال تطبيقها، أو تحديد الوعاء والموضوعات محل الترخيص وقد حددت الأنشطة العمرانية التي تستلزم طلب تراخيص إدارية، وتتمثل في أعمال البناء، نذكر منها إنشاء المباني، أعمال توسيع المباني أو تعديلها أو تدعيمها أو القيام بإجراءات تشطيبات خارجية.

ونجد المشرع الجزائري قد حدد الأعمال التي تشترط الحصول على رخصة البناء وفقا للمادة 52 من القانون 29/20 المتعلق بالتهيئة والتعمير التي تنص: "تشترط رخصة البناء من أجل تشييد البنايات الجديدة مهما كان استعمالها، ولتمديد البنايات الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة منه، أو الواجهات المقضية على المساحات العمومية، ولإنجاز جدار صلب للتدعيم والتسييج".

وعليه فإن هذه الأعمال تتمحور في تشييد البنايات الجديدة، التمديد، تغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة أو الواجهات المقضية على المساحات العمومية، أو إنجاز جدار صلب للتدعيم والتسييج².

وتؤكد المادة 33 من المرسوم التنفيذي 177/91 أن كل تشييد لبنانية أو تحويل لها ملزمة بالحصول على رخصة البناء، وللحصول عليها يجب اتباع مجموعة من الإجراءات تبدأ بتقديم الطلب إلى الجهة الإدارية المختصة وتنتهي إما بمنح الرخصة أو رفض تسليمها لأسباب قانونية وموضوعية.

¹ - عزري الزين، "إجراءات إصدار القرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري"، مجلة الفكر، العدد الثالث، جامعة بسكرة، ص 12.
² - بزغيش بوبكر، رخصة البناء، آلية رقابة في مجال التعمير، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص ص 20، 21.

وهذا ما أكد عليه مجلس الدولة في القرار رقم 59 59 05 المؤرخ في 2010/10/28 حيث تضمن ما يلي: "متى كانت شرعية قرار منح رخصة البناء تتوقف على استيفاء شروط صحة عقد بيع الأرض المخصصة للبناء وعرض الملف على مصلحة التهيئة، والتعمير لإبداء رأيها ووجود مخطط لشغل الأراض المراد البناء فوقها فإن رخصة البناء الممنوحة بناء على عقد بيع باطل وفي غياب أي مخطط لشغل الأرض عند تاريخ تسليمها ودون إبداء رأي مصلحة التهيئة والتعمير تعد مشوبة بعيب عدم المشروعية ومعرضة للإبطال¹.

ثانيا: رخصة التجزئة P.L: إذا كانت رخصة البناء تعتبر المحور الرئيسي الذي يركز عليه النشاط العمراني من خلال اهتمام المشرع بها، فإن رخصة التجزئة لا تقل أهمية، حيث تشكل هي الأخرى مجالا للرقابة الإدارية القبلية في مجال التعمير والبناء، والذي تعرض لها المشرع من خلال المرسوم التنفيذي 176/91 في مواده 26 إلى 32.

*** تعريف رخصة التجزئة:** لقد نص المشرع الجزائري في القوانين الخاصة بالتهيئة والتعمير على أن كل عملية تقسيم لقطعتين أو عدة قطع في ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات عقارية مهما كان موقعها يخضع لترخيص مسبق يعرف برخصة التجزئة من شأنها أن تستعمل في تشييد بناية.

كما تعرف على أنها ذلك القرار الصادر عن سلطة مختصة قانونا، تمنح بمقتضاه الحق لصاحب ملكية عقارية أو أكثر أن يقسمها إلى قطعتين لاستعمالها في البناء، باعتبار التجزئة عملية عقارية فإنها لا تتم إلا بموجب قرار إداري صادر عن سلطة مختصة ببناء على طلب المالك أو موكله، الذي عليه أن يرفق طلبه بملف كامل يتكون من جملة الوثائق التي توضح القطعة المجزأة ومشروع التجزئة والجوانب التقنية لتتمكن الجهة المختصة من دراسة الملف والتحقيق فيه من أجل منح الرخصة أو رفض منحها، وإصدار هذه الرخصة

¹- مجلس الدولة، القرار رقم 05 59 59، المؤرخ في 2010/10/28، مجلة مجلس الدولة، العدد العاشر، لسنة 2012، ص127.

لابد أن يبدأ بطلب مرفق بملف يوجه إلى الجهة المختصة للدراسة والتحقيق في مدى مطابقتها لأدوات التهيئة والتعمير.

المطلب الثاني: الرقابة بواسطة الشهادات:

تعتبر الشهادات ثاني نوع للقرارات الفردية المتعلقة بالتعمير والتي وضحتها المرسوم التنفيذي 176/91 السالف الذكر، وسنركز من خلال بحثنا هذا على شهادة المطابقة كآلية رقابة بعدية.

أولاً: شهادة المطابقة (C.C) كآلية رقابة بعدية:

تعتبر شهادة المطابقة من بين أدوات الرقابة باعتبارها قرار إداري وأداة قانونية لاستلام المشروع وتأكيد لمحتوى رخصة البناء.

يتعين على المستفيد من رخصة البناء عند انتهاء أشغال البناء والتهيئة التي يتكفل بها إن اقتضى الأمر ذلك استخراج شهادة مطابقة الأشغال المنجزة مع أحكام رخصة البناء. وتعرف كذلك بأنها الانتهاء من أشغال البناء إثبات مطابقة الأشغال على رخصة البناء بشهادة المطابقة، تسلم حسب الحالة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من قبل الوالي، وتقوم شهادة المطابقة مقام رخصة السكن أو الترخيص باستقبال الجمهور أو المستخدمين إذا كان البناء مخصصاً لوظائف اجتماعية.

* **تعريف شهادة المطابقة (C.C):** يمكن تعريفها على أنها الشهادة أو الوثيقة الإدارية التي تنتج بها العلاقة بين السلطة الإدارية مانحة رخصة البناء الشخص المستفيد منها، تشهد فيها الإدارة بموجب سلطتها الرقابية البعدية أو اللاحقة وتتأكد من خلالها من مدى احترام المرخص له بالبناء لقانون التعمير والتزامه بالمواصفات التي تضمنها القرار المتضمن منح

رخصة البناء بناء على التصميم المقدم لهذا الغرض والمرفق بطلب الترخيص بالبناء، مدعماً بالوثائق والمستندات الإدارية والتقنية اللازمة¹.

دور شهادة المطابقة: بالعودة إلى القانون رقم 15/08 الذي يحدد قواعد مطابقة البناءات وتمام إنجازها فإنه يمنع شغل أو استغلال بناية إلا بعد الحصول على شهادة المطابقة، وتتص كذلك المادة 56 من المرسوم التنفيذي 176/91 على أنه: "تقوم شهادة المطابقة مقام رخصة السكن أو ترخيص باستقبال الجمهور أو المستخدمين إذا كان البناء محصص لوظائف اجتماعية وتربوية أو الخدمات أو الصناعة أو التجارة، مع مراعاة الأحكام التشريعية والتنظيمية في ميدان استغلال المؤسسات الخطرة أو غير الملائمة".

كما يظهر دور شهادة المطابقة كآلية رقابة بعدية في مجال البناء والتعمير وإعطائها الراحة والأمان للمرتفقين في استغلال البناية، باعتبار أن دور شهادة المطابقة يمكن في منح صلاحية لاستغلال المبنى، والذي يكون تنفيذ الأشغال مطابق لأحكام قانون التعمير.

ثانياً: شهادة التقسيم (C.M):

تطرق المشرع الجزائري إلى شهادة التقسيم من خلال المرسوم التنفيذي 176/91 المعدل والمتمم، حيث حددت إجراءات تحضيرها وتسليمها.

* **تعريف شهادة التقسيم (C.M):** تعتبر شهادة التقسيم وثيقة عمرانية هامة في إطار تنظيم عمليات البناء والتعمير، تسلم لمالك العقار مبني بناء على طلب منه عندما يراد تقسيمه إلى قسمين أو عدة أقسام ومن مضمون هذا التعريف يتضح لنا أن شهادة التقسيم تخص العقارات المبنية دون العقارات الشاغرة.

* **إجراء تسليم شهادة التقسيم:** تسلم شهادة التقسيم إما:

أ- من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي : وذلك إما بصفته ممثلاً للبلدية أو ممثلاً للدولة، ويتم ذلك بإرسال نسخة من ملف الطلب إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية لإبداء رأيها حول تسليم شهادة التقسيم هذا في حالة ما إذا كان رئيس المجلس الشعبي البلدي يتصرف كمثل للدولة، أما إذا كان يتصرف بصفته ممثل للبلدية فإنه يكلف المصلحة المختصة بالتعمير على مستوى البلدية بتحضير ملف وإرسال نسخة منه إلى مصلحة التعمير على مستوى الولاية.

ب- من طرف الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير : قد ينعقد الاختصاص بتسليم شهادة التقسيم للوالي أو الوزير المكلف بالتعمير حيث يكون في هذه الحالة الرأي مصلحة التعمير على مستوى الولاية أهمية من قبل تسليم الشهادة، ومهما كان على الجهة المختصة بتسليم شهادة التقسيم فإن عليها أن تبلغ شهادة التقسيم خلال شهرين من تاريخ إيداع الطلب.

حددت المادة 32 من المرسوم التنفيذي 176/91 المعدل والمتمم مدة صلاحية لشهادة التقسيم بسنة واحدة ابتداء من تاريخ تبليغها وإلا فيعاد تكوين الملف من جديد بنفس الطريقة.

المبحث الثاني: مخالفات قواعد التعمير

يقصد بالمخالفات العمرانية كل مخالفة في المجال العمراني إذا لم تتطابق القوانين المتعلقة بالعمارة الذي ينشأ نتيجة لعدم إمكانية الحصول على رخصة البناء والمخالفات التي تحدث رغم وجود الرخصة، زيادة على كونها مخالفات مادية، هذا ما يعني أن جرائم التعمير لا تستلزم البنية الاجرامية لأن مرتكبها بمجرد عدم أخذه بعين الاعتبار الالتزامات الواردة في القوانين والتنظيمات العمرانية يعتبر ذلك مجرماً، وعلى هذا الأساس أقام المشرع الجزائري مجموعة من الأفعال على أنها مخالفات عمرانية تتعارض مع الضوابط المنصوص عليها بموجب القوانين المتعلقة بالتعمير، وسخر لفرض إخضاع الأشخاص للقواعد المنصوص عليها مجموعة من الأعوان، حيث منح لها سلطة المراقبة وضبط كل المخالفات مع فرض عقوبات تختلف باختلاف درجة جسامة هذه الأفعال.

وهذا ما سنحاول دراسته من خلال المطلبين، بحث سنحاول إبراز المخالفات العمرانية والعقوبات المقررة لها في القانون الجزائري (المطلب الأول) وبتحديد الهيئات المؤهلة قانوناً بمراقبة وضبط هذه المخالفات العمرانية في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تحديد المخالفات والعقوبات العمرانية

نصت القوانين المتعلقة بالتعمير والمراسيم المنظمة لها على مجموعة من الضوابط التي يتعين احترامها ضماناً لسلامة البناء واحترام تخصيصات الأراضي، والاخلال بهذه المبادئ القانونية تعتبر مخالفات عمرانية جرمها المشرع الجزائري بموجب النصوص القانونية والتنظيمية وسلط عليها مجموعة من العقوبات وتطبق كل واحدة منها حسب درجة جسامة المخالفة وذلك لردع المجرمين من جهة والتحسيس بالزامية احترام قواعد التعمير من جهة أخرى.

أولاً: أهم المخالفات الواردة في قوانين التعمير

لقد فَعَلَ المشرع الجزائري مجموعة من الأفعال على أنها جرائم عمرانية بموجب مختلف النصوص القانونية، حيث نجد القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير والقانون 15/08 الذي يحدد قواعد مطابقة البناءات واطمام متابعة الإنجاز.

أ- **مخالفات رخصة البناء :** على غرار المشرع الفرنسي الذي اعتبر البناء دون رخصة جريمة يعاقب عليها بموجب قوانين التعمير¹، فإن المشرع الجزائري نص على هذه الجريمة هو الآخر وبالتحديد في المادة 76 من القانون 29/90 المعدل والمتمم، إضافة إلى جريمة القيام بأعمال البناء غير المطابقة للمواصفات والفنيات الواردة في رخصة البناء، حيث لا يجوز إدخال أي تغيير في المخططات المعتمدة².

كما نص القانون 15/08 السابق الذكر على جرائم أخرى قام من خلالها المشرع بتوسيع دائرة الأعمال المجرمة، حيث أضاف إلى جانب تشييد بناية بدون رخصة جريمة وكما جريمة عدم انجاز البناية في الأجل المنصوص عليها في رخصة البناء.

ب- **مخالفات رخصة التجزئة:** يمكن تلخيص الجرائم المتعلقة برخصة التجزئة في انشاء تجزئة في ملكية غير موجهة للبناء طبقا لأحكام مخططات التعمير، فالأصل أنه لا يقبل منح رخصة التجزئة إلا في البلدية التي تملك مخطط شغل الأراضي، حيث يبين مدى صلاحية الأرض محل التجزئة للبناء فوقها من عدمه وفقا لهذا المخطط ومنه فإن انشاء تجزئة ملكية عقارية تثبت عدم إمكانية البناء عليها ومخالفتها تعد جريمة ويعاقب عليها القانون³.

إضافة إلى هذه الجريمة انشاء تجزئة دون الحصول على رخصة التجزئة، ففي كل عملية تجزئة عقارية يستلزم الحصول على رخصة التجزئة والاخلال بهذا الالتزام يعد جريمة تثبت

¹ - FRANCOIS- CHARLES Bernard, Pratique des contentieux de l'urbanisme, 2^{ème} édition, le MONTEUR , Paris, 2011, p176.

² - محمد حسين منصور، النظام القانوني للمباني والانشاءات، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011، ص354.
³ - حماني سهام، إبعاد ليلة، أدوات الرقابة في مجال التعمير، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون الاقتصادي للأعمال، تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012/2011، ص14.

صحة تنفيذ أحكام قرار رخصة التجزئة التي تسلم من الجهة مانحة الرخص جريمة وفقا لقواعد التهيئة والتعمير ويضاف إلى ذلك تقسيم الملكية تقسيما غير مطابق لرخصة التجزئة.

ج- المخالفات المتعلقة بشهادة المطابقة: لقد حدد المشرع الجزائري الجرائم والمخالفات المتعلقة بشهادة المطابقة بموجب القانون 15/08 الذي يحدد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، وتتمثل أساسا في عدم التصريح بالبناءات غير المتممة أو التي تتطلب تحقيق مطابقة، فكل البناءات غير المتممة والتي تتطلب تحقيق مطابقة وبدون تصريح تعد منتهكة للقانون المنظم للتعمير، ونفس الأمر ينطبق على عدم تقديم طلب شهادة المطابقة بعد إتمام الأشغال واستغلال البناءة قبل تحقيق مطابقتها وهذا وفقا للمادة 10 من القانون 15/08 السابق الذكر.

د- المخالفات المتعلقة بشهادة التقسيم: تتجلى صور الاجرام بالنسبة لشهادة التقسيم في حالتين هامتين، أولهما ملكية عقارية مبنية دون الحصول المسبق على شهادة التقسيم وفقا للمادة 59 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير¹، وهذا ينطبق على المشرع في أعمال تقسيم ملكية عقارية مبنية بشهادة التقسيم منتهية الصلاحية وذلك بمرور سنة كاملة من تاريخ تبليغ القرار المتضمن لشهادة التقسيم، حيث يعتبر في هذه الحالة قرار شهادة التقسيم لاغيا.

والحالة الثانية تتمثل في عدم مطابقة أشغال التقسيم للتصاميم الواردة في شهادة التقسيم، حيث يعاقب عليها القانون بموجب المادة 77 من القانون 29/90 التي جاءت عامة تشمل كل المخالفات التي سبق ذكرها.

المطلب الثاني: الهيئات المؤهلة قانونا بمعاينة مخالفات التعمير

¹- أنظر المادة 59 من القانون 29/90، المرجع السابق.

إن ضوابط التعمير ووثائقه المختلفة وضعت لتحقيق أغراض متعددة وكذا الحفاظ على السلامة العامة والصحة والسكينة، إلا أنه أمام ما يعرفه النسيج العمراني من اتساع قد يدفعهم إلى خرق ضوابط التعمير، مما يقتضي ارتكاب مخالفات تختلف من حيث درجة خطورتها وحدتها، ولتفادي ذلك فقد تدخل المشرع من خلال نصه لعدة قوانين ومراسيم تنفيذية في مجال العمران، حيث حدد من خلالها أجهزة مكلفة بضبط هذه المخالفات ويكون ضبط هذه الأخيرة بإسناد شكوى مقدمة من طرف المتضرر المجاور للبناء.

وعلى هذا الأساس سنحدد أهم الأعوان المؤهلين بتنظيم المخالفات المتعلقة بقواعد التهيئة والتعمير والمهام الموكلة إليها من خلال إجراء تحرير محاضر المعاينة.

أولاً: مفتشو التعمير: تم استحداث مناصب الأحكام المتعلقة بأدوات ووثائق التعمير والبحث عن المخالفات للتشريع والتنظيم في مجال التعمير بحيث يرقى مفتشو التعمير عن طريق:

* الامتحان المهني من بين مهندسي الدولة والمهندسين المعماريين الذين يثبتون لخمس سنوات.

* أو على سبيل الاختيار وبعد التسجيل في قائمة التأهيل.

فهو يرقى بصفته مفتش تعميم رئيسي أو بصفته رئيس مفتشي التعمير، كما يعد مفتشو التعمير تابعين إلى الأسلاك التقنية لوزارة السكن والتجهيزات حيث توكل لهذه الأخيرة عدة مهام نذكر منها:¹

- ضمان متابعة مختلف المشاريع والمشاركة في اجتماعات الورشات مع مختلف المتدخلين.
- السهر على احترام جدول الأشغال.
- إعداد بيانات تقدم الأشغال.

¹ - أنظر المادتين 47 و51 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06، المرجع السابق.

- حضور استلام الإنجازات وتنفيذ مشاريع الدراسات والإنجازات التقنية.
- ممارسة الرقابة على تنفيذ الأشغال وتقييم النتائج.

ثانيا: أعوان البلدية المكلفين بالتعمير: أوكلت للأعوان الذين يمارسون عملهم بمصالح التعمير التابعة للبلدية مهمة مراقبة وضبط وجزر المخالفات المتعلقة بالتهيئة والتعمير، بحيث نصت المادة الثانية ف 03 من المرسوم التنفيذي رقم 55/06 على أنهم معنيون من طرف:

- رؤساء المهندسين المعماريين ورؤساء المهندسين في الهندسة المعمارية.
- المهندسين المعماريين الرئيسيين والمهندسين في الهندسة المدنية ذوي خبرة سنتين على الأقل في ميدان التعمير.
- المهندسين التطبيقيين في البناء ذو خبرة 3 سنوات على الأقل في ميدان التعمير.

وتحرر محاضر المخالفات في حلتين:

- حالة انجاز البناء بدون رخصة.
- حالة عدم مطابقة البناء المنجز لرخصة البناء المسلمة.

ثالثا: فرق المتابعة والتحقيق: عرفها المرسوم التنفيذي رقم 156/09 على أنها مجموعات من الموظفين التابعين لمديرية البناء والتعمير في الولاية، ومجموعة من الموظفين التابعين للمصالح المكلفة بالتعمير على مستوى البلدية، يعينون بموجب قرار صادر عن الوزير المكلف بالتعمير، باقتراح من مدير التعمير والبناء، أو بقرار صادر عن الوالي المختص إقليميا، باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي¹.

¹- أنظر المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 156/06، المؤرخ في 02 ماي 2009، يحدد شروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقيق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيرها، ج.ر، عدد 27، لسنة 2009.

تتشكل فرق المتابعة والتحقيق من ثلاثة إلى أربعة أعوان، حسب إقليم كل بلدية وحظيرة سكنات، ولكل فرقة مسؤول مكلف ببرمجة الخرجات الميدانية وتنسيقها.

تكلف فرق المتابعة والتحقيق بما يلي:

- البحث عن المخالفات الواردة في القانون 15/08 ومعاينتها.
- متابعة دقة المعلومات الواردة في التصريح المتعلق بتحقيق المطابقة والتحقق منها.
- معاينة حالة عدم مطابقة البناءات.
- متابعة تنفيذ عقود تحقيق مطابقة البناءات.
- المتابعة والتحقيق في استئناف أشغال إتمام البناءات.
- زيارة ورشات التجزئات والمجموعات السكنية والبناءات.
- القيام بالفحوص والتحقيقات.
- استصدار الوثائق التقنية المكتوبة والبنائية الخاصة بها.
- تنفيذ قرارات غلق الورشات غير النظامية المتخذة من السلطات المختصة وهذا وفقا للمادة 4 و5 من المرسوم التنفيذي رقم 156/09.

وتجدر الإشارة أن المشرع قد اشترط بموجب المادة 07 من المرسوم المذكور سابقا تعيين

أعوان الفرق من بين المستخدمين التابعين للأسلاك التالية:

- مفتشي التعمير.
- المهندسين المعماريين.
- المهندسين المدنيين.
- التقنيين السامين في البناء.
- المتصرفين الإداريين.

والملاحظ هنا أن المهندس المعماري يبرز دوره بصورة واضحة في مجال البناء

والتعمير، حيث يضع التصاميم، ثم يقوم بمرافقة البناء في طور إنجازه.

رابعا: شرطة العمران: تنفيذًا لتعليمات وزارة الداخلية تم إعادة تنشيط هذه الوحدات على مستوى

كل ولايات الوطن بموجب نصوص قانونية وتكلف شرطة العمران وحماية البيئة بالسهر

على:

- جمال التجمعات والأحياء.
- فرض رخص البناء.
- تبليغ السلطات المختصة عن كل أشكال البناء الفوضوي.
- احترام الأحكام المنصوص عليها فيما يتعلق بالبنائيات وفتح الورشات¹.
- إضافة إلى محاربة كل مظاهر التجاوزات التي تؤثر على البيئة والنظافة والصحة العمومية.
- تحرير المحاضر ضد المحالفين بعد المعاينة.

وفي حالة تسجيل مخالفة في مجال العمران يقوم العون المؤهل قانونا بتحضير محضر

إثبات المخالفة وإرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي، فعلى سبيل المثال

سجلت مصالح شرطة العمران وحماية العمران للمديرية العامة للأمن الوطني في سنة

2011 حوالي 4312 مخالفة منها 1224 مخالفة بيئية و 1988 مخالفة خاصة بالعمران،

كما تم انجاز 2145 تقريرا أرسل إلى المصالح المختصة لاتخاذ الإجراءات اللازمة².

نظرا لخصوصية وتعقيد ميدان التعمير كان من الضروري انشاء جهاز ضمن ضباط

الشرطة القضائية، تكون أكثر تأهيلا للبحث وضبط المخالفات العمرانية وعلى هذا الأساس

أعطى المشرع الجزائري صفة ضابط شرطة التعمير لكل من:

¹ - راجع المادة 69 من القانون رقم 15/08، المرجع السابق.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، المديرية العامة للأمن الوطني، الصادرة في 2012/08/22، الجزائر، الموقع: www.algeriepolice.dz

- مفتشي التعمير.
- المهندسين المعماريين.
- المتصرفين الإداريين.
- التقنيين السامين في البناء.

بالإضافة إلى الأشخاص الذين هم في حالة خدمة لدى الإدارة المركزية بالوزارة المكلفة بالهندسة المعمارية والتعمير في الولايات وهذا طبقا للمرسوم التشريعي 07/34 السالف الذكر.

خلاصة الفصل:

نلاحظ من خلال دراستنا لهذا الفصل أن المشرع الجزائري تبني مرحلة جديدة فعلية وحاسمة لتطبيق توجه جديد بضبط قواعد النشاط العمراني وذلك بوضع آليات ووسائل للرقابة القبلية التي تنشأ قبل البناء وأخرى تتجلى في الرقابة البعدية والتي تكون بعد عملية البناء وفقا لإجراءات وشروط يلتزم صاحبها بتنفيذ قواعد البناء والتعمير بهدف تحقيق الاستغلال العقلاني للأراضي، وحماية المساحات والمواقع المحمية، إضافة إلى وضع حد للبنىات الفوضوية أو التقليل من وجودها، لأن هذه الظاهرة منتشرة بشكل مستمر، هذا ما يستدعي ضرورة وجود رقابة دائمة من قبل الهيئات المحلية، وعلى هذا الأساس تم اصدار قانون 15-08 المحدد لقواعد مطابقة البنىات وإتمام إنجازها، والذي يعد خطوة مهمة لتسوية كل البنىات غير القانونية وغير المتممة.

لكن نجد حالات أين لا تمارس الإدارة المحلية مهامها في عدم دراسة الملفات المقدمة من طرف المواطنين والمتعلقة بالشهادات والرخص، فنلاحظ تقاعس الهيئات المحلية عن أداء عملها فتقع المسؤولية عليها إلى جانب ذلك نجد أيضا مسؤولية المواطنين لعدم امتثالهم لقواعد التعمير، والتي تشكل مخالفات في مجال التعمير مع تسليط عقوبات صارمة التي تختلف باختلاف نوع المخالفة، بالإضافة إلى ذلك يظهر دور الرقابة في وجود أعوان مكلفين قانونا بضبط المخالفات ومعاينتها من أجل حماية النظام العام للنشاط العمراني.

بالرغم من الصلاحيات الواسعة التي منحها القانون للجماعات المحلية في قطاع التعمير إلا أن الطابع العمراني لا يزال في تدهور كبير، ولعل السبب يعود إلى نقص في الموارد البشرية والامكانيات المادية أو في نقص الخبرة والكفاءة.

خاتمة:

مما تجلى في مضمون موضوعنا ننتبين مدى اهتمام المشرع الجزائري بمجال البناء والتعمير، وذلك من خلال مجموعة من النصوص القانونية الصادرة في هذا المجال، فبعد أن صدر قانون 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري جاء قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، حيث أعطى نظرة خاصة لتنظيم العمران وتقسيم الأراضي، كما بين الهيئات والأجهزة التي تتكلف بممارسة سلطات الرقابة والعمل على تطبيق القوانين.

ومن بين أهم الهيئات التي تتحمل تنفيذ قواعد العمران هي البلدية بالدرجة الأولى نظرا للمكانة الهامة التي تحتلها في تنظيم الإداري للدولة إضافة إلى الاحتكاك المستمر والمباشر بالأفراد، مما يساعد في عملية فرض أحكام قوانين العمران والبناء، ويتضح ذلك من خلال إلزام القانون كل بلدية بوضع مخطط توجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، وذلك بموجب المادة 24 و 34 من القانون 29/90 المعدل والمتمم ورغبة المشرع الجزائري في تحقيق فعالية هذه القواعد ألزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإخضاعه لمداولة من المجلس الشعبي البلدي وتبليغها للوالي بالإضافة إلى استشارة مجموعة من الهيئات التي تلعب دورا بارزا في ميدان التعمير.

بالإضافة إلى كل هذه المهام الموكلة إلى الجماعات المحلية نجد أن القانون قد حملها مسؤولية ممارسة الرقابة عن طريق مجموعة من الرخص والشهادات التي تحكم حقوق البناء حيث يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسليمها بصفته ممثلا للدولة، والاستثناء بمنح الاختصاص للوالي أو الوزير المكلف بالتعمير بمنحها في حالات محددة بموجب القانون، وفي هذا الصدد نجد نص المادة 66 من القانون 29/90 الذي جاء فيه نوع من الغموض فنجد مثلا اختصاص الوالي بمنح رخصة البناء في المشاريع ذات المواد الاستراتيجية والتي لم تحدد بصفة دقيقة ومضبوطة، حيث نجد أن رئيس المجلس الشعبي البلدي مستبعد ومهمش ولو بتقديم استشارة بالرغم من السلطة التي يملكها على اقليمه بصفته

ممثلا للدولة، فهذه الثغرات والنقائص القانونية قد تشكل خلافا في قوانين التعمير، كما قد تعرقل تنظيم حركة المباني.

أما من ناحية ممارسة الرقابة على أدوات التعمير فنجد أن المشرع قد عدد من الأعران المؤهلين قانونا بمعاينة أشغال البناء فنجد رئيس المجلس الشعبي البلدي، الوالي، فرق المتابعة والتحقيق، أعران البلدية المكلفين بالتعمير وغيرهم من الجهات المكلفة بالمراقبة، إلا أن المشرع قد أغفل عن وضع عقوبات على هؤلاء الجهات الرقابية في حالة عدم تسليط الرقابة وهذا ينعكس سلبيا على فعالية هذه الرقابة، بالتالي فإن المشرع في مثل هذه الحالات قد يفتح المجال للمحسوبية والرشوة والفوارق الاجتماعية مما قد يزيد من حالة العمران المتدهور في المدن الجزائرية

أما فيما يخص القانون 15/08 المتعلق بمطابقة البيانات فغالبا ما تتم تسوية بنايات منشأة على الأملاك التابعة للبلدية بالرغم من أن القانون 29/90 قد أكد على أنه لا يمكن تشييد المباني على الأملاك التابعة للبلدية أو الدولة، ويجب الإشارة إلى أن مدة خمس سنوات قد لا تكون كافية لتسوية بنايات، وهذا راجع إلى قلة أو انعدام الثقافة العمرانية عند المواطنين من جهة وضعف الجهات المكلفة في أداء مهامها بصورة حسنة.