

جامعة الجزائر 1

كلية الحقوق

القسم العقارية الحضرية للأملاك الخاصة

أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون

- بإشراف الأستاذ الدكتور:

حميد بن شنيطي

- إعداد الطالبة:

الهواري نجوى

أعضاء لجنة المناقشة

-الأستاذ الدكتور: لمطاعي نورالدينرئيسا

-الأستاذ الدكتور: بن شنيطي حميد.....مقررا

-الدكتور: بعجي محمدعضوا

-الدكتور: شويرب خالد..... عضوا

-الأستاذ الدكتور: بن رقية بن يوسف عضوا

-الأستاذ الدكتور: محمودي عبد العزيز..... عضوا

السنة الجامعية: 2016-2017

الجامعة ليست مسؤولة على الآراء
التي يبدونها المترشح ضمن أطروحاته
كما ليس لها أن توافق عليها أم لا.

الإهداء :

أثقةم بشكري وامتناني الخالصين إلى كل من ساهم في

مساعدتي على إنجاز هذه الأطروحة.

إلى والديّ أطال الله في عمرهما.

إلى زوجي الذي أمدني بالتشجيع والدعم.

إلى أبنائي الأعماء ريم وسامي.

إلى إخوتي وأخواتي الكرام.

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين الذي وفقني على إتمام هذه الرسالة

وبفضل أستاذي الفاضل الدكتور: حميد بن شنيته الذي أتقدم له
بالشكر الجزيل والتقدير والاحترام والعرفان عن فضله بما قدمه لي من اهتمام
وتشجيع وتوجيه في مساري العلمي.

اعترافاً بالفضل والجميل أتوجه بخالص الشكر والامتنان.

فجزاه الله عنّي خير الجزاء.

كما أشكر زميلتي الأستاذة فاضل خديجة التي ساندتني بالمساعدة والدعم أثناء
إنجاز هذا العمل.

مقدمة:

اعتبرت القسمة العقارية الحضرية بعد استقلال الجزائر المصدر الأساسي لسياسة الحضرية المتبعة، فقد عرفت تطورا ملحوظا بتطور التشريع المنظم لها، حيث كانت تخضع إلى القواعد العامة وبالأخص قسمة الأملاك الشائعة¹ التي يتم فيها إزالة الشيوع عن طريق القسمة فيختص كل شريك بجزء يتناسب مع حصته في المال الشائع، وذلك إما عن طريق القسمة الاتفاقية² أو عن طريق القسمة القضائية في حالة وجود خلاف بين الشركاء³ لكن الغموض الذي وقع في هذه المرحلة تمثل في عدم وجود الأدوات القانونية اللازمة والإمكانات الحديثة لتحقيق تقسيم منظم تحكمه قواعد التهيئة والتعمير سواء كان ذلك في جانبه الوقائي والردعي، مما نجم عن هذه الأزمة الخطيرة إنشاء مناطق عشوائية موسعة على حدود المدينة دون تحقيق الانسجام المتماشي مع أهداف المخططات التوجيهية، لأجل هذه الغاية أخضع المشرع القسمة العقارية الحضرية للتشريعات العمرانية وفيه ميز في طريقة التقسيم بين ما هو عقار حضري، عقار فلاحي، عقار صناعي، عقار سياحي، لاعتبار كل نوع من هذه العقارات تتميز بقانونها الخاص بها، حتى لا يثار الخلط بينهم وتكثر النزاعات في هذا الشأن، ولعل الأسباب في نشر الفوضى الحضرية غداة الاستقلال عديدة ومتنوعة من بينها الأوضاع الصعبة

¹ -الشيوع: هو حالة قانونية يكون فيها الحق العيني مملوكا لعدة أشخاص دون تحديد نصيب كل منهم ماديا في الشيء لكنه يتعين معنويا في الحق نفسه، والشيوع قد يكون باتفاق شخصين أو أكثر، سواء كان بين الأشخاص الطبيعية فيما بينهم، وقد يكون بين الأشخاص الطبيعية والأشخاص الاعتبارية أي بين الخواص والدولة، وقد تكون حالة الشياح بين الأشخاص المعنوية فيما بينهم.

كما يمكن أن يكون الشيوع عن طريق الوصية، وإما عن طريق الميراث، وهو الأكثر شيوعا وانتشارا، وقد يكون عن طريق التقادم، وهكذا تتعدد صور الشياح، أنظر، يوسف دلاندة، **الوجيز في الملكية العقارية الخاصة الشائعة، اكتسابها، إثباتها حمايتها، إدارتها، قسمتها**، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 64-65.

كما عرفت المادة **713** من القانون المدني الملكية الشائعة بأنها: "إذا ملك اثنان أو أكثر شيئا وكانت حصة كل منهم فيه غير مقررة فهم شركاء على الشيوع وتعتبر الحصص متساوية إذا لم يقر دليل على غير ذلك".

² -نصت المادة **723** من القانون المدني على أنه: "يستطيع الشركاء إذا انعقد إجماعهم، أن يقتسموا المال الشائع بالطريقة التي يرونها، فإذا كان بينهم هو ناقص الأهلية وجبت مراعاة الإجراءات التي يفرضها القانون".

³ - نصت المادة **724** من القانون المدني على أنه: "إذا اختلف الشركاء في اقتسام المال الشائع فعلى من يريد الخروج من الشيوع برفع الدعوى على باقي الشركاء أمام المحكمة وتعين المحكمة إن رأت وجها لذلك خبيرا أو أكثر لتقويم المال الشائع وقسمته حصصا إن كان المال يقبل القسمة عينا دون أن يحلله نقص كبير في قيمته".

التي ميزت هذه الفترة في جميع الميادين من انعدام الوسائل الفعالة في تنظيم المجال الحضري لعدم تمكن البلاد من التحكم في كل أنواع القسمة كل على حدة، وهذا راجع لعدم وفرة الدراسات التقنية الخاصة بتطبيق المخططات العمرانية ميدانيا والتي نتج عنها تشتت في النسيج الحضري للمدينة من كل الجوانب، الأمر الذي استدعى إلى ضرورة وضع إطار قانوني جديد خاص بالقسمة العقارية كل على حسب الغرض المخصص له لتحقيق المصلحة العامة، لاعتبار ملاك الأراضي الخاصة كانوا يقومون بتقسيم أراضيهم على شكل قطع يتم بيعها من أجل البناء في سرية بعيدا عن أي تنظيم قانوني أو تدخل الإدارة في هذا المجال، الشيء الذي أدى إلى خلق وضعيات غير لائقة، عديمة التجهيز والانسجام من الناحية الهندسية والصحية.

على هذا الأساس انصب اهتمامي على موضوع القسمة العقارية الحضرية التابعة للأمالك الخاصة، لما يكتسبه من أهمية بالغة في الوقت الحالي، نظرا للتوسع الحضري السريع وانتشار التجمعات السكانية الفوضوية المتزايدة بسرعة فائقة، هذان العنصران اكتساحا معظم المدن المعاصرة، مما أدى إلى ضرورة الإسراع إلى إخضاع القسمة الحضرية إلى القوانين الخاصة، وفيه تبنى المشرع تصورا جديدا لموضوع القسمة المختلف تماما في قواعده عما كان واردا في أحكام القانون المدني، حيث جعل من القسمة الحضرية عملية تقنية أكثر منها قانونية لغرض تحديد معالم المدينة بطريقة متحضرة ومعاصرة، هذا ما جعل السلطات المختصة تتدخل في تنظيم هذا القطاع الحيوي وكذا منع التجاوزات والمشاكل الناجمة عن الحرية المطلقة للملاك الخواص في التصرف بعيدا عن أي رقابة إدارية التي يجب أن تخضع بدورها إلى قانون العمران والذي يعتبر فرعا من فروع القانون العام نظرا لارتباطه الوثيق بالقانون الإداري عند تدخل الهيئات الإدارية المختصة بضبط استعمال الأراضي واستغلالها في المحيط العمراني الشامل للمجال الحضري والريفي، والعمل على ترجيح المصلحة العامة على المصلحة الخاصة¹.

¹– Drobenko Bernard, **Droit de l'urbanisme, les conditions de l'occupation du sol et de l'espace, l'aménagement le contrôle le financement, les contentieux**, édition Gualino, Paris, 2009, p 134.

وفيه تم توسيع قانون العمران وأحكامه القانونية¹ لكونه يُعد من القوانين الخاصة بالمنظمة للمسائل المتعلقة بالملكية الحضرية بكل أنواعها وطرق القسمة، فهي تتضمن تدخل الهيئات الإدارية المعنية ودورها في مجال الرقابة عن طريق اتخاذ وسائل قانونية مثل ما هو الأمر بالنسبة لرخصة التجزئة أو شهادة التقسيم في إطار تطبيق أدوات التعمير.

إن مصطلح العمران هو حديث العهد ظهر لأول مرة من طرف مبتكره المهندس الإسباني "Défonce cerdan" ما بين 1815-1876 في كتابه النظرية العامة للتعمير وتبعاً لذلك يعود أصل كلمة "urbanisme" لضم الكلمتين اللاتينيتين "civitas" التي تشمل مجموعة من المواطنين بما لهم من حقوق وواجبات و"urbs" الذي يمثل مجموعة من المباني التي يأوون إليها² وقد تمت ترجمتها لكلمة "Ville" أي "مدينة" وترجمت الكلمتين مجتمعتين بعلم "تهيئة المدن"³ الذي كان يهدف إلى جعل الإطار الجغرافي للحياة الاجتماعية أكثر ملاءمة لحاجيات الأفراد⁴ لأنه يقوم بتنظيم كل ما يتعلق بالمدينة دون غيرها، في حين يرى البعض أنه لا يجب حصر المفهوم على المدن فقط، بل يجب إمداده ليشمل كامل التراب الوطني⁵ لأنه يتضمن جوانب متعددة ومختلفة تخص الإنسان بالدرجة الأولى والمحيط الذي يعيش فيه⁶ وكذا تطوير المظهر الهندسي للمدينة⁷.

من هذا المنطلق عرف التعمير المعاصر نقطة انطلاقه غداة الثورة الصناعية وفيه تم بلورة الإطار القانوني والمؤسسي والمبادئ الحديثة تبعاً لما ورد في مؤتمر أثينا حول التعمير

¹- Drobenko Bernard, op, cit, p 142.

² - عبد الفتاح الذهبي، سياسة إعداد التراب الوطني بالمغرب في أفق الألفية الثالثة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 30، جانفي، فيفري، 2000، ص 13.

³-M. De Sinuer, **Etait un ingénieur des ponts, urbaniste, architecte**, revue histoire, urbanisme, N1, 2000, p 169.

⁴ - عبد الفتاح الذهبي، نفس المرجع، ص 25.

⁵- " L'urbanisme a dépassé le stade d'une simple discipline, de l'aménagement des cités pour s'étendre à l'aménagement de l'espace à l'échelle de tout un territoire".

Voir: Soler pierre Couteux, **Droit de l'urbanisme**, Dalloz, 3^{ème} édition, Paris, 2000, p 5.

⁶- Drobenko Bernard, **Droit de l'urbanisme**, édition Gualinon, Paris, 2005, p 43.

⁷ -Adja Djilali, Drobenko Bernard, **Droit de l'urbanisme**, Berti, Alger, 2007, p 24.

سنة 1933¹ الذي انتشر فيما بعد إلى السويد عام 1874، هولندا عام 1901، بريطانيا سنة 1909، وفرنسا سنة 1919² أما في الجزائر فكان أول قانون ينظم المجال العمراني جاء في وقت متأخر سنة 1987 بصدور القانون رقم 87-03 المؤرخ في 27 جانفي 1987 المتعلق بالتهيئة العمرانية³ وفيه اهتمت السلطات العمومية بالتنظيم العمراني قصد حماية الأرض ووضع حدا للتجاوزات في حركة التقسيم والبناء من جميع النواحي الفنية، الإدارية الهندسية والسلامة الصحية، هذا ما جعل التطور السريع لقانون العمران يعتبر علما وفنا وقانونا، فهو يمثل قانونا لكونه يضم مجموعة من القواعد القانونية والتنظيمية التي تهدف إلى حماية هذا المجال الحيوي من حيث كيفية الاستعمال والاستغلال للأراضي الحضرية وطرق التوجيه والرقابة.

بالنسبة لاعتباره علما فهو يبني على مجموعة من الضوابط والمعايير التقنية الصادرة من النطاق الهندسي وما تتطلبه من أشكال ومواصفات تطبق على المناطق الحضرية للمدينة. أما عن كونه فنا فلأنه يرتبط بعمليات الإبداع والابتكار في ضرورة استحضار الجانب الجمالي في تشييد العمران⁴.

هذا ما جعل الفقه يختلف في إعطاء تعريف جامع مانع للعمران، الأمر الذي أدى إلى تعدد التعاريف بتعدد الزوايا التي يُنظر منها، حيث وسع Jean Paul locale من نطاق التعمير

¹ - نص مؤتمر أثينا على مجموعة من التدابير والإجراءات التي تساعد على تنمية منسجمة وعقلانية للمدن والتي تعمل على تقويم الظاهرة الحضرية انظر:

Pierre Tranchon, **ville et sécurité**, revue administrative, N°25, édition technique, 1990, p160.

²- Guillot Philippe, **Droit de l'urbanisme**, édition Ellipses, Paris, 2001, p 179.

³ - الجريدة الرسمية العدد 05 المؤرخة في 27 جانفي 1987 (ملغى).

⁴ - حميود المختار، دور سياسة التعمير في تنمية وتنظيم المجال الحضري، رسالة دكتوراه، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، المغرب، 2000-2001، ص 14.

وتكييف نظام المدن بتعدد المجالات المختصة بها بصورة أفضل من حيث علاقاتها باحتياجات وأولويات سكانها¹.

في حين اهتم Louis Jaquignon بالتكامل والاستمرارية المخصصة لقطاع العمران إما لغرض السكن أو العمل أو التبادل الاجتماعي².

وهو ما يراه Bernard Drobenko على أنه عبارة عن مجموعة من التدخلات التي تسمح بإنجاز أو تحقيق برامج التجهيز أو إعادة الهيكلة على مستوى مجال معين، مما يسمح بتحقيق مشروع التهيئة والتعمير³ على عكس Henri Jacquot الذي اعتبره مجموعة القواعد والأنظمة التي وضعت من أجل الحصول على تخصيص فضاء يتطابق مع أغراض التهيئة بتدخل الهيئات العمومية⁴.

وبهذا فهو يعتبر مجموعة القواعد الهادفة للتحكم في المجال العمراني المندمج في القانون العام في إطار تدخل الدولة والهيئات المحلية من حيث التنظيم وتحديد الإجراءات وتسوية النزاعات المترتبة عن ذلك والجهات المختصة بالفصل فيها⁵ لهذا السبب ازداد ارتقاء قانون العمران ليشمل الاهتمام بالبيئة والمجال الاقتصادي والاجتماعي من ناحية استمرارية العلاقة فيما بينهم وإدخال عناصر ومعايير جديدة لتشمل أدوات التعمير التي تقوم بتهيئة

¹ –Jean Paul locaze, **Aménager sa ville, les choix du maire à la matière d'urbanisme**, édition le moniteur, Paris, 1987, p 20–21.

²– Louis jaquignon, **Le droit de l'urbanisme cités actuelles et villes nouvelles**, 6^{ème} édition , eyronylles, 1975, Paris, p 31.

³– Drobenko Bernard, **Droit de l'urbanisme**, 4^{ème} édition, Mémentos, LMD, 2008, p 169.

⁴– "Le droit de l'urbanisme peut être défini comme l'ensemble des règles et des institutions établies en vue d'obtenir une affectation de l'espace conforme aux objectifs d'aménagement des collectivités publiques".

Voir: Jacquot Henri, **Droit de l'urbanisme**, Dalloz Paris, 1987, p 10.

⁵– "Le droit de l'urbanisme est un ensemble des règles juridique qui visent l'organisation du monde urbain, il s'intègre relativement au droit public et il a pour objet l'organisation des sols et de l'espace urbain ", cité par Adja Djilali , Drobenko Bernard, op.cit, p 24.

الأراضي وإقامة المرافق العامة وكذا وضع استراتيجيات الاستغلال الاقتصادي والاجتماعي للمحيط العمراني من خلال توسيع الدراسات الهادفة لتهيئة المدن والتمدن في مختلف جوانبها¹.

إنه فهو بمثابة السياسة العامة الرامية إلى تنظيم استعمال المجال والتخطيط بغية تكييف إطار العيش الحسن وضمان استغلال محكم للموارد وحماية المناطق الحساسة والمواقع الهامة من خلال تطبيق قواعد التهيئة والتعمير التي تُعد من بين الوسائل القانونية التي تقوم بتنظيم الفضاء العمراني وتوزيعه توزيعاً ملائماً لتحقيق الأهداف المعينة التي بموجبها تتم مراقبة نظام التقسيم والبناء مع مراعاة كل الجوانب المساهمة في النمو المتناسق لجميع القطاعات² من أجل الحفاظ على جمالية المباني وانسجامها وفق قواعد محددة في القوانين المنظمة للتهيئة والتعمير.

ولعل كل هذه المعطيات جعلت من القسمة العقارية الحضرية مفهوماً مستقلاً ومتميزاً عن أنواع العقارات الأخرى سواء من حيث الطبيعة القانونية أو من حيث الأهداف لأنها تنصب بالدرجة الأولى على النسيج الحضري الذي يشمل جميع المناطق الحضرية داخل المدينة وحدودها دون التعرض إلى المجال الريفي³ كما تمتاز القسمة الحضرية بالتغيير وفقاً للظروف المتغيرة حسب الحاجات المتطورة للمجتمع، وهذا ما لوحظ في التشريعات العمرانية الخاصة بالقسمة في الجزائر التي عكست الطابع الاشتراكي على هذا النظام من خلال تطبيق القانون رقم 87-03 المتعلق بالتهيئة والتعمير⁴ الذي كان يراعي التوازن الجهوي حسب ما كانت ترمي

¹ -Jacquot Henri , Priet Frédéric, **Le droit de l'urbanisme**, Dalloz, Paris, 1998, p 12.

² -André Hubert Mes hard, **Aménager sa commune**, les éditions ouvrières, 1982, Paris, p3.

³ -يجب التمييز بين التقسيم العقاري العمراني والتقسيم العقاري الحضري، ذلك أن التقسيم العقاري العمراني يشمل على المناطق الحضرية للمدينة والمناطق الريفية معا.

بينما التقسيم العقاري الحضري فإنه يتضمن مناطق المدن فقط دون المناطق الريفية.

⁴ -ألغي القانون رقم 87-03 المؤرخ في 27 جانفي 1987 المتعلق بالتهيئة والتعمير بموجب القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية العدد 77 الصادرة في 2001. حيث نصت المادة 61 منه على ما يلي: "تلغى أحكام القانون رقم 87-03 المؤرخ في 27 جمادى الأولى عام 1407 الموافق لـ 27 جانفي 1987 والمتعلق بالتهيئة والتعمير."

إليه مبادئ الاشتراكية في كل جهات الوطن من تخطيط وتوجيه وبرمجة¹ وفي سياق التحول الذي عرفته البلاد خلال التسعينيات من إصلاحات وتعديلات مست بدورها عدة جوانب سياسية اقتصادية واجتماعية أدت إلى تبني اتجاه جديد يتسم بالطابع الحر والتوجه نحو اقتصاد السوق حيث عرفت التشريعات العقارية والعمرانية قفزة نوعية كان على رأسها قانون التوجيه العقاري رقم 90-25 باعتباره المرجع الأساسي لقانون التهيئة والتعمير رقم 90-29² الذي أصبح يهدف أساساً إلى تحديد القواعد العامة الرامية لتنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير وتحويل الإطار المبني في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي وكذا الموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة بالإضافة إلى وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ السياسة الوطنية للتهيئة والتعمير³ وهذا باستخدام وسائل التخطيط الحضري المُشكلة من آليات القسمة الحضرية التي تُعد جزءاً لا يتجزأ من قانون العمران لاسيما أن هذا الأخير يتكون من مجموعة النصوص المُعدة لمراقبة كيفية تقسيم الأراضي الحضرية وتجزئتها بغرض وضع حد للفوضى العمرانية التي لها علاقة مباشرة بالتغيير في النسيج الحضري وكذا توسيعه من أجل البناء بطريقة قانونية بهدف إنشاء مناطق تعيين حدود المدينة

1 - الأمر رقم 75-67 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتعلق برخصتي البناء والتجزئة لأجل البناء، الجريدة الرسمية العدد 83 لسنة 1975 (ملغى).

القانون رقم 82-02 المؤرخ في 06 فيفري 1982، المتعلق برخصتي البناء والتجزئة للأرض لأجل البناء، الجريدة الرسمية العدد 06 لسنة 1982 (ملغى).

يمكن استخلاص بعض المواد التي تضمنها القانون رقم 87-03 المتعلق بالتهيئة والتعمير من خلال المادة 2 الفقرة 2 التي نصت على ما يلي: "تهدف التهيئة العمرانية إلى الاستعمال الأمثل للمجال الوطني من خلال الهيكلة والتوزيع المحكم للأنشطة الاقتصادية والموارد البشرية والاستغلال العقلاني للموارد الطبيعية ولا سيما منها الموارد النادرة". وكذا المادة 06 منه التي نصت على الآتي: "تتكفل التهيئة العمرانية بالجوانب المرتبطة بحماية الأشخاص والممتلكات والتجهيزات والهيكل القاعدية عند اختيار موقع المشاريع وتصورها".

وتضيف المادة 07 من القانون نفسه على أنه: "تجسد التهيئة العمرانية اختيارات توزيع النشاطات الاقتصادية والسكان في المجال الجغرافي، وتدرج في إطار تسيير إداري ومنسجم للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي ينبغي أن تخضع لها جملة الأعمال".

2 - القانون رقم 90-29 المؤرخ في 11 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد 52 الصادر في 02 ديسمبر 1990 المتعلق والمتم بموجب القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 الجريدة الرسمية العدد 51 المؤرخ في 15 أوت 2004.

3 - المادة 01 من نفس القانون.

من مرافق وتجهيزات أساسية، وعليه يتم هذا النوع من التقسيم الحضري بوسيلتين هامتين وهما رخصة التجزئة وشهادة التقسيم، بالنسبة لرخصة التجزئة فإنها تشترط لكل عملية تقسيم لقطعتين أو أكثر من ملكية عقارية أو عدة ملكيات غير مبنية مهما يكن موقعها لغرض تشييد بنايات عليها¹.

هذه الرخصة الإدارية للتجزئة تعد من أكثر الوسائل الإدارية الفعالة في الرقابة على النشاط الفردي والتحكم في القسمة والبناء من جهة، وتحقيق التوازن المجالي داخل المدينة من جهة أخرى، لذا ألزم المشرع بضرورة الحصول على الترخيص المسبق من قبل سلطات الضبط الإداري بهدف توفير السكن الحضري الفردي في البناء المنظم والمتناسق، مع الأخذ بعين الاعتبار متطلبات الأمن والصحة والسكينة العامة، فإذا ما تركت هذه العملية لتقدير الأشخاص فقط، يمكن أن تأخذ أشكالاً عشوائية وغير متوفرة على الشروط الأساسية المطلوبة في قواعد التعمير، لأن هذا الأخير تتقاطع فيه المصلحة الخاصة لصاحب العقار الحضري المراد تقسيمه بغرض توفير قطع أرضية قصد البناء وبين المصلحة العامة الممثلة في تنظيم النسيج الحضري للمدينة لتحقيق النظام العام العمراني .

بالفعل تكمن الأهمية في ضرورة وجود العلاقة بين الملكية العقارية وتوفير الوسائل التي تلعب دوراً أساسياً في استغلال هذه الملكية عن طريق استعمال وسيلة القسمة باعتبارها العنصر البارز في احترام القواعد المطبقة على الأراضي الحضرية مع ضمان حقوق الغير والحفاظ على النظام العام البيئي والعمراني.

أما النوع الثاني فيتمثل في شهادة التقسيم التي لا تقل أهمية عن النوع الأول وتسلم لمالك العقار المبنى الذي يرغب في تقسيمه إلى قسمين أو أكثر بشروط وإجراءات معينة حيث كانت تخضع لنفس الضوابط والقيود المنصوص عليها في رخصة التجزئة في ظل المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي سنة 1991 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم

¹ - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25-01-2015 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وكيفية تسليمها، الجريدة الرسمية العدد 7 المؤرخة في 12-02-2015.

ذلك¹ لكن بإلغاء المرسوم المذكور أعلاه بالمرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها² تغيير الوضع وأصبحت شهادة التقسيم تخضع لنفس الأشكال المنصوص عليها في رخصة البناء³ من أجل المحافظة على تنظيم نسيج حضري منسجم وحماية جمالية للفضاء المبني.

هذا ما جعل الملكية الخاصة ذات الطابع الحضري التي كانت ولا زالت تواجه التحديات والصعوبات، فإنها تتطلب المزيد من الجهود لتحقيق الأهداف المرجوة من خلال إدراج العقار الحضري التابع للأموال الخاصة إلى نهج سياسة تنموية تعتمد على برامج الاقتصاد الجديد الذي تبناه المشرع في ظل التأقلم مع السياسة المتطورة لحفظ التوازن الاقتصادي وتحقيق العدالة الاجتماعية وفق توجهات أكثر عقلانية وواقعية بواسطة أحكام وضوابط لم تتضمنها القواعد العامة.

حيث أصبحت الأرض هي الدعامة الرئيسية للقطاع الحضري الذي يمثل الركيزة الهامة للنسيج الاقتصادي والاجتماعي في خضم التطورات التكنولوجية التي شهدها العالم، فبات من الضروري النهوض بهذا القطاع وتوفير الأرضية الملائمة بصفاتها الحافز لانطلاق المشاريع الاستثمارية في مختلف المجالات التي تتحتم حمايتها والمحافظة عليها، وهذا ما جعل المشرع يفكر في مواجهة الفوضى واستحداث العديد من الوسائل التي تلعب دورا فعالا في كيفية استغلال هذا النوع من الملكية العقارية عن طريق التقسيم الذي أصبح يشكل أداة لتدخل الإدارة واعتبارا لما تمثله هذه الوسيلة من تحقيق للتوازن المجالي والجمالي في المدن، مما جعل المشرع يركز على ضرورة منح الإدارة سلطة الرقابة وذلك بإصدار مجموعة من القوانين المواكبة للتطورات التي عرفها المجال العمراني، نظرا لتضاعف حركة النزوح نحو المدن التي

¹ -المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، الجريدة الرسمية العدد 26 المؤرخة في 01 جوان 1991 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 06-03 المؤرخ في 7 جانفي سنة 2006، الجريدة الرسمية العدد 1 المؤرخة في 08 جانفي 2006، والمعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-307 المؤرخ في 22 سبتمبر سنة 2009، الجريدة الرسمية العدد 55 المؤرخة في 27 سبتمبر 2009، الملغى بالمرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 جانفي سنة 2015 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية العدد 07 المؤرخة في 22 فبراير لسنة 2015.

² -المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

³ -المادة 37 من نفس المرسوم.

أدت إلى نشوء تقسيمات عشوائية مولدة بدورها إلى خلق بنايات فوضوية تقتقر لأهم التجهيزات ولأبسط أشكال التنظيم العمراني، هذا ما جعل الاهتمام منصبا على إيجاد الحلول المناسبة لمحاربة فوضى التقسيم من خلال تكريس استراتيجية متطورة في الرقابة والتوجيه من شأنها ضمان احترام القواعد المتعلقة بهذا النوع من القسمة التي تتجاوز بتوسيع النطاق عبر السعي إلى تحقيق مجموعة من الأبعاد التي تكمل بعضها البعض نظرا لترابطها الوظيفي منها القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، الجمالية والبيئية، حيث تكمن الأبعاد القانونية بالخصوص في إلزامية التقيد بقواعد التعمير التي يلتزم بها الأفراد والإدارة على حد سواء.

بالنسبة للأبعاد الاقتصادية فهي تشمل التوزيع المتوازن للأنشطة الاقتصادية والصناعية من خلال توسيع مشاريع الاستثمارات المزمع إحداثها حاضرا ومستقبلا.

أما عن الأبعاد الاجتماعية فإنها تتمثل في خلق مختلف الفضاءات لجميع فئات المجتمع وذلك من خلال تجهيز المجالات الحضرية المهمشة ذات الهدف الترفيهي، التعليمي الثقافي... الخ مما يؤدي إلى خلق توازن بين جميع القطاعات، والحد من التباين الاجتماعي وكذا تقليص الفوارق الاجتماعية.

كما تهتم الأبعاد الجمالية بالتركيز على المظهر الجمالي والهندسي لمناطق المدنية بطريقة أكثر تناسقا ورونقا¹.

والبعد الأخير يتمثل في الجانب البيئي الذي أصبح يفرض نفسه في سياسة التعمير حيث تأتي الأهمية من خلال توفير مختلف الشبكات الأساسية والتجهيزات الضرورية والمرافق الهامة من أجل المحافظة على عناصر البيئة².

ونظرا للأهمية النظرية والعملية للقسمة الحضرية على اعتبار رجوع الفضل لها في خلق مناطق وأحياء منظمة ومنسجمة، الأمر الذي يفسر أنها بمثابة دليل تعتمد عليه سلطة الضبط

¹ - حيمود المختار، مرجع سابق، ص 15-16.

² - Robert Savy, **Le droit de l'urbanisme**, collection Thémis, Paris, 1981, p 20.

العمراني في مجال التخطيط الحضري وأداة لترجمة أدوات التعمير¹ على أرض الواقع وذلك بفتح مناطق جديدة تكون مزودة بمختلف الضروريات اللازمة.

هذا إضافة إلى كون القسمة تتطلب نهج سياسة عقارية مهمة توضع رهن إشارة السلطات العمومية بتوفير الأراضي الصالحة للبناء لتنفيذ هذا المخطط، وهذا لن يتم عن طريق الاعتماد على السوق العقارية وحدها، بل لا بد من اتخاذ بعض التدابير كتوفير المساحات الكافية من الأراضي وبأثمان مناسبة لإنجاز التجهيزات الأساسية والمرافق العامة خاصة مع الوضعية الصعبة التي تنعكس حتما على نمط حياة الأفراد وتزيد من أعباء الدولة، وإذا كان التدخل يلعب دورا مهما في تحسين نمط العمران ويضمن استغلالا عقلانيا للعقار الحضري فإن ذلك لا يكفي بالنظر إلى العديد من الوظائف المتداخلة للقسمة، وكذا تداخل مختلف النصوص القانونية والتنظيمية التي لا تصبح مجدية إلا حينما تخضع جميع الأنشطة العمرانية من أعمال التقسيم والتجزئة إلى مراقبة إدارية، وهو الأمر الذي كرسه المشرع في هذا المجال حيث مكن الأفراد من الحصول على رخصة التجزئة أو شهادة التقسيم بعد استيفاء الشروط المنصوص عليها، في المقابل ألزم الإدارة بإصدار القرارات المتعلقة بالتقسيم وفقا للإجراءات المحددة واحتراما لمبدأ المشروعية.

ومع ذلك فإن الصعوبات والعراقيل العمرانية ما تزال تهدد حقوق الأفراد بسبب عدم احترام الإدارة لمبدأ المشروعية في إصدار قرار التقسيم².

ففي أغلب الأحيان لا تحترم الإدارة الإجراءات والشكليات والمواعيد التي وضعها التشريع والتنظيم لأجل توجيه ورقابة هذا التقسيم من خلال التوفيق بين الحق في التقسيم كحق مضمون للأفراد والنظام العام العمراني الذي يقتضي المحافظة على المصلحة العامة وكذا ضرورة

¹ - تخضع أدوات التعمير للقانون المتعلق بالتهيئة والتعمير وتتمثل في مخططين وهما:

- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

- مخطط شغل الأراضي

² - عزري الزين، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة،

2004-2005، ص8.

مراعاة التنسيق العام في التقسيم والمظهر الجمالي للمدينة¹ من خلال التوفيق بين صلاحيات الإدارة في الرقابة كسلطة ضبط إداري غايتها الحفاظ على هذا النظام العام بأبعاده التقليدية والحديثة، ومدى تدخل الجهات القضائية في ذلك بغرض ضمان مبدأ المشروعية الذي يعد من القواعد الجوهرية التي لا يجوز الاتفاق على مخالفتها.

ومنه، فإن تدخل القضاء في مجال القسمة الحضرية أصبح ضروريا لما له من دور فعال وبارز من خلال الفصل في مختلف المنازعات التي تطرح عليه، بداية بالقاضي الإداري الذي يتمتع بسلطة رقابية على قرارات الإدارة فيما يتعلق بمنح رخصة التجزئة أو شهادة التقسيم ومدى تطابقها مع نصوص العمران، كما يختص القاضي الجزائي بالنظر إلى مخالفات القسمة وتوقيع العقوبات المناسبة لها، حتى لا تتعارض مع المصالح العامة التي تقوم على الأسس الهندسية، المعمارية والقانونية المطلوبة² خاصة مع ارتفاع وتيرة النمو وإضعاف هياكل المدينة ومع استمرار التدهور البيئي وما رافقه من انعكاسات سلبية على الإنسان والطبيعة أدى الوضع إلى بروز علاقة تكاملية بين آلية القسمة الحضرية التي تُعد من الآليات الهادفة في الحفاظ على عناصر البيئة وبين تحقيق أهداف التنمية المستدامة، حيث تجسدت هذه الأهمية بتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية على المدى البعيد وبطريقة مستمرة ومتواصلة بالنسبة للأجيال الحاضرة والاهتمام بالأجيال القادمة، هذا ما أقرته دول العالم للتعاون من أجل الارتقاء بهذه العلاقة الثلاثية على النطاق العالمي التي تشمل مجموعة من الأهداف التي تخص الفرد بمحيطه وفق نهج زمني مستمر دون التفريط في جانب من جوانب التنمية، وهذا ما أقره المشرع من خلال الغايات المنشودة التي كرسها عن طريق فرضه لآلية القسمة الحضرية بنوعيتها لهدف محاربة فوضى التقسيم والحد من البناءات الفوضوية وأثارها على تنمية العقار الفلاحي وكذا العقار الصناعي باعتبارهما يشكلان الأرضية الأساسية لتطوير الاستثمارات الزراعية وانطلاق المشاريع الاقتصادية المنتجة، لأن الطلبات على هذا النوع من العقارات في مجالات الإنتاج والاستثمار في تزايد مستمر والتي تقتضي تدابير قانونية ووقائية لحماية المحيط البيئي

¹ -عزاوي عبد الرحمن، المظاهر الجديدة لمفهوم النظام العام في القانون الإداري، حالتا النظام العام الجمالي والنظام العام الاقتصادي، المجلة القانونية التونسية، 2008، ص 83.

² -خوادجية سميحة حنان، قيود الملكية العقارية الخاصة في الجزائر، مجلة المفكر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 4 أبريل، 2009، ص 231.

بالاستغلال الرشيد والمحكم في إطار الآليات التشاركية التي تعتمد على التخطيط البيئي كأسلوب أساسي في تكريس إدماج البعد البيئي ضمن استراتيجية التنمية المستدامة التي تستند بدورها إلى مجموعة من المبادئ المهمة أبرزها مبدأ الاحتياط الذي يتصف بميزة التوقع المستقبلي وكذا مبدأ المشاركة الذي يسعى إلى إشراك جميع الفاعلين في مجال حماية البيئة من سلطات إدارية ومجتمع مدني وقطاع خاص لبناء خطط التنمية والأخذ بعين الاعتبار تطبيق مخططات التعمير المعبرة عن الاختيارات التي تشكل تنمية منسجمة للمدينة اجتماعيا واقتصاديا، فأیضا للقسمه دور فعال كأداة تمكن من تنفيذ هذه التصورات وترجمتها في الواقع الملموس لتوسيع النسيج الحضري بشكل متناسق ومنسجم.

ومنه يكتسي هذا الموضوع أهمية قصوى لما له من دور في استدامة التنمية وتطوير الاستثمار التتموي، باعتباره أساسا لانطلاق المشاريع السكنية، الصناعية، الفلاحية... الخ هذا من جهة وأحد دوافع التنمية الاقتصادية وضابط للسلم الاجتماعي، وحافظ للبيئة من جهة أخرى.

هذا ما جعل القسمه الحضريه تُعد من أهم المجالات الحيوية المرتبطة بقواعد التهيئة والتعمير التي تضمن ترقية المدينة وتطوير العمران الحضري.

على هذا الأساس رسمت الدولة توجهات هذه القسمه في إطار نظام هادف بما يتلاءم مع المتغيرات الحديثة للمدينة عن طريق التشريع الذي يُعد الوسيلة الفعالة من حيث كيفية تنظيم القسمه تنظيميا دقيقا التي وضعها المشرع ضمن التقنين العمراني، لتتسع بذلك قواعد النظام العام، فتقيد حرية المُقسم ويصبح يخضع للرقابة الإدارية ومدى تحكمها في التدخل المفروض من قبل القانون بمختلف أجهزتها المتعددة، فتؤدي بذلك إلى الطابع التداخلي للدولة ودورها في التحكم في الأراضي الحضريه لتحقيق المصلحة العامة.

والغاية من هذا التدخل تكمن بالأساس في محاربة التقسيم العشوائي بكل أنواعه، فلهذا السبب كانت الحاجة ملحة إلى هذا الدور الجديد الذي يعتبر بمثابة الحماية المقررة للحصول على عقود التعمير قبل القسمه أو بعدها، وهذا دليل على تكيف العملية العمرانية مع التحولات الاقتصادية والاجتماعية، مما يضيف عليها الطابع الاجتماعي والمترجم للوظيفة الاجتماعية

للملكية والانتقال من التنظيم إلى الضبط، باعتبار القسمة الحضرية من القضايا الراهنة المُعالجة لمشكلة السكن، العقار والمجتمع وعلاقتهم بأبرز مظاهر الاهتمام بحماية البيئة التي لها علاقة بالتنمية، هذا الارتباط الوثيق بين القسمة والبيئة وكذا التنمية المستدامة يُعد تصورا جديدا في ميدان تهيئة الأراضي وتعميرها وتجسيدها على أرض الواقع على ضوء النظام القانوني والرهانات المستقبلية، نظرا لما له من ارتباط وثيق بسياسة تهيئة الإقليم وتحقيق التنمية الجمالية. كما يلاحظ أن التخطيط الحضري وحده غير كاف لإنجاز التقسيمات المنظمة، لذلك يجب اقترانه بتدخل مختلف الفاعلين في الميدان، وعليه فالإي مدى يمكن ربط التخطيط بالرقابة الإدارية الوقائية والردعية الممثلة في آلية القسمة لتغيير وضعية العقار الحضري التابع للأماكن الخاصة سواء كان مبنيا أو غير مبني لممارسة حق التقسيم عليه، خاصة مع التوجه الجديد والمستجدات القانونية التي ارتقى إليها المشرع في ضبط القواعد والإجراءات الخاصة بالتقسيم وإحداث الهياكل المؤسساتية المنظمة للقسمة، رغم الوضع الراهن الذي يطرح تناقضا صارخا على أرض الواقع بين ما هو مخصص للعقار الحضري بموجب أدوات التخطيط وبين القواعد القانونية المطبقة، الأمر الذي يعرقل تنفيذ مقتضيات هاته الوسائل ويُشكل أرضية مناسبة لانتشار البناء العشوائي وغيره من المشاكل المتعلقة بالتنمية الحضرية، فهل لهذا النوع من القسمة الموجه أداة ناجعة في محاربة الفوضى الحضرية؟ وهل يمكن إنجاز تقسيمات متناسقة بمقتضى القوانين الجاري العمل بها؟ وفاعل أساسي في حماية المقومات البيئية؟ وعامل استراتيجي في تحريك التنمية المستدامة بمختلف أبعادها لضمان حقوق الأجيال الحاضرة والمستقبلية؟ وهل تتلاءم القسمة الحضرية لمختلف التغييرات التي يشهدها المحيط الحضري من الاستجابة للحاجات المتزايدة للمدينة بصفة خاصة ومواجهة التحديات المستقبلية التي تطرحها التنمية بصفة عامة، فما الجدوى من وضع قسمة حضرية مهما كانت فعاليتها إذ تبين على أرض الواقع أنها غير قابلة للتطبيق، فتتعارض الأهداف التي ترسمها والتوجهات التي تركزها على نطاق الأراضي الحضرية الشاملة لها والوضعية القانونية التي تميزها؟

وعليه يمكن تصنيف هذا الموضوع ضمن الموضوعات الحديثة للمدينة الشائكة والمتشعبة من عدة أوجه، الأمر الذي يفرض الإحاطة بجميع قواعد هذا النظام المرفقة بأحدث التعديلات وكذا التعمق في تحليل الغموض خاصة منها السلبيات والايجابيات مع إبداء الآراء المناسبة والحلول الملائمة.

وللإجابة على إشكالية موضوع البحث، فقد وظفت الدراسة للجمع بين المنهج الوصفي والتحليلي وهذا تماشياً مع الطبيعة القانونية والتقنية التي يتسم بها هذا البحث، فالمنهج الوصفي يهتم بالحقائق العلمية ووصفها بدقة وتمعن وتفسيرها من جميع الجوانب، أما المنهج التحليلي فيركز على عرض الإشكالية ودراستها بطريقة شاملة وكاملة من خلال تحليل التوجهات الجديدة.

وللإمام بالموضوع تم تقسيم البحث إلى بابين اثنين، تعلق **الباب الأول** بتطور القسمة العقارية الحضرية التابعة للأملاك الخاصة من حيث التحولات والإصلاحات التي عرفتها السياسة العمرانية في البلاد وعلاقتها بأهمية التخطيط الحضري للمدينة من خلال التحكم في استعمال الأراضي الحضرية بكل أصنافها ويتم هذا عن طريق استخدام الضوابط القانونية لقواعد التهيئة والتعمير **(الفصل الأول)** والأهم من ذلك توسيع وتطوير النظام القانوني لمجال القسمة الحضرية من حيث المفاهيم، المعايير، الأهداف والإجراءات التي تختلف بدورها إذا ما كانت أراضي حضرية غير مبنية فتتطلب رخصة التجزئة أما إذا كانت أراضي حضرية مبنية فإنها تستلزم شهادة التقسيم **(الفصل الثاني)**.

أما **الباب الثاني** فتناول الغاية الهادفة التي تبناها المشرع للقسمة الحضرية في إيجاد الطريقة الكفيلة للتصدي لمحاربة التقسيمات العشوائية والبنائيات الفوضوية ومدى تأثيرها على تنمية العقار الفلاحي والعقار الصناعي من خلال الصعوبات والعراقيل التي تواجه هذه العلاقة وتبيان الرهانات المستقبلية والحلول المقترحة لمواجهة هذه التحديات بواسطة التقسيم القانوني لتحقيق المصلحة العامة **(الفصل الأول)** من خلال محاولة تسليط الضوء على أهمية القسمة الحضرية في التوفيق بين حماية البيئة وترقية التنمية المستدامة على مختلف الجوانب في ظل الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية التي تواجه توازن هذه العلاقة التكاملية التي ترتبط بأهم الاستراتيجيات المتطورة والمتحركة في هذا النوع من الترابط لتحسين التعاون والتنسيق بين مختلف العناصر الفاعلة في هذا المجال من أجل الارتقاء بالتنمية وحماية النظام العام العمراني **(الفصل الثاني)**.

الباب الأول

مجال القسمة العقارية الحضرية التابعة للملكية الخاصة

مرت القسمة العقارية الحضرية بعدة مراحل حاولت من خلالها الحكومات المتعاقبة ومنذ الاستقلال التحكم في قواعد القسمة الحضرية، نظرا لارتباط هذا الأخير بسياسة عمرانية فاعلة تنطلق من مرحلة التخطيط لتصل إلى مرحلة التطبيق.

ولقد عرفت القسمة الحضرية العديد من المحطات التشريعية انطلاقا من النظام الاشتراكي الذي يتسم بالمبادئ الاشتراكية وقوانين الثورة الزراعية من خلال التخطيط والتوجيه والبرمجة وكذا التخطيط المركزي الذي كان يتم بواسطة مخططات التوجيه العمراني التي كان لها أثر واضح في تنظيم النسيج العمراني للمدينة التي شكلت إرثا تشريعيًا ضخمًا مع كل ما تحمله من أهداف متعددة الأوجه، استمرت إلى نهاية الثمانينيات مع التغيرات والإصلاحات الاجتماعية والاقتصادية تحولت جذريا كانعكاس لكل التحولات بكل أبعادها والتوجه نحو نظام اقتصاد السوق التي اتسمت مبادئه بالحرية والمبادرة الفردية التي أخضعت التوسع العمراني لنمو المدن إلى نظام التخطيط الحضري خاصة مع ازدياد تمركز السكان بالمناطق الحضرية وتعدد حاجيات السكان في مجال السكن وتوفير التجهيزات الضرورية مما أدى إلى تعدد تدخلات الدولة على مستوى التنظيم والتخطيط التي بدورها ارتبطت بانشغالات المخططين وبمشاكل اقتناء الأراضي الحضرية وتهيئتها لهذا الغرض وهذا ما جعل الملكية العقارية تعرف استعمالات مكثفة وتحولات مهمة.

على هذا الأساس تعد دراسة التخطيط الحضري لما لها من علاقة وطيدة تربط بينها وبين القسمة العقارية الحضرية وما يمثله هذا الأساس في تطور الإطار الحضري للمدينة وتوسع آفاقها وتوزيع استعمالات الأرض بعقلانية عبر حلقات زمنية ومكانية متعاقبة يراعى فيها احتياجات المناطق الحضرية والمستقبلية، لذلك فإن تنظيم المجال الحضري رهين بتنظيم استعمال الأراضي وضمان حسن استعمالها على المدى القريب والبعيد.

فالتخطيط الحضري يجمع بين متغيرات عدة، منها الطبيعية والاجتماعية والاقتصادية من أجل توجيه نمو المدن ومعالجة مشاكلها بما يخدم سكانها ويوفر لهم متطلبات الحياة الحضرية ومحاولة إيجاد وسائل للحد من مشاكل تلويث البيئة كل هذا يجسد في رؤية مستقبلية لجميع المدن من خلال وضع استراتيجيات تتبعها الجهات العمومية المكلفة بذلك وفق مخططات تمر بمراحل متتالية تتطلب بدورها عدة عمليات تدخل في إطار قانون العمران لتحديد المناطق الملائمة لقيام مدن جديدة تتوسع وتتلاءم مع المتغيرات الحاصلة.

لكن ومع المشاكل الحضرية التي أصبحت تعيشها المدن الجزائرية التي تجاوزت كل قدرات السلطات المحلية برزت معها حتمية إعادة الاعتبار للمدينة كوسيلة لتسيير المشاكل المحلية، وإعادة الاعتبار لمصطلح المدينة وإدراجه في المنظومة القانونية لئتم فيما بعد وضع إطار قانوني للمدينة يسمح بتكريس آليات جديدة لتنظيم وتسيير المناطق الحضرية ومواكبة مختلف الاتجاهات الحديثة من أجل تحقيق التنمية المستدامة بصفتها إطار متكامل ومتعدد الأبعاد والقطاعات والأطراف التي يتم تجسيدها من خلال عدة محاولات، لاسيما مع تطورها السكاني السريع مقابل تراجع نسيجها الحضري، الأمر الذي أدى بها إلى ظهور قطاعات عمرانية غير منتظمة وكثرة التجاوزات والمخالفات العمرانية، فعمل المشرع بسن ترسانة من النصوص القانونية والمراسيم التنظيمية لوضع حد لهذه الظاهرة الخطيرة فيما يخص حركة التقسيم والبناء وحماية الأراضي هذا تماشيا مع الأوضاع والتصورات التي يشهدها مجال العمران وذلك باستخدام أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة لتخطيط المجال والتسيير الحضري والتي شملت كلا من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، فكل مخطط له وظيفته الخاصة به قانونا التي تحكم فيها آليات إعدادها والمصادقة عليها وكذا بيان الهيئات المكلفة بالسهر على وضعها ومتابعة تنفيذها على الأراضي الحضرية سواء كانت أراضٍ عامرة أو قابلة للتعمير (الفصل الأول).

كما تكتسي القسمة العقارية الحضرية أهمية بالغة في تحديد معالم المدن من حيث المجال سواء كان ذلك من ناحية التهيئة أو التوجيه أو من حيث تجنب مشاهدة التشوه العمراني للمدينة التي تركزت أساسا في تكتلات عمرانية غير منتظمة.

وفيه حاول المشرع الاحتكاك بحركة التمدين وما خلفته من سلبيات وإصدار مجموعة من النصوص القانونية المتلائمة مع التطورات التي عرفت الجزائر وعلى إثرها تدخلت الإدارة بفرض أدوات مرجعية لتنظيم استعمال المجال لكل منطقة من مناطق المدينة وتخصيص وظيفة لكل منها قصد تحقيق التكامل والانسجام من خلال الأخذ بنظام التقسيم الذي يعتبر من أهم الوسائل الرقابية التي تبرز أهميتها في تقييد حق الملكية العقارية من خلال إخضاع هذا الحق للرقابة قبل تطبيق عملية التقسيم بشرط عدم ممارسة هذا الحق خارج نطاق القانون.

كما فرض المشرع جملة من القيود في مجال تقسيم الأراضي الحضرية وكيفية البناء عليها بتتبع مجموعة من المقاييس والقواعد التقنية المحددة مسبقا مضبوطة بقواعد تنظيمية تستغل عن طريق رخصة التجزئة التي تتم القسمة فيها على الأراضي غير المبنية والتي تختلف عن شهادة التقسيم التي تتم القسمة فيها على الأراضي المبنية، فكل قرار إداري يصدر في هذا الشأن سواء كان رخصة التجزئة أو شهادة التقسيم له نظامه القانوني الخاص به (الفصل الثاني).

الفصل الأول

المنظومة التشريعية للقسمة العقارية الحضرية

بعد الاستقلال مباشرة عرفت الجزائر العديد من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية الاجتماعية والسياسية التي كانت مبنية على تفاقم المشاكل العمرانية ومن أهمها التقسيمات العشوائية التي انتشرت بكثرة آنذاك واستفحلت بسرعة في مناطق المدن وما جاورها، مما عجل بالأمر في صدور مجموعة هامة من النصوص القانونية والتنظيمية لمحاربة هذه الظاهرة الخطيرة التي تعيق بدورها تحقيق وتطوير التنمية الحضرية.

الأمر الذي جسد هذه القسمة العقارية ذات الطابع الحضري في نظام محكم بواسطة قواعد وآليات رقابية عبر مراحل متعاقبة تختلف من مرحلة إلى مرحلة على حسب النظام السائد الذي مر بدوره إلى مراحل متعاقبة (المبحث الأول).

كما أن الرهانات المرتبطة بمجال التقسيم الحضري متعددة ومتنوعة، لَمَّا لها من علاقة وطيدة بين هذه الأخيرة ومجال التخطيط الحضري الذي يشكل الأداة القانونية والتقنية لتحديد الإجراءات التنظيمية لعملية التقسيم التي يتم فيها تفصيل الدراسات النظرية ووضعها على شكل تخطيط يتميز بعدة أهداف تنموية وأبعاد متعددة المجالات تظهر من خلال تحديد التوجهات الأساسية لضبط استعمال الأراضي في مختلف الأنشطة داخل نطاق المدينة لاعتبار الأراضي الحضرية تعد من أهم عناصر المدينة التي تعاني باستمرار من مظاهر الاختلال والتوازن على جميع المستويات، ومن أجل التغلب على هذه الاختلالات اهتم المشرع بتنظيم المدينة بشكل أوسع بالتنظيم العقلاني من خلال تطبيق أدوات التهيئة والتعمير التي تتولى بدورها في كيفية تنظيم استغلال العقار الحضري (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مراحل تطور القسمة العقارية الحضرية

يختلف تسيير السياسة الحضرية بصفة عامة ونظام التقسيمات بصفة خاصة من دولة إلى أخرى، وذلك نتيجة اختلاف العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتاريخية والطبيعية.

ولقد عرفت الجزائر في هذا المجال مرحلتين متعاقبتين ومتميزتين بفعل الأساليب الإدارية المختلفة التي اعتمدها من أجل ضبط النمط العمراني، وهذا ما تجسد في وضع المشرع ترسانة من القوانين التشريعية والتنظيمية في هذا الميدان.

هذا ما نود البحث فيه بالتفصيل لبيان العلاقة التكاملية بين التأطير القانوني والتنظيمي المطبق على القسمة العقارية الحضرية ولاسيما بعد استقلال الجزائر لما ورثته من الاستعمار الفرنسي من وضع اجتماعي مزرٍ وحالة اقتصادية متدهورة، ما أدى إلى تقسيمات عشوائية وانتشار التوسعات الفوضوية التي سادت المرحلة الممتدة بين سنة 1962 إلى 1989 وفيها اتسمت القوانين بالمبادئ الاشتراكية في هذه الفترة (المطلب الأول) وفي سياق التحول الذي عرفته الجزائر بعد التسعينيات التي مست عدة جوانب سياسية، اجتماعية واقتصادية جعلها تنتهج منهاجاً جديداً تتميز بالمرحلة الانتقالية التي أثرت بدورها على مجال تقسيم العقارات سواء بالنسبة للأراضي الحضرية المبنية أو في الأراضي الحضرية غير المبنية التي امتدت من سنة 1990 إلى الوقت الراهن (المطلب الثاني).

المطلب الأول

القسمة الحضرية في ظل التوجه الاشتراكي

بعد الاستقلال مباشرة وجدت الجزائر نفسها أمام تحديات صعبة ومشاكل عويصة لسياسة التعمير التي كانت مُنتهجة من قبل المستعمر الفرنسي إبان الاحتلال، الأمر الذي جعل الجزائر تحاول تغيير هذا النظام وتجاوز هذا الإرث السلبي من خلال الأخذ بالبرامج التنموية والعمل بالمخططات الاقتصادية والاجتماعية.

من هذا المنطلق سنحاول الإلمام بمحطتين مهمتين تمثلت المرحلة الأولى في إحداث بعض المتغيرات في مجال تشريع القسمة العقارية من الجانب الحضري وهذا بين سنة 1962-1979 (الفرع الأول).

أما المرحلة الثانية فظهرت ما بين 1980-1989 والتي شهدت بدورها ترسانة من النصوص القانونية التي غيرت نوعا ما في مسار القسمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

صعوبة التحكم في عمليات القسمة الحضرية

مع بداية الاستقلال برزت إلى الوجود العديد من المتغيرات التي كانت سببا أساسيا في تفاقم المشاكل العمرانية منها سرعة النمو الديمغرافي وتزايد ظاهرة التمدن مما ترتب عنه تزايد الحاجة إلى السكن وزيادة الطلب على العقار بطريقة فوضوية، الأمر الذي دفع ملاك الأراضي إلى تقسيمها بطريقة غير قانونية، هذا ما جعل الدولة تتدخل لإيجاد الحلول الممكنة لمعالجة الإشكالات التي طرحتها تلك الفترة التي توزعت بدورها إلى فترتين أساسيتين وهما:

- مرحلة ما بين سنة 1962-1974 (أولا).

- مرحلة ما بين سنة 1974-1979 (ثانيا).

أولا: مرحلة ما بين سنة 1962-1974.

مع بداية الاستقلال مباشرة شهدت الجزائر العديد من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية المبنية أساسا على تفاقم المشاكل العمرانية خاصة بعد عودة عدد كبير من الجزائريين إلى أرض الوطن وارتفاع النمو السريع وتزايد ظاهرة التمدن وكثرة الهجرة من الريف إلى المدينة، الأمر الذي أدى إلى خلق فوضى في النسيج العمراني بسبب التزايد المستمر في الطلب على السكن والمزيد من الخدمات العمومية والتجهيزات الأساسية وكذا التزايد المستمر على العقار الحضري وتقسيمه بطريقة عشوائية مما أدى إلى خلق بناءات فوضوية.

وعليه فقد انتهج المشرع عقب الاستقلال، المنهج الذي وضعه المستعمر الفرنسي فيما يتعلق بقواعد العمران لتنظيم المدن والتقسيمات المتضمنة العقار الحضري¹.

ذلك وفقا للقانون رقم 62-157² الذي ينص على مواصلة العمل بالقوانين الفرنسية السائدة ما عدا ما يتعارض مع السيادة الوطنية³.

وعليه تم الاستمرار بتطبيق المرسوم الفرنسي الصادر في 31-12-1958 الذي جعل قطاع العمران في فترة ما بعد الاستقلال يركز على المدن دون الاهتمام بالأرياف ويرجع هذا إلى سببين هامين وهما:

1- السياسة الفرنسية التي كانت مطبقة أثناء احتلال الجزائر التي اعتمدت فيها على سياسة حرق الأراضي الأمر الذي جعل معظم سكان الأرياف يهاجرون أراضيهم ويتجهون إلى المدن.

2- ظاهرة النزوح الريفي الهائلة نحو المدن التي بدورها أنشأت الأحياء القصدية غير المشروعة وكثرة التجاوزات والمخالفات العمرانية التي أدت إلى نمو ديمغرافي سريع جعل الدولة غير قادرة على التحكم في نمو النسيج العمراني⁴.

وهذا ما جعل المشرع يسن بعض القوانين الضئيلة المتماشية مع التوجهات السياسية الاجتماعية والاقتصادية من خلال تبنيه للنظام الاشتراكي، الأمر الذي جعل كل التقسيمات قبل سنة 1974 تنشأ انطلاقا من مداولة المجلس الشعبي البلدي الذي يضمن المصادقة على إنشاء تجزئة ذات طابع سكني معتمدة بذلك على مخطط تجزئة الأرض المراد تقسيمها

¹ - د إقولي أولاد رابح صافية، قانون العمران الجزائري أهداف حضرية ووسائل قانونية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص15.

² - القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31-12-1962 المتعلق بمواصلة العمل بالقوانين الفرنسية السائدة ما عدا ما يتعارض مع السيادة الوطنية، الجريدة الرسمية العدد 02 لسنة 1962.

³ - تنص المادة الأولى من نفس الأمر فيما يلي: «يمدد إلى إشعار لاحق مفعول التشريع النافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962 إلا ما كان مخالفا للسيادة الوطنية».

- أما المادة الثانية من نفس الأمر المذكور أعلاه فتتنص على ما يلي: "تعد باطلة جملة النصوص التي تمس سيادة الدولة الداخلية والخارجية والتي لها طابع استعماري أو عنصري، وكذلك تعد باطلة النصوص التي تمس الحريات الديمقراطية".

4-ADJA Djilali, Drobenko Bernard, op.cit , p 41.

والتي تتجز من طرف مهندس معماري يقوم بدوره بوضع الإجراءات الكفيلة بتوصيل الكهرباء والماء والتجهيزات الأساسية¹.

وعليه فإن عملية القسمة العقارية في المجال الحضري، سواء كانت رخصة تجزئة أو شهادة تقسيم، فإنها لم تحظ بالاهتمام الكبير، نظرا لما كانت تعاني منه البلاد من مشاكل اجتماعية واقتصادية عويصة وقلة الإمكانيات اللازمة والكفاءات المتخصصة في الميدان وندرة التشريعات القانونية لعدم استقرارها وتكاملها.

ثانيا: مرحلة ما بين سنة 1974-1979.

تشكل هذه المرحلة منعرجا حاسما في تاريخ التقسيمات العقارية ذات الطابع الحضري حيث وضع أول قانون يتمثل في الأمر رقم 74-26 المتضمن تكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات².

بموجب هذا الأمر منحت صلاحيات واسعة للبلديات جعلتها المحتكر الوحيد للمعاملات العقارية في إطارها العمراني وكذا تأسيس سندات الملكية التي تخص الأراضي المدمجة فيها.

كما تضمن هذا الأمر استثناء كل الأراضي القابلة للبناء الموجودة داخل القطاع العمراني من التداول بين الأشخاص ما لم تكن البلدية طرفا في العقد³.

والغرض الذي يهدف من ورائه المشرع هو منع المضاربة في الأراضي المعدة للبناء وحماية المواطنين من الفوضى العقارية وإعطاء الحق للبلديات بتكوين احتياطات عقارية تخصص لكل عملية من عمليات التهيئة⁴ من طرف الدولة والجماعات المحلية لتخصيص

¹ - بوشلوش عبد الغني، التخطيطات السكنية في مدينة فرجوية، ميلة، والقرام، الإطار القانوني، كلفة التعمير والانعكاسات المجالية والاجتماعية، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، سنة 2009، ص 8.

² - الأمر رقم 74-26 المؤرخ في 20-02-1974 المتعلق بتكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات، الجريدة الرسمية العدد 19 لسنة 1974 (ملغى).

³ - حمدي باشا، نقل الملكية العقارية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، بدون سنة، ص 114.

⁴ - المادة 01 من الأمر رقم 74-26 المتعلق بتكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات.

استعمال الأراضي في محيطها العمراني¹ ويكون ذلك إما لغرض عمومي أو بيعها على شكل قطع مجزأة للخواص بهدف البناء بمساهمة البلدية عن طريق إنجاز مخطط التجزئة ومدّها بمختلف الشبكات الأساسية والسهر على احترام المعايير العمرانية والمعمارية.

من أجل إرساء تطبيق قواعد الاحتياطات العقارية جاء المرسوم رقم 75-103 الذي يتضمن تطبيق الأمر رقم 74-26 حيث يؤكد على ما يلي:

- ضرورة تحديد المساحات المتعلقة بالتعمير بموجب مخططات التعمير².
- ضرورة تحديد مساحة مؤقتة للتعمير في حالة عدم وجود مخطط للتعمير من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بمساعدة لجنة تقنية يوضح فيها القانون أعضائها وكيفية المصادقة على تلك المساحة التي تم حيازتها تدريجياً من طرف المجلس الشعبي البلدي³.
- يبين المبادئ الأساسية والأحكام العامة لتحديد المساحة المتعلقة بالتعمير والاستعمال العقلاني للأراضي الحضرية⁴.
- يحدد الأراضي المكونة في إطار الاحتياطات العقارية للبلدية⁵.
- يوضع الإجراءات المتعلقة بإنشاء المشاريع العمومية وكذا استعمال الأراضي الضرورية⁶.

مع العلم أن هذا المرسوم ألغي فيما بعد بالمرسوم رقم 90-405 المتضمن إحداث الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين⁷.

1 - المواد من 02 الى 10 من الأمر رقم 74-26 المتعلق بتكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات.
2 - المادة 01 من المرسوم رقم 75-103 المؤرخ في 27-08-1975 المطبق للأمر رقم 74-26 (ملغى).
3 - المواد 02-03-04-05 من نفس المرسوم.
4 - المادة 06 من نفس المرسوم.
5 - المواد 07-08 من نفس المرسوم.
6 - المواد 10-11-12 من نفس المرسوم.
7 - المرسوم رقم 90-405 المؤرخ في 22-09-1990 المتعلق بإحداث الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين، الجريدة الرسمية العدد 5-6 لسنة 1990.

بالمقابل في نفس المرحلة صدر الأمر رقم 67-75 المؤرخ في 26-09-1975 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي لأجل البناء الذي يعد أول نص تشريعي هام يصدر في مجال قسمة الأراضي وتجزئتها لغرض البناء، بحيث حددت صلاحيات مخولة للجماعات المحلية والوزارة المكلفة بالتعمير في مجال تسليم رخص البناء والتجزئة بموجب المرسوم رقم 95-109 المؤرخ في 27-09-1975 المتعلق بتحديد كيفية تطبيق هذا الأمر.

وعليه، فالوضعية العقارية الحضرية اتسمت في هذه المرحلة بعدة نقاط أهمها:

- رغم الإيجابيات التي جاء بها قانون الاحتياطات العقارية من خلال تمكينه للجماعات المحلية من الحصول على احتياجاتها العقارية المتنامية خاصة فيما يتعلق بتوفير السكن والتجهيزات الأساسية المرافقة له، هذا ما جعلها تقوم بإغلاق السوق العقارية واحتكارها لصالح البلديات وتقييد حرية المعاملات العقارية للأراضي العمرانية.
- انحراف الاحتياطات العقارية للبلدية عن أهدافها الأساسية ولاسيما فيما يتعلق بالاستهلاك غير العقلاني للأراضي وتقسيمها دون مراقبة.
- المنازعات التي أثقلت كاهل البلدية لعدم وفاء هذه الأخيرة بالتعويضات اللازمة للملاك الأصليين بعد إجراء دمج أراضيهم الزائدة عن حاجاتهم العائلية ضمن الاحتياطات العقارية للبلدية، بموجب المرسوم التشريعي رقم 76-128¹ المتضمن كيفية تحديد الحاجيات العائلية لمالكي الأرض في ميدان البناء².

¹ - المرسوم رقم 76-28 المؤرخ في 07-02-1976 المتضمن كيفية تحديد الحاجيات العائلية لمالكي الأراضي في ميدان البناء، الجريدة الرسمية العدد 17 لسنة 1976.

انظر المادة 02 من المرسوم رقم 76-28 المؤرخ في 07-02-1976 المذكور أعلاه التي حددت لكل فرد مالك لأرض تابعة للاحتياطات العقارية للبلدية بضبط عملية البناءات بـ 20 م² و 160 م² لكل عائلة كحد أدنى من المساحة المبنية و 400 م² كحد أقصى.

² - سماعين شامة، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2002، ص 22 وما بعدها.

إن غرض المشرع في هذه المرحلة كان لبناء قاعدة قوية في المجال الحضري بغية الانطلاق والتطور في الميدان الاجتماعي والاقتصادي، إلا أنه لم يحظ بالاهتمام الكبير سواء من الناحية القانونية أو من الناحية التقنية.

الفرع الثاني

المرحلة الممتدة ما بين سنة 1980-1989

بوقوع زلزال الشلف سنة 1980 الذي أحدث خسائر مادية وبشرية كبيرة، جعلت المشرع يعيد النظر في المنظومة التشريعية المتعلقة بالبناء والتقسيم في مجال الأراضي الحضرية المبنية وغير المبنية بقصد معالجة المشاكل العمرانية في هذه الفترة والتي تعد مرحلة عدم فعالية التنظيم القانوني في مجال القسمة العقارية الحضرية خلال الثمانينيات (أولاً) والمرحلة الموالية شملت مرحلة التحويل الشامل للقسمة العقارية الحضرية بعد دستور 1989 (ثانياً).

أولاً: غياب التغطية الشاملة لأدوات التعمير.

شهدت بداية الثمانينيات صدور ترسانة من النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمجال العمراني بقصد معالجة المشاكل الميدانية العديدة أمام تفاقم ظاهرة النمو الديمغرافي السريع وانتشار التوسع العمراني الضخم وكذا عشوائية التقسيمات العقارية المؤدية حتماً إلى البناءات الفوضوية.

في هذا الصدد ظهر القانون رقم 82-02 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء¹ الذي يعد القانون الأول في التشريع العمراني من حيث تحديد معالم رخصة التجزئة وشهادة التقسيم وأيضاً تعيين الإجراءات المتبعة للحصول عليها.

¹ - القانون رقم 82-02 المؤرخ في 06-02-1982 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء، الجريدة الرسمية العدد 06 لسنة 1982 (ملغى).

وكذا مجال تطبيقها ومراقبة صحة هذه العمليات¹ التي تم فيها إلغاء جميع الأحكام القانونية المخالفة لهذا القانون خاصة الأمر رقم 75-67.

بعدها تم اتباع هذا القانون بعدة مراسيم تنظيمية أهمها المرسوم رقم 82-304 المؤرخ في 09-10-1982² الذي يحدد كيفية تطبيق القانون رقم 82-02.

في نفس المجال صدر القانون رقم 83-03 المتعلق بحماية البيئة³ الذي يعتبر أول قانون يتناول المسائل البيئية من منظور شامل⁴ فقد أحال قانون 83-03 كل المسائل التفصيلية المرتبطة بتطبيقه إلى تنظيم واسع⁵.

كما برز في الميدان صدور الأمر رقم 85-01 الذي يحدد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها⁶.

بالموازاة فإن صدور الأمر رقم 85-01 جاء لتسوية العديد من المنازعات العقارية خاصة فيما يتعلق بوضعية الأراضي غير القانونية والتي يمكن حصرها في حالتين وهما:

- الحالة الأولى: تتعلق بتسوية الأراضي التي كانت محل معاملات غير قانونية بين الأفراد الخواص هذا ما نصت عليه المادة 14 من هذا الأمر لتسوية المنازعات

¹ - المادة 01 من القانون رقم 82-02 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء.

² - المرسوم رقم 82-304 المؤرخ في 09-10-1982، الجريدة الرسمية العدد 41 لسنة 1982.

³ - القانون رقم 83-03 المؤرخ في 05-02-1983 المتعلق بحماية البيئة، الجريدة الرسمية العدد 6 لسنة 1983

(ملغى).

⁴ - بن أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2009، ص 16.

⁵ - المرسوم رقم 83-457 المؤرخ في 23 جوان 1983 المتضمن انشاء الوكالة الوطنية لحماية البيئة، الجريدة الرسمية العدد 31 لسنة 1983 ملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-107 المؤرخ في 12 أبريل 1995 المحدد لتنظيم المديرية العامة للبيئة، الجريدة الرسمية العدد 23 لسنة 1995 ملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-09 المؤرخ في 07 جانفي 2001 المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية في وزارة التهيئة والإقليم والبيئة.

⁶ - الأمر رقم 85-01 المؤرخ في 13-08-1985 المتعلق بتحديد انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها، الجريدة الرسمية العدد 47 لسنة 1985 (ملغى).

المتعلقة بهذا النوع من الأراضي¹.

- الحالة الثانية: تمثلت هذه الحالة في تسوية وضعية استغلال الأراضي التابعة لأملاك الدولة بطريقة غير شرعية فقد أثار تطبيق هذا القانون صعوبات ومشاكل ميدانية كبيرة ولم يلبث العمل به طويلا حتى صدر القانون رقم 87-03 المتعلق بالتهيئة العمرانية².

هذا الأخير تضمن أدوات تعميم جديدة ووسائل حديثة اعتبرت كشرية عامة لتطبيق الرخص الإدارية على رأسها رخصة التجزئة، رخصة البناء ومجال الحصول عليهما واستمر العمل بهذا القانون إلى غاية التسعينيات.

غير أنه بالنظر إلى صلاحيات البلديات، فإنها لم تعط الأهمية الكافية لضبط الإجراءات القانونية والعمليات التقنية اللازمة لعمليتي التجزئة والتقسيم في الوقت الذي كانت الفترة السابقة هي المنجز الوحيد لهذه التجزئات.

هذا ما جعل عدم فعالية الإطار القانوني والتنظيمي المطبق على هذا المجال، بالرغم من صدور مجموعة لا بأس بها من النصوص القانونية التي حاول المشرع من خلالها تغيير مظاهر الحياة الاجتماعية، الاقتصادية والعمرانية، خاصة لما يتعلق الأمر برخصة التجزئة في أراضي القطاع وشهادة التقسيم في الأراضي المبنية التي عرفت بدورها عدة تغييرات خاصة لما يتعلق الأمر بمدى ارتباط الترخيص لإنجاز تجزئة أرض أو تقسيم مبنى بمخططات التهيئة والتعمير هذا ما لم يوجد في القوانين السابقة.

ثانيا: تعديل دستور 1989 وفقا للإصلاحات.

اعتبر دستور 1989 بمثابة التحول الشامل للسياسة العامة في الجزائر سواء من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية وانتقالها من النظام الاشتراكي المبني على المصلحة العليا للمجتمع لحفظ التوازن الاجتماعي وتحقيق العدالة الاجتماعية، الأمر الذي جعل الجزائر تتبنى مرحلة جديدة شهدت تحولات جوهرية في حد ذاتها بدخولها نظام اقتصاد

¹ - عزري الزين، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد6، ص 32.

² - القانون رقم 87-03 المؤرخ في 27 جانفي 1987 المتعلق بالتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية العدد 5 لسنة 1987.

السوق والانفتاح على العالم لإحلال فكرة الدولة المنظمة محل الدولة المتعاملة والمحكرة لجميع الميادين.

بالمقابل ظهرت إلى الوجود في هذه الفترة العديد من التشريعات القانونية التي لها علاقة وطيدة بين المجال العقاري¹ بصفة عامة والمجال الحضري بصفة خاصة.

على هذا الأساس حاول المشرع في هذه المرحلة تقادي كل الأخطاء التي عرفتھا الفترات السابقة واعتمد فيها على اختيار المناهج الصحيحة والمشاريع التنموية المحلية والوطنية والاهتمام بالمحيط الطبيعي وحماية الأراضي الفلاحية وإقامة بيئة حضرية موزعة بشكل منسجم عبر الوطن لإنشاء تقسيمات عقارية ومجموعات سكنية حسب قواعد التخطيط العمراني الذي يتماشى مع أهداف ومبادئ البيئة².

إلا أنه مع حدوث الأزمة الأمنية والاقتصادية في آن واحد، جعل هذه المرحلة تتأزم وتتأثر سلبا بالأوضاع المزرية والمشاكل غير المتناهية ما أدى إلى استحالة تطبيق السياسة العمرانية الجديدة في أمر الواقع، فاستمر التعمير العشوائي وارتفعت درجة التهميش والفقر في المناطق الداخلية وحتى في المدن نفسها وتدهور مستوى المعيشة ونقص الاستثمارات الموجهة للاستثمار على الرغم من أن ميدان التعمير في هذه الفترة كان ضمن الإصلاحات التي جاء بها دستور 1989.

المطلب الثاني

القسمة الحضرية في ظل المرحلة الانتقالية

لقد اهتمت السلطات العمومية بالتنظيم العمراني والتخطيط الحضري بعد سنة 1990 اهتماما بالغا هذا ما يمكن إدراكه من مختلف الأطراف القانونية المتعلقة بالتعمير عامة التقسيمات والتجزئات العقارية بصفة خاصة من المحافظة على المحيط البيئي وحماية الأراضي من الاستغلال غير المشروعة ووضع حد للتجاوزات في مسار التقسيمات والبناء

1 - كل صنف من العقارات له نظامه القانوني الخاص سواء كان عقارا فلاحيا، حضريا، صناعيا أو سياحيا.

2 - اسماعيل بن السعدي، الثقافة والعمران دراسة في خصائص مناطق المحيط بمدينة باتنة، رسالة دكتوراه في علم الاجتماع، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2001، ص 109-110.

على السواء بهدف مسايرة التطور العمراني على أن تتكفل الأجهزة الإدارية بمراقبة مدى مطابقة تطبيق هذه النصوص لهذا المجال بوجود علاقة وثيقة بين قانون التوجيه العقاري وقانون التهيئة والتعمير المعدل والمتمم والمراسيم التنظيمية المطبقة (الفرع الأول).

لذلك يمكن اعتبار قانون التوجيه العقاري المادة الأولية والمرجعية لقانون التهيئة والتعمير مكملا مدعما فيه بقوانين ومراسيم أخرى.

هذا ما سنراه على ضوء اختلاف القواعد القانونية المنظمة للعقار الحضري سيتم الوقوف عند ذلك بدءا بمطلع التسعينيات التي عرفت تحولا من التوجه الاشتراكي نحو تسيير اقتصاد السوق تطبيقا لدستور 1989 الذي فتح المجال لإعادة النظر في جميع الميادين بحيث تعتبر هذه المرحلة من أهم المراحل من حيث العدد الهائل للقوانين ومرورا بالتعديلات التي شرع فيها المشرع نظرا لأهميتها إلى وقتنا (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تكيف مقتضيات القسمة مع التشريعات العقارية العمرانية

في بداية التسعينيات في ظل الإصلاحات العامة التي شرع فيها تطبيقا لدستور 1989 شهدت هذه المرحلة تحولا كبيرا وعميقا تجسد في صدور مجموعة لا بأس بها من القوانين المنظمة لهذا الميدان والمراسيم التطبيقية له التي تعبر عن مدى أهمية مجال التعمير لاحتلاله مكانة بارزة، لما توليه الدولة من تدخل ورقابة في هذا المجال الحساس، وعلى إثرها ظهر قانون الولاية رقم 09-90 وقانون البلدية رقم 08-90 المؤرخان في 07-04-1990¹ اللذان حددا صلاحيات ومجال تدخلهما في ميدان التعمير والتقسيم وتجزئة الأراضي لأجل البناء باعتبار البلدية والولاية هيئتين منظميتين ومراقبتين في نفس الوقت (أولا).

¹ - قانون الولاية رقم 09-90 وقانون البلدية رقم 08-90 المؤرخان في 07-04-1990، الجريدة الرسمية العدد 15 لسنة 1990 ملغيان بالقانون رقم 07-12 المؤرخ في 21-02-2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12 لسنة 2012.

- القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد 37 لسنة 2011.

أيضا عرف تشريع التهيئة والتعمير قفزة نوعية بصدور القوانين والمراسيم التنظيمية المستحدثة على هذا الأساس قسمت القوانين على حدة والمراسيم ذات العلاقة على حدة (ثانيا).

أولاً: الاستناد إلى قواعد القانون العام لتنظيم القسمة.

يعد صدور القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990¹ المتضمن التوجيه العقاري الإطار العام لتطبيق السياسة العقارية في الوطن، والذي أدخل منظوراً جديداً للتحكم في أحكام العقار الفلاحي بجزء هام، وكذا معالجة التخطيط والتسيير الحضري للأراضي خاصة لما يشمل الأمر تقسيم الأراضي الحضرية المبنية وغير المبنية حيث حاول المشرع إيجاد تطابق وتوازن بين التشريع العقاري والأحكام الدستورية لسنة 1989 وإعادة الاعتبار للملكية الخاصة ورفع القيود على المعاملات العقارية وإرجاع الأراضي إلى ملاكها الأصليين كما أدخل منظوراً جديداً في كيفية تدخل الدولة والجماعات المحلية في المجال العقاري عن طريق خلق آليات تسمح لها بتحقيق بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية على حساب الملكية الخاصة للأفراد.²

بالمقابل وضع هذا القانون حدا لاحتكار البلديات لجميع المعاملات العقارية في ظل الأمر رقم 74-26 المتضمن قانون الاحتياطات العقارية³ بحيث أسندت هذه التوجهات الجديدة إلى الوكالات المحلية للتنظيم والتسيير العقاري⁴ التي أصبحت المتدخل الوحيد

1 - القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتعلق بالتوجيه العقاري، الجريدة الرسمية العدد 49 لسنة 1990، المعدل والمتمم بالأمر رقم 95-26 المؤرخ في 25-09-1995، الجريدة الرسمية العدد 55 لسنة 1995.

2 - حمدي باشا، ليلي زروقي، المنازعات العقارية، الطبعة الأولى، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2006، ص 253.

3 - الأمر رقم 74-26 المؤرخ في 16-02-1974 المتضمن قانون الاحتياطات العقارية لصالح البلديات.

4 - المرسوم رقم 90-405 المؤرخ في 22-09-1990 المتعلق بإحداث الوكالات المحلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين، الجريدة الرسمية العدد 56 لسنة 1990، و كان الهدف من ذلك حل الأزمة المتعلقة بقلّة الأراضي الشاغرة وندرة الأراضي التابعة للبلدية لتحقيق مشاريعها المتمثلة أساساً في التجهيزات، السكن الاجتماعي و محاربة الاستهلاك المفرط للعقار من خلال حصر المساحات العقارية المملوكة من طرف الأفراد في حدود حاجيات العائلة و الحد من التعدي على كل أصناف الأراضي الفلاحية انظر: عماد معتصر " البناء المعماري العمودي كخيار للسكن الاجتماعي و

لجميع المعاملات العقارية في الميدان الحضري بدل البلديات خاصة إذا تعلق الأمر بتجزئة الأراضي وتوزيعها على الخواص من أجل بناء مساكن وكيفية تهيئتها ومدتها بمختلف الشبكات المهمة باعتبارها الممثل الوحيد والمشرف الأساسي على كل عمليات القسمة الحضرية.

دون أن ننسى مدى اهتمام هذا القانون بتحديد القواعد الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير والأراضي العامرة في إطار التسيير المنظم والموازنة بين طبيعة السكن والفلاحة والصناعة على أساس احترام تطبيق مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة والتعمير.

إذ يعتبر صدور القانون رقم 90-29¹ المتعلق بالتهيئة والتعمير المرحلة الجديدة والحاسمة في تطبيق السياسة الحديثة للمجال العمراني بوضع آليات مستحدثة وضبط قواعد قانونية فعلية للرقابة.

إن قانون التهيئة والتعمير يعد أول تشريع متخصص متكامل في مجال التشريع العمراني والتخطيط الحضري في الجزائر ذلك نتيجة التحولات التي عرفتتها السياسة العمرانية في البلاد التي أدت بدورها إلى تحرير السوق العقارية في إطار المرحلة الانتقالية نتيجة ظهور عدة أطراف مساهمة في استحداث عمليات التقسيم كالتعاونيات والوكالات العقارية والمجزئين الخواص.

وعليه جاء قانون 90-29 محاولاً سد كل الثغرات القانونية التي كان يتضمنها القانون رقم 82-02 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي² لكن مع الأوضاع الأمنية الحادة والعصيبة التي عاشتها البلاد في هذه الفترة فإنها خلقت العديد من المشاكل حالت دون الاستمرار في تطبيق السياسة العمرانية الجديدة الشيء الذي جعل بعض القوانين

انعكاساته على استهلاك العقار و تسيير المدينة، حالة المدينة الجديدة على منجلي"، مذكرة ماجستير في الهندسة المعمارية، كلية الهندسة المعمارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، سنة 2012، ص 55.

1 - القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01-12-1990 المتعلق بالتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية، العدد 52 لسنة 1990 المعدل والمتمم، بموجب قانون 04-05 المؤرخ في 14-08-2004 الجريدة الرسمية العدد 51 لسنة 2004.

2 - القانون رقم 82-02 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي (ملغى).

الهامة لاسيما المتعلقة بالرخص والشهادات لتقسيم الأراضي الحضرية تتأخر في التطبيق ما أدى بدوره إلى صعوبة في تطبيق أهم المراسيم التطبيقية الخاصة المنظمة لهذه القوانين في مجال التقسيم و التجزئة.

ثانيا: تدعيم القسمة الحضرية برقابة إدارية.

يعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المتعلق بتحديد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك¹ مرحلة هامة في ظل الفترة الانتقالية والمطبق الفعلي لقانون 90-29 المعدل والمتمم من حيث كيفية تحضير هذه العمليات من رخص وشهادات² بالطرق القانونية والتقنية إلى حين تسليمها إلى أصحابها.

غير أنه في هذه الحالة يمكن استبعاد الهياكل القاعدية التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني وتشمل الهياكل القاعدية العسكرية المخصصة لتنفيذ المهام الرئيسية لوزارة الدفاع الوطني.

كما تستبعد بعض الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى والتابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات³ حيث تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا النظام⁴.

نظرا لعدم كفاية وسائل الرقابة في ظل قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير اضطر المشرع للتدخل بموجب المرسوم رقم 94-07 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري

1 - المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لكفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، الجريدة الرسمية العدد 26 لسنة 1991 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 06-03 المؤرخ في 07 جانفي 2006، الجريدة الرسمية العدد 1 لسنة 2006 والمعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 9-307 المؤرخ في 22 سبتمبر 2009، الجريدة الرسمية العدد 55 لسنة 2009.

2 - الرخص العمرانية تتمثل في رخصة البناء، رخصة التجزئة ورخصة الهدم، أما الشهادات فتتضمن شهادة التعمير، شهادة المطابقة وشهادة التقسيم.

3 - المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المتعلق بتحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك.

4 - المادة 37 من نفس المرسوم.

وممارسة مهنة المهندس المعماري¹ هذا المرسوم خلق آليات جديدة للرقابة وحماية أكثر فعالية بالنسبة للعقار المبني وغير المبني، هذه الرقابة جعلت من تدخل الإدارة أكثر صرامة ونجاعة في تقييد قواعد التهيئة والتعمير وكذا الرخص والشهادات وتنظيم مهنة المهندس المعماري.

أيضا دُعمت هذه الوسائل برقابة مشددة من خلال إنشاء شرطة خاصة بالعمران التي تضيء عليها صفة الضبطية القضائية لمعاينة كافة المخالفات المرتبطة بهذا المجال، وما ميز مرحلة التسعينيات ظهور العديد من المخالفات القانونية نتيجة التعامل العشوائي لمالكي الأراضي الذين يقومون بتقسيم أراضيهم وتجزئتها بطريقة لا قانونية ما تولد عنها عدة بنايات فوضوية وافتقارها لأدنى قواعد التهيئة الصحية دون احترام المقاييس والشروط المطبقة في مجال التقسيم والبناء التي تسببت بدورها في هشاشة في النسيج العمراني.

بالموازاة ورغم تعدد الوسائل الردعية وصرامة التقييد والتشدد في الرقابة التي حددتها القوانين والمراسيم المطبقة لها، إلا أن هذا التطبيق ما يزال محدودا نظرا لعاملين أساسيين وهما:

-**العامل الأول:** عدم تنفيذ الإدارة المختصة في هذا الميدان القواعد المطبقة لقوانين التهيئة العمرانية ومنع كل أشكال الاعتداءات الحضرية التي أدت إلى خلق أزمة حقيقية في ميدان التعمير بصفة عامة والتقسيم بصفة خاصة.

-**العامل الثاني:** عدم احترام ملاك الأراضي الخواص للشروط القانونية المحددة والإجراءات التقنية اللازم تطبيقها بطريقة محكمة لتنمية النسيج الحضري.

وفي سنة 1995 نُظمت هيئة وطنية حول التهيئة العمرانية التي انبثق عنها وضع مشروع وطني ضمن سياسة عمرانية جديدة على شكل مخططات تنموية امتدت من 1997 إلى غاية 2012 وكان هدفها تهيئة وتنمية المناطق الداخلية والتكفل بالمشاكل المتعلقة

¹ - المرسوم التشريعي رقم 94-07 المؤرخ في 18 ماي 1994 المتعلق بشروط الإنتاج وممارسة مهنة المهندس المعماري الجريدة الرسمية العدد 32 لسنة 1994 المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-06 المؤرخ في 14 أوت 2004، الجريدة الرسمية العدد 51 لسنة 2004.

بالمدن الكبرى والتحكم في نموها والمحافظة على الموارد الطبيعية كالأراضي الزراعية الخصبة والثروات المائية ومحاربة التلوث ،غير أن تداعيات الأزمة وعدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي حال دون تطبيق هذه السياسة وجعل معظم المشاريع الكبرى تتأخر في الإنجاز وبعد 1998 أصدرت الدولة جملة من القوانين المتعلقة بالتدخل في المناطق الحساسة وتصنيفها وحماية مناطق التراث الثقافي وتنميته وإنشاء المدن الجديدة تدخل كلها ضمن الاتجاه الجديد المتمثل في سياسة التنمية المستدامة.

الفرع الثاني

التعديلات المستحدثة لرقابة القسمة الحضرية

تمكن المشرع في هذه المرحلة من مسايرة التطور العمراني والتحكم فيه بمعايير دولية الهدف منها الحفاظ على الطابع الحضري للمدن بغرض منع كل أشكال التقسيمات العشوائية المسببة للبناءات الفوضوية التي تعد من أصعب العمليات التي تواجهها البلاد.

هذا جعل المشرع يعيد النظر في العديد من النصوص والمراسيم التنظيمية من أجل التحكم الصارم في السياسة العامة للعمران (أولا) وكذا توسيع كل صلاحيات الرقابة ومخططات التنمية في إطار سياسة استراتيجية بمعايير جديدة وأدوات مستحدثة (ثانيا).

أولا: إعادة النظر في قواعد الرقابة.

تميزت هذه المرحلة بتغيير سياسة الدولة في شتى الميادين خاصة فيما يتعلق بميدان التهيئة والتعمير الذي أصبح من أولوياتها الاستراتيجية للتحكم في السياسة العمرانية، بتدخل المشرع بكل صرامة في إعادة النظر في التشريع العقاري الصادر في التسعينيات وما خلف من ورائه من مشاكل وصعوبات في التطبيق.

وفعلا عدل وتمم القانون 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري بالأمر رقم 95-26¹ هذا التعديل يمثل مدى إدراك المشرع للأخطاء والنقائص التي شهدتها الفترات السابقة ونظرا للتحويلات التي فرضتها الاعتبارات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية، طبقت

¹ - الأمر رقم 95-26 المؤرخ في 25-09-1995 المتعلق بالتوجيه العقاري، الجريدة الرسمية العدد 55 لسنة 1995.

قواعد جديدة وإجراءات صارمة تمنح للإدارة صلاحيات واسعة لضمان احترام تطبيق أدوات التهيئة والتعمير وكذا التقيد بقواعد تطبيق رخصة التجزئة وشهادة التقسيم لغرض المحافظة على النظام العام والأمن في المجتمع وحماية المواطنين من فوضى العمران المخالف للأنظمة المقررة.

ثانياً: توسيع صلاحيات الهيئات المكلفة بالرقابة.

لقد احتلت قوانين التهيئة والتعمير بصفة عامة وقواعد التقسيم والبناء بصفة خاصة خلال هذه الفترة مكانة بارزة بين أغلبية القوانين وذلك نظراً لأهميتها في المجتمع وتماشياً مع الأوضاع والتطورات التي شهدتها هذا المجال.

من خلال تجاوز مرحلة الأزمة الأمنية وظهور مرحلة جديدة ابتداء من سنة 2000 وقع زلزال 2003 الذي خلف كارثة حقيقية أبرزها ما اكتشف من نقائص في التشريع وصعوبة تطبيق آليات الرقابة القبلية¹ ووسائل الرقابة البعدية التي أدخلت عليها عدة تعديلات جديدة منها صدور القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة² هذا القانون نص على أدوات تهيئة الإقليم منها مخططات تهيئة الساحل مخططات الإقليم الولائي والمخططات التي تضمن عدم البناء في المجالات المحمية والمناطق الساحلية والسياحية التي تضم بعض المعالم التاريخية والأثرية وكذا تنظيم المناطق الصناعية والأنشطة الممثلة في القيود المفروضة على الأراضي الفلاحية وحمايتها³ في نفس المجال صدر القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة⁴ وفيها ظهرت أفكار إيكولوجية جديدة نتج عنها ظهور قوانين متعددة لحماية البيئة تجسدت في وجود علاقة

1 - تتمثل وسائل الرقابة الإدارية القبلية باستعمال أدوات التعمير من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، ووسائل الرقابة الإدارية القبلية باستعمال الرخص والشهادات، أما آليات الرقابة البعدية فتتمثل في شهادة المطابقة والرقابة التقنية للبناء وكذا المخالفات المتعلقة بالتهيئة والتعمير.

2 - القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12-12-2001 المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، الجريدة الرسمية العدد 77 لسنة 2001.

3 - المواد من 2 إلى 59 من نفس القانون.

4 - القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19-07-2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية العدد 43 لسنة 2003.

بين قانون العمران والبيئة في إطار ما يتضمنه هذا القانون من أحكام تولى اهتماما بالغا للبيئة.

كما يساهم قانون العمران في حماية البيئة من خلال تطبيق رخصة التجزئة وشهادة التقسيم في الميدان وتفاعلها مع المحيط البيئي وحمايته¹ بتطبيق أحكام القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم الذي يتعارض مع أحكام القانون 03-10 بل جاءت للتوافق والتوازن بين حماية البيئة وتطوير التعمير بشكل مترابط ومتناسق دون أن ننسى تدخل المشرع في تعديل هام بالنسبة لقانون التهيئة والتعمير بموجب القانون رقم 04-205² حيث منح صلاحيات واسعة سواء من حيث التقييد بالنسبة للرخص والشهادات أو من حيث الرقابة وتوسيع دائرة الأعوان المؤهلين لإثبات المخالفات واتخاذ الإجراءات الصارمة في ذلك من أجل تغطية جميع الثغرات التي كانت تستغل في عمليات القسمة والبناء المخالفة لقواعد التعمير.

لقد حاول هذا التعديل تكريس آليات أكثر فعالية وتشديد الرقابة لتقادي كل المخاطر العمرانية التي تعد في مجملها إجراءات إيجابية يبقى تفعيلها في الميدان التطبيقي.

في هذا السياق ظهر القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة³ الذي جاء يضبط القواعد والإجراءات الجديدة لإنشاء مدن جديدة وتطويرها بالوسائل التقنية الحديثة في إطار النسق العمراني العام تجسد بصدور القانون رقم 08-15 المتعلق بتحديد قواعد المطابقة للبنىات وإتمام إنجازها⁴ جاء هذا القانون لتسوية سياسة الفوضى التي طالما عاشتها البلاد منذ الاستقلال إلى يومنا هذا في مجال التعمير الذي وضع حدا لحالات عدم

¹ -انظر المادة 1 من القانون رقم 03-10 التي تنص ما يلي:

"يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي الموازية بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة ووقاية المحيط والأوساط الطبيعية والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة والتعمير".

² - القانون 04-05 المؤرخ في 14-08-2004 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد 51 لسنة 2004.

³ - القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20-02-2006 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية العدد 1 لسنة 2006.

⁴ - القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20-07-2008 المتعلق بتحديد قواعد المطابقة للبنىات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية العدد 44 لسنة 2008.

إنهاء البناءات أو التي هي في طور الإنجاز قبل صدور هذا القانون وفيه تأسست تدابير ردعية بخصوص عدم احترام آجال البناء وقواعد التعمير، فكان ذلك بتقليص آجال منح الرخص والشهادات من أجل تبسيط إجراءاتها وتقليص الوثائق المطلوبة ومدة الحصول عليها وإخضاعها لنظام موحد.

في هذه الفترة عرفت البلاد مرحلة استقرار الأوضاع الاقتصادية وإعادة الدولة تدخلها في المجال العمراني من خلال وضع برامج تنموية وتوسيع دائرة التخطيط وتعدد الفاعلين والمتدخلين واستدامة النتائج المحققة من المشاريع المنجزة وتكييف أدوات التعمير مع الاتجاهات الجديدة عن طريق مراجعتها أو تحديثها.

وعلى إثرها صدرت عدة مراسيم تطبيقية منها صدور المرسوم التنفيذي رقم 09-154¹ الذي يحدد إجراءات تنفيذ التصريح بمطابقة البناءات.

أيضا صدور المرسوم التنفيذي رقم 09-155² المحدد لتشكيلة لجنتي الدائرة والطنع المكلفتين بالبت في تحقيق مطابقة البناءات وكيفيات سيرهما.

وصدور المرسوم التنفيذي رقم 09-156³ المحدد لشروط كيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيرها.

إن كل هذه القوانين الصادرة والمراسيم المطبقة المذكورة أعلاه، جاءت بأحكام جديدة وعقوبات صارمة تهدف إلى التصدي لظاهرة استمرار تفشي فوضى التقسيم والبناء المشوه للمظهر الجمالي للمدن.

وتحقيقا للتوازن بين مختلف النشاطات والوظائف لتفادي كل الأخطار والكوارث الطبيعية في إطار سياسة استراتيجية عامة تحدد بموجب القوانين وتنفذ عن طريق أدوات التهيئة والتعمير في ظل احترام مقاييس ومعايير جديدة فرضت نفسها في هذا الميدان للتوفيق بين النمو العمراني المتزايد والمحافظة على البيئة وحماية النسيج الحضري على

¹ - القانون رقم 09-154 المؤرخ في 02-05-2009، الجريدة الرسمية العدد 27 لسنة 2009.

² - القانون رقم 09-155 المؤرخ في 02-05-2009، الجريدة الرسمية العدد 27 لسنة 2009.

³ - القانون رقم 09-156 المؤرخ في 02-05-2009، الجريدة الرسمية العدد 27 لسنة 2009.

أكمل وجه وكذا تكريس سياسة المراقبة والاعتماد على الوسائل القانونية، التقنية الحديثة والفعالة دون أن ننسى دور السلطات الإدارية والقضائية في هذا المجال الحيوي.

فالتعمير اليوم يطرح مشاكل أكثر تعقيدا وتشعبا من أي وقت مضى، نظرا لتباين عناصره وارتباطه المباشر بالحاجيات الأساسية للسكان.

إن الرخص الإدارية وخاصة رخصة التجزئة وشهادة التقسيم في مادة التعمير تُعد من أكثر الوسائل والأدوات الإدارية فعالية في رقابة النشاط الإداري والتحكم فيه من قبل سلطات الضبط الإداري من أجل ضمان حقوق الغير والحفاظ على النظام العام البيئي العمراني¹ من خلال تطبيق المرسوم الجديد رقم 15-19² الذي ألغى المرسوم التنفيذي رقم 91-176.

هذه المجموعة الكبيرة من القوانين والنصوص التنظيمية تدل على أهمية القسمة في مجال التهيئة والتعمير من حيث تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

لكن بحكم الظروف المختلفة التي عاشتها الجزائر والتطورات الحاصلة في الميدان كان لها تأثير كبير على التطور العمراني الذي بقي المشرع في كل مرة يُعيد النظر في القوانين والتنظيمات المعمول بها ويكيفها وفقا للمستجدات الوطنية.

المبحث الثاني

التخطيط الحضري الإطار المرجعي للقسمة العقارية

مما لا شك فيه أن التحولات التي عرفتها الجزائر وما ترتب عنها من تغييرات تجعلنا نتعرض إلى محورين أساسيين وهما:

- **المحور الأول:** ويتمثل في تعدد المشاكل والأزمات التي خلفت النمو الديمغرافي السريع وعدم كفاية التنمية المحلية، الشيء الذي تطلب ايجاد آليات قانونية مضبوطة

¹ - كمال محمد، الأمين دور الضبط الإداري في الحفاظ على النظام العام البيئي، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، العدد 04، جانفي 2015، ص 237.

² - المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 جانفي سنة 2015 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية العدد 07 لسنة 2015، الذي ألغى المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك.

لتجاوز مثل هذه المشاكل لتحقيق تنمية حضرية منسجمة وذلك عن طريق ما يسمى التخطيط الحضري الذي تتدخل فيه الإدارة بأدوات منهجية ووسائل مرجعية لتنظيم استعمال كل منطقة من مناطق المدينة وتخصيص وظيفة لكل منها قصد تحقيق تكامل وانسجام في التنظيم العمراني¹.

ونظرا للأهمية النظرية والعملية لهذا التخطيط الحضري الذي يشكل الأداة القانونية والتقنية لتحديد الإجراءات التنظيمية لعملية القسمة في الأراضي المملوكة ملكية خاصة سواء تعلق الأمر بالأراضي غير المبنية (الفضاء) أو الأراضي المبنية، فهذا يفسر دور التخطيط في تنظيم القسمة المخططة التي بفضلها تنشئ بنايات منتظمة وأحياء منسجمة خاصة ما شهدته الجزائر من تطور في النمو المتزايد في حجم المدينة واتساعها نتيجة الهجرة الريفية وما صاحبها من زيادة غير متوقعة وغير مخططة مما ساعد على انتشار القسمة السرية التي ساهمت بدورها في خلق بنايات عشوائية وتداخل استعمالات الأراضي فيما بينها الأمر الذي جعل العديد من مشاكل استعمالات الأراضي الفوضوية والمزيدة، وعليه ظهرت العديد من الدراسات الفقهية والقانونية المهمة بالأرض واستعمالاتها والعوامل المؤثرة فيها، على هذا الأساس جاءت هذه الدراسة لتعطي صورة واضحة لهذه الاستعمالات في المدينة وعلاقتها الوطيدة بضبط عملية القسمة من خلال تحديد تطور أنماط هذه الاستخدامات للأراضي التي تميزت دوما بالديناميكية تبعا لاحتياجات المجتمع المتغيرة (المطلب الأول).

- **المحور الثاني:** تجسد في تأطير التخطيط الحضري وتنظيمه لهذا المجال من خلال تطبيق أدوات التهيئة والتعمير المنصوص عليها في القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، فهي تعد الأداة الأساسية التي يتم فيها تفصيل الدراسات النظرية ووضعها في شكل تخطيط حضري، الأمر الذي جعلها صعبة التطبيق نظرا لتضارب المصالح العامة بالمصالح الخاصة لكونها المعيار الأساسي لتقييم نجاح أو فشل أية سياسة عمرانية من خلال تطبيق آليات التعمير التي تضبط استعمال واستغلال الأرض عن طريق التشريعات والقوانين المقيدة للعمران بصفة

¹ - عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية واللامركزية، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، سنة 1993، ص 33.

عامة وقواعد القسمة بصفة خاصة في الأراضي الحضرية التي يجب تحديد مفهومها وتصنيفها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

توجيهات التخطيط الحضري وفق التنظيم العمراني

الأکید أن التحكم في المجال الحضري من أجل تنظيمه وتوجيه توسعه وتحديدًا للتوجهات العامة وضبط استعمال الأراضي وكيفية تقسيمها، يستوجب وجود إطار قانوني تعتمد عليه الإدارة المكلفة بذلك في تدخلاتها التخطيطية والهادفة لتنظيم قواعد القسمة والبنایات المنسجمة الصادرة أساسًا من قانون التعمير الذي يعتبر بدوره الإطار المرجعي والتنظيمي لتطبيق التخطيط الحضري الذي يعد الموجه الأساسي لعناصر القسمة الحضرية من حيث نوع استعمال الأراضي في المدينة وطريقة تخطيطها حتى لا ينعكس على شكلها وتركيبها الداخلي فوجود مدينة بدون تخطيط يعني مدينة بعمران عشوائي يتصف بالفوضى وعدم التكامل في جميع المجالات.

ومن هنا تظهر أهمية التخطيط الحضري¹ وعلاقته الهامة بتقسيم الأراضي الخاصة واستعمالاتها في المدينة من خلال تحديد أنماط تطور هذه الاستعمالات التي تتميز

¹ - لقد مرت التشريعات المتعلقة بالتخطيط على مر العصور بتطورات عديدة وفي جميع الحالات، ففي العصور القديمة اتخذت قوانين العمران صورة أعراف تتحكم في البناء وكذا عملية القسمة والنمو العمراني، ووجد أوائل المخططين مثل " هيبودامس الإغريقي" كما اهتم الفلاسفة بهذا التخطيط ووضعوا أفكارا ورؤى مستقبلية لتكوين المدينة مثل أفلاطون، أرسطو وغيرهم أيضا اهتم الفقه الإسلامي بوضع الكثير من الأحكام والمبادئ التي تتحكم في عملية انشاء المدن وتوسعها وكيفية استعمال الأراضي وحماية البيئة.

ومع بداية الثورة الصناعية والنمو السريع للمدن والهجرة المستمرة، ظهرت عدة نظريات وأفكار جديدة وأصبحت الحاجة ملحة لإيجاد أساليب جديدة في التخطيط، ارجع لمصطفى فواز، مبادئ تنظيم المدينة، سلسلة الكتب العلمية الميسرة، بيروت، ص 53.

وبهذا أصبح للتخطيط في الوقت الراهن مكانة بارزة وفقا للأهداف المحددة والواضحة المعالم للتطور في شتى المجالات ونظرا لسعة مفهوم التخطيط وتعددده، فقد عرف بأنه " وضع خطة لتحقيق أهداف المجتمع في ميدان وظيفي معين لمنطقة في مدى زمني محدد محقق لأهداف مناسبة" ارجع إلى غنيم عثمان، التخطيط أسس ومبادئ، دار الصفاء، عمان سنة 2006، ص 44.

بالفعالية في حركة وظائف الأرض لتحقيق التنمية المتوازنة للمدن ورفاهية سكانها داخل إطار واسع¹ (الفرع الأول).

لتحديد موقع مختلف الأنشطة داخل نطاق المدينة، وتنظيم مجالها الداخلي من خلال تطبيق قوانين التهئية والتعمير ذلك أن الأراضي ذات الطابع الحضري تعد من أهم مجالات المدينة وهذا يعتبر جانبا من جوانب التخطيط الحضري للمدينة وهو بدوره يعتني بمختلف استعمالات الأراضي المتعددة حسب توزيعها داخل المدينة بهدف إيجاد توزيع وتنظيم متوازن لتلك الاستخدامات المتماشية وفقا لأسس ومعايير استراتيجية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

محتوى التخطيط الحضري

كان مفهوم التخطيط الحضري وتطبيقه على الواقع لا يهتم به لفترات طويلة عند معظم الدول خاصة منها الدول النامية، الأمر الذي أدى إلى وقوع تلك الدول في العديد من المشاكل العمرانية الناجمة عن تطبيق التخطيط غير السليم وغير المُنهج بحيث كان هذا النوع من التخطيط يسند إلى المهندسين المعماريين فقط الذين كانوا يتولون تحضير الخطط

كما عرفه اخر أنه: "التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له". ارجع لمحمد سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1980، ص 161.
فالتخطيط هو عملية متغيرة باستمرار ومع تغير الزمن وظروف البيئة ووضع حد للمشاكل المعاصرة التي تعاني منها المدينة أو قد تحدث في المستقبل.

- **مستويات التخطيط:** يوجد ثلاثة مستويات وهي:

التخطيط الوطني: هو عملية تنسيق وتنظيم وحسن استخدام الإمكانيات البشرية والموارد الطبيعية في سائر أنحاء المدينة لتحقيق أهداف معينة لنمو الاقتصاد الوطني والتوسع العمراني.

التخطيط الإقليمي: هو تخطيط وتوزيع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية ضمن الإقليم الذي يضمن استخداما كفيلا للإمكانيات المتوفرة بغية النهوض في عملية التنمية لجميع النشاطات وبالتالي تنمية الإقليم وفق منظور عام.

التخطيط المحلي: يتعامل مع منطقة جغرافية معينة ليشمل المدينة أو القرية ويركز هذا المخطط أساسا على الجوانب العمرانية المؤثرة على الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والبيئية.

ارجع لعلي عبد الحميد، سياسات التخطيط العمراني ودورها في التنمية العمرانية المستدامة في الأراضي الفلسطينية، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، سنة 2010، ص 5-6-7.

¹ - حسين عبد الحميد رشوان، التخطيط الحضري، مركز الاسكندرية للكتاب، سنة 2005، ص 55.

الحضرية سواء كانت مخططات رئيسية أو تفصيلية مرتكزة أساسا على المدينة ومدعومة بشبكات المرافق العامة كما هو الحال في تجزئة الأرض الحضرية وتشديد بنائها فوقها.

فالمهندس المكلف بالقيام بمهمة التخطيط تعتبر غير كافية لتخطيط ناجح ملائم لكافة الجوانب المتعلقة بالمدينة¹ ومن هنا أصبح التخطيط الحضري في وقتنا الحاضر من المقومات الرئيسية التي تتميز بها الدول التي تسعى إلى تطوير مدنها وفقا لقوانين ونظم ثابتة ومعايير معاصرة وأدوات أساسية مؤثرة في مستوى تحضر الدول، فأصبح التخطيط الحضري طابع العصر الحديث، فلم يعد قاصرا على مجموعة من الدول الاشتراكية كما أخذت به الدول الرأسمالية وكلا الجانبين يرى في التخطيط نظاما وأسلوبا وإن اختلفت أهداف هذا النظام ونوع الأسلوب الذي يمارس به التخطيط (أولا).

وبهذا يعد التخطيط الحضري الوسيلة الفعالة لعملية القسمة من حيث استعمال الأرض وضمان حسن استغلالها على المدى المتوسط والبعيد من أجل ضبط عملية التوسع العمراني المتوازنة والمتناسقة² بإيجاد الوسائل الضرورية الملائمة لكل أساليب الحياة في المدن.

كما يعتبر موضوع استعمال الأرض الحضرية من المواضيع الهامة، وتكمن الأهمية في مدى الاهتمام الكبير بتخطيط هذا النوع من الأراضي التي تشكل الأساس في تنظيم المدن وتخطيطها وبالتالي الاستخدام الأمثل للأراضي وتحديد وظائفها ومواقعها الطبيعية والجغرافية التي تبدو مهمة بالنسبة لكل الفاعلين في ميدان التهيئة والتعمير (ثانيا).

أولا: تشعب مفاهيم التخطيط الحضري لتعدد مجالاته.

إن تحديد الإطار المفاهيمي وربط المصطلحات المهمة بالبحث من أهم المراحل الأساسية للإلمام بعناصر الموضوع من خلال التطرق إلى صعوبة دقة مصطلح التخطيط الحضري وتحديد خصائصه، أبعاده وأهدافه من وجهة نظر القانون وكذا الفقه.

¹ - خلف حسين علي الديلمي، التخطيط الحضري أسس ومفاهيم، الدار العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 2002، ص 60.

² - منصور حسين كرم حبيب، التخطيط للتنمية، مكتبة الوعي العربي، مصر، بدون سنة، صفحة 5.

فمن وجهة نظر القانون فقد تأثرت التوسعات العمرانية في المدن الجزائرية بالاتجاهات الحديثة للتخطيط الحضري، وظهر الاهتمام بهذا النوع من التخطيط نظرا لحاجة المدينة لمثل هذه المخططات.

وبالرجوع إلى موقف المشرع في هذا المجال نجد أنه لم يقدم صراحة تعريفا جامعاً ومانعا للتخطيط الحضري فهو غير وارد لا في القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم المتعلق بقانون التهيئة العمرانية، ولا في القانون رقم 06-06 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة ولا في المراسيم التنظيمية المطبقة لهذه القوانين، بل ترك الأمر للبحث فيه والمساهمة في التدقيق في تعريفه وشرحه لكل من الفقه والقضاء والمختصين والفاعلين في مجال التعمير.

ومع ذلك لو رجعنا إلى القانون رقم 06-06 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة نلاحظ أنه استعمل مصطلح أدوات التخطيط الحضري¹ هذا المصطلح الجديد وفق المعايير الحديثة الذي اتخذته المشرع لم يستعمله من قبل خاصة في القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم.

¹ - انظر المادة 19 من القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20-02-2006 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة.

" أدوات التخطيط المجالي والحضري هي:

- المخطط الوطني لتهيئة الاقليم.
- المخطط الجهوي لجهة البرنامج.
- المخططات التوجيهية لتهيئة فضاءات الحوافر الكبرى.
- مخطط تهيئة الإقليم الولائي.
- المخطط التوجيهي للتهيئة والعمران.
- مخطط شغل الأراضي.
- مخطط تهيئة المدينة الجديدة.
- المخطط الدائم لحفظ القطاعات واستصلاحها.
- مخطط الحماية واستصلاح المواقع الأثرية والمنطقة المحمية التابعة لها.
- المخطط العام لتهيئة الحظائر الوطنية."

هذا دليل على اهتمام المشرع بالتخطيط الحضري¹ الذي يعتبر القاعدة الأساسية للتعمير والإطار القانوني لاستعمال الأراضي الحضرية على المدى القريب والبعيد.

حيث يمكن اعتبار التخطيط بمثابة الموجه والمقيد لعناصر القسمة الحضرية من حيث نوع الأراضي وكيفية استعمالها وتحديد وظائفها من قبل هذه القوانين التي تعد الضوابط الثابتة والمعايير الملزمة لتنفيذ مشاريع التخطيط على كافة المستويات بداية من اختيار مواقع المدن وتصنيف استعمالات الأراضي للمناطق المخططة وأسس ضبط التخطيطات الشاملة والتفصيلية، التي يتم بموجبها توفير شبكات الطرق والمرافق العامة والخدمات العامة مع مراعاة العوامل البيئية والطبيعية واحترام قواعد التقسيمات الحضرية وكيفية إقامة المباني عليها وفق الأسس المنصوص عليها مع الأخذ بعين الاعتبار المستلزمات الصحية والجمالية².

وعلى هذا الأساس فالتعرض إلى تطور تعريفات التخطيط الحضري وخاصة في القانون الجزائري يساعد المخططين والمختصين في الميدان في وضع التصورات المستقبلية والواقعية ومواكبة العصر لحل المشكلات، بالرغم من اختلاف نظريات التخطيط وأساليبه باختلاف المجتمعات، إلا أنها تعطي أفكارا وتقنيات جديدة وخبرات متعددة تساعد على تنمية المدينة بشكل متكامل والحفاظ على البيئة وتأثيرها على تخطيط قسمة الأراضي الحضرية وفق الإطار القانوني الذي ينتسب إليه.

أما من وجهة نظر الفقه فإن الاستراتيجيات العمرانية المنتهجة المختلفة والمطبقة على التخطيط الحضري الذي وضع على مراحل متعاقبة لمواجهة الإشكالات الكبرى التي

¹ - يجب التفرقة بين التخطيط الحضري و التخطيط العمراني، هذا الأخير يعد الإطار المنظم للمدينة و الريف الذي يشكل الأنظمة و القواعد بكافة عناصرها التي تتضمن أحكاما تطبق على جميع الأراضي، بهدف دراسة جميع أنواع الموارد المتوفرة في المدينة أو في الريف لتحقيق المصلحة العامة لكافة القطاعات من خلال وضع تصورات لأوضاع مستقبلية تحدد البرامج التوجيهية التي تنظم التصورات الكبرى و تنظم المجال في المكان الملائم و في الوقت المناسب و بما يحقق التوازن بين احتياجات التنمية في الحاضر و المستقبل البعيد من ناحية أخرى و هذا ما يعرف بالتنمية المستدامة.

² - محسن العبودي، التخطيط العمراني بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1995، ص 99.

أفرزها النمو الحضري وانعكس سلبا على كل الميادين الحضرية فكان من الضروري الاهتمام بهذا التخطيط المهتم بتنظيم المدينة.

ونظرا لسعة مفهومه وتعدد مجالاته وتشعب فروعها فإنه من الصعب التدقيق في وضع تعريف شامل وكامل، ومن هذا المنطلق سنحاول الوقوف على أهم المفاهيم المتعلقة بالتخطيط الحضري الذي وجد فيها الباحثون والفقهاء صعوبة في توحيد المفاهيم نظرا لوجود اختلاف متباين لهذه العملية الصعبة والمعقدة التي تتطلب الكثير من الإمكانيات المادية والبشرية والعديد من الوسائل القانونية والتقنية الحديثة المستخدمة في إعداد وتنفيذ المخططات بصورة تمكن من تحقيق الأهداف المرجوة.

لهذا يمكن تعريفه بصفة عامة على أنه: "مجموع الدراسات والخطوات وكذا الأدوات القانونية التي تسمح للمؤسسات العمومية بالتدخل بهدف تطبيق الأهداف المحددة لتنظيم المجال"¹.

وانطلاقا من هذا المفهوم الواسع للتخطيط وضعت له عدة تعاريف منها:

- " إنه استراتيجية من الاستراتيجيات التي تتبعها الجهات المسؤولة لاتخاذ القرارات وتوجيه نمو وتوسيع العمران في المدينة المحقق من خلال أهداف اجتماعية واقتصادية لاستعمالات الأرض ومعالجة مشكلاتها بما يخدم سكانها ويوفر لهم متطلبات الحياة الحضرية الملائمة"².
- "يعد بمثابة مجموعة القواعد التخطيطية التي يرجع إليها المخططون عند تنفيذ الدراسات والمخططات الشاملة والتفصيلية التي يتم بموجبها توفير الخدمات العامة وضمان الاستغلال الأمثل للأراضي وفق المعايير التنموية"³.
- "وضع خطة لتحقيق أهداف المجتمع في ميدان وظيفي معين لمنطقة جغرافية

¹ – Pierre. Merlin, Françoise Choay, **Dictionnaire de l'urbanisme et de l' aménagement**", quadrigé PUF, 3^{eme} édition, 2010, p 586.

² – خلف حسين علي الديلمي، **التخطيط الحضري وأسس ومفاهيم**، مرجع سابق، ص 61.

³ – محسن العبودي، **التخطيط العمراني بين النظرية والتطبيق**، مرجع سابق، ص 98-99.

معينة في زمن محدد بأبعاده الثلاثة الماضي - الحاضر - المستقبل¹.

- " عملية متكاملة تدرس الواقع من أجل حل المشاكل لتحقيق أهداف معينة في مجال معين لمنطقة خاصة خلال فترة زمنية"².
- أيضا يعتبره البعض "أنه ممارسة للإجراءات الخاصة بضبط استخدام الأرض في المدن بهدف تحقيق أوضاع ملائمة وعادلة في مجالات الاسكان والصحة والخدمات العامة والترفيهية"³.
- والبعض الآخر يرى "أنه علم يتجلى في أسلوب استخدام الأرض وله استراتيجية شاملة لحل المشاكل الحضرية لضمان نسيج عمراني متوازن ومتناسق وظيفيا وجماليا"⁴.
- " التخطيط هو أداة للبرمجة والتنظيم الذي يسمح للسلطات العمومية على المستوى المحلي والجهوي والوطني التحكم في النمو العمراني، وذلك بوضع أدوات التخطيط الحضري التي تعد مختلفة"⁵.

كما "يتمثل في مجموعة القواعد والإجراءات والتنظيمات التي تهدف لخلق التناسق بين أنشطة المتدخلين العموميين والخواص في مجال معين وبآجال محددة"⁶.

وبهذا نلاحظ من خلال كل هذه التعاريف المذكورة أن المفهوم الحديث للتخطيط

¹ - حيدر فاروق عباس، **تخطيط المدن والقرى**، منشأة المعارف، الاسكندرية، سنة 1994، ص 3.

² - مؤمن محمد ديب نصر، **التخطيط العمراني من منظور جغرافي**، فلسطين، سنة 2013، ص 31.

³ - رولا أحمد ميا، **التخطيط الحضري في سورية والتوجيهات المعاصرة نحو التنمية الحضرية المستدامة**، مجلة جامعة دمشق للعلوم الهندسية، المجلد 26، العدد 1، سنة 2010، ص 275-276.

⁴ - بوزغاية باية، **المخططات العمرانية كأحد عوامل توسع المجال الحضري من أجل تحقيق التنمية المستدامة**، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 15، جوان 2014، ص 41.

⁵ - محمود حميدان قديد، **التخطيط الحضري ودور التشريعات التخطيطية في النهوض بعملية التنمية العمرانية إماراة دبي نموذجا**، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، سنة 2010، ص 14.

⁶ - Bendir Fatiha, **Urbanisme et planification urbaine, le cas de Constantine**, thèse présentée pour l'obtention du diplôme de doctorat d'état, département d'architecture et urbanisme, université Mentouri Constantine, 2010, p 5.

الحضري¹ يعتمد على المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وأنه يقوم على أساس وضع المخططات والاستناد للقوانين التنظيمية المتعددة العناصر والوظائف من أجل التوجيه والتحكم في عملية التنمية العمرانية وهذا مرتبط بجهود المختصين والمتدخلين العموميين من أجل الرقابة وفرض القيود والتحكم في معالجة مشاكلها على جميع المستويات من قبل الإدارة باعتبارها المنفذ الوحيد لهذه العملية عن طريق أدوات التخطيط لتحقيق التكامل في النمو والتوسع الحضري وكذا تطوير البيئة العمرانية وفق النصوص التشريعية والتنظيمية وعلاقة المدن ببعضها البعض من حيث إمكانات التحضر ومعدلات نسبة الهجرة ودراسة الظروف المؤثرة في تلك المدن لتوسيع مدن قائمة بما يتلاءم مع المتغيرات الجديدة أو قيام مدن جديدة وفق تخطيط واقعي مبني على مؤشرات حاضرة ومستقبلية لبناء القواعد والنصوص القانونية التفصيلية التي تسهل وتساعد في تحقيق أهداف العمران².

1 - الخصائص التي يشتمل عليها التخطيط الحضري وهي:

الشمولية: فهو يشمل كافة القطاعات الأساسية داخل المجتمع، فهو شمولي للعناصر الأساسية للحياة الاجتماعية، الاقتصادية والبيئية التي تغطي مختلف المجالات والنشاطات المختلفة والخدمات التي تتعلق باستعمالات الأرض، فتكون بهذا دراسة شاملة لجميع عملية التخطيط.

الواقعية: يجب أن يكون التخطيط واقعياً في تصوره، محدد لغايات معنية وأساليب محققة من خلال توفير الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة، فهو يقوم على أساس تقدير موضوعي دقيق، حقيقي يطبق على الواقع وفق التغييرات. **فاعلية التخطيط:** تتمثل في إلزامية التخطيط وتطبيق سياسة موحدة تتفاعل مع التخطيط ومع الوضع القائم والمستقبلي لجميع المجالات والمستويات.

قابلية التخطيط للتطبيق: يجب أن يكون المخطط واقعياً يتناسب مع طبيعة المدينة مع مراعاة الجوانب البيئية والاقتصادية والاجتماعية.

مرونة التخطيط: أن تكون أهداف التخطيط قابلة للتعديل والتغيير وفق الظروف المكانية والزمانية.

ارجع لمؤمن محمد ديب نصر، مرجع سابق، ص 33-34.

بحيث تشمل مرونة التخطيط كافة القطاعات الأساسية داخل المدينة والتكيف مع الظروف والمشاكل الحالية والمستجدة لتجعل من التخطيط السليم عملية تنفيذية فاعلة لحل جميع المشاكل العمرانية.

ارجع لمحمد جمال برعي، **التخطيط للتدريب في مجالات التنمية**، مكتبة القاهرة، بدون سنة، ص 06.

2 - منى تركي الزبيدي، **نحو سياسة لا مركزية للتخطيط في العراق**، مجلة المخطط والتنمية، جامعة بغداد، العدد 16 سنة 2007، ص 55.

إن التخطيط يرتبط بكل العلوم المتعلقة بالموارد الطبيعية والبشرية والمادية، بهدف معرفة كيفية استعمال واستغلال الأراضي الحضرية وخاصة لما يتعلق الأمر بالقسم لتتحقق أكبر قدر من التنمية.

ثانيا: تنوع أبعاد التخطيط الحضري لتحقيق الأهداف.

يحتل التخطيط الحضري مكانة بارزة في الوقت المعاصر وذلك في ضوء النمو السريع الذي يتميز به هذا العصر في كافة المجالات وتزايد الكثافة السكانية في المدينة الأمر الذي جعل الإدارة تتخذ مجموعة من الإجراءات والتدابير التقنية والوقائية التي لها أبعاد مختلفة وأهداف معينة ترتبط ارتباطا وثيقا بتنمية المناطق الحضرية ولها أثر فعال في تطبيق دور هذا التخطيط.

وهذا ما سنقوم بشرحه بالتفصيل من خلال تحديد الأبعاد المختلفة المتعلقة بهذا المخطط وكذا تعيين الأهداف التنموية المتعددة المجالات، بالنسبة للأبعاد الواسعة فهي تشمل البعد الطبيعي، الاقتصادي، البيئي والتشريعي.

- **فالبعد الطبيعي:** يتمثل ضمن التخطيط الحضري في مجموعة من الخصائص الطبيعية المتمثلة في طبوغرافية الأرض من حيث التضاريس، مواقع المدن التي يكون لها أثر مباشر في تحديد اتجاهات التنمية ونوعية التوسع وكيفية توزيع استعمالات الأراضي والأنشطة المختلفة في المدينة، أيضا تحديد نوعية التربة في المنطقة من حيث مدى صلاحيتها لل عمران ومعرفة قوة تحملها من المواد المستخدمة للبناء.
- **البعد الاقتصادي:** وفيه تعتبر الدراسات الاقتصادية من المتطلبات الأساسية في تحليل البعد الاقتصادي الذي يعد من الدعائم الهامة في عملية التخطيط الحضري التي تؤدي حتما إلى انتعاش المدينة في كافة المجالات الأخرى منها التجارية والصناعية.... الخ¹.
- **البعد البيئي:** لقد أولت معظم الدول عناية خاصة واهتماما واسعا بمواضيع حماية البيئة والتنمية المستدامة نتيجة تنامي الوعي تجاه الأثار البيئية المصاحبة لعملية التخطيط الحضري ومنه فالبيئة تعتبر المصدر الأساسي في

¹ - محسن العبودي، التخطيط العمراني، مرجع سابق، ص 148.

أي عملية تخطيط باستعمال طرق وأساليب جديدة في التعامل مع ظاهرة تقسيم الأراضي بطريقة فوضوية وهذا يعتبر من التحديات الكبيرة الواجب اتخاذها لأنها بمثابة الثابت الهامة عند تنفيذ عملية التخطيط الحضري.

- **البعد التشريعي:** إن الهدف الأساسي من وضع منظومة تشريعية عمرانية هو إيجاد أدوات ووسائل قانونية تكون في متناول السلطات المختصة التي بموجبها تصبح لها القدرة الفعالة في تخطيط وتوجيه عمليات التنمية الحضرية فهي بمثابة حجر الزاوية لتحقيق بيئة عمرانية مستدامة للمجتمع.

فلا يمكن للتخطيط أن يحقق أهدافه ولا يمكن أن يكون أداة تغيير وإصلاح إلا إذا استند إلى تشريعات وقوانين تنظيمية ذات قوة ملزمة.

إن عملية التخطيط تتم من خلال تنظيم مناسب لاستخدام الأرض داخل المدينة بتطبيق القوانين المنظمة للتخطيط في إطار تنظيم رقابة القسمة الحضرية وذلك لما تحققه من أهداف معينة ومتعددة على حسب اختلاف العوامل وفق المعايير الملائمة ومن بين أهداف¹ هذا المخطط نذكر ما يلي:

- يهتم التخطيط الحضري بمجمل الخصائص الطبيعية والظواهر الجغرافية المختلفة في المناطق الحضرية بمعالجة مشاكل هذه المناطق كوحدة مترابطة في جميع مكوناتها وعناصرها الطبيعية هذا من جهة ومن جهة أخرى يهتم بالنشاط البشري المتعدد.
- يهدف التخطيط الحضري إلى تنظيم الكثافة السكانية وتوزيعها بشكل متوازن بما يتلاءم مع التقدم التكنولوجي وحاجات السكان وتوفير الخدمات بما يحقق العدالة الاجتماعية وإنشاء مدن جديدة.
- ضبط ممارسة الإجراءات الخاصة باستعمال الأراضي في المدن وكيفية تقسيمها على الخدمات والأنشطة المختلفة على مستوى المدينة بهدف تحقيق أوضاع ملائمة وعادلة في جميع المجالات.

1-محسن العبودي، مرجع سابق، ص167.

- الاهتمام بالأوضاع البيئية من خلال التركيز على ما يوفر لها من مرافق عامة لتحقيق التنمية الحضرية والتوازن ما بين المشكلات الحالية واحتياجاتها المستقبلية¹.
- يهدف التخطيط إلى متابعة وتوجيه وضبط الإجراءات والتدابير القانونية والتقنية والوقائية والمعمارية التي تهدف إلى حل المشكلات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية داخل التجمعات العمرانية خلال فترة زمنية محددة لضبط عملية النمو والتوسع العمراني ومنع انتشار الاستعمالات العشوائية ووضع توزيع متوازن لاستخدامات الأرض المتنوعة والأنشطة الحضرية المتعددة.

الفرع الثاني

مساهمة التخطيط في التسيير الحضري للمدن

شهدت الجزائر في السنوات الأخيرة وتيرة تمدن سريعة خلقت معها نوع من الضغط على قطاع التعمير الذي أصبح يعرف أشكالا متنوعة ومتعددة، لعل أبرزها انتشار السكن غير اللائق بسبب التقسيم العشوائي وغير المخطط، هذا ما زاد من أهمية التحدي الذي يواجهه كل المتدخلين في هذا المجال، الأمر الذي جعل المدن أكثر حاجة إلى التخطيط الحضري للمدن (أولا) من أجل التحكم في أشكال التوسع الحضري ذلك أن التخطيط في المقام الأول يرتكز على الرقابة والتوجيه وإدارة استخدامات الأراضي داخل المدن، هذا التطور الكبير الذي حصل في كيفية مراقبة الأرض الذي جعل من السهل إمكانية الحصول على البيانات المتعلقة بالمدينة وبسطح الأرض ومتابعة المتغيرات الحاصلة، لهذا السبب جاء هذا الفرع ليعطي دراسة واضحة ودقيقة من الناحية القانونية والتقنية لتعريف المدينة قانونا وفقها ومجال اختلافها عن الريف وأهم المعايير التي تتميز

¹ - خميس نبع صايل، دراسة التنمية الحضرية من خلال تطبيقات نظم المعلومات الجغرافية وتقنيات الاستعمال عن بعد، مجلة الأنبار للعلوم الهندسية، المجلد 1، العدد 2، السنة 2008، ص 143-144.

بها وكذا توسيع نطاق الأراضي الحضرية عن طريق استعمال أدوات التهيئة والتعمير
(ثانياً).

أولاً: التخطيط أداة لتحديد معالم المدينة.

تعرض هذه الدراسة تعريفات من وجهة نظر مختلفة للتعرف على التطور
الحاصل لمصطلح المدينة من الناحية القانونية ومن الناحية الفقهية التي كان مدلولها في
السابق محدوداً ونطاقها ضيقاً ولكن في العصر الحالي أصبح مفهومها له إطار شامل
لفهم جميع المتغيرات المصاحبة للمدينة من جميع النواحي لمختلف القطاعات.

هذه الدراسة تعتمد على عدة عناصر قانونية، تقنية، اجتماعية، اقتصادية ليراد
بها التحكم في التوسع المجالي للمدينة، وذلك من خلال التطرق إلى مجمل المفاهيم التي
وردت في مختلف النصوص القانونية، وكذا مكانة المدينة لدى الفقهاء.

لقد اعتمد التنظيم الإداري اللامركزي في الجزائر منذ الاستقلال على الاعتراف
بجماعتين إقليميتين هما الولاية والبلدية، حيث كرس ذلك على مستوى كل الدساتير وكذا
القوانين المسيرة للإدارة المحلية، فكانت بذلك هذه الجماعات الإقليمية السلطات الوحيدة
المخولة لتسيير الشؤون المحلية المتعلقة بحياة المواطن.

لكن ومع ظهور المشاكل العديدة التي كانت تعيشها المدن والتي تجاوزت كل
قدرات واختصاصات السلطة المحلية خاصة في التجمعات السكنية الكبرى برزت إلى
الوجود حتمية إعادة الاعتبار للمدينة على مستوى مختلف الإصلاحات والسياسات
العمومية.

وقد شملت هذه الإصلاحات جملة من النتائج التي نتجت عنها غياب مفهوم
المدينة في المنظومة القانونية وكذا غياب البعد العمراني المتعلق بالمدينة الشامل لأدوات
التهيئة والتعمير، ومع هذه الوضعية التي عرفتتها المدينة لاسيما على مستوى الإطار
القانوني المنظم لها سرعان ما شهدت تطوراً إيجابياً من خلال إعادة الاعتبار لمجال
تهيئة الإقليم.

فكانت أول مبادرة سمحت بإدراج مصطلح المدينة في المنظومة القانونية التي بدورها أنهت حالة غياب مفهوم المدينة ليتم بذلك وضع إطار قانوني للمدينة يسمح بتكريس آليات جديدة للتسيير الحضري ومواكبة مختلف الاتجاهات الجديدة وكذا مواجهة المشاكل المتعلقة بالمدينة وإيجاد حلول ناجعة¹.

حيث كان مفهوم المدينة في القانون من المفاهيم الغائبة في النصوص المتعلقة بالتنظيم الإداري، إذ اقتصر في معالجتها على المنظور البلدي المحض، وذلك على الرغم من وجودها في الواقع العملي كحيز مجالي للتسيير الحضري، حيث كانت تسيير المدن من خلال البلديات المكونة لها، وقد ظل هذا الوضع قائماً بالرغم من مجهودات السلطات العمومية في إيجاد الحلول لمختلف المشاكل التي كانت تعاني منها المدن، وقد استمرت هذه الوضعية إلى حين بروز القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر سنة 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة².

وقد تدعم هذا الاهتمام مع التوجه نحو تكريس أول قانون للمدينة تمثل في القانون التوجيهي للمدينة رقم 06-06³.

والذي ساهم في وضع نظام خاص بتعريف المدينة وكذا تحديد مختلف أصنافها ومختلف المتدخلين في تسييرها في إطار ما يسمى بسياسة المدينة⁴ وعند تحليل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالتسيير الحضري للمدينة، يلاحظ غياب كلي لمصطلح المدينة سواء في قوانين الولاية⁵ أو البلدية⁶ وكذا القوانين المرجعية في مجال التوجيه العقاري⁷ أو

1 - أمال حاج جاب الله، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، مرجع سابق، ص 6.

2 - الجريدة الرسمية العدد 77 الصادر في 30 رمضان عام 1422 الموافق لـ 15 ديسمبر سنة 2001.

3 - الجريدة الرسمية العدد 15 الصادر في 12 صفر عام 1427 الموافق لـ 12 مارس سنة 2006.

4 - أمال حاج جاب الله، نفس المرجع، ص 10.

5 - القانون 90-09 المتعلق بالولاية.

6 - القانون 90-08 المتعلق بالبلدية.

7 - القانون 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري.

قانون التهيئة والتعمير¹ الذي يعد كنقطة بداية لتحديد مفهوم المدينة يطرح التساؤل حول مكانة المدينة في إطار التنظيم اللامركزي في الجزائر؟

وللإجابة على هذا التساؤل المهم وجب إبراز أن اللامركزية أهملت المدينة التي لا تتمتع بتعريف قانوني، فهي لا تشير إليها إلا في صورة جماعية محلية² لأن المدينة تطرح مشاكل خاصة في حين أن القوانين المتعلقة باللامركزية تعالج وضعيات قانونية عامة فتطبيق القانون الأساسي لا يمكن أن يراعي هذه الوضعيات الخاصة، لذا فالمدينة يجب أن تتمتع بنظام استثنائي *Dérogatoire*³ على هذا الاعتبار جعلت مختلف النصوص القانونية المنظمة للإدارة المحلية تغفل مفهوم المدينة الذي لم يهتم به، إلا مع تنامي العديد من المشاكل التي أصبحت تعرفها المدن، لأن الاعتراف بالمدينة كأن يتم في إطار تسيير البلديات المكونة لها والخاضعة لقانون البلدية، غير أن هناك بعض الأحكام القانونية والتنظيمية تسعى إلى تحديد بعض الصلاحيات الخاصة باتخاذ القرار منها كيفية المصادقة على مخططات التهيئة والتعمير للبلدية والمشاركة بين البلديات حسب حجم المدن أو حسب الموقع الجغرافي، ولكون هذه الأحكام مبعثرة فإنها تساهم في تجزئة تسيير المدينة⁴.

وبدلاً من حل المشاكل الأساسية المرتبطة بتوضيح الطبيعة القانونية لوظائف البلدية في مجال تسيير المدن أو بتنظيم الإطار الملائم لتدخل مختلف المتعاملين، فإن الحلول المقترحة تقتصر على تغييرات ضعيفة في الإعداد للمخططات التنظيمية.

لكن هذا الفراغ القانوني المتعلق بالإطار العام الذي يحكم المدن سرعان ما تم تداركه مع التوجهات الجديدة خاصة في مجال تهيئة الإقليم وكذا إعطاء المدينة دوراً مهماً في ترقية التسيير الحضري، بدأ هذا التوجه الجديد من خلال إصدار عدة نصوص قانونية أهمها القانون 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة وكذا القانون رقم 01-20 المتعلق

¹ - القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

² - ESSAID Taib, **La décentralisation et le renforcement des capacités institutionnels des villes**, revue algérienne des sciences juridiques économiques et politiques, N° 2, 2002, P 08.

³ - أمال حاج جاب الله، مرجع سابق، ص 14.

⁴ - أمال حاج جاب الله، نفس المرجع، ص 20.

بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، هذه النصوص ساهمت بشكل كبير في وضع إطار قانوني للمدينة وتحديد أصنافها وطرق تسييرها وكذا مختلف المتدخلين في هذا المجال.

إن صدور القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة يعد أول مبادرة بوجود اعتراف يكرس مفهوما قانونيا للمدينة حيث وضع هذا القانون مختلف التصنيفات لبعض المدن مع تحديد تعريف لكل صنف منها، وهذا ما نصت عليه المادة 3 منه والتي شملت مجمل الأصناف المعروفة في هذا القانون¹.

وما يلاحظ على القانون رقم 01-20 أنه لم يقتصر في معالجته لموضوع المدينة إلا على تقديم تعريفات لبعض أصناف المدن التي كانت موضوع مجموعة من المخططات المتعلقة بتهيئة الإقليم، فالتطرق لهذه الأصناف لم يأت في إطار وضع مفهوم قانوني للمدينة بل جاء في إطار تحديد المصطلحات المستعملة في هذا القانون، وهو ما توضحه الجملة الأولى من المادة 03 التي وردت فيها هذه التعاريف " يقصد في مفهوم هذا القانون بالمصطلحات الآتية.... " وعليه فإن كان هذا القانون قد ساهم في وضع تصنيف للمدن، إلا أنه لم يكرس تعريفا قانونيا لها، حيث ظل غائبا إلى حين صدور القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة.

كما يندرج القانون رقم 06-06 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة في سياق استكمال المنظومة التشريعية المتعلقة بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وحماية الفضاءات الحساسة وترقيتها، فقد جاء هذا القانون ليكرس مفهوما قانونيا جديدا محددًا للمدينة في المادة 03 من

-
- ¹ - لقد صنفت المادة 3 من قانون 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة على الأصناف التالية:
- الحاضرة الكبرى: التي يقصد بها التجمع الحضري الذي يشمل على الأقل ثلاثمائة ألف نسمة (300.000) ولها قابلية لتطوير وظائف دولية، زيادة على وظيفتها الجهوية والوطنية.
 - المساحة الحضرية: ويقصد بها الإقليم الذي يجب أخذه بعين الاعتبار بهدف التحكم في تنمية حاضرة كبرى وتنظيمها.
 - المدينة الكبيرة: هي تجمع حضري يشمل على الأقل مئة ألف نسمة (100.000).
 - المدينة الجديدة: هي تجمع حضري مبرمج بكامله في موقع خال أو انطلاقا من خلية أو خلايا السكنات الموجودة.
 - المنطقة الحساسة: هي فضاء هش من الناحية الإيكولوجية، ولا يمكن أن تتجز فيه عمليات إنمائية دون مراعاة خصوصيتها.

الفصل الثاني " التعاريف والتصنيف " والذي نص على المدينة بأنها: " كل تجمع حضري ذو حجم سكاني يتوفر على وظائف إدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية".

إن عملية تحديد المفهوم القانوني للمدينة جاء في ظل هذا القانون والذي كان يهدف المشرع من ورائه إلى تعدد الأهداف والأحكام الخاصة الرامية إلى تعريف عناصر سياسة المدينة في إطار سياسة تهيئة الإقليم وتمميته المستدامة¹.

ومن خلال التعريف السابق الذكر، نلاحظ أن المشرع أخذ بمعيارين أساسيين لتحديد معنى المدينة وهما:

إن مفهوم المدنية من المفاهيم الواسعة والمعقدة التي تتغير باستمرار مع تغير الزمن وظروف البيئة وتعدد مجالاتها وتشعب قطاعاتها واختلاف وسائلها ونشاطاتها المقررة من قبل السلطات المختصة بذلك، حتى تتمكن من الوصول إلى أهداف التنمية المسطرة وتطوير المدنية بشكل عقلاني بأنماط حديثة² من خلال النظر في البعد الوظيفي وكذا البعد الإحصائي.

- المعيار الأول: يتمثل في البعد الوظيفي هذا النوع من البعد يعتبر المدينة على أنها كل تجمع سكاني يضم أهم الوظائف العمرانية التي تميز المدينة عن الريف ومن أهم الوظائف ووظائف الخدمات التي تشملها المدينة منها الوظائف التجارية الصناعية والخدمات³ وهذا ما نصت عليه المادة 5 من نفس القانون التي صنفت المدن على أساس وظائفها المختلفة على المستوى المحلي والجهوي والوطني وحتى الدولي، كما ركزت بالأخص على التراث التاريخي والثقافي والمعماري للمدينة التي تعتبر معايير إضافية لتصنيف التجمعات السكانية وعلى هذا الأساس كرس المشرع اهتمامه الكبير للمدينة التي أغفل عن تعريفها إلا بعد سنة 2006.

1 - المادة 01 من القانون 06-06 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة.

2 - عرفت المدينة منذ قديم الزمان والتي عرفت العديد من التطورات خاصة من حيث المرافق الضرورية للحياة الحضرية التي هي بعيدة عما كانت تعرفه الحياة البدوية في الريف.

3 - خلف الله بوجمعة، العمران والمدينة، دار الهدى عين مليلة، سنة 2005، ص 68.

- المعيار الثاني: يشمل **البعد الإحصائي** هذا النوع من البعد يختلف معياره من دولة إلى أخرى حسب تصنيف التجمعات السكانية غير المتجانسة التي تعيش في المدينة وتتوفر فيها كل مرافق الحياة الحضرية وحسب هذا البعد فإن المادة 4 ضمت مختلف التطبيقات المتعلقة بالتجمعات السكانية للمدينة والتي اعتبرت:

- **المدينة المتوسطة** هي كل تجمع حضري يشمل ما بين 50.000 إلى 100.000 نسمة.

- **المدينة الصغيرة**: هي كل تجمع سكاني يشمل ما بين 20.000 إلى 50.000 نسمة.

- **التجمع الحضري**: كل تجمع سكاني يشمل على الأقل 5000 نسمة.

- **الحي**: اعتبره المشرع جزءا من المدينة، ويحدد على أساس المعطيات التي تتعلق بحالة النسيج العمراني وبنيته وتشكيله وعدد السكان المقيمين به.

من خلال كل هذا يتضح أن المشرع ركز على المعيار الإحصائي بالدرجة الأولى في تصنيفه للمدينة، وجاء بعدها في المرتبة الثانية المعيار المتعلق بالوظائف، هذا ما أعدته التجربة الفرنسية التي تأخذ بالمعيار الإحصائي والتي تلزم المدن التي يفوق عدد سكانها 10.000 نسمة بمخطط توجيهي، في حين ترك للإدارة الفرنسية هامش السلطة التقديرية فيما يتعلق بالتجمعات السكانية التي لا يصل عدد سكانها إلى العدد المطلوب، لكن عملية تنميتها تتطلب مخططا¹.

وبهذا فالتوجيهات الاستراتيجية للمدينة تستوجب مبادئ عامة² لها علاقة بالمكونات العمرانية على جميع الأصعدة وخاصة فيما يتعلق بالربط بين سياسة المدينة والتنمية

¹– Henri lama, **la commune face à la politique foncière**, édition berger, levrant, Paris, 1984, p 46.

² – المادة 02 من القانون 06-06 التي تتعلق بالمبادئ العامة لسياسة المدينة وهي:

- التنسيق والتشاور.
- اللامركزية واللامركزية.
- التنمية المستدامة.

المستدامة¹ عن طريق تحديد صلاحيات الفاعلين ودورهم ومراقبة توسع المدن² ومتابعة كافة النشاطات في إطار مؤسساتي وتنظيمي لتحقيق الأهداف³ وذلك بوجود إشراك المواطنين في البرنامج المتعلق بسياسة المدينة⁴.

وفي هذا السياق فإن صدور القانون 06-06 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة جاء لضبط قواعد وأسس إنشاء مدن جديدة والقضاء على ظاهرة البناء غير القانوني إلا أن تأخر صدور المراسيم التنفيذية المطبقة لهذه السياسة، فإنه أجل تطبيق هذا القانون.

وعليه تختلف المدينة من مجتمع إلى آخر وهي ذات مقاييس ومعايير مختلفة تماما عن الريف.

ومن بين أهم هذه الفوارق المميزة عدد السكان والتطور التاريخي وأسلوب الحياة وتوفر الخدمات المتطورة وطريقة البناء، فالمدينة لها أبعاد عمرانية متنوعة مرتبطة بالتوسع في المجال الحضري بواسطة العوامل الأساسية.

لهذا السبب اختلفت تعاريف الفقهاء المختصين في هذا الميدان نظرا لتطور المدينة الدائم ونموها المستمر بفضل التقدم التكنولوجي والصناعي، خاصة بعد تطور مختلف وظائف المدينة (الاجتماعية، الاقتصادية، العمرانية) هذا ما جعل المدن متميزة عن بعضها

- الحكم الراشد والتسيير الجوارى والتنمية البشرية.

- الإعلام والثقافة والإنصاف الاجتماعي.

1 - المادة 07 من القانون رقم 06-06 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة.

2 - المواد 13-14-15 من نفس القانون.

3 - المادة 17 من نفس القانون.

4 - تهدف سياسة المدينة إلى التوجيه والتنسيق بين جميع المتدخلين خاصة فيما يتعلق بالفوارق والقضاء على السكنات

الهشة وتدعيم وتطوير التجهيزات الحضرية وترقية المسح العقاري وتطويره في إطار المادة 6 من القانون رقم 06-06.

وكذا تطوير المجال المتعلق بالتنمية المستدامة المادة 8 من نفس القانون.

- المجال الحضري والثقافي المادة 9 من نفس القانون.

- المجال الاجتماعي المادة 10 من نفس القانون.

- المجال البشري المادة 11 من نفس القانون.

- المجال المؤسساتي المادة 9 من نفس القانون.

البعض حتى وإن كانت بينها مميزات مشتركة¹ بحيث تجتمع ثمان خصائص يتميز بها التجمع الحضري عن التجمع الريفي والمتمثلة في المهنة، البيئة، حجم المجتمع المحلي كثافة السكان، تجانس السكان، الحركة والتنقل، نسق التفاعل وكذا التمايز الاجتماعي.

فمنهم من عرفها على أنها " بناء متكامل في إطار تجمع سكاني ذي كثافة عالية من خلال تطبيق قوانين تنظيمها للمؤسسات الإدارية وترتكز على الأنشطة المتنوعة".

والبعض الآخر " أنها شكل من أشكال التجمعات البشرية تتميز بالكثافة السكانية والتنظيم والتعقيد وتجمع المقومات المعنوية والمادية".

كما تعتبر " المجال الجغرافي الحضري المميز للتنمية الحضرية لخدمة الإنسان ونشاطه الإنتاجي المتطور بفضل توفرها على مختلف المرافق والتجهيزات والخدمات².

إذن المدينة الحديثة ليست مجرد تجمع سكاني ومجموعه من الوظائف فهي في معناها الدقيق أبعد من ذلك، بل هي مجموعة من الأسس والقواعد المنظمة لمجال المدينة الداخلي والخارجي عن طريق قانون العمران من خلال تطبيق القوانين والمراسيم المطبقة لها. وتجدر الإشارة إلى أن المعيار البارز والمعتمد في عمليتي التعريف والتصنيف تمثلت في المعيار الديمغرافي أو السكاني حيث تم التعريف بكل صنف من خلال مجال سكاني محدد.

كما تميز موقف المشرع في هذه العملية بنوع من المرونة والشمولية حيث إنه لم يقتصر على اعتماد المعيار السكاني بل ترك إمكانية اعتماد معايير أخرى وهذا ما نصت عليه المادة 5 منه بقولها: " زيادة على تصنيفها حسب الحجم السكاني تصنف المدن حسب وظائفها ومستوى إشعاعها المحلي والجهوي والوطني والدولي وعلى وجه الخصوص تراثها التاريخي والثقافي والمعماري..."

¹-Jean pelletier, **Ville et urbanismes dans le monde**, édition Masson, 1989, p13.

²-جبار عبد المجيد، التنظيم اللامركزية للمدينة الكبيرة، المدينة الكبيرة في البلدية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، الجزء 35، العدد 3، 1997، ص620.

ويعد هذا الموقف الجديد المتمثل في تبني المعيار السكاني إلى جانب إمكانية اللجوء إلى معايير أخرى، تحولا كبيرا في نظرة المشرع إلى المدينة بعدما كان يعتمد فقط على المعيار الإداري المحض في الاعتراف الفعلي للجماعة الإقليمية الممثلة في البلدية.

وعلى هذا الأساس أجمع العديد من فقهاء القانون على أن الجزائر لا يوجد بها معيار قانوني صارم يقوم بتعريف المدينة التي تتجسد فضلا عن ذلك في البلدية وفقا للتنظيم الإقليمي أو التقسيم الإداري المعمول به، فالمدينة لا يتم تصورها إلا من المنظور البلدي فالبلدية يمكن اعتبارها كمدينة وهذه الأخيرة كبلدية، فهذا التشبيه يعتمد فقط على المعيار الإداري المحض لكن ما يجب الإشارة إليه أن ليس كل بلدية تعد مدينة بصفة آلية¹.

كما أكد البعض الآخر أن المدينة لا تتمتع بوجود قانوني في القوانين المنظمة للامركزية، حيث تكون مكونة من عدة بلديات التي تعتبر تجمعا اجتماعيا يتجاوز فيه عدد السكان نسبة معينة في مجال التسيير، مع العلم أن بعض المدن عدد سكانها يقل على ذلك نظرا لاحتوائها على أحياء فقيرة ومهمشة تشكل مصدر تهديد للأمن الاجتماعي والنظام العام².

وأوضح البعض الآخر أن تنظيم وتسيير المدينة يرجع بالدرجة الأولى إلى البلدية التي تعتبر عملية من العمليات التي تتدرج ضمن اختصاصات البلدية، وعليه فالأمر هنا لا يتعلق بالمشاكل المطروحة على المدينة أكثر مما هو مرتبط بالبلدية نفسها، فهناك علاقة وطيدة بين المشاكل التي تعاني منها المدينة ونوع اللامركزية المطبقة، فالتطور الكبير الذي مس المدن الكبرى أصبح يقتضي تصورا جديدا ومعاينة مستحدثة على كل المستويات³.

ومن خلال التطرق لمختلف آراء ومواقف فقهاء القانون الذين أجمعوا على عدم وجود اعتراف قانوني لمفهوم المدينة قبل سنة 2006 والتي تم الاعتراف الفعلي بها في إطار

¹ - CHABANE BENAKEZOUH, *La ville d'Alger et le droit*, revue IDARA, N° 23, 2002, P13.

² - ESSAID TAIB, op.cit, p 07.

³ - جبار عبد المجيد، مرجع سابق، ص 647.

البلدية فمن خلال هذه المقاربات المتعددة، يمكن القول إنه لا يمكن استخراج معيار مشترك¹ ومتجانس من أجل تعريف المدينة لاسيما في المجال القانون.

ثانيا: المتدخلين في تنفيذ سياسة المدينة.

تهدف سياسة المدينة إلى تحقيق التنمية المستدامة بصفتها إطارا متكاملًا متعدد الأبعاد والأطراف² ويتم تجسيدها من خلال عدة مجالات منها مجال التنمية المستدامة والاقتصاد الحضري والمجال الحضري والثقافي والاجتماعي ومجال التسيير وذلك من خلال:

- القضاء على السكنات الهشة.
- التحكم في مخططات النقل والتنقل وحركة المرور داخل محاور المدينة.
- تدعيم الطرق والشبكات المختلفة.
- ضمان توفير الخدمة العمومية.
- حماية البيئة والمحيط.
- الوقاية من الأخطار الكبرى وحماية السكان.

وبالتالي فالاعتراف بالمدينة صاحبه تحديد جملة من الأهداف الجديدة والتي تشكل النقاط الأساسية لمجال تدخل سياسة المدينة وفيه جاء قانون 06-06 ليحدد الإطار العام للمدينة من حيث تعريفها وتحديد أهدافها حيث اقتصر على الخطوط العامة والمحاور الكبرى من دون التطرق إلى صلاحيات المدينة بصفة دقيقة وكذا صلاحيات الهيئات المتدخلة في تسييرها كل على حدة كما هو معمول به في قانون الولاية والبلدية، ولعل هذا ما يفسر عنوانه بالقانون التوجيهي للمدينة³.

ومن بين الأهداف المسطرة ضمن صلاحيات ومجالات سياسة المدينة في القانون التوجيهي ما يلي:

- إعادة هيكلة وتأهيل النسيج العمراني وتحديثه لتفعيل وظيفته.

¹- CHABANE BENAKEZOUH, op.cit, p14.

² - أمال حاج جاب الله، مرجع سابق، ص 29.

³ - أمال حاج جاب الله، نفس المرجع، ص 35.

- المحافظة على الساحات العمومية والمساحات الخضراء وترقيتها.
- تدعيم وتطوير التجهيزات الحضرية.
- وضع حيز التطبيق نشاطات عقارية تأخذ بعين الاعتبار وظيفة المدينة.
- ترقية المسح العقاري وتطويره.
- المحافظة على البيئة الطبيعية والثقافية.
- تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الأساليب الحديثة.
- دعم التعاون بين المدن.

وبهذا يلاحظ أن أهداف سياسة المدينة تميزت بالعموم فكانت مصطلحاتها واسعة المفهوم حيث اشتملت على آليات تطبيقها مجالا واسعا من الصلاحيات الموكلة للبلديات. إلى جانب ذلك فقد تميز القانون التوجيهي للمدينة بإدراج عدة مصطلحات جديدة في القانون وهي تتماشى مع الأهداف المخولة لها في هذا القانون التوجيهي¹ من خلال المادتين 03 و04 منه.

وعليه، فقد برز جليا وجود تقاطع في مجال تدخل كل من المدينة والبلدية، حيث إن الأهداف المسطرة ضمن سياسة المدينة يتم تحقيقها من خلال الصلاحيات الموكلة للبلدية وعادة ما يوكل إلى الجماعات المحلية لاسيما البلدية منها نظرا لعدم وجود تنظيم مؤسساتي خاص بالمدينة، حيث يتم تسييرها عن طريق تدخل العديد من الفاعلين.

¹ - الاقتصاد الحضري: الذي يمثل كل النشاطات المتعلقة بإنتاج السلع والخدمات المتواجدة في الوسط الحضري أو في المجال الخاضع لتأثيراته.

- عقد تطوير المدينة: هو اتفاق اكتتاب مع جماعة إقليمية أو أكثر/ أو فاعل أو شريك اقتصادي أو أكثر في إطار النشاطات والبرامج التي تنجز بعنوان سياسة المدينة.

- التنمية البشرية: التي بموجبها يعتبر الإنسان المصدر الأساسي للثروة والغاية من كل تنمية.

- التنمية المستدامة: التي بموجبها تساهم سياسة المدينة في التنمية التي تلبى الحاجيات الآتية دون رهن حاجيات الأجيال القادمة.

- الحكم الراشد: الذي بموجبه تكون الإدارة مهمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية.

- الإنصاف الاجتماعي: الذي بموجبه يشكل الانسجام والتضامن والتماسك الاجتماعي للعناصر الأساسية لسياسة المدينة.

كما يقوم القانون التوجيهي للمدينة على عدد من المبادئ والاعتبارات التي تسعى إلى وضع إطار تشريعي منسجم يضمن ترقية المدينة ويكرس هذا القانون مبدأ التشاور والتكامل في إعداد الاستراتيجيات المتعلقة بسياسة المدينة والإسهام في نجاحها وترقية الاقتصاد الحضري والتنمية المستدامة وكذا تجسيد مهام المراقبة والمتابعة إلى جانب ذلك تحديد إطار مؤسسي وتنظيمي لتسيير المدينة وتحديد صلاحيات الفاعلين وتعيين دورهم، وذلك بالاعتماد على قواعد التسيير والتدخل التي تقوم على مبادئ التعاقد والشراكة، بالإضافة إلى إنشاء مخطط يقوم بتنفيذ سياسة المدينة¹.

وفي هذا الصدد حدد القانون من هم الفاعلون والمتدخلون في سياسة المدينة وكذا الصلاحيات الموكلة لهم التي تضمن السهر على حسن تنفيذ هذه السياسة.

ولقد نصت المادة 13 من القانون التوجيهي للمدينة على أنه: "تبادر الدولة بسياسة المدينة وتديرها، كما تحدد الأهداف والإطار والأدوات بالتشاور مع الجماعات الإقليمية" وعليه فإن القانون لم يوضح مدى إلزامية الأخذ برأي هذه الجماعات، وهو الأمر الذي يعكس الطابع المركزي لسياسة المدينة الذي يفترض أن توضع على أسس لامركزية يتم فيها مراعاة الخصوصيات الإقليمية الخاصة بكل مدينة.

وبالمقابل فإن البرامج والنشاطات المحددة في إطار سياسة المدينة تنفذ من طرف الجماعات الإقليمية التي يتعين عليها التكفل بتسيير المدن التابعة لها والمحافظات على أملاكها المبنية وغير المبنية ضمن احترام الصلاحيات المخولة لها قانوناً، فدور الجماعات المحلية يقتصر على تنفيذ سياسة المدينة الموضوعية بصفة مركزية، وهذا ما ركزت عليه المادة 15 من القانون التوجيهي على أن توضع كل البرامج والنشاطات حيز التنفيذ المحددة في إطار سياسة المدينة من طرف الجماعات الإقليمية التي يتعين عليها التكفل بتسيير المدن التابعة لها² حيث جاءت صياغة هذه المادة عامة وغير محددة لمجال اختصاص كل واحدة من هذه الجماعات الإقليمية أي عدم التفريق بين دور كل من الولاية والبلدية.

¹ - أمال حاج جاب الله، مرجع سابق، ص 37.

² - أمال حاج جاب الله، نفس المرجع، ص 38.

كما يساهم المستثمرون والمتعاملون الاقتصاديون في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها في تحقيق الأهداف المدرجة ضمن إطار سياسة المدينة لاسيما في ميدان الترقية العقارية وتنمية الاقتصاد الحضري ومنافسة المدن فيما بينها¹.

دون أن ننسى ضرورة مشاركة المواطن في سياسة المدينة لاسيما وأن إشراك المجتمع المدني في شؤون المدينة سلوك حضاري يندمج مع تغيرات المجتمع ويظهر ذلك من خلال عدة مواد منها المادة 17 التي تنص على: "يتم إشراك المواطنين في البرامج المتعلقة بتسيير إدارتهم المعيشي وخاصة أحيائهم، طبقا للتشريع الساري المفعول تسهر الدولة على توفير الشروط والآليات الكفيلة بالإشراك الفعلي للمواطن في البرامج والأنشطة المتعلقة بسياسة المدينة".

وعليه، فقد ظهرت رغبة السلطات العمومية في إدراج آلية التشاركية في تسيير المدن وهذا من خلال الهدف الأساسي التي كانت ترمي إليه المادة الأولى من الفقرة الثانية من هذا القانون "يتم تصميم وإعداد سياسة المدينة وفق مسار تشاوري ومنسق ويتم وضعها حيز التنفيذ في إطار اللامركزية واللامركزية والتسيير الجوّاري"².

وبهذا برز الاهتمام بالمدينة من الناحية المؤسساتية حتى قبل صدور النصوص القانونية التي اهتمت بسياسة المدينة، حتى ظهر المرسوم التنفيذي رقم 01-09 المؤرخ في 07 جانفي سنة 2001³ المتعلق بتنظيم الإدارة المركزية في وزارة تهيئة الإقليم والبيئة بمديرية كاملة تتمثل في مديرية ترقية المدينة التي ساهمت في التحكم في تطور المدن

1 - المادة 16 من القانون التوجيهي للمدينة رقم 06-06.

2 - نصت المادة 02 من القانون التوجيهي للمدينة على إدراج بعض المفاهيم الجديدة وهي:

- التنسيق والتشاور: اللذان بموجبهما، تساهم مختلف القطاعات والفاعلين المعنيين في تحقيق سياسة المدينة بصفة منظمة ومنسجمة وناجعة، انطلاقا من خيارات محددة من طرف الدولة وبتحكيم مشترك.

- اللامركزية: الذي بموجبه تسند المهام والصلاحيات القطاعية إلى ممثلي الدولة على المستوى المحلي.

- اللامركزية: التي بموجبها تكتسب الجماعات الإقليمية سلطة وصلاحيات ومهام بحكم القانون.

- التسيير الجوّاري: الذي بموجبه يتم بحث ووضع الدعائم والمناهج الرامية إلى إشراك المواطن، بصفة مباشرة

أو عن طريق الحركة الجموعية في تسيير البرامج والأنشطة التي تتعلق بمحيطه المعيشي وكذا تقدير الآثار المترتبة على ذلك وتقييمها.

3 - الجريدة الرسمية العدد 04 الصادرة في 14 جانفي سنة 2001.

وتوجيهها، إلى جانب تطوير سياسة نوعية للمدينة التي قسمت بدورها إلى مديريتين فرعيتين وهما:

- المديرية الفرعية للمنظومات الحضرية التي تقوم ب:
 - التكفل بمواصفات تهيئة الإقليم المقررة بموجب أدوات تهيئة.
 - ترقية المدن الجديدة وتحديد مواقع ملائمة لها.
 - المديرية الفرعية لتنمية النوعية للمدينة وتقوم ب:
 - المساهمة في تنفيذ سياسة نوعية تطوير المدينة.
 - المشاركة في تحديد شروط عصرنة تسيير المدن.
 - المساهمة في الأعمال الرامية إلى ترقية الإطار المبني¹.
 - مديرية سياسة المدينة: تكلف هذه المديرية بتحديد أدوات تأطير المدينة بالتشاور مع القطاعات المعنية إلى جانب تحضير الشروط التي تسمح بالتحكم وتطور المدن في إطار تنفيذ ومتابعة برامج سياسة المدينة.
 - مديرية ترقية المدينة: التي تقوم بوضع وتنفيذ برامج تحسين الإطار المعيشي للمواطن لاسيما من خلال عصرنة آليات التسيير والتحكم في المدن وكذا ترقية الشراكة والتعاون ما بين المدن إلى جانب التنسيق مع مختلف الهيئات المكلفة بتسيير المدن الجديدة.
 - مديرية برمجة ومتابعة أعمال تحسين وضعية المدينة: تكلف بتحديد المناطق المؤهلة للاستفادة من برامج أعمال تحسين وضعية المدينة والتي تسهر على تنفيذ هذه البرامج وتنسيقها مع القطاعات المعنية².
- وإلى جانب هذا الهيكل الإداري المندرج ضمن الإدارة المركزية للوزارة المكلفة بالمدينة فقد أنشئ القانون التوجيهي للمدينة هيئة مؤسساتية أخرى مكلفة بتسيير سياسة المدينة

¹ - أمال حاج جاب الله، مرجع سابق، ص 39-40.

² - أمال حاج جاب الله، نفس المرجع، ص 43.

والممثلة في المرصد الوطني للمدينة الذي أنشئ بموجب المادة 26 من القانون التوجيهي للمدينة¹ والذي أسندت له عدة مهام منها:

- متابعة تطبيق سياسة المدينة من خلال توجيه وتنسيق كل التدخلات قصد ضمان وظائف المدينة.

- إعداد دراسات حول تطور المدن في إطار السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم.

- إعداد مدونة المدن وكيفية ضبطها وتعيينها.

- اقتراح في إطار نشاط يسمح بترقية مشاركة واستشارة المواطن على الحكومة.

- رصد التطور والهيكلية الحضرية للمدينة ووظيفة واستعمال الفضاءات العمومية وكذا العقارات الحضرية.

- المساهمة في ترقية التعاون الدولي في ميدان المدينة.

كما يلاحظ توجه الدولة نحو اعتماد الأساليب العلمية والتقنية في وضع وتنفيذ سياسة المدينة من أجل إيجاد حلول لمختلف المشاكل المطروحة وكذا مواكبة المعايير الدولية في مجال التعمير وتهيئة الإقليم إلى جانب الاستجابة لمختلف متطلبات التسيير الحضري.

وبهذا فإن مجمل القوانين المتعلقة بالمدينة وكذا تحديد مختلف أصنافها المسيرة في ظل ما يعرف بـ "سياسة المدينة" إذ كرست هذه المدينة مفاهيم جديدة تتماشى مع المعطيات الحديثة والحكم الراشد الذي عمل على إشراك كل الفاعلين في محيط المدينة إلى جانب إشراك المواطن الذي يعد أهم هدف لسياسة المدينة من أجل تحسين إطاره المعيشي².

¹ - إلى جانب القانون التوجيهي للمدينة رقم 06-06 فقد وجد المرسوم التنفيذي رقم 07-50 المؤرخ في 19 ذي الحجة عام 1427 الموافق ل 8 يناير سنة 2007 المتضمن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية العدد 03 الصادرة في 10 جانفي سنة 2007.

² - آمال حاج جاب الله، مرجع سابق، ص 48.

المطلب الثاني

تخطيط الأراضي الحضرية ضمن أدوات التعمير

واكب ظهور الثورة الصناعية وتطورها نموا متزايدا في حجم المدينة واتساعها نتيجة الهجرة الريفية الناتجة عن تدهور المستوى المعيشي وعصرنة القطاع وإحداث مناطق متعددة منها الصناعية والتجارية الموجودة داخل المناطق الحضرية، الأمر الذي أدى إلى تزايد الطلب على الملكية العقارية وما صاحبها من مشاكل غير متوقعة وغير مخططة الشيء الذي ساعد على انشاء الأحياء الفوضوية وتداخل استعمالات هذه الأراضي المختلفة، منها بدأت تتكاثر مشاكل استعمالات هذه الأراضي، الأمر الذي جعل الدولة تتدخل بأقصى سرعة في تنظيم المجال وكيفية استعماله.

إن التركيز على موضوع استعمالات الأراضي الحضرية يعد من المواضيع الهامة بحيث تكمن هذه الأهمية في كونه يمثل أحد أشكال الاختلاف الجغرافي للأنشطة المتعددة داخل المدينة والدور الذي يقوم به في دراسة الواقع الحاضر والمستقبل عن طريق عملية التخطيط التي تساهم بشكل واسع في تنظيم وتوجيه الاستخدام الأمثل للأراضي التي تعتبر من أهم الموارد الطبيعية بالنسبة للإنسان فعليها يعيش ومنها يمارس جميع نشاطاته¹ كما يمثل أيضا الإطار المراقب لحماية هذا المجال الذي يشكل هدفا من أهداف السياسة العامة للتعمير خاصة بعد التطور الملحوظ الذي تزامن مع تطور مفهوم الملكية العقارية الحضرية التابعة للأموال الخاصة.

لقد حاولت الدولة الإحاطة بالأراضي الحضرية سواء كانت مبنية أو غير مبنية وحمايتها من جميع الظواهر والعوامل التي تهددها من بينها أهم مشكل يهدد وجود الأراضي الذي يتمثل في ارتفاع نسبة السكان في البلاد وما ينجر عنه من ازدياد في الحاجة الملحة للأراضي قصد تعميمها، وهذا ما جعل الدولة تسعى لتحقيق معادلة متوازنة بين تحقيق الحماية اللازمة لهذا النوع من الأراضي وبين استعمالها لغاية التقسيم أو البناء.

¹ - غنيم عثمان أحمد، تخطيط استخدام الأرض الريفي والحضري، الطبعة الأولى، دار الصفاء للنشر، عمان، سنة

وفي هذا الصدد وضعت عدة استراتيجيات لنظام التهيئة والتعمير وكذا التخطيط المجالي لتحقيق التوافق بين توزيع الانتشار السكاني المرتفع باستمرار من جهة، وبين توزيع الأنشطة الاقتصادية على مختلف استعمالات الأراضي في هذا المجال من جهة أخرى، وهذا حسب معيار وجود الثروات الطبيعية والبشرية للبلاد.

كما تجسدت هذه الاستراتيجية عبر وضع مجموعة من الآليات التي تكون تحت تصرف المخططين للمجال وهذا للحد من زحف جميع أشكال التوسع العمراني وخاصة منه العشوائي الغير المنظم على مختلف الأراضي الحضرية.

على هذا الأساس وضع المشرع العقار الحضري في مقدمة الاهتمامات الأولى، لأنها تعد الكفيلة الأساسية لضمان الاستقرار وتحقيق التنمية الشاملة لجميع القطاعات الاقتصادية فخصص لهذا النوع من الأراضي قانونا خاصا وجعلها تستغل باستمرار بما هي مهياة له حسب نوع الغرض المنوط له، فكان من الضروري تحديد مختلف المفاهيم الجديدة التي أحيطت بهذا الموضوع خاصة فيما يتعلق بتصنيفها على أنها عقارات تابعة للأموال الخاصة وتميزها عن بقية الأصناف الأخرى (الفرع الأول) وعلى إثر الأسباب السابقة التي دفعت بالدولة إلى تركيز اهتمامها إلى ضرورة تبني سياسة محكمة للتخطيط المجالي للمدينة، وقد تدعم هذا التوجه الجديد بتكريسها لمجموعة من الوثائق المجسمة في شكل قواعد التهيئة والتعمير التي تدخل ضمن آليات التنمية المستدامة.

وبالتالي فإن أدوات التهيئة والتعمير المطبقة على العقارات الحضرية تعتبر تلك الوسائل التي تعتمد عليها الدولة لتحقيق برامجها وتركيز الأنشطة المتعددة على مجالها الحضري.

ويجدر التذكير أن اهتمامات الدولة كانت سياستها موجهة للمناطق الحضرية وتسخيرها للتجمعات وخاصة قطاع السكن الذي حظي باهتمام كبير، وقد تدعم هذا التوجه الجديد بتكريسها لمجموعة من الوثائق والوسائل المجسمة في شكل مخططات تابعة لقانون التهيئة والتعمير وتقوم هذه الآليات بتنظيم وضبط التصورات الأساسية والتوجهات العامة لتخطيط المدينة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الوضعية القانونية للأراضي في المناطق الحضرية

كانت الملكية العقارية الحضرية مثلها مثل أي ملكية أخرى تنظمها قواعد القانون العام ويتم التصرف فيها بكل حرية دون مراعاة المصلحة العامة فكان على السلطات في جميع الحالات أن تتحمل مثل هذه المشاكل وفيه تقوم بضمان وحماية الحقوق على العقار الحضري الذي يظل دائما الكفيل الوحيد من حيث تحقيق التنمية والاستغلال الأمثل للأراضي الحضرية.

ومما لا شك فيه أن بعض التشريعات الحضرية الخاصة وكذا المتعلقة بالأنظمة العقارية المختلفة تفيد أن الدولة قد تدخلت في العقار بواسطة القانون أكثر من تدخلها عبر قواعد السوق، مما جعل تداول هذا العقار يتسم بالحركية والنشاط والفوضى، ذلك لاعتبار الملكية العقارية العنصر الأساسي في مجال تطبيق برامج التعمير والذي عرف تطورا واسعا أفرز من خلاله عدة إشكالات تتعلق بالتوجهات الخاصة باستغلال الأراضي بالمناطق الحضرية هذه المشاكل المرتبطة بالعقار لها علاقة متينة بوضعية الأرض وكيفية تداولها وفيه كان الباحثون في مجال القانون يدرسون الملكية العقارية في إطار الحقوق العينية والتنظيمات العقارية التي تضمن حق الملكية كحق مقدس وكذا إحاطة المعاملات العقارية بالضمانات القانونية اللازمة لدفع الاعتداء على ملكية الأراضي، إلا أنهم لم يركزوا على الملكية العقارية من زاوية التعمير ولم يميزوا بين خصائص هذه الملكية ومعاييرها في إطار قواعد العمران.

لكن بالنظر إلى بعض الفقهاء المهتمين بمجال التعمير فقد اعتبروا أن الملكية العقارية هي بمثابة المادة الأولية للتعمير¹ ذلك أن قيمة الأرض الحضرية تظل رهينة بوظيفتها الاجتماعية وتموقعها داخل النسيج الحضري.

¹ – SAVARY Vinciane, **Droit de l'urbanisme**, op.cit, P25.

كما أن وظيفة الأرض عرفت تحولا كبيرا خلال القرن الحالي، فهي لم تعد لها تلك الوظيفة الشخصية الموقوفة على المالك لوحده ولكنها أصبحت ثروة جماعية يجب الحفاظ عليها وتنميتها لما فيها من مصلحة المجتمع بكامله¹.

وهكذا تعددت الآراء وتشعبت التدخلات من أجل استغلال الأراضي الحضرية بشكل يتماشى مع المصالح العامة دون أن يؤدي إلى هدر حق الملكية الخاصة الذي يظل هو القاعدة الأساسية، وفيه يتجلى الارتباط الوطيد بين المسألة العقارية والسياسة العمرانية المتبعة ذلك أن هذه الأخيرة تعمل على وضع الإطار المناسب لتوزيع السكان والتخطيط الملائم لتهيئة مجال نشاطاتهم الاقتصادية والاجتماعية، وتحديد القواعد الأساسية والوسائل الكفيلة بتطوير مختلف المناطق الحضرية خاصة تلك التي تعرف توسعا كبيرا.

لهذا السبب عرفت عدة محاولات للتحكم في المجال العقاري قبل الخوض في أي عملية من عمليات التهيئة والتعمير من خلال ظهور عدة تشريعات خاصة وحديثة تقوم بالتوفيق بشكل أفضل بين الاستعمال الخاص والاستعمال العام للملكية العقارية التي تحدد بشكل كبير مستقبل التخطيط الحضري، مادام هذا التخطيط لا يمكن أن يقوم من دون توفر على الأراضي التي ستطبق عليها، وهذا ما جعل الدولة تعمل على وضع سياسة عقارية الهدف منها تجاوز المشاكل العقارية وتوفير الأراضي التي يحتاج إليها المجتمع لتنمية المناطق الحضرية وحينما جاء دستور 1989 فإنه قام بتكريس حق الملكية العقارية الخاصة وكيفية حمايتها فعمل المشرع على توفير الآليات القانونية والتقنية للنهوض بهذا القطاع وترقيته بوضع الوسائل الرامية إلى السيطرة على النشاط العقاري، وهو ما انعكس بالضرورة على جملة القوانين المنظمة لهذه الملكية بدءا بقانون التوجيه العقاري الذي وضع الخطوط العريضة لهذا النوع من السياسة وتبعته بعد ذلك مختلف النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة والخاصة بقانون التهيئة والتعمير.

1 - الهادي مقداد، مرجع سابق، ص 8.

وإذا استعرضنا قانون التوجيه العقاري¹ نجد أنه أخضع العقار إلى عدة مفاهيم وتكيفات عديدة نظرا للغايات المنشودة منه، مما خلق عدة أصناف من الملكية العقارية بهدف إخضاعها للحاجيات الأساسية للإنتاج والإسكان.

فانقسمت الأملاك العقارية الحضرية بدورها إلى عدة أشكال فمنها ما هو مستمد من التشريع الفرنسي كالملكية الخاصة² والملكية الوطنية³ ومنها ما هو مستمد من أحكام الشريعة الإسلامية كأراضي الوقف⁴ وقد تعددت هذه التقسيمات بتطوير المراحل التاريخية وتقلبات الظروف وسنقتصر في هذه الدراسة على مجال الأراضي الحضرية ذات الصفة الخاصة وعليه سنتناول نقطتين أساسيتين وهما:

- المفاهيم الجديدة للأراضي الحضرية (أولا).

- تصنيف الأراضي الحضرية بواسطة أدوات التعمير (ثانيا).

أولا: المفاهيم الجديدة للأراضي الحضرية.

عرف استعمال الأراضي في المناطق الحضرية تحولات جد مهمة وهذا نتيجة التطور والنمو المتزايد في حجم المدينة واتساع رقعة المساحات التي شملتها عمليات التعمير والتي صاحبها هجرة ريفية أنتجت بدورها زيادة غير متوقعة وغير مخططة، بالإضافة إلى عصرنة القطاع وإحداث مناطق صناعية وتجارية في الوسط الحضري مما ساعد على إنشاء الأحياء الفوضوية وتداخل استعمال الأراضي فيما بينها، وبدأت مشاكل استعمالات الأرض في التكاثر وظهر على إثرها التزايد في الطلب على الملكية العقارية، الأمر الذي جعل تعدد تدخلات الدولة بتنظيم المجال واستغلاله من الاهتمامات الأولى لهذا المجال وظهرت من خلاله العديد من الدراسات الفقهية والقانونية المهمة بموضوع الأرض واستخداماتها وكذا

¹ - نصت المادة 01 من قانون 90-25 المتعلق بقانون التوجيه العقاري " يحدد هذا القانون القوام التقني والنظام القانوني للأملاك العقارية وأدوات تدخل الدولة والجماعات والهيئات العمومية".

² - الملكية الخاصة تنص عليها المواد من 27 إلى 30 من قانون التوجيه العقاري.

³ - الملكية الوطنية تنص عليها المواد من 24 إلى 26 من نفس القانون.

⁴ - الأملاك الوقفية تنص عليها المادتين 31 و32 من نفس القانون.

العوامل المؤثرة فيها من حيث تحديد معنى الأرض والتخطيط لها وتبيان العناصر التي تتأثر بها استعمالات مختلف الأراضي.

لقد ظهرت إلى الوجود عدة نظريات وقواعد جديدة متماشية مع أحكام نظام التهيئة والتعمير، وتجلي هذا الاهتمام من خلال العناية بالأراضي¹.

إن مفهوم استعمالات الأرض من المفاهيم الواسعة ومهما تعددت الآراء فهي تحدد العلاقة المتفاعلة بين الإنسان والأرض باعتبارها أحد أشكال الاختلاف المكاني للأنشطة داخل المدينة والدور الذي يقوم به تخطيط استعمال الأراضي في دراسة الواقع والحاضر والمستقبل الذي يشكل الأساس الأمثل في تنظيم استخدام الأرض التي تعد أهم الموارد والمصادر الطبيعية المهمة للإنسان، فمنهم من اعتبرها من أعز الثروات الطبيعية النادرة².

كما ربطها البعض الآخر بقواعد جديدة تتماشى مع أحكام نظام التهيئة والتعمير، هذا الأخير الذي اعتبر مجموعة من المشاريع المدروسة الملزمة إلى وضع نظام محكم ومتناسق في تركيز السكان في مختلف الأنشطة المتمثلة في البناءات ومختلف التقسيمات وإقامة التجهيزات وإنشاء المرافق العمومية على امتداد منطقة معينة على مختلف المستويات المختلفة المتعلقة بمجال المدينة.

¹ - إن مصطلح الأرض له معانٍ مختلفة، فالمعنى الشائع عن الأرض أنها عبارة عن الجزء الصلب من سطح الكرة الأرضية والمعبّر عنه أحياناً بالتربة أو السطح الترابي للأرض. أيضاً تعتبر الأرض حيزاً من سطح الأرض بما يشمل من عناصر طبيعية وبشرية يضع من خلالها التفاعل للحصول على إنتاج.

ارجع لعبدو أكرم، *جغرافية الزراعة*، مكتبة الانجلو مصرية، القاهرة، سنة 1988، ص 18. كما تعتبر الأرض من أهم الموارد الطبيعية بالنسبة للإنسان فعليها يعيش وعليها يمارس جميع نشاطاته. ارجع لغنيم عثمان أحمد، *تخطيط استخدام الأرض الريفي والحضري*، الطبعة الأولى، دار الصفاء للنشر، عمان، سنة 2001، ص 21.

² - " L'espace est un espace bien rare", Voir: Contenu Paul, *Droit de l'urbanisme*, 3^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2008, P 28.

وما يلاحظ على هذا التعريف أنه لم اقتصر على مجال تطبيق التهيئة والتعمير إلا في التجمعات السكانية الحضرية فقط دون التعرض للأغراض الأخرى ذات الأهمية كالصناعة الفلاحة والتجارة والسياحة... إلخ¹.

وبهذا فإن استخدام الأرض هو تخطيط منظم لاستعمال الأرض والأخذ بعين الاعتبار كل العوامل المختلفة المؤثرة التي تساعد وتشجع مستخدمي الأرض على اختيار أنماط الاستخدام المناسبة ذلك أن عملية تخطيط استخدام الأرض تعتبر من العمليات الصعبة مقارنة بغيرها من عمليات التخطيط، بالرغم أن عملية تخطيط استخدام الأرض هي جزء من عملية التخطيط الشاملة والتي تقوم بوضع التصورات المستقبلية للتنمية العمرانية، والأكد أن التحكم في مجال استعمال الأراضي من حيث التنظيم والتوجيه والتوسيع يتجسد ذلك في وجود إطار قانوني يعتمد عليه وهو المحرك الحقيقي الذي صدر من خلال عدة مراحل والذي طرأت عليه عدة تغيرات حدثت لتطبيق أسس ومعايير صحيحة لاستخدام الأرض على جميع المستويات بعدما كانت على مدى السنوات الماضية تظهر بالعديد من المظاهر السلبية التي نتج على إثرها التعدي على الأراضي الفلاحية وكذا التدخل الخطير لمختلف أنواع الأراضي.

ونظرا للتضارب المستمر بين التنمية الاجتماعية والاقتصادية المستمرة، كان لابد من وجود برامج التخطيط لاستعمال الأرض وذلك من أجل الحد من المشاكل الحضرية وإيجاد حلول ملائمة تتمثل في توفير مخططات مبنية على مؤشرات حاضرة ومستقبلية² من خلال وضع قواعد ونصوص قانونية تفصيلية متماشية مع الوضع التي هي عليه وتكون فاعلة في الميدان لحل جميع المشاكل العمرانية التي لها علاقة باستعمالات الأرض، والتي يمكن اعتبارها أداة لا تتجزأ من التهيئة العمرانية، نظرا لطبيعة الأرض وتعدد مجالاتها وتشعب أصنافها، فعلى هذا الأساس كان من الصعب وضع مفهوم دقيق لاستعمالات الأرض.

¹ - غنيم عثمان أحمد، تخطيط استخدام الأرض، الريفي والحضري، الطبعة الأولى، دار الصفاء للنشر، عمان، سنة 2001، ص 21.

² - تركي الزبيدي، نحو سياسة لامركزية للتخطيط في العراق، مجلة المخطط والتنمية، جامعة بغداد، العدد 16، سنة 2007، ص 55.

وعموماً، يمكن القول أن التعريفات السابقة الذكر قد أحاطت المفهوم بالعمومية وعدم الدقة من مختلف الجوانب، بل كان اتفاقها على مجموعة من المحاور والتي كان أساسها أن استعمال الأراضي بمختلف أنواعها يعتبر عملية مستقلة وهي أساس تفعيل من الدولة لجميع الجوانب من خلال إدارة استعمالات الأراضي تدخل في إطار تطبيق التخطيط الحضري ضمن فترة زمنية محددة من خلال تخطيط لتلك الاستعمالات المتعددة ضمن نشاط معين على مستوى المدينة وتقسيمها وفق أغراض محددة يجب أن تكون مناسبة وفق أسس ومعايير منصوص عليها استراتيجياً في إطار التطوير الحضري.

كما أن توزيع استعمالات الأراضي داخل المدن يخضع إلى عدة عوامل مختلفة ومؤثرة وفي مقدمتها قيمة الأرض التي تعد من أكثر الأمور لأنها تدخل في إطار العوامل الطبيعية التي بدورها تتغير بتغير الزمن والمكان بشكل مباشر وتكون في نفس الوقت المكان الملائم للاستقرار.

هذا العامل الطبيعي الذي يعد من العوامل الفعالة في إنشاء المدينة وتخطيط استعمال لأراضيها وتأثيرها مساعد من حيث الموقع الجغرافي للمنطقة المخططة وكذا تحديد كل أشكال ومكونات سطح الأرض ونوعية تربته...إلخ.

بالإضافة إلى العامل الثاني المتمثل في العامل البشري¹ الذي يتغير باستمرار بتغير الزمان والمكان والذي له تأثير كبير على استخدام الأرض من حيث خلق بيئة حضرية منسجمة ومتوازنة.

وذلك في إطار تطبيق التخطيط الحضري الذي تطورت استخداماته بالنسبة للنمو السكاني المتواجد في المنطقة المراد تخطيطها وطريقه للتوسع العمراني وتنوع استعمالات

¹ غنيم أحمد عثمان، التخطيط الحضري، مرجع سابق، ص 73.

الأرض داخل المدينة قصد تحقيق تكامل وانسجام في حسن استعمال جميع أصناف الأرض¹.

وهكذا تختلف طبيعة الأراضي لتشمل الأراضي الموجهة للسكن والأراضي الموجهة للمشاريع الاقتصادية والموجهة للسياحة، لكن تبقى الأراضي الفلاحية من أهم أنواع الأراضي التي تعتمد عليها الدولة لتحقيق الأمن الغذائي والاستثمار الفلاحي.

وإثر دراسة العوامل المؤثرة على استعمالات الأرض توضح لنا كيف تطورت المدينة وكيف أثرت هذه العوامل على تشكيل مختلف أنواع استعمالات الأرض حيث يلعب تخطيط المدن دورا هاما في تغيير أنماط استعمال الأرض، هذا الأخير الذي يعتبر مجموعة من الأهداف التي تنظم المجتمعات ووظائفها في مكان وزمان محددين لتعرف كل الفواصل بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية أيضا من أجل تحقيق استدامة استعمالات الأرض وتطوير التنمية الحضرية².

كما يحدد هذا المخطط مختلف الاستخدامات لهذه الأراضي وتقسيمها على مختلف الخدمات والأنشطة المعينة في المناطق السكنية والصناعية والترفيهية والسياحية وغيرها من الاستخدامات المتعددة على مستوى المدينة، بهدف فرض السيطرة على نمو وتطور المدن من حيث الاتساع والتنسيق لإيجاد توازن محقق بين مختلف أنواع المدن التي تتميز بالديناميكية تبعا للاحتياجات الخاصة بالمجتمع المتغيرة باستمرار.

وبهذا فإن تحديد موقع الأنشطة المختلفة داخل المدينة يجب أن يكون مناسباً لاستخدام الأرض وملائماً لبيئة طبيعية منسجمة مع المجتمع حتى تستطيع أن تؤدي وظيفتها على أكمل وجه من خلال تنظيم العلاقة بين الاستعمالات المختلفة للأراضي الموجودة في المناطق الحضرية هذا من جهة، وكذا مراجعة الزيادات المستمرة في النمو

¹ - عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص 50.

² - حيدر فاروق عباس، تخطيط المدن والقرى، منشأة المعارف، الاسكندرية، سنة 1994، ص 3-5.

الديمغرافي للسكان الذي يعتبر من الأمور المهمة بالنسبة لمخطط استعمال الأراضي والمحافظة على الموارد الطبيعية والتاريخية والأثرية.

وفيها أصبحت عملية الفصل بالاستخدامات في التخطيط قاعدة أساسية، فالمناطق السكنية لابد أن تفصل عن المناطق الصناعية وهذه الأخيرة لابد لها أن تفصل عن المناطق السياحية وهكذا مثلها من الأراضي المخصصة للفلاحة.

وعادة ما يتم وصل هذه المناطق المنفصلة بطريق رئيسي لكل أنواع الأراضي التي يقوم بها التخطيط في تنظيم المدن تنظيماً معتبراً في المساعدة على تغيير أنماط استعمال الأراضي بطريقة مناسبة تتماشى مع تطور التنمية الحضرية.

ثانياً: تصنيف الأراضي الحضرية بواسطة أدوات التعمير.

إن الأرض كمورد طبيعي لا تشكل وحدها العائق الأساسي الذي تواجهه سياسة التعمير بل هناك مجموعة من التنظيمات القانونية والتصنيفات الخاصة بالملكية التي تلعب دورها في تحديد وضعية الأراضي الصالحة للتعمير.

وإذا كان دور سياسة التعمير يكمن في تحديد توجهات الدولة من حيث تحديد معالم المدينة ورسم خريطة النسيج الحضري، فقد أضحت من الواجب وضع سياسة عقارية يمكن بواسطتها تسهيل مهمة كافة المتدخلين لمختلف استعمالات الأرض اللازمة لإنجاز مختلف المشاريع السكنية والاقتصادية من جهة، ومراقبة السوق العقارية للحد من المضاربات من جهة أخرى، نظراً لما شهدته الملكية العقارية الحضرية من تحولات جذرية كان لها أثر كبير في تطوير مفهوم هذا النوع من الأراضي التي اتسمت بالطابع الاجتماعي، واعتبرت حقاً خصوصياً يجب حمايته في حدود عدم تعارضه مع المصلحة العامة للمجتمع، وفيه لعبت قواعد التهيئة والتعمير دوراً فعالاً في إبراز الوظيفة الاجتماعية للملكية العقارية وفيها أصبحت أدوات التهيئة والتعمير تفرق بين الأراضي الفلاحية والأراضي الحضرية وصنفت الأراضي بحسب استعمالاتها ونوعية استغلالها إلى مناطق سكنية ومناطق صناعية وأخرى سياحية وغيرها.

هذا ما جعل المشرع يستعمل بشكل تدريجي مجموعة من التقنيات العصرية في تعامله مع الملكية العقارية الحضرية وفيها تتمحور خصائص قانون التهيئة والتعمير في كونه قانونا متعلقا بالملكية واستعمالها للمصلحة العامة سواء تعلق الأمر بمصلحة اقتصادية أو باستعمال عقلائي للمساحة أو بارتباطه بالبيئة والمحيط المجالي للمدينة فهو إذن قانون يتحرك ويتأقلم بين الاستقرار والتطور ويمكن أن نميز بين نوعين من القطاعات الأساسية والمتمثلة في الأراضي العامرة والأراضي القابلة للتعمير.

- القطاعات العامرة:

إن القطاعات العامرة تمثل كل القطع الأرضية العامرة الواقعة داخل النسيج الحضري سواء كانت أراضٍ مبنية أو غير مبنية وكذا الأراضي التي تقوم عليها المشاريع وهي في طور الإنجاز.

هذا القطاع الذي يشمل كل الأراضي التي تشغلها جميع البنايات في جميع مجالاتها الفضائية ومستلزمات تجهيزاتها وأنشطتها ولو كانت هذه الأراضي غير مزودة بكل المرافق والتهيئات الضرورية أو تكون الأراضي غير مبنية وفيها تفصل المساحات الأرضية بينها وبين البنايات كالمساحات الخضراء والغابات والحدائق وكل ما يخدم هذه الأرض¹.

وقد حاول المشرع توضيح هذا القطاع من خلال نص المادة 20 من قانون 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري على أن الأرض العامرة هي: " كل قطعة أرض يشغلها تجمع بنايات في مجالاتها الفضائية وفي مشتملات تجهيزاتها وأنشطتها ولو كانت هذه القطعة الأرضية غير مزودة بكل المرافق أو غير مبنية أو ساحات خضراء أو حدائق أو تجمع بنايات "

أيضا بالرجوع إلى قانون التهيئة والتعمير نجده أنه عرف الأراضي العامرة بنفس التعريف الوارد في قانون التوجيه العقاري من خلال نص المادة 20 بنصها: "تشمل القطاعات المعمرة كل الأراضي حتى وإن كانت غير مجهزة بجميع التهيئات التي تشغلها بنايات مجتمعة ومساحات فاصلة ما بينها ومستحوزات التجهيزات والنشاطات ولو غير مبنية

¹ - منصور نورة، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 12.

كالمساحات الخضراء والحدائق والفسحات الحرة والغابات الحضرية الموجهة إلى خدمة هذه
البنائيات المجتمعة...".

ومن خلال التمعن في هذين التعريفين، نجدهما تميزا بالعمومية والغموض وعدم الدقة
في اختيار الأسلوب الواضح والصياغة السليمة¹.

إضافة إلى ذلك، فإنه يرمز لهذا النوع من الأراضي بالحرفين اللاتينيين (SU) نظرا
لتواجد هذا النوع من الأراضي العامرة في وسط المدينة وفي مختلف أحيائها، وهي إما أن
تكون منصبة في المناطق السكنية ذات الكثافة المحدودة كالكثافات الفردية، وإما أن تكون
على شكل كثافة عالية كالكثافات الجماعية، وإما على شكل مناطق ذات التعدد الوظيفي
المتتمثلة في النشاط التجاري ومختلف الخدمات.

وبهذا تتميز هذه القطاعات المعمرة بالقطاعات المنتجة نتيجة كثافة النسيج الحضري
من حيث البنائيات والنشاطات القائمة عليها بحسب الظروف الخاصة والمعطيات التي
يفرضها الواقع الميداني وتبعاً للبرامج المسطرة في كل بلدية².

كما يقوم المشرع بإدماج بعض الأحياء الفوضوية إلى النسيج الحضري والقيام ببعض
العمليات الخاصة لحماية بعض الأماكن ذات خصوصية التي تتطلب المصلحة العامة ذات
القيمة التاريخية أو المعمارية التي تشكل قطاعات هامة، إما أن تكون قطاعات مجهزة أو
هي في طريق التجهيز وفيها يتم تحديد قوام الأراضي من خلال تطبيق أدوات التهيئة
والتعمير التي تنظم استغلال الأراضي بطريقة عقلانية وبصورة مكثفة.

- الأراضي القابلة للتعمير:

تعد الأراضي القابلة للتعمير هي كل الأراضي المخصصة للتعمير وفقا للأجال
المحددة بواسطة أدوات التهيئة والتعمير والتي نصت عليها المادة 21 من قانون 90-25

¹ - بالرجوع إلى النص العربي، فإنه اتسم بعدم الوضوح والدقة في التعريف على عكس النص بالفرنسية الذي يمكن
استيعاب التعريف بكل سهولة لأنه جاء بصورة أدق.

² - لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر، باتنة،
2011-2012، ص 28.

المتعلق بالتوجيه العقاري بقولها: "هي كل القطع الأرضية المخصصة للتعمير في آجال معينة بواسطة أدوات التهيئة والتعمير".

أيضا نصت عليها المادة 21 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير بنصها: "تشمل القطاعات المبرمجة للتعمير القطاعات المخصصة للتعمير على الأمدن القصير والمتوسط في آفاق عشر سنوات حسب جدول من الأولويات المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير"

هذا النوع من القطاعات المنصوص عليه في أحكام المادتين المذكورتين أعلاه توضح أن هذا القطاع يدخل في إطار الأراضي المخصصة للتعمير على المدى القصير والمتوسط في آفاق عشر سنوات حسب جدول الأولويات ويرمز لهذا النوع من القطاعات بالرمز SAU لكونها تتميز بكثافة عمرانية عالية في آجال لا تتجاوز عشر سنوات، نظرا لما يتميز به هذا القطاع من ظاهرة المضاربة العقارية بين أصحاب أو ملاك الأراضي الواقعة داخل هذا النوع من القطاعات، فتكون هذه الأخيرة عرضة لنشوء المشاكل المتعلقة بالأراضي الحضرية وانتشار التقسيمات العشوائية المخلفة بذلك لبناءات فوضوية بمختلف أنماطها وفيه تختلط المعايير التي تحكم المدينة بالمعايير الخاصة بالريف وتشوه بذلك مظهر النسيج العمراني حيث نجد المواشي والأبقار في مداخل المدن وفي المساحات الخضراء وفي الغابات الحضرية، هذه الفوضى العارمة تجعل القطاع ذا أهمية كبيرة وجب العناية به ومراقبته من قبل الإدارة.

لهذا السبب وضع المشرع آلية هامة لهذا القطاع نظرا للاحتياجات المتزايدة للأفراد لهذا النوع من الأراضي من أجل تخصيصها للتعمير حاضرا أو خلال الآجال المحددة الممتدة بين خمس إلى عشر سنوات لتكون بذلك هذه الأدوات هي الآلية الوحيدة التي تدمج بها الأراضي المخصصة للتعمير، حتى بالنسبة للأراضي الفلاحية الغير الخصبة والخصبة جدا يمكن دمجها في مجال العمران¹ لهدف ضمان وإيجاد التوازن بين مختلف وظائف

¹ - عيسى مهزول، صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، مرجع سابق، ص 29.

الأراضي من جهة وبين هذه الوظائف وأنماط التقسيم والبناء المنجزة أو في طور الإنجاز من جهة ثانية¹.

- الأراضي المستقبلية:

تشمل كل الأراضي التي نصت عليها المادة 22 الفقرة الأولى من قانون التهيئة والتعمير بأنها: " ... كل الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد في آفاق عشرين سنة حسب الآجال المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير...".

ومن خلال التعريف يتضح أن هذا القطاع تدخل في إطاره كل الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد في آفاق عشرين سنة حسب الآجال المنصوص عليها في قواعد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ويرمز لها بالرمز **SUF** على أن كل الأراضي المتواجدة في قطاعات التعمير المستقبلية يجب أن تكون خاضعة مؤقتا للاتفاق بعدم البناء ولا يرفع هذا الحظر إلا بموجب المصادقة على مخطط شغل الأراضي في نهاية الآجال المحددة أعلاه² حيث يمنع في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بهذه القطاعات المستقبلية كافة أوجه الاستثمار التي تتجاوز مدة انقضاءها الآجال المنصوص عليها وكذا إجراء التعديلات والإصلاحات الكبرى على الأراضي القابلة للتعمير في المستقبل، لكن يمكن كاستثناء أن يرخص في هذه القطاعات ما يمس:

- تجديد وتوسيع المباني المفيدة للاستعمال الفلاحي.
- البناءات والمنشآت اللازمة للتجهيزات الجماعية وكذا إنجاز العمليات ذات المصلحة الوطنية.
- البناءات التي تبررها مصلحة البلدية والمرخص بها قانونا من قبل الوالي بناء على طلب معطل من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد أخذ رأي المجلس الشعبي البلدي³.

1 - المادة 69 من القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري.

2 - الفقرة الثانية من المادة 22 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

3 - الفقرة الثالثة من المادة 22 من نفس القانون.

إن الهدف من وراء تخصيص هذه الأراضي العمرانية المستقبلية من أجل الحفاظ على القدرات الكامنة في التوسع العمراني لمستقبل مدينة منظم ومتناسق من خلال تمركز التجمعات السكانية في هذا القطاع بطريقة مناسبة مع قواعد التخطيط الحضري، وبالتالي فمن الضروري تطبيق إجراءات صارمة على كل الأراضي المتواجد في هذا النوع من القطاع حيث يسعى المشرع من وراء تطبيق المادة 22 من نفس القانون المذكور إلى حماية الأراضي من عمليات التقسيم والبناء وبقائها على حالتها الأصلية وبالخصوص إذا كانت أراضٍ فلاحية داخلية في الإطار الحضري¹.

تبعاً لذلك فإن قانون التوجيه العقاري وقانون التهيئة والتعمير جاء ليعطي حركية جديدة للتعمير في إطار تصور شامل لمنظومته، خلافاً لما كان عليه الوضع سابقاً، فكانت أحكامه ساعية إلى تحقيق جملة من الأهداف نص عليها القانون ذاته² من إيجاد حل للمعادلة الصعبة المتمثلة في حماية الأراضي الفلاحية من الزحف العمراني وكذا إنتاج الأراضي المخصصة للبناء بغرض تلبية الاحتياجات المتزايدة للمجتمع³.

وهو ما يجسد التسيير الاقتصادي للأراضي، وعقلنة استعمالها إذ أن الاستعمال العشوائي سيؤدي لا محالة إلى أزمة ندرة في الأراضي، مما ينعكس سلباً على تحقيق الموازنة بين الوظائف المنوطة بهذه الأراضي.

كما أن دور قانون التهيئة والتعمير يتمثل في إيجاد التوازن بين المحافظة على البيئة وإنتاج الأراضي المعدة للبناء، التي تشمل وظائف السكن والفلاحة والصناعة باعتبار أن هذه الوظائف ملازمة لنشاطات الأفراد⁴ ضمن المخططات التنموية على جميع المستويات المحلية الجهوية والوطنية⁵.

1 - تكواشت كمال، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الحاج الخضر، باتنة، سنة 2008-2009، ص 90.

2 - المادة 01 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

3 - عيسى مهزول، مرجع سابق، ص 39.

4 - عيسى مهزول، نفس المرجع، ص 40.

5 - نص على المخططات التنموية القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة.

- الأراضي الغير قابلة للتعمير:

هذا النوع من الأراضي يشمل كل الأراضي التي تكون غير قابلة للبناء بسبب طبيعتها أو وظيفتها، لأن حقوق البناء تشمل ارتفاع عدم البناء فوقها كقاعدة عامة، لكن استثناء يمكن أن تشمل هذه الأراضي إن وجدت عليها حقوق البناء أن تكون محددة بشدة ومبنية بدقة بما يتناسب ويتلاءم مع الاقتصاد العام لهذه القطاعات.

وهذا ما نصت عليه المادة 23 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير بنصها: "القطاعات غير القابلة للتعمير هي القطاعات التي يمكن أن تكون حقوق البناء منصوصا عليها محددة بدقة وبنسب تتلاءم مع الاقتصاد العام لمناطق هذه القطاعات."

من خلال التعرض لهذا التعريف، يفهم أن هذا النوع من الأراضي يدخل في إطار القطاعات غير القابلة للتعمير والتي يرمز لها بالرمز SNU والتي يمنع فيها كأصل عام أي شكل من أشكال البناء سواء كان بناء جديدا أو تعديلا أو تغييرا في بناية قائمة، غير أنه في حالة خاصة وتكون ضرورية يمكن أن تمنح رخصة البناء حين تكون حقوق البناء في هذه الحالة محدودة وبنسب تتلاءم مع الاقتصاد العام لمناطق هذه القطاعات، باعتبارها من الأقاليم العمرانية الخاصة بالبلدية غير المخصصة للتعمير بسبب معوقات خاصة وهامة في نفس الوقت.

ولعل هذه السياسة المنتهجة تحتاج إلى تطوير في المفاهيم بالموازاة مع ما عرفته سياسة التهيئة والتعمير الحديثة من تطور في مجالي التخطيط والتشريع.

ومنه عرفت عملية استعمال الأراضي في المناطق الحضرية تحولات مهمة نتجت عن التزايد الهائل والمستمر في التجمعات السكانية في المدن، مما ازداد معه الوعي الذي تلعبه الأراضي الحضرية في كل عملية من عمليات التعمير، نظرا للأهمية الاجتماعية والاقتصادية التي تحتلها في إطار تنظيم المجال عن طريق تقسيمه إلى مناطق عمرانية ومناطق طبيعية.

- المناطق العمرانية:

يتكون هذا النوع من المناطق من التجهيزات العمومية الكافية لانطلاق البناء عليها مباشرة، فالشروع في تزويد منطقة معينة بالتجهيزات العمومية اللازمة فإنه يكفي إضفاء الصفة العمرانية على هذه المنطقة، ويرمز لها بالرمز (U) على أن يتم تقسيمها إلى مناطق فرعية وهذا حسب خصوصية نشاط كل واحد منها¹ لإيجاد التوازن بين هذه الوظائف وبين أنماط البناء والأنشطة المتنوعة من خلال تعيين المساحات الخاصة بالنشاطات العمرانية والاقتصادية ذات المنفعة العمومية كتلك النشاطات الحرفية أو الصناعية ومناطق النشاطات التجارية ومناطق التوسع السياحي.

- المناطق الطبيعية:

تكون الأراضي في المناطق الطبيعية موجودة فيها التجهيزات العمومية أو في بعض الحالات منعدمة، ذلك أن مخطط شغل الأراضي هو المحدد بصفة دقيقة كيفية البناء على هذا النوع من الأراضي التي قد تكون في المناطق المحمية في صورة الأراضي الفلاحية العالية الخصوبة أو محاجر ذات استغلال منجمي أو مناطق ذات نوعية بارزة لها صفة العمومية أو أماكن ساحلية ذات منفعة هامة أو في صورة مناطق ذات خطورة بسبب تعرضها للفيضانات أو بسبب عدم استقرارها نتيجة ظاهرة انزلاق التربة أو انخفاضها.

إن الأقاليم التي تتوفر على مميزات طبيعية خلابة أو تاريخية وثقافية أو مميزات بحكم موقعها الجغرافي أو المناخي والجيولوجي كمنابع المياه المعدنية والحمامات، فإنها يتم تصنيفها طبقاً للأحكام التشريعية الخاصة بها، وبذلك فإن هذه المواقع تحظى بالحماية اللازمة لها في مجال استخدام الأرض في مجال البناء من خلال حق الارتفاق بعدم البناء في مجال معين.

¹ - سماعين شامة، مرجع سابق، ص 181.

حيث إن الأمر يتطلب إبرازها إذا كانت معالم تاريخية أو معمارية¹ أو حمايتها من الانقراض والاندثار في إطار مساحات محمية مراعاة للتوازن الإيكولوجي التي من شأنها أن تزيد أشغال البناء في تهديدها².

كذلك بالنسبة للمناطق الساحلية إذ أن حق البناء فيها يجب أن يبرز قيمه المواقع والمناظر الطبيعية للتراث الوطني الطبيعي والثقافي والتاريخي للساحل وكذا البيئة اللازمة للتوازنات البيولوجية وفقا لأحكام مخطط شغل الأراضي³ ولهذا فإن البناء على الساحل يخضع لحق الارتفاق بعدم البناء ضمن مجال يحدده القانون بدقة⁴ فإذا كانت حماية مجالات الطبيعة من صميم اهتمام قانون البيئة، فإن قانون التعمير يعطي الأهمية البالغة لحماية بعض الأوساط التي لها قيمة بيئية وجمالية، إن الحماية المنصوص عليها في قانون التهيئة والتعمير، إنما تعبر عن إيجاد البحث عن التوازن بين التعمير ونشاط الاقتصاد من جهة والمحافظة على الأوساط الطبيعية والمناظر من جهة ثانية، وهو ما يتوافق مع قانون البيئة⁵ الذي نص على أنه يهدف إلى ترقية تنمية وطنية مستدامة من خلال تحسين شروط وظروف المعيشة والعمل على ضمان إطار معيشي سليم⁶.

¹ - المادة 47 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، وقد عرف المشرع في نص لاحق المعالم التاريخية بأنها: " أي إنشاء هندسي معماري منفرد أو مجموع يقوم شاهدا على حضارة معينة أو عدم تطور هام أو حادثة تاريخية." انظر المادة 17 من القانون 98-04 المؤرخ في 15-06-1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي، الجريدة الرسمية رقم 44 لسنة 1998.

² - المادة 46 من نفس القانون وكذلك المادة 22 من المرسوم رقم 87-143 المؤرخ في 16-06-1978 الذي يحدد قواعد تصنيف الحظائر الوطنية والمحميات الطبيعية ويضبط كلياته، الجريدة الرسمية، العدد 25 لسنة 1987 التي نصت على ما يلي: " يخضع كل طلب رخصة بتغيير حالة الأماكن أو مظهرها داخل تراب الحظيرة الوطنية أو المحمية الطبيعية لترخيص خاص يسلمه الوزير المكلف بحماية الطبيعة طبقا للمادة 23 من القانون المتعلق بحماية البيئة رقم 03-10 المؤرخ في 19-07-2003، الجريدة الرسمية العدد 43 لسنة 2003."

³ - عيسى مهزول، مرجع سابق، ص 43.

⁴ - المادتان 44-45 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

⁵ - المادة 01 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

⁶ - الغوثي بن ملح، حماية البيئة في التشريع الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد 03، سنة 1994، ص 721.

وتبعاً لما حدده قانون التهيئة والتعمير جاءت النصوص القانونية المتتالية مؤكدة على ذلك، حيث نص القانون المتعلق بحماية التراث الثقافي على أنه يهدف إلى التعريف بهذا التراث المتعلق بالأمة وسن القواعد العامة لحمايته والمحافظة عليه وضبط شروط تطبيقه¹ وذلك من خلال الموافقة المسبقة لمصالح الوزارة المكلفة بالثقافة على تسليم رئيس المجلس الشعبي البلدي لرخص البناء والتجزئة لهذا النوع من الأراضي لأجل بناء العقارات في المناطق المحمية² ذلك أن سياسة المحافظة على الأبنية الأثرية وترقيتها لها ارتباط كبير بتاريخ الأمة من حيث القيم الاجتماعية والثقافية والمعمارية.

كذلك بالنسبة للقانون المتعلق بتهيئة الإقليم الذي نص على أن الدولة تبادر بالسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة من خلال تطبيق مجموعة من الأدوات والمخططات لتهيئة الإقليم الولائي³ الذي يحدد بالتوافق مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم التي يساهم في إعدادها المجلس الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة⁴.

أيضاً بالنسبة للقانون المتعلق بحماية الساحل وتنميته، نص على أن تندرج جميع أعمال التنمية في الساحل ضمن بعد وطني لتهيئة الإقليم والبيئة بالتنسيق بين الدولة والجماعات الإقليمية والمنظمات والجمعيات في هذا المجال⁵ مرتكزة على مبادئ التنمية المستدامة والوقاية على محيطه والسهر على توجيه توسع المراكز الحضرية القائمة نحو مناطق بعيدة عن الساحل وكذا القيام بتصنيف المواقع ذات الطابع البيئي أو الطبيعي الثقافي أو السياحي في مخطط تهيئة الساحل باعتبارها مساحات تخضع لارتفاق عدم البناء⁶.

1 - أحمد بوزراع، سياسة المحافظة على الأبنية الأثرية والمعالم التاريخية داخل المدينة، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، العدد 12، سنة 1999، ص 18.

2 - عيسى مهزول، مرجع سابق، ص 45.

3 - المواد 01-02-07 من القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

4 - تم إنشاء هذا المجلس بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-412 المؤرخ في 25-10-2005، الجريدة الرسمية العدد 72 لسنة 2005، المحدد لتشكيلة المجلس الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة ومهامه وكيفية سيره.

5 - عيسى مهزول، مرجع سابق، ص 46.

6 - المواد 03-04-29 من القانون رقم 02-02 المؤرخ في 05-02-2002 المتعلق بحماية الساحل وتنميته، الجريدة الرسمية العدد 10 لسنة 2002.

وتأكيداً على حماية المساحات الخضراء التي نص عليها القانون بهدف تحديد قواعد تسيير المساحات الخضراء وحمايتها في إطار التنمية المستدامة وإدراج هذه المساحات الخضراء في كل مشروع بناء تتكفل به الدراسات الحضرية والمعمارية العمومية والخاصة واحترام مجموعة من القواعد التي تضمن الإبقاء على المساحات الخضراء القائمة وعدم تدمير الغطاء النباتي¹ دون أن ننسى القانون المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها الذي نص على أهداف ترقية العقار المبني بمظهر جمالي مهياً ومنسجم في مجال احترام آجال البناء وقواعد التعمير².

كما كان قانون الغابات يهدف لحماية الأراضي ذات الطابع الغابي والتكوينات الغابية الأخرى، من أجل تسييرها واستغلالها وتوسيعها بأحكام تمنع المساس بالثروة الغابية وتجعل البناء والأشغال المرخص بها من طرف السلطات العمومية المختصة في نطاق الأملاك الغابية الوطنية مشروط بالموافقة من مصالح الوزارة المكلفة بالغابات وحسب التنظيم المعمول به³.

إن هذه المجموعة من الأحكام التي تتجسد في شكل أهداف والتي تضمنتها النصوص القانونية والتشريعية منها والتنظيمية تشكل مرجعاً للجهات الإدارية المكلفة برخص التعمير.

الفرع الثاني

أدوات التخطيط العمراني على ضوء التهيئة والتعمير

لقد تعددت التخطيطات العمرانية وتشابكت فيما بينها لدرجة أنه أصبح هناك تزامن بين مختلف الوثائق والتصاميم واختلفت مستويات درجات التطبيق، وإن التعدد في هذه

¹ - المواد 02-03-16-28 من القانون رقم 06-07 المؤرخ في 13-05-2007 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، الجريدة الرسمية العدد 31 لسنة 2007.

² - المادة 01 من القانون 08-15 المتعلق بتحديد قواعد المطابقة للبناءات وإتمام إنجازها.

³ - المواد 01-27-28-29-30-31 من القانون رقم 84-12 المؤرخ في 23-06-1986 المتضمن النظام العام للغابات، الجريدة الرسمية العدد 26 لسنة 1984، المعدل والمتمم بالقانون رقم 91-20 المؤرخ في 02-12-1991 الجريدة الرسمية العدد 62 لسنة 1991.

الأدوات يعود إلى كون كل واحدة منها غير قادرة على تنظيم كل القطاعات والأنشطة الموجودة داخل المدينة لرسم التوجيهات الجديدة وتحديد الأولويات وفق نظرة بعيدة المدى تأخذ بعين الاعتبار توزيع التنمية العادلة والشاملة.

ولهذا فإن التطور السياسي للهيئة والتعمير واختياراتها المستقبلية على الصعيد الوطني الجهوي والمحلي يجب أن تكون وفق منهجية تراعي التناسق والتلاؤم بين تركيز المشاريع الكبرى للتنمية وبين تأطير التطور الحاصل وترجمته على أرض الواقع.

ومن هذا المنطلق تعتبر مسألة التهيئة مسألة سياسية لتعلقها المباشر باختيارات الدولة الاستراتيجية على المستويين الاقتصادي والاجتماعي وأدواتها تعتبر من الوسائل التنظيمية لهذه السياسة وفق نظرة استشرافية مستقبلية للتخطيط الحضري الذي يحتاج خلق حماية خاصة للمناطق وصيانة المعالم التاريخية والمناطق الطبيعية وتوجيه التوسع السكاني والمشاريع الاقتصادية المزمع إنجازها لخدمة هذا التوازن والقضاء على التوسع العشوائي كما أن تحقيق عمليات التهيئة وفق مقتضيات التوجيهات التي حددتها هذه الأدوات، فإنها تفترض وجود أراضٍ لتهيئتها وتجهيزها، في حين أن النمو الديمغرافي السريع والتوسع العمراني قد ولد تضاعف الاحتياج إلى الأراضي وللتصدي لهذه الظاهرة لابد من سياسة تخطيط عقاري محكمة لتوجيه التعمير وتكريس وسائل وآليات تقوم بالتحكم في الميدان العقاري على المدى المتوسط والبعيد.

بالمقابل فإن التحكم في مجال القسمة يكون من أجل تنظيم وتوجيه التوسع الحضري ويفترض فيه وجود سند أو إطار قانوني تعتمد عليه السلطات في تدخلاتها على المستوى العقاري وعلى المستوى التخطيط الحضري¹.

وهكذا فالمشرع أراد أن يجعل من أدوات التعمير أداة لتأطير سياسة التهيئة وإطاراً مرجعياً للتزايد المستمر للنمو السكاني وحماية للأراضي بكل أصنافها المنجزة من قبل السلطات العمومية من خلال علاقة الملاءمة والمطابقة في التوجهات الواردة في نظامها.

¹ – Erik Perrin , **La commune face à la politique foncière**, Berger, Levrault, Paris, 1981, P45.

ويتضح أن هذا الصنف الجديد من الآليات ساهم في بروز جدل كبير خاصة ما بين الإدارات والمصالح العمومية المعنية وهذا على خلاف المشرع الفرنسي الذي تجاوز هذه النقاشات بمقتضى التعديلات المتعاقبة على هذه الوثائق لجعلها متماشية مع تطلعات المصالح الإدارية.

إن الطبيعة القانونية لهذه الأدوات أثارت العديد من النقاشات الفقهية، إذ هناك من يعتبرها مجرد وثيقة داخلية توجيهية للإدارة، وهناك من يعتبرها مجرد أعمال تحضيرية ليست لها أية قوة قانونية، في حين اعتبرها البعض الآخر أعمالا ذات طبيعة خاصة، كل ذلك ساهم في صعوبة إدماج هذه الأدوات ضمن أحد أصناف الأعمال القانونية الإدارية¹.

إلا أنه بالنظر إلى معالجة عملية تسيير المدن سواء من خلال المشاكل المتعلقة بها أو من خلال الوسائل القانونية المتاحة، لعلها ترتبط ارتباطا وثيقا بسياسة تهيئة الإقليم، لأن هذه الأخيرة هي الوحيدة التي تسمح بوضع التوجهات الأساسية وما صاحبها من أحياء فوضوية على أطراف كل المدينة لهدف تحسين التسيير الحسن للمدن وكذا تطوير الإطار المعيشي للمواطن².

وعلى هذا الأساس أسندت الدولة عدة أدوار للبلديات في رسم خيارات التهيئة والتعمير في إطار استراتيجية تحدها الدولة وبتحكيم مشترك، وذلك بالاعتماد على أدوات التهيئة والتعمير التي تحدد القواعد العامة في إطار السير الاقتصادي للمجال، وقد بذلت السلطات العمومية منذ الاستقلال جهودا كبيرة لتنظيم مجال التعمير الذي تأثر بمختلف الجوانب السياسية الاقتصادية والاجتماعية التي تبنتها الدولة، الأمر الذي جعل الإطار القانوني لأدوات المرحلة 1962-1973 تمديد العمل بالتشريع الاستعماري حيث عملت الجزائر بعد الاستقلال في العمل بالأدوات التنظيمية الاستعمارية التي تضمنها قانون العمران

¹ - الأسعد فرح، التهيئة الترابية ودورها في تحقيق التنمية الشاملة، مجلة القضاء والتشريع، تونس، العدد 8، أكتوبر، 2004، ص 94.

² - Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, **rapport aménager l'Algérie de 2020**, Mars, 2004, P136.

العام الجديد¹ الذي بدأ تطبيقه في الجزائر ابتداء من 1960 والذي اعتمد على أداتين قانونيتين وهما:

- **مخطط العمران العام:** Plan d'urbanisme générale الذي يحتوي على التوجيهات العامة لخطط التنمية.

- **المخطط الأساسي للعمران:** Plan d'urbanisme principal الذي يرمي إلى تأطير التنمية العمرانية للبلديات التي يقل عدد سكانها عن الألف نسمة التي لم تخضع إلى مخطط العمران العام، فخلال هذه الرحلة الانتقالية أقرت السلطات العمومية هاتين الأداتين مع جعلها تتماشى مع خيارات الجزائر تدريجيا إلى أن صدرت عدة نصوص تشريعية ابتداء من سنة 1974 لتجسد فكرة جعل التشريعات المسيرة لميدان التعمير².

- **مرحلة التخطيط الاشتراكي ما بين 1973-1990:** وفيه بدأت هذه المرحلة بتكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات ليعد بذلك وسيلة تشريعية تسمح بالتحكم في العقار بهدف الاستعمال الرشيد للمجال، والذي جاء بأداتين أساسيتين وهما:

- **المخطط العمراني التوجيهي:** Plan d'urbanisme directeur هذا المخطط كان يهدف إلى تهيئة المجال العمراني ويحدد الخطوط العريضة المهيكلية للتطور داخل المدينة مع الأخذ بعين الاعتبار التوسع العمراني مستقبلا على المدى المتوسط واستخدام الأرض مستقبلا حسب الاحتياجات الضرورية للتجمع السكاني.

- **المخطط العمراني المؤقت:** Plan d'urbanisme provisoire يمكن للبلديات إعداد مخطط تعميمي مؤقت من حيث الأبعاد التي ترمي إليها التهيئة الخاصة

¹ - أمال حاج جاب الله، مرجع سابق ص 119.

² - أمال حاج جاب الله، نفس المرجع ص 120.

بالمراكز الصغيرة أو شبه الحضرية في وقت زمني قصير وتحدد مدة صلاحيته بخمس سنوات¹.

وهكذا كل الأدوات المذكورة لم تلق النجاح على أرض الواقع ولم تحترم من قبل الجماعات المحلية التي تم استعمالها في بعض البلديات إلى غاية 1990 حيث تم إيقاف العمل بهذا المخطط واستبداله بوسائل عمرانية أخرى.

- **مرحلة 1990:** لقد اعتمدت السياسة العقارية حتى نهاية سنة 1990 على التدخل المباشر للدولة عن طريق الاحتكار الممنوح للجماعات المحلية في مجال تسيير القطاع العمر، حيث منع المواطنون من إجراء كل العمليات العقارية التي لا تكون لصالح البلدية أمام هذه الوضعية صدر نظام قانوني جديد، أدخل وسائل جديدة من أجل تهيئة المجال ومن أجل دراسة هذه الوسائل القانونية الجديدة للتهيئة والتعمير لذلك كان لزاما التطرق إلى مختلف النصوص القانونية التي تحكم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من حيث الإعداد والمصادقة عليه وكذا الهيئات المكلفة بالسهر على وضعه ومتابعته وتنفيذه (أولا) كذلك نفس الشيء بالنسبة لمخطط شغل الأراضي (ثانيا).

أولا: أبعاد المخطط التوجيهي المستقبلية.

يقوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بضبط التنظيم العام للتنمية العمرانية على المدى البعيد بترابط مكوناتها في جميع المجالات وبضرورة التنسيق بين مختلف أعمال التهيئة التي يقوم بها المتدخلون² هذا المخطط يعتبر ذا طابع تقديري، حيث يهتم في الأساس برسم التصورات المستقبلية على المدى البعيد للنسيج الحضري وبتنسيق في المناطق المراد تنميتها وذلك بوضع إطار قانوني للسياسة العقارية التي تحدد فيها المناطق العمرانية الجديدة وكيفية تهيئتها، بالإضافة إلى تحديد المناطق الزراعية والغابية والمساحات الخضراء وكذا المناطق المثقلة بالارتفاقات.

¹ - أمال حاج جاب الله، مرجع سابق، ص 121.

² - الهادي مقداد، نفس المرجع، ص 126.

وعلى هذا الأساس عرف المشرع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في المادة 16 من القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير بما يلي: " أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية والبلديات المعنية أخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي".

وعليه يعتبر هذا المخطط وثيقة تهدف إلى تحديد كيفية استعمال الأراضي والأغراض المخصصة لها هذه الأراضي التي تعتبر إحدى أولويات التهيئة العمرانية من أجل الحفاظ على مختلف الأسس الاستراتيجية المطبقة على المدينة.

كما يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة والتعمير لبلدية واحدة أو عدة بلديات متجاورة تجمعها عوامل مشتركة¹ كانتشار عدة بلديات في نسيج عمراي معين أو اشتراكها في شبكة توزيع مياه الشرب ووسائل النقل الحضري العمومي أو غيرها من الهياكل والتجهيزات الرئيسية.

أيضا يأخذ المخطط بعين الاعتبار جميع تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويحافظ على توجهات مخطط شغل الأراضي ويضبط صيغتها المرجعية في استخدام الأرض حاضرا ومستقبلا² يكون تحت طائلة توقيع جزاءات عند مخالفتها وهو ما نصت عليه المادة 10 الفقرة 2 من قانون التهيئة والتعمير.

وما يلاحظ على المخطط أنه عبارة عن أداة ذات طبيعة توقعية يوضع لمدة 20 سنة وهو قابل للمعارضة من قبل الغير طبقا لما نصت عليه المادة 10 الفقرة 01 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير فهو وسيلة تحدد شروط الأشكال والنتائج المتعلقة بتوسيع الكتل السكنية إلى أفاق 20 سنة والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو مخطط إلزامي بالنسبة لكل البلديات التي نصت عليه المادة 24 من القانون رقم 90-29 التي تعتبر أن كل بلدية أو مجموع بلديات متداخلة في النسيج الحضري ملزمة بتغطية مجالها المهني بهذا

¹ - المادة 12 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

² - إقلوني ولد رباح صافية، تسيير العقار في ظل أدوات التهيئة والتعمير وفق قانون 90-29، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، العدد 01، 2010، ص 162.

المخطط¹ وبهذا يكون هذا المخطط ذا أبعاد مستقبلية تمتد على فترة زمنية طويلة، كل ذلك جعل جانبا من الفقه يعتبر أن هذا المخطط من الأعمال التي تتطلب مصادقة السلطة التنفيذية²، وفيها يصبح هذا المخطط باعتباره وثيقة عمل داخلية بيد الإدارة المركزية، فهي أيضا وسيلة لتمرير جملة من الخيارات السياسية التي لا تتطابق في أغلب الأحيان مع المتطلبات الخاصة بالمواطنين، مما تقتضي الضرورة الحتمية اليوم إعداد هذا المخطط من قبل الجماعات العمومية المحلية لأنها الأقدر على تحديد مشاكل التهيئة العمرانية وإيجاد الحلول المناسبة لها.

أما عن محتوى المخطط التوجيهي فقد نصت المادة 17³ على أن المخطط يتكون من تقرير توجيهي يقدم ما يلي:

- تحليل الوضع القائم والاحتمالات الرئيسية للتنمية في جميع المجالات.
- اقتراح أنماط التهيئة من خلال التوجهات الخاصة بهذا المجال وحماية الساحل والحد من الأخطار الطبيعية.
- تقرير تمهيدي يسهل عملية المعرفة العامة لحالة البلدية أو البلديات المعنية.
- **لائحة التنظيم:** بناء على نص المادة 17 من المرسوم التنفيذي 91-177 التي حددت في فقرتها الرابعة القواعد التي تطبق بالنسبة لكل منطقة مشمولة في القطاعات⁴ والتي يجب أن تحدد:
- الكثافة العامة الناتجة عن معامل شغل الأرض.

¹ - إقلوني ولد رابح صافية، مرجع سابق، ص 164.

² - Aubry François Xavier, **on est essentiellement en présence d'actes qui ne reçoivent pas l'approbation du législatif, mais de l'exécutif, l'encadrement juridique de la politique de l'aménagement du territoire**, édition Masson, Paris, 1979, P18.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية العدد 26 لسنة 1991.

⁴ - المواد 20، 21، 22، 23 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة العمرانية.

- الارتفاقات المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.
- المساحات التي تتدخل فيها مخططات شغل الأراضي مع الحدود المرجعية المرتبطة بها، بإبراز مناطق التدخل في الأنسجة العمرانية القائمة ومساحات المناطق المطلوب حمايتها.
- تحديد مواقع التجهيزات الكبرى والمنشآت الأساسية والخدمات والأعمال.
- مساحات حماية المناطق والأراضي المعرضة للأخطار التكنولوجية المتمثلة في المؤسسات والمنشآت الأساسية.
- المناطق الزلزالية وتصنيفها حسب درجة قابليتها لخطر الزلازل.
- الأخطار الكبرى المبينة في المخطط العام للوقاية والمخططات الخاصة للتدخل.
- شروط البناء الخاصة داخل بعض أجزاء تراب البلدية.
- **المستندات البيانية:** طبقا للمادة 17 من المرسوم التنفيذي 91-177 فإنها تحدد مشتملات هذه المستندات والوثائق اللازمة وهي:
 - مخطط الواقع القائم وفيه يبرز الإطار المشيد حاليا وأهم الطرق والشبكات المختلفة.
 - مخطط تهيئة يبين فيه حدود القطاعات المعمرة والقابلة للتعمير وقطاع التعمير المستقبلي والقطاع غير القابل للتعمير وبعض أجزاء الأرض المتمثلة في الساحل والأراضي ذات الصبغة الطبيعية والثقافية البارزة.
 - مخطط تجهيز يبرز خطوط مرور الطرق وأهم سبل إيصال ماء الشرب وماء التطهير وتحديد مواقع التجهيزات الجماعية ومنشآت المنفعة العمومية.
 - مخطط يحدد مساحات المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية أو التكنولوجية والمخططات الخاصة للتدخل.

هذه مختلف الوثائق والمستندات التي يجب أن يحتويها المخطط التوجيهي لتسهيل بذلك الدراسة التحليلية للوضع السائد وإعطاء تقديرات مستقبلية في مجال التنمية.

وفي نفس السياق يشترط لإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير اتباع قواعد وإجراءات معينة ومراحل لا يمكن تجاوزها والمتمثلة في كفاءات إعداد وتحضير المخطط، ثم إجراءات عرضه للاستقصاء العمومي وإجراءات المصادقة عليه، فهذه الإجراءات واجبة الاتباع لإعداد هذا المخطط من خلال تطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي والمصادقة عليه.

ولهذا فكل بلدية من التراب الوطني مجبرة على تغطية مجالها بمخطط التهيئة ويتم إعداده بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته¹ أما إذا كان المخطط يخص أكثر من بلدية فيكون الإشراف على إعداده من طرف المجلس التنسيقي للمجالس الشعبية للبلديات المعنية².

وبالنسبة لمراجعة المخطط التوجيهي لا يمكن مراجعته ولا تغييره إلا بقرار من السلطات التي صادقت عليه بحجج مقنعة والتي نصت عليه المادة 18 من المرسوم التنفيذي 91-177 المعدل والمتمم والتي أحالتنا إلى المادة 28 من القانون 90-29 المعدل والمتمم والتي ذكرت أسباب المراجعة في حالات خاصة وهي:

إذا كانت القطاعات المبرمجة للتعمير والقطاعات المعمرة وقطاعات التعمير المستقبلية والقطاعات غير القابلة للتعمير في طريق تطور الأوضاع أو المحيط على إقليم المخطط، بما يجعل مشاريع التهيئة أو البنية الحضرية لا تستجيب أساسا للأهداف المعنية لها مما يحتم برمجة مشاريع جديدة لتدارك النقص القائمة، حيث تتم مراجعة وتعديل

¹ - تنص المادة 24 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه:

" يجب تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير، يتم إعداد مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته."

² - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المتعلق بتحديد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي والمصادقة عليه المعدل والمتمم.

المخطط التوجيهي والمصادقة عليه وفقا للأشكال المنصوص عليها في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير واتباع نفس المراحل نفسها¹.

بما أن هذا المخطط هو مرجعية تطبيقية لأشغال التعمير على مستوى الإقليم الذي يغطيه، فإنه يهدف أساسا إلى ضمان تجسيد أهداف العمران من خلال ضبط توقعات التعمير وقواعده حسب ما يقتضيه النسيج العمراني ويحدد على وجه الخصوص الشروط التي تمكن من عقلانية استعمال المناطق الواجب حمايتها ولعل أهمها²:

- دراسة شاملة للأرض حاضرا ومستقبلا وتحديد كفاءات الاستخدام الأمثل وعلى رأسها الأراضي الفلاحية التي تقررت حمايتها انطلاقا من توجهات الجزائر من أجل ضرورة رفع إنتاجها الفلاحي لتلبية حاجيات السكان المتزايدة وكذا ضمان أمنها الغذائي³.

- تحديد الأماكن الغابية وكيفية حمايتها وترقيتها وذلك لاعتبار الأراضي الغابية من الثروات الوطنية التي لا بد من الحفاظ عليها وحمايتها من كل الاعتداءات⁴.

- تحديد المواقع التاريخية والأثرية والمناطق ذات التراث الثقافي باعتبارها جزءا لا يتجزأ من الثروة الوطنية وكذا تبيان طرق حمايتها والمحافظة عليها، تحديد مختلف الوظائف العمرانية وطرق توسع النسيج العمراني وكيفية الهيكلية العمرانية، تعيين أهم

¹ - المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المتعلق بتحديد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي والمصادقة عليه المُحال إلى المادة 28 من القانون 90-29 المعدل والمتمم.

² - مجاجي منصور، أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري، مجلة البحوث والدراسات العلمية، المركز الجامعي ببحي فارس المدينة، العدد 01، نوفمبر، 2007، ص10.

³ - التعليمات الرئاسية رقم 05 المؤرخة في 14 أوت 1995 التي تنص على ضرورة حماية الأراضي الفلاحية، التي لازالت تتعرض لتقلص كبير مرتبط بأعمال تنمية لاسيما تلك المتعلقة بعملية التعمير.

أيضا التعليمات الصادرة عن رئيس الحكومة في 13 جويلية 1996 المتعلقة بحماية الأراضي ذات الطابع الفلاحي والأراضي ذات الطابع الغابي التي تلزم بضرورة التطبيق الصارم للمواد 76-77-78 من القانون رقم 90-29 بما يتضمنه من إجراءات عقابية على كل المسؤولين الذين تثبت تهمتهم في الشروع في أعمال البناء على أراضي فلاحية محمية من طرف المادتين 35-36 من القانون 90-25 المتضمن التوجيه العقاري.

⁴ - التعليمات الرئاسية المؤرخة في 14 أوت 1995 التي تنص على ضرورة الحفاظ على الثروة الغابية كحتمية أساسية وكعنصر ثابت لكل سياسة يتم إعدادها أو تطبيقها في مجال التهيئة العمرانية والتجهيز.

الأنشطة الاقتصادية والتجهيزات العمومية إلى جانب ذلك فقد أدرج القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004¹ المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير خاصة في المادة 04 منه التي تحدد أهدافا جديدة تتماشى مع التوجهات الحديثة في مجال حماية البيئة² وكذا تسيير المخاطر الكبرى³.

ثانيا: تطبيقات مخطط شغل الأراضي التفصيلية.

يعتبر مخطط شغل الأراضي الأداة الثانية للتعمير التي جاء بها القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والذي بموجبه يحدد حقوق استخدام الأراضي والبناء⁴ في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير فهو وسيلة ملزمة لكل بلدية من بلديات الوطن أو جزء منها⁵ فهو يقسم الإقليم البلدي إلى مناطق وظيفية باعتباره أداة عمرانية مفصلة تبنى على أساس المؤشرات التي نظمها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير⁶.

فهو وسيلة لتفصيل وتنفيذ التوجيهات العامة الواردة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ويحدد بصفة مفصلة حقوق استخدام الأراضي ويعين حقوق البناء المسموح بها ويضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنىات مع تحديد الارتفاقات، إضافة إلى تحديد المساحات العمومية والمساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية ذات المصلحة العامة وتخطيط طرق المرور والأحياء والشوارع والنصب التذكارية وكذا المواقع والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها وإصلاحها كموقع الأراضي الفلاحية⁷.

¹ - الجريدة الرسمية العدد 51 المؤرخة في 15 أوت 2004.

² - المادة 04 الفقرة 01 و03 من القانون رقم 04-05 المعدل والمتمم للقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير .

³ - المادة 04 الفقرة 05 من نفس القانون.

⁴ - المادة 31 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير التي تنص على أنه: " يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل، في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق استخدام الأراضي والبناء...".

⁵ - تنص المادة 34 من نفس القانون على أنه " يجب أن تغطي كل بلدية أو جزء منها بمخطط شغل الأراضي يحضر مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته".

⁶ - أمال حاج جاب الله، مرجع سابق، ص 130.

⁷ - المادة 31 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير .

كما يشترك مخطط شغل الأراضي في عدة خصائص يتميز بها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أهمها:

- يحدد مخطط شغل الأراضي بصفة مفصلة ودقيقة كفيات تنظيم عمليات استعمال الأراضي وطرق تعميمها ومعايير البناء عليها على ضوء توجهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير¹.

- مخطط شغل الأراضي مثله مثل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير قابل للاحتجاج به أمام الغير وفق المادة 10 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير التي تنص على أنه: "تشكل أدوات التعمير من المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي.... قابلة للمعارضة بها أمام الغير.

- يغطي مخطط شغل الأراضي كل البلدية أو جزء منها فقط وهو ما نصت عليه المادة 34 من القانون 90-29 الذي جاء فيها: "يجب أن تغطي كل بلدية أو جزء منها بمخطط شغل الأراضي....".

إن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير فإنه يغطي كل البلدية وهو ما أكدته المادة 24 من قانون 90-29 بنصها: "يجب تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير....".

أما عن محتوى مخطط شغل الأراضي فإنه يتكون من لائحة تنظيمية مصحوبة بمجموعة من الوثائق والمستندات المرجعية التي نصت عليها المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها المعدلة والمتممة بموجب المرسوم رقم 05-318 سالف الذكر وهي كالتالي:

- **لائحة التنظيم:** تشمل مذكرة تثبت مدى ملاءمة أحكام مخطط شغل الأراضي مع الإطار المرجعي وهو المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مع تحديد

¹ - إقلوني أولاد رابح صافية، مرجع سابق، ص 82.

البرنامج المعتمد للبلدية أو البلديات المعنية تبعا لأفاق تنميتها¹ وكذا القواعد المحددة والخاصة لكل منطقة متجانسة من حيث نوع المباني المرخص بها وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض ومقياس الأراضي التي يعبر عنها بمعامل شغل الأراضي ومعامل مساحة ما يؤخذ من الأرض مع تحديد جميع الارتفاقات المحتملة بالخصوص مراعاة الأحكام المطبقة على كل من الساحل والأراضي الفلاحية ذات الجودة العالية أو الجودة الأقاليم الطبيعية البارزة والثقافية.

كما توجد شروط متعلقة بمخطط شغل الأراضي بالنسبة لكل المنافذ والطرق لوصول الشبكات إليها تحديد خصائص القطع الأرضية وبيان موقع المباني بالنسبة إلى الطرق العمومية وما يتصل بها وكذا موقع المباني بالنسبة إلى الحدود الفاصلة والتي لها ملكية واحدة من حيث ارتفاع المباني، المظهر الخارجي، موقف السيارات والمساحات والمغارس².

- الوثائق والمستندات البيانية: تتكون من مخطط بيان الموقع بمقياس (1/200 أو 1/5000) ومخطط طبوغرافي بمقياس (1/500 أو 1/1000) وخريطة بمقياس (1/500 أو 1/1000) تحدد فيها المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية والأخطار الكبرى المبنية في المخطط العام للوقاية.

أيضا تحدد الخريطة المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية طبقا لوسائل الدراسات الجو تقنية والدراسات الدقيقة للزلازل على مقياس مخطط شغل الأراضي.

كما تشمل على مخطط الواقع القائم على مقياس (1/500 أو 1/1000) يبرز فيه الإطار المشيد والطرق والشبكات المختلفة والارتفاقات الموجودة.

¹ - المادة 18 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، المؤرخ في 28-05-1991، الجريدة الرسمية العدد 26 لسنة 1991 المعدل والمتمم.

² - المادة 18 الفقرة 02 من نفس المرسوم.

بالإضافة إلى مخطط تهيئة عامة بمقياس (1/500 أو 1/1000) تحدد فيه المناطق القانونية المتجانسة وموقع إقامة التجهيزات والمنشآت ذات المصلحة العامة والمنفعة العمومية وكذا المساحات الواجب الحفاظ عليها نظرا لخصوصيتها.

أيضا مخطط التركيب العمراني بمقياس من (1/500 أو 1/1000) المتضمن لائحة التنظيم من معامل شغل الأراضي ومعامل المساحة مصحوبة بمخطط يجسد الأشكال العمرانية والمعمارية المنشودة بالنسبة لكل قطاع من القطاعات المحددة في المناطق القانونية المتجانسة.

وقد نصت المادة 34 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير أن كل بلدية من التراب الوطني أو جزء منها مجبرة على تغطية مجالها بمخطط شغل الأراضي ويشترط المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المعدل والمتمم لإعداد هذا المخطط اتباع إجراءات معينة لا يمكن تجاوزها¹ إذ يلزم القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي كخطوة أولى بالمبادرة بتحضير مشروع شغل الأراضي أمام المجلس الشعبي البلدي للمداولة فيه.

وبالنسبة لترسيم حدود المحيط الذي يتدخل فيه هذا المخطط كما هو منصوص عليه في المادة 12 من القانون 90-29 المذكور أعلاه التي يجب أن يحدد بموجبها قرار من الوالي إذا كان التراب المعني تابعا لولاية واحدة ويكون بموجب قرار من الوزيرين المكلفين بالتعمير والجماعات المحلية إذا كان التراب المعني تابعا لولايات مختلفة.

كما يمكن إعداد مخطط شغل الأراضي من قبل مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات وفي هذه الحالة عندما يشمل هذا المخطط بلديتين أو أكثر يقوم رؤساء المجالس الشعبية للبلدية بإسناد مهمة الإعداد إلى مؤسسة عمومية مشتركة².

بالنسبة لمراجعة مخطط شغل الأراضي، فقد نصت المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المعدل والمتمم على أنه: "لا يمكن مراجعة مخطط شغل الأراضي مراجعة

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليه التي جاء فيها: "يقرر إعداد مخطط شغل الأراضي عن طريق مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية".

² - المادة 05 من نفس المرسوم.

جزئية أو كلية بعد المصادقة عليه إلا للأسباب المذكورة في المادة 37 من القانون 90-29.... وبعد مداولة المجلس الشعبي البلدي بهذا الشأن" وأسباب المراجعة¹ تتمثل في الحالات التالية:

- إذا لم ينجز مخطط شغل الأراضي في الأجل المقرر لإتمامه سوى ثلث حجم البناء المسموح به من المشروع التحضيري أو البناءات المتوقعة في التقدير الأولي.
- إذا كان الإطار المبنى الموجود في حالة خراب أو حالة قدم تدعو إلى تجديده.
- إذا كان الإطار المبنى قد تعرض لتدهورات ناتجة عن ظواهر طبيعية.
- إذا طلبت المراجعة بعد مرور خمس سنوات من المصادقة على مخطط شغل الأراضي أغلبية ملاك البناءات البالغين على الأقل نصف حقوق البناء التي يحددها مخطط شغل الأراضي الساري المفعول².
- إذا استدعت الحاجة إلى إنشاء مشروع ذي مصلحة وطنية يصادق فيها على مراجعات المخطط الساري المفعول في الظروف والأشكال المنصوص عليها لإعداد مخطط شغل الأراضي.

أما بالنسبة لتعديل هذا المخطط فقد نصت المادة 33 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير بكيفية المراجعة والمراحل نفسها المتبعة في الإعداد والمصادقة على مخطط شغل الأراضي باستثناء الحالات المتعلقة بالتكيفات الطفيفة التي تقرضها طبيعة الأرض فلا تتم فيها المراجعة.

¹ - المادة 37 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

² - وقد أكد القضاء الإداري ذلك في قرار مجلس الدولة بالقول: حيث إن مخطط شغل الأراضي يخضع لشروط من أجل المصادقة عملاً بالمادة 37 من القانون 90-29، حيث إنه لا يمكن تغييره بعد مضي 16 سنة وبارادة معمر واحد والذي يخضع لتعاونية.... حصلت على جميع الوثائق قبل تكوينها وكذلك من أجل مشروع إنجاز سكنات أعضائها. وبالتالي طلب إدماج قطعة معينة ضمن مخطط تعديلي يصبح غير مؤسس...، أنظر: موسوعة الاجتهاد القضائي، قرارات الغرف بالمحكمة العليا ومجلس الدولة، الإصدار الرابع، 2007، قرار رقم 8957 بتاريخ 22-07-2003 غير منشور أخذ من عيسى مهزول، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، مرجع سابق، ص 79.

الفصل الثاني

الرقابة الإدارية للقسم العقاري الحضري الخاصة

تعد عمليات التقسيمات العقارية بصفة عامة والتقسيمات الحضرية بصفة خاصة من العمليات الأساسية التي تساهم في ظهور التجمعات السكنية، لاعتبار العقار الحضري سواء كان عقارا مبنيا أو غير مبني فإنه يمثل أولى الاهتمامات في مجال الملكية الخاصة، نظرا للقيمة القانونية لهذا النوع من العقار وتأثيره على النسيج الحضري والمحيط البيئي.

لقد أولى المشرع اهتماما بالغا للقسم العقاري في الإطار الحضري واستجابته لمجموعة من المقاييس والقواعد التقنية المحددة مسبقا في القانون وضبطها بأليات تنظيمية وفقا لمخططات تقنية معدة من قبل الجهات الإدارية المختصة.

ومن الواضح أن مشكل الملكية العقارية الخاصة ظل ولفترة طويلة مرتبطا بتطبيق قواعد القانون الخاص ومع التطور الاقتصادي، الاجتماعي والعمري أدى الأمر إلى ظهور مفاهيم جديدة لحق الملكية العقارية الذي لم يعد حقا مطلقا بقدر ما أصبح مكلفا بأداء وظيفة اجتماعية أساسية¹.

وعلى هذا، فإنه ظل في تحقيق هذا التحول أصبح كل حق متعلق بالملكية متجها نحو تحقيق أهداف معينة دون النظر فقط للمصلحة الخاصة، بل أيضا النظر في المصلحة العامة².

ومن هنا أصبحت قواعد القانون العام تتحكم في حق الملكية بصفة بارزة، مما دفع الحديث عن تراجع مفاهيم القانون الخاص أمام ظاهرة سيطرة القانون العام.

¹ –Gille Jean Pierre, **Redéfinir le droit de propriété**, PUF, 1975, P 127.

²–Savatier René, **Du droit civil au droit public**", LGDJ, 2^{eme} édition, 1950, P 8.

وأصبحت الملكية تخضع لضبط وتنظيم القانون الإداري¹.

إن الحالات التي يتمتع فيها صاحب الملكية من سلطة التصرف والاستعمال والاستغلال قد أصبح واقعا انصب على معاني التقييد والتطبيق الذي يخضع لجملة من القيود عند ممارسته لسلطاته أو حقوقه على العقار فكل حق من حقوق المالك على العقار تمت إحالته بشكل أو بآخر لفائدة الأشخاص العمومية².

وما يمكن ملاحظته هو تدخل الإدارة بشكل متزايد على الملكية العقارية الخاصة لما يميزها عن بقية الأصناف القانونية للملكية العقارية، فإنها تتخذ أشكالا متعددة ومختلفة يصعب تعدادها وارتباطها بشكل أو بآخر بممارسة النشاط الإداري مشددة في ذلك على نصوص قانونية تحدد نطاق ممارسة ذلك الحق.

وعلى هذا الأساس اعتبر قانون التعمير بمثابة الخرق الشرعي للملكية العقارية الخاصة³.

نظرا لتعدد القيود الكثيرة المفروضة على حق الملكية وخاصة في إطار التنظيم العمراني لتحقيق التوازن بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة⁴.

هذه الأخيرة لم تعد تقتصر على إنجاز الأشغال اللازمة للمحافظة على النسيج العمراني وغير ذلك من المشاريع العمرانية، بل أصبحت تشمل المصالح الاجتماعية والاقتصادية في إطار ما تفرضه عن ذلك من ضمان حق الملكية في وظيفة اجتماعية باعتباره عصب التنمية الشاملة⁵.

¹ – Brabant Guy, **Droit public et propriété immobilière, les insuffisances du droit**, actualité juridique, droit administrative, Juin 1992, p 387.

²– Pauliat Hélène, **Le droit de propriété dans la jurisprudence du conseil constitutionnel et du conseil de l'état**, tome 1, PUF, 1994, P35.

³– SOLER pierre Couteux, **Droit de l'urbanisme**, Dalloz, Paris, 2000, P 14.

⁴ – سعيد محمد أحمد مهدي، قوانين الملكية العقارية في السودان، الطبعة 1، دار الفكر العربي، سنة 1976، ص 15.

⁵ – فوزي البحيري، الانتزاع للمصلحة العمومية وحماية الملكية الخاصة، مجلة القضاء والتشريع، تونس، أكتوبر سنة

2004، ص 97.

وعليه يكتسي موضوع القسمة العقارية في المجال الحضري في الوقت الراهن نظرا للتوسع الحضري والنمو السكاني المتزايد السريع دراسة لهذه المتغيرات الهامة بجملة من التوجهات والإجراءات التي يتم ضبطها بآليات التعمير التي تعتبر بمثابة أداة للتحكم في حماية الأراضي والمباني ذات الطابع الحضري من المضاربة والاستغلال العشوائي ومحاربة السكن الفوضوي.

وفي هذا السياق أولى المشرع اهتمامه بمسألة قسمة الأراضي المبنية وغير المبنية بجملة من القواعد الصارمة في قوانين التهيئة والتعمير والمراسيم المنظمة لها وكذا تحديد الإجراءات القانونية والتقنية الواجب اتباعها للحصول على التقسيم الذي تختلف قواعده التنظيمية إذا كانت أراضي غير مبنية تستوجب الحصول على رخصة تسمى برخصة التجزئة (المبحث الأول) .

أما بالنسبة لتقسيم الأراضي المبنية فالأمر يختلف ويستوجب الحصول على شهادة تسمى بشهادة التقسيم (المبحث الثاني) .

المبحث الأول

نطاق الرقابة على قسمة الأراضي القابلة للتعمير

يحتل العقار غير المبني مكانة بارزة في أي تخطيط تنموي لاعتبار هذا النوع من الأراضي يعد من المجالات الطبيعية لأي مشروع قسمة فهو بمثابة نقطة الانطلاق التي ينطلق منها أي مخطط حضري خاصة إذا تعلق الأمر بقطاع البناء الذي تبقى فيه الأرض العنصر الجوهرية في تنفيذ عملية التقسيم والتي تعتبر بمثابة الترجمة الفعلية والحاسمة للتخطيط الحضري ذلك أن هذا الأخير يمثل ضرورة أساسية لضبط نمو المجال على المدى القصير والبعيد والمرجع القانوني لجميع المتدخلين والفاعلين في هذا المجال الحيوي تنظيميا متوازنا ومتناسقا.

ومن المعلوم في هذا الشأن أن الضغط التي تعاني منه المدن الحضرية بفعل ارتفاع وتيرة النمو العمراني وإضعاف هياكل المدينة وتدهور ظروف السكن أدى إلى ظهور أوضاع

سكنية غير ملائمة لا تواكب تطور المدينة الحديثة، ومن أجل مواجهة تحديات فوضى السكن والعمران جعلت مساهمة قواعد التهيئة والتعمير في نطاق استعمال الأراضي وكذا بلورة المفاهيم الجديدة لوظيفة الأراضي الحضرية من أولى اهتمامات المشرع نظرا للتحويلات العميقة التي عرفتتها قسمة الأراضي غير المبنية في المجال الحضري بسبب عدة عوامل منها نتيجة تزايد في عدد التجمعات السكانية وكذا اتساع رقعة المساحات التي شملها برنامج التعمير.

ومن هذا المنطلق أصبحت المناطق الحضرية غير المبنية بحاجة إلى تخطيط شامل مدعم بأدوات التعمير لتوجيه النمو الحضري بشكل متناسق ومنسجم¹ ذلك أنه من الصعب تطبيق القسمة على الواقع الملموس إلا بوضع اليات وقائية منظمة لعملية قسمة الأراضي غير المبنية مشددا بذلك في الإجراءات المتبعة من الناحية العملية لأنها تشكل نقطة انطلاق العملية من الناحية التطبيقية وتحديدها لتشمل معالم مدن جديدة بفعل القسمة² التي تشكل الأكثر ضمانا في التحكم في النمو الحضري على كل مستوياته من خلال الاعتماد على سياسة وقائية تمكن من خلالها الإدارة من بسط رقابتها ومعاينة مخالفيها لتفادي أي خلق لتجزئة عقارية مخالفة للقانون.

وللإشارة لا يجب الخلط بين القسمة كمصطلح يمارس في إطار الملكية الشائعة المنصوص عليها في ظل القواعد الخاصة أي القانون المدني³ وبين القسمة كمصطلح

¹ - إدريس الفاخوري، السكن في ظل التشريعات العقارية الخاصة، مجلة الأملاك، دار الأفاق المغربية للنشر والتوزيع، العدد7، سنة 2010، ص 20.

² - محمد بن أحمد بونبات، التجزئة العقارية دراسة في حق السكن ودور السلطات المحلية والوكالات الحضرية في متابعة عمليات البناء والتعمير والعقود المبرمة على التجزئات العقارية، الطبعة الرابعة، سلسلة أفاق والوراقة الوطنية الدوديات، مراكش، سنة 2005، ص 50.

³ - إن المشرع الجزائري قد نظم الملكية الشائعة تنظيما مفصلا في القانون المدني تحت رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي سنة 2007، والذي خصصها في القسم الرابع تحت عنوان " الملكية الشائعة" من الباب الأول " حق الملكية" نظمتها المواد من 713 حتى 742.

والمشرع لم يتطرق إلى تعريف القسمة بل ترك المجال لشرح الفقهاء. بل اكتفى بجواز طلب القسمة عن طريق المادة 722 بنصها على ما يلي " لكل شريك أن يطالب بقسمة المال الشائع ما لم يكن مجبرا على البقاء في الشيوع بمقتضى نص أو اتفاق".

حديث والمتمثل في رخصة التجزئة في إطار الملكية العقارية الخاصة الخاضعة لقوانين التهيئة والتعمير والمراسيم التنظيمية المطبقة لها.

وفي هذه الحالة يمكن أن تكون الملكية العقارية ملكية فردية مفرزة أو ملكية شائعة بشرط أن تكون منصبة على الأراضي غير المبنية وفي المناطق الحضرية.

وبناء عليه، يمكن تأطير هذه المسألة المهمة في نقطتين هامتين وهما:

- النقطة الأولى وتتناول الإطار المفاهيمي لرخصة التجزئة من عدة جوانب قانونية وفقهية وكذا دور الاجتهاد القضائي وتحديد المعايير الجديدة التي استحدثها المشرع

والأصل أن تتم القسمة عن طريق الاتفاق بين جميع الشركاء وديا وبصفة نهائية وتسمى بالقسمة الاتفاقية، أما في حالة وقوع نزاع بين الشركاء في الشروع ولم يتفقوا على السمة الودية لعدة أسباب، اقتضى الأمر تدخل القاضي وسميت بالقسمة القضائية، وتعين المحكمة إن رأت وجها لذلك خبيراً لتقويم المال الشائع وقسمته حصصاً إن كان المال يقبل القسمة عينا دون أن يلحقه نقص كبير في قيمته" وقد عرفها القانون المدني الأردني في المادة 8548 على أنها "افراز وتعيين الحصة الشائعة". كما عرفها القانون المدني الكويتي بأنها "القسمة تعين الحصص الشائعة وإفراز ببعضها البعض بمقياس ما كالوزن أو الكيل".

أيضاً بالرجوع إلى القانون المدني المصري المواد 834-845، القانون المدني السوري، المادة 877، القانون المدني الليبي المادة 843، القانون المدني العراقي، المواد 8575-8577، القانون المدني اللبناني، المواد 740-741، القانون المدني السوداني المادة 715 والقانون المدني الفرنسي 815.

ارجع للمراجع التالية المتعلقة بالقسمة وأنواعها:

- يوسف لاند، **الوجيز في الملكية العقارية الخاصة الشائعة**، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2015، ص 87.
- أحمد خالدي، **القسمة بين الشريعة الإسلامية والقانون المدني على ضوء اجتهاد المحكمة العليا ومجلس الدولة**، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2008، ص 20-21.
- محمد أحمد محمود، **قسمة المال الشائع وأحكام دعوى الفرز والتعيين**، الطبعة الأولى، سنة 2013، ص 57-60.
- أحمد محمود خليل، **إدارة المال الشائع والتصرف فيه**، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، سنة 2007، ص 39.
- علي محمد علي دروي، **شركة الملك وفقاً للقانون الوضعي والشريعة الإسلامية**، منشورات زين الحقوقية، سنة 2002، ص 18-22.
- محمد عبد الرحمان الضويني، **أحكام القسمة بين الفقه الإسلامي والقانون المدني**، الطبعة الثانية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2009، ص 18 وما يليها.

تماشياً مع كل تغيير يطرأ على النمو الحضري والتطور الاقتصادي، بالإضافة إلى ذكر أنواع التجزئات حسب غرضها المحدد في القانون (المطلب الأول).

- النقطة الثانية تضمنت القواعد القانونية المنظمة لرخصة التجزئة وكذا الإجراءات التي يجب لطالها أن يتقيد بها حتى يتسنى للإدارة المختصة منح هذه الرخصة وبسط الرقابة في نفس الوقت وكذا المنازعات المتعلقة برخصة التجزئة من مخالفات وعقوبات ودور القاضي الإداري والجزائي في ردع هذا النوع من المخالفات (المطلب الثاني)

المطلب الأول

مجال تطبيق الرخصة الإدارية

إن المحافظة على العقار الحضري من الناحية الجمالية أو العمرانية للمدن وتكييف النسيج الحضري مع المحيط الاجتماعي والبيئي ووضع حد للاعتداءات الواقعة على هذا المجال الذي يستوجب جملة من الضوابط والميكانيزمات بهدف إيجاد الحلول القانونية لظاهرة الاستغلال الفوضوي للأراضي المعدة للبناء وتشمل هذه الأدوات الترخيص للتجزئة على مستوى الأراضي غير المبنية التي تعتبر الأسلوب الأكثر تحاكماً ونجاعة في معالجة مشكلات فوضى القسمة، ذلك أن جل التشريعات السابقة في ميدان التجزئة كانت لا تخضع لأية مراقبة من قبل السلطات الإدارية المختصة.

ومنه، فإن هذه المرحلة لم تعد بالتجزئة كعملية من عمليات التعمير وإنما كانت تخضع قبل صدور القوانين الخاصة بالتعمير إلى قواعد القانون المدني المتعلقة بقواعد الملكية ومع صدور التشريعات العقارية الخاصة وعلى رأسها قانون التوجيه العقاري¹ وقانون التهيئة والتعمير² فإن مفهوم التجزئة تطور بتطور الحياة الاجتماعية والاقتصادية للمدينة واتسع باتساع نطاق العمليات المتعددة والمسبقة قبل عملية البناء الممنوحة من طرف السلطات العمومية المختصة بذلك من أجل التوجيه والرقابة.

¹ - القانون رقم 90-25 يتضمن التوجيه العقاري المعدل والمتمم بالأمر رقم 95-26 المؤرخ في 25-09-1995.

² - القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05-2004.

أيضا تعددت الدراسات الفقهية في هذا المجال وتضاربت في تحديد مضمونها وطبيعتها القانونية دون إغفال مكانة الاجتهاد القضائي في ذلك.

وفي الأخير يمكن استخلاص أهم المعايير الأساسية التي تميز بها هذا النوع باختلاف أنواع التجزئات (الفرع الأول)، كما اشترط القانون عدة شروط تنظيمية واتباع جملة من الاجراءات المعينة التي تمر على الإدارة التي تقوم بدورها بالتحقيق والفحص ومنح أو رفض الترخيص حسب الحالات وكيفية تعديل قرار التجزئة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إلزامية الترخيص المسبق بواسطة رخصة التجزئة

تمثل الأراضي الحضرية غير المبنية الوعاء الهام الذي يحوي على كل المشاريع بمختلف أنواعها سواء كانت لأغراض سكنية، تجارية، أو صناعية، ولما كان هذا التخطيط الحضري يهتم بإعداد الوسائل اللازمة لتوجيه النمو الحضري، فإن التجزئة تعد المجال الميداني لتطبيق هذا المخطط وترجمته على الأمر الواقع، بعد ما كان في السابق يترك هذا النوع من العمليات لتقدير الأشخاص ولا تخضع لأي اجراءات معينة ولا تتوفر على الظروف الملائمة ولا تحكمها مخططات التهيئة، الأمر الذي أدى إلى رفع من وتيرة الأوضاع الفوضوية وعشوائية المساكن في المدن دون تحقيق التناسق والتناسب مع المتطلبات القانونية والإجراءات الأساسية المتخذة.

هذا ما جعل المشرع ينظم المجال بدقة سواء من الناحية القانونية أو التقنية، وكذا تفعيل دور السلطات المختصة في تتبع وتطور هذا النوع من العمليات الذي تم وضعه في ترسانة من القواعد القانونية البالغة الأهمية.

وعليه اختلفت في هذا الشأن الكثير من الدراسات من الناحية القانونية والفقهية في ايجاد تعريف دقيق وموسع متماشٍ مع التطور الحضري السريع وكذا تطور التشريع المنظم لها (أولا) لاعتبار تحديد المفاهيم والمصطلحات الموحدة واستخلاص المعايير المتجددة المرتبطة بالموضوع من أهم المراحل المهمة (ثانيا).

أولاً: مضمون رخصة التجزئة.

لقد أدى التزايد المستمر على المدن بفعل تمركز النشاط الاقتصادي والصناعي إلى خلق نوع من التكسب السكاني، الأمر الذي أثر بشكل كبير على الوضعية السكنية والمعمارية للمدينة.

ومن المعلوم في هذا الشأن، أن الوضعية تتطلب مجهودات كبيرة من طرف الدولة للتحكم في حركة القسمة والبناء وتوسع نطاق المدن بشكل حضري.

ذلك أن ظاهرة نمو النسيج الحضري ترتفع بشكل سريع وتزايد حاجيات المواطنين في مجال السكن باستمرار، الأمر الذي أدى في الواقع إلى تطور حركة القسمة والبناء في نفس الوقت داخل المدينة.

وبناء على ذلك أسرع المشرع بضرورة التدخل في هذا المجال الحيوي من أجل تفادي القسمة الفوضوية والتحكم بجدية في عمليات التجزئة على الأمر الواقع، في شكل يضمن حق الملكية وحق المالك¹ المتمتع بحرية التصرف والاستعمال والاستغلال لملكيته الواحدة أو عدة ملكيات غير مبنية، فردية أو شائعة فلا بد من خضوعها لإجراء التقسيم العقاري لجميع الأنشطة العمرانية التي تحقق له المصلحة الخاصة لكن بالمقابل فإن هذه الحرية مقيدة بقيود صارمة يجب تطبيقها حتى لا تتعارض مع النظام العام.

ومنه تجسيدا لمبدأ تطبيق أهداف قانون التهيئة والتعمير من خلال إلزام الجميع بضرورة الحصول على ترخيص إداري قبل الشروع في القسمة والبناء من أجل ضمان وعدم المساس بالمصلحة العامة للعمران التي تفرض الاستغلال العقلاني للعقار واحترام الطبيعة القانونية للأراضي الحضرية وعدم المساس بعناصر البيئة².

1- BESSON Marie-Laure, **Les lotissements**, édition Berger, levrault, 1971, P18.

² - الزين عزري، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 6 سنة 2009، ص 30.

وتطبيقا لذلك، فإن جل التشريعات السابقة في ميدان التجزئة لم تأت بتعاريف دقيقة وواضحة لهذا الموضوع، لكن مع تطور الإصلاحات التي شهدتها البلاد، حاول المشرع الحد من الجدل الذي ظل قائما حول تعريف التجزئة وتحديد طبيعتها القانونية.

لاعتبار مفهوم القسمة العقارية من المفاهيم الواسعة جدا والمتغيرة بتغير الوضع الحضري للمدن، وكونه يشمل أدوات التهيئة والتعمير التي تعتبر المجسد الفعلي للسياسة المتبعة في ميدان التخطيط الحضري على مستوى جميع الميادين المرتبطة بتهيئة المجال وإعادة الهيكلة والتدخل بسرعة في الآليات الوقائية لمحاربة التجزئات العشوائية¹.

وبناء عليه، فإن الدراسة المتمعنة لقانون التهيئة والتعمير والمراسيم التنظيمية له تجعلنا نقف على أهم الآليات الوقائية التي تعتبر بمثابة أدوات يمكن من خلالها التحكم في النسق العمراني، لأن هذه التجزئة تمثل أحد الأنشطة الأساسية والفعالة في إنشاء وخلق مدن جديدة من خلال اتباع العمليات السابقة لعملية البناء في إطار ما يسمى بعمليات التهيئة المغيرة لطبيعة الأراضي القابلة للتعمير بوجوب تجهيزها وتهيئتها².

ومن هذا المنطلق فإن مفهوم التجزئة في ظل التشريع عرف تطورا كبيرا من خلال مروره بمجموعة من المحطات التاريخية تماشيا مع الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية التي سايرتها الجزائر خلال التسعينيات.

وفيه بدأت الفكرة تتبلور حول مختلف عمليات التقسيم والبحث عن الحالات التي يمكن اعتبارها تجزئة والحالات التي لا تدخل في هذا الإطار.

وعليه ظهرت العديد من القوانين والمراسيم التطبيقية المتعلقة بالتهيئة والتعمير لوضع إطار مفاهيمي واضح لهذه العملية هذا من جهة، ولتوسيع نطاق العملية إلى أغراض أخرى لها صلة بالميدان الحضري من جهة أخرى.

¹ - محمد العجمي، تطور سياسة التهيئة والتعمير الترابية في التعمير من أزمة في التصرف إلى التصرف في أزمة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية بسوسة، مركز النشر الجامعي، العدد 2، ديسمبر 1997، ص 34.

² - على كحلون، القانون العقاري الخاص، الطبعة الثانية، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، سنة 2010، ص 199-200.

حاول المشرع في ظل قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير إعطاء تعريف لتجزئة الأراضي غير المبنية من خلال نص المادة 57 بقولها " تشترط رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم لاثنين أو عدة قطع من ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها".

وما يلاحظ عن نص المادة 57 من القانون المذكور أعلاه أن التعريف الذي جاء به المشرع كان تعريفا ضيقا غير محدد لجميع عناصر التجزئة، ذلك أن المشرع لم يميز بين ما يقصد بالتجزئة كعملية تقنية تخضع للتخطيط الحضري مستعينة في ذلك بأدوات التهيئة والتعمير وفقا للنصوص التطبيقية المعمول بها.

وبين اقتضاه على شرط إلزامية الحصول على رخصة التجزئة التي تعد بمثابة وثيقة إدارية فبدونها لا تخضع الأراضي غير المبنية إلى التقسيم حسب المادة 57 من نفس القانون.

وبهذا فالمشرع في هذه الحالة ركز على طبيعة العملية التي ينتج عنها التقسيم العقاري إلى قسمين أو عدة أقسام، وذلك باشتراطه للرخصة الإدارية الممنوحة من طرف السلطات الإدارية المختصة وفق شروط وإجراءات معينة منصوص عليها في التنظيم المعمول به.

وهي مسائل تفصيلية تقنية تحدد فيها الشروط والآجال والأشكال التي تصدر فيها هذه الرخصة عن طريق المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

على عكس بعض التشريعات المقارنة التي اعتبرت التجزئة بالدرجة الأولى عملية تقنية تدخل في إطار قانون العمران والتي يستوجب فيها رخصة إدارية لإتمام عملية التقسيم العقاري¹.

¹ - المادة الأولى من القانون رقم 25-90 المتعلق بالتجزئات العقارية المغربية الصادر في 17 جوان 1992 " تقسيم عقار من العقارات عن طريق البيع أو الإيجار أو القسمة إلى بقعتين أو أكثر لتشييد مباني للسكن أو لغرض صناعي أو سياحي أو تجاري أو حرفي مهما كانت مساحة البقع التي يتكون منها العقار المراد تجزئته".

حيث عرفت المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19¹ التجزئة على أنها "تتشرط رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها، إلى قطعتين أو عدة قطع إذا كان يجب استعمالها إحدى القطع الأرضية الناتجة عن هذا التقسيم أو عدة قطع أرضية لتشييد بناية".

ما يلاحظ على المادة 7 من المرسوم أعلاه، أن المشرع أعاد نفس التعريف الذي نصت عليه المادة 57 من قانون التهيئة والتعمير، وتركيزه المنطبق على الرخصة التي تشترط لكل عملية تقسيم لقطعتين أو عدة قطع أرضية.

لكن هناك شيء جديد أضافه المشرع في هذه المادة المتمثل في الغرض من التقسيم العقاري، هذا الغرض يشمل البناء وإقامة بناية أو عدة بنايات، فالغرض كان محدودا في نطاق تشييد بنايات فقط دون التطرق لأغراض أخرى تعتبر المجال الحيوي والتنموي في المناطق الحضرية².

وعليه يفهم من موقف المشرع من خلال تطبيق نص المادة 7 من المرسوم أنه حصر عملية تقسيم الأرض غير المبنية إلى قطع أرضية عن طريق رخصة التجزئة والتي يكون الغرض منها البناء للسكن دون التطرق إلى أغراض أخرى.

ففي هذه الحالة يكون المشرع قد ربط بين أساس حق البناء برخصة التجزئة، فلولا الحصول على هذه الوثيقة الإدارية الممنوحة من الإدارة من أجل تقسيم الأرض إلى قطعتين أو أكثر، فإنه يمكن أن يكون هناك بناء.

-الفصل 58 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير التونسي " كل عملية تجزئة قطعة أرض إلى مقاسم يساوي عددها ثلاثة أو أكثر معده بعد التهيئة لبناء محلات سكنية أو مهنية أو صناعية أو سياحية أو تجهيزات اجتماعية وثقافية".

¹- المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 جانفي سنة 2015 المحدد لكيفيات عقود التعمير وتسليمها.

²- l'article R 315-L du code d'urbanisme français, « toute division d'une propriété foncière en vue de l'implantation de bâtiments qui a pour objet ou qui, sur une période de moins de dix ans, a pour effet de porter à plus de deux le nombre de terrains issus de ladite propriété ».

Voir: JEAN DENIS Combrexelle, **Drroit pratique de l'urbanisme**, édition economica, 1988, p266.

وهذا ما نصت عليه المادة 50 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير بأن: "حق البناء مرتبط بملكية الأرض ويمارس مع الاحترام الصارم للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض ويخضع لرخصة البناء أو التجزئة أو الهدم".

كما اهتم القانون رقم 08-15 المتعلق بتحديد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها¹ بتوسيع مفهوم التجزئة من خلال نص المادة 3 من هذا القانون بنصها "يمنع انشاء تجزئة أو مجموعة سكنية قبل الحصول المسبق على رخصة التجزئة مسلمة طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما يمنع أيضاً تشييد كل بناية في أي تجزئة غير مرخصة".

إن المادة 3 من القانون 08-15 احتفظت بنفس المعطيات المتعلقة بتعريف التجزئة التي نص عليها قانون رقم 90-29 وكذا المرسوم التنفيذي رقم 15-19 هذه المادة سارت على نفس المنوال الذي انتهجته المادتان 57 و 7 السابقتا الذكر، واكتفت بجعل التجزئة ترتبط بالرخصة التي تعتبر أداة للرقابة الإدارية ومن خلال بحثنا للقانون رقم 08-15 اكتشفنا أنه قام بإدخال بعض التعديلات قصد مواكبة المستجدات التي عرفها القطاع ومن بين هذه المستجدات تركز أهمها على توسيع مفهوم التجزئة المتمثل في الاستعمالات المختلفة المخصصة للأراضي غير المبنية إلى استعمالات عديدة منها الاستعمال السكني الصناعي التجاري، الخدماتي، نظراً لما لهذه الأغراض الحيوية من علاقة وطيدة... الخ بين عملية التجزئة وتوسيع النسيج الحضري للمدينة.

هذا ما رأيناه في المادة 2 من نفس القانون تحت عنوان البناء بنصها ما يلي "البناء كل بناية أو منشأة يوجه استعمالها للسكن أو التجهيز أو النشاط التجاري أو الإنتاج الصناعي أو التقليدي أو الإنتاج الفلاحي أو الخدمات".

بهذا يكتشف من خلال نص المادة أن المشرع وسع من نطاق العملية وأصبح غرض التجزئة يتسنى لأغراض جديدة أخرى متمثلة في السكن والتجهيز أو النشاط التجاري أو الإنتاج الصناعي أو الخدماتي... الخ.

¹ - القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها.

أيضا إذا رجعنا إلى المادة 2 من نفس القانون تحت عنوان المجموعة السكنية بقولها: "تشكل مجموعة من السكنات والبنيات الفردية أو الجماعية التي تستعمل للسكن، وشيدت على قطعة واحدة أو على عدة قطع متلاصقة أو متجاورة في آن واحد أو بصفة متتالية من طرف المالك أو الملاك المشتركين في قطعة الأرض أو القطع المعنية".

إن الجديد الذي أضافه المشرع في المادة 2 يتمثل في المجموعة السكنية إلى جانب التجزئة، بحيث يلاحظ في هاتين العمليتين أنهما تتقاربان في عنصر واحد وهو الغرض من التقسيم الذي يشمل البناء فمتى وقعت تجزئة أرض غير مبنية إلى قطعتين أو إلى عدة قطع أرضية كان الغرض منها البناء، ومتى أقيمت المجموعة السكنية كان الغرض منها بناء مساكن على البقع الأرضية.

هاتان العمليتان جعلهما المشرع تنطبقان على نفس التنظيمات القانونية المعمول بها إلا أنهما تختلفان في بعض العناصر الأساسية المؤدية إلى إيجاد أوجه التمييز لكل عملية على حدة.

إن تعريف المجموعة السكنية يتقيد بعملية تشييد لمجموعة من العمارات الخاصة بالسكن سواء كانت فردية أو جماعية يتولى بها مالك أو عدة ملاك شركاء في قطعة أو عدة قطع أرضية بصورة متزامنة أو متتالية، فمالك المجموعة السكنية يقوم بنفسه بتقسيم الأرض من أجل القيام بعملية البناء.

ففي هذه الحالة أي بناء لأكثر من بناية في قطعة أو عدة قطع أرضية متزامنة أو متتالية وفي منطقة مخصصة للبناء ولم تخضع لعملية التجزئة، فالأمر يتطلب توفير رخصة التجزئة، وإذا كانت القطع الأرضية مجزأة من قبل فالأمر يتطلب رخصة البناء.

ولعل ما دفع ببعض الفقهاء إلى تشبيه المجموعة السكنية بالتجزئات العقارية، ذلك أن بيع مختلف العمارات التي تحتوي عليها الأراضي المجزأة بالتقسيم يعني بالضرورة تقسيم الأرض وبهذا تعتبر المجموعة السكنية إلى حد ما تجزئة¹.

¹-GRILLEL ALAIN, *Traité pratique des lotissements au Maroc*, Sirey, Paris, 1938, p 33.

والفرق بين التجزئة والمجموعة السكنية، أن هذه الأخيرة تجمع في نفس الوقت بين البناء وأشغال التجهيز، أي توفير بنايات ومعها التجهيزات لازمة¹ بينما التجزئة فهي توفير التجهيزات أولاً ثم يعقبها البناء ثانياً².

أيضاً الجديد الذي جاءت به المادة 2 من نفس القانون تحت عنوان التجزئة بنصها "القسم من أجل البيع أو الإيجار أو تقسيم ملكية عقارية إلى قطعتين أو عدة قطع مخصصة للبناء من أجل استعمال مطابق لأحكام مخطط التعمير".

في حقيقة الأمر النص غير صريح، فهو يشير إلى مجال البيع أو الإيجار أو قسمة ملكية عقارية بطريقة غير واضحة ودقيقة، بحيث اعتبر المشرع من بين العمليات التي تعد بمثابة تقسيمات في حالة قيام المالك بإبرام عقد البيع³ أو عقد الإيجار⁴ أو تقسيم ملكية عقارية الذي يؤدي حتماً إلى تقسيمها مرة ثانية إلى قطعتين أو إلى قطع أرضية بعدما تمت تجزئتها في المرحلة الأولى إلى قسمين أو إلى عدة أقسام تسمى بالوحدة العقارية.

فهدف المشرع من هذا النوع من العمليات القانونية المتمثلة في البيع أو الإيجار المراد منها هو إعادة تجزئة القطعة الأرضية إلى جزئين أو إلى عدة أجزاء خلال ثلاث سنوات ابتداء من تاريخ الإعلان عن قرار رخصة التجزئة بعد الانتهاء من التجزئة الأولى وهذا ما نصت عليه المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بتحديد عقود التعمير وتسليمها على أن رخصة التجزئة تعتبر ملغاة في الحالات التالية:

- إذا لم يتم الشروع في أشغال التهيئة في أجل مدته ثلاث سنوات ابتداء من تاريخ التبليغ.

1- تتمثل التجهيزات اللازمة في الكهرباء والغاز والماء الصالح للشرب وقنوات صرف المياه، وشبكة الطرقات... الخ.
2 - ناصر المصطفاوي، الرقابة الإدارية البعدية للبناء والتجزئة، دراسة قانونية، الطبعة الأولى، مكتبة دار السلام الرباط، جانفي 2008، ص 45.
3- تناولت القواعد العامة أحكام عقد البيع وأنواعه في الباب السابع تحت عنوان "العقود المتعلقة بالملكية" من المواد 351 إلى المادة 412 من القانون المدني.
4- جاءت أحكام عقد الإيجار في القواعد العامة من الباب الثامن تحت عنوان "العقود المتعلقة بالانتفاع بالشيء" من المواد 467 إلى المادة 507 مكرر من القانون المدني.

- إذا لم يتم الانتهاء من أشغال التهيئة المقررة في الأجل المحدد في القرار على أساس تقرير معد من طرف مكتب دراسات يحدد فيه مدة إنجاز الأشغال وبعد تقدير المصالح المكلفة بتسليم رخصة التجزئة وتقييمها.
- في حالة الترخيص بتنفيذ الأشغال على مراحل، فإن الأجل المحددة والمقررة للإنجاز تطبق على أشغال المراحل المختلفة.

وبهذا يلتزم طالب القسمة بضرورة الحصول على ترخيص إداري مسبق لكون مشروع التجزئة يندرج ضمن مشاريع التنمية المحلية وأن هذه القطع الأرضية المقترحة يجب أن تجهز وتهيأ لكي تكون معدة للبناء قبل عرضها للبيع أو الإيجار¹.

واستنتجا لذلك، فإن المشرع قد نظم حركة القسمة في مرحلتين مرحلة الترخيص المسبق للعملية ومرحلة تتبع تنفيذ الرخصة من طرف السلطات الإدارية المختصة والغاية التي كان يرمي إليها المشرع في سنه لمثل هذه الأحكام تتمثل في تشديد الرقابة على تجزئة الأرض حتى تتمكن الإدارة من حصر تلك التقسيمات في حدود قانونية وعدم إفلاتها من الإجراءات الواجب اتباعها حتى لا ينتج عنها خلق تجزئات فوضوية تفتقر لأبسط التجهيزات.

فإصدار المشرع لهذا النوع الهائل من النصوص القانونية والمراسيم التنظيمية يعتبر مواكبة للتطورات السريعة التي يعرفها المجال الحضري، باعتبار التجزئات العقارية في الأراضي غير المبنية الأداة الفعالة في تحقيق التوازن المجالي داخل المدينة، من خلال إلزام طالب التجزئة بضرورة الحصول على الرخصة بتدخل من الإدارة وبسط مراقبتها على كل مخالف لهذا المجال.

وفي الأخير سوف نحاول قدر الإمكان إعطاء تعريف شامل لتجزئة العقار غير المبني على أنها كل عملية تقسيم لقطعة أرضية غير مبنية إلى قطعتين أو عدة قطع أرضية من ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات عقارية متلاصقة أو متجاورة في آن واحد عن طريق البيع أو الإيجار أو القسمة إلى جزأين أو إلى عدة أجزاء معدة بعد التهيئة لبناء مبانٍ بصورة

¹- BENSOT DETIVAUD, *Le régime juridique des lotissements*, Sirey, Paris, 1939,P415.

متزامنة أو متتالية من طرف المالك أو عدة ملاك مشتركين في قطعة الأرض أو القطع الأرضية لغرض السكن أو الصناعة أو التجارة مهما كانت مساحة القطعة الأرضية المراد تجزئتها بشرط إلزامية وجوب الرخصة التي تمثل قرارا إداريا.

إن التجزئات العقارية لها أهمية من تزايد الأدوار التي تقوم بها وعلى رأسها الدور المهم في الحد من أزمة السكن والقضاء على البناء العشوائية، الأمر الذي جعل دائرة التجزئة تتسع باهتمام الباحثين والمختصين في الميدان وكذا الدور الفعال للاجتهد القضائي لهذا الموضوع الحيوي والمعقد في نفس الوقت.

لقد حاولت الكثير من الدراسات الفقهية إيجاد تعريف موحد، إلا أن هناك العديد من آراء الفقهاء تضاربت فيما بينها، وتعددت النظريات في كيفية اعتبار هذه العملية تجزئة وتشعبت التدخلات بشكل يجعل التجزئة تتماشى مع أهداف المصلحة العامة دون المساس بحق الملكية الخاصة التي تعتبر القاعدة في الدستور¹.

هذا التعدد في المفاهيم الفقهية لم يؤدي إلى الاختلاف من حيث الجوهر، وإنما وقع الاختلاف على خصوصية هذه العملية.

وبهذا سنحاول استنادا إلى الفقه المقارن تقديم بعض المفاهيم الخاصة بالتجزئة.

فهناك من اقتصر على الرخصة الإدارية التي تعد أداة من أدوات التهيئة والتعمير دون التعرض لأغراض هذه العملية.

وعرفها البعض الآخر على أنها "تعتبر التجزئة بمثابة التحكم في ميدان النمو العمراني"².

أيضا تعتبر على أنها "وثيقة تفصح عن الرخص الممنوحة من قبل السلطات الإدارية

1- المادة 52 تنص " الملكية الخاصة مضمونة"، المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر سنة 1996 يتعلق بإصدار تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996 المعدل والمتم بالقانون رقم 03-02 المؤرخ في 10 أبريل سنة 2002 والقانون رقم 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008 المتعلق بالدستور.

2 - محمد العجمي، مرجع سابق، ص 34.

المختصة لإجراء قسمة قطعة أرض معينة لتشكل وحدة عقارية إلى وحدتين أو أكثر¹.

والبعض الآخر اعتبرها "وثيقة إدارية تصدر في شكل قرار إداري انفرادي"².

ولكن هناك أغلبية الفقهاء من اعتمدوا على الرخصة والغرض في نفس الوقت، فمنهم من يرى أن "رخصة التجزئة تطلب عندما يريد المالك أو موكله تجزئة الأراضي العارية لقطعتين أو أكثر قصد تشييد بناية"³.

فمنهم من اعتبرها على أنها "تلك الوثيقة الإدارية التي تصدر بموجب قرار إداري ترخص للإدارة بمقتضاها لمالك وحدة عقارية غير مبنية عملية تقسيم الأرض إلى قطعتين أو أكثر من شأنها أن تستعمل في تشييد بناية"⁴.

والبعض الآخر يرى أنها "عملية تقسيم لقطعتين أو عدة قطع عقارية من أجل البناء عليها"⁵.

ومنهم من غير من تعريف التجزئة وأتى بالجديد على أنها "عملية قسمة لعدة قطع أرضية بهدف تشييد بنايات عليها وبهذه العملية يتم انشاء الأحياء السكنية اللائقة"⁶.

أيضا هناك من عرفها على أنها "وثيقة تتجلى في كونها تعتبر إحدى الوسائل التي تعين على حق الملكية العقارية وما تقتضيه من إخضاع هذا الحق للمراقبة المسبقة للبناء

1- عابدة ديروم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، دار قانة، باتنة، سنة 2011، ص 79.

2- أفلوني أولد رابح صافية، مرجع سابق، ص 157.

3- جمال بوشنافة، شهر التصرفات العقارية في التشريع الجزائري، دار الخلد ونية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2006، ص 107.

4- منصوري نورة، مرجع سابق، ص 58.

5- عزري الزين، "قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها"، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2005، ص 42.

6- وفاء الأندلسي، التجزئات العقارية ودورها في حل أزمة السكن، مجلة الأملك، دار الأفاق المغربية للنشر والتوزيع، العدد العاشر، سنة 2011، ص 163.

وعدم ممارسته إلا في نطاق النصوص القانونية الجاري العمل بها"¹.

لقد كان اهتمام الفقه الفرنسي بالتجزئة اهتماما بالغا، وتجدر الإشارة إلى أن الحركة العمرانية التي عرفت أوروبا بين الحربين عرفت فيها التجزئة نوعا من التهميش واقتصرت على المناطق التي يستوجب فيها التعمير وكذا مناطق التهيئة المجاورة لها التي سمحت بإنجاز مجموعات من المناطق العمرانية الكبرى².

1- محمد محجوبي، قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية، الطبعة الأولى، دار النشر المغربية، سنة 2006، ص 21.
2- قبل بداية الخمسينيات لم يكن هناك تعريف دقيق ومحدد للتجزئة في فرنسا، فكان أول تنظيم لهذه العملية قانون 1919 المسمى بقانون **cornudet** والذي كان يتميز بتقسيم العقارات المستقلة عن رخصة البناء مع العلم أن هدف التجزئة هو البناء، الأمر الذي جعل أن تكون التجزئات تشمل جميع سكان الجماعات الحضرية بتصاميم التهيئة، إلا أن هذا القانون كان حيرا على ورق لغياب الجزاء المترتب عن التجزئات الفوضوية.
بعدها ظهر قانون 1924 الذي يعتبر أول تنظيم حقيقي لنظام التجزئة لكنه كان يحتاج التطبيق على الميدان.
أيضا صدرت عدة نصوص قانونية أهمها قانون 31 ديسمبر 1928، قانون 31 ديسمبر 1937، ولقد أخضع الأمر المؤرخ في 10 سبتمبر 1943 عملية التجزئة لترخيص مسبق محدد في القانون، انظر:

ANNIE FOUCANT، La crise des lotissements défectueux en France dans l'entre –deux guerres–, Paris, 1938, P 399.

يليه قانون التعمير المؤرخ في 15 جوان 1943 الذي اعتبر أهم إصلاح حيث نسخ جميع القوانين السابقة، وبين نطاق تطبيق قانون التجزئات محدد في ذلك مضمونها الذي ألزم طالب القسمة بضرورة الحصول على ترخيص إداري مسبق لكون مشروع التجزئة ينتج ضمن مشاريع القسمة الحضرية وأن البقع المقترحة للتقسيم يجب أن تكون مجهزة ومعدة للبناء وذلك قبل عرضها للبيع، انظر:

BENSOIT DETIVAU، Le régime juridique des lotissements, Sirey, Paris, 1938, P415.

بعدها ظهر المرسوم المهم في سنة 1977 الذي وضع حد للتجزئة من حيث تحديدها وتعيين إجراءاتها والتوسع في أغراضها وبهذا كان هناك رد الاعتبار للتجزئة بعد الإصلاحات التي جاء بها في هذا الشأن معتبرا إياها كعملية عمرانية *une opération urbanisme* خاصة تتم تحت مراقبة السلطة العمومية.

Voir : **PIERRE MERLIN, FRANCOISE CHOAY، Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement**, 3^{ème} édition, octobre 2010, P 449.

بعدها جاء قانون 7 جانفي 1983 مركزا على كيفية تسليم رخصة التجزئة والإجراءات الواجب اتباعها.
إلا أنه بعد سنة 2007 تغيرت القاعدة الأساسية لتنظيم هذه التجزئة والتي أصبحت وسيلة عمرانية بواسطة المرسوم المؤرخ في 25 أبريل 2007، الذي كان يهدف إلى توفير السكن الحضري الفردي المنظم والمنسجم مع النسيج الحضري المدمج ضمن مخططات التوجيه والتهيئة العمرانية.

Voir: **THUILLIER ANDREE, LIET VEAUX، Droit de l'urbanisme et de la construction** 11^{ème} édition, litec, 1994, P135.

حيث اعتبرت السلطات الفرنسية آنذاك أن "العدو الرئيسي للتعوير هو الملكية الخاصة للسطح" ومنه أوجب على الدولة اتباع سياسة عمرانية تعمل على جعل حد لهذه المخلفات السلبية والزامية فرض قيود على الحرية في التعامل مع المجال أو التحكم في السطح عن طريق التعرف عليه ومراقبته¹.

ففي فرنسا كان اتخاذ الإجراءات متناقضا فيما بينها خاصة لما يتعلق الأمر بالتطبيق على الميدان من طرف الإدارة المختصة لتحديد معالم تقسيم الأراضي، وفيه حاول Bensoit في كتابه "النظام القانوني للتجزئات" تحديد أهم معالم عملية التجزئة والمتمثلة فيما يلي:

- لا يوجد تجزئة دون تقسيم ملكية أرض.
- لا يوجد تجزئة دون الخضوع لعمليات البيع أو الإيجار.
- لا يوجد تجزئة دون تحديد الغرض وهو البناء والسكن.
- لا يوجد تجزئة دون تطبيق فكرة المضاربة².

وقد سار في نفس الاتجاه Grielle الذي حاول إعطاء تعريف محدد لمصطلح التجزئة التي بدورها تثير فكرة التقسيم وتوفر ثلاث شروط أساسية وهي:

- تقسيم الأرض إلى قطع أرضية.
- بيعها أو إيجارها.
- استعمالها من أجل البناء وإقامة مبانٍ³.

ويرى الفقيه المعروف Savy أن التجزئة تمثل تقسيم حصص للملكية العقارية سواء كان هذا التقسيم إداريا أو غير إداري، على أن يتم التقسيم على ملكية عقارية تابعة لشخص

¹ - الهادي مقداد، مرجع سابق، ص 108.

² - BENSOIT DETIVAUT, *Le régime juridique du lotissement*, op.cit, P27.

³ - GRIELLE ALAIN, *Traité pratique des lotissements*, op.cit., P 16.

أو عدة أشخاص، مما ينتج عنه خلق أكثر من قطعتين أو أكثر لغرض البناء¹ فهي في نظر البعض تتطلب تقسيما حقيقيا وميدانيا لإنشاء وحدة عقارية أو عدة وحدات عقارية².

ومنهم من وسع في نطاق التجزئة فجعلها على أنها تقسيم قطعة أرضية إلى عدة قطع لغرض إقامة البناء عليها مهما كان نوعه إما سكني أو تجاري أو صناعي، ففي نظرهم فإن التجزئة إجبارية بالنسبة للأراضي الحضرية التي تحول إلى وحدتين عقاريتين فأكثر وهذا بفعل التقسيم³.

كما حددها البعض الآخر على أنها تقسيم ملكية عقارية إلى قطع صغيرة يتم فيما بعد بيعها أو إيجارها إلى أشخاص يرغبون في تشييد بنايات فوقها⁴ ومنهم من جعلها أداة يجب أن تتماشى مع سياسة الدولة في مجال السكن والتعمير، لأنها عملية تهدف دوما إلى البناء⁵.

أيضا اعتبرت في نظر الآخرين على أنها بمثابة إطار قانوني لتحقيق أهداف سكنية تحت مراقبة الدولة وهذا عن طريق الرخصة المسبقة⁶.

وعليه مع بداية 2007 بدأ المشرع الفرنسي يفكر بجدية في توسيع نطاق مفهوم التجزئة من عملية بسيطة إلى عملية عمرانية تخضع لرقابة إدارية⁷.

1- SAVY ROBERT, **Droit de l'urbanisme**, PUF, 1981, P 430- 436.

2- HENRI JACQUOT, **Certificat d'urbanisme**, Dalloz, Paris, 1996, P 17.

3- ROGE SAINT ALERY, CORINE SAINT ALARY HOUIN, **Le droit de l'urbanisme**, 3^{ème} édition, op. cit, P38.

4-HENRI JACQUOT, FRANCOIT PRIET, **Droit de l'urbanisme**, 3^{ème} édition, Delta, 2000, P 415.

5-BESSON MARIE LAURE, **Les lotissements**, édition Berger, levrant, 1971,P 35-36.

6- YVES JEGOUZO, YVES PITTARD, **Le droit de l'urbanisme**, édition Masson, 1980, P154.

7- FERNAND BOUYSSON, JEAN HUGOT, **Lotissement et divisions foncières**, Litec, Paris, P17-18.

هذا المعيار الجديد الذي جعل التجزئة تنصب على الوحدات العقارية والتي قسمها المشرع الفرنسي ابتداء من وحدة عقارية إلى عدة وحدات عقارية دون الأخذ بعين الاعتبار مساحة القطعة الأرضية المراد قسمتها¹.

وبهذا فالقاعدة الأساسية لتنظيم هذه التجزئة كانت من أجل حماية المستعمل لهذه الأرض الفضاء عن طريق الرقابة الإدارية بمنح رخصة مسبقة من البيع أو الإيجار².

لكن المشكل الذي طرح بكثرة في هذا المجال في كيفية تهيئة هذا العقار عن طريق القسمة وكيف يمكن اعتبار قطعة أرضية خاضعة لتجزئة وأخرى غير خاضعة لهذه العملية³.

بحيث كان الهدف الأساسي من هذه القسمة إنشاء وحدات عقارية لغرض إحداث أراضي مجزأة لمدة عشر سنوات لإنشاء بنايات⁴ تطبيقاً للمرسوم 2007⁵.

كما يعتبر الاجتهاد القضائي مصدراً من مصادر القانون لاعتبار المحكمة العليا ومجلس الدولة هما الهيئتان الأساسيتان اللتان تظهر قيمتهما ودورهما في ضبط الاجتهاد القضائي واستقرار العمل القضائي الذي يساهم في بناء النظام القانوني وكذا فهم النصوص القانونية والتنظيمية واستيعابها، ولقد أدركنا من خلال بحثنا لهذا الموضوع مدى افتقار الاجتهاد القضائي سواء على المستوى القضاء العقاري أو القضاء الإداري لعدد من القرارات

¹- DANIEM DUTTRIEUX, **Lotissement une réforme nécessaire, mais inachevée**, revue La semaine Juridique Notariale et immobilière, N° 11 – 16 Mars, 2012, P 224.

²-JEROME TRENEAU, **Le nouveau lotissement**, l'actualité juridique, droit administratif, N°12, 2 Avril 2012, P637-638.

³- DANIEM DUTRIEUX, **L'existence d'un lotissement en cas de détachement d'une parcelle bâtie**, La semaine Juridique Notariale et immobilière, N°21, 24 Mai 2013, P 36-37.

⁴- PATRICE IBANEZ, MANSOUR KADA YAHYA, **L'état actuel du contrôle des divisions foncières en droit de l'urbanisme**, revue droit administratif, Mai 2009, P 7- 8- 9.

⁵- Décret N° 18- 2007 du 5 Janvier 2007, J.O, du 6 Janvier 2007, P 225.

القضائية التي تكون مرجعا لكل من يتعامل مع القانون والقضاء وذلك تدعيما لتطوير القانون.

لهذا السبب كان الهدف هو جمع عدد كبير من القرارات المنشورة وغير المنشورة بخصوص موقف القاضي من مفهوم رخصة التجزئة في ضوء ما استقر عليه العمل القضائي أو ما كرسه الاجتهاد الثابت سواء من طرف المحكمة العليا أو من قبل مجلس الدولة باعتبارهما المرجعين الأساسيين اللذين من شأنه إجلاء الغموض القائم حول مدلول ونطاق التجزئة.

ثانيا: الخصائص الجديدة لرخصة التجزئة.

في الواقع إن التجزئة تعتبر الأداة الفعالة في تحديد معالم المدينة وفي تطبيق مقتضيات قواعد التهيئة والتعمير التي تسطرها كل إدارة مختصة بذلك داخل كل منطقة في الإطار الحضري.

ويجدر بنا أن نشير في هذا الشأن إلى أهم المعايير الأساسية المعتمدة في التجزئة لمراقبتها من طرف القانون.

كما أنه تم استحداث معايير جديدة مضافة إلى المعايير القديمة التي أخذها المشرع الجزائري من المشرع الفرنسي واعتبارها بمثابة معايير موضوعية وتخلي عن معيار المساحة لتحديد مفهوم التجزئة العقارية¹.

وبالرغم من أن عمليات التجزئة ظلت تحتفظ بإطارها القانوني الموروث عن التشريع الفرنسي بشأن تجزئة الأراضي غير المبنية وتقسيمها إلى قطع صغيرة، فإن السلطات الإدارية المختصة حاولت أن تتكيف مع هذا النوع من العمليات العمرانية وجعلها وسيلة هامة لمتابعة الإصلاحات المتغيرة بتغير وتطور المدن.

¹- code de l'urbanisme L 422- 1 modifié est la suivante" La division ou propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour l'objet d'en détacher un ou plusieurs lots destinés à être bâtis".

- يقصد بمصطلح jouissance: في نص المادة بعقد البيع أو عقد الإيجار .

وبهذا يتضح من خلال التعاريف القانونية التي ذكرناها سابقا، فإن التجزئة تتضمن عدة معايير حتى يمكن اعتبارها تجزئة طبقا للقانون 90-29 والمرسوم التنفيذي رقم 15-19 والقانون رقم 08-15.

ومنه فالمبدأ العام أن المالك الذي يملك عدة قطع أرضية مستقلة عن بعضها البعض بإمكانه التصرف فيها دون فرض قيود مادام أنه المالك الوحيد لكل هذه القطع الأرضية وأن كل قطعة أرض محددة تحديدا واضحا، لكن في بعض الأحيان، فإن القطعة الأرضية لما تكون مملوكة ملكية خاصة لكنها ترجع إلى مجموعة من المالكين وفي غياب اتفاق جميع المالكين على قسمة هذه الأرض فالأمر يؤدي حتما إلى تجزئتها.

وعليه، فإن أهم خاصية جوهرية يتميز بها التقسيم يتمثل في التجزئة التي تشمل ملكية عقارية، يجب أن يكون موضوعها قطعة أرض واحدة أو عدة قطع أرضية متلاصقة ببعضها البعض وتنتهي إلى نفس الملكية، وهو ما ذهب إليه المشرع الفرنسي¹ على أنه إذا كانت القطعة الأرضية مملوكة لمالك وتكون القطع الأرضية متباينة فيما بينها، ففي هذه الحالة يمكن للمالك أن يتصرف فيها لصالح مستفيدين آخرين دون حصوله على رخصة التجزئة.

لكن الأمر يختلف لما تكون القطع الأرضية محدودة وموجودة في مساحة محددة فلا يمكن لصاحبها أو لأصحابها التصرف في جزء منها إلا بعد تجزئتها والحصول على رخصة إدارية.

هذا وقد أفرزت الحياة الميدانية عدة صور مختلفة خاصة لما يتعلق الأمر بمالك لقطعتين أرضيتين متواجدتين في منطقة حضرية واحدة ولا يتوسطها طريق عمومي، فهنا نكون أمام قطعتين أرضيتين مملوكتين لنفس الشخص أو لعدة أشخاص على الشيوع سواء

1- " Une propriété foncière ne relève du régime des lotissements que dans la mesure où elle constitue, à l'origine de l'opération un tènement unique."

Voir: GEORGE LIET VEAUX, **Lotissement, généralité et définition**, juriscasseur administratif, N° 41, 1982, fax 455, P5.

كان طبيعيا أو معنويا¹ وأراد أن ينجز عدة تجزئات، فما عليه إلا أن يطلب عدة رخص للتجزئة لكل المساحات التي تكون متصلة ببعضها البعض² وهو الأمر نفسه عندما يخص ملكية موحدة تتوسطها ملكية ثانية، ففي هذه الحالة إذا أراد مالك القطعة الأرضية الأولى الموحدة أن يقوم بتقسيم هذه القطع إلى قطعتين، استوجب عليه أن يتحصل على ترخيص بالتجزئة.

إن المشكل الذي يطرح نفسه في هذا الجانب لما يتعلق الأمر بالأرض التي يعبرها مجرى مائي ويقطعها إلى قسمين، فإذا كان المجرى المائي يتبع لنفس صاحب الأرض فيكون أمام ملكية موحدة ولا يمكنه تجزئة الأرض أو تجزئة جزء منها، بل عليه أن يجزئها باعتبارها قطعة واحدة³.

أما إذا كان المجرى المائي ملكية عمومية، فالأمر يختلف لأن المالك إذا أراد تقسيم أرضه وجب عليه أن يحصل على رخصة التجزئة بالنسبة لكل قسم.

كذلك إذا كان العقار المراد تقسيمه يقطعه طريق عمومي، خاصة إذا كان ذلك الطريق يهدف لمنفعة عقار آخر، فلا يعود بالملكية لنفس الشخص صاحب العقار المحمل بالارتفاق⁴.

ذلك أن تقييد حق التجزئة بموجب هذا لارتفاق لا يحرم المالك من استعمال ملكيته وإنما يحد من إطلاقه ذلك الحق بشكل يضمن لنفسه ولغيره في نفس الوقت طابعا معماريا متناسقا.

1- حمدي باشا، نقل الملكية العقارية، مرجع سابق، ص 131.

2- PATRICK GARD, *Pratique du droit de l'urbanisme, urbanisme réglementaire individuel et opérationnelle*, 3^{ème} édition, P 82-83.

3-De Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, 5^{ème} édition, LGDJ, 1969,P424.

4- تعرف المادة 867 من القانون المدني حق الارتفاق على أنه " الارتفاق حق يجعل حدا لمنفعة عقار لفائدة عقار آخر لشخص آخر ويجوز أن يترتب الارتفاق على مال إن كان لا يتعارض مع لاستعمال الذي خصص له هذا المال."

كما تقوم الإدارة بتقييد المالك في التجزئة بموجب احترام الإرتفاقات الإدارية وذلك في إطار حماية الملكية العقارية.

وفي كل الحالات لا يعتد بالقطعة الأرضية في حد ذاتها، ولكن كقطعة أرضية مملوكة ملكية موحدة سواء كانت مملوكة من طرف شخص واحد أو عدة أشخاص¹.

وبهذا يمكن القول، إن قيود التجزئة التي يفرضها القانون تمثل التنظيم المألوف لحق الملكية بصفة عامة والملكية العقارية بصفة خاصة، وإن تقييد تقسيم الأراضي يهدف أساسا إلى حماية المجال الحضري وضمان حسن تطوير السياسة العمرانية عن طريق تدخلات الإدارة لتوجيه كل نشاط يتعلق بإقامة تجزئات وبناءات ومراقبتها بواسطة:

تقسيم الأرض محل التجزئة تقسيم حقيقي: الأصل أن التجزئة تستعمل لتقسيم ملكية الأرض إلى قطعتين أو أكثر، لكن حسب بعض الفقهاء، فإن الأمر لما يتعلق بتقسيم قطعة أرضية فلا يعتد بتقسيم الأرض من حيث حجمها، بل يجب أن يكون هذا التقسيم حقيقيا بمعنى تقسيم مادي لملكية الأرض² كما يعتبر بعض الفقهاء الآخرين أن هذا التقسيم الحقيقي للأرض سوف يؤدي إلى مجموعة من النتائج وهي:

- فلا يعتد بالأشخاص محل الاعتبار بمعنى إذا كان هناك تقسيم لملكية عقارية لا يهم ما إذا كان هذا التقسيم لصالح الشخص المالك أو لصالح عدة أشخاص متعاقبين على نفس ملكية القطعة الأرضية³.

¹- " Un lot est une parcelle issue d'une division foncière réalisée en vue de construire sur celle-ci, c'est lot à bâtir".

Voir : DANIEL CHABANOL, JEAN DENIS, **Droit pratique de l'urbanisme**, édition economica, 1988, p 267.

²- JEAN BERNARD AUBY, HUGUES PERINET MARQUET, **Droit de l'urbanisme et de la construction**, 7^{ème} édition, Domat droit public/ privé, 2004, P385.

³- HENRI JACQUOT, FRANCOIS PRIET, **Droit de l'urbanisme**, 6^{ème} édition, Dalloz, 2008, P 593.

كما يثير الانتباه إلى أن نظام الملكية المشتركة في إطار ملكية عقارية مملوكة ملكية موحدة لا ينطبق عليه نظام التجزئة وبالتالي فإن العملية لا تتجسد بأي تقسيم حقيقي للقطعة الأرضية الموحدة.

- المالك الذي يريد تشييد بنايات جديدة على أرضه إضافة إلى تلك المقامة سابقا لا يحتاج لإجراء تجزئة ويجب عليه استصدار الرخصة الإدارية إلا إذا أراد المالك تقسيم ملكيته¹.

- المالك الذي يجرى قسما من أرضه يمكن أن يستعمل القسم المتبقي والغير الداخل في نظام التجزئة، وإذا أراد من جديد تقسيم الجزء المتبقي يجب عليه أن يحصل على رخصة تجزئة أخرى².

كما تتميز التجزئة بعدد من الوحدات العقارية **les ilots**³ الناتجة عن القطعة الأرضية الأصلية **la parcelle** لمالك واحد وتفرز هذه الوحدات العقارية المستقلة تبعا للتنظيم المعتمد في المخطط وفي الرخصة ويعتبر تصرفه في كل أو بعض هذه الوحدات باعتبار كل منها مستقلة عن الأخرى فكل وحدة عقارية توصف فيها الوحدة وصفا دقيقا من حيث موقعها ومساحتها وطبيعتها وتبين فيها الحقوق والالتزامات الواردة عليها.

ويشترط لاعتبار قطعة الأرض وحدة عقارية يجب توفر الشروط التالية:

- أن تكون القطعة الأرضية في منطقة عقارية واحدة.
- أن تكون القطعة الأرضية مملوكة لشخص أو أكثر من شخص سواء أكانوا طبيعيين أو اعتباريين.
- أن تكون الوحدة العقارية المستقلة الأصلية ملكا للمالك سواء كان واحدا أو أكثر وتنشئ بدورها وحدات عقارية جديدة.

¹- ROBERT SAVY, **Droit de l'urbanisme**, PUF, Paris, 1981, P 440.

²- YVES JEGOUZO, YVES PITTARD, **Le droit de l'urbanisme**, édition Masson, 1980, P154.

³-« L'unité foncière se définit comme un ilot d'un seul tenant composé d'une ou plusieurs parcelles appartenant à un même propriétaire ou à la même indivision ».

Voir : DJILLALI ADJA, BERNARD DROBENKO, **Droit d'urbanisme**, op.cit, p 179.

بالرجوع إلى نص المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 التي تجعل كل عملية تجزئة لقطعة أرض إلى قطعتين فأكثر تخضع لرخصة مسبقة، فهل كل تقسيم لقطعة أرض إلى قسمين على الأقل يدخل في نظام التجزئة؟

ففي هذه الحالة الأمر يحتاج إلى تحليل وبالرجوع إلى التشريع الفرنسي قبل سنة 1977 الذي كان يعتبر معيار التعدد هو الأساس في مجال التجزئة كان كل تقسيم لملكية عقارية لقسمين يدخل في مجال التجزئة¹.

غير أنه بعد تعديل 26-07-1977 فإنه أرجع الأمر إلى نصابه بحيث أوجب في تقسيم ملكية عقارية من أجل إقامة تجزئة أن تقسم إلى ثلاثة أقسام، قسمان منها يدخلان في نظام التجزئة والثالث يمكن للمالك الاحتفاظ به ولا يدخل في إطار التجزئة، كما يمكن أن يقع تحت أحكام هذا النظام إذا كانت للمالك نية إقامة مبانٍ عليه.

وهو ما توصل إليه مجلس الدولة الفرنسي عندما اعتبر إقامة بنايتين مستقلتين على القطعة الأرضية غير قابلة للتقسيم لا تقع تحت أحكام نظام التجزئة².

وعليه يمكن القول، إن هناك بعض الدراسات التي تعتبر أن المشرع أثار لبسا فيما يتعلق بعدد القطع التي تخضع لنظام التجزئة والتي تخرج عن إطارها بحيث اعتبروا أن تقسيم قطعة أرض إلى قسمين يكون من خلال تطبيق شهادة التقسيم³ أما إذا كان إلى أكثر من ذلك فإنه يكون محل رخصة تجزئة⁴.

ذلك أن نص المادة صريح فشهادة التقسيم تتعلق بعقار مبني ورخصة التجزئة تتعلق بعقار غير مبني، كما أن النص العربي للمرسوم التنفيذي هو الذي يثير اللبس والخلط من خلال الخطأ في مصطلح **مُبَيَّنَة** عوض **مَبْنِيَّة** لكن إذا رجعنا إلى القراءة بالنص الفرنسي فالمصطلح واضح Batis رغم أن نص المادة 59 من القانون 90-29 واضح فيما يتعلق

1- PATRICK GERARD, *Pratique du droit de l'urbanisme*, édition Eyrolles 1995, P135.

2- JEAN GUIGOU, *La propriété foncière*, édition economica, 1984, P 142.

3- شهادة التقسيم نصت عليها المادة 33 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لعقود التعمير وتسليمها، على أنها: "تعتبر شهادة التقسيم وثيقة تبين شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام."

4- سماعين شامة، مرجع سابق، ص 221.

العقارات المبنية التي تخص شهادة التقسيم، بينما إذا قسمت الأراضي غير المبنية إلى أقسام فإن هذه العملية تخضع لرخصة التجزئة.

منذ مدة اقترن مفهوم التجزئة بمختلف التقسيمات التي تنجز في إطار خلق بنايات وإن نوع التجزئة يحدد من خلال المباني المراد تشييدها فوق القطعة الأرضية المجزأة، وهذا ما خلق نوعا من عدم الوضوح في مفهوم تشييد البنايات، لأن الهدف ليس فقط إقامة بنايات سكنية ولكن كذلك تشييدها لهدف صناعي أو تجاري أو غيرها¹.

بالمقابل فإن شرط تشييد المباني يستبعد من مجال التجزئة كل التقسيمات الأخرى التي يخصص واحد منها لإقامة بناء والتقسيمات الأخرى لا تخصص للبناء.

أيضا لا يدخل في إطار رخصة التجزئة عند القيام بأعمال الصيانة والترميم أو بناء طابق علوي لبناية أو تهيئة طابق سفلي، فالأمر متروك لنظام آخر والمتمثل في رخصة البناء.

كما استثنى المشرع حالتين وأخرجهما من نظام التجزئة والمتمثلة في الهياكل القاعدية التي تحتمي بسرية الدفاع الوطني وتشمل الهياكل القاعدية العسكرية المخصصة لتنفيذ المهام الرئيسية لوزارة الدفاع الوطني، ولا تعني أيضا بعض الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى والتابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات.

لكن عند الحاجة يمكن الموافقة بقرارات مشتركة بين الوزير المكلف بالعمران والوزير أو الوزراء المعنيين عندما يكون البناء أو التحويل خاضعا لسرية الدفاع الوطني ويكتسي طابعا استراتيجيا أو خاصا².

وبهذا تصنف عمليات التجزئة ضمن عمليات السكن التي تصنف عند التقسيم باعتبار هذا النوع من العمليات المركبة التي تبتدئ بأعمال التقسيم للملكية العقارية حسب

¹ - " L'ôter c'est un partage, une propriété en lots en vue d'une construction".

Voir: PATRICK GERARD, **Pratique du droit de l'urbanisme**, op.cit, P201.

² - المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

مخطط محدد ودقيق، تصادق عليها السلطات العمومية المختصة وتنتهي بخلق قطع أرضية مجزأة ومجهزة بالتجهيزات الضرورية من أجل إقامة بنايات سكنية أو صناعية أو تجارية خدماتية... إلخ¹.

إن التجزئات بهدف السكن: تتعلق بمختلف التقسيمات التي تحدثها التجزئة بهدف تشييد بنايات مخصصة للسكن سواء كانت فردية أو جماعية.

أما التجزئات الصناعية: فهي كل تقسيم يقوم به مالك الأرض من أجل إقامة مؤسسات صناعية وقد وضعت الدولة تخطيطا على تخصيص مناطق معينة² لإقامة مثل هذه التجزئات بعيدا عن التجمعات السكنية.

بالنسبة للتجزئات التجارية: فالأمر يتعلق بكل تقسيم يحدث بهدف إنجاز بنايات ذات الطابع التجاري كالمحلات التجارية والأنشطة التجارية.

أما عن التجزئات السياحية: فإن الأمر يتعلق بالمشاريع السياحية وغالبا ما تحدث مثل هذه التجزئات بالمناطق السياحية قرب الشواطئ أو بالمدن السياحية.

وأخيرا التجزئات الإدارية: التي تحدث غالبا بهدف إقامة بنايات ذات الطابع الإداري وكذا المصالح الإدارية.

ولعل ما تجدر الإشارة إليه أن المشرع لم يفرق بين هذه الأنواع من حيث الإجراءات والقواعد المنظمة لها والتي تجعل للتجزئة خصائص ومميزات تميزها عن غيرها من التقسيمات التي لا تعتبر تجزئة، إما لكونها لا تدخل في مجال التهيئة والتعمير أولا ينطبق عليها التعريف القانوني أو تكون غير خاضعة للإجراءات القانونية الواردة في القانون.

مع العلم أن مختلف أنواع التجزئات تلتقي حول جل العناصر الأساسية لمفهوم التجزئة ولا يقع الاختلاف إلا من حيث الهدف.

¹ - المادة 20 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

² - المناطق المعنية تسمى بالمناطق الصناعية.

وكما أشرنا سابقا فإن المشرع أخضع عملية تجزئة العقارات غير المبنية لغاية واحدة ألا وهي البناء إلى إجراء إداري يتمثل في ضرورة الحصول على رخصة التجزئة والزامية المصادقة عليها، حيث يمثل إجراء المصادقة على التقسيمات قيда لحق المالك في البناء ولهذا السبب شدد المشرع في قانون التهيئة والتعمير على عملية التجزئة المرتبطة بغرض البناء.

إلا أنه إذا رجعنا إلى نص المادة 52 من القانون 90-29 فإنها لم تعرف ما نقصد بالبناء، وإنما اكتفت بذكر بعض الحالات التي تدخل في إطار البناء، كمثال "تشديد البناء الجديدة، تمديد البناء الموجودة، تغيير البناء... الخ." ¹ وهو نفس المضمون الذي نصت عليه المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 15-29.

وما يهم التجزئة هو إنشاء أو تشييد المباني الجديدة التي يقصد بها الإنشاء والاستحداث أي إقامة المبنى الأول للمرة الأولى كوضع الأساسات ³ وإقامة البناء الجديد على قطعة أرض محددة تشترط فيه الرخصة لتشييد بناية مهما كان محل موقعها واستعمالها.

إذن الرخصة تعد ضرورية وشرطا أساسيا قبل الشروع في البناء الجديدة ⁴ كما يمكن معرفة حق البناء من خلال ثلاثة عناصر مستقلة عن بعضها البعض لكنها مكملة في نفس الوقت وهي:

¹ - المادة 52 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالهيئة والتعمير التي تنص ما يلي: " تشترط رخصة البناء من أجل تشييد البناء الجديدة مهما كان استعمالها وتمديد البناء الموجودة ولتغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة أو الواجهات المفضية على الساحة العمومية، ولإنجاز جدار صلب للتدعيم أو التسييج."

² - تنص المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على تعريف رخصة البناء على أنها: " يشترط كل تشييد لبناية جديدة أو كل تحويل لبناية تتضمن أشغالها تغيير: مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والاستعمال أو الواجهة والهيكل الحامل للبناية والشبكات المشتركة العابرة للملكية، حيازة رخصة البناء طبقا لأحكام المواد 49 و52 و55 من القانون رقم 90-29..... مع مراعاة المادة الأولى من هذا المرسوم "

³ - خير الدين بن مشرين، رخصة البناء، الأداة القانونية لمباشرة عمليتي تسمير و حفظ الملك الوقفي العقاري العام، دار هومة، الجزائر، 2014، ص 31.

⁴ - يمكن تعريف البناء لغويا " المبنى والجمع أبنية وأبنيات جمع الجمع واستعمل أبو حنيفة البناء في السفن فقال يصف لوحا يجعله أصحاب المراكب في بناء السفن أنه أصل البناء فيما لا ينمي كالحجر والطين ونحوه والبناء مدبر البنين وصانعه" انظر: لسان العرب للعلامة ابن منظور، دار الجيل، بيروت، الجزء الأول، ص 272.

العنصر الأول يتمثل في صلاحية المبادرة *Pouvoir d' initiative* والمقصود بها حق المالك في تخصيص أو عدم تخصيص عقاره للبناء¹.

العنصر الثاني يشمل مقدار البناء *Quantum de constructibilité* والمقصود بهذا المصطلح أن حق البناء يخضع لقواعد شغل الأراضي².

العنصر الثالث يهتم برخصة البناء *Permis de construire* ويتوفر الشرطين السابق ذكرهما، وجب الحصول على رخصة البناء ووجوب احترام قواعد التعمير وذلك للقيام بحق البناء³ هذا الحق فإنه يمارس في إطار استعمال حق الملكية في اختيار ما يناسبه من استخدامات للشيء⁴.

- البيع والإيجار:

يمكن اعتبار بعض العمليات القانونية من صنف التقسيمات والمتمثلة في البيع أو الإيجار التي خصها المشرع للتعاقد في مجال التجزئة بنصوص خاصة تخرج عن إطار القواعد العامة في تنظيم مثل هذه التصرفات العقارية وذلك لتفادي وجود تجزئات غير قانونية.

ويعتد قانون 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها في مادته 2 تحت عنوان **التجزئة** التي رأيناها سابقا بهذه التصرفات القانونية من بيع أو إيجار باعتبارهما وسائل للتقسيم العقاري، إلا أن ما لاحظناه أن المشرع لم يحدد كيفية التصرف في أقسام التجزئة بواسطة عقد البيع أو عقد الإيجار لأن هدف صاحب التجزئة هو التصرف في مشروعه العقاري وذلك بتقسيم الأراضي المراد تقسيمها في هذه التجزئة من جهة أولى.

¹- MARQUET Périnée, **Les fondements juridiques de l'Indemnisation**, Droit et ville N° 3, 2000, p51.

²- MARQUET Périnet, Op.cit., p54.

³-IBID, P57.

⁴- ROGER SAINT ALARY, **Droit de la construction**, Dalloz, 5ème édition, 2002, P12.

ومن جهة ثانية فإن القواعد المنظمة لهذا التصرف تعتبر قواعد خاصة تخضع لقواعد التهيئة والتعمير، كما لا ننسى القواعد العامة التي نصت على أحكام عقد البيع وكذا أحكام عقد الإيجار، وفي هذه الحالة قد لا ينتبه إليها الأطراف المتعاقدة مما يثير مشاكل قانونية ونزاعات عديدة تطرح أمام القضاء، ومن جهة ثالثة يعتبر عقد البيع وسيلة لمراقبة التجزئة ومدى احترامها للمقتضيات القانونية المتعلقة بها.

وبهذا يكون المشرع من خلال تطبيق قانون 08-15 قد وسع من أهداف التجزئة المتمثل في البناء والبيع أو الإيجار التي من شأنها تحديد حقوق البناء بدقة¹ والتي من شأنها خلق حقوق بناء جديدة² ذلك أن الهدف الأساسي من وراء الإيجار أو البيع يتمثل في إعادة تجزئة قطعة الأرض إلى قطعتين فأكثر كأن يقوم أخوان بتقسيم قطعة أرض أنجزت لهما ملكيتهما بالإرث ثم تولى أحدهما ببيع جزء مفرز من أرضه المجزأة إلى الغير، هذا البيع اعتبر تقسيما بعد التجزئة الأولى بشرط أن تكون هذه القسمة قد أخذت شكل تجزئة وقعت عليها بالمصادقة من قبل السلطات الإدارية بواسطة الرخصة وتم إنجازها طبقا لمقتضيات التشريع المتعلق بالتجزئة.

والواضح أن الغاية التي كان يرمي إليها المشرع من سنه لمثل هذه الأحكام هي تشديد الرقابة على التجزئة حتى يتم حصر تلك العملية في حدود إجراءات التقسيم.

الرخصة الإدارية:

إن تنظيم مراقبة نمو التجمعات الحضرية لا يمكن تحقيقها إلا إذا تم تزويد الإدارة بسلطة المراقبة لعملية التقسيم وإقامة بناءات على هذه الأراضي المجزأة داخل المناطق الحضرية، ذلك أنه إذا لم تكن رقابة إدارية لمثل هذه العمليات، فسوف يؤدي إلى خلق ونمو

¹ - ياسمين شريدي، الرقابة الإدارية في مجال التعمير والبناء، مذكرة ماجستير، الحقوق، الجزائر، سنة 2008، ص 48.
² - " L'opération est le résultat de l'opération ayant pour objet ou ayant pour effet la division volontaire en lots d'une ou plusieurs propriétés privés, par ventes ou locations simultanées ou successives, en vue de la création d'habitation, de jardins ou d'établissement industriels ou commerciaux".

Voir: CLAUDE BLUMANN, **Droit de l'urbanisme**, Dalloz, Paris, 1977, P95.

أحياء سكنية غير لائقة خارجة عن القانون، وهذا ما جعل المشرع يلزم بضرورة الحصول على ترخيص قبل القيام بأية عملية تجزئة، طالما هذا التقسيم تتدخل فيه عدة اعتبارات تتعلق إما بتحقيق المصلحة العامة أو المصلحة الخاصة، فالمصلحة العامة تتحقق بتفادي العشوائية في البناء والتحكم في اتساع العمران مع ما يتطلبه ذلك من ارتفاعات تستجيب لما تقتضيه متطلبات النظام العام وكذا المتطلبات الجمالية لنسيج حضري منسجم مع المحيط البيئي المتطور، أما عن المصلحة الخاصة فتتحقق من خلال ضمان حقوق المتعاملين وحمايتهم من كل أنواع الحيل والغش هذه الضرورة اقتضت إحداث الوظيفة الاجتماعية التي أصبحت تضطلع بها الملكية والتي انعكست على حق المالك في التجزئة، حيث أصبح هذا الحق يمارس في إطار ضرورة تحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة وذلك بإرساء نظام حماية متكامل يأخذ بعين الاعتبار كل المجالات التي لها علاقة بالتطور العمراني¹.

ومنه فإن مبدأ السيطرة على النظام القانوني للتجزئة هو ضرورة الحصول على رخصة إدارية مسبقة، هذا المبدأ الذي كرسه مجلس الدولة الفرنسي بقوله "إن حق الملكية يعطي حق التجزئة للأرض بطريقة حرة"².

وهذا ما جاء به قانون التهيئة والتعمير رقم 90-29³ والمرسوم التنفيذي رقم 15-419⁴ بعدم السماح لأي شخص سواء كان طبيعياً أو معنوياً بتقسيم أرضه إلى قطع أرضية إلا بعد حصوله على الرخصة الإدارية التي نص عليها قانون رقم 08-15⁵ والتي تصدر

¹ - الأسعد فرج، التهيئة الترابية والتعمير ودورهما في تحقيق التنمية الشاملة، مجلة القضاء والتشريع التونسية، 2000، ص 91.

² - " Le droit de propriété ne comporte pas le droit de procéder librement un lotissement."

Voir: JEAN PIERRE GILLI, CHARLE DE LAVERSIN, **Les grands arrêts du droit de l'urbanisme**, 2ème édition, 1981, P 201.

³ - المادة 57 من قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

⁴ - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها

⁵ - المادة 03 من قانون رقم 08-15 المتعلق بقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها.

عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير¹.

وعليه فإن رخصة التجزئة تعتبر من القرارات الفردية المتعلقة بالتعمير التي تخص الأراضي غير المبنية لإنشاء أي بناء عليها وهي إجبارية في المناطق الحضرية.

كما تعد من بين أكثر الوسائل القانونية استعمالا وفعالية في توجيه ورقابة النشاط الخاص وممارسة الحريات العامة الاجتماعية منها والفردية في المجتمع².

وعلى هذا الأساس فالرخصة لها علاقة مباشرة بحق الملكية العقارية التي تمثل وسيلة ضبط بيد السلطة الإدارية التي تمكنها من مدى مطابقة عملية التجزئة مع التشريعات الجاري العمل بها.

وبهذا فالرخصة مرتبطة بمالك العقار الذي نصت عليه المادة 50 من القانون رقم 90-29 التي ألزمت تسليم الرخصة للشخص المتحصل على ملكية الأرض³ ذلك لاعتبار المصلحة العامة من العناصر الأساسية للقرار الإداري⁴ الذي يعد من النظام العام فلا يجوز للإدارة مخالفته⁵.

فالرخصة الإدارية هي قرار تتخذه الإدارة بعد دراسته مشروع التجزئة الذي يقدم للمالك في شكل طلب ترخيص إداري من السلطة العمومية المختصة، وبهذا لا يمكن لأي شخص مالك لقطعة أرضية غير مبنية الشروع في أعمال تقسيم ملكيته العقارية إلا بعد الموافقة من قبل الإدارة المختصة بذلك لمنح هذه الرخصة التي تمثل أحسن وسيلة في يد هذه الإدارة

1- المواد 14، 15، 16 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

2- عزوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزء 1، سنة 2007، ص 9.

3- المادة 50 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير التي تنص فيما يلي: " حق البناء مرتبط بملكية الأرض ويمارس مع الاحترام الصارم للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض، ويخضع لرخصة البناء أو التجزئة أو الهدم"

4- عزوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 11.

5- إقلوني أولاد رابح صافية، قانون العمراني الجزائري، مرجع سابق، ص 158.

لتوجيه ورقابة مختلف العمليات التي تمس مجال التجزئة من أجل تقادي الممارسات الالقانونية وانتشار التجزئات العشوائية، ومنه فالترخيص يعد الإذن الصادر من جهة الإدارة المختصة بممارسة نشاط معين يحدده القانون بتعيين شروط منح الترخيص من قبل الإدارة التي لها السلطة التقديرية على التحقق من توافر الشروط اللازمة¹.

كما اعتبر البعض الآخر أن الترخيص يعتبر قرارا إداريا تمارسه الإدارة في إطار الصلاحيات المخولة لها قانونا وبذلك فهو يسرى عليه ما يسرى على القرار الإداري من ضرورة توفر شروطه الشكلية والموضوعية² بمعنى أن رخصة التجزئة عبارة عن قرار إداري صادر عن الجهة الإدارية من حيث الشكل والموضوع، فلا يكفي الحصول على القرار بل يجب ان يكون مراعيًا للشروط الفنية بجميع عناصره، كما يجب أن نميز بين رخصة التجزئة التي تسلم في تقسيم الأراضي غير المبنية في المناطق الحضرية طبقا لقواعد التهيئة والتعمير، وبين تقسيم الأراضي الفلاحية في إطار المرسوم رقم 97-490³.

والملاحظ أن رخصة التجزئة التي تصدر في شكل قرار فإنه يجب أن يكون نهائيا محدثا أثرا قانونيا في منح المستفيد الحق في تقسيم الملكية العقارية وبهذا يعتبر القرار الإداري تصرفا انفراديا في مواجهة وضعية قانونية⁴.

¹ - معيني جمال، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011، ص 67.

² - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 39 وما بعدها.

³ - تناول المشرع الجزائري الأراضي الفلاحية من خلال أحكام القانون رقم 90-25 المؤرخ في 18-11-1990 المتضمن التوجيه العقاري وقد عرفها بأنها " كل أرض تنتج بتدخل عامل الإنسان سنويا أو خلال عدة سنوات إنتاجا يستهلكه البشر أو الحيوان، أو يستهلك في الصناعة استهلاكًا مباشرًا أو بعد تحويله. وتطبيقًا لأحكام المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 97-490 المؤرخ في 20 شعبان عام 1418 الموافق 20 ديسمبر سنة 1997 المحدد لشروط تجزئة الأراضي الفلاحية.

إن تقسيم الأرض الفلاحية يجب أن يتم في حدود مساحة المستثمرة الفلاحية المرجعية كشرط لتجزئتها ولقد حددت المادة الثالثة من هذا المرسوم بجدول المساحات المرجعية، فصنفتها إلى مناطق حسب نوع الأرض وقسم النوع حسب نظام المزرعات وجعل لكل نظام مساحة مرجعية محددة بالهكتار.

⁴ - كوسة فوضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 11.

أيضا اعتبره البعض على أنه عمل قانوني صادر بصفة انفرادية من سلطة إدارية الهدف منه انشاء بالنسبة للغير حقوق والتزامات¹.

كما اعتبر أيضا عمل قانوني انفرادي صادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث أثر قانوني في إطار المصلحة العامة².

واعتبرا البعض الآخر أن القرار الإداري يختلف عن العقد الإداري، هذا الأخير يعتبر عملا إراديا قانونيا رضائيا يصدر عن إرادتين متقابلتين أو مختلفتين، أما القرار الإداري فهو عمل قانوني يصدر بإرادة السلطة الإدارية³ ويستند إلى القوانين التشريعية والنصوص التنظيمية وإلا عد القرار المتخذ تجاوزا للسلطة وخرقا لمبدأ المشروعية⁴.

وبهذا فالقرار الإداري في مجال رخصة التجزئة يمنح الحق لصاحب ملكية عقارية واحدة أو أكثر أو موكله على أن يقسم القطعة الأرضية غير المبنية إلى قطعتين أو أكثر من تشييد بناء⁵.

على أن يكون ذلك القرار الفردي يخص شخصا معيناً بذاته أو أفرادا معينين بذواتهم⁶ ويعتبر إجراء من إجراءات الضبط الإداري الهدف من ورائه دائما المحافظة على النظام العام لاعتبار الضبط الإداري مجموعة من التدخلات الإدارية التي توجب على النشاط الحر للأفراد وكذا الانضباط الذي تقتضيه الحياة في المجتمع⁷.

كما اعتبره البعض الآخر على أنه مجموع الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام⁸ الذي يقتضي فرض

1- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، مخبر الدراسات القانونية، سطيف، 2006، ص 246.

2- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، 74.

3- حسين فريحة، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 217.

4- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2009، ص 161.

5- الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، الطبعة الأولى، دار الفجر، الجزائر، 2005، ص 43.

6- اسماعيل بوقرة، الحكم في دعوى الإلغاء، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة حاج لخضر، باتنة، 2013، ص 30.

7- JEAN RIVERO, **Droit administratif**, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1962, P358.

8- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور النشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007، ص 368.

بعض الضوابط على الحقوق والحريات العامة وفقا لتشريعات الضبط القائمة، ومنه يظهر جوهر نظرية الضبط الإداري التي تعد إحدى وظائف الدولة الأساسية التي تهدف من خلالها إلى خلق نوع من التوازن بين الحرية والسلطة¹ ويعتبر تدخل الدولة الحديثة بتقييد حق الملكية العقارية بترخيص عمليات التجزئة التي تم تقييدها لتحقيق أهداف النظام العام² الذي اتسع مفهوم هذا الأخير إلى مجالات أخرى سايرت تطور وظيفة الدولة في المجتمع، ومن أهمها موضوع النظام العام الجمالي للمدينة من تنظيم العمران والعمل على تناسق البنايات وانسجامها مع بعضها البعض وهذا يمثل ضرورة لإيجاد نوع من التوازن بين مختلف المرافق والتجهيزات العمومية التي تنجزها السلطات العمومية من جهة وبين ما يشيده الخواص من بنايات ومنشآت بكل ما قد يصاحب ذلك من تأثير على البيئة والمحيط³.

وهو الأمر الذي يستدعي رقابة إدارية في مجال تقسيم الملكية العقارية عن طريق رخصة التجزئة التي تصدر وتسلم وفق إجراءات قانونية وإدارية وتنظيمية معينة، ويصبح مبدأ ترخيص التجزئة من المقررات الأساسية ومن الوسائل الرئيسية لاحترام قواعد التنظيم العمراني والمحافظة على الطابع الحضري للمدن، وذلك لمنع البناء العشوائي الذي يؤثر على الجانب الجمالي للمناطق السكنية وكذا المناطق الصناعية والتجارية.

ويجمع كل من الفقه والقضاء والمشرع على وجوب توافر عنصر الأثر القانوني في القرار الإداري، الذي يقصد به إحداث مركز قانوني معين يكون جائزا وممكنا متى كان ذلك بباعث من المصلحة العامة التي يتبعها القانون، بحيث يكون القرار الإداري منشأ لحالة قانونية جديدة، يكون فيها معدلا لحالة قانونية سابقة أو رافضا لطلب بتعديل حالة قانونية سابقة أو بإنهاء هذه الحالة⁴ وهو ذات الأثر القانوني الذي تحدثه رخصة التجزئة في المركز القانوني لمالك العقار، ويظهر هذا الأثر أو التغيير من خلال تدخل سلطة الضبط الإداري

¹- خير الدين بن مشيرين، رخصة البناء، مرجع سابق، ص 22.

²- الزين عزري، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد التاسع، 2005، ص 131-132.

³- خير الدين بن مشيرين، مرجع سابق، ص 23.

⁴- كمال محمد الأمين، دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء والتعمير، رخصة البناء نموذجا، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 68.

المختصة بمنح رخصة التجزئة والذي يترتب عليها إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني للملكية المعنية ويتوقف ذلك على منح أو رفض أو تأجيل الحصول على رخصة التجزئة الصادرة عن سلطة الضبط الإداري الممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير.

حيث يشكل طلب المعني سببا وباعثا على إصدار هذا النوع من الرخصة والذي يستلزم توافر العناصر الشكلية والموضوعية اللازمة لوجود وصحة أي قرار إداري¹ فهي تتوفر على بعض المواصفات والخصائص التي يتميز بها القرار التنفيذي، وتفرض على المستفيد التزامات مثلما تترتب عليه حقوقا، وتظهر هذه الأهمية في تكريس حقه في ممارسة أحد مظاهر ممارسة حق الملكية العقارية² المتمثل في تجزئة العقار.

الفرع الثاني

القواعد الإجرائية للحصول على رخصة التجزئة

تعتبر التجزئة أهم الطرق المجسدة لممارسة حق الملكية، إلا أن ممارسة هذا الحق من شأنه المساس بمصالح الجماعة وهو ما يبرر تدخل الإدارة لتوجيه كل نشاط ومراقبته بفرض قواعد قانونية لإرساء نظام حماية متكامل يأخذ بعين الاعتبار الصيغة الجمالية للبناء الحضري.

وفي هذا الإطار تشترط قيود وشروط معينة لإحداث التجزئة الهادفة أساسا لحماية الملكية العقارية والتي تقيد سلطة المالك عند اعتزامه إحداث تقسيم لملكيته بموجب احترامها وهذا الاحترام تفرضه الإدارة حفاظا على سياسة الدولة العقارية العمرانية.

علما أن الحرية المطلقة للمالك في إطار التجزئة يؤدي حتما إلى نتائج سلبية يصعب تداركها والمتمثلة أساسا في انتشار البناءات الفوضوية وكثرة النزاعات، وفي إطار المحافظة على النسيج العمراني تم تقييد سلطة المالك عند اعتزامه إحداث تقسيم أرضه إلى قطع بموجب احترام قواعد رخصة التجزئة التي تعتبر إحدى أدوات التعمير التي تعكس مجاليا

¹- كمال محمد الأمين، مرجع سابق، ص 69.

²- عزوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 685.

سياسة التخطيط المتبعة حضريا، الأمر الذي أدى إلى إخضاع هذا النوع من التقسيم لرقابة الإدارة عبر عدة نصوص تشريعية متتالية.

ومن من أجل ضمان احترام القوانين والأنظمة الجاري بها العمل تمارس السلطات المختصة تأطير عملية التجزئة إلى من يقدم طلب الحصول على التقسيم من طرف المالك أو موكله (أولا) ثم تأتي مرحلة تحديد الشروط والإجراءات القانونية والتقنية التي تحضر بصدها هذه الرخصة من حيث تقديم الطلب بوثائق إدارية مكونة من ملف طلب الترخيص بالتقسيم لقطعة أرض أو عدة قطع غير مبنية، وكذا التحقيق فيه ودراسته من طرف السلطة الإدارية المختصة بإصدار قرار الترخيص إما بالمنح أو المنع أو التأجيل من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالعمران على حسب الحالة، بعدها تأتي مرحلة إنجاز الأشغال المرتبطة برخصة التجزئة عن طريق شهادة قابلية الاستغلال (ثانيا).

أولا: الشروط والإجراءات المفروضة لمنح قرار رخصة التجزئة.

يتمثل النظام الإجرائي لرخصة التجزئة في مجموعة من القواعد القانونية المسبقة والملازمة لطالب التقسيم طالما كان هذا النظام الإجرائي للرخصة محل اهتمام وموضوع إصلاح إداري متواصل ومسائر للتطورات العمرانية الحديثة، بالرغم من تميز هذه الإجراءات بالتعقيد نظرا لكثرتها وتعددتها وطول مدة إنجازها وكذا تنوع الجهات المتداخلة في هذا الأمر وهو ما من شأنه أن يعرقل نشاط الأفراد ويعطل سير العمل الإداري.

إن مطلب الترخيص للتجزئة يعتبر شرطا جوهريا لافتتاح سير النظام الإجرائي، وأداة لإخضاع أنشطة المالك أو الملاك للأراضي غير المبنية بغرض تقسيمها للرقابة الإدارية القبلية من أجل تنظيم حركة العمران ومحاربة البناء غير الشرعي والمحافظة على جمالية التجمعات السكنية وتجانسها مع المجال البيئي.

وعلى العموم فإن عملية القسمة قبل أن يتم لها الترخيص من قبل السلطات المختصة كان لابد أن تمر بعدة مراحل بدءا بتقديم الطلب ثم التحقيق فيه وأخيرا البت فيه بقرار إذا اشتمل على كل الشروط المعينة والأجال المحددة في التنظيم.

وعليه فإن هذا النوع من العمليات لا يتم منح الرخصة فيه إلا لذوي الصفة وفق اجراءات قانونية محددة، بحيث يجب على كل طالب لهذه الوثيقة اتباعها عن طريق تقديم الطلب إلى الجهة المختصة، هذا الإجراء يعد ضرورياً، فإنه لولا هذا الطلب فإنه يتعذر الحصول على الرخصة من خلال نص المادة 08 بنصها على ما يلي: "يجب أن يتقدم صاحب الملكية أو موكله بطلب رخصة التجزئة التي يرفق نموذجاً بهذا المرسوم ويوقع عليه....".

نستنتج إلزامية البدء بطلب يقدم من طرف شخص أو عدة أشخاص معينين إلى الجهات الإدارية المعنية قبل القيام بأي عمل من أعمال التجزئة وإرفاقه بنموذج من هذا المرسوم ويوقع عليه، هذا الجديد الذي جاء به المشرع في ظل المرسوم رقم 15-19.

وطبيعة الصفة في هذا المجال تتمثل في العلاقة القانونية التي تربط بين رخصة التجزئة والعقار المراد تقسيمه إلى قطعتين أو عدة قطع.

إن الشرط الأساسي الذي يبين العلاقة القانونية بين استعمال العقار والترخيص بالتجزئة يتمثل أساساً في حق الملكية وارتباطه بالمالك، أيضاً يمتد إلى وضعية قانونية أخرى تتمثل في الوكيل.

وبهذا فالنصوص القانونية المتعلقة بالتهيئة والتعمير تحيلنا بدورها إلى التقيد ببعض مواد أحكام القانون المدني فيما يتعلق بحق الملكية والوكالة.

وعليه فلكي يقبل إيداع طلب رخصة التجزئة شكلاً يجب إيداعه وتوقيعه من قبل أصحاب الصفة بما يثبت طبيعة العلاقة القانونية بينهم بالعقار على عكس ما كرسته المادة 50 من قانون 90-29 إلى الإشارة إلى صاحب الصفة القانونية في حالة طلب رخصة التجزئة إلى مالك العقار فقط دون غيره من الوضعيات القانونية الأخرى، على خلاف ما نصت عليه المادة 42 من المرسوم رقم 15-19¹ التي وسعت من أصحاب الطلب لرخصة

¹- نصت المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها على ما يلي " يجب على المالك أو موكله أو المستأجر لديه المرخص له قانوناً أو الهيئة أو المصلحة المخصصة لها قطعة الأرض أو البناية، أن يتقدم بطلب رخصة البناء الذي يرفق نموذجاً منه بهذا المرسوم والتوقيع عليه."

البناء والتي تشمل المالك أو الموكل أو المستأجر المرخص له قانونا ولصاحب شهادة الحياة الممنوحة له من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي له الحق في الحصول على رخصة البناء وهذا طبقا لأحكام قانون التوجيه العقاري¹.

لكن إذا رجعنا إلى المادة 8 من المرسوم التي ذكرنا سابقا وجدناها أنها ضيقت الصفة لأصحاب طالبي رخصة التجزئة والتي كانت محصورة إلا في صفة المالك أو صفة الموكل فقط، دون التوسع إلى وضعيات قانونية أخرى تجيز لهم الحصول على رخصة التجزئة، مثلها مثل طالبي رخصة البناء.

والأمر ربما يرجع إلى عدة اعتبارات، منها الأهمية البالغة التي تكتسبها هذه الرخصة في تحديد المعالم العمرانية للمجال سواء من حيث التهيئة والتوجيه والرقابة، أيضا من حيث تجنب مشاهد التشوه الحضري للمدينة المتمثلة أساسا في تكتلات عمرانية غير منتظمة ولا منسجمة مع النسيج الحضري.

فالوعي بهذا النوع من العملية جعل التجزئة محل اهتمام العديد من المتدخلين والمختصين في الميدان الأمر الذي جعل هذا التقسيم يخضع لرخصة إدارية مسبقة تعد من النظام العام ووسيلة ضبط بيد السلطة الإدارية المترجمة لجملة من التشريعات الخاصة المطبقة على المستوى الواقعي.

في حين إذا رجعنا إلى المشرع الفرنسي نجده أنه أخذ بمبدأ المالك الظاهر وأعطى لبعض الأشخاص غير الأشخاص الحاصلين على سند يخول لهم إنجاز التجزئة على القطعة الأرضية بحكم أنهم متحصلون على عقد إيجار بالبناء *titulaire d'un bail à construction*² وبهذا فالمشرع لم يمنح للحائز والمستأجر لديه حق تقديم طلب الحصول على رخصة التجزئة.

وعليه فعلى المعني بالأمر تقديم الطلب إلى الجهة العمومية المختصة بضرورة توفر الشروط الخاصة بطلبه مرفقة بملف يتضمن شروطا محددة تتعلق بصاحب العقار المراد

¹- انظر المواد 39- 40- 41- 42 - 43 من القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري.

²- CLAUDE BLUMAN, Op.cit, P 120.

تجزئته وكذا تحديد شروط تقنية تشمل العقار موضوع الطلب، بالنسبة للوثائق الإدارية الخاصة بطالب رخصة التجزئة يجب أن تكون حسب المادة 8 من المرسوم رقم 15-19 بحيث يمكن تقديم طلب رخصة التجزئة مرفق بنموذج من هذا المرسوم المذكور والتوقيع عليه من طرف مالك الأرض المراد تجزئتها أو من طرف موكله هذان الشخصان هما الوحيدان اللذان لهما حق تقديم الطلب للحصول على الرخصة الإدارية، وذلك لاعتبار الاجراءات القانونية لطلب رخصة التجزئة الخطوة الهامة التي يجب مراعاتها، لكون هذه الرخصة من أهم الوسائل الإدارية التي تستعملها الإدارة في نشاطها وذلك باتباع إجراءات معينة في التنظيم المعمول به حاليا كضمان حقوق الأفراد واحترام مبدأ المشروعية¹ فعلى المعني بالأمر أولاً تقديم ملف الطلب مرفق بكل الوثائق الإدارية المتعلقة بهويته القانونية وثانياً تحديد كل الوثائق التقنية المتعلقة بالعقار موضوع التجزئة.

فالمالك هو ذلك الشخص الذي يملك قطعة أرضية يريد قسمتها إلى قطعتين أو عدة قطع، بحيث يجوز أن يكون المالك واحداً أو عدة مالكين في حالة الشيوع سواء كان هذا المالك شخصاً طبيعياً أو معنوياً، عاماً أو خاصاً بحيث تثبت الصفة القانونية للمالك وفقاً للأحكام القانونية السارية المفعول، بسند الملكية التي اعتبرت أوسع الحقوق العينية وأشملها من خلال تطبيق أحكام القانون المدني² وكذا توجهات قانون التوجيه العقاري³ الذي نص على أن الملكية العقارية ما هي إلا سلطة مباشرة لصاحب العقار الذي بموجبها يستطيع المالك التصرف والتمتع بحق ملكيته ضمن حدود القوانين والأنظمة المعمول بها، وبهذا فإن تأكيد السلطات الإدارية المختصة بمنح رخصة التجزئة على ضرورة توفر صفة المالك في الطلب، لأنه يرمي في الأساس إلى تجنب الاستيلاء على أملاك الغير والحد من كثرة النزاعات العقارية باعتبار حق التجزئة أحد أوجه حق الملكية وتترجم هذه الصفة في المالك

1- أفلوني أولاد رابح صافية، مرجع سابق، ص 159.

2- المادة 674 من القانون المدني تعرف الملكية على أنها " الملكية هي حق التمتع والتصرف في الأشياء بشرط ألا يستعمل استعمالاً تحرمه القوانين والأنظمة".

3- المادة 27 من القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري تطرق للملكية العقارية بنصه على ما يلي: " الملكية العقارية الخاصة هي حق التمتع والتصرف في المال العقاري أو الحقوق من أجل استعمال الأملاك وفق طبيعتها أو غرضها".

الذي يملك القطعة الأرضية المراد تجزئتها بمقتضى نسخة من عقد الملكية طبقاً لنص المادة 8 من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه.

أما عن الوكيل فلقد منح القانون للوكيل حق الحصول على رخصة التجزئة وذلك مراعاة للقواعد العامة للوكالة المنصوص عليها في القانون المدني¹.

بحيث يمكن أن يوكل المالك شخصا غيره ليتقدم بطلب رخصة التجزئة، وما على الوكيل إلا أن يرفق طلب الحصول على ترخيص بتوكيل رسمي محرر أمام الموثق².

وسبب اشتراط الوكالة طبقاً لأحكام القانون المدني صراحة ذلك أن التوكيل الرسمي كقاعدة عامة يسمح له بتمثيل الأصيل أمام الجهات الإدارية إذا تعلق الأمر بضرورة حضور المعني شخصياً، وبهذا فالوكيل هو ذلك الشخص الذي يفرضه المالك الأصلي للعقار للقيام بطلب الحصول على رخصة التجزئة لحسابه الخاص وباسمه طبقاً للقواعد الخاصة بأحكام القانون المدني.

وبالرجوع إلى المادة 8 من المرسوم المذكور أعلاه، فإنها لم تشترط نوع الوكالة المحددة هل هي وكالة عامة أم وكالة خاصة؟ لكن مادام النص جاء عاماً فيفهم من معناه جواز الوكالة العامة أو الخاصة³.

1- المادة 571 من القانون المدني التي تنص: "الوكالة أو الإنابة هو عقد بمقتضاه يفوض شخص شخصاً آخر للقيام بعمل شيء لحساب الموكل وباسمه".

2- إن المادة 571 من القانون المدني المذكور أعلاه مقتبس حرفياً من المادة 1984 من القانون المدني الفرنسي والتي جاءت في صياغتها كما يلي: "الوكالة أو التوكيل هو عقد يمنح بموجبه شخص آخر سلطة القيام بعمل معين لصالح الموكل وباسمه، ولا ينشأ العقد إلا بقبول الوكيل له". ويلاحظ على التعريف أعلاه بأنه واضح وغير دقيق، فمن جهة يتحدث النص عن "القيام بعمل شيء" لأن مهمة الوكيل أكثر دقة تتمثل في انجاز التصرفات القانونية لحساب الغير ومن جهة أخرى سكتت المادة 571 أعلاه عن عنصر ضروري للتعرف على الوكالة، وهو استقلالية الوكيل وغياب التبعية وهذين العنصرين لا غنى عنهما لإضفاء صفة الوكالة على العقد. ارجع لحسين بن شيخ أث ملويا "عقد الوكالة" دراسة فقهية، قانونية وقضائية مقارنة، الطبعة الثانية، دار هومة للنشر والتوزيع، 2014-2015، ص 23.

3- الوكالة العادية تلك المنصوص عليها في القانون المدني من حيث تكوينها ومن جهة أثارها وانقضائها، فهي نوعان إما أن تكون وكالة عامة أو وكالة خاصة.

الوكالة العامة تناولتها المادة 573 من القانون المدني بقولها «إن الوكالة الواردة بألفاظ عامة والتي لا تخصيص فيها حتى لنوع العمل القانوني الحاصل فيه التوكيل، لا تخول للوكيل إلا القدرة على تنفيذ العقود الإدارية. ويعتبر من العقود

أيضا يجب توفر إلى جانب الوثائق التي تثبت صفة المالك أو الوكيل الذي نصت عليه المادة 8 من المرسوم المعدل والمتمم والمذكور سابقا، بعض الوثائق التقنية المتعلقة بال عقار موضوع التجزئة التي أضافها المشرع كوثائق خاصة وهي ترفق بطلب رخصة التجزئة التي حددتها المادة 9 من المرسوم رقم 15-19 المذكور سابقا، والتي تشكل تصميم الموقع والوثائق والمستندات المتعلقة بالتصور المعماري لمشروع التجزئة والبنائات التقنية الأساسية لإنجاز الطرق ومختلف الشبكات المتعددة فضلا عن تحديد دفتر الشروط المشتمل على الحقوق والواجبات، والأهم من ذلك تبيان مدى انسجام عمليات التجزئة مع قواعد العمران ولتفادي كل تجزئة سرية وعشوائية ألزم المشرع ضرورة توفير جملة من الوثائق الواجب توفرها في هذا الطلب أي في كل عملية تجزئة عقارية.

وبالتالي يجب أن يشكل التصميم والوثائق المتعلقة بالتصور الهندسي للتجزئة، وكذا البيانات التقنية الواجب إحضارها لإنجاز الطرق ومختلف الشبكات السليمة والقانونية وذلك

الإدارية الإيجار لمدة لا تزيد عن ثلاث سنوات وأعمال الحفظ والصيانة واستيفاء الحقوق ووفاء الديون وجميع أعمال التصرف كبيع المحصول، وبيع البضاعة أو المنقولات التي يسرع إليها التلف وشراء ما يستلزم الشيء محل الوكالة من أدوات لحفظه ولاستغلاله." ويلاحظ أن هذا النص المترجم من النص الفرنسي جاء مشتملا على عدة أخطاء جوهرية لأن هذا النص العربي يتكلم عن " العقود الإدارية" بدلا من " أعمال الإدارة" وعن جميع أعمال التصرف بدلا من جميع أعمال التصرف الضرورية، لأن الوكيل في الوكالة العامة ليس باستطاعته مباشرة أعمال التصرف إلا إذا كانت ضرورية كما جاء في النص الفرنسي.

ارجع لحسين بن شيخ أث ملويا، عقد الوكالة، مرجع سابق، ص 49.

أما عن الوكالة الخاصة فقد نصت عليها المادة 574 من القانون المدني بقولها "لابد من وكالة خاصة في كل عمل ليس من أعمال الإدارة، لاسيما في البيع والرهن الرسمي والتبرع والصلح والإقرار والتحكيم وتوجيه اليمين والمرافقة أمام القضاء، الوكالة الخاصة في نوع معين من أنواع الأعمال القانونية تصح ولو لم يعين محل هذا العمل على وجه التخصيص، إلا إذا كان العمل من التبرعات.

الوكالة الخاصة لا تخول للوكيل إلا القدرة على مباشرة الأمور المحددة فيها وما تقتضيه هذه الأمور من توابع ضرورية وفقا لطبيعة كل أمر وللعرف الجاري."

وبهذا فلا بد من وكالة خاصة في كل تصرف قانوني سواء كنا بصدد عقد كما هو الحال بالنسبة للبيع، الرهن الرسمي والصلح والتحكيم، أو بصدد تصرف بإرادة منفردة مثل الإقرار وتوجيه اليمين والمرافقة أمام القضاء وبالتالي فأي تصرف قانوني ليس من أعمال الإدارة لابد فيه من وكالة خاصة.

ارجع لحسين بن شيخ أث ملويا، مرجع سابق، ص 56.

لتكوين ملف من أجل الحصول على رخصة وبها تحدث تجزئة عقارية وبعدها بناء سكن ملائم.

هذاما سنتعرض له بالشرح المفصل عن الوثائق التقنية الواجب توافرها حسب المادة 9 من المرسوم المذكور أعلاه وهي كالتالي:

- **تصميم المواقع:** وفيه يتعين وضع الرسم الطبوغرافي¹ المشار إليه على سلم 1/2000 أو 1/5000² الذي يشتمل على الواجهة والهيكل القاعدية للخدمة مع بيان طبيعتها وتسميتها وكذا نقاط الاستدلال التي تمكن من تحديد موقع قطعة الأرض.
- **التصاميم الترشيدية:** وفيه تعين على سلم 1/200 أو 1/500 بحيث يجب أن تشتمل على البيانات التالية:

- تحديد الحدود الرئيسية للقطعة الأرضية المراد تجزئتها مع تعيين مساحات القطعة أو القطع التي يتعين أن تكون أرقامها متتابعة وتدرجية حتى ولو كان إنجاز التجزئة العقارية على مراحل.

- تعيين منحنيات المستوى وسطح التسوية مع تحديد لكل المواصفات التقنية الرئيسية مع وصل التجزئة العقارية بشبكة الطرق العمومية والطرق الخاصة

1- **الرسم الطبوغرافي** يعين على أساس النقاط المحسوبة للدائرة المراد تجزئتها المبينة على الخريطة العقارية والتي يقوم بها المهندس المعماري المختص بذلك.

2- **التصميم** هو أساس كل مشروع سواء كان في مجال التجزئة أو في البناء، فهو يعد من أهم الوثائق الأساسية لقواعد التهيئة والتعمير، لأنه يقوم بترجمة قواعد التهيئة إلى إجراءات قانونية ملزمة للإدارة والغير.

إن أهم ما يقدمه هذا التصميم هو تعيين وضعية وموقع مشروع التجزئة في إطار الأراضي المجاورة له في جميع الجهات بحيث يبين للسلطة الإدارية المختصة طبيعة البناءات المحيطة بالملكية ومدى صلاحية المشروع لها من حيث الموقع ونوع التجزئة وتحديد حدود الطرق والمساحات ومواقف السيارات وميادين الألعاب الترفيهية والرياضية، والمواقع المخصصة للتجهيزات العامة كالصحة والثقافة والتعليم ... الخ.

فهو يحدد بالضبط مدى ملاءمته وانسجامه مع المشاريع والبرامج التي سيتم إنجازها في الأرض المحيطة والمجاورة، مع رسم لجميع أشغال التهيئة الذي تشرف عليه الإدارة من قبل المهندسين المعماريين الذين يقومون بوضع تصاميم ملائمة للتجزئة في إطار القواعد التقنية للعمران الواجب توفرها والتي تكون على شكل تصور لمشروع التجزئة على أفضل وجه ووضع كل هذه المستندات الفنية من دراسات وتصاميم متعلقة بإقامة الطرق ووسائل صرف المياه وشبكات الماء والغاز والكهرباء والهاتف.... إلخ.

كلها يجب الإدلاء بها إلى الجهة المختصة للحصول على رخصة التجزئة.

بالتجزئات المجاورة وعند الاقتضاء تعيين المنطقة الواقعة بجوار مشاريع التقسيم طبقاً لمقتضيات تصميم التهيئة المتعلقة بهذه المنطقة.

- تحديد القطع الأرضية المبرمجة مع رسم شبكة الطرق وقنوات التموين بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه القذرة وكذا شبكات توزيع الغاز والكهرباء والهاتف والإدارة العمومية¹.

وانطلاقاً من التصميم الطبوغرافي للموقع، فإنه يتعين الإشارة إلى:

- تصميم خاص بتوزيع الماء والكهرباء والغاز والإدارة العمومية.
- تصميم خاص بشبكة تطهير المياه القذرة.
- تصميم خاص بوصل كل قطعة أرضية بمختلف الشبكات الداخلية للتجزئة.
- تصميم خاص بشبكة الاتصالات (الهاتف).

وفي هذا الإطار ألزم المرسوم التشريعي رقم 94-07 المتعلق بشرط الإنتاج

1- **الشبكات**: تعد من أكبر العمليات في التعمير من أجل تحقيق تهيئة عمرانية متكاملة، فهي لا تقتصر على حسن التحكم في الأرض والتوسع الحضري، بل يجب توفير إطار عمراني تتوفر فيه جميع المرافق الحياتية و الخدمات العمرانية، و من أهم الوثائق الأساسية لتزويد الأرض بالشبكات الخاصة منها شبكة الماء الصالح للشرب، شبكة تطهير المياه، شبكة الغاز و الكهرباء، شبكة الهاتف، فإذا تمت الموافقة على مشروع التجزئة، يتعين على صاحب المشروع أن يقوم بإنجاز أشغال التهيئة حسب المواصفات و الخصائص المحددة بالاتفاق مع مختلف المصالح المعنية طبقاً للمقتضيات المنصوص عليها.

وعليه فإن دراسة الشبكات تعد جد مهمة وتدخل ضمن جانب الاستفادة بمنافع المدينة وهذه الشبكات تنفرع إلى:

- **شبكة الطرق**: تعتبر الطرق من أهم العناصر في التركيبة العمرانية، فتتظيمها يؤدي إلى دوام الحركة بين مختلف الأحياء والشوارع بالإضافة إلى دورها الهام في تطوير واستمرار مختلف الوظائف الحضرية.
- **شبكة مياه الصرف الصحي**: تتمثل في الاستغلال والصيانة والتجديد وإقامة كافة منشآت التطهير وإنجاز دراسات وأشغال الصرف الصحي، ولقد ساهمت الدولة في عدة أحياء فوضوية بربطها بشبكة تطهير المياه لكونها تؤثر على صحة السكان وعلى البيئة، وعليه يجب الاهتمام بالمجال الخدماتي وتعميم خدمات التطهير على مستوى كل الولايات لأنها تحافظ على نظافة وصحة المواطن والمحيط في نفس الوقت.
- **شبكة الماء والغاز والكهرباء**: تعتبر من أهم المنشآت الحيوية في الحياة اليومية للمواطن ولها دور فعال لما توفره من خدمات للاستهلاك المنزلي التي لا يمكن الاستغناء عنها في مجال الحياة الحضرية. وبالرجوع إلى المادة 2 تحت عنوان الشبكات من القانون رقم 08-15 المذكور سابقاً على أنها طرق السيارات وطرق الرجليين وملحقاتها وشبكات التزويد بالماء الشروب وشبكة إخماد النار وقنوات التطهير وقنوات وتجهيزات الكهرباء والغاز والاتصالات التي تزود بنايات.

المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري الاستعانة بالمهندس المعماري¹ والمهندس المختص بمسح الأراضي² لضمان إعداد التصميم وإنجاز ملائم للتجزئة في إطار القواعد التقنية والعمرائية الواجب توفرها في إطار الأعمال المنسوبة إلى المهندسين المعماريين والذي يجب عليهم وضع تصور لمشروع التجزئة المراد إنجازها وتوفير جميع الوثائق المتعلقة بها للجهة المختصة بغية الحصول على رخصة التجزئة، وكذا تقديم كل المستندات المتعلقة بالتجهيزات المختلفة والأولية لضمان راحة المواطنين والخدمات الحضرية لإشباع حاجيات السكان اليومية.

- أيضا يجب تحديد موقع مساحات توقف السيارات والمساحات الحرة ومساحات الخدمات الخاصة وما يقابلها من الشبكات الرئيسية.
- وضع موقع للبنىات المبرمجة وتحديد طبيعتها وشكلها العمراني بما في ذلك البيانات الخاصة بالتجهيزات الجماعية³ التعليمية والصحية والرياضية والثقافية والإدارية... إلخ وكذا المنشآت ذات المصلحة العامة التي تقتضيها متطلبات التجزئة.

¹- المرسوم التشريعي رقم 94-07 المؤرخ في 18 ماي سنة 1994 المتعلق بشروط الانتاج المعماري و ممارسة مهنة المهندس المعماري الجريدة الرسمية العدد 32 المؤرخة في 25-05-1994 و القانون رقم 04-06 المؤرخ في 14 أوت سنة 2004 يتضمن إلغاء بعض أحكام المرسوم التشريعي رقم 94-07 الجريدة الرسمية العدد 51 المؤرخة في 15-08-2004 وبالرجوع إلى المادة 9 من المرسوم التشريعي رقم 94-07 المذكور أعلاه، فإن المشرع عرف المهندس المعماري على أنه صاحب العمل سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا معتمد في الهندسة المعمارية معتمد يتولى تصور إنجاز البناء ومتابعته.

وبالرجوع إلى المادة 3 من نفس المرسوم يجب أن يحافظ المهندس المعماري عند إنجاز الأعمال المعمارية على المحيط، وينبغي على السلطات المؤهلة بتسليم رخص البناء أو التجزئة أن تتأكد من مدى احترام القواعد الهندسية المعمارية للتعمير.

²- المهندس المختص بإعداد مسح الأراضي: يتمتع بعدة مهام منوطة به و التي تتجلى في إنجاز تحديد Bornage وضبط حدود الأراضي و مواقعها و مساحتها و تعيين ارتفاعاتها المجاورة لها، أيضا يساهم في إنجاز تصاميم و وثائق عن طريق الرسم الطبوغرافي و تحديد المناطق المراد تجزئتها. و ذلك عن طريق المسح المباشر أو المعاينة المباشرة أو بالاعتماد على الصور الجوية photo grammètrie و بعد الانتهاء من إنجاز تصاميم التهيئة يطالب المهندس المختص بالمسح بإرساء معالمها في الميدان حتى تبدو واضحة و يسهل استيعابها بدقة حتى يتمكن من توضيح الوضعية المعمارية لكل مالك أرض.

³- التجهيزات الجماعية هي المساحات المخصصة لهذه التجهيزات الجماعية التي لها غرض واحد وهو تحقيق المصلحة العامة ومثال ذلك إنشاء مركز تجاري، مسجد، مدرسة، مستشفى... إلخ

- مذكرة توضح التدابير المتعلقة بما يلي:

تحديد طرق المعالجة المخصصة لتنقية المياه المُرسبة الصناعية من جميع المواد السائلة أو الصلبة أو الغازية المُضرة بالصحة العمومية والزراعية والمحيط البيئي.

- تعيين طرق المعالجة المخصصة لتنقية الدخان وانتشار الغازات من جميع المواد المضرة بالصحة العمومية.

- تحديد مستوى الضجيج وانبعاث الطفيليات الكهرومغناطيسية بالنسبة للأراضي المجزأة للاستعمال الصناعي¹.

- مذكرة تشمل على البيانات التالية:

- تحديد قائمة القطع الأرضية المجزأة وتعيين مساحة كل قطعة منها.

- تعيين نوع كل الأشكال المختلفة للأرض مع توضيح عدد المساكن ومناصب العمل والعدد الإجمالي للسكان المقيمين.

- توفير الاحتياجات اللازمة فيما يتعلق بالماء والغاز والكهرباء والنقل وكيفيات تلبية ذلك من خلال تحديد طبيعة الارتفاقات والأضرار المحتملة.

- دراسة مدى التأثير السلبي على المحيط والبيئة² ودراسة جيوتقنية يعدها خبير معتمد.

- برنامج الأشغال: يوضح فيه جميع المواصفات التقنية لكل المشاريع والشبكات

¹- تعيين مذكرة خاصة بالأراضي المجزأة أو المراد تجزئتها للاستعمال الصناعي التي توضح فيها كل التدابير لمعالجة المواد الصلبة أو السائلة أو الغازية المضرة بالصحة العمومية وبالقطاع الزراعي وكذا المحيط. أيضا يجب الحد من مستوى الضجيج وتطاير الطفيليات الكهرومغناطيسية التي لها علاقة بالاستعمال الصناعي.

²- إن إنشاء مفرغة عمومية في وسط سكاني دون احترام شروط دفتر الأعباء ودون اتخاذ الإجراءات الملائمة لتجنب المساس بسلامة المحيط والأشخاص يعد مخالفة لقانون البيئة ويترتب عليه غلقها نهائيا.

- انظر القرار رقم 32758 المؤرخ في 25-05-2007 مجلة مجلس الدولة، العدد 09، سنة 2009، ص 94.
كما تعد من مضار الجوار غير المألوفة، الأضرار اللاحقة بالبيئة، الناجمة عن منشآت فلاحية مجاورة لمنطقة سكنية غير مراعية القوانين ذات العلاقة بحماية البيئة والمحيط.

- انظر القرار رقم 443620 المؤرخ في 12-03-2008 مجلة المحكمة العليا، العدد 02، سنة 2008، ص 257.

والتهيئة¹ المقررة إنجازها، وكذا تحديد شروط تنفيذها مع تقدير تكاليفها وتوضيح مراحل الإنجاز وأجال ذلك عند الاقتضاء.

إن دفتر الشروط² يحدد حسب النموذج الذي يقرره الوزير المكلف بالتعمير ويحدد فيه ما يلي:

- يعين الالتزامات والاتفاقات الوظيفية ذات المنفعة العمومية المفروضة على الأراضي المجزأة.
- تحديد شروط وقواعد إنجاز البناءات.
- تنظيم الملكيات والمغارس والمساحات الخضراء والأسيجة، كما يمكن لطالب رخصة التجزئة أن يحدد إنجاز أشغال التهيئة الخاصة بكل جزء على حدة وفي هذه الحالة يجب عليه تقديم الوثائق المكتوبة والبيانية المتعلقة بكل جزء وحده.

1- التهيئة: يتم فيها تعيين برنامج خاص تتم به كيفية تهيئة التجزئة بمختلف الشبكات المتعددة وكان الهدف من نص المادة 9 من المرسوم المذكور أعلاه هو تفادي الغموض الذي كان يكتسي مفهوم تجهيز التجزئة وبالطبع فإن صاحب التجزئة يجب أن يبين خصائص المنجزات العملية التي ينوي إقامتها وربطها بالشبكات العمومية المجاورة. إلا أنه في بعض الحالات يصعب إنجاز أشغال التهيئة والتجهيز وذلك بسبب وجود القطعة الأرضية المراد تجزئتها بعيدة عن المسالك الطرقية مثلا.

وبالرجوع إلى المادة 2 من القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، فإنها عرفت التهيئة على أنها أشغال معالجة سطح الأرض وتدعيم المنحدرات وغرس الأشجار ووضع أثاث حضري وإنجاز المساحات الخضراء وتشبيد السياج.

والملاحظ في هذه المادة أنها جاءت عامة، فلم تعرف التهيئة بصفة دقيقة ومحددة خاصة أنها ترتبط بالجانب التقني أكثر منها من الجانب القانوني وإنما حصرت كل الأشغال التي تدخل في مجال التهيئة.

2- يكتسي دفتر الشروط من الناحية العملية طبيعة مزدوجة فهو ذو طبيعة تعاقدية باعتباره محور الوثائق المكونة لملف طلب رخصة التجزئة بالنسبة للإدارة وصاحب التجزئة والمستفيد من التجزئة عن طريق البيع أو الإيجار بتوفر الشروط المألوفة للعقود من التزامات وحقوق يشترط فيها مراعاة النظام العام والقوانين الجاري العمل بها.

أيضا من الناحية الشكلية يجب أن يكون دفتر الشروط مطابقا للبيانات النموذجية التي أقرها الوزير المكلف بالتعمير

Voir: BROBENKO Bernard, **Droit de l'urbanisme, (les conditions de l'occupation du sol et de l'espace, l'aménagement, le contrôle, le financement et les contentieux)**, 5ème édition, Gualino, Paris, 2009, P 242.

وفيه يتم إعداد الملف البياني والتقني من طرف مكتب الدراسات في الهندسة المعمارية أو التعمير ويؤشر على الوثائق المذكورة أعلاه المهندس المعماري ومهندس المسح للأراضي اللذان يمارسان نشاطاتهما حسب الأحكام القانونية المعمول بها

وعليه فهو يعتبر الدفتر الضروري لاكتمال ملف التجزئة لأنه يقدم مشروع التقسيم من خلال تعيين البيانات حول اسمه وموقعه وحدوده والمساحة المراد تقسيمها والحقوق المتعلقة بالأرض المراد تجزئتها وتحديد المناطق المجاورة وترقيم المقاسم المعدة للبناء والمخصصة للتجهيزات المختلفة والفضاءات العمومية.

والهدف الأساسي من كل هذه البيانات المنصوص عليها في دفتر الشروط تتمثل في الدراسة الدقيقة لمشروع التقسيم الذي يقع فيها الإلمام بجميع جوانب المشروع ودراسته من الناحية القانونية والفنية، ذلك أن أهم مرحلة لدراسة هذا المشروع في كونها تسبق القرار النهائي التي تساعد البلدية في اتخاذ القرار، نظرا للدور الوقائي الذي تعتمده البلدية لتفادي التجزئات العشوائية من أجل حماية النظام العام العمراني.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه هل إن دفتر الشروط له طبيعة عقدية باعتباره يخضع لإرادة الأطراف، أم له طبيعة إدارية باعتباره يخضع للموافقة الإدارية؟

إذ اعتبر الفقيه Deviller أن دفتر الشروط له طبيعة عقدية باعتباره يحتوي على جملة من القواعد التي تنظم العلاقات بين الإدارة وطالب التجزئة¹.

أما بالنسبة للفقيه Rivalland فقد تساءل عن الطبيعة القانونية لدفتر الشروط، هل يعد ميثاقا له طبيعة خاصة باعتباره إجراء إداري².

إن الأحكام الواردة بدفتر الشروط هي التي تحدد عادة العلاقة بين الإدارة وطالب التجزئة إذ تحدد البنود الواردة به التزامات كل من الطرفين وحقوقهما وذلك وفق ما يرد من الاتفاقات، وتبعا لذلك تكون المحاكم المدنية هي المختصة بالنظر في صورة نشوب نزاع حول تطبيق بنود دفتر الشروط.

¹-Deviller James, **Droit de l'urbanisme**, Op.cit, P 107.

²- M. Rivalland, **Les charges d'urbanisme**, L G D J, 1969, P 124.

وقد اعتبر الفقه الفرنسي أن الالتزام بإنجاز أشغال التهيئة وإن كان منصوحا عليه بدفتر الشروط ويخص النظام العام، فإن المشتري يجب عليه التقيد بما ورد من أحكام في هذا الدفتر¹.

كما أقر القضاء الفرنسي أنه يجب أن يكون تسليم رخصة التجزئة من قبل الإدارة وفيها يجب أن يكون مطابقا مع ما ورد في دفتر الشروط وأن هذه الإلزامية مؤكدة في القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 28-02-1969 معتبرا أنه لولا الصبغة الإلزامية التي يتمتع بها دفتر الشروط، لثم اعتباره عقدا من العقود الخاصة².

أما بالنسبة للقضاء الإداري ومثله الجزائري فقد تبني موقفا مغايرا، فاعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن طبيعة دفتر الشروط المتعلقة برخصة التجزئة يعتبر عملا إداريا يدخل في نظر القاضي الإداري المختص بموجب دعوى الإلغاء ويستند مجلس الدولة في ذلك التكييف لا على مصدر القواعد التي يتضمنها ذلك الدفتر وإنما على الصبغة الشكلية التي يكتسبها القرار الإداري القاضي بالمصادقة على دفتر الشروط³.

وقد اعتمد القضاء الجزائري نفس موقف القضاء الإداري بحكمه على أن مخالفة بنود دفتر الشروط معناه مخالفة القرار الإداري المتعلقة برخصة التجزئة بالعقاب.

وقد جاء بقرار جزائي مؤرخ في 3 مارس 1955 مفاده أن عدم قيام صاحب التجزئة بإنجاز أشغال التجزئة المنصوص عليها في دفتر الشروط المصادق عليه لا يشكل مخالفة لقواعد الرخصة ولكن يعتبر مخالفة للقرار الإداري.

كما انتهى الفقيه Besson أن مضمون دفتر الشروط عبارة عن مزيج من القواعد التي تحدد الشروط الخاصة للبيع المنظمة في القانون المدني وكذا الشروط الخصوصية المتعلقة

¹– Bergel Jean, **Les servitudes de lotissement à usage d'habitation**, Op.cit, P145.

²–Bergel Jean, op.cit. , P151.

³– Rivallant M, op,cit, P156.

بعملية التجزئة بوصفها عملية تدخل في إطار العمران وتخضع في جزء منها لقواعد القانون العام¹.

والجدير بالذكر أن دفتر الشروط مهما اختلفت طبيعته فإن له طابعا إلزاميا يترتب عن مخالفته عدة جزاءات قد تكون مدنية أو جزائية أو إدارية، وهذا الطابع الإلزامي متولد عن الطبيعة الخاصة التي يتمتع بها دفتر الشروط.

وبهذا فإن دور دفتر الشروط مهم جدا من حيث تحديده للأشغال المحتملة للتجهيز وبناء الطرق التي يتعهد المالك أو الملاك بإنجازها في الآجال المحددة، وكذا تعيين شروط التنازل عن القطع الأرضية التي يجب أن تستجيب لها البنائات المزمع تشييدها لأن دفتر الشروط يعد الوثيقة الفعالة التي تستند عليها رخصة التجزئة.

يمكن للشخص الطبيعي أو المعنوي قبل أن يتقدم بطلب رخصة التجزئة الحق في طلب شهادة التعمير التي نصت عليها الفقرة الأولى من المادة 51 من القانون رقم 90-29 بنصها ما يلي: "يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي معني قبل الشروع في الدراسات، أن يطلب شهادة التعمير تعين حقوقه في البناء والارتفاقات التي تخضع لها الأرض المعينة".

كما أحالت الفقرة الثانية من نفس المادة إلى نص المادة الثانية من المرسوم رقم 15-19 المذكور سالفا بنصها على ما يلي: "في إطار أحكام المادة 51 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، فإن شهادة التعمير هي الوثيقة التي تسلم بناء على طلب من كل شخص معني، تعين حقوقه في البناء والارتفاقات من جميع الأشكال التي تخضع لها الأرض المعينة".

وقد أضاف المشرع في هذا الإطار ما هو جديد على شهادة التعمير حيث إنه يمكن لكل شخص معني بنفس حقوق البناء الخاصة بالقطعة الأرضية المعينة أن يحصل على "بطاقة معلومات" لاستعمالها على سبيل الإشارة لكل غرض مناسب، ولا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تحل محل شهادة التعمير.

¹– Michel Besson, op.cit, p184.

إن شهادة التعمير تعتبر من الأحكام التي تضبط الأراضي العامرة والأراضي القابلة للتعمير وهي تسمح لصاحبها من التعرف إلى موقعه¹.

وكذا المحافظة على الأراضي ذات الطابع الفلاحي، وتلك التي يمكن استعمالها واستغلالها في أغراض النشاطات التجارية والصناعية والسكنية، بالإضافة إلى الأحكام الخاصة بالأراضي والأقاليم ذات الميزة التاريخية والأثرية والثقافية والطبيعية كالساحل ومقتضيات حماية البيئة والمحيط².

فقد نصت المادة 68 الفقرة 02 من القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري بأنه: "وفي هذا الإطار يتعين على كل مالك و/أو حائز أن يستعمل ويهيئ ملكه طبقاً لنوعية الاستعمال الذي تسطره أدوات التهيئة والتعمير". وهو ما أعادت تأكيده أحكام المواد من 39 إلى 49 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الذي يعد امتداداً لأحكام قانون التوجيه العقاري.

وعليه، وتطبيقاً لأحكام القانونين المتعلقين بالتوجيه العقاري والتهيئة العمرانية سالف الذكر، وبإحالة المادة 51 الفقرة 02 من القانون رقم 90-29 نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها على أن شهادة التعمير هي الوثيقة التي تسلم بناء على طلب من كل شخص معني، تعين حقوقه في البناء والارتفاقات من جميع الأشكال التي تخضع لها الأرض المعينة، فهي تمكن كل شخص معني بنفس حقوق البناء الخاصة بالقطعة الأرضية المعينة أن يحصل على بطاقة معلومات، فهي تمكن صاحب المصلحة في البناء من التعرف على موقعه من اهتمامات السلطات المحلية بموضوع حركة البناء والتنظيم العمراني للمدن من خلال المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وشغل الأراضي وتنظيم استعمالها في مجال البناء بمختلف أغراضه واستعمالاته³.

¹ - عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 586.

² - عزاوي عبد الرحمن، نفس المرجع، ص 608.

³ - عزاوي عبد الرحمن، نفس المرجع، ص 609.

في المقابل يمكن للسلطة الإدارية من خلال ما تصدره وتسلمه من وثائق توجيه ومراقبة استعمال الأفراد لممتلكاتهم وحقوقهم العينية على العقارات بالبناء عليها، بدءا من التعرف على أشخاصهم وطبيعة علاقاتهم بالعقار محل طلب رخصة البناء وانتهاء بالعرض والنشاط الذي سيخصص له العقار بعد بنائه أو إعادة تخصيصه¹.

إن هذه الشهادة ذات أهمية لا يستهان بها سواء بالنسبة للأفراد أو بالنسبة للإدارة.

- أهميتها بالنسبة للأفراد: تظهر من خلال الوثائق الإدارية التي تسلمها السلطات الإدارية المختصة للشخص المعنى وبطلب منه، كونها تعين كل الحقوق المتعلقة بالأرض وتمنحه كل البيانات والمعلومات الخاصة بأحكام وقواعد التعمير للعقار وكذا تحديد جميع الارتفاقات من جميع الأشكال التي تخضع لها الأرض المعنية².

- أهميتها بالنسبة للإدارة: تظهر كونها أداة إعلام³ حول طبيعة القطعة الأرضية وتعين جميع الحقوق والارتفاقات التي تخضع لها الأرض ومدى قابليتها للتجزئة وللبناء⁴.

إذن شهادة التعمير ذات طابع إعلامي يتم طلبها لأجل التحقيق من تخصيص الأراضي المعنية على أساس عدة معايير منها:

- تطبيق الأنظمة الخاصة بالتهيئة والتعمير على القطع الأرضية⁵.

- تحديد الارتفاقات المرتبطة بالأرض وكذا تعيين الخدمات والتجهيزات المتوفرة لها⁶.

¹- راجع المواد 3 إلى 6 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

²- أفلوني أولد رابح صافية، مرجع سابق، ص 127.

³- ADJA Djilali, BROBENKO Bernard, Op.cit, P175.

⁴- Saint alary Roger, Saint alary Houin, Op.cit, P37.

⁵- الأنظمة الخاصة بالتهيئة والتعمير تتمثل فيما يلي:

- مخطط شغل الأراضي

- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

- القواعد العامة للتهيئة والتعمير

⁶- القرار رقم 311362 المؤرخ في 14-09-2005.

- ربط القطع الأرضية بشبكات الهياكل القاعدية العمومية الموجودة أو المتوقعة.

وبهذا بعد استكمال صاحب الملف لطلب رخصة التجزئة من تكوينه إداريا وتقنيا وبعد دراسة مشروعه بصفة دقيقة ودامت وقتا طويلا جاءت الآن مرحلة إيداع الملف والتحقيق فيه من قبل الإدارة المكلفة بذلك وكذا للجان الفنية المختصة بهذا المجال.

ويتم ايداع ملف طلب التجزئة باتخاذ طريقتين لصاحب طلب رخصة التجزئة والاختيار بينهما والأنسب له في إيصال الطلب إلى الإدارة المختصة بتسلم الملف في المدة المحددة لدراسة هذا الملف من جميع الجوانب.

بدءا بإيداع الملف شخصيا للإدارة وفيه تتمثل الطريقة الأولى في إيداع ملف طلب رخصة التجزئة من المعني بالأمر وتسليمه إلى السلطات العمومية المختصة بذلك، ويتسلم صاحب الملف مقابل ذلك وصلا يذكر فيه جميع الوثائق والمستندات المسلمة والمرفقة به مع تحديد تاريخ الإيداع للملف، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 10 من المرسوم رقم 15-19 بنصها على ما يلي: "يوضح نوع الوثائق المقدمة بطريقة مفصلة على الوصل."

أوعن طريق إرسال الملف بالبريد وفيه تختلف الطريقة الأولى عن الثانية حيث يقوم المعني بالأمر بإرسال ملف طلب رخصة التجزئة مرفوق بكل الوثائق والبيانات اللازمة إلى الجهة الإدارية المختصة على أن يكون ذلك بموجب رسالة مضمنة عن طريق البريد مع الإشعار بالوصول.

حسب المادة 10 من المرسوم رقم 15-19 المذكور أعلاه يرسل طلب رخصة التجزئة في خمس نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد التحقيق في الوثائق الضرورية التي يجب أن تكون مطابقة لتشكيل الملف على النحو المنصوص عليه ولما يتسلم رئيس البلدية ملف الطلب يقوم بإعطاء صاحب الطلب رقم تسجيل الملف المرسل إليه في مدة

من حيث المبدأ لا يطلب حق المرور حسب المادة 697 القانون المدني، في حالة الحصر الناجم عن تجزئة عقار، بسبب بيع أو مبادلة أو قسمة أو أي معاملة أخرى، إلا على الأراضي المشمولة بتلك المعاملة.

حيث إنه بالرجوع إلى المادة 697 من القانون المدني، فإنه إذا كانت الأرض المحصورة ناتجة عن تجزئة عقار بسبب المعاملات المذكورة أعلاه، فلا يطلب حق المرور إلا على الأراضي التي تشملها تلك المعاملات.

المرجع: مجلة المحكمة العليا، العدد 1، سنة 2005، ص 262.

معينة وهذا ما نصت عليه المادة 61 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير عن نصها لمكان الإيداع "يودع طلب رخصة التجزئة أو البناء أو الهدم بمقر المجلس الشعبي البلدي".

لكن ما لوحظ على هاتين المادتين السابقتي الذكر أن هناك غموضا وخطا بينهما فيما يتعلق بإيداع الملف وتعيين الإجراءات المتبعة من طرف المعني بالأمر فإذا رجعنا إلى نص المادة 61 من قانون 90-29 فإنها تنظم عملية التهيئة والتعمير، وبالتالي كان من الواجب وضع الخطوط الأساسية لأدوات التعمير دون التطرق للإيداع والإجراءات.

أما النص الثاني المتعلق بالمادة 10 من المرسوم المذكور فهي تتعلق بكيفيات تحضير الرخص والشهادات، اذن نص المادة 10 هو عبارة عن نص إجرائي وتنظيمي وعليه فلا مجال للمادة 61 من القانون 90-29 لوجودها مادام أنها تتعلق بكيفية ايداع ملف طلب رخصة التجزئة أو على الأقل يمكن النص على حالة ايداع الملف وتسليم الوصل المقرر لذلك في الفقرة الثانية من المادة 61.

على عكس القانون الفرنسي الذي جعل المدة المحددة بخمسة عشر يوما من تاريخ تلقي رئيس المجلس الشعبي البلدي ايداع الملف وكذا القيام بنشر اشعار بالإيداع على مستوى لوحة الإعلانات البلدية¹ وبعدها يبدأ التحقيق في ملف مشروع التجزئة إذا استكمل طالب رخصة التجزئة ملفه من جميع البيانات والسندات المذكورة سابقا، ما عليه إلا أن يقدم ملفه على شكل خمس نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي محل وجود العقار المراد تجزئته وذلك مقابل وصل يسلمه له بعد التحقيق من صحة الوثائق الإدارية والتقنية اللازمة والتي ينبغي أن تكون مطابقة لتشكيل الملف على النحو المنصوص عليه في المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

كما أن تسليم الوصل إلى صاحب الملف يكتسي أهمية بالغة من جانبيين هاميين وهما:

¹– Yves Jegouz, Yves Pittard, **Droit de l'urbanisme**, Op.cit, P204.

- **الجانب الأول:** يعد هذا الوصل إجراء مهم وبه يبين مدى مطابقة الوثائق المقدمة وسلامة صلاحيتها وبطريقة تقنية مفصلة ودقيقة في المعلومات التي تخص العقار موضوع التجزئة، حيث لا يمكن الاحتجاج فيها بعد نقصان الملف وخاصة بعد فوات المدة المحددة لتسليم الملف.

- **الجانب الثاني:** يظهر من خلال احتوائه على تاريخ الإيداع الذي يمثل ميعاد انطلاق الأجال القانونية للبت في التحقيق في الطلب من قبل الإدارة المختصة للتمكن من اتخاذ القرار المناسب.

على هذا الأساس يجب أن نفرق بين المصالح الإدارية المختصة بدراسة ملف التجزئة وبين مهام المصالح الخاصة المتميزة بطابعها الفني بالنسبة لمشروع التجزئة من حيث صحة توفر التجهيزات الضرورية المتوقع إنجازها ومدى ربط مشروع التجزئة بالشبكات العمومية المتعددة القريبة منه وكذا مدى مطابقة هذه الإنجازات المزمع إحداثها مع أدوات التهيئة والتعمير للمدينة.

وبهذا يجب المرور بمرحلة التحقيق في ملف طلب رخصة التجزئة من حيث النظر في مضمونه وكيفية احتساب ميعاده المحدد قانوناً.

أما عن التحقيق في مضمون طلب التجزئة فيكون أولاً بالتحقيق في طلب رخصة التجزئة يبدأ عند التسجيل لملف الطلب على مستوى البلدية بعد تلقيه عن طريق الإيداع أو بالبريد، ويكون إعلام طالب التجزئة مرفقاً برقم الملف الممنوح له وتحديد المدة القانونية المحددة إلى حين صدور القرار المتعلق برخصة التجزئة، وهذا بعد ايداع ملف طلب رخصة التجزئة لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يقع العقار في دائرة اختصاصه، يقوم بإرساله إلى الجهة المختصة في التحقيق في الطلب ثم تقوم بدورها بإرسال الطلب إلى الهيئات المحددة في القانون لاستشارتها من الناحية التقنية.

إن الجهة المختصة بالتحقيق في طلب رخصة التجزئة ليست هي الجهة صاحبة الاختصاص في إصدار القرار المتعلق برخصة التجزئة، وبهذا أسند المرسوم رقم 15-19 المهمة لمصلحة مختصة مكلفة بالتعمير توجد على مستوى كل ولاية تقوم هذه المصلحة

باسم السلطة المختصة بالتحقيق في طلبات رخص التجزئة، لهذا الغرض يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي بنسخة من ملف الطلب إلى المصلحة المختصة المكلفة بالتعمير التي تقوم وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادتين 12،13 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 السالف الذكر بتحضير ملف رخصة التجزئة والتحقق من شمولية مضمون الملف وعلى مدى مطابقة مشروع التجزئة لتوجيهات مخطط شغل الأراضي في حالة عدم توافقه لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو للتعليمات المنصوص عليها تطبيقاً للأحكام المتعلقة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير طبقاً لنص المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

كما يتناول التحقيق دراسة الانعكاسات السلبية التي يمكن أن تنجر عن إنجاز الأراضي المجزأة فيما يتعلق بالنظافة والصحة الملائمة وطابع الأماكن المجاورة أو مصالحتها وحماية الانعكاسات في ميدان حركة المرور والتجهيزات العمومية ومصالح المنفعة العامة والمالية للبلدية¹.

أيضاً يجب أن يشمل مضمون التحقيق في مدى احترام مشاريع التجزئة للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمظهر الخارجي والجمالي ومجال حماية المحيط البيئي². إن عملية التحقيق في مضمون الطلب تعتبر عملية تقنية أكثر منها قانونية باعتبارها تتطلب الكثير من المختصين في الميدان.

وعلى هذا الأساس أسند القانون مهمة التحقيق في مضمون الملف بالدرجة الأولى إلى هيئة تقنية مختصة لا تمثل الجهة الإدارية في إصدار القرار، هذه الهيئة تتمثل في المصلحة المختصة المكلفة بالتعمير، وكما شرحنا سابقاً هي تعمل باسم البلدية المختصة بتحضير ودراسة طلب رخصة التجزئة والشئ المهم في هذه المرحلة أنه يستعمل أسلوب

¹ - انظر الفقرة الثانية من نص المادة 11 من المرسوم رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

² - يمكن اعتبار المظهر الخارجي للبنية يدخل ضمن جمال المدينة والمحيط لأنها تعتبر من النظام العام.

الاستشارة وتقديم الآراء، حيث تقوم المصلحة المكلفة بالتعمير بجمع الآراء والاتفاقات طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل¹.

كما تقوم أيضاً باستشارة الشخصيات العمومية أو المصالح المعنية بالمشروع والتي يجب أن تصدر رداً في خمسة عشر يوماً ابتداءً من تاريخ استلام طلب إبداء الرأي، وفي حالة عدم صدور رداً في هذه المدة المقررة تعد كأنها أصدرت رداً بالموافقة وينبغي عليها أن ترجع الملف في جميع الحالات مرفقاً بطلب إبداء الرأي² ضمن الآجال نفسها.

ويمكن للمصلحة المكلفة بتحضير الملف أن تقترح على السلطة المختصة قصد تسليم رخصة التجزئة الأمر بإجراء تحقيق عمومي، ويتم هذا التحقيق العمومي حسب نفس الأشكال المنصوص عليها بالنسبة للتحقيق في المنفعة العمومية وذلك في إطار التشريع الجاري به العمل طبقاً لنص المادة 12 الفقرة 4 من المرسوم التنفيذي 15-19 على إمكانية تحقيق عمومي حول مشروع التجزئة لأنه يمس المصلحة العامة، وفي الأخير ينبغي على الشخصيات العمومية والمصالح المعنية بمشروع التجزئة التي تمت استشارتها أن تعيد في جميع الحالات الملف المرفق بطلب إبداء الرأي.

إن أهم نقطة في هذه العملية أنها تقوم على أساس تبادل الآراء بين مختلف الشخصيات العمومية والمصالح المعنية داخل مجموعة من اللجان وهو ما يمثل عاملاً مهماً لنجاح هذا التحقيق من حيث مضمونه ومن خلال التنسيق بين كل هذه الأعمال لتقدم عملاً منسجماً مع تطور النسيج العمراني، فمثلاً مصالح شرب الماء ومصالح الكهرباء والغاز ومصالح التطهير ومصالح الطرقات تعتبر عملاً تحقيقياً موحداً ومنسجماً مع بعضها البعض، في حين إذا تغيب أحدهم كان التحقيق ناقصاً ومعيباً، وبهذا فإن المصلحة المكلفة بالتحضير تقوم باقتراح من السلطة المختصة كيفية المساهمة في مصاريف تنفيذ التهيئة والتجهيزات العمومية التي تفرضها على صاحب الطلب³ وهذا بصرف النظر عن أحكام المادة 20 من نفس المرسوم المذكور أعلاه.

¹ - انظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

² - انظر الفقرة الثانية والثالثة من نص المادة 12 من نفس المرسوم.

³ - انظر المادة 13 من نفس المرسوم.

كما توجد مدة معينة تلتزم بها السلطات الإدارية المختصة خلال دراستها لطلبات الترخيص لمشروع التجزئة، وقد أراد المشرع تحديد أجال محددة لدراسة الملف المتعلق بمشروع التجزئة وذلك لحماية مصالح المستفيدين وكذا تحقيق المصلحة العامة.

والملاحظ من الناحية الميدانية أن الإجراءات المتخذة لدراسة الملف عبر مراحل متعاقبة جد طويلة ومعقدة، فإذا رجعنا إلى المرحلة الأولى التي يمر عليها الملف على البلدية من خلال آجال محددة، تستغرق فيها وقت للتحقيق في ملف الطلب وإبلاغ المعني بالأمر، ثم تتبع بعد ذلك بدراسة ثانية من قبل اللجان الفنية المتمثلة في المصلحة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية وكذا الشخصيات العمومية والمصالح المعنية وتستغرق مدة التحقيق في مشروع التجزئة وقتا كبيرا خاصة إذا كان هناك خلل في عدم تناسق الأرض المراد تجزئتها بالتجهيزات المختلفة.

وفيه يشترط القانون اتباع إجراءات معينة من أجل الحصول على رخصة التجزئة وذلك بعد تقديم الطلب من ذوي الصفة إلى الجهة الإدارية المختصة والتي تقوم بدورها بدراسة الملف والتحقيق فيه بصفة دقيقة ومفصلة من جميع الجوانب خاصة منها التقنية والقانونية لتتمكن في الأخير من اتخاذ القرار المناسب والملائم لقواعد التهيئة والتعمير، هذا القرار الصادر من الجهة المختصة إما أن يكون المنح بالقبول أو رفض منح قرار التجزئة أو تأجيل البت في هذا القرار في الوقت المحدد.

على هذا الأساس حدد القانون مختلف السلطات العمومية المختصة بدراسة ملف طلب التجزئة من خلال اعتبار نظام الاختصاص في منح رخصة التجزئة من الأنظمة المعقدة نظرا للهدف المنشود الذي يراه المشرع في تعددية السلطات المختصة في هذا المجال، خاصة لما يتعلق الأمر بدراسة مشاريع التجزئة من عدة جوانب كل على حسب اختصاصه ذلك لكون قواعد الاختصاص في القانون الإداري تعتبر من النظام العام¹.

¹- خير الدين بن مشرّن، رخصة البناء، مرجع سابق، ص 89.

لذلك يجب أن تظل اختصاصات مختلف المصالح العمومية المختصة منسجمة ومتكاملة بين مجموعة من الهيئات المخول لها القانون السلطة التقديرية في منح قرار التجزئة.

كما يجوز لها أن تتدخل لفائدة المصلحة العامة عن طريق إدخال تغييرات هامة على المشاريع المقترحة أو فرض ما تراه مناسباً لذلك.

أيضاً يضع هذا القرار المتعلق برخصة التجزئة مجموعة من الالتزامات المتعددة التي توضع على كاهل صاحب القرار والتي هي بدورها تختلف عن الالتزامات التي تكون على عاتق جميع المتدخلين وتنفيذها يكون طبقاً لما نص عليه دفتر الشروط، وهذه الفترة تدخل في إطار مرحلة إنجاز أشغال التجزئة.

إن التجزئة باعتبارها عملية عقارية تنصب على كل الأراضي غير المبنية المنظمة في الإطار الحضري للمدينة، وألا تتم إلا بموجب قرار إداري صادر عن سلطة إدارية مختصة وهذا بناء على طلب المالك أو موكله الذي يجب عليه أن يرفق ملف طلبه الكامل المتضمن جملة من الوثائق والسندات التوضيحية المتعلقة بالأرض المراد تجزئتها وكذا تحديد كل الجوانب التقنية الخاضعة لهذه العملية، لتباشر بعدها الجهة المكلفة بتحضير ودراسة الملف والتحقيق فيه بدقة بالتشاور مع الشخصيات العمومية والمصالح العامة ليصدر بشأنه قرار التجزئة إما بالقبول أو الرفض أو التأجيل على حسب الحالات الواردة في القانون.

ونظراً لخطورة هذا القرار، فلقد شدد المشرع في المراحل المتبعة من خلال التقيد بالشروط اللازمة والآجال المحددة والإجراءات الصارمة التي تحتاج إلى الوقت الكثير من أجل الحفاظ على المصلحة العامة، لهذا السبب نجد أن الإدارة كانت دائماً هي الوسيط بينها وبين المواطن بالنظر إلى كثافة الأنشطة العمرانية، خاصة لما يتعلق الأمر بمشاريع التجزئة التي يزداد عددها في الحدود الجغرافية للبلديات بكثرة، وتسهيلاً وتمكيناً للأفراد الراغبين في الحصول على رخصة التجزئة، فقد تم الالتجاء إلى عدة جهات حسب الحالات المحددة في القانون.

إن المشرع لم يقتصر على جهة واحدة مختصة في إصدار القرار المتعلق برخصة التجزئة، وإنما تعددت الاختصاصات بدءاً برئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية في حالات، أو بصفته ممثلاً للدولة في حالات أخرى، ليمتد هذا الاختصاص ليؤول إلى الوالي وإلى الوزير المكلف بالتعمير على حسب كل حالة.

لهذا نجد في جميع الحالات أن ملف الطلب المتعلق برخصة التجزئة يودع دائماً على مستوى رئيس المجلس الشعبي البلدي لكن بالنظر إلى صدور القرار المتعلق بهذه الرخصة فإنه يصدر عن عدة جهات إدارية مختصة في ذلك.

وكمبدأ عام يصدر قرار التجزئة من رئيس المجلس الشعبي البلدي في بعض الحالات المحددة قانوناً، وفي حالات تخصص للوالي في إصدار قرار التجزئة، وفي حالات مغايرة عن الحالات المذكورة أعلاه تؤول للوزير المكلف بالتعمير في إصدار قرار التجزئة.

ومنه قبل إلغاء أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-176 كان هناك تناقض صريح في أحكامه وخاصة فيما يتعلق بالجهة المختصة بإصدار قرار التجزئة، فكانت بعض النصوص تحصر الاختصاص بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي والوزير المكلف بالتعمير على حسب الحالات، لكن كانت هناك نصوص أخرى تحصر الاختصاص الذي كان يؤول إلى الوالي والوزير المكلف بالتعمير دون التطرق إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي¹.

لكن مع صدور أحكام المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، تدارك المشرع هذا التناقض الصريح فيما يتعلق بالاختصاص في إصدار قرار التجزئة وعدل هذا التناقض بنص صريح على أن رخصة التجزئة تسلم حسب الحالة في شكل قرار إداري من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من الوالي أو من الوزير المكلف بالتعمير

والسؤال المطروح في هذه المسألة متى يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة التجزئة بصفته ممثلاً للبلدية وبصفته ممثلاً للدولة؟ وما هي الحالات التي يخول فيها الاختصاص لكل من الوالي والوزير المكلف بالتعمير في إصدار قرار التجزئة؟

¹ - الرجوع إلى المادتين 14-15 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

لقد عملت الدولة على الاهتمام أكثر بمجال التهيئة والتعمير إلى أن وسعت في المزيد من تنظيم عمليات التجزئة بما يجعله أكثر تلاؤماً مع التطور السريع الذي تشهده البلاد.

كما أن عملية التجزئة تعتبر الإطار الفعال لتدخل البلدية في هذا الميدان لتحديد كيفية استعمال واستغلال الأرض في حدود مجالها والتي وجدت في رخصة التجزئة وسيلة الضبط التي تحقق بها تنظيم التطور العمراني وكيفية التحكم فيه، وفي هذا الإطار يمكن التساؤل عن الأسباب التي دفعت بالمشرع إلى جعل رخصة التجزئة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي؟

مما لا شك فيه أن نية المشرع اتجهت نحو تدعيم اللامركزية من حيث ضمان حسن تطبيق عمليات التجزئة والبناء في نفس الوقت، وكذا المزيد من السيطرة على انتشار التوسع الحضري غير المنظم والتحكم في مخالفاته باستعمال أدوات الردع والعقاب.

وهذا ما جعل الدستور من المجلس الشعبي البلدي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن ارادته ويراقب فيه عمل السلطات العمومية¹ والإطار المؤسساتي لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية².

الأمر الذي جعل المشرع من البلدية الهيئة الإقليمية والقاعدية للدولة التي أضفى عليها الشخصية المعنوية والتمتع بالاستقلال المالي³.

ذلك لاعتبارها بمثابة القاعدة اللامركزية المتمتعة بسلطة أخذ القرار وتسيير مصالحها بوسع من الحرية مع إخضاعها إلى رقابة مؤسسة بموجب القانون⁴.

إن الهدف المنشود والأساسي يتمثل في ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة وكذا التنسيق في أعمال البلدية وذلك بأخذ كل التدابير اللازمة لإعلام المواطنين

1- الفقرة الثانية من المادة 14 من دستور 2008.

2- المادة 16 من نفس الدستور.

3- المادة 1 من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية.

4- المادة 2 من نفس القانون.

بشؤونهم الخاصة واستشارتهم حول القواعد الهامة المتعلقة بأحكام التهيئة والتعمير وكذا التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط القانونية المحددة¹.

كما يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته في كل مجالات الاختصاص المخول له بموجب القانون² في عدة ميادين أهمها التهيئة والتعمير³ والهياكل القاعدية والتجهيز⁴.

وبهذا يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحياته قرارات هامة يتضمن محتواها أحكاما عامة وخاصة⁵ وتسجل هذه القرارات التي أصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب تاريخ إصدارها في السجل البلدي المخصص لهذا الغرض.

كما ترسل هذه القرارات خلال يومين إلى الوالي الذي يثبت استلامها على سجل مرقم ومؤشر عليه من طرفه ويسلم مقابلها وصل استلام⁶.

وعليه يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل الصلاحيات التي تمكنه من حسن مراقبة تطبيق مشروع التجزئة والتدخل عند التأكد من وجود مخالفة أو في حالة الإخلال بالإجراءات الواجب اتباعها، وتمتد أيضا المراقبة إلى مضمون مشروع التجزئة والتحقق فيه بدقة والنظر في مدى مطابقته لقواعد وأدوات التهيئة والتعمير وكذا انسجامه مع المحيط البلدي وخاصة التحقيق من صلاحية الرخصة والآجال المحددة لإنجاز أشغال مشروع التجزئة وبالرجوع إلى المادة 65 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، فإنها جعلت من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص الرئيسي والبنية الأساسية في إصدار القرار المتعلق برخصة التجزئة وذلك عن طريق صفتين وهما:

- **الصفة الأولى:** يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة التجزئة بصفته ممثلا للبلدية في حالات.

¹ - عبد الوهاب بن بوضياف، معالم تسيير شؤون البلدية، دار الهدى، سنة 2014، ص 34.

² - المادة 3 من قانون البلدية.

³ - المواد من 107 إلى 112 من نفس القانون.

⁴ - المواد من 113 إلى 121 من نفس القانون.

⁵ - المادة 97 من نفس القانون.

⁶ - المادة 98 من نفس القانون.

- **الصفة الثانية:** يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار قرار التجزئة بصفته ممثلاً للدولة في حالات أخرى.

وباستيفاء الملف المتعلق برخصة التجزئة لكل الشروط المنصوص عليها في الأنظمة المعمول بها، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية بإصدار القرار الإداري المتعلق برخصة التجزئة وذلك في حالة ما إذا كان مشروع التجزئة أو العقار المراد تجزئته يقع بالنسبة لجميع الاقتطاعات الواقعة في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي¹ وفيه يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي نسخة من رخصة التجزئة إلى الوالي وهذا طبقاً لنص المادة 65 الفقرة الثانية من القانون رقم 90-29 السالف الذكر بنصها ما يلي "بصفته ممثلاً للبلدية بالنسبة لجميع الاقتطاعات أو البناءات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي ويوافي رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة الوالي بنسخة من الرخصة".

واستناداً إلى ذلك يبلغ القرار المتضمن رخصة التجزئة إلى صاحب الطلب خلال الشهرين المواليين لتاريخ إيداع الطلب، باعتبار تسليم رخصة التجزئة يكون من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية أو الدولة وفي غضون ثلاثة أشهر في جميع الحالات الأخرى².

أما إذا كان ملف الطلب موضوع استكمال بالوثائق أو المعلومات التي ينبغي على صاحب الطلب أن يقدمها أو عندما يكون الملف محل أمر بإجراء تحقيق عمومي يتوقف الأجل المحدد ويسري مفعوله ابتداء من تاريخ استلام هذه الوثائق أو المعلومات أو بعد إجراء التحقيق العمومي³.

يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يمنح رخصة التجزئة حتى وإن لم تكن اقتطاعات مشروع التجزئة واقعة ضمن قطاع لا يغطيه مخطط شغل الأراضي، وفي هذه الحالة لا يتخذ رئيس المجلس الشعبي قراره إلا بعد الاطلاع على الرأي الموافق للوالي وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 65 من القانون رقم 90-29 المذكور سابقاً بنصه

¹- المادة 65 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

²- المادة 16 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

³- المادة 16 الفقرة 02 من نفس المرسوم.

على ما يلي: "ممثلاً للدولة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بعد الاطلاع على الرأي الموافق للوالي".

بهذه الصفة يلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة أن يصدر قراراً يتضمن رخصة التجزئة خلال الشهرين المواليين لتاريخ إيداع الطلب هذا ما نصت عليه المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

كما عرف المشرع الولاية من خلال نص المادة الأولى من قانون الولاية¹ على أنها الجماعات الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، فهي تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة من مخاطر التلوث وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن فبموجبها تتدخل في كل مجالات اختصاصاتها المخولة لها قانوناً².

وبالرجوع إلى الدستور فإن الوالي يعين بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية ومن هنا، فإن منصب الوالي يعد من المناصب السامية³.

فضلاً عن ذلك فإنه يتمتع بعدة صلاحيات متعددة القطاعات أهمها السكن، التعمير وتهيئة إقليم الولاية، حماية البيئة، التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية⁴ وعلى هذا الأساس منحت المادة 66 من القانون رقم 90-29 الاختصاص للوالي بمنح رخصة التجزئة الواقعة في المناطق الخاصة التي لا يمكن أن يتدخل فيها اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي ولو بصفته ممثلاً للدولة.

إن الحالات التي نصت عليها المادة 66 من نفس القانون تتمثل فيما يلي:

- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهيكلها العمومية.
- منشآت الانتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة وكذلك المواد الاستراتيجية.

¹- القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

²- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسر النشر والتوزيع، سنة 2012 ص 116.

³- عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 238.

⁴- انظر المواد 77-78 من قانون الولاية.

وبهذه الحالات يلزم الوالي بإصدار القرار المتعلق برخصة التجزئة خلال ثلاثة أشهر الموالية لتاريخ إيداع ملف الطلب وعندما يكون تسليم رخصة التجزئة من الوالي، فإن تحضير الطلب يتم حسب نفس الأشكال الواردة في المادة 10 من نفس المرسوم، ولقد حددت المادة 11 الفقرة 03 على أنه يكون تسليم رخصة التجزئة من اختصاص الوالي بالنسبة للمشاريع ذات الأهمية المحلية والمشاريع الواقعة في مناطق غير مغطاة بمخطط شغل الأراضي مصادق عليه أو في حالة تجاوز مرحلة التحقيق العمومي، وفيه تتم دراسة الطلب على مستوى الشباك الوحيد للولاية حسب نفس الأشكال المنصوص عليها بالنسبة لرخصة البناء¹.

بحيث ترسل المصلحة المختصة المكلفة بتحضير رخصة التجزئة² في هذه الحالة عقب تحضير الملف حسب الشروط والأجال المنصوص عليها في المادة 12 بأربع نسخ من ملف الطلب مرفقة برأيها إلى السلطة المختصة قصد تسليم رخصة التجزئة³.

أما عن صلاحية منح رخصة التجزئة من طرف الوزير المكلف بالتعمير فقد حددتها المادة 67 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير بنصها ما يلي: "تسلم رخصة التجزئة أو البناء من قبل الوزير المكلف بالتعمير بعد الاطلاع على رأي الوالي أو الولاية المعنيين بالنسبة للمشاريع الهيكلية ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية".

¹ - المادة 15 الفقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

² - القرار رقم 160949 المؤرخ في 23-02-1998 حيث إنه لما تكون المساحات الخضراء مقررة في مخطط التجزئة فإن هذه المساحات تشكل تهيئة ذات منفعة جماعية، بالنتيجة فإنه عندما يستفيد شخص من قطعة أرضية داخلية في التجزئة وكانت محل مقرر ولائي، فإنه يستفيد في نفس الوقت من استعمال جميع المنشآت للمنفعة الجماعية المقررة في رخصة تجزئة الأرض لأجل البناء.

حيث إن الاستعمال يمنح للمستفيد التقاضي ضد كل ما يمكن أن يشكل عائقا في استعمال هذا الحق. حيث يستخلص أنه من الخبرتين المأمور بهما من قبل المجلس القضائي بأن القطعة الأرضية محل النزاع تشكل مساحة خضراء وأن القطعة الأرضية محل مقرري الوالين اللذين رخصا بهذه التجزئة، فلا يمكن للمحكمة العليا من إجراء رقابة دقيقة. كما أن عدم وجود مخطط التجزئة لا يمكن تقدير عناصر القضية تقديرا صائبا.

أنظر: سايس جمال ورشيد خلوفي، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، منشورات كليك، الجزء الثالث، سنة 2013، ص 166.

³ - المادة 15 فقرة 3 من نفس المرسوم.

إذن الغاية من إسناد هذا الاختصاص للوزير المكلف بالتعمير بإصدار رخصة التجزئة من أجل حسن وضمان سير المشاريع الهامة التي لها علاقة وطيدة بالمصلحة العامة سواء كانت مصلحة وطنية أو جهوية.

والمهلة القانونية لصدور القرار المتعلق برخصة التجزئة من الوزير المكلف بالتعمير تكون خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إيداع ملف الطلب بمقر المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما أقرته المادتان 15، 16 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

ومنه بعد الانتهاء من دراسة طلب الرخصة والتحقق فيه وفق الشروط المعينة والآجال المحددة والمراحل المتبعة إداريا وتقنيا، فإنه يتعين على الجهة الإدارية المختصة أن تصدر قرارا إداريا صريحا¹ إما أن يكون صادرا عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته

1- يجيز المشرع الملاك على الشيوخ الاتفاق على القسمة الودية وأن يلتجئوا إلى الموثق لإفراغ اتفاق القسمة الاتفاقية المبرمة بينهم بشكل رسمي، بحيث يشترط الموثق من الشركاء ملفا كاملا بالوثائق المطلوبة لتحرير القسمة الودية، ومن ضمن هذه الوثائق الضرورية تقديم الشهادة التوثيقية التي تعد بمثابة وسيلة تقنية لشهر حق الإرث في مجموعات من البطاقات العقارية عن طريق هذه الشهادة، تحرر من قبل الموثق التي تقيد انتقال الملكية العقارية من المالك إلى الورثة. أيضا يجب أن يتم إعداد مخطط موقع الأمكنة و مشروع القسمة من طرف الخبير العقاري المختص و بهذه الصفة يتولى إعداد وثيقة القياس التي بموجبها تبين فيه حدود العقار القديمة و الجديدة بسبب التجزئة، أيضا يوضح رسم طبوغرافي لسطح الأملاك العقارية و وضع معالم حدود الأرض المراد قسمتها، دون المساس بالصلاحيات المخولة للإدارة في مجال تسيير الأملاك العقارية بالتحريات اللازمة وفقا للأحكام القانونية المعمول بها، بعدها يحضر مخطط مسح الأراضي تكون مرفقة بمحضر تحديد يبين كيفية إجراء التجزئة و فيها ترقم الوحدات العقارية الجديدة الناتجة عن التجزئة و تعطى لها أرقام جديدة إلى غاية قبولها و اكتمال عملية الشهر العقاري لدى المحافظة العقارية.

وفي الأخير يقوم الخبير العقاري بإعداد مخطط موقع الأمكنة المجزأة مرفق بخمس نسخ، وتسلم هذه التقارير مع طلب التجزئة إلى الشركاء في الشيوخ وبطلب من الموثق.

أيضا تودع هذه الوثائق المهمة بالمصلحة التقنية الخاصة بمصلحة التعمير على مستوى الولاية وذلك بعد مراجعة هذه التقارير ومعاينة الأمكنة من طرف الخبير العقاري والتأكد من مدى احترام المسافات والارتفاعات وأنها ليست أرضا فلاحية، ففي هذه الحالة إذا توفرت كل الشروط اللازمة منح قرار التجزئة من رئيس المجلس الشعبي البلدي ويسلم للشركاء، وفيه يقدم الشركاء نسخة من قرار التجزئة زائد قرار الخبير إلى الموثق الذي يقوم بدوره بإعداد وثيقة مستخرج العقد ومستخرج المسح ووثيقة إجراء الشهر ورخصة التجزئة والدفتر العقاري ويودع لدى المحافظة العقارية وعلى إثر ذلك يقوم المحافظ العقاري بإجراء الشهر العقاري ومسك السجل العقاري ويقوم بالتأشير على وثيقة مستخرج العقد ومستخرج المسح.

وبهذا يسلم الموثق نسخة من عقد القسمة الودية للشركاء، فيكون لكل متقاسم الحق في الحصول على دفتر عقاري يخص الجزء المفرد الذي آل إليه بموجب عقد القسمة.

ممثلاً عن البلدية أو ممثلاً عن الدولة أو من الوالي أو من الوزير المكلف بالتعمير على حسب الحالات المقررة قانوناً وتنظيماً، بحيث يأخذ هذا القرار الإداري على شكل رخصة تجزئة أحد المظاهر التالية:

- منح القرار المتضمن رخصة التجزئة بالقبول.
- رفض منح القرار المتعلق برخصة التجزئة.
- التأجيل في البت في قرار منح رخصة التجزئة.

فبعد الموافقة على الطلب وضمن الآجال القانونية المقررة يسلم قرار رخصة التجزئة حسب الحالة إما من رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية أو ممثلاً للدولة أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير ويجب أن يتضمن هذا القرار التوجيهات التالية:

- تبيان الإجراءات والارتفاقات ذات المنفعة العامة المطبقة على التجزئة.
- تحديد الآجال القانونية المتعلقة بإنجاز أشغال التهيئة ثم يبلغ القرار المتعلق برخصة التجزئة مرفقاً بنسخة من الملف إلى صاحب الطلب ونسخة ثانية إلى المصلحة المختصة المكلفة بتحضير رخصة التجزئة.

كما يتم تسليم رخصة التجزئة في شكل قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي المختص إقليمياً أو عن الوزير المكلف بالعمران حسب الحالة.

وفيه يحدد القرار المتضمن تسليم رخصة التجزئة التي يرفق معها نموذج منها بالمرسوم المذكور أعلاه كل التوجيهات التي يتكفل بها صاحب الطلب وذلك بضبط الإجراءات والارتفاقات المتعلقة بالمصلحة العامة التي تطبق على الأراضي المجزأة وفيه يحدد آجال إنجاز أشغال التهيئة المقررة وبعدها يبلغ القرار إلى صاحب الطلب وإلى مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية مرفقة بنسخة من الملف الذي يتضمن تأشيرة على دفتر الشروط والمخططات التي تحدد القطع الأرضية المبرمجة مع رسم شبكة الطرق وإقامة الأشكال العمرانية المبرمجة وطبيعتها من طرف كل من:

- مصالح التعمير على مستوى البلدية في حالة تسليم الرخصة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- المصالح المكلفة بالعمران على مستوى الولاية في حالة تسليم الرخصة من طرف الوالي.

- المصالح المكلفة بالعمران على مستوى الوزارة المكلفة بالعمران في حالة تسليم الرخصة من طرف الوزير المكلف بالعمران.

توضع نسخة من الملف مؤشرا عليها تحت تصرف الجمهور بمقر المجلس الشعبي البلدي لموقع وجود الأرض المجزأة وفيه تحفظ نسخة رابعة من الملف بأرشيف الولاية وتحفظ نسخة أخيرة منه لدى السلطة المختصة التي سلمت رخصة التجزئة.

وفي الأخير تنشر السلطة التي وافقت على تجزئة الأرض على نفقة صاحب الطلب القرار المتضمن رخصة بمكتب الحفظ العقاري¹ خلال الشهر الذي يلي تاريخ تبليغه وهذا طبقا للتشريع المعمول به والمتعلق بالإشهار العقاري².

وهكذا يقوم المحافظ العقاري بشهر قرار التجزئة وفقا للقواعد التي تحكم السجل العقاري³ الذي تعين فيه وثائق المسح ولاسيما أنه يترتب على هذه الرخصة إنشاء آثار

1- تسعى عملية المسح العقاري لتنظيم إقليم البلدية الذي يهدف أساسا إلى التحكم بشكل فعال في العقار من خلال ضبط المساحات ورسم الحدود وتعيين طبيعتها وإفراغها في وثائق مساحية تتضمن الرسم التخطيطي والجرد العقاري للأراضي ضمن حدود كل بلدية.

فالمسح العام للأراضي هو جرد وصفي للملكية العقارية موجه لغالبية المتطلبات الفردية والجماعية في عدة مجالات منها المجال العقاري، الجبائي والاقتصادي، هذا الجرد يترجم بإنشاء مجموعة وثائق منجزة بطريقة صحيحة تهدف إلى التحديد الدقيق للأماكن العقارية وهذا ما نصت عليه المادة 1 من الأمر 75-74 السالف الذكر على أن مسح الأراضي يحدد ويعرف النطاق الطبيعي للعقارات.

كما جاء المرسوم رقم 84-400 المؤرخ في 24-12-1984 المعدل والمتمم للأمر 76-62 السالف الذكر والذي أعطى لعمليات إعداد المسح العام للأراضي عدة مهام منها تحديد القوام المادي لجميع العقارات ونمط استعمال البناءات المقامة عليها، وكذا تحديد الطبيعة الشخصية للملاك وأصحاب الحقوق العينية، فهو يسيطر على الفضاء العقاري المبني أو غير المبني على الصعيد التقني والقانوني.

2- المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

3- **السجل العقاري**: لقد جاء قانون التسجيل بمجموعة من المبادئ والتنظيمات التي تيسر حقوق التسجيل على أساس وقائع قانونية، وبهذا فإن التسجيل هو إجراء إداري يقوم به الموظف العمومي يكون مؤهلا لتسجيل جميع التصرفات القانونية مقابل دفع حقوق التسجيل.

انظر: دورة آسيا، رمول خالد، " الإطار القانوني والتنظيمي لتسجيل العقارات في التشريع الجزائري"، الطبعة الثانية، دار الهدى، سنة 2009، ص 20.

قانونية تتمثل في إنهاء الوحدة العقارية الأصلية وإنشاء وحدات عقارية جديدة تمثل مراجع مسح جديدة تحدد المساحة والحدود والموقع الجديد لكل وحدة عقارية¹.

على هذا الأساس من الضروري أن يقوم صاحب القرار بالتجزئة بإعلانه عن الرخصة في موقع الأرض المجزأة وهذا بطريقة واضحة ومنظمة من طرف المعني ابتداء من تاريخ تبليغه بالقرار المشهر² وأخيرا إذا منح القرار المتعلق برخصة التجزئة بالقبول واتبعت كل المراحل وصلت إلى المرحلة الأخيرة والمتمثلة في أشغال التهيئة التي يجب على المستفيد من هذه الرخصة مباشرة الأشغال على الأرض المجزأة.

بحيث يلعب التسجيل أهمية كبير بالنسبة للعقارات، فهو مزدوج الأهمية وهي:

- الأهمية الجبائية التي برزت بعد تطور مهام الدولة في توسيع أهم أساليبها الجبائية لغرض مالي تسعى من خلاله الدولة إلى تمويل الخزينة العمومية (الأمر رقم 76-105 المؤرخ في 9-12-1976 المتضمن قانون التسجيل).
- أما الدور القانوني فهو الذي يتوسط فيه بين مرحلة التوثيق ومرحلة الإشهار العقاري، انظر: (دوة آسيا، رمول خالد، المرجع السابق ص 27-28-29) فلا يمكن تأسيس السجل العقاري دون إجراء مسح الأراضي فهو السبيل الوحيد لإحصاء كل الأملاك العقارية والدفتري العقاري، ارجع للمرسوم رقم 76-63 المؤرخ في 25-03-1976 المعدل بالمرسوم 93-123 المؤرخ في 19-05-1993 المتعلق بتأسيس السجل العقاري.

¹- حميدي محمد لمين، نظام تورينس للشهر العقاري وتطبيقاته في النظام الجزائري، دار هومة للنشر والتوزيع، سنة 2015، ص 389.

²- الشهر العقاري: بعد عملية التسجيل العقاري فرض المشرع إجراء مهما جدا والمتمثل في إجراءات الشهر العقاري الذي يعتبر إحدى أدوات تطبيق السياسة العقارية المنتهجة والشهر العقاري هو مجموعة من القواعد والاجراءات التي تهدف إلى تثبيت ملكية عقار أو حقوق عينية عقارية لشخص معين أو عدة أشخاص معينين تجاه الغير ومن شأن هذه الإجراءات تنظيم حق الملكية الواردة في سجلات محددة لاطلاع الكافة عليها. وبهذا يكتسي الحق المشهر على هذا الوجه القوة الثبوتية المطلقة، واستقرار المعاملات العقارية في ضبط وحماية الملكية العقارية.

ارجع لصنوبر أحمد رخوا، دور التسجيل والشهر العقاري في ضبط الملكية العقارية الخاصة، مجلة المحكمة العليا، العدد 2، سنة 2010 ص 102-103.

- المحافظة العقارية: لقد أوكل المشرع إجراءات الشهر إلى إدارة عمومية تتمثل في المحافظة العقارية التي بدورها يشرف عليها المحافظ العقاري، ونظرا للمنصب الحساس للمحافظ العقاري فلقد أحاطه المشرع بجملة من النصوص القانونية والتنظيمية وأسندت إليه عدة مهام وسلطات واسعة نظرا لارتباطه بالعديد من الهيئات ومن المهام التي خولت له بعد إجراء عملية المسح تمثلت في مسكه للسجل العقاري المتكون من مجموعة من البطاقات العقارية سواء كانت بطاقات عقارية شخصية أو لقطع أراضي.

ارجع لبريك الطاهر، المركز القانوني للمحافظ العقاري، دار الهدى، سنة 2013، ص 52.

كما يجب أن نميز بين حالة سكوت الجهة المختصة بإصدار رخصة التجزئة على حسب الحالة، وبين حالة الرفض بمنح هذه الرخصة، فالسكوت وفقا لمبادئ القانون الإداري هو بمثابة قرار ضمني ويكون بالرفض وفي هذه الحالة يمكن للمعني بالأمر اللجوء إلى القضاء من خلال الطعن في سكوت الإدارة المختصة بمنح رخصة التجزئة وذلك عن طريق دعوى الإلغاء وفقا للإجراءات المنصوص عليها قانونا¹.

والأكثر تعقيدا بالنسبة للمعني بالطلب لما ينتظر المدة القانونية التي ألزمها المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي ويحدث أن يسكت هذا الأخير، ففي هذه الحالة يعتبر موقف المشرع تخليا عن الاستثناء والرجوع إلى القاعدة العامة في القرار الإداري الذي يعتبر سكوت الإدارة قرارا إداريا ضمنيا مقررا بالرفض وهذا ما لم يوجد في أحكام المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المذكور أعلاه، على الرغم أن هناك العديد من الباحثين الذين يرون ضرورة الرجوع إلى الاستثناء ويعتبر حسبهم أن سكوت الإدارة يعتبر قرارا ضمنيا بمنح رخصة التجزئة وضرورة إجبار الجهات العمومية المعنية على الرد على ملف طلب هذه الرخصة².

يمكن للمعني في حالة سكوت الجهة المختصة عن الرد على طلب رخصة التجزئة القيام برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإلغاء القرار الضمني بالرفض لطلب رخصة التجزئة.

ومنه لا يمكن رفض طلب رخصة التجزئة إلا بوجود الأسباب المستخلصة من قانون التهيئة والتعمير ولهذا فإن قرار الرفض إما يكون بناء على نص صريح أو بتعيين سلطة تقديرية للجهة، أما خلاف ذلك فيعتبر تجاوز للسلطة التي يتصدى لها القاضي الإداري بالإلغاء.

أما إذا كان ملف طلب رخصة التجزئة لا يستوفي كل الشروط المنصوص عليها تشريعا وتنظيما، فإن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يصدر قرارا برفض منح رخصة التجزئة

¹ - عيسى مهزول، مرجع سابق، ص 106.

² - عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 22.

حسب المادة 17 الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 التي تنص صراحة على أنه لا يتم تسليم رخصة التجزئة في الحالات التالية:

- إذا كان مشروع التجزئة أو الأرض المجزأة غير موافقة لمخطط شغل الأراضي المصادق عليه.
- إذا كانت الأرض المجزأة غير مطابقة لوثيقة التعمير التي تحل محل مخطط شغل الأراضي¹.
- إذا كانت الأرض المجزأة غير موافقة لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير² و/أو للتوجيهات التي تضبطها القواعد العامة للتهيئة والتعمير على النحو الذي يحدده التنظيم الجاري به العمل.

وإذا توفرت إحدى هذه الحالات المذكورة، فإن الجهة المختصة تكون ملزمة بإصدار قرار الرفض وبهذا نستطيع القول إن سلطتها مقيدة ولا يمكنها إصدار غير ذلك، وإلا كان قرارها معيبا ومخالفا للقانون، لكن يجب أن يكون قرار الرفض معللا حتى يتسنى للقضاء مراقبة مشروعية القرار الإداري المتخذ.

إذا كانت البلدية موقع القطعة الأرضية محل طلب رخصة التجزئة ولا تمتلك مخطط شغل الأراضي أو وثيقة التعمير التي تحل محلها أو كانت الأرض المجزأة غير موافقة لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو للتوجيهات التي تحددها القواعد العامة للتهيئة والتعمير، يمكن للجهة المختصة إصدار قرار رفض تسليم رخصة التجزئة وتكون في هذه الحالة السلطة التقديرية في إصدار هذا القرار.

كما يلزم القانون السلطات المعنية بتسبب قرار الرفض سواء كان وجوبيا أو جوازيا وذلك بما يسمح للقاضي الإداري من مراقبة القرار إذ ما أصبح محل دعوى الإلغاء.

قد يكون موقف الإدارة المختصة بمنح رخصة التجزئة ليس بالموافقة ولا بالرفض وإنما ترى هذه الجهة المعنية بتأجيل اتخاذ القرار المناسب للطلب المقدم أمامها وحسب

¹- المواد من 31 إلى 38 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

²- المواد من 16 إلى 30 من نفس القانون.

المادة 64 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير فإنه يمكن أن يكون طلب رخصة التجزئة محل تأجيل يفصل فيه خلال سنة من قبل السلطات المكلفة بتسليم رخصة التجزئة وذلك في حالة وجود أداة التهيئة والتعمير قيد الإنجاز¹ وأداة التهيئة يقصد بها مخطط شغل الأراضي والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

إن نص المادة 64 من القانون المذكور أعلاه أعطت للسلطات المختصة بتسليم رخصة التجزئة السلطة التقديرية بالتدخل في الوقت المناسب لجعل مواصفات الترخيص تنطبق مع مشروع التجزئة ويتماشى مع الترتيبات المحددة والاهداف المبرمجة في هذين المخططين إذ أن المخطط الأول له طابع تنبئي ومستقبلي يهدف إلى وضع الاختيارات الأساسية لسياسة العمران والمخطط الثاني له طابع قانوني تصدر على أساسه رخصة التجزئة إجراء وقائياً.

ومن أسباب التأجيل حث صاحب الطلب مع التكيف لمشروعه في التجزئة مع مخطط شغل الأراضي والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المعتمدين كمؤشر لتنظيم أحكام التقسيم في مجال العمران وتخطيط المدينة وضمان توافقه مع الغرض الذي خصصت له القطعة الأرضية، فبدل أن تصدر الإدارة قرارها برفض الترخيص تتخذ قرار التأجيل في البت في طلب رخصة التجزئة إلى حين استكمال ما هو مطلوب استكمالاً من معلومات أو وثائق لاسيما وإن كانت المخططات مازالت في مرحلة الإعداد والإنجاز، ففي هذه الحالة يجب الانتظار إلى حين المصادقة عليهما وفق الإجراءات المنصوص عليها.

وبالرجوع إلى أحكام المرسوم رقم 15-19 المحدد لمجال اختصاص السلطة المعنية في منح رخص التجزئة، فهي بصدد تقرير اختصاصات الإدارة باتباعها أحد الأسلوبين، فإما أن تكون سلطة مقيدة، وإما أن تمنحها السلطة التقديرية.

ففي حالة تحديد المشرع للإدارة شروط ممارسة اختصاصها ورسم لها حدودها وأجبرها على التدخل عند وجود نقص في الوثائق، كان مجال السلطة مقيداً، وأما إذا ترك للإدارة قدراً

¹ - انظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

من الحرية في التقدير سواء بالنسبة لاتخاذ الإجراء أو عدم اتخاذه بحيث يستطيع تقدير اتخاذ القرار في الوقت المناسب¹.

كما تتغير سلطة الإدارة المختصة بالبت في الطلب بحسب النصوص الواردة، فقد تحدد قواعد التعمير شروطا دقيقة لما تدلي العبارة "يجب على الإدارة" ففي هذه الحالة فالصياغة فيها إلزام للإدارة وتقييدها في تأجيل البت في قرار التجزئة وذلك بالاعتماد على مجموعة من العناصر الموضوعية كأن يفرض على الإدارة عند تسليمها الرخصة وجوب احترام الارتفاقات المجاورة للأرض المراد تجزئتها.

وقد تترك قاعدة التعمير للإدارة إمكانية الاختيار ويستدل بذلك من عبارة "يمكن للإدارة" وهي الحالات التي تنص فيها القاعدة القانونية على أنه يمكن للإدارة اعتماد عناصر هي محل تقدير.

وهنا يكون للإدارة حرية الاختيار بين المنح أو الرفض أو التأجيل بالنظر إلى الحالات التي نص عليها القانون وأيضا لموقعها المعرض للمخاطر².

ونتيجة لاعتبارات تتعلق بتحضير المخططات العمرانية أو تغيير في القواعد التنظيمية المتعلقة بالتعمير أو بداية إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، فإن طلب رخصة التجزئة يمكن أن يكون محل القرار الإداري بالتأجيل، وفيه يصدر خلال الأجل الممنوحة قانونا، إلا أن هذا التأجيل يجب ألا يتجاوز مدة أقصاها سنة من تاريخ قرار التأجيل، على أن يتم خلال أجل السنة إصدار قرار ثانٍ بالمنح أو الرفض³.

ثانيا: إلزامية الحصول على شهادة قابلية الاستغلال بعد الأشغال.

يتمثل إنجاز التجزئة في الالتزام بإنجاز أشغال التهيئة المحاطة بهذا التقسيم وذلك من خلال مراقبة السلطة الإدارية لإنجاز الأشغال وتقيدها بالآجال القانونية، إذ يعتبر هذا الالتزام بإنجاز أشغال التهيئة من أهم الالتزامات المخولة على عاتق صاحب التجزئة وذلك من أجل

¹ - خير الدين بن مشرّن، رخصة البناء، مرجع سابق، ص 104.

² - خير الدين بن مشرّن، نفس المرجع، ص 105.

³ - الفقرة 2 من المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

التحكم بسهولة في المجال العمراني ضمن الأعمال والإجراءات التي ينفذها المجزئ تحقيقاً لتجزئة عقارية قانونية، وفيها يتحمل طالب التجزئة إيداع قرار التجزئة بالمحافظة العقارية ضماناً لإشهاره وكذا تكليف المهندسين المعماريين والتقنيين المختصين بالمتابعة التقنية لأشغال التهيئة والتجهيز، كما يتحمل الارتفاقات التي يعينها القانون علاوة على قيد هذه التجزئة بوصفها الجديد في السجل العقاري.

وبهذا تسهل مهمة إرساء معالم التجزئة كما تمت دراستها ويتبع إنجازها بإرساء معالم الشبكات ووصل كل جزء من أجزاء التجزئة بمختلف الشبكات الداخلية وإقامة معالم أجزاء الأرض المجزأة وكذا متابعة الأشغال.

وعليه يجب التقيد بالضوابط الفنية وأحكام الارتفاقات العمرانية وتطابق إنجاز أشغال التهيئة المنصوص عليها بدفتر الشروط بصورة مطابقة لجملة من القواعد التشريعية والتنظيمية وبهذا تتشكل مجموعة من الأعمال والإجراءات التي تحدد التزامات صاحب التجزئة وكذا الالتزامات المتعلقة بتنفيذ أشغال التجهيز والهيئة عن طريق شهادة النفع والهيئة.

إذا كانت عملية التجزئة لملكية عقارية خاصة تظل حقا من حقوق أي شخص وبها تثبت ملكيته للأراضي المجزأة، إلا أنه بالمقابل تدخل المشرع بفرضه لمجموعة من الالتزامات الهادفة لمراعاة القواعد القانونية المطبقة على صاحب التجزئة بصفته الطرف الرئيسي في العملية وتقاديا لبعض المشاكل التي قد تنتج من جراء تجاهل بعض المقتضيات التشريعية¹ ومنه فبمجرد الإعلان عن صدور القرار المتعلق برخصة التجزئة المتضمن العديد من الالتزامات الوجوبية التي يجب تنفيذها وتطبيقها في الأجل المحددة، ومنها الالتزامات المحتملة، بحيث تكتسي الالتزامات الوجوبية طابع النظام العام لأنها تندرج في

1- يترتب عن التجزئة كعملية عقارية بعد استيفاء جميع إجراءاتها القانونية والموضوعية وتوفر جميع شروطه آثار قانونية. وهذه الآثار قد تتمثل في جملة من الحقوق والالتزامات لفائدة صاحب أو مالك التجزئة وكذا لحماية المصلحة العامة كما ان هذه الآثار قد تترتب بصورة آلية ومباشرة في صورة تطبيق القواعد المتعلقة بالتجزئة بصفة قانونية، أيضا إن الالتزامات المترتبة عن قرار رخصة التجزئة يخلف عدة التزامات عديدة ومختلفة تقع على كاهل عدة أطراف خاصة منها الالتزام بإنجاز أشغال الإنجاز والتهيئة وهو التزام محمول على صاحب التجزئة.

إطار تنظيم العلاقات بين الإدارة وصاحب التجزئة والمستفيد من البيع أو الإيجار من جراء هذه التجزئة والتي تعتبر كأطراف مشاركة في العملية عبر هذه العلاقة الثلاثية التي تفرض عليهم مجموعة من الالتزامات التي تدخل في إطار المصلحة العامة¹.

ومنه فعلى صاحب التجزئة الشروع في الأشغال المتعلقة بها خلال ثلاث سنوات ابتداء من تاريخ الإعلان عن هذا القرار، وعليه يجب وضع لافتة قانونية من خارج ورشة التجزئة تحدد بموجبها البيانات التالية:

- تحديد مراجع رخصة التجزئة.
- بيان طبيعة أشغال التجزئة.
- تعيين تاريخ افتتاح ورشة التجزئة.
- كل ما يتعلق بمكتب الدراسات أو المهندس المعماري المكلف بمشروع التجزئة.
- تحديد المؤسسة المنفذة للأشغال.

وعلى صاحب الورشة إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي على تعيين التاريخ الفعلي لانطلاق الأشغال المتعلقة بجعل الأراضي المجزأة قابلة للاستغلال من خلال إحداث ما يلي:

- الموافقة على توصيلات شبكات الخدمة المختلفة بتزويد الأرض المجزأة بالماء الصالح للشرب ووضع شبكة صرف المياه والتزويد بالغاز الطبيعي والكهرباء والإنارة العمومية والهاتف.
- إقامة فتح الطرقات وتحديد مساحات توقيف السيارات وموقع الأرصفة للسكان وإنشاء المساحات الخضراء وإحداث ميادين الترفيه والرياضة².

¹ Jean louis Bergel, **Les servitudes de lotissements à usage d'habitation**, LGDJ, Paris, 1973, P56.

² المادة 19 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

بحيث يتم إنجاز هذه الأشغال على مراحل متتالية¹ وفيه تعتبر رخصة التجزئة ملغاة في الحالات التالية:

- إذا لم يتم الشروع في أشغال التهيئة في أجل مدته ثلاث سنوات ابتداء من تاريخ التبليغ.

- إذا لم يتم الانتهاء من أشغال التهيئة المقررة في الأجل المحدد في القرار على أساس تقرير معد من طرف مكتب الدراسات الذي يحدد فيه مدة إنجاز الأشغال وهذا بعد تقرير المصالح المكلفة بتسليم رخصة التجزئة وتقييمها.

غير أنه في حالة الترخيص بتنفيذ الأشغال على مراحل فإن الآجال المحددة والمقررة للإنجاز المشار إليها يمكن أن تطبق هذه الأشغال على مراحل مختلفة.

فإذا أصبحت رخصة التجزئة ملغاة، فإنه لا يمكن الاستمرار في الأشغال، إلا فيما يخص المراحل التي تم الانتهاء من أشغال التهيئة فيها.

ويتم هذا بعد تقديم طلب جديد للحصول على رخصة التجزئة إجباريا قصد مباشرة أي أشغال أو استئنافها بعد انتهاء مدة الصلاحية المحددة بثلاث سنوات.

وفيه يتم إعداد رخصة التجزئة على أساس هذا الطلب دون دراسة جديدة للملف بشرط ألا يتم تقييم أحكام ومواصفات التهيئة والتعمير بشكل يتناقض مع هذا التجديد، وتكون الأشغال المنجزة مطابقة لرخصة التجزئة الأولى المسلمة².

وهو نفس الحل الذي اعتمده التشريع الفرنسي الذي يجيز إمكانية تنفيذ أشغال التهيئة على مراحل، إذ أنه يوجب تنفيذ أشغال التجزئة في ظرف 18 شهرا من تاريخ استلام الترخيص في التجزئة في أجل محدد قانونا وفي صورة التنفيذ الجزئي يمكن العمل بهذا الأجل إلا في صورة تنفيذ الجزء الأول من الأشغال.

¹- المادة 19 الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

²- المادة 31 من نفس المرسوم.

وإن متابعة الأشغال بصفة موازية لتقدم الأشغال تضمن الإنجاز طبقا للمواصفات الفنية وأن أي مراقبة لاحقة لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تعوض بصفة جدية هذه المتابعة خاصة بالنسبة للشبكات الأرضية ولمكونات الطرق وهو ما يجعل الرقابة عند انتهاء الأشغال قاصرة على اكتشاف العيوب والإخلالات الفنية.

وقد اعتمدت جل التشريعات المقارنة هذا المنهج في مراقبة تنفيذ الأشغال المتعلقة برخصة التجزئة أهمها التشريع الفرنسي الذي فرض حق زيارة الأشغال¹.

مع العلم أن تنفيذ هذه الأشغال يتم تحت إشراف ورقابة الإدارة المكلفة بذلك عن طريق تعيين الأعوان المختصين بمختلف أعمال المتابعة التي تعتبر حتمية إدارية استجوبها القانون والتنظيم على أن يتم التوسع العمراني وفق التخطيط الحضري.

وبهذا خول المشرع ممارسة الرقابة المتزامنة مع أشغال البناء لهياكل معينة بما يكفل تحقيق الغاية المطلوبة من وراء إقرارها أو منعها لتجاوز القانون.

وعليه يجب على الإدارة السهر على مقتضيات القانون لكي يكون مشروع التجزئة مسائرا للسياسة المتبعة على مستوى المجال العمراني.

كما يجب على صاحب التجزئة احترام التزاماته ابتداء من حصوله على رخصة التجزئة والقيام بأعمال التهيئة إلى نهايتها وتدارك كل التدابير اللازمة التي تكون الإدارة المعنية بتسليم رخصة التجزئة ملزمة بوضع شروط معينة عند الاقتضاء حتى تتسلم الرخصة ويضمن حسن إنجازها بمساهمة طالب التجزئة في إعدادها وتنفيذها وذلك بوضع شروط تحددها الإدارة وهي كالتالي:

- تخصيص بعض المواقع المهيأة لبناء التجهيزات الأساسية والعمومية للبناءات ذات الاستعمال التجاري أو الحرفي وإقامة محلات مهنية بما يخلق نشاطات داخل

¹- JM Deviller, **Droit de l'urbanisme**, Dalloz, 1993, P106.

" L'autorité qui a délivré l'autorisation peut visiter les lieux à tout moment et procéder aux vérifications qu'elle juge utiles."

الأراضي المجزأة قصد تسهيل حياة السكان لغرض الإقامة عندما لا ينزعج منها السكان.

- مساهمة صاحب الرخصة في مصاريف التنفيذ لبعض التجهيزات الجماعية التي تصبح ضرورية لإنجاز مشروع الأرض المجزأة.
- تعديل أو إلغاء أحكام دفتر الشروط عندما تكون مخالفة لطابع الأرض المجزأة¹.

ويتمثل إنجاز التجزئة في الالتزام بإنجاز أشغال التهيئة وذلك تحت مراقبة السلطة الإدارية المعنية، مع أخذ الاعتبار ومراعاة كل التطورات والتغيرات التي يشهدها المجال العمراني ويعتبر الالتزام بإنجاز التهيئة من أهم الالتزامات المحمولة على كاهل القادم على التجزئة بحيث يجد هذا الالتزام أساسه في الرغبة في التحكم في النمو والتطور الحضري بالتوازي مع الحفاظ على المحيط البيئي.

ويتبين أن أشغال التهيئة يستفيد منها صاحب التجزئة سواء كان موضعها داخل الأرض أو خارجها بشرط أن يكون أصحاب رخصة التجزئة هم المنتفعون بالأساس من هذه العملية حتى وإن كان مال هذه التجهيزات للملك العمومي.

أما إذا تعلق الأمر بتجهيزات سوف ينتفع بها كامل المستعملين بالمنطقة، فإنه لا يمكن أن تعتبر أشغالا خاصة بالتجزئة، وقد حرص المشرع كل الحرص على أن تكون مدينة المستقبل مجهزة ببنيتها التحتية قبل تشييد بنايات وقبل إبرام عقود البيع أو الإيجار بشأن أجزاء تلك التجزئة، وهذا بعد الانتهاء من تنفيذ أشغال التجهيز والتوجيهات المتضمنة في قرار رخصة التجزئة، فإنه يمكن لصاحب هذه الرخصة أن يقدم طلبا للحصول على شهادة تسمى بشهادة النفع والتهيئة التي لم ينص عليها المرسوم التنفيذي رقم 91-176 لكن بعد المشاكل الميدانية الكثيرة والتي نتج عنها ظهور تجزئات لا تتوفر على أشغال التهيئة وربطها بالشبكات المختلفة، هذا ما أدى إلى ظهور بنايات عشوائية لا تتلاءم مع الحياة الاجتماعية للفرد².

1- المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

2- وقد ذهب المشرع الفرنسي في هذا الاتجاه وأوجب على القائم بالتجزئة عند انتهاء الأشغال أن يتحصل من السلطة الإدارية على شهادة تثبت انتهاء إنجاز الأشغال وذلك في ظرف شهر من تاريخ إنجاز الأشغال.

وهذا ما دفع بالمشرع إلى تعديل وإتمام بعض أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-176 بالمرسوم التنفيذي رقم 09-307 الذي نص على شهادة النفع بأحكام مفصلة وواضحة لذلك بعد إتمام الأشغال المتعلقة برخصة التجزئة يمكن لصاحب هذه الرخصة أن يطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي شهادة تثبت مطابقة هذه الأشغال ولا يشوبها أي عيب ولا مخالفة مما يخول له القانون بفضل شهادة النفع والتهيئة التعامل في التجزئة سواء عن طريق البيع أو الإيجار.

لكن في سنة 2015 تغير الوضع وحولت شهادة النفع والتهيئة بشهادة قابلية الاستغلال بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي ألغى بدوره المرسوم التنفيذي رقم 91-176.

وفيه يطلب المستفيد من رخصة التجزئة عند إتمام أشغال قابلية الاستغلال والتهيئة من رئيس المجلس الشعبي البلدي لموقع وجود التجزئة بتسليم شهادة قابلية الاستغلال التي تثبت بموجبها مطابقة هذه الأشغال وإتمامها في الآجال المحددة¹.

يتكون طلب شهادة قابلية الاستغلال من ملف خاص، والذي يحقق فيه من الجهات الإدارية المختصة بحيث يجب أن يرفق طلب شهادة قابلية الاستغلال بملف يتكون من الوثائق التالية:

- تصاميم الجرد تعد على سلم 1/200 أو 1/500 للأشغال كما هي منجزة مع إظهارها عند الاقتضاء.
- التعديلات التي أجريت بالنظر إلى التصاميم المصادق عليها.
- محضر استلام الأشغال².

وفي صورة عدم استجابة السلطة الإدارية لهذا الإجراء، فإنه بانقضاء شهر من تاريخ الإنجاز فإن القائم بالتجزئة يعتبر قد تسلم شهادة في انتهاء الأشغال، ويكون ذلك بصفة ضمنية.

والملاحظ أن تسليم محضر المعاينة بعد انتهاء الأشغال لا يعفي صاحب الأشغال من المسؤولية في حالة وجود عيب بما تم إنجازه، فتقام عليه دعوى في ضمان العيوب الخفية.

¹ - المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

² - المادة 24 من نفس المرسوم.

ويمكن إجراء تعديلات إن اقتضى الأمر بالنظر إلى التصاميم المصادق عليها، ومنه يستلم رئيس المجلس الشعبي البلدي لموقع وجود القطعة الأرضية طلبا مرفقا بالملف المتضمن الوثائق المذكورة أعلاه في نسختين مقابل وصل مؤرخ تسجل عليه طبيعة الوثائق المودعة بعد فحصها والتأكد من الوثائق اللازمة.

إن التحقيق في ملف شهادة قابلية الاستغلال يكون بمدى مطابقة أشغال التهيئة المنجزة لأحكام الوثائق المكتوبة والبيانات التي تم على أساسها تسليم رخصة التجزئة.

فإذا كان ملف شهادة النفع والتهيئة محل تكملة وثائق أو تقديم معلومات فيتوجب على المعني تقديمها لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وفيه يحدد تاريخ إيداع الطلب بموجب وصل إيداع يسلمه في نفس اليوم لرئيس المجلس الشعبي البلدي بعد التحقق من الوثائق الضرورية التي ينبغي أن تكون مطابقة لتشكيل الملف على النحو المنصوص عليه، كما يوضع نوع الوثائق المقدمة بطريقة مفصلة على الوصل¹.

تتم دراسة الطلب بمدى مطابقة أشغال قابلية الاستغلال والتهيئة المنجزة لأحكام المنصوص عليها في الوثائق المكتوبة والبيانية التي سلمت رخصة التجزئة على أساسها².

كما تتم دراسة الطلب من طرف مصالح التعمير التابعة للبلدية، ضمن نفس الأشكال المنصوص عليها بالنسبة لشهادة المطابقة³ وبعد المعاينة الميدانية يتم تسليم شهادة قابلية الاستغلال بتحفظات أو بدون تحفظات أو يطلب من صاحب التجزئة بتصحيح العيوب المحتملة في أجل لا يتعدى شهرا ابتداء من تاريخ المعاينة الميدانية للأماكن⁴.

كما يبلغ القرار المتضمن شهادة قابلية الاستغلال التي يرفق نموذج منها بهذا المرسوم لصاحب الطلب خلال الشهر الموالي لتاريخ إيداع الطلب لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي وعندما يكتمل ملف الطلب بالوثائق والمعلومات الضرورية التي ينبغي على

1- المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

2- المادة 26 من نفس المرسوم.

3- من المادة 63 إلى 69 من نفس المرسوم.

4- المادة 27 من نفس المرسوم.

صاحب الطلب أن يقدمها فإنه يتوقف الأجل المحدد ويسري مفعوله ابتداء من تاريخ استلام هذه الوثائق والبيانات.

يمكن تسليم شهادة قابلية الاستغلال على مراحل حسب الأجل المحددة في قرار رخصة التجزئة في حالة عدم عرقلة أشغال التهيئة المتبقية لسير الجزء الذي انتهت به الأشغال¹.

يصدر القرار المتعلق بشهادة قابلية الاستغلال بالقبول من رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا بعد الانتهاء من مرحلة التحقيق خلال أجل شهر من تاريخ إيداع ملف الطلب ويبلغ فيه للمعني ضمن الأجل المحددة وذلك باتباع نفس الحالة ونفس الإجراءات التي أصدر فيها قرار رخصة التجزئة للقطعة الأرضية نفسها سواء كان رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية أو بصفته ممثلاً للدولة.

لكن لم يتطرق المرسوم إلى حالي رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي تسليم شهادة قابلية الاستغلال في حالة سكوته عن الرد على الطلب المتعلق بهذه الشهادة، لكن بالرجوع إلى القاعدة العامة خاصة في حالة السكوت فهي تعد بمثابة قرار ضمني برفض تسليم هذه الشهادة مما يفرض على المعني اللجوء إلى القضاء سواء في الحالة الأولى طلب إلغاء القرار الصريح بالرفض أو في الحالة الثانية إلغاء القرار الضمني بالرفض حيث يمكن لصاحب طلب رخصة التجزئة أو شهادة قابلية الاستغلال في حالة سكوت السلطة المختصة في الأجل المطلوبة أن يودع طعناً مقابل وصل إيداع لدى الولاية وفي هذه الحالة يحدد أجل تسليم الرخصة أو الشهادة بالرفض المسبب بخمسة عشر يوماً.

أيضاً يمكن لصاحب الطلب أن يودع طعناً ثانياً لدى الوزارة المكلفة بالعمران في حالة عدم تلقيه إجابة على الطعن الأول خلال المدة المحددة التي تلي تاريخ إيداع الطعن وفيها تأمر مصالح الوزارة المكلفة بالعمران بمصالح التعمير الخاصة بالولاية على أساس

¹ - المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

المعلومات المرسله من طرفها بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب أو بإخطاره بالرفض المسبب في أجل خمسة عشر يوماً ابتداء من تاريخ إيداع الطعن¹.

إن المستفيد من شهادة قابلية الاستغلال خلال كل فترة عمل الورشة، أن يضع لوحة مستطيلة الشكل مرئية من الخارج تتجاوز أبعادها 80 سم ويجب أن ترفق بنموذج من المرسوم المذكور أعلاه، وفيها توضح مراجع رخصة التجزئة الممنوحة مع تحديد أكبر عدد ممكن من الأجزاء المبرمجة من خلال اللافتة التي يجب أن تتضمن تاريخ افتتاح الورشة والتاريخ المرتقب لإنهاء الأشغال، وإن اقتضى الأمر وضع اسم صاحب المشروع وتحديد مكتب الدراسات مع بيان اسم المؤسسة المكلفة بأشغال التهيئة².

كما تنص المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على الشروط اللازمة للتنازل عن حصص الأرض المجزأة عن طريق عمليات البيع وإيجار القطع الأرضية المتضمنة التجزئة على تسليم السلطة التي منحت رخصة التجزئة بتسليمها شهادة قابلية الاستغلال والتعليمات المفروضة في القرار المتضمن رخصة التجزئة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

فلا يمكن أن تكون القطع الأرضية الناتجة عن التجزئة قابلة للتصرف إلا بعد الحصول على شهادة قابلية الاستغلال فهي شهادة تنفيذ الأشغال التي يسلمها رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمن عقد بيع قطعة أرضية مجزأة وتسليم هذه الشهادة لا يعفي المستفيد من هذه الرخصة من مسؤوليته إزاء المستفيدين من القطع الأرضية لاسيما فيما يتعلق بالتنفيذ الأمثل للأشغال وعند الانتهاء من أشغال التهيئة على صاحب رخصة التجزئة أن يطلب شهادة النفع والتهيئة³ وبهذا حرص المشرع على مبدأ استقرار الوضعيات القانونية واحترام إرادة المتعاقدين من جهة وعلى مواكبة العمليات المتعلقة برخصة التجزئة للتطور الذي تشهده المدن والتجمعات السكانية من جهة ثانية.

1- المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

2- المادة 29 من نفس المرسوم.

3- إقلوني أولد رابح صافية، مرجع سابق، ص 175.

كما يطلب تقديم هذه الشهادة أثناء بيع أو كراء القطع الأرضية التي تشمل على مبان موجودة في الأرض المجزأة المقرر إحداثها ولا يمكن تسليم الشهادة إلا في حالة إتمام إنجاز جميع شبكات التوزيع الداخلية المتعلقة بالتهيئة من توفير الشبكات المختلفة مع تحديد المساحات العامة وجميع التهيئات الخارجية خاصة منها شبكة المياه وشبكة التطهير والطاقة الكهربائية¹.

تلعب مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على الأملاك العقارية غير المبنية دورا كبيرا في مراقبة أعمال التجزئات وتقسيم الأراضي سواء كان قبل المصادقة على المشروع أو بعد الانتهاء من أشغال التجزئة، ولقد ركز المشرع على هذا الدور الذي تقوم به هذه المصلحة وذلك لتفادي مخالفة مقتضيات القانون وبعض التحايلات المؤدية إلى نشوء تجزئات سرية وعليه فإن دراسة طلبات الترخيص بالتجزئة، فإنها تحتاج إلى مجموعة من المعلومات والبيانات التقنية والقانونية من طرف السلطة الإدارية المختصة حول الأراضي المقترحة لهدف التقسيم، وعلى هذا الأساس لا يجوز لمصلحة التعمير المكلفة بالتعمير تسجيل مختلف التجزئات التي تعرض عليها ولم يتم عرضها على الهيئات العمومية المختصة.

ومن هذا المنطلق يعتبر قانون العمران قانونا دائما التغيير والتعديل متماشيا مع التغيرات الطارئة لمعطيات سياسية، اقتصادية واجتماعية وكذا التوجهات الهادفة إلى تنظيم استعمال المجال الحضري ومن ثم فإن ملف طلب رخصة التجزئة وبالأخص لما يتعلق الأمر بدفتر الشروط فإنه دفتر متجدد وقابل للتعديل بشرط أن يراعي هذا التعديل تحقيق المصلحة العامة من جهة، وألا يمس بمصالح الأفراد التي تتصف بثبات مركزها القانوني من جهة أخرى، وفي هذا الإطار يطرح السؤال حول إمكانية تدخل الإدارة في تعديل أحكام رخصة التجزئة؟

لقد أثير جدل كبير بين الفقه والاجتهاد القضائي الفرنسي فيما يتعلق بتدخل الإدارة بإرادتها المنفردة في تعديل مشتملات التجزئة ولقد اعتبر الفقه الفرنسي أنه إذا كان قرار رخصة التجزئة هو قرار إداري وصادر عن سلطة إدارية، فإنه يمكن للإدارة أن تعدله

¹ - المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

بإرادتها المنفردة لكن حين صدور قرار Girardon عن مجلس الدولة الفرنسي في 22 أكتوبر 1965 فقد أقر مجلس الدولة أنه لا يمكن للإدارة أن تعدل التجزئة بإرادتها المنفردة بل يجب أن يكون باتفاق جميع القائمين على طلب رخصة التجزئة¹.

ونستنتج من ذلك أنه لا يمكن تعديل التجزئة إلا بتوافق الإيرادات وهو ما تبناه المشرع في أحكام نص المادة 20 الفقرة الثالثة من المرسوم 15-19 الذي ينص على تعديل أو إلغاء أحكام دفتر الشروط عندما تكون مخالفة لطابع الأرض المجزأة التي حصل لها على ترخيص قبل المصادقة على مخطط شغل الأراضي فيتم تعديل دفتر الشروط بموجب قرار من الوالي المختص إقليمياً وذلك قصد التمكن من إنجاز عمليات البناء طبقاً لتوجيهات بفتح هذا التحقيق العمومي، إذ يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتبليغ قرار رخصة التجزئة مرفقاً بنسخة من الملف إلى المعني بالطلب² إلا أن النص المذكور أعلاه لم يتعرض لكيفية التبليغ إلا بالرجوع إلى الاجتهاد القضائي³ فإن مجلس الدولة قضى بوجوب التبليغ الرسمي للقرارات الإدارية الفردية وموازية لذلك يرسل نسخاً إلى كل من مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية ويتم نشر نسخة منه في مقر المجلس الشعبي البلدي لتكون تحت تصرف الجمهور إضافة إلى نسخة يتم الاحتفاظ بها على مستوى أرشيف الولاية، كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بشهر قرار رخصة التجزئة لدى مصالح الحفظ العقاري.

إن تحديد نطاق التعديل جاء بصفة عامة منحصرًا فقط في دفتر الشروط الخاص بالأرض المجزأة طبقاً للمادة 21 من نفس المرسوم، ولم يوضح المشرع في هذه المادة كيفية إمكانية تعديل دفتر الشروط؟ من هو الملزم بالمطالبة بالتعديل؟ ماهي العمليات التي تعد تعديلاً للتجزئة؟

للإجابة على ذلك نلجأ إلى القضاء الفرنسي في القرار الصادر عن مجلس الدولة المؤرخ في 6 أبريل 1976 أنه بخصوص إجراء كل عملية من عمليات التجزئة التي تتوفر

¹- Henri Jacquot, **Droit de l'urbanisme**, Op.cit, P 441.

²- المادة 21 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

³- القرار رقم 15869 المؤرخ في 12-07-2005 من مجلة مجلس الدولة، العدد 7، سنة 2005، ص 141.

على دفتر الشروط ولا يوجد شرط من الشروط الموجودة في دفتر لا يمنع من إجرائها، فإنه يمكن القيام بهذه العملية دون اللجوء إلى إجراءات التعديل¹.

كما اعتبر القضاء الفرنسي في قرار له مؤرخ في 17 أكتوبر 1980 صادر عن مجلس الدولة، أن تسييج محيط التجزئة يعد تعديلاً إذا كان ذلك التسييج من شأنه أن يؤدي إلى تقليص في محيط الأرض المجزأة والهدف منه هو توسيع التقسيم من أجل البناء، فإن ذلك لا يعتبر تعديلاً بل بمثابة تقسيم جديد.

كما أن إعادة تجزئة الأراضي المجزأة (La subdivision des lots) إذا ما انجر عنها أكثر من ثلاثة أجزاء تعد تقسيماً لا مجرد تعديل² ومن مشتقات تعديل دفتر الشروط:

- تغيير طبيعة بعض الأراضي المجزأة.
- تغيير مساحة بعض الأراضي المجزأة بعد إعادة تقسيمها.
- تغيير نسبة الاستعمال العقاري أو إشغال الأرض.
- توسيع من دائرة التجزئة وإضافة قطع أراضي جديدة وضرورة وجوب توفير التهيئة لتلك التجزئة الجديدة
- تغيير حدود بعض التجزئات المجاورة.

وبهذا لا يسري مفعول التعديلات المدرجة في دفتر الشروط التي تتطلب أشغالاً إلا إذا وافقت البلدية على إنجاز ذلك.

وفيه يتحمل أصحاب هذه التعديلات مصاريف تلك الأشغال، وينشر هذا القرار المتضمن تعديل دفتر الشروط ونتائج دخوله حيز التطبيق عند الاقتضاء في مكتب الحفظ العقاري بالولاية طبقاً للتشريع المعمول به فيما يخص الإشهار العقاري.

كما يبقى دفتر الشروط الخاص بأرض مجزأة ساري المفعول بالنسبة للمشاريع التي هي في طور الإنجاز إلى غاية إتمام أشغال الإنجاز فيها والحصول على شهادة المطابقة

¹– Gilles Godfrain, " **Lotissement et règles d'urbanisme**, revue d'administration Immobilier, Mars, 2001, P58.

²– Gilles Godfrain, Op.cit, P75.

بالنسبة لمشاريع البناء أو شهادة قابلية الاستغلال بالنسبة لأشغال التهيئة من طرف المصالح المختصة.

أيضا يبقى مخطط شغل الأراضي المصادق عليه ساري المفعول بالنسبة للمشاريع الجديدة التي لم تحصل على الرخصة أو تلك التي لم تتم المباشرة في أشغال إنجازها¹.

المطلب الثاني

رقابة الجهاز الإداري والقضائي لمخالفات التجزئة

تعتبر قواعد التهيئة والتعمير بمثابة الإطار القانوني الذي بموجبه يتم احترام كل من يباشر في عملية التجزئة وإن تطبيق هذه القواعد لا يمكن أن يكون فعليا إلا إذا تمت حمايته بمجموعة من التدابير الردعية الهادفة أساسا إلى الوقاية وتقادي كل مخالفة قبل وقوعها وبهذا تبنى المشرع توجهها جديدا ونمطا استراتيجيا حديثا للرقابة على أعمال التجزئة وذلك بصدور قانون 25-90 المتعلق بالتوجيه العقاري وبعده قانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير والتطورات التي مست قانون 08-15 المتعلق بتحديد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها وجعلها ضمانا لاحترام القواعد في مجال النشاط العمراني ووضع حد لمظاهر التجزئات الفوضوية المخلفة بذلك لبناءات عشوائية والتقليل من الاستعمال اللاعقلاني للأراضي، محاولا تقادي النقائص التي أوردها في التشريعات التي سبقتها خاصة مع بروز وضعيات غير قانونية في هذا المجال.

ولهذا جعل المشرع من الأسس التي قام عليها أكثر حزما خاصة بتحديد قواعد شغل العقار الحضري والتوسع العمراني وتنظيم المدن، ووضع تقنيات وميكانيزمات جديدة تفرض احترامها وإلزاميتها في إطار الرقابة للأحكام التشريعية التي تختص بها نظرا للاعتبارات الاقتصادية، البيئية والاجتماعية.

وفي هذا الصدد خول القانون لبعض الموظفين المؤهلين سلطة التقصي والبحث عن مخالفات التجزئة والتي تم استحداثها في إطار الإصلاحات التي شملت معظم القوانين

¹ - المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

الخاصة بالتهيئة والتعمير خاصة لما تحتويه من خصوصية وتعقيد في ميدان إنجاز أشغال مشاريع التجزئة وكذا الأخذ بعين الاعتبار كيفية حمايتها من مختلف المخالفات التي قد تنتج في هذا المجال، ولهذا استوجب على المشرع إنشاء جهاز ضمن مصالح الشرطة القضائية بصفة عامة يكون أهلا للبحث والتحري عن هذه المخالفات من طرف الأعوان المؤهلين للمعاينة.

كما استحدثت معه رقابة إدارية مستحدثة في قانون التعمير والمتمثلة في البطاقة الوطنية.

بالإضافة إلى تحديد مجموعة من المخالفات ورصد لها عقوبات توقع على كل مخالف وهي المسألة التي ارتأينا ضرورة تسليط الضوء عليها في هذه الدراسة، وذلك بتناول صور مخالفات التجزئة المنصوص عليها والناجمة عن مختلف الأطراف من جراء تجاهل مقتضيات القانون (الفرع الأول).

كما تزداد أهمية الموضوع من خلال توضيح الدور المتنامي للجهاز القضائي بشقيه الإداري والجنائي كسلطة فاعلة في المجال وتبيان دوره الأساسي في معاقبة مخالفات التجزئات العقارية وكركيزة أساسية لحماية المجال الحضري من العشوائية مع إبراز دور كل من السلطة الإدارية والسلطة القضائية في ضبط هذا النوع من المخالفات. (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الهيئات الإدارية المختصة بضبط تجاوزات القسمة

قبل الحديث عن الإجراءات الإدارية التي تسبق المرحلة القضائية في إطار معاقبة مخالفات التجزئة العقارية، ارتأينا في البداية إعطاء مقارنة أولية عن الجهات التي أوكل لها المشرع مهمة البحث والتتبع بعد وقوع المخالفة وذلك بإبراز كيفية تدخل هاته الجهات التي يعتبر عملها كقاعدة يبنى عليها كل تحرك إداري أو قضائي.

إن أهمية الدور الذي تقوم به هاته الجهات يتحدد من خلال نوعين من الأجهزة فالجهة الأولى مكلفة ومسؤولة بمعاينة المخالفات في إطار قانون التهيئة والتعمير .

بالإضافة إلى الجهاز الثاني الذي استحدثه المشرع من خلال البطاقة الوطنية لعقود التعمير والمخالفات المتعلقة برخصة التجزئة التي تعد من أهم الوثائق المرفقة بطلب رخصة البناء والمكونة للملف الإداري المدعم للطلب الخاص بهذه الأخيرة المقدم من قبل ذي المصلحة والصفة، وهي وثيقة لها علاقة مباشرة بحق الملكية على العقار المعني بأعمال البناء ويتعلق الأمر خاصة بمساحة الأرض المعنية بالبناء وتعيين حدودها وموقعها بين عدة عقارات مجاورة لها، فالأمر يتعلق إما بإفراز قطعة أرض مملوكة ملكية خاصة قصد استعمالها للبناء عليها بملكية خاصة معنية بالتجزئة أو قد تكون الوضعية متعلقة بعدة ملكيات متجاورة ومتلاصقة.

غير أن المهم في موضوع التجزئة هي الرخصة التي تستوجب أن يستصدرها طالب الترخيص بالبناء على قطعة الأرض المعنية للاستفادة من أعمال التوصيل بالمرافق والتجهيزات العمومية، وفيها يطلب من أصحاب الأملاك العقارية¹ المراد البناء عليها المساهمة في تكاليف أعمال التهيئة (أولاً).

وتضيف المادة 13 من نفس المرسوم بأن: "يكون التكفل المالي بطرق وشبكات التهيئة العمومية الثالثة على عاتق صاحب التجزئة أو صاحب التهيئة أو صاحب المشروع ومن اختصاصهم".

على هذا الأساس تظهر صور عدم المشروعية لقرارات الترخيص بالتجزئة من خلال إذا كان القرار معيباً بعدم الاختصاص، وإذا صدر القرار على خلاف الشكل والإجراءات الواجب احترامها فتصبح قابلة للإلغاء² أما عن عدم المشروعية الداخلية فتظهر من خلال

1- نصت المادة 12 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 09-315 المؤرخ في 6 أكتوبر سنة 2009 المحدد لأصناف طرق وشبكات التهيئة العمومية وكيفية التكفل بها، الجريدة الرسمية العدد 57 لسنة 2009، على أنه: "عندما تربط طرق وشبكات التهيئة العمومية الأولية والثانوية ملكيات عقارية خاصة، يتعين على المالكين للحقوق العينية العقارية على هذه الملكيات المساهمة في تمويل هذه الهياكل بنسب المساحات وحقوق البناء الممنوحة لهم".

2- كمال محمد الأمين، رقابة القاضي الإداري على أوجه إلغاء قرارات الترخيص بالبناء، مرجع سابق، ص 248.

مخالفة القاعدة القانونية والانحراف في استعمال السلطة وإساءة استعمالها والتي سيتم شرحها بالتفصيل (ثانياً).

أولاً: أجهزة الرقابة المكلفة بالمتابعة والمعاينة.

نظراً لأهمية وخطورة مجال الرقابة، حاول المشرع توسيع دائرة المكلفين بمعاينة مخالفات التجزئة العقارية، وذلك لتمكين من السيطرة على ظاهرة التعدي على أنظمة التعمير والتشريعات المتعلقة بها.

والملاحظ في هذا الشأن أن العديد من قوانين التعمير والمراسيم التنظيمية المعمول بها أوكلت مهمة الرقابة إلى العديد من الأعوان المؤهلين للبحث والتحري عن هذه المخالفات منهم ضباط وأعوان الشرطة القضائية أضيف إليهم أشخاص آخرون من أهل الاختصاص الذين هم على علم بميدان التعمير سواء من الناحية التقنية أو من الناحية القانونية والإدارية فخصوصية قواعد التهيئة والتعمير وطابعها التقني المعقد هو الذي جعل المشرع يخول مهمة معاينة هذه المخالفات لأشخاص متخصصين تم استحداثهم في إطار الإصلاحات التي شملت معظم القوانين الخاصة بالعمران.

وتجدر الإشارة إلى أنه أنشئت لجنة على مستوى الوزير المكلف بالتعمير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحدد تشكيلة كل لجنة بقرار من الوزير المكلف بالتعمير يتم رئاستها إما من طرف الوزير المكلف بالتعمير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي على حسب الحالة أو ممثليهم وتكون من مهامها التنسيق في الميدان خاصة لما يتعلق الأمر بإجراءات دراسة طلبات عقود التعمير وكذا الإشراف على الأشغال طبقاً لرخصة التجزئة المسلمة.

وقد يتصادف عمل هذه اللجنة مع حالات تجاوز أحكام قانون التهيئة والتعمير بشكل عادٍ بحكم المهام المنوطة بها، في حين أوجب القانون على جهات معينة لها مهمة البحث لكشف ومتابعة المخالفات في مجال التجزئة العقارية وهذا ما حددته المادة 73 المعدلة في

إطار القانون 04-05 المتعلق بالتهيئة والتعمير¹ بممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة الرقابة باعتباره سلطة ضبط إداري في الفترة الزمنية الممتدة بين انطلاق الأشغال وقبل انتهائها وتتم هذه الرقابة بمساعدة هؤلاء الأعوان.

وهذا ما أكدته المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 06-55 بنصها على ما يلي: "يجب أن يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقا بأعوان مؤهلين قانونا أثناء عملية المراقبة".

إن جميع القوانين المعاقبة على مخالفات التهيئة والتعمير تمنح اختصاص البحث عن هذه المخالفات إلى الأعوان المؤهلين طبقا لقانون الإجراءات الجزائية والمتمثلون في ضباط الشرطة القضائية وأعوان الضبط القضائي والموظفون والأعوان المكلفون ببعض مهام الضبطية القضائية.

وقد اهتم قانون الإجراءات الجزائية ببيان من تثبت لهم صفة الضابط أو العون والموظفين القائمين عليه، فحددت المادة 14 منه على أصناف الضبطية القضائية التي تثبت لهم صفة من صفات الضبطية القضائية المحددة في المادة أعلاه² إن الأعوان المتمتعين بصفة ضباط الشرطة القضائية حددتهم المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية وهم:

- رؤساء المجالس الشعبية البلدية.
- ضباط الدرك الوطني.
- محافظو الشرطة.
- ضباط الشرطة.

¹- المرسوم التنفيذي رقم 06-55 المؤرخ في 30 جانفي سنة 2006 يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة، الجريدة الرسمية العدد 6 المؤرخة في 05-02-2006 والمعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 09-343 المؤرخ في 22 أكتوبر سنة 2009، الجريدة الرسمية العدد 61 المؤرخة في 25-10-2009.

²- المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية التي تحدد وتثبت صفة ضابط الشرطة القضائية. المادتان 19-20 من نفس القانون تحددان طائفة الأعوان. المواد 21 حتى 28 من نفس القانون تعيين أصناف الموظفين والأعوان الموكلة لهم بعض مهام الضبط القضائي.

- ذوي الرتب الذين أمضوا في سلك الدرك ثلاث سنوات على الأقل والذين تم تعيينهم بموجب قرار مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الدفاع الوطني بعد موافقة لجنة خاصة.

- مفتشو الأمن الوطني الذين قضاوا في خدمتهم بهذه الصفة ثلاث سنوات على الأقل وعينوا بموجب قرار مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الداخلية والجماعات المحلية بعد موافقة لجنة خاصة.

- ضباط وضباط الصف التابعين للمصالح العسكرية للأمن الذين تم تعيينهم خصيصا بموجب قرار مشترك بين وزير الدفاع الوطني ووزير العدل.

كما نصت المادة 19 من نفس القانون المذكور أعلاه، أن أعوان الضبط القضائي هم موظفو مصالح الشرطة وذوو الرتب في الدرك الوطني ورجال الدرك ومستخدمو مصالح الأمن العسكري الذين ليست لهم صفة ضباط الشرطة القضائية.

بالإضافة إلى الصنفين المذكورين أعلاه، هناك صنف ثالث يتمثل في الأعوان والموظفين المكلفين ببعض مهام الضبط القضائي والذين نصت عليهم المادة 21 من نفس القانون وهم رؤساء الأقسام والمهندسون والأعوان الفنيون والتقنيون المختصون في الغابات وحماية الأراضي واستصلاحها.

إضافة إلى الأعوان المذكورين في قانون الإجراءات الجزائية جاءت المادة 76 مكرر من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بتعيين فئة أخرى يخول لها مهمة البحث ومعاينة مخالفات التهيئة والتعمير وهم:

- مفتشو التعمير
- أعوان البلدية المكلفون بالتعمير
- موظفو إدارة التعمير والهندسة المعمارية كما نصت المادة ذاتها على أن يؤدي هؤلاء الموظفون اليمين القانونية أمام رئيس المحكمة المختصة ويمكن لهم طبقا لنص المادة 76 مكررا أن يستعينوا بالقوة العمومية في حالة عرقلة ممارسة مهامهم.

وفي نفس الإطار وتطبيقا لنص المادة 76 مكرر من قانون 90-29 جاءت المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 55-06 بتفصيل أكثر... يؤهل للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها، زيادة على ضباط وأعوان الشرطة القضائية:

1- مفتشو التعمير الذين تم تعيينهم بانتظام طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-225

2-المستخدمون الذين يمارسون عملهم بإدارة وزارة السكن والعمران ويعينون من بين:

- رؤساء المهندسين المعماريين ورؤساء المهندسين المختصين في الهندسة المدنية.
- المهندسين المعماريين ومهندسي الهندسة المدنية ذوي الخبرة سنتين على الأقل في ميدان التعمير.
- المهندسين التطبيقيين في البناء ذوي خبرة ثلاث سنوات على الأقل في ميدان التعمير.

3-الأعوان الذين يمارسون عملهم بمصالح التعمير التابعة للبلدية يعينون من بين:

- رؤساء المهندسين المعماريين ورؤساء المهندسين في هندسة المدينة.
- المهندسين المعماريين الرئيسيين في الهندسة المدنية.
- المهندسين المعماريين والمهندسين في الهندسة المدنية ذوي الخبرة سنتين على الأقل في ميدان التعمير.

ويعين هؤلاء الأعوان بقرار مشترك بين الوزراء المكلفين بالجماعات المحلية والعدل والتعمير¹.

كما تتشكل فرق المتابعة والتحقق حسب القانون رقم 08-15 المذكور سابقا من مجموعة من الموظفين التابعين لمديرية التعمير والبناء في الولاية، وللمصالح المكلفة بالتعمير في كل بلدية² ويمكن أن تتشكل الفرق من ثلاثة إلى أربعة أعوان حسب شكل إقليم

1- المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 06-55 المحدد لشروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراءات المراقبة.

2- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 09-156 المؤرخ في 02 ماي سنة 2009 يحدد شروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيرها.

كل بلدية ولكل فرقة مسؤول مكلف ببرمجة الخزجات الميدانية وتنسيقها، وتكلف هذه الفرق المشكلة طبقاً لأحكام المادة 68 من القانون رقم 08-15 بالمتابعة والتحقيق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية وورشات إنجاز البنايات¹.

كما يؤهل أعوان الفرق للتدخل تطبيقاً لأحكام المادة 62 من القانون رقم 08-15 في إطار مهامهم المحددة في المادة 4 من نفس المرسوم والتي خولت لهم عدة مهام وهي:

- زيارة ورشات التجزئات والمجموعات السكنية والبناءات.
- القيام بالفحوص والتحقيقات.
- استصدار الوثائق التقنية المكتوبة والبيانية الخاصة بها.
- تنفيذ قرارات غلق الورشات غير النظامية المتخذة من السلطات المختصة².

ومن ثم يعين أعوان الفرق من بين المستخدمين التابعين للأسلاك التالية:

- مفتشي التعمير.
- المهندسين المعماريين.
- المهندسين المدنيين.
- مهندسي التطبيق في البناء.
- التقنيين السامين في البناء.
- المتصرفين الإداريين³.

ومن ثم يجب على أعوان الفرق أثناء تأدية مهامهم أن يكونوا مرفقين بالتصريح وبهذه الصفة يجب عليهم مطالبة المالك أو موكله أو ممثل صاحب المشروع بكل الوثائق الإدارية والتقنية الخاصة بالبنائية التي يرونها مفيدة.

¹- المادة 4 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 09-156 المحدد لشروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقيق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية وورشات البناء وسيرها.

²- المادة 5 من نفس المرسوم.

³- المادة 7 من نفس المرسوم.

وفيما يخص الفرق التابعة لمديرية التعمير والبناء يجب أن يكونوا مرفقين بالتصريح المذكور أعلاه وبالرأي المعلل للفرق التابعة للمصالح المكلفة بالبلدية¹.

وفي نفس الاتجاه تتم المراقبة التي تقوم بها الفرق وفق رزنامة الزيارات التي يعدها:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للأعوان العاملين لدى المصالح المكلفة بالتعمير التابعة للبلدية باقتراح من رؤساء الفرق والتي بموجبها ترسل نسخة من هذه الرزنامة إلى الوالي وإلى مدير التعمير والبناء المختصين إقليميا.
- مدير التعمير والبناء بالنسبة للأعوان التابعين لمصالحه وترسل نسخة من هذه الرزنامة إلى الوزير المكلف بالتعمير وإلى الوالي المعني².

ومؤخرا تم تنشيط شرطة العمران وحماية البيئة "La Pupe"³ التي تتكفل بمحاربة التجزئات الفوضوية والبناءات اللاشعرية ومراقبة المنشآت الصناعية التي تتطوي على أخطار كبيرة على البيئة كل هذا بغرض حماية هذه الأخيرة ومنع أي بناء بدون ترخيص⁴ والجدير بالذكر أن التنفيذ الإداري المباشر فيه فائدة كبيرة، لأنه يمكن من مواجهة مخالفات التجزئة والبناء في نفس الوقت.

وبالتالي لا بد من التوضيح بأن من يتمتع بسلطة التنفيذ الإداري المباشر هو رئيس المجلس الشعبي البلدي فهي من بين امتيازات السلطة العامة، أما بالنسبة للأعوان المؤهلين قانونا، فإن المعايينة التي يقومون بها بإثبات ما يقع من مخالفات والمتجسد في محاضر فإنها لا تمنحهم سلطة التنفيذ الإداري المباشر.

لقد استحدث المشرع خلال التطورات التي مسها العمران آلية جديدة من أجل ممارسة الإدارة رقابتها في مجال الرخص العمرانية، والمتمثلة في البطاقة الوطنية لعقود التعمير والتي أنشأت هذه البطاقة الوطنية بموجب نص المادة 93 من القانون 08-15 والتي

1- المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 09-156 المحدد لشروط وكيفيات تعيين فرق المتابعة والتحقق في إنشاء التجزئات والمجموعات السكنية ورشات البناء وسيرها.

2- المادة 11 من نفس المرسوم.

3- **La pupe** : Police de l'Urbanisme et de la Protection de l'Environnement.

4- دعاش العياش، شرطة العمران وحماية البيئة، مجلة الشرطة، عدد خاص، سنة 2000، ص 17.

أحالت تطبيقها إلى التنظيم فصدر المرسوم التنفيذي رقم 09-276 المتعلق بالبطاقية الوطنية لعقود التعمير والمخالفات المتعلقة بها وكيفيات مسكها¹.

ففي بداية التسعينيات قام المشرع بعدة إصلاحات في مجال التهيئة والتعمير وذلك تطبيقاً لدستور 1989 فعرفت هذه الإصلاحات المتعلقة بالتقسيم العقاري في مجال العمران تحولاً كبيراً تجسد في تغطية معظم الثغرات التي كانت تشغل في إنشاء التجزئات الفوضوية وقد حاول هذا التعديل إحداث إجراءات صارمة وتكريس آليات أكثر فعالية، وتدعيم الرقابة البعدية تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة ذات طابع اجتماعي، اقتصادي، عمراني، ثقافي... التي بدورها تعلق على المصالح الذاتية للأشخاص.

بالرجوع في المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 09-276 فإنها تعرف البطاقية الوطنية على أنها: "تعتبر البطاقية الوطنية آلية لتوثيق عقود التعمير التي تسلمها السلطات المختصة والقرارات الإدارية والقضائية المتعلقة بالعقوبات المرتبطة بتطبيق التشريع والتنظيم الساري المفعول في مجال التعمير وتشكل أداة الدولة المفضلة في مجال متابعة تنفيذ العقود والقرارات المذكورة أعلاه".

وبهذا فالمادة 2 من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه لم تقدم تعريفاً دقيقاً وواضحاً للبطاقية الوطنية وإنما اعتبرتها آلية لتوثيق عقود التعمير المسلمة من طرف السلطات المعنية وكذا القرارات الإدارية والقضائية المتضمنة للعقوبات.

أيضاً اعتبرتها الأداة أو الوسيلة المفضلة للدولة في متابعة تنفيذ العقود والقرارات المذكورة، ومنه يقصد بعقود التعمير في مفهوم هذا المرسوم ما يلي:

- شهادة التعمير.
- شهادة التقسيم.
- رخصة التجزئة.
- رخصة الهدم.

¹- المرسوم التنفيذي رقم 09-276 المؤرخ في 30 أوت سنة 2009 المتعلق بالبطاقية الوطنية لعقود التعمير والمخالفات المتعلقة بها وكذا كيفيات مسكها، الجريدة الرسمية العدد 50 المؤرخة في 02-09-2009.

- رخصة البناء ورخصة البناء على سبيل التسوية.
- شهادة المطابقة¹.

حددت المادتان 5 و6 من المرسوم التنفيذي رقم 09-276 السابق الذكر محتوى البطاقة الوطنية المتمثل في البيانات التالية:

- تحديد تاريخ التسليم والسلطة المعنية التي قامت بتسليم هذه القرارات.
- هوية المستفيد وعنوانه.
- تحديد مدة صلاحية العقد.
- تعيين عقد التعديل إن وجد مع ضبط الأجل الخاص بعقود التعمير.
- تسجيل القرارات الإدارية والقضائية الخاصة بالعقوبات.

وطبقا لأحكام المادة 93 من القانون رقم 08-15 المذكور سابقا، فإنه توضع هذه البطاقة الوطنية لدى الوزير المكلف بالتعمير، كما تكلف المفتشية العامة للتعمير، في إطار صلاحياتها وهي محددة في المرسوم التنفيذي 08-388² والتي تكون تحت مسؤولية الوزير المكلف بالتعمير بمسك البطاقة الوطنية، أيضا تكلف المفتشيات الجهوية للتعمير والبناء على المستوى الجهوي وتحت مسؤولية المفتشية العامة للتعمير والبناء بمسك البطاقة الوطنية والمتعلقة بالإقليم الخاضع لاختصاصها³.

حيث يتم مسك البطاقة الوطنية حسب المادتين 3 و4 من المرسوم التنفيذي رقم 09-276 من طرف:

- الوزير المكلف بالتعمير
- المفتشية العامة للتعمير والبناء تحت مسؤولية الوزير المكلف بالتعمير

¹- المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 09-276 المتعلق بالبطاقة الوطنية لعقود التعمير والمخالفات المتعلقة بها وكذا كفايات مسكها.

²- المرسوم التنفيذي رقم 08-388 المؤرخ في 29 ذو القعدة عام 1429 الموافق لـ 27 نوفمبر سنة 2008، يحدد مهام المفتشية العامة للعمران والبناء وتنظيمها وعملها.

³- المادتان 3-4 من المرسوم التنفيذي رقم 09-276 المذكور أعلاه.

- المفتشية الجهوية للتعمير والبناء تحت مسؤولية المفتشية العامة للتعمير والبناء.

وفي هذا الصدد يلتزم كل من الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية في أجل شهر من تاريخ تسليم عقود التعمير الصادرة من طرفهم بإرسالها إلى الوزير المكلف بالتعمير لتسجيلها بالبطاقية الوطنية.

كما يمكنهم إرسال كل المعلومات والاستعلامات التي يرونها ضرورية إلى الوزير المكلف بالتعمير لتسجيلها بالبطاقية الوطنية لئتم إدراجها على هامش هذه الأخيرة¹.

أيضا يلتزم الوزير المكلف بالتعمير بتسجيل عقود التعمير الصادرة من طرفه بالبطاقية الوطنية وفق ذات الأحكام² ويتعين على المحاكم المختصة التي وقعت قرارات التعمير التي أصبحت نهائية، أن ترسل نسخا من القرارات إلى الوزير المكلف بالتعمير في أجل شهر ابتداء من تاريخ النطق بها.

ويتم تسجيلها في البطاقية الوطنية³ بحيث يتم تسجيل العقود والقرارات السابق ذكرها وفق نظام تسلسلي وتجدول في البطاقية المناسبة وتحدد خصوصية هذه الأخيرة بقرار صادر عن الوزير المكلف بالتعمير، وعليه فإن هذه العقود والقرارات يتم توزيعها على النحو التالي:

- البطاقية الفرعية لعقود التعمير.
- البطاقية الفرعية للقرارات الإدارية الصادرة عن رئيس رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو الوالي.
- البطاقية الفرعية للقرارات القضائية النهائية⁴.

1- المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 09-276 المتعلق بالبطاقة الوطنية لعقود التعمير والمخالفات المتعلقة بها وكذا وكيفيات مسكها.

2- المادة 08 من نفس المرسوم.

3- المادة 09 من نفس المرسوم.

4- المادة 10 من نفس المرسوم.

إن للبطاقية الوطنية عدة أدوار مهمة ومن خلالها يتم إعدادها سنويا ونشرها وإرسالها إلى جميع السلطات المختصة وهذا دليل على الوظائف العديدة التي تقوم بها وهي:

-**الوظيفة الإحصائية:** تظهر الوظيفة الإحصائية للبطاقية الوطنية من خلال تحديد نوعية البيانات والاستعلامات التي تحتويها هذه البطاقية من خلال وضع إحصائيات سنوية تطبيقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال التعمير¹ بمنتهى السهولة والدقة وهذا ما تقوم به كل من المفتشية العامة والجهوية لل عمران والبناء بشرط أن تكون المعلومات والاستعلامات المدرجة في البطاقية الوطنية سرية².

- **الوظيفة الرقابية:** تتمثل في الإحصائيات المتحصل عليها وكذا تعيين البيانات الخاصة بالعقود والقرارات الخاصة بمجال التعمير التي تمكن الجهات المعنية كالوزارة والجماعات الإقليمية وغيرها من الجهات أنها تستطيع متابعة التطور الخاص بتطبيق النظام القانوني للتعمير ومدى التجاوب معه والذي من شأنه تصحيح أخطاء جسيمة أو تقاؤها مستقبلا وهذا كله من أجل المساهمة في وضع سياسة عمرانية سليمة تستجيب لتطلعات كل من الدولة والمواطن³.

-**الوظيفة الإعلامية:** وتشمل على تحديد الإحصائيات المنجزة في كل سنة حيث يتم إعداد ونشر وإرسال حصيلة سنوية للسلطات المختصة، بشرط كما سبق وأن ذكرنا أن تبقى المعلومات الواردة بالبطاقية الوطنية سرية، غير أنه بإمكان السلطات المختصة ومن بينهم رؤساء المجالس الشعبية للبلدية وكذا الولاية للطلاع على هذه المعلومات والاستعلامات⁴.

1- المادة 13 المرسوم التنفيذي رقم 09-276 المتعلق بالبطاقية الوطنية لعقود التعمير والمخالفات المتعلقة بها وكذا وكيفيات مسكها.

2- المادة 14 من نفس المرسوم.

3- المادة 11 من نفس المرسوم.

4- المادة 12 من نفس المرسوم.

ثانيا: الجزاءات المترتبة عن المخالفات.

لقد عرف قانون التعمير العديد من الإصلاحات التي مست جوانب عديدة خاصة فيما يتعلق بإشكالية رخصة التجزئة تنظيما ووقاية وهذا ما جعل المشرع يقوم بتفعيل وتقوية آليات المراقبة والمعاقبة للمخالفات التي تتضمن القسمة الحضرية وبالأخص رخصة التجزئة. ومنه وضعت عدة استراتيجيات جديدة هدفها الحد من هذه المخالفات المتزايدة من أجل مواكبة التطور العمراني الحديث.

كما أن المخالفات المتعلقة برخصة التجزئة الواردة في قوانين التعمير ما هي إلا نصوص إجرائية تهدف أساسا إلى حماية النظام العام الاجتماعي¹ وكذا المحافظة على الأسس في مجال توزيع المجال الحضري للمدينة وعدم المساس بجماليتها.

بالمقابل تعتبر مخالفات التجزئة وما ينتج عنها من بناء عشوائي هو البنية الأساسية التي تساهم في تخلف المدن وتحويلها إلى أحياء غير منتظمة، أيضا تعد من أهم الأسباب التي تؤدي إلى إحداث الخلل في التوازن العمراني والمحيط البيئي.

على هذا الأساس تضمن قانون التهيئة والتعمير مجموعة من المقتضيات القانونية المحددة لنوع هذه المخالفات المتعلقة بميدان التجزئة وكيفية تنظيم قواعد ضبطها وتبيان العقوبات الموقعة على مرتكبيها.

وزيادة على ذلك، فإنه قد تتدخل الإدارة في هذا المجال في غياب قرارات فردية وتسبب أضرار للأفراد، مما يتعين البحث في مسؤولية الإدارة بسبب تصرفاتها كامتناعها عن القيام ببعض الالتزامات المفروضة عليها بموجب قوانين العمران أو وعودها الإدارية بمنح تراخيص معينة أو تعديل غير مناسب في أدوات التهيئة والتعمير وما ينتج عنه من تأثير على وضعيات ومراكز أصحاب الترخيص العمراني وكذا عدم احترام الإدارة للقواعد المقررة في القانون لإفادة الأفراد فيما يتعلق برخصة التجزئة.

¹ - جيلالي بوحيص، قراءات في القانون العقاري وقانون البناء، الطبعة الأولى، دار الأفاق المغربية للنشر، المغرب، ص

ولابد من التطرق لمعرفة أنواع المخالفات المتعلقة برخصة التجزئة التي يرتكبها أصحابها فخصص لها المشرع عقوبات من أجل مقارنة شاملة للإطار القانوني لهذا النوع من المخالفات ومعرفة خصائصها التي تميزها عن باقي المخالفات المعروفة.

إن القواعد التي تحكم مسؤولية الإدارة بهذا الصدد تختلف باختلاف الأساس الذي تقوم عليه ويجب أن نشير إلى أن أسس المسؤولية الإدارية ظلت موطن اختلاف بين الفقهاء فذهب فريق منهم إلى أن هذه الأسس مصدرها الخطأ والمخاطر وذلك بالرجوع إلى تحليل القانون المدني الذي يعتبر الخطأ هو الأساس الرئيسي للمسؤولية المدنية ومن هؤلاء الفقهاء "فيدال" و"أودن"¹.

في حين هناك من الفقهاء من اعتبروا الخطأ المرفقي مجرد شرط لقيام تلك المسؤولية منهم "بوانوا" و"دولبادير"، "أينزلمان" و"سوليه" حيث ذهبوا إلى أن الفريق الأول يخلط بين أسس وشروط قيام المسؤولية الإدارية وهذا لاعتبار الخطأ المرفقي يختلف عن الخطأ في القانون المدني² وبالتالي فإنه من غير الممكن أن يشكل الخطأ أساسا للمسؤولية فهو شرط فقط لترتيب المسؤولية وأن أساس الالتزام بإصلاح الضرر يكمن في فكرة مساواة الجميع أمام الأعباء العامة³.

إن تأسيس الفريق الثاني منتقد أيضا من زاوية أنه في بعض المجتمعات الليبرالية تعترف بعدم المساواة في الأموال وكذا حمايتها لأنها توافق وجود طبقات اجتماعية، إذن فإنه من الصعب أن تعتبر دولة كهذه تلك الفكرة كأساس وحيد للمسؤولية وهو السبب الذي جعل القضاء لا يأخذ بأساس واحد للمسؤولية الإدارية.

ولهذا فقد عرف القضاء الإداري نوعين من المسؤولية فقد يكون الخطأ هو أساس هذه المسؤولية وقد تقوم مسؤولية الإدارة على أساس تعويض الضرر الناتج في ذاته دون حاجة لإثبات أنه نتيجة خطأ الإدارة، وتجدر الإشارة إلى أن أحكام المسؤولية بنوعها تختلف

1- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر سنة 1994، ص 213.

2- إبراهيم طه الفياض، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها في العراق مع الإشارة للقانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1973، ص 158.

3- أحمد محيو، مرجع سابق، ص 214.

باختلاف نشاط الإدارة نظرا للخصوصية التي يمتاز بها كل نشاط من خلال الجوانب التقنية والقانونية له والتي تجعل من القضاء الإداري هو المعالج لمسؤولية الإدارة، بالرغم من تباين اجتهاداته كلما تعقد عمل الإدارة وذلك لخصوصية قانون العمران المتمثل في علاقته الواسعة والمتشابكة مع كثير من فروع القوانين الأخرى وفي هذا السياق فإن مسؤولية السلطة العامة في مجال العمران تقوم أساسا على الخطأ وهي تشمل جميع نشاطات العمران ابتداء من تشكيل وثائق العمران وبالخصوص مخطط شغل الأراضي إلى صدور المقبول أو المرفوض بعدم منح رخصة التجزئة أو بالنظر إلى الأشكال غير المشروعة لهذه الرخصة كما تكون أيضا من خلال مراقبة الأشغال الخاصة غير المنتظمة بها.

وفي إطار هذه المسؤولية فإن أطراف النزاع متعددين، فالمالك يرى أن قيمة ملكيته التجارية تتقلص من جراء أحكام مخطط شغل الأراضي، أو طالب التجزئة لم يستطع التمكن من الحصول على رخصة التجزئة أو الغير ينازع في هذه الرخصة غير الشرعية المسلمة من قبل الإدارة، ففي هذه الحالة تقع مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ هذا الأخير الذي يكون سببه عدم المشروعية.

لقد تجنبت أغلب التشريعات تعريف الخطأ وتركت المهمة لمحاولات الفقه والقضاء كما اختلف الفقه أيضا حول تحديد فكرة الخطأ، فالبعض عرفه بأنه إخلال بالتزام سابق والبعض قال إنه إخلال بالتزام سابق نشأ عن العقد أو عن القانون أو قواعد الأخلاق وقيل أيضا إنه إخلال بواجب كان بالإمكان معرفته ومراعاته¹ والتعريف الذي استقر عليه هو الانحراف عن سلوك الرجل المعتاد مع إدراك الشخص لذلك².

وبالنظر إلى نظرية المسؤولية الإدارية التي وجدت بفضل القضاء الفرنسي نجد أنها لا تستند إلى قواعد جامدة، لاعتبار أن مجلس الدولة الفرنسي عندما أرسى قواعد المسؤولية كانت على أساس الخطأ الذي لم ينظر إليه من خلال فكرة الخطأ في القانون المدني، وإنما

¹ - علي فيلالي، الالتزامات، الفعل المستحق للتعويض، الطبعة الثانية، موفم للنشر، الجزائر، سنة 2002، ص 45.

² - محمد صبري السعدي، شرح القانون المدني الجزائري، الطبعة الثانية، النظرية العامة للالتزام، دار الهدى، الجزائر، الجزء الأول، 2004، ص 25.

نظر إليه بنظرية الخطأ المصلحي والخطأ الشخصي كأساس لفكرة الخطأ في القانون الإداري.

هذا الخطأ المصلحي أو المرفقي يشكل إخلال بالتزامات قانونية سابقة عن طريق التقصير والإهمال الذي ينسب ويسند إلى المرفق ذاته وتقوم عليه المسؤولية الإدارية¹ والقاعدة التي يسير عليها القضاء الآن في فرنسا هي التوسع في صور الخطأ المرفقي وذلك حماية للأفراد وللموظفين معا².

ومنعا من تعسف الإدارة في استعمال سلطتها المخولة لها بموجب أحكام قانون التهيئة والتعمير كان لابد أن تخضع لرقابة القاضي الإداري المختص بالنظر لدعوى المسؤولية الإدارية كحالة قانونية تلتزم فيها الإدارة بدفع التعويض عن الأضرار التي سببتها للغير بفعل أعمالها الضارة سواء كانت هذه الأعمال مشروعة أو غير مشروعة³.

وذلك عن طريق الوقوف على مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة، زيادة على مسؤولياتها بسبب تصرفاتها الإدارية الأخرى كالوعود الإدارية بمنح تراخيص معينة أو تعديل غير مناسب في أدوات التهيئة والتعمير خاصة مخططات شغل الأراضي وما ينتج ذلك من تأثير على وضعيات أصحاب رخصة التجزئة وكذا بعض الأعمال المادية التي لها علاقة بالنشاط العمراني للإدارة خاصة في مجال الأشغال العمومية فهي تنتج عنها أضرار وبالتالي وجب البحث عن حدود المسؤولية الإدارية والأساس القانوني لمسئولتها وشروط ترتيب هذه المسؤولية والجهة التي ينبغي أن تتحمل عبء التعويض⁴.

1- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، نظرية تأصيلية، تحليلية ومقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2004، ص 131.

2- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، دار الفكر العربي، الكتاب الثاني، سنة 1996، ص 119.

3- عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 240.

4- العزري الزين، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، مرجع سابق، ص 36.

إن أساس المسؤولية الإدارية في مجال العمران يقوم على أساس الخطأ وما يميز بين طبيعة الخطأ والنتائج المترتبة عليه في كل من القانون المدني والقانون العام¹.

إذ تبنى مسؤولية الإدارة في مجال التعمير على أساس ركن الخطأ، كما يمكن أن تقوم هذه المسؤولية في حالات معينة بدون خطأ².

ويمكن حصر هذه الأخطاء المرتكبة من طرف الإدارة في مجموعتين:

المجموعة الأولى: تتمثل في **عدم المشروعية** التي تتمثل في عيوب التراخيص الممنوحة في شكل قرارات فترتب مسؤولية الإدارة كما هو الحال عند قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي باستشارة مصالح الدولة على مستوى الولاية أو عدم قيامه بالتحقيق العمومي ومنحه رخصة التجزئة دون مراعاة الأحكام المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.

أما المجموعة الثانية فهي تتمثل في أفعال التعدي التي يقصد بها تصرف صادر عن الإدارة بحيث يشكل مساساً بحق الملكية العقارية والحقوق المتفرعة عنها من استعمال واستغلال وتصرف³ وقد تبين من خلال مضمون المادة 31 فقرة 01 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير⁴.

أيضاً المادة 17 فقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها التي كانت أكثر وضوحاً عندما ألزمت الإدارة بمنع الترخيص

¹- Jacques Caillasses, **Droit de la responsabilité administrative et impuissance publique**, revue politique et aménagement public, Vol 19 N°03, 2001, les nouvelles exigences de la responsabilité publique, Actes du dixième colloque international, Paris, Jeudi 9 et Vendredi 10 Mars 2000, tome 2, p 13.

²- علي خطار شطناوي، **مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة**، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن 2008، ص 243.

³- مسعود شيهوب، **المبادئ العامة للمنازعات الإدارية**، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزء الأول، 2005، ص 133.

⁴- نصت المادة 31 فقرة 01 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على ما يلي: " يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حقوق استخدام الأراضي والبناء."

بالتجزئة عندما لا تتوافق مع أحكام مخطط شغل الأراضي أو إذا كان مشروع التجزئة غير مطابق لتوجيهات مخطط التهيئة والتعمير وكل هذا من أجل تقييد الإدارة في اتخاذ قراراتها بأحكام مخطط شغل الأراضي أو المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير¹.

وهذا ما قضت به المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 14-01-1989 بأن: "مسؤولية والي ولاية تيزي وزو ومن معه تأسيسا على خرق القانون حيث إن هذا الأخير يقضي بأن الأراضي المخصصة لتأسيس الاحتياطات العقارية للبلدية يجب أن تكون واقعة ضمن حدود النطاق العمراني للمدن والمجموعات السكنية طبقا للمخطط الرئيسي للتعمير الذي يتم تحضيره من طرف المجلس الشعبي البلدي، ومن ثم فإن إدراج قطعة أرض ملك للغير في الاحتياطات العقارية للبلدية في غياب مخطط التعمير يعد خرقا للقانون² فامتناع الإدارة عن القيام بالسلطات المخولة لها قانونا ورفضها إتمام هذه الالتزامات يشكل ذلك خطأ مرفقيا، فعدم قيام الإدارة بإنجاز الطريق الواجب مراعاتها في رخصة التجزئة يعد امتناعا يرتب مسؤوليتها.

قبل التطرق إلى صور اللامشروعية التي تمثل الخطأ الموجب للتعويض في مجال التجزئات العقارية، يجب توضيح العلاقة بين عدم المشروعية والخطأ لكي يتضح إلى أي مدى اعتبر القضاء كل أوجه عدم المشروعية خطأ مستحق التعويض، إن عدم المشروعية يعني تخلف ركن من أركان القرار الإداري أو إعاقة أحد أركانه وعدم المشروعية بأوجهه الأربعة والمتمثلة في عدم الاختصاص، عيب الشكل والإجراءات، الانحراف بالسلطة وخرق القانون.

وإن عدم المشروعية يكون بصورة ملموسة خطأ مرفقيا تقوم على أساسه مسؤولية الإدارة في بعض الحالات، ذلك لأن أول التزامات السلطة العامة أن تحترم القوانين العامة وتسهر على تنفيذها، فإن هي خرجت عن ذلك استوجب قيام مسؤوليتها الإدارية عن

¹- كمال محمد الأمين، مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ في مادة التعمير والبناء، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، العدد الثاني، جوان، 2015، ص 388.

²- قرار المحكمة العليا الصادر في 14-01-1989 عن الغرفة الإدارية في الملف رقم 57809، المجلة القضائية عدد 04، سنة 1990، ص 185.

الأضرار التي ألحقتها بالغير ولهذا ذهب الفقيه "فيدال" إلى القول إنه لا يتحول كل خطأ تقوم عليه مسؤولية عامة إلى لا مشروعية، بينما كل لا مشروعية يمكن أن تشكل خطأ يؤدي إلى مسؤولية الإدارة"¹.

وبهذا اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن كل أوجه عدم المشروعية الأربعة هي موجبة للإلغاء، أما بصدد قضاء التعويض فإنه إلى غاية سنة 1973 لم يجعلها باستمرار مصدرا للمسؤولية حيث إنه لم يكن يحكم بمسؤولية الإدارة عن كل أعمالها الغير المشروعة، كما هو الحال في القرار الصادر في 07-07-1940 حيث قرر هذا الأخير أن عدم مشروعية قرار رفض منح رخصة التجزئة على أساس الغلط في تقدير الوقائع لا يقيم المسؤولية إذا أبطل القرار بعد ذلك.

غير أنه بالنظر إلى مجلس الدولة الفرنسي فإنه عدل ما جاء به القضاء، انطلاقاً من حكمه في قضية مدينة **Dorian court Paris** بتاريخ 26-01-1973² ومن هنا أصبح يعتبر كل وجه عدم مشروعية الأربعة يكون خطأ مرفقياً تقوم به مسؤولية الإدارة على الرغم من وجود بعض الاستثناءات أقرها مجلس الدولة الفرنسي والتي لا تقرها المسؤولية الإدارية وبهذا مما سبق ذكره فإنه يتعين دراسة كل أوجه دعوى تجاوز السلطة وتحديد الحالات التي تقوم فيها مسؤولية الإدارة مع تطبيقها في مجال التجزئات.

إن المسؤولية عن عيب عدم الاختصاص يقصد بها أن الإدارة العامة لا تملك أن تمارس أي تصرف من التصرفات الصحيحة شرعاً إلا في حدود المجال المقرر لها في قواعد الاختصاص.

وعدم الاختصاص من العيوب الأكثر خطورة نظراً لارتباطه بفكرة النظام العام³ فعدم احترام قواعد التهيئة والتعمير سواء في الصورة الإيجابية لعدم الاختصاص، حيث لا تحترم

¹ - رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2001، ص 23.

² - قرارات أوردتهم لحسين بن الشيخ أث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، دار الخلد ونية، الجزائر، الكتاب الأول، سنة 2007، ص 26.

³ - تتعدد صور عدم الاختصاص إلى عدم الاختصاص الموضوعي، عدم الاختصاص الزمني، عدم الاختصاص المكاني ارجع لـ:

الجهات المختصة سلطاتها المخولة لها قانونا أو بممارسة العمل السلبي بدعوى عدم اختصاصها وهو ما يشكل حرمان الأفراد من ممارسة أحد مظاهر حق الملكية العقارية¹، مما يؤدي إلى مخالفة قواعد التعمير والتقسيم واللجوء إلى التجزئة بدون ترخيص، فموضوع الاختصاص في إصدار رخصة التجزئة، من المواضيع القانونية الهامة في العمل الإداري من حيث الأهلية القانونية في التعبير عن إرادة الإدارة الملزمة بغرض إحداث الأثر القانوني الأمر الذي يترتب عليه بطلان القرار الإداري المتعلق برخصة التجزئة في حال صدورها من غير صاحب الاختصاص القانوني.

ومن ثم فإن عدم الاختصاص في هذا المجال من العيوب النادرة بسبب وضوح اختصاص كل جهة حسب نصوص القانون² ومع ذلك فقد يحدث أن تتدخل بعض المديرات الولائية في اختصاصها.

لذا فإن القضاء يحكم بالتعويض إذا كان عدم الاختصاص مرجعه إلى أن القرار الإداري قد صدر من الإدارة المختصة ومن ثم فإنه ينتج عن دعوى تجاوز السلطة المرفوعة ضد القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص ومن ثم الإلغاء، كما أنه لا يؤدي هذا العيب إلى تعويض الضحية عندما يكون موضوع القرار مبررا³.

كذلك فإن القضاء الجزائي لا يحكم بمسؤولية الإدارة عن هذا العيب إلا إذا كان الخطأ جسيما كحالة عدم الاختصاص الموضوعي⁴.

أما إذا كان الاختصاص إقليميا، كأن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية ما بمنح رخصة التجزئة تقع على إقليم بلدية أخرى⁵.

Michel Leroy, **Contentieux administratif**, 3^{ème} édition, BRUYLANT, Bruxelles, 2004, p 377.

1- كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، مرجع سابق، ص 54.

2- المادتان 65 و66 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

أيضا نصت المادة 22 فقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

3- رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، مرجع سابق ص 23.

4- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 162.

5- المادتان 14-15 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المذكور أعلاه.

كما قد يكون عدم الاختصاص نوعيا كأن يمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي رخصة التجزئة يختص بمنحها من الناحية القانونية الوالي أو الوزير¹.

أيضا يمكن أن يكون عدم الاختصاص زمانيا، وذلك عندما يصدر قرار رخصة التجزئة من سلطة سحب منها هذا الاختصاص، ويمكن أن نميز بين عدم الاختصاص الإيجابي وعدم الاختصاص السلبي، حيث نكون أمام عدم اختصاص إيجابي عندما تتخذ السلطة المعنية قرارا ليس من اختصاصها اتخاذه، كأن يقوم الوالي بمنح رخصة التجزئة تتعلق بأرض يغطيها مخطط شغل الأراضي لبلدية من ولايته².

كما نكون أمام صورة عدم الاختصاص السلبي عندما تصرح السلطة المعنية بعدم اختصاصها باتخاذ قرارها وهو في حقيقة الأمر من اختصاصها كأن يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدم اختصاصه في منح رخصة التجزئة لغياب مخطط شغل الأراضي³.

وأخيرا يمكن أن نخلص إلى أن عدم الاختصاص هو العيب الأكثر خطورة لأنه يمس بشكل كبير النظام العام بحيث إن عدم احترام قواعد العمران سواء في الصورة الإيجابية لعدم الاختصاص حيث لا تحترم الجهات المختصة سلطاتها المخولة لها قانونا في ممارسة العمل السلبي بدعوى عدم اختصاصها فهو يشكل حرمان الأفراد من الحقوق العمرانية كحق التقسيم وغيره مما يجبرهم على خرق قواعد التجزئة والتقسيم بدون رخصة وهو ما يمكن القاضي من استعمال سلطته في إلغاء القرار المشوب بعدم الاختصاص وتقرير المسؤولية عنه.

أما المسؤولية عن عيب الشكل والإجراءات فهي تتمثل في أن الإدارة لا تصدر قراراتها في شكل معين ثابت، فعليها إذا أصدرتها أن تتبع الشكليات التي يتطلبها القانون فالقرار الإداري باعتباره عملا قانونيا إراديا يجب أن يتجسد في مظهر خارجي أي لا بد أن يستوفي مجموعة الإجراءات والشكليات التي يفرضها القانون، فإذا ما خالفت الإدارة مصدر

1- المادتان 66-67 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة العمرانية.

2- المادة 65 من نفس القانون.

3- المادة 65 الفقرة 2 من نفس القانون التي نصت في حالة اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بمنح رخصة التجزئة ليس بصفته ممثلا للبلدية وإنما ممثلا للدولة مع تقيده برأي مصلحة التعمير.

القرار في ركن الشكل كان القرار معيبا بعيب الشكل ويعتبر الشكل وجها من أوجه عدم المشروعية الأمر الذي يؤدي حتما إلى إلغاء القرار الإداري.

فعيب الشكل والإجراءات هو مخالفة الإدارة للقواعد الإجرائية الواجبة الاتباع في إصدار القرارات الإدارية¹.

إن قواعد الشكل والإجراءات في رخصة التجزئة لها أهمية قانونية لما يترتب عليها من مخاطر تمس بصفة مباشرة الأفراد والممتلكات، بالإضافة إلى ارتباطها بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للعمران² فمن العيوب التي قد تصيب القرار الإداري المتعلق برخصة التجزئة عيب الشكل والإجراء مما يترتب عليه إلغاء هذا القرار ونذكر في هذا المجال بالتحديد ما قضت به المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أن المصلحة المختصة المكلفة بتحضير طلب رخصة التجزئة بجمع آراء الأشخاص العمومية والمصالح العامة وهي مصالح الدولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية ومصلحة الدولة المكلفة بالبيئة على مستوى الولاية إلى غير ذلك من المصالح الهامة، وهذا ما نصت عليه المادة 14 من نفس المرسوم المذكور أعلاه على أنه عندما يكون تسليم رخصة التجزئة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي تتم دراسة الطلب من طرف الشباك الوحيد للبلدية وفي هذه الحالة يرسل رئيس البلدية نسخة من ملف الطلب إلى المصالح المستشارة المذكورة في المادة 47 من خلال ممثليها في الشباك الوحيد.

ومن ثم يعد الرأي المحدد كإجراء شكلي وجوهري في عملية إصدار القرار الإداري المتعلق بمنح رخصة التجزئة ومدى مطابقتها هذا الرأي مع طلب رخصة التجزئة والوثائق المكونة للملف المرفق به للقوانين المنظمة للتعمير وينطبق هذا الإجراء الشكلي في مطابقة الرأي الاستشاري عندما يكون منح رخصة التجزئة وتسليمها من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالعمران.

¹ مصطفى أبو زيد فهمي وماجد راغب الطلو، الدعاوى الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص 233.
² عزري الزين، دور القاضي الإداري في منازعات تراخيص أعمال البناء والهدم، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بالمنازعات المتعلقة بالعمران، منشورات الساحل، الجزائر، سنة 2008، ص 30.

وعليه، فأصدار الإدارة المختصة بمنح الرخصة قرارها في شأن طلب هذه الرخصة دون الأخذ بعين الاعتبار الإجراء الشكلي، فيعيب قرارها بعبء الشكل والإجراء وبالتالي يؤدي إلى بطلان قرار منح الرخصة أو رفضها¹.

وبالرجوع إلى القضاء الإداري فإنه لا يجعل عيب الشكل دائماً خطأ مرفقياً يرتب مسؤولية الإدارة فهو يميز بين نوعين من الشكل، فإذا كانت الشكلية أساسية جوهرية لصحة القرار، فالقانون ينص طرحه على مراعاتها لأنه يرتب على مخالفتها المسؤولية الإدارية، وإذا كانت الشكلية ثانوية فإنه يخول للإدارة إصدار القرار بالشكل الذي تراه فلا تقوم مسؤوليتها عن ذلك، وهو الأساس الذي اعتمده مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه المختلفة فقد قضى بمسؤولية الإدارة عن صدور القرار المعيب الصادر نتيجة تحقيق ناقص بمنح الرخص المختلفة من بينها رخصة التجزئة² ولهذا يجب أن يكون القرار الإداري المتعلق برخصة التجزئة محترماً لمجموعة القواعد التي تخص شكله وإجراءاته ومن أمثلة الأشكال الجوهرية لصحة القرار ما أورده المادة 62 من القانون رقم 90-29 حيث تفترض أن يكون قرار منح رخصة التجزئة معللاً قانوناً.

فيبدو واضحاً أن مخالفة نص هذه المادة في فقرتها الثانية هو إغفال لشكل جوهري يمكن لكل ذي مصلحة طلب إلغائه والتعويض عن الأضرار الناتجة عنه.

أما فيما يخص الفقرة الأولى من نفس المادة التي تجعل من تملك الجهة المختصة بمنح تلك الرخصة تسبب رفضها بما يتلاءم مع أحكام قانون التهيئة والتعمير فلها السلطة التقديرية في ذلك بشرط ألا تتوسع في استعمال هذا الحق توسعاً تعسفياً يمس بحقوق الأفراد.

وبالنسبة لعيب الإجراءات، فهو يعني عدم احترام الإجراءات التي يجب أن يمر بها القرار قبل أن يتخذ، كإرسال ملف الطلب إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير قبل اتخاذ القرار المتعلق برخصة التجزئة³ وكذلك عدم احترام الآجال القانونية للرد على طالب هذه الرخصة حيث يجب على الجهة المختصة أن تتخذ قرارها في أجل شهر من إيداع طلب

¹- كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، مرجع سابق، ص 66.

²- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 116.

³- المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

الرخصة سواء بالقبول أو الرفض أم التحفظ وقد يكون قرار التأجيل في البت في الطلب لأجل أقصاه سنة إذا كانت أداة التهيئة والتعمير في حالة الإعداد¹.

فكل هذه الأخطاء تعرض الإدارة المختصة إلى مسؤوليتها عند تجاوز هذا الأجل وهو ما حكمت به المحكمة العليا في قرارها بتاريخ 28-07-1990 حيث اعتبرت أن رسالة الوالي المتضمنة الرفض لأسباب غير ثابتة بعد مضي الفترة المحددة قانونا يعد تجاوزا للسلطة².

إن مراعاة الإدارة عند إصدار قراراتها للقواعد الشكلية اللازمة، أي أن تتخذ من السلطة المختصة قانونا ووفق إجراءات صحيحة لا يكفي بل لابد أن يكون موضوع القرار مطابقا للقانون سواء في موضوعه أو أهدافه وهو ما يعرف باحترام القرار الإداري للشرعية الداخلية فلا يمكن للإدارة أن تتوسع في سلطاتها التقديرية لتسبب رفضها منح رخصة التجزئة على أساس عدم تلاؤمها مع أحكام قانون التهيئة والتعمير، فهنا تكون الإدارة المختصة قد خلفت في قرارها مقتضى القانون، فيكون هذا العيب متعلقا بخرق القانون، وإما أن تجاوزت الأهداف التي رسمها لها القانون فنكون بصدد الانحراف بالسلطة.

يكون القرار الإداري معيبا بعبء الانحراف بالسلطة إذا استهدفت الإدارة من إصدار قرارها غاية بعيدة عن تحقيق المصلحة العامة أو استهدفت غاية عامة تختلف عن الغاية التي حددها القانون لقرارها.

ويقوم هذا العيب عند الاستخدام العمدي من الإدارة لسلطاتها لتحقيق هدف مغاير لذلك الذي من أجله منحت تلك السلطة³.

أما إساءة استعمال السلطة فيقصد بها انحراف الإدارة في استعمال صلاحياتها

¹- المادة 64 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير .

²- قرار أخذ من حمدي باشا، القضاء العقاري، دار هومة، الجزائر، سنة 2005، ص 137.

³- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2009، ص 17-18.

التقديرية لتحقيق غاية غير الغاية المحددة لها في القانون¹.

فالانحراف في استعمال السلطة قد يؤدي إلى إلغاء رخصة التجزئة، كما هو الحال في القرارات المتسارعة التي تصدرها الإدارة دون مراعاة مخطط شغل الأراضي أو اقتراح تعديله وعند تعمد الإدارة التأخير والتعطيل دون مبرر قانوني، فإذا كان على الإدارة أن تستهدف المصلحة العامة من إصدار قراراتها، فإن تجاهلها لهذه المصلحة يضم قراراتها بعيد الانحراف في استعمال السلطة، غير أنه إلى جانب ذلك فإن المصلحة الخاصة للمستفيد من القرارات المتعلقة بالعمران التي يجب أن تتحقق إلى جانب المصلحة العامة وهو ما يجعل صعوبة وتعقيد الرقابة القضائية في الموازنة والتوفيق بين هاتين المصلحتين².

فإذا كان الهدف من مختلف القرارات الصادرة في مجال التعمير والبناء، المحافظة على المصلحة العامة العمرانية والنظام العام العمراني³ فإنه يتعين على الإدارة الالتزام بهذا الهدف ولا يحق لها إصدار قرارات التجزئة التي تمس بهذا الهدف العام، وبهذا تكون قراراتها معيبة بعيد الانحراف بالسلطة، فإذا أصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارا يتضمن منح رخصة التجزئة لبناء مصنع في حي سكني لم تراخ فيه الشروط البيئية بشكل دقيق، فإن قرارها يعاب بعيد الانحراف في استعمال السلطة لأن من مقتضيات حماية المصلحة العامة العمرانية أن تراعي هذه الرخصة حماية البيئة وبالتالي إمكانية إلغاء القرار المتعلق بمنح رخصة التجزئة لأن مبادئ البيئة تتغلب على كل المبادئ الأخرى التي تتعلق بالحالة الاقتصادية أو الاجتماعية⁴.

¹ - إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، دراسة مقارنة، دار قنديل للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 78.

² - كمال محمد الأمين، مرجع سابق، ص 79.

³ - تنص المادة 01 من القانون رقم 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه: " يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، وأيضا وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية".

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31 ماي سنة 2006 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية، العدد 37 لسنة 2006.

فالسطة ليست غاية في حد ذاتها ولكنها وسيلة لتحقيق الأهداف العامة والمصالح العامة للمجتمع فكل خروج عن هذه الغاية لتحقيق مصالح شخصية يعتبر خروجاً عن المبدأ¹.

وحالات الانحراف بالسطة في مجال العمران تبقى نادرة الوقوع، فإذا ثبت هذا الانحراف من خلال قرار بمنح أو رفض رخصة التجزئة فيتحقق بذلك الخطأ المرفقي الذي تقوم على أساسه المسؤولية الإدارية وهنا لا بد أن يتحرى القاضي الإداري الدقة لتحديد وسيلة الانحراف بالسطة في هذا المجال، فإذا وصل إلى التمييز بين تحقيق الفرد لمصلحته الشخصية أو للمصلحة العامة استطاع بعد ذلك أن يحدد تجاوز السلطة من خلال هذا القرار وبالتالي مسؤولية الإدارة.

وفي هذا الإطار قضت المحكمة العليا بمسؤولية الإدارة لتجاوز السلطة في قرار لها بتاريخ 14-01-1989 حيث أدرجت الإدارة المعنية قطعة أرض لأحد الخواص ضمن الاحتياطات العقارية للبلدية في غياب أدوات التخطيط العمراني، وذلك لبناء ستة شقق على هذه القطعة الأرضية التي تبلغ مساحتها 6000 متر مربع فتجاوز السلطة من حيث عدم جواز إدراج هذه الأرض في غياب مخطط التعمير ثم إن الست شقق المزمع بناؤها لا تستغرق كامل القطعة الأرضية².

كما يتعلق عيب مخالفة القانون بمحل القرار، وفيه يكون القرار الإداري مشوباً بعيب مخالفة القانون إذا كان موضوعه غير مطابق للمشروعية وبالتحديد القواعد القانونية التي صدر القرار استناداً عليها.

ولقد ذهب البعض إلى أن عبارة مخالفة القانون غير موفقة، ذلك لأنها عبارة واسعة وعامة، إذ أن معناها يتضمن جميع الصور المخالفة للقانون، وبذلك تطبق على جميع أنواع العيوب التي تشوب القرار الإداري³ إن هذا العيب يختلف عن سابقه وقد أضيف إلى تلك

¹ - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 158.

² - قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 14-01-1989 عن الغرفة الإدارية في الشلف رقم 57809، المجلة القضائية، العدد 4، سنة 1990.

³ - محفوظ لعشب، المسؤولية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر سنة 1994، ص 85.

العيوب سنة 1864 حيث لم يكن من قبل معتبرا كعيوب من عيوب الإلغاء، بل كان سببا للتعويض¹ وهو العيب الأكثر وقوعا بأوجهه المختلفة ومن الناحية العملية له تطبيقات عديدة وفيها سنحاول أن نعرض بعض الصور التي تظهر فيها المسؤولية الإدارية تأسيسا على هذا العيب محاولين تطبيقها على نصوص العمران المختلفة.

ففي مجال تحديد المناطق والتنظيمات القانونية المتعلقة بمخططات شغل الأراضي فإن المشرع أورد عدة تطبيقات لهذه الصورة وهو ما يمكن استخلاصه من المادة 31 من قانون 90-29 والتي تنص على أن مخطط شغل الأراضي يحدد بالتفصيل حقوق استخدام الأراضي.

وفي هذه الصورة تكون الإدارة مسؤولة في حالة منح رخصة تجزئة بجوار مصنع خطير له آثار سلبية على صحة السكان².

كما يكون خرق القانون بمخالفة الإدارة لمبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية حيث في هذه الصورة تقوم الإدارة المختصة بمنح رخصة التجزئة ثم تعترض عليها بعد ذلك وتقوم بسحبها، فالمبدأ العام يقوم على أساس مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تصيب الأفراد مقصورة على القرارات غير المشروعة أما إذا حصلت أضرار من جراء قرار مشروع، فلا يحكم بالتعويض عن ذلك طالما كان القرار مطابقا للقانون وعلى هذا الأساس فمسؤولية الإدارة عن قرارات السحب المعيبة منوطة بأن يكون القرار معيبا بعيوب من العيوب المنصوص عليها قانونا³.

أما على مستوى القضاء الفرنسي فقد قرر مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي لحقت بصاحب المصلحة أو الغير من جراء قرار السحب غير المشروع والحكم عليها بالتعويض نتيجة قرارها الغير مشروع وقد ذهب بعض الفقهاء في تبريرهم لهذا القضاء بقولهم: "إن الخطأ هو مناط مسؤولية الإدارة وبخصوص السحب فإن قرار السحب الباطل يرتب مسؤولية

1- محفوظ لعشب، مرجع سابق، ص 86-87.

2- المادة 11 الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

3- مسعود شيهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2000، ص 01-02.

الإدارة بتقرير تعويض صاحب المصلحة أو الغير عن الأضرار التي ترتبت من جراء قرار السحب غير المشروع"¹.

وهذا ما أخذ به القضاء الجزائري بخصوص التعويض عن قرارات السحب المعيبة في مادة العمران والتي لا تختلف عما أقره القضاء الفرنسي بهذا الصدد.

يختلف الخطأ ودرجته باختلاف العمل المنسوب إلى الإدارة وباختلاف صور الخطأ الذي يتخذ شكلا واحدا وعدم المشروعية بنوعيتها وكما يكون الخطأ كذلك فقد ينتج عن التصرفات المادية الصادرة عن الإدارة والتي تسبب من خلالها في إلحاق ضرر بالغير ومهما يكن، فإن هذه التصرفات الخاطئة قد تتخذ صورة عمل سلبي للإدارة بامتناعها أو تأخرها عن أداء الخدمة أو صورة عمل إيجابي كأن تقدم وعودا وتعهيدات للغير أو أن تسلك سلوكات غير منتظمة ينتج عنها الضرر وعلى هذا الأساس وجب التعرض إلى صورتين للتصرفات المادية الخاطئة للإدارة.

إن صورة امتناع الإدارة المختصة عن القيام بعمل كان القانون يحتم عليها القيام به إذا ما نتج وترتب على الامتناع أضرار للأفراد، وما تجدر الإشارة إليه هو أن نوضح أن امتناع الإدارة عن القيام بالأشغال العامة الضرورية والتي تسبب في إلحاق ضرر بالغير² وبهذا فالامتناع بشكل واضح يعتبر خطأ مرفقي لأن عدم إجابة الإدارة المختصة طالب رخصة التجزئة رغم فوات المواعيد القانونية يعد امتناعا قد يرتب مسؤوليتها إذا نتج عن ذلك ضرر وهو ما يستوحى من نص المادة 62 من قانون 90-29 التي تفرض على الإدارة في حال الرفض أن تبلغ المعني بذلك تبليغا معللا ولها أن تؤجل استثناء الفصل في طلب المعني مدة سنة عندما تكون أداة التهيئة والتعمير في حالة الإعداد، فإن تجاوزت هذه المدة ولم تجب الطالب فيعتبر ذلك امتناعا منها، وفي هذا الإطار قررت المحكمة العليا بتاريخ 10-02-1990³ أن مثل هذا التصرف هو خطأ في تطبيق القانون واعتبرت أن عدم إجابة

¹ - عبد القادر خليل، نظرية سحب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي والإيطالي، دار النهضة العربية، سنة 1964، ص 587.

² - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 128.

³ - قرار المحكمة العليا بتاريخ 10-02-1990 الغرفة الإدارية في الملف رقم 62040، المجلة القضائية، العدد 3، سنة 1991، ص 181.

الإدارة عن طلب الطاعن الذي أسس طعنه على إبطال القرار الضمني بالرفض بعد فوات المدة القانونية وقررت بطلانه ولكن من زاوية المسؤولية كان ينبغي أن ينظر إلى هذا التصرف على أنه امتناع وقد يكون خطأ الإدارة أساساً لمسئوليتها العمرانية عند امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي صدر ضدها وإن تنفيذ هذا الحكم يؤدي المساس بالنظام العام¹.

إن مسؤولية الإدارة لا تقوم فقط إذا لم تؤد هذه الأخيرة واجباتها بامتناعها عن ذلك أو قامت بأدائها على وجه سيئ رتب ضرراً للغير وإنما كذلك إذا أبطأت أكثر من اللازم حتى ألحقت ضرراً بالغير من جراء ذلك والتأخر المقصود هو ما تعلق بعدم ردها على طلبات الأفراد في آجال محددة لأنها إذا تأخرت عن الرد في قضية قد حدد لها القانون صراحة أجلاً للرد فنكون مباشرة أمام الحالة السابقة وهي الامتناع وهنا لا يستطيع القاضي الإداري بتدخله لحماية الأفراد الناتجة عن التأخيرات المبالغ فيها للإدارة أو امتناعها فهو سيأمرها بأن تصدر قراراً ما لأن هذا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، فإما أن يلغي القاضي المختص القرار الإداري المنسوب لعيب من العيوب مرتباً عنه في الغالب تعويضات للغير أو أن يقيم مسؤوليتها مباشرة على تصرفاتها الخاطئة دون أن يتخذ قراراً بدلها² وبالنظر إلى الرخص العمرانية المختلفة خاصة بالنسبة لرخصة التجزئة التي نجدها أكثر خطورة وتأثيراً بالتأخير الذي تبالغ فيه الإدارة.

الأمر الذي جعل المشرع يتفطن في المادة 64 من قانون 90-29 المتعلق بالهيئة والتعمير عندما ذكر أن رخصة التجزئة قابلة للتأجيل للفصل فيها خلال سنة على الأكثر.

وعلى غرار ذلك نجد تعقد مسؤولية الإدارة عندما يتقدم إليها أحد الأفراد بطلب تصحيح رخصة التجزئة بناء لما اشتملت عليه من بعض المعلومات الخاطئة سواء تعلقت

1- عملاً بأحكام المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، يتوجب على البلدية أن ترسل نسخة من ملف الطلب إلى المصلحة المكلفة بالتعمير والبناء بغرض إبداء رأيها، وأن الثابت من المذكرة الجوابية المؤرخة في 17-01-2012 أن مصالحها لم تتلق ملف المدعي لإبداء رأيها، وبما أن تصرف المدعي عليها كان مخالفاً للقانون ومجحفاً بحقوق المدعي وأن استنادها إلى إرسالية محررة في سنة 2004 يعتبر غير قانوني ومخالفاً للقانون مما يتعين على المدعي عليها بلدية الشلف ممثلة في شخص رئيسها تسليمها للمدعي الرخصة الخاصة بالقطعة الأرضية.

ارجع لحكم المحكمة الإدارية بالشلف بتاريخ 14-02-2012 تحت فهرس رقم 12-00419.

2- سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 150.

بشخص صاحب الرخصة أو بمشروع التجزئة فتأخرت الإدارة في الرد عليه أكثر من اللازم دون مبرر رغم تكرار طلباته.

فلا يمكن أن يسأل طالب الرخصة عن تأخر الإدارة إلا إذا ثبت أنه تأخر تعسفي تجاوز المعقول وفي كل حال فإن المسؤولية الإدارية الناتجة عن التأخير التعسفي هي مسؤولية مرتبطة بنظام الخطأ المرفقي مع تطبيق المبادئ العامة وعلى الضحية إثبات الضرر في أمور ثلاثة وهي:

- الضرر الناتج عن تأخير الإدارة.
- التأخير المكون للضرر.
- وجود علاقة سببية بين التأخير والضرر.

غير أن المشرع أورد استثناء عن قاعدة مساءلة الإدارة عن تأخيرات التعسفية فبعد إلزامه للإدارة في الفقرة الأولى من المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 بأن تجيب طالب رخصة التجزئة في أجل شهرين من تاريخ إيداعه الطلب إذا كان تسليم الرخصة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي غضون ثلاثة أشهر من تاريخ إيداع الطلب في جميع الحالات الأخرى، فإنه يمكن استثناء أن يتوقف حساب هذه الآجال عندما يكون ملف الطلب موضوع استكمال الوثائق أو المعلومات الواجبة على صاحبها تقديمها أو عندما يكون الملف محل أمر بإجراء تحقيق عمومي يسري مفعولها ابتداء من تاريخ استلام هذه الوثائق أو تلك المعلومات أو بعد إجراء التحقيق العمومي.

إن تحديد نطاق تطبيق رخصة التجزئة يعد خطوة أولى وأساسية في عملية الرقابة على أعمال التقسيم ثم يليها تحديد الأعمال والأشغال التي تعتبر مخالفات في نظر القوانين لإصلاحها أو ردع مرتكبيها مع تمييزها عما لا يعتبر مخالفة في نظر القوانين المذكورة وكيفية ضبط هذه المخالفات، فإنها تتم وفق شروط وإجراءات محددة يجب مراعاتها حتى يعتد بما ينتج عنها من نتائج قانونية ويأتي في مقدمتها النظر في مخالفات التجزئة بدون رخصة وكذلك زيارة ورشات إقامة أشغال التجزئة وفيها تتم معاينة المخالفة ورصدها في عين المكان ولهذا الغرض تدخل المشرع لضبط أوقات المعاينة بشكل صريح كواجب ملزم لكل

من المراقب وصاحب المشروع وعند معاينة المخالفة يتم تحرير محضر بشأنها يتعين إعداده بشكل قانوني سليم توضع فيه كل البيانات المطلوبة باعتباره الأداة القانونية التي تشكل الأساس لما سيترتب عليه من إجراءات إدارية أو قضائية.

وبالتمعن في أحكام المخالفات التي تتعلق بقوانين التعمير فإنه يتبين أن المشرع يصل إلى وضع تعنيف دقيق للمخالفات التي تمس مجال التجزئة فقد جاء تسلسل المخالفات بشكل فوضوي، بالرغم من تعدد أوجه المخالفات في هذا المجال.

فمن خلال التفحص على مستوى الواقع العملي الذي تجسده السلطات الإدارية المختصة وكذا الاجتهاد القضائي وكذلك الإحصاءات التي تتولى القيام بها الجهات الفنية يتبين أن هناك انتشارا كبيرا لصنف المخالفات المرتبط برخصة التجزئة وعلى أساس تقديم هذه المعطيات يمكن تقسيم المخالفات إلى مجموعتين، المجموعة الأولى تتمثل في مخالفات التجزئة بدون رخصة، أما المجموعة الثانية فهي تشمل مخالفات التجزئة المتعلقة بمقتضيات الترخيص.

تعتبر هذه الفئة من المخالفات الأكثر شيوعا وطرحا على مستوى القضاء وهي تهم جميع الحالات التي يتولى فيها المخالف القيام بعملية التجزئة بدون الحصول على رخصة مسبقة من طرف السلطات الإدارية المختصة.

وخلافا للمنهج الذي سارت عليه بعض التشريعات المقارنة نجد أن المشرع لم يقيم بإعطاء تعريف معين لمخالفة التجزئة بدون رخصة، وإنما اكتفى بمعاينة الفعل وبيان العقوبة المقررة.

فقد يشرع المخالف في التجزئة في الكثير من الحالات بدون الحصول على ترخيص مسبق وفي هذا الصدد لا يعتبر التقدم بطلب الحصول على الرخصة كاف للشروع في أشغال التجزئة مادام هذا الترخيص لم يمنح بالفعل إلى الطالب واحتمال آخر في حال طالب هذه الرخصة يتحصل على موافقة شفوية من طرف الجهات الإدارية المختصة فيشرع في القيام بأشغال التجهيز والتهيئة، فبتأويله الخاطيء يحال على القضاء بتهمة الشروع في أعمال التجزئة بدون رخصة والأصل أن مخالفة قواعد التهيئة والتعمير كالتجزئة دون ترخيص تكيف

على أنها جنحة تتراوح عقوبتها بين 3000 دج إلى 30000 دج كما يمكن الحكم لمدة شهر إلى ستة أشهر حبس في حالة العودة إلى المخالفة، ويمكن الحكم بالعقوبات المنصوص عليها سابقا ضد مستعملي الأراضي المستفيدين من الأشغال أو المهندسين المعماريين أو المقاولين أو الأشخاص الآخرين المسؤولين على تنفيذ الأشغال المذكورة وهذا طبقا لأحكام المادة 77 من القانون رقم 90-29 وهذا طبقا في حالة ارتكاب المخالفات في المناطق المتعلقة بالأراضي القابلة للتعمير.

إلا أن المشرع وبموجب قانون 08-15¹ حدد العديد من المخالفات ولاسيما تلك المتعلقة برخصة التجزئة من خلال تطبيق عدة نصوص قانونية من بينها نص المادة 74 من القانون 08-15 الذي يجعل كل إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية بدون رخصة التجزئة فإنه يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين وبغرامة مالية قدرها من مائة ألف دينار (100.000) دج إلى مليون دينار (1.000.000) دج وفي حالة العودة تتضاعف العقوبة.

وفي حالة تشييد بناية داخل تجزئة بدون الحصول على رخصة فإنه طبقا من المادة 75 من نفس القانون يعاقب بغرامة من مائة ألف دينار (100.000) دج إلى مليون دينار (1.000.000) دج وفي حالة العودة تتضاعف الغرامة.

وبهذا احتفظ المشرع بطابع العقوبة الجنائية المالية منها والسالبة للحرية للعديد من المخالفات المتعلقة بجوانب مختلفة تتراوح بين بيع قطع أرضية من تجزئة أو مجموعات سكنية غير مرخصة وبين إقامة المباني دون الحصول على رخصة البناء.

وفي هذا الإطار قضت المادة 75 من القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها بأنه يعاقب بغرامة من مائة ألف دج (100.000) دج إلى مليون دج (1000.000) دج كل من يشيد داخل تجزئة لم يتحصل لها على رخصة تجزئة.

وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة وجود أشغال تهدف إلى إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية فوق الأملاك الوطنية العمومية أو فوق ملكية خاصة غير مخصصة للبناء طبقا لأحكام مخططات التعمير السارية المفعول، ففي هذه الحالة يجب توقيف الأشغال بأمر من

¹ - القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها.

الوالي بعد تجاوز الأجل المحدد بالقيام بأشغال الهدم، أيضا يكون بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي ويأمر بإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية مع هدم البنايات المشيدة ضمن الأجل المحدد له وفي حالة عدم الامتثال لهذا الأمر فإنه يتحمل المصاريف ولا يعفى من المتابعة القضائية بالإضافة إلى بيع قطع أرضية من تجزئة أو مجموعة سكنية غير مرخصة أو لم يتم بها الاستلام المؤقت لأشغال الانتفاع والمعاقب عليها بالحبس من 6 أشهر إلى سنة واحدة والغرامة المالية من 100.000 دج إلى 1.000.000 دج وفي حالة العود يعاقب عليها بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وتتضاعف معها الغرامة وهذا ما نصت عليه المادة 77 من قانون 08-15 كما يمكن تحديد المخالفة في هذا الإطار إلى حالتين وهما:

- حالة الرخصة غير القانونية:

تعتبر هذه المخالفة من أبرز المخالفات في ميدان التجزئة ومن أهم الممارسات التي تؤدي إلى تنامي التجزئات العشوائية بمختلف مناطق المدن وبها يعاقب من قام بإحداث التجزئة بدون الحصول على رخصة إدارية مسبقة مع تمديد المسؤولية إلى العديد من الأشخاص المتواطئين في إنشاء تجزئات غير مجهزة وفي هذه الحالة لا يمكنه تسوية وضعيته إلا بالمعاقبة إما بدفع الغرامة المالية وفي حالة العودة الحبس على حسب نوع المخالفة المحددة في القانون، كما تطرح حالة أخرى بشكل أوسع في مجال رخصة التجزئة حيث تقوم عناصر المخالفة في مثل هذه الحالة وجود سبب من أسباب السحب الناجم عن عدم احترام مقتضيات قوانين التهيئة والتعمير.

أيضا في حالة استمرار الطالب والمستفيد من الرخصة المسحوبة في التجزئة في أشغال التجهيز والتهيئة رغم صدور قرار سحب الترخيص منه.

- حالة عدم صلاحية الرخصة:

تعتبر عدم صلاحية الرخصة مخالفة وذلك في حالة وجود الرخصة للتجزئة لكنها لا تنطبق مع مقتضيات قوانين التعمير أو في حالة انتهاء صلاحية رخصة التجزئة بمضي أجل محدد مثل ما هو منصوص عليه في أحكام المادة 30 من المرسوم التنفيذي

رقم 15-19 أنه يصح القرار المتضمن رخصة التجزئة مُنقزيا إذا لم يشرع في أشغال التهيئة خلال أجل ثلاث سنوات إبتداء من تاريخ الإعلان عن هذا القرار وتعتبر رخصة التجزئة لاغية إذا لم تكتمل أشغال التهيئة المقررة خلال الآجال المعنية.

وعندما تصبح رخصة التجزئة منتهية الصلاحية لا يمكن أن تستمر العملية إلا فيما يخص المراحل التي استكملت فيها أشغال التهيئة الخاصة بها.

إن أهم صور الإخلال البارزة بقواعد التجزئة هي تلك التي يخالف فيها صاحب التجزئة لمقتضيات وقواعد التقسيم الممنوح له في ظل أحكام قوانين التعمير والتنظيم المعمول به وعليه يمكن في هذه الحالة أن نميز بين صورتين وهما:

ترتبط الصورة الأولى بمختلف صور الإخلال المباشرة التي لها علاقة لمقتضيات الترخيص بالتجزئة ويتمثل ذلك في عدم احترام شرط من شروطه منها مثلا يقوم صاحب الترخيص بتقديم ملف الطلب لكنه يتضمن بيانات غير صحيحة ومرفقة بتصاميم غير مطابقة لقواعد التهيئة والتعمير من أجل الحصول على رخصة التجزئة، أيضا في حالة مرحلة إنجاز أشغال التهيئة للتجزئة فبعد التحقيق يتبين للإدارة أن أشغال التهيئة لا تنطبق مع مقتضيات رخصة التجزئة، ففي هذه الحالة يتابع المخالف بمخالفة الإخلال المباشر لمقتضيات الترخيص.

ومن صور الإخلال المباشر لهذا الترخيص كأن يتم منح رخصة التجزئة على أساس احترام حدود ارتفاع معين، إلا أنه لا يحترم هذا الارتفاع على أرض الواقع من طرف المستفيد من الترخيص، ففي هذه الحالة يمكن متابعة المخالف لمقتضيات رخصة التجزئة بعد تثبيت ذلك بمحضر معاينة المخالفة.

تمثل هذه الحالة في الحصول على رخصة تجزئة ثانية أو تجديد هذه الرخصة، وذلك بتقديم طالب الرخصة ملف الطلب للاستفادة من رخصة تجزئة ثانية وفيه يستوجب عليه في مثل هذه الحالة احترام مقتضيات التعديل اللاحق على الترخيص، وإلا اعتبر مخالفا لأحكام الرخصة وذلك عند قيامه بمباشرة أشغال الإنجاز وفق مقتضيات الترخيص الأول الذي تم تعديله بموجب ترخيص ثان.

الفرع الثاني

الجهة القضائية المختصة في حل منازعات التجزئة

بالرغم من الأهمية الكبرى لأدوات التعمير في شتى الميادين إلا أن منازعاتها لم تكن محل اهتمام ودراسات فقهاء القانون إلا اعتبارا من منتصف الستينيات، إذ ساعدت بعض العوامل في ظهور منازعات التعمير لعل أهمها بعد صدور قانون التعمير الفرنسي سنة 1960 والذي تزامن تاريخيا وعمليا مع كثافة مشاريع التجزئة وازدياد نمو السكان هذا من جهة، ومن جهة أخرى حاول فقهاء القانون الإداري تدعيم استقلالية قانون التعمير عن القانون الإداري وكنتيجة حتمية لذلك فصلت المنازعات الإدارية عن منازعات التعمير.

خاصة لما يتعلق الأمر برخصة التجزئة التي تعتبر قرارا إداريا ينشئ حقوقا جديدة وبالتالي توليد نزاعات كثيرة تطرح أمام القضاء بين الإدارة وطالب الرخصة ومثل هذه المنازعات رفض الإدارة تسليم رخصة التجزئة أو حالة تسليم الرخصة ثم العدول عنها إما بسحبها أو بصدور قرار إداري يتضمن توقيف الأشغال لسبب أو آخر، كما قد تنشأ نزاعات بين طالب الرخصة والغير وذلك أثناء تنفيذ الأشغال المرخص بها وما قد ينتج عنها من أضرار قد تلحق بالغير، كما تكون محل المخالفات يعاقب عليها القانون باعتبارها مخالفات تمس بالنظام العام وقواعد التهيئة والتعمير.

أيضا تثير أعمال التقسيم خلافات ومنازعات بين الراغبين في إحداث تجزئة سكنية أو غيرها من الأعمال وبين نية الإدارة مانحة الترخيص على اعتبار أن التعمير يمثل مجموعة من الضوابط والقواعد وكذا الإجراءات التي تتم صياغتها في شكل قوانين يكون الهدف منها تنظيم المجال العقاري والتحكم فيه، فأى تجاوز فسوف يؤدي إلى المساس بجمالية العمران وذلك بمنع أي عملية تجزئة تتم خلافا لهذه الضوابط والقواعد المعمول بها.

في المقابل ينبغي على الإدارة سواء على المستوى المركزي أو المحلي أن تخضع لأحكام قانون التهيئة والتعمير عملا بمبدأ المشروعية الذي يقصد به تطابق عمل الإدارة مع النصوص القانونية في الدولة¹ التي يظهر فيها الدور البارز للقضاء الإداري في الرقابة على

¹ - كمال محمد الأمين، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، مرجع سابق، ص 17.

أعمال سلطات الضبط الإداري التي تهدف إلى الحفاظ على النظام العام العمراني من خلال القرارات التي تصدرها في مجال التعمير.

وإن مثل هذه النزاعات تتطلب تدخل القضاء لفضها ومن خلال هذا التدخل يتجلى دور القضاء في بسط رقابته على نظام التجزئة العقارية من خلال تحديد مجال تدخل الأجهزة الإدارية والقضائية لما لها من آليات واسعة لفرض احترام قوانين العمران وضمان تطبيقه تطبيقاً سليماً على أرض الواقع.

ومن هنا يتضح الدور المتنامي للجهاز القضائي الإداري ودوره في ضبط مخالفات التجزئة (أولاً) وكذا الدور الفعال للقاضي الجزائي كسلطة فاعلة في المجال وتبيان أهميته في ردع مخالفات هذا النوع من الرخص وكرهية أساسية لحماية المجال العمراني من العشوائية (ثانياً)

أولاً: المنازعات التي يختص بها القاضي الإداري.

الأصل أن منازعات التعمير غالباً ما تكون إدارية بحتة والصورة الأكثر رواجاً في هذه الحالة هي رفض الإدارة تسليم رخصة التجزئة فيكون لطالب الرخصة إما قرار إداري مكتوب يستدعي منه رفع دعوى لإلغائه، فإن تم هذا الإلغاء له التوجه من جديد إلى الإدارة المختصة لتقديم طلب الرخصة مرة ثانية.

لكن المعتاد هو التوجه إلى القضاء الإداري من أجل إلزام الإدارة بمنح الرخصة وبهذا فالقضاء الإداري ذهب إلى إلزام الإدارة بتسليم الرخصة مستنداً في ذلك إلى كون أسباب الرفض محددة قانوناً والتي تستوجب الاستدلال بها في تعليل قرار الرفض، وأن الإدارة لا يمكنها الرفض إلا بوجود سبب شرعي، بل إن رفض الإدارة غير مبرر وكيف على أنه تعد مادام مرتبطاً بحق الملكية¹ وبالتالي فالإدارة لا يمكنها رفض تسليم رخصة التجزئة إلا لأسباب الواردة في القانون رقم 90-29 والمراسيم التنفيذية المطبقة له وفي حالة الرفض ألزم قانون التهيئة والتعمير الإدارة بتسبب قرارها تسبباً قانونياً وافياً، فبعد ما كان هناك

¹ - إن قرار الموافقة على منح رخصة التجزئة يعد كغيره من القرارات الإدارية يخضع لمبدأ المشروعية ولتحقيق المشروعية أجاز المشرع الطعن فيه عن طريق دعوى الإلغاء.

تذبذب في الاجتهادات القضائية حول مسألة جواز توجيه أوامر للإدارة من قبل القاضي الإداري وفرض غرامات في حالة رفض الإدارة تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة عن الجهات القضائية، لقد جاء قانون الإجراءات المدنية والإدارية لوضع حد لجدل كان سائدا في اجتهادات مجلس الدولة بحيث أنه مكن الجهات القضائية سواء المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة من إلزام الإدارة وتوجيه لها أوامر، ذلك لكون هذه الأخيرة خصم في مواجهة الأفراد وما دامت ملزمة بتعليل قراراتها الصادرة بالرفض أو التأجيل فإن ذلك سيخضع حتما لرقابة القضاء الإداري طبقا لمبدأ المشروعية وحماية حقوق الأفراد وحياتهم الأساسية وهي المعادلة التي يهدف إلى تحقيقها قانون التهيئة والتعمير في نهاية المطاف، وعليه فإنه يجوز توجيه أوامر للإدارة من قبل القاضي الإداري.

في كل الحالات فإن القضاء الإداري يبقى صاحب الولاية الكاملة في الرقابة على مشروعية قرارات الترخيص بالتجزئة في مجال قضاء الإلغاء أو بما يسمى المسؤولية الإدارية¹.

كما أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية مكن الجهات القضائية من فرض غرامات تهديدية على الإدارة في حالة عدم تنفيذها لأمر أو حكم قضائي وهذا من أجل جبر الإدارة على تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة عن الجهات القضائية².

¹- François Charles BERNARD, **Pratique des contentieux de l'urbanisme**, édition le Moniteur, 2^{ème} édition, Paris, 2001, p 25.

²- بموجب حكم صادر عن المحكمة الإدارية بتاريخ 11-10-2011 تحت فهرس رقم 11-01204 جاء فيه أنه لما أنجز الخبير تقرير الخبرة المودعة بتاريخ 01-03-2011 تحت رقم 87-2011 قام بالمعاينة الميدانية لأرض النزاع بأنها قابلة للتجزئة و أن البلدية رفضت رخصة التجزئة للمدعين في الرجوع بحجة التعليم الواردة من مديرية التعمير و البناء بالشلف لم تتوصل بهذا الملف من أجل دراسته و إبداء الرأي التقني و أن الطلب يدرس من الجوانب القانونية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي و أن المعاينة الميدانية للخبير يتبين بأن قطعة الأرض حضرية تقع داخل المحيط العمراني لبلدية الصبحة و مخطط شغل الأراضي رقم 01 بموجب مداولة المجلس الشعبي لبلدية الصبحة رقم 07 مصادق عليه في 26-03-2002 رقم 55 و في 23-03-2002 أدمجت القطعة الأرضية داخل المحيط العمراني و تم تخطيطها لاحتواء مساكن فردية و تبعا لما سبق ذكره فإن الخبير قد قام بكل ما أمر به القراران التمهيديان الصادران في 08-12-2009 في 19-10-2010 و قد أرفق بمهامه مخططا بيانيا لأرض النزاع لذلك يتعين القضاء بالمصادقة عليها و بالنتيجة إلزام المدعى عليها بلدية الصبحة ممثلة في شخص رئيسها بتسليم المدعين رخصة التجزئة للقطعة الأرضية الواقعة بالصبحة المسماة البردعة رقم 1188 مساحتها 11347.86 م².

كما تجدر الإشارة إلى أن إلزام الإدارة بمنح رخصة التجزئة لا يمكن اعتباره حلوًا محلها، ذلك أن السلطة المخولة لمنح هذا النوع من الرخصة حددها قانون التهيئة والتعمير حصريًا في رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي والوزير المكلف بالتعمير وبالتالي لا يسوغ للقاضي الإداري اعتبار الحكم مقام رخصة التجزئة وهذا ما يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات.

وفي جميع الحالات إذا تبين للقاضي الإداري أن الملف المقدم من قبل الطالب مطابق لما نصت عليه أدوات التعمير وأن هذا الأخير قد احترمت جميع المواصفات المطلوبة لإنجاز التجزئة ولا يوجد أي مانع شرعي أو مادي لتبرير رفض الإدارة تسليمه إياها فيمكن للقاضي في هذه الحالة أن يكيف الرفض على أنه تعد مادام أن الأمر يتعلق بالتمتع بحق الملكية ويلزم من خلاله الإدارة تسليم رخصة التجزئة¹.

وكما سبق الإشارة إليه أن قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير اشترط أن تكون الرخصة المسلمة من الإدارة صريحة وليست ضمنية أي أن سكوت الإدارة عن الطلب لم يعد يعتبر قبولًا ضمنيًا وإنما أصبح يعتبر رفضًا ضمنيًا للرخصة والذي يخول للطلب حق الطعن في هذا القرار أمام القضاء عن طريق دعوى الإلغاء الذي يكون الطعن فيه أمام:

¹- صدور أمر عن المحكمة الإدارية القسم الاستعجالي بتاريخ 20-01-2009 تحت فهرس رقم 09-0086 يقضي بوقف تسليم رخصة التجزئة إلى المعني إلى حين الفصل في الموضوع والذي جاء فيه أن دعوى الحال تهدف إلى اتخاذ تدبير تحفظي ووقتي يتمثل في عدم تسليم بلدية واد الفضة رخصة التجزئة للمدخل في الخصام عن القطعة الأرضية رقم 53 المسماة أولاد قصير ذات مساحة 45 آر و60 سار إلى حين الفصل في موضوع النزاع. حيث إنه تم رفع دعوى خاصة بموضوع النزاع صدر عنها قرار بتاريخ 09-06-2008 عن الغرفة العقارية لمجلس قضاء الشلف قضى قبل الفصل في الموضوع بإجراء خبرة عقارية حول النزاع القائم بين الأطراف عن القطعتين رقم 53 و54. ولكون أنهم يملكون في الشياح عن طريق الإرث من مورثتهم المرحومة " ب.ز " قطعة أرضية مسماة أولاد قصير تحمل رقم 53 ذات مساحة 45 آر و60 سار مستغلة حاليًا من طرف أحد الورثة وهو المخد في الخصام والذي قام بالتصرف بالبيع في القطعة رقم 53 ولذلك أقاموا دعوى في الموضوع صدر عنها قرار يقضي بإجراء خبرة عقارية غير أن المدخل في الخصام قدم للبلدية لطلب رخصة التجزئة عن هذه القطعة الأرضية، وتبعًا لما سبق ذكره فإن دعوى الحال متوفرة على عنصر الاستعجال الإداري.

- **المحاكم الإدارية**¹: فهي تختص في حالة القرارات الصادرة من الوالي أو رئيس البلدية التي نصت عليه المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تحت رقم 08-09 بأنها حددت الاختصاص الوظيفي للمحاكم الإدارية للفصل في دعاوي الإلغاء الصادرة عن الولاية المتواجدة على مستواها والبلدية والمصالح التابعة لها وكذا المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

- **مجلس الدولة**: بالرجوع إلى نص المادة 901 من القانون 08-09 المذكور سابقا فإنها حدد اختصاصات مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في القرارات الصادرة من السلطات المركزية الإدارية منها القرارات الصادرة عن الوزير المكلف بالتعمير، بحيث يتولى مجلس الدولة بالفصل في القرارات المتعلقة بدعوى الإلغاء المخولة بموجب نصوص خاصة.

وهكذا تعد رخصة التجزئة من بين الآليات والأدوات التي تسمح لسلطات الضبط الإداري أن تتوفر على المعلومات الضرورية حول مشروع التجزئة وذلك من أجل السهر على تطابق التجزئة مع قانون التعمير ومن هنا يجب توفر جملة من الشروط لقبول دعوى الإلغاء في مادة التعمير حتى يتمكن القضاء من الفصل في موضوع الدعوى وفي حالة تخلف أي شرط منها يحكم القاضي بعدم قبول الدعوى وتعتبر هذه الشروط من النظام العام حيث يجوز للخصم إثارتها في أية مرحلة كانت عليها الخصومة القضائية ويمكن للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه².

حيث نصت المادة 819 الفقرة الأولى من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه يشترط للطعن بإلغاء رخصة التجزئة باعتبارها قرار إداري ضرورة إرفاق العريضة بقرار التجزئة كشرط شكلي وجوهري لقبول دعوى الإلغاء.

¹- تعرف المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تحت رقم 08-09 المؤرخ في 25-02-2008 بأن المحاكم الإدارية هي الجهات المعنية بالفصل في النزاعات التي تكون الإدارة طرفا فيها منها الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية. فالاختصاص النوعي لهذه المحاكم ينعقد لها بمجرد وجود أحد هؤلاء الأشخاص، بغض النظر عن موضوع النزاع أصلا.

²- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 103.

- الطاعن: حدد القانون رقم 08-09 المذكور سابقا أحكاما عامة في المادة 13 منه التي تسري على مختلف الطعون والدعاوى المدنية والإدارية ومن بينها دعوى الإلغاء فيما يخص الطاعن سواء تعلق الأمر برفع الدعوى أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة¹.

فبموجب هذه المادة يمنع التقاضي عن لا صفة له ولا مصلحة قائمة كانت أو محتملة وعلى ضوء هذه المادة يشترط في الطاعن الصفة والأهلية والمصلحة.

- الأهلية: تطلب في الشخص الطبيعي والمعنوي وهي تمثل قدرة التمييز والإدراك المعنوي للأمر².

إن التمتع بالأهلية القانونية للقاضي يستند إلى نص المادة 65 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على أنه: "يثير القاضي تلقائيا انعدام الأهلية ويجوز له أن يثير تلقائيا انعدام التفويض لممثل الشخص الطبيعي أو المعنوي".

ينبغي التمييز في هذه الحالة بين أهلية التقاضي بالنسبة للشخص الطبيعي والشخص الاعتباري³ فإذا كانت أهلية التقاضي بالنسبة للشخص الطبيعي هي بلوغه سن الرشد دون

¹- محمد الصغير بعلی، "النظام القضائي الإداري الجزائري"، مرجع سابق، ص 67.

²- يكون الشخص أهلا لرفع الدعوى متى بلغ 19 سنة وكان متمتعا بقواه العقلية وغير محجور عليه وفقا للمادة 40 من القانون المدني.

وبالتالي يتولى رفع الدعوى في حالة القاصر الولي أو الوصي بالنسبة للمحجور عليه يتولى رفع الدعوى القيم. أما عن أهلية الشخص المعنوي سواء كان عاما أو خاصا فإنه يتمتع بأهلية الشخص المعنوي سواء كان عاما أو خاصا فإنه يتمتع بأهلية التقاضي على أن يعين نائبا يعبر عن إرادته، وهذا ما ذهبت إليه المادة 50 من القانون المدني. وأيضا من خلال النصوص الأساسية كما حددتها المادة 828 من القانون 08-09 الممثل للدولة، الولاية، البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية.

³- تتمثل الأشخاص الاعتبارية طبقا لما نصت عليه المادة 49 من القانون المدني فيما يلي:

-الدولة -الولاية- البلدية

-المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

-الشركات المدنية والتجارية

-الجمعيات والمؤسسات

كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون الشخصية القانونية.

أن يكون محجورا عليه قانونا، فإن أهلية الشخص الاعتباري تختلف باختلاف أشخاص القانون الخاص أو العام، فالشخص المعنوي العام الخاضع للقانون الخاص، كما هو الحال بالنسبة للجمعيات، الشركات والمؤسسات العمومية الاقتصادية يمثلها أمام القضاء الأشخاص المذكورة في قوانينها الأساسية لكن الأشخاص المعنوية العامة فهي ممثلة في الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات ذات الطابع الإداري فيمثلها الوزير المكلف بالقطاع أو الوالي طبقا لأحكام قانون الولاية¹ أو رئيس المجلس الشعبي البلدي استنادا لقانون البلدية² أما المؤسسة العمومية فيمثلها مديرها حسب التسمية الواردة في قانونها الأساسي وهو ما نصت عليه المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- **الصفة:** هي تلك العلاقة المباشرة التي تربط أطراف الدعوى سواء كان مدعى كان أو مدعى عليه بموضوع النزاع ولقد شكلت علاقة الصفة بالمصلحة خلافا فقها كبيرا غير أن السائد هو اعتبار الصفة المندمجة في شرط المصلحة بحيث تتوافر الصفة متى توافرت مصلحة مباشرة للطعن³ كأن يكون متضررا من عدم منحه رخصة التجزئة رغم أحقيته بذلك أو متضررا جراء منح الرخصة للغير كما يحق للجمعيات المكلفة بحماية البيئة والمحافظة على إطار المعيشة رفع دعاوي نيابة عن الأفراد المتضررين حيث نصت المادة 37 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على أنه: "يمكن للجمعيات المعتمدة قانونا ممارسة الحقوق المعترف بها للطرف المدني بخصوص الوقائع التي تلحق ضررا مباشرا أو غير مباشر بالمصالح الجماعية التي تهدف إلى الدفاع عنها وتشكل هذه الوقائع مخالفة للأحكام التشريعية المتعلقة بحماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي وحماية... الفضاء الطبيعية والعمران ومكافحة التلوث".

¹- القانون رقم 12-07 المتعلق بقانون الولاية.

²- القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية.

³- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 68.

- **المصلحة:** لا دعوى بدون مصلحة وهذا تطبيقاً للقاعدة التي لا تقبل الدعوى إلا إذا كان للطاعن مصلحة شخصية ومباشرة قائمة وحالة مادية أو معنوية، فشرط المصلحة ذو طبيعة مرنة يتوقف تحديده على القاضي الإداري.

وبالنسبة لطالب الرخصة فإن مصلحته في رفع الدعوى¹ تكمن في التأخير عن حصوله لرخصة التجزئة الذي يعد حقاً من حقوقه في حالة قرار تأجيل الفصل الذي يكون في حالات محددة قانوناً ولمدة لا تتجاوز السنة أو حالة الرفض الصريح والذي يستوجب قراراً معللاً تقوم الإدارة بسحب الرخصة أو إلغائها فإنها تشكل مساساً بالحقوق التي أنشأها القرار.

فلكي تكون المصلحة شخصية يجب أن تظهر في دعاوي إلغاء قرارات الترخيص بالتجزئة التي تصدرها الإدارة فلا يمكن لغير طالب الترخيص بالتجزئة الطعن في قرارات الرفض أو السحب، كما هو الحال بالنسبة للمهندس المعماري المكلف بالمتابعة التقنية لأشغال التجزئة أو المقاول أو الجمعيات والسبب في ذلك أن مصلحة هؤلاء ليست شخصية ومستقلة عن طالب الرخصة².

وقد تكون المصلحة في الطعن بإلغاء قرارات الترخيص بالتجزئة كما هو الحال بالنسبة للجمعيات المدافعة عن البيئة وإطار المعيشة، فالقاضي الإداري يراقب في هذه الحالة موضوع الجمعية وهدفها وقانونها الأساسي، أما بالنسبة للجمعيات ذات البعد الوطني أو الجهوي فليست لها مصلحة في الطعن بالقرارات الصادرة على المستوى المحلي³.

وحدد قانون الإجراءات المدنية والإدارية ميعاد رفع دعوى الإلغاء بأربعة أشهر يبدأ سريانها من تاريخ التبليغ أو نشر القرار أمام المحاكم الإدارية⁴ غير أنه في حالة القرار

¹ - تعتبر دعوى الإلغاء وسيلة هامة من وسائل ضمان حقوق الأفراد في علاقتهم بالسلطة الإدارية وتحديد اتجاه ما يمكن أن يصدر عن هذه الأخيرة من قرارات غير مشروعة وتبعاً لذلك فإن ضمان ممارسة الحق في التجزئة يستدعي رقابة القاضي الإداري على النزاع المتعلق بهذا الحق وخاصة الجوانب الشكلية للطعن في القرارات الصادرة في مسألة التجزئة.

² - Jacqueline Morand deviller, **Droit de l'urbanisme**, édition ESTEM, Paris, 1996, p 124.

³ - كمال محمد الأمين، مرجع سابق، ص 43.

⁴ - المادة 829 من القانون رقم 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

الصريح بتسليم رخصة التجزئة أو رفض تسليمها نصت أحكام المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أن تكون خلال سنة ويكون للمعنيين بالأمر حق الاطلاع على الملف.

ويستفاد من ذلك أنه في خلال المدة المحددة يكون للغير حق الطعن في هذه الرخصة وبعد انقضاء هذا الأجل يسقط الحق في ذلك، وهذا ما ذهب إليه القضاء الفرنسي في حين أن القضاء الجزائري لم يحسم الأمر بعد¹.

في هذا الإطار وضع المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 المنظم لعلاقات الإدارة والمواطن² والتزام الإدارة الرد على طلبات وتظلمات المواطنين.

هذا ما كرسه المشرع من خلال نص المادة 63 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير حيث جاء فيها: "يمكن لطالب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم غير المقتنع برفض طلبه أن يقدم طعنا سلميا أو يرفع القضية أمام الجهة القضائية المختصة في حالة سكوت السلطة السلمية أو رفضها له".

وهو ما أكدته المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها من خلال نص المادة 31 من تمكين طالب رخصة التجزئة التظلم لدى السلطات المختصة في الآجال المطلوبة في حالة عدم اقتناعه بالرد عن طريق إيداع طعن مقابل وصل إيداع لدى الولاية وفي هذه الحالة تكون مدة أجل تسليم الرخصة أو الرفض المبرر بخمسة عشر يوما.

وفيه يمكن لصاحب الطلب أن يودع طعنا ثانيا لدى الوزارة المكلفة بالعمران وفي حالة عدم الرد خلال المدة المحددة التي تلي تاريخ إيداع الطعن.

وفي هذه الحالة تأمر مصالح الوزارة المكلفة بالعمران مصالح التعمير الخاصة بالولاية على أساس المعلومات المرسله من طرفها بالرد بالإيجاب على صاحب الطلب أو بإخطاره بالرفض المبرر في أجل خمسة عشر يوما من تاريخ إيداع الطعن.

¹- منصور نورة، مرجع سابق، ص 51.

²- الجريدة الرسمية العدد 27 لسنة 1988.

وعن مكان إيداع تظلمات طالبي رخصة التجزئة نصت المادة الثانية من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 25 جويلية سنة 2015 المحدد لكيفيات معالجة الطعون المتعلقة بعقود التعمير¹ على أنه: "يجب إيداع الطعن في طلب مكتوب من طرف ملتمس الطعن مقابل وصل استلام لدى:

- الوالي بالنسبة للعقود التي يكون تسليمها من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- الوزير المكلف بالعمران بالنسبة:

- للعقود التي يكون تسليمها من اختصاص الوالي المختص إقليميا.

- للعقود التي يكون تسليمها من اختصاص الوزير المكلف بالعمران.

- للطعون في قرارات اللجنة الولائية المذكورة في المادة 203.

- **التظلم الإداري:** نص المشرع على التظلم في المادة 830 من القانون 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، وبناء على نص هذه المادة فإنه يأخذ التظلم الإداري الأحكام التالية:

- **طبيعة التظلم:** بعد أن كان التظلم إلزاميا أمام مجلس الدولة فقط لقبول دعوى الإلغاء أصبح جوازيا أو اختياريا بمعنى أن المتضرر من القرار الإداري له حرية اللجوء إلى التظلم من عدمه وهذا عكس ما كان سائدا في ظل القانون القديم الذي كان لا يجيز اللجوء إلى الطعن القضائي إلا بعد المرور على التظلم الإداري.

- **أجل التظلم:** حددت المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تاريخ اللجوء إلى التظلم بأربعة أشهر من تاريخ إعلان أو نشر القرار، غير أنه بالرجوع

¹- الجريدة الرسمية العدد 51 لسنة 2015.

²- تنص المادة 3 من القرار الوزاري بأنه: " تتشأ لدى الوزير المكلف بالعمران ولدى الوالي المختص إقليميا لجنة مكلفة بدراسة الطعون المودعة من طرف كل شخص طبيعي أو معنوي لم يرضه الرد أو الذي لم ترد عليه السلطة المكلفة بتحضير عقود التعمير وتسليمها والفصل فيها."

إلى أحكام المرسوم التنفيذي 15-19 فإنه يجيز التظلم أو رفع الدعوى في ظرف سنة ويكتشف من هذا أن مسألة طول المدة المخصصة للطعن تدل على تأكيد المشرع على حماية حق الملكية وكذا حماية حق الغير بالأخص من سوء نية طالب الرخصة¹ ويأخذ رد الإدارة المتظلم أمامها إما بحالة قبول التظلم وفي هذه الحالة ليس للطاعن رفع دعوى بما أن الإدارة استجابت لطلباته أو في حالة رفض التظلم ترد الإدارة بالرفض الكلي أو الجزئي خلال شهرين من تاريخ إيداع التظلم رفضا ضمنيا وقرارا سلبيا يكون محل دعوى إلغاء خلال شهرين من تاريخ انقضاء الشهرين السابقين ترفع أمام الجهات المختصة².

يؤول الفصل في دعوى التعويض إلى المحاكم الإدارية مهما تكن الجهة الإدارية المصدرة للقرار والمحددة في نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: بالنسبة للطاعن فإنه يأخذ في دعوى التعويض ذات حكم الطاعن في أية دعوى أخرى من اشتراط الصفة والأهلية والمصلحة وسواء كان الطاعن طالبا للرخصة أو الغير الذي تضرر من قرار الإدارة.

أما عن ميعاد رفع الدعوى فإنها ترفع دعوى التعويض مبدئيا في ذات أجل رفع دعوى الإلغاء، هذا إذا تعلق الأمر بقرار إداري، أما إذا كانت دعوى التعويض لا ترتبط بدعوى الإلغاء فمدتها تكون خلال خمسة عشر سنة، وبهذا يحق للمتضرر من أعمال الإدارة غير المشروعة اللجوء إلى القاضي الإداري للمطالبة بالتعويض عن الأضرار اللاحقة به ولذلك يجب على المدعي إثبات الخطأ المرتكب من طرف الإدارة وأنها سببت له أضرارا مع إثبات العلاقة السببية بينهما وتبعاً لذلك تقوم المسؤولية الإدارية في حالة منح الرخصة للمعني بالأمر والذي شرع في أشغال التجزئة ثم تبين بعدها أن الجهة الإدارية المختصة تجاوزت سلطتها في منح هذه الرخصة مما أدى إلى إلغائها، فإذا نجم عن ذلك ضرر شخصي مباشر مس بالحق الذاتي للمستفيد فيمكن له حق اللجوء إلى القضاء للحصول على تعويض ونفس الشيء بالنسبة لحالة رفض منح رخصة التجزئة من الجهة الإدارية المختصة

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 78

² - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 79.

التي تطرقت إليها المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كما يتطلب قيام المسؤولية الإدارية عند التأخر في منح هذه الرخصة مع غياب التعليل مما يعتبره تعسفاً وغير مشروع، بل يشكل امتناعاً عن إصدار القرار المتضمن رخصة التجزئة في مهلتها القانونية، وهذا يترتب المسؤولية الإدارية للإدارة بالتعويض عن مختلف الأضرار التي لحقت طالب الرخصة بسبب هذا التأخر غير المبرر في تسليم الرخصة المطلوبة، وفي الأخير تزداد أهمية دعوى التعويض حين اقترانها وارتباطها بدعوى الإلغاء إذ غالباً ما يطلب المدعي إلغاء القرار المطعون فيه والحكم له بتعويض عن الأضرار الناتجة عن تنفيذ القرار الإداري وقد تستجيب جهة القضاء لطلبه¹.

ثانياً: تدخل القاضي الجزائي لردع المخالفين.

مما لا شك فيه أن المسؤولية الجزائية هي ذلك الأثر القانوني المترتب والذي يقوم على أساس تحمل المخالف للجزاء الذي تفرضه القواعد القانونية الجزائية بسبب خرق الأحكام المقررة.

فالمسؤولية الجزائية هي التي تحمل الشخص لتبعات أفعاله الجزائية بمقتضى نص القانون وهي مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالعقاب ولا تتفصل عنه، ونظراً لخطورة هذه المخالفات ومساسها بالنظام العام، فإن العقوبة التي حددها المشرع غالباً ما تكون صارمة وتتراوح ما بين الغرامات المالية والحبس كما ذكرناها سابقاً.

وبالتالي فالمسؤولية الجزائية هي إنقاص من ملاءمة الذمة المالية لفائدة الخزينة العامة للدولة بموجب حكم قضائي أو سلب للحرية الشخصية المخالفة والجدير بالذكر أن المسؤولية الجزائية المترتبة عن مخالفات التجزئة يمكن أن تنصب على الأشخاص الطبيعية كما يمكنها أن تنصب على الأشخاص المعنوية.

كذلك لا مجال للحديث عن قيام المسؤولية ولا عن الجزاءات المترتبة عنها بدون التحديد الدقيق للأشخاص المسؤولة عن ارتكاب مخالفات التجزئة أو المجموعة السكنية

¹ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، دار الجسور للنشر والتوزيع، سنة 2009، ص 62.

والتي يمكن أن تطبق عليها كردع خاص بالنسبة للشخص المتهم بارتكابه لهذه المخالفة وكردع عام بالنسبة لمختلف شرائح المجتمع كي لا يقوموا بارتكابها وتكون مضرّة بالمجتمع وبالنسق العمراني.

وبهذا تعتبر قواعد التهيئة والتعمير بصفة عامة والتجزئات العقارية بصفة خاصة بمثابة الإطار القانوني الذي يجب أن يحترمه كل من يباشر في أشغال التجزئة، وإن تطبق هذه القواعد واحترامها لا يمكن أن تكون فعلية إذا تمت حمايتها بمجموعة من القواعد الردعية الهادفة أساسا إلى تفادي كل مخالفة قبل وقوعها في هذا الميدان.

إنه بمجرد ارتكاب المخالفة فيما يتعلق برخصة التجزئة تتحرك الجهات المختصة إلى عين المكان للقيام بإنجاز محضر معاينة تعين من خلاله ثبوت المخالفة عن طريق البحث والتحري في:

- زيارة ورشات التجزئات والمجموعات السكنية.
- القيام بالفحص والتحقيقات.
- استصدار الوثائق التقنية.
- تنفيذ قرارات غلق الورشات غير النظامية المتخذة من السلطات المختصة.

وعند وقوف العون المؤهل قانونا على المخالفة يقوم بتدوين وقائعها مع تصريحات المخالف على محضر يوقع من طرفهما¹ ويتم إرسال هذا المحضر خلال أجل 72 ساعة الموالية إلى الجهة القضائية المختصة مع إرسال نسخة منه وحسب الحالة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص أو المدير المكلف بالتعمير والبناء المختص إقليميا في غضون سبعة أيام ابتداء من تاريخ معاينة المخالفة طبقا للمادة 66 من قانون 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها.

أما عن المخالفات المقررة في قانون 08-15 فهي:

¹- انظر المادة 65 من القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها.

- إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية بدون رخصة تجزئة.
- تشييد بناية داخل رخصة غير مرخصة.
- بيع قطع أرضية من تجزئة أو مجموعة سكنية غير مرخصة أو لم يتم بها الاستلام المؤقت¹.

وبهذا يكون رفع دعوى قضائية في ميدان التعمير من الآليات الناجحة والضامنة لاحترام قواعد التجزئة وعدم مخالفتها وذلك ضمانا وحماية للمصلحة العامة بشكل عام على مستوى التخطيط العمراني والجمالي والبيئي وعند الإخلال بهذه القواعد يمكن تحريك الدعوى العمومية عن طريق النيابة العامة من طرف الادعاء المدني الأصلي.

كما أن النيابة العامة لها الحق في تحريك الدعوى العمومية في حالة أي مخالفة في ميدان أشغال التجزئة وذلك بمجرد تحصيلها على محاضر نوعية المخالفات، وهكذا سعى المشرع إلى محاصرة القائمين بالتقسيمات السرية وتشديد الخناق عليهم من خلال تأهيل عدد كبير من الأعوان المختصين في الكشف عن المخالفات وتحريرها في الحاضر.

لقد كانت غاية المشرع من وضع هذه العقوبات الجزائية لردع كل مخالف لأحكام رخصة التجزئة وخاصة منها الواردة بدفتر الشروط المتعلقة بإنجاز أشغال الإنجاز والتهيئة وذلك حماية لعمليات التجزئة داخل السوق العقارية، كما أن المشرع لم يفرق بين الأشخاص الذين ينجزون أشغالا غير مطابقة لما جاء في أدوات التهيئة والتعمير وبين الأشخاص الآخرين الذين يباشرون عملية البيع أو الإيجار لقطع أراضي دون تجهيزها.

وفي هذه الحالة نكون أمام شخص قام بتجزئة الأرض إلى قطع أرضية دون ترخيص إداري من ناحية وأمام تجزئة غير قانونية من ناحية أخرى.

¹ - انظر المواد 74-75-76 من القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها.

المبحث الثاني

نطاق الرقابة على قسمة الأراضي العامرة

يحدد التخطيط العمراني الاستعمالات المختلفة للأرض فهو يحدد المناطق السكنية والتجارية والصناعية والسياحية والترفيهية وغيرها من المناطق التي تخصص للاستعمالات التي تتفق مع طبيعة ظروفها واحتياجات سكانها، فهو يحدد الحيز العمراني لمجال التوسع المنتظر، كما يبين برامج وألويات التنفيذ التي تعتبر قواعد هذا القانون بمثابة تنظيم استعمال الأرض بحدودها المختلفة بما يتوافق مع مقتضيات المصلحة العامة.

ولقد ارتبطت ظاهرة العمران بضرورة إيجاد سياسة عمرانية فاعلة تنطلق من مرحلة التخطيط لتصل إلى مرحلة التنفيذ، وفيها تفترض إيجاد آليات ووسائل لازمة لتمكين الإدارة المتدخلة في ميدان التعمير، وفي هذا الإطار تشكلت سياسة التهيئة التي تتبنى إجراءات قانونية، إدارية، فنية ومالية تتطلب سيطرة الإدارة في هذا المجال لمعالجة الإشكالات الحضرية خاصة مع إدخال العديد من الإصلاحات على أدوات التعمير بهدف تكريس قاعدة التخصيص بالنسبة لكل أداة وضمان التناسق والتكامل ما بينهما في جميع مستوياتها المختلفة.

حيث تتدرج عملية تقسيم العقار المبني في إطار الحرص على تهيئة منظمة وضمن تطبيق توجهات التوسع العمراني للتجمعات السكنية التي تتوفر فيها على كل التجهيزات الأساسية، ونظرا لأهمية القسمة المبنية تدخل المشرع ليحول عملية تقسيم هذا النوع من العقار المبني من قسمة بسيطة إلى قسمة تخضع لنظام قانوني معين يتبنى رؤيا شاملة للمدينة.

وعلى هذا الأساس تخول صلاحيات الضبط الإداري والتنظيمي إلى عملية التقسيم إلى شهادة ترمي بدورها إلى تحقيق أمرين مهمين والمتمثلين في فعالية مراقبة الإدارة لشهادة التقسيم ومقتضيات هذه الشهادة التي يمكن توضيحها في تقديم تعريف دقيق وواضح لقسمة المباني من الناحية القانونية والفقهية والقضائية وهذا عن طريق شهادة التقسيم مع توضيح أهم المعايير التي تميزها عن باقي الشهادات والرخص العمرانية ، وكذا تبيان أوجه المقارنة

واختلافها عن الملكية المشتركة (المطلب الأول) بالإضافة إلى تشديد العقوبات الرادعة لكل محاولة تتم فيها مخالفة كل مقتضيات القانونية والتنظيمية المتعلقة بهذه الشهادة.

وفضلا عن ذلك عمل القانون الجديد على توسيع نطاق المسؤولية في هذا المجال بحيث أصبح يشمل الإدارة وصاحب الشهادة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مجال تطبيق الشهادة الإدارية

لقد أقر القانون استحداث آليات جديدة إضافية جد مهمة في المجال العمراني من أجل الوقاية من العمليات غير القانونية مع التركيز على الرقابة المسبقة تماشيا مع التطور الذي عرفه قطاع التقسيم كعملية من عمليات التهيئة والتعمير.

وفي هذا الاتجاه أدخل المشرع المقتضيات الجديدة على شهادة التقسيم المنصبة على الأراضي الحضرية المبنية وذلك لهدف توسيع المفهوم القانوني من خلال المفاهيم المتعددة والمختلفة للفقهاء الذين تناولوا هذا الموضوع من الناحية الإجرائية أكثر منه من الناحية القانونية وكذا دور الاجتهاد القضائي في هذا المجال وهذا من أجل تمكين الإدارة من التحكم بشكل أفضل في مثل هذا النوع من العمليات والتي أصبحت أساس معظم الدراسات العمرانية وحوله تتمركز الوحدات الصناعية والسياحية والفلاحية وكذا السكنية التي جاء مجال تنظيمها لم غير مقصورا على المبادرة الفردية بفعل توسيع الاهتمامات لهذه الأخيرة والتي لا بد أن تتفاعل مع مصالح الخواص ومع تطبيق حرية التصرف في الممتلكات الخاصة (الفرع الأول).

وعليه أعطى المشرع لجميع الأطراف المتدخلة المشاركة في عملية التقسيم بهدف تحقيق الحماية المشتركة، كما تكتسي الواجبات والالتزامات طابع النظام العام لأنها تتدرج ضمن تنظيم العلاقات بين كل من الإدارة والمقسم كأطراف مشاركة في العملية، فمن واجبات الإدارة السهر على مقتضيات القانون لكي يكون التقسيم مسائرا للسياسة المتبعة.

أيضا من واجبات المقسم احترام التشريعات ابتداء من ضرورة تقديم طلب شهادة التقسيم المتكون من العديد من الوثائق والبيانات الإدارية والتقنية اللازمة إلى مرحلة الحصول على هذه الشهادة الإدارية من قبل السلطات العمومية المختصة المتعددة والتي يكون إصدارها إما من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من الوالي أو من الوزير المكلف بالتعمير على حسب الحالات المنصوص عليها في القانون وبعدها تأتي مرحلة إنجاز التقسيم عن طريق إصدار شهادة المطابقة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

طلب الحصول على شهادة التقسيم

إن عملية تقسيم العقار المبني تُشكل حجر الزاوية في تحديد معالم المدينة وفي تطبيق مقتضيات قواعد التعمير التي ترسمها الإدارة لكل منطقة معينة في الوسط الحضري من أجل خلق مبادئ متناسقة بكل ما يتطلب مفهوم الحي من حاجيات ومرافق وتجهيزات مختلفة، والتي أصبحت وسيلة من الوسائل الهامة في تحقيق سياسة سكنية مسايرة لتطور المجتمع، الأمر الذي جعل هذا النوع من العمليات يساهم في توسيع نطاق ومجال السكن بحيث كان من قبل يخضع إلى القواعد العامة دون الاهتمام بمسألة التهيئة التي أدت بدورها إلى خلق تجمعات سكنية مقسمة بضواحي المدن ولا تتلاءم مع متطلبات قانون التهيئة والتعمير وهذا ما أدى إلى حدوث جملة من التغييرات كان أهمها تدخل الدولة في هذا النوع من التقسيم الذي ترى فيه علاقة وطيدة بالمصلحة العامة للمواطنين (أولا).

لهذا أصبح مجال شهادة التقسيم من المجالات الحيوية التي تتدخل فيها السلطات العمومية المختصة بمقتضى القانون وبينما كانت تخضع وتنظم العملية في إطار القوانين الخاصة أصبحت بفعل أهميتها تخضع لقواعد القانون العام وظل التنظيم القانوني لهذه الشهادة يكتسي أهمية على مستوى القانون الإداري، وكذا تمييزها بعدة خصائص مميزة مقارنة بالرخص والشهادة العمرانية الأخرى (ثانيا).

أولاً: محتوى شهادة التقسيم.

إن التشريعات السابقة لم تأت بفكرة واضحة ومفصلة حول مفهوم شهادة التقسيم، بل كانت مسألة البحث في الموضوع متروكة للسلطة التقديرية للإدارة حسب كل حالة، باعتبار أن موضوع قانون التعمير من المجالات المنظمة لتخصيص استعمالات الأرض وتحديد نشاطاتها وهذا العنصر العقاري يعتبر العنصر الأساسي في عملية التهيئة والذي سعى قانون التعمير إلى التحكم فيها، فهذا التحكم أدى بالخصوص إلى المساس بحق الملكية العقاري والتي كانت وما تزال من أكثر الملكيات المهددة بمفهوم المصلحة العامة.

وبدراسة مختلف قواعد قانون التعمير يتبين أن مختلف آلياته تشترك في تقييد حق الملكية الخاصة وشهادة التقسيم تعد بمثابة القيد على سلطة استعمال حق الملكية الخاصة ووسيلة ضبط بيد السلطة العامة¹.

وعليه فإن تبني الدولة الاتجاه الليبرالي وانتهاجها لسياسة التفتح الاقتصادي يجعل من ضمان حق الملكية الخاصة شرطاً أساسياً لتحقيق الازدهار الاقتصادي والاجتماعي، فكان من الضروري تنظيم العمران وتطويره والتحكم في المجال وكذا توزيع عادل بين مختلف القطاعات البارزة.

وعلى هذا الأساس يمكن أن تكون شهادة التقسيم من الوسائل الفعالة لضبط التعمير من جهة وبمثابة ترجمة لجملة من هذه التشريعات على المستوى الواقعي.

وعليه سنحاول تجسيد مفهوم شهادة التقسيم من مختلف الجوانب والتركيز بالخصوص على النظرة القانونية والفقهية وكذا دور الاجتهاد القضائي وضرورة الوصول إلى توضيح أكثر دقة وضبط صحيح لمفهوم هذه الشهادة كي لا يقع الالتباس بين المفاهيم المتعلقة بهذا النوع من التقسيم.

¹- DRIAD Jean, **Droit de l'urbanisme et droit de propriété : les rapports ambigus de l'urbanisme et de la propriété, le coin de l'urbanisme**, 1997, P210.

" Le droit de l'urbanisme et la propriété privée forment un couple infernal dont les démêlés ne sont pas une nouveauté".

إذ يعتبر الإطار القانوني والتنظيمي لشهادة التقسيم من المقننات الهامة لمعالجة بعض الجوانب الخاصة بهذا النوع من التقسيم الذي يمكن من خلاله التوسيع في مفهومه من خلال التطرق لأحكام قواعد القانون معرفة قانونية حديثة تتطلب تحديد بعض المصطلحات نظرا لأهميتها وارتباطها بمجال التقسيم.

وتماشيا مع القواعد العامة للتهيئة والتعمير، فلقد أخضع المشرع عملية تحويل البناية المملوكة ملكية خاصة والقائمة على وعاء عقاري واحد فإنها تخضع لجملة من الشروط والإجراءات الخاصة وذلك عندما يريد مالك البناية تقسيمها لإنشاء وحدتين أو أكثر ونشوء حصص مبنية جديدة.

إن العقارات أو الأراضي المبنية هي عقارات تكون بطبيعتها تشمل كل المباني والمنشآت المقامة على سطح الأرض طالما كانت مثبتة فيها وتتخذ حيزا ثابتا ومستقرا فيها وحتى تكون هذه العقارات محلا للقسمة لأبد من تقديم السندات والوثائق اللازمة لإثبات الملكية¹.

وقد نص القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة العمرانية على شهادة التقسيم من خلال نص المادة 59 منه بنصها ما يلي: "تسلم لمالك عقار مبني وبطلب منه، شهادة تقسيم عندما يزعم تقسيمه إلى قسمين أو عدة أقسام".

ومن خلال نص المادة 59 يتضح أن المشرع لم يعطي تعريفا دقيقا وواضحا لشهادة التقسيم، وإنما يبين كيف تكون هذه الشهادة وعلى ماذا تقع؟

كما ميزها عن شهادة التعمير بنصه في الفقرة الثانية من المادة 59 بقولها " لا تصلح هذه الشهادة شهادة للتعمير" ذلك أن شهادة التعمير تختلف تماما عن شهادة التقسيم من حيث الطبيعة القانونية وكيفية تحضيرها وتسلمها في أشكال معينة وشروط خاصة وآجال محددة في التنظيم المعمول به.

¹- حمدي باشا عمر، نقل الملكية العقارية، مرجع سابق، ص 7.

أيضا من خلال المادة 59 من نفس القانون المذكور أعلاه فإنها تلزم مالك البناية الراغب في إحداث حصص مستقلة أن يخبر الإدارة بما ينوي الإقدام عليه مستجيبا لكل الشروط الشكلية المقررة قانونا حتى تمكنه السلطة الإدارية المعنية باعترافها له بمنحه شهادة التقسيم.

كما أطلق عليها مصطلح وثيقة لأنها وثيقة مكتوبة وليست شفوية، بل في الأصح تعتبر قرارا إداريا مكتوبا في شكل محرر تنطبق عليه المواصفات القانونية ويخضع للأوضاع المقررة والإجراءات التي تحكم القرارات الإدارية.

وما يلاحظ في القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير أنه وضع الفصل الخامس تحت عنوان رخصة التجزئة، رخصة البناء ورخصة الهدم وعند شرحه لهاته الرخص وخاصة رخصة التجزئة الموجودة في القسم الثالث تحت عنوان رخصة التجزئة وبالمقابل أن المشرع أدرج شهادة التقسيم في المادة 59 منه وهذا يعتبر خلطا لاعتبار رخصة التجزئة تنصب على العقارات غير المبنية على عكس شهادة التقسيم التي تسلم لمالك عقار مبني.

فما كان على المشرع إدراج الرخص على حدة ووضع الشهادات العمرانية على جهة محايدة.

ذلك أن العقار محل شهادة التقسيم يكون في الأصل معد للبناء وقد سبق تعميمه استنادا على وثائق رسمية¹ وبهذا يتميز هذا الإطار القانوني لهاته الوثيقة بأنها إجراء من إجراءات تنظيم وتوسيع العمران.

إن التحولات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي شهدتها البلاد أدت إلى بروز مقاربات جديدة لحق الملكية أهمها أن هذه الأخير لا تمثل حقا مطلقا بقدر ما أنها تؤدي وظيفة اجتماعية وانعكس ذلك على مكانة صاحب حق الملكية الذي لم يعد يتمتع بحق مطلق بل إنه مكلف بأداء وظيفة اجتماعية أساسية ولتحقيق هذا التحول فإن كل التطور المتعلق بحق الملكية تم في اتجاه تقييد متزايد لحقوق المالك حتى ذهب البعض لاعتبار أن

¹ - بورويس زيدان، علاقة التوثيق بالنشاط العمراني، مجلة الوثائق، ماي، سنة 2000، ص 13.

الملكية أصبحت تمثل بالنسبة لصاحبها مرفقا عاما¹ فالمالك مطالب بتوجيه ملكيته نحو تحقيق أهداف معينة دون النظر فقط لمصلحته الخاصة بل النظر للمصلحة العامة.

لما كان مالك العقار خاضعا في ممارسة حقه لجملة من الضوابط مصدرها القانون الخاص تحكم علاقته بغيره، فإنه وجد نفسه في مواجهة قيود جديدة مصدرها هذه المرة القانون العام وأصبحت هذه الملكية العقارية تحكمها قواعد القانون الإداري وقانون التهيئة والتعمير وقانون البيئة مثل ما هو عليه حق تقسيم العقار الذي كان يخضع لقواعد القانون الخاص وتوسع إلى أن أصبح يخضع لقواعد القانون العام.

يرجع البعض هذا التحول إلى ثلاثة ظواهر أساسية تكمن في التطور الحاصل في ميدان التعمير وتزايد المشاغل البيئية وكذا تأثير اللامركزية الإدارية، وانعكس هذا الانقلاب في المفاهيم إلى انقلاب في الممارسة² فبعد أن كانت الدولة تقر الحماية لحق الملكية أصبحت تتدخل بشكل متزايد ومتصاعد وبه تمددت وسائل التدخل وإن اختلفت أوجه التدخل فجميعهم يبررون بمفهوم المصلحة العامة وضروريات التنمية.

وهذا ما ذهب إليه المشرع من خلال المرسوم التنفيذي 15-19 في مادته 33 بنصها ما يلي "في إطار أحكام المادة 59 من القانون رقم 90-29 المذكور أعلاه "تعتبر شهادة التقسيم وثيقة تبين شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام".

والمراد من نص المادة المذكورة أعلاه أن شهادة التقسيم هي عبارة وثيقة إدارية يبين فيها كل الشروط الواجب توفرها ومدى إمكانية تقسيم الملكية العقارية المبنية إلى قسمين أو عدة أقسام تكون مسلمة من طرف السلطات الإدارية المعنية وغالبا ما تطلب هذه الشهادة من طرف الورثة لهدف تقسيم العقار الموروث بشرط أن يكون مبنيا، فهذه الشهادة تسهل للورثة قسمة العقار المراد تقسيمه وفيها تتمكن البلدية من مراقبة مدى تأثير قسمة العقار المبنى على المحيط العمراني، وبهذا لا يمكن لمالك العقار المبنى أن يلجأ بمحض إرادته أن يقدم على تقسيم مبناه دون الحصول على إذن مسبق من قبل السلطات الإدارية المختصة

¹- GILLI Jean Paul, **Redéfinir le droit de propriété**, Op.cit, P 127.

²- Savatier René, **Du droit civil au droit public**, LGDJ, Paris, 1950, P 8.

بتسليم شهادة التقسيم على أن يكون هذا الإلزام القانوني فعالاً ويضمن للإدارة من السيطرة والتحكم في المسائل العقارية المبنية وهذا لما تكتسبه هذه الشهادة من طابع تقني في ظل الشروط العامة لقواعد التهيئة والتعمير.

والملاحظ في هذا الإطار أن التقسيم الاتفاقي لا يعتد به إلا إذا تقرر بشهادة إدارية رسمية تخول للإدارة مراقبة ممارسة المالك لحق التصرف في ملكه العقاري عن طريق التقسيم.

وعليه فإن مبدأ حرية المعاملات يقضي بمنح المالك حرية التصرف في عقاره، فإن هذه الحرية أصبحت مقيدة بإتمام شكلية إدارية فرضها القانون ألا وهي الشهادة المتمثلة في تقسيم الأراضي المبنية وهي الصلاحية التي منحها المشرع للإدارة لتحقيق غايات مختلفة وذات أهمية بالغة تبرز خاصة عندما ينظر إليها من زاوية التطور العمراني وتزايد التجمعات السكنية والمنشآت الاقتصادية على حساب بعض المناطق، لذلك وجدت السلطات الإدارية المختصة في هذا النوع من الشهادة الإجراء الذي بمقتضاه تعمل على التنظيم والقضاء على بعض المظاهر السلبية عن طريق القيود المتزايدة والتي تجد مبررها في تطور مفهوم حق الملكية الذي أصبح مسخراً لتحقيق الصالح العام وخاضعاً لضمان الاختيارات والتوجهات في مجال تنظيم وتقسيم استعمال الملكية العقارية الخاصة.

كما تمثل الأرض مقياس قوة ومحل منافسة بين الشعوب لذلك فإن إحكام السيطرة على ثرواتها يعد بمثابة الرهان لكل البلدان وخاصة في ظل تيار العولمة الذي يفرض بدوره وجود نظام خاص للرقابة على الوعاء العقاري بواسطة الشهادة التي تمثل الضمان الأنسب والأجدي لمجال تقسيم العقار المبنى، لكن بشرط يجب توجيه نشاط وأعمال الأفراد وفق الاختيارات السياسية العمرانية للبلاد.

هذا ما جعل الكثير من الباحثين في هذا الموضوع في توسيع دائرة مفهوم شهادة التقسيم وكذا التأويلات الموسعة للاجتهاد القضائي في هذا المجال.

على هذا الأساس مثل مفهوم شهادة التقسيم موضوعاً هاماً للنقاش فيه لدى الكثير من الباحثين في الميدان.

فمنهم من عرفها على أنها: "وثيقة تقسيم عمرانية هامة في إطار تنظيم عمليات البناء وهي تخول المستفيد منها القيام بعمليات التقسيم للعقارات المبنية"¹.

بالرجوع إلى هذا التعريف نجد أنه حدد مضمون الشهادة، لكنه لم يعطي تعريفا دقيقا وواضحا لهذه الشهادة وبهذا فإنه أغفل الطبيعة القانونية لهذه الوثيقة الإدارية باعتبارها قرارا إداريا مسلما من طرف السلطات الإدارية المختصة والبعض الآخر يرى أنها "وثيقة إدارية تسلمها السلطة الإدارية المختصة للشخص سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا بطلب منه يرغب في تقسيم عقاره المبني وأن هذه الوثيقة تحدد له شروط إمكانية تقسيم ملكيته المبنية إلى قسمين أو أكثر"².

ويرى البعض الآخر على أنها "وثيقة عمرانية مهمة أقرها المشرع لحماية تنظيم المجتمع العمراني"³.

جاء هذا التعريف عاما وغير دقيق، بل حدد الغرض من هذه الوثيقة فقط دون اللجوء إلى تعريفها، لكن جاء تعريف آخر يعتبر نوعا ما دقيقا على أنها "قرار إداري يرخص لمالك عقار مبني بتوافر الشروط المنصوص عليها تشريعا وتنظيما بتقسيمه إلى أكثر من عقار مستقلا كل منها بحقوقه"⁴ ويرى البعض الآخر على أنها "تسلم عندما يريد المالك أو الورثة غالبا في إطار تقسيم عقار مبني أو فلاحى إلى قسمين أو أكثر بموجب هذه الشهادة لا تتغير حقوق البناء المتعلقة بالعقار"⁵.

ومن هنا نستطيع القول إن الملكية بصفة عامة والملكية العقارية بصفة خاصة تتمتع بحماية تشريعية تقضي بأن السلطة الإدارية المختصة هي صاحبة الاختصاص لضبط المبادئ الأساسية لنظام الملكية والحقوق العينية والتي بدورها تخضع في ذلك لرقابة مطابقة

¹ - الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، مرجع سابق، ص 68.

² - أفلوني أولاد رابح صافية، مرجع سابق، ص 198.

³ - عيسى مهزول، مرجع سابق، ص 174.

⁴ - ليلي زروقي وعمر حمدي باشا، المنازعات العقارية، مرجع سابق، ص 350.

⁵ - PAULLIAT Hélène, **Le droit de propriété dans la jurisprudence du conseil constitutionnel et du conseil d'état**, T1, PUF, 1994, P 228.

" La loi doit poser les principes, mais ne peut pas entrer dans les détails".

لتلك القوانين وملاءمتها للدستور بالرغم مما يثيره هذا المفهوم من نقاش حول تحديد مضمونه ومداه القانوني وهذا عن طريق ضبط المبادئ الأساسية والمسائل التفصيلية التي تخرج عن اختصاص المشرع وهو ما عبر عنه بعض الفقهاء بقولهم إن القانون يجب أن يضع المبادئ لكن لا يمكنه الدخول في التفاصيل، وتلك التفاصيل قد تكتسي أهمية بالغة من وجهة القيود المسطرة على حق الملكية.

نستنتج أن شهادة التقسيم هي وثيقة إدارية تمنح بموجب قرار إداري تبين فيه شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قطعتين أو عدة قطع وتسلم بناء على طلب المالك أو موكله أو عدة ملاك على الشيوخ سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا، وبناء على هذه الشهادة لا تتغير حقوق البناء المتعلقة بالعقار.

إن الدور الإيجابي للقاضي يتمثل في أهم وأبرز تطور في الفكر القانوني والإجرائي من الوصول إلى العدالة النوعية وهذا بإعطاء دور إيجابي أكبر للقاضي في تسيير مسار الخصومة والتقصي عن الحقيقة الموضوعية والفصل في النزاع في أجل معقول.

ولقد تطور دور القاضي بتطور مفهوم الحياد فمن الحياد السلبي إلى الحياد الإيجابي¹.

وبالنسبة للمشرع وبعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد فإن مصطلح الدور الإيجابي للقاضي أصبح يتردد عن دارجي القانون وأصبح دور القاضي لا يقتصر على الفصل في الدعاوى وإنما امتد ليصل دوره للحد والتقليص من حجم النزاعات المعروضة عليه فلقد قمت بكل جهدي للحصول على مجموعة من القرارات الصادرة عن مجلس الدولة والمحكمة العليا سواء المنشورة منها والغير المنشورة، وذلك باعتبار أن هاتين الهيئتين القضائيتين وبحكم وظيفتهما الدستورية تمثلان في جميع أنحاء البلاد الهيئتين المقومتين لأعمال المحاكم وتسهران على احترام القانون ومن ثم المساهمة في تأمين العلاقات

¹ - الحياد السلبي يتمثل في أن الخصومة ملك لأطرافها.

أما عن الحياد الإيجابي فهو يتمثل في تقصي الحقيقة من طرف القاضي.

القضائية، لكن للأسف لم أجد ما كنت أهدف إليه، خاصة فيما يتعلق بمفهوم هذه الشهادة وذلك من أجل معرفة التطور الحاصل في الاجتهاد القضائي في هذا النوع من المواضيع.

ثانيا: معايير التمييز بين شهادة التقسيم والملكية المشتركة.

إن أهم خصائص قانون التهيئة والتعمير هو أنه قانون ذو طابع إداري، ذلك إن القانون الإداري بما يضعه تحت سيطرة الدولة من سلطات وامتيازات لتحقيق النفع العام الذي يمثل أكثر فروع القانون اتصالا بشهادة التقسيم وتعتبر سلطة الضبط الإداري على وجه الخصوص أهم الوسائل التي يعتمد عليها القانون الإداري وهي التي تعمل على تكريس تنظيم هذه الشهادة وتتصل بمجال السلطة العامة التي تتسع وتضيق بحسب المصالح العامة وبتعدد المجالات التي بدورها تجمع بين الجانب التشريعي كتحديد بعض الإجراءات الكفيلة بتنظيم شهادة التقسيم وبين الجانب المؤسسي لمختلف الأجهزة المتدخلة كالجماعات الإقليمية والهيئات المتخصصة في هذا المجال باعتبار أن نجاح سياسة عقلانية لحماية العقارات المبنية يتوقف قبل كل شيء على القدرات المؤسسية.

وبهذا يمنح القانون لكل مالك أو ملاك على الشيوخ لعقار مبني واستوفى كل الشروط التشريعية والتنظيمية المعمول بها الحق في تقسيم أرضه المبنية إلى جزئين أو عدة أجزاء عن طريق شهادة التقسيم المسلمة من قبل السلطات الإدارية المختصة في شكل قرار إداري.

ومن خلال التعريف السابق الذكر، يمكن استخلاص عدة معايير وخصائص معينة تميزها عن باقي الرخص والشهادات العمرانية والمتمثلة فيما يلي:

- تمنح شهادة التقسيم في الأراضي المبنية الواقعة في المجال الحضري لغرض الإسكان وتمنح وفقا للإجراءات المنصوص عليها في قانون التهيئة والتعمير والمراسيم المنظمة له.
- تعتبر إجراء إداريا اختياريا تسلم للشخص سواء كان طبيعيا أو معنويا وذلك بطلب منه بشرط أن تتوفر كل الشروط اللازمة في التنظيم المعمول به.
- تسلم شهادة التقسيم لتقسيم ملكية عقارية مبنية إلى جزئين أو أكثر.

- تعتبر شهادة التقسيم عبارة عن قرار إداري يسلم من قبل السلطات الإدارية المعنية، وبما أن قواعد التهيئة والتعمير ترتبط بالمصلحة العامة فمن البديهي أن تتسم بالطابع الإلزامي، هذا الطابع الإلزامي للقواعد الكفيلة بتنظيم الأراضي المبنية، لذا فإنها تعد قواعد أمره لا يجوز للأفراد الاتفاق على مخالفتها وإلا تعرضوا للجزاء القانوني إذ أن هذه القواعد ليست ملزمة للأفراد فحسب وإنما ملزمة حتى بالنسبة للسلطات الإدارية المكلفة بتطبيقها وهذا في إطار التطبيق السليم لمبدأ المشروعية¹ وبالتالي فهي عمل إداري يخضع للأحكام وقواعد القانون الإداري.

- تخضع شهادة التقسيم لقواعد الشهر العقاري لدى المحافظة العقارية لاعتبار أن الشهر له آثار قانونية بالنسبة للمبنى المقسم.

- لا تتطلب شهادة التقسيم دفتر الشروط مثلما تتطلبه رخصة التجزئة.

لقد أدى التوسع العمراني والكثافة السكانية إلى ازدياد حركة البناء بشكل كبير والاتجاه إلى بناء المساكن المشتركة لصعوبة الاستقلال بمسكن منفرد وأمام هذا الوضع المستحدث في مجال السكن نشأت الحاجة إلى ظهور قوانين تنظيمية من شأنها أن تضع حدا للمشاكل والنزاعات التي من المحتمل أن تتجر عنه، فبعد أن أخذت الملكية العقارية تتطور وتتوسع أفقياً اتجه التفكير نحو التوسع العمودي وبالموازاة مع ذلك استلزم الحال فرض آليات خاصة لأغراض تسيير هذا النوع المستحدث من الملكية العقارية من أجل ضمان حسن إدارتها ومن ثم حمايتها.

وباعتبار أن الدولة اختارت نمط البناء الجماعي كأسلوب معماري نظراً لما يتسم به من سرعة في الإنجاز ومحدودية في الأرض المخصصة لذلك كان عليها وضع القواعد القانونية المنظمة لهذا الأسلوب المعيشي على غرار غالبية الدول لاسيما فرنسا، وبهذا تختلف شهادة التقسيم عن الملكية المشتركة² باعتبار هذه الأخيرة من العناصر المشكلة

¹ - سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة 1982، ص 52-53.

² - بعد خروج الاستعمار الفرنسي وجدت الجزائر نفسها دون تشريع في كل المجالات، لذا كان من الضروري وعلى النظام آنذاك إيجاد حلول سريعة فتم سن قانون 157-62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتعلق بمواصلة العمل بالتشريعات

للخصوصية الفعلية لهذا النمط من البناء الجماعي الذي يحتاج حتما لأساليب خاصة بالحماية.

وعلى هذا الأساس سوف تنصب الدراسة على نقطتين أساسيتين، الأولى تتولى فيها تحديد مفهوم الملكية المشتركة والثانية تتضمن الجدول الوصفي للتقسيم لهذا النوع من الملكية.

لقد أورد المشرع الملكية المشتركة بالتعريف في نص المادة 743 من القانون المدني على أنها: "الحالة القانونية التي يكون عليها العقار المبني أو مجموع العقارات المبنية والتي تكون ملكيتها مقسمة حصصا بين عدة أشخاص تشمل كل واحدة منها على جزء خاص ونصيب في الأجزاء المشتركة".

وعموما هو نفس الحصر الذي سبق وأن جاء به المشرع الفرنسي ضمن القانون رقم 65-557 المتعلق بنظام الملكية المشتركة في العقارات المبنية في الفقرة الأولى من المادة الأولى من هذا القانون.

السارية المفعول إلى غاية 31 ديسمبر 1962 مستبعدا ما تعارض منها مع السيادة الوطنية أو ما بنى على أساس من التميز العنصري بين الأفراد.

فطبق في مجال الملكية المشتركة القانون الفرنسي المنظم للعلاقات بين الملاك المشتركين الصادر سنة 1938 بالموازاة مع بعض التشريعات الصادرة عن المجلس التأسيسي لاسيما الأمر رقم 62-020 المؤرخ في 20 أوت 1962 المتعلق بحماية تسيير الأملاك الشاغرة لاسيما وأن كل الممتلكات الشاغرة التي كان يشغلها المعمرون كانت عبارة عن مباني جماعية بتطبيق هذا الأمر تم توزيعها على المحتاجين بصيغة الإيجار المخفض مما يوحي بأن توجه الدولة في تلك الفترة كان بعيدا عن التمليك وبالتالي لم يطبق نظام الملكية المشتركة، وبعدها ظهر أول تشريع في الجزائر يتناول الملكية المشتركة بموجب المرسوم رقم 73-82 المؤرخ في 5 جويلية 1973 يحدد شروط بيع المساكن الجديدة من طرف المؤسسات العمومية وفق ترقية المباني الجماعية، ونص في المادة 5 منه على تطبيق نظام الملكية المشتركة، إلا أن الإطار المنظم لقواعد هذا النمط من الملكية لم يتحدد إلا بصدور الأمر 75-58 الصادر في 27 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني بحيث تناول تنظيم الملكية المشتركة في مواده من 743 إلى 772، بعدها تم سن المرسوم 76-146 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976 والذي تضمن النظام النموذجي للملكية المشتركة للعقارات المبنية ومجموع العقارات المقسمة إلى أجزاء وظل ساري المفعول إلى غاية صدور المرسوم 83-666 المؤرخ في 12 نوفمبر 1983 ثم عدل بالمرسوم التنفيذي 94-59 المؤرخ في 07-03-1994 والذي أضيفت إليه أحكام خاصة.

وبهذا تتجسد الملكية المشتركة في الحياة العملية في العمارات السكنية التي تنقسم إلى شقق مملوكة إلى شخصين على الأقل وتحتوي على أجزاء خاصة من جهة وأجزاء مشتركة لا يمكن فصلها عن بعضها البعض في التصرف على أن تكون الملكية تامة بالنسبة للأجزاء الخاصة مع اشتراط عدم الإضرار بالغير، أما عن الأجزاء المشتركة فتبقى مملوكة على الشيوع وهذا الأخير في هذه الحالة إجباري ولا يمكنه أن ينتهي بالقسمة وهذا ما يميز أساسا الملكية المشتركة عن الملكية الشائعة¹ ومن خلال التعريف السابق الذكر يمكن استخلاص بعض الخصائص الخاصة التي تتميز بها الملكية المشتركة وتختلف بها عن أحكام شهادة التقسيم.

- الملكية المشتركة من الأنظمة العقارية الجماعية فهي تشترط عدة ملاك في مبنى واحد ولا يمكن أن تظهر في مبنى فردي مملوك لشخص واحد.
- الملكية المشتركة تحتوي على أجزاء خاصة بكل فرد بحيث يمكن أن يتمتع بها بشكل خاص يضاف إليها نصيب في الأجزاء المشتركة التي يتمتع بها كل المالكين.
- الأجزاء المشتركة تعتبر من نوع خاص فلا يمكن طلب قسمتها ولا تجزئتها بالرغم من أن ملكيتها تعتبر شائعة بين الملاك وهذا بحكم نص المادة 747 من القانون المدني وهناك اجتهادات قضائية كثيرة أكدت عدم إمكانية قسمة الأجزاء المشتركة² باعتبار أن كل تقسيم لها يغير حقوق الأطراف.

¹ - عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، حق الملكية، الطبعة 3، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، بدون سنة، ص 1009.

² - لقد كرست المحكمة مبدأ " عدم قابلية الأجزاء المشتركة للقسمة" في كثير من قراراتها من بينها:

- قرار بتاريخ 10-07-1991 ملف رقم 76988، الغرفة المدنية، المجلة القضائية لسنة 1992، العدد 3، ص 35.
- قرار بتاريخ 06-01-1993 ملف رقم 103641، الغرفة المدنية، غير منشور، المرجع لحمدى باشا عمر " القضاء العقاري" طبعة جديدة، دار هومة، سنة 2010، ص 133.
- قرار بتاريخ 14-11-2007 ملف رقم 423458، مجلة المحكمة العليا، العدد 2، سنة 2008، ص 253.
- قرار بتاريخ 12-11-2008 الملف رقم 488219، مجلة المحكمة العليا، عدد خاص، الغرفة العقارية، الجزء 3، سنة 2010، ص 301.

- لا تكون الملكية المشتركة إلا في العقارات المبنية بالرغم من أنه يمكن أن تكون عقارات غير مبنية إلى جانب المبنى للاشتراك في الأجزاء المشتركة لجميع الملاك كل بحسب قيمة حصته في الأجزاء الخاصة¹.
- تتميز الملكية الخاصة في نظام الملكية المشتركة بعنصري الاستعمال والاستغلال وفقا للقواعد العامة، بينما يكون حقه في التصرف مقيدا بالنظر لهذه القواعد العامة، فلا يمكن له حق الهدم أو بيع حقه في الأجزاء المشتركة أو الخاصة بمعزل عن بعضها البعض، لأن عنصر التصرف يرتبط أساسا بعدم الإضرار بالغير أي باقي الملاك المشتركين.

وبهذا نصل إلى نتيجة بوجود اختلاف كبير بين الملكية المشتركة وأحكام شهادة التقسيم منها:

- يحكم نظام الملكية المشتركة القواعد العامة على رأسها القانون المدني والمراسيم التنظيمية الخاضعة له، بينما في شهادة التقسيم الذي ينظمها هي القواعد الخاصة والمتمثلة أساسا في قواعد التهيئة والتعمير وكذا المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.
- تنصب الملكية المشتركة على عقار مبني مخصص للسكن بينما تنصب شهادة التقسيم على عقار مبني مخصص لعدة أغراض منها السكنية الصناعية، الزراعية، السياحية... الخ.
- عدم جواز قسمة كل الأجزاء المتعلقة بنظام الملكية المشتركة، على عكس شهادة التقسيم التي يمكن تقسيم العقار المبني إلى جزئين أو عدة أجزاء وهذا بطلب من المالك إذا توفرت فيه الشروط اللازمة.
- يشترط في الملكية المشتركة عدة ملاك في مبنى واحد ولا يجوز أن تظهر في مبنى فردي يملكه شخص واحد على عكس شهادة التقسيم التي يكون فيها مالك أو عدة ملاك لمبنى أو عدة مبان.

¹ - انظر المادة 743 من القانون المدني.

أما عن **الجدول الوصفي** فهو عبارة عن تبيان لهوية العقار من الناحية التقنية وهو وثيقة رسمية يوصف من خلالها العقار بطريقة تقنية بواسطة تحديد مكونات العقار المنقسم إلى شقق من أقسام وأجزاء، فهو يحتوي على تعيين دقيق للعقار الخاضع لأحكام الملكية المشتركة فتحدد فيه طبيعته واستعماله ويتم شهره بالمحافظة العقارية وفق ما جاء في المادتين 76 و 77 من المرسوم 76-63 المتعلق بالسجل العقاري¹ المعدل والمتمم ويتم إعداد الجدول الوصفي للتقسيم من قبل جميع المالكين أو الشركاء في الملك العقاري وعندما لا يتم إعداد أو شهر الجدول الوصفي أو وثيقة مماثلة له، فيمكن لكل معني أن يطلب من الموثق إعداد جدول وصفي قصد تنفيذ إجراء يخص جزءا من العقار وينبغي على المالكين أو ممثليهم أن يسلموا للموثق جميع العقود أو الوثائق الضرورية وإذا نازع واحد أو عدة مالكين في الجدول الوصفي الذي يتم إعداده، فإن الموثق يتم هذا الجدول قبل طلب إشهاره بموجب محضر تعين فيه تحفظات المعارضين.

وتكون مصاريف العقود المشار إليها أعلاه على عاتق جماعة الشركاء في الملك ويتم تحصيله كما هو الشأن في التكاليف المتعلقة بالعقار هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه يمكن للموثق إعداده ويتم طلبه من جماعة الملاك أو أحدهم ضمن نفس الشروط والظروف الملائمة وهذا حسب المادة 71 من المرسوم 76-63 المعدل والسابق ذكره.

وبهذا يعد هذا الجدول وثيقة رسمية تجسد بها جميع المعلومات المتعلقة بالعقار مما يمكن من تطبيق مختلف التصرفات عليه وفقا للقواعد العامة التي تحكم كل عقد أو قرار قضائي موضوع إشهار في المحافظة العقارية، فإنه يجب أن يحتوي بالإضافة إلى المعلومات العامة المتعلقة بالعقار فهو يحتوي أيضا على نوع العقار والبلدية التي يقع بها التعيين الدقيق للعقار وما يحتوي عليه من مسح الأراضي والمتمثل في اسم البلدية، رقم القسم، رقم الخطط ورقم القطعة، فالجدول الوصفي للتقسيم يمكن أن يوجد في عقد خاص محرر لهذا الغرض وإما في نظام الملكية المشتركة أو في دفتر الشروط أو على شكل قرار قضائي.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 76-63 المؤرخ في 25-03-76 المتعلق بالسجل العقاري، الجريدة الرسمية العدد 30 المؤرخة في 13-04-1976.

من خلال ما ذكر عن تعريف الملكية المشتركة والجدول الوصفي للتقسيم نستطيع القول إن الجدول الوصفي للتقسيم يعتبر وثيقة تقنية لتقسيم الملكية المشتركة ويتم إعداده من قبل خبير عقاري والذي يحزر في عقد رسمي من قبل الموثق ويشهر لدى المحافظة العقارية على عكس شهادة التقسيم التي تعتبر وثيقة إدارية تسلم للمالك في شكل قرار إداري صادر عن جهة عمومية مختصة، كما أن المالك ملزم باستخراج شهادة التقسيم لدى قيامه بالتصرف في أي جزء مفرز من عقاره لأنه بواسطتها يعطي للمشتري عقد ملكية تثبت ملكيته للعقارات المباعة له بمواصفاتها وحدودها، أما الجدول الوصفي للتقسيم فهو أحد نتائج الملكية المشتركة ففي حالة إذا كان هناك عقار مبني على شكل طبقات ويريد صاحبها أن يبيع أحد الطوابق فعليه إعداد جدول وصفي للتقسيم، لكن إذا كان التصرف في طابق واحد فهنا لا بد من إعداد شهادة التقسيم لفرز الحصص بمعالمها وحدودها الجديدة وتسلم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير وذلك بعد شهرين من تاريخ إيداع الطلب أما الجدول الوصفي فيعد من قبل خبير ويتم تحريره أمام الموثق وهو غير محدد بمواعيد.

الفرع الثاني

إصدار شهادة التقسيم بنفس إجراءات رخصة البناء

لقد نص المشرع على جملة من الشروط والإجراءات التي يتم فيها طلب وإصدار شهادة التقسيم للمباني سواء بالنسبة لمن يحق له ذلك أو بالنسبة للجهة التي تختص بمنحها أو الأوضاع القانونية الواجبة توافرها.

وفي هذا الإطار تشترط قيود وشروط معينة لإحداث التقسيم الهادف أساسا إلى حماية الملكية العقارية والتي تقيد سلطة المالك عند اعتزامه إحداث تقسيم لملكته المبنية بوجوب احترام قواعد شهادة التقسيم التي تعتبر إحدى أدوات التهيئة والتعمير التي تعكس مجاليا سياسة التخطيط المتبعة حضريا، الأمر الذي أدى إلى إخضاع هذا النوع من التقسيم لرقابة الإدارة لتفادي النتائج السلبية التي يصعب تداركها.

ومن أجل الحفاظ على سياسة الدولة العقارية في إطار العمران، وضمان حماية النسيج الحضري وجب احترام القوانين والأنظمة الجاري العمل بها من قبل السلطات الإدارية المختصة وتأطير عملية تقسيم الأراضي المبنية إلى من يقدم ملف طلب الحصول على هذه الشهادة من طرف المالك أو موكله إلى الجهة المختصة وذلك بتوفر الشروط القانونية بصاحب الطلب وكذلك توفر شروط متعلقة بالعقار محل القسمة (أولاً) بالإضافة إلى تحديد مجموعة من الشروط الأخرى المتعلقة بإيداع ملف طلب شهادة التقسيم وكيفية التحقيق في هذا الملف والجهة الإدارية والتقنية المختصة بهذا التحقيق (ثانياً).

أولاً: الشروط الواجب توفرها لتحضير شهادة التقسيم.

يعتبر طلب شهادة التقسيم العقاري شرطاً أساسياً لافتتاح سير النظام الإجرائي لهذه الشهادة التي تعد بمثابة الأداة القانونية التي يتم فيها إخضاع أنشطة المالك أو عدد من الملاك المالكين للأراضي المبنية بغرض تقسيمها إلى الرقابة الإدارية من أجل تنظيم حركة البناء في النسيج الحضري وكذا المحافظة على التجمعات السكانية من الناحية الجمالية.

وبهذا فإن عملية تقسيم المباني كغيرها من العمليات، فقبل أن يتم لها الترخيص بهذه الشهادة من قبل الهيئات العمومية المختصة فلا بد من مرورها بعدة مراحل بدءاً بتقديم ملف الطلب وإيداعه لدى الجهة الإدارية المعنية في الأجل المحددة قانوناً، ثم التحقيق في ملف هذا الطلب من توفره على كل الشروط اللازمة فلولاً هذا الإجراء المبدئي لا يمكنه الحصول على هذا النوع من الشهادة.

لقد حددت المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المذكور أعلاه الأشخاص الذين يمثلون أصحاب الحق في تقديم طلب شهادة التقسيم إذ نصت على أنه: "ينبغي أن يتقدم المالك أو موكله بطلب شهادة التقسيم والتوقيع عليه الذي يرفق نموذج منه بهذا المرسوم....".

فحسب المادة 34 من المرسوم المذكور أعلاه يمكن تقديم طلب شهادة التقسيم من طرف المالك للمبنى المراد تقسيمه أو من طرف موكله هذان الشخصان هما الوحيديان اللذان

لهما صفة تقديم طلب الحصول على هذه الشهادة بحيث يعتبر هذا الإجراء الخطوة الأولى والهامة التي يجب مراعاتها.

بحيث تثبت الصفة القانونية للمالك بسند الملكية أو بنسخة من عقد الملكية، فلا يحق لغير مالك البناء التقدم بطلب قسمة البناء إلا في حالة التوكيل القانوني ويجب على المعني أن يدعم طلبه بالنسخة من العقد المذكور أو التوكيل طبقاً لأحكام التقنين المدني.

هذا ما نصت عليه المادة 33 الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أنه يجب تبرير تواجد البناية على القطعة الأرضية بسند قانوني مثل عقد الملكية أو بسند قانوني متمثل في شهادة المطابقة وغيرها.

كما أضافت المادة 34 الفقرة الثانية من المرسوم المذكور أعلاه أن يدعم المالك أو موكله بطلب شهادة التقسيم، عن طريق نسخة من عقد الملكية إما بالتوكيل وإما بنسخة من القانون الأساسي إذا كان المالك أو الموكل شخصاً معنوياً.

ويلاحظ هنا أن مضمون المرسوم لم يعتبر الحائز ذا صفة يحق له الحصول على شهادة التقسيم، رغم أنها تعطي الحق في الحصول على رخصة البناء، بمعنى أن صاحب شهادة الحيازة المرخص له بالبناء لا يحق له الحصول على شهادة التقسيم، كما هو الحال بالنسبة لرخصة التجزئة والتي أقرها القانون للمالك ووكيله فقط دون الحائز وهذا نظراً للآثار التي تنتج عن التقسيم كما التجزئة بظهور عقارات جديدة متفرعة عن العقار الأصلي يتمتع كل منها بحقوقه المستقبلية مع العلم أن آثار شهادة الحيازة فإنها لا تغير من الطبيعة القانونية للعقار¹.

نص المرسوم التنفيذي رقم 15-19 عن الشروط المتعلقة بالعقار وكان من بين الشروط الأساسية أن يكون هذا العقار محل القسمة مبنياً ولكن ليس في شكل طبقات لأن العقار المبني في شكل طبقات يخضع لنظام الملكية المشتركة ويطلب الجدول الوصفي للتقسيم وليس شهادة التقسيم، كما يجب أن يتوفر العقار على شروط وبيانات تكون في شكل وثائق يجب إرفاقها بملف الطلب حسب المادة 35 من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه

¹ - عيسى مهزول، مرجع سابق، ص 175.

يُعدّه مكتب دراسات في الهندسة المعمارية أو في التعمير ويشتمل على مجموعة من الوثائق والبيانات مؤثر عليها حيث تخصص كل وثيقة على حسب الغرض الذي خصصت له من طرف المهندس المعماري ومهندس مسح الأراضي والذين يمارسان نشاطهما حسب الأحكام المعمول بها حيث يجب أن يشمل الطلب على الوثائق التالية:

- تصميم للموقع يعد على سلم مناسب يسمح بتحديد تمركز المشروع.
- التصاميم الترشيدية المعدة على سلم 1/200 أو 1/500 وهي عبارة عن كتلة البناءات المتواجدة فوق الأرض وتشتمل على البيانات التالية:
 - تعيين حدود القطعة الأرضية مع بيان مساحتها.
 - تحديد مخطط كتلة البناءات الموجودة على المساحة الأرضية.
 - بيان المساحة الإجمالية للأرض المبنية وكذا تحديد المساحة المبنية من الأرض.
- تحديد مختلف شبكات التهيئة الموصلة بالأرضية والقابلة للاستغلال التي تخدم القطعة الأرضية مع بيان كل المواصفات التقنية الرئيسية لذلك.
- اقتراح تقسيم المساحة الأرضية مع تحديد استعمال القطع المقسمة المقترحة¹.
- تخصيص القطعة الأرضية المقررة في إطار اقتراح التقسيم وما يلاحظ على هذه الشروط المتعلقة بال عقار محل القسمة أنها شروط تتسم بالتقنية البحتة وأنها تمثل عبئاً كبيراً على صاحب الطلب موضوع شهادة التقسيم.

1- لقد ورد خطأ في المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، وهذا الخطأ تمثل في ترجمة العبارة الأخيرة من نص المادة من الفرنسية إلى العربية، إذ ورد في النص العربي تخصيص القطعة الأرضية المقررة في إطار اقتراح التقسيم في حين ورد النص الفرنسي كما هو مبين على المتن:

- " Une proposition de morcellement de terrain".
- La destination des lots projetés dans le cadre de la proposition de morcellement".

وهذا ما زاد من الغموض والتعقيد حول مفهوم شهادة التقسيم واعتبارها تتعلق بقطعة أرضية وليس عقارا مبنيا مثلما نصت عليه المادة 59 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير وكذا المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19.

تحضر شهادة التقسيم وتسلم حسب نفس الأشكال المتبعة بخصوص منح رخصة البناء¹ فالطلب يقدم من المالك ويبين هذه الصفة بنسخة من عقد الملكية أو من الوكيل الذي يمثل المالك الذي يرفق الطلب بنسخة من عقد الوكالة ويرفق الطلب بملف يحتوي على تصاميم ومخططات تسمح بالتعرف على العقار وتحديد موقعه للتعرف على قواعد التهيئة الخاصة به².

ولقد أوجد المشرع وسيلتين لصاحب طلب شهادة التقسيم في إيصال الطلب إلى السلطات الإدارية المعنية في المدة المحددة لدراسة هذا الملف من جميع الجوانب.

حسب المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 يتم إيداع ملف الطلب بمقر المجلس الشعبي البلدي محل وجود العقار ويرسل طلب شهادة التقسيم والوثائق المرفقة به والذي يجب أن يكون موقعا من طرف مهندس معماري معتمد في خمس نسخ إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي في كل الحالات سواء أكان مختصا بإصدار شهادة التقسيم أو كان الاختصاص لجهة أخرى.

وبعد فحص الوثائق المقدمة والتأكد من صحتها ومطابقتها لما هو منصوص عليه قانونا يتم منح طالب الشهادة وصل إيداع مفصل يوضح فيه كل الوثائق الضرورية المودعة وتكون مؤرخة حتى يسمح بحساب الآجال التي يلزم القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالرد فيها على الطلب ثم يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرسال الملف إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية خلال أجل ثمانية أيام من تاريخ إيداع ملف طلب شهادة ويتم تحضير هذا الأخير على المستوى الشباك الوحيد للبلدية بنفس الأشكال المنصوص عليها بخصوص رخصة البناء³.

1- المادة 41 من المرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

2- المادة 17 الفقرة الأولى من نفس المرسوم.

3- المواد 45-46-47 من نفس المرسوم.

أحالت المادة 37 تحضير طلب شهادة التقسيم إلى نفس الأشكال المنصوص عليها بخصوص رخصة البناء على عكس المرسوم التنفيذي 91-176 الملغى¹ بالمرسوم التنفيذي رقم 15-19 الذي أحال المرسوم الملغى بتحضير طلب شهادة التقسيم إلى رخصة التجزئة وهنا كان يشوب الغموض بين شهادة التقسيم المنصبة على المباني ورخصة التجزئة المنصبة على الأراضي غير المبنية فكل عقد من هذه العقود العمرانية لها خصائصها وشروطها وإجراءاتها الخاصة به ومن غير الممكن تطبيق أحكام شهادة التقسيم على رخصة التجزئة.

إن المرسوم الجديد المذكور أعلاه حاول تصحيح الخطأ وإحالة تحضير شهادة التقسيم إلى رخصة البناء وفيه تعد الوثائق المتعلقة بالتصميم المعماري ودراسات الهندسة المدنية المرفقة بطلب شهادة التقسيم بالاشتراك بين المهندس المعماري والمهندس الخاص في الهندسة المدنية اللذين يمارسان مهنتهما حسب الإجراءات القانونية المعمول بها وتؤشر من طرفهما طبقاً لأحكام المادة 55 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير².

يسجل تاريخ إيداع الطلب بوصوله بيسلمه رئيس المجلس الشعبي البلدي في نفس اليوم وهذا بعد التحقق من الوثائق الضرورية التي ينبغي أن تكون مطابقة لتشكيل الملفات على النحو المنصوص عليه وفيه يوضح نوع الوثائق المقدمة بطريقة مفصلة على الوصل الذي يرفق نموذج منه بالملحق بالمرسوم المذكور أعلاه.

كما يتناول تحضير الطلب مدى مطابقة مشروع التقسيم لتوجيهات مخطط شغل الأراضي وفي حالة عدم وجود هذا الأخير يتناول مدى مطابقة التقسيم لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو للتعليمات المنصوص عليها تطبيقاً للأحكام المتعلقة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير ولهذا الغرض ينبغي أن يراعي التحضير موقع البناية ومحل إنشائها وخدماتها وحجمها ومظهرها العام وكذا تناسقها مع المكان مع الأخذ بعين الاعتبار توجيهات

¹- المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي سنة 1999 المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك (ملغى).

²- المادة 44 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

التعمير والارتفاقات الإدارية المطبقة على الموقع المعني وكذا التجهيزات العمومية والخاصة الموجودة.

أيضا يجب أن يراعي التحضير مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في ميدان الأمن والنظافة والبناء والفن الجمالي وحماية البيئة والمحافظة على الاقتصاد الفلاحي¹.

إن دراسة الطلب المتضمن الموافقة على شهادة التقسيم تتم بنفس الأشكال والإجراءات المتعلقة برخصة البناء فبعد تقديم طلب الحصول على شهادة التقسيم إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي محل وجود المبنى يقوم بدوره وإرساله إلى الجهة المختصة في التحقيق في طلب شهادة التقسيم لدراسته والتحقيق فيه من قبل مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية في التأكد من أن العقار المبني يدخل ضمن المحيط المشمول لمخطط شغل الأراضي وفي حالة انعدامه النظر إلى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كما يتناول التحضير في التحقيق عن طريق دراسة الانعكاسات التي تنتج عن عملية التقسيم وتقوم هذه المصلحة بعد الانتهاء من التحقيق بإرسال الطلب إلى الحصول على آراء واتفاقات الشخصيات العمومية والمصالح العامة التي تتم استشارتها طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري العمل بها وهذه الأخيرة عليها أن تصدر ردا في أجل شهر واحد ابتداء من يوم استلام طلب إبداء الرأي وفي حالة عدم الرد خلال شهر تعد موافقة، كما يجب على هذه الهيئات أن تعيد الملف المرفق بطلب إبداء الرأي في الآجال نفسها سواء ردت بالموافقة أم غير ذلك ففي حالة ما إذا كان تسليم شهادة التقسيم من قبل رئيس البلدية فإنه يرسل نسخة من ملف الطلب إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية في أجل ثمانية أيام من تاريخ إيداع الملف.

أما إذا كان رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة فإنه يرسل الطلب في أربع نسخ إلى المصلحة المختصة لإبداء رأيها بالموافقة خلال ثمانية أيام مولية لتاريخ إيداع الملف.

¹ - المادة 46 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

ثانيا: الإجراءات المتبعة لإصدار قرار شهادة التقسيم.

لقد نصت المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي التي يوجد بها المبنى هو الذي يوجه إليه طلب شهادة التقسيم مرفق بكل الوثائق في خمس نسخ وبعد تفحص الوثائق المكونة للملف بأنها مطابقة على النحو المنصوص عليه يسجل تاريخ إيداع الطلب بوصل يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي مع تبيان نوعية الوثائق المقدمة بطريقة مفصلة على نفس الوصل.

وتسلم شهادة القسمة لمالك العقار المبني في شكل قرار صادر عن الجهة الإدارية المختصة على حسب الحالة، إلا أنه لتسليم شهادة التقسيم لا بد أن تخضع لشروط وأشكال تحضير هذه الشهادة والتي أحالتنا المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 أنها تخضع لنفس الأشكال المنصوص عليها بخصوص رخصة البناء وعليه بعد استكمال وجمع السندات المكونة لملف الطلب وتحديد الموقع والأجزاء المراد إنشاؤها اشترط القانون أشكالا وشروطا عامة تدخل ضمن الإجراءات العامة ويجب أن لا تتعارض مع التعليمات التي تحددها السياسة العمرانية وقد نصت على ذلك المادة 17 الفقرة الأولى من المرسوم المذكور أعلاه أنه لا يسلم الترخيص إلا إذا كانت الأرض المجزأة موافقة لمخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو مطابقة لوثيقة التعمير التي تحل محل ذلك.

وعليه لا يمكن أن تصدر شهادة التقسيم في البناءات التي لا يشملها مخطط شغل الأراضي، وإذا كانت الأرض في البلدية لا تملك هذا المخطط وغير موافقة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو التوجيهات التي تضبطها القواعد العامة حسبما يحدده التنظيم فإنه يمكن منح شهادة التقسيم.

ويمكن للمصلحة المكلفة بتحضير الملف أن تقترح على السلطة المختصة الأمر بإجراء تحقيق عمومي إن اقتضى الأمر بخصوص هذه الوضعية، كما يتم تسليم شهادة التقسيم بثلاث صور أولها اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي لإصدارها بصفته ممثلا للبلدية وثانيا باعتبارها ممثلا للدولة وثالثا يكون تسليمها من الوالي أو الوزير المكلف

بالتعمير، وعلى الإدارة أن تحرص على تطبيق القانون في هذا المجال والاعتراف لصاحب المبنى المطالب بالتقسيم في حالة ما إذا ما توفرت جميع الشروط بأحقيته في ذلك واتخاذ القرار الذي يخص هذه الشهادة إما بالمنح أو الرفض أو التأجيل.

إن شهادة التقسيم باعتبارها عملية عقارية تنصب على كل المباني المنظمة في الإطار الحضري للمدينة، فإنها لا تصدر إلا على شكل قرار إداري صادر عن السلطة الإدارية المختصة وعلى هذا الأساس نجد أن المشرع لم يكتفي على جهة واحدة مختصة في تسليم القرار المتعلق بشهادة التقسيم وإنما تعددت الجهات بدءاً باختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية في حالات أو بصفته ممثلاً للدولة في حالات أخرى ليتوسع هذا الاختصاص إلى الوالي وإلى الوزير المكلف بالتعمير على حسب الحالة.

يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار شهادة التقسيم للعقار الذي يختص بإصداره فيما يتعلق برخصة البناء بحيث يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية عندما تكون البلدية تحوز على مخطط شغل الأراضي ومصادق عليه وباستيفاء الملف المتعلق بشهادة التقسيم كل الشروط المنصوص عليها قانوناً بالنسبة لجميع الاقتطاعات أو البناءات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي ويوفى رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة بنسخة من الرخصة.

أيضاً يكون إصدار شهادة التقسيم من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة في حالة عدم وجود مخطط شغل الأراضي المصادق عليه، فإنه يحق لرئيس البلدية أن يتصرف بالتسليم بشرط أن يستوفي الملف كل الشروط القانونية اللازمة وفيه يصدر قرار إداري يتضمن شهادة التقسيم بعد الاطلاع على الرأي الموافق للوالي.

يكون من اختصاص الوالي إصدار قرار شهادة التقسيم في حالة وجود البناءات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهيكلها العمومية، أيضاً فيما يتعلق بمنشآت النقل والتوزيع والطاقة والموارد الاستراتيجية المتواجدة في الأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة التي يحكمها مخطط شغل الأراضي.

كما يكون من اختصاص الوزير المكلف بالتعمير إصدار قرار شهادة التقسيم إذا كان الأمر يتعلق بالمشاريع الهيكلية والقاعدية ذات المصلحة الوطنية والعمومية.

بعد الانتهاء من دراسة طلب شهادة التقسيم والتحقق فيه وفق الشروط القانونية والأجال المحددة والإجراءات المنصوص عليها في التنظيم المعمول به، فإنه يتعين على الجهات الإدارية المختصة أن تصدر قرارا إداريا صريحا، إما أن يكون صادرا من رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية أو باعتباره ممثلا للدولة أو خول الاختصاص إلى الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير بحيث يتخذ هذا القرار المتعلق بشهادة التقسيم إحدى الصور المنصوص عليها قانونا فهي إما أن يكون القرار المتضمن إصدار هذه الشهادة بالسكوت أو الرفض أو التأجيل في البت، كما أن إصدار هذا القرار له آثار قانونية وخاصة بعد الانتهاء من أعمال التقسيم الذي يتطلب الأمر إعداد شهادة المطابقة.

في حالة سكوت رئيس المجلس الشعبي البلدي عن الرد على اطلب شهادة التقسيم خلال المدة المحددة للفصل في الطلب، فإنه يمكن للمعني بهذه الشهادة أن يتقدم بطعن أمام الوالي أو اللجوء مباشرة إلى القضاء الإداري بواسطة دعوى الإلغاء¹ وفقا للإجراءات المنصوص عليها.

كما أن ملف طلب شهادة التقسيم إذا كان لا يستجيب للشروط التشريعية والتنظيمية فإن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يصدر قرارا إداريا بالرفض في تسليم شهادة التقسيم فإن لم يقتنع المعني بالقرار يمكنه اللجوء للقضاء من خلال دعوى قضائية بغرض إلغاء القرار الإداري المتضمن رفض تسليم شهادة التقسيم².

1- حيث جعل المشرع هذا الحكم ملزما للوالي بالرد على الطعن، إلا أنه لوحظ أن المشرع لم يفرق بين صفتي رئيس المجلس الشعبي البلدي عند منحه شهادة التقسيم باعتباره ممثلا للبلدية تارة وممثلا للدولة تارة أخرى، وجعل الطعن الإداري في قرار الرفض أمام الوالي إجمالا، رغم أن حالة تمثيل رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية لا يكون للوالي سلطة على ذلك.

2- إن المشرع لم ينص على إمكانية إثارة الطعون ضد قرار رفض منح شهادة التقسيم، وكذلك الحال بالنسبة لحالة سكوت رئيس المجلس الشعبي البلدي عن الرد على ملف طلب شهادة التقسيم. الرجوع إلى عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، مرجع سابق، ص 69.

لقد نصت المادة 39 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أن مدة صلاحية شهادة التقسيم تكون محددة بثلاث سنوات ابتداء من تاريخ التبليغ لكنها لم تتطرق للآثار المحتملة التي تنتج بعد إلغاء قرار شهادة التقسيم بالنسبة لعملية الشهر، وتبعاً لذلك فإنه يتعين الرجوع إلى الإجراءات الواردة بالنسبة لرخصة البناء في هذا الصدد، باعتبار أن شهادة التقسيم تعد قراراً إدارياً لا تسري في مواجهة المعني به إلا من تاريخ تبليغه له طبقاً للقاعدة العامة في سريان القرار الإداري في حق الأفراد وقد استقر اجتهاد مجلس الدولة على وجوب التبليغ الرسمي للقرار الإداري الفردي حتى يسري في حق المخاطب به¹.

في حالة عدم التقيد بالآجال المحددة للتنفيذ و منها عدم الشروع في الأشغال خلال ثلاث سنوات من يوم تبليغه، فإنه يؤدي إلى انقضاء القرار الصادر من السلطة الإدارية وإذا فقد حقه في ذلك وجب على المعني تقديم ملف آخر لذلك وإعادة تقديم طلب جديد ليعطي مجالاً جديداً لإقامة شهادة جديدة وبهذا فإن العقار المبني محل شهادة التقسيم، يصبح بعد عملية التقسيم مجموعة من العقارات حسب العدد المقسم إليه بموجب هذه الشهادة ويكون كل منها مستقلاً بالحقوق اللاصقة به وعلى إثرها يتم مسك بطاقة عقارية لكل عقار جديد ناشئ من عملية التقسيم وذلك كأثر لإجراء الإشهار الذي تم القيام به على مستوى المحافظة العقارية وعند انتهاء صاحب الشهادة من أشغال التقسيم عليه أن يقدم طلباً إدارياً خلال مدة شهر من تاريخ الانتهاء من الأشغال للحصول على شهادة المطابقة² ولقد أُلزم القانون

¹ - عيسى مهزول، مرجع سابق، ص 179.

² - تعتبر شهادة المطابقة إحدى وسائل الرقابة البعدية التي تمتلكها الإدارة المكلفة بالسهر على تطبيق أدوات التهيئة والتعمير حسب ما ينص عليه القانون والتنظيم، فهي تعد بمثابة شهادة إدارية تسلم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يقع العقار المشيد ببلديته إلى المعني بالأمر، الذي يطلبها منه بموجب تصريح مطابقة بناية وتشهد هذه الوثيقة عن مطابقة أشغال البناء المنجزة والتهيئة التي تم إنهاؤها أو التي هي في طور الإتمام مع أحكام رخصة البناء المسلمة وانسجامها مع التصاميم المصادق عليها.

ولقد سبق أن نظم المشرع أحكام هذه الشهادة في المادة 75 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، والمواد من 63 إلى 69 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، وكذا قانون 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، الذي جاء بشكل مغاير، إذ ألزمت المادة 23 منه ملاك البناءات غير المتممة وأصحاب المشاريع أو كل متدخل مؤهل بإتمام البناءات ضمن الشروط والآجال المحددة بخمس سنوات من خلال بسط الإدارة رقابتها على هذا المجال من حيث مدى مطابقة أعمال البناء لما ينص عليه القانون أو ما يتطلبه السير الحسن لإنجاز المباني.

أصحاب المشاريع بتقديم طلب التحقيق في مطابقة البناءات وتخضع البناءات المذكورة في المواد 19، 20، 21 و 22 من القانون 08-15¹ والتي جاءت على سبيل الحصر للتحقيق في المطابقة وبالتالي تسلم شهادة المطابقة للمعنى بالأمر وتخضع هذه البناءات لتصريح يقدم إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً، ويتم إعداد التصريح في خمس نسخ طبقاً للاستمارة² ويرسل التصريح المرفق بملف حددته المادة 25 من القانون 08-15 بالإضافة إلى ملف آخر يخص كل البناءة التي نصت عليها المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 09-154³ والذي بدوره يرسل الملف إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والذي يودع التصريح لدى مصالح التعمير للمجلس الشعبي البلدي في مكان وجود البناءة ويسجل تاريخ إيداع الطلب بوصول استلام يبين فيه تاريخ الإيداع كما يجب أن يدون التصريح في سجل خاص تسييره مصالح التعمير التقنية التابعة للمجلس الشعبي البلدي يرقمه ويؤشر عليه رئيس المحكمة المختصة إقليمياً⁴ وفي حالة ما إذا كانت البناءة غير متممة يجب أن يعلم المصريح رئيس المجلس الشعبي البلدي بوقف الأشغال ويسلمه شهادة توقيف الأشغال من أجل تحقيق المطابقة⁵ ويكتسي تسليم الوصل أهمية خاصة من حيث إنه إجراء يبين صلاحية الوثائق المقدمة ويثبت تاريخ الإيداع وهو ميعاد انطلاق الأجل القانونية.

وبعد الإيداع يلزم رئيس المجلس الشعبي أعوان الدولة والبلدية المكلفين بالتعمير القيام بمعاينة حالة عدم مطابقة البناءة وتحرير محضر⁶ ممضى عليه من طرف الفرقة في خلال ثمانية أيام التي تلي التصريح⁷ ثم يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي أربع نسخ من التصريح مرفوقة بمحضر المعاينة والرأي المعلل لمصالح التعمير التابعة للبلدية إلى مديرية

1- القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها.

2- المادة 24 من نفس القانون.

3- المرسوم التنفيذي رقم 09-154 المؤرخ في 02 ماي 2009 المحدد لإجراءات تنفيذ التصريح بمطابقة البناءات، الجريدة الرسمية العدد 27 الصادرة في 6 ماي 2009.

4- المادة 6 من نفس المرسوم.

5- المادة 7 من نفس المرسوم.

6- المادة 27 من القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وتسليمها.

7- المادة 8 من نفس المرسوم.

التعمير والبناء للولاية في خلال خمسة عشر يوم الموالية لإيداعه من أجل دراسته¹ ثم تقوم مصالح الدولة المكلفة بالتعمير بجمع الموافقات والآراء من الإدارات والمصالح المؤهلة لإبداء رأيها المعلل في أجل خمسة عشر يوما من تاريخ إخطارها² ثم يودع ملف لكل تصريح لدى الأمانة التقنية للجنة الدائرة المكلفة بالبت في تحقيق مطابقة البناءات وتتم معالجة التصريح بتحقيق المطابقة من لجنة الدائرة³ في أجل شهر من تاريخ إخطار مصالح الدولة المكلفة بالتعمير⁴ ويجب أن تثبت لجنة الدائرة في أجل ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ إخطارها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي في مدى قابلية الحق في طلب تحقيق المطابقة⁵ ثم تفصل لجنة الدائرة في نهاية أعمالها بإصدار قرار الموافقة أو قرار الموافقة المقيد بشروط أو بالرفض⁶ وفي حالة الموافقة ترسل قرارات لجنة الدائرة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا⁷ ويسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي لصاحب التصريح شهادة المطابقة⁸ أما في حالة الموافقة المقيدة بشروط فيقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأسبوع التالي لإخطاره من طرف لجنة الدائرة بتبليغ الشروط المسبقة لتسليم عقد تحقيق المطابقة للمصرح ويطلب منه رفع التحفظات الصادرة من لجنة الدائرة في أجل يحدده له وعند رفع التحفظات تسلم السلطة المعنية وثيقة تحقيق المطابقة وتعلم لجنة الدائرة بذلك⁹ أما في حالة الرفض وبعد استلامها نتائج التحقيق والقرارات المتخذة فتقوم لجنة الدائرة بإرسالها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني في أجل شهر واحد ويجب عليه تبليغ المصرح برفض لجنة الدائرة المعلل في أجل خمسة عشر يوما بعد استلامه¹⁰ يمكن للمصرح أن يودع طعنا مكتوبا لدى

1- المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وتسليمها.

2- المادة 12 من نفس المرسوم.

3- المرسوم التنفيذي رقم 09-155 مؤرخ في 02 ماي 2009 يحدد تشكيلة لجنتي الدائرة والطنن المكلفتين بالبت في تحقيق مطابقة البناءات وكيفيات سيرها. الجريدة الرسمية العدد 27 صادرة بتاريخ 06 ماي 2009.

4- المادة 31 من القانون رقم 08-15 المذكور أعلاه.

5- المادة 33 من نفس القانون.

6- المادة 41 من نفس القانون.

7- المادة 42 من نفس القانون.

8- المادة 43 من نفس القانون.

9- المادة 44 من نفس القانون.

10- المادة 45 من نفس القانون.

لجنة الطعن في أجل ثلاثين يوما من تاريخ تبليغه قرار الرفض ثم تبت لجنة الطعن في ذلك في أجل لا يتجاوز ثلاثين يوما من تاريخ استلام قرار لجنة الدائرة¹ وعلى أساس قرار لجنة الطعن، تفصل لجنة الدائرة بصفة نهائية في طلب تحقيق المطابقة² وترسل لجنة الطعن عند نهاية أشغال دراسة الطعون المتعلقة بالمعلومات والوثائق المقدمة وكذا القرارات التي تم اتخاذها إلى لجنة الدائرة في أجل ثلاثين يوم من تاريخ استلامها الطعن والتي تبت نهائيا في تحقيق المطابقة موضوع الطلب³ ثم ترسل نسخة من قرار لجنة الطعن إلى المعني مقابل وصل استلام⁴.

المطلب الثاني

منازعات شهادة التقسيم أمام الجهات القضائية

وضع المشرع ترسانة قانونية من أجل الضبط والسيطرة على مجال التهيئة والتعمير وذلك من خلال إقراره لمجموعة من الضوابط التي يجب اتباعها للحصول على رخص وشهادات التعمير، وهذا طبقا للقواعد القانونية المعمول بها في هذا المجال وفي مقابل ذلك أوجد عقوبة لمن يخالف هذه القواعد ومن بين هذه القوانين القانون 90-29 المعدل بالقانون 04-05 المتعلق بالتهيئة والتعمير والمرسوم التنفيذي 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها وكذا القانون رقم 08-05 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها والمراسيم التنظيمية له.

نظرا لأهمية وخطورة الموضوع في مجال الرقابة، فإن المشرع حاول توسيع دائرة المكلفين بها قدر المستطاع حتى يمكن من السيطرة على ظاهرة التعدي من خلال تطبيق أنظمة التعمير والتشريعات المتعلقة بذلك.

1- انظر المادة 49 من القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها.

2- المادة 51 من نفس القانون.

3- المادة 19فقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 09-155 المحدد لتشكيلة لجنتي الدائرة والطعن المكلفتين بالببت في تحقيق مطابقة البناءات وكيفيات سيرهما.

4- إقلاوني أولاد رابح صافية، مرجع سابق، ص 175-176.

كما شدد المرسوم التنفيذي رقم 09-343 المعدل والمتمم والمذكور سابقا على عمليات المراقبة بذكر جهات مهمة تتولى مراقبة التعمير بحيث توجد أجهزة أخرى تتولى مراقبة عقود التعمير المتمثلة في رخصة البناء والتجزئة والهدم والمسماة باللجنة والتي تنشأ من طرف الوزير المكلف بالتعمير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي التي تتكفل بالتنسيق في إجراءات دراسة طلبات عقود التعمير والاشراف على الأشغال طبقا لكل شهادة (الفرع الأول) لذلك سن المشرع الكثير من النصوص القانونية لتجنب مظاهر المخالفات وتوفير الحماية للأفراد وممتلكاتهم من أي اعتداء عليها نتيجة ذلك تضمن إخضاع هذه الأشغال لرقابة سابقة ولاحقة من أجل تحقيق التوازن بين حق الأفراد في التقسيم والبناء المنبثق عن حق الملكية وبين المصالح والحقوق الفردية والجماعة المكفولة دستوريا من خلال تقييد ممارسة هذا الحق في حدود ضمان تكافؤ المصالح وعدم تعارضها اعتمادا على وسيلة الضبط الإداري التي تكون موضوعا لنزاعات تنشأ بين الأفراد فيما بينهم أثناء تنفيذ الأشغال المرخص بها وما قد ينتج عنها من أضرار قد تلحق بالغير، كما تكون كذلك محلا لمخالفات يعاقب عليها القانون باعتبارها مخالفات تمس بالنظام العام وقواعد التهيئة والتعمير وتطبيق هذه النصوص على الأمر الواقع يثير نزاعات معقدة يصعب في كثير من الأحيان استيعابها، فضلا عن تقاسم عدة جهات قضائية في هذا المجال وأهمها المنازعات التي يختص بها القاضي الجزائري في إطار تقسيم المباني الحضرية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

رقابة القاضي الإداري لمشروعية قرارات شهادة التقسيم

إن ضمان حقوق الأفراد وبالذات حق الملكية العقارية إزاء ما تتخذه الإدارة من قرارات ترتبط ارتباطا وثيقا بضمن المشروعية أو باحترام مبدأ الشرعية وأن تلك الحماية تصطبغ أساسا بمميزات وظيفة القضاء الإداري والتي تقوم في جوهرها على إيجاد التوازن الحقيقي بين حريات وحقوق الأفراد وضروريات النظام العام بمعناه الواسع¹ وإذا كان العنصر

¹- CHABANOL Daniel, *Le juge administratif*, Paris, LGDJ, 1973, P 28.

الأساسي في علاقة القضاء الإداري بالملكية العقارية هو ما تتخذه الإدارة من قرارات ماسة بالحق فإن اختلاف أثر تلك القرارات واختلاف درجة خطورتها على الملكية العقارية التي تمثل عاملاً متحكماً في مدى الحماية التي يمكن أن يوفرها القاضي الإداري ما دامت الملكية تمثل حقاً عينياً يتمتع صاحبه بسلطات مباشرة على الشيء موضوع تملكه تكمن في التصرف فيه واستغلاله واستعماله، فإن قرارات الإدارة قد تتخذ اتجاهات مختلفة في الخطورة والأثر.

فمن ناحية قد تتعلق تلك القرارات بتطبيق وتقييد سلطات المالك على العقار وحينئذ يحتفظ هذا الأخير بملكه مع إضعاف الحقوق عليه، ومن ناحية ثانية قد يرتب أثر القرار الإداري على موضوع التملك للعقار فتزداد خطورة هذا الأمر بالتوسع في الوسائل المعتمدة لهذا الاختلاف للأثر المترتب على الأعمال القانونية للإدارة على الملكية العقارية ومدى الضمانات التي يوفرها القاضي الإداري التي ستكون مختلفة.

وفي هذا الإطار فإن تدخل الإدارة يتخذ أشكالاً مختلفة إلا أنه يتمحور أساساً حول سلطة الإدارة في ممارسة الرقابة والتنظيم ذلك أن مباشرة المالك لحقه في التصرف والاستعمال والاستغلال تخضع لرقابة إدارية بحسب الأحوال والغايات وبهذا الشكل فهي تحد وتقيّد الملكية العقارية خاصة وأن خضوعها للقانون لا يتم دائماً بالكيفية الصحيحة ومن هنا فإن رقابة القاضي الإداري على استعمال الإدارة لسلطاتها في الرقابة والتنظيم تكون لازمة لتوفير ضمانات للمالك وإخضاع عمل الإدارة لمبدأ الشرعية، وكلما كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة وتمكنها من رفض شهادة التقسيم بناء على ما يتوفر لديها من معطيات بمطلب الشهادة كلما كان نطاق القاضي الإداري محدوداً على فحص عناصر المشروع الداخلية والخارجية وعدم وجود خطأ فادح في التقدير دون تجاوزها لما يشمل الملاءمة.

لكن بالنسبة لشهادة التقسيم، فإن المشرع لم ينص على إمكانية إثارة طعون ضد قرارات الجهة المختصة بشأن هذه الشهادة في حالة رفض منحها وإشكالية صمت الإدارة ومدى تفسير هذا الموقف السلبي لها، بالرغم من تزايد طلبات شهادة التقسيم كل سنة.

وبهذا نستطيع القول إن شهادة التقسيم باعتبارها قرارا إداريا تطبق عليها القواعد العامة المتعلقة بالقرار الإداري، وأن المرسوم التنفيذي 15-19 حدد على أن ما ينطبق على رخصة البناء ينطبق على شهادة التقسيم من حيث الشروط والإجراءات المتبعة وكذا طرق الاعتراض وعليه يمكن القول إن منازعات شهادة التقسيم تكاد أن تكون منعدمة وهو الأمر الذي يجعل من منازعات القرارات المتعلقة بشهادة التقسيم قليلة، ذلك للصبغة الفنية والتقنية للمفاهيم التي تتضمنها تلك الشهادة والتي تخلق صعوبات في تأويلها بالنسبة للقاضي الإداري وفي فهمها وتطبيقها بالنسبة للإدارة والمعنيين بتحمل آثارها لما تتصف به تلك الوثائق المتعلقة بهذه الشهادة بعدم الثبات الناتج عن التداول المتسارع لها في الزمن والذي يؤدي إلى صعوبة في تحديد القاعدة المطبقة على النزاع، بالإضافة إلى تضارب القواعد التي تضبطها تلك الوثائق المتعلقة بشهادة التقسيم والتي تكون غير مواكبة لما يحصل من تطورات في النظام العمراني وهو ما يمثل صعوبة النظر في مشروعية الوثائق.

والملاحظ أن قانون التهيئة والتعمير يتميز بتنوع وتعدد الوثائق مما له أثر على الملكية العقارية، ومادامت تلك الوثائق تتخذ شكل قرارات إدارية فإنها تكون خاضعة لمبدأ المشروعية وتكون دعوى تجاوز السلطة الوسيلة التي تركز رقابة القضاء على الإدارة عند اتخاذها لتلك القرارات المتميزة من حيث إعدادها بتشعب وتعقد الإجراءات والشكليات والمتمثلة من حيث مضمونها بصعوبات كبيرة في الإلمام بمفاهيمها وقواعدها.

الفرع الثاني

المتابعات الجزائية ضد المخالفين

تهدف النصوص الجزائية أساسا إلى حماية النظام العام الاجتماعي خاصة منها الواردة في قوانين التعمير التي تهدف إلى حماية القيم في مجال توزيع المجال الحضري للمدينة وعدم المساس بجماليتها بواسطة مجموعة من المقترضات القانونية المحددة لمختلف المخالفات التي تتعلق بهذا الميدان ومحاسبة كل من تثبت عليه المسؤولية الجزائية في ذلك وهذا الأمر لن يتحقق إلا بوضع نظام عقابي صارم والكشف عما يشوب النصوص والقوانين

المعمول بها في المجال من نقص وغموض وما يعتريها من ثغرات تعتبر سببا في عدم تحقيق التنمية الشاملة في مجالي البناء والعمران، وعليه فالقاضي الجزائي يلعب دورا مهما في مهمة الردع ومعاقبة المخالفين، لاعتبار الدعوى الجزائية في ميدان التعمير من الآليات الفعالة الضامنة لاحترام قواعد التهيئة والتعمير وكذا ضمان المصلحة العامة على مستوى التخطيط العمراني والجمالي والبيئي.

لكن بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 06-55 المحدد لشروط وكيفيات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير المعدل والمتمم فإنه لم ينص صراحة على المخاطر الخاصة بشهادة التقسيم، وبهذا فجّل النصوص القانونية الجديدة لم تتحدث عن مخالفات شهادة التقسيم حتى بالنسبة لقانون التهيئة والتعمير الذي نص في مادته 77 على أنه من يستعمل أرضا للبناء ويقوم بتنفيذ أشغال يجب عليه أن يعلم بالالتزامات التي يفرضها القانون والتنظيمات المتخذة للتطبيق ويجب أن لا يتجاهل الرخص التي تسلم دائما وفقا لأحكامها وتعرض المخالف لعقوبة الغرامة التي تتراوح ما بين 3000 دج و300000 دج ويعاقب بهذه الغرامة مستعمل الأرض أو المستفيد من الأشغال أو المهندس المعماري أو المقاول أو الأشخاص الآخرين المسؤولين عن تنفيذ الأشغال، وفي حالة العودة لارتكاب نفس المخالفة يعاقب المتسبب فيها بالحبس لمدة شهر إلى ستة أشهر فنص المادة 77 جاء عاما وغير واضح ولم يحدد بدقة ما هي الأفعال المخالفة حسب طبيعة كل رخصة أو شهادة عمرانية

خلاصة الباب الأول

بعد الاستقلال مباشرة وجدت الجزائر نفسها أمام مشاكل عويصة مما جعلها تحاول تغيير نفس المنهج الذي ورثته عن الاستعمار الفرنسي خاصة فيما يتعلق بقواعد العمران وتنظيم المدن وأمام الفراغ القانوني الذي شهدته بين الفترة الممتدة بين 1962 إلى 1974 فإنها استعجلت بالأخذ بالبرامج التنموية والعمل على المخططات الاقتصادية للنهوض باقتصاد البلاد وتطويره.

وعلى إثرها ظهرت مرحلة احتكار البلديات للمعاملات العقارية لصالح البلديات لكن عند ممارستها في الميدان فإنها اصطدمت بمعوقات عديدة ما أدى إلى فشلها في تسيير الأراضي الحضرية واستهلاكها غير العقلاني وتقسيمها عشوائيا دون رقابة الإدارة لذلك الأمر الذي أدى إلى تغيير هذه المرحلة بتطبيق أهداف المرحلة الانتقالية خلال الثمانينيات التي شهدت العديد من النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بمجال التقسيم الحضري بقصد القضاء على المشاكل ذات الطابع الحضري وعلى رأسها التصدي لظاهرة البناء الفوضوي وفيها تجسدت فكرة التحول الشامل بعد دستور 1989 الذي حاول فيها المشرع تقادي كل الأخطاء السابقة والاعتماد على اختيار المناهج الصحيحة والاهتمام بالمحيط الطبيعي وحماية الأراضي الفلاحية وإقامة بيئة متوازنة.

مما لا شك فيه، أن الكم الهائل من التشريعات والتنظيمات المذكورة، صدرت على أساس تنظيم القسمة العقارية الحضرية ويظهر ذلك جليا خاصة من خلال انتقال الجزائر من النظام الاشتراكي إلى الاقتصاد الموجه ثم إلى اقتصاد السوق وفيها انتهجت الجزائر في ظل الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية عدة جوانب تهدف في مجملها إلى تحقيق التنمية الحضرية، ولعل ما دفع بالدولة إلى التدخل في هذا الميدان بالتحكم في الطابع المعماري للمدن وكذا توجيه عمليات الملاك الخواص على مستوى تهيئة وتعمير مختلف المناطق الحضرية عن طريق التصدي لظاهرة التقسيم المشوه للمظهر الجمالي للمدن من خلال تحقيق التوازن بين مختلف النشاطات والوظائف لتقادي كل الأخطار والكوارث الطبيعية في إطار تطبيق سياسة استراتيجية للتوفيق بين النمو العمراني المتزايد والمحافظة على البيئة من أجل تكريس سياسة الرقابة والاعتماد على التشريعات الحديثة والفعالة.

لكن مع تعدد المشاكل الحضرية وفقدان المنظر الجمالي داخل المدن وما جاورها معماريا وعمرانيا ارتبط واقع المناطق الحضرية بمنظر غير لائق في أغلب الأحيان، حيث تتداخل فيه عدة أشكال وأنماط مختلفة ومتناقضة ضمن نسيج عمراني غير متجانس حضريا بسبب تفشي ظاهرة البناء الفوضوي من جراء التقسيم العشوائي والتوسع الغير منظم دون توفير التجهيزات الضرورية التي كانت لها آثار سلبية خطيرة على المناطق الحضرية وعلى البيئة مما حتم الأمر التفكير في مجال التخطيط الحضري لضبط عمليات التقسيم بكل أنواعها عن طريق تطبيق آليات قانونية ذات الأبعاد الواسعة وملاءمتها مع السياسة العمرانية، وهنا تأتي أهمية أدوات التهيئة والتعمير كوسائل حديثة لتنظيم وتسيير التخطيط الحضري من جهة، وكذا تطبيق هذه الأدوات المواكبة لتنفيذ مضمون القسمة الحضرية على أرض الواقع من جهة أخرى.

على هذا الأساس جاءت الملكية العقارية بمفهوم قانون التوجيه العقاري على أنها تلك الأراضي غير المبنية لأجل تجزئتها بغرض البناء أو البيع أو الإيجار في إطار ما تحدده المخططات العمرانية وما يلزم القانون من مالكيها باستصدار رخصة التجزئة بما يسمح للجهات الإدارية المختصة من بسط رقابتها القبلية على عمليات تهيئة الأراضي المخصصة للبناء والتحكم في التوسع العمراني، فالتجزئة العقارية أصبحت تأخذ شكل أداة من أدوات التدخل الإداري، لما تمثله هذه الأداة من فعالية في تحقيق التوازن المجالي داخل المدينة حيث سعى المشرع إلى ضرورة منح الإدارة سلطة الرقابة وذلك من خلال إجبار صاحب التجزئة على احترام القانون الذي يخضع لترخيص إداري مسلم من طرف السلطات المعنية.

ونظرا لأن التجزئة العقارية لها ارتباط وثيق بسياسة البلاد والتنمية المجالية، حيث تعمل على تنظيم التجمعات السكنية وهيكلتها في إطار تعميم متناسق، لذلك فالتخطيط وحده غير كاف لإنجاز هذا النوع من التجزئات، بل يجب اقترانه بتدخل مختلف الفاعلين لتجسيده على أرض الواقع.

ومن خلال استقراء القوانين العمرانية اتضح أنها جاءت بمستجدات ركزت في الأساس على توسيع مفهوم التجزئة وشهد تطورا مستمرا سواء من حيث تدخل مراقبة الإدارة

أو من حيث تنوع عمليات التجزئة ولم تعد تقتصر على المجال السكني بل اتسع مداها لتشمل مجالات الصناعة التجارة والسياحة.... وغيرها.

كما اعتبرها المشرع بمثابة عملية تهيئة يقوم بها الخواص في إطار المبادرة الخاصة تحت رقابة الإدارة، لذلك لم تعد العملية تكتسي طابعا خاصا كما كان الشأن من قبل، بل اعتبرها جل الباحثين والمختصين في الميدان إحدى عمليات التعمير التي تساعد على وضع سياسة عمرانية متكاملة ومندمجة.

أيضا نظم المشرع هذه العملية على مرحلتين، مرحلة الترخيص المسبق ومرحلة تتبع تنفيذ الرخصة الممنوحة، وإن كانت المرحلة الأولى وما تتطلبه من إجراءات وتدخلات من جانب الإدارة المختصة وما يترتب عنها من حقوق والتزامات ينبغي مراعاتها من طرف مختلف الأطراف المساهمة في خلق التجزئة سواء من صاحب التجزئة المستفيد أو السلطات المختصة هذه الالتزامات تعتبر في نظر المشرع الوسائل الكفيلة بضمان مراقبة فعالة لمختلف أعمال التجزئة المساهمة في تطوير وتوسيع مجموعة من الأحياء السكنية كبنية أساسية لنسيج حضري منسجم.

فرغم أن صاحب التجزئة يتحمل القسط الأوفر من المسؤولية بصفته الفاعل الرئيسي في العملية، إلا أنه لا بد للإدارة أن تتحمل كذلك المسؤولية، والمرحلة الثانية لا تقل أهمية بسعيها من خلالها السلطات العمومية إلى التأكد من مدى مطابقة رخصة التجزئة مع أشغال إنجاز أعمال التجزئة في النطاق الموجب له وكل إخلال بذلك يعد مخالفة تعرض صاحبها إلى عقوبات إدارية أو قضائية تتناسب مع نوع المخالفة.

إن موضوع التجزئة العقارية يثير العديد من المنازعات التي قد تطرأ بين المجزئين والإدارة المعنية أو بينها وبين المستفيدين من البيع أو الإيجار لذلك فعلى مستوى العمل القضائي تعتبر نقطة التقاء بين القضاء الإداري والقضاء الجزائي لحماية المصالح من أي تعسف إداري أو منافسة غير مشروعة من أجل تحقيق تنظيم متوازن في مجال العمران فأغلب الاجتهادات القضائية المتوفرة في ميدان التعمير لازالت لا تفصل في الكثير من القضايا القانونية الجوهرية التي يعرفها مجال التجزئة، فتصطدم بمجموعة من التنظيمات

القانونية الخاصة بالملكية العقارية التي تلعب دورها في تحديد وضعية الأراضي الصالحة للتعمير والاهتمام بفكرة المجال الحضري وشكله الهندسي الذي يعتبر مرآة عاكسة لمستويات التحضر للمجتمعات.

ولعل ما دفع بالدولة إلى التدخل في هذا الميدان بالتحكم في الطابع المعماري من خلال توجيه عمليات الملاك الخواص على مستوى تهيئة وتعمير مختلف المناطق الحضرية المبنية عن طريق آلية قانونية جديدة والمتمثلة في شهادة التقسيم التي يمنح القانون بموجبها الحق لكل مالك عقار مبني يستوفي الشروط القانونية الحق في تقسيمه إلى أكثر من عقار ولا تتطلب شهادة التقسيم نفس الشروط التي تتطلبها رخصة التجزئة، لأن موضوع شهادة التقسيم يكون أصلا معد للبناء بناء على وثائق رسمية ثبت ملكية العقارات الناتجة عن التقسيم لمواصفاتها ومشمولاتها وحدودها الجديدة وبذلك يجب عدم الخلط بين شهادة التقسيم ورخصة التجزئة، هذه الأخيرة موضوعها عقار غير مبني، بخلاف شهادة التقسيم التي يكون موضوعها عقارا مبنيا خاصة إن الغموض يخص أحكام شهادة التقسيم مما يفرض الأمر تدخل المشرع في تعديل لاحق لفصل قواعد شهادة التقسيم عن قواعد رخصة التجزئة.

الباب الثاني

القسمه العقارية الحضريه كأساس لترقيه المدن

تكتسي القسمه العقارية الحضريه أهميه قصوى لما لها من دور في استدامة التنمية والدفع بعجلة الاستثمار المهيكل والمنتجة باعتبارها أساس متين لانطلاق المشاريع السكنيه الصناعيه، السياحيه من جهة، وهو بمثابة المدعومه للتنميه الاقتصاديه وضابطه للسلم الاجتماعى من جهة أخرى.

إن القسمه الحضريه تطرح اليوم قضايا ومشاكل أكثر تعقيدا وتشعبا من أي وقت مضى نظرا لتباين عناصرها وارتباطها المباشر بالحاجيات اليوميه والأساسيه للسكان الذي من شأنها أن تساهم في إنتاج مناطق حضريه غير قادره على إدارة وظائفها التنمويه.

لقد شهدت الجزائر بعد الاستقلال استفحال ظاهره التقسيمات العشوائيه للأراضي الحضريه والبناءات الفوضويه، مما جعل عدم التجانس للمشهد الجمالي للمدينه وفي مقابل العشوائيه وسوء التنظيم التي كان لها انعكاسات على البيئه، هذا ما دفع بالمشرع إلى أن يخطو درب الإصلاح عن طريق تجديد المنظومه القانونيه ووضع استراتيجيات وطنيه وتدابير جد مهمه للوقايه بالاعتماد على الوسائل الرقابيه والردعيه ومختلف الهياكل المتداخلة من خلال تطبيق وسيله التقسيم الحضري للتصدي للبناء الفوضوي الذي يهدف بدوره إلى الحفاظ على النظام العام العمراني (الفصل الأول).

الأمر الذي دفع بالسياسه البيئيه الحديثه العمل على توظيف مختلف الآليات الجديده من خلال تجسيد التخطيط البيئي الذي أدرج ضمن أدوات تسيير وحماية البيئه.

كما أدمج توجه جديد بالنسبه لآليه التقسيم الحضري كمحرك أساسي في ضمان التوازنات الاقتصاديه والاجتماعيه والتوفيق بين البعد البيئي التي تتطلب مساهمه الجميع بالتعاون والتنسيق (الفصل الثاني).

الفصل الأول

القسمة الحضرية آلية وقائية للعقار من الفوضى

كان للتعمر دائما مكانة متميزة بنمو المدن وحركة التجمعات السكانية الكبرى خاصة داخل الدول الصناعية التي أدت إلى كثرة الهجرات بسبب الازمات الاجتماعية والاقتصادية هذا ما ولد تضخم الكثافة السكانية ومشاكل الفوضى العمرانية، وفيه اهتمت الدولة بقطاع السكن كإحدى الأولويات الاجتماعية الملحة وأصبحت تواجه وضعية عمرانية سكنية معقدة فتولت الدولة معالجة مخلفات الاستعمار ومباشرة عملية التخطيط الحضري وحل مشاكل السكن المتراكمة فربطت السياسة السكنية بسياسة التعمر، نظرا لما تحتاج إليه من تجهيزات أساسية ومرافق عمومية وأراض لإنجاز البرامج السكنية، وما تولد عن التوسع الذي عرفته المناطق الحضرية منذ بداية هذا القرن من مشاكل تنظيمية معقدة ظهرت من خلال الاختلال الواضح بين قطاع السكن والهياكل الاجتماعية المتدهورة التي أدت إلى نقائص في وظائف القطاعات الإدارية منها السكنية، الصناعية والتجارية..... الخ.

على هذا الأساس عرفت الجزائر ظاهرة السكن الفوضوي بعد الاستقلال بسبب الركود الذي عرفه هذا القطاع، حيث ركزت التنمية على العواصم والمدن مما جعلها مجالا لاستقطاب السكن فيما يعرف بالهجرة الريفية نحو المدن التي كان لها تأثير كبير على التنظيم المجالي والعمراني لهذه المدن بانتشار مناطق البناءات الفوضوية، كما كان للظروف الأمنية التي مرت بها الجزائر وما ترتب عليها من هجرة داخلية دور في تفاقم هذه الظاهرة مما استوجب خلق مؤسسات وآليات قانونية لتنظيم كل حالة على حدة للوقاية من جميع الأشكال المبنية وغير المبنية اللاقانونية.

وعليه فإن الهدف من هذه الدراسة هو محاولة فهم كيف أصبح السكن الفوضوي مكونا أساسيا من مكونات المدينة بالنظر إلى حجم انتشاره بسرعة وانعكاساته السلبية على المحيط والمجتمع.

انطلاقا مما سبق، فإن هذا النمط من البناء اتخذ طابعا من المشاكل المتعددة من حيث أسباب ظهور الظاهرة وانتشارها وتوسعها بالمجال الحضري وعوامل اتساع حجمها

وتموقعها بالنسبة للنسيج الحضري من حيث طبيعة العوامل السياسية، العقارية والاجتماعية المفسرة للاتساع الكبير لهذا الحجم وكذا شرح مختلف أشكال وأنماط البناء الفوضوي المنتشر داخل النسيج الحضري للمدن **(المبحث الأول)** وفي مقابل العشوائية وسوء التنظيم وغياب التجهيزات اللازمة ونظرا لأهمية الأراضي في تحقيق برامج السكن المنظم، فإنه من البديهي أن يمثل الرصيد العقاري وحده العمود الفقري لأعمال التهيئة، بحيث يمكن أن يؤدي عدم التحكم فيه إلى عرقلة أية مبادرة في هذا الباب، كما يمكن أن يعتبر مشكل قلة العرض وندرة الأراضي عامل تضخم ومضاربة على مستوى البناء والتجهيز، الشيء الذي يؤدي لا محالة إلى تأزم الوضعية السكنية وإلى تعميق الفوارق الاجتماعية داخل المدن، لذلك ظهرت عدة محاولات واجتهادات للتحكم في المجال العقاري قبل الخوض في عمليات التهيئة والتعمير وبالخصوص في مجال التقسيم والبناء لهذا النوع من الأراضي، وفيها بدأ التفكير في مسألة التمكن من مراقبة الممارسات العشوائية وإعادة هيكلتها ومراقبة السوق العقارية للحد من المضاربات، وفيها حاول المشرع وضع ركائز جديدة تمثلت في إيجاد إطار قانوني ملائم وبرامج مخططة وهيئات مختصة يمكنها التدخل في المجال للمساهمة في حل الأزمة من حيث تسليط الضوء على جانب مهم متمثل في كيفية المعالجة القانونية لأشكال البناء الفوضوي ومساهمة تدخل الأجهزة الإدارية المكلفة بمحاربة هذه الظاهرة عبر تطبيق المخططات الاقتصادية والاجتماعية وعلاقة هيكل هذه الأحياء الفوضوية بتخطيط المدنية التي تستد على الهدم الكلي أو الجزئي للبناء وهناك حالات تستدعي إعادة الهيكلة في عين المكان هذا ما جعل المشرع يتشدد في أخذ التدابير اللازمة من خلال سن قوانين ردعية للحد من هذه الظاهرة داخل المدن **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول

القسمه الحضريه كوسيلة لمحاربة البناء الفوضوي

يطلق على هذا العصر بعصر المدن¹ وفيه أصبحت الهجرة من الأرياف إلى المدن في ازدياد سريع وأصبح يشكل الإسكان المعضلة الرئيسية للعديد من المدن التي يزداد الطلب فيها على الوحدات السكنية المختلفة بحيث سبب هذا العجز مجموعة من الظواهر السلبية التي عانت منها تلك المدن جراء انتشار ظاهرة البناء الفوضوي في المناطق السكنية للمدن نتيجة الحاجة الملحة للسكن من جهة، وعدم الالتزام بالضوابط القانونية لعملية التقسيم والبناء من جهة أخرى وهذا ما أدى إلى عدم التجانس للمشهد الجمالي لتلك المناطق المشيدة وأثرها على النسيج الحضري.

على هذا الأساس ظهرت وتطورت التجمعات السكانية نتيجة الأزمة السكنية الحادة التي تعاني منها المدن بسبب انتشار التقسيمات العشوائية والممارسات السرية في ميدان السكن وظهور ضغط سكني تعرضت له المناطق الحضرية بين الندرة وضعف مواجهة الارتفاعات المهولة التي تشهدها السوق العقارية وأصبحت هذه الظاهرة من الظواهر البارزة لأزمة السكن.

غالبا ما تكون المناطق المستغلة لهذا الغرض غير خاضعة لتصميم التهيئة، ومن ثم يتم تقسيم هذه الأراضي إلى قطع صغيرة تباع من أجل البناء عليها دون أي تجهيزات أساسية ودون ترخيص إداري مسبق لعملية التقسيم وكذا الترخيص لهذه الأراضي المجزأة بالبناء فيتحصل المشتري على هذا النوع من الأراضي العشوائية بثمن منخفض ويكون التصرف في هذه الحالة بعيدا عن الرقابة الإدارية.

وبناء على ذلك أقر قانون التهيئة والتعمير إجراءات جد مهمة للوقاية من العمليات غير القانونية مع التركيز على الرقابة المسبقة من أجل التصدي لهذه الظاهرة باعتبار هذه الأخيرة جاءت نتيجة تجزئات وتقسيمات غير قانونية وفي غياب التجهيزات الضرورية.

¹ وحدة سكر محمود الحنكاوي، المجتمعات السكنية المصممة بوصفها بديلا عن البناء العشوائي وأثرها في عدم التجانس في المشهد الحضري، مجلة الهندسة، جامعة بغداد، العدد 9، المجلد 18، جويلية 2012، ص 162.

يتم ذلك بضبط التوسع المحكم للمدينة والتحكم في هيكلتها من خلال تحديد عناصر إشكالية السكن الفوضوي وكذا العوامل المساهمة في انتشاره وتنامي عواقبه وتعدد أنماط (المطلب الأول).

وفي نفس السياق، ولإنجاح سياسة محاربة البناء الفوضوي سعى المشرع إلى توفير العديد من الوسائل الرقابية والآليات لمختلف الهياكل المتدخلة لتطبيق أدوات التهيئة والتعمير من خلال إبراز أهمية الضبط الإداري العمراني لمجابهته أشكال التوسع العشوائي ومقاومة البناء الفوضوي وحماية الفضاءات الحضرية إلا أن هذه الوسائل تبقى محدودة الفاعلية في تحقيق الأهداف أمام الصعوبات الميدانية والعراقيل التي تعيق مسيرة التطور الذي يشهده السوق العقاري، في ظل تعدد النصوص القانونية والتنظيمية وتداخل الأجهزة الإدارية فيما بينها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الانتقال من القسمة العشوائية إلى القسمة المنظمة

إن للقسمة العقارية دورا هاما في التحكم في المجال الحضري عن طريق متابعة استعمال الأراضي ومراقبة مدى ملاءمة مشروع التقسيم مع السياسة العمرانية للبلاد خاصة مدى تأثيره وانسجامه مع المحيط الحضري للمدينة¹.

فالتقسيم الحضري هو آلية من الآليات القانونية للرقابة المسبقة بيد البلدية للتصدي للبناء الفوضوي، ذلك أن التقسيم يعتبر عملية تجزئة قطعة أرضية غير مبنية إلى عدة أجزاء معدة بالتجهيزات الضرورية والشبكات المختلفة لإقامة بنايات مخصصة لغرض السكن أو الصناعة أو السياحة وتساهم إلى حد كبير في محاربة هذا النوع من البناء لأنه لا يمكنه أن ينجز إلا داخل المناطق التي يشملها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي.

¹ - كان موضوع المدينة يقتصر على مسألة قانون المدينة (Le droit de la ville)، لكن تغير المنطق وأصبح يدور اليوم حول حق المدينة (le droit à la ville) انظر: أمال حاج جاب الله، مرجع سابق، ص3.

بذلك تندرج القسمة ضمن آليات قانون التهيئة والتعمير من أجل التحكم في التوسع العمراني وضمان حسن استعمال الأراضي الحضرية لتجاوز الفوضى في التقسيم والبناء العشوائي وبالرجوع إلى الواقع نجد العديد من البناءات قد أقيمت دون الحصول على المصادقة بتقسيمها وأنجزت العديد من التقسيمات على خلاف الصيغ المصادق عليها الأمر الذي أدى إلى تزايد حالات البناء غير المنظم دون الحصول على رخصة من طرف البلدية وغالبا ما يعتمد مالك الأرض إلى التقسيم السري فتكون النتيجة أنه كلما وجدت تقسيمات سرية مخالفة لقواعد التهيئة والتعمير كلما ازدادت مشكلة البناء الفوضوي، فالعلاقة وطيدة بين التقسيم العشوائي والبناء الفوضوي وكلاهما مخالف للقانون.

فالغاية من هذا كله هو تعميم البناء المنظم والتوسيع الحضري الرشيد وتوفير إطار عيش مناسب لكل من يسعى إلى الاستفادة من التقسيم القانوني، ذلك أن هذا الأخير ليس مجرد عملية تجزئة عادية للأرض، بل تجزئة تراعي قواعد فنية وقانونية معينة هدفها توفير البنية التحتية التي تستجيب لمتطلبات الصحة والسلامة.

عموما فإن ظاهرة البناء الفوضوي تعد ظاهرة خطيرة من الصعب السيطرة عليها والتحكم فيها لكثرة أسبابها وأثارها السلبية على عدة جوانب (الفرع الأول) فتراجع هذه الظاهرة رهين بمعرفة المواطن بانعكاسات هذا المشكل العويص على الأرض وعلى الطبيعة وعلى المظهر الخارجي للمدينة من خلال التعرض لمختلف أنماط السكن الفوضوي سواء كان مبنيا أو غير مبني (الفرع الثاني) وبالأخص انعكاسات هذه العشوائية على العقار الفلاحي والصناعي.

الفرع الأول

مساهمة التقسيم العشوائي في تنامي الفوضى الحضرية

في الواقع إن البناء الفوضوي هو نتيجة لانتشار التقسيم العقاري غير القانوني الذي يعتمد على بعض ملاك الأراضي الخاصة على تجزئة الأرض وبيعها دون القيام بتقسيمها بفعل السوق العقارية الموازية التي تقع على الأراضي غير مهياً التي ظهرت على إثرها العديد من المساكن غير الخاضعة للمواصفات القانونية ولقواعد التهيئة والتعمير، مما أثر سلبا على

هيكله وتنظيم المدن¹ خاصة وأن مثل هذه البناءات تحتاج إلى تجهيزات أساسية من قنوات تطهير الماء وكل ضروريات الحياة مثل الماء الصالح للشرب والكهرباء والغاز... الخ.

وبناء على ذلك تلعب القسمة الحضرية دورا ملحوظا في ترشيد استعمال الأرض ومراقبة عمليات إنجاز الأشغال وقد تظهر المراقبة منذ المراحل الأولى لإنشاء هذا النوع من التقسيم وعليه لابد من التحقيق في بعض الشروط الأساسية المتعلقة بالشخص صاحب الطلب والبيانات والوثائق المهمة والصحيحة المتعلقة بالعقار محل التقسيم وبغياب هذه الشروط أو المستندات يرفض مشروع التقسيم، لأن التقسيم في حد ذاته يمكن العقارات نفسها من الاستجابة لمتطلبات المصلحة العامة حسب ما هو معروف².

لذلك وقع اشتراط تطابق التقسيم مع أدوات التهيئة والتعمير بحيث يجب أخذها بعين الاعتبار لأنها تهتم بالتنظيم العام للتجمعات العمرانية التي تحدد المناطق المخصصة للتجهيزات الكبرى المهيكله لضمان تناسق النسيج الحضري لتلك التجمعات، ذلك لتفادي البناءات المخالفة التي تتسبب في تشوه المجال الحضري للمدينة وتساعد على توسع حضري غير منظم.

ولتحديد معالم ظاهرة البناء الفوضوي وإمكانية تمييزها عن بقية الظواهر الاجتماعية يجب بالضرورة تتبع مسار نشوئها وعوامل انتشارها انطلاقا من معرفة المصطلحات المتداولة عن هذه الظاهرة من الوجهة القانونية(أولا) وكذا تبيان مختلف أنماط البناء غير القانوني من حيث الإطار المبني للبناءة والإطار غير المبني، دون أن ننسى أهم الصور المتعددة لهذا النوع من البناءات(ثانيا).

أولا: أسباب انتشار البناءات الفوضوية.

إن موضوع البناء الفوضوي هو موضوع واسع الأبعاد ومعقد في نفس الوقت، مما

¹–Boury Paul, Ciado jean Paul, **Guide de lotissement**, édition le moniteur, Paris, 1979, p34.

²–Boury Paul, Ciado jean Paul, Op.cit, P35.

يتطلب تكاثف الجهود الفكرية لدراسته من مختلف الجوانب بحيث يتناول الباحثون هذه المسألة من مختلف التخصصات، فباحث علم الاجتماع يساهم من جانبه ويدلي باحث الاقتصاد بأفكاره الاقتصادية وهكذا دواليك بالنسبة للباحث في السياسة والقانون وغيرها ليتم الإلمام بأهداف المشكلة من مختلف جوانبها وهذا ما يسهل على الدولة إعداد سياسة دقيقة وهادفة تتماشى مع القوانين المعمول بها بحيث يمكن في الأخير حصر المشكلة والقضاء عليها ولاسيما أن هذه المشكلة قد طال أمدها بسبب ويلات الاستعمار وتبعات الفقر والخصاصة الاجتماعية والتهميش.

إن السياسة الاجتماعية ساهمت بشكل كبير بعمق الظاهرة وهذا راجع لازدهار المدن الكبرى ورفاهية العيش بها والفضاءات المنظمة وسهولة التنقل واستقطاب الاستثمارات الهامة الشيء الذي جعلها تدعم بدورها الهجرة الداخلية التي أدت إلى عدم التوازن بين الجهات في ظل ما يعانيه سكان الريف من غياب المرافق الأساسية ونقص الفضاءات للتأطير والتنقيف والرفاهية مما سهل ظاهرة النزوح التي كانت من أهم الأسباب الاجتماعية لظهور البناء الفوضوي.

ونلاحظ في هذا الشأن، أن مصطلح البناء الفوضوي يتصف بالغموض وعدم الدقة لأنه من المصطلحات الحديثة التي امتدت بشكل واسع على المدينة، ونظرا لما تتضمنه كلمة البناء الفوضوي من خصائص سلبية وغير مرغوب فيها، فقد برزت عدة تسميات مختلفة عبر العالم لهذا المصطلح¹.

¹-البناءات المتدهورة - السكن غير اللائق - البناء السري - البناء غير القانوني - التوسع العمراني غير المنظم - المناطق المتخلفة - الأحياء الفقيرة - الأحياء القصديرية.

كما توجد كذلك تسميات مستعملة في اللغة الفرنسية عن البناء الفوضوي وهي البناءات غير الشرعية construction illicite، البناءات المهمشة construction irrégulière، بناءات ناقصة الإدماج construction sous-intégrées، البناءات العفوية construction spontanées، البناءات غير المراقبة construction incontrôlés، البناءات الفوضوية construction anarchique، البناءات غير المخططة non planifiés construction، الأحياء الهشة cité précaires، الأحياء القصديرية les bidonvilles.

انظر: بوجمعة خلف الله، العمران والمدينة، مرجع سابق، ص 117.

أحمد بودراع، التطور الحضري والمناطق الحضرية المختلفة بالمدن، الجزائر، 2001، ص 13-14.

وتجدر الإشارة إلى أن تسميات المناطق السكنية الفوضوية تختلف من دولة إلى أخرى وهذا راجع إلى ظهور مرادفات مختلفة لهذا النوع من البناء إذ يطلق مصطلح السكن غير اللائق في المملكة المغربية ومصطلح السكن العشوائي في تونس ويطلق على السكن الهامشي والتكدس السكاني العشوائي في الكويت ومصطلح مناطق المخالفات في سوريا فضلا عن تسميات أخرى كأحياء الصفيح وغيرها¹.

ومن ثم يُعد مصطلح البناء الفوضوي من المصطلحات المعقدة باعتبار أن البناء غير قانوني ومن أبرز صفاته العشوائية وعدم مسابقتها لنظام التقسيم المنظم والتخطيط المعمول به نظرا لمخالفاته لكافة الإجراءات القانونية المرتبطة بالتخطيط الحضري².

بالرجوع إلى قوانين التهيئة والتعمير والقوانين التنظيمية المعمول بها نجد أنها لم تتطرق إلى البناء الفوضوي من حيث التعريف حتى بالنسبة لفقهاء القانون والاجتهاد القضائي ومع ذلك تعددت وتتنوع تعريفات هذا النوع من البناء بتنوع الدراسات ووجهات النظر المتعددة.

وقد عرفه البعض بأنه: "نمو مجتمعات وإنشاء مبان ومناطق لا تتماشى مع النسيج العمراني للمجتمعات التي تنمو بداخلها وهي مخالفة للقوانين المنظمة للعمران"³.

فهو يشير في هذه الحالة وفي معظم الأحيان إلى عدم توفير الحد الأدنى من الخدمات الأساسية في المجتمعات السكنية في الحياة المعاصرة التي أنشئت بدون مخططات تقسيم الأراضي فشيدت بصورة عفوية هذا ما خلق توسعا عمرانيا عشوائيا غير مخطط.

وعرفه فقهاء علم الاجتماع بأنه ذلك: "البناء الذي جاء نتيجة تكدس السكان في المدن الكبرى التابعة للبلدان الأقل نموا وتفتقر إلى أبسط الشروط الصحية التي تعكس صورة حقيقية عن فقر المساكن الريفية التي جاءوا منها"⁴.

¹-مصطفى محمد موسى، التكدس السكاني العشوائي، الطبعة الأولى، جامعة الرياض، 2010، ص 23-24.

²-مصطفى محمد موسى، نفس المرجع، ص 29.

³-مصطفى محمد موسى، نفس المرجع، ص 63.

⁴-الصادق مزهود، أزمة السكن في ضوء المجال الحضري، دار النور، الجزائر، 1995، ص 62.

ويلاحظ في هذا الشأن أن ظاهرة البناء الفوضوي تعتبر ظاهرة اجتماعية من خلال التعاريف السابقة التي ركزت على الجوانب التقنية والاجتماعية لهذه الظاهرة أكثر منها من الجانب القانوني مما يجعل هذه التعاريف ناقصة ولا تتناسب مع الوصف الدقيق في كيفية التصدي له ومحاولة معرفة تأثير التشريعات الخاصة في الحد من تنامي هذه الظاهرة التي عبر عنها على أنها " تعمير همجي " " l'urbanisme sauvage"¹ لما له من مخاطر تهدد النسيج الحضري للمدينة وهذا راجع لتعدد الأسباب من أهمها السبب الديمغرافي، الاقتصادي التنظيمي، التنموي والتقسيم الإداري، بالنسبة للسبب الديموغرافي فهو يرتبط بجانبين وهما:

- الزيادة الطبيعية للسكان ومحاولة تمركزهم في مناطق المدينة.

- الهجرات الداخلية من الريف إلى المدينة.

أيضا السبب الاقتصادي الذي لعب دورا كبيرا في تنامي هذه الظاهرة والمتمثل في:

- ارتفاع المستوى المعيشي لشريحة محددة من المواطنين ورغبتهم في امتلاك سكنات خاصة بهم داخل المدينة.

- تردي الأوضاع الاقتصادية للشريحة الثانية من المواطنين بسبب ارتفاع نسبة البطالة وارتفاع أسعار الأراضي الحضرية.

- انتهاج الدولة اقتصاد السوق وحرية التجارة وقلة المراقبة داخل المدن، هذا ما دفع شباب القرى والأرياف لممارسة التجارة الموازية بدون ترخيص وتوجههم نحو مناطق المدينة².

أما السبب التنظيمي فهو يتمثل في عدة جوانب منها:

- غياب نظام تخطيطي متكامل قادر على استيعاب مشكلات الإسكان.

- عدم فعالية المخططات المعتمدة لبعض التجمعات في المدن.

¹-Pelletier Jean, Delfante Corine, **Villes et urbanisme dans le monde**, édition Armand Colin, Paris, 1997, P 184.

²-البشير التيجاني، الهيئة العمرانية وإشكالية التحضر في الجزائر، 2000، ص 52.

- غياب الرقابة الإدارية للبلديات وعدم سيطرتها على التجاوزات المخالفة للضوابط والتشريعات التخطيطية.

أيضا السبب **التنموي** التي شهدت فيه الجزائر النظام الاقتصادي الموجه باستعمال وسائل التخطيط المركزي والتي أدت بدورها إلى تغيرات جذرية في الصناعة الجزائرية وتشكيل سلسلة هامة من الوحدات الصناعية وخلق مناطق صناعية متطورة فكانت النتيجة أن جعلت الكثير من الشباب يتوافدون إلى المدينة من أجل العمل في الصناعة¹.

ومن المعلوم في هذا الشأن عجز الدولة عن تلبية حاجيات العمال في مجال السكن والإيواء بحيث لم يسع هؤلاء سوى بناء مساكن فوضوية للإقامة بها والقريبة من المناطق الصناعية.

والسبب الآخر يتمثل في **التقسيم الإداري** الذي لعب دورا كبيرا في وضع الإطار العام للشبكة الحضرية في الجزائر وتنميتها عمرانيا وبشرياً ففي سنة 1956 كان عدد الولايات 25 ولاية وارتفع هذا العدد إلى 31 ولاية سنة 1974، ليصبح 48 ولاية في سنة 1985.

هذه الهيكلية الإدارية المتعاقبة لعبت دورا مهما في نمو التجمعات الحضرية وزيادة عدد سكانها بالإضافة إلى المراكز الإدارية الجديدة المتمثلة في المرافق والخدمات الإدارية الاقتصادية الاجتماعية والثقافية مع توفير الاعتمادات المالية المخصصة لكل قطاع في مجال التسيير والتجهيز والاستثمار في إطار التهيئة الاقتصادية العمرانية هذا ما جعل هذه المراكز الإدارية الجديدة قبله للباحثين عن فرص العمل والتي كانت السبب في وجود مثل هذه البناءات الفوضوية التي استهلكت الكثير من الأراضي الزراعية².

من ثم تتمثل ظاهرة البناء الفوضوي في قيام مجموعة من الملاك الخواص بحل مشاكلها في مجال السكن بمفردها خارج القواعد والضوابط التشريعية والتنظيمية فتنتج بيئة حضرية غير سليمة تعاني من عدة مشاكل خطيرة ومصاعب تواجه تطوير المدن.

¹ - إبراهيم التهامي، الأحياء المختلفة بين التهميش والاندماج في البناء السوسيو اقتصادي، مجلة الباحث الاجتماعي،

الجزائر العدد 05، جانفي، 2004، ص 68.

² - البشير التيجاني، مرجع سابق، ص 55.

على هذا الأساس استخدمت العديد من المصطلحات لتحديد ماهية المناطق الفوضوية وكان تعريفها يختلف من مكان لآخر، حسب ظروف كل مجتمع ومستوى المعيشة والنظام السائدة به، لأن هذا النوع من البناء يعتبر بناء خارج الإطار القانوني لمخالفته الجانب القانوني والتقني.

ثانياً: تعدد أنماط البناء الفوضوي.

البناء الفوضوي غير المخطط خصائص متعددة من حيث تحديد مصيره، إما بالإدماج ضمن الشبكة الحضرية للمدينة أو هدمه هذا ما يتحدد من خلال الإطار المبنى للبنية أو الإطار غير المبنى.

فالإطار المبنى للبنية تتصف فيه البنائيات بالعشوائية وعدم التخطيط والبرمجة، نظراً لعدم احترام القوانين المتعلقة بالعمران وحرية السكان في تصميم البنائيات كل حسب ذوقه إذ يختلف البناء من مسكن إلى آخر¹ وبذلك يمكن التمييز بين هذه البنائيات من جانب المواصفات الخارجية والمواصفات الداخلية.

إن المواصفات الخارجية للبنية تحدد نمط البنية ومادة البناء إذ يمثل نمط البنية القدرة المالية والاقتصادية لصاحبه وهو يتناسب مع الإمكانيات المادية للمالك حيث إن المظهر العام أو الشكل الهندسي الذي يميز الأحياء الفوضوية غير المخططة عن غيرها هو هندستها المعمارية البسيطة وانعدام التنظيم في توزيعها.

إن الاختلاف في المظهر الخارجي لهذه المساكن دليل على أن البنائيات مخالفة لقوانين البناء والتعمير وفيه يعد هذا المظهر أحد المؤشرات الأساسية في تحديد المستويات المالية والاجتماعية لهذا النوع من السكان المعبر عن الحالة السيئة التي يعيشونها وضعف قدرتهم المادية من جهة، وعدم حصولهم على رخصة البناء أو شهادة التقسيم في البنية عند تقسيمها إلى أجزاء من جهة أخرى وفي هذه الحالة لا يرغبون في تحسين وتطوير وضعيتهم

¹ -الصادق مزهود، أزمة السكن في ضوء المجال الحضري، مرجع سابق، ص 143.

خوفا من فرض عقوبات من طرف السلطات الإدارية المعنية من خلال تنفيذ الإجراءات الخاصة بالهدم طبقا للعقوبات الردعية المقررة في قانون التهيئة والتعمير¹.

كما يعتمد سكان الأحياء الفوضوية غير المخططة في أغلب الأحيان على الإمكانيات الجاهزة للاستغلال التي تنتجها البيئة المحلية أو على مواد البناء الأكثر وفرة في السوق والمنخفضة السعر.

بالإضافة إلى **المواصفات الداخلية للبناء** التي تعتبر وظيفة سكنية من أهم مقوماتها الاستقرار والأمان الاجتماعي، لهذا السبب يسعى الأفراد لامتلاك سكن يأويهم² غير أن عوامل الكثافة والاكتظاظ في السكن من المؤشرات الهامة لاستقرار الحي ومدى قابليته للإدماج والتطور.

وفيه يتم ضبط **المواصفات الداخلية للبناء** من خلال تحديد معدل أشغال البناء الذي يبرز كثافة المساكن من جانب التزاحم وتقارب أحيائها وانعدامها لأبسط الشروط الصحية على عكس ما هو الحال بالنسبة للأحياء المنتظمة³.

أما عن **الإطار غير المبني** فهو يتشكل من مجموعة من الشبكات المختلفة والتجهيزات الخدمائية، فمن جانب **الشبكات** تعد دراسة الشبكات من الدراسات الجد مهمة من الناحية العمرانية حيث تلعب دورا أساسيا في جلب الراحة والاستقرار للسكان لكونها أحد العناصر المهمة في إنعاش وإعطاء الأحياء وضعية مناسبة تدخل ضمن إحدى جوانب الاستفادة بمنافع المدينة في إطار ربطها بعدة شبكات متعددة ومن أهمها **شبكات الطرق** التي تعتبر من أهم العناصر في التركيبة العمرانية التي يؤدي تنظيمها إلى دوام الحركة بين الأحياء أو بين مختلف المنشآت وسهولة التنقل بالإضافة إلى دورها الهام في تطوير واستمرار مختلف الوظائف الحضرية.

¹-المادتان 76 مكرر 3 و76 مكرر 4 من القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04-05 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

²-الصادق مزهود، مرجع سابق، ص 143.

³-أحمد بوزراع، التطور الحضري والمناطق الحضرية المختلفة بالمدن، مرجع سابق، ص 25.

وما يلاحظ على الأحياء الفوضوية أن شبكة الطرقات فيها غير مخططة وتتميز بعدم التنظيم لعدم وجود تخطيط حضري خاص معتمد لهذه الأحياء لأنها أحياء عفوية تنتشر فيها مساكن تتوزع بصفة عشوائية مما يجعلها تشيد ليس على استقامة واحدة وعدم ترك مسافة كافية بين البنايات المتقابلة فتشكل بذلك ممرات وأزقة ملتوية وضيقه الشيء الذي ينتج عنه عرقلة حركة المرور داخل الأحياء وأيضا عرقلة الإدارة في تقديم المساعدة لسكان هذه الأحياء بتهيئة مناسبة ومدىها بمختلف الشبكات اللازمة.

أما عن شبكة مياه الشرب فنلاحظ أن سكان الأحياء الفوضوية المتخلفة يعيشون أوضاعا مزرية لعدم وجود الماء الذي يعتبر من أبرز المشاكل الهامة التي تعاني منها هذه الأحياء.

خاصة عندما يتعلق الأمر بشبكة مياه الصرف الصحي التي تعتبر الشبكات الرئيسية لما لها من أهمية بالغة لكونها تؤثر على صحة السكان من جهة وتحافظ على نظافة الحي من جهة أخرى، وإن أغلب الأحياء الفوضوية لا تحتوي على أي شبكة لصرف المياه القذرة وهذا يشكل خطورة على حياة السكان نظرا لسليبيتها كانتشار الأوبئة والجراثيم وتلويث المحيط البيئي.

دون أن ننسى شبكة الغاز والكهرباء ذلك أن هذه الشبكة تعد من المنشآت الحيوية في المسكن خاصة الكهرباء التي لا يمكن الاستغناء عنها في الحياة العصرية فهي من الضروريات الأساسية نظرا لما توفره من خدمات للاستهلاك المنزلي، وهذا ما لا يوجد عند أغلب السكان في الأحياء الفوضوية التي تستفيد من الكهرباء بطرق عشوائية خطيرة نتيجة تداخل الاسلاك فيما بينها وهي بذلك مخالفة للقانون.

أما عن شبكة الغاز الطبيعي فنجد أن هذه الأحياء الفوضوية تتشكل من ممرات ضيقة والتواءات كثيرة مما يصعب من عملية تمديد قنوات الغاز بهذه الأحياء كإعاقة تقنية وبالتالي لا يمكن دمجها في النسيج الحضري للمدينة الذي يتوقف على نتائج تطبيق أدوات التهيئة والتعمير.

كما تعد شبكة الإنارة العمومية غائبة تماما في هذا النوع من الأحياء بالرغم من أهميتها فهي من أهم المؤشرات البارزة التي تدل على الوضعية المزرية التي يعيشها هؤلاء السكان.

في نفس الاتجاه تلعب التجهيزات الأساسية والخدمات العمومية دورا هاما وأساسيا في الحياة اليومية للسكان، فهي تساهم في رفع مستوى المعيشة من خلال توفير حاجاتهم ومتطلباتهم الضرورية التي تعتبر جزءا لا يتجزأ من المجال الحضري للمدينة، فهذه التجهيزات تنفرع إلى عدة خدمات منها الخدمات الصحية، التجارية، الإدارية والتعليمية.

ما يلاحظ على هذه الأحياء غير المخططة، أن المجال المخصص للتجهيزات لا يؤخذ بعين الاعتبار لسبب أنها أحياء عشوائية تقتقر إلى التخطيط وإلى الرؤية الشاملة على خلاف البنيات المخططة والمنظمة التي تخصص لها مختلف التجهيزات الأساسية والمرافق العمومية إذ يتم توزيع أراضي التجزئة بالتناسب بين عدد قطع الأراضي المخصصة للسكن وتلك المخصصة للمرافق والتجهيزات المتعددة.

الفرع الثاني

تفعيل أدوات التخطيط الحضري للقضاء على العشوائية

تهدف سياسة المدينة إلى تحقيق التنمية المستدامة بصفقتها إطارا متكاملا متعدد الأبعاد والقطاعات ويتم تجسيدها من خلال عدة مجالات منها مجال التنمية المستدامة الاقتصاد الحضري، المجال الحضري، الاجتماعي ومجال التسيير الذي من خلاله يتم الاهتمام بـ:

- القضاء على السكنات الفوضوية.
- التحكم في مخططات النقل والمرور داخل مناطق المدينة وما جاورها.
- تدعيم الشبكات المختلفة.
- ضمان توفير الخدمة العمومية وتعميمها خاصة تلك المتعلقة بالصحة، التربية، التكوين، الرياضة والسياحة.
- حماية البيئة.

– الوقاية من الأخطار الكبرى وحماية السكان.

– مكافحة الآفات الاجتماعية من فقر وبطالة.

– ترقية الشراكة والتعاون بين المدن.

– اندماج المدن الكبرى في الشبكات الجهوية والدولية.

إن تحديد جملة من الأهداف الجديدة تشكل الخطوط العريضة لمجال تدخل سياسة المدينة والتي ارتبطت بمختلف صور ونماذج البناء الفوضوي التي شاهدها الساحة العقارية الوطنية بتطوير جوانب اهتمامات المشرع بالمجال العمراني (أولا) إلى جانب ذلك تسليط الضوء على واقع تطبيق مختلف الصور للبنائيات الفوضوية وأثرها على حسن تسيير التخطيط الحضري للمدن (ثانيا).

أولا: أساليب الحد من توسيع المناطق الفوضوية.

لقد تطور اهتمام المشرع بمجال العمران من عدة جوانب للقضاء على ظاهر البناء الفوضوي المتفشية في جميع مناطق المدن من أهمها الجانب الجمالي بحيث يقوم هذا الجانب على فكرة إنجاز البناية بمواصفات مطابقة لأحكام وقواعد الهندسة المعمارية والهندسة المعمارية جاء تعريفها في المادة 2 الفقرة الأولى من المرسوم التشريعي رقم 94-07¹ على أنها: "التعبير عن مجموعة من المعارف والمهارات المجتمعة في فن البناء كما هي انبعاث لثقافة ما وترجمة لها".

كما عرفت المادة 2 فقرة 2 من القانون رقم 08-15² المظهر الجمالي على أنه: "انسجام الأشكال ونوعية واجهات البناية بما فيها تلك المتعلقة بالمساحات الخارجية" وبناء على ذلك، فإن المشرع اهتم بالجانب الجمالي واعتبره وسيلة لإضفاء الصبغة الجمالية لمختلف البنائيات سواء كانت تابعة للقطاع العام أو القطاع الخاص بصبغة فنية مطابقة

¹-المرسوم التشريعي رقم 94-07 مؤرخ في 18 ماي سنة 1994 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري الجريدة الرسمية العدد 32 المؤرخة في 25-05-1994 والقانون رقم 04-06 المؤرخ في 14 أوت سنة 2004 المتضمن إلغاء بعض أحكام المرسوم التشريعي المذكور اعلاه، الجريدة الرسمية العدد 51 المؤرخة في 15-08-2004.

²-القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البنائيات وإتمام إنجازها.

لقواعد البناء والتعمير والتي كانت اهتماماته محصورة في هذا الجانب القائم على فكرة تجسيد أبعاد القوانين العمرانية في مختلف مشاريع البناء خلال الحقبة التاريخية الممتدة بين 1962-1990 إلا أن مجال الاهتمام توسع أكثر ليضم إلى الجانب الجمالي جانب آخر والمتمثل في الجانب الوظيفي لحركة البناء وذلك بعد صدور قانون 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري¹ الذي أعلن عن وسائل جديدة لتنظيم وتسيير العقار المبني والعقار غير المبني لتراب البلدية متمثلة في أدوات التهيئة والتعمير² التي تسهر على إعداد التوازن بين مختلف وظائف الأراضي وأنماط البناء والأنشطة المتنوعة.

وعليه جاءت المادة 10 فقرة 1³ تبين أهمية أدوات التعمير المُشكلة من المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي التي لا يجوز استعمال الأراضي أو البناء عليها بما يتناقض مع تنظيمات التعمير⁴.

وعلى هذا الأساس أصبح المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وسيلة رئيسية ترسم المعالم الكبرى لإقليم البلدية وتقسيمها إلى قطاعات مع توضيح وظائفها وأدوارها وكيفية الترابط فيما بينها لتفعيل السير الحسن للأداء المجالي للبنية حتى بالنسبة لمخطط شغل الأراضي فهو يوضح أكثر الجوانب الوظيفية لمختلف القطاعات المحددة من قبل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

وانطلاقاً من هذه المعطيات الجديدة أصبح التقسيم العقاري يخضع لرخصة التجزئة أو شهادة التقسيم أو في حالة البناء لرخصة البناء التي لا تمنح إلا على أساس المخططات

1- المواد من 66 إلى 74 من القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري المعدل والمتمم.

2- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير نصت عليه المواد من 16 إلى 30 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والمرسوم التنفيذي رقم 91-177 المعدل والمتمم بالمرسوم رقم 05-317 والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 12-148 المتعلق بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به من المواد 2 إلى 19.

-مخطط شغل الأراضي نصت عليه المواد من 31 إلى 38 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، والمرسوم التنفيذي رقم 91-178 المتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 12-166 المتعلق بتحديد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها من المواد 2 إلى 20.

3- القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

4- الفقرة الثانية من المادة 10 من نفس القانون.

العمرائفة الفف ففففف فف ففوفرففها وفوفائفها الفمالففة على معطفاف وفوفففهاف الفانب الوظففف لأءواف الفهفئة والفعمفر .

إن المشرع لم ففف بالفانب الفمالف ففبب، بل اشفرط إلى فانب ذلك الفانب الوظففف الممزوف بب الهندسة المعمارفة والفعمفر كأسلوب ففف ففم من فلاله فنظفم فركة البنا فف إطار فركة الفعمفر فففم بذلك الرقابة السابقة واللاحقة للبنا فف إطار نظرة شمولىة مننظمة فففوسع بذلك نطاق البنا القانونف من فهة والء من اننشار البنا الفوضوف من فهة أخرى .

وهكذا ظل المشرع يأء بالفانب الفمالف والوظففف وفشفرطهما فف كل المخططاف المصاحبة لطالب رخصة البنا إلى فافة كارئة زلزال بومرفاس سنة 2001 والفف فلفف فسائر ماففة وبشرفة معبرة، صءر على إثرها قانون 04-105¹ المءلق بالفهفئة والفعمفر الذف كان فهءف لءمافه فركة البنا فأصب فانب السلامة من أهم الفواب الفف ففففف ففها المشرع إلى الفانب الفمالف والوظففف .

ومن الواضح، أن فانب السلامة فقوم على فكرة ضرورة فوافر مخططاف فاصة بالفهندسة المءنفة فف ملف طلب رخصة البنا وفوضفم فففة إنشاء وففسفء هفكل البنافة وأسسها بالففففل فف ففم الفمكن من فوففر الإطار الواقف للبنافة من الأخطار الأفكولوجفة والطبففة من انزلاق الفربة والزلازل والففضانات ...إلخ، نظرا للءوئ المءكرر للكوارث الطبففة فف الفزائر صءر القانون 04-20 المءلق بالفوقافة من الأخطار الكبرى وففسفر الكوارث فف إطار الفنمفة المسءمافة².

فقد أطلق على الكوارث مصطلم الفظر الكبفر الذف عرففه المافه 2 من القانون المذكور أعلاه بنصها: " كل فهفء مءمئل على الإنسان وبفئفه فمكن ءوئه بفعل مفاطر طبففة اسفننائفة أو بفعل نشاااف بشرفة".

¹ - القانون رقم 04-05 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29 المءلق بالفهفئة والفعمفر .

² - القانون رقم 04-20 الصادر بفارفخ 25-12-2004 المءلق بالفوقافة من الأخطار الكبرى وففسفر الكوارث فف إطار الفنمفة المسءمافة، الفرفءة الرسمية العءء 84 المؤرخة فف 29-12-2004.

كما عدد المشرع في نص المادة 10 من القانون المذكور أعلاه الأخطار الكبرى التي تشملها أحكام هذا القانون فهي تتراوح بين أخطار طبيعية وأخطار من فعل الإنسان¹.

حيث تسعى قواعد الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث لتحقيق سياسة الحفاظ على التنمية وهي تعمل على:

- تحسين معرفة الأخطار وتعزيز مراقبتها وتطوير الإعلام الوقائي لهذه الأخطار.
 - مراعاة الأخطار في استعمال الأراضي وفي البناء والتقليل من درجة الإصابة لدى الأشخاص والممتلكات.
 - وضع ترتيبات تستهدف التكفل المنسجم والمندمج والمتكيف مع كل كارثة ذات مصدر طبيعي أو تكنولوجي².
- حيث تقوم قواعد الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث على عدة مبادئ من شأنها تمكين المجمعات البشرية من الاندماج ضمن هدف التنمية المستدامة المتمثلة في:
- **مبدأ الحيطة والحذر:** يجب توافر المعارف العلمية والتقنية الكافية لسماح باعتماد تدابير فعلية مناسبة واتخاذ الإجراءات اللازمة للوقاية من أي خطر يهدد الممتلكات والأشخاص والمحيط البيئي.
 - **مبدأ التلازم:** وفيه يكون تحديد وتقييم آثار كل خطر يوضح بعين الاعتبار تداخل واستفحال الأخطار بفعل وقوعها بكيفية متلازمة.
 - **مبدأ العمل الوقائي:** حيث يتكفل بأسباب القابلية للأخطار قبل البحث في التدابير التي تسمح بالتحكم في آثار القابلية.
 - **مبدأ المشاركة:** فلكل مواطن الحق في الاطلاع على الأخطار المحدقة به وبالمعلومات المتعلقة بالأسباب التي تزيد من قابلية التعرض للخطر بمختلف تدابير الوقاية من آثار الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث.

¹ - تتمثل الأخطار التي يشملها القانون المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة في الزلازل، الفيضانات، الأخطار الجيولوجية، الأخطار المناخية، حرائق الغابات، الأخطار الصناعية والطاقوية، الأخطار الإشعاعية والنووية، أخطار التلوث الجوي، الأرضي والبحري، الكوارث المترتبة على التجمعات البشرية الكبيرة.

² - المادة 7 من القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

- مبدأ إدماج التقنيات الجديدة: ويتعلق بضرورة متابعة التطورات التقنية في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى ودمجها في منظومة الوقاية منها كلما دعت الضرورة¹.

وعلى هذا الأساس أصبحت حركة البناء أكثر فنية وتنظيماً، وذلك من خلال الجوانب الثلاثة التي سبق ذكرها من جمالية ووظيفية وسلامة فهي متحدة فيما بينها وتجعل من البناية المنجزة ذات شكل منسجم ومتطابق مع قواعد البناء والتعمير.

ثانياً: عدم نجاعة الوسائل الوقائية لتعدد صور الفوضى.

تتمثل صور عدم احترام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في مجموعة من البنايات الفوضوية التي أنجزت بطريقة مخالفة لقواعد أدوات التهيئة والتعمير والمتمثلة فيما يلي:

تغيير موقع المشروع: تتمثل هذه الصورة في عدم التقيد بما جاء في مخطط الموقع للمشروع المراد إنجازه، وذلك بنقل وتحويل وعاء البناية إلى مكان آخر من المجال الإقليمي وهذا ما يتنافى مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير التي على أساسها تم استخراج واستنباط مخطط موقع المشروع.

ومن ثم فإن لكل موقع من الإقليم وظيفته الخاصة، فكل إخلال بالموقع يعني احتمال المساس بالأراضي المحمية الأثرية أو التاريخية أو الثقافية أو الطبيعية وبالأخص منها الأراضي الفلاحية والغابية التي تعد من الأراضي غير القابلة للتعمير، فلا تمنح رخصة البناء فوق الأراضي الفلاحية إلا بعد التحقق من أن مساحة الأراضي المراد بناؤها جاءت متطابقة مع المساحات المرجعية والهدف من جراء هذه الأحكام القانونية حماية الأراضي الزراعية التي تعد ثروة وطنية غير قابلة للتجديد وكل بناية فوضوية تتواجد على الأراضي الفلاحية وبالأخص منها الخصبة جداً، يجب هدمها وإزالتها وإعادة الأرضية إلى حالتها التي كانت عليها في الحالة الأولى.

عدم احترام مخطط شغل الأراضي: تختلف صور عدم احترام مخططات شغل الأراضي بالبناء الفوضوي باختلاف الإطار الذي تمت فيه المخالفة، فهناك تجاوزات تتم

¹ -المادة 8 من القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

على مستوى الإطار غير المبني وأخرى تتم على مستوى الإطار المبني وفيه تؤخذ صورة التواجد المستمر للأحياء العشوائية وصورة الاستيلاء على المساحات الحرة والربط السيئ لشبكات التهيئة.

وعليه ونظرا لاعتبار البنايات الفوضوية في حكم البنايات المعدومة فهي لا تصنف ضمن العقارات التي تطبق عليها أحكام المادة 683 من القانون المدني المتعلقة بالعقارات المبنية وإن مخططات المسح الحضري العام لا تأخذها بعين الاعتبار، لأنها بمثابة أراض جرداء ونفس الشيء بالنسبة لمخطط شغل الأراضي الذي يعتبرها أراض خالية ويقترح فيها مشاريع عمرانية جديدة، ومع ذلك فإن هذا النوع من المباني يظل في المجال الإقليمي، الذي لم يجسد من خلاله نجاعة تنفيذ نتائج أدوات التهيئة والتعمير والدليل على ذلك صور الاستيلاء على المساحات العمومية التي تعتبر من الفضاءات الحرة التي تدخل ضمن الإطار غير المبني المخطط للمصلحة العامة ونظرا لعدم اهتمام المصالح التقنية بتهيئة هذه المساحات وبقائها عرضة للإهمال، فإن وضعية هذه المساحات المتردية تشجع وتحفز بعض السكان على الاستحواذ والاستيلاء عليها كمساحات عمومية وتغيير وظيفتها، مما يترتب على هذا الاعتداء الإخلال بالجانب الوظيفي للأحياء إلى جانب التشويه بالمظهر العام للنسيج العمراني للمدينة الذي يؤدي إلى عرقلة السير الحسن للمنطقة.

وخاصة لما تكون الأحياء الفوضوية في صورة الربط السيئ لشبكات التهيئة فالمصالح التقنية للإدارة وضعت أسسا لفائدة سكان المدينة التي تلزم المستفيد من هذه الشبكات التقيد بما جاء في مخطط شغل الأراضي ومخططات التجزئة بأن لا يغير أماكن أو المواقع المحددة للربط والاستعمال الخاص بهذه الشبكات لأن كل إخلال بذلك سيؤدي حتما إلى الإخلال بمخطط شغل الأراضي ومصادقته وما ينجر عن ذلك من تعطيل السير الحسن لشبكات هذه القنوات¹.

أما عن تجاوزات الإطار المبني فهي تتمثل في مختلف المخالفات المتعلقة بالبناء الفوضوي طبقا للمعايير والمقاييس المحددة في مخطط شغل الأراضي، فهي تظهر جليا في صورة التوزيع العشوائي للبناءات والمتمثلة في الأحياء العشوائية غير المخططة والتابعة

¹ - الصادق مزهود، مرجع سابق، ص 145.

للخواص والتي أنجزت بدون تخطيط وبدون إشراف تقني في الميدان مما أدى إلى تموضع البناءات بشكل عشوائي يمس بقاعدة التصريف ويجعلها أحياء تتكون من كتل كبيرة من السكنات المكدسة ذات الكثافة العالية فيزيد ذلك من عوامل انتشار الجراثيم وتفشي الأمراض الخطيرة.

كما لا ننسى صور عدم احترام رخصة البناء التي تعد هذه الأخيرة وسيلة استحدثها المشرع لسيط رقابة الإدارة على المناطق الحضرية، وذلك بإلزام كل من يريد القيام بالبناء أو التعلية أو إعادة البناء وغيرها من الأشغال المرتبطة¹ أن يتحصل من الإدارة المختصة على رخصة تتيح له ذلك من أجل مراقبة مدى مطابقة أعمال البناء لأحكام مخطط شغل الأراضي المصادق عليه أو وثيقة حل محل ذلك² وما يتطلبه السير الحسن لإنجاز المباني في إطار التهيئة الشاملة.

أيضا لا يمكن الترخيص بالبناء الذي يشيد على أرض مجزأة إلا إذا كان مطابق التوجيهات رخصة التجزئة والقواعد التي تتضمنها ملفات الأراضي المجزأة³.

وعلى هذا فإن رخصه البناء حسب المادة 54 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، تنص على وجوب أن تشمل هذه الرخصة الالتزامات والخدمات التي ينبغي على الباني أن يحترمها عندما تقتضي البناءات تهيئة وخدمة خاصة بالموقع العمومي أو ارتفاقات الخاصة.

بهذا فإن البناء غير المطابق لرخصة البناء هو ذلك البناء الذي يقوم به مجموعة من الأشخاص من ذوي الشأن⁴ ورغم استقادتهم من رخصه البناء للقيام بالأعمال المنصوص

¹ - المادة 52 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، والمادة 41 من المرسوم التنفيذي 15-19 المتعلق بكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

² - المادة 52 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المذكور أعلاه.

³ - المادة 52 الفقرة 3 من نفس المرسوم.

⁴ -الأصحاب الذين لهم علاقة برخصه البناء هم صاحب المشروع، المهندس المعماري، المخطط، المقاول إلخ.

عليها في المادة 52 من القانون رقم 90-29¹ والمتمثلة في البناء أو التمديد أو التعديل لكن بطريقه مخالفة لمقتضيات رخصة البناء.

وتظهر هذه المخالفة في تجاوز الباني حدود الرخصة بتعلية البناء أو تغيير الواجهة أو التصميم مما هو وارد في مخطط البناء الذي قدمه في ملف الحصول على الرخصة فعلى أساس هذه الوثيقة الإدارية تجري عملية المطابقة والحكم عما إذا كانت الأشغال المقامة جاءت مطابقة أو مخالفة لأحكام التشريع والتنظيم المعمول بهما.

لهذا فإن المشروع بمقتضى المادة 56 من القانون 90-29 الخاص بالتهيئة والتعمير جعل على عاتق المالك أو صاحب المشروع واجب المبادرة بإعلام المجلس الشعبي البلدي عند الانتهاء من أشغال البناء حتى تسلم له شهادة المطابقة.

كما يمنع تشييد كل بناية في أي تجزئة أنشئت وفقا لأحكام أدوات التعمير، إذا لم تنته بها أشغال الشبكات والتهيئة المنصوص عليها في رخصة التجزئة بحيث يرفق ملف طلب رخصة البناء بشهادة الربط بالشبكات والتهيئة التي تسلم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ويثبت إتمام هذه الأشغال².

وفيها يلزم القانون مالكي القطع الأرضية الموجودة داخل التجزئة التي انتهت بها الأشغال ان ينجزوا بناياتهم في الآجال المحددة في رخصة البناء³ بشرط تحقيق مطابقتها⁴ والتثبت في التحقيق من مدى مطابقة البناء المنجزة وذلك عن طريق الحصول على شهادة المطابقة المسلمة في إطار احترام قواعد القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير⁵ لغرض تحسين المظهر الجمالي للإطار المبني لتحقيق المصلحة العامة والمحافظة على الترقية⁶.

¹- القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

²- المادة 4 من القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام انجازها.

³ - المادة 5 من نفس القانون.

⁴ - المادة 7 من نفس القانون.

⁵ - المادة 9 من نفس القانون.

⁶ - المادة 12 من نفس القانون.

أما عن فئة البناء المنجز دون رخصة البناء فهي تعتبر من أخطر المخالفات لأن مالك البناء لم يتحصل على رخصة البناء وحاول القيام بالبناء خفية من رقابة الإدارة، ومن ثم يمنع من الشروع في أشغال البناء دون رخصة أو إنجازها دون احترام المخططات البيانية التي سمحت بالحصول على رخصة البناء¹.

المطلب الثاني

حماية العقار الفلاحي والصناعي من انعكاسات العمران

أصبحت المدينة المعاصرة تعيش درجة كبيرة من التعقيد بتعدد مناطقها² المنفصلة عن بعضها البعض خاصة بينها وبين البنايات المخططة والمنتظمة على عكس البناءات الفوضوية التي تتسم بعدم التخطيط والعشوائية المنتشرة هنا وهناك والتي أصبحت مصدر التلوث بكل أشكاله وكذا انعدام الأمن وانتشار العنف الحضري.

فأصبح النسيج الحضري مكثف في مناطق المدن ومنتاثرا في الضواحي بطريقة غير قانونية، وبذلك أصبحت الوضعية منافية لمبادئ التسيير الهادف والتنظيم المحكم للنسيج الحضري التي تم فيها تداخل استعمالات الأراضي في المناطق الفوضوية بسبب تعرض المدينة إلى تغييرات عديدة، هذه الأخيرة أدت إلى عدم التوازن بين التحولات الاجتماعية والاقتصادية التي ساعدت على تدهور عمران المدن لعدم وجود تخطيط هادف وشامل.

نظرا لكون تسارع النمو العمراني كان بعيدا كل البعد عن الضوابط القانونية التي أدت بدورها إلى خلق أسباب الاستعمال غير السليم لمساحات الأراضي داخل المدن مما أثر سلبا في تغيير حدود النطاق الحضري.

على هذا الأساس شهدت المدينة تدهورا كبيرا في إطارها الحضري ومظهرها العمراني وتدني الحياة اليومية فيها بسبب الإهمال والتعدي الذي استهدف الفضاءات العمومية والمرافق العامة وما لازمه من اعتداءات على البيئة الحضرية.

¹ -المادة 76 من القانون رقم 90-29 المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 المتعلق بالتهيئة العمرانية.

² - تتعدد مناطق المدنية باختلاف أغراضها وهي تتمثل في المناطق الصناعية، المناطق التجارية، المناطق السياحية، المناطق الخدماتية.... الخ.

إن هذا الوضع الخطير شكل عائقاً أساسياً للمدن على مواجهة تحديات التطور والرفي الذي كان أحد العقبات لتحقيق التنمية.

وعليه، اعتبر العقار من أهم الثروات التي يركز عليها النظام الاقتصادي لكونه وسيلة أساسية في تحديد نجاح كل سياسة لها علاقة بالتنمية وعاملاً أساسياً في تحقيق وتجسيد السياسة الاستثمارية للدولة ولطالما أخذت مسألة إنشاء وتطوير المناطق الفلاحية والصناعية حيزاً كبيراً من الاهتمام، نظراً لدورهما الهام في تحقيق التنمية الشاملة، فالعقار الفلاحي يشكل أداة لتحقيق الأمن الغذائي للأعداد الهائلة من السكان في ظل تزايد نمو مستمر، أما العقار الصناعي فهو الوسيلة الفعالة لتشجيع وترقية الاستثمار وتوسيع نطاقه وتهيئة المناخ اللازم لدعم كل أنواع المشاريع، إلا أنه قد لوحظ تزامن كبير من البنايات الفوضوية على العقارات الفلاحية (الفرع الأول) وكذا العقارات الصناعية (الفرع الثاني) التي كانت لها انعكاسات سلبية على تنمية البلاد.

الفرع الأول

مبدأ المحافظة على العقار الفلاحي من التوسع الفوضوي

إن البعد الاقتصادي للعقار الفلاحي يتمثل في كون الأراضي الفلاحية تعد مصدراً للثروة الغذائية وهي السبيل الوحيد لتحقيق الأمن الغذائي¹ والمحرك الأساسي للاقتصاد الوطني.

فلقد عرف العقار الفلاحي في الجزائر عدة محاولات لأجل إرساء سياسة عقارية جديدة من خلال تطبيق أنماط التسيير المختلفة لإدراج العقار الفلاحي من أولويات البرنامج الاقتصادي الجديد وكذا التأقلم مع السياسة الجديدة المبنية على أسس مبدأ اقتصاد السوق

¹ - الأمن الغذائي: يتمثل في توفير الغذاء المناسب للمواطنين على المدى القريب والبعيد كمّاً ونوعاً وبالأسعار التي تتناسب مع القدرة الشرائية للفرد.

انظر: محمد رفيق أمين حمدان، الأمن الغذائي، نظرية ونظام وتطبيق، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، سنة 1999، ص 16.

الذي كرس مبدأ حق الملكية العقارية الفلاحية التي تعتبر الدعامة الأساسية للسياسة الجديدة المنتهجة لضمان التوازن الاقتصادي وتحقيق العدالة الاجتماعية.

على هذا الأساس فإن توفير المنتوجات الغذائية مرهون بتفعيل الإنتاج الفلاحي وإقامة استراتيجية فلاحية متكاملة ضمن منظور شامل يرمى إلى تحسين مستويات التماسك وفق الأهداف المسطرة لاعتبار الفلاحة هي التي تنتهج معالم استراتيجية مهمة لمواجهة أزمة الغذاء وبالتالي خدمة الاقتصاد، لكن هذه الغاية المقررة لا يمكنها أن تتحقق إلا إذا توفرت الأرضية الملائمة المتمثلة في الأرض الفلاحية بصفها المصدر الأساسي للإنتاج الفلاحي والعمود الفقري لقطاع الفلاحة.

هذا ما جسده المشرع من خلال تبني القانون 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري الذي كان نتيجة الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي عرفتها الجزائر (أولاً) من أجل تنظيم هذا النوع من العقارات وضبط كيفية استعماله وحمايته من شتى الاعتداءات، خاصة الحماية التي أصبحت تمثل ضرورة ملحة أمام ظاهرة توسع المدن والزحف العمراني على الأراضي الزراعية الذي ولد بدوره العديد من الظواهر السلبية التي قلصت من نسبة الأراضي الفلاحية بشكل كبير نظراً لغياب أدوات الرقابة (ثانياً).

أولاً: ضرورة الحفاظ على الطبيعة الفلاحية للأراضي.

بعد صدور دستور 89 والنصوص القانونية المترجمة لإيديولوجيته صدر القانون الخاص بالتوجيه العقاري¹ الذي اعتبر كإطار مرجعي لتنظيم الملكية العقارية الفلاحية لتوضيح العلاقة القانونية التي تربط بين الإنسان والأرض سواء كفرد أو كجماعة من خلال الاستغلال الأمثل والعقلاني للأراضي الفلاحية وهذا جاء نتيجة الإلحاح المتزايد لمتطلبات النهوض بالقطاع الفلاحي للبلاد.

¹ - القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري المعدل والمتمم.

على أساس أن الملكية هي بمثابة نظام اجتماعي قديم ومع التطور الحاصل جعلها تختلف في مفهومها اليوم عن مفهومها القديم¹.

وبعد إلغاء الأنظمة التقليدية التي كانت سائدة في البلاد والتي أصبحت لا تتماشى مع مقتضيات التطور أصبح من الضروري إرساء نظام عقاري جديد وذلك في نطاق تطهير الملكية العقارية التي تعتبر منطلق فكرة الحماية التي خص بها المشرع الأراضي الفلاحية.

ومن الأسس التي ارتكزت عليها إعادة الهيكلة بالنسبة للتنظيم العقاري بوجه عام بما فيه الأراضي الزراعية لنظام الملكية الخاصة الذي مثل مبدأ من أهم المبادئ التي ارتكزت عليها السياسة الوطنية في الميدان العقاري.

والغاية من إرساء هذا النظام بالدرجة الأولى هو المحافظة على الجانب العقاري وحماية الأراضي الفلاحية من كل أشكال الاعتداء عليها، وذلك من خلال المحافظة على صبغتها الفلاحية كمكسب عقاري وبالدرجة الثانية على الجانب الاقتصادي، وبما أن الأرض الفلاحية هي قوام القطاع الفلاحي فإن حمايتها من خلال المحافظة على صبغتها الفلاحية لا يمكن أن يحقق وحده نجاعة القطاع الفلاحي.

فالحديث عن الفلاحة يقودنا حتما إلى التطرق للأراضي التي هي وسيلة الإنتاج والتي يجب المحافظة على طبيعتها والحفاظ على صبغتها الفلاحية التي لم يعرفها المشرع إلا أنه يمكن تحديدها بالنظر إلى تعريفها وتصنيفها نظرا لأهميتها البالغة على غرار الأراضي الرعوية².

¹- حامد مصطفى، الملكية العقارية بالعراق مع مقارنة بالقانون المدني المصري والسوري، دار الفكر العربي، الجزء الأول، سنة 1964، ص 34.

² - تنص المادة 11 من القانون رقم 25-90 المتعلق بالتوجيه العقاري على أن الأراضي الرعوية هي " كل أرض رعي يغطيها عشب طبيعي كثيف أو خفيف يشتمل على نباتات ذات دورات نباتية سنوية أو متعددة السنوات وعلى شجيرات أو أشجار علفية، تستغل مدة سنوات في رعي الحيوانات".

أو الأراضي ذات الوجهة الراعوية¹ أو الأراضي الغابية²، الأراضي ذات الوجهة الغابية أو المساحات الحلفائية³ أو المساحات ذات الوجهة الحلفائية⁴ أو الأراضي الصحراوية⁵ والتي عرفت على أساس أنها أراض غير مبنية طبقا لما جاء به قانون التوجيه العقاري⁶.

¹ -تنص المادة 12 من القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري على أن الأراضي ذات الوجهة الرعوية هي " كل أرض عارية تساوي نسبة الأمطار فيها أو تفوق 100 ملم وهي وليدة مراغ سابقة تدهورت أو التي يمكن إحيائها وبعث الأنواع النباتية السابق بيانها فيها من جديد بفضل استخدام تقنيات ملائمة".

وتدخل في الأراضي ذات الوجهة الرعوية جميع الأراضي التي يحسن استعمالها في تخصيص المراعي الدائمة أو إعادة تخصيصها لأسباب عملية بيئية واقتصادية بغية المحافظة على الأراضي ومثل ذلك أراضي الأحراش وأراضي الحبوب الواقعة في منطقة نقل نسبة الأمطار فيها عن 300ملم والناتجة عن اصلاح المراعي الهضبية أو المساحات الحلفائية القديمة وحرثها.

² - تنص المادة 13 من نفس القانون على أن الأراضي الغابية هي " كل أرض تغطيها غابة في شكل نباتات تفوق كثافتها 300 شجرة في الهكتار الواحد وفي المنطقة الرطبة وشبه الرطبة و 100 شجرة في المنطقة القاحلة وشبه القاحلة، على أن تمتد مساحتها الكلية الى ما فوق 10 هكتارات متصلة".

³ -تنص المادة 16 من نفس القانون على أن المساحات الحلفائية هي " كل أرض تغطيها تكوينات نباتية هضابيه مفتوحة وغير منظمة تمثل فيها الحلفاء النوع السائد".

⁴ - تنص المادة 17 من قانون التوجيه العقاري على الأراضي ذات الوجهة الحلفائية بأنها " كل أرض تغطيها تكوينات طبيعية تتفرع عن تدهور المساحات الحلفائية بسبب الرعي أو الحرق أو التعرية أو الحرث أو من جراء ظروف مناخية جد غير مواتية".

⁵ -تنص المادة 18 من نفس القانون على الأراضي الصحراوية هي " كل أرض تقع في منطقة نقل نسبة الأمطار فيها عن 100ملم".

كما تضيف المادة 19 من نفس القانون على أن هناك قانون خاص يحدد قواعد وأدوات وكيفية تدخل الدولة والجماعات المحلية لتهيئة الأراضي الصحراوية قصد تحويلها الى أراض فلاحية، هذا عن طريق المرسوم التنفيذي رقم 92-289 المؤرخ في 6 جويلية 1992 المحدد لشروط التنازل عن الأراضي الصحراوية في المساحات الاستصلاحية.

⁶ -نصت المادة 2 من نفس القانون أن الأملاك العقارية هي " كل الأراضي أو الثروات العقارية غير المبنية". كما أضافت المادة 3 من نفس القانون على القوام التقني للأملاك العقارية، زيادة على الأملاك العمومية الطبيعية المتمثلة فيما يلي:

- الأراضي الفلاحية والأراضي ذات الوجهة الفلاحية.
- الأراضي الرعوية والأراضي ذات الوجهة الرعوية.
- الأراضي الغابية والأراضي ذات الوجهة الغابية.
- الأراضي الحلفائية.
- الأراضي الصحراوية.
- الأراضي العامرة والأراضي القابلة للتعمير.
- المساحات والمواقع المحمية.

كما عرف المشرع الأراضي الفلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية في نص المادة 4 من القانون 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري على أنها "كل أرض تنتج بتدخل الانسان سنويا أو خلال سنوات إنتاجا يستهلكه البشر أو الحيوان أو يستهلك في الصناعة استهلاكاً مباشراً أو بعد تحويله".

وبالنظر إلى نص المادة السابقة الذكر، نجد أن المشرع قد حرص كل الحرص على حماية الصبغة الفلاحية للأراضي التي تستغل من طرف الانسان فلاحاً كان أو مستثمراً ويكون استغلاله مستمراً خلال سنة أو عدة سنوات فينتج منتوجاً فلاحياً يمكن أن يستهلك من طرف الانسان أو الحيوان، كما يمكن أن يستهلك في المجال الصناعي بطريقة مباشرة أو بعد تحويل المنتج.

ولقد صنف المشرع الملكية الفلاحية إلى ثلاث مجموعات وهي:

- الأملاك الفلاحية الوطنية¹.
- الأملاك الفلاحية الخاصة وفيها انصبت دراستنا.
- الأملاك الفلاحية الوقفية².

¹- القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01-11-1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية العدد 52 لسنة 1991، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-14 المؤرخ في 20-07-2008، الجريدة الرسمية العدد 44 المؤرخة في 03-08-2008.

القانون رقم 10-03 المؤرخ في 15-08-2010 المحدد لشروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، الجريدة الرسمية العدد 46 مؤرخة في 18-08-2010.

²- القانون رقم 91-10 المؤرخ في 27-04-1991 يتعلق بالأوقاف الجريدة الرسمية العدد 21 المؤرخة في 08-05-1991 المعدل والمتمم بالقانون رقم 01-07 المؤرخ في 22-05-2001، الجريدة الرسمية العدد 29 المؤرخة في 23-05-2001، والقانون رقم 02-10 المؤرخ في 14 ديسمبر 2002، الجريدة الرسمية العدد 83 المؤرخة في 15-12-2002.

المرسوم التنفيذي رقم 03-51 المؤرخ في 04-02-2003 يحدد كيفيات تطبيق أحكام المادة 8 مكرر القانون رقم 91-10 المتعلق بالأوقاف المعدل والمتمم.

المرسوم التنفيذي رقم 64-283 يتضمن نظام الأملاك الحُبسية العامة.

ونظرا لأهمية المقصود بالأراضي الفلاحية، فقد وجدت عدة معايير للتفرقة بين أنواع الأراضي الأخرى حتى يمكن حماية الرقعة الزراعية للأرض بما يتلاءم مع مجالها والتي كان يقصد بها الأراضي الصالحة للإنبات دون استصلاح ويستوي في ذلك أن تكون مزروعة بالفعل أو ليست كذلك، فما دامت الأرض قابلة للزراعة دون استصلاح فهي أرض زراعية¹.

ومنهم من يرى أن الملكية الزراعية هي الحق العيني الأصلي الوارد على أرض زراعية والذي يخول صاحبه الاستئثار في حدود القانون بالاستعمال والاستغلال والتصرف².

فالملكية الزراعية لا تختلف عن غيرها من الملكيات الأخرى إلا في أنها تنصب على أرض زراعية أو أن محلها أرض فلاحية بما يلحق الملكية الزراعية وصفها الزراعي، مادام أنها تستغل عن طريق زراعتها أيا كانت المحاصيل التي تزرع فيها³ على عكس المشرع الفرنسي الذي كان اهتمامه بالأرض الفلاحية أوسع بكثير، حيث ركز بالدرجة الأولى على نوعية النشاط المنصب على الأراضي الفلاحية عن طريق اتباع الموسم البيولوجي أي الموسم الطبيعي للفلاحة الذي يتماشى دائما مع تطور أنماط الحياة سواء كانت زراعية تقليدية أو زراعة حديثة⁴.

وفيه اهتم القانون الزراعي الفرنسي بأحدث أشكال الزراعة الحديثة والمتطورة عن طريق العنصر الهام المتمثل في الأرض الفلاحية وكذا الاهتمام بالأنشطة الخاصة المتمثلة في مختلف الأنشطة الزراعية الناتجة عن الاستغلال الفلاحي الطبيعي الذي له علاقة وطيدة بملكه الأرض.

¹ - عصام أنور سليم، محمد حسن قاسم، القانون الزراعي في ضوء التحولات التشريعية المعاصرة وأحكام محكمة النقض والمحكمة الدستورية العليا، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، بدون سنة، ص 293.

² - محمد علي عثمان الفقي، الوجيز في شرح أحكام القانون الزراعي طبقا لأحداث التعديلات التشريعية، الطبعة الأولى دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1999، ص 17.

³ - محمد حسن قاسم، القانون الزراعي، الملكية الزراعية، الإيجار الزراعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، سنة 1997، ص 22.

⁴ - VERONIQUE MARC, **Droit National, droit rural**, ELLIPSES, édition Marketing, 2011, P

كما وسع من نطاق الإنتاج الفلاحي الذي يمكن أن يكون إما منتوجا نباتيا أو منتوجا حيوانيا من خلال الاستغلال الأمثل للأرض¹.

وهذا ما نصت عليه المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-63² التي تحدد الطابع الفلاحي لكل نشاط يرتبط بسير دورة نمو المنتج النباتي أو الحيواني المتولد من الاستغلال قصد تحويله وتسويقه وتوضيحه، بشرط أن تحتفظ هذه النشاطات بطبيعتها الفلاحية³.

سواء أكانت مرتبطة بالتربة أم غير مرتبطة ومهما كانت أهميتها الاقتصادية أو طبيعتها الاصطناعية أو الطبيعية⁴ فمن خلالها يتم الاعتراف بصفة الفلاح على أنه كل شخص طبيعي يمارس نشاطات فلاحية بصفة مستمرة وعادية لكن بتوفر شروط وهي:

- أن يكون مالك الأرض أو مربّي الماشية يتولى بنفسه وتحت مسؤوليته إدارة مهام التسيير والمراقبة والمتابعة ويمكن للمالك أن يفوض أمر التسيير للغير فيحتل صفة الوكيل.

- أن يكون حائزا عقد إيجار أو انتفاع مبرم مع المالك بشرط أن يكون مصرحا به نقدا أو عينا⁵.

¹-Jacques F, **Droit Rural**, édition lesctenso, Defrénois, 2009, P 7-8.

Voir : l'alinéa premier de l'article L.311-1 du code rural : « Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation ».

²- المرسوم التنفيذي رقم 96-63 المؤرخ في 27 جانفي سنة 1996 يعرف النشاطات الفلاحية ويحدد شروط الاعتراف بصفة الفلاح وكيفيةه.

³- المادة 03 من نفس المرسوم.

⁴- المادة 4 من نفس المرسوم.

⁵- المادة 07 من نفس المرسوم.

وبالرجوع إلى قانون التوجيه العقاري فإنه صنف الأراضي الفلاحية إلى أربعة أصناف¹ والمتمثلة فيما يلي:

- الأراضي الفلاحية الخصبة جدا: تتمثل في الأراضي الفلاحية العميقة التي تكون حسنة التربة، مسقية أو قابلة للسقي، وتعد بمثابة الطاقة الإنتاجية العالية².

- الأراضي الفلاحية الخصبة: تشمل الأراضي الفلاحية ذات العمق المتوسط، سواء كانت مسقية أو قابلة للسقي أو هي تلك الأراضي الحسنة ذات العمق وتكون غير مسقية الواقعة في المناطق الرطبة أو شبه رطبة ولا تحتوي على أية عوائق طبوغرافية³.

- الأراضي الفلاحية متوسطة الخصب: تتمثل في عدة أنواع من الأراضي الفلاحية وتشمل:

• الأراضي غير المسقية التي تحتوي على عوائق متوسطة في الطبوغرافية وفي العمق.

• الأرض غير المسقية المتوسطة العمق ونسبة الأمطار فيها متغيرة، ولا تحتوي على عوائق طبوغرافية.

• الأراضي غير المسقية التي تحتوي على عوائق متوسطة في الطبوغرافية وفي العمق ورسوخها كبير بنسبة الأمطار المتغيرة فيها.

¹- المادة 5 من القانون 90-25 المتعلق بتوجيه العقاري تصنف الأراضي الفلاحية الى أراض خصبة جدا، وأراض خصبة، ومتوسطة الخصب وضعيفة الخصب، تبعا لضوابط علم التربة والانحدار والمناخ والسقي.

²- المادة 06 من نفس القانون.

³- المادة 07 من نفس القانون.

• الأراضي غير المسقية المتوسطة العمق ونسبة الأمطار فيها متوسطة أو مرتفعة مع عوائق متوسطة في الطبوغرافية¹.

• الأراضي الفلاحية ضعيفة الخصب: تشمل الأراضي التي تحتوي على عوائق طبوغرافية كبيرة وكذا عوائق في نسبة الأمطار بالإضافة إلى وجود عوائق في العمق والملوحة والبنية والانجراف².

وبهذا نستنتج أن التوجيه الفلاحي³ جاء لهدف تحديد عناصر توجيه الفلاحة الوطنية التي تسمح لها بالمساهمة في تحسين الأمن الغذائي⁴ للبلاد وتطوير وظائفها الاقتصادية والبيئية والاجتماعية وذلك بتشجيع زيادة مساهمتها في جهود التنمية الاقتصادية وكذا التنمية المستدامة للفلاحة.

وعلى هذا الأساس فإن القانون التوجيهي الفلاحي يرمي إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الأساسية المتمثلة فيما يلي:

- مساهمة الإنتاج الفلاحي في تحسين مستوى الأمن الغذائي.
- ضمان تطور محكم للتنظيم ولأدوات تأطير قطاع الفلاحة قصد المحافظة على قدراته الإنتاجية والزيادة في الإنتاج مع التنافس مع ضمان حماية الأراضي الفلاحية.
- وضع إطار تشريعي يضمن تطور الفلاحة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية وفي إطار الاستدامة البيئية مما يضمن ترقية النظرة التساهمية التي تعمل على المشاركة الإدارية للشركاء من أجل تنمية كل الفضاءات وتكريس قواعد الحماية الاجتماعية وكذا ترقية الوسط الريفي.

1- المادة 08 من القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري.

2- المادة 09 من نفس القانون.

3- القانون رقم 08-16 المؤرخ في 3 أوت سنة 2008 المتضمن التوجيه الفلاحي.

4- المادة 03 من نفس القانون نصت على تعريف الأمن الغذائي على أنه: " حصول ووصول كل شخص بسهولة وبصفة منتظمة إلى غذاء سليم وكاف يسمح له بالتمتع بحياة نشيطة ".

- مواصلة تنفيذ مبدأ دعم الدولة الملائم للتنمية الفلاحية النباتية والحيوانية بصفة مستمرة¹.
- تمكين القطاع الفلاحي باعتباره قطاعا استراتيجيا من الموارد اللازمة لتجسيد وتنفيذ المخططات والبرامج.
- ضمان ديمومة المستثمرات الفلاحية والمحافظة عليها بواسطة هياكل فلاحية ملائمة.
- إعادة الاعتبار للمزارع النموذجية ودعمها.
- المحافظة على الخصوصيات الفلاحية المحلية عن طريق وضع خرائط زراعية وتكييف أنظمة إنتاج تتناسب مع قدرات هذه الأراضي.
- المحافظة على الثروة العقارية عن طريق الدقة في التنظيم العقاري وتحديد النمط الملائم لاستغلال الأراضي الفلاحية.
- وضع وسائل وآليات تنظيمية ومعيارية واقتصادية تسمح بتوجيه الاستثمارات والإنتاج.
- ضمان عصرنة الصناعة والزراعية حسب الفروع.
- ضمان عصرنة المستثمرات الفلاحية وتكثيف الإنتاج الفلاحي².

ثانيا: خطر الاكتساح العمراني على حساب الأراضي الفلاحية.

من المتعارف عليه أن الزحف العمراني مرتبط بالزيادة السكانية في أي مدينة سواء كان ذلك في شكل بناء منتظم أو بناء غير منتظم فهو توسع متعدد الوجوه لأنه يشير إلى توسيع المدينة وضواحيها وما يحيط بها على حساب الأراضي الفلاحية، الأمر الذي خلق

¹-المادة 02 من قانون التوجيه الفلاحي.

²- المادة 04 من نفس القانون.

تطوير المناطق الريفية المجاورة للمدن تدريجياً ومن ثم إيجاد خلل في توازن المجال العمراني.

إن ظاهرة البناء الفوضوي تعاني منها جميع دول العالم خاصة منها الدول النامية التي يتزايد سكانها بمعدلات مرتفعة الشيء الذي أدى إلى تزايد الحاجة إلى أراض جديدة خاصة لأغراض السكن مما سبب في وجود وضعية غير متوازنة فيما يتعلق بتوزيع السكان من اختلال في تمركز هذه الكثافة السكانية الهائلة في المدن وما جاورها، فكان له بذلك عواقب وخيمة ومشاكل خطيرة بصدد التحكم الحسن في هذه الظاهرة.

هذا النمو الحضري المتسارع بتطور المجال الاقتصادي والاجتماعي كان يواجه أزمة السكن التي أدت بدورها إلى تفشي ظاهرة الفوضى بشكل مذهل خاصة لما يتعلق الأمر بعدم توافق الوحدات السكنية مع هذا النمو الهائل وكذا مع طبيعة السياسة التنموية للبلاد في عدم قدرتها على حل أزمة السكن، مما حفز على تكاثر الأحياء العشوائية¹.

كما تعد مشكلة الزحف العمراني على حساب الأراضي الفلاحية من المشاكل العويصة التي تعاني منها الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا خاصة بالنسبة للمدن الكبرى التي تمتاز بزيادة سكانية سريعة سواء كانت هذه الزيادة زيادة طبيعية أو بفعل الهجرة الريفية.

ورغم أهمية الأراضي باعتبارها من العناصر الطبيعية النادرة إلا أن هناك العديد من العوامل الطبيعية التي ساهمت في السنوات الأخيرة في تقادم الظاهرة من خلال مرور مختلف الأراضي الزراعية بفترة من الجفاف أو الانجراف، الأمر الذي أدى إلى تراجع في المردودية الإنتاج الفلاحي للعديد من الأراضي، الشيء الذي دفع بالكثير من الفلاحين إلى الانقطاع عن استغلال أراضيهم وإهمالها وفي بعض الأحيان تغيير الطبيعة الأصلية لهذا النوع من الأراضي فيتم غزوها بطرق غير قانونية وعلى رأسها البناء العشوائي والتوسع غير المخطط والاكتماس السريع لأخصب وأجود الأراضي الفلاحية فيتم تأكلها وضياع مساحات شاسعة لمثل هذا النوع من الأراضي النادرة.

¹ - توهامي إبراهيم، الأحياء المتخلفة بين التهميش والاندماج في البناء السوسيو الاقتصادي الحضري، مجلة الباحث الاجتماعي، جامعة منتوري قسنطينة، العدد 5، 2004، ص 45-52.

دون أن ننسى مشكل اتساع المناطق الصناعية التي أدت بدورها إلى انتشار مطالب تغيير الصبغة الفلاحية للأرض وتركيزها لأنشطة أخرى منها الصناعية والتجارية، هذا مولد حركة البناء العشوائي التي لها نتائج وخيمة وآثار سلبية على الأراضي الفلاحية من عدة جوانب نذكر منها:

- آثار البناء الفوضوي على طبيعة الأراضي الفلاحية وتتمثل فيما يلي:

- تقليص الرصيد العقاري الفلاحي من حجمه، وتراجع محدوديته من حيث خصوبة الأرض ونوعية التربة والمناخ الملائم، نظرا لما شهدته هذه الأراضي من اتساع كبير على مستوى العمران بمختلف أنماطه والذي كان من شأنه تغيير الصبغة الفلاحية.
- تصحر الأراضي الفلاحية بفعل عشوائية البناءات عليها من خلال فقدان عناصرها العضوية الضرورية لإنتاج المنتج وجعلها غير صالحة للزراعة.
- تراجع كبير للمساحات الشاسعة المزروعة والتي يقابلها زيادة فادحة في مساحات المناطق المبنية على حساب الأراضي الزراعية.
- حدوث مشكلة في توفير الأراضي الخاصة بإقامة المساكن وهذا يشكل عائقا رئيسيا أمام تنفيذ وتطبيق المشاريع التنموية الخاصة بالإسكان، مما أدى إلى ارتفاع رهيب في ثمن الأراضي الحضرية الخاصة بالبناء، هذا ما جعل البناء الفوضوية ينتشر على حساب الأراضي الفلاحية¹.
- تناقص الأراضي الفلاحية باستمرار نتيجة الامتداد السريع للسكان وزيادة نسبة التحضر سواء تمثلت هذه الزيادة إلى نمو الطبيعي للسكان أو بالنسبة للتزايد الناجم بفعل الهجرة من الأرياف إلى المدن، هذه الزيادة تؤدي بدورها إلى زيادة الطلب على الأراضي الفلاحية لأغراض السكن والخدمات المتعددة.

- آثار البناء الفوضوي على الإنتاج الزراعي ويتمثل في:

¹ - محمد عباس إبراهيم، التنمية العشوائية الحضرية، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، سنة 2003، ص 22.

- قلة الأمن الغذائي للسكان في المناطق الحضرية، الأمر الذي أدى إلى عدم الاستقرار في المجتمعات الحضرية من حيث ارتفاع أسعار المنتوجات الغذائية وندرتها في بعض الأحيان¹.
- إهمال زراعة الأرض وبالتالي فقدان العديد من المحاصيل الزراعية في المدينة والاعتماد على الاستيراد من الخارج لسد الحاجات الغذائية للمجتمع الحضري الأمر الذي يجعل مشكلة الأمن الغذائي مهددة بالخطر في البلاد.
- التأثير السلبى والخطير للنشاطات الاقتصادية بمختلف أنواعها على الأراضي الفلاحية من حيث خضوع استعمالات الأراضي للمنافسة الاقتصادية خاصة لما يتعلق الأمر ببيعها والبناء عليها.

- أثار البناء الفوضوي في تلويث الأراضي الفلاحية ويتمثل في:

- الامتداد غير الاعتيادي للمدينة والغير المرغوب فيه ولا شك أن النشاط البشري واستغلال الموارد الطبيعية يؤديان إلى تدهور البيئة² بشكل كبير وخاصة الأراضي الفلاحية ويؤثر عليها بشكل فعال في نمط استخدام هذا النوع من الأراضي بسبب النمو العشوائي للسكنات الذي يساعد بشكل سلبي على التلوث واختلال بالتوازن البيئي.
- إن تلوث الأراضي الفلاحية من جراء البناءات الفوضوية يجعلها تتأثر سلبيا بصورة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة نتيجة رمي النفايات بكل أشكالها من مخلفات البناء في تلك الأراضي التي تقع داخل إطار المدينة.

أيضا التلوث الناتج عن الاستخدامات المختلفة للأراضي الزراعية من خلال تسرب مياه الصرف الصحي الناجم عن العشوائية وفيها يساهم في خلق بيئة حضرية معقدة وغير متوازنة مما ينتج عن هذا التلوث قلة وندرة في إنتاجية الأرض.

¹ - محمد رفيق أمين حمدان، الأمن الغذائي، نظرية ونظام تطبيق، مرجع سابق، ص 21.

² - علي حمدان، جغرافية العمران الريفي والحضري، مكتبة دار الفكر، فلسطين، سنة 2002، ص 168.

الفرع الثاني

حماية العقار الصناعي من الزحف العمراني العشوائي

قبيل الاستقلال بادر الاستعمار الفرنسي بإصدار مشروع قسنطينة 1953-1963 الذي كان يهدف إلى إخراج الصناعات المتمركزة في الجزائر العاصمة إلى ضواحيها وعقب الاستقلال احتفظت البلاد بنفس المجال الصناعي الموروث الذي لم يكن موزعا توزيعا إقليميا متوازنا لأنه بالأساس كان متمركزا بصورة أساسية في المدن الساحلية.

لعل أول عملية تنظيم لهذا النوع من العقارات كان في بداية السبعينيات المتمثلة في مرحلة الاقتصاد الاشتراكي¹ وفيها اهتم هذا النظام بمحورين أساسيين وهما:

- **المحور الأول:** تمثل في وضع هذا العقار في رصيد الاحتياطات العقارية الوطنية من خلال جملة من التشريعات الرامية لتوسع ملكية الدولة على حساب الملكية الخاصة وسيطرة الدولة على التراب العقاري.

- **المحور الثاني:** فيه تم احتكار مساحات واسعة لتجسيد خطط بناء القطاع العام القائم على نموذج الصناعات المصنعة² والمتمركزة على الصناعات القاعدية للنهوض بالتنمية الاقتصادية³.

إن أول تحديد للعقار الصناعي كان في إطار القانون رقم 73-45 المؤرخ في 18 فيفري 1973⁴ المتعلق بإنشاء لجنة استشارية لخلق المناطق الصناعية وكذا المراسيم التنفيذية اللاحقة له التي صدرت بعد مرور 10 سنوات، حيث تضمنت تهيئة وإدارة وتسيير المناطق الصناعية، هذه الأخيرة مع مرور الوقت أصبحت غير كافية لتطوير وترقية

¹ -بوحردة مخلوف، العقار الصناعي، الطبعة الثانية، دار هومة، 2006، ص 3.

² - إن نموذج الصناعات المصنعة من إعداد الفقيه "دوبرنيس" التي تقوم على تزويد مختلف القطاعات بالتجهيزات والآلات الحديثة لزيادة إنتاجية العمل.

³ - G.DE Bernis, **Deux stratégies pour l'industrialisation du tiers monde, les industries industrialisme et les options algériennes**, revue tiers monde, N° 12, 1971, P 54.

⁴ -الجريدة الرسمية العدد 20 لسنة 1973.

الاستثمار الوطني¹ سواء بسبب المشاكل القانونية والميدانية التي أصبحت تعاني منها أو بسبب تغير الظروف الاقتصادية العالمية والتوجه نحو اقتصاد السوق².

هذا كان في مطلع التسعينيات بظهور دستور 89 الذي فتح مجالا جديدا للتعامل مع الاستثمار بأسلوب مغاير يغلب عليه التوجه نحو الانفتاح واقتصاد السوق³.

وتزامنا مع الإصلاحات الاقتصادية الجديدة ثم إعادة النظر في المؤسسات العمومية الاقتصادية التي كانت تعاني من اختلالات هيكلية⁴ ومن خلالها ظهر العقار الصناعي في اطار قانون 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية⁵ إلى غاية صدور المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 المتعلق بترقية الاستثمار⁶ الذي جاء في تنظيم خاص بالاستثمار في ميدان العقار بشكل أوسع من الناحية القانونية ومن حيث الأهداف الاقتصادية⁷ لكونه يتناول لأول مرة نظام المناطق الخاصة والحرّة ونظام العقود وذلك عبر مراسيم تنفيذية صدرت في سنة 1994 وهي بدورها رسمت حدود هذه المناطق فأصبح المجال القانوني مهياً لاستقطاب الاستثمار الوطني والأجنبي باعتماد ميكانيزمات جديدة لترقية الاستثمار⁸.

واستمر الوضع على هذا الحال إلى غاية صدور القانون رقم 01-16 المؤرخ في 21 أكتوبر 2001 والمصادقة عليه بالأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20 أوت 2001

¹-بوحردة مخلوف، العقار الصناعي، مرجع سابق، ص 10.

²-فسيح حمزة، التنظيم القانوني لاستغلال العقار الصناعي في عملية الاستثمار، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، سنة 2000، ص 16.

³ - عبد الرحمن تومي، واقع وآفاق الاستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر، مجلة دراسات اقتصادية، دار الخلد ونية، الجزائر، العدد 8، جويلية 2006، ص 111.

⁴ - عبد الرحمن تومي، الإصلاحات الاقتصادية الواقع والأفاق 2000-2009، مجلة دراسات اقتصادية، دار الخلد ونية، العدد 22، فيفري 2009، ص 62-82.

⁵ - القانون رقم 01-88 المؤرخ في 12-01-1988، الجريدة الرسمية العدد 02 لسنة 1993.

⁶ - الجريدة الرسمية العدد 64 لسنة 1993.

⁷ -بوحردة مخلوف، مرجع سابق، ص 10.

⁸ - نصت المادة 01 من المرسوم التشريعي رقم 93-12 المتعلق بترقية الاستثمار بنصها على ما يلي: "يحدد هذا المرسوم التشريعي النظام الذي يطبق على الاستثمارات الوطنية الخاصة أو على الاستثمارات الأجنبية التي تنجز ضمن الأنشطة الاقتصادية أو فروعها أو لأي شخص معنوي صراحة بموجب نص تشريعي".

المتضمن تطوير الاستثمار¹ الذي جاء بنوع جديد من المناطق التي تتطلب تنميتها مساهمة خاصة من الدولة إضافة إلى صدور الأمر 04-01 المتعلق بتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها² الذي نظم حدود استغلال العقار الصناعي بمفهوم جديد باعتبار أن الدولة منظمة للسوق، وباعتبارها الضامن لديمومة المؤسسات والوحدة الحدودية فقد حافظت على ثروتها العقارية في المجال الصناعي واستحدثت أجهزة متنوعة من أجل تحقيق الفعالية والنجاعة والمردودية عن طريق حصر تدخل الفاعلين المحليين لتجديد أدوات وآليات ضرورية لتسيير سوق عقارية تنافسية مع وضع اطار مؤسساتي يسهر على تطبيق ذلك³.

وعليه وسعيا من الدولة على توفير المناخ الأنسب للاستثمار الذي يتوقف على الأوعية العقارية اللازمة لذلك، باعتمادها على جملة من الآليات الهادفة لتشجيع الاستثمار وترقيته الذي جاء بنوع جديد من المناطق التي نص عليها الأمر 03-01 المتضمن تطوير الاستثمار الذي عدل في سنة 2006 بموجب الأمر 08-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006⁴.

وعلى ضوء اختلاف القواعد القانونية المنظمة للعقار الصناعي سيتم الوقوف عند ذلك بدءا بالمناطق الصناعية ومناطق النشاطات والمناطق الخاصة والمناطق الحرة (أولا) التي يتم لها اختيار موقع ملائم لا نشاء وتهيئة المساحات الموجهة للاستثمار الصناعي إلا أن المعوقات التي خلفت مخاطر عند بقاء العديد من الصناعات بين التجمعات السكانية الفوضوية التي تساهم بشكل كبير على ترك آثار سلبية على كلا المنطقتين الصناعية والبناءات الفوضوية وما تشعب منهما من آثار سيئة ضارة ومخلفات اجتماعية (ثانيا).

¹ - الجريدة الرسمية العدد 47 لسنة 2001.

² - القانون رقم 04-01 المؤرخ في 20-08-2001 المتعلق بتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها الجريدة الرسمية العدد 47 لسنة 2001.

³ - شايب باشا كريمة، الآليات القانونية والمؤسسية لتنظيم العقار الصناعي في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة سعد دحلب، البليدة، كلية الحقوق، 2012-2013، ص 10.

⁴ - الجريدة الرسمية العدد 47 لسنة 2006.

أولاً: الاهتمام بال عقار الموجه للتنمية الصناعية.

تشكل الصناعة الركيزة الأساسية للتنمية الصناعية والعنصر الأساسي لبناء اقتصاد وطني قادر على منافسة في ظل المتغيرات العالمية أيضا العقار الصناعي يعد الحلقة الجوهرية للاستثمار الاقتصادي.

فالعقار الصناعي هو مصطلح يعبر عن استخدامات الأرض ويتميز بخصائص منفردة تميزه عن الأنظمة العقارية الأخرى كالعقار الفلاحي والسياحي، لاسيما الحضري التي تعبر عن الأغراض والوظائف التي تستخدم فيها الأراضي.

وإذا رجعنا إلى المشرع نجد أنه لم يعرف العقار الصناعي، وإنما اكتفى بوضع القواعد والآليات القانونية الرامية لتنظيم الوظيفة التي تستخدم فيها الأرض حماية للصحة العامة وضمان لبيئة سليمة.

كما ارتبط مفهوم العقار الصناعي عند الاقتصاديين بمفهوم المال المخصص للاستثمار خلال فترة زمنية محددة بقصد زيادة إنتاجها وإضافة ثروة جديدة للمجتمع¹. ومنهم من اعتبره على أنه أصل انتاجي ثابت يستثمر فيه وتوظف فيه الأموال بقصد التنمية وزيادة رأس المال².

والبعض الآخر يرى أنه مجموع الأراضي وكل ما اتصل بها اتصال قرار وثبات وما رصد لخدمة العقار بما فيها الأصول العقارية المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية وكذا الأصول العقارية القائمة التي تملكها أو تحوزها المؤسسات العمومية في حالة النشاط الموجه لإنتاج السلع عن طريق تحويل مواد أولية.

¹ - محمود بو مخلوف، التوطن الصناعي وقضايا التنمية في الجزائر، الطبعة الأولى، التجربة والآفاق، دار الأمة، الجزائر، سنة 2001، ص 74.

² - محمد أحمد سويلم، الاستثمارات الأجنبية في مجال العقارات دراسة مقارنة بين القانون والفقہ الإسلامي، الطبعة الأولى، منشأ المعارف بالإسكندرية، مصر، سنة 2009، ص 24.

أو استخدام مواد شبه مصنعة¹.

على هذا الأساس ظهرت الحاجة للوقوف عند الأحكام العامة لمختلف المناطق المخصصة للعقار الصناعي والمتمثلة فيما يلي:

- **المناطق الصناعية:** تتمثل في غياب تعريف هذا النوع من المناطق من طرف المشرع التي فإنها اعتبرت ذلك المكان الذي يجب أن يوفر للمؤسسة الإطار الملائم للعمل والازدهار فهي موجهة أساسا لترقية الاستثمار وتحسين نجاعة المؤسسة².

هذه المناطق الصناعية التي تعتبر نمطا من أنماط التوطين الصناعي، هذا الأخير الذي تجسد في أربع نقاط من التوطين وهي التوطين الصناعي الحضري، التوطين الصناعي القطبي والانتشار الصناعي³.

- **فالتوطين الصناعي الحضري:** هو الذي يتم بجوار التجمعات السكنية الحضرية بغية الاستفادة من مميزات الاقتصادية والاجتماعية، لأن هذا النوع من المناطق يقتضي تواجد عدة وحدات وورشات صناعية مما لا يمكن أن يستوعبها المجال الريفي⁴.

- بالنسبة للأقطاب الصناعية: التي يقصد بها التوطين المركز المتواجد في المدن الكبرى⁵ وبعض المدن الأخرى التي تعتبر اختيارات سياسية محصنة في الاستراتيجية التنموية الجزائرية التي لا يمكن أن يتم توطينها إلا في المراكز الحضرية المؤهلة لذلك⁶.

1 -خوادجية سميحة، النظام القانوني للعقار الصناعي في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1 2014-2015، ص 23.

2- شايب باشا كريمة، مرجع سابق، ص 14.

3- محمود بوخولوف، التوطين الصناعي وقضايا التنمية في الجزائر، مرجع سابق، ص 58.

4 -محمود بوخولوف، نفس المرجع، ص 59.

5 -المدن الكبرى كالجزائر العاصمة، مدينة عنابة، مدينة وهران.

6- شايب باشا كريمة، مرجع سابق، ص 15.

أما عن سياسة الانتشار الجغرافي للصناعة: فقد جاءت لتحقيق أهداف التوازن الجهوي بالاتجاه نحو المناطق الداخلية خاصة المتخلفة منها.

بالنسبة لسياسة المناطق الصناعية: فهي تعد من السمات الأساسية للتوطين الصناعي في الجزائر التي جاءت بالخصوص لتستجيب لاعتبارات التهيئة الإقليمية ولتخفيف الضغط على المراكز الصناعية الوطنية الكبرى وقد كان الصندوق الوطني للتهيئة العمرانية هو الأداة الأساسية لهذه السياسة¹ الذي وجد بواسطة الأجهزة المكلفة بتجسيد وتهيئة المناطق الصناعية².

أيضا يجب التعرض إلى نطاق العقار الصناعي في إطار قانوني لترقية وتطوير الاستثمار من خلال التعرض إلى المناطق الخاصة التي جاء تنظيمها في إطار المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 08 أكتوبر 1993³ المتعلق بترقية الاستثمار، حيث منحت امتيازات قانونية واقتصادية تحفيزية للاستثمار في هذه المناطق التي يمكن حصر

¹ -محمد مخلوف، التوطين الصناعي وقضايا التنمية في الجزائر، مرجع سابق، ص 63.

² -الصندوق الجزائري للتهيئة العمرانية: CADAT المنشأ بموجب المنشور رقم 56-011 المعتمد بالمرسوم المؤرخ في 12 أبريل 1956 فقد لعبت هذه المؤسسة العمومية ذات طابع الصناعي والتجاري دورا هاما في مجال التهيئة والتعمير من أجل تسهيل تطوير المناطق السكنية والصناعية في الجزائر.

-الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية: ANAT بموجب المرسوم 80-277 المؤرخ في 22 نوفمبر 1980 المتضمن

إنشاء الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية العدد 84 بتاريخ 25-11-1980 التي كانت مهمتها إنجاز مخططات التهيئة الولائية وكذا دراسة مشاريع التعمير الجهوية.

-المركز الوطني للدراسات والإنجاز العمراني: CNERU أنشئ بموجب المرسوم 80-276 المؤرخ في 22 نوفمبر

1980 المتضمن إحداث المركز الوطني للدراسات والإنجاز العمراني الذي تم حله بعد ذلك بموجب المرسوم رقم 83-154 المؤرخ في 5 مارس 1983 المتضمن حل هذا المركز الوطني واستبداله بجهاز آخر.

-المركز الوطني للدراسات والأبحاث التطبيقية في التعمير: المنشأ بموجب المرسوم رقم 83-155 المؤرخ 05-03-

1983 هذا الأخير انحصرت مهامه في نطاق إقليم الجزائر العاصمة فقط.

-مؤسسة تسير المناطق الصناعية: فهي مؤسسات اقتصادية أنشئت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 84-56 المؤرخ

في 03 مارس 1984 المتضمن تنظيم مؤسسات تسير المناطق الصناعية.

-شركات تسير مساهمات المناطق الصناعية وشركات التسيير العقاري: أنشئت بموجب منشور رقم 05 المؤرخ في

21 جويلية 2003 المتضمن انشاء أربع شركات لتسيير مساهمه الدولة في الغرب، الوسط، الشرق، الجنوب.

³ -الجريدة الرسمية العدد 64 لسنة 1993.

الامتيازات في إطار الاستثمار صناعيا في هذه المناطق الخاصة¹.

بالإضافة إلى **المناطق الحرة** التي تعتبر مناطق مضبوطة المساحة وتتمثل في الأملاك الوطنية العمومية وتمارس عليها أنشطة صناعية وخدمائية وتجارية، وذلك طبقا للشروط المقررة وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 94-321 المؤرخ في 17 أكتوبر 1994 المتضمن المناطق الحرة.

هكذا لجأت الجزائر إلى استعمال آليات قانونية داخلية عن طريق قانون الاستثمار الذي تم من خلاله تنظيم العقار الموجه للاستثمار في المجال الصناعي من خلال التنمية الصناعية².

والبحث عن التنظيمات الجديدة للعقار الصناعي التي استحدثت بموجبها المناطق التي يتطلب تميمتها خاصة من الدولة، فظهر هذا النوع الجديد من المناطق في إطار القانون المتعلق بتطوير الاستثمار وفيها تم تحديد وتنظيم استغلال هذه المناطق من الناحية الجغرافية وطبيعة العقارات الواقعة عليها لصلاحية هيئة عمومية جديدة تسمى المجلس الوطني للاستثمار الذي يقوم بتحديدتها وتنظيمها على ضوء أهداف مخطط تهيئة الإقليم³.

كما أعاد المشرع الاهتمام بالمناطق التي تتطلب تميمتها مساهمة خاصة من الدولة في إطار الأمر 08-04 المؤرخ في 01 سبتمبر 2008 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية وبصدور المراسيم التنفيذية له⁴.

¹ في إطار المرسوم التشريعي رقم 93-12 المتعلق بترقية الاستثمار فقد ميز المشرع بين نوعين من المناطق الخاصة وهما:

- المناطق المطلوب ترقيتها Les Zones à promouvoir ZAP
- مناطق التوسيع الاقتصادي Les Zones d'épansions Economiques ZEE، أنظر: بوحردة مخلوف، **العقار الصناعي**، مرجع سابق، ص 19.

² -شايب باشا كريمة، مرجع سابق، ص 54.

³ -المادة 10 فقرة 3 من الأمر 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار.

⁴ -المرسوم التنفيذي رقم 09-153 المؤرخ في 02 ماي 2009 المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأصول المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها، الجريدة الرسمية العدد 27 لسنة 2009.

وبهذا يستنتج أن العدد الكبير من التشريعات والتنظيمات المذكورة آنفاً، حاولت كلها تنظيم العقار الصناعي يظهر ذلك جليا خاصة من خلال انتقال الجزائر من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق الذي كان يهدف إلى تفعيل دور الاستثمار في التنمية الاقتصادية، وبالرغم من ذلك يبقى الاستثمار الخاص ضعيف ولا يستجيب للمتطلبات التنموية المرجوة.

ثانيا: سرعة التوسع العشوائي على المناطق الصناعية.

لقد اهتمت الدولة بالعقار الصناعي لما يشكله من عامل مهم في تحقيق الاستثمار وتنمية قطاع الصناعة الذي يعتبر القاعدة الأساسية بالنسبة للبناء الاقتصادي وعاملا مؤثرا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لذا وجب توفير المواقع العقارية المهيأة لتركز النشاطات الصناعية وتجهيزها بالمخططات والخدمات والمرافق العامة مراعية في ذلك جانب الاستدامة للحفاظ على بيئة متوازنة وخالية من المخاطر المضرة بالإنسان من جهة وبتنمية الاقتصاد من جهة أخرى.

على هذا الأساس تم تهيئة المناطق الصناعية عن طريق أجهزة ومؤسسات مختلفة يشترط فيها إدارة الفضاءات العقارية داخل هذه المناطق بتنفيذ الأعمال المسندة اليها وذلك بتهيئة هذه المنشآت بصفة تعاقدية وكذا الشروط الواجب احترامها من طرف المتعاملين والأجهزة المهنية عند استغلالهم للعقار خاصة لما يتعلق الأمر بالمنشآت المشتركة كالطرق وشبكات الربط المختلفة غير القابلة للتجزئة¹ بهدف المحافظة على دوامها.

كما يجب التسيير بمراقبة مدى احترام مبادئ التهيئة والتعمير في المنطقة الصناعية وهذا في الحالات العادية، أما فيما يخص قواعد تسيير المناطق ذات طبيعة السلطة العامة فإنها تكون من صلاحيات الوالي، وذلك في إطار ممارسة صلاحيات الضبط الإداري خاصة فيما يتعلق بالأمن الداخلي للمنطقة، قواعد السير الوقاية من الأخطار وحماية البيئة².

¹ -بوجردة مخلوف، العقار الصناعي، مرجع سابق، ص 13.

² -المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 84-55 المؤرخ في 03 مارس 1984 المتعلق بإدارة المناطق الصناعية، الجريدة الرسمية العدد 10.

وفي هذا السياق، تقع على عاتق الأجهزة المهنية في ادارة المناطق الصناعية ضرورة المحافظة على مبدأين أساسيين هما:

- الحصول على العقارات والتنازل عليها إذا كان ذلك ضروريا لإنجاز مشاريع داخل المنطقة الصناعية.

- التعديل في حالة حدوث اشكالات في برنامج المنطقة بما يتناسب مع حجم الصناعات المقامة في المنطقة.

كما يقع على عاتق أجهزة ومؤسسات التهيئة، التزام تهيئة شبكات المنشآت القاعدية داخل المنطقة، أيضا يقع عليها ضمان حسن استغلال العقار في إطار احترام القوانين المعمول بها¹.

غير أن هذا التعدد والتنوع في الأجهزة ومؤسسات الادارة والتسيير وعدم ضبط طبيعتها القانونية بدقة وطبيعة المعاملات والأعمال التي تقوم بها أدى الى تداخلها في الصلاحيات والاختصاصات رغم تعدد القوانين والمراسيم المذكورة آنفا، فإن الوضعية الحالية للعقار الصناعي في هذه المناطق بقيت تمتاز بالصعوبات والنقائص لتعدد الأسباب أهمها:

-تعدد وتعاقب أجهزة تسيير المناطق الصناعية مما أدى الى ظهور مشاكل في الميدان لاسيما في عمليتي المتابعة والمراقبة.

- عدم الأخذ بعين الاعتبار المعايير الاقتصادية وقوانين التعمير عند انشاء هذه المناطق.

- عدم تحديد التجزئات بصفة واضحة وظاهرة مما أدى الى ظهور ساعات غير قانونية.

- عدم تسوية الوضعية القانونية للملكية العقارية الصناعية لاسيما فيما يخص عملية التنازل لفائدة المستثمرين في التجزئات الصناعية المنشأة من طرف الأجهزة المهية².

¹ -المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 84-55 المتعلق بإدارة المناطق الصناعية.

² -بوجردة مخلوف، العقار الصناعي، مرجع سابق، ص 17-18.

على هذا الأساس، يجب اختيار موقع ملائم لإنشاء وتهيئة المساحات الموجهة للاستثمار الصناعي، فإذا كانت المنطقة زراعية من الأفضل توطين مؤسسات واستثمارات متخصصة في المنتوجات الزراعية بما يتماشى مع النشاطات المحلية، ولا يعيق تطوير المنطقة وعليه فإن اختيار موقع المناطق الموجهة للاستثمار الصناعي يختلف باختلاف الأنظمة السياسية المتبعة، ففي البلدان الرأسمالية اختيار موقع الأراضي قائم على أساس الأرباح المحققة وكلفة الإنتاج وطاقته اليد العاملة واتجاه المنتج نحو السوق.

في حين البلدان الاشتراكية يتماشى اختيار موقع الأراضي، أما في البلدان النامية ان اختيار الأراضي الموجهة للاستثمار الصناعي قائم في المناطق الساحلية والمناطق العمرانية المحددة¹.

ويتبين أن المواقع الجغرافية للعقار الصناعي في الجزائر متمركزة في شمال البلاد مما ولد عنه سوء التوازن الجهوي لتوزيع الاستثمارات مما ساهم في النزوح الريفي الى المراكز العمرانية بصفة عشوائية وغير مخططة².

ويرجع الفشل في اختيار الموقع المناسب لإنشاء المناطق الصناعية لعدة عوامل أهمها:

- غياب تخطيط وطني للتهيئة العمرانية حيث خصصت المجالات الاقتصادية في ظل النظام الاشتراكي إلى المخططات الإنمائية التي اعتمدت على مركزية التخطيط مما سبب في هدر الكثير من الأراضي.

- عدم كفاءة إطارات الصندوق الوطني للتهيئة والتعمير CADAT واستعمال الدراسات السطحية التي تم القيام بها دون الاعتماد على الوسائل الميدانية³.

¹ - بشير محمد التيجاني، مفاهيم وآراء حول تنظيم الأقاليم توطن الصناعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر سنة 1987، ص 96.

² - Matouk Blattaf, **Localisation industrielle et aménagement du territoire**, op, cit, p161.

³ - بشير محمد التيجاني، تهيئة التراب الوطني في أبعاده الإقليمية مع التركيز على التجربة الجزائرية، وهران، 2004، ص 43.

بهذا كان يتم اختيار مواقع العقار الصناعي بطريقة ارتجالية ولم يخضع لمعايير المردودية الاقتصادية وهو ما أدى إلى الكثير من الحالات إلى نقص فادح في المواقع الموجهة للاستثمار الصناعي بالتعارض مع المميزات الطبيعية التي تتمتع بها من الناحية المستقبلية وقد أدت هذه الأساليب لنتائج سلبية وانعكاسات خطيرة على مستوى توزيع الأراضي ومدى احترام وحماية البيئة.

واستمرت هذه الوضعية الخطيرة إلى حين صدور القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2002 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة¹.

وفي هذا الإطار جاء هذا القانون لوضع الوسائل القانونية لتهيئة الإقليم وعلى كافة التراب الوطني كل التوجيهات والترتيبات الاستراتيجية الأساسية فيما يخص السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم والمحددة فيما يلي:

- الاستغلال العقلاني للفضاء الوطني وخاصة لما يتعلق الأمر بين توزيع السكان والأنشطة الاقتصادية.
- التوزيع الفضائي الملائم للمدن من خلال التحكم في نمو التجمعات السكنية وقيام بنية حضرية متوازنة.
- دعم الأنشطة الاقتصادية المعدة حسب الأقاليم وحماية التراث الأيكولوجي الوطني وتنميته.

ولقد تمت المصادقة على مشروع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم من خلال القانون

رقم 10-02 المؤرخ في 29 جوان 2010².

وفيها رسم معالم سياسة تهيئة إقليمية تضم مختلف المفاهيم الجديدة التي تضمن تعدد تدخل مختلف الفاعلين لتوضيح الدور التشاركي في تجديد أنماط الحكم وتصور مستويات جديدة للتخطيط، لهذا الغرض فهي تدعم الجهاز التشريعي والتنظيمي وتقوي الأجهزة المكلفة

¹- الجريدة الرسمية العدد 77 المؤرخة في 15 ديسمبر 2001.

²- الجريدة الرسمية العدد 61 المؤرخة في 21 أكتوبر 2010.

بالتجسيد¹ عن طريق مخططات تهيئة فضاءات البرمجة الإقليمية² في دراسة كل ما يتعلق بالمستوى الإقليمي بفضل الدعم ومتابعة المشاريع الاستثمارية المحلية وضمان الانسجام بين مختلف مشاريع الإقليم.

لكن بالرجوع الى مفهوم فضاء البرمجة الإقليمية الذي " يعد تجمع لعدة ولايات دون أن يكتسي الطابع المؤسسي"³ يلاحظ أن هذا الفضاء لم يرقى إلى المكانة القانونية التي يجب أن تمنح للمنطقة حيث تم تقصيرها على وظيفة التنسيق دون أن يكون لها طابع مؤسسي لتصبح مجرد وسيلة للتسيير والتخطيط الإقليمي.

بالمقابل خضعت المخططات التوجيهية للبنية التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية أو المخططات القطاعية التي تتضمن مجمل القطاعات التي تمس الإطار الحياتي للمواطن ومن أجل إعداد هذه المخططات القطاعية صدر المرسوم التنفيذي رقم 05-443 المؤرخ في 14 نوفمبر 2005 المحدد لكيفيات تنسيق المخططات التوجيهية للبنية التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية ومجال تطبيقها ومحتواها وكذا القواعد الإجرائية المطبقة عليها⁴ وعلى رأسه المخطط التوجيهي للمناطق الصناعية والأنشطة التي كان الهدف منها العمل على تطوير المناطق الصناعية والأنشطة ومواقعها خاصة من خلال دعم القدرات الصناعية الجهوية والمحلية وكذا تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة⁵.

لكن ما يثار حول هذه المخططات هو بقاؤها على مستوى التصور وأن معظمها لم يدخل حيز التنفيذ بعد مما ساهم في تعميق المشاكل والتحديات التي كانت تعيشها هذه المدن لا سيما مع التطور السكاني السريع مقابل تراجع نسيجها الحضري الذي يطرح مشكلة الربط بين أدوات التهيئة والتعمير المصادق عليها بأدوات المخططات الاستراتيجية التي تشكل وسائل مرجعية مهمة.

1-أمال حاج جاب الله، مرجع سابق، ص 88.

2-المادة 46 من القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

3-أمال حاج جاب الله، نفس المرجع، ص 99.

4-الجريدة الرسمية العدد 75 المؤرخة في 20نوفمبر لسنة 2005.

5-القانون رقم 10-02 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.

خاصة ظاهرة التوسع العمراني التي ساهمت في زيادة مشاكل تلك المناطق الصناعية وتواجدها بين التجمعات السكانية الفوضوية وما يبعث من مخلفات بيئية خطيرة، نظرا لقرب تلك المناطق الصناعية من المناطق السكنية الفوضوية التي عملت على مزج النسيج الحضري غير المتجانس اجتماعيا في تلك المناطق التي تشكل مصدر هلاك الاقتصاد الوطني وعرقلة مسيره تطويره وتنعكس أيضا على المحيط وجمال المدينة.

فالاختيار العشوائي لتواجد البناءات الفوضوية بالقرب من المناطق الصناعية¹ أدى بها الأمر الى تمركزها في المناطق الفلاحية، الشيء الذي زاد من خطورة الوضع، فكل يؤثر من جهته بالطريقة السلبية على الآخر، مما يساهم في انتشار ملوثات خطيرة على البيئة والمجتمع وتنميته وتطوير الاقتصاد الوطني.

المبحث الثاني

القسمه الحضريه وسيله للضبط الإداري العمراني

نظرا لأهمية عنصر استغلال الفضاء الحضري وارتباطه المباشر بالتوجهات الاقتصادية العامة للدولة ، كان لزاما على الدولة التدخل عبر آلية التقسيم بكل أنواعه لتأطير كل عملية تعمير التي تستوجب هذه الآلية ضرورة ملائمة ومراعاة مقتضيات القواعد الخاصة بالعمران وذلك من أجل تحقيق المعادلة بين النمو العمراني والمحافظة على جمالية المدن والعناية بالبيئة الحضرية وتهيئة الفضاءات العمرانية وذلك لإرساء شبكة من المدن تستجيب لمقتضيات الحياة العصرية، فالفرد لم يعد يكتفي بمطالبة توفير الهياكل الخاصة بالأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة وهي الصور الثلاث التقليدية للنظام العام بل أصبح يسعى

¹ -إن المجمع الصناعي بسدي موسى، شركة التنمية الوطنية للبناء سابقا ESIPNC والذي تم توطينه في أخصب سهل زراعي في متيجة.

أيضا اختيار أراضي في بلدية مفتاح المعروفة بإنتاج الحمضيات والزراعات المتنوعة، وتوطن عليها وحدة صناعية المتمثلة في SIPORX et D'AMIANTE.

"Dans la commune de Mefetah, une usine sipo Rex et d'amiante « la clémentine est installée depuis 1976 sur 90 hectares au milieu des oranges et des légumes".

Voir : George Mutin, **Implantation industrielle en Algérie et aménagement du territoire en Algérie**, revue de Géographie de Lyon, Volume 55, N 81, 1982, P 5-11.

لتكريس شيء من الجمالية والرفاهية وهذا ما يسمى بالنظام العام العمراني على اعتبار تكريس الجمال عنصرا من عناصر النظام العام تتكفل سلطات الضبط الاداري بحمايته وصيانتة.

ومن هنا تبرز أهمية النظام العام العمراني من خلال الوقوف على حجم الأضرار المترتبة على الاخلال به، فهو ليس مجرد قواعد قانونية ضابطة لممارسة نشاط عمراني من تقسيم أو بناء وإنما هو أبعد من ذلك بكثير لما يخلفه من جسامة الآثار في حالة عدم أخذ الاحتياطات اللازمة المتعلقة بطبيعة الأرض محل التقسيم أو البناء ومدى ربطها بالشبكات المختلفة والتجهيزات الضرورية فضلا عن الآثار الاقتصادية الناتجة عن التوسع على حساب الأرض الزراعية الخصبة والمواقع الهامة ذات الطابع السياحي التي تمثل ثروة مستمرة لتنمية البلاد.

فضلا عن تأثير النشاط الصناعي غير المخطط في المناطق العمرانية على صحة السكان مما يستوجب دراسة التأثير على البيئة كما حددها المرسوم التنفيذي رقم 07 - 145 المؤرخ في 19-05-2007 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة.

كل هذه الأضرار المذكورة تعد أضرارا خطيرة بالنسبة للاقتصاد، بسبب التوسع العمراني العشوائي الذي يعتبر جزءا لا يتجزأ من عناصر النظام العام، ولقد خول القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات واسعة ومختلفة لأجل الحفاظ على النظام العام العمراني وهذا باستخدام سلطات الضبط الاداري بنوعيه العام والخاص (المطلب الأول).

لكن بالرغم من اتخاذ جملة من التدابير الردعية والوقائية بهدف حماية الثروة الوطنية فانه يلاحظ على المستوى الواقعي كثرة المخالفات وانتشار البناء الفوضوي بصفة موسعة وهو ما أدى الى استهلاك الأراضي الفلاحية بصفة غير قانونية.

كل هذه السلبيات والمعوقات تدعو الى ضرورة التفكير في إيجاد أجهزة وهيكل أكثر تخصصا تسهر على احترام وتطبيق قواعد القسمة الحضرية والعمل على ردع كل التجاوزات ليكون بذلك هذا التقسيم هو أداة لعقلنة النسيج العمراني والنظر إليها من زاوية التطور

العمراني وتزايد التجمعات السكنية والمنشآت الاقتصادية على حساب بعض المناطق (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الضبط الإداري العمراني على ضوء مخططات التهيئة

أمام ما تعرفه المدن من تدهور عمراني أو بما يسمى " أزمة المدن"¹ نتيجة التزايد المهول للفضاءات المبنية التي صاحبت ظاهرة التوسع العمراني المنظم وغير المنظم وما خلفه ذلك من انعكاسات سلبية على المستوى الاجتماعي والبيئي والاقتصادي.

على هذا الأساس يعد الضبط الإداري العمراني الوظيفة الأساسية للإدارة العامة التي تمثل السلطة التنفيذية في كل دولة وهذه الوظيفة الضبطية هي الأكثر خطورة وأهمية باعتبارها ضرورة لازمة لاستقرار النظم وصيانة الحياة والمحافظة عليها، فبدون تلك الوظيفة تنتشر الفوضى وينهار النظام العام².

كما تعتبر سلطات الضبط بمثابة هيئات إدارية مستقلة لها صلاحيات واسعة في المجال العمراني كونها تتمتع بسلطات ذات طابع إداري، تنظيمي، رقابي وردعي، مما يبعد التدخل المباشر للدولة في هذا المجال.

وللحفاظ على الرصيد العقاري الحضري وحمايته من التجاوزات التي يواجهها اعتمد المشروع على نظام قائم على الموازنة بين التقسيم بكل أشكاله وحماية الأراضي الحضرية ولتحقيق مثل هذه الموازنة توخت الدولة سياسة التخطيط المجالي ودعمتها بآليات ووسائل لمراقبتها ومنحت بعض السلطات الإدارية مراقبة تنفيذ سياسة التهيئة والتعمير.

¹– Prieur Merlin, **Urbanisme et environnement**, actualité juridique de droit administratif, 20 Mai, 1993, p80.

² – حسام مرسي، **التنظيم القانوني للضبط الإداري**، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011، ص6.

كما تعتبر القسمة الحضرية أحد وسائل الضبط الإداري المخولة للبلدية يمكنها من خلالها مراقبة التقسيم وإقامة البناءات والتحقق من مدى مطابقتها للقواعد القانونية العمرانية وكذا القواعد الفنية الهادفة إلى الحماية المسبقة للمجال وأيضا بالنسبة للحماية البعدية.

وعموما فإن عملية القسمة الحضرية هي الإطار الملائم لتدخل البلدية في تحديد كيفية استعمال واستغلال الأرض داخل نظام البلدية حفاظا على النظام العام العمراني من الاختلالات المنصبة على البناء الفوضوي والمخالفة لقواعد التعمير والبناء (الفرع الأول) لذا سعت البلدية الى فرض احترام أدوات التهيئة والتعمير في إطار مساهمتها في التخطيط الاعداد والمراجعة لأنها بمثابة الوسيلة الأساسية التي تسبق كل تصرفات التهيئة والتعمير وهي وسيلة البلدية تسعى من خلالها للتحكم في التوسع العمراني المنظم واقامة المنشآت والتجهيزات الضرورية وتحديد الأراضي القابلة للتقسيم والصالحة للبناء وتقادي تفاقم البناءات العشوائية بدون رخصة خصوصا داخل المناطق الفلاحية التي تمثل خطورة على الطبيعة والبيئة، لذلك تحمل هذه المخططات العمرانية نظرة شاملة مستقبلية مبرمجة بطريقة عقلانية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

نطاق تطبيق الضبط الإداري العمراني

لقد شهدت المدن الجزائرية تحت ضغط التزايد الديمغرافي السريع وارتفاع نسبة الهجرة من الريف في اتجاه المدينة تطورا تجاوز كل التوقعات، ومع مرور السنوات تزايد الخلل في النسق الحضري فارتفعت بذلك نسبة سكان مختلف المدن وازدادت كثافتهم بضواحي كل المدن الكبرى.

كما يعود البناء الفوضوي لتهميش المناطق الداخلية، وهي ما تحاول السياسة الحالية تقاويه بتقديم التشجيعات على الاستثمار بالمناطق الداخلية وبالمدن الصغرى في محاولة خلق توازن بين المدن والتقليل من أزمة السكن بالمدن الكبرى ومن انتشار الأحياء العشوائية التي يصعب مراقبتها وضبط طرق توسعها والتي تؤدي بدورها إلى الإخلال بالتوازن البيئي بتآكل الأراضي الفلاحية وتفشي مظاهر التلوث بمجالها الواسع.

أمام هذه الوضعية الصعبة، حاولت السلطات العمومية تدارك المشكل عن طريق وضع مخططات التعمير للتحكم في تنظيمها للمجالات الحضرية، هذه الأخيرة التي ظلت تتوسع دون تنظيم من جراء ضغط المضاربات العقارية وضعف مستوى المعيشة لمختلف الفئات الاجتماعية، وفيها حاولت السلطات العمومية اتباع سياسة معينة تعتمد على مجموعة من التوجهات العقلانية لتدارك الموقف، كما حاولت وضع ركائز لهذه السياسة الجديدة تمثلت في البحث عن ايجاد إطار قانوني ملائم، وبرامج مخططة وأجهزة مختصة للمساهمة في حل الأزمة.

هذا ما قامت به البلدية من دور مهم في مراقبة حسن استعمال الأراضي العشوائية في التقسيم والبناء (أولا) خاصة لما يتعلق الأمر بتوسع الأنشطة بمختلف أشكالها على الأراضي الفلاحية والصناعية.

ونظرا لخطورة هذه الظواهر وتهديدها المباشر لهذا النوع من الأراضي أمام اكتساحها بالعمران خاصة السكنات الفوضوية وبغية الحفاظ على هذا الرصيد العقاري كان لابد من وجود آليات للتنظيم والتوجيه وهو ما تمت بلورته من خلال أدوات ومخططات التهيئة والتعمير كآلية هامة تقوم على دعم التعمير من جهة وحماية الأراضي من جهة أخرى لتحقيق الموازنة بين كليهما (ثانيا).

أولا: محتوى الضبط الإداري العمراني.

تتميز البلدية بدور مركزي مهم في مقاومة ظاهرة البناء الفوضوي ضمن مجال القانون الإداري الذي يشمل كل القواعد القانونية المطبقة على الإدارة في تنظيمها ونشاطها وعلاقتها بالأفراد والتي تختلف عن معطياتها عن قواعد القانون الخاص المنظم للعلاقة بين الأفراد فيما بينهم¹.

¹ يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، تنظيم إداري، أعمال وعقود إدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، الجزء الأول، 1988، ص 8.

على هذا الأساس منح قانون البلدية¹ الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة بالسهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير بهدف الحفاظ على النظام العام².

فالضبط الإداري في مجال العمران هو إحدى صور الضبط الإداري بمفهومه الوظيفي الذي يشمل مجموع نشاطات الإدارية وتدخلاتها لحفظ النظام العام من خلال تقييد حريات الأشخاص³.

أيضا اعتبر على أنه تقييد لحق الملكية بتراخيص أعمال البناء بغرض تحقيق أهداف النظام العام المتضمن قواعد العمران تجسيدا للتوازن بين حاجات الأفراد المختلفة للبناء من جهة والمحافظة على البيئة والاستغلال العقلاني للعقار من جهة ثانية⁴.

كما يتميز الضبط الإداري العمراني بعدة خصائص مميزة من بينها خاصية الانفراد وخاصية الوقاية وخاصية التقدير والتقييد وأخيرا خاصية التداخل.

إن خاصية الانفراد يعني بها أن البلدية وبالتحديد رئيس المجلس الشعبي البلدي حينما يباشر الاجراء المباشر للمحافظة على النظام العام في مجال العمران فإنه يقوم باتخاذ القرارات الإدارية في إطار القانون وإيرادته المنفردة⁵ مثل قرارات رخصة التجزئة وقرارات شهادة التقسيم.

لذلك فإن الأفراد المعنيين بالقرارات ليس لهم أي إرادة في إنشائها وهي صفة ملازمة للقرار الإرادي الذي تعتبر الرخص الإدارية صورا له.

1 - القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

2 - المادة 94 الفقرة 01 و05 من نفس القانون.

3 - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979، ص 390.

4 - عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء، مجلة المنبر البرلماني مجلس الأمة، الجزائر، العدد 09، جويلية 2005، ص 132.

5 - عيسى مهزول، مرجع سابق، ص 50.

باعتبارها قرارات إدارية تنطبق عليها أركان وخصائص القرار الإداري رغم أن إصدارها يتم بناء على طلب المعني¹ فهذه الخاصة تعبر عن فكرة السيادة والسلطة العمومية المخولة للإدارة لأداء وظيفتها في مواجهة الأفراد من خلال تقييد حقوقهم في كل مجال يمس بالنظام العام².

أما عن خاصية الوقاية فهي تتمثل في نشاط الضبط الإداري في مجال العمران من خلال منح الرخص العمرانية واتخاذ القرارات المستعجلة في الحالات المستوجبة لذلك، من استباق الأخطار التي تقوم فيها أشغال التعمير وكذا تجنب الآثار التي تنتج عن الكوارث الطبيعية، وعدم احترام المقاييس في مجال العمران من أجل ضمان تحقيق أهداف الضبط الإداري في هذا المجال³.

بالنسبة لخاصية التقدير والتقييد فإنه في مجال العمران تتنوع بين سلطة التقدير وسلطة التقييد، فهناك حالات يترك المشرع السلطة التقديرية للإدارة في اتخاذ القرار المناسب، هذه الإدارة ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي له سلطة تقدير الأوضاع ومدى الخطر الذي يشكله على حياة الأفراد.

كما يفرض خضوع كل القرارات الإدارية لرقابة القضاء، حتى لا يتم استغلال السلطة التقديرية في المساس بحريات الأفراد وحقوقهم⁴.

وفي حالات أخرى يضع المشرع مرجعية قانونية، يلتزم فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنص القانوني المحدد في منح الرخص الخاصة بالعمران، رخصة التجزئة وشهادة التقسيم إلى غير ذلك من الرخص أو الشهادات العمرانية فتكون سلطة رئيس البلدية مقيدة

1- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 235.

2 - عمار عوايدي، الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، مجلة العلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد 4، ديسمبر 1987، ص 103.

3 - عيسى مهزول، مرجع سابق، ص 51.

4 - عيسى مهزول، نفس المرجع، ص 52.

في هذه الحالة بهدف معين، فيملي عليه مضمون القرار الذي سيتخذه ليكون خاضعا لرقابة القاضي الإداري في كل جوانبه مما يجعله أكثر تجسيدا لمبدأ المشروعية.

أما بالنسبة لخاصية التداخل فهي تقع بين الضبط التشريعي والضببط الإداري فالقانون ينظم القيود على حق الملكية من خلال الرخص والشهادات العمرانية والإدارة الممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي الى جانب جهات أخرى تتولى تنفيذ هذا القانون وفقا لما حدد لها من سلطة مقيدة أو تقديرية على حسب الحالة¹.

ونظرا لأهمية التخطيط الحضري، فلقد ساهم العديد من المتدخلين العموميين في هذا المجال الذي يقوم على أساس التشاور، فكانت البلدية من أهم المساهمين في هذا الإطار من حيث الإعداد والمراجعة والمصادقة، فهي بمثابة الوسيلة الأساسية التي تسبق كل التصرفات المتعلقة بالتهيئة والتعمير من خلال التحكم في التوسع العمراني المنظم والسيطرة على ظاهرة التقسيمات العشوائية.

مما لا شك فيه أن نية المشرع اتجهت نحو تدعيم البلدية، للمزيد من السيطرة على البناء الفوضوي والتحكم في مخالفة قواعده حتى أن منهم من اعتبرها " تهيئة حقيقية"².

وعليه تمارس الهياكل الإدارية نشاط الضبط في ميدان التعمير من خلال مختلف هياكلها وذلك بهدف تنظيم المجال الحضري وتدعيم تطبيق أدوات التخطيط الحضري إحكام تنظيم عملية التوسع العمراني فقواعد الضبط الإداري تضمن التزام مختلف أفراد المجتمع بالقواعد المتعلقة بهذا المجال وتمكن من القضاء على السلبات العمرانية وفي مقدمتها البناء الفوضوي التي تعد من أبرز المشاكل العمرانية نظرا لانعكاساتها الاجتماعية.

ويمكن للضببط الإداري أن يكون ذا بعدين مهمين وهما: البعد التنظيمي والبعد الوقائي.

¹ - عيسى مهزول، مرجع سابق، ص 53.

² - Duhmat Gérard, L'aménagement du territoire objective, acteurs et modalités, édition d'organisation, Paris, 1994, p 47.

فالبعد التنظيمي للضبط الإداري يهدف الى تنظيم عملية التوسع العمراني والتحكم في النمو الحضري وإخضاع عملية التقسيم والبناء الى الترخيص المسبق والتأكد من مدى احترام المعنيين بالترخيص لمختلف الأحكام المتعلقة بالعمران التي يمثلها رئيس البلدية أحد أبرز هياكل الضبط الإداري لضمان حسن استغلال المجال وتنظيمه من خلال التصدي لعمليات التقسيم غير القانونية التي تحجب جمالية المدن ورونقها لذلك وقع اعتبار قواعد التهيئة والتعمير من قواعد النظام العام والضبط الإداري التي ينبغي تنظيمها وردع كل مخالف لها هذا ما يجعل الترخيص في عملية التقسيم أسلوبا من أساليب الضبط الإداري.

أما **البعد الوقائي** للضبط الإداري فهو يمثل النظام القانوني الذي ينظم تقييد الحريات الفردية بهدف صيانة وحماية النظام العام عبر اتخاذ إجراءات سريعة وفعالة في استخدام القوة المادية عند الاقتضاء لضمان احترام قواعد الضبط وتنفيذها¹.

ومن هذا المنطلق تبدو البلدية المحرك الأساسي في الضبط العمراني وتنظيم المجال الحضري وصيانة البنية الأساسية لتراب البلدية ونظرا لأهمية المهام المسندة للبلدية يتحتم عليها التمتع بالامتيازات اللازمة التي تجعلها تحقق أهدافها وذلك لاعتبار الوسائل القانونية من أهم الامتيازات التي تتمتع بها البلدية والتي تساعد على تدعيم الجانب الوقائي من خلال لجوئها الى البلديات المجاورة للتعاون معها لتنفيذ مشاريع التهيئة العمرانية ويعتبر تكريس مبدأ التعاون بين البلديات من الثوابت الهامة التي اعتمد عليها القانون الفرنسي التي تقوم على أساس الشراكة والتعاون بين البلديات لتحقيق المصلحة العامة والمساهمة في تطوير التهيئة العمرانية، إذ أن آلية التعاون تعتبر الحل الأنسب للوصول الى تحقيق المعادلة الصعبة بين ضمان حرية كافة البلديات من ناحية وتحقيق نجاعة وفعالية اختصاصاتها من ناحية أخرى².

أيضا تعتبر إقامة المنشآت وتشيد البناءات وعمليات التقسيم من أهم الطرق لممارسة حق الملكية ، هذه الأخيرة باعتبارها تخول لصاحبها الاختصاص بكل المنافع التي لا يجب

¹ – Riveron Jeanne, **Droit administrative**, Dalloz, 13^{ème} édition, 1990, p 539.

² – Gilbert Maurice, **L'intercommunalité, collection politique locale**, LGDJ, Paris, 1994, p 4.

أن تتعارض مع مستلزمات المصلحة العامة بل يجب أن تتلاءم معها لأن المصلحة العامة تعد من أهم أسباب تقييد حق الملكية في الميدان العمراني، إذ تظهر رخصة التجزئة أو شهادة التقسيم في علاقة مواجهة بين حق الملكية الذي يخول لصاحبه حق الاستعمال والاستغلال لتصرف فيه وأهمية وضعه في إطار مفروض من طرف القانون الذي يتدخل عن طريق الهيئة بهدف منع كل ما من شأنه أن يشكل إخلالا بالنظام العام وتأطير نشاط الأفراد بواسطة جملة من التوجيهات والتعليمات التي يسعى المشرع إلى فرض احترامها.

ثانيا: وظيفة الضبط العمراني البلدي لمراقبة مشاريع القسمة.

ارتبطت ظاهرة العمران بضرورة إيجاد سياسة عمرانية فاعلة تنطلق من مرحلة التخطيط لتصل إلى مرحلة التطبيق والتي من شأنها أن تفترض إيجاد الآليات والوسائل اللازمة لتمكين الإدارة المتدخلة في هذا الميدان من تحقيق النجاعة والفاعلية في تنظيم عملية التوسع الحضري عبر نصوص قانونية وقواعد التهيئة والتعمير التي أبرزت مختلف الاختصاصات والصلاحيات العمرانية التي تمارسها الإدارة عبر مختلف هيكلها، وهذا عن طريق عملية التخطيط الحضري التي تعتبر من أهم وظائف الإدارة الحديثة التي ترتبط بفكرة الضبط الإداري بالدولة فلكي يوجد ويمارس هذا الضبط فإنه يحتاج إلى وجود المدينة كأساس للتخطيط.

على هذا الأساس يعتبر قانون التعمير بمثابة الخرق الشرعي للملكية العقارية، إذ تمثل الرخصة العمرانية مبدأ لتجسيد هذا الخرق باعتبارها قيوداً أقرته قوانين التعمير على بعض الحقوق المرتبطة بهذه الملكية¹.

إن الجماعات المحلية لا تستطيع المساس بهذه الحقوق دون الاستناد إلى نص قانوني واضح وهو ما من شأنه أن يقلص من مجال تدخلها في ميدان التهيئة والتعمير.

فالأصل هو الحرية المطلقة للأفراد، لكن الاستثناء يتمثل في فرض بعض القيود القانونية عند ممارستهم لبعض النشاطات.

¹ -Couteux pierre, **Droit de l'urbanisme**, Dalloz, 3^{ème} édition, paris, 2000, p 16.

بالمقابل لا تعد هذه القيود شريعة، إلا إذا اقتضت الضرورة ذلك¹ ومثالها رخصة التجزئة التي تعتبر وسيلة للضبط الإداري بيد السلطات العمومية المختصة في مجال الملكية فإن الأمر يحتم الحاجة إلى تنظيم أنسب وأفضل للمجال الحضري وكذا تقادي كل تعسف في استعمال الحق والحاق الضرر بالآخرين، على هذا الأساس توطر الحرية في المجال العمراني من خلال وضع نظام الرخص والشهادات العمرانية التي تفرض بدورها عدة قيود على نشاط الأفراد بهدف الوقاية من الفوضى التي تترتب عن الاستعمال غير المراقب لهذه الملكية، باعتبار هذه الأخيرة تمثل العنصر الأساسي في عملية التهيئة والتحكم في الرصيد العقاري الذي يعد تكييفا لنجاح ونجاعة التخطيط الحضري للمدينة.

كما تجدر الإشارة إلى أن حق الملكية عرف تطورا ملحوظا انطلاقا من ممارسة الحق المطلق إلى ممارسة الحق ذي الوظيفة الاجتماعية وبذلك ترسخت فكرة الوظيفة الاجتماعية للملكية وما نتج عنها من قيود عديدة التي بمقتضاها تعمل على تنظيم بعض المظاهر السلبية.

وقد أكد المشرع في مواجهة المساس والاخلال بالمصلحة العامة في مجال العمران من خلال تطبيق القانون والتنظيم، ومنه فإن من صلاحيات الإدارة الممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي هي تنفيذ ما جاء به المشرع من خلال الوسائل وامتيازات السلطة العامة المخولة لها قانونا تحقيقا للتوازن بين مصالح للأفراد من جهة، وبين المصلحة العامة العمرانية من جهة أخرى².

كما أن قانون البلدية السابق³ لم يتعرض للضبط الإداري في مجال العمران إلى حين

¹ - «Il est naturel que l'atteinte portée aux libertés ne soit pas légale que si elle est nécessaire». Voir : Chapus Rémond, **Droit administratif général**, Montchrestien, 4ème édition, paris 1988, p 445.

² - عزري الزين، دور الجماعات المحلية في مجال التعمير، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 6، سنة 2010 عدد خاص بأعمال الملتقى الدولي الخامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية 3 -4 ماي 2009، ص 33.

³ - القانون 90-08 المؤرخ في 07-04-1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 15 لسنة 1990 (الملغى).

صدر قانون 11 -10 المتعلق بقانون البلدية¹ الذي جعل هذه الأخيرة مطالبة بالقيام بأدوار محددة بدقة في هذا المجال² باعتبار رئيس الشعبي البلدي هو المسيطر على أغلب الصلاحيات التي نص عليها قانون البلدية باستثناء الأشغال والإنجازات³ فهو ملزم بحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء من الزحف العمراني وكذا انتهاج أنماط سكنية متجانسة، والمحافظة على التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار⁴.

فكانت هذه المهام المخولة لرئيس البلدية باعتباره السلطة القائمة بالضبط الإداري على مستوى إقليم البلدية ممثلا في الدولة التي تتدخل من خلال تقييد حرية الفرد في ملكيته بهدف الموازنة بين حرية الفرد والمصلحة العامة.

ذلك فإن لرئيس المجلس الشعبي البلدي حسب قانون البلدية سلطة الضبط في مجال العمران فهو يمارس رقابة قبلية على أشغال التعمير، وذلك من خلال منح الرخص والشهادات في ميدان العمران حسب الشروط والطرق المحددة في التشريع والتنظيم⁵ التي توظف هذه الوظيفة بصورة دقيقة وبالتالي تكون سلطته في أغلب الأحيان مقيدة في اتخاذ هذا النوع من القرارات الإدارية.⁶

أيضا يمكن أن تكون هناك علاقة بين رئيس المجلس الشعبي البلدي بالوالي علاقة ذات طابع خاص، فعندما يمارس مهام الضبط بصفته ممثلا للدولة فهو يشترك في هذه الصفة مع الوالي، ويكون في هذه الحالة تحت سلطته وملتزما بتوجيهاته مما يسمح للوالي من بسط رقابته على القرارات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا الشأن باعتباره سلطة رئاسية إدارية في الجانب المتعلق بتمثيل الدولة⁷ التي تسعى من خلاله

1 - القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية.

2 - عيسى مهزول، مرجع سابق، ص 57.

3 - مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني مجلس الأمة، الجزائر، العدد 2، مارس 2003، ص 17.

4 - المادتان 110 - 116 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية.

5 - المادة 95 الفقرة 1 من نفس القانون.

6 - عيسى مهزول، نفس المرجع، ص 59.

7 - علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة وصفية تحليلية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين ميلة، الجزائر، 2006، ص 78.

تطبيق آليات التخطيط الحضري وتوفير أطر التدخل العمراني إلى تحقيق تهيئة عمرانية منسجمة ومتناسقة تقوم على التحكم في الثروة العقارية كما تعمل على توفير الإطارات المتخصصة في مراقبة إنجاز أشغال التهيئة خاصة منها ما يتعلق برخصة التجزئة رخصة البناء وذلك في إطار تقييد الحريات الفردية والنشاطات المتعلقة بالملكية العقارية بغية تنظيم عملية التوسع العمراني والحد من أثارها السلبية والمتمثلة خاصة في انتشار البناء الفوضوي.

الفرع الثاني

تعدد أدوات التخطيط المجالي والحضري

إن المخططات العمرانية هي الأدوات التي ألزم المشرع كل بلدية بأن تتزود بها ضمانا لتحقيق أهداف العمران الذي جعل تحضير وإعداد والمصادقة على هذه المخططات يكون بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته باعتبار هذه المخططات تمثل الصورة الحقيقية للتنمية الحضرية، وتنطلق من الواقع الميداني لتضع تصورا لمستقبل التعمير المقرر على مساحة الإقليم الذي تغطيه بما يضمن ترشيد استغلال الموارد الطبيعية والحفاظ عليها وسلامة المحيط وتوزيع محكم بين توزيع السكان والأنشطة الاقتصادية من أجل تحقيق تنمية متوازنة بين مختلف الجهات والأخذ بعين الاعتبار المخاطر الطبيعية والتأثيرات الطبيعية على البيئة.

كما تطرح أدوات التهيئة والتعمير العديد من المشاكل القانونية باعتبارها أداة بيد الإدارة كما أن الطبيعة القانونية لهذه المخططات أثارت العديد من النقاشات الفقهية، فهناك من يعتبرها أدوات داخلية توجيهية للإدارة، وهناك من يعتبرها مجرد أعمال تحضيرية ليست لها أية قوة قانونية، في حين اعتبرها البعض أعمالا ذات طبيعة خاصة، كل ذلك ساهم في صعوبة إدماج هذه الوثائق ضمن إحدى الأعمال القانونية الإدارية.

لذلك سعى المشرع إلى تدعيم أسس التخطيط الحضري التي تعد من صلاحيات الجماعات المحلية عن طريق مساهمة أكبر عدد من المتدخلين في إعداد هذه المخططات من خلال تجسيد مبدأ الشراكة بين مختلف الجماعات المحلية لضمان نجاعة مخططات التهيئة والتعمير وتحقيق المصلحة العامة (أولا) خاصة لما يتعلق الأمر بضبط مختلف

المناطق الفلاحية والصناعية أمام ظاهرة استفحال البناء الفوضوي على حساب هذه المناطق، نظرا لخطورة هذه الظاهرة وتهديدها المباشر على هذا النوع من الأراضي وجدت الدولة نفسها مضطرة لتغيير سياستها في التدخل لحل هذه المشاكل التي تعيق التنمية وقد تدعم ذلك بتكريس الحماية من خلال مخططات التهيئة والتعمير وتقييم دورها في حماية الصبغة الفلاحية للأراضي وكذا المحافظة على تطوير الاستثمار في المناطق الصناعية (ثانيا).

أولا: المخططات التوجيهية لتهيئة المدن.

أنتج انتشار السكن الفوضوي حول المناطق الحضرية الرئيسية الذي نشأت عنه أحياء عشوائية تفنقر إلى أدنى شروط العيش في هذه الحالة فإن حل مشكلة التحكم في التسيير الحضري يكمن في الاستعمال الأمثل للمدن الكبرى ابتداء من إعادة توزيع الأنشطة وتشكيل إعادة الشبكات الحضرية داخل محيط المدن ومن ثم اجتماع الشروط لتوازن أحسن بين المدينة والريف¹.

لهذا السبب تبنت الدولة استراتيجية جديدة لتسيير المدن من خلال المخططات التوجيهية لتهيئة فضاءات الحواضر الكبرى² التي تعد وسيلة للتخطيط الاستراتيجي والتوجيه لتأطير أدوات التعمير، ونظرا لكون السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم أصبحت تتدرج في هذا الإطار، فقد وضعت السلطات العمومية إطارا تشريعيا وتنظيميا من أجل تكريس الوسائل القانونية التي تسمح بتنفيذ هذه السياسة، لذا فقد جاء المخطط الوطني لتهيئة الإقليم لترجمته السياسة الوطنية المنتهجة في هذا المجال حتى أفق 2030³ وذلك من خلال تحقيق جملة من الأهداف الاستراتيجية أهمها إعادة التوازن للإقليم الوطني ومحاربة وتيرة التعمير المتزايد خاصة على مستوى المناطق الساحلية من خلال التخطيط والتنظيم وتهيئة فضاء المدينة الكبيرة حسب معايير التنمية العمرانية وبالخصوص تأسيس علاقة برمجية بين توجيهات

1 - عبد القادر خليل، البلدية في مواجهة تحدي التسيير والهندسة الإقليمية، دار القصبه للنشر، الجزائر، 2011، ص 35.

2- المرسوم التنفيذي رقم 12 - 94 المؤرخ في 01 مارس 2012 المحدد لشروط وكيفيات إعداد المخطط التوجيهي لتهيئة فضاء المدينة الكبيرة والموافقة عليه، الجريدة الرسمية العدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2012.

3 - أمال حاج جاب الله، مرجع سابق، ص 107.

تهيئة فضاء المدينة الكبيرة التي تضمنها المخطط الوطني لتهيئة الإقليم ومخطط تهيئة فضاء البرمجة الإقليمية وتلك المتعلقة بأدوات التعمير التي تشمل المخطط التوجيهي لتهيئة التعمير ومخطط شغل الأراضي.

كل ذلك جعل جانبا من الفقه يعتبر أن المخططات التوجيهية لتهيئة المدن من الصلاحيات المطلقة للسلطة المركزية وهذا من شأنه أن يؤكد أن هذه الأخيرة بوصفها المسؤولة عن عملية التهيئة، فليس من المعقول أن تضع نصوصا قانونية تلتزمها وتحد من حريتها، الذي يجعل السلطات التقديرية للإدارة واسعة عند إعداد أو متابعة تنفيذ هذه المخططات¹.

في هذا الصدد يؤكد أن المخططات التوجيهية هي من الأعمال التي تتطلب مصادقة السلطة التنفيذية² وهذا ما يبرره الفقهاء في فرنسا على أن الدور النسبي لبقية المتدخلين في إعداد هذا النوع من المخططات بضرورة البحث عن تنظيم بسيط وواضح من شأنه أن يسهل العمل الإداري³ ونجاعة المخططات والتي يتوقف النهوض بها بدور الجماعات المحلية في صياغة إعداد وتنفيذ هذا النوع من المخططات وبالخصوص في ضرورة تدعيم التعاون فيما بين البلديات التي بموجبها تحافظ على التضامن القائم بين البلديات ، وذلك لمجابهة مشاكل

1- " Le problème est alors, de déterminer des moyens qui seront mis en œuvre au service de cette politique nous constatons que le rôle des élus apprenent bien mince, ils subissent le plus souvent une politique élaborée en dehors d'eux, il n'est pas douteux qu'il existe un aménagement technocratique du territoire des réformes devraient intervenir tendant à mieux associer les élus à la politique d'aménagement du territoire." voir: Yves Madiot, **L'aménagement du territoire**, édition Masson, paris, 1979, p 18.

2 – «On est essentiellement en, présence d'actes qui ne reçoivent pas l'approbation du législatif mais de l'exécutif». Voir : Auby François Xavier, **L'encadrement juridique de la politique de l'aménagement du territoire**, édition economica, paris, 1979, p 118.

3 – Yves Madiot, Op, cit, p 45 – 46.

التهيئة والتجهيزات تستعصي على البلديات المنفردة وتهدف هذه التجمعات للبلديات إلى تحقيق التعاون أولاً وإلى تجاوز النقائص والعراقيل ثانياً¹.

وبالرجوع إلى المخطط الوطني لتهيئة الإقليم فهو يوضح الدور التشاركي للفاعلين الوطنيين والمحليين، العموميين والخواص في تجديد أنماط التسيير والتصور الجديد للتخطيط وفيه تحدد وظائف الدولة بواسطة قانون سياسة تهيئة الإقليم حيث تحدد على الخصوص:

- القواعد المتعلقة باللامركزية واللامركزية قصد إنجاز أهداف التخطيط.
- وضع قواعد استراتيجية للتحكم في وضع المخطط وتنفيذه.
- تحديد قواعد التخطيط العمراني².

بالإضافة إلى دعم دور الجماعات الإقليمية، الولاية والبلدية في إطار المخطط الوطني لتهيئة الإقليم ضمن مسار تكاملي مزدوج، المتمثل في هدفين وهما:

- تزويد الأقاليم بتنظيم مؤسساتي متكيف مع التوجيهات الخاصة بالتنمية والتهيئة المحددة في المخطط الوطني.
- تزويد الجماعات الإقليمية بالوسائل التقنية والبشرية والمالية التي تمكنها من ضمان ممارسة صلاحياتها³ دون أن ننسى دور المؤسسات الوطنية للإدارة الإقليمية المختصة في ميدان تهيئة الإقليم، والتي نص عليها المخطط الوطني لتهيئة الإقليم بإدخال الانسجام بين مختلف الهيئات⁴.

¹- Hoc réitère Patrick, **Le périmètre des schémas de cohérence territoriale et la nouvelle intercommunalité**, revue droit et ville, N° 53, 2002, p 37 -40.

² -أمال حاج جاب الله، مرجع سابق، ص 89.

³ -أمال حاج جاب الله، نفس المرجع، ص 90.

⁴ -الهيئات الوطنية المكلفة بتهيئة الإقليم: وفيها يتم إشراك الدوائر الوزارية في إنشاء ووضع هذه المؤسسات.

- المرصد الوطني للإقليم: وفيه تتم متابعة تطور الفضاءات من جهة، وتقييم وتطبيق السياسات العمومية الإقليمية من جهة أخرى.

- الصندوق الوطني لتجهيز التنمية: هو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، حيث تسمح بتسهيل تمويل التجهيزات الكبرى المهيكلية مع تقديم الدعم الضروري للجماعات المحلية والأعوان الاقتصادية.

جاءت لتضع المبادئ التي تحكم تموقع البنية التحتية الكبرى للتجهيزات الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية التي تساهم في تنفيذ السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم والإقرار بضرورة المساهمة الفعلية لكافة المتدخلين، إذ تمثل المساهمة عنصرا أساسيا في إعداد هذه المخططات وتظهر أهمية تطبيقات المساهمة في تفعيل دور الجماعات المحلية من خلال المبادرة والتعاون من أجل تحقيق التنمية¹.

كما أن الاعتماد على الشركة في مجال التهيئة والتعمير بين مختلف المتدخلين يساهم في نجاعة المخططات التوجيهية عبر مشاركة كل المساهمين في تنفيذ خيارات التهيئة وتعتبر شرطا أساسيا لحسن تسيير التجمعات العمرانية عبر مشاركة القطاع العام والقطاع الخاص لأنها تقوم على ربط علاقات تعاقدية أو مؤسساتية من أجل تحقيق المصلحة العامة باعتبارها تقنية ناجعة في مادة العمران، نظرا لما تخوله من تخفيف الأعباء على الإدارة، ومن تنفيذ مرحلي للمشاريع الكبرى الممتدة على فترات زمنية متباعدة².

في حين أن التعاقد على أساس الشراكة في القانون الجزائري على مستوى العلاقات بين الهياكل الإدارية يبقى غائبا، مما جعل المشرع يسعى الى تكريس أسس التعمير التشاوري خاصة وأن هذه المخططات التوجيهية تستمد قيمتها القانونية من الاستشارة الموسعة فيما بين الجماعات المحلية والمصالح العمومية المختصة على أساس التشاور الذي

- الوكالة الوطنية لتهيئة وجاذبية الإقليم: هي عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، ترسم مهام الخدمات العمومية، وتساهم في إعداد التوجيهات الاستراتيجية للسياسة الوطنية للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، كما تقوم بالدراسات المرتبطة بالتنسيق والانسجام.

- المؤسسات العمومية للتهيئة وشركات الاقتصاد المختلط للتهيئة: إما أن تكون على شكل مؤسسات عمومية للتهيئة ذات الطابع الصناعي والتجاري التي تعمل على تسيير وتنسيق المشاريع الكبرى كالمدن الجديدة أو تكون على شكل شركات الاقتصاد المختلط للتهيئة وتقوم بتسيير المشاريع الكبرى المتعلقة بالتنمية المحلية وإشراك الفاعلين في هذا الشأن منها الدولة، الجماعات الإقليمية والقطاع الخاص.

أنظر: أمال حاج جاب الله، مرجع سابق، ص 91 - 92.

¹-Lecoq Vincent, **Les associations et les documents d'urbanismes**, revue droit et ville n°53, 2002, p 208.

²- Pascales Michel, **Les opérateurs de services publics, partenaires de l'aménagement du territoire le renouveau de l'A- T en France et en Europe**, édition economica, paris, 1994, p 150 - 151.

يقوم على المساهمة الفعلية وعدم الاقتصار على مجرد الاستشارة كما هو الشأن بالنسبة للجماعات المحلية التي لا تتركس المساهمة الفعلية لجميع المتدخلين عند إعداد هذه المخططات¹.

هذا ما أكده بعض الفقهاء على عدم فاعلية هذه المخططات نظرا لعدم موضوعيتها وعدم وضوح القواعد المنصوص عليها مما أدى الى غموض طبيعتها القانونية².

ثانيا: الاعتماد على مخططات التوجيه الفلاحي والصناعي.

نظرا للأخطار الكثيرة التي ألحقت بالأراضي الفلاحية من التطور العمراني وتقسيم الأراضي وتخصيصها للبناء قصد إقامة مشاريع صناعية أو تجارية أو سكنية ، الشيء الذي أدى بالمشروع الى وضع قيود صارمة تحد من حرية مالكي الأراضي الفلاحية وذلك بتقصير استعمالها للأغراض الفلاحية أو النشاطات المرتبطة مباشرة بالاستغلال الفلاحي ومنع تغيير وجهة استعمالها أو صبغتها الا في الحالات الاستثنائية وفيها حاولت الدولة الاحاطة بالأراضي الفلاحية من جميع جوانبها والتضييق من دائرة المخالفات من خلال تطبيق أدوات التعمير التي كان هدفها الرئيسي هو خلق توازن بين المدينة والريف وحماية المناطق الخاصة صيانة الثروات الطبيعية من التوسع العشوائي الذي يستهدف بالأساس الأراضي الفلاحية التي تركز عليها المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير وكذا مخططات شغل الأراضي نظرا لتضرر نسبة كبيرة من مساحات هذا النوع من الأراضي سواء من جراء تفاقم ظاهرة النزوح الريفي نحو المدينة أو من جراء الزحف العمراني عليها لذلك كانت الأهداف واضحة بغرض تحقيق التوازن في توزيع مختلف الأنشطة الاقتصادية والبحث عن التناسق بالنسبة للتصور المستقبلي للمناطق الحضرية للحد من كل فوضى، مما يضمن تلاءم

¹ – «En droit positif, la concertation doit associer et non seulement consulter les habitants, les associations locales et toutes personnes concernés ...

Impliquait une réelle participation des administrés à l'élaboration du projet ». Voir : Lecoq Vincent, Op, cit, p 188 – 209.

²– Mes nards André Hubert, **Les instruments juridiques de la planification urbaine**, revue droit et ville n° 34, 1992, p 121 –135.

المدينة مع كل مجال خاصة لما يتعلق الأمر بضبط مختلف المناطق الفلاحية التي تمثل أحسن حافز على حمايتها أمام اكتساحها بالعمران، فكان من الأساس الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل منطقة حاجياتها من الأراضي الفلاحية عند إعداد أدوات التعمير.

كما تعتبر أيضا ظاهرة تجزئة الأراضي الفلاحية من أهم المسائل المعرقة لتنمية القطاع الفلاحي ودعم القدرة الانتاجية للأرض، الأمر الذي جعل المشرع يتفطن لخطورة هذه المسألة والآثار السلبية المنجزة عنها، فبادر المشرع بسن مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية¹ الهادفة لمحاربة التجزئة التي بدورها تقوم بتقليص المساحات الشاسعة مما يؤدي الى صعوبة استعمال التقنيات الحديثة وأساليب التداول الزراعي.

وعلى هذا الأساس، يجب المحافظة على الطابع الفلاحي للأراضي الزراعية وعدم تحويلها الى أراض قابلة للتعمير إلا بموجب ترخيص مسبق قبل الشروع في أي أشغال لا تمد بصلة إلى الميدان الفلاحي، وقد أخذ المشرع بطبيعة التربة كمعيار الاجراءات القانونية للتحويل، وعليه فان تحويل الأراضي الفلاحية المصنفة في فئة الأراضي الخصبة جدا أو الخصبة الى أراض قابلة للتعمير يتطلب استصدار نص تشريعي لتحديد قطعة الأرض المعنية بالعملية ويحدد القيود التقنية والمالية التي يجب أن ترافق إنجاز عملية التحويل وكذا قيمة التعويض المترتب عن نقص القيمة² ذلك أن تحويل الأراضي الفلاحية المملوكة ملكية خاصة ولاسيما الخصبة منها الخصبة جدا لا يمكن أن تتم الا بموجب القانون الذي ينص على شروط الترخيص المسبق للبناء على هذا النوع من الأراضي سواء كان الغرض منه إقامة مبنى جديد أو التوسيع فيه أو تجديده³ وعليه تنص المادة 66 من قانون 90 - 25 المتعلق بالتوجيه العقاري على أن أدوات التهيئة والتعمير قوام الأراضي العامرة و القابلة للتعمير و فيها يطبق مخطط شغل الأراضي تطبيقا راشدا في إطار المحافظة على الأراضي الفلاحية وعدم تغيير وجهتها الفلاحية وهذا ما نصت عليه المادة 36 من قانون التوجيه العقاري على أن القانون هو الذي يرخص بتحويل أي أرض فلاحية الى صنف الأراضي

1 - المرسوم التنفيذي رقم 97 - 490 المحدد شروط تجزئة الأراضي الفلاحية.

2 - سماعين شامة، مرجع سابق، ص 186.

3 - المادة 22 الفقرة 3 من قانون 90 - 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

القابلة للتعمير وعليه خص المشرع عملية الحصول على رخصة البناء في الأراضي الفلاحية بشروط خاصة لما للبناء من تأثير على هذه الأراضي الزراعية وفي هذا الشأن جاء القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 ديسمبر 1993 المتعلق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلديات¹ ومن خلال المادة 1 من هذا القرار الوزاري فإنها توجب شروطا يلزم بتحقيقها حتى يتسنى للإدارة تسليم رخصة البناء على الأراضي الفلاحية ومن أهمها :

- يجب أن تخصص البناءات محل الرخصة والتي أريد تشييدها فوق الأراضي الفلاحية لمنشآت التجهيزات التي تزيد في الاقتصاد العام للنشاط أو تكون هذه البناءات مخصصة للسكن المستغل.

- يجب ألا يتجاوز علو البناءات تسعة أمتار تحسب من أي نقطة من الأرض.

هذه الشروط يجب مراعاتها عند إنجاز السكن فوق الأراضي الفلاحية، كذلك يجب احترام هذه الشروط عند إنشاء المرافق الأخرى في الأراضي الفلاحية هذه المرافق تتمثل في بعض التجهيزات العمومية التي تتطلب رخصة البناء وفق معايير محددة لهذه المنشآت من حيث مواد البناء المستعملة وكثافة البناء على الأرض² وهذه المرافق ذاتها تخضع للضوابط المنصوص عليها في القرار الوزاري المشترك محل الدراسة.

كما تقوم الدولة بالتدخل في إطار سياسة التنمية وإعادة إحياء الفضاءات الريفية³ من

خلال:

- الاستغلال الأمثل لقدرات كل إقليم بناء على مقاربة اقتصادية وتساهمية مبنية على معرفة البيانات المتعلقة بالحقائق الطبيعية والبيئة الاجتماعية لمختلف المناطق.

1 - الجريدة الرسمية العدد 86 لسنة 1992.

2 - المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 91 - 175 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء المعدل والمتمم.

3 - المادة 5 من القانون رقم 08-16 المتضمن التوجيه الفلاحي.

- تحسين الظروف المعيشية لسكان الريف.

- تجميع كل الوسائل التي تصدرها الدولة في إطار مختلف الأنظمة لدعم لتنمية النشاطات الاقتصادية والحرف.

كما تتمثل أدوات التوجيه الفلاحي¹ في مخططات التوجيه الفلاحي، مخططات برامج التنمية الفلاحية، الريفية وكذا أدوات تأطير العقار الفلاحي.

بالنسبة لمخططات التوجيه الفلاحي² فإنها تؤسس على مستوى الولاية والمنطقة على المستوى الوطني، وهي تشكل الإطار المرجعي لأعمال حفظ الفضاءات الفلاحية والمحافظة عليها، واستغلالها العقلاني واستعمالها الأفضل ضمن احترام القدرات الطبيعية.

ويعد مخطط التوجيه الفلاحي أداة تحدد التوجيهات الأساسية على الأمدين المتوسط والبعيد، وتهيئة الفضاءات الفلاحية واستغلالها بطريقة تضمن تنمية فلاحية مندمجة منسجمة ومستدامة على جميع المستويات³ أما عن مخططات وبرامج التنمية الفلاحية والريفية فهي تهدف الى تحديد استراتيجية ووسائل التنمية الفلاحية وكذا تخطيط النشاطات الفلاحية⁴ من حيث تكثيف أنظمة الإنتاج وتكثيف الانتاج الفلاحي وتحسين الإنتاج والإنتاجية واستصلاح الأراضي ومكافحة التصحر وتنمية الفلاحة الجبلية وتنمية الرعي والمراعي في المناطق السهبية وشبه الصحراوية⁵.

كما أن أدوات تأطير العقار الفلاحي تطبق على الأراضي الفلاحية والأراضي ذات الوجهة الفلاحية التابعة للأماكن الخاصة للدولة وتلك التابعة للملكية الخاصة⁶ إن هذه الأدوات تتحكم في معرفة العقار الفلاحي من حيث تحديد خرائط الأراضي الفلاحية والأراضي ذات الوجهة الفلاحية وفيها يميز بين هذين النوعين من الأراضي عن طريق

1- المادة 7 من القانون رقم 08-16 المتعلق بالتوجيه الفلاحي.

2- المادة 8 من نفس القانون.

3- المادة 9 من نفس القانون.

4- المادة 10 من نفس القانون.

5- المادة 11 من نفس القانون.

6- المادة 12 من نفس القانون.

تعيين الشروط المحددة عن طريق التنظيم¹ ويمنع كل استعمال غير فلاحي لأرض مصنفة كأرض فلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية وكذا يمنع تحويل الأراضي الفلاحية الخصبة جدا والخصبة المنصوص عليها في المادة 36 من القانون رقم 90-25 المتعلق بالتوجيه العقاري وفيها لا يمكن إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية الأخرى إلا بواسطة مرسوم يقرر فيه مجلس الوزراء هذا الإلغاء².

أما بالنسبة للعقار الصناعي فالوضع يختلف عن العقار الفلاحي، نظرا لارتباط العقار الصناعي بسياسة الدولة الاستثمارية سواء في ظل الاقتصاد الموجه أو اقتصاد السوق توجهاتها الرامية الى تحفيز رؤوس الأموال الأجنبية وتعبئة رؤوس الأموال الوطنية وقيام سوق عقارية حرة وهذا بعد ظهور المضاربة على هذه العقارات وكذا الاستغلال العشوائي لها وانشاء مشروعات صناعية بجانب البنايات الفوضوية التي لا تتوفر على الشروط القانونية المكرسة ضمن مخططات التهيئة والتعمير، فإن المشرع أعاد النظر في طريقة الحصول على الأوعية العقارية الاستثمارية وإمكانية التنازل المباشر عن هذه الأراضي.

وفيه حددت اختصاصات الأجهزة المكلفة بتهيئة المناطق الصناعية في إطار المرسوم رقم 84-55³ من خلال نص المادة 06 من هذا المرسوم على أنه يستمر صاحب المشروع بجميع المهام المنوطة به في إطار مخطط تهيئة المنطقة بصرف النظر على ممارسة الهيئة المسيرة للاختصاصات المذكورة في المادتين 04 و 06 من نفس المرسوم المذكور أعلاه.

وعليه فان صاحب المشروع وهي المؤسسة المخول لها بعملية التهيئة تقوم بشراء الأراضي اللازمة لإنجاز المشاريع التي تتكون منها المنطقة باعتبار أن الحافطة العقارية للمناطق الصناعية قد تكون متكونة من أملاك الدولة أو تابعة للخواص ثم بيع هذه الأوعية

1 - المادة 13 من القانون رقم 08-16 المتعلق بالتوجيه الفلاحي.

2 - المادتان 14-15 من نفس القانون.

3 - المرسوم التنفيذي رقم 84-55 المؤرخ في 03-03-1984 المتعلق بإدارة المناطق الصناعية، الجريدة الرسمية العدد

10 لسنة 1984.

العقارية المكونة للمنطقة الصناعية لصالح المستثمرين بواسطة عقود توثيقية مشهورة بعد تجزئة هذه العقارات وتهيئتها بحيث يتولى القائم بالتهيئة وضع شبكات المنطقة الصناعية لأعمالها الكبرى تحت تصرف الهيئات المتخصصة حسب تدرج تسلمها التي تتولى هذه الهيئات استغلالها وصيانتها في اطار القوانين والتنظيمات التي تسري على نشاطها¹.

كما تلتزم الهيئة القائمة بتسليم مخططات تنفيذ الشبكات وكذا الوحدات المقامة في المنطقة الصناعية بهذا الالتزام نفسه فيما يخص مخططات ربط هذه الشبكات².

وفي هذا الصدد تلتزم هذه الهيئة في إطار أحكام المرسوم التنفيذي رقم 15-19³ بعدة التزامات من بينها:

- الالتزام بإنجاز الأشغال المتعلقة بجعل الأراضي المجزأة قابلة للاستغلال من خلال إحداث الشبكات المختلفة⁴.

- المساهمة في مصاريف تنفيذ بعض التجهيزات الجماعية التي تصبح ضرورية بفضل إنجاز مشروع الأرض المجزأة.

- التنازل عن القطع الأرضية من المجزأ بعد اتمام أشغال التهيئة المقررة وذلك لحماية المستفيدين من كل العيوب التي تشوب المجزأ في⁵ حالة البيع او الكراء المتضمن رخصة التجزئة.

وتحقيقا للمنفعة العامة والاستغلال الأمثل للعقار الصناعي، فقد اشترط القانون اختيار موقع المشروع بشروط معينة لحماية المناطق السكنية، فقد ألزم المشرع صاحب المشروع بحماية الهواء داخل مكان العمل وجعل للملوثات حدودا مسموحا بها وطلب باتخاذ الاحتياطات اللازمة و القيام ببعض الإجراءات قبل إنجاز المشروع ، بالإضافة الى الشروط

1 - المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 84-55 المتعلق بإدارة المناطق الصناعية.

2 - المادة 04 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 05-03-1984 الذي يضبط دفتر الشروط النموذجي المتعلق بإدارة المناطق الصناعية.

3 - المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

4 - المادة 19 من نفس المرسوم.

5 - المادة 32 من نفس المرسوم.

المتعلقة بقواعد التعمير المتعلقة بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي فهما يتوليان تنظيم استغلال العقار الصناعي وموقعه تحت شروط معينة لتحقيق المنفعة العامة، فلقد الزم القانون أن يكون أي إنجاز مهما كان نوعه أو مجال استعماله صناعيا محل مجموعة من الرخص والشهادات المسبقة من الإدارة المعنية في هذا الإطار يتكفل كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي ببرامج الدولة والجماعات الاقليمية والمؤسسات المصالح العمومية وتفرض المشاريع ذات المصلحة الوطنية نفسها على هذه المخططات العمرانية¹.

وباعتبار الإدارة صاحبة سلطة التنظيم يترتب عنها حق الرقابة المخول لها في إيجاد سلسلة من الأدوات القانونية التي تتمثل في سن مجموعة من الالتزامات التي تكون على عاتق المستثمرين والتي يجب احترامها من أجل الحفاظ على الاستغلال العقلاني للأراضي.

المطلب الثاني

العراقيل المسببة في الفوضى الحضرية

تعتبر أدوات التعمير من الوسائل القانونية الهامة في وضع التخطيط ورسم التوجيهات من أجل تنظيم المجال والتحكم فيه بحسن استغلاله وفق نظرة استشرافية تأخذ بعين الاعتبار عنصر الزمن وما يفرضه عليه من تحديات حاضرا ومستقبلا.

على هذا الأساس تعد هذه الأدوات من المخططات المميزة للتعمير المعاصر والتي من خلالها يتم تحديد الأهداف بخصوص تهيئة الأرض وتجزئتها ومنح الرخص لأشغال الأرض من خلال الكثافة وتمركز البناءات الأساسية بالنسبة لتهيئة الشبكات المختلفة وتحديد الارتفاقات والاهتمام بالمحافظة على البيئة وصيانة الموارد الطبيعية فهي تشمل على أبعاد قانونية تتجلى بالأخص في إلزامية قواعد التهيئة والتعمير التي تشمل عليها تجاه الأفراد والإدارة على حد سواء والتي من خلالها يتم تنظيم استعمال المجال والتحكم في نسق تطوره أيضا لها أبعاد اقتصادية تلمس من خلال مشاريع التجهيزات الأساسية المزمع إحداثها

¹ - سماعيل شامة، مرجع سابق، ص 173.

لمتطلبات تهيئة الأراضي الصالحة للبناء، وذلك من خلال إحداث تهيئة للمناطق ذات الصبغة الاقتصادية لتحقيق استعمال أفضل للمجال حاضرا ومستقبلا.

كما يمثل عنصر الزمن في إعداد هذه المخططات من المعطيات الهامة بالنسبة لأدوات التعمير، فالماضي يمثل مرجعا أساسيا يُعتبر منه والحاضر يفرض واقعا معيناً والمستقبل يصور تصورا في تهيئة مجال منظم ومتناسق يلبي حاجيات الأجيال القادمة.

أمام التطورات المستمرة التي يشهدها المجال فإنه عرف تزايد عدد السكان خاصة مع انتشار ظاهرة البناء الفوضوي والتوسع العمراني على حساب الأراضي الفلاحية وكذا استفحال ظاهرة التقسيم بدون رخصة وتركيز المناطق الصناعية العشوائية بجانب المناطق السكنية هذا كله أثر بشكل سلبي على تنظيم المجال وحسن الاستغلال.

وعليه أصبح التخطيط العمراني يفرض نفسه على الجماعات الاقليمية التي لها صلاحيات واسعة ووسائل متعددة لممارسة مجالها، بالمقابل فإنها تتحمل المسؤولية أثناء إعداد وتطبيق أدوات التعمير باعتمادها على مواردها المالية والبشرية.

إلا أنه عند إعداد مخططات التهيئة والتعمير فإن عملية الإعداد والتنفيذ ترافق العديد من الصعوبات والعراقيل التي تؤثر بشكل سلبي على آجال الاعداد والتنفيذ، وهذا من خلال توضيح الإكراهات القانونية التي تحول دون تحقيق الأهداف المسطرة والوقوف على محدودية البلدية في ذلك ونظرا لتعدد المتدخلين في ميدان التعمير وما يطرحه من إشكالات في مجال التنسيق (الفرع الأول).

كما أن ضعف الإطار المؤسسي من خلال نقص الإمكانيات المادية والبشرية تعد من ضمن العقبات التي تعترض أدوات التعمير على أرض الواقع الذي نتج عنه مجال يفتقد الى أبسط التجهيزات الأساسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

صعوبات التصدي للقسمة العشوائية

إن القسمة العقارية تهدف دائما إلى تحقيق مجموعة من المصالح التي تتدخل فيها عدة اعتبارات إما بالمصلحة العامة أو بالمصلحة الخاصة وتتحقق المصلحة العامة بتفادي عشوائية البناء والتحكم في اتساع العمران وضمان النمو المتناسق للتجمعات السكنية مع ما يتطلبه هذا النمو من تصور ملائم وتجهيزات ضرورية كافية ليتطابق مع متطلبات الأمن الصحة والراحة العامة، وكذا الطابع المعماري المنظم الذي يتماشى مع السياسة المطبقة في مجال التهيئة والتعمير.

كما تتحقق المصلحة الخاصة من خلال ضمان حقوق المتعاملين وحمايتهم من الغش والتحايل وضبط الحالة القانونية للتقسيم لتفادي النزاعات.

ونظرا للاعتبارات السابقة، فقد أحاط المشرع القسمة العقارية بكل أنواعها في المجال الحضري بمجموعة من الضمانات والإجراءات القانونية والتقنية، ورتب جزاءات على مخاليفها وتدخل في العلاقة بين المجزأ والمستفيد التي تحكمها القواعد القانونية المتعلقة بالتعمير.

وتجدر الإشارة إلى أن كل عملية تخطيط تعتبر محركا لجملة من القواعد القانونية الهادفة إلى فرض هيكله معينة وتنظيم محدد للمجال الحضري وإعطائه وظيفة دقيقة انطلاقا من معطيات جغرافية واقتصادية واجتماعية إلى فرض حقوق وواجبات، فالتخطيط يؤثر بشكل كبير على مستقبل تنظيم المجال¹ لأن الهدف منه لا يجب أن يكون على المستوى النظري فحسب، بل يجب أن يمتد إلى المستوى التطبيقي حتى تصبح أدوات التعمير ذات مرجعية فعلية تضمن تناسق برامج البنية الأساسية لمختلف الهياكل الإدارية المعنية.

¹- " La planification urbaine pèse lourdement sur le devenir de l'occupation du sol, elle n'est jamais innocente". Voir : Moderne Frank, **L'avenir des schémas directeurs et des pos, les compétences sur la planification des sols et les conséquences sur la planification urbaine**, revue droit et ville, n° 1, 1983, p 141.

ولهذا يعد تنفيذ أدوات التهيئة والتعمير من إحدى الخطوات الهامة التي تلي مرحلة التخطيط الحضري وترجمة هذه المخططات على أرض الواقع التي تتميز بضعف الدور الذي تقوم به الدولة عبر مختلف أجهزتها على مستوى التخطيط مقارنة بتدخل الجماعات الإقليمية سواء من حيث الرقابة أو صياغة القرارات المتعلقة بالتعمير وبتوفير الموارد المادية والبشرية اللازمة لإشباع حاجيات السكان وتغطية نفقات تنفيذ أدوات التعمير إلا أن السياسة المتبعة في ميدان التعمير تظل محدودة تصطدم بالعديد من الصعوبات التي تختلف باختلاف درجة تطور المجتمع والميكانيزمات المتحكمة فيه، مما يؤكد وجود عوائق حقيقية تحول دون تطبيق سياسة عمرانية فعالة.

وبناء على ذلك، ومن أجل توضيح العوائق التي تعرقل تحقيق أغراض التعمير بموجب أدوات التعمير والآفاق الممكنة من خلال تباين الإكراهات القانونية نظرا لتعدد القوانين والتنظيمات الخاصة بهذا المجال وذلك بالوقوف على محدودية البلدية في ذلك (أولا) وغياب التفاعل مع عنصر الزمن أثناء إعداد مخططات التعمير وكذا إجراءات ومراحل إعداد رخصة التجزئة أو شهادة التقسيم بعدم التقيد بالأجال المحددة نظرا لتنوع الصعوبات المؤثرة فيها (ثانيا).

أولا: المشاكل العقارية وتضاربها مع قواعد العمران.

تتمثل القواعد المتعلقة بالقسم العقارية في التشريع العمراني والذي تشمل مجموعة من الوسائل القانونية التي تتحقق بها تهيئة عن طريق تنفيذ سياسة التهيئة التي يتم تجسيدها بمختلف أدوات التعمير على أرض الواقع، والمرتكز على هياكل إدارية عديدة منها المصالح الإدارية والجماعات المحلية والهياكل المختصة التي تجسد رؤيا شاملة للمدينة لتحقيق تهيئة عمرانية منسجمة ومتناسقة تقوم على التحكم في الثروة العقارية وتطوير المشاريع الاقتصادية الاجتماعية والعمرانية وتحسين نمو النسيج الحضري وهذا بتوفير الآليات اللازمة لمختلف المتدخلين في هذا المجال بتدعيم التعاون والشراكة.

ولتحقيق هذه الأهداف المرجوة توجه المشرع إلى تطوير مختلف التشريعات العمرانية ومراجعة أدوات التعمير لجعل سياسة التعمير قادرة على مجابهة كافة المتغيرات والاستجابة

لمختلف العوائق التي فرضها التغيير وتطور نمط الحياة داخل التجمعات الحضرية، وقد حققت الإدارة نجاعة محدودة في ميدان النشاط العمراني وعلى مستوى التقسيم الحضري والبناء في مجابهة عدة عراقيل أمام صعوبة تأطير عملية التوسيع السكاني التي جعلت منه ضبطا إداريا محدود الفاعلية.

فالمسألة العقارية وخاصة الأراضي الفضاء منها تحتل مكانة جد هامة في أي مشروع تنموي فبواسطتها يمكن التحكم في توجيه الأنشطة الحيوية وبالتالي يمكن خلق نوع من التوازن الجهوي وتقليص الفروق بين الريف والمدينة¹ ويتطلب هذا توفير قسط أوفر من الأراضي لمواجهة الطلبات المتزايدة في هذا المجال وتطرح مسألة استعمال الأراضي المتاحة عدة مشاكل ترتبط أساسا بضعف الرصيد العقاري بالمناطق المؤهلة للتوسع الحضري بارتفاع حدة المنافسة على الأراضي المجهزة ، فالتوسع الحضري يؤكد ارتفاع الطلب على الأراضي وإلى تكثيف استعماله ، ونتيجة لذلك يتم تحويل مساحات شاسعة من الأراضي الزراعية إلى أراض حضرية عن طريق التقسيم العشوائي إلى قطع أرضية تخصص لبناء المساكن أو المحلات التجارية وغيرها .

فإذا كانت مساحات المناطق الحضرية تشهد توسعا مستمرا بفعل تزايد الحاجيات فإن تطور نوعية الحياة بالمدن والبحث عن تطوير الأشكال الحضرية القائمة، كلها عوامل تساهم هي الأخرى في اهتمام الدولة بتجهيز الأراضي وخلق المزيد من المناطق الحضرية المرافق المختلفة لتحسين مستوى العيش لدى كافة شرائح المجتمع² بالمقابل فإن الاستغلال العشوائي للأراضي الحضرية فهو مرتبط بعدة عوامل منها طبيعة الأرض نفسها، موقعها ومستوى تجهيزها وكيفية ربطها بالمنطقة الحضرية ، هذا يؤدي بشكل عام إلى غياب التوازن بين الطلب والعرض، وتخلق هذه الوضعية بدورها في الواقع جملة من الصعوبات والمشاكل التي تظهر جليا في المدن، حيث تنشأ بها تجمعات سكنية بعيدة عن المراقبة الإدارية وإلى ظهور مضاربة في السوق العقارية التي ينتج عنها خلل داخل النسيج الحضري وتفكك أسس المدينة

¹ - محمد السنوسي معني، أضواء على قضايا التعمير والسكن بالمغرب، دار النشر المغربية، دار البيضاء، 1988، ص59.

² - عبد الرحمان البكريوي، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، مرجع سابق، ص 38.

مما يصعب معه التحكم في ضرورة نموها وتوسعها وفق متطلبات قواعد التهيئة والتعمير ذلك أن تمركز السكان في مناطق معينة وبشكل غير منظم في غالب الأحيان له انعكاسات سلبية على التخطيط الحضري من جهة وعلى كيفية استعمال الرصيد العقاري من جهة أخرى خاصة بالنظر الى طبيعة الأرض التي تعتبر من أولى القضايا التي تطرح أمام المختصين في الميدان وهي التي تحدد وضعية الملكية العقارية بصفة عامة والإمكانيات المتاحة لجعل هذه الملكية قابلة للتجهز والبناء فالموقع الجغرافي والطوبوغرافي للأرض هو الذي يحدد قابلية الأرض للبناء من حيث ارتباطها بالمناطق العمرانية وتسهيل ادماج سكانها في المحيط الحضري وإمكانية مدها بجميع الضروريات المتعلقة بالتعمير.

على هذا الأساس، فإن المشكل العقاري ينطلق من طبيعة أنماط الملكية العقارية ووضعيته القانونية من حيث التعدد والتعدد¹ وي طرح هذا الوضع تناقضا صارخا بين الأراضي الحضرية التي خصص لها إنجاز التجهيزات والمرافق الضرورية بموجب أدوات التعمير المصادق عليها من جهة، وبين تعدد القواعد القانونية المتعلقة بالعقار من جهة أخرى، هذا الأمر يعرقل تنفيذ هذه المخططات على أرض الواقع ويشكل في الوقت نفسه أرضية مناسبة لظهور وانتشار البناءات غير القانونية وغيرها من المشاكل المعيقة للتنمية الحضرية² التي ترجع بالأساس إلى تنوع الهيكلة العقارية وعدم تحيين التشريع العقاري ليساير أرضية الواقع مما يؤدي إلى ابعاد التوقعات في التخطيط عن حقيقة الوضع العقاري الذي يؤثر بشكل كبير على المعاملات العقارية رغم تعدد النصوص القانونية وكثرة آليات الرقابة سواء منها الإدارية أو القضائية، فإن مجمل هذه النصوص وهذه الاجراءات قد فشلت في محاربة التقسيم العشوائي للأراضي الحضرية وحمايتها ضمن قواعد التعمير، ويمكن اعتبار ذلك لغياب تهيئة فاعلة بسبب عدة عوامل أهمها:

- انعدام التوازن بين المناطق الحضرية والمناطق الأخرى.

- تواصل ظاهرة البناء الفوضوي.

1 - عبد الرحمان البكريوي، مرجع سابق، ص 120.

2 - مولاي عبد السلام شيكري، صلاية الأنظمة العقارية الخاصة وتأثيرها على مسار التنمية العمرانية، منشورات مركز الدراسات القانونية المدنية والعقارية بكلية الحقوق، مراكش، 2003، ص 226.

- عدم التنسيق بين أدوات التعمير ومخططات التهيئة.

- إهمال تهيئة المناطق الريفية.

وبهذا يتبين أن المسألة العقارية تحدد بشكل كبير في مستقبل التخطيط الحضري فلا يمكن أن يقوم هذا الأخير إلا بالتوفر على الأراضي التي سيطبق عليها، بالرغم من أن عملية توفير الأراضي ظلت تصطدم بمجموعة من المشاكل المرتبطة بالملكية العقارية وبالنظام العقاري المطبق عليها، وذلك لوجود علاقة متينة بين النظام العقاري وسياسة العمران.

وقد تبين أن عدم اعتماد برامج ومخططات التعمير على نظام عقاري منسجم وفعال يجعله غير قادر على مواجهة أهم مشكل يعترض نجاحه ألا وهو المشكل العقاري فهناك حاجيات متزايدة في المجال العقاري بالمناطق الحضرية، بينما هناك سوق عقارية متزايدة على جميع الأصعدة جعلت العقار بمثابة المادة الأولية لكل عملية من عمليات التعمير¹.

بالنسبة للمشاكل المتعددة التي تثيرها مختلف تدخلات الدولة في مجال التوسيع العمراني والتخطيط الحضري، فإن هذه الأخيرة هي التي تعمل على وضع الإطار المناسب لتوزيع السكان وتهيئة مجال نشاطهم الاقتصادي والاجتماعي وتحدد الوسائل الأساسية والأدوات الكفيلة بتطوير مختلف المناطق الحضرية خاصة تلك التي تعرف توسعا كبيرا.

بهذا ترتبط إشكالية تطور النظام العقاري القائم وبإمكانية بلورة التخطيط الحضري وهي معادلة صعبة بالنظر إلى صعوبة التوفيق بين التعمير الذي يميل بدوره إلى التطور باستمرار ونظام عقاري يميل بطبعته إلى الاستقرار على الوضع القائم².

كما أن الممارسة الميدانية تبين أن هناك علاقة جدلية بين المشاكل العقارية ومشاكل التعمير، ذلك أن المشاكل المرتبطة بالملكية العقارية أعمق مما يمكن تصورها لما لها من شأن حيث يمكن أن تؤثر بشكل سلبي على السياسة العمرانية.

1 - عبد الرحمان البكريوي، مرجع سابق، ص 33.

2 - عبد الرحمان البكريوي، نفس المرجع، ص 35.

ثانيا: المشاكل الإدارية المؤثرة في تفشي ظاهرة الفوضى.

يمثل عنصر الزمن هاجسا عند كل عملية تخطيط سواء تعلق الأمر بأدوات التعمير أو مخططات التهيئة والتعمير أو رخصة التجزئة أو بشهادة التقسيم والذي من خلاله تحدد الأهداف المراد تحقيقها سواء كان على المدى البعيد أو القريب.

ولتنظيم المجال الحضري اعتمد المشرع على دور البلدية واعطائها الأولوية في التحكم بصفة أفضل في المجال العقاري للفضاء على التوسع العمراني المفرط، إضافة الى كونها المسؤولة على التخطيط داخل حدود إقليم البلدية وكذلك لكونها قريبة من مشاغل المواطن أكثر من غيرها فكل الامتيازات الموظفة للبلدية بمقتضى القانون لم يقع الاستفادة منها ولم تكن بالنجاعة الكافية فبقيت النتائج محدودة.

كما أن لجوء البلدية الى تطبيق مبدأ التعاون لتوسيع مجال تدخلها في ميدان التعمير وتجاوز النقائص التي تعاني منها بقيت مجرد فكرة على المستوى النظري لأن صعوبة تطبيق مبدأ التعاون على أرض الواقع تكمن في معادلة صعبة تسعى من خلالها البلدية إلى تحقيق الحرية واستقلالية الذمة المالية من ناحية ومن ناحية أخرى تبحث عن التكتل بين البلديات وهو أمر يصعب تحقيقه.

فمن الصعب الاتفاق بين البلديات، خاصة وأن لكل بلدية خصائصها وإمكانياتها وأهدافها الخاصة بها، فكل بلدية تسعى الى أن يكون مبدأ التعاون موافقا لمصلحتها الخاصة لا للمصلحة المشتركة.

ولقد نظم المشرع إجراءات ومراحل إعداد أوات التعمير¹ وكذا رخصة التجزئة² وشهادة التقسيم³ التي تخضع بدورها إلى عدة مراحل متعاقبة منها المرحلة التحضيرية بعدها مرحلة

¹ - من المادة 02 الى 16 من المرسوم التنفيذي رقم 91 - 177 المعدل والمتمم المتعلق بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به.

أيضا الرجوع الى المادة 2 حتى 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91 - 178 المعدل والمتمم المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

² - من المادة 10 الى المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

³ - من المادة 36 الى المادة 40 من نفس المرسوم.

إعداد الدراسة ثم مرحلة المصادقة وفي الأخير مرحلة التنفيذ والإنجاز هذه الاجراءات فإنها جد دقيقة وطويلة ومتشعبة من مداوات وتبادل الآراء والمناقشات والاقترحات بين الجماعات الاقليمية والمصالح العمومية المختصة بذلك وعبر مداخلات إدارة التعمير، عادة ما تؤدي هذه النقاشات إلى تطويل هذه الأعمال التحضيرية ويصل الأمر إلى تعليقها إلى حين ايجاد حل توفيقي بين المتدخلين في هذا المجال وهذا ما أثبتته الواقع العملي من غياب التقيد الزمني لأي مرحلة من المراحل المذكورة مما يؤثر على نجاعة وقيمة أدوات التعمير وإصدار رخصة التجزئة أو شهادة التقسيم وهذا البطء في عملية تحديد تلك المنطقة بسبب غياب التحديد الزمني والتقيد به من شأنه أن يجعل من المعطيات التي تم جمعها حول تلك المنطقة تكون قديمة بسبب التغيرات السريعة التي يشهدها المجال.

ويمكن تفسير تعمد المشرع الى تقييد العمليات المذكورة سابقا لتحديد منطقة حضرية بأجال محددة قانونا وهذا راجع لسببين مهمين وهما:

- غاية المشرع منح الجماعات الاقليمية متسعا من الوقت للتحقق في البيانات والمستندات وكذا الدراسة المعمقة من المناقشة والتشاور مع المساهمين في هذا المجال، حتى تحدد المنطقة وتتلاءم مع أدوات التعمير.
- عدم وضوح بعض الوضعيات العقارية المعقدة التي يمكن أن تشملها المنطقة التي تقتضي إعداد المخططات التوجيهية والتي تستوجب الوقت الكافي للقيام بالتحقيق والأبحاث اللازمة¹.

ولقد أثبتت الدراسة أن غياب الدراسة الفنية المعمقة لتحليل واقع المناطق الحضرية التي تقتضي إعداد العمليات العمرانية في نقص المعطيات الفنية والمعلومات المتعلقة بالإحصاءات أو الخرائط حول بعض القطاعات الهامة الحساسة وبعض الأنشطة الاقتصادية وحول الوضعية العقارية لبعض الأراضي التي أفضت في العديد من الحالات الى خلافات ساهمت في تعطيل وإطالة عملية الإعداد، هذا ما يجعل المشروع غير دقيق

¹- Jacquot Henri, **Les effets des directives territoriales d'aménagement à l'égard des documents et des autorisations d'urbanismes**, revue droit et ville, n° 50,2000, p 52.

وناقص في المعطيات وهو ما سيؤثر على تطبيقه ويجعله عرضة للتعديل والمراجعة ما يمثل من إهدار للوقت والمال وفقدان المواطنين الثقة في الجماعات المحلية لغياب التناسب المنهجي والسليم وسوء فهم الدراسات التحليلية المحدثة مثال على ذلك منح رخصة التجزئة في مناطق مهددة بالفيضانات، وهذا دليل واضح على عدم التنسيق بين الجهات المشرفة على إعداد هذا النوع من العمليات .

بالإضافة الى غياب المتابعة في إعداد هذه العمليات والمخططات التي تعد من أهم العراقيل الفنية التي تؤثر على عملية الإعداد والتحضير من حيث البحث عن الوسائل العلمية الكفيلة بتحقيق متابعة الدراسة لأنها تقتقد الى التجانس والملاءمة مما يقلص من حظوظ المصادقة عليها وطول آجال إعدادها¹.

على هذا الأساس فإن الأجل الذي تحكمه الحركة والتطور باستمرار يؤثر على المعطيات الاقتصادية والاجتماعية والديمقراطية فيخضع للطابع الاحتمالي نتيجة فشلها في تحقيق برامجها وتطلعاتها العمرانية الاستشرافية والذي ساهم في عدم احترام مقتضياتها في تطبيقها النسبي وهو ما حتم عليها المراجعة حتى تواكب التطور الذي يشهده المجال لتحقيق الأهداف المرجوة.

الفرع الثاني

محدودية الإطار المؤسسي في مقاومة الزحف العمراني

إذا كانت عملية المصادقة على القرار الإداري بشأن الرخص أو الشهادات العمرانية تحتاج في تنفيذها إلى العديد من المتدخلين الفاعلين التي تتباين مستويات سلطاتهم التقديرية في مجال العمران فإن اعداد هذا القرار الإداري وتنفيذه يحتاج إلى إطار قانوني ومؤسسي مرجعي يحدد معايير وقواعد تدخل مختلف الفاعلين والعمل على التنسيق في تدخلاتهم وفيها يوضح اختصاصات كل فاعل وحدود عمله، مما تقتضي عمليات اتخاذ صياغة القرارات

¹ – Maillot David, **Modification et révision des P.L.U.**, revue droit et ville, n° 53, 2002, p 125.

إيجاد الجهة الإدارية المسؤولة على كافة الوقائع والمعطيات والمعلومات لتستجيب لتلك القرارات وتؤدي بالتالي إلى تحقيق المصلحة العامة دون الإضرار بمصلحة الأفراد.

والملاحظ أن كثرة المتدخلين في أي قطاع من قطاعات التعمير ينتج عنها جمع وتعدد المعلومات والمعطيات التي تعتبر مسألة أساسية لاتخاذ القرار الملائم ، ولا ينفي هذا من وجود آثار إيجابية ارتبطت بكثافة المؤسسات المتدخلة في مجال القسمة الحضرية التي أدت بدورها الى محاربة البناء الفوضوي من جراء التقسيم العشوائي وتحسين المستوى المعماري لبعض المدن الذي يمكن أن يعتبر الدعامة الأساسية للسياسة الحضرية¹ نظرا لما يوفره من تضافر الجهود من أجل تحقيق حل أزمة السكن وحل المشاكل الناجمة عن التوسع العمراني وتوجيه مختلف الأنشطة في هذا المجال لإيجاد إطار قانوني يتلاءم مع تطور النمو الحضري واستحضار البعد العقاري باعتباره الركيزة الأساسية التي يقوم عليها العمران بصفة عامة والقسمة العقارية الحضرية بصفة خاصة.

وبما أن التعمير واقع مُجسد على العقار ، فإن الأمر يستوجب إعداد دراسات عقارية بتنسيق مع الإدارات المعنية عبر القيام بأبحاث عقارية ميدانية وإعداد خرائط هندسية موصولة بالشبكات الضرورية من أجل ضبط أشكال وتقسيمات الأراضي ذات الطابع الحضري، غير أن تحقيق هذا المبتغى غالبا ما تعترضه إكراهات شتى تحد من فعالية التقسيم العقاري وتعيق نهوضه بدوره التنموي في الاستجابة للحاجيات الملحة ومواجهة التحديات المتزايدة ويمكن حصر أهم هذه العراقيل في تلك المتعلقة بضعف التنسيق بين مختلف المتدخلين وتضخم الإطار المؤسسي مما أدى الى تداخل الاختصاصات والمسؤوليات (أولا) وضعف الموارد المالية التي تشكل عائقا ماديا مما قلص من نجاعة الجماعات المحلية على مستوى العمران وعجزها عن مجابهة التحديات (ثانيا).

¹ - عبد الرحمان البكريوي، تعدد المتدخلين في ميدان التعمير وانعكاساته على التخطيط والتدبير العمراني بالمغرب، العمران في الوطن العربي بين التخطيط والتشريع والإدارة، منشورات المعهد الوطني للتهيئة والتعمير، الرباط، 2000، ص

أولاً: ضعف التنسيق بين الفاعلين في تعطيل مشاريع القسمة.

بتدخل عدة هياكل في جميع مراحل الإعداد والتنفيذ لكل العمليات العمرانية منها إعداد أدوات التعمير أو مخططات التهيئة أو رخصة التجزئة أو شهادة التقسيم، إذ يصل هذا التدخل إلى درجة التشعب والتعقيد، مما يصعب معها الإلمام بهذه الدراسات الصعبة والمشاريع المعقدة، نظراً لتعدد المتدخلين والمساهمين في هذا المجال، فإن مشكلة التنسيق بين الفاعلين تبقى أهم مشكلة تعترضه ويبرز ضعف التنسيق على جانبيين وهما الجانب الأول يتمثل في عدم الملاءمة عند إعداد أدوات التعمير¹ التي ترتبط بعلاقة مباشرة مع مخططات التهيئة² أما الجانب الثاني فيظهر من خلال ضعف التنسيق بين الهياكل المتدخلة فيما يتعلق إعداد رخصة التجزئة³ وشهادة التقسيم⁴ فتكون بذلك غير ملاءمة للإطار العمراني ولا مواكبة للتطورات الحاصلة وهو ما من شأنه أن يعرقل نشاط الأفراد ويعطل سير العمل الإداري.

1 - المتدخلون في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية المعنية المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 الوالي إذا كان التراب المعني تابعا لولاية واحدة، المادة 04 الفقرة 2 من نفس المرسوم.
 - الوزير المكلف بالتعمير مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية إذا كان التراب المعني تابعا لولايات مختلفة، المادة 04 الفقرة 3 من نفس المرسوم.
 - الهيئات والمصالح العمومية المكلفة على المستوى المحلي. الرجوع الى المادة 08 من نفس المرسوم.
 - نفس المتدخلين في إعداد مخطط شغل الأراضي حسب المادة 2-5-8 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178.
- 2 - المتدخلون في اعداد المخطط التوجيهي لتهيئة فضاء المدينة الكبيرة، والموافقة عليه، حيث يتأسس دراسة هذا المشروع الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير أو ممثله، ارجع للمرسوم التنفيذي رقم 12-94 المحدد لشروط وكيفيات إعداد المخطط التوجيهي لتهيئة فضاء المدينة الكبيرة والموافقة عليه.

- 3 - والمتدخلين في تسليم رخصة التجزئة هم: رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ممثلا للبلدية، أو بصفته ممثلا للدولة على حسب الحالة طبقا للمادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها. من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير على حسب الحالة طبقا للمادة 15 من نفس المرسوم.
- المصلحة المختصة بتحضير ملف رخصة التجزئة وهي مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، الشخصيات العمومية والمصالح العامة طبقا للمادة 12 من نفس المرسوم.
- 4- نفس المتدخلين في تسليم شهادة التقسيم وبنفس الأشكال المنصوص عليها بخصوص رخصة البناء وهذا ما نصت عليه المادة 37 من نفس المرسوم.

مما يجعل العلاقة التي تربط بين الهياكل الإدارية والمصالح العامة يشوبها نوع من عدم التفاهم والتشاور والاستقرار ويتجلى ذلك من خلال تهميش الدور الاستشاري لبعض الهيئات العمومية المختصة الذي كان له الأثر السلبي على نجاعة هذه الآليات وعلى تحقيق الهدف المنشود.

كما أن النقص الفادح في الموارد البشرية من إطارات فنية وكفاءات ذات مستوى عال في ميدان التعمير من خبراء ومهندسين معماريين سوف يؤثر بدوره السلبي على الدراسات التي تقوم بها الإدارة المعينة والتي تتصف بعدم الدقة والشمولية وبذلك تكون العمليات المنجزة من طرفها غير ناجعة في الميدان ولا تحقق الفعالية اللازمة للحفاظ على الثروة العقارية.

ذلك أن إنجاز مثل هذه العمليات والمخططات العمرانية يتطلب الكفاءة اللازمة والدراية بكل الجوانب القانونية والفنية التي يتطلبها المشروع من دراسات معمقة.

ثانيا: قلة الموارد المالية وانعكاساتها على الفعالية المطلوبة.

تتطلب عمليات التعمير تمويلات هامة لإنجازها ، عادة ما تكون غير كافية بالنسبة لمختلف الهياكل المتدخلة في ميدان العمران ، فهذا النوع من التخطيط والتقسيم يشكو من موارد مالية محدودة مما يجعل من الإدارة المختصة تحمل عبئا كبيرا في تمويل هذا النوع من العمليات، وهذا ما يجعل معظم البلديات تشكو من قلة الموارد المادية وعجزها عن القيام بمهامها في هذا الميدان وبالتالي تجاوز قواعد التهيئة والتعمير من تعطيل للمشاريع والمخططات التنموية وظهور العديد من الصعوبات أثناء إعداد العملية أو المشروع وعند الإنجاز ففي هذه الحالة يجعل البلدية غير قادرة على مراقبة التجاوزات والمخالفات وكذا ضعف في توجيه مكاتب الدراسات التي تعتمد على العديد من البيانات المهمة والدقيقة التي يجب تقديمها من طرف البلدية ، لأنه كلما توفرت الوثائق اللازمة يكون التحقيق والإعداد والإنجاز في صورة أدق وتكون المهمة أسهل وتتمثل هذه البيانات في الصور الخرائطية التي تعتبر من الوثائق الأكثر أهمية ومكلفة للغاية وفيها تلتزم البلدية بتقديم هذه الوثائق المهمة إلى مكتب الدراسات.

لكن ما يلاحظ أن أغلب البلديات في الواقع لا تقدم هذه الوثائق التقنية لأنها لا تستطيع تحضيرها ولا إعدادها، وهذا نظرا لنقص الموارد المالية وكذا قلة تجربتها في هذا الميدان، مما سيؤدي حتما الى غياب التنسيق وعدم احترام مواعيد تقديم هذه الوثائق وبالتالي غياب النجاعة المطلوبة.

إن قلة امكانيات البلدية وضعف تمويل مكاتب الدراسات التي تلجأ اليها البلديات لإعداد مشاريعها وبرامجها سينعكس بالضرورة سلبا على التحكم في عملية التوسع العمراني والسيطرة على التقسيمات العشوائية ولا التصدي للبناءات الفوضوية وعجزها عن القيام بمشاريع التهيئة وماتطلبه من موارد مالية ضخمة للمرور بكل مراحلها من تحضير وإعداد وتنفيذ القيام بعمليات التخطيط الحضري فنجد البلدية في موقف عاجز عن توفير الامكانيات اللازمة لمواصلة هذه المشاريع، وهو نفس العائق التي كانت تعاني منه البلديات الفرنسية التي تفتقر الأغلبية منها لمصالح مختصة فعليا في الدراسات العمرانية القادرة على إعداد التخطيط ووسائل التحكم في المجال¹ وبذلك تصبح البلدية مقيدة ومحدودة الحرية فلا تستطيع اختيار أي مشروع أو تخطيط تنموي الا بعد اقتراضها مساعدة مالية، هذه الأخيرة هي وسيلة بيد الدولة لتبقى حرة في تحديد شروط المنح أو الرفض لمساعدتها وتتدخل بصفة غير مباشرة في السياسة المحلية² وهذا ما انتهجه القانون الفرنسي الذي أقر حرية الجماعات المحلية واستقلالها المالي في ميدان الجباية على أن تتمتع بسلطة جبائية مستقلة عن سلطة الدولة وأن مبدأ الإدارة الحرة للبلديات لا يمكن أن يفهم الا في اطار احترام مبدأ الشرعية الجبائية الذي يحدد البعد الفني لهذا المبدأ في الميدان الجبائي³ فتصبح بذلك البلدية طرفا مهما في إنجاز مخططات التهيئة والتعمير بعد أن كانت طرفا مهما وفعالا فتفتقد أهم المبادئ التي تميزها وهو مبدأ الحرية والاستقلالية المالية التي من المفروض أن يجعل منها طرفا مباشرا وهاما عوض أن يكون طرفا مساعدا.

¹ –PRATT Yves, **Le nouveau urbanisme local, moyens, financiers, moyen humains**, revue droit et ville, N°16, 1983, p164.

² –Bouvier Martin, **Les finances locales**, édition LGDJ, paris, 1992, p 78.

³ –Priour Maurice, **Les décentralisations de l'urbanisme**, édition PUF, paris, 1984, p 166.

وعموما فتدخل الجماعات المحلية في ميدان التعمير يبقى محدود الفعالية خاصة على مستوى آليات التدخل، لأنها مطالبة بإحكام السيطرة على التوسع العمراني والقضاء على البناء الفوضوي وهذه المهمة الصعبة يجب أن تتدعم بوجود آليات أخرى وصلاحيات جديدة تجعل البلدية هي المسؤولة في كل ما يتعلق بعدم التوازن في النسيج الحضري وعشوائية التوسع العمراني الذي تعاني منه أغلب المدن ، لذا لا بد أن يكون تدخل البلدية في ميدان التعمير أكثر فاعلية وتتجاوز آلياتها الجانب الوقائي إلى تطبيق صلاحيات أخرى تتدرج ضمن الجانب الردعي لمجابهة تحديات العراقيل .

الفصل الثاني

القسم الحضري: توازن بين حماية البيئة والتنمية المستدامة

تعتبر القسم العقارية الحضرية من أهم الوسائل القانونية الأكثر تحكما ونجاعة في المجال الحضري لما تحققه من حماية مسبقة على وقوع أي اعتداء على الأراضي الحضرية المبنية وبالأخص الأراضي الفضاء، نظرا لأهمية الرخص والشهادات العمرانية كرخصة التجزئة وشهادة التقسيم لما لها من تأثير كبير على حماية البيئة وعلى جملة من النشاطات الاقتصادية والاجتماعية التي تتحقق بها التنمية العمرانية المستدامة.

لقد ساهم النمو السريع وغير المتوازن للتقدم الصناعي والتطورات غير المنضبطة المصاحبة له في تنامي سلسلة من المشاكل ذات الطابع البيئي، حيث أضحت قضايا التدهور البيئي واقعا مؤلما للحياة في العصر الحديث الذي انتشر في معظم دول العالم المتقدمة والنامية من بينها الجزائر التي سعت جاهدة في حماية البيئة التي تأخذ بعين الاعتبار قوانين التهيئة الحضرية التي تحافظ على حماية المحيط البيئي في إطار خطة تنموية مستديمة للمدينة.

على هذا الأساس يعتبر موضوع البيئة في غاية الأهمية في أي عملية عمرانية تنطلق من ادخال البعد البيئي في جميع مراحل العملية العمرانية، ومع مرور الوقت تغير موقف المشرع من التدهور الخطير الذي نجمت عنه الآثار السلبية للحركة التنموية وعلى إثرها ظهر قانون حماية البيئة وصدور أليات قانونية متعددة تسعى كلها لتحقيق حماية فعالة للبيئة.

وهذا من خلال الاعتماد على أسلوبين حديثين يقوم أحدهما على أخذ الحيطة والحذر من وقوع التلوث ويعمل الأسلوب الثاني على إصلاح الأضرار البيئية ومواكبة التطور في هذا الصدد سعى المشرع الى تطوير الآليات الوقائية¹ وعلى إثره ظهر المخطط

¹ - هناك جملة من الآليات القانونية الوقائية المتباينة لحماية البيئة وتتمثل هذه الآليات في التخطيط البيئي والآليات الاقتصادية، المالية ووسائل الشراكة وأعاون الإدارة في حماية البيئة وتدخل القضاء.

الوطني من أجل البيئة والتنمية المستدامة لسنة 2001¹ لتحديد استراتيجية شاملة لمواجهة مختلف المشاكل البيئية المتراكمة لتدارك حالة الخطر التي تهدد المحيط وضعف الإطار التصوري والتخطيطي المستقبلي للبيئة.

بالمقابل كان هناك اهتمام كبير بوضع استراتيجية وطنية لمختلف الوسائل القانونية وتحديثها وكان على رأسها تحديث أسلوب الإدارة البيئية من خلال التركيز على طرق التسيير المرنة وإشراك الجمعيات في تجسيد السياسة البيئية ووقايتها من مخاطر التلوث والحق في الاعلام والاطلاع على البيانات والمعلومات المتعلقة بوضعية البيئة الحضرية.

كما أخذ المشرع بتطوير وتحديث دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، انطلاقا من سلسلة التعديلات التي عرفتها قوانين التهيئة والتعمير وقوانين البيئة وكذا قوانين الولاية والبلدية فكانت أهم خطوة لتكريس نظام اللامركزية في تسيير حماية البيئة المتعلقة بالوظيفة الوقائية التي تقوم بها الإدارة البيئية التي ترتبط فعاليتها بجملة من القواعد ذات الطابع المستقبلي من خلال تطبيق التخطيط البيئي بمختلف طرقها وأشكاله الجديدة لصيانة البيئة الحديثة مما استوجب البحث عن مدى مراعاة حماية البيئة ضمن التخطيط الاقتصادي والانتقال إلى التخطيط القطاعي ثم إلى التخطيط البيئي المتخصص.

ونظرا لخصوصية التقنية الحديثة التي تتمتع بها التدابير والضوابط البيئية نظرا لطابعها المتجدد أوكلت لها مهمة وضع وتحيين القواعد البيئية إلى للجان التقنية وهذا عن طريق تدخلها الميداني والمباشر لترجمة هذه القواعد ضمن دراسة مدى التأثير على البيئة الأخطار المحيطة بها وأهم الملوثات المؤثرة فيها (المبحث الأول) كما شهد الإطار القانوني تطورا ملموسا وقفزة نوعية خلال السنوات الأخيرة من خلال سن قوانين جديدة لتعزيز وحماية البيئة ودعم جهود كبيرة لمحاربة التلوث بكل أنواعه ، والعمل على خلق توازن بين متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق الاستدامة المرجوة للتنمية العمرانية التي تتيح بدورها اضافة بعدين جديدين للتنمية العمرانية المستدامة والمتمثل في البعد البيئي وعلاقته بصحة سلامة الحياة للمواطن وكذا تحقيق البعد الزمني للتنمية الذي يشمل المدى البعيد

¹ -المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة الذي أعدته وزارة تهيئة الاقليم والبيئة في ديسمبر 2001،

للأجيال القادمة من خلال الاستناد الى المخططات التنموية التي تعد المرآة الحقيقية لأحوال المجتمع (المبحث الثاني).

المبحث الأول

إدماج البعد البيئي ضمن آلية القسمة الحضرية

إن تزايد الاهتمام بموضوع البيئة في السنوات الأخيرة سواء كان ذلك على الصعيد الداخلي أو الخارجي يساهم في تطوير المنظومة التشريعية المنظمة لقضايا البيئة خاصة مع استمرار التدهور البيئي وما رافقه من انعكاسات سلبية على حياة الانسان والطبيعة، الأمر الذي دفع بالتركيز على الاستغلال الرشيد المحكم والعقلاني لمعطيات الأنظمة البيئية¹ التي تعتبر من القضايا الراهنة التي مست البشرية في وجودها وتتميتها.

على هذا الأساس اكتست المبادئ القانونية ذات الطابع الوقائي أهمية بالغة في مجال حماية البيئة ومحاربة التلوث بكل أشكاله² ومن ثم فهي ترمي الى تجسيد السياسة البيئية والعمل على تحقيق أهدافها المنشودة من خلال الحفاظ على دفع الأضرار الواقعة على البيئة³ وذلك باستخدام الآليات الوقائية قبل الشروع في إعداد مخططات التهيئة والتعمير أو إنجاز مشاريع التجزئة والتقسيم من خلال تطبيق هذه الآليات التي تسبق كل عملية عمرانية يجب أن تكون ملائمة للمحيط البيئي ومواكبة للتطور الحاصل في المدينة.

هذا ما أقره قانون حماية البيئة في استعمال أدوات خاصة تتضمن تجسيد مبدأ النشاط الوقائي المتمثل في رخصة التجزئة والبناء وشهادة التقسيم التي تعد مرحلة من المراحل

1 - أحمد لحكل، النظام القانوني لحماية البيئة والتنمية الاقتصادية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2015، ص 11.

2 - عرفت المادة 4 الفقرة 8 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية العدد 43 الصادرة بتاريخ 20 جويلية 2003 على أن التلوث هو: "كل تغير مباشر أو غير مباشر للبيئة تسبب فيه كل فعل يحدث أو قد يحدث وضعية مضرّة بالصحة وسلامة الإنسان والنبات والحيوان والهواء والجو والماء والأرض والممتلكات الجماعية والفردية".

3 - سعيدان علي، أسس ومبادئ قانون البيئة، موفم للنشر، الجزائر 2015، ص 101.

الأساسية لإعداد القرار الإداري إما بمنحه أو رفضه أو تأجيله على حسب الحالات المحددة قانونياً¹ عن طريق اتخاذ هذه الوسيلة الحديثة لمعرفة الآثار السلبية التي تتجم عن إنجاز مشروع تقسيم عقاري أو بناء لغرض السكن أو الصناعة أو التجارة وغير ذلك.

ومنه جعل المشرع القوانين وحدها غير كافية للحد من ظاهرة التعسف على البيئة فكان لابد من إيجاد مجموعة من الآليات القانونية بيد الجماعات المحلية للقيام بمهامها في مجال البيئة من أجل تحقيق بيئة متوازنة وخالية من جميع أشكال التلوث.

إن التقيد بهذه الوسائل القانونية يختلف حسب طبيعة المهمة المراد تحقيقها وتتدخل فيها الإدارة المعنية بصفة انفرادية حسب سلطات وصلاحيات الضبط الإداري البيئي المخول لها قانونياً التدخل في شكل قرار إداري خاصة لما يتعلق الأمر بالتقسيم أو البناء التي تعتبر من أفضل الوسائل والأدوات التي تكون بحوزة الإدارة المختصة في تنفيذ وتجسيد هذه الحماية في مختلف جوانبها سواء تعلق الأمر بحماية المجال الطبيعي أو المجال الاقتصادي والاجتماعي وكذا الإطار العام لحماية البيئة.

كما تعتمد الجماعات المحلية على أسلوب التخطيط البيئي وفيه تتم دراسة المخططات العمرانية على المدى البعيد والقصير لحماية البيئة، ومن هنا يظهر التخطيط البيئي كطريقة جديدة لتسير البيئة الى جانب الضبط الإداري البيئي عن طريق اختيار الأهداف المستقبلية الوقائية (المطلب الأول).

أيضا تبني المشرع مجموعة من الاجراءات بموجب قانون حماية البيئة والتي استحدث فيها دراسة جديدة من خلال المشاريع المهمة الخاضعة لدراسة التأثير على البيئة التي تعتبر من أهم الوسائل الفعالة لمعرفة وتقدير الانعكاسات المباشرة وغير المباشرة بهدف خلق توازن بيئي من خلال تفعيل مشاركة القطاعات التي لها علاقة بالميدان وكذا المجتمع المدني في اتخاذ القرارات الإدارية التي تخص البيئة وتجنب كل نشاط من شأنه الحاق الضرر بالبيئة في المستقبل وبالتالي إقرار المشرع لمبدأ النشاط الوقائي كأحد المبادئ

¹ المواد 16-17-18 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها. والمادة 37 من نفس المرسوم التي يحدد فيها طلب شهادة التقسيم.

القانونية لحماية البيئة من خلال تطبيق مبدأ دراسة مدى التأثير على البيئة وفرض معايير مناسبة من خلال تحديد المستويات المتعلقة بالبيئة والتي لا يمكن تجاوزها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

استحداث تدابير وقائية للضبط البيئي

أورد المشرع أليات قانونية لحماية البيئة التي خصصها لهيئات إدارية معينة بهدف المحافظة على البيئة من مخاطر التلوث بكل أنواعه، ومن بين هذه الوسائل نجد الضبط الإداري الذي يعتبر من وسائل الإدارة في القيام بنشاطها في مجال البيئة، فهي الآلية الأكثر استخداما التي من خلالها تستطيع الإدارة التحكم في نشاط الأفراد بما يقره لها القانون من خلال ما يعرف بالضبط الإداري البيئي الذي يهدف أساسا إلى حماية مختلف عناصر البيئة من كل ضرر أو اعتداء قد يؤدي إلى الإخلال بالتوازن البيئي.

على هذا الأساس تستخدم سلطات الضبط الإداري البيئي لتحقيق هدف معين من خلال تطبيق الآليات القانونية التي تستعملها هياكل هذا الضبط، فهي تأخذ شكل من أشكال القرارات الإدارية الفردية، باعتبارها تمثل اتصالا مباشرا بين مصالح الضبط الإداري وبين الأفراد المحددين بذواتهم.

وعليه انتهج المشرع في وصفه للأدوات القانونية المتعلقة بالحماية الإدارية ذات الطابع الإزدواجي، إذ توجد وسائل قانونية رقابية وقائية تحول دون وقوع الاعتداء على البيئة من جهة، كما توجد من جهة أخرى أدوات رقابية بعدية تتمثل في الجزاءات الإدارية المترتبة على مخالفة ضوابط الحماية البيئية.

بالنسبة لوسائل الرقابة القبلية المخولة لمصالح الضبط الإداري فهي تتمثل بالأساس في نظام الترخيص في مجال حماية البيئة التي تمنع كل نشاط أو اعتداء يشكل بدوره خطورة على البيئة والمجتمع (الفرع الأول).

كما ظهر التخطيط البيئي بمختلف أشكاله كطريقة حديثة لتسيير البيئة وذلك نظرا لارتباطه بموضوع البيئة الذي لم يظهر بمظهر مستقل وشامل إلا من خلال السنوات الأخيرة

الذي ظهر بفعالية لتحقيق الحماية من حيث التداخل بين التخطيط البيئي والاستراتيجي وكذا تقريره لبعض الهيئات الإدارية منها ما هو مخول للمركزية والبعض الآخر لصلاحيات اللامركزية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الحفاظ على البيئة في ظل المواثيق الدولية والوطنية

لقد أدى استمرار التدهور البيئي وما رافقه من انعكاسات سلبية على الإنسان وطبيعة مما جعل تزايد الاهتمام بموضوع البيئة في العقود الأخيرة سواء على الصعيد الداخلي أو على الصعيد الدولي، الأمر الذي أدى إلى تطوير المنظومة التشريعية المنظمة لقضايا البيئة الرامية إلى تنظيم وضبط نشاط وسلوكيات الإنسان في علاقته بالبيئة والوسط الطبيعي الذي يعيش فيه وبيان الأنشطة التي تؤدي إلى إحداث اختلال في التوازن الإيكولوجي¹ وعليه فإن للبيئة مجالات كثيرة ومتنوعة وموضوعها يتصل بالطبيعة كما يتصل بالصحة العمومية أيضا لها علاقة بالتلوث وما يطرحه من مشاكل ونظرا للمجالات الواسعة للبيئة ، فإنه من الصعب حصر كل القواعد الكفيلة بتنظيمها عن طريق القانون البيئي الذي يعتبر فرعا من الفروع الجديدة الذي يقوم بحماية عناصر البيئة الحيوية كما يقوم بترجمة السياسة البيئية للدولة وفق منظور ايدولوجي يطلق عليه القانون الوطني البيئي² الذي يساهم بشكل فعال في وضع حد لتدهور البيئة بوضع القواعد القانونية المتضمنة لمختلف الوسائل والأساليب التشريعية التنظيمية المستمدة من القواعد القانونية الدولية للبيئة³ وعليه فإن هذا القانون هو مجموعة القواعد القانونية التي تسعى إلى حماية الطبيعة والمحافظة عليها بكل مشتملاتها والوقاية من ظواهر التلوث المضر بالحياة والناجم عن مختلف المنشآت والمواد المشعة والكيميائية.

1 - أحمد عبد الكريم سلامة، قانون حماية البيئة، مكافحة التلوث تنمية الموارد الطبيعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 65.

2 Michel prier, **Droit de l'environnement**, 4^{eme} édition, Dalloz, 2001, p 6-10.

3 - سعيدان علي، أسس ومبادئ قانون البيئة، مرجع سابق، ص 15.

هذه الحماية هي وليدة المواثيق الدولية والقواعد الدستورية التي نصت على ضرورة احترام البيئة لحياة أفضل دون تلوث ولا أخطار مسببة للأمراض ولا ضجيج ولا تعмир فوضوي.

هذا ما أكدته التشريع الفرنسي و فيه عرف البيئة على أساس المفهوم الواسع في القانون الصادر في 10 جويلية 1976 المتعلق بحماية الطبيعة¹ من خلال المادة 01 من هذا القانون التي تعرف البيئة على أنها مجموعة من العناصر الطبيعية المتمثلة في الموارد الطبيعية المواقع والأماكن الطبيعية والثروة المنجمية² إلى غير ذلك ، فتعريف البيئة مرتبط أساسا بتحديد مجالات حمايتها وما تشمله من عناصر أساسية كالماء والهواء والتربة وما عليها من كائنات حية أيضا تهتم الحماية بالوضع في الانسان في البيئة الطبيعية من مرافق ومنشآت .

وبهذا فإن المشرع الجزائري شأنه شأن تشريعات دول العالم، فإنه أولى اهتمامه الكبير بهذه المشكلة وحاول معالجتها بما تسمح له الإمكانيات والظروف بهدف إيجاد نظام قانوني وتقني فعال لحماية البيئة، نظرا لتفطن المشرع لخطر تدهور الموارد الطبيعية، واعتماده كمبدأ من المبادئ التي يتأسس عليه قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة³.

إن الحفاظ على البيئة البرية والعناية بها لا يقل أهمية عن الحفاظ على بيئة الماء الذي نحيا به والهواء الذي نستنشق⁴ ويشكل تلوث التربة والأرض جانبا هاما من جوانب مشكلة التلوث البيئي في العصر الحديث ومن أهم مصادر تلوث الأرض منها التلوث بالمبيدات الكيماوية التي تستخدم في مجالات الزراعة التي تساهم بقدر كبير في السيطرة

¹ -Loi 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, journal officiel du 13 juillet 1976, ce renseignement trouvé au reçu de droit de l'environnement, revue trimestriel d'actualité juridique, octobre, novembre, 1998, n°33, p 115.

²- Michel prieur, **Droit de l'environnement**, op, cit, p 2.

³ -على سعيدان، حماية البيئة من التلوث بالمواد الاشعاعية والكيماوية في القانون الجزائري، الطبعة الأولى، دار الخلد ونية، 2008، ص 9.

⁴- أحمد لكحل، النظام القانوني لحماية البيئة والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص 59.

على الأمراض التي تصيب المزروعات، لكنها بالمقابل فإن هذه المبيدات تؤثر بشكل سلبي في تلوّث التربة والقضاء على الكائنات الحية وتسبب الكثير من الأضرار البيئية.

على هذا الأساس أقر المجتمع الدولي مجموعة من الاتفاقيات الدولية للحد من مجمل المشاكل التي تهدد استقرار البيئة الأرضية وحمايتها¹.

وفيه عرفت البيئة الجزائرية بعد الاستقلال تدميرا شبه كلي لكل مكوناتها، فوجدت نفسها تتخبط في مشكلات بيئية كارثية تسبب فيها المستعمر الفرنسي² فما كان على الدولة إلا اتخاذ التدابير اللازمة لإصلاح التدهور الذي أصاب البيئة في كل عناصرها باعتماد سياسة تهدف إلى إعادة الحالة إلى ما كانت عليه كتنظيم الحملات الوطنية للتشجير تكليف الجيش الوطني بنزع الألغام الأرضية التي كانت تهدد حياة المواطنين³ وتواصل العمل في هذا الخصوص باعتماد أسلوب التخطيط الشامل في سياسة البناء والتشييد ابتداء من سنة 1967 وفيها واكب هذه المرحلة صدور مجموعة من النصوص القانونية المعالجة لمشاكل البيئة بصورة غير مباشرة عبر تشريعات مختلفة منها قانون البلدية⁴ قانون الولاية⁵ وقانون الصحة العمومية⁶.

1 - اتفاقية بازل الخاصة بالتحكم في نقل النفايات الخطيرة عبر الحدود والتخلص منها سنة 1989.

- بروتوكول بازل الخاص بإمكانية التعويض عن الخسائر الناتجة عن نقل النفايات الخطيرة عبر الحدود والتخلص منها سنة 1999.

- اتفاقية استكهولم الخاصة بالملوثات العضوية الثابتة سنة 2001.

- اتفاقية روتردام والخاصة بإجراء الموافقة المبدئية المسبقة العلم على بعض الكيماويات والمبيدات الخطيرة في التجارة الدولية سنة 1998، حيث تمت المصادقة عليها في 10 سبتمبر 1998 ودخلت حيز التنفيذ سنة 2004.

- الاتفاقية الخاصة بالتنوع البيولوجي سنة 1992.

- بروتوكول كرتاجينا الخاص بالسلامة الحيوية سنة 1999.

- الاتفاقية الخاصة بالتأثيرات عبر الحدود الناتجة عن الحوادث الصناعية سنة 2000.

- الرجوع الى أحمد لكحل، النظام القانوني لحماية البيئة والتنمية الاقتصادية، المرجع السابق، ص 66-67.

2- سعيدان على، أسس ومبادئ قانون البيئة، مرجع سابق، ص 36.

3 - سعيدان على، نفس المرجع، ص 36.

4 - الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18-01-1967.

5 - الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 25-05-1969.

6 - الأمر رقم 76-79 المؤرخ في 23-10-1976.

هذه النصوص القانونية الصادرة في هذه الفترة جاءت في أحكام منتشرة في مختلف القوانين الخاصة بحماية مجال أو عنصر معين من عناصر البيئة المختلفة وهي السِّمة الغالبة في تشريعات حماية البيئة قبل صدور أول قانون لحماية البيئة في الجزائر حيث وجدت الأحكام القانونية الخاصة بالبيئة في قانون واحد وفيها تناولت مختلف عناصر البيئة والجوانب المتعلقة بحمايتها، وكان ذلك بتاريخ 05-02-1983 الذي اعتبر بمثابة القاعدة الرئيسية للمنظومة التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحماية البيئة، بل أكثر من ذلك أخذت بُعداً دولياً اعتمدته الجزائر من خلال مصادقتها على عدة اتفاقيات دولية¹ حيث تركزت اتفاقية الجزائر لدول العالم عدم الانحياز على عدم استعمال الدول النامية لإدماج الانشغال البيئي ضمن خياراتها الاقتصادية وعدم رغبتها في تخصيص نفقات إضافية لحماية البيئة وإعطاء الأولوية لتلبية الحاجات الملحة لشعبها وفي هذه الحالة ظهرت نظرة جديدة للبيئة وحمايتها لدى دول العالم الثالث تتمثل في مكافحة مشاكل أخرى كالتخلف، الفقر والبطالة والانفجار السكاني وتدهور الحالة الصحية التي تعتبر سبباً رئيسياً في تدهور البيئة².

فكانت الجزائر من بين الدول التي أصدرت قوانين داخلية للبيئة من خلال الميثاق الوطني لسنة 1976، ودستور الجزائر لعام 1976 لا سيما في مادته 151 ودستور 1996 لاسيما في مادته 122 وهي نفس الصلاحيات التي كانت موجودة في دستور 1989

1 - اتفاقية حماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث المبرمة في 16 فبراير 1976 المصادق عليها بالمرسوم رقم 80-14 المؤرخ في 26 جانفي 1980 المتضمن انضمام الجزائر الى اتفاقية حماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث المبرمة ببرشلونة في 16 فبراير سنة 1976، الجريدة الرسمية رقم 05.

- اتفاقية التعاون في المجال البحري بين دول اتحاد المغرب العربي الموقعة بمدينة رأس لانوف بالجمهورية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى بتاريخ 9-10 مارس 1991 المصادق عليها بالمرسوم رئاسي رقم 92-354 المؤرخ في 23 سبتمبر 1992 يتضمن الانضمام الى اتفاقية فينا لحماية طبقة الأوزون، الجريدة الرسمية العدد 69.

- الاتفاقية بشأن التنوع البيولوجي الموقع عليها في ريودي جانيرو في 5 جوان 1992 يتضمن المصادقة على الاتفاقية بشأن التنوع البيولوجي الموقع عليها في ريودي جانيرو، الجريدة الرسمية العدد 32.

2 - سعيدان علي، أسس ومبادئ قانون البيئة، مرجع سابق، ص 38.

بالخصوص حماية الثروة الحيوانية والنباتية، النظام العام للمياه، النظام العام للغابات والأراضي الرعوية والنظام العام للمناجم والمحروقات¹.

وبصدور قانون رقم 83-03 المؤرخ في 05-02-1983 المتعلق بحماية البيئة² الذي وضع حدا لتشتت النصوص القانونية للبيئة عبر قوانين عديدة وفي هذا الإطار جاءت المادة 122 من دستور 1996 تنص على عدة مواضيع تتعلق بالبيئة في عدة فقرات³ شملت كلها على حماية البيئة ومختلف عناصرها، إلا أنها لم تنص صراحة على حق المواطن في العيش في بيئة ملائمة ونظيفة وهذا من شأنه توسيع مجالات الحماية الدستورية للبيئة مع تطور الظروف الدولية الجديدة زاد الاهتمام بمشاكل البيئة العالمية الناجمة عن التغيرات الجوية اعتماد مبادئ دولية جديدة حول البيئة والتنمية المستدامة فكان من الضروري على المشرع مواكبة هذه المعطيات الدولية الجديدة وربطها بتحويلات المجتمع الجزائري المتزايدة على مختلف الأصعدة بضرورة وضع آليات قانونية تسمح لها بتكفل أفضل لحماية البيئة تحقيق تنمية مستدامة⁴.

هذا ما جعل المشرع يعتمد على مبادئ دولية تهدف في الأساس الى تدعيم القواعد القانونية المتعلقة بحماية البيئة من أجل حسن التحكم في تسيير الموارد البيئية وتحديد الآليات القانونية الأكثر نجاعة وفعالية من حيث صيانتها وتسييرها.

1 - أحمد لكحل، دور الجماعات المحلية لحماية البيئة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 19-20.

2- الجريدة الرسمية العدد 06 المؤرخة في 08-02-1983.

3 - الفقرة 17 من دستور 1996 التي تنص على القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان وهي نفس الفقرة 20 من دستور 1989.

- الفقرة 19 المتعلقة بإطار المعيشة والتهيئة العمرانية وهي نفس الفقرة 18 من دستور 1989.

- الفقرة 20 المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية وهي نفس الفقرة 21 من دستور 1989.

- الفقرة 21 المتعلقة بحماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه وهي نفس الفقرة 22 من دستور 1989.

- الفقرة 22 المتعلقة بالنظام العام للغابات والأراضي الرعوية، وهي نفس الفقرة 23 من دستور 1989.

- الفقرة 23 المتعلقة بالنظام العام للمياه، وهي نفس الفقرة 24 من دستور 1989.

- الفقرة 24 المتعلقة بالنظام العام للمناجم والمحروقات وهي نفس الفقرة 25 من دستور 1989.

الرجوع الى سعيدان علي، أسس ومبادئ قانون البيئة، مرجع سابق ص 59.

4 - سعيدان علي، نفس المرجع، ص 67.

ومسايرة من المشرع لما تم إقراره في القمم الدولية تم صدور القانون رقم 10-03 المتضمن حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة¹ الذي تم إقراره أثناء انعقاد مؤتمر قمة جوهانسبورغ لسنة 2002 الى يومنا هذا² ولقد اشتمل قانون البيئة على عدة مبادئ أساسية من خلال نص المادة 02 من هذا القانون هي على الخصوص:

- تحديد المبادئ الأساسية وقواعد تسيير البيئة وحمايتها من خلال تطبيق عمليات التخطيط الوطني لتحقيق التنمية الوطنية والاجتماعية.
- ترقية وتنمية وطنية مستدامة لتحقيق التوازن بين متطلبات النمو الاقتصادي ومتطلبات حماية البيئة.
- ترقية الاستعمال الإيكولوجي العقلاني للموارد الطبيعية في إطار التهيئة العمرانية للحفاظ على التوازنات الطبيعية.
- الوقاية من كل أشكال التلوث والأضرار الملحقة بالبيئة وهذا للحفاظ على مكوناتها.
- تدعيم الاعلام والتحسيس ومشاركة الجمهور ومختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة.

ومن المستجدات التي جاء بها قانون 10-03 المتعلق بحماية البيئة مجموعة من الأسس التي يبنى عليها هذا القانون وهي ثمانية مبادئ نصت عليها المادة 03 منه وهي على النحو التالي:

-
- 1- القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.
 - 2 - مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة من 26 أوت الى 4 سبتمبر 2002 حيث تم تعزيز التنمية البيئية المستدامة المترابطة وكذا مواجهة مشاكل استنزاف الأرصدة السمكية والتصحر والآثار الضارة لتغير المناخ.
 - الاعلان الاسلامي للتنمية المستدامة المنعقدة في جدة في 10 الى 12 جوان 2002 المؤتمر الاسلامي الأول لوزراء البيئة بعنوان: العالم الاسلامي والتنمية المستدامة، الخصوصيات والتحديات والالتزامات، ص 237.
 - وهو بدوره أقر الحق في البيئة كحق إنساني المرتكز على تجسيد الحياة الكريمة، والحق في العيش في بيئة نظيفة من الأوبئة.
 - تقرير للتنمية البشرية تحت عنوان: نهضة الجنوب تقدم بشري في عالم متنوع، الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي سنة 2013، وفيه ركز على الجانب الإنمائي، وأهمية المحافظة على البيئة في إطار التنمية المستدامة من خلال معالجة مشكل الاحتباس الحراري وضرورة استعمال الطاقة المتجددة لتجسيد بيئة نظيفة.

- **مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي:** ومؤداه تجنب كل ضرر يلحق بالتنوع البيولوجي الذي عرفته المادة 04 من نفس القانون على أنه: "قابلية التغير لدى الأجسام الحية من كل مصدر، بما ذلك الأنظمة البيئية البرية والبحرية وغيرها من الأنظمة البيئية المائية والمركبات الايكولوجية التي تتألف منها وهذا يشمل التنوع ضمن الأصناف وفيما بينها، وكذا تنوع النظم البيئية".
- **مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية:** الذي بمقتضاه يمكن تجنب إلحاق الضرر بالموارد الطبيعية من ماء وهواء وتربة والتي تعتبر جزءا لا يتجزأ من مسار تحقيق التنمية المستدامة.
- **مبدأ الاستبدال:** يمكن استبدال نشاط مضر بالبيئة بعمل آخر يكون أقل خطرا عليها، المهم أن يكون مناسبا لأحكام البيئة وحمايتها.
- **مبدأ الإدماج:** يجب إدماج المقتضيات المتعلقة بحماية البيئة عند إعداد المخططات والبرامج القطاعية والعمل على تطبيقها.
- **مبدأ النشاط الوقائي:** وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر ويكون ذلك باستعمال أحسن التقنيات المتوفرة وبتكلفة اقتصادية مقبولة، ويلتزم به كل شخص يمكن أن يلحق نشاطه ضررا كبيرا بالبيئة مع مراعاة مصالح الغير قبل التصرف في النشاط.
- **مبدأ الحيطة:** والذي يجب بمقتضاه ألا يكون عدم توفر التقنيات نظرا للمعارض العلمية والتقنية سببا في تأخير اتخاذ التدابير الفعلية والمناسبة للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضررة بالبيئة ويكون ذلك بتكلفة اقتصادية مقبولة.
- **مبدأ الملوث الدافع:** وهو تحمل كل شخص يتسبب نشاطه في إلحاق الضرر بالبيئة النفقات المتعلقة بتدابير الوقاية من التلوث وإعادة الأماكن التي تضررت من جراء النشاط الى حالتها الأصلية.

- مبدأ الاعلام والمشاركة: يكون لكل شخص الحق في الحصول على معلومات تخص البيئة وحالتها والحق في المشاركة مسبقا عند اتخاذ قرارات قد تضر بالبيئة.

وبالتالي يتضح أن الأهداف المتوخاة من هذا القانون هي تنفيذ سياسة وطنية

لحماية البيئة¹ التي ترمي الى:

- حماية الموارد الطبيعية بكل أنواعها وعناصرها.
- تجنب كل شكل من أشكال التلوث المضر بالبيئة ووجوب مكافحته.
- تحسين الإطار المعيشي للمواطن من الناحية الاجتماعية الاقتصادية والثقافية.

وفي هذا الصدد عملت الدولة على إنشاء هيئات إدارية و فنية متخصصة في حماية البيئة التي تقوم بدراسة كافة السبل الكفيلة بالحفاظ على سلامة البيئة لمحاربة التلوث عنها من خلال إعداد مشاريع القوانين واللوائح والقرارات الإدارية التي تراها مناسبة للحفاظ على عناصر البيئة والحد من كل صور التلوث ،وهذا من خلال وسيلة الضبط الإداري البيئي الذي يشكل أهم وسيلة للحماية والتطرق لمعرفة هذا النوع الجديد من الضبط من خلال المفهوم والخصائص والأغراض التي تميزه عن الضبط الإداري بوجه عام ومدى تأثيره على البيئة (أولا) وتخصيص الهيئات العمومية المكلفة بهذه المهمة سواء على المستوى المركزي أو اللامركزي وذلك من خلال اتخاذ التدابير الضرورية والوسائل القانونية الممنوحة لهذه السلطات من أجل تعزيز دورها سواء قبل وقوع الأضرار بالبيئة أو حتى بعد وقوع الاعتداء مع مراعاة هذا الضبط البيئي وضرورة تحقيق التنمية التي ترتبط ارتباطا عميقا بالبيئة ومدى ناجعتها(ثانيا).

أولا: التركيز على الضبط البيئي لحماية النظام العام العمراني.

يعتبر الضبط الإداري من أفضل الوسائل التي هي بحوزة الإدارة في تنفيذ وتجسيد حماية البيئة من أخطار التلوث، لا سيما وأن مهام الضبط الإداري من المهام الوقائية

¹-المادة الأولى من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

باعتبارها تهدف بالدرجة الأولى إلى تحقيق النظام العام باتخاذ ما يلزم من تدابير وإجراءات لتفادي المساس به في مختلف عناصر البيئة وهذا ما يتطابق وينسجم مع أهم المبادئ الاستراتيجية المتعلقة بحماية البيئة التي تقوم على مبدأ الوقاية من خلال الضبط الإداري البيئي الذي يمثل الدور الفعال في حماية البيئة باعتباره قيدا من القيود والضوابط التي ترد على الأنشطة المختلفة للأفراد في هذا المجال البيئي¹.

أيضا تمارس الإدارة عملية الضبط الإداري البيئي من خلال وسائل متعددة وطرق مختلفة ومن بين هذه المجالات التي تمارسها عملية الضبط البيئي في مجال حماية البيئة حيث تعمل على ضمان تطبيق ضوابط الحماية انطلاقا من الوسائل التي منحها إياها القانون الذي سيؤدي حتما إلى تحقيق مبدأ من مبادئ البيئة سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

إن الضبط الإداري البيئي هو مجموعة من الإجراءات القانونية والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظا على النظام العام².

وهناك من اعتبره مجموعة من التدابير الوقائية التي تتمتع بها الجهات الإدارية المختصة لمنع الأضرار الناتجة على البيئة وحمايتها من كل أشكال التلوث والتدهور البيئي وهذا من خلال تطبيق الإجراءات الردعية لتحقيق الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة³.

كما يعتبر مجموعة من القواعد القانونية التي تفترضها السلطة العامة على الأفراد بمناسبة ممارستهم لنشاط معين بقصد صيانة النظام وتنظيم المجتمع وقائيا⁴.

على هذا الأساس يعد الضبط البيئي هو ذلك الحق المخول للدولة في تقييد حريات الأفراد باتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لحماية النظام العام في المجتمع.

1- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، سنة 2000، ص 245.

2- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، دار الجسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 251.

3- رائق محمد لبيب، الحماية الإجرائية للبيئة من المراقبة إلى المحاكمة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 69.

4- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلد ونية الجزائر، 2007، ص 70.

وفي هذا الصدد انقسم الفقهاء في تعريف الضبط الإداري حسب المعيار العضوي على أنه: "مجموع الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات الهادفة إلى المحافظة على النظام العام" أما على أساس المعيار المادي فيعرف على أنه: "كل النشاطات والأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية والتقنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة من أجل ضمان المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائدة في الدولة"¹.

ومن خصائص الضبط البيئي أنه يعد بمثابة العملية القانونية والضرورة الاجتماعية والطبيعة الوقائية² فهو مثله مثل الضبط الإداري يتمتع بجملة من الخصائص التي تميزه عن غيره من النشاطات الإدارية الأخرى حيث يمكن حصرها في الصفة الانفرادية والصفة الوقائية والتقديرية وكذا المحايدة.

-الصفة الوقائية: تتميز عموماً باتخاذ القرارات الوقائية التي تهدف إلى منع وقوع أي اعتداء من الاعتداءات الخطيرة لحماية البيئة وهذا باتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة مسبقاً³.

وتظهر أهمية هذه الخاصة بصورة أكثر فعالية في هذا المجال الحيوي لكونه يسعى لحماية البيئة بمختلف عناصرها من كل الاعتداءات والمخالفات بما لديها من آليات قانونية بعدية وبالخصوص الآليات القانونية القبلية من أجل صيانة المحيط البيئي من عدم التوازن والاختلال في عناصر البيئة، ويجسد ذلك من خلال ما يمنح للإدارة من سلطات واسعة في هذا المجال والمتمثلة أساساً في اتخاذ الإجراءات الضرورية سواء بواسطة نظام الترخيص الممنوح في هذا السياق كترخصة التجزئة، رخصة البناء وشهادة التقسيم أو بسحب الرخصة لأنها تشكل خطراً على البيئة، والأخطر من ذلك لما يستمر المعني بهذه الرخصة الاحتفاظ

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات النشر والتوزيع، الجزائر، 2000، ص 377.

² - محمد عبده امام، الحق في سلامة الغذاء من التلوث في تشريعات البيئة، دراسة مقارنة في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004 ص 283.

³ - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، مخبر الدراسات الحقوقية، الجزائر، 2006، ص 154.

بها، والشروع في أعمال إنجاز مشروع التجزئة أو البناء، لأنه يتسبب في إلحاق أضرار جسيمة بالأفراد والمحيط.

إذن الخاصية الوقائية تعد بمثابة المبدأ الأساسي للضبط البيئي الذي يمكن السلطات العامة من التدخل مسبقا في نشاطات الأفراد المضررة بالبيئة من خلال اتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية المجتمع من الأخطار التي قد تنجم عن ممارسة النشاطات غير القانونية.

- **الصفة الانفرادية:** تتمثل في كون الضبط البيئي في جميع الحالات يعتبر اجراء يباشر من طرف السلطة الإدارية المختصة بمفردها مستهدفة بذلك الحفاظ على النظام العام وما على الفرد إلا الخضوع لجملة من القواعد والتدابير التي تفرضها الإدارة وفقا لما يحدده القانون¹ من إلزام ووقف للنشاط الممارس ومنع كل اعتداء وهكذا، فهو يأخذ شكلا من أشكال الاجراء الانفرادي في صيغة قرارات إدارية سواء كانت هذه القرارات عبارة عن قرارات فردية أو تنظيمية².

كما أن الضبط الإداري البيئي لا يخرج عن هذه الخاصية حيث منح المشرع للإدارة المعنية سلطة الضبط في مراقبة التوازن البيئي من أي اختلال للمخالفات أو الاعتداءات التي من شأنها أن تؤثر سلبا على البيئة من خلال منحها وسائل التدخل والحماية عن طريق استعمال امتيازات السلطة العامة³.

فتلجأ الإدارة بدورها إلى اتخاذ وسيلة منع بعض التصرفات بسبب الخطورة التي ينجم عن ممارستها مثل التوسع العمراني الفوضوي على حساب الأراضي الفلاحية، أيضا انشاء مناطق سكنية بجانب المناطق الصناعية، هذا المنع يكون عن طريق إصدار القرارات الإدارية التي تعتبر من الأعمال الإدارية الانفرادية.

1- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 372.

2- ناصر لباد، مرجع سابق، ص 156.

3- يزيد ميهوب، معوقات ممارسة الضبط الإداري المحلي في مجال حماية البيئة، مداخلة في الملتقى الوطني تحت عنوان: دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين في 3-4 ديسمبر 2012، مخبر الدراسات القانونية للبيئة، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، ص 2.

- **الصفة التقديرية** : يكون للإدارة السلطة التقديرية في ممارسة و اتخاذ الاجراءات الضبطية وهذا عند تقديرها للأعمال المضرة التي تنتج عنها أخطار مؤثرة على البيئة فيتعين على السلطة العامة التدخل قبل وقوع الضرر وحتى بعده بغرض المحافظة على النظام العام الذي يقابله مبدأ الحيطة المكرس في المبادئ العامة لحماية البيئة ذلك أن الضبط البيئي يتميز بخاصية الحيطة وتقدير المخاطر الذي يجب بمقتضاه ألا يكون عدم توفر التقنيات نظرا للمعارف العلمية والتقنية سببا في تأخير اتخاذ التدابير الفعلية والمناسبة للوقاية من خطر الأضرار الجسمية المضرة بالبيئة¹.

- **الصفة المحايدة**: تعتبر من أقوى مظاهر فكرة السيادة وربطها بالسلطة العامة في مجال الوظيفة الإدارية وهو ما يتوافق مع مهمة الضبط الإداري بصورة فعالة بحيث يمنح لهيئات الضبط الإداري البيئي مجموعة من السلطات الواسعة والامتيازات والصلاحيات بهدف حماية البيئة².

فهي تعتبر وظيفة إدارية ضرورية ومحايدة تضاف إلى وظائف السلطة العامة التي تهدف بدورها إلى تحقيق النظام العام في المجتمع بحيث يرى أغلبية الفقهاء أن الضبط الإداري ذو وظيفة إدارية محايدة تمارس سلطتها في حدود القوانين بهدف المحافظة على النظام العام وتخضع لرقابة القضاء للتأكد من مشروعية عمل الضبط الإداري³.

على أن تتكفل الدولة بالرعاية الصحية لكل المواطنين وهذا بالوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية ومكافحتها من شتى الملوثات الخطيرة هذا ما أكدته دستور 1996⁴ وكذا قانون البلدية لسنة 2011⁵.

1 -المادة 03 من القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

2 -عمار عوايدي، مرجع سابق، ص 379.

3 -سليمان هندون، **سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية**، رسالة دكتوراه جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 1، 2012 - 2013، ص 25-26.

4 -المادة 54 من دستور 28 نوفمبر 1996 المنشور في الجريدة الرسمية العدد 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.

5 -المادة 88 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

مما لا شك فيه أن أغراض الضبط الإداري البيئي لا تخرج عن نطاق غرض الضبط الإداري بوجه عام، إلا أن أهداف الضبط البيئي تتميز من حيث تحقيق الأمن البيئي العام الصحة البيئية العامة والسكنية البيئية العامة.

بالنسبة للأمن البيئي العام: يقصد به اطمئنان الفرد على نفسه وماله من خطر الاعتداء من خلال تحديد المقاييس البيئية التي تضمن فيها الدولة حراسة مختلف مكونات البيئة على أن تضبط القيم القصوى من مستوى الإنذار وأهداف النوعية لا سيما فيما يتعلق بالهواء، الماء، الأرض وباطن الأرض وكذا حراسة هذه الأوساط المستقبلية والتدابير¹ التي يجب اتخاذها في حالة الوضعية الصعبة².

أيضا تسهر الدولة على حماية الطبيعة والمحافظة على السلالات الحيوانية والنباتية ومواقعها والإبقاء على التوازنات البيولوجية والأنظمة البيئية والمحافظة على الموارد الطبيعية من كل أسباب التدهور التي تهددها بالزوال وذلك باتخاذ التدابير اللازمة لتنظيم وضمان الحماية³.

وبهذا تنحصر أهداف الضبط البيئي في المحافظة على النظام العام من خلال تحقيق الأمن البيئي العام باتخاذ جملة من الوسائل والأساليب الخاصة التي توفرها الدولة من أمان بيئي لجميع الأفراد من أي اعتداء يمس أنفسهم وأموالهم وأغراضهم⁴.

وعلى هذا النحو يكون على هيئات الضبط البيئي حماية الأفراد من الأخطار الطبيعية كالفيضانات والزلازل والحرائق أو ما يقوم به الأفراد من نشاطات ومشاريع كرمي المخلفات الخطيرة والنفايات في كل الأماكن وفي هذه الحالة يتطلب توفير هذا النوع من

1 -سكينة عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، مذكرة ماجستير، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر 1، 1990، ص 33.

2 -المادة 10 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

3 -المادة 11 من نفس القانون.

4 -حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 29.

الأمان للمحافظة على المجتمع وتطويره¹ لأن مسألة حماية الأمن البيئي العام ضرورة ملحة تبقى على عاتق الدولة من خلال توفير الطمأنينة للأفراد على بيئتهم.

أما فيما يخص الصحة البيئية العامة: التي تعتبر مظهرا من مظاهر النظام العام وفيها يتسع المجال البيئي من خلال السهر على نظافة الأماكن العمومية من شوارع، أحياء ميادين للعمل ونظافة الأغذية وصلاحية المياه² الصالحة للشرب وكذا الوقاية من خطر الأمراض والأوبئة المؤثرة سلبا على الكائنات الحية وغير الحية لتشمل صحة الانسان الحيوان والنبات³ بالإضافة الى تحديد الأنظمة الخاصة بالحماية كحماية البحر⁴ وحماية باطن الأرض⁵ وحماية الأوساط الصحراوية⁶ وحماية الإطار المعيش⁷ والحماية من المواد الكيماوية المشعة⁸.

وبهذا يستنتج أن قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة لا يشمل على صحة الإنسان فقط بل تتعدى لتشمل صحة الحيوان والنبات، وذلك باتخاذ الأليات القانونية والتدابير الوقائية التي من شأنها منع حدوث الخطر⁹.

كما تعتبر المجالات المحمية ضمن المناطق الخاضعة الى أنظمة خاصة لحماية المواقع التي تشمل الأرض، النبات، الحيوان والأنظمة البيئية الخاصة¹⁰ التي تتكون من

1 - رفعت رشوان، الارهاب البيئي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2009، ص 67.

2 - المادة 48 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

3 -المواد 29 - 30 - 40 - 41 - 42 من نفس القانون.

4 - المادة 52 من نفس القانون.

5 - المواد 59 الى 62 من نفس القانون.

6 - المادتان 63 -64 من نفس القانون.

7 -المواد 65 الى 68 من نفس القانون.

8 -المواد 69 الى 71 من نفس القانون

9 -محمد الصغير بعلي، القانون الاداري، التنظيم الاداري، النشاط الاداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004،

ص 260.

10 -المادة 29 من القانون رقم 03-10 المذكور أعلاه.

مجال المنشآت الانسانية والأنشطة الاقتصادية المختلفة الأنواع والتي تكون خاضعة لكل التدابير المحافظة على مكونات البيئة¹ التي تهدف الى حماية جميع المجالات المحمية².

وفي مجال الصحة البيئية: ألزم المشرع كل شخص طبيعي أو معنوي بحوزته معلومات تتعلق بالعناصر البيئة التي يمكنها التأثير مباشرة أو غير مباشرة على الصحة العامة أن يبلغ على هذه المعلومات الى السلطات المحلية أو السلطات المكلفة بالبيئة³ دون الإخلال بالأحكام التشريعية في هذا المجال، فمن حق المواطنين الحصول على المعلومات عن الأخطار التي يتعرضون لها في بعض المناطق وذلك باتخاذ كل التدابير المتعلقة بالحماية التي تخص الأخطار التكنولوجية والأخطار الطبيعية المتوقعة⁴.

إن تلوث البيئة بصوره المختلفة يعتبر من أهم العوامل التي تضر بصحة الانسان الحيوان والنبات والمسببة لكل أنواع الأوبئة الخطيرة والإصابة بالأمراض النادرة لذلك يجب مكافحة التلوث بكل الوسائل القانونية المحددة قانونا وتنظيما واتخاذ التدابير اللازمة التي ستؤدي حتما الى المحافظة على الصحة العامة⁵.

أما فيما يتعلق بالسكنية البيئية العامة: فهي الهدوء التام وعدم مضايقة الغير⁶ بحيث تلتزم السلطات العمومية المختصة في إطار الضبط البيئي الإداري بالمحافظة على الهدوء

1 - المادة 30 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

2 - المادة 31 من نفس القانون التي تنص على المجالات المحمية وهي:

- المحمية الطبيعية التامة.
- الحدائق الوطنية.
- المعالم الطبيعية.
- مجالات تسيير السلاطات.
- المناظر الأرضية والبحرية المحمية.
- المجالات المحمية للمصادر الطبيعية المسيرة.

3 - المادتان 07-08 من نفس القانون.

4 - المادة 09 من نفس القانون.

5 - ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة الاسلامية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2002، ص 79.

6 - بن أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الادارية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع سابق، ص 84.

والسكون في الأماكن العمومية¹ وعدم إزعاج السكان من كل أنواع الضجيج والصخب المضر بالصحة.

إن الضبط البيئي الإداري جاء أكثر تفصيلا فيما يتعلق بالسكينة البيئية العامة من خلال ما أقره قانون البيئة والذي خصص لها فصلا كاملا تضمن هذا المجال ضمن مقتضيات الحماية من الأضرار السمعية للحد والوقاية من انبعاث وانتشار الأصوات أو الذبذبات التي قد تشكل أخطارا تضر بصحة الأفراد وتسبب لهم اضطرابات مفرطة من شأنها أن تمس بالبيئة² وتبنى الحماية من خلال اتخاذ الوسائل الواجب اتخاذها قصد تفادي افراز الصخب والضجيج والفوضى وجعل كل متسبب في هذا الإزعاج يخضع الى ترخيص³ من خلال النشاطات الصاخبة التي تمارس في المؤسسات والشركات ومراكز النشاطات والمنشآت العمومية أو الخاصة المقامة مؤقتا أو دائما والتي لا توجد ضمن قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة وكذا النشاطات الرياضية الصاخبة والنشاطات التي تجري في الهواء الطلق التي قد تسبب أضرارا سمعية⁴.

كما أضيف عنصر جديد تمثل في المحافظة على الرونق الجمالي للمدينة الذي يعتبر مسألة حماية الجمال الرونقي للمدينة من بين أعقد الموضوعات القانونية نظرا لكثرة وتنوع وتشعب القواعد البيئية واحتكاكها بعدة قطاعات مختلفة⁵.

على هذا الأساس يعتبر هذا الهدف الجديد من الأهداف الحديثة للضبط الإداري الذي له علاقة متينة بالضبط الإداري البيئي وضرورة اعتبار ما تتخذه سلطات الضبط من إجراءات وتدابير وقائية تكون بصدد المحافظة والتنظيم والتنسيق والانسجام في الهندسة العمرانية للمدن وجماليتها في الأحياء والشوارع والمناطق السكنية والصناعية والسياحية والتجارية التي تعد بمثابة الآليات التدييرية لحماية النظام العام العمراني.

1 - ناصر لباد، الوجيز في القانون الاداري، مرجع سابق، ص 162.

2 - المواد 72 - 75 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

3 - المادة 74 من نفس القانون.

4 - المادة 73 من نفس القانون.

5 - سليمان همدون، مرجع سابق، ص 76.

وعليه أنشأت الدولة العديد من الهيئات العمومية المكلفة بحماية البيئة من بينها الجماعات المحلية التي تعمل وفق إطار قانوني محدد من خلال تبني سياسة بيئية وطنية هادفة ترمي الى المحافظة على سلامة المناطق وجماليتها داخل المدن وما جاورها¹.

وبهذا يمكن القول إن الفقه القديم حصر أهداف الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة التقليدية، لكن الاتجاه المعاصر أخذ بالتوسع في أهداف الضبط الإداري في كل من النظام الاقتصادي والنظام الجمالي للمدينة التي يظهر فيها دور الضبط الإداري البيئي بصورة واضحة من خلال مراقبة الأفراد الالتزام والتقيّد بقواعد التقسيم والبناء والتعمير من أجل حماية فعالة ومتوازنة للبيئة².

ثانياً: توسيع صلاحيات الضبط البيئي للتحكم في عمليات القسمة.

تماشياً مع الإعلان الختامي لندوة الأمم المتحدة حول البيئة المنعقدة بستوكهولم سنة 1972 قامت الجزائر بإحداث أول جهاز إداري مركزي لحماية البيئة سنة 1974³ يتمثل في اللجنة الوطنية للبيئة التي تنظر في مشاكل البيئة لتحسين إطار الحياة والوقاية من المضار والتلوث يظهر هذا من خلال وضع الخطوط العامة للسياسة البيئية للحكومة⁴ وبعدها تم حلها بموجب مرسوم⁵ ثم أنشئت وزارة الري واستصلاح الأراضي التي لم يتبع مرسوم انشائها بنص يوضح صلاحياتها واختصاصاتها ومنه استحدثت كتابة الدولة للغابات والتشجير⁶ وانحصرت مهمتها في المحافظة على البيئة ولم تبقى الا سنة واحدة.

1 - مازن ليلو، الحماية الإدارية للبيئة، مجلة المستقبل العراقي، العدد 18، 2008، ص 74.

2 - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 201.

3 - المرسوم التنفيذي رقم 74 - 156 المؤرخ في 12 جويلية 1974 يتضمن إحداث لجنة وطنية للبيئة، الجريدة الرسمية العدد 59 المؤرخة في 23 جويلية 1974.

4 - المواد 01 - 04 من نفس المرسوم

5 - المرسوم رقم 77 - 119 المؤرخ في 15 أوت 1977 ينهي مهام اللجنة الوطنية للبيئة الجريدة الرسمية العدد 64 لسنة 1977.

6 - المرسوم رقم 79 - 264 يتضمن الإدارة المركزية لكتابة الدولة للغابات والتشجير، الجريدة الرسمية العدد 52 المؤرخة في 25 ديسمبر 1979.

وفي الثمانينيات تم إعادة تنظيم كتابة الدولة للغابات والتشجير بكتابة الدولة للغابات واستصلاح الأراضي¹ التي احتفظت بنفس الصلاحيات وفي هذه الفترة صدر قانون البيئة رقم 83 - 03² المحدد للاطار القانوني للسياسة الوطنية لحماية البيئة الرامية إلى حماية الموارد الطبيعية واتقاء كل أشكال التلوث والمضار ومكافحته وتحسين إطار المعيشة ونوعيتها وخلال هذه الفترة ظهر المرسوم رقم 84 - 126³ الذي تكفل بتنفيذ السياسة الوطنية في مجال الري والبيئة والغابات وحماية الثروة الغابية والنباتية وتطويرها والحاق البيئة بوزارة الري والغابات لكنها تحولت إلى وزارة البحث والتكنولوجيا من خلال المرسوم رقم 90 - 329⁴ وأوكلت مهام حماية البيئة إلى الوزير المنتدب للبحث والتكنولوجيا الذي يتولى إعداد السياسة الوطنية لحماية البيئة ، ذلك أن مظاهر التلوث البيئي تحتاج إلى رصد علمي وتكنولوجي للكشف عن محاربتها وبعدها نقلت وزارة البحث والتكنولوجيا إلى وزارة التربية⁵ وانتقلت المهام بدورها إلى مهام وزير الجامعات⁶ التي احتفظت بنفس المديرية والاختصاصات.

بعد مدة أعاد المشرع إلحاق قطاع البيئة الى وزارة الداخلية و الجماعات المحلية والبيئة⁷ للبحث عن استقرار مهمة البيئة ضمن وزارة معينة متواجدة على المستوى المركزي والمحلي تملك من القدرات المالية والبشرية وفيها تم تنظيم هيكل⁸ هذه الوزارة على شكل عدة

1 - المرسوم رقم 80 - 175 يتضمن تنظيم وتكوين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 03 لسنة 1980.

2 - القانون رقم 83 - 03 المتعلق بحماية البيئة الملغى بموجب القانون رقم 03 - 10.

3 - المرسوم رقم 84 - 126 المؤرخ في 19 ماي 1984 يحدد اختصاصات وزير الري والبيئة والغابات ونائب الوزير المكلف بالبيئة والغابات، الجريدة الرسمية العدد 21 لسنة 1984.

4 - المرسوم رقم 90 - 392 المؤرخ في 1 ديسمبر 1991 يحدد صلاحيات الوزير المنتدب للبحث التكنولوجي، الجريدة الرسمية، العدد 54 لسنة 1990.

5 - المرسوم التنفيذي رقم 92 - 488 المؤرخ في 28 ديسمبر 1992 يحدد صلاحيات وزير التربية، الجريدة الرسمية العدد 93 لسنة 1992، الملغى.

6 - المرسوم التنفيذي رقم 94 - 261 المؤرخ في 27 أوت 1994 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجريدة الرسمية العدد 55 المؤرخة في 31 أوت 1994.

7 - المرسوم التنفيذي رقم 94 - 274 المؤرخ في 10 أوت 94 يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية العدد 53 لسنة 1994.

8 - المرسوم التنفيذي رقم 94 - 248 المؤرخ في 10 أوت 1994 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية العدد 53 لسنة 1994.

مديريات إلى أن صدر مرسوم¹ ينظم المديرية العامة للبيئة ، لكن تغير الوضع و تم إلحاق مهمة البيئة الى وزارة الأشغال العمومية وتهيئة الاقليم والبيئة والعمران² التي لم تدم طويلا ما أدى الى زيادة تدهور المحيط البيئي وتفاقم الأوضاع المزرية ،مما دفع الى ضرورة إيجاد وزارة خاصة توكل لها مهمة حماية البيئة وهذا ما فعله المشرع من خلال إحداث وزارة تهيئة الإقليم والبيئة³ المتكونة من عدة مديريات وكل مديرية تتكون من مديريات فرعية تساعدها في أداء مهامها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 07-173⁴ فألحقت وزارة التهيئة العمرانية والبيئة بالسياحة لتصبح وزارة التهيئة العمرانية والبيئة والسياحة المكلفة بإعداد الاستراتيجية الوطنية لتهيئة الإقليم والسياحة وتخطيط المدن وتطويرها للحفاظ على ميادين التهيئة والسياحة والبيئة وبعد مدة تحولت الى وزارة التهيئة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 13 - 312 المؤرخ في 11 سبتمبر 2013.

كما أن الحماية البيئية لا تأتي إلا بتفعيل دور الجماعات المحلية التي تساهم في تجسيد عوامل التنمية الاقتصادية على الصعيد الوطني وهذا ما أكده أول قانون للبلدية لعام 1967⁵ وقانون الولاية لسنة 1969⁶ حيث إن المشاريع الاقتصادية أثرت سلبا على التوازنات الايكولوجية التي أدت إلى تعزيز ضرورة الاهتمام بالبيئة⁷ هذا ما أدركته أغلب الدول للدور

1 -المرسوم التنفيذي رقم 95 - 107 المؤرخ في 12 أفريل 1995 يحدد تنظيم المديرية العامة للبيئة، الجريدة الرسمية العدد 32 لسنة 1995.

2 -المرسوم التنفيذي رقم 2000 - 136 المؤرخ في 20 جوان 2000 المحدد لتنظيم الإدارة المركزية في وزارة الأشغال العمومية وتهيئة الإقليم في البيئة والعمران، الجريدة الرسمية، عدد 21 لسنة 2000.

3 -المرسوم التنفيذي رقم 01 - 09 المؤرخ في جانفي 2001 الخاص بإنشاء وزارة مكلفة بتهيئة الاقليم والبيئة، الجريدة الرسمية العدد 04 لسنة 2001.

4 -المرسوم الرئاسي رقم 07 - 173 المؤرخ في 4 جوان 2007 المتضمن تعيين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 7 جوان 2007.

5-الأمر رقم 67 -24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد 6 لسنة 1967.

6 -الأمر رقم 69 - 38 المؤرخ في 22 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 44 لسنة 1969.

7- بن ناصر يوسف، معطية جديدة في التنمية المحلية، حماية البيئة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 33، رقم 03 سنة 1995، ص 704.

الهام الذي تلعبه الأجهزة المحلية من البلديات والولايات التي يزداد اختصاصها بالمسائل المتعلقة بحماية البيئة على حساب الأجهزة المركزية¹.

فهي تقوم بدور رئيسي في وضع برامج عمل مختلفة ومتكاملة في جميع المجالات بالتنسيق مع مختلف الفعاليات داخل المجتمع² على هذا الأساس اتخذت الجزائر استراتيجية بيئية من خلال سن مجموعة من القوانين في إطار حماية البيئة وبالأخص الأهمية الإيكولوجية للضبط البيئي والذي يتخذ من علم البيئة مجالات متعددة³.

كما أن هيئات الضبط الإداري هي الهيئات المكلفة بالمحافظة على النظام العام التي تنقسم إلى هيئات الضبط المركزية التي يمتد نشاطها إلى كافة أنحاء الدولة وهيئات الضبط المحلية أو اللامركزية التي ينحصر مجالها في إقليم معين وتلتقي هاتان السلطتان في صيانة النظام العام⁴ في المجتمع ووقايته من الأخطار والانتهاكات قبل وقوعها أو الحد من مخاطرها إذا وقعت⁵.

1 - أدركت أغلب الدول المتقدمة أهمية الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة منها فرنسا وإسبانيا والتي اقتضت فعالية سياسة حماية البيئة بالأجهزة القريبة من الواقع.

- انظر نبيلة عبد الحليم كامل، نحو قانون موحد لحماية البيئة، دراسة في القانون المصري المقارن مع عرض لمشروع قانون البيئة الموحد، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، 1993، ص 80.
- أحمد لكحل، النظام القانوني لحماية البيئة والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص 169.

2 - Jean Lamarque, **Droit de la protection de la nature et de l'environnement**, LGDJ, paris, 1973, p 29.

3 - تتمثل المجالات الإيكولوجية فيما يلي:

- مجال البيئة الطبيعية.
- مجال البيئة الصناعية.
- مجال البيئة الاقتصادية.
- مجال البيئة الاجتماعية.
- مجال البيئة الصحية.
- مجال البيئة الجمالية.

4 - سليمان هندون، مرجع سابق، ص 81.

5 - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004، ص 13.

إن هيئات الضبط الإداري المركزية تتمثل في الوزراء فهم لا يشكلون سلطة ضابطة عامة ولا يمكنهم أن يصدروا قرارات ضابطة قابلة للتطبيق في جميع البلاد ، إلا ما يسمح لهم القانون لهم بذلك¹ لكن باستطاعة الوزراء اتخاذ القرارات التنظيمية الضرورية في مجال الضبط الإداري كل في مجاله² فمثلا الوزارة المكلفة بالبيئة تقوم بإصدار قرارات لحماية الطبيعة والمحافظة على التوازنات البيولوجية وصيانة الموارد الطبيعية من كل أنواع التدهور التي تهددها بالزوال، فيترتب على تطبيق هذه القرارات اتخاذ التدابير اللازمة لتنظيم وضمان الحماية³ أيضا يقوم الوزير المكلف بالبيئة بتحديد تدابير الحماية الخاصة لكل من المجال المحمي المنصوص عليها في المادتين 29، 31 من القانون المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بوضع قواعد الحراسة و مراقبة المقترضات المعينة بها⁴.

أما في مجال التهيئة والتعمير فيمكن للوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات المحلية عن طريق قرار مشترك من الوالي ورؤساء المجالس الشعبية التدخل في حالة ما تكون أراضي بلدية تابعة لولايات مختلفة القيام بتحديد مناطق تدخل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي.

أيضا يصادق الوزير المكلف بالتعمير على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بقرار مشترك حسب الحالة مع وزير أو عدة وزراء بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها عن 200.000 ساكن ويقل عن 500.000 ساكن.

أو بمرسوم تنفيذي يتخذه الوزير المكلف بالتعمير بالنسبة للبلديات التي يكون عدد سكانها 500.000 ساكن فأكثر⁵.

1 - سليمان همدون، مرجع سابق، ص 85.

2 - أحمد محيو، المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 413.

3- المادة 11 من القانون 03 - 10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

4 - المادة 32 من نفس القانون.

5 - المادة 29 من القانون رقم 90 - 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

أما عن صلاحيات منح رخصة التجزئة من طرف الوزير المكلف بالتعمير، فلقد حددت المادة 67 من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير كل المشاريع المهيكلية ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية بعد الاطلاع على رأي الوالي أو الولاية المعنيين.

وبهذا يتولى كل وزير ممارسة مهامه وفق اجراءات الضبط الإداري على مستوى قطاعه قصد تحقيق النظام العام والمحافظة عليه من كل جوانبه التي تتعدى الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة الى مسائل أوسع وأشمل كالمسائل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

أما عن هيئات الضبط المحلية فهي تتميز بنظام قانوني خاص بها في مجالات محددة بالذات ويكون لكل منها نظامها القانوني الخاص بها ومجال صلاحياتها.

بحيث يشكل الوالي السلطة الأساسية في الولاية وبهذا فهو يتمتع بصلاحيات هامة تتمثل في كونه ممثلاً للدولة¹ من جهة ومن جهة أخرى ممثلاً للولاية².

اذ تنص المادة 114 من القانون الولاية الجديد على أن: "الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام العام والسلامة والسكينة العامة" ومن هنا يظهر دور الوالي في المحافظة على البيئة من خلال تنفيذ القرارات التي تسفر عن مداوات المجلس الشعبي الولائي³ حيث تشمل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي بصفة عامة في أعمال التنمية الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية وحماية البيئة من حيث تحديد مخطط التهيئة والتعمير ومراقبته عند التنفيذ من أجل تنمية الأملاك الغابية و حمايتها من الأخطار⁴ وكذا يقوم الوالي بالمحافظة على سلامة المجتمع بتحقيق السلم والاطمئنان والنظافة العمومية⁵ كما يسهر على تنفيذ التدابير والمعايير المحددة في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى كالكوارث

1 - المواد من 83 الى 91 من القانون رقم 12 - 07 المتعلق بقانون الولاية.

2 - المواد 92 الى 102 من نفس القانون.

3 - المواد 102 - 124 من نفس القانون.

4 - المادة 51 من القانون رقم 03 - 10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

5- المرسوم رقم 83 - 373 المؤرخ في 28 ماي 1983 المحدد لسلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، الجريدة الرسمية العدد 22 المؤرخة في 31 ماي 1983.

الطبيعية¹ التكفل بأثارها السلبية على البيئة ضمن هدف الحفاظ على التنمية من خلال اتخاذ مبدأ الحيطة والحذر وذلك باتخاذ التدابير اللازمة التي تهدف الى حماية ممتلكات الأشخاص وصيانة البيئة².

كذلك ما جاء به القانون رقم 85 - 05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها³ والمعدل والمتمم بالقانون رقم 08 - 13 الذي يستهدف الوقاية العامة مع تحديد تنظيم القواعد المطبقة على البلاد من حيث النظافة، الوقاية والتربية الصحية وتطبيق الإجراءات الرامية الى ضمان مراعاة القواعد الصحية.

وفيها يساعد الوالي عند القيام بمهمة الضبط الاداري رئيس الدائرة في حدود دائرته المسؤول عنها والتي نصت المادة 25 من المرسوم رقم 83 - 373⁴ على أنه: "يسهر رئيس الدائرة تحت سلطة الوالي على تطبيق القوانين والتنظيمات وعلى حسن سير المصالح الإدارية والتقنية في دائرته كما يسهر بمساعدة مصالح الأمن في الدائرة أن تعلمه بأي حدث يقع في الدائرة وتكون له علاقة بالنظام العام والأمن."

كما جاء ضبط العمارات الخطيرة وغير الصحية والمزعجة بصدور المرسوم رقم 76-34⁵ الذي نص في مجال أحكامه على إلزامية خضوع المعامل اليدوية والمصانع جميع المؤسسات الصناعية أو التجارية التي من شأنها أن تسبب أخطارا وأضرارا سواء بالنسبة لمجال الأمن أو في اطار سلامة الجوار وصيانة الصحة العمومية من خلال مراقبة السلطة الإدارية وفقا لما نص عليه في أحكام المرسوم أعلاه، الذي يصنف المؤسسات إلى ثلاثة

1 - المادة 3 من المرسوم رقم 85 - 232 المؤرخ في 25 أوت 1985 المتعلق بالوقاية من أخطار الكوارث، الجريدة الرسمية العدد 36 المؤرخة في 28 أوت 1985 28 أوت 1985.

- القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.
2 - المادتان 116 - 118 من قانون الولاية.

3 - القانون رقم 85 - 05 المؤرخ في 16 فيفري 1985 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، الجريدة الرسمية العدد 8 المؤرخة في 17 فيفري 1985 المعدل والمتمم بالقانون رقم 08 - 13 المؤرخ في 20 جويلية 2008 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، الجريدة الرسمية العدد 44 المؤرخة في 3 أوت 2008.

4 - المادة 25 من المرسوم رقم 83 - 373، أيضا المادة 118 من القانون المتعلق بالولاية.

5- المواد 2 - 4-5-7-22 من المرسوم رقم 76 - 34 المؤرخ في 20 فيفري 1976 المتعلق بالعمارات الخطيرة وغير الصحية والمزعجة، الجريدة الرسمية العدد 21 المؤرخة في 12 مارس 1976.

أصناف وفقا للخطر الذي يشملها ، فهناك الصنف الأول من المؤسسات التي يجب إبعادها عن المساكن ، أما فيما يخص الصنف الثاني فيتمثل في المؤسسات التي يكون إبعادها عن المساكن غير ضروري الزاميا ، بحيث لا يسمح باستثمارها بشرط اتخاذ الاجراءات والتدابير اللازمة للوقاية من الأخطار والأضرار المهددة للأمن والصحة والسكينة وتصنف في الصنف الثالث المؤسسات التي تتسبب في أضرار خطيرة للجوار والصحة العمومية التي يجب أن تخضع للتعليمات العامة لجميع المؤسسات المماثلة لها .

دون أن ننسى ما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 93 - 165¹ المؤرخ في 10 جويلية 1993 الذي يهدف إلى تنظيم إفراز الدخان والغاز والغبار والروائح التي من طبيعتها إزعاج السكان وتعرض الصحة للخطر وتضرر المساحات الخضراء والإنتاج الفلاحي الصادر من التجهيزات الثابتة التي يقصد بها المعامل والورشات والمستودعات والمخازن والمصانع، فإذا كان استغلال التجهيزات الثابتة يمثل خطرا على أمن الجوار وسلامته وعلى الصحة العمومية فعلى الوالي اتخاذ كل التدابير لإنهاء الخطر وإزالته.

أما عن اختصاصات الوالي في مجال التهيئة والتعمير فهي تظهر من خلال نص المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 91 - 177² على أن توقيع المداولة بشأن إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يكون من اختصاص الوالي بإصدار القرار والمصادقة عليه لما تكون المداولة تنصب على مخطط توجيهي يشمل أكثر من البلدية³ نفس الشيء بالنسبة لمخطط شغل الأراضي، إذ يجب أن يحدد بموجب قرار من الوالي إذا كان مخطط شغل الأراضي يضم مجموعة من البلديات تابعة لولاية واحدة، كما حصر المشرع منح رخصة التجزئة من طرف الوالي في حالات ثلاث وهي:

1 - المرسوم التنفيذي رقم 93 - 165 المؤرخ في 10 جويلية 1993 المنظم إفراز الدخان والغاز والغبار والروائح والجسيمات الصلبة في الجو، الجريدة الرسمية العدد 46 المؤرخة في 14 جويلية 1993.

2 - المرسوم التنفيذي رقم 91 - 177 يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به.

- المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91 - 178 يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة بها.

3 - المادة 12 من القانون رقم 90 - 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهياكلها العمومية.
- منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع الطاقة والمواد الاستراتيجية.
- اقتطاعات الأرض والبنايات الواقعة في المناطق المذكورة في المواد 45-46-48 من القانون رقم 90 - 29 التي لا يحملها مخطط شغل الأراضي.

أما عن هيئات الضبط البلدي فلقد اهتم بها دستور 1996 في المادة 15 منه على أن البلدية تعد القاعدة الأساسية على المستوى المحلي وهي تلعب دورا فعالا في الحفاظ على البيئة.

وبالرجوع الى قانون البلدية¹ يلاحظ أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي العديد من الصلاحيات في مجال صيانة البيئة، فهو المسؤول الأول في البلدية عن حفظ النظام العام ويتمتع بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية تارة ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى.

إن لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة جملة من الصلاحيات الواسعة ذات العلاقة بالنظام العام² والأمن العمومي وكل ما يشمل تحديد المبادئ الأساسية لقواعد تسيير البيئة و ترقية التنمية المستدامة يتم ذلك بتحسين شروط المعيشة والعمل على ضمان حياة سليمة للمواطن وكذا الوقاية من كل أشكال التلوث والأضرار الملحقة بالبيئة وترقية الاستعمال الإيكولوجي العقلاني للموارد الطبيعية مع تدعيم الإعلام والتحسيس ومشاركة الجمهور ومختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة وضمان الصحة العامة والأداب العامة³ يكون هذا تحت السلطة الوصية من قبل الوالي باعتباره يقوم بأعمال تدخل في مهام الدولة⁴ وفي هذا الصدد نصت المادة 88 من قانون البلدية على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي يقوم بما يلي:

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.
- السهر على النظام العام والسكينة والصحة العمومية.

¹-القانون رقم 11 - 10 المتضمن قانون البلدية.

² -المواد 89 - 90 - 91 - 94 - 95 من نفس القانون.

³ -المادتان 75-85 من نفس القانون.

⁴ -المادة 107 من نفس القانون.

- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقائية وكذا التدخل في مجال الإسعاف.

ويكلف بالإضافة إلى ذلك بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما بموجب المرسوم رقم 81 - 267¹ المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنظافة والأمنية العمومية، بحيث يقوم رئيس البلدية بتسهيل المرور وأمن السير العام وحفظ الصحة باتخاذ كل الاجراءات الرامية الى مكافحة الأمراض المعدية والوبائية.

كذلك ما جاء في المرسوم رقم 93 - 699 المتعلق بصلاحيات رئيس البلدية فيما يخص الطرق والشبكات ، حيث يستوجب الحصول مسبقا على رخصة الطريق التي يسلمها للمعنيين بالأمر، إذا كانت الأشغال المراد إنجازها في طريق بلدي أو يقع في جزء من الطريق الموجود في شبكة الطريق الحضرية² وبالرجوع الى قانون 03 - 10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، فإنه لم يوضح دور الجماعات المحلية والإقليمية في مجال حماية البيئة واكتفى باعتبارها أولوية من أولويات السياسة الوطنية وربطها بإطار التنمية المستدامة في المجتمع، لكن بالمقابل فرض المشرع نظام التراخيص في المجال البيئي وتمكين الإدارة من التدخل في بعض الأنشطة والأعمال المضرة بالبيئة باتخاذ الاحتياطات الضرورية لوقاية المجتمع من الخطر الذي قد يترتب على ممارسته في كل حالة تبعا للظروف الخاصة من خلال فرض المراقبة في تسيير النشاط المرخص به وفرض قيود جديدة على استغلاله، وهذا عن طريق إلزام وسيلة الترخيص التي تعد من أهم الوسائل كونها الأداة الأكثر تحكما ونجاعة لما تحققه من حماية مسبقة على وقوع الاعتداء لاسيما المشاريع الصناعية ذات الأهمية والخطورة على البيئة والنشاطات العمرانية بمختلف قطاعاتها التي تؤدي في أغلب الأحيان إلى استنزاف الموارد الطبيعية والمساس بالتنوع البيولوجي.

1 - المادة 2 من المرسوم رقم 81 - 267 المحدد لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والأمنية، الجريدة الرسمية العدد 41 المؤرخة في 13 أكتوبر سنة 1981.

2 - المادة 7 من المرسوم رقم 93 - 699 المؤرخ في 26 نوفمبر 1983 المتعلق برخصة الطرق والشبكات، الجريدة الرسمية العدد 49 المؤرخة في 29 نوفمبر 1983.

وباستقراء مواد قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، يظهر أن هناك علاقة وطيدة بين حماية البيئة والرخص العمرانية خاصة منها رخصة التجزئة ورخصة البناء التي تعد من أهم التراخيص الفعالة المتعلقة بالرقابة السابقة على المحيط البيئي والوسط الطبيعي فهي تشكل بدورها الهام جانبا من جوانب الوقاية والرقابة الممارس على الزحف العشوائي للمحيط الحضري، وهذا ما نصت عليه المادة 57 من قانون التهيئة والتعمير على ضرورة الحصول على رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم قطعة أرضية غير مبنية الى قطعتين أو أكثر مهما كان موقعها¹.

حيث قضى المشرع بإجبارية رخصة التجزئة لإقامة البنايات سواء كانت لغرض السكن الصناعة والتجارة الى غير ذلك من الأغراض المهمة في الميدان الحضري وتوفير كل التجهيزات الأساسية والشبكات المختلفة.

ويرجع بالأساس ارتباط القسمة العقارية بالصحة العمومية التي تعتبر عنصرا هاما في النظام العام التي تسعى اجراءات الضبط الاداري لحمايته من الأخطار، وعليه فإن النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة برخصة التجزئة وشهادة التقسيم لهما علاقة تكاملية مع قوانين البيئة وحماية الصحة العمومية وفي حالة مخالفة الشروط والإجراءات الخاصة بالمحافظة على البيئة، فإن السلطات الإدارية ملزمة برفض تسليم رخصة التجزئة بغرض التحكم في التوسع العمراني الفوضوي الذي يؤثر بدوره سلبا على عناصر البيئة بهذا تكمن الحكمة من فرض نظام الترخيص² في تمكين سلطة الضبط الإداري من التدخل في الأنشطة الفردية لاتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية المجتمع من الأخطار الناجمة عن ممارسة النشاط بشكل غير آمن³ فتتدخل الإدارة مقدما في كيفية القيام ببعض الأنشطة المضرّة بالبيئة هي ترتبط بحفظ النظام العام البيئي ووقاية المجتمع من الخطر الذي قد يترتب على ممارستها في كل

1- المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 يحدد كفاءات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

2 - المادة 17 الفقرة 02 من نفس المرسوم.

3 -نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، دراسة تطبيقية في دولة الامارات العربية المتحدة، مجلة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد الثالث، العدد الأول، فبراير 2006، ص 93.

حالة تبعا لظروفها من حيث الزمن والمكان وكذا مراقبة سير النشاط المرخص به وفرض اشتراطات على استغلاله¹.

حيث يجد الترخيص في القسمة الحضرية مبرره الأول في ضرورة المحافظة على النظام العام وفقا للنموذج الليبرالي الحر الذي عرف في كنفه هذا النظام والذي يتفق مع التدخل المحدود للدولة في الأنشطة الخاصة والمحافظة على هذا النظام الذي يمثل الأساس القانوني لهذا التدخل².

الفرع الثاني

تقييم الآثار البيئية لمشاريع القسمة الحضرية

تحظى دراسة التأثير على البيئة على المستوى الوطني والدولي بأهمية بالغة، فعلى المستوى الوطني تؤكد العديد من التشريعات الخاصة والنظم الداخلية على إلزامية مبدأ النشاط الوقائي للبيئة في مسار بلورة التدابير الوقائية على المحيط البيئي، حيث تتطلب الوقاية من الأضرار البيئية اتخاذ إجراءات فعالة على اعتبارها من ضمن الأدوات الضامنة لتجسيد مبدأ النشاط الوقائي والذي انحصر في آلية هامة في مجال حماية البيئة ومن بين هذه الآليات الوقائية دراسة مدى التأثير على البيئة³.

إن هذا النوع من الدراسة ظهر لأول مرة في القانون الوطني المتعلق بسياسة البيئة في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1969⁴ الذي ألزم الوكالات الخاصة بإعداد دراسة

1 - محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه دولة كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر 1992، ص 100.

2 - محمد جمال عثمان جبريل، نفس المرجع، ص 102.

3 - ظهرت عدة تسميات لدراسة مدى التأثير على البيئة، منها آلية التقييم البيئي المعروف في القانون المصري، ومنها ما يعرف بدراسات الجدوى البيئية أو دراسات التأثير على البيئة *l'étude d'impact d'environnement*.

4 - يرجع ظهور دراسة التأثير في البيئة إلى عام 1936 عندما قامت الولايات المتحدة الأمريكية بإصدار قانون التحكم في الفيضانات الذي يجيز إقامة مشروعات مقاومة للفيضانات عن طريق ما يسمى بأسلوب تحليل المنفعة والتكلفة وتلت بعد ذلك عدة أعمال لتحليل وتقييم المشروعات التي حاولت وضع المبادئ والقواعد الأساسية وسميت بدراسات الجدوى الصناعية سنة 1972 الذي تم تطويره سنة 1993.

التأثير لكل النشاطات المحددة التي يمكن أن تلحق أضرارا بالبيئة وذلك بمنح تراخيص كرخصة التجزئة لإنشاء المشاريع الجديدة، وهذا بدراسة تأثير هذه النشاطات على البيئة ثم انتقلت إلى فرنسا التي تبنت نظاما لتقييم الآثار على البيئة بالنسبة للمشايخ ومخططات التهيئة¹ إذ تبنى المشرع الفرنسي بمقتضى قانون 13 أكتوبر 1976 المتعلق بحماية الطبيعة الذي ألزم على ضرورة الالتزام بدراسة التأثير على البيئة باعتبارها إجراء جوهريا وضروريا لتقييم آثار المشاريع على البيئة² بعدها صدر المرسوم التنفيذي رقم 77-1141 المتعلق بتطبيق أحكام القانون رقم 626-76 الذي عرف دراسة التأثير على البيئة بأنها: "عمل تقديري للمشاريع على البيئة"³.

بالنظر إلى تكييف الجزائر مع التطور الدولي لحماية البيئة تم إدراج مفهوم التنمية المستدامة ضمن تشريعاتها الخاصة وسياساتها البيئية إذ يعتبر هذا النوع من الدراسة وسيلة هامة لاتخاذ القرارات بما يهدف إلى دراسة آثار المشروع على مستوى عدة أبعاد.

غير أنه نظرا للتحديات والأخطار الكبيرة التي أصبحت تواجه البيئة فكان من الضروري إلغاء القانون رقم 83-403 وحل محله القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة⁵.

انظر: يحي عبد الغني أبو الفتوح، أسس وإجراءات دراسة جدوى المشروعات (بيئية-تسويقية-مالية)، الإسكندرية، 1999، ص 09.

¹ - علال عبد اللطيف، تأثر الحماية القانونية للبيئة في الجزائر بالتنمية المستدامة، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1 2010-2011، ص 113.

² -Loi N°76-629 portant la protection de la nature, revue de droit de l'environnement, n° 33, Paris, octobre-Novembre, 1993, p 115.

³ - La république française, décret N°77-1141 portant l'application de l'article 2 de la loi N°76-629, journal officiel N°13, octobre, 1977, Voir : revue de droit l'environnement, op.cit, p 115-119.

⁴ - القانون رقم 83-03 المتعلق بحماية البيئة (ملغى).

⁵ - القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

حيث تزامن صدور هذا القانون مع انتشار مفهوم التنمية المستدامة بشكل واسع وهذا بعد انعقاد مؤتمر ريودي جانيرو في البرازيل سنة 1992 الذي كان له دور كبير في تطوير قواعد القانون الدولي لحماية حق الإنسان في بيئة نظيفة وعرف بمؤتمر قمة الأرض¹.

كما ساهم عقد مؤتمر قمة جوهانسبرغ لسنة 2002 إلى يومنا هذا في العديد من المؤتمرات الدولية لتطوير حق الإنسان في بيئة متوازنة² بهذا تبنى المشرع هذا الإجراء بمقتضى قانون حماية البيئة الذي اعتبره بمثابة الوسيلة الأساسية للنهوض بحماية البيئة التي تهدف إلى معرفة تقدير الانعكاسات المباشرة وغير المباشرة للمشاريع على التوازن البيئي وكذا في إطار ونوعية معيشة السكان، بمعنى يجب ألا يؤثر أي مشروع أو مخطط على المحيط الصحي للمواطنين سواء من خلال إفرازاته لمختلف الملوثات التي تصدر منه أو من خلال تلويثه للمحيط البيئي بكل عناصره.

¹ - تميز مؤتمر ريودي جانيرو في البرازيل عام 1992 من خلال:

- عقد مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية والذي ركز على ضرورة حماية الغلاف الجوي، ومكافحة إزالة الغابات، وحفظ التنوع البيولوجي، واتباع نهج سياسة تكاملية لضمان استغلال الموارد الطبيعية في سياق ضمان التنمية المستدامة.

- الرجوع إلى أحمد لكل، النظام القانوني لحماية البيئة والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص 116.

- عقد اتفاقية كيوتو سنة 1997 لخفض نسب انبعاث الغازات الضارة المسببة لظاهرة الاحتباس الحراري.

- إصدار البرنامج الإنمائي الأممي تقرير تحت عنوان التنمية البشرية سنة 1998، وفيه أكد على قضية تحديد أنماط الاستهلاك وتأثيراتها المختلفة والأضرار التي تلحق بالبيئة.

انظر: سنهكه داود محمد، التنظيم القانوني الدولي لحماية البيئة من التلوث، دراسة قانونية تحليلية، دار الكتب

القانونية، مصر، الإمارات، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، الإمارات، سنة 2012، ص 86.

² - مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة الذي عزز التنمية البيئية المستدامة في مواجهة مشاكل الاستنزاف والتصحر والآثار الضارة لتغير المناخ.

انظر: أحمد لكل، مرجع سابق، ص 117.

الإعلان الإسلامي للتنمية المستدامة المنعقد في جدة سنة 2002 وتأكيد على أن الحق في البيئة كحق إنساني يرتكز على تجسيد الحياة الحرة والكرامة والحق في العيش في بيئة نظيفة.

انظر: أحمد لكل، مرجع سابق، ص 118.

تقرير التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي سنة 2013 تحت عنوان "نهضة الجنوب تقدم بشري في عالم متنوع" الذي أكد على ضرورة وجود البيئة في عملية التنمية المستدامة من خلال معالجة القضايا المتعلقة بالبيئة.

إن هذه الدراسة وقائية لا بد منها لتحقيق الحماية اللازمة للبيئة، فهي تحاول التوفيق بين البيئة كنظام من أجل حمايته من جهة، والعمل على تنميته من جهة أخرى، باعتبارها ضرورة حتمية، بل تتعدى إلى إيجاد الحلول الملائمة لعدم التوازن بين البيئة والتنمية المستدامة، حتى لا ترجح كفة التنمية على حساب البيئة مما يؤدي إلى الإضرار بهذه الأخيرة وما ينعكس عن ذلك من مشاكل عديدة، فهي بذلك تهدف إلى تحقيق أهداف الأمن البيئي في شقها الوقائي وفيها يتم توفير الحماية الضرورية للحفاظ على البيئة بكل عناصرها في إطار التنمية المستدامة من خلال اتباع إجراءات صارمة تسبق وقوع التعدي والضرر.

إن الجزائر من بين الدول التي سعت إلى تبني مبدأ دراسة التأثير على البيئة من خلال العديد من القوانين والتنظيمات التي لها علاقة بالموضوع على هذا الأساس يجب الحديث عن تفعيل آلية القسمة وبالأخص رخصة التجزئة وعلاقتها بمدى التأثير على البيئة من خلال تطبيق قانون حماية البيئة¹ قانون التهيئة والتعمير² والقانون المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث الطبيعية في إطار التنمية المستدامة³.

والعديد من القوانين الأخرى والمراسيم التنظيمية المعمول بها، مما يستدعي الأمر توضيح المقصود القانوني والفقهي لمدى دراسة التأثير على البيئة من حيث الخصائص والأهداف ومحتوى هذه الدراسة وتصنيف أهم المشاريع المراد إنجازها في إطار هذه الدراسة (أولاً) ومن ثم عرض أهم المراحل التقنية والقانونية التي تتم بها هذه الدراسة المخولة للسلطات المعنية بذلك (ثانياً).

أولاً: الاعتماد على مبدأ النشاط الوقائي لحماية البيئة

لقد تم إقرار مبدأ النشاط الوقائي كأحد المبادئ الأساسية لحماية البيئة بهدف منع إلحاق الضرر بالبيئة أو بأحد عناصرها عن طريق استخدام آليات ملائمة وقائية قبل الشروع في إعداد مخطط تهيئة أو إنجاز مشروع تجزئة أو بناء لأغراض مختلفة منها السكنية

¹ - القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

² - القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

³ - القانون رقم 04-20 المتعلق بالأخطار الكبرى وتسيير الكوارث الطبيعية في إطار التنمية المستدامة.

والتجارية الصناعية أو الخدماتية، فهي بمثابة الآلية السابقة التي تختلف عن الإصلاح أو الردع أو بواسطة الآليات اللاحقة التي يمكن استعمالها بعد تعرض البيئة لأضرار محققة¹.

تكتسي المبادئ القانونية ذات الطابع الوقائي أهمية في مجال حماية البيئة ومكافحة التلوث بكل أشكاله، إذ جعل المشرع آلية مدى التأثير على البيئة من الآليات ذات الأهمية البالغة وجعلها من الأدوات الرئيسية لترقية البيئة² التي ظهرت في القانون القديم رقم 03-83 المتعلق بحماية البيئة الذي تعرض لهذا النوع من الدراسة، لكنه لم يعط تعريفا لهذه الأداة الفعالة، وإنما اقتصر على أنها وسيلة أساسية للنهوض بتنمية البيئة³ وبهذا فإن تفعيلها لم يتم في الميدان إلا بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 90-478 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة ولقد عرفت المادة 2 من هذا المرسوم بأن دراسة التأثير هي بمثابة إجراء قبلي تخضع إليه جميع أشغال وأعمال التهيئة أو المنشآت الكبرى التي يمكن بسبب أهميتها وأبعادها وآثارها أن تلحق ضررا مباشرا أو غير مباشر بالبيئة ولا سيما الصحة العمومية والفلاحية والمساحات الطبيعية والحيوان والنبات والمحافظة على الأماكن والآثار وحسن الجوار.

كذلك تناول قانون المناجم⁵ هذا النوع من الدراسة بأنها تحليل آثار استغلال لكل موقع منجمي على مكونات البيئة بما فيها الموارد المائية، جودة الهواء والجو وسطح الأرض وباطنها الطبيعية، النبات، الحيوان وكذا التجمعات البشرية القريبة من الموقع المنجمي بين الضوضاء والغبار والروائح والاهتزازات وتأثيرها على الصحة العمومية للسكان المجاورين⁶.

¹- Yves Jegouzo, **Les principes généraux du droit de l'environnement**, revue juridique de l'environnement, N°2, 1996, p 211.

²- سعيدان علي، أسس ومبادئ قانون البيئة، مرجع سابق، ص 106.

³ - إن القانون رقم 03-83 المتعلق بحماية البيئة (الملغى) ينص بدوره على دراسة مدى التأثير على البيئة ضمن الباب الخامس المعنون ب: دراسات التأثير على البيئة، والذي تضمن هذه الدراسة في أحكام المواد 130-133.

⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 90-78 المؤرخ في 27 فيفري 1990 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة، الجريدة الرسمية، العدد 10 لسنة 1990.

⁵ - القانون رقم 01-10 المؤرخ في 4 جويلية 2001 يتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية، العدد 35 المؤرخة في 4 جويلية 2001.

⁶ - المادة 24 من نفس القانون.

غير أنه نظرا للتحديات والأخطار الكبرى التي أصبحت تواجه البيئة، ظهرت حتمية صدور قانون جديد للبيئة يواكب التطورات الجديدة والمعطيات الدولية التي زاد فيها الاهتمام بمشاكل البيئة العالمية الناجمة عن التغيرات والملوثات الناتجة عن الأنشطة الصناعية والتراكمات العشوائية، فكان من خلال الظروف المحيطة اعتماد مبادئ دولية جديدة حول قضية البيئة من جهة ومسألة التنمية المستدامة من جهة أخرى.

هذا ما جعل القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة يعتمد على مبادئ دولية تهدف في الأساس إلى تدعيم القواعد القانونية المتعلقة بحماية البيئة وتحديد آليات كفيلة بحمايتها.

إن دراسة التأثير على البيئة هي وسيلة حديثة لاتخاذ القرارات اللازمة بما يهدف إلى دراسة آثار المشروع على مستوى عدة أبعاد فكان على المشرع الأخذ بهذه الآلية لكون مجالها أوسع نطاق ونتائجها تكون أكثر فاعلية فيما يخص الآثار المترتبة على البيئة.

وقد نصت المادة 3 الفقرة 3 من نفس القانون على مبدأ النشاط الوقائي الذي يمثل تأسيسه على حسن استعمال التقنيات المتوفرة وبتكلفة اقتصادية مقبولة التي يلزم فيها كل شخص يمكنه أن يلحق نشاطه ضررا كبيرا بالبيئة مع مراعاة مصالح الغير قبل التصرف.

ويُفهم من خلال هذا التعريف أنه يجب تجنب أي إنجاز مشروع سواء تعلق الأمر بعملية التقسيم أو البناء التي من شأنها أن تلحق ضررا على المدى البعيد وبالتالي يجسد هذا المبدأ للبحث عن التدابير الوقائية ضد التلوث المؤثر على البيئة، الأمر الذي يستوجب القيام بدراسة التأثير واستبعاد ما يحدث من أضرار بيئية¹.

كما أن قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة قد نص على دراسة التأثير على البيئة وموجز التأثير تحت عنوان: نظام تقييم الآثار البيئية لمشاريع التنمية التي لم يتعرض لها المشرع في تعريفها، بل اكتفى بذكر المشاريع الخاضعة لدراسة التأثير من خلال نص المادة 15 من القانون رقم 03-10 وهي بصفة عامة مشاريع التنمية والهيكل

¹ - بن صافية سهام، الهيئات الإدارية لحماية البيئة، مذكرة ماجستير كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2010-2011،

والمنشآت الثابتة والمصانع والأعمال التقنية وبرامج البناء والتهئية التي لها تأثير مباشر أو غير مباشر على البيئة وبصفة خاصة الموارد والأوساط والفضاءات الطبيعية والتوازنات الإيكولوجية وكذا إطار المعيشة ونوعيته.

فمن خلال نص المادة 15 من القانون المذكور أعلاه، يفهم على أنها دراسة تقييمية للمشاريع والمنشآت الخطيرة التي لها تأثير مباشرا أو غير مباشر على البيئة بكل أنواعها بما يسببه من أثار سلبية بهدف الحد منها أو تقليلها¹.

وما يمكن ملاحظته من خلال النص أن المشرع ربط المشاريع الخاضعة لهذه الدراسة بمعاييرين وهما:

- **المعيار الأول:** يتمثل في معيار الأبعاد والتأثيرات على البيئة من خلال العمليات التي يمكن أن تؤثر على البيئة الطبيعية أو أحد مكوناتها أو فيما يتعلق بالبيئة البشرية كإنجاز مشاريع التهئية والمخططات التوجيهية وكذا إنجاز برامج تخص المناطق الحضرية بفضل عملية التقسيم كرخصة التجزئة التي تحدث نشاطات صناعية جديدة أو مشاريع بناء مدن حديثة.

- **المعيار الثاني:** جعل دراسة التأثير على البيئة تتعلق بحجم وأهمية الأشغال والمنشآت الكبرى من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

لكن ما يلاحظ أن المشرع ترك المجال مفتوحا على العمومية لأنه لم يحدد المشاريع الخاضعة لدراسة التأثير ولم يعط الوصف الدقيق لذلك، وفيها أحالت المادة 15 كيفيات تطبيقها على التنظيم، وفي المقابل صدر المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المتعلق بتحديد مجال تطبيق محتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة² وكذا

¹ -تركية سايح حرم عبة، نظام دراسة التأثير ودوره في تكريس حماية فعالة للبيئة، مجلة الندوة للدراسات القانونية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 1، 2013، ص 126.

² -المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المؤرخ في 19 ماي 2007 يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة موجز التأثير، الجريدة الرسمية العدد 34 المؤرخة في 22 ماي 2007.

المرسوم التنفيذي رقم 07-144 الذي أرفق بملحق حدد من خلاله قائمة المشاريع الخاضعة لدراسة التأثير وهي محددة على سبيل الحصر¹.

إن المرسوم التنفيذي رقم 07-145 لم يتم بتعريف هذه الآلية وإنما اكتفى بتبيان الهدف منها من خلال المادة 02 منه على أن الهدف الأساسي لدراسة التأثير على البيئة أو موجز التأثير يكمن في تحديد مدى ملاءمة إدخال المشروع في بيئته مع تحديد وتقييم الآثار المباشرة أو غير المباشرة للمشروع والتحقق من التكفل بالتعليمات المتعلقة بحماية البيئة في إطار المشروع المعني.

ومنه استحدثت المشرع من خلال تطبيق القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة آلية جديدة أخرى مغايرة عن آلية دراسة مدى التأثير على البيئة والمتمثلة في آلية موجز التأثير والتي نصت عليها المادة 16 من نفس القانون على أن هناك قائمتين من الأشغال وهما:

- قائمة الأشغال التي بسبب أهمية تأثيرها على البيئة، يجب أن تخضع لإجراءات دراسة التأثير.
- قائمة الأشغال التي بسبب ضعف تأثيرها على البيئة، فإنها تخضع لإجراءات موجز التأثير.

كما حدد الملحق الأول التابع لنفس المرسوم المذكور سابقا لقائمة المشاريع التي تخضع لدراسة التأثير².

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 07-144 المؤرخ في 19 ماي 2007 يحدد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية العدد 34 المؤرخة في 22 ماي 2007.

² - قائمة المشاريع الخاضعة لدراسة التأثير وهي عديدة منها:

- مشاريع تهيئة وإنجاز مناطق نشاطات صناعية جديدة.
- مشاريع تهيئة وإنجاز مناطق نشاطات تجارية جديدة.
- مشاريع بناء مدن جديدة يفوق عدد سكانها مائة ألف ساكن.
- مشاريع تهيئة وبناء مناطق سياحية ذات مساحة تفوق عشرة هكتارات.
- مشاريع تقسيمات حضرية تفوق مساحتها عشرة هكتارات إلى غير ذلك من المشاريع الهامة المحددة في هذا الملحق.

وكذا الملحق الثاني المحدد لقائمة المشاريع التي تخضع لموجز التأثير¹.

إضافة إلى قانون حماية البيئة هناك قوانين أخرى أخضعت بعض المشاريع لدراسة التأثير لاسيما القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة² والقانون رقم 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها حيث تخضع شروط اختيار مواقع إقامة منشآت معالجة النفايات وتهيئتها وإنجازها وتعديل عملها وتوسعتها إلى التنظيم المتعلق بدراسة التأثير³.

والأهم من ذلك يجب التطرق إلى قانون التهيئة والتعمير⁴ فيما يخص دراسة التأثير على البيئة من خلال أحكام المادة 3 منه التي تعتبر كل بناء أو تهيئة مقررة في أرضية معرضة للأخطار الطبيعية مثل الفيضانات، الانجراف، انخفاض التربة، انزلاقها وكذا الزلازل بحيث يمكن للسلطات الإدارية المعينة رفض منح رخصة التجزئة أو رخصة البناء كما يمكن منحها بالشروط الخاصة التي تتطلبها القوانين والتنظيمات المعمول بها.

أيضا أضافت المادة 05 من القانون المذكور أعلاه على أنه إذا كانت البناءات أو التهيئات بفعل موضعها ومآلها أو حجمها من طبيعتها تكون لها عواقب ضارة بالنسبة للبيئة

¹ - قائمة المشاريع الخاضعة لموجز التأثير وهي عديدة منها:

- مشاريع تنقيب عن حقول البترول والغاز لمدة تقل عن سنتين.
 - مشاريع بناء مراكز تجارية تتراوح مساحتها المبنية ما بين ألف وخمسة آلاف متر مربع.
 - مشاريع تهيئة تقسيمات حضرية تتراوح مساحتها ما بين ثلاثة وخمسة هكتارات.
 - مشاريع بناء منشآت فندقية ذات ثلاثمائة إلى ثمانمائة سرير
 - مشاريع إنجاز منشآت ثقافية ورياضية أو ترفيهية بإمكانها استقبال ما بين خمسة آلاف إلى عشرين ألف شخص.
- إلى غير ذلك من المشاريع الأساسية في هذا الملحق.

² - المادة 42 من القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

³ - المادة 41 من القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12-12-2001 المتعلق بالنفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية العدد 77 الصادرة في 15-12-2001.

⁴ - القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

حيث يمكن للسلطات العمومية رفض رخصة التجزئة، كما يمكن منح هذه الرخصة بشروط تطبيق التدابير التي أصبحت ضرورة لحماية البيئة¹.

كما نص المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها من خلال نص المادة 09 منه على أن كل الأراضي القابلة للتجزئة يجب أن يتم إخضاعها لمذكرة أساسية تتضمن مجموعة من البيانات المهمة من أهمها ضرورة تطبيق دراسة التأثير على البيئة ومدى ملاءمة مشروع التجزئة في بيئته الخاصة وتقييم الآثار الناجمة عن هذا الإنجاز سواء بطريق مباشر أو غير مباشر والتحقق من قابلية هذا المشروع للحفاظ على البيئة.

وعليه، كيفت دراسة التأثير على البيئة بأنها إجراء إداري قبلي لأنها تشكل مرحلة من مراحل إعداد القرار الإداري الخاص بمنح أو منع الترخيص الذي يخص التقسيم العقاري الحضري ذا العلاقة الوطيدة مع هذا النوع من الدراسة ذات الطابع التقني باعتبارها وسيلة علمية أو شبه علمية لقياس الآثار السلبية التي تنجم عن إنجاز مشروع التجزئة لقطعة أرضية تشمل كل التطورات البيانية العلمية التي تركز عليها² عن طريق هذه الوسيلة التي تكشف عن الآثار السلبية والإيجابية لحفظ التنمية الشاملة من أجل معالجة الآثار الضارة بصفة خاصة والتأكيد من الآثار المفيدة لحماية البيئة والمشاريع الإنمائية معا³.

أيضا تعد دراسة تشاركية لأنها تسمح بتقليص التدخل الانفرادي للإدارة بموجب سلطتها التنظيمية التي تؤدي إلى تفعيل مشاركة القطاعات المختلفة وكذا المجتمع المدني

¹ - إن المادة 05 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير قد أحالت تدابير حماية البيئة طبقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 90-78 المؤرخ في 27 فبراير 1990 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة إلا أن هذا المرسوم المذكور ملغى بالمرسوم التنفيذي رقم 07-145 المؤرخ في 19 ماي 2007، الجريدة الرسمية العدد 34 المؤرخة في 22 ماي 2007، وبالتالي يجب إعادة النظر في المادة 05 من القانون المذكور أعلاه لأنها تطبق أحكام مرسوم ملغى.

² - Youcef Benaceur, **Les études d'impacts sur l'environnement en droit positif**

algérien, revue algérienne des sciences, juridiques, économiques et politiques, volume 29, N 3, 1991, p 44

³ - زين الدين عبد المقصود، قضايا بيئية معاصرة، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف الإسكندرية، 2000، ص 117.

في اتخاذ القرارات الإدارية اللازمة¹ واقتراح سبل علاجها أو التخفيف منها² من خلال تطبيق هذه الآلية الاستشارية في مجال التسيير البيئي من أجل إفادة وتنوير مُتخذ القرار الإداري بمدى ملاءمته بالنظر لطبيعة وحجم تأثيراتها على المحيط البيئي من مختلف الفاعلين والمعنيين بالمشروع³.

على عكس ما يراه الفقه الفرنسي في صعوبة إدماج مبادئ قانون البيئة ضمن قواعد القانون العام، لكون هذه الأخيرة تتصف بنوع من الجمود، بالمقابل تعتبر المبادئ الأساسية لقانون البيئة وليدة المواثيق الدولية التي كانت عبارة عن مزيج بين المبادئ السياسية المستوحاة من فكرة القانون المرن من جهة، وصعوبة الإدماج بالنسبة للأسس المختلفة التي تقوم عليها حيث تتعارض مبادئ القانون العام التي تبلورت على ضوء المذهب الفردي بينما مبادئ قانون البيئة تسعى لتحقيق المصلحة الجماعية وبالتالي تشكل تقييدا للحقوق الفردية⁴.

هذا ما أكده Michel prieur أن دراسة التأثير على البيئة هي بمثابة الدراسة التقنية المسبقة في إطار الإجراء الإداري الثوري⁵.

أيضا قرر ويليام كيندي أن تقييم الآثار البيئية ليست فقط علما أو مجرد إجراءات بل هي علم وفن، فمن حيث كونها علما تُعد أداة تعمل بالمنهج العلمي من أجل معرفة التنبؤات وتقييم التأثيرات البيئية ومشاركتها في عمليات التنمية، أما من حيث كونها فنا فهي عبارة عن تدابير لاتخاذ القرار المناسب على أن التحليل البيئي له تأثير على عملية اتخاذ القرار⁶.

¹ -بركات كريم، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2014-2014، ص 41.

² -ماجد راغب الحلو، قانون الحماية البيئية في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص 108.

³ -عبد محمد مناحي العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 459-470.

⁴ - Manuel Gros, **Quel degré de normativité pour les principes environnementaux**, revue de droit public, N°2, 2009, p 425 et 441.

⁵ - «L'étude d'impact est une étude scientifique préalable et une procédure administrative révolutionnaire».

Voir: Michel prieur, **Droit de l'environnement**, 4^{ème} édition, delta, 2001, p 95.

⁶ -محاجي منصور، دراسة مدى التأثير على البيئة كألية لحمايتها من أخطار التوسع العمراني، مجلة الدراسات والبحوث العلمية جامعة الدكتور ربحي فارس، الجزائر 2009، ص 65.

هذا ما تبناه المشرع الفرنسي بمقتضى قانون 13 أكتوبر 1969¹ المتعلق بحماية الطبيعة الذي ألزم من خلال المادة 02 منه على ضرورة القيام بدراسة التأثير على البيئة باعتباره إجراء جوهريا وضروريا لتقييم آثار المشاريع على البيئة وبقي تحديد الشروط والإجراءات القانونية لإقامة هذه الدراسة إلى المرسوم التنفيذي رقم 77-1141 الذي عرف هذه الدراسة بأنها عمل تقديري للمشاريع على البيئة².

على هذا الأساس يعتبر موجز التأثير عبارة عن دراسة مصغرة وبالتالي فإن محتواها يختلف مبدئيا عن محتوى دراسة التأثير هذا ما يبدو واضحا في نص المادة 16 من القانون رقم 03-10 إلا أن المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، وحد بين الدراستين من حيث محتواهما.

فبالرجوع إلى المادة 16 من القانون رقم 03-10 نجدها تتضمن مضمون الدراسة على عرض النشاط المراد القيام به والمتمثل فيما يلي:

- عرض عن النشاط المزمع القيام به.
- وصف الحالة الأصلية للموقع وبيئته اللذان قد يتأثران بالنشاط المزمع القيام به.
- وصف التأثير المحتمل على البيئة وعلى صحة الإنسان بفعل النشاط المزمع القيام به والحلول البديلة المقترحة.

¹ -Loi 76-629 du 10-07-1976 relative à la protection de la nature, (J.o) du 13 juillet 1976 modifiée par la loi N°85-1407 du 30 décembre 1985, (J.o) du 31 décembre 1985, modifiée par la loi N°92-1336 du 16 décembre 1992, (J.o) du 23 décembre 1992, modifiée par la loi N° 2000-597 du 30 juin, (J.o) du 1 juillet 2000.

Voir: Patrick Michel, **L'étude d'impact sur l'environnement, objectifs, cadre réglementaire, conduite de l'évaluation**, ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 2001, p 10

²- Décret N°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi N°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, codifié par décret N°2003-767 du 1 août 2003 en vigueur du 1 novembre 2003, abrogé par décret N°2005-935 du 02-08-2005, (J.o) 2005 relative aux études d'impacts et au champ d'application des enquêtes publiques.

- عرض عن آثار النشاط المزمع القيام به على التراث الثقافي وكذا تأثيراته على الظروف الاجتماعية والاقتصادية.

- عرض عن تدابير التخفيف التي تسمح بالحد أو بالإزالة، وإذا أمكن بتعويض الآثار المضرة بالبيئة والصحة.

بهذا فإن المادة 16 من القانون المذكور أعلاه حددت الحد الأدنى لما يمكن أن تتضمنه دراسة التأثير وهو نفس المحتوى المنصوص عليه في المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المذكور سابقا.

ومنه نجد أن موجز التأثير هو إجراء جديد استحدثه المشرع وبالتالي فإن الاختلاف بينه وبين دراسة التأثير في غاية الأهمية لأن هذه الأخيرة مخصصة للمشاريع وأعمال التهيئة التي لها تأثير بالغ على البيئة، أما موجز الدراسة فهو مخصص للمشاريع الأقل أهمية وذات تأثير ضعيف على البيئة.

وعليه يتميز هذا النوع من الدراسة بعدة خصائص تتميز عن غيرها أهمها أنها:

دراسة علمية قبلية: لكونها تعتمد على الأسلوب العلمي والنظريات العلمية لتقييم آثار المشروع على البيئة، وهي قبلية لكونها مطلوبة قبل القيام بالمشروع وعلى أثرها تتم الموافقة على المشروع أو رفضه¹.

إجراء إداري وقائي: ذلك أن هذه الدراسة هي إجراء إداري قبلي تطلبه الإدارة من صاحب المشروع سواء كان شخصا عموميا أو خاصا وعلى إثره تمنح الموافقة على المشروع أو ترفضه.

الخاصة الوقائية: هي جوهر الدراسة لأنها تقوم على تحقيق الوقاية للبيئة مما قد تسببه المشاريع الاستثمارية من ضرر لها².

¹ - Michel prieur, **Droit de l'environnement**, op.cit, p69.

² -Michel prieur, op.cit, p98.

الطابع الإعلامي للدراسة: تكمن أهمية دراسة مدى التأثير على البيئة في كونها تمثل وسيلة لإعلام الجمهور بنوع المشروع المزمع القيام به وآثاره السلبية المرتقبة على البيئة وكيف يمكن التدخل لمجابهة أي خطر يحدثه هذا المشروع.

ويتضح هذا جليا من خلال نص المادة 16 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الذي يهدف إلى الإشهار لضمان مساهمة جدية للجمهور في إعداد القرارات التي يمكن أن يكون لها أثر مهم على حياة المواطنين، وبالتالي يشكل الإجراء صورة من الديمقراطية الإيكولوجية¹.

الطابع التشاوري للدراسة: يوجد حق الاستشارة في هذا النوع من الدراسة لكل شخص طبيعي أو معنوي، وهو الأمر الذي يسمح للجمهور بالتعرف على المشروع بكامله وتقديم ملاحظاته واقتراحاته².

ولقد تم التأكيد على هذا الطابع بهدف حماية البيئة التي لها علاقة مع قوانين أخرى أهمها القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، مما لا شك فيه أن العلاقة بين العمران والبيئة علاقة وثيقة ومترابطة، بحيث يتوجب الأخذ بعين الاعتبار الظروف البيئية وكذا الوضع الاقتصادي والاجتماعي على نحو يتناسب مع استراتيجيات التنمية العمرانية³. وفيها تعتبر دراسة التأثير على البيئة وموجز الدراسة من أبرز الوسائل القانونية التي تكشف عن حجم التداخل والترابط بين المجالين.

فإذا كانت حماية المحيط والأوساط الطبيعية من اهتمام قانون البيئة، فإن قانون التهيئة والتعمير لا يمكن أن يتجاهل ضرورة حماية بعض المناطق نظرا لقيمتها الإيكولوجية والجمالية، فالعلاقة بين القسمة العقارية الحضرية والبيئة هي علاقة وثيقة متداخلة ومترابطة فيما بينها بحيث يتوجب عند الاتجاه نحو التنمية مهما كان شكلها الأخذ في الحسبان الظروف البيئية.

¹ - طه طيار، دراسة التأثير على البيئة، نظرة في القانون الجزائري، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 01، 1991، ص 15.

² - طه طيار، مرجع سابق، ص 16.

³ - محاجي منصور، مرجع سابق، ص 75.

كما يبرز دور هذه الأداة في التوفيق بين النمو العمراني والمحافظة على البيئة وحمايتها في كون القسمة العقارية الحضرية تعتبر كإجراء أساسي بخصوص إنجاز عمليات التجزئة التي من شأنها أن تلحق ضررا بالبيئة، وهي مسألة تثير تطبيق جملة من القوانين ذات الصلة بالقانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وفي مقدمتها القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير والنصوص التنظيمية المطبقة له ومن أبرزها المرسوم التنفيذي رقم 91-195 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء¹ وكذا المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها².

ومن الأهداف الرئيسية للمشرع في المجال العمراني، هو أن تتفق عمليات التقسيم خاصة رخصة التجزئة المزمع إحداثها مع الأصول الفنية والمواصفات العامة، وأن تساير التطور العمراني وتواكب ما استحدثت من هذه المواصفات الجديدة وذلك بأن تكون رخصة التجزئة ملائمة لمخططات التهيئة والتعمير وكذا مخطط شغل الأراضي مع تناسبها لمدى دراسة التأثير على البيئة، على أن تكون مستوفية للمعايير والشروط اللازمة من أجل توفير مقتضيات الصحة العامة، الأمن العام، السكنية العامة مع مراعاة الحفاظ على البيئة العمرانية من أي تلوث من خلال القسمة الحضرية المزمع القيام بها، والعمل على جمال وتنسيق المدن التي تتجسد في مدى اعتماد الدولة والهيئات الإدارية على هذه الوسيلة القانونية الفعالة التي تجسد الحماية المثلى للبيئة والنسيج العمراني.

ذلك أن كل مشروع تجزئة يحتوي بالضرورة على عوامل إيجابية وأخرى سلبية، إذ لا بد من السعي إلى الحد من العوامل الأخيرة بأحكام التنسيق في توزيع مختلف الأنشطة مع الأخذ بعين الاعتبار ضرورة الحفاظ على الثروات الطبيعية وتجنب كل أشكال تدهورها ولهذه الأسباب أمكن للسلطات العمومية رفض إقامة المنشآت الضارة بالبيئة مهما كانت قيمتها الاقتصادية للحد من المؤثرات على المحيط من الانتشار الفوضوي للمشاريع دون مراعاة متطلبات البيئة وانعكاساتها السلبية على الموارد الطبيعية.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء.

² - المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

هذا التوجه الجديد الذي أقره قانون التهيئة والتعمير كان بمثابة ضرورة العناية بالبيئة بحيث أدمجت هذه العناية ضمن مخططات التعمير مع الأخذ بعين الاعتبار الملاءمة بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتوازنات البيئية، وفي إطار هذا التوجه الجديد للاهتمام بالبيئة وإدماجها في جميع مراحل سياسة التهيئة والتعمير تم تخصيص المناطق الحضرية والمناطق الحساسة وكذا الأراضي الفلاحية على ضرورة تواجدها في مخططات التهيئة والتعمير لمحاولة قدر الإمكان تجميع الأنشطة الملوثة والضارة للبيئة وإبعاد مركزها في المناطق المذكورة.

فالتأكيد على ضرورة إقامة دراسة أو موجز للتأثيرات على البيئة قد تدعم بتفعيل دور المخططات التوجيهية في الحفاظ على البيئة وذلك من خلال ضرورة مطابقة جميع الأنشطة والمشاريع إلى هذا النوع من الدراسة وهذا ما نص عليه الملحق الأول التابع للمرسوم التنفيذي رقم 07-145 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة بضرورة خضوع عمليات مشاريع التقسيمات الحضرية التي تفوق مساحتها عشرة هكتارات، وبالتالي دمج أحكام قانون التهيئة والتعمير ضمن مدى دراسة التأثير على البيئة مما يدل على حرص المشرع على التنسيق بين مقتضيات العمران وحماية البيئة نظرا لما توفره هذه الدراسة من حماية للثروات الطبيعية والمحافظة على الإطار المعيشي السليم.

ورغم ما تحمله هذه الدراسة من تقييد على أصحاب المشاريع بمختلف أنواعها، إلا أن هذه الآلية أصبحت بمثابة الترخيص وليس دراسة ميدانية تتأقلم مع تطورات الواقع.

يمكن التوصل من خلال هذه التعاريف إلى النتائج التالية:

- تعتبر دراسات التأثير البيئي إجراء تقنيا للأخذ في الاعتبار الآثار الضارة للنشاطات والمشاريع، خاصة تلك التي تتطلب الحصول على ترخيص¹ مسبق.

¹ - Reymond De saint Marc, **Le rapport d'impact sur l'environnement**, revue juridique de l'environnement, 1976, N03, p 251.

- تعتبر دراسات التأثير البيئي وسيلة للتقييم لاتخاذ القرارات ومحاولة التوفيق بين المسائل الاقتصادية والبيئية.

- لا تهتم دراسات التأثير البيئي فقط بدراسة وتقييم الآثار السلبية المحتملة على البيئة للعمل المقترح، ولكن تتضمن تقييم الآثار السلبية المحتملة على البيئة للعمل المقترح كما تتضمن تقييم مجموع تكاليف وفوائد المشروع من جميع النواحي¹.

هكذا يكون المشرع قد أوجد لأول مرة تقسيما جديدا يميز فيه بين المشاريع التي تخضع لدراسة التأثير والمشاريع التي تخضع لموجز التأثير وذلك باعتماد نظام القائمة المزدوجة، فهو بذلك يكون قد اتبع النهج نفسه الذي انتهجه القانون الفرنسي، إلا أن هذا الأخير أضاف نوعا آخر من الدراسات المتمثلة في موجز التأثير المختص (notice d'impact abrégées) الذي يتضمن مبدأ إدماج الاهتمامات البيئية في حالة غياب أخطار محدقة لمشروع معين يجب أن يكون موضوع الدراسة مختصرا على الأقل فيبين فيه الالتزام الأدنى باحترام الاهتمامات البيئية² كما وسع المشرع من مجال تطبيق دراسة التأثير الأمر الذي يوحي بوجود إرادة خاصة لحماية البيئة حيث جعل من دراسة التأثير مبدأ وغاية³.

ومع ذلك انتقد نظام دراسة التأثير على صعوبة إدراج التعديلات الضرورية بما يتماشى وأهمية المشاريع المعفاة، إذ أن أشغال الصيانة والإصلاحات الكبرى والمنشآت وأعمال التهيئة التي تتعلق بها والتي لها آثار خطيرة على البيئة، إذ اعتبرها المشرع بدون آثار وانعكاسات على البيئة، وأن ضعف التأثير على الدراسة ليس مرتبطا بطبيعة النشاط⁴.

على هذا الأساس فإن الإجراءات الواجبة التطبيق لحماية البيئة تهدف أساسا إلى تحقيق الأمن البيئي بكافة جوانبها ومنع أي اعتداء عليها من قبل حدوثه منها لوقوع الضرر الذي لا يمكن تداركه، وذلك باتخاذ التدابير والإجراءات الوقائية اللازمة سواء كانت من خلال سن القوانين واللوائح التي تمنع التصرفات المؤدية لهذا الضرر أو باستخدام وسائل

¹- Ahmed Raddef, **La politique et le droit de l'environnement en Algérie**, op.cit, p 99.

²- Michel prieur, **Droit de l'environnement**, op.cit, p 1.

³- Ahmed Raddef, op.cit, p 114.

⁴- Ibid, p 117.

الملاحظة والمتابعة والقياس أو وسائل التحذير وضبط الفاعل من خلال منع حدوث التدهور البيئي.

ثانيا: علاقة القسمة الحضرية بأسلوب تقييم الآثار على البيئة.

تعد حماية البيئة مشكلة تحظى باهتمام أغلب الدول، لاسيما أمام تعسف الأفراد في استعمال حقهم في القيام بمختلف الأنشطة العمرانية دون الأخذ بعين الاعتبار مختلف الأضرار المؤثرة على البيئة والعقار على السواء، هذا ما جعل المشرع يقوم بوضع آليات قانونية لتنظيم النشاط العمراني مانحا في ذلك للإدارة سلطة التدخل لفرض قواعد العمران وتحقيق حماية فعالة للبيئة وتتجسد هذه الفعالية في إلزام الجميع الحصول على ترخيص إما أن يكون مسبقا كرخصة التجزئة أو يكون بعديا كشهادة التقسيم من أجل استعمال واستغلال العقار بطريقة عقلانية من جهة واحترام مبادئ وقواعد الحفاظ على البيئة من جهة أخرى على هذا الأساس تُعد القسمة الحضرية من أهم الوسائل المعتمدة من طرف الإدارة التي تستعملها للموازنة بين حماية البيئة وحق استغلال العقار وذلك من خلال الرقابة القبلية أو البعدية الوقائية على مختلف النشاطات العمرانية وكذا التحكم في مستعملي هذه النشاطات لما لها من أضرار خطيرة على الإنسان والبيئة والعقار في نفس الوقت، بهذا يجب وصف البيئة المحيطة بالمشروع المقترح الذي يعتبر من الخطوات الهامة لتحديد الوضع الراهن لموقع المشروع ومحيطه، بحيث يجب أن يشمل الوصف كل عناصر البيئة من جميع الجوانب الخاصة بالمشروع مع تحليل العلاقات بين الأنشطة البيئية وقدرته على التحمل¹.

أيضا وصف الآثار العكسية على البيئة من خلال التنبؤ بالواقع البيئي المستقبلي نتيجة تأثير المشروع أو بدائله المقترحة وذلك باختيار البدائل الأقل تأثيرا سلبيا على البيئة المحيطة بكل جوانبها الطبيعية والبيولوجية والاجتماعية التي تؤثر هي الأخرى على سلامة البيئة².

¹ - خالد مصطفى قاسم، إدارة البيئة والتنمية المستدامة في ظل العولمة المعاصرة، الدار الجامعية، مصر، 2007، ص 216.

² - سامية جلال سعد، الإدارة البيئية المتكاملة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005، ص 90.

إن دراسة التأثير على البيئة بالنسبة للمشاريع ومخططات التهيئة يجب أن تخضع لشروط بيئية يتم اعتمادها لهذا الغرض من قبل الجهات الإدارية المعنية لتحديد كل تغيير سلبي أو إيجابي يؤثر بدوره على المحيط البيئي نتيجة ممارسة أي نشاط تطويري من شأنه التقليل من التأثيرات السلبية هذا بإيجاد الطرق والوسائل لتجنب كل الآثار والأضرار والعمل على تعويض هذه الأضرار المرتبطة بجانب التلوث كما هو الحال بالنسبة لاستهلاك الموارد البيئية الطبيعية والاستنزاف للذان هما وجهان في الإضرار البيئي، ويعتبر اعتماد المشاريع التنموية متلازما مع تقرير الأثر البيئي¹.

كما تتجلى أهمية دراسة التأثير والموجز على البيئة من خلال تحقيق مجموعة من الأهداف المميزة أهمها:

تقييم منهجي ومسبق للآثار المحتملة المباشرة وغير المباشرة المؤقتة والدائمة للمشروع وتأثيراته على البيئة وبشكل خاص تأثيره على الإنسان وما يتعلق بعناصر البيئة والوسط الطبيعي وكذا التوازن البيولوجي² بما يضمن سلامة الحياة.

- إزالة التأثيرات السلبية للمشروع على البيئة قدر المستطاع أو التخفيف منها أو تعويضها³.

- إبراز التأثيرات الإيجابية للمشروع على البيئة وتحسينها⁴.

- التعرف على العوامل البيئية المحيطة بالمشروع وتشخيصها والتنبؤ بها وتحديد آثارها والقيود التي تفرضها بما يساعد على تحقيق فعالية المشروع.

- تحديد مجمل التأثيرات الطبيعية، الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية على المشروع.

¹ -حسونة عبد الغني، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013، ص 58.

² -المادة 3 فقرة 1 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

³ -المادة 6 فقرة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المتعلق بتحديد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة.

⁴ - المادة 6 فقرة 9 من نفس المرسوم.

- العمل على إجراء تحقيق شامل ومتكامل ومتعدد التخصصات عن الأضرار البيئية المحتملة قبل تنفيذ المشروع وتحديد الإجراءات الوقائية والتعويضية اللازمة مع وضع البدائل المحتملة وطرق معالجتها¹.
- تحقيق القدر اللازم من المتابعة والمراقبة البيئية المستمرة لمشروعات التنمية بما يكفل عدم انحراف هذه المشاريع عن المتطلبات البيئية التي تضمن نجاحها واستمراريتها².
- المساهمة في تحقيق ونجاح اتخاذ القرار من خلال توضيح الرؤيا المستقبلية من كل الآثار البيئية السلبية والإيجابية، بما يمكن السلطات من اتخاذ الإجراءات المناسبة واقتراح البدائل المناسبة لتفادي الآثار الضارة، بالأخص لما يتعلق الأمر بمرحلة إعداد المخطط وتنفيذ المشروع³.
- الارتقاء بالتوعية البيئية من خلال اشراك أفراد المجتمع في عملية صنع القرار ويتم هذا بإعلام السكان المعنيين بالتأثيرات السلبية للمشروع على البيئة⁴.
- ضمان حماية البيئة في ظل ضمان تحقيق تنمية اقتصادية متكاملة وبهذا يرى البعض أن موضوع قانون العمران وقانون البيئة هما موضوعان متناقضان كون قانون العمران يهتم بمختلف المجالات الطبيعية وكيفية شغل الأراضي في المناطق الحضرية، بينما قانون البيئة يهدف دائما إلى حماية الوسط الطبيعي بجميع أنواعه إلا أنه في السنوات الأخيرة أصبح قانون العمران يهتم هو الآخر بحماية المجالات الطبيعية التي لم تصبح تقتصر فقط على قانون البيئة⁵.

¹ -المادة 06 فقرة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة.

² -خالد مصطفى قاسم، مرجع سابق، ص 191.

³ -خالد مصطفى قاسم، نفس المرجع، ص 192.

⁴ -المادتان 06-07 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

⁵ - ADJA DJILLALI , BROBENKO Bernard, **Droit de l'urbanisme**, op.cit, p 33.

حيث تُعد القسمة العقارية الحضرية آلية هامة لتجسيد قواعد العمران خاصة القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير الذي يظهر فيه المزج بين قواعد التهيئة والتعمير وقواعد حماية البيئة ويظهر هذا جليا من خلال المادة 01 منه التي تهدف إلى التوفيق بين قواعد التعمير وأحكام الحفاظ على البيئة¹.

ومنه يستخلص من مضمون المادة المذكورة أن قانون التهيئة والتعمير يهدف إلى تنظيم الأراضي الحضرية في إطار التسيير الحسن للأراضي وتحقيق التوازن بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة والمحافظة على البيئة والأوساط الطبيعية.

هكذا ظهرت أهمية ومكانة البيئة في التشريع حاليا من خلال ترسانة مجموعة من القوانين التي صدرت في هذا الشأن وفي مختلف المجالات والعناصر المرتبطة بالبيئة من أجل تجنب كل الأضرار الخطيرة.

فقد جاء قانون التهيئة والتعمير بقواعده القانونية المحافظة على البيئة أخذا في الحسبان أهمية العقار الحضري وحماية التراث العقاري ويتم هذا بتدخل دور الدولة والجماعات المحلية بتبنيها استراتيجية التخطيط والتنفيذ والمتابعة وكذا المراقبة، هذا ما نظمته قانون البيئة في مبادئه الأساسية من حسن تسيير البيئة وترقية التنمية المستدامة بوضع الشروط الهامة للمعيشة والعمل على ضمان إطار معيشي سليم ونظيف بالإضافة إلى الوقاية من كل أشكال التلوث من خلال تحديد المقاييس البيئية الدقيقة والمتطورة وتخطيط الأنشطة البيئية عن طريق تقييم نظام الآثار السلبية على البيئة لمشاريع التنمية.

كما أوضح قانون 04-205² عن علاقة قانون التعمير بقانون البيئة وبين كيف يكون قانون العمران ملزما بتطبيق ما تضمنه من قواعد وأحكام من احترام البيئة وحمايتها ومحاربة كل أشكال التلوث بهدف تحسين الإطار البيئي ونوعية الحياة.

¹- Reddaf Ahmed, **Planification urbain et protection de l'environnement**, IDARA, n°2, Alger, 1998, p 143.

²- القانون رقم 04-05 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير .

أيضاً تدخل المشرع لحماية البيئة من خلال قانون تسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتتميتها¹ في إطار التنمية المستدامة من أجل تحسين الإطار المعيشي الحضري وترقية إنشاء المساحات الخضراء من كل نوع خاصة بالنسبة للمساحات المبنية الذي تتكفل بها الدراسات الحضرية والمعمارية العمومية والخاصة من أجل تحقيق جمالية المدن وبالتالي المحافظة على البيئة العمرانية².

إضافة إلى ما جاء به قانون تنظيم النشاط المتعلق بالترقية العقارية³ مساهمة للمنظومة القانونية على أن يخضع كل نشاط متعلق بالترقية في مجال التصميم والتهيئة والتجزئة والبناء إلى القواعد العامة الخاصة بالتهيئة والتعمير على أن يكون إنجاز المشاريع العقارية مطابقاً لمخططات التعمير التي تشترط الرخصة المسبقة تماشياً مع أهداف الحفاظ على التوازنات الإيكولوجية البيئية⁴.

لقد تبنى المشرع نصوصاً قانونية كثيرة تتعلق بالعمران بصفة عامة ورخصة التجزئة بصفة خاصة، نظراً للدور البالغ الأهمية الذي تلعبه في تجسيد الرقابة السابقة على الأراضي الحضرية على نحو يضمن التحكم في حركة التقسيم وتشديد المدن وحماية البيئة، إن التطرق لموضوع القسمة الحضرية تعتبر كآلية هامة لحماية البيئة، الأمر الذي يؤدي حتماً إلى الجمع بين هذين الموضوعين، فإذا كانت حماية المحيط والأوساط الطبيعية من اهتمام قانون البيئة، فإنه من مهام آلية التقسيم بأنواعه الاهتمام ببعض المناطق ذات الطبيعة الإيكولوجية والجمالية للبلاد.

وعليه تعد القسمة الحضرية من الوسائل القانونية الأساسية لضمان التوسع العمراني، بالأخص رخصة التجزئة لما تلعبه من دور فعال في ضمان الرقابة على حركة التقسيم من خلال فرضها كشرط أساسي قبل الشروع في إنجاز عمليات التقسيم.

1 - القانون رقم 06-07 المؤرخ في 15 ماي سنة 2007 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتتميتها.

2 - المادة 2 من نفس القانون.

3 - القانون رقم 04-11 المؤرخ في 17 فبراير سنة 2011 يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، الجريدة الرسمية العدد 14 المؤرخة في 06-03-2011.

4 - المادتان 5 و6 من نفس القانون.

إن قانون التهيئة والتعمير يخضع تحضير وتسليم رخصة التجزئة إلى مقاييس دقيقة تتعلق بموضوع البيئة¹ وتم تكريس هذه العلاقة بشكل واضح من خلال المراسيم² التنظيمية التي بينت المعادلة بين رخصة التجزئة وحماية البيئة في الوثائق المتعلقة بدراسة مدى التأثير على البيئة أو موجز التأثير³ التي فرضها المشرع في القانون رقم 05-04 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير للحد من تجاوزات الأشخاص في تشويه البيئة التي يعيشون فيها.

وفيه عملت مختلف التشريعات الخاصة على وضع هذه الترسنة من القوانين والمراسيم التنظيمية الهادفة لتنظيم حركة التقسيم الحضري وفق قواعد مشددة على نحو يضمن حماية البيئة من أخطار وانعكاسات التوسع العمراني.

والدليل على ذلك أن آلية القسمة الحضرية ساهمت بشكل إيجابي وفعال في المحافظة على المحيط البيئي من كل الآثار السلبية والانعكاسات ويتجلى ذلك من خلال تقييد مشاريع التجزئة بمعطيات بيئية خاصة⁴.

من خلاله فرضت ضرورة إيجاد قواعد قانونية تحكم كل النشاطات والمشاريع الاقتصادية وتوزيع السكان على الإقليم على النحو الذي يحقق التوازن في إطار التهيئة وتقادي الأضرار الخاصة بمشاريع التجزئة خاصة منها التي لا تتوفر على الشبكات المختلفة وعلى أهم التجهيزات الأساسية على الجانب البيئي، مما يستدعي إلزامية مراعاة مقاييس خاصة.

ويتضح هذا من خلال آليات الترخيص الأكثر فعالية ميدانيا، فبموجبها يتمكن الشخص من مباشرة عمليات التقسيم الحضري التي تعتمد عليها كل من الإدارة المعنية

¹ - المادة 01 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

² - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء.

المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

³ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المحدد لمجال تطبيق ومجئوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة.

⁴ - بودهان محمد، حماية البيئة في النظام القانوني الجزائري، مجلة حقوق الإنسان، رقم 6، سبتمبر 1996، ص 13.

والسلطات القضائية المختصة لبط الرقابة اللازمة لحماية البيئة من كل خطر يعترضها من جراء هذا التقسيم العشوائي المولد بدوره إلى بنايات فوضوية مخلفة بذلك آثار سلبية من جميع الجوانب.

هذه الأداة وجدت من أجل احترام التنظيم والمحافظة على الطابع الجمالي للمدن ومنع التقسيمات العشوائية والبنايات الفوضوية عن طريق هذه الرقابة السابقة التي تسمح بتجنب الأخطار على المجتمع والبيئة من أجل تأطير التطور العمراني عن طريق وسيلة الاستدلال وقياس مختلف الآثار السلبية للمشروع على البيئة لغرض¹ تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما نصت عليه المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها بضرورة إخضاع رخصة التجزئة على مشتملات الملف المرفق بطلب رخصة التجزئة بشرط إلزامية إخضاع مشاريع التقسيم لدراسة مدى التأثير على البيئة نظرا لأهمية هذه الرخصة وخطورتها التي من خلالها يتم ضمان استخدام الأرض وفقا لتوجيهات أدوات التعمير² الهادفة إلى تحقيق التوجهات الأساسية لتهيئة الأرض وترشيد استعمال المساحات الهامة ووقاية المحيط والأوساط الطبيعية ومراعاة المعايير الخاصة بالتنمية المستدامة بشكل يضمن الفعالية والتوازن بيئيا وعمرانيا³.

بهذا يلاحظ من خلال ما ذكر أن قانون التهيئة والتعمير يُخضع تحضير وتسليم رخصة التجزئة إلى مقاييس محددة لها علاقة بقانون البيئة، وأن حماية البيئة لا تستلزم حماية الطبيعة والآثار السلبية فقط وإنما تستلزم حماية كل ما يرتبط بإطار الحياة وظروفها ضمن هذا المنظور قيد المشرع شروط وإجراءات صارمة لطلب رخصة التجزئة أو شهادة التقسيم الموجودة في الملف الإداري والتقني المتعلقة بهذا النوع من عقود التعمير.

¹ -Françoise Bullandot, **Environnement urbaine, cadre de vie**, édition Montchrestien, 1979, p 312.

² -المادة 10 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

³ -ناصر لباد، مرجع سابق، ص 840.

من هنا تبرز أهمية الدراسة لأنها تسمح بالتوفيق بين اعتبارات التنمية ومقتضيات المحافظة على البيئة، فضلا على أنها تقوم على أساس الرؤيا المستقبلية لشغل المجال وحماية البيئة، الأمر الذي يعكس العلاقة الوطيدة بين القسمة الحضرية وحماية البيئة.

المطلب الثاني

التوجهات الجديدة للتخطيط البيئي

نظرا لزيادة حدة المشاكل البيئية تحتم الوضع أن تتوفر الأدوات اللازمة لتقليل هذه المخاطر البيئية، ولتصحيح هذه الاختلالات توجب الأمر تصحيح مسارات هذه السياسات البيئية التي تبدأ بتخطيط سليم يقوم على فهم دقيق للمشاكل المطروحة وعلى تصور واضح للحلول والبدائل.

ومن هنا ظهر التخطيط البيئي بمختلف طرقه وأشكاله كطريقة جديدة لتسيير البيئة حديثا، وهذا نظرا لارتباطه بموضوع حماية البيئة.

لذلك يستحسن اعتماد المعيار الموضوعي الذي يقوم على أساس تحديد المقصود للتخطيط البيئي من حيث المفاهيم المتعددة لهذا الأسلوب والتطرق لأهم الخصائص والأبعاد وكذا الأهداف (الفرع الأول) مع مراعاة حماية البيئة ضمن التخطيط الاقتصادي التي يكون للجماعات المحلية دور جوهري وأساسي في هذا المجال وذلك من خلال أدوات التهيئة والتعمير باعتبارهما أولى أدوات التخطيط البيئي التي تم الاعتماد عليها بعدة مخططات قطاعية من أجل المحافظة على البيئة، وفيها انتقلت المخططات القطاعية مع مرور الوقت إلى مخططات بيئية متخصصة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تفعيل أدوات التخطيط البيئي لحماية القسمة

لقد كان التخطيط التقليدي قائما على اعتبارات اقتصادية فقط دون مراعاة الآثار السلبية البيئية المسببة في بروز الكثير من المشكلات البيئية، ومن هنا أدرك الاقتصاديون

أهمية البيئة في دعم التنمية الاقتصادية، وبدأ التفكير في التنمية الصحيحة الأمر الذي أدى إلى ظهور نظام جديد يسمى بالاقتصاد البيئي¹.

وفيه حاول المشرع الاعتماد على آليات حديثة لحماية البيئة يكون من خلالها للجماعات المحلية دور جوهري وأساسي في هذا المجال، وهذا من خلال الاهتمام بالتخطيط البيئي كأسلوب وقائي للبيئة وكطريقة جديدة للتسيير الحسن للبيئة إلى جانب الضبط الإداري البيئي.

ظهر التخطيط البيئي بمظهر مستقل وشامل خلال السنوات الأخيرة عن طريق اختيار الأهداف والاستراتيجيات والأولويات والبرامج لتحضير الوسائل الملائمة لتنفيذها ومراقبة إنجازها وبذلك يضمن أسلوب التخطيط البيئي باعتباره وسيلة تصور مستقبل وتتبع وتوجيه وقائي مسبق للمحافظة على المحيط البيئي بواسطة منهج دقيق يقوم بتطوير خطط التنمية من منظور بيئي يحدد فيه الآثار البيئية المتوقعة لمخططات التنمية على المدى البعيد والقصير².

ولتجسيد السياسة الوطنية للبيئة في الجزائر ركز المخطط الوطني على تطوير التخطيط والتنسيق المحلي وإدماج الجماعات المحلية في تطبيق التوجيهات التي يتضمنها التخطيط البيئي لأنها من أولويات التوجه العالمي نحو تطبيق أساليب جديدة للتقييمات البيئية المعاصرة والمتطورة والاستراتيجية لضمان تحقيق التوازن المطلوب بين البيئة والتنمية التي تشكل الركيزة الهامة في إنجاح التخطيط البيئي وتحقيق التنمية المستدامة، على هذا الأساس تطور هذا النوع من الأساليب الحديثة وأصبح يمثل علما مستقلا له أبعاده³ المميزة باعتقاد المعيار الموضوعي الذي يقوم على أساس تحليل مضمون المخطط وتحديد مفهومه الجديد، خصائصه وأبعاده المستقبلية (أولا) وكذا بيان أهميته الخاصة من خلال تبيان الأهداف الواقعية لهذا التخطيط (ثانيا).

¹ - زين الدين عبد المقصود، التخطيط البيئي، مفاهيمه، مجالاته، قضايا بيئية، جمعية حماية البيئة، الكويت، أبريل، 1982، العدد 6، ص 15.

² - حسونة عبد الغني، مرجع سابق، ص 140.

³ - يحي وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2007 ص 35.

أولاً: التخطيط البيئي أسلوب تصوري لضمان الوقاية.

تولدت المشكلات البيئية بصفة عامة عن الاستخدام غير الرشيد للتكنولوجيا الحديثة وعن الاستغلال المفرط للموارد الطبيعية بمعدلات تفوق بكثير لما هو مناسب للتنمية المستدامة، ولقد ساهمت الاختلالات التي أحدثتها الأنشطة الصناعية وأثارها السلبية على البيئة، مع ثبوت قصور أداء الإدارة بوسائلها الكلاسيكية في ضبط الحركة الاقتصادية ضمن أهداف بيئية، مما أدى إلى تصاعد الوعي الإيكولوجي العالمي الذي أدى إلى تغيير نمط التسيير السائد ومراعاة موضوع المحيط البيئي، وفيه برزت الدعوة لضرورة الأخذ بالتخطيط كأحد أهم الوسائل العلمية في الحفاظ على البيئة وكآلية راشدة للتنمية من أجل تقليل هذه المخاطر البيئية عن طريق تعديل مسارات هذه السياسات البيئية التي تبدأ بتخطيط سليم يقوم على التحقيق الدقيق للمشاكل المطروحة وعلى تصور واضح للحلول والبدائل.

لقد كان التخطيط التقليدي قائماً على اعتبارات اقتصادية فقط دون الأخذ بعين الاعتبار الآثار البيئية المسببة في بروز المشاكل البيئية العديدة، ومن هنا أدرك المخططون أهمية البيئة في دعم التنمية الاقتصادية وأخذ السير نحو التنمية الراشدة التي تسمى بالتخطيط الاقتصادي البيئي¹.

بالرغم من اعتماد بعض الدول في الوقت الحاضر على التخطيط كوسيلة لتحقيق التقدم في مختلف المجالات، إلا أنه يلاحظ أن هذا التقدم المحقق بفعل التخطيط قد رافقه ظهور مشكلات بيئية وتدهور للموارد الطبيعية، مع العلم أن التخطيط في الأساس ما هو إلا أسلوب علمي يهدف إلى الاستغلال الموجه والمنظم للموارد الطبيعية وضبط العلاقة بين الإنسان والبيئة.

لذلك ظهر التخطيط البيئي بنظرة شاملة، متكاملة وواقعية لكل ما يقوم به الإنسان ضمن الإقليم الذي يعيش فيه، فتتضمن معالجة كافة المشاكل البيئية الناجمة أو التي قد

¹ - زين الدين عبد المقصود، التخطيط البيئي، مفاهيمه ومجالاته، قضايا بيئية، مرجع سابق، ص 15.

تتجم عن استغلال وتنمية هذا الحيز بما يتلاءم مع أحكام التنمية المستدامة لبذل المزيد من الغاية بقضايا البيئة ومشكلاتها¹.

من هنا ظهر التخطيط البيئي بمختلف طرقه وأشكاله المختلفة كطريقة جديدة لتسيير البيئة إلى جانب الضبط الإداري البيئي من خلال اختيار الأهداف والاستراتيجيات الأساسية لتنفيذها ومراقبة إنجازها، فيمثل بذلك أسلوب التخطيط البيئي وسيلة تصورية مستقبلية وتنبئية لتوجيه الوقاية المسبقة لحماية البيئة².

ولقد نادى إعلان الاستراتيجية العالمية للمحافظة على البيئة التي صاغها الاتحاد الدولي لحماية الطبيعة بالتعاون مع منظمات دولية أخرى على أن تقوم كل دولة بإعداد استراتيجية وطنية للمحافظة على البيئة، خاصة بما تتناسب مع مشاكلها وظروفها معتمدة في ذلك ما جاءت به الاستراتيجية العالمية كإطار عام³.

أيضا دعا جدول أعمال القرن 21 المنبثق عن قمة الأرض لسنة 1992 إلى ما يسمى الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة وتوافقها في الرؤيا حول القضايا البيئية⁴ حيث عرفت هذه الفكرة تطورا كبيرا في طرحها لتتسع إلى مجالات عديدة كظاهرة تدهور الغابات والأراضي الزراعية وظاهرة الانفجار السكاني وإلى غير ذلك من الظواهر السلبية.

كل ذلك فرض على الجزائر تغيير موقفها السابق في مؤتمر ستوكهولم⁵ وأيدت الطرح الدولي حول حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة باعتماد التعاون الدولي في هذا المجال⁶.

¹ - عبد الله الحرتشي حميد، السياسة البيئية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة مع دراسة حالة الجزائر 1994-2004، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2005، ص 122.

² - حسونة عبد الغني، مرجع سابق، ص 140.

³ - علي الشريف، مبادئ الإدارة، مدخل الأنظمة في تحليل العملية الإدارية، الدار الجامعية، مصر، 2001، ص 126.

⁴ - وناس يحي، تبلور التنمية المستدامة من خلال التجربة الجزائرية، مجلة الحقيقة، العدد 02، 2003، ص 37-39.

⁵ - صادقت الجزائر على اتفاقية ريو دي جانيرو بموجب الأمر رقم 95-03 المؤرخ في 21-01-1995، الموقع عليه في ريو دي جانيرو في 15 جويلية 1992، وتم إصداره في عدد الجريدة الرسمية 07 المؤرخة في 15 جانفي 1995 ص 15.

⁶ - سعيدان علي، أسس ومبادئ قانون البيئة، مرجع سابق، ص 27.

من أجل تطبيق أهداف اقتصادية إيكولوجية واجتماعية بشكل متوازن ومتكامل¹.

كما تأثرت البيئة الجزائرية من انعكاسات الحركة التنموية المكثفة التي شهدتها البلاد عقب الاستقلال التي تؤكد على ضخامة المشاكل الإيكولوجية واتساع نطاقها المرتبط ارتباطا وثيقا بمسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية².

وفيه حاول المشرع الاعتماد على آلية التخطيط البيئي وإحداث تغيير جذري للمفهوم العام للقوانين البيئية التي ألغت بدورها المفهوم التقليدي الذي كان يعتبرها مجرد مجموعة من القواعد والمبادئ التي يمكن في أي حال من الأحوال الامتثال لها أو خرقها³.

أما عن المرجعية التشريعية فيلاحظ غياب قانوني للتخطيط البيئي، بالرغم من الإشارة إليه من خلال نص المادة 3 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة التي أشارت في هذا السياق إلى مجموعة من المبادئ التي يقوم عليها هذا القانون منها مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي، مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية، مبدأ الاستبدال، مبدأ الإدماج، مبدأ النشاط الوقائي، مبدأ الحيطة، مبدأ التلوث الدافع، ومبدأ الإعلام والمشاركة.

أيضا نصت المادة 13 من نفس القانون أن الوزارة المكلفة بالبيئة تعد مخططا وطنيا للنشاط البيئي والتنمية المستدامة، ويحدد هذا المخطط مجمل الأنشطة التي تعترف الدولة القيام بها في مجال البيئة.

كما جاء في المادة 14 من القانون رقم 06-06⁴ أنه على السلطات العمومية أن تحدد سياسة المدينة عن طريق تحديد الاستراتيجية بتسطير الأولويات لتحقيق التنمية المستدامة للمدينة.

¹ -بن أحمد عبد المنعم، مرجع سابق، ص 122.

² -محمد طاهري قادري، آليات تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 2007، ص 252.

³ -يحي وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع سابق، ص 37.

⁴ -القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة.

من أجل تسهيل العملية التخطيطية في المجال البيئي بإجراء تقييم شامل للحالة البيئية أو أحد عناصرها، تشخص من خلاله طبيعة المشاكل القائمة وحدود انتشارها والأسباب المرجعية في حصولها وحجم الخسائر المترتبة عنها، وبهذا يعتبر الرصيد البيئي من الدعامات الأساسية للإدارة البيئية المتكاملة¹ الذي يتولى الكشف عنها عن طريق التحديات البيئية وعرض الرهانات الإيكولوجية لتقييم الحلول المتخذة في ظل السياسات البيئية.

لقد أدى تعدد المصطلحات إلى التعبير عن التخطيط البيئي إلى عدم فعالية تطبيق المعيار الشكلي في التعرف على المخططات البيئية، لهذا يرى الفقه أن تطبيق المعيار الموضوعي يستدعي البحث في طبيعة الموضوع المنظم والذي يندرج ضمن تعريف البيئة أو أحد عناصرها، من خلال توفر الطابع التشاوري في إعداد هذا النوع من التخطيط الذي يؤدي بدوره إلى تحليل الأوضاع الحالية والمستقبلية للعنصر البيئي² لذلك يعتمد على تطبيق هذا المعيار في الكشف عن فعالية المخططات الاقتصادية والقطاعية والشمولية التي يعتبر فيها تقييم الآثار البيئية للمشروعات التنموية إحدى الآليات المعاصرة والمتطورة والاستراتيجية لضمان تحقيق التوازن المطلوب بين البيئة والتنمية ومن ثم يشكل الركيزة الأساسية في إنجاح التخطيط البيئي وتحقيق التنمية المستدامة.

على هذا الأساس عرف التخطيط البيئي على أنه وضع برنامج يتضمن عدة قوانين وتنظيمات محددة لحماية البيئة من خلال التنبؤ والتوقع بالمخاطر والمشكلات البيئية عن طريق أخذ مبدأ الحيطة والحذر فتوضع المخططات اللازمة للوقاية منها أو التقليل من خسائرها³.

التي تم رسمها وتنفيذها عن طريق التنبؤات والاقتراحات التي تحكم هذا المستقبل⁴ وفيها يضمن التخطيط البيئي عدم تركيز التنمية في مجال واحد فقط أو إقليم واحد، بل تتوزع

¹ - سامية جلال سعد، الإدارة البيئية المتكاملة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2005، ص 32.

² - Yves, Jegouzo, **Les plans de protection et de gestion de l'environnement**, actualité juridique de droit administratif, septembre, 1994, p 609.

³ - حسونة عبد الغني، مرجع سابق، ص 140.

⁴ - عبد محمد العازمي، الحماية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 294.

بين مختلف المجالات ومختلف أقاليم الدولة، فضلا عن إنجاز المخطط في وقت يعتمد على الدقة في البيانات والمعلومات بشكل يؤدي إلى الاستفادة منها في حل المشكلات المتوقعة في المستقبل من منظور بيئي يحكم فيه البعد البيئي والآثار البيئية المتوقعة على جميع المستويات¹.

من أجل التحديد الدقيق للبدائل المناسبة بغرض تحسين الأوضاع وتحقيق التطور اجتماعيا وبيئيا².

يعد التخطيط البيئي منهجا حديثا وأسلوبا وقائيا يرمي إلى تأطير وتصور الأهداف الاستراتيجية المراد تحقيقها مستقبلا في المجال البيئي³ التي نشأ على إثرها ظهور سلبيات التطور الحضري والتكنولوجي الحديث⁴ ليضفي الحماية على مكونات البيئة والحفاظ على نوعيتها، ذلك أن هذا النوع من التخطيط يعتبر عملية مكملة ومتكاملة مع عمليات تخطيط التنمية الشاملة⁵ بهدف استغلال متوازن للعناصر البيئية دون إحداث خلل في المحيط البيئي لأنه من الأساليب التي تنعكس إيجابا على البيئة بسبب وضعها برامج وقواعد وتنظيمات⁶ محددة للحفاظ على البيئة من خلال التوقع بالمخاطر والمشكلات البيئية التي يمكن أن تظهر مستقبلا، بما يحقق لها الاستخدام المتوازن من أجل الوقاية منها أو تقليلها⁷ من خلال

¹ -منور أو سرير، محمد حمو، الاقتصاد البيئي، الطبعة الأولى، دار الخلد ونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 58.

² -يوسف نور الدين، جبر ضرر التلوث البيئي، دراسة تحليلية مقارنة في ظل أحكام القانون المدني والتشريعات البيئية، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012، ص 94.

³ -دموش فاطمة الزهراء، سياسة التخطيط البيئي في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري ببتزي وزو، 2010، ص 42.

⁴ -محمد حسن عوضي، جوانب من الحقوق والأحكام التشريعية للتخطيط البيئي في التشريع الوضعي والتشريع الإسلامي، مجلة الحقوق، العدد 03، 1998، ص 249.

⁵ -عادل عبد الرشيد عبد الرزاق، التشريعات البيئية العربية ودورها في إرساء دعائم التخطيط البيئي، ندوة التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، المنعقدة ما بين 7-11 ماي 2005 ص 5-6.

⁶ -Reddaf, Ahmed, **Politique et droit de l'environnement en Algérie**, op, cit, p 72.

⁷ -إسماعيل نجم الدين زنكة، القانون الإداري البيئي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012، ص 385.

تدخل السلطات المختصة في اتخاذ جميع الإجراءات والتدابير القائمة على تطور المعرفة والمعلوماتية والخبرة والتقنية.

إن التخطيط البيئي من خلال معالجته للمشكلات البيئية وتقويمه لمختلف المشروعات وجعلها لا تنتج آثار سيئة وسلبية، مما يؤدي في نهاية الأمر إلى خلق بيئة صحية آمنة بعيدة عن الضغوطات الخاصة بالبيئة.

على أساس التعاريف السابقة، فإن التخطيط البيئي يقوم على عنصرين هامين وهما التنبؤ بالمستقبل والاستعداد لمواجهة المستقبل.

بالنسبة للتنبؤ للمستقبل فهو يقوم على أساس التقديرات والافتراضات التي يتوقع المخططون وقوعها مستقبلاً خلال فترة زمنية معينة¹ تكون لها تداعيات ضارة على البيئة فتتخذ هذه المخططات مستقبلاً وتكون أساساً له من حيث البعد البيئي والآثار المتوقعة لمخططات التنمية المتعلقة خاصة المتعلقة بالتخطيط الاقتصادي التي هي عبارة عن نشاطات اقتصادية تتم متابعتها ومراقبتها لحل هذا النوع من المشكلات المؤثرة على البيئة².

أما عن الاستعداد لمواجهة المستقبل فهو يتسم بأن تتميز أهداف التخطيط البيئي بالواقعية، فلا يكفي مجرد توفر الهدف المراد تحقيقه في المستقبل، بل كل مشاكل الماضي ودراساتها استعداداً للمستقبل مع حصر كل الموارد والإمكانات المتاحة للمستقبل على أن يتعين تحديد أفضل الافتراضات المستقبلية للاستفادة منها خلال فترة التخطيط³.

وبالنظر إلى أهمية هذه الآلية باعتبارها تشكل آلية كفيلة بإدماج البعد البيئي ضمن استراتيجية التنمية، إذ ينبغي مراعاة مختلف الجوانب البيئية عند القيام بوضع المخططات التنموية، الاقتصادية والاجتماعية من أجل الحفاظ على موازنة الموارد الطبيعية وصيانتها من جهة وتحقيق الرفاهية الاقتصادية من جهة أخرى.

¹ - محسن العبودي، التخطيط العمراني بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 10.

² - عثمان محمد غنيم، التخطيط، أسس ومبادئ، الطبعة الرابعة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 30.

³ - محسن العبودي، مرجع سابق، ص 11.

إن تأمين الانسجام بين أهداف التخطيط البيئي وأهداف البيئة يندرج ضمن مبدأ الوقاية خير من العلاج على أن ينبع التخطيط البيئي من المنهج الوقائي في التعامل مع القضايا البيئية، فاعتماد هذا المبدأ يعني أن يكون تطبيقه بأقل تكلفة وأكثر فعالية لمعالجة المشكلات بعد حدوثها¹ ذلك أن أسلوب اتخاذ الإجراءات اللازمة لإصلاح الضرر البيئي حين ظهوره يعد أسلوباً مكلفاً وصعباً، وأحياناً يكون عديم الجدوى، مما يستدعي أسلوباً تخطيطياً يعالج المشكلة من الجذور ويعمل على منع انتشارها مبكراً قبل حدوثها.

حيث يستخدم التخطيط البيئي لتحقيق الأهداف عبر هذه الآلية التي تعتبر الأداة الرئيسية والأكثر فعالية في التخطيط التي تتم فيها دراسة وتحليل المشروعات المقترحة التي تؤثر ممارسة نشاطها على سلامة البيئة، فيكون التنبؤ المبكر بالعواقب البيئية المحتملة على إنشائها ومن ثم التخطيط لتجنب تلك العواقب الذي يؤدي حتماً إلى الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة وحماية البيئة من سوء استغلالها فيكون بذلك تحقيق منافع اقتصادية هامة بما يحقق مصلحة الأجيال الحاضرة والقادمة وكذا التوازي بين التنمية الريفية والحضرية وضمان رفاهية سكان المدن والأرياف² وخلق بيئة صحية ونظيفة من خلال إقامة المناطق الصناعية بعيداً عن المناطق السكنية فتؤدي إلى التقليل من التأثيرات السلبية للصناعة على صحة السكان، أيضاً العمل على وقف استنزاف الموارد الطبيعية وترشيدها واستخدامها والمساهمة في القضاء على التقسيمات العشوائية المخلقة للبناء الفوضوي عن طريق استخدام آلية التخطيط البيئي بإنشاء مدن جديدة تتماشى مع مقتضيات البيئة.

وعليه تتجه الإدارة الحديثة إلى انتهاج هذا التخطيط كآلية هامة لتسيير وحماية البيئة التي تقوم على التشاور والتنسيق بين مختلف المتعاملين والمتدخلين في المجال البيئي قصد البحث عن أحسن خيار بشكل عقلاني وفعال³ بشرط تجنب الوقوع في التناقض بين السياسات التي تنتهجها الأجهزة والمؤسسات التي لها علاقة بحماية البيئة ويكون هذا بوعي

¹ -تنص المادة 03 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، تحت عنوان "مبدأ النشاط الوقائي" الذي يقوم بتصحيح الأضرار البيئية حسب الأولوية، ويكون ذلك باستعمال أحسن التقنيات المتوفرة وبتكلفة اقتصادية مقبولة، مراعاة لمصالح الغير قبل التصرف.

² -صاري ناصر العجمي، الأبعاد البيئية للتنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 1992، ص 15.

³ -علي سعيدان، مرجع سابق، ص 240.

المخططين بالمسؤولية تجاه البيئة ودورها الحيوي في ذلك والذي يؤدي بالفعل إلى إيجاد تسيير مستديم للموارد الطبيعية لمواجهة التدهور البيئي وتحسين نوعية البيئة من حيث المكونات الطبيعية المبنية وغير المبنية على السواء عن طريق أخذ الحيطة والحذر¹ لأجل تحقيق حماية أمثل بشأن البيئة من خلال التنسيق بين المشروعات التنموية فيؤدي ذلك حتما إلى توفير الوقت والجهد والإمكانيات وضمان عدم انحراف التخطيط عن مساره عن القواعد السليمة طبقا لمبدأ التجربة التي تبنى على دراسات واسعة² وتطبيق أساليب جديدة للتقييمات البيئية من أجل التقليل من هذه المخاطر البيئية.

فالإعتراف بألية التخطيط من حيث الوظيفة والأهمية لم يعد مقتصرًا على الاستعمال في المجالات المألوفة مثل المجال الإداري والاقتصادي والإقليمي، بل أصبح يتضمن جميع المجالات الحساسة ذات البعد الإنساني والبيئي، فهو من جهة يسمح بتحقيق الاستغلال العقلاني للبيئة بما يلي الحاجيات الضرورية لسكان دون الإسراف في الموارد الطبيعية، ومن جهة أخرى يمكن من خلال تخطيط المجال تقادي حدوث الانتهاكات البيئية دون التوقف في مسار التنمية.

بالرغم من اعتبار التخطيط البيئي من العمليات المكلفة، فهو يتطلب تعبئة مالية كافية لتغطية تكاليف الأبحاث والدراسات وتنفيذ المشاريع المبرمجة، فضعف الموارد المالية يعد من أبرز عوامل ضعف الموارد البشرية وفشل المشاريع³ ذات الأغراض البيئية التي لا تتوافق مع مقومات هذا التخطيط على التطوير والتحديث نظرا للأهمية الوظيفية التي يكتسبها على أرض الواقع، بالخصوص تدعيم الحماية البيئية من المنظور الاقتصادي بحماية مباشرة ومتخصصة للعناصر البيئية التي تحرص على مواجهة المشاكل البيئية المطروحة وكذا حماية الموارد الطبيعية المتجددة وغير المتجددة من أجل تحقيق بيئة مستقرة

¹ - نصت المادة 3 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة تحت عنوان "مبدأ الحيطة" التي تنص أنه "يجب ألا يكون عدم توفر التقنيات نظرا للمعارف العلمية والتقنية الحالية، سببا في تأخير اتخاذ التدابير الفعلية والمتناسبة، للوقاية من خطر الأضرار الجسمية المضرّة بالبيئة، ويكون ذلك بتكلفة اقتصادية مقبولة".

² - حسام العربي، التخطيط الإداري، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 21.

³ - حميد بوشو، الحماية القانونية والإدارية للبيئة الطبيعية في المغرب، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر

إيكولوجيا توفر فيها الظروف الأساسية للحياة وتؤمن الشروط الحيوية للاقتصاد التي يمكن تعميمها على مختلف التوجيهات الرامية إلى ترشيد طرق التنمية الاقتصادية مما جعلت منه ضرورة حتمية في مجال تسيير وحماية البيئة وأصبحت مكرسة في قوانين بيئية داخلية متنوعة سواء بصورة شاملة أو قطاعية.

ثانيا: استخدام وسائل التخطيط البيئي لتنظيم القسمة.

مع تصاعد الاهتمام بقضايا البيئة وتزايد الأخطار المحدقة بها شرعت الجزائر في سن مجموعة من القوانين والتنظيمات التي تتكفل بحماية البيئة، باعتبارها ذات قيمة اجتماعية جديدة يسعى النظام القانوني للحفاظ عليها¹.

إن حماية البيئة أصبحت قضية تستدعي مشاركة كل الفاعلين والهيئات المعنية خاصة الإدارية منها، وباتت مسألة الحماية تقتضي تنسيق الجهود في شكل تدابير وقائية وردعية استنادا إلى نصوص قانونية تهدف إلى تحقيق الصيانة اللازمة للعناصر المكونة منها البيئة لأجل الحفاظ على حالتها الطبيعية وعلى كل توازن بيئي وإدراج هذا كله ضمن المحافظة على الصحة العامة كأحد عناصر الضبط الإداري، حيث تبرز الصلة الوثيقة والارتباط الشديد بين قوانين حماية البيئة بالقانون الإداري، باعتبار قواعده تخاطب الإدارة فتحدد قواعد واختصاصات السلطات الإدارية وكيفية تشكيل كل منها والصلاحيات التي تمارسها في مجال البيئة، فكل نظام إداري يتأثر بالمشكلات البيئية ويستوعبها سيساهم في حلها خاصة لما يتعلق الأمر بمكافحة البناءات الفوضوية.

إن القانون الإداري من أكثر الفروع اتصالا بمكافحة تلوث البيئة² لما يتضمن من سلطات وامتيازات وقواعد أمرة هدفها تحقيق المصالح العامة.

هذا ونظرا لخطورة الوضع وعدم قابلية إصلاح حالات التلوث والتدهور البيئي يتجه المشرع لحماية البيئة نحو التركيز على الآليات القانونية التي تضمن عدم حدوث أضرار

¹ -كمال رزيق، دور الدولة في حماية البيئة، مجلة الباحث، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 5، سنة 2007، ص 96.

² -منصور محاجي، الضبط الإداري وحماية البيئة، دفا تر السياسة والقانون، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 02، جانفي 2010-ص58.

خطيرة تمس المحيط الطبيعي، وفيها تخضع مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت مسبقا لنظام دراسات التأثير على البيئة بواسطة إجراءات وقائية تتخذ كل السبل المؤدية إلى تنمية البيئة وتطويرها¹ مع مراعاة قواعدها الإيكولوجية.

ولتقادي الوصول إلى مرحلة التدخل وإصلاح البيئة قبل وقوع الضرر تمتلك الإدارة أدوات فعالة للتنبؤ ورسم سياسة بيئية ناجعة من خلال الاعتماد على وسيلة التخطيط للمستقبل البيئي وأثناء تنفيذ هذا التخطيط خول المشرع للسلطات الإدارية استخدام الوسائل الإدارية الممنوحة لها من أجل حماية النظام العام البيئي عن طريق استخدام وسائل الضبط الإداري.

كما أبدت الدولة على حرصها في إدراج المبادئ الأساسية وأدوات التسيير البيئي المتفق عليها دوليا في تشريعاتها الداخلية من أجل إضفاء الفعالية والمصدقية لقواعدها في التعامل مع المشكلة البيئية عن طريق العقلانية والموضوعية².

وفي هذا الصدد يتجه المشرع في حماية البيئة إلى الاعتماد على أسلوبين هامين للحماية يقوم أحدهما على الوقاية من حدوث التلوث، ويعمل الآخر على إصلاح ما ألحق بالبيئة من ضرر وتظهر التفرقة بين الأسلوبين بمظهر الأسلوب الوقائي أي المنهج المثالي لضمان حماية البيئة³ مع الأخذ بعين الاعتبار الجوانب الإيكولوجية والاقتصادية والاجتماعية والعمل على توظيف مختلف الآليات التي تحققه.

وفيها ذكر الدكتور رداف أحمد فيما يتعلق بالمبدأ الوقائي لحماية البيئة:

« Une politique de l'environnement doit être une politique prospective, il s'agit beaucoup plus de prévenir que de guérir ».

¹ - راتب السعود، الإنسان والبيئة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2006، ص 135.

² - Rachid Khelloufi, **Les instruments juridiques de la politique de l'environnement en Algérie**, IDARA, vol 15, N 1, 2005, p 50.

³ - Ahmed Reddaf, **Politique et droit de l'environnement en Algérie**, op.cit., p 63.

إن التخطيط البيئي يعمل على تكريس أحد المبادئ العامة التي تستند إليها التنمية المستدامة، أي إدماج مبدأ البعد البيئي ضمن استراتيجية التنمية المستدامة حيث يشكل رؤية مستقبلية تعمل كضابط بيئي لتحقيق الأهداف المنشودة.

على هذا الأساس يحتاج التخطيط البيئي إلى توفر مجموعة من الأسس لضمان تنفيذ المشاريع التنموية المستهدفة على أرض الواقع، وفيه تقتضي الاستراتيجيات الحديثة لحماية البيئة وجود رؤية مستقبلية للعمل البيئي في إطار المخططات البيئية التي تنقسم بالنظر إلى المعيار الإقليمي إلى مخططات مركزية¹ و جهوية².

بالإضافة للمخططات المحلية³ وباستخدام المعيار الموضوعي نجد نوعين من المخططات أولهما يشمل جميع عناصر البيئة أو العناصر الشاملة.

¹ -المخطط البيئي المركزي: يشمل الأهداف التي يجب تحقيقها في مجال حماية البيئة وتحديد مجمل الأنشطة الخاصة بالدولة من خلال صدور أول مخطط بيئي في الجزائر سنة 1996 المسمى بالمخطط الوطني من أجل البيئة والتنمية المستدامة (PNAE) الذي اعتمده السلطات العامة بعد تسجيل التدهور البيئي الذي من خلاله يقوم برسم المخطط الاستراتيجي الذي يتعرف على المشاكل البيئية وتحديد الأسباب المباشرة وغير المباشرة لظاهرة التلوث ثم بارزت في مسار الإصلاح البيئي أفاق متنوعة للتنمية البيئية التي تم تجسيدها في المخطط الوطني من أجل الأعمال البيئية والتنمية المستدامة لسنة 2001 (PNEE-DD) وخصصت استثمارات بيئية هامة في إطار الإنعاش الاقتصادي بين 2001-2004 الذي ساهم في إدماج البعد البيئي في النشاط الاقتصادي كعنصر جوهري في التنمية المستدامة، يليها المخطط (PNAE-DD) لسنة 2005 الذي يعتبر امتدادا لسابقه في إطار استحداث مؤسسات بيئية جديدة ثم ظهر المخطط الوطني لتهيئة الإقليم بموجب القانون 10-02 المؤرخ في 29 جوان 2010 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية العدد 61 المؤرخة في 21 أكتوبر 2010.

² -المخططات الجهوية: جاءت هذه المخططات بهدف التحكم في المشاكل التنموية المطروحة في نطاقها الإقليمي المشترك، التي تؤدي بدورها الفعال إلى القضاء على الاختلالات البيئية وتفعيل المشاريع المشتركة ما بين الولايات لإقامة التكامل والمبادلات مع بقية فضاءات الإقليم، انظر: يحي وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع سابق، ص 77.

³ -المخططات البيئية المحلية: التي تعتمد على إدماج الجماعات المحلية في تطبيق التوجيهات التي يشملها المخطط الوطني للبيئة الذي يشمل الميثاق البلدي لحماية البيئة الذي اعتمد لأول مرة في إطار برنامج الإنعاش الاقتصادي الثلاثي ما بين 2001-2004 جاء ضمن أهدافه تحديد الدور الفعال للبلديات من أجل الحفاظ على البيئة، وضرورة المحافظة على الموارد الطبيعية من أجل تحقيق التنمية المستدامة وإشراك جميع الفاعلين في هذا المجال. بعده ظهر التخطيط البيئي المحلي المتمثل في أجندا 21 المحلي لسنة 2001-2004 الذي تميز بمنهج التدخل المحلي في تسيير وحماية البيئة وإدخال عنصر التنبؤ والتصور في المجال البيئي من خلال تطبيق هذا المخطط. انظر: يحي وناس، نفس المرجع، ص 78.

وثانيهما يمس عدة قطاعات بيئية¹.

لقد سائرت القوانين البيئية القطاعية على غرار القانون الشمولي لحماية البيئة التوجهات العصرية في تسيير شؤون البيئة، فكرست بدورها آلية التخطيط كأداة للتسيير والحماية التي سمحت بإثراء سبل الوقاية التي تستدعيها الموارد الطبيعية، فقانون التهيئة والتعمير استعان بالآلية التخصصية باعتباره من القوانين البيئية القطاعية الذي كرس فيه التخطيط كأداة للتسيير والحماية لأغراض عديدة منها مكافحة التلوث البيئي.

بحيث تُعد مخططات التهيئة العمرانية² من بين المخططات الرئيسية البيئية المحلية ذات الطابع الشمولي، حيث أنه فضلا عن مساهمة هذه المخططات بتحديد التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي وضبط توقعات التعمير وقواعده من جهة، فإنها تسعى من جهة أخرى إلى تحديد الشروط التي تسمح بترشيد استعمال الأراضي ووقاية النشاطات وحماية المساحات الحساسة والمواقع، كما تعين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية ذات المنفعة العامة والبنائات الموجهة للاحتياجات الحالية والمستقبلية، بالإضافة إلى تحديد شروط التهيئة والبناء للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية³.

¹ -يعتمد على عدة مخططات قطاعية لحماية البيئة وهي منفصلة عن بعضها البعض كقطاع المياه، قطاع الغابات، قطاع النفايات وتسييرها قطاع التهيئة والتعمير... الخ.

² - حددت المادة 19 من القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، عدة أدوات للتخطيط المجالي والحضري والمتمثلة فيما يلي:

- المخطط الوطني لتهيئة الإقليم بموجب القانون رقم 10-02 المؤرخ في 29 جوان 2010 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية العدد 61 المؤرخة في 21 أكتوبر 2010.

- مخطط تهيئة المدينة الجديدة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-76 المؤرخ في 16 فيفري 2011 يحدد شروط وكيفيات وضع مخطط تهيئة المدينة الجديدة وإعداده واعتماده، الجريدة الرسمية العدد 11 المؤرخة في 20 فيفري 2011.

- المخطط الدائم لحفظ القطاعات واستصلاحها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-223 المؤرخ في 5 أكتوبر 2003 يحدد كيفية إعداد مخطط حماية المواقع الأثرية والمناطق المحمية التابعة لها واستصلاحها، الجريدة الرسمية العدد 60 المؤرخة في 8 أكتوبر 2006.

- المخطط العام للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث بموجب القانون رقم 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، العدد 84 المؤرخة في 29 ديسمبر 2004.

³ - المادة 11 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

بهذا يعتبر التخطيط العمراني من الآليات المتداولة على المستوى المحلي لحماية المجال وظفه المشرع كسبيل لتوطيد احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير في إطار التسيير الاقتصادي والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة¹ حيث تتشكل أدوات التعمير من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير² ومخطط شغل الأراضي³ التي تعد من الآليات التخطيطية المحلية التي تم توظيفها منذ التسعينيات لتنظيم المجال وحماية البيئة من المشاكل التي يثيرها البناء الفوضوي جراء التقسيمات العشوائية والاعتداء على الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء والمساحات بالمواقع الأثرية والتاريخية، ذلك أن المدن الجزائرية تعاني من مشاكل عويصة بقدر كبير وعلى نطاق واسع من خلال التحولات التي عرفتها البيئة العمرانية بين المناطق السكنية الحضرية الحديثة والتغيرات التي ألحقت بالأحياء الشعبية من جراء التقسيم غير المنظم وغير المراقب باعتبارها تدخل ضمن الوسائط التنظيمية للعمران⁴ فنتيجة النمو غير المتوازن فيها برز مجال حضري غير منسجم من الناحيتين الاجتماعية والجمالية بسبب إتلاف الموارد الطبيعية والبيئة الموجودة في هذا المجال المعمور بطريقة عشوائية الذي نتج عنه نمو فوضوي وتدهور إطار حياتي للمواطن.

فالديناميكية الحضرية وإن كانت في ظاهرها حتمية اقتصادية واجتماعية إلا أن بعدها الإيكولوجي البيئي⁵ خطير جدا على المستقبل للأجيال القادمة.

وفي هذا الصدد، فإن العمران العشوائي هو أحد إفرازات التفاعل بين المجالات المتعددة والأبعاد البيئية وهذا ناتج بسبب عدم الانسجام بين الكفاءة الاجتماعية والكفاءة

¹ -المادة 01 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير .

² -المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-317 والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 12-148.

³ -المرسوم التنفيذي رقم 91-178 يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي المصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-318 والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 12-166.

⁴ -بقاسم ديب، نذير زربي، فاضل بن الشيخ الحسين، البيئة العمرانية بين التخطيط والواقع، الأبعاد التنظيمية والتحديات الاجتماعية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 13، 2000، ص 37-38.

⁵ -أحمد بن ميسي، الديناميكية الحضرية والتنمية المستدامة، مجلة مخبر التهيئة العمرانية، العدد 01، 2003، ص

الاقتصادية لأبعاد البيئة من جهة، وعدم الانسجام بين الدينامية الاجتماعية والاقتصادية ودينامية التشريع والتخطيط من جهة أخرى¹.

إن الأهمية البيئية تظهر من وراء تخصيص قطاعات محمية غير قابلة للتعمير من خلال تقييد القطاعات الأخرى بشروط وإجراءات خاصة لحق التعمير² مثلما هو عليه الأمر في نظام التقسيم سواء كانت رخصة التجزئة أو شهادة التقسيم، فإنها تقيّد بقواعد صارمة وإجراءات مشددة تطبق وفقا لقواعد مخطط شغل الأراضي على ضوء توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير اللذين يعملان وفقا للعلاقة التكاملية بينهما وهذا ما قرره المشرع الفرنسي حينما أدرج الأبعاد البيئية ضمن مخطط شغل الأراضي كشرط إلزامي باعتباره انشغالا ذا مصلحة عامة³ مدعما بذلك مسعى الرقابة الإدارية والقضائية في الموضوع وهذا ما أقره القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير⁴ من خلال تطبيق المادة 31 منه على ضرورة إدماج مخطط شغل الأراضي مع أسس المحيط البيئي.

وإدراج المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178⁵ بتحديد المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية وكذا الأخطار الكبرى المبنية في المخطط العام للوقاية مصحوبة بالتقارير التقنية المتصلة بذلك.

الأمر الذي يعكس درجة الوعي البيئي للحفاظ على البيئة وحماية مواردها من آفاق وانعكاسات التنمية العمرانية، ذلك أن العمران العشوائي يعد ظاهرة خطيرة تعيق تحضر المدن، وفيها تشكل آلية القسمة العقارية الحضرية من الآليات المعاصرة والحديثة المستعانة بوسائل التخطيط البيئي من خلال تطبيق رخصة التجزئة أو شهادة التقسيم التي لها علاقة

¹ - محمد مخلوف، التوطن الصناعي وقضايا المعاصرة الفكرية والتنظيمية والعمرانية والتنمية، التنظيم الصناعي والبيئة، شركة دار الأمة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2001، ص 191.

² - Ahmed Reddaf, **Planification urbaine et protection de l'environnement**, op, cit, p 148.

³ - Jérôme Fromageux, Philippe Gattinger, **Droit de l'environnement**, édition Eyrolles, p 192.

⁴ - Raphael Romi, **Les collectivités et l'environnement**, édition locale de France, LGDJ, 1998 p 33.

⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي سنة 1991 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادق عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، المعدل والمتمم.

تكاملية بين آلية التقسيم والبعد البيئي لتحقيق هدف أساسي يتمثل في ضمان استقرار المجال المعماري والبيئي في نفس الوقت، ويتم هذا برقابة السلطة الإدارية وتيرة التنمية الحضرية التي لا يمكن بلوغها إلا بتعيين مناطق التعمير وحدود آفاق نموها، واتخاذ الإجراءات اللازمة والصارمة للتنفيذ.

ذلك أن فكرة القسمة الحضرية تعتبر مرآة عاكسة لمستويات التحضر وتأتي وثائق التعمير كأدوات كاشفة عن فعالية السلطة المعنية المنظمة لشغل المجال وتقسيمه وبنائه وعليه فإن آلية القسمة بنوعها أحدثت تحولاً نوعياً في نمط استغلال الأرض وكيفية تقسيمها سواء كانت أرض مبنية أو غير مبنية لغرض البناء عليها التي اكتست أهمية بالغة على الصعيد المحلي، لكن دون أن تحقق حماية فعالة للجانب البيئي بالرغم من إلزامية إرفاق ملف رخصة التجزئة على ثلاثة أنواع من الوثائق والمتمثلة في الوثائق الإدارية التي تثبت فيها صفة طالب الرخصة والوثائق التقنية التي تبني على مدى انسجام مشروع التجزئة مع قواعد العمران، خاصة منها توفر عنصر الملاءمة مع مخطط شغل الأراضي المصادق عليه، كتصميم الموقع الذي يحدد موقع القطعة الأرضية المراد تقسيمها مع بيان الشبكات الأساسية المختلفة والتجهيزات الهامة وكذا تعيين البنائات المبرمجة على القطعة الأرضية التي تدخل ضمن الأرض المجزأة للسكن أو لأغراض أخرى¹.

بالإضافة إلى تحضير الوثائق التي تثبت مدى انسجام المشروع مع قواعد حماية البيئة عن طريق إيجاد طرق المعالجة المخصصة لتنقية المياه الراسبة الصناعية المضرة بالصحة العمومية والزراعية والبيئية، وكذا المعالجة المخصصة لتنقية الدخان وانتشار الغازات الخطيرة، بالإضافة إلى تحديد مستوى الضجيج بالنسبة للأراضي المجزأة المخصصة للاستعمال الصناعي² وبالأخص خضوع مشروع التجزئة لدراسة التأثير على البيئة.

وهكذا تبرز الأهمية البيئية من وراء القسمة الحضرية من خلال ضبطها للرؤية المستقبلية والاستراتيجية العمرانية من حيث الملاءمة والتجانس في جمالية المدن والتحسيس بالجانب البيئي من خلال الاهتمام بوضع توجيهات شغل المجال بالاعتماد على معطيات

¹ -المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

² -المادة 9 من نفس المرسوم تحت عنوان "مذكرة توضيح التدابير".

الدراسة التحليلية للمجال المراد دراسته، مع الأخذ بعين الاعتبار تقديرات التنمية المحتملة في ظل التحولات الاقتصادية والديمقراطية والثقافية، فينظم الاستخدام بعد التمييز بين المناطق المعمرة المبرمجة للتعمير¹ على الأمد القريب والمتوسط والبعيد وتلك المناطق غير القابلة للتعمير² من خلال تهيئة الإقليم التي تقوم على أساس العنصر التنموي³ ومن الأساليب التي تتعكس إيجاباً على البيئة التي تقوم على الموازنة بين الحفاظ على البيئة وتنميتها وكذا توزيع الأنشطة والسكان على إقليم الدولة التي يمكن أن تحل مشاكل خطيرة في مجال التلوث في الإطار المعيشي للحياة والحد من إتلاف الموارد الطبيعية وتشويه المنظر العمراني للمدينة الذي من شأنه أن يحد من الانتهاكات البيئية التي تعتبر واجهة تشريعية بارزة سمحت بتأطير آلية التقسيم بطريقة فعالة لحماية البيئة لاسيما من خلال تطبيق أدوات التعمير المعتمدة لتسييرها بصفة عامة ومن خلال تنفيذ الآليات التخطيطية سواء كانت مركزية جهوية أو محلية على وجه الخصوص من حيث ضمان التسيير المستديم للموارد الطبيعية والبيولوجية وتهيئة المناطق وتسييرها وترقية المدينة داخل التجمعات الحضرية المنصوص عليها في القواعد القانونية المتعلقة بإنشاء المدن الجديدة وتهيئتها⁴ بهدف التخفيف من مستويات الفوضى العمرانية.

على هذا الأساس يعتبر القانون المتعلق بالقسم الحضرية⁵ والإطار التنظيمي⁶ من أحد المبادئ الأساسية المندرجة ضمن القوانين البيئية القطاعية وهذا نظراً لخطورة الوضع

¹ -المواد 20-21-22 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

² -المادة 23 من نفس القانون.

³ - «Le fondement ou plusieurs précisément la raison d'être d'une politique d'aménagement du territoire, n'existe que lorsque l'une des composantes caractéristiques du groupe humain qu'elle concerne est en état de développement».

Voir : Jacque de lanversin, **La région et l'aménagement du territoire**, 3^{ème} édition, LITEC, Paris 1979, p 11.

⁴ -القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة.

⁵ -المواد 57-58 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير التي تتضمن رخصة التجزئة. والمادة 59 من نفس القانون المتضمنة شهادة التقسيم.

⁶ -المواد من 7 إلى 32 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها والمتضمنة رخصة التجزئة.

الذي آلت إليه الجزائر وإدراكا بمساوئ انعكاساتها على حياة المواطن واقتصاد البلاد برزت إلى الوجود إرادة سياسية قوية لإصلاح الإدارة البيئية وإيجاد الحلول الملائمة لتجاوز سلبيات السياسة السابقة في التسيير البيئي لكي تكون أكثر تجاوبا ومقاومة للتحديات المفروضة على أرض الواقع¹.

وعلى الرغم من أهمية وسيلة القسمة الحضرية وعلاقتها بمخططات التهيئة والتعمير وكذا المخططات البيئية في وضع التصورات المستقبلية والاحتياطية لحماية البيئة، إلا أنها أحييت بمجموعة من السلبيات نتيجة تضخم الأهداف المراد تحقيقها من خلال تطبيق هذه المخططات مما أدى إلى تضائل فعاليتها ومحدوديتها في مجال حماية البيئة، نتيجة تراكم الضوابط والمعايير المختلفة ضمن أحكامها وتوجيهاتها وتداركا منه لهذا النقص الناجم عن ممارسة السلطة التقديرية الواسعة للجماعات المحلية في تصور التوجيهات المحلية في تصور التوجيهات الملائمة لآلية القسمة وانسجامها مع حماية البيئة ضمن أدوات التعمير والمخططات البيئية حتى يكون هناك تكامل وانسجام للتدخل الوقائي على جميع المستويات إلا أن هذا الانسجام يحتاج إلى مقومات موضوعية تتعلق بإيجاد مشاركة حقيقية² لكل الأطراف الفاعلين بالرغم من ضعف المشاركة وتقييد الحق في الإعلام والمشاركة.

ونظرا لحدثة الاعتماد على القسمة الحضرية وعلاقتها بالتخطيط البيئي، فإنه لا يزال يتصف بمحدودية الوسائل والفعالية وضعف المصدقية في مجال حماية البيئة وعدم وجود هيئات محلية متخصصة في مجال التقسيم وكذا العمل بالتنبؤ بمخاطر المحيط البيئي إذ أن

والرجوع إلى المواد من 33 إلى 40 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها والتي تتضمن شهادة التقسيم.

¹ - «La protection de l'environnement dans une prospective de développement durable et dans le cadre d'une bonne gouvernance, s'appuie sur la raison, la prise de conscience l'esprit de sacrifice et la vision humaine à long terme».

Voir : Rachid khelloufi, **Les instruments juridiques de la politique de l'environnement en Algérie**, op.cit. p 71.

² - Ahmed Reddaf, **De quelques réflexions sommaires sur l'effectivité relative au droit de l'environnement en Algérie**, Revue des sciences juridiques et administratives, faculté de droit Tlemcen, N°1, p 80-81.

التجربة الفرنسية تمت بطريقة مختلفة، بحيث تم وضع مخططات البيئة وآليات القسمة في إطار عقود البرامج الموقعة بين الدولة والجماعات المحلية التي تم تحديد محتواها بصورة اتفاقية وتفاوضية¹ بهدف القضاء على التناقض الحاصل بينها.

وبهذا يمكن القول إن مبدأ الإدماج للقسمة الحضرية والتخطيط البيئي لمختلف مشاريع التنمية يؤدي حتما إلى ضبط النشاطات الملوثة والخطيرة على البيئة وكذا وضع موازنة بين التنمية الاقتصادية ومقتضيات حماية البيئة من خلال تقوية الإطار التشريعي العمراني والبيئي وانسجامها التام مع أهداف حماية البيئة، وما يناسبها من معايير وذلك بما تتضمنه من عقوبات جزائية تفرض على كل مخالف لأحكام هذه القوانين.

فلا بد من الأخذ في الاعتبار تفعيل دور المؤسسات البيئية وتوفير الميكانيزمات الضرورية لتفعيلها من خلال التجانس والتنسيق بين أعمال الإدارات المكلفة بالبيئة التي تتطلب جهودا مكثفة والمراقبة والعمل المتواصل لضبط عملية التوازن البيئي حتى تتحقق مصلحة المواطن وبالتالي مصلحة المجتمع ككل.

الفرع الثاني

الأهمية الوظيفية للتخطيط البيئي

سأيرت تحولات السياسة البيئية في الجزائر ثورة تخطيطية إثر تبلور مفهوم التنمية المستدامة وتزايد الاهتمام بقضايا حماية البيئة ذلك أن الاهتمام البيئي والتحول الحاصل في نمط تسيير ووسائل الحماية لم يكن من باب الصدفة وإنما كان نتاج ظروف بيئية وطنية مما أدى إلى البحث عن حلول أكثر حداثة وفعالية تعالج بدورها القضايا البيئية بأسلوب محكم التوقيت ومقتصد التكاليف.

لكن الواقع الميداني كشف عدم نجاحها في مواجهة مستويات التدهور التي آلت إليه البيئة وهذا بسبب قصور التنظيم الإداري لحماية البيئة من جهة وضعف التأهيل البيئي

¹– Patrick Borne, **Les chartes de l'environnement entre décentralisation et déconcentration, conception et mise en oeuvre d'une politique de l'état**, revue juridique de l'environnement, tome 1, 1995, p 28.

ضمن المخططات الاقتصادية من جهة أخرى، هذا ما جعل التنظيم الإداري لحماية البيئة يشهد تقصيرا من حيث الأداء دون تحقيق إصلاحات معتبرة عقب الحركة التنموية المعتبرة لأنها سرعان ما انحلت وتجردت من مهمة حماية البيئة¹ مما انعكس على الاستقرار المركزي للإدارة البيئية سلبا على نطاق وفعالية التدخل المحلي في مواجهة المشاكل البيئية ويظهر ذلك جليا في تأخر القواعد البيئية المحلية وعدم تناسقها.

وفي هذا الصدد يرى الأستاذ prieur عدم فعالية التدخل الانفرادي للبلديات في مواجهة الطابع المتشعب لظاهرة التلوث البيئي وهذا ما أخذ به المشرع الفرنسي حيث خول للبلديات المتقاربة إمكانية التجمع والاشتراك في اتخاذ برامج موحدة في تسيير المجال والأوساط الطبيعية في إطار احترام الأبعاد البيئية².

وإدراكا لخطورة الوضع البيئي نتاج التطور التكنولوجي والصناعي، ووعيا بحتمية إصلاحه لعدة اعتبارات ظهرت الحاجة إلى توطيد الحلول البيئية الأكثر فعالية دون ظهور مضاعفات سلبية مستقبلية لها، فمن هذا المنظور تم الاعتماد على أسلوب التخطيط البيئي كآلية ناجحة للحماية ودورها في تفعيل الإدارة البيئية، وأهمية هذا النوع من التخطيط ذات البعد الحيوي (أولا) وكذا البعد الاقتصادي (ثانيا) التي حفزت الجهات المسؤولة على الإقدام عليه وتوظيفه ضمن أدوات تسيير وحماية البيئة.

أولا: وظيفة التخطيط البيئي التقديرية.

تكمن الأهمية في حماية الأوساط البيئية ومختلف مكوناتها من خطر التلوث والتدهور باعتبارها من المقومات الأساسية للتوازن الإيكولوجي، ذلك أن الاستغلال غير العقلاني للموارد الطبيعية والإقبال المكثف للأنشطة الصناعية واستعمال المنهج التقليدي في إنتاج الطاقة³ يعد من العوامل المساهمة في تلويث البيئة التي ترتبط بها حياة الإنسان، فعلى

1- أحمد لكحل، دور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002 ص 66.

2- Michel Prieur, **Droit de l'environnement**, op, cit, p 239.

3- أحمد بلمرابط، تحسين كفاءة استخدام الطاقة النظيفة لأجل التنمية المستدامة والمحافظة على البيئة، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 16، 2007، ص 48.

هذا الأساس استخدمت آلية التخطيط البيئي في إيجاد الحلول المناسبة لكل مشكل بيئي قائم أو محتمل وقوعه مستقبلا.

تتنوع الحلول الحيوية الممكنة اقتراحها في إطار التخطيط البيئي والتي من شأنها أن تتجاوز العديد من المشاكل البيئية المطروحة على مستويات مختلفة، منها الاعتماد على مصادر الطاقة غير الملوثة وكذا توسيع المساحات الخضراء للتقليل من المخاطر¹.

أيضا تعتبر تهيئة الإقليم من مقومات التنمية² ذلك أن الأهداف العامة لسياسة تهيئة الإقليم تقوم على محاور كبرى للتنمية المتوازنة فترتب آثارا إيجابية على الجانب البيئي كتوزيع الأنشطة والمناطق السكانية على إقليم البلدية الذي يمكن أن يحل مشاكل خطيرة في مجال التلوث وإطار الحياة والموارد الطبيعية والتي من شأنها أن تحد من الانتهاكات البيئية ومن الأساليب التي تنعكس إيجابا على البيئة³ حيث تبرز الأهمية الحيوية للتخطيط البيئي بصورة جلية على الجانب الصحي للإنسان، فتكون العلاقة التي تربطه ببيئته علاقة متداخلة⁴ وغير منفصلة في إطار التخطيطات التي لها فائدة كبيرة على البيئة.

إن الأهداف البيئية وراء التخطيط توحى بأهمية هذا الأخير وضرورة استمرار العمل به وفق أبحاث ودراسات أكثر حداثة وفعالية خاصة لما يتعلق الأمر بالأهمية الوظيفية للتخطيط البيئي التي تمتد أطرها إلى الجوانب الاقتصادية الذي طالما احتلت صدارة الاهتمام الوطني.

¹ - أحمد المهدي، الحماية القانونية للبيئة ودفع البراءة الخاصة بمقارنا بتشريعات الدول العربية، دار الفكر والقانون، القاهرة، 2006، ص 62.

² - «Le fondement ou plus précisément la raison d'être d'une politique d'aménagement du territoire n'existe que lorsque l'une des composantes caractéristiques du groupe humain qu'elle concerne est en état de développement».

Voir : Jacques De lauverdin, **La région de l'aménagement du territoire**, 3^{ème} édition, librairies techniques, Paris, 1971, p 11.

³ - Ahmed Reddaf, **Politique et droit de l'environnement en Algérie**, op.cit, p 72-74.

⁴ - عادل عبد الرشيد عبد الرزاق، التشريعات البيئية العربية ودورها في إرساء دعائم التخطيط البيئي، مرجع سابق ص7.

ثانيا: وظيفة التخطيط البيئي وفقا للتغيرات الاقتصادية.

تتضمن الحلول البيئية المقترحة في إطار عملية التخطيط البيئي فوائد اقتصادية متنوعة تعود بالرفاهية على الوضع الاقتصادي ومساره التنموي سواء من خلال إنعاش حركته أو الحرص على استدامة مقوماته، فالممارسات الميدانية تؤكد حقيقة التأثير البيئي على أهمية التخطيط في تجاوز العديد من العقبات الاقتصادية المطروحة على أرض الواقع.

تكتسي الأهمية الدالة على الأهمية الاقتصادية تنوعا وتعددا تؤكد فيه فرضية التفاعل بين النظام الطبيعي والنظام الاقتصادي التي تقوم على علاقة التأثير المتبادل بتحديد الفرص والتحديات وإيجاد الحلول الوقائية والإصلاحية المسطرة في كل مجال، فعلى سبيل المثال يرجع أساس الاستنزاف الإيكولوجي والتراجع في التنوع البيولوجي والتلوث البيئي إلى الحركة الحيوية للنظام الاقتصادي فتفرض عليها ضغوطات تهددها في مواردها ويحدث بها عجز فيجعلها غير قادرة على الاستجابة المستدامة لمقومات الحركة الاقتصادية الضرورية لدورتها الحيوية ولتفرض تسوية الوضع برزت الحاجة الملحة إلى تصحيح مسار الاستغلال الاقتصادي¹ وفقا للتوجيهات التي تفرضها استراتيجية التنمية المستدامة.

كما يقتضي رهان الاستقرار البيئي بدعم الحماية البيئية من المنظور الاقتصادي بحماية مباشرة ومتخصصة للعناصر البيئية، فهي تحرص على مواجهة المشاكل البيئية من جهة وتسعى لحماية الموارد الطبيعية من جهة أخرى، أملا في تحقيق بيئة مستقرة تؤمن الشروط الحيوية الاقتصادية وتقوم بتعميم مختلف التوجهات الرامية إلى ترشيد طرق التنمية بالاتجاه الصحيح للبيئة.

وبهذا أضيفت أهمية بالغة للتخطيط الاقتصادي وجعلت منه ضرورة حتمية في مجال تسيير وحماية البيئة التي جسدتها السياسة البيئية في الجزائر إثر تحولات عديدة كان لها أثر على قوانين البيئة التي تم إرساؤها استجابة للحاجة الاجتماعية الملحة وضبط الآليات الكفيلة بالحماية وإضفاء الفعالية لها والمتماشية مع الإطار العام للاستراتيجية العالمية للمحافظة

¹ -سامية قايدي، التنمية المستدامة، التوفيق بين التنمية والبيئة، مذكرة ماجستير، حقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2001-2002، ص 40.

على البيئة، باعتبار الرصيد البيئي من الدعامة الأساسية للإدارة البيئية المتكاملة¹ التي تسمح بالمباشرة في إعداد الكثير من المخططات البيئية المؤطرة لنهج العمل المستقبلي في هذا المجال بهدف تغطية الإشكالية البيئية في مختلف أبعادها.

المبحث الثاني

تدعيم القسمة الحضرية للتلازم بين أبعاد التنمية المستدامة

يشهد العالم مشاكل بيئية كارثية تزداد يوما بعد يوم بسبب الاستغلال غير العقلاني للموارد الطبيعية من خلال النمو السريع وغير المتوازن للتقدم الصناعي والتطورات غير المنضبطة المصاحبة له في تنامي سلسلة من المشاكل، نظرا لانعدام الوعي والثقافة البيئية وجاء هذا للامبالاة واللامسؤولية التي يتصف بها المجتمع وكذا المؤسسات والهيئات الفاعلة كل هذا جعل المجتمع الدولي ينظر بضرورة الاستعجال للبحث عن الوسائل والطرق للتخلص من هذه المشاكل التي تهدد الحياة البشرية والحيوانية والنباتية، فالكثير من لا يهتمون بالبيئة لأن همهم الوحيد هو التطور والتقدم على حساب البيئة من خلال الاستنزاف الخطير للموارد الطبيعية، الأمر الذي تطلب ضرورة التفكير في المستقبل والأجيال المقبلة وحققها في العيش وفيها تم تبني فكرة التنمية المستدامة كأحد الطرق الجديدة والفاعلة للتوفيق بين الحاضر والمستقبل.

كما أدركت الجزائر على غرار باقي دول العالم أهمية إقامة توازن بين واجبات حماية البيئة ومتطلبات التنمية من خلال الاستغلال الحكيم للموارد الطبيعية والإزامية وضع حد للفوضى وعدم الانسجام في التنمية الحضرية عن طريق تبني أسلوب جديد يضمن تحسين الأوضاع المعيشية من جميع الجوانب.

فكان للقسمة العقارية الحضرية كآلية فعالة في ضمان التوازنات الاقتصادية والاجتماعية، بالرغم من عدم السيطرة الصارمة للتحضر السريع وغير المحكم الذي جر معه

¹ - سامية جلال سعد، مرجع سابق، ص 32.

العديد من المشاكل وجعل المدن تعاني من مظاهر الاختلال على جميع المستويات ومن أجل التغلب على هذه الاختلالات كان لا بد من الاهتمام بالتنمية العمرانية التي تهتم بدورها بتنظيم المدينة والتسيير العقلاني لاستعمال المجال داخل المناطق الحضرية، وهذه التنمية لا تتحقق إلا بتخطيط حضري فعال.

من هذا المنطلق يجب توضيح الإطار الفكري لمفهوم التنمية المستدامة من خلال التعرف على ما يتضمنه من خصائص وأهداف، وكذا الأسس الاستراتيجية للتنمية التي تبنتها الجزائر (المطلب الأول) بالإضافة إلى تكريس القسمة الحضرية كوسيلة ناجعة في تحقيق التنمية المستدامة عن طريق التوازن بين البعد الاقتصادي والبعد الاجتماعي (المطلب الثاني).

المطلب الأول

ارتقاء التنمية المستدامة بين الشراكة الدولية والوطنية

عرفت الجزائر كباقي المجتمعات المعاصرة ظاهرة التعمير الذي عرفه الفقيه Louis Jacquignon على أنه فن تهيئة المدن عن طريق العلم الذي يدرس المدن والكتل العمرانية التي تظهر بالمظهر التكاملي والشمولي والمعدّ للسكن أو للعمل لأغراض أخرى أو للتبادل الاجتماعي¹.

ولقد أسهم النمو الديمغرافي والعمراني السريعين لمثل هذه التحولات ترتيب مجموعة من المشاكل والأزمات وكان على رأسها تنظيم المجال الحضري، حيث وجدت الجزائر نفسها بين متناقضين وهما الانفجار السكاني والحضري من جهة، وعدم كفاية وتفعيل التنمية من جهة ثانية، الشيء الذي استدعى إيجاد آليات قانونية مضبوطة لتجاوز مثل هذه المشاكل وبالتالي تحقيق تنمية عمرانية مستدامة ومنسجمة قصد تحقيق التكامل لكل منطقة من مناطق المدينة وتخصيص وظيفة لكل منها من أجل حسن تنظيمها وتعميرها.

¹– Louis Jacquignon, **Le droit de l'urbanisme, cités actuelles et villes nouvelles**, 6^{ème} édition, Eytonlly Paris, 1972, p 2.

وهكذا تشكل آلية القسمة العقارية الحضرية أهم وسيلة تستعمل في هيكلية المجال الحضري من حيث عقلانية التقسيم والبناء وهذا بفتح مناطق جديدة للتعمير وتزويدها بمختلف التجهيزات والمرافق الضرورية من أجل ضمان تحقيق التنمية المستدامة التي تتطلب دراسة في المفاهيم المستحدثة ذات البعد الاقتصادي والاجتماعي والبيئي التي يمكن تطبيقها بواسطة الربط بين الخصائص والأهداف والمبادئ لهذا النوع الجديد من التنمية (الفرع الأول) بالإضافة إلى ذلك يجب التطرق إلى الجهود المكرسة للتنمية التي كان لها انعكاس على مجمل خطط التنمية من خلال الأسس الاستراتيجية للتنمية التي انتجتها الجزائر (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تجديد المقاييس العالمية للإطار التنموي المستدام

إن تطور مفهوم التنمية المستدامة مر عبر أحداث سياسية دولية مهمة متتالية لمكافحة التلوث وحماية البيئة وترقية التنمية المستدامة، حيث انعقد مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة البشرية في مدينة ستوكهولم بالسويد في الفترة من 5 إلى 10 جوان 1972 تحت شعار "أرض واحدة" الذي كان له الفضل في الأخذ بنظرة شاملة في معالجة مشكلات البيئة¹ التي تعاني منها الدول المتقدمة من التلوث والمخلفات الناجمة عن التصنيع والتقدم التكنولوجي الذي تعيشه تلك الدول، أما مشاكل الدول النامية فهي تبنى أساساً على الفقر والبطالة والانفجار السكاني².

وبهذا جاء مؤتمر ستوكهولم بديناميكية جديدة جعلته متميزاً عن مؤتمرات الأمم المتحدة لأنه لأول مرة برز مصطلح البيئة في الوجود القانوني وأكد العلاقة بين حقوق

¹– Frank Dominique Vivien, Bertrand Zuideau, **Développement durable et territoires**, Harmattan, 2001, p 12-13.

²– صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي، دار النهضة العربية 2003، ص 891-892.

الإنسان ومقتضيات البيئة، وفيه انتقد المؤتمر الدول التي لا زالت تتجاهل البيئة عند التخطيط للتنمية¹.

إن إعلان ستوكهولم يعطي الحق في البيئة المرتبط بالكرامة والرفاهية الإنسانية² فيدعم بذلك مبادئ وأهداف ميثاق منظمة الأمم المتحدة مع فلسفة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان³ بتوضيح دور السكان واستهلاك الموارد الطبيعية والتلوث البيئي والتكنولوجي في التأثير على مستقبل الاقتصاد العالمي⁴ مع تبيان العلاقة المتداخلة بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية ودورها في الحفاظ على البيئة خاصة بالنسبة لدول العالم الثالث الذي يعرف تخلفا اقتصاديا ومع ذلك فإن الإعلان لم ينص صراحة على مفهوم التنمية المستدامة لكنه أكد على العلاقة القائمة بين التنمية والبيئة.

بعدها انعقد مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية في 03-14 جوان 1992 بريودي جانيرو بالبرازيل الذي أعطى هذه القمة إشارة الانطلاقة بالنسبة للبرامج الدولية المكافحة للتغيرات المناخية والحامية للتنوع البيولوجي والقاضية على الملوثات الخطيرة، وفيه تم إدخال انشغالات التنمية في الإعلام الدولي وإدراجها ضمن أهداف البيئة، لهذا السبب أطلق عليه اسم مؤتمر قمة الأرض⁵ لاعتبار أن التكامل بين البيئة والتنمية من شأنه أن يؤدي إلى تلبية الاحتياجات الأساسية وتحسين الظروف المعيشية للمجتمع والتوصل إلى نظم بيئية سليمة وتحقيق العدالة ما بين الأجيال⁶ من خلال الطرح الجديد لفكرة حماية البيئة والتنمية

1- Karen Delchet, **Qu'est-ce que d'environnement durable**, édition AFNOT, France, 2003,

2 -Pascale Kromakek, in Alescandre kriss, Benoit Jadot et Mohamed Ali Mekouar, **Environnement et droit de l'homme**, UNESCO, paris, 1987, p 118.

3 -Andrzej Mokarewicz, **La protection internationale du droit de l'environnement et droit de l'homme**, UNESCO, Paris, 1987, p 80.

4 -محمد صالح الشيخ، الآثار الاقتصادية المالية لتلوث البيئة ووسائل الحماية منها، الطبعة الأولى، مكتبة الإشعاع الفنية، الإسكندرية، 2002، ص 113.

5 -Jean Messin, **Après le sommet de la terre, débats sur le développement durable**, revue tiers monde tome 35, N°137, janvier , Mars, 1994, p 10.

6 -رضوان أحمد الحاف، حق الإنسان في بيئة سليمة في القانون الدولي العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1998، ص 162.

المستدامة الذي عرف تطورا ملحوظا من خلال قبول دول العالم الثالث ضرورة التعاون من أجل حماية البيئة وتبنى المجتمع الدولي رسميا مفهوم التنمية المستدامة كقاعدة رجعية لتقييم أهداف التنمية وإنجازاتها سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية¹ لفائدة الحياة على الكرة الأرضية حيث تمت المصادقة على توصية مذكرة 21 وهي تمثل برنامج القرن الحادي والعشرين الذي سمي بأجندة القرن 21² التي تعتبر ركيزة التنمية بطريقة جديدة تركز بأكثر شمولية على البيئة ، باعتبارها العناصر الأساسية للتنمية المستدامة وتجسيدها في جميع أنحاء العالم من خلال ترقية وتطوير الشراكة العالمية بين الأطراف المعنية بهذه التنمية في وضع منهجية التخطيط المتكامل المستدام إلا أن الجزائر عرفت تأخرا في وضع هذا الميثاق الذي لم يصدر إلا في سنة 2001 والتركيز على قضايا البيئة والتنمية المستدامة والتعامل معها بطريقة متوازنة من أجل إشباع الحاجات الأساسية من جهة وتفعيل التطورات بين الدول ودراسة قضايا التنمية بأبعادها المختلفة دون إغفال البعد البيئي³.

بعدها انعقد المؤتمر العالمي للتنمية المستدامة في جوهانسبورغ بجنوب افريقيا من 26 أوت إلى 4 سبتمبر 2002 تعززت هذه القمة بضرورة تأكيدها على الدول من أجل وضع استراتيجية للتنمية المستدامة من خلال توظيف العولمة في خدمة التنمية⁴.

هكذا ساهم إعلان جوهانسبورغ حول التنمية المستدامة 2002 وبرنامج العمل المنبثق عبر المؤتمر العالمي حول التنمية المستدامة في تدعيم وتعزيز مكانتها على مستوى الأجندة الدولية، ف جاء الإعلان مؤكدا على العلاقة الترابطية المتكاملة للأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة، التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحماية البيئة، إذ أعطت الأولوية للاهتمامات والانشغالات المحلية للتنمية كمكافحة الفقر، الأمر الذي أدى إلى منح الأولوية للتنمية

¹- David Read, **Ajustement structurel environnements et développement durable**, édition l'Harmattan, Paris, 1999, p 31.

² -Tabet, Aoulmahi, **Développement durable et stratégie de l'environnement**, op.cit, p 71.

³ -نادية حمدي صالح، الإدارة البيئية، المبادئ والممارسات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2003، ص 27.

⁴ -Karen Delchet, op, cit, p 8 et 9.

الاقتصادية على حساب حماية البيئة بالتأكيد على توفير الموارد والخدمات الأساسية، كما أعطت اهتماما للمسائل البيئية المحلية في الأنواع المهددة بالانقراض¹.

بصفة عامة، مرت السياسة الدولية لحماية البيئة وترقية التنمية المستدامة بثلاث محطات سياسية رئيسية تركز العمل في أولها على إخراج حماية البيئة من محيطها الداخلي إلى المجال الدولي، وتمثل العمل في المحطة الثانية بعد 20 سنة من العمل الأول على بلورة سياسة دولية للتدخل لحماية البيئة بواسطة الآليات الاقتصادية، وجاءت المحطة الثالثة للبحث على تفعيل آليات التدخل الدولي من أجل حماية البيئة والتنمية المستدامة².

هكذا أصبحت البيئة اليوم من أهم المقاييس لتقدم الدول³ وعاملا حيويا وجوهريا يؤثر على العلاقات الدولية المعاصرة والتعاملات الاقتصادية، فالأهداف البيئية والتنمية مكملتان لبعضهما البعض ولا يمكن الفصل بين قضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحماية البيئة ولن يأتي ذلك إلا بالتنمية المتوافقة مع الطبيعة وهي التنمية المستدامة التي جاء بها تقرير برنت لاند سنة 1987 لتحقيق رفاهية المجتمع العالمي والعدالة الاجتماعية ما بين الأجيال الحالية والحاضرة، وصيانة الموارد الطبيعية واستعادة التوازن الإيكولوجي لضمان تفعيل حماية البيئة في إطار ترقية التنمية المستدامة⁴ فما هي هذه التنمية المستدامة من حيث تقسيم التجسيد القانوني والفقهني لهذا النوع من التنمية من خلال تمييزها بخصائص محددة

¹ - عبد العزيز قاسم محارب، أهم الآثار الاقتصادية لمخالفة قواعد حماية البيئة (الحلول المتبعة لمعالجتها)، رسالة ماجستير، حقوق جامعة الإسكندرية، 2004، ص 30.

² - يحيى وناس، تبلور التنمية المستدامة من خلال التجربة الجزائرية، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة تلمسان أبو بكر بلقايد، رقم 1، 2003، ص 40-41.

³ - محمد صالح الشيخ، الآثار الاقتصادية المالية لتلوث البيئة ووسائل الحماية منها، مرجع سابق، ص 109.

⁴ - ينص تقرير برنت لاند على ما يلي: "... أصبحنا نرى الحاجة إلى قيام مسار جديد للتنمية من شأنه الإبقاء على التقدم الإنساني، لا في بعض مناطق أو بعض سنين فحسب، بل في الكواكب كله وحتى في المستقبل البعيد، هكذا لم تصبح التنمية المستدامة هدفا للشعوب النامية فحسب بل للشعوب الصناعية كذلك".
انظر في ذلك:

(أولاً) وكذا الأهداف المساهمة في مواجهة التحديات لترقية التنمية المستدامة في إطار شراكة فعلية (ثانياً).

أولاً: التوجهات الحديثة في التوفيق بين أبعاد التنمية.

لقد أسهم النمو السريع وغير المتوازن للتقدم الصناعي والتطورات غير المنضبطة المصاحبة له في تنامي سلسلة من المشاكل ذات الطابع البيئي، حيث أضحت قضايا التدهور البيئي واقعا مؤلما ملازما للحياة في العصر الحديث، خاصة مع تعزيز نموذج الحداثة والتقنيات المتطورة ولم تعد تكتسي الصبغة المحلية في معالجة هذه القضايا المستعصية، لكنها أصبحت محل انشغال جهوي ودولي، فكانت بذلك الحاجة ملحة لترشيد التعامل العقلاني عن طريق استعمال التنمية المستدامة واعتناء هذه الأخيرة بالسكان والبيئة لأن ظاهرة النمو السكاني في تزايد مستمر وسريع، بينما الموارد الطبيعية في تناقص خطير لذا فإن أحد أهداف هذه التنمية هو الوصول إلى معدل نمو سكان ثابت ملائم لمقتضيات البيئة، فكلما زاد نمو السكان كلما زاد استهلاك الموارد الطبيعية بشكل أكثر وزادت معه ملوثات البيئة وإهدار كل الطاقات البيئية الموجودة والممكنة فيه وظهرت الحاجة إلى ضرورة إعادة صياغة مفهوم جديد للتنمية المستدامة بما يتناسب مع واقع المجتمعات في المرحلة الراهنة وظروفها الخاصة بها، انطلاقاً من علاقتها مع المحيط البيئي¹ فكان للجدل حول قضية التنمية والبيئة أكبر الأثر في ظهور مفهوم جديد وهو التنمية المستدامة ويدور هذا المفهوم حول إمكان تحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي مع تحسين البيئة والمحافظة عليها.

على هذا الأساس يعتبر موضوع التنمية من أكثر المواضيع إثارة للنقاش في المرحلة الراهنة، وفهم أبعاد هذا الموضوع يمكن أن يقدم نظرة نقدية شاملة للتصور التنموي الذي ينبغي تجسيده وفق الحاجة إلى تجديد الأفكار والتزويد بأدوات التحليل اللازمة.

¹ - سامية لحول، التسويق المستدام كألية لتحقيق أبعاد التنمية المستدامة، مجلة دراسات اقتصادية، جامعة باتنة، العدد 1، 2014، ص 118.

لقد مر مفهوم التنمية المستدامة بأربع مراحل، في أولها جرى التركيز على النمو الاقتصادي وفي ثانيهما على التنمية الاقتصادية، وفي ثالثها على التنمية البشرية الاجتماعية وفي الأخير على التنمية المستدامة القائمة على التوازن بين التنمية الاقتصادية، الاجتماعية وحماية البيئة.

هذا ما يفسر على أن التنمية المستدامة جاءت للتعبير على مفهوم موسع حيث اقتصر في بدايتها على الشق الاقتصادي ثم تحولت حسب المنظور الجديد إلى عملية متعددة الأبعاد تتضمن تغيرات في الهياكل الإدارية والنظم السياسية.

وعلى المستوى التشريعي أصدرت عدة قوانين¹ بشأن حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، هذه القوانين الجديدة التي رسمت مرحلة جديدة تجسدت فيها الاهتمامات البيئية التي تضمنها بيان ريودي جانيرو حول المحافظة على البيئة والتنمية المستدامة في إطار مبادئ وآليات قانونية ومؤسسية جديدة من خلال تركيز المشرع على الفكر الجديد لعملية الاستهلاك وعلاقة الاقتصاد بالمجتمع والبيئة وانتقال الجوانب الاقتصادية إلى أهمية الجوانب الاجتماعية وكذا البيئية للتعبير عن تنمية عادلة تقوم على التغيير الذي يطرأ على مختلف الميادين من جهة، وعلى التغيير الذي يطرأ على المجتمع من وضع سيئ إلى وضع أحسن ذلك أن التنمية المستدامة تعد أحد عناصر التنمية الشاملة الذي يشمل جميع المجالات والأوجه المختلفة للتنمية التي أعلن عنها البنك الدولي سنة 1996 عن مبادرة أطلق عليها "الإطار الشامل للتنمية"² وتمثل هذه المبادرة طرحاً جديداً لمفهوم التنمية ومؤشراتها الذي يقوم على تجسيد الإطار الذي يتكامل فيه الجانب الاقتصادي مع الهيكل الاجتماعي والبيئي والمحافظة على الموارد الطبيعية لفائدة الأجيال القادمة، على هذا الأساس يعد مفهوم التنمية

¹ - القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرة وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة.

القانون رقم 11-02 المتضمن المجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة.

² - إبراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير، محاضرات في مفهوم التنمية المستدامة ومؤشراتها، معهد التخطيط القومي، القاهرة، فبراير، 1988، ص 98-99.

المستدامة من أهم المفاهيم العالمية في تعدد أبعاده ومستوياته وعلاقته مع العديد من المفاهيم الأخرى مثل التخطيط والإنتاج والتقدم، باعتباره مفهوما حديثا في مجال البيئة والتنمية، هذا الأسلوب الجديد المقترح هو كبديل لأسلوب التنمية التقليدي لأنه يأخذ بعين الاعتبار المشكلات البيئية الخاصة بالأجيال الحاضرة التي تستخدم البيئة والموارد الطبيعية، ويتجاهل حقوق الأجيال القادمة في إطار إهدار البيئة، وفي هذه الحالة عند الإساءة للموارد الطبيعية وعدم استخدامها بصفة عقلانية، مما لا شك فيه سوف يهدد بعدم استمرارية التنمية في المستقبل ونتائجها تكون سلبية على البيئة والاقتصاد على حد سواء وهذا يعني أن قضايا البيئة يجب أن تواجه بأسلوب شامل ومتكامل يحرص على التنمية الاقتصادية دون المساس بالبيئة.

يعود أصل مفهوم التنمية المستدامة إلى الأحرش الألمانية¹ سنة 1713 وقدمت وثيقة الاستراتيجية الدولية لصيانة الطبيعة سنة 1980 ووثيقة "مستقبلنا المشترك" سنة 1987 لمفهوم التنمية المستدامة كواحدة من الأسس الرئيسية لمستقبلنا وكانت التنمية المتواصلة هي حجر الزاوية في مداولات مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية سنة 1992.

ويتفق البعض الآخر على أن أصل مفهوم التنمية المستدامة يرجع إلى حدود النمو وسمي "بالتنمية الإيكولوجية" في سنة 1971، وذلك لما عبر عنه في ملتقى (fainex) بأنها: "تنمية ملائمة للجماعات الريفية تبعا لمواردها البشرية والطبيعية الخاصة بها"² هكذا جعل برنامج الأمم المتحدة للتنمية الإيكولوجية فكرة أساسية لتنمية تتماشى مع متطلبات إيكولوجية.

¹ - تختلف الآراء حول أصل مفهوم التنمية المستدامة حيث يرى البعض أن تلك الفكرة لها جذور تاريخية تعود إلى الأحرش الألمانية سنة 1713 Karlowitz أي العائد المستدام ترجمة للمصطلح الألماني **nachhaltig** حيث كان سكان الغابات يعملون على تحقيق العائد المستدام من استغلال الأشجار عن طريق تغطية الاحتياجات الحالية مع المحافظة على سلامة وإنتاجية الغابات للأجيال المقبلة.

انظر: محمد إبراهيم عباس أبو العطا، التأثيرات المتبادلة بين اتفاقات التجارة الدولية والبيئية، رسالة ماجستير، جامعة عين شمس، مصر، 2002، ص 67.

² - Ignacy SACHS, **Stratégie de développement**, les éditions ouvrières, paris, 1980, p 11.

أما الفئة الثالثة فقد اعتبرت الاستراتيجية الدولية لفنون الطبيعة سنة 1980 أول وثيقة نصت على مفهوم التنمية المستدامة الممكن تحملها¹ إذ جاء فيها أنه: "من المستبعد أن يكون المحافظة على البيئة عائقا أمام التنمية وأنها ضرورة ملحة للتنمية، لن تكون فقط ظاهرة ظرفية أو طارئة، بل تنمية مستقرة على المدى الطويل"² بهدف التوفيق بين التنمية والمجتمعات البشرية والمحافظة على البيئة، وضرورة المساواة بين الأجيال فتكون آثار الاقتصاد على البيئة إيجابية، مما يجعل الميلاد الحقيقي لمفهوم التنمية المستدامة يصبح مرجعية لمختلف الوثائق القانونية سواء كانت جهوية أو وطنية أو دولية ومتداولاً في كل المجالات الاقتصادية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية³ ومن بينها الجزائر التي شرعت في إدراج هذا المفهوم ضمن سياستها وموائيقها التشريعية وقطاعاتها المتعددة.

من خلال التعريف المتعارف عليه الذي قدمته هيئة الأمم المتحدة والذي ينص على أن المقصود بالتنمية هو "العملية التي يمكن بها توحيد الجهود لكل من المواطنين والحكومة لتحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية في المجتمعات المحلية لمساعدتها في الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في تقدمها بأقصى ما يمكن"⁴.

كما تضمن التقرير الصادر بمعهد الموارد الطبيعية عشرين تعريفاً للتنمية المستدامة الواسعة التداول، وقد قسم هذا التقرير التعاريف إلى أربع مجموعات منها الاقتصادية والبيئية الاجتماعية والتكنولوجية⁵.

¹- Brinell Sys rie, **Le développement durable, (que sais-je)**, presse universitaire de France, 2^{ème} édition, 2004, p 46.

² -MARECHAL Jean Paul, **De la religion de la croissance à l'exigence du développement durable**, collection les sociétés, 2005, p 40.

³ -يس طه طيار، التقييم البيئي الاستراتيجي، خطوة نحو التنمية المستدامة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 1، 2008، ص 60.

⁴ -كامل عبد المالك، ثقافة التنمية، دراسة في أثر الرواسب الثقافية على التنمية المستدامة، سلسلة العلوم الاجتماعية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2008، ص 24.

⁵ -عبد الله الصعيدي، الاقتصاد والبيئة، دراسة بعض الجوانب الاقتصادية لمشكلات البيئة، دار النهضة العربية، 1993، ص 6.

تعني التنمية المستدامة اقتصاديا بالنسبة للدول المتقدمة إجراء خفض في استهلاك الطاقة والموارد، أما بالنسبة للدول النامية فهي تعني توظيف الموارد من أجل رفع مستوى المعيشة والحد من الفقر¹.

اجتماعيا: يقصد بها استقرار النمو السكاني ورفع مستوى الخدمات الصحية والتعليمية خاصة في المناطق الريفية.

بيئيا: تعني حماية الموارد الطبيعية والاستخدام الأمثل للأراضي الزراعية والموارد المائية إلى غير ذلك.

تكنولوجيا: يعني نقل وتحويل المجتمع إلى عصر الصناعات النظيفة التي تستخدم تكنولوجيا وتكون غير مضرّة ولا ملوثة للبيئة.

وإذا كانت التنمية المستدامة كمصطلح يعد ابتكارا جديدا يرجع إلى الأفكار التي تربط بين البيئة والتنمية الاقتصادية التي تعنى بقضايا الفقر والبيئة والمساواة² وعليه عرفت التنمية المستدامة على أنها: "الحد من التعارض الذي يؤدي إلى تدهور البيئة عن طريق إيجاد وسيلة لإحداث تكامل بين البيئة والاقتصاد³.

¹ - يجب التفريق بين النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية فالنمو الاقتصادي: يقصد به ارتفاع النسبة المئوية للإنتاج العام محسوب بالأسعار الثابتة أي تحديد الارتفاع الحقيقي للدخل القومي.

انظر: ميشل تودارو، ترجمة محمود حسن حسين، التنمية الاقتصادية، دار المريخ للنشر، السعودية، 2006، ص 40.

محمد عجمية، إيمان عطية ناصف، عبد الوهاب نجا، التنمية الاقتصادية، الدار الجامعية، مصر، 2006، ص 11.

عبد القادر محمد عبد القادر عطية، اتجاهات حديثة في التنمية، الدار الجامعية، 2000، ص 73.

أما عن التنمية الاقتصادية فهدفها تحسين الأوضاع المعيشية للمجتمع بشكل دائم قصد زيادة الرفاهية للفرد وتحقيق الاستقلال الاقتصادي من خلال الزيادة الحقيقية في الناتج القومي في فترة زمنية محددة وطويلة وغالبا ما تتحقق بصورة شاملة.

ارجع لوداد أحمد كيكسو، العولمة والتنمية الاقتصادية، بيروت، 2002، ص 103.

² -صالح فلاح، التنمية المستدامة بين تراكم رأس المال واتساع الفقر، مجلة الحقيقة الصادرة عن جامعة أدرار، العدد 2، مارس 2003، ص 193.

³ -محمد كنفوش، الاقتصاد الخفي وآثاره على التنمية المستدامة، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2005، ص 29.

أيضا عرف البنك الدولي التنمية المستدامة بأنها تلك " العملية التي تهتم بتحقيق التكافؤ المتصل الذي يضمن إتاحة نفس الفرص التنموية الحالية للأجيال القادمة، وذلك بضمان ثبات رأس المال الشامل أو زيادته المستمرة عبر الزمن"¹.

إذن التنمية المستدامة هي تنمية لخدمة الأجيال الحالية بشكل لا يضر بمصالح الأجيال القادمة التي تكون ملائمة من الناحية التكنولوجية وسليمة من الناحية الاقتصادية ومقبولة من الناحية الاجتماعية² وينتج عن هذا التفاعل بين عناصر التنمية التي تعود على الإنسان بالرفاهية والارتقاء بمستوى الحياة، وإذا حدث خلل أو نقص من أحد هذه المكونات الثلاثة لم يعد هناك تنمية، ذلك أن التنمية المستدامة هي بمثابة أسلوب جديد للتغيير حيث أن استغلال الموارد الطبيعية واختيار الاستثمارات وتوجيه التطور التقني يحدد بمقتضى احتياجات الأجيال الحالية والمقبلة³ لذا تدعو في الحقيقية إلى التضامن على مستويين:

- المستوى الأفقي يعني التضامن في اتجاه الدول النامية والمتخلفة.
- المستوى العمودي يتمثل في التضامن فيما بين الأجيال الحاضرة والأجيال المقبلة⁴.

هذا ما أكده حسب Faucheux et fnoel على أنها تلك التنمية التي تتطور فيها الأنظمة الاقتصادية، بدعم العوامل الأيكولوجية والعناصر الطبيعية على تحديد هويتها وقابليتها للتكيف⁵.

¹ -زينب صالح الأشوح، التنمية المطردة والحفاظ على البيئة من المنظور العالمي والمصري، المجلة المصرية للتنمية والتخطيط، المجلد 12، العدد 2، القاهرة، ديسمبر 2004، ص 97.

² -قالي نبيلة، التنمية من النمو إلى الاستدامة، مؤتمر دولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدامية للموارد، جامعة سطيف، أيام 7-8 أبريل 2008.

³ - Maréchal Jean Paul, **De la religion de la croissance à l'exigence**, op, cit, p 40.

⁴ - Nicolas Hulot Robert Barbault, Dominique Bourg, **Pour que la terre reste humaine**, édition seuil, Paris, 2001, p 143.

⁵ -Sylvie Fâcheux et Jean François Noel, **Les menaces globales sur l'environnement**, édition la découverte, 1990, p 109.

أما عن الأستاذ PRIEUR فإنه اعتبر التنمية المستدامة على أنها لا تستهلك الموارد الطبيعية إلى درجة تصبح غير قادرة على التجديد في المدى البعيد، بل يجب ضمان توفرها لعدم الإضرار لا بالأجيال المقبلة ولا بالموارد العامة المشتركة¹ وفيه يترجم الإبقاء على امتداد الرفاهية للأجيال على مر الزمن من خلال تحقيق احتياجات الأجيال الحاضرة والاعتراف بصورة واضحة أن الأجيال القادمة لها مصالح جديرة بالحماية².

نستنتج من خلال التعاريف السابقة غموض مفهوم التنمية المستدامة نظرا لترابط أبعادها المتعددة، مما يطرح الصعوبة في كيفية التوفيق بينها وهو ما يضيف على مفهوم التنمية المستدامة نوعا من الغموض والتناقض، هكذا يبدو من الضروري أن تشمل استراتيجيات التنمية المستدامة على إعادة توجيه التكنولوجيا والسيطرة على المخاطر وتعزيز القدرة على الإبداع التكنولوجي، خاصة في الدول النامية لتصبح أكثر قدرة على مواجهة تحديات التنمية المستدامة من خلال الاستغلال الأمثل للموارد والإمكانات المتاحة سواء كانت بشرية أو مادية أو طبيعية بشكل فعال ومتوازن لضمان استمرارية التنمية بما يخدم آمال وتطلعات السكان بطريقة عادلة وبدون إهدار مكتسبات الأجيال القادمة.

لقد أصبح مصطلح الاستدامة في الآونة الأخيرة ذا ارتباط وثيق بالتنمية التي انتشرت بشكل كبير في مختلف المجالات المتعلقة بالتنمية، وتعتبر الاستدامة من الحلول المطروحة لمعالجة أنماط الحياة عن طريق الاستدامة التي تعبر عن استمرارية تلك التنمية هذه الأخيرة هي إطار تنموي معاصر تمتاز بالعقلانية والرشد، وتتعامل مع النشاطات الاقتصادية والاجتماعية للنمو وكذا اتخاذ الإجراءات المناسبة للمحافظة على البيئة.

على هذا الأساس تتميز التنمية المستدامة بمجموعة من الخصائص المميزة وهي:

- إن الإنسان محور التنمية المستدامة وهو من أكثر الكائنات تأثيرا وتأثرا، لأن التوازن البيئي يرتبط بشكل كبير بسلوك الإنسان وبالتالي يصبح الحذر من الوسط المعيشي قاعدة تؤمن حياة أفضل، فالمسألة البيئية مرهونة بالسلوك البيئي في

¹ - Michel prieur, **Droit de l'environnement**, 4^{ème} édition, Dalloz, 2004, p 64-65.

² - عساف عبد المعطي، غايات إدارة التنمية والتنمية المستدامة، مدخل لتخطيط التنمية في الوطن العربي، مجلة حوليات، مصر، الجزء 1، العدد 9، 1995، ص 227.

مختلف المجالات وإشراك الإنسان في عملية التنمية المستدامة كعامل رئيسي لنجاح هذا النوع من التنمية¹ لتحقيق نمو سكاني مستقر ومتلاءم مع قدرة النظام البيئي، أي لا ينبغي أن يفوت معدل النمو السكاني معدل توفر خدمات النظام البيئي نظرا للانعكاسات السلبية التي يخلقها النمو السكاني المتزايد، فكلما تم تخفيض معدل النمو الاقتصادي وخلق ضغط متزايد على الموارد الطبيعية، كلما نجم عنه عرقلة التنمية وتطويرها.

- الاستمرارية في الاستدامة والتواصل في التنمية تعد معيارا لنجاح العملية التنموية في تنمية المجتمع في جميع المجالات وتكامل جميع غاياته لتحقيق التطور المنشود².

تعمل التنمية المستدامة على ضمان الاستعمال الدائم والمستمر للموارد البيئية التي تدرج جميع الانشغالات البيئية في المسار التنموي، فهي تمنح للأجيال المقبلة نفس احتياجات الأجيال الحاضرة في التمتع ببيئة صحية وسليمة وبموارد كافية ومستمرة الوجود على المدى الطويل³ ويتم هذا عن طريق:

- إدماج عنصر البيئة يعد مطلباً أساسياً لضمان التنمية المستدامة لتفادي تبذير الموارد الطبيعية وضمان وفرتها على المدى الطويل.
- تحقيق التكامل والتبادل بين أبعاد التنمية المستدامة المختلفة دون أن يؤثر التطور في أي بعد من الأبعاد الثلاثة الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية على الأنظمة الأخرى تأثيراً سلبياً.
- تنمية طويلة المدى لأنها تتخذ البعد الزمني أساساً لها عن طريق التخطيط والتنسيق.

¹ -رياض العنان، التربية البيئية (مشكلات وحلول)، دار الفكر المعاصر، دمشق، سوريا، 1997، ص 48.

² -محمد صالح الشيخ، مرجع سابق، ص 93.

³ - Edith Brown Weiss, **Justice pour les générations futur, droit international patrimoine commun et équité inter générations**, UNESCO, Paris, 1993, p 19.

ثانيا: انسجام أبعاد التنمية واستدامة أهدافها.

ترتكز التنمية المستدامة على دعامة أساسية تسمح لها بالتطور وتحقيق أهدافها، إلا أن هذه المقومات تحكمها ضوابط تتطلب أساليب علمية في التوجه وعملية في التطبيق باعتبار أن نظرية التنمية المستدامة تعمل على تلبية الحاجات الإنسانية باستخدام تقنيات ملائمة تحافظ بدورها على الموارد الطبيعية.

إن العلاقة التكاملية بين أبعاد التنمية المستدامة تقوم على تحقيق التنمية الاقتصادية التي تعتمد على حماية البيئة وتحتاج لوجود الموارد وإذا كانت هذه الموارد متناقصة أو مستنزفة فإنه لا يمكن أن تتحقق التنمية، فالمحافظة على الموارد وعقلانية استغلالها يساهم في حصول تنمية اقتصادية واجتماعية لمواجهة الحماية البيئية التي تعزز بدورها حماية التنمية واستمراريتها¹.

وعلى ضوء العلاقة التكاملية بين أبعاد التنمية المستدامة تستنتج مبادئ هذه التنمية من خلال النقاط التالية:

- استخدام أسلوب النظم في إعداد وتنظيم خطط التنمية المستدامة لأنها تعتبر شرطا أساسيا للتنمية، ذلك أن البيئة بشقيها الطبيعي والبشري ما هي إلا نظام فرعي، وأي تغيير في هذا النظام من حيث المحتوى أو العناصر فسوف يؤثر مباشرة على عناصر البيئة، لذلك فإن التنمية المستدامة تعمل من خلال هذا الأسلوب على تحقيق توازن بين أبعاد التنمية دون التفريط في جانب منهم، فيؤثر سلبا في الجوانب الأخرى.

- تسعى معظم الدول والمنظمات الدولية² بوضع خطط قائمة على التحليل المعمق للآثار الصحية والإنتاجية والإيكولوجية التي تعتبر من الأولويات التي تقتضي

¹ -ديب كمال، أساسيات التنمية المستدامة، دار الخلد ونية للنشر والتوزيع، 2015، ص 47.

² -ديب كمال، مرجع سابق، ص 48.

- خطورة مشكلات البيئة وندرة الموارد الطبيعية¹.
- التنمية المستدامة عبارة عن ميثاق يقر بمشاركة جميع الجهات ذات العلاقة في اتخاذ القرارات فيما يتعلق بتخطيط هذا النوع من التنمية ووضع السياسات اللازمة لتنفيذها² وهذا من خلال دمج الاعتبارات البيئية والاجتماعية والاقتصادية في عملية صنع القرار بشكل فعال عن طريق دعم المجتمع بكافة شرائحه من أجل الإنصاف والمساواة في الفرص بالنسبة للأجيال الحالية والأجيال المقبلة لتصبح المجتمعات أكثر استدامة وتسعى للتحسن المستمر والمتواصل والعمل على حماية التنوع البيولوجي، والسير نحو المحافظة على البيئة وتحقيق تنمية اقتصادية معقولة وتحقيق العدالة الاجتماعية.

أما عن أهداف التنمية المستدامة فهي تتلخص فيما يلي:

- تحقيق نوعية حياة أفضل للسكان من خلال اتباع عمليات التخطيط وتطبيق السياسات التنموية لتحسين نوعية حياة السكان في المجتمع عن طريق التركيز على النمو بجميع جوانبه³ بشكل عادل عقلائي وراشد.
- احترام البيئة الطبيعية من خلال تعامل التنمية المستدامة مع محتوى النظم الطبيعية على أساس أنها مصدر حياة الإنسان لأنها تركز على العلاقة بين نشاطات السكان والبيئة، فهي بذلك تحاول خلق تكامل وانسجام بين البيئة الطبيعية والبيئة التي أنشأها الإنسان دون الإضرار بأي منهما.
- البحث عن مستجدات البيئة والنظر بشكل خاص في انعكاساتها على الدول مع تبادل الآراء في شأن الاستفادة من التجارب الناجحة في مجال حماية البيئة والبحث في آفاق جديدة للتعاون، بالنظر إلى المستجدات الاقتصادية والتركيز على تأثيرات

¹ -سايح بوزيد، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية، حالة الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012-2013، ص 89.

² -جمال حلاوة وعلي صالح، مدخل إلى التنمية، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 132.

³ -عثمان محمد غنيم، وماجدة أحمد أبوزنط، التنمية المستدامة، فلسفتها وأساليب تخطيطها وأدوات قياسها، مرجع سابق، ص 30.

العولمة وطرق الاستفادة من إيجابياتها والاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية والبشرية¹.

- تعزيز وعي السكان بالمشاكل البيئية القائمة عن طريق سعي التنمية المستدامة إلى تنمية إحساس المواطنين بالمسؤولية تجاهها وحثهم على المشاركة في إيجاد الحلول المناسبة من خلال مشاركتهم في إعداد وتنفيذ ومتابعة وتقييم برامج ومشاريع التنمية المستدامة من أجل إحداث تغييرات مستمرة ومناسبة في حاجات وأولوية المجتمع بطريقة تلئم الطبيعة وتسمح بتحقيق التوازن.

- تحديد الاتجاهات والقضايا المتعلقة بدور الحكم الراشد (la bonne gouvernance)² في تحقيق التنمية المستدامة وأثره على تطوير آليات الحكم وطرق تطبيقها في الدول النامية من خلال تحقيق حقوق الإنسان ومن توافر الحق في الحياة والصحة والسكن والمساواة في التعليم وتعزيز مفهوم الشراكة، كلها مكونات أساسية للتنمية المستدامة في المجتمع على عدة أصعدة على أن الإدارة الحاكمة الراشدة تتطلب مشاركة الدولة الممثلة في الإدارة المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص والأطراف الفاعلة في تحقيق التنمية المستدامة.

¹ - محمد صالح الشيخ، مرجع سابق ص 94.

² - ظهر الحكم الراشد كمصطلح انجليزي (Good governance) من قبل البنك الدولي في دراسات تحاليل سياسات التنمية، الذي يعرف على أنه أسلوب وطريقة للحكم في تسيير شؤون منظمة قد تكون دولة، مجموعة من الدول، مؤسسات عمومية أو خاصة، فالحكومية تركز على أشكال التنسيق، التشاور المشاركة في القرار، الإدارة شؤون المجتمع وموارده عن طريق استعمال الآليات والهيئات القانونية والإجراءات التي من خلالها يمارس المواطنون حقوقهم القانونية ويخضعون لواجباتهم ويحلون نزاعاتهم، هذا كله من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية وتطوير موارد الدولة وتنمية طويلة الأمد على أجيال متعددة وكذا احترام المصلحة العامة.

انظر: بوزيد سايح، معضلة الفساد الإداري وتدبير مواجهتها من خلال معايير الحكم الراشد، مداخلة مقدمة في الملتقى الوطني الرابع بعنوان: تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها، جامعة يحي فارس بالمدينة، يومي 10-11 مارس 2010.

سارة دباغي، الحكم الراشد والتنمية الاقتصادية في الجزائر (1999-2007)، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، الأردن، 2009، ص 34.

الأخضر عزي، غانم جلطي، قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد، إسقاط على التجربة الجزائرية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 21 مارس 2005، ص 24.

- تحقيق استغلال عقلائي للموارد التي تحاول فيه التنمية المستدامة التعامل مع هذا النوع من الموارد المحدودة، لذلك نحاول الحد من استنزافها أو تدميرها عن طريق الاستخدام العقلاني على اتباع أنماط إنتاج واستهلاك متوازنة دون الإفراط في الاعتماد على الموارد الطبيعية بما يحفظ حق الأجيال القادمة في الانتفاع بها من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية¹.

- ربط التكنولوجيا الحديثة بأهداف المجتمع وذلك بتوعية المجتمع² بأهمية التقنيات في المجال التنموي وكيفية استخدامها في تحسين نوعية الحياة دون أن يكون ذلك على حساب البيئة وما ينجم عن ذلك من مخاطر وآثار بيئية سلبية فيجب توظيف التكنولوجيا الحديثة بما يخدم أهداف المجتمع وتحقيق التوازن الذي بواسطته يمكن تفعيل التنمية المستدامة الاقتصادية والاجتماعية والسيطرة على جميع المشكلات البيئية ووضع الحلول المناسبة لها.

بهذا يمكن استنتاج ما ذكر أن عملية التنمية المستدامة هي بمثابة عملية معقدة طويلة الأمد، شاملة ومتكاملة في أبعادها الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية من أجل النهوض الشامل للمجتمع بأسره، بما يسمح تحقيق طموحاته في شتى المجالات مع التركيز على عنصر الاستمرارية التي تراعي حقوق الأجيال القادمة بهدف الاتجاه إلى الأفضل والأحسن.

¹ - العدالة الاجتماعية هي إحدى القيم الأساسية التي تقوم عليها التنمية المستدامة من حيث تحقيق مبدأ الانصاف والشمولية اللذين توزع بهما الموارد الطبيعية وتمنح الفرص وتتخذ القرارات، وهي تتضمن توفير فرص مماثلة للعمالة والخدمات الاجتماعية، بما فيها خدمات التعليم والصحة والقضاء وتشمل كل المسائل المرتبطة بتحقيق العدالة من حيث التخفيف من الفقر والبطالة وإمكانية الحصول على الموارد الطبيعية وتكافؤ الفرص بين الأجيال.
انظر: باتر محمد علي وردم، العالم ليس للبيع، مخاطر العولمة على التنمية المستدامة، الطبعة الأولى، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص 211.

- بوشوك عز الدين، أشتت شعيب، التنمية المستدامة ودوافع الاهتمام بها، مداخلة في الملتقى الوطني حول اقتصاد البيئة والتنمية المستدامة المركز الجامعي يحي فارس، المدينة، يومي 06-07 جوان 2006.

- مرزوق عاشور، بن نافلة قدور، من التنمية البشرية إلى التنمية المستدامة، نفس الملتقى.

² - عبد الله جمعان الغامدي، التنمية المستدامة بين الحق في استغلال الموارد الطبيعية والمسؤولية عن حماية البيئة، مجلة الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبد العزيز، السعودية، مجلد 23، العدد 1، 2009، ص 183.

لقد أصبحت التنمية المستدامة واسعة التداول ومتعددة الاستخدامات ومتنوعة المفاهيم وهذا بفضل تأييد الدول لما أقرته اللجنة البيئية والتنمية التابعة لمنظمة الأمم المتحدة والتي أكدت في قرارها على أن التنمية المستدامة هي التي تسمح بتلبية احتياجات ومتطلبات الأجيال الحاضرة دون الإخلال باحتياجات الأجيال المقبلة عن طريق استعمال عنصر الديمومة والاستمرارية في التنمية في شتى المجالات¹.

مما يتطلب إيجاد آليات مستحدثة يمكن تطبيقها عمليا بطريقة فعالة تعمل على تحقيق التنمية ومبادئ الاستدامة وكذا التواصل في عمليات التنمية العمرانية من أجل الارتقاء بالمجتمعات الحضرية الحديثة، ذلك أن استخدام كل مفهوم للتنمية بمختلف معانيه بشكل أهمية بارزة على الصعيد الدولي، خاصة في الآونة الأخيرة حيث لوحظ اهتمام دولي موجه نحو الحاجة إلى التنمية المستدامة للوصول إلى مستقبل مستدام، ومحاولة ضمان العدالة بين الأجيال الحالية والمستقبلية من خلال الاعتماد على ثلاث ركائز أساسية متداخلة فيما بينها وتتسجم مع بعضها البعض وهي التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية وحماية البيئة من خلال الأخذ بمبدأ الوقاية خير من العلاج² نظرا لفعالية هذا المبدأ وتكلفته المنخفضة في كيفية التعامل مع القضايا البيئية والعمل على الوقاية من الأخطار المعروفة وترشيد الإنتاج والاستهلاك حتى يتلاءم أكثر مع معايير الاستدامة وتقليل أثارها السلبية من الناحيتين الاجتماعية والبيئية من خلال التوفيق بين أهداف التنمية المستدامة وضرورة حماية البيئة تكون هذه العلاقة متبادلة من أجل الحفاظ على التنمية وضمان استمرار البيئة ومنه يعتبر هذان المفهومان متلازمان مع بعضها البعض³.

ومع استمرار المواجهة البيئية مع التنمية المستدامة وفحص العلاقة بينهما، ازداد الاهتمام بالقضايا البيئية وعلاقتها مع التنمية ويتم هذا بالزامية تحول الممارسات الاقتصادية

¹– Jean Marc Février, **Remarques critiques sur la notion de développement durable**, Revue environnement février, 2007, p 11.

²– Yvette, Lazzari, **Le développement durable du concept à la mesure**, Harmattan, Paris 2008, p 23.

³ – Assen, slim, **Le développement durable**, 2^{ème} édition, le cavalier bleu, paris, 2007, p 60.

الاجتماعية والبيئية التي تغطيها التنمية إلى ممارسات تساهم في الانخراط في سلامة الحياة وتحقيق التوازن والاستمرارية، الأمر الذي أدى إلى ظهور رؤية شاملة لأبعاد التنمية المستدامة في مفهوم جديد يخدم تطلعات السكان بعدالة في الإنتاج والاستهلاك لتحقيق الرفاهية للجميع دون الإضرار بمصالح الأجيال القادمة.

الفرع الثاني

السياسة الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة

إن العامل الأساسي لتدخل الإنسان في البيئة عن طريق الممارسات والنشاطات التي لها آثار على البيئة، فإنه يخضع لتقييم متعدد الاختصاصات ويتم هذا بتقارب وجهات النظر في ظل مختلف الدراسات المختلفة التي تدعم القيمة القانونية للمبادئ التي ترتبط بتقييم¹ النشاط في كل مرة، ذلك ما يركز على القيمة القانونية لمبدأ التنمية المستدامة التي تستند بدورها إلى مبادئ فتطلب هذه المبادئ حيز التنفيذ عن طريق إعداد السياسات في مختلف المجالات كالتهيئة والتعمير والسكن، من خلال وضع هذه السياسات العامة حسب القطاعات التي تتطلب وسائل قانونية تساهم في تطوير التنمية المستدامة².

هذه الميزة الأساسية لمفهوم التنمية المستدامة تصبو إليه المجتمعات المعاصرة باعتباره مبدأ من مبادئ القانون الدولي للبيئة، ومن بينها السياسة التشريعية والتنظيمية في الجزائر التي وضعت الأطر والقواعد التي تسمح بتحقيق هذه التنمية، من خلال تعريف المشرع للتنمية المستدامة في قانون حماية البيئة لسنة 2003 في المادة 4 منه بنصها على ما يلي: "التنمية المستدامة مفهوم يعني التوفيق بين تنمية اجتماعية واقتصادية قابلة للاستمرار وحماية البيئة أي إدراج البعد البيئي في إطار تنمية تضمن تلبية حاجات الأجيال الحاضرة والأجيال المستقبلية"³.

¹ –Marios Haidarlis, *Durabilité, Développement et droit Hellénique*, revue juridique de l'environnement, n°03, 2002, p 415.

²– Alescandre kriss, *De la protection intégré de l'environnement à l'intégration du droit international de l'environnement*, Revue juridique de l'environnement, N°3, 2005, p 264.

³ –القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

هذا ما أكدته المادة 200 الفقرة 1 من القانون الريفي الفرنسي¹ في تحديد أهداف التنمية المستدامة التي تتمثل في تلبية الحاجيات من أجل تحقيق تنمية الأجيال الحالية دون الإضرار بقدرات الأجيال المقبلة للاستجابة لاحتياجاتهم وهو نفس التعريف الوارد في تقرير لجنة برنت لاند باعتبار أن التنمية المستدامة معترف بها دوليا وجهويا ووطنيا.

فكل الدراسات العلمية البيئية تؤكد حقيقة وجود تفاعل مشترك ومتبادل بين الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والعناصر الطبيعية للبيئة² مع التأكيد على مسؤولية الإنسان عند الإخلال بالتوازن البيئي وهو في سعيه لتحقيق النمو الاقتصادي وما يسببه من تلوث وآثار سلبية على الرفاهية العامة، وأيا كانت وجهة النظر فقد أضحت مشكلة البيئة مشكلة اقتصادية بينهما وعدم قدرة ميكانيزم السوق على ضمان الاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية وفيه أضحت التنمية المستدامة بمفهومها ومضمونها واستراتيجيتها القائمة على الفكر الاقتصادي موضوع تساؤلات حول إمكانية النظام الاقتصادي الدولي القائم في حل المشاكل البيئية التي تواجهها شعوب العالم.

ذلك ما ساعد على ظهور تيار من المتخصصين الممثلين من مختلف أرجاء العالم للنظر إلى التنمية على أنها مفهوم واسع وأشمل بكثير من مفهوم النمو الاقتصادي، ولن يكون ذلك إلا بالعمل على تحقيق التوازن الاقتصادي الذي يقتضي الحفاظ على الخصائص الطبيعية للموارد البيئية وتنمية هذه الخصائص دون إحداث تدهور الفعالية في المستقبل باعتباره محورا موجها لاستراتيجيات التنمية.

والجزائر كباقي دول العالم لجأت بدورها إلى اتخاذ بعض الإصلاحات المتعددة الجوانب والشاملة لكل القطاعات، حيث تبنت نظاما ونمطا جديدا في السياسات والأفكار الاقتصادية المتطورة، حيث لجأت نحو تطبيق سياسة اقتصادية تحررية باعتماد آليات السوق والتوجه نحو الدخول في اقتصاد السوق، لأن الأمر أصبح حتميا لمسايرة التطورات

¹- Poretti Gertrude, Prat Jean Luc, **Droit économie, écologie, et développement durable, des relations nécessairement, complémentaire, mais inévitablement ambiguës**, revue juridique de l'environnement, N°3, 2003, p 426.

²- أحمد جامع، الاقتصاد والبيئة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس، العدد 2، السنة 35، 1993، ص 137.

العالمية في تسيير الميادين، وقد تجسد ذلك في التحولات التي عاشتها الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا الحاضر وتبني استراتيجية تنموية تقوم على الاستفادة القصوى من الفرص التي يُتيحها الاتجاه المتزايد نحو العولمة.

وتمثل الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة أحد المسالك التي يعتمد عليها لمواجهة التحديات المطروحة من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة على الصعيدين الوطني والمحلي وحتى الإقليمي.

كما تتطلب عملية وضع الاستراتيجية الوطنية للتنمية الاعتماد على أسس وآليات قانونية ومؤسسية لتحقيق الأبعاد الاجتماعية، الاقتصادية والبيئية (أولا) ويتم تحقيق التكامل والتجانس عن طريق تبني سياسة الاستراتيجية الوطنية للتنمية من خلال وضع مخطط وطني لحماية البيئة والتنمية المستدامة في الجزائر (ثانيا).

أولا: تطوير مسار الاستراتيجية الوطنية للتنمية.

لقد وضعت أجندة القرن الحادي والعشرين الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة كآليات تستخدم لترجمة أهداف الدولة وتطلعاتها في مجال التنمية المستدامة، حيث تمثل الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة أحد المسالك التي تعتمد عليها الدول لمواجهة التحديات صوب تحقيق الأهداف، وقد تحولت هذه الاستراتيجية منذ قمة الأرض سنة 1992 من استراتيجية وطنية بيئية إلى استراتيجية تشمل جوانب اقتصادية واجتماعية وبيئية، كما يقصد باستراتيجية التنمية المستدامة أنها تلك العملية المنسقة والتشاركية والمتواصلة من الأفكار والأنشطة التي تعتمد إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية بطريقة متوازنة على جميع المستويات¹.

حيث تتضمن هذه العملية تحليل الوضع الحالي وطرحها على شكل سياسات وخطط العمل وتنفيذها بصورة منتظمة، دورية وتفاعلية بفعل التخطيط والمشاركة يتم من خلالها التركيز على إدارة التقدم باتجاه تحقيق أهداف الإدارة المستدامة.

¹ -نوزاد عبد الرحمان الهيثي، التنمية المستدامة الإطار العام والتطبيقات دولة الإمارات نموذجا، الطبعة الأولى، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 2009، ص 35.

وتعرف منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة بانها: "مجموعة منسقة من عمليات التحليل والنقاش وتعزيز القدرات والتخطيط والاستثمار تقوم على المشاركة وتدمج بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للمجتمع، مع التماس مواضيع التنازلات المتبادلة حيثما يعتذر ذلك" ويفهم من هذا التعريف أنه لا ينبغي في تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية للتنمية أن يؤخذ بنوع واحد من التخطيط والمنهج بصيغة واحدة، إذ لكل بلد أن يحدد له أفضل الطرق التي تناسبه لإعداد هذه الاستراتيجية ويقوم بتنفيذها طبقا للظروف السياسية والإيكولوجية السائدة فيه، هذا يدل على أن اتباع منهج واحد وموحد للاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة غير ممكن¹ على أن يكون تطبيق المبادئ التي ترتكز عليها هذه الاستراتيجيات متناسبة مع الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية على أن تكون متوازنة ومتكاملة، أيضا لا ينبغي اعتبار الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة خطة جديدة أو عملية تخطيط منفصلة تضاف إلى عمليات التخطيط القائمة بل تعد تعديلا للعمليات الموجودة التي يجب أن تتقيد بمبادئ التنمية المستدامة .

كما تُعد هذه الاستراتيجية أداة من الأدوات المستخدمة لصنع القرارات على أساس توفير الفكر المنهجي في كل المجالات من خلال المساعدة على ترسيخ عمليات التشاور والتفاوض والتواصل إلى توافق في الآراء بخصوص² القضايا الاقتصادية والاجتماعية ذات الأولوية التي تتفاوت فيها المصالح عن طريق تزويد البلدان بالقدرات والكفاءات على معالجة المشكلات المترابطة من خلال استحداث الأطر التشريعية والتنظيمية وتخصيص ما لديها من موارد محدودة بشكل رشيد ووضع جداول زمنية ومكانية لتنفيذ هذا النوع من الاستراتيجيات بالتوفيق بين البيئة والتنمية، باعتبار البيئة أساس لاستدامة التنمية³ لذلك يجب على كل دولة مواجهة التحديات الصعبة المرتبطة بحماية الموارد الطبيعية، بالإضافة إلى تنمية الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية الحالية بطرق لا تقلل من استدامة الموارد في الأجل

¹ - خالد مصطفى قاسم، دور المؤسسات المدنية في تحقيق التنمية المستدامة، استراتيجيات جديدة لتطوير المجتمعات والبيئة، المنتدى البيئي الدولي الأول، جامعة طنطا، من 1-2 أبريل 2006 ص 37.

² - خالد مصطفى قاسم، نفس مرجع سابق، ص 39.

³ - رضوان أحمد حاف، حق الإنسان في بيئة سليمة في القانون الدولي العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر،

الطويل أو تمس بسلامة النظم البيئية التي تعتمد عليها الأجيال المقبلة، وهذا ما تؤكدته اللجنة العالمية للبيئة والتنمية التي أطلق عليها لجنة بروننت لاند بعنوان "مستقبلنا المشترك" سنة 1987 التي سبق شرحها من قبل على أن التنمية الناجحة تقوم على السياسة العامة التي تقوم على الاعتبارات البيئية ويتم هذا في إطار الجمع بين السياسات البيئية واستراتيجيات التنمية، من خلال استنتاج جملة من الخصائص في تفعيل هذا النوع من الاستراتيجية وتتمثل فيما يلي:

- تحديد الخيارات والأهداف والغايات المرتبطة بالتنمية المستدامة من خلال الاعتماد على الاستراتيجيات المرتكز عليها.
 - تحليل المسائل الاقتصادية والاجتماعية والإيكولوجية بطريقة شاملة ومتكاملة.
 - تعزيز تطوير السياسات والاستراتيجيات الخاصة بالتنمية المستدامة لتوصل إلى توافق من خلال الإصلاحات القانونية وتطوير المؤسسات.
 - تسيير تخصيص الموارد الطبيعية بطريقة مجدية، وذلك استنادا إلى الأولويات التي تحدد نتيجة العمليات التشاركية والبرامج التنموية بطريقة عادلة.
 - تساعد الاستراتيجية الوطنية للتنمية على بناء القدرات المتعددة التخصصات التي يمكن أن توجه مباشرة لحل المشكلات المعقدة والشاملة لبناء مؤسسات وخلق البيئة الملائمة للنمو الاقتصادي والتحول الاجتماعي المستدامين¹.
- حيث تتطلب عملية وضع الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة وضع آليات قانونية ومؤسسية لتنسيق الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وتحقيق التكامل فيما بينها، ويعد التطبيق السليم لعناصر هذه الاستراتيجية هو أفضل ضمان للنجاح ومواصلة العملية، ومن بين الأسس والتدابير التي يجب اتخاذها في هذا المجال ما يلي:
- خلق ثقافة للتنمية المستدامة تشكل نمطا حياتيا مناسباً والعمل على تحقيق التكامل بين جميع الجوانب وكذا تشجيع ثقافة الإبداع والابتكار.

¹ - مريم أحمد مصطفى وأحمد حفطي، قضايا التنمية في الدول النامية، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص

- إضفاء الطابع المؤسسي للاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة التي تدمج فيها الأنشطة المرتبطة بصياغة وتنفيذ الاستراتيجية التنموية إدماجاً كلياً في الأنشطة التي تحدد بصورة جلية الدور الذي يؤديه كل من القطاعات والمؤسسات المختلفة مع الاهتمام بالتنسيق بوضع نظام للمساءلة والمسؤولية.
 - وضع آليات قانونية مناسبة وآليات التطبيق التي تحكم العلاقة بين المؤسسات وكذا العلاقة بين الناس وبيئتهم التي تُعد أمراً ضرورياً لمواصلة عملية وضع الاستراتيجية.
 - التنسيق الفعال بين القطاعات المتعددة لضمان إدماج عملية إعداد الاستراتيجية في العملية المنظمة لصنع القرار وتحقيق الموازنة والاستمرارية.
 - الاتصال بالجمهور والمشاركة الفعالة للمشاورات باستخدام وسائل الإعلام للتوصل إلى توافق في الآراء بخصوص الرؤية الشاملة للأهداف الإنمائية للبلاد¹.
- على هذا الأساس توضع استراتيجية هامة وفعالة في تنظيم المظاهر الخارجية للبيئة التي يرتبط نموها بال نشاط الاقتصادي من خلال المتابعة والتطبيق الفعلي للمشاريع من حيث حسن استعمال الموارد الطبيعية وحماية السكان من التلوث وتقديم الخدمات البيئية السليمة وحماية الأنظمة البيئية وفقاً لمتطلبات قابلية البيئة.

¹ - لقد اتبعت الدول المتقدمة مجموعة مختلفة من المناهج لتصميم استراتيجيات التنمية المستدامة، ولتوضيح ذلك هناك: التجربة الكندية: تعد كندا من أوائل الدول المتقدمة التي بادرت إلى وضع استراتيجية للتنمية السليمة، وفي عام 1990 أصدرت الحكومة الكندية خطة خضراء للبيئة السليمة، وفي سنة 1995 انتهجت مبدأ الأخذ بالتنمية المستدامة، وأعدت دليلاً تراعي فيه قضايا البيئة، وقد وضعت وزارة البيئة في كندا الاستراتيجية الأولى للتنمية المستدامة وتحويل هذه الأخيرة إلى واقع.

ثم قدمت استراتيجية ثانية للتنمية المستدامة ما بين 2001-2003 وتم تحديد العناصر الأساسية لهذه الاستراتيجية المتمثلة في الالتزام بنوعية حياة أفضل، اتباع نهج متكامل للتخطيط والالتزام بالعدالة، كما تبنت التجربة البلجيكية هذه الاستراتيجية بالاعتماد على العدالة في التعامل مع الأجيال والتكامل بين الأهداف واتخاذ مبدأ الوقاية.

انظر: نوزاد عبد الرحمن الهيثي، التنمية المستدامة الإطار العام والتطبيقات، دولة الإمارات نموذجاً، مرجع سابق، ص

ويتمثل الرهان الأساسي للاستراتيجية الوطنية للحفاظ على البيئة وتحقيق التنمية المستدامة في وضع سياسات عامة تبنى على تكنولوجيات أكثر ملاءمة ومُمنهجة وذلك بإشراك المواطن.

ثانيا: ترجمة الأسس الاستراتيجية في المخططات التنموية.

أدت الوضعية الاقتصادية لفترة ما بعد الاستقلال إلى محاولة وضع استراتيجية تنموية تهدف إلى تحقيق تنمية شاملة قائمة على الصناعة واستثمارات الدولة ومقابل ذلك قامت بهيكله القطاع الفلاحي، والهدف من كل هذا هو الوصول إلى الاستقلال الاقتصادي أيضا أدت عدة عقبات إلى إجراء مراجعات فكرية، نقدية وشاملة لمجمل النظريات التنموية السائدة، فبرز فكر تنموي يدعو إلى أن تكون التنمية منسجمة مع البيئة، حيث تبين أن التنمية والبيئة هما عمليتان متلازمتان ولا يمكن الفصل بينهما.

على هذا الأساس عرفت التحولات العميقة التي شهدتها السياسة البيئية في الجزائر بالرغم من الثروات الطبيعية التي تزخر بها وكذا الاستثمار المكثف في رأس المال البشري فإن البلاد تعيش أزمة إيكولوجية مردها غياب الوعي والإطار المؤسسي الذي يرسم سياسات موحدة ومشاركة بين جميع الأطراف الفاعلة في المحيط الاقتصادي والاجتماعي من أجل عقلنة استعمال الموارد الطبيعية وتحقيق تنمية مستدامة، وفي هذا الإطار تقرر وضع مخطط وطني لحماية البيئة في مجال التنمية المستدامة الذي باشر هذا المخطط أعماله التقييمية الاقتصادية للتدهور البيئي والعناصر الطبيعية وحددت مقاربة منهجية لذلك وتم اقتراح إطار استراتيجي يقوم على إدراج أعمال ذات أولوية كبرى على الأمد القصير والمتوسط ضمن مخطط الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي ما بين 2001-2004¹.

لقد أدى الطابع غير القانوني للتوجيهات البيئية العامة الواردة ضمن المخططات الاقتصادية إلى صعوبة تطبيقها من قبل الجماعات المحلية، وتداركا لهذا الغموض تمت ترجمة هذه التوجيهات في الميثاق البلدي حول البيئة والتنمية المستدامة والذي حدد بدقة دور

¹ - عدمان مريزق، واقع التخطيط البيئي في الجزائر، ملتقى وطني حول الاقتصاد البيئي وأثره على التنمية المستدامة، جامعة سكيكدة، 2008 ص 6.

البلديات في المساهمة في تحقيق أهداف برنامج الإنعاش الاقتصادي والمخطط الوطني لحماية البيئة نظرا للارتباط الكبير للعناصر البيئية بقطاعات محددة أو منفصلة إداريا وهيكليا، فقد استقر تقليديا تسيير الكثير منها ضمن مخططات قطاعية تتبع لدوائر وزارية مختلفة، الأمر الذي أوجد قبل ظهور التخطيط البيئي الشمولي تخطيطا بيئيا قطاعيا محصًا.

ونظرا لمؤشرات التدهور البيئي الخطير الذي عرفته الجزائر، فقد اعتمدت السلطات العامة المخطط الوطني للبيئة الذي تضمن جملة من الأهداف والتوجيهات المتعلقة بالتعرف على المشاكل البيئية الأساسية وتحديد الأسباب المباشرة وغير المباشرة لظاهرة التلوث واعتماد نظام الأولوية لمعالجته، حيث حدد البرنامج الوطني للنشاطات البيئية مرحلتين أساسيتين¹ مرحلة الحصيلة والتشخيص التي انطلقت سنة 1997 وتم إنجاز تقرير التشخيص المتعلق بها، وتكفل بهذه العملية مجموعة من الخبراء التي غطت مجموعة من الموضوعات الهامة، منها تطوير الجانب المؤسسي والقانوني للبيئة وعرفت المرحلة الثانية تحديد الاستراتيجية الوطنية للبيئة وتم إنجازها باللجوء إلى الخبرة الدولية وانتهت بتقرير حول البيئة سنة 1998 وبعد الانتهاء من مرحلة التشخيص والدراسة وتحديد الأولوية تم الاعتماد على المخطط الوطني من أجل الأعمال البيئية والتنمية المستدامة لسنة 2001 وإدخال السياسة الوطنية للبيئة في مرحلتها الفعالة.

وعليه، تم التحضير لإعداد المخطط الوطني لحماية البيئة من أجل التنمية المستدامة في إطار وحدة تنفيذية في وزارة تهيئة الإقليم والبيئة² وتأسست لجنة وطنية لمتابعة المشروع وفتح نقاش وطني موسع حول البيئة على مستوى البلديات والولايات ويشمل كل الشركاء الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين وعمامة المواطنين.

وفي هذا الإطار جاء القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة³ لوضع الوسائل القانونية لتهيئة الإقليم، وعلى رأسها

¹ -بوسبعين تسعديت، آثار التغيرات المناخية على التنمية المستدامة في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس 2014-2015 ص

² - Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement Rapport, Aménager l'Algérie de 2020, Mars 2004, p 136.

³ -الجريدة الرسمية العدد 77 الصادرة في 15 ديسمبر 2001.

المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الذي يمثل وثيقة شاملة للسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم، حيث اشتملت هذه الوثيقة على رسم الأهداف التوجيهية وبرامج العمل المعتمدة لتحقيق التنمية المستدامة للإقليم لضمان التوازن والإنصاف للتراب الوطني في جميع مكوناته¹ باعتباره أداة لترجمة التوجيهات والترتيبات الاستراتيجية الأساسية فيما يخص السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم في إطار التنمية المستدامة، وترمي التوجيهات الأساسية المحددة في هذا المخطط² إلى ضمان:

- الاستغلال العقلاني للفضاء الوطني وخاصة فيما يتعلق توزيع السكان وتحديد الأنشطة الاقتصادية.
- تامين الموارد الطبيعية من خلال التوزيع الفضائي الملائم للمدن والتحكم في نمو المجتمعات السكنية وقيام بنية حضرية متوازنة.
- دعم الأنشطة الاقتصادية المعدة حسب الأقاليم، وحماية التراث الإيكولوجي الوطني والحفاظ على التراث التاريخي والثقافي وترميمه.

لقد اعتمد المخطط الوطني في وضع السياسة الوطنية لحماية البيئة بطريقة تدريجية من خلال الاعتماد على المخطط العشري 2001-2011 الذي يحقق نتائج على الأمدين المتوسط والبعيد، من خلال هذا المخطط حاولت الدولة استخدام وسائلها لتحسين البيئة بفرض احترام التشريع المتصل بها، وفي هذا السياق ركز المخطط الوطني للبيئة على العناصر الآتية:

- ضرورة استعادة الإدارة المحلية للبلدية لكونها المحرك الأول في مجال حماية البيئة والحفاظ عليها.
- إدخال طرق وأساليب حديثة في تسيير المدن من خلال اللجوء إلى الشراكة.
- إنشاء مناطق تهيئة متكاملة والحفاظ على المساحات المحمية من خلال انتهاج سياسات نوعية لتنظيم المناطق المحمية³.

¹ -أمال حاج جاب الله، الإطار القانوني للمدن الكبرى، مرجع سابق، ص 79.

² -أمال حاج جاب الله، مرجع سابق، ص 80.

³ -يوسبعين تسعديت، مرجع سابق، ص 154.

وبهذا فإن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم جاء من أجل أن يضع جملة من الخطوط التوجيهية التي تطبق على واقع الإقليم الوطني وكذا السياسات القطاعية أو الإقليمية الجاري تنفيذها، حيث يدمج عدد كبير من الترتيبات والمشاريع الموجودة ضمن الخطوط التوجيهية¹ الهادفة إلى تحسين التسيير الحضري للمدن وكذا تطوير الإطار المعيشي للمواطن من خلال وضع التوجيهات الأساسية والوسائل التي تمكن من التحكم في عملية التعمير وما صاحبها من أحياء فوضوية في المناطق الحضرية للمدن بتطبيق القانون رقم 10-20² والمتعلق بالمصادقة على مشروع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الذي وضع له ملحق تفصيلي على كل مجالات وقطاعات التدخل لتحقيق تهيئة متوازنة وتنمية مستدامة من خلال عدة محاور رئيسية³ أشارت إلى إعادة توازن مكونات الإقليم الوطني الذي يتطلب تغييرا عميقا في الاتجاه القائم الذي يتجه بتلقائية نحو التوسع والانتشار من خلال إدماج التوازن الإرادي وحركية التوازن وكذا التوازن الإقليمي التنافسي الذي يهدف على المدى البعيد في التوفيق المنسجم بين عنصرين هامين لتهيئة الإقليم من خلال إقامة توازن مستدام بين المكونات الكبرى للإقليم الوطني وتكيف الأقاليم مع متطلبات الاقتصاد المعاصر.

لقد جاء المخطط الوطني لتهيئة الإقليم لرسم معالم سياسة تهيئة إقليمية تضم مختلف المفاهيم الجديدة للحكم والتشاركية التي تضمن تعدد في تدخل مختلف الفاعلين الوطنيين

¹ - الخط التوجيهي 01 "تحو إقليم مستدام".

الخط التوجيهي 02 "خلق ديناميكيات إعادة التوازن الإقليمي".

الخط التوجيهي 03 "خلق شروط جاذبية وتنافسية الإقليم".

الخط التوجيهي 04 "تحقيق الإنصاف الإقليمي".

² - القانون رقم 10-20 المؤرخ في 29 جوان سنة 2010 والمتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية العدد 61 الصادرة بتاريخ 21 أكتوبر سنة 2010.

³ - المحور الأول يشمل التشخيص: الجزائر إقليم متباين.

المحور الثاني يتضمن أربعة سيناريوهات لجزائر المستقبل.

المحور الثالث يعتمد على الرهانات الستة الكبرى للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم.

المحور الرابع يشمل الخطوط التوجيهية الأربعة والبرامج المتعلقة بالعمل الإقليمي.

المحور الخامس يتضمن استراتيجية تنفيذ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.

المحور السادس يشمل مراحل وأهداف إعداد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم (SANT 2030).

والمحليين، العموميين والخواص في تحديد أنماط الحكم وتصور مستويات جديدة للتخطيط ضمن أفاق المصلحة الوطنية بتجسيد مقاربة جديدة للإقليم وتصور حديث للتهيئة.

حيث إن الإنصاف الإقليمي¹ هو الذي يهدف إلى تحقيق التوازن المستدام من خلال تطبيق الخطوط التوجيهية الأربعة المذكورة سابقا بدعم دور الجماعات الإقليمية في إطار هذا المخطط ضمن مسار تكاملي مزدوج اللامركز واللامركزية، ويستجيب هذا الدور لهدفين أساسيين وهما:

تزويد الأقاليم بتنظيم مؤسسي متكيف مع الرهانات وتوجيهات التنمية والتهيئة المحددة في المخطط الوطني.

تزويد الجماعات المحلية بالوسائل التقنية، البشرية والمالية التي تمكنها من ضمان ممارسة صلاحياتها طبقا لمهامها واختصاصاتها².

كما تعد المؤسسات الوطنية واللامركزية المختصة في ميدان تهيئة الإقليم على إدخال الانسجام بين مختلف الهيئات³ من خلال الاعتماد على مخططات تهيئة فضاءات البرمجة

¹ -آمال حاج جاب الله، مرجع سابق، ص 88.

² -آمال حاج جاب الله، نفس المرجع، ص 90.

³ -الهيئات الوطنية المكلفة بتهيئة الإقليم: تتعلق هذه الهيئات بالهيكل الوزارية في إنشاء عدد من الهياكل والدوائر للتقييم على مختلف المستويات.

المرصد الوطني للإقليم: يعد المرصد الوطني للإقليم أداة لمتابعة تطور الفضاءات من جهة، وتحديد وتطبيق وتقييم السياسات العامة للإقليم من جهة أخرى، فتجمع المعلومات الإقليمية الصادرة عن الفاعلين والشركاء ومختلف قطاعات النشاطات الاقتصادية والاجتماعية.

الصندوق الوطني لتجهيز التنمية: هو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، حيث تسمح بتمويل التجهيزات الكبرى المهيكلة والبنية التحتية.

الوكالة الوطنية لتهيئة وجاذبية الإقليم: يتم تأسيس هذه الوكالة على شكل مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، تساهم في إعداد التوجيهات الاستراتيجية للسياسة الوطنية للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، كما تقوم بالدراسات المرتبطة بالتنسيق والانسجام ووضع السياسات القطاعية على المستوى الإقليمي.

المؤسسات العمومية للتهيئة وشركات الاقتصاد المختلط للتهيئة: حيث تكتسي طابع المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، التي تقوم على ضمان تسيير وتنسيق المشاريع الكبرى كالمدين الجديدة.

أما عن شركات الاقتصاد المختلط للتهيئة فإنها تشترك مع الفاعلين الثلاثة الدولة، الجماعات المحلية والقطاع الخاص لتكثيف مشاريع التنمية.

الإقليمية¹ التي تعد من الفضاءات الرئيسية للتخطيط الإقليمي الاستراتيجي ، فيتم إشراك عدة ولايات ذات المواضيع والحلول المشتركة بهدف تحقيق فعالية أفضل من حيث التجانس والتكامل حيث توجد عدة مناطق ذات خصائص مختلفة ومستويات تنمية متفاوتة سيكون من مصلحتها الاشتراك في تجمع إقليمي واحد، لذا يتعين تسيره انطلاقاً من المعوقات والصعوبات التي يتوجب عليه مواجهتها من خلال تخطيط استراتيجي، برمجة، ودراسة الإقليم التي تعتبر وظيفة جديدة ترمي إلى دفع ديناميكيات فضائية² في ميدان التنمية الاقتصادية، بالإضافة إلى التنسيق والانسجام والتحكيم بين مختلف مشاريع الإقليم، لكن بالرجوع إلى مهام المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الذي يعد تجمعا لعدة ولايات دون أن يكتسب الطابع المؤسسي، فإنه يلاحظ أن هذا الفضاء لم يرق إلى المكانة القانونية التي يجب أن تمنح للمنطقة حيث تم قصرها على وظيفة التنسيق دون أن يكون لها طابع مؤسسي لتصبح مجرد وسيلة للتسيير والتخطيط الإقليمي.

ومن الناحية العلمية وضعت المخططات التوجيهية للبنية التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية بأدوات خاصة لتطوير الإقليم وتنميته ،حيث تتضمن هذه المخططات مجمل القطاعات التي تمس الإطار الحياتي للمواطن، وفيه صدر المرسوم التنفيذي رقم 05-443 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 2005 المحدد لكيفيات تنسيق المخططات التوجيهية للبنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية ومجال تطبيقها ومحتواها وكذا القواعد الإجرائية المطبقة عليها³ حيث نصت المادة 09 من المرسوم المذكور على تحليل استشرافي عام لميدان المخطط التوجيهي القطاعي على أساس تحديد

انظر: محمد الهادي لعروق، التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، مخبر المغرب الكبير الاقتصاد والمجمع، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية 9-10 جانفي 2008، ص 12.

أمال حاج جاب الله، مرجع سابق، ص 91-92.

¹ -اعتمدت تسمية مخططات تهيئة فضاءات البرمجة الإقليمية من خلال القانون رقم 10-02 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم بعدما كانت تسمى بـ "برنامج الجهات لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة" حسب المادة 46 من القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

² -أمال حاج جاب الله، مرجع سابق، ص 96.

³ -الجريدة الرسمية، العدد 75 الصادرة في 20 نوفمبر 2005.

الأعمال التي يجب القيام بها على المدى القصير والمتوسط والبعيد من خلال برمجة المشاريع ذات الأولوية عند الاقتضاء، حيث حدد لكل مخطط سياسته الخاصة بالقطاع¹.

أيضا اهتم القانون التوجيهي من أجل ترقية المدنية² إلى وضع التدابير والمواصفات المتعلقة بتنظيم سياسة المدنية طبقا لمكونات السياسة الوطنية للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وهذا بهدف الوصول إلى تحسين نوعية الحياة في الأوساط الحضرية عن طريق التحكم في تنظيم نمو السكان في المدن وترقية المناطق الحضرية.

وهذا ما تسعى إليه الجزائر على غرار باقي دول العالم الثالث مساندة البعد الاقتصادي والاجتماعي التي تفرضها توجهات العولمة التي تستلزم وضع سياسات تنموية شاملة، ملائمة تواكب التغيرات التي تتسجم مع متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومنه بلوغ أهداف التنمية المستدامة.

المطلب الثاني

معادلة القسمة بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية

كان من أهم نتائج الثورة الصناعية ظهور أنشطة اقتصادية واسعة فاستعملت وسائل وتقنيات متطورة تصنف ضمن الوسائل الملوثة التي أدت إلى تخريب الموارد الطبيعية، مما أثار سلبا على توازنها الصحيح، ولم تأخذ الدول في الحسبان أن هذا التقدم لا يمكن أن

¹ -أنواع المخططات التوجيهية للبنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية وهي تتمثل فيما يلي:

- المخطط التوجيهي للفضاءات الطبيعية والمساحات المحمية
- المخطط التوجيهي للمياه
- المخطط التوجيهي للنقل
- المخطط التوجيهي للصحة
- المخطط التوجيهي للتنمية الزراعية
- المخطط التوجيهي لتنمية الصيد والموارد الصيدية
- المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية
- المخطط التوجيهي للمناطق الصناعية والأنشطة
- المخطط التوجيهي للمناطق الأثرية والتاريخية
- المخطط التوجيهي للأماكن والخدمات والتجهيزات الثقافية الكبرى

² -القانون رقم 06-06 يتضمن القانون التوجيهي للمدينة.

يستمر إلا بالنظر إلى النظام البيئي العالمي، هذا ما دفع بالعديد من المنظمات الدولية إلى إصدار تقارير ونداءات للمجتمع الدولي للتحذير من النتائج الكارثية للاستمرار في إعطاء الأهمية فقط للجانب الاقتصادي وحده، بالرغم مما يتميز به مفهوم التنمية المستدامة من أبعاد وآفاق متعددة الذي يشمل جميع الجوانب التي تتفاعل مع المجتمع في عدة مسارات تنموية.

وفي هذا الإطار تشكل المناطق الحضرية على اختلاف أحجامها أحد أهم التحديات البشرية وأكثرها تأثيراً على البيئة من خلال التغيير السريع في أنماط الحياة والانتشار غير المسبوق لاستنزاف الموارد الطبيعية، مع اقتران ذلك بارتفاع كبير في معدلات الهجرة الريفية إلى المدينة، وما يسبب في انتشار التعمير العشوائي على حساب المناطق البيئية، وأمام هذا الوضع سعى المشرع إلى التحكم في حركة التعمير المتسارع وتنظيمه من خلال إصدار ترسانة من القوانين التنظيمية التي تضمن تحقيق تنمية عمرانية تكفل حق الفرد في تلبية حاجياته دون الإضرار بالمحيط البيئي في ظل تكريس مفهوم التنمية المستدامة، ونظراً للأهمية البالغة للقسم العقارية الحضرية، لما تشكله من آلية هامة تستعمل في هيكلة المجال الحضري عن طريق خلق مناطق جديدة منظمة ومتناسقة من حيث تحديد ضوابط استعمال الأراضي والارتقاقات وكذا الالتزامات المفروضة لتحقيق تهيئة متكاملة ومتوازنة من خلال علاقة القسم العقارية الحضرية بالتنمية الاقتصادية (الفرع الأول) ومدى ارتباط آلية التقسيم بمفهوم التنمية الاجتماعية المستدامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

القسم الحضرية محور المشاريع الاقتصادية

يشكل العقار الحضري المُحرك الأساسي في القيام بوظيفته الاجتماعية والاقتصادية وبالتالي النهوض بالتنمية المستدامة التي تتضمنها آلية القسم الحضرية من خلال إلزامية الحصول على رخصة التجزئة في الأراضي غير المبنية أو الحصول على شهادة التقسيم في الأراضي المبنية التي ترمي بدورها إلى تهيئة المجال من أراض سكنية معدة للبناء أراضي

مخصصة للمرافق العامة أو أراضٍ صناعية مخصصة للاستثمار تقتضي وضع تخطيط حضري فعال منبثق من أدوات التهيئة والتعمير مدروسة بكيفية منظمة.

على هذا الأساس تعتبر القسمة الحضرية أساس كل المشاريع الاقتصادية والسكنية التي تجعلها عنصراً بالغ الأهمية في مجال النهوض بقطاع الاستثمار وينعكس بطريقة مباشرة على تنمية إقليم التراب الوطني.

لقد قامت الجزائر بوضع عدة برامج ومشاريع واستراتيجيات قطاعية تنموية، وذلك في إطار التحكم في انعكاسات التزايد الديمغرافي على مسار التنمية المستدامة والتصدي لسلبياته من خلال تبني آلية التقسيم العقاري الحضري بكل أنواعها، وإن كانت هذه الجهود قد مكنت من تحقيق تقدم ملموس على عدة أصعدة، فإنها مع ذلك لم تتمكن من القضاء الكلي على كل المخلفات والآثار الناتجة عن المشاكل الحضرية التي تستلزم مضاعفة الجهود والتنسيق بين كل المتدخلين والفاعلين في تفعيل التنمية المستدامة بمختلف أبعادها لتحفيز الاستثمار الوطني والأجنبي في مختلف المجالات الصناعية الفلاحية، السياحية والخدماتية وغيرها.

ونظراً للأهمية القصوى في عمليات التنمية الاقتصادية وعلاقتها التكاملية بآلية التقسيم العقاري الحضري، فقد أصبح من الضروري احترام التقنيات الدولية والوطنية وبالخصوص تفاعلها مع اقتصاد البلاد والاقتصاد العالمي من أجل الارتقاء بهذه العلاقة على نطاق عالمي.

لقد أصبحت التنمية الاقتصادية مسألة هامة تحتل مكاناً بارزاً على المستوى الدولي منذ عام 1945 بعد أن كانت تحظى باهتمام ضئيل من علماء الاقتصاد قبل الحرب العالمية الثانية¹ وفيها برز دور هيئة الأمم المتحدة على تنفيذ ما نص عليه ميثاقها من ضرورة رفع مستوى معيشة الشعوب وتحسين الأوضاع من جميع الجوانب.

¹ - محمد عبد العزيز عجمية، محمد علي الليثي، التنمية الاقتصادية مفهومها - نظرياتها - سياساتها، الدار الجامعة، الإسكندرية، 2003، ص 13.

إن أول النظريات الاقتصادية التي عالجت موضوع التنمية الاقتصادية كانت في الفكر الرأسمالي¹ وخاصة أوروبا التي كان هدفها الخروج من الأزمات الاقتصادية التي مست الدول الأوروبية نتيجة الأحداث والتطورات المتعاقبة التي مرت بها، وقد ساعدت تلك النظريات المختلفة على بلوغ أهدافها من أجل توفير الرخاء والرفاهية للمجتمع، لكن هذه الأخيرة أحدثت آثار سلبية لشعوب العالم الأخر نتيجة الوسائل التي اتبعتها تلك الدول من أجل نموها² ومع انتشار الثورة الصناعية اتسع المجال لهذا النوع من التنمية التي تطورت من خلالها المجتمعات الصناعية وبدأت تتحرك على النطاق الدولي لتدعيم نموها الاقتصادي حيث وجدوا في التوسع الاقتصادي خارج الدول من شأنه رفع المستوى الاقتصادي الذي لعب دورا أساسيا في وضع الأسس الأولى لظاهرة التخلف وتقسيم العالم إلى دول فقيرة متخلفة ودول غنية متقدمة³.

حيث تعالج الأفكار الاقتصادية الرأسمالية النمو الاقتصادي على أساس تقسيم العالم إلى دول تختص في تطوير الاقتصاد العالمي الذي بازدهاره تنتعش شعوب العالم، رغم أن الواقع يؤكد أن الدول المتقدمة لم تراعى اهتمامات الدول المستغلة، بل كان اهتمامهم زيادة التراكم الرأسمالي، مما ساهم في إنشاء نمو اقتصادي خاص بالدول المتقدمة على حساب النمو في الدول المتخلفة حيث استمر تردي الوضع الاقتصادي بازدياد التخلف، الفقر وتهديد البيئة وإخلال في النمو، هذا ما أدى لتأسيس لجنة عالمية من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1983⁴ للبحث والدراسة في مشاكل التنمية، وعلاقتها بالبيئة، وأنشئت اللجنة العالمية للبيئة والتنمية سنة 1987 تحت عنوان "مستقبلنا المشترك" على أن يحقق كل مجتمع أهدافه التنموية والاستراتيجية في التعامل مع النمو السكاني وسلامة النظام البيئي وحسن استخدام

1 - أحمد لكحل، النظام القانوني لحماية البيئة والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص 192.

2 - حف الدين محمد عبد الكريم الصافي، حق الإنسان في التنمية الاقتصادية وحمائته دولي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 143.

3 - أحمد لكحل، مرجع سابق، ص 193.

4 - أحمد لكحل، مرجع سابق، ص 214.

الوسائل التكنولوجية المتقدمة، وتأمين الحياة البشرية من خلال تأمين الحاجات الأساسية مثل الغذاء السكن، الخدمات الصحية، وتوفير فرص العمل¹.

فالاقراراف بالحق في التنمية يعد من الحقوق الإنسان الأساسية وجزءا لا يتجزأ منها وهو اقراراف مباشر له مصادره القانونية الدولية من خلال مقررات الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة والمؤتمرات الدولية² إضافة إلى الهيئات الدولية المختصة في التنمية الاقتصادية التي أخذت مكان الصدارة في اهتمامات الدول في المجتمع الدولي فقيرة وغنية.

فلقد اعتبرت التنمية الاقتصادية من بين إحدى أهم الأهداف التي دعت إليها منظمة الأمم المتحدة سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بضرورة التعاون الدولي في كافة المجالات حيث ركز التعاون الدولي على ضرورة التنمية من خلال المادة الأولى الفقرة الثالثة بنصها على ما يلي: أن تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصيغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية... الخ³.

كما يساهم البنك الدولي في حل العديد من المشكلات البيئية العالمية لأنه يعد أكبر مصدر متعدد الأطراف للموارد التمويلية المخصصة للدول المتخلفة⁴ من حيث إنه يعد من أكبر المؤسسات المالية قوة عن طريق التأثير المباشر على سياسات الموارد والبيئة، وفيها يعتبر مصدرا هاما للدول المتخلفة في الحصول على النصائح والإرشادات بشأن سياساتها الاقتصادية والتنمية بواسطة تقييم المخاطر البيئية في الدول النامية، أما بالنسبة للسياسة الوطنية للتنمية الاقتصادية بالجزائر فإنها كانت تجربة كغيرها من تجارب العالم الثالث ترمي إلى التخلص من التبعية التي استمرت لفترة طويلة، ولم تكن هناك وسيلة أخرى للتصدي لهذه التبعية سوى القيام بعملية تنمية من شأنها تغيير الواقع الاجتماعي والاقتصادي والبيئي

¹ -خالد محمد فهمي، أبعاد اقتصادية لمشكلات البيئة العالمية، مجلة السياسة الدولية، العدد 10، أكتوبر 1992، ص 110.

² -عبد العزيز النويضي، الحق في التنمية، محاولة للمساهمة في نظرية مندمجة لحقوق الإنسان، رسالة دكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، المغرب، 1995-1996، ص 11 مأخوذة من أحمد لكحل، مرجع سابق، ص 221.

³ -محسن أفكيرين، قانون المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص 195، مأخوذ من لكحل أحمد، ص 229.

⁴ -محمد صالح الشيخ، مرجع سابق، ص 112.

لتحقيق الرفاهية والعدالة الاجتماعية من خلال التطرق إلى تطور التنمية الاقتصادية في الجزائر (أولاً) ثم تبيان مجالات القسمة الحضرية في تفعيل التنمية الاقتصادية وكذا التوفيق بينهما (ثانياً).

أولاً: متغيرات التنمية الاقتصادية في الجزائر.

مر الاقتصاد في الجزائر بعدة مراحل متعاقبة، حيث كانت الوضعية الاقتصادية بعد الاستقلال متدهورة وغير متوازنة الذي انعكس عنه وضع اجتماعي خطير من تخلف و فقر وبطالة، وأمام هذه الوضعية المتدهورة بادرت الدولة إلى اتخاذ إجراءات عاجلة تمثلت في إصدار قوانين ومراسيم تنظيمية تحاول تنظيم النشاط الاقتصادي وقطاعاته حيث سطرت الخطوط العريضة للتنمية التي كان يحتل فيها التصنيع مكانا مركزيا من أجل بناء اقتصاد وطني قوي معتمد آنذاك على النظام الاشتراكي كخيار سياسي واقتصادي¹ لتحقيق أهداف التنمية دون الاهتمام بالبعد البيئي، إذ هيمنت الدولة على كل المجالات الاقتصادية باستعمالها المؤسسات العمومية كأداة لتنفيذ سياستها من خلال تزويد البلاد بصناعة شاملة معتمدة بذلك على إيرادات ناجمة عن قطاع المحروقات.

حيث تميزت المرحلة ما بين 1962-1966 بمشاكل تسييره للجهاز الإنتاجي، وفيه عرفت الصناعة أربعة قطاعات متباينة أولها قطاع التسيير الذاتي وقطاع أجنبي خاص يتمثل في المؤسسات المحلية التابعة للمؤسسات الفرنسية ومتعددة الجنسية، أما القطاع الثالث فيمثلته القطاع الخاص، وأخيرا قطاع الدولة وهو في طور التكوين².

أما عن استراتيجية التنمية من خلال وضع المخططات التنموية، فكان الهدف منها الحصول على الاستقلال الاقتصادي وتحقيق الرفاهية الاجتماعية، حيث يعتبر المخطط الثلاثي ما بين 1967-1969 أول محاولة للتخطيط في الجزائر الذي ارتكز على الصناعة والأنشطة المرتبطة بالمحروقات بالدرجة الأولى لإنشاء قاعدة اقتصادية متطورة في جميع

¹ - جمال الدين لعويسات، التنمية الصناعية في الجزائر على ضوء دراسة قطاع الحديد والصلب 1968-1978، ديوان المطبوعات الجزائرية، سنة 1986، ص 19.

² - أحمد لكحل، مرجع سابق، ص 252.

الميادين، وتلبية حاجيات المواطنين على أحسن وجه، لكن هذا المخطط لم يكن اقتصاديا بالمعنى الكامل لكونه لم يطرح مشكلة التوازن الاقتصادي¹.

ثم ظهور المخطط الرباعي الأول ما بين 1970-1973 الذي كانت أهدافه تتطابق مع استراتيجية التنمية الاجتماعية والاقتصادية والاهتمام بمسألة القضاء على البطالة وتعزيز بناء اقتصاد اشتراكي مستقل.

في حين يعتبر المخطط الرباعي الثاني ما بين 1974-1977 مُكملا للمخطط السابق حيث كان التمويل متجها نحو المشاريع الاقتصادية الضخمة من خلال التخطيط التوجيهي للاستثمارات والتنظيم التساهمي من أجل بناء اقتصاد وطني يقوم على أساس إنشاء شركات وطنية كبرى تحتكر السوق الوطنية لرفع الإنتاج وتوزيع التنمية².

كما شهدت فترة الثمانينيات تطورات غير كافية من الوجهة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، في حين شهد العالم آنذاك تحولات اقتصادية سريعة، وفيه حاولت الجزائر الانتقال إلى نوع من الليبرالية الاقتصادية، مما أدى هذا التحول إلى انعكاسات سلبية وخاصة مع الأزمة الاقتصادية العالمية التي أدت إلى الانهيار الواسع على عملية التنمية على المستوى الدولي وما ترتب عنه من تردي الأوضاع الاقتصادية التي أثرت بشكل بالغ على الاقتصاد الجزائري، وفي ظل هذه الظروف الصعبة قامت الدولة بعدة إصلاحات اقتصادية من خلال تطبيق المخطط الخماسي الأول ما بين 1980-1984 وكذا المخطط الخماسي الثاني ما بين 1985-1989³ سعيا منها للخروج من الوضعية الصعبة اقتصاديا واجتماعيا، والحاجة الماسة لإعادة هيكلة المنشآت العامة وتكاملها والتركيز على سياسة الخصوصية لمواجهة الاختلالات داخل المؤسسات العمومية بهدف مسايرة القطاع الخاص الذي أصبح يتوفر على إمكانيات هامة للمساهمة في القطاعات المنتجة وتكييفها مع الوضع

¹ -جمال الدين لعويسات، مرجع سابق، ص 32.

² -جمال الدين لعويسات، نفس المرجع، ص 39.

³ -منير يونس، ثمار الإصلاحات ونهوض الاقتصاد، مجلة الاقتصاد والأعمال، عدد خاص، أبريل 2002، ص 22-

الدولي الجديد، بانتهاج سياسة تنموية جديدة والانتقال من الاقتصاد المخطط المركزي إلى اقتصاد السوق¹.

حيث وضعت الاستراتيجية الوطنية للتنمية في المجال الاقتصادي من أجل توسيع نطاق الحرية الاقتصادية التي تسمح بالاندماج في الاقتصاد العالمي² المؤدي إلى تحسين الجودة والاستغلال الأمثل للموارد من خلال تطبيق عملية التنازل عن الممتلكات العمومية وخاصة منها الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الوطنية الخاصة³ التي كانت تهدف إلى تشجيع القطاع الذي كان مهمشا من قبل، من أجل ضمان استغلال الأراضي الفلاحية الاستغلال الأمثل ورفع الإنتاج والإنتاجية من خلال تحقيق التنمية الشاملة⁴ أيضا استمرت العملية بالقيام بجملة من الإجراءات وإبراز مسألة العقار الصناعي بمفهوم الأصول العقارية المتبقية واستقلالية المؤسسات العمومية⁵ من أجل ضمان التسيير المحكم والفعال لهذا النوع من المؤسسات وإعادة تكييف الاقتصاد الوطني حسب المعطيات الجديدة وبالتالي السعي إلى تحقيق فعالية السياسة الاقتصادية.

ولهذه الأسباب نجد أن الإصلاحات الاقتصادية التي تم انتهاجها بهدف التحول من اقتصاد التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق التي تم تطبيقها ابتداء من عام 1990 التي

¹ - أحمد هني، اقتصاد الجزائر المستقلة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993، ص 53.

² - BENISSAD Hocine, **Algérie restructurations, et réformes économiques 1979-1993**, offices des publications universitaires, Alger, 1994, p 140.

³ - القانون رقم 87-19 المؤرخ في 8 ديسمبر سنة 1987 يتضمن ضبط كيفية استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم، الذي ألغي بموجب القانون رقم 10-03 المؤرخ في 15 أوت 2010 المحدد لشروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة.

⁴ - المادتان 01 و02 من نفس القانون.

⁵ - القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية العدد 02 لسنة 1988.

الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، الجريدة الرسمية العدد 47.

ولدت أزمة اقتصادية بفعل التحول الاقتصادي نحو اقتصاد السوق، فكانت هناك أزمة مزدوجة متمثلة في أزمة سيولة من جهة وأزمة إفلاس من جهة أخرى على جميع الأصعدة¹. هذا ما جعل المؤسسات وفقا لنظرة خاصة تفتقد إلى الآليات المتعارف عليها دوليا في ميدان خصوصية المؤسسات العمومية².

وفي ظل الظروف العالمية الراهنة وضمن عالم أكثر تقدما وانفتاحا وتطوير الاستثمار من أجل تحقيق التنمية المستدامة، كان لا بد على الجزائر أن تخطو خطوات متسارعة نحو الاندماج أكثر في النظام الاقتصادي العالمي الجديد، والعمل على تطبيق الإنعاش الاقتصادي ما بين 2001-2004 الذي يقوم بدعم الأنشطة الاقتصادية والنشاطات المنتجة للثروة الوطنية وكذا تدعيم الخدمات العمومية في جميع المجالات من أجل تحسين المستوى المعيشي لتحقيق التنمية المحلية من خلال ترقية الاستثمار وتطويره³.

وكذا تسوية العقار الفلاحي وحماية هذه الثروة من تحويلها عن طابعها الأصلي من خلال تنمية النشاط الفلاحي وتثمين الثروات الوطنية وتطويرها.

أيضا فيما يتعلق بتهيئة الإقليم واستدامته يجب استكمال عمليات المسح العام للأراضي وتطبيق مخططات التهيئة والتعمير على المناطق الحضرية ومدى تجانسها مع حماية البيئة وكذا مضاعفة العرض في مجال الأراضي العامرة القابلة للبناء لفائدة الاستثمار في ميادين الترقية العقارية.

1 - أحمد لكل، النظام القانوني لحماية البيئة والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص 266.

2 - الخصوصية: تعني التقليل من دور الدولة والزيادة في دور القطاع الخاص في مجال نشاط معين، أو في مجال ملكية وسائل الإنتاج.

وهناك مستويان للخصوصية، فالمستوى الأول لا يتم فيه المساس بالملكية العمومية لرأس المال، وإنما يكفي بإدخال تقنيات التسيير، أما المستوى الثاني فيجب فيه تحويل كامل أو جزئي من الأسهم أو الحصص الاجتماعية، وبذلك تسقط الملكية عن المؤسسات العمومية.

انظر: مليكة بوضياف، إدارة السياسة البيئية في إطار التنمية المستدامة في الجزائر، مذكرة ماجستير في التنظيمات السياسية الإدارية، جامعة الجزائر 2006، ص 106.

3 - سايح بوزيد، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية، حالة الجزائر، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012-2013، ص 345.

ثم تكريس البرنامج التكميلي لدعم الانتعاش الاقتصادي ما بين 2005-2009 وفيها قررت الدولة مواصلة مجهود إنعاش النمو وتكثيفه في جميع القطاعات من خلال تحفيز الإطار الاستثماري.

كما لم تحظ الجوانب الاقتصادية لبعض مظاهر تدهور البيئة بالاهتمام الكافي، مما أدى إلى اتساع نطاق التلوث وتكثيف استنزاف الموارد الطبيعية¹.

ومن هنا تبرز أهمية اقتصاد حماية البيئة في الاستخدام الأمثل والرشيد للموارد البيئية بهدف حمايتها من كل صور الاعتداء من خلال اتخاذ أساليب حديثة في مواجهة مشكلات التعامل مع البيئة ويتم تحقيق هذه الحماية عن طريق التخصيص الأمثل للموارد ووضع السياسات والتصورات الوقائية² لأن مشكلات البيئة هي في الأساس مشكلات لها علاقة وطيدة بالاقتصاد والتنمية الاقتصادية، فمشكل الانفجار السكاني يمثل مشكلة بيئية تبين الاختلال بين البشر والموارد الطبيعية مما يؤدي إلى التلوث البيئي، فالحفاظ على التوازن البيئي هو أحد دعائم اقتصاد حماية البيئة³ حتى تسمح للأجيال القادمة باستغلال الموارد المتاحة والإفادة منها لتجسيد مفاهيم التنمية المستدامة.

إن تدهور البيئة خطر ليس فقط على مردود التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولكنه مؤشر على استنزاف لا يمكن استدراكه للموارد الطبيعية ولصحة السكان بفعل التلوث بمختلف أشكاله، وهذا ناتج لغياب شبه كلي لاستراتيجية تنمية رشيدة والتفكير في البدائل التي تُتيحها الخيارات السياسية والاقتصادية والحضرية لإرساء استراتيجية فاعلة لحماية البيئة والاقتصاد الوطني من التدهور في موارده، باعتبار تلك البدائل عاملا أساسيا وفعالا في

¹ - محمد عبد البديع، الاقتصاد البيئي والتنمية، الطبعة الأولى، دار الأمين للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2006، ص 05.

² - شبايكي سعدان، التلوث البيئي والتنمية الاقتصادية، البيئة في الجزائر، مخبر الدراسات والأبحاث حول المغرب والبحر الأبيض المتوسط، جامعة منتوري، قسنطينة، 2001، ص 48.

³ - محمد عبد الصبور، التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، 1996، ص 38

التنمية الاقتصادية والاجتماعية¹ وعليه يتوجب تقييم آثار مختلف المشاريع الإنمائية على التوازنات البيئية من خلال دراسات مدى التأثير على البيئة قبل تنفيذ أي استثمار.

ثانيا: مساهمة القسمة الحضرية في تنمية الحركية الاقتصادية.

تخضع مختلف العمليات العمرانية المتعلقة باستعمال واستغلال الأراضي في مختلف مراحلها إلى الرقابة الإدارية المسبقة المتمثلة في الأساس على التقسيمات العقارية الحضرية التي تُعد من أكثر الوسائل العمرانية تداولاً نظراً للدور الفعال في القضاء على التقسيمات العشوائية وما ينتج عنها من آثار سلبية تؤدي إلى تدهور الرصيد العقاري الوطني من الأراضي الصالحة للبناء، بالإضافة إلى الحد من تآكل النسيج الحضري وعدم تناسقه مع المقتضيات البيئية.

حيث يتجلى طابع المصلحة العامة من خلال الدور الذي تلعبه عملية التقسيم، من حيث تنمية رصيد الأملاك العقارية بوصفها إحدى وسائل التهيئة العمرانية للحد من الفوضى العمرانية، فلا يمكن إنجاز عمليات التقسيم خاصة منها رخصة التجزئة إلا داخل المناطق التي يشملها التخطيط الحضري لتفادي أي إخلال في التوازن العمراني، إذن التقسيم الحضري هو عملية أساسية للبحث عن الإطار الجغرافي لإقليم معين، يعتمد على توزيع الأنشطة بطريقة منسجمة وفقاً للموارد الطبيعية والنشاطات الاقتصادية².

فالقسمة الحضرية تُعد جملة من التوجيهات والإجراءات والضوابط التي يتم اتخاذها على جميع المستويات لتنظيم استعمال المجال من حيث التقسيم والتجزئة التي من شأنها أن تضمن خاصة التناسق في التقسيم، الأمر الذي يجعله يدخل في إطار المصلحة العامة.

فهناك عوامل مرتبطة بالتوسع في المجال الحضري بصفة عامة، لها علاقة بمختلف الجوانب التي لها صلة بالمخططات العمرانية من خلال تطبيق عمليات التخطيط الحضري والسياسات المُهيكلية في إطار أدوات التهيئة والتعمير باعتبارها أدوات أساسية في نمو المجتمعات الحضرية بالأخص في المدن لأجل التحكم في نموها وتوسعها لضمان الاستدامة

¹ - أحمد لكحل، النظام القانوني لحماية البيئة والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص 274

² - Madiot Yves, *L'aménagement du territoire*, Masson, Paris, 1979, p 7.

إن القسمة الحضرية تشكل قطاعا استراتيجيا ومُحركا أساسيا للتنمية المستدامة على اعتبار تأثيره المباشر على المجال بحيث يعتبر الوعاء الأساسي للتنمية الاقتصادية لأنها تحتل مكانا بارزا على المستوى الدولي والوطني، باعتبارها تمثل تقدم المجتمع باستخدام أساليب إنتاجية جديدة ورفع مستويات الإنتاج من خلال إنماء المهارات والطاقات البشرية وعليه فإن الدول المتقدمة اقتصاديا هي تلك التي حققت الكثير في هذا الاتجاه بينما تلك التي حققت تقدما متأخرا وضعيفا هي ما يطلق عليها الدول المتخلفة¹ وهذا راجع للنمو السريع الذي يحدث ضغوفا حادة على الموارد الطبيعية وعلى قدرات الدولة على توفير الخدمات والحد من هذا النمو السكاني السريع الذي يقلص من حدة التنمية وينقص من قاعدة الموارد الطبيعية المتاحة، ويزيد من البنايات الفوضوية ذلك أن التوجه العمراني يهدف أساسا إلى جعل المدينة إطارا ملائما للحياة من خلال التحكم في تقنيات التسيير واستهلاك المجال لمختلف عناصره والوصول إلى الانسجام والتناسق بين مختلف القطاعات وفق استراتيجية واضحة ومحددة لتحقيق التكامل الوظيفي لاستعمالات الأرض وكذا تحقيق التنمية الاقتصادية التي تستعمل وسائل حديثة متطورة تصنف ضمن الوسائل الملوثة التي أدت إلى تخریب الموارد الطبيعية مما أثر سلبا على توازنها، لأنها كانت تطبق على حساب الأهداف الاجتماعية والبيئية ولم تكثر لمعالجة ومواجهة المشاكل البيئية، إلا بعد تحقيق الأهداف الاقتصادية، حيث أصبحت تعمل على البحث عن خيارات دائمة ومستمرة لضمان الاستجابة للاحتياجات الأساسية للمجتمع وتحقيق الرفاهية وأقصى ربح ممكن².

على هذا الأساس يتطلب الأمر إقامة تنمية متواصلة ومتجددة ذات استعمال رشيد وأمثلة للمناهج الاقتصادية المتبعة من أجل تحقيق العدالة بين الأجيال الحاضرة والأجيال القادمة³ التي تفرض على المجتمع طرقا للتنمية الاقتصادية لتكون قادرة على الاستمرارية والديمومة على المدى الطويل، ذلك أن استدامة البعد الاقتصادي يعني الحفاظ على الرصيد

¹ - محمد عبد العزيز عجميه، محمد علي الليثي، التنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص 20.

² - خضري زكريا، إشكالية التنمية، بحث في الاحتمالات والحلول، مجلة النهج، مطبعة الكويت، 1997، ص 42.

³ - Jean Philippe, *Économie et politique de l'environnement*, 2^{ème} édition, PUF, 1992, p

العام للرأسمال الطبيعي والاصطناعي، فهما ضروريان لتحقيق الرفاهية¹ وضمان انتقال هذا الرصيد سليما إلى الأجيال القادمة، من خلال تدعيم الاقتصاد البيئي الذي يساهم في إدخال اهتمامات البيئة عند اتخاذ القرارات عن طريق استعمال أفضل وسيلة لدراسة التأثير البيئي والاجتماعي لضمان استدامة الدخل والعدالة فيما بين الأجيال وإيجاد طرق حديثة لمواجهة الاحتياجات الأساسية².

بناء على ذلك تلعب القسمة العقارية الحضرية دورا حيويا في منظومة التنمية على اعتبار أنها عامل إنتاج استراتيجي لكل القطاعات الحيوية، كما تعتبر أرضية لانطلاق المشاريع الاستثمارية، لأنها تساهم بدور فعال في تنفيذ سياسة التهيئة والتعمير الرامية إلى تحسين الظروف المعيشية للمواطن ومحاربة الفقر والبطالة، أيضا يساهم التقسيم في الحركة التنموية الاقتصادية وذلك على ضوء التحولات الديمغرافية المتسارعة التي تعرفها البلاد، فلا يمكن تصور نجاح آلية التقسيم الحضري دون ضبط مجال العقار الحضري وتنظيم استعمالاته بغية ضبط النمو السريع والتوسع الحضري.

كما تحتل القسمة الحضرية مكانة محورية فيما يتعلق بانتعاش البرامج السكنية وخلق المدن الجديدة والأقطاب الحضرية، وفي هذا الصدد تتدخل الدولة من خلال اتخاذ مجموعة من التدابير الهادفة إلى محاربة التقسيمات العشوائية المختلفة البناءات الفوضوية بكل أنواعها.

أيضا تقوم القسمة الحضرية بدور مهم في تنمية الاستثمار في كل القطاعات الحيوية في البلاد كالقطاع الصناعي من إنجاز البنايات التحتية الصناعية والمناطق الصناعية وكذا القطاع السياحي في تدعيم المرافق السياحية وإنجاز المركبات والمنتزهات السياحية، دون أن ننسى القطاع الفلاحي في ترقية الأنشطة الفلاحية ودعم التنمية القروية، بالإضافة إلى إقامة الإنجازات لمختلف المرافق العمومية كالبنايات والعمارات الإدارية والمنشآت التربوية والصحية... الخ، بحيث يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار البدائل في الاستهلاك وأنماط

¹– Fabrice Hatem, **Le concept du développement soutenable**, revue économie prospective internationale, 4^{ème} trimestre, N°44, 1990, p 103.

² –سراج الدين إسماعيل، حتى تصبح التنمية مستدامة، مجلة التمويل والتنمية، المجلد 30، العدد 4، 1993، ص 7.

الاستغلال للأرض وتصميم التقسيم مع توفر الشبكات المتعددة والتجهيزات الضرورية وتطوير أسس البناء على بيئة سليمة تعد من أبعاد التنمية المستدامة في مختلف مستوياتها.

فإذا كان التخطيط الحضري باستعماله أدوات التعمير التي تقوم بتهيئة الأراضي وكيفية استعمالها واستغلالها، فإن للتقسيم الحضري دورا فعالا في عملية تقسيم الأراضي سواء كانت أراضي غير مبنية التي تتطلب رخصة التجزئة، وفي حالة إذا كانت مبنية يُشترط شهادة التقسيم.

ففي حالة تقسيم الأراضي غير المبنية فإنه يتوجب تقسيم المناطق الحضرية إلى أجزاء تكون صالحة للبناء على حسب الغرض المخصص لها، فيتم بناء المناطق السكنية على حدة بعيدة عن الضوضاء وملوثات المناطق الصناعية، وهذه الأخيرة تكون بعيدة عن المناطق الفلاحية حتى لا يتم التأثير عليها سلبا، وهذا النوع من الأراضي الحساسة والهامة يجب أن تكون بعيدة عن المناطق السياحية وهكذا، فبفعل هذا التقسيم العقلاني والرشيد، فإنه يجعل من نمو التوسع الحضري يتسم بالانتظام والانسجام مع مقتضيات البيئة والأسس الجمالية، مما يؤدي حتما إلى تحقيق التنمية الاقتصادية التي تهدف إلى خدمة المواطن عند إنجاز المشاريع التنموية في مختلف المجالات، فتحقق الرفاهية والعدالة بين الأجيال والأكثر من ذلك استمرارية الاستدامة في التنمية.

إلا أنه من خلال تشخيص واقع العقار الحضري في ظل الصعوبات التي يعرفها فإنه يطرح أكثر من إشكال أمام المخططين والمختصين والهيئات الإدارية المختصة بذلك فيصطدمون بالعراقيل التي تطرح على الميدان من حيث التخطيط والتقسيم والبناء من خلال الصعوبات القانونية والعملية، فالصعوبات القانونية تتجلى في تعدد القوانين وعدم ملاءمتها للتطبيق، أما من الناحية العملية فهي تتمثل في صعوبة التوفيق بين أحكام التخطيط الحضري وبين قواعد التقسيم الحضري، أمام النقص الفادح في الإمكانيات المادية والبشرية والعراقيل الإدارية.

أمام التطور السريع للمدن، فتبقى هذه الأراضي عرضة لانتشار ظاهرة البناء الفوضوي وتفشي التجمعات السكنية العشوائية التي تشكل مجالا خصبا للمضاربات

والمعاملات العقارية غير المشروعة مما ينعكس سلبا على التخطيط والتقسيم والتطور العمراني ولا تتحقق بذلك أهداف التنمية الاقتصادية.

الفرع الثاني

خدمة القسمة الحضرية في ازدهار التنمية الاجتماعية

إذا كان التخطيط الحضري يهتم بإعداد الوسائل اللازمة لتوجيه النمو الحضري على المدى البعيد والمتوسط، بتحديد القواعد القانونية التي تحكم استعمال الأرض من خلال تمكين الإدارة من ممارسة مهامها في التوجيه والمراقبة من أجل تنسيق عقلائي ومتناسق مع الأغراض المخصصة لها، فإن للقسمة الحضرية المترجمة للقواعد العمرانية المخططة إلى الواقع ملموس على مستوى المدن، وبالأخص رخصة التجزئة بصفقتها وسيلة عمرانية تقوم بتطبيق كل المقتضيات التي تحملها مخططات التهيئة والتعمير وترجمتها على الواقع.

ولضمان وسلامة حياة المواطنين وخاصة لمستعملي رخصة التجزئة عمل المشرع على وضع معايير قانونية تقوم بتأطير ورقابة هذا التقسيم، فضلا عن تشديد العقوبات لردع كل مخالفة للقانون الجاري به العمل لتفادي خلق تجزئات عشوائية.

على هذا الأساس تكتسب القسمة العقارية الحضرية أهمية قصوى في تطوير التجمعات البشرية، كما يشكل قطاعا حيويا له انعكاس مباشر على مستقبل البلاد.

يتم ذلك بتحقيق استراتيجية تنموية متوازنة تهدف إلى تحقيق الفوارق الاجتماعية وتدعيم التوزيع المتكافئ للأشخاص والأنشطة والتجهيزات الأساسية والاستغلال العقلاني ولن يأتي ذلك إلا بوضع تخطيط محكم ومنسجم يؤدي بدوره إلى تحقيق التنمية الاجتماعية المستدامة من حيث تحديد الأسس والمبادئ وكذا الهدف الذي تسعى إليه باعتبارها مدخلا أساسيا للتنمية الاقتصادية وكيفية ضمان هذه التنمية الاجتماعية في سياقها الدولي والوطني ونوع الاستراتيجية التنموية المتخذة في الجزائر وتحديد التنمية الاجتماعية.

أصبحت قضية التنمية الاجتماعية محور الاهتمام للدول النامية باعتبارها المنهج الحتمي والمسار الوحيد الذي يجب أن تنتهجه تلك الدول للخروج من دائرة التخلف والفقر والبطالة، مما يحقق ارتفاعاً في مستويات المعيشة وخدمة التقدم المنشودة.

ولقد نجم هذا الاهتمام المتزايد عن عدة عوامل تتمثل أهمها في معاناة شعوب الدول النامية من المشاكل المتفاقمة الناجمة عن التخلف، والبطالة والفقر والحرمان وعدم إشباع الحاجات الأساسية والضرورية لهم.

لكن مع ظهور التقدم العلمي وظهور أفكار جديدة تطالب بضرورة تحقيق مستويات المعيشة المرضية هذا ما تبنته منظمة الأمم المتحدة ومنظماتها المختلفة، قضية التنمية الاجتماعية وفيها طالبت في مختلف المنتديات والمحافل الدولية بضرورة دعم دول العالم الثالث لمواجهة مشاكل الفقر والتخلف والإسراع بتحقيق التنمية الاجتماعية¹.

وتجدر الإشارة إلى أن الجمعية العامة للأمم المتحدة أصدرت في 19 ديسمبر 1971 قراراً دعت فيه إلى اعتبار الوضع الراهن يتمثل في "وضع الأمم المتحدة والتنمية"² على أن تتضافر خلاله جهود الدول الأعضاء وشعوبها على زيادة مجهوداتها في تعزيز التدابير اللازمة لزيادة سرعة التقدم الاجتماعي فضلاً عن رقيها الاجتماعي.

وإزداد اهتمام منظمة الأمم المتحدة بقضايا التنمية والبيئة والسكان من أجل تقديم العديد من البرامج والمشروعات التنموية للدول النامية من خلال توفير مستوى معيشي لائق للمجتمع والدفاع عن حقوقه وتقديم الخدمات الضرورية مثل التعليم، الصحة، المسكن والغذاء.

كما بين تقرير إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية لهيئة الأمم المتحدة تعريف التنمية الاجتماعية على أنها "عملية تربية تنظيمية"، لأنها تمثل مجموعة من الإجراءات والتدابير لتطوير الاتجاهات الاجتماعية لدى السكان وتشجيعهم على تقبل الأفكار الجديدة

¹ - عبد الباسط محمد حسن، التنمية الاجتماعية، الطبعة الرابعة، مكتبة وهبة، القاهرة، 1982، ص 85.

² - جمال مجدي حسنين، دراسات في التنمية الاجتماعية، دار المعرفة الجامعية، القاهرة، 1985، ص 98.

واكتساب المعلومات النافعة والمهارات العلمية سواء بالنسبة للأفراد أو الجماعات¹ حيث يمثل كل هذا أبعاد أساسية في سبيل التوصل إلى التنمية الاجتماعية.

وفي ظل المتغيرات العالمية الجديدة تبين أن التنمية الاجتماعية وإن كانت تهم الدول النامية في المقام الأول، إلا أن الدول المتقدمة برغم ما حققته من الرفاهية والتقدم، إلا أنها تسعى لتحقيق المزيد من التطور، بينما الدول النامية التي لم تبلغ الحد الأدنى من المستوى المعيشي اللائق تحاول تحقيق ذلك عن طريق التنمية، هذه الأخيرة ليست قاصرة على الدول النامية بل تهتم بها الدول المتقدمة أيضا على اعتبار أن التنمية الاجتماعية ليس لها نهاية².

إن الوظيفة الاجتماعية تعد إحدى الوظائف الهامة التي تساهم بفاعلية في تحقيق التنمية ويتم ذلك باستخدام الأساليب العلمية والنماذج المتطورة من خلال الممارسة في مختلف الأنشطة والمجالات، منها المجال التعليمي، المجال الصحي، حماية البيئة، وغيرها من المجالات المتعددة، هذا ما يؤدي إلى إحداث ترقية للمجتمع القادر على المساهمة بفاعلية في إحداث التنمية.

هذا الوضع العالمي أدى إلى خلق ثلاثة أشكال من التناقضات بين التطور العلمي والتكنولوجي وحادثة الأفكار والاتجاهات وتغير النظم الاجتماعية³.

ومن ثم تسعى التنمية الاجتماعية لتحقيق رفاهية الإنسان بما تتضمنه من المساواة والعدالة في إمكانية الحصول على فرص الحياة الأفضل التي تعتبر غاية في حد ذاتها لتحقيق التنمية، وهذا ما أشار إليه مؤتمر وزراء الشؤون الاجتماعية في إفريقيا الذي انعقد في القاهرة في أبريل سنة 1967 حيث اعتبر أن التنمية الاجتماعية تعد "عملية شاملة للتغيير والنمو"⁴ حيث تقتضي علاجا متكاملا ومتوازيا بالنسبة لجميع مظاهر الرفاهية الخاصة بالدول النامية مع إدخال التغيرات اللازمة في البناء الاجتماعي للوصول إلى هذه الغاية.

¹ -علي الكاشف، التنمية الاجتماعية، المفاهيم والقضايا، عالم الكتب، القاهرة، 1985، ص 89.

² -علي الكاشف، نفس المرجع، ص 99.

³ -عبد الباسط محمد محسن، التنمية الاجتماعية، مرجع سابق، ص 78.

⁴ -عبد الباسط محمد محسن، نفس المرجع، ص 83.

على هذا الأساس اقتضى الأمر ضرورة معالجة هذا الموضوع لما له من صلة وثيقة بينه وبين القسمة العقارية الحضرية، هذه الدراسة تساعد على فهم عناصر وخصائص هذه التنمية (أولاً) ثم إدراك الأبعاد الأساسية لهذا النوع من التنمية وعلاقتها الفعالة مع آلية التقسيم الحضري التي تؤدي بدورها إلى تحقيق الغاية المنشودة (ثانياً).

أولاً: وظيفة التخطيط التنموي في تغيير الحياة الاجتماعية.

لقد كانت التنمية الاجتماعية في معناها الأصلي مرادفة للنمو وعندما تحول المصطلح من اللغة العادية إلى العلوم الاجتماعية أدرج تحت المدخل التطوري مثله في ذلك مثل مصطلح التقدم¹ لأنه ما زال من المفاهيم المعقدة التي كثرت تعريفاتها واختلطت في بعض الأحيان مع المفاهيم السوسولوجية، وفيه تباينت الآراء ووجهات النظر باختلاف تخصصات وإيديولوجيات العلماء والمفكرين حول تحديد مفهوم التنمية الاجتماعية، حيث يركز الفكر الاقتصادي على الزيادة السنوية في الناتج القومي ومتوسط دخل الفرد، بينما يرى المنظور الاجتماعي على توفير الحاجات للإنسان، وفي المنظور السياسي الديمقراطية وتوفير الاستقرار السياسي والمناخ الملائم لتخطيط التنمية².

إن مفهوم التنمية الاجتماعية هو مفهوم غامض يتضمن ثلاث صور متلازمة وهي التنمية كظروف معينة تشمل المستوى المعيشي وكهدف يبذل ويراد بلوغه وكقدرة على النمو والتغيير والتطور³.

هذا الغموض قد يرتبط بتداخل استخدامات المفهوم بين وصف حالة المجتمع أو الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه، فقد يكون المجتمع متقدماً ويتطلع للمزيد للأفضل، وقد يكون مجتمعاً متخلفاً يسعى لتحقيق التنمية، أما من حيث الهدف فإنه يرتبط بمدى تضافر الجهود بين الأفراد والجماعات ومختلف الهيئات والقطاعات من أجل بلوغ الهدف، بالإضافة إلى

¹ -علي الكاشف، التنمية الاجتماعية، المفاهيم والقضايا، مرجع سابق، ص 11.

² -طلعت مصطفى السروجي، التنمية الاجتماعية، من الحداثة إلى العولمة، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2009، ص 14.

³ -محمد الجوهري، علم الاجتماع وقضايا التنمية في العالم الثالث، الطبعة الثالثة، دار المعارف، القاهرة، 1982، ص

القدرة التي تعني توفر الإمكانيات المادية والكفاءات التي تمكن المجتمع من تحقيق هذا الهدف.

على هذا الأساس فمنهم من يركز على أن التنمية الاجتماعية هي عملية متعددة الجوانب وقضية حضارية¹ محورها إحداث تغيرات سلوكية تزيد من قدرة المجتمع وموارده المتاحة والكامنة منها البشرية والمادية² ووجب على المجتمع دراسة إمكانياته وتحديد قدراته وتوجيه طاقاته البشرية، ودراسة حاجات أفراده وأولوياتها لحسن استثمار طاقاته وتوجيه برامج ومشروعات التنمية، وانطلاق هذه الأخيرة من واقعة ويعكس كل ذلك أهمية الاعتماد على التخطيط كأسلوب علمي لحدوث التنمية³.

كما يرى البعض الآخر أن التنمية الاجتماعية أضحت شعارا للطموح والجهد والإنجاز والتركيز على العمل نحو التغيير من عدة جوانب⁴ بينما يرى البعض منهم أن التنمية هدف عام وشامل لعملية ديناميكية تحدث في المجتمع وتتجلى مظاهرها في تلك السلسلة من التغيرات البنائية والوظيفية المعتمدة على التحكم في حجم ونوعية الموارد المادية والبشرية من أجل الوصول إلى تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية⁵.

ويضيف البعض بأنها عمليات التغيير الاجتماعي التي تلحق بالبناء الاجتماعي ووظائفه بغرض إشباع الحاجات الاجتماعية⁶ حسب طبيعة البيئة والظروف الملائمة من خلال توسيع مجالات القدرات الإنسانية والنشاط الإنساني⁷ لتحقيق أهداف متجددة ووظائف مستحدثة باستمرار، وينتج هذا بوعي المجتمع لتوجيه التفاعل بين الطاقة التنموية للمجتمع والنسق الاقتصادي له⁸ عبر عمليات التخطيط للتنمية والتغيير إلى الأفضل والمتمثل في

¹ -علي الكاشف، مرجع سابق، ص 65.

² -طلعت مصطفى السروجي، مرجع سابق، ص 15.

³ -محمد الجوهري، مقدمة في علم اجتماع التنمية، الطبعة الثانية، دار الكتاب للتوزيع، القاهرة، 1979، ص 74-75.

⁴ -عبد الباسط محمد حسن، التنمية الاجتماعية، مرجع سابق، ص 12.

⁵ -علي كاشف، التنمية الاجتماعية، المفاهيم والقضايا، مرجع سابق، ص 15.

⁶ -عبد الباسط محسن حسن، مرجع سابق، ص 13.

⁷ -أنور عطية العدل، التخطيط للتقدم الاجتماعي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1987، ص 32.

⁸ -نبيل السمالوطي، التنمية والتحديث الحضاري، مكتبة الجيلاوي، القاهرة، الجزء 1، 1975، ص 164.

التغيير الاجتماعي الذي تقدم من خلاله أفكار جديدة في النسق الاجتماعي بهدف تطوير وتحسين النمط الاجتماعي.

بالرغم من تعدد مفاهيم التنمية الاجتماعية واختلاف معانيها، فإن المفهوم الجوهري في هذا الشأن هو مفهوم الأمم المتحدة باعتبار التنمية عملية من العمليات المخططة¹ تستهدف تعبئة الإمكانيات المادية والبشرية بهدف رفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع مع ضرورة مشاركته في هذه العمليات التنموية من بدايتها إلى نهايتها².

هذا يعني أن هذا النوع من التنمية يعد عملية حضارية شاملة متعددة الأبعاد والجوانب متكاملة تهدف إلى تغييرات هادفة ودائمة، فيتحقق بذلك التوازن بين الدولة والمجتمع من ناحية والمساواة³ من ناحية أخرى.

وعليه تتسم التنمية الاجتماعية بمجموعة من الخصائص وهي كالآتي:

- التنمية الاجتماعية عملية متغيرة ومخططة موجهة نحو أهداف محددة في ضوء السياسة العامة للمجتمع⁴ لإحداث سلسلة من التغييرات الهادفة في ظروف وأوضاع معينة ونقلها إلى وضع آخر أفضل منه.

- تعتبر التنمية أسلوباً لاستثمار الموارد البشرية والمادية والتنظيمية للاستثمار الأمثل مع تضافر مشاركة كل القوى الاجتماعية في المجتمع لصنع القرارات التنموية والاستفادة منها⁵:

- عملية التنمية تستهدف زيادة الإنتاج واتساع مجال الخدمات وتغيير أنماط السلوك الاجتماعي مما يستوجب النظرة الشمولية لمشكلات المجتمع المتداخلة والمعقدة.

¹ - محمد الجوهري، مقدمة في علم اجتماع التنمية، مرجع سابق، ص 145.

² - طلعت مصطفى السروجي، التنمية الاجتماعية من الحداثة إلى العولمة، مرجع سابق، ص 15.

³ - طلعت مصطفى السروجي، نفس المرجع، ص 16.

⁴ - طلعت مصطفى السروجي، المرجع نفسه، ص 36.

⁵ - عبد الهادي والي، التنمية الاجتماعية، مدخل لدراسة المفاهيم الأساسية، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية،

1982، ص 72.

- تعتمد التنمية على الإنسان باعتباره المشارك في إحداث التنمية من أجل التحديث والتجديد والتطوير الحضاري لغرض التحرر والتخلص من التبعية بمختلف أشكالها.

- عملية التنمية متواصلة تتطلب الاستمرارية والاستدامة التي ينجم عنها تنفيذ البرامج والمشروعات الحالية لخلق المزيد من البرامج الجديدة للأجيال القادمة لأن التنمية الاجتماعية تهتم بالبناء الاجتماعي¹ ووظائفه ومواجهته لمشكلاته المختلفة وإزالة العقبات والعراقيل بما يحقق الرفاهية والتقدم وإتاحة سبل تكافؤ الفرص عن طريق العدالة الاجتماعية.

إن التنمية الاجتماعية تعتمد على مجموعة من العوامل التي يمكن لها أن تكون عامل نجاح، من بين هذه العوامل توفير الإمكانيات المادية والبشرية السائدة في المجتمع وعدد السكان والبعد الثقافي، كل هذه العوامل تلعب دوراً رئيسياً في دفع عملية التنمية الاجتماعية² من خلال اتباع أيديولوجية معينة لتحقيق التغيير البنائي³ باستخدام تكنولوجيا التغيير التي تتناسب مع واقع المجتمع، فلا يمكن أن تتم التنمية بمعزل عن البناء الاجتماعي التي تحوله من شكله القديم إلى شكله الحديث المعاصر فيتم حدوث التنمية المستدامة التي تساهم في توصل التنمية واستمرارها دون توقف من خلال رؤية تكاملية بعيدة المدى تتحقق فيها المساواة في الفرص المتاحة والعدالة في توزيع التنمية.

تتباين قضايا التنمية من مجتمع لآخر ومن وقت لآخر في المجتمع الواحد، خاصة بالنسبة للدول النامية التي لا تجيب على بعض قضايا التنمية وتنتقل إلى مراحل جديدة فتجد نفسها أمام قضايا جديدة وهكذا تتعدد قضايا التنمية في الوقت الحاضر وذلك بتعدد نظمها وأسسها النظرية، ويظهر هذا من خلال التباين الواضح للتنمية من مجتمع لآخر، وتعدد

¹ - محمد عجمية وعبد الرحمن أحمد، التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشكلاتها، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص 62-70.

² - محمد شفيق، التنمية الاجتماعية، دراسات في قضايا التنمية ومشكلات المجتمع، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، بدون نشر السنة، ص 13.

³ - التغيير البنائي: هو التغيير في الظواهر والنظم والعلاقات السائدة في المجتمع، فهو ذو فاعلية هامة تصل إلى مستوى تغيير الفرد في محيطه وتحديث الهياكل الاجتماعية والاقتصادية وتفاعل الأنماط المرتبطة بها.

استراتيجيتها، غير أنه في الوقت الحاضر يمكن أن تكون هنالك قضايا عالمية للتنمية تفرض نفسها على الساحة الدولية.

وفي إطار هذه المحاولات المتباينة، ظهرت مفاهيم جديدة للتنمية بأبعادها المختلفة التي تركز على منهج معين تراعي خصوصية الإطار الاجتماعي، الاقتصادي والسياسي نظرا للتطور التكنولوجي الذي أحدث تغييرات بيئية واجتماعية واهتزاز دور الفرد في المجتمع¹ بسبب التحول من المحلية إلى العالمية سواء في الاقتصاد أو التجارة أو غيرها التي تحولت بدورها من بسيط ومحدود إلى العالمية التي اهتمت بالتكنولوجيا المتزايدة للعقل والتفكير البشري واعتبرت أساسا ثروة من ثروات الأمم².

وارتبطت التكنولوجيا بسياق التنمية التي كانت تستخدم لدراسة المهارات النافعة من خلال رأسمالها الإنسان ووسيلتها الأولى وغايتها الأخيرة الإنسان³ باعتباره مبدعا ومستخدمنا وفاعلا ومؤثرا من خلال التحول من مجتمع صناعي إلى مجتمع معلوماتي يقوم بربط العلاقة الحاسمة بفعالية الخدمة الاجتماعية بتفعيل مؤسسات المجتمع المدني، فكلاهما يؤثر إيجابيا في ارتقاء ونهوض الآخر على المدى البعيد بما يعكس أهمية التخطيط وأهمية بناء وتنمية القدرات البشرية المتكاملة.

حيث يتحقق للمجتمع أهداف اجتماعية في ضوء استراتيجية شاملة تركز على أيديولوجية اجتماعية واضحة عبر مراحل التخطيط الاجتماعي، ويرتكز الهدف الرئيسي للتنمية الاجتماعية في تحسين نوعية الحياة في مختلف النشاطات البشرية من خلال إحداث التغييرات الاجتماعية في تحقيق التوازن بين الجانب المادي والجانب البشري⁴ حيث يتحقق هذا الهدف الرئيسي من خلال تحقيق الأهداف التالية للتنمية الاجتماعية:

¹ - فينان محمد طاهر، مشكلة نقل التكنولوجيا، دراسة لبعض الأبعاد السياسية والاجتماعية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1976، ص 68.

² - معن خليل عمر، الموضوعية والتحليل في البحث الاجتماعي، دار الافاق الجديدة، القاهرة، 1973، ص 29.

³ - طلعت مصطفى السروجي، الآثار الاجتماعية لاستخدامات التكنولوجيات في الميكنة الزراعية والصناعات الصغيرة في الريف، مؤتمر كلية الخدمة الاجتماعية، جامعة القاهرة، 1979، ص 30-31.

⁴ - عبد الباسط محسن محمد، التنمية الاجتماعية، مرجع سابق، ص 120.

- إحداث تغييرات في البناء الاجتماعي والنظم والمعايير التي تؤثر في سلوك الأفراد وتحدد أدوارهم في مختلف التنظيمات الاجتماعية.
- إشباع الاحتياجات الاجتماعية لأفراد المجتمع بمفهومها الشامل من خلال تقديم الخدمات الاجتماعية المختلفة كالتعليم، الصحة، الإسكان، الرعاية الاجتماعية¹.
- تزويد أفراد المجتمع بالمعرفة والمهارات والقدرات التي تساعدهم على تحسين مستويات المعيشة وإتاحة الفرص لأفراد المجتمع للمشاركة الفعلية في توجيه التنمية الاجتماعية وتنفيذ برامجها وتقييم نتائجها.
- تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال التعاون والمشاركة وتحمل المسؤولية الاجتماعية التي تتحقق بها التنمية وتقدم المجتمع من خلال توفير فرص عادلة بين المواطنين والوصول إلى أشكال تنظيمية تضمن لكل فرد في المجتمع نفس المستوى المعيشي².
- تتميز التنمية الاجتماعية بأهمية الاتجاه التكاملي في التنمية³ ذلك أن التنمية الاجتماعية تؤثر بدورها على التنمية الاقتصادية، حيث تحقق على المدى القريب الأهداف الاجتماعية المباشرة وعلى المدى البعيد أهدافا اقتصادية غير مباشرة بالمقابل نجد أن التنمية الاقتصادية لها أثر على التنمية الاجتماعية فهي تحقق أهدافا اقتصادية مباشرة على المدى القريب، وأهدافا اجتماعية غير مباشرة على المدى البعيد، مما يؤكد على أهمية العلاقة بين التنمية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية.
- التكامل الاجتماعي والتنسيق بين برامج التنمية وضرورة الاهتمام بمواجهة احتياجات المجتمع وعلاج مشكلاته من خلال خطة متكاملة لجميع البرامج الاجتماعية

¹ -فاروق بسيوني، محاضرات في التنمية الاجتماعية، كلية الخدمة الاجتماعية، جامعة حلوان، 1972، ص 45.

² -طلعت مصطفى السروجي، التنمية الاجتماعية من الحداثة إلى العولمة، مرجع سابق، ص 31.

³ -عبد الباسط محمد محسن، مرجع سابق، ص 121.

والاقتصادية، للوصول إلى النتائج الملموسة التي يكون لها أثر على تنمية المجتمع فيحقق توازن واستقرار المجتمع¹.

- الاهتمام بالنسق الثقافي للمجتمع خاصة الاتجاهات السلوكية لأفراد المجتمع، مما يساعد على تنمية القدرات والمهارات والقيم الصحيحة لبرامج التنمية مثل احترام قيمة العمل، التحلي بالمسؤولية الاجتماعية².

بالرغم من تعدد الغايات والأهداف للتنمية الاجتماعية، فإنه من الصعوبة حصرها بشكل حاسم وهذا راجع لصعوبة الفصل بين الأهداف التي تنطوي عليها نظريات التنمية في المجتمعات المتقدمة، وبين نظيراتها في المجتمعات النامية من خلال تعدد الرؤى والأطروحات واختلاف الغايات يكون باختلاف وجهات النظر ذلك أن التنمية بطبيعتها عملية مستمرة لا نهاية لها، ومن ثم يجب أن تقف على غاية محددة وهي الانتقال إلى مجتمع أفضل وأكثر كفاءة وتطويراً³ من تحقيق الرفاهية الاجتماعية التي يجب استخدامها بشكل يحقق الاستدامة ويرتبط بالحفاظ على تحقيق العدالة الاجتماعية وتدعيم المشاركة الشعبية وتحسين الخدمات وبرامج الدعاية الاجتماعية وبذلك فإن التنمية الاجتماعية ينجم عنها تنمية أكثر وطموحا للوصول لأرقى مستوى إذا ما اهتم المجتمع بمقوماته المختلفة في وضع الأسس التي من خلالها تستمر عملية التنمية كعملية تراكمية مستمرة إلى الأبد⁴.

لا يمكن أن تتحقق التنمية الاجتماعية في أهدافها القريبة والبعيدة المدى إلا في ظل استراتيجيات واقعية تركز على أسس وركائز واقعية ترتبط بواقع المجتمع وأبعاده المختلفة وقدراته وطاقاته المادية والبشرية، ومن ثم يرتبط تحقيق التنمية بأبعادها المتعددة بأسس واستراتيجيات تساعد على تحقيق الأهداف التنموية من خلال إقرار المنظمات الدولية إلى الاهتمام بالتنمية المستدامة لإحداث تراكم يساعد على تحقيق الغايات المنشودة وتحقيق التوازن البيئي الذي يعد محورا هاما وأساسيا لتدعيم استراتيجيات التنمية التي تؤثر على

¹ -فاروق بسيوني، محاضرات في التنمية الاجتماعية، مرجع سابق، ص 47.

² -عبد الباسط محمد محسن، التنمية الاجتماعية، مرجع سابق، ص 125.

³ -طلعت مصطفى سروجي، التنمية الاجتماعية من الحداثة إلى العولمة، مرجع سابق، ص 31.

⁴ -طلعت مصطفى سروجي، نفس المرجع، ص 35.

حاضرها ومستقبلها ومن ثم استمراريتها وتواصلها¹ من خلال رسم الخطوط العريضة التي تتبناها السياسة الإنمائية في الانتقال من حالة التخلف إلى حالة النمو عن طريق التصور العام الذي تعتمده الاستراتيجية الملائمة بالنظر إلى طبيعة الظروف الاجتماعية والاقتصادية السائدة في المجتمع وتحديد المعايير والأسس التي تحددت على ضوءها أولوية تلك الأهداف، باتخاذ الأساليب والوسائل المتبعة في تحريك عجلة التنمية، على هذا الأساس يعتبر التخطيط ضرورة من الضروريات التي لا يستغنى عنها للنهوض بحياة المجتمعات في عصرنا الحاضر باعتبار أن التخطيط هو الوسيلة العلمية التي يتم بواسطتها وضع خطط التنمية على أسس سليمة ترتبط بالسياسة الاجتماعية وتسعى إلى تحقيق أهدافها البعيدة² التي تقوم على أساس مجموعة متنوعة من العمليات والدراسات والتقديرات والأولويات والتقييم... الخ، فهو في جوهره نشاط اقتصادي واجتماعي يستهدف تحقيق أهداف متناسقة سواء في المجال المادي أو البشري عن طريق التخطيط للتنمية الذي يمر بدوره إلى مجموعة من المراحل والخطوات المتداخلة عن طريق جمع البيانات الأساسية عن ظروف المجتمع وأوضاعه المعينة التي تنتهي باقتراح أهداف خطط التنمية الاجتماعية التي تبنى على جانبين³.

الجانب الأول: إحداث تغييرات اجتماعية تلحق بالبناء الاجتماعي⁴ ومكوناته الاجتماعية الاقتصادية، السياسية، الأسرية، التعليمية والصحية.

الجانب الثاني: العمل على إشباع الحاجات الأساسية من خلال القضاء على الفقر والبطالة والنهوض بالمجتمع في جميع المستويات.

حيث يتوقف نجاح تنفيذ خطة التنمية على مدى وضوح الأهداف وارتباطها بالحاجات الفعلية للمجتمع ومراعاة الإمكانيات المتوفرة والمتابعة في برامج التنمية الاجتماعية المبنية على أسس موضوعية من خلال الاعتماد على التقييم الذي يعتبر وسيلة تستهدف الكشف

¹ - عبد العزيز عبد الله مختار، الفاروق إبراهيم بسيوني، **التخطيط الاجتماعي**، كلية الخدمة الاجتماعية، جامعة حلوان، القاهرة، 1982، ص 372.

² - عبد العزيز عبد الله مختار، الفاروق إبراهيم بسيوني، نفس المرجع، ص 374.

³ - علي الحوات، **أسس التنمية والتخطيط الاجتماعي**، دار الحكمة، طرابلس، 1991، ص 18.

⁴ - عبد العزيز عبد الله المختار، الفاروق إبراهيم بسيوني، المرجع نفسه، ص 380.

عن فاعلية برامج ومشروعات التنمية¹ لتحقيق رفاهية الإنسان ويتم هذا بترباط العلاقة التكاملية بين التنمية الاجتماعية وآلية القسمة الحضرية التي ساهمت بشكل فعال في الحفاظ على التماسك الاجتماعي داخل المجتمع من خلال الاعتماد على مقارنة عادلة لتقييم المجال الذي يقوم بالأساس على التغطية بأدوات التعمير كوسيلة للتخطيط والتنمية لنمو المجتمعات الحضرية وتوسعها في المدن للحد من الفوارق الاجتماعية وتحقيق التوزيع المتكافئ للأشخاص والأنشطة والتجهيزات الأساسية والاستغلال العقلاني باستخدام استراتيجية تنموية متوازنة في ضوء التحولات الديمغرافية المتسارعة التي تعرفها البلاد.

الاستراتيجية التنموية هي مجموعة من الوسائل المتضافرة، التي تعتبر كافية لتحقيق غايات محددة في أفق زمني معين² باستخدام آليات حديثة راهنة أو محتملة قصد الوصول إلى الغاية المنشودة، فالتخطيط الاجتماعي وسيلة من الوسائل المرتبطة بخطة طويلة المدى لتنفيذ البرامج التنموية من أجل الانتقال من حالة التخلف إلى حالة التقدم.

كما يعتبر الإطار العام الذي يتبع ويتم من خلاله التخطيط لأحداث تغييرات اجتماعية مقصودة، تهتم بتحقيق الأهداف البعيدة المدى، وتستخدم أحيانا بالتركيز على الوسائل والأهداف أو على الاثنين مجتمعين من خلال ربط الماضي بالمستقبل، بهذا تضمن مفهوم استراتيجية التنمية الاجتماعية على مجموعة من الأبعاد الأساسية والتمثلة فيما يلي:³

- استراتيجية التنمية الاجتماعية وسيلة لتشكيل الأهداف طويلة الأجل لتحديد البرامج والمشاريع لتحقيق الفعالية من الاستراتيجية.
- استراتيجية التنمية الاجتماعية نظام هام لتوزيع المهام والمسؤوليات.
- استراتيجية التنمية إطار تنظيمي متكامل بين مسار الجهود الإنمائية وبين باقي جوانب الحركة في المجتمع بقدر من الاستقرار والاستمرار.

¹ - أحمد أبو زيد، البناء الاجتماعي، مدخل لدراسة المجتمع، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، الجزء الثاني، 1978، ص 102.

² - الفاروق إبراهيم يوسف، التخطيط الاجتماعي، مؤسسة دار المستشفيات، القاهرة، بدون سنة، ص 299.

³ - محمد عاطف غيث، محمد علي محمد، دراسات في التنمية والتخطيط الاجتماعي، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1992، ص 145.

يضاف إلى ذلك أن هذا النوع من الاستراتيجية لا يكون قابلاً للتطبيق إلا بعد تحديد أساليب التنمية في شكل مراحل متتابعة مع التركيز على استثمار الموارد المادية والبشرية ويعد أفضل استثمار في إطار الواقع المجتمعي بأبعاده المختلفة¹ بطريقة متناسقة ومنسجمة مع أهداف المجتمع، وعليه لا يمكن حدوث التنمية في أعلى مستوى ما لم تكن هناك استراتيجية موجهة لهذه التنمية، ومن هنا تظهر أهمية الاستراتيجية في توجيه التنمية وفي توضيح صور وأنماط الرقي وقوة التغيير لإحداث التنمية.

على هذا الأساس يمكن وضع استراتيجية ملائمة لتنمية المجتمع من خلال البحث في أبعاد الواقع المعيش من الناحية الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية والثقافية لإيضاح طبيعة البناء الاجتماعي² وبيان العلاقة بين الإنسان والواقع لإدراك العوامل والوقوف على الأسباب الفاعلة والمؤثرة في المجتمع، ويتم هذا بتحديد المؤسسات المسؤولة عن وضع هذه الاستراتيجيات وقدرتها وكفاءتها على وضع وتحديد هذه الاستراتيجية في صورة مستقبلية للمجتمع والتنبؤ بأوضاعه وظروفه الاقتصادية والاجتماعية³ الفاعلة في إحداث التنمية التي تساعد على تعيين الغايات والمعالم الرئيسية.

والاستراتيجية في الدول النامية لا بد أن تقوم على أساس تدخل الدولة في توجيه السياسة الاجتماعية⁴ بعكس الدول المتقدمة، حيث توجه الدولة النشاط الاقتصادي نحو تحقيق أهداف اجتماعية عادلة تسعى إلى تحقيق مستوى أعلى من الرفاهية الاجتماعية بالنسبة لكافة القطاعات الاجتماعية عن طريق تدخل الدولة في صورة التخطيط الاقتصادي والاجتماعي الشامل والمتكامل، فهو أمر حتمي بالنسبة للدول المتخلفة لضمان سرعة التقدم⁵ لأنها في الأساس قائمة على التكامل والتوازن بين كل من التنمية الاجتماعية والاقتصادية حيث إن التنمية الاجتماعية لها وظيفتان أساسيتان متصلتان بالتنمية الاقتصادية إحداهما

¹ -محمد عاطف غيث، محمد علي محمد، مرجع سابق، ص 148.

² -السيد الحسيني، التنمية والتخلف، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1992، ص 32.

³ -نبيل السمالوطي، التنمية والتحديث الحضاري، مطبعة الجبلاوي القاهرة، الجزء الأول، 1975، ص 95.

⁴ -محمد عاطف غيث، محمد علي محمد، دراسات في التنمية والتخطيط الاجتماعي، مرجع سابق، ص 152.

⁵ -طلعت مصطفى السروجي، التنمية الاجتماعية من الحداثة إلى العولمة، مرجع سابق، ص 202.

تتمثل في التغيير الاجتماعي والأخرى تشمل تنمية الموارد البشرية¹ وهذا ما أشارت إليه تقارير الأمم المتحدة التي دعت إلى ضرورة وضع استراتيجيات التوازن بين التنمية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية لأن هذا التوازن يمكن أن يتغير بمرور الوقت كلما تحقق التقدم وتراكمت عملية النمو² وحدث تغيير اجتماعي شامل من إشباع الحاجات لبناء وتنمية القدرات البشرية بهدف إحداث التوازن البيئي.

إن استراتيجية التنمية تحتاج إلى تصور دقيق يجعل دول العالم الثالث أمام خيارات قد تكون متفاوتة مما يجعل التنمية متفاوتة بدورها في بلد من هذه البلدان وكذا تباين أساليب حدوث التنمية عن طريق تعزيز العولمة³ ومظاهرها العديدة التي تغلغت في كل أبعاد ومجالات المجتمع وأحدثت تغييرات جذرية أثرت على مسار التنمية، باعتبار العولمة عملية لدمج أسواق الدول المختلفة في سوق عالمية واحدة في المجالات التجارية العالمية في إطار من الحرية الاقتصادية وخضوع العالم لقوى السوق العالمية وقواعد قانونية موحدة⁴ فالعولمة جعلت من البعد الاجتماعي بعدا عالميا له أهداف مشتركة، فمن جهة أدت العولمة للتأثير السلبي على التنمية الاجتماعية، ومن جهة أخرى قامت الجهود الدولية بالارتقاء بهذا النوع من التنمية نحو التحسن والتقدم والتخلص من العقبات الاجتماعية، وفيها أصبحت العوائق تواجه التوازن بين البيئة والتنمية الاجتماعية التي أدت للتدهور البيئي والتأثير السلبي على مظاهر التنمية، مما زاد في أعباء الدول النامية وبالخصوص في تفعيل سياساتها الهادفة لإيجاد عالم أكثر عدلا وإنصافا.

¹ - طلعت مصطفى السروجي، مرجع سابق، ص 203.

² - نبيل السمالوطي، التنمية والتحديث الحضاري، مرجع سابق، ص 106.

³ - العولمة: هي نظام عالمي تشمل مجال المال والتسويق والمبادلات والاتصال، كما تشمل مجال السياسة والفكر والإيديولوجية وازيد العلاقات المتبادلة بين الدول سواء في تبادل السلع أو الخدمات أو في انتقال رؤوس الأموال أو في انتشار المعلومات والأفكار التي أحدثت بدورها ثورة في العالم من خلال تطور الحواسيب الإلكترونية والأقمار الصناعية وظهور شبكة الأنترنت.

إذن العولمة هي عملية متفاعلة تؤثر على الدول والأفراد والمجتمعات وتتخذ مظاهر عديدة ودوافع كثيرة ومتداخلة انظر: أحمد عبد الرحمن أحمد، العولمة، المفهوم، المظاهر والمسببات، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة الكويت المحلية، المجلد 26، العدد 1، 1998، ص 52.

⁴ - علي يوسف الشكري، حقوق الإنسان في ظل العولمة، الطبعة الأولى، إيتراك للنشر والتوزيع، مصر، 2006، ص

فلقد باتت العوائق في جانبها الاجتماعي، من أهم العوامل التي تهدد صور التنمية الاقتصادية والبيئية المستدامتين¹ ذلك أن المشاكل الاجتماعية أصبح لها بعد عالمي يؤثر على الإنسان دون تمييز من بينها مشكلة الفقر التي تعد من أخطر العوائق التي تواجه العلاقة بين البيئة والتنمية الاقتصادية المستدامة، فهي مقيدة بسوء التغذية والأمية وانتشار الأمراض والأوبئة في بيئة غير نظيفة تؤدي إلى انهيار الدول وتهديد استدامتها، هذا كان دافعا لتحمل الدول الأكثر فقرا بتكليفها مع الاقتصاد الدولي من أجل رفع حدة البؤس البشري في هذه المجتمعات² وفي هذا السياق بذلت العديد من الجهود في هذا الاتجاه من خلال توجيه استراتيجية تنمية فاعلة في الجانب الاجتماعي لمعالجة مشكل الفقر.

كما أن الانفجار السكاني أدى بدوره إلى اضطراب في تحقيق التنمية الاجتماعية لأنه يعد المعضلة الكبرى المسببة لعدة مشاكل تواجهها دول العالم الثالث كاستنزاف الموارد الطبيعية، خاصة منها الأراضي الزراعية التي تتعرض لزحف عمراني خطير وتفاقم المشكلات الاقتصادية كالبطالة والتضخم والركود الاقتصادي³ وتلويث عناصر الطبيعة وتدمير للبيئة وعليه استوجب دمج السياسة السكانية في استراتيجية الدولة لتحقيق التنمية الاجتماعية، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى التخفيف من حدة الفقر والبطالة وتحسين نوعية الحياة إلى الأفضل والتعجيل بمسار التنمية التي تعتبر كأهم عنصر من عناصر التنمية المستدامة.

ثانيا: مكانة القسمة الحضرية في تنمية البعد الاجتماعي.

إذا كان التخطيط الحضري يهتم بإعداد الوسائل اللازمة لتوجيه النمو الحضري على المدى البعيد والمتوسط، ويكون ذلك بتحديد القواعد القانونية التي تحكم استعمال الأرض من خلال تمكين الجهات الإدارية المعنية من ممارسة مهامها في التوجيه والرقابة من أجل التنسيق العقلاني والمتناسق للمجال الحضري كيفما كان الغرض المخصص له، فإن للقسمة

¹ - أحمد لكل، النظام القانوني لحماية البيئة والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص 497.

² - سيد محمد، حقوق الإنسان واستراتيجية حماية البيئة، دراسات عربية في الحماية التشريعية والأمنية للبيئة الطبيعية، مطابع الشرطة، القاهرة، 2006، ص 185.

³ - عبد الرزاق المقري، مشكلات التنمية والبيئة والعلاقات الدولية، دار الخلد ونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص

العقارية الحضرية المترجمة للقواعد العمرانية المخططة إلى الواقع الملموس على مستوى المدن وبالأخص رخصة التجزئة التي تعد بصفتها وسيلة عمرانية تقوم بتطبيق كل المقتضيات التي رسمتها مخططات التهيئة والتعمير وترجمتها على الميدان.

على هذا الأساس تكتسي القسمة الحضرية أهمية قصوى في تطور التجمعات البشرية بما يشكل انعكاسا مباشرا على مستقبل البلاد.

مما لا شك فيه أن آلية القسمة الحضرية قد ساهمت بشكل فعال في الحفاظ على التماسك الاجتماعي داخل المجتمع من خلال تحقيق استراتيجية تنموية متوازنة تعمل على الحد من الفوارق الاجتماعية وهذا ما نصت عليه المادة 02 تحت عنوان الإنصاف الاجتماعي من القانون التوجيهي للمدينة¹ على أن الإنصاف الاجتماعي يتشكل من الانسجام والتضامن والتماسك الاجتماعي التي تعد من العناصر الأساسية لتطبيق سياسة المدينة، أيضا نصت المادة 6 الفقرة 01 من نفس القانون المذكور أعلاه على أن سياسة المدينة تهدف إلى تقليص الفوارق بين الأحياء وترقية التماسك الاجتماعي وتحقيق التوزيع المتكافئ للأشخاص وللأنشطة والتجهيزات الأساسية من خلال تحسين نوعية الحياة والحفاظ على كرامة الإنسان.

كما أن القسمة الحضرية تشكل آلية هامة لإرساء العدالة العقارية وجعلها أداة ناجعة لحماية العقارات الحضرية ومحاربة المضاربة العقارية من خلال ضرورة إرساء آليات عملية وردعية لضبط السوق العقارية التي لها آثار على مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

حيث أعطى البعد الاجتماعي الأولوية للإنسان في البرامج التنموية وهذا لإدراك الأهمية الأساسية للقوى الاجتماعية ومؤسساتها في تحقيق التنمية المستدامة² من خلال اتخاذ مجموعة من الأساليب الاجتماعية الكفيلة بالتنمية الاجتماعية المستقلة.

¹ - القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة.

² - سيرينا ميشيل، نظرة عالم الاجتماع إلى التنمية المستدامة، مجلة التمويل والتنمية، المجلد 30، العدد 4، 1993،

لذا فإن العلاقة المتبادلة بين مختلف المجتمعات تتطلب الاعتراف بأن عدم المساواة الاجتماعية لها تأثير على استمرار الرفاهية على المدى الطويل ووضع التدابير الاجتماعية الهادفة إلى حل المشاكل المتعلقة بالمساواة الاجتماعية.

وهذا ما نصت عليه المادة 10 من القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة بنصها على ما يلي: "يهدف المجال الاجتماعي إلى تحسين ظروف وإطار المعيشة للسكان عن طريق ضمان ما يلي:

- مكافحة تدهور ظروف المعيشة في الأحياء
- ترقية التضامن الحضري والتماسك الاجتماعي
- ترقية وتطوير النشاطات السياحية والثقافية والرياضية والترفيهية
- المحافظة على النظافة والصحة العمومية وترقيتها
- الوقاية من الانحرافات الحضرية
- تدعيم التجهيزات الاجتماعية والجماعية".

أيضا بالرجوع إلى المادة 02 من القانون رقم 10-03¹ المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة نجدها تنص على ما يلي: "تهدف حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على الخصوص إلى ما يأتي:

- تحديد المبادئ الأساسية وقواعد تسيير البيئة.
- ترقية تنمية وطنية مستدامة بتحسين شروط المعيشة والعمل على ضمان إطار معيشي سليم.
- الوقاية من كل أشكال التلوث والأضرار الملحقة بالبيئة، وذلك بضمان الحفاظ على مكوناتها.
- إصلاح الأوساط المتضررة.
- ترقية الاستعمال الإيكولوجي العقلاني للموارد الطبيعية المتوفرة، وكذلك استعمال التكنولوجيات الأكثر نقاء.

¹ - القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

- تدعيم الإعلام والتحسيس ومشاركة الجمهور ومختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة".

كما أكدت المادة 2 من القانون رقم 07-106¹ المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها على تحسين الإطار المعيشي الحضري وصيانة نوعية المساحات الخضراء الحضرية الموجودة من أجل ترقية التنمية المستدامة.

بهذا يفهم أن هدف استراتيجية التنمية هو إشباع الحاجات الأساسية للمواطن وتحسين إطاره المعيشي إلى الأفضل وخاصة الطبقات الفقيرة التي تعاني من تدني مستويات المعيشة الخاصة بها، وبالتالي يعمل المشرع على تغيير الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع من أجل تحقيق التنمية المستدامة، ويظهر هذا من خلال تحديات هذه الأخيرة بالتطوير المستمر للحالة الاجتماعية التي يجب أن تكون متناسقة ومنسجمة مع أهداف الأمم المتحدة من أجل تكوين مجتمع ذي قيم عالمية² والاهتمام بالمصلحة الفردية والجماعية والعمل على التقدم نحو المستقبل خاصة النظر لمصلحة الأجيال المقبلة³.

وتقتضي آلية القسمة الحضرية إعطاء البعد الاجتماعي الأولوية للإنسان وإدراك الأهمية الأساسية للقوى الاجتماعية لتحقيق التنمية المستدامة التي تأخذ بعين الاعتبار العلاقة المتبادلة للمجتمعات البشرية⁴ والمساواة في إتاحة الفرص وتوزيع الموارد الطبيعية

¹ - القانون رقم 07-06 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها

² -ميثاق الأمم المتحدة سنة 1945.

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948.

- مؤتمر ريو دي جانيرو في عام 1992.

- مؤتمر قمة جوهانسبورغ لعام 2002.

- تقرير التنمية البشرية بعنوان نهضة الجنوب تقدم بشري في عالم متنوع الصادر عن برنامج الأمم المتحدة

الإنمائي لسنة 2003.

انظر: أحمد لكل، النظام القانوني لحماية البيئة والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص 117-118.

³ - François Nançi, **Développement durable**, édition Armand colin, Paris, 2006, p 159.

⁴ -Kristian Garnier, **De la nature au développement durable, la construction d'un concept opératoire**, in Marcel Boitteux, **l'homme et sa planète (problème de développement durable)** académie des sciences morales et politiques, sans année, p 141.

بعدالة وإنصاف، حيث تمكنهم من العيش بتلبية الحاجيات الأساسية كالغذاء والصحة والسكن لتحقيق أقصى درجة من النمو وإعادة توزيع الثروات بعدالة¹ بحيث كان لتوزيع السكان أهمية في الاتجاهات الحالية نحو توسيع المناطق الحضرية ولا سيما تطور المدن الكبيرة التي لها عواقب بيئية خطيرة، لهذا يعد السكن اللائق أحد المكونات الضرورية للتنمية، فتوفر السكن اللائق الذي يساهم إسهاما واسعا في جعل المناطق الحضرية أكثر أمنا وعدالة وصحة.

كما تتأثر الأحوال المعيشية بالخصوص في المدن بالتركيز السكاني الهائل، ونقص التخطيط وتفاقم الوضع نتيجة الهجرة المكثفة من الأرياف إلى الحواضر بصورة تساهم في إنشاء تقسيمات عشوائية، فتنشأ بنايات فوضوية وتنتشر الأحياء الفقيرة ويتولد عنها التهميش الاجتماعي وانعدام الاستقرار والأمن والتدهور البيئي، بهذا يمثل التغيير السكاني إشارة هامة في سياق سعي كل الدول للحد من الفقر وتحقيق التقدم الاقتصادي والتحول إلى الأنماط الأكثر استدامة للاستهلاك والإنتاج في ظل حماية البيئة.

وعليه نصت المادة 18 الفقرتان 2 و3 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير² على أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يحدد توسع المباني السكنية وتمركز المصالح والنشاطات وطبيعة وموقع التجهيزات الكبرى والهياكل الأساسية، وكذا تحديد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها.

مما لا شك فيه أن التنظيم الاجتماعي يعتبر عاملا حاسما في وضع الحلول القابلة للتطبيق من خلال الاهتمام بشتى البرامج والمشاريع الإنمائية ذات الفعالية التي لها علاقة وطيدة بينها وبين آلية التقسيم الحضري في التناسق والانسجام لتحقيق التنمية لكون الاستدامة تتطلب ترابطا اجتماعيا متينا³ وقد يكون من الصعب نجاح التنمية الاقتصادية

¹- Michel Camdessus, **La dimension sociale du développement durable** , in Marcel

Boitteux, op.cit, p 490.

² - القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير.

³ - La durabilité suppose un ciment social " ميشال سيرنا، نظرة عالم الاجتماع إلى التنمية المستدامة،

مرجع سابق، ص 13.

دون تحقيق العدالة الاجتماعية في تحمل تكاليف حماية البيئة ولن يتحقق ذلك إلا من خلال تحقيق العدالة والمساواة بين الأجيال الحاضرة والأجيال القادمة¹.

وهذا ما سطرته قمة كوبنهاغن للتنمية الاجتماعية سنة 1995 من خلال وضع جملة من أهداف التنمية الاجتماعية² وهي:

- بناء القدرات المحلية للمجتمعات عن طريق تعزيز الموارد البشرية والتجديد الشامل لأنظمة التعليم في كل المستويات ونقل المعرفة والمشاركة فيما بين الدول.
- مكافحة الفقر واحترام حقوق الإنسان إلى جانب تعددية واستقلال وسائل الإعلام.
- الاعتراف بالعوامل الثقافية باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من استراتيجيات التنمية المتوازنة.
- تحسين نوعية الحياة لسكان التجمعات الريفية عن طريق جميع الوسائل والمقومات التنموية.
- رفع مستوى الدخل بتعزيز الأنشطة المنتجة السياحية، الاقتصادية والتجارية.

¹ - محمد شريف حسين محمد وهدان، العلاقة بين الفقر والبيئة والتنمية في مصر (علاقة التأثير والتأثر)، رسالة دكتوراه، فرع الاقتصاد والقانون والتنمية، جامعة عين شمس، 1998، 1998، ص 57.

² - قمة العالم للتنمية الاجتماعية في كوبنهاغن في الدانمارك، مارس 1995، ارجع لديب كمال، أساسيات التنمية المستدامة، مرجع سابق، ص 80.

خلاصة الباب الثاني

شهدت الجزائر بعد الاستقلال ظاهرة البناء الفوضوي بسبب الهجرة الريفية نحو المدن التي ازداد الطلب فيها على الأراضي ذات الطابع السكني، مما سبب عجزا ومعاناة في تلك المدن من جراء انتشار التقسيمات العشوائية للأراضي الحضرية هذا ما ولد بناءات فوضوية وخلق أحياء فقيرة ومهمشة، كان ذلك نتيجة الحاجة الملحة للسكن من جهة، وعدم الالتزام بالضوابط القانونية لعملية التقسيم والبناء من جهة أخرى، كل ذلك أدى إلى عدم التجانس للمشهد المبني غير الجمالي لتلك المناطق المشيدة وأثرها السيئ على النسيج الحضري.

وفي مقابل العشوائية وسوء التنظيم وغياب التجهيزات اللازمة التي كانت لها انعكاسات سلبية على البيئة والمجتمع من خلال الانتشار الخطير لمختلف أشكال وأنماط التقسيمات غير المشروعة المنتشرة داخل النسيج الحضري للمدن، بدأ التفكير بكل جدية في القضية وكيفية التمكن من مراقبة الممارسات العشوائية وإعادة هيكلتها من خلال محاولة المشرع وضع ركائز جديدة تمثلت في إيجاد إطار قانوني ملائم وبرامج مخططة وهيئات عمومية مختصة تمكنها من التدخل في المجال للمساهمة في حل الأزمة العويصة.

وبناء على ذلك أقر القانون إجراءات وتدابير جد مهمة للوقاية من هذه العمليات غير القانونية مع التركيز على الرقابة المسبقة مثل تخصيص رخصة التجزئة للأراضي الحضرية غير المبنية أو تلك الرقابة البعدية مثلما هو الحال بالنسبة لشهادة التقسيم الواقعة على الأراضي الحضرية المبنية من أجل التصدي لظاهرة العشوائية من خلال التحكم في آلية التقسيم بكل أشكالها ومحاربة هذه الظاهرة من عواقب نموها.

على هذا الأساس سعى المشرع لإنجاح سياسة المحاربة إلى توفير العديد من الوسائل الرقابية والتدابير القانونية ومختلف الهياكل المتدخلة من خلال تطبيق آلية الضبط الإداري العمراني لضبط آلية التقسيم الحضري التي تعتبر من الآليات للرقابة المسبقة التي تكون بيد رئيس المجلس الشعبي البلدي للتصدي للبناء الفوضوي.

إن هذه القسمة الحضرية تلعب دورا فعالا في ترشيد استعمال الأراضي ومراقبة عمليات إنجاز أشغال التقسيم عن طريق الضبط الإداري العمراني الذي يهدف بدوره إلى

الحفاظ على النظام العام العمراني والسهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال التعمير تجسيدا لتحقيق التوازن بين حاجات الأفراد الخاصة بالتقسيم والبناء من جهة والمحافظة على البيئة والاستغلال العقلاني للعقار من جهة أخرى.

حيث كان الضبط الإداري يتمتع بالعناصر التقليدية لهذا الأخير من توفير الأمن والصحة والسكينة، لكن أضيف عنصر جديد تمثل في عنصر الجمالية وهذا دليل على تطوير اهتمامات المشرع بمجال العمران للتخلص من هذه الظاهرة الخطيرة من خلال الاهتمام بالجانب الجمالي وإضفاء الصبغة الجمالية لمختلف البنايات، ثم انتقل الاهتمام إلى الجانب الوظيفي ويتم هذا بتطبيق أدوات التهيئة والتعمير التي تعمل على إعداد التوازن بين مختلف وظائف الأراضي وأنماط البناء والأنشطة المتنوعة، وبعدها تطور الانتقال إلى جانب السلامة من خلال وضع وسائل للوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث لتحقيق المحافظة على البيئة.

لذلك ألزم المشرع الهيئات المختصة بالتزود بكل وسائل التعمير المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها والمتمثلة في المخططات العمرانية باعتبارها أدوات قانونية مرجعية للضبط الإداري العمراني.

لكن نظرا لكثافة النسيج الحضري في مناطق المدن التي أدت إلى عدم التوازن بين التحولات الاقتصادية والاجتماعية، فإنها ساعدت على تدهور عمران المدن لعدم وجود تخطيط هادف وشامل أدى بدوره إلى حدوث آثار سلبية في تغيير حدود النطاق الحضري وبالأخص الآثار السلبية على المناطق الفلاحية والصناعية التي كانت لها انعكاسات خطيرة على تنمية البلاد.

فكان لمهمة الضبط الإداري العمراني وظيفة أساسية ذات طابع إداري، تنظيمي رقابي ردعي بيد البلدية التي من خلاله يمكنها مراقبة القسمة الحضرية وتنظيم المجال وهذا لتحقيق التوازن بين المصالح الخاصة للأفراد وبين المصلحة العامة العمرانية.

لكن مع تعدد العوائق والصعوبات التي تعرقل تحقيق أغراض القسمة الحضرية من خلال محدودية الوسائل القانونية التي بيد البلدية، وغياب التفاعل الفعلي مع مخططات

التعمير وإجراءات التقسيم مع عنصر الزمن أثناء الإعداد والتنفيذ والتطبيق، بالإضافة إلى العراقيل المتعلقة بضعف التنسيق بين مختلف المتدخلين وتضخم الإطار المؤسسي مما أدى إلى تداخل الاختصاصات والمسؤوليات، أيضا ضعف الموارد المالية كان يشكل عائقا ماديا مهما يقلص من محدودية الجماعات المحلية وعجزها عن مجابهة التحديات.

هذا ما جعل المشرع يقوم بتطوير وتحديث دور الجماعات المحلية في حماية القسمة انطلاقا من اتخاذ سلسلة من التعديلات التي عرفت قوانين التهيئة والتعمير، وقانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وكذا قوانين الولاية والبلدية التي كانت تعد أهم خطوة لتكريس نظام اللامركزية في تسيير حماية البيئة الخاصة بالوظيفة الوقائية التي تقوم بها الإدارة البيئية التي ترتبط فعاليتها بجملة من القواعد ذات الطابع المستقبلي من خلال تطبيق آلية التخطيط البيئي ضمن دراسة مدى الأخطار المحيطة وأهم الملوثات المؤثرة، وفيه تتم دراسة المخططات العمرانية وكذا التقسيم والبناء على المدى البعيد لحماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة التي تعد النموذج الجديد للتنمية، وأهم تطور للفكر التنموي الحديث الذي يوفق بين العنصر البيئي والطبيعي من جهة، والعنصر الاجتماعي والاقتصادي من جهة أخرى.

إن السياسات المنتهجة من طرف الدول النامية في إطار استراتيجيات التنمية تركت نتائج وأثارا سلبية لم ترق إلى رفع المستوى المعيشي للفرد ويعود السبب في ذلك إلى أعمال عدة عوامل عند إرساء هذه الاستراتيجيات على الرغم من مساندة المنظمات الدولية للدول النامية في استراتيجياتها التنموية، إلا أن هذا غير كاف لأن هناك العديد من العوائق الاقتصادية والاجتماعية المتعددة والمتغيرة التي يجب أخذها بعين الاعتبار في عمليات التنمية التي تهدف إلى إشباع الحاجات الأساسية للمواطنين خاصة الطبقات الفقيرة التي تعاني من تدني مستويات المعيشة، والجزائر هي الأخرى كباقي الدول النامية التي ورثت هيكلًا اقتصاديًا هشًا من المستعمر، مما جعلها تهتم بوضع استراتيجية تنموية مستدامة من أجل حماية البيئة لقد أضحى هذا الموضوع من الاهتمامات الرئيسية لكافة الأطراف، نظرا للتدهور والتلوث الخطير الذي نجم عنه تشويه للطبيعة واستنزاف للموارد وإلحاق ضرر بالمحيط والإنسان والكائنات الحية بطريق مباشر أو غير مباشر.

هذا ما ولد تضافر جهود الدول فيما يخص حماية البيئة القائمة على مبدأ التعاون وإشراك مختلف الفاعلين من دول ومنظمات دولية وجهوية إلى إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية للمحافظة على البيئة، هذا الأخير كان له أثر كبير على التشريعات الوطنية من بينها الجزائر التي عرفت إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية وصدور تشريعات خاصة تنظم عناصر البيئة التي تتضمن مجموعة من القواعد التي تحدد الآليات والوسائل القانونية التي تملكها الهيئات الإدارية المكلفة بحماية البيئة التي تراوحت بين إقرار آليات وقائية عن طريق تدخل الدولة بموجب سلطة الضبط الإداري البيئي المخول لها، وآليات ردعية تتجلى من خلال فرض عقوبات على مخالفة القانون.

غير أن التوجه العالمي الحالي لحماية البيئة الذي يراعي تحقيق التنمية المستدامة وضرورة إدراج البعد البيئي في إطار التنمية الاقتصادية والاجتماعية أظهر عدة نقائص بالنسبة للأدوات القانونية وعجزها عن الحد من الأضرار التي تصيب البيئة وتهددها، وهذا ما دفع بالمشروع إلى مراجعة السياسة التنموية وفي هذا الصدد ومنذ 2001 أدرج مفهوم التنمية ضمن أحكام قانون البيئة.

وفيه اعتمد المشرع على أسلوب الترخيص كتطبيق من تطبيقات الضبط الإداري في مجال البيئة لكونه يعد الوسيلة الأكثر تحكما ونجاعة لما يحققه من حماية مسبقة على وقوع الاعتداء في إطار الآليات التشاركية ومنها أسلوب التخطيط البيئي كألية هامة لتكريس إدماج البعد البيئي ضمن استراتيجية التنمية المستدامة.

كما تعد آلية القسمة الحضرية من أهم الآليات العمرانية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الرامية إلى تحسين ظروف العيش الملائم ومكافحة الفقر والبطالة عن طريق محاربة السكن الفوضوي والوصول إلى الانسجام والتناسق بين مختلف القطاعات وتحقيق العدالة الاجتماعية والإنصاف بين الأجيال الحاضرة والقادمة.

خاتمة

إن الملكية العقارية الحضرية التابعة للخواص كان لفترة طويلة ترتبط بتطبيق القواعد العامة، ومع التطور الاقتصادي والاجتماعي والعمراني ظهرت مفاهيم جديدة لهذا الحق الذي لم يعد حقا مطلقا، بل أصبح مكلفا بأداء وظيفة اجتماعية، ولتحقيق هذا التحول أصبح التطور متّجها نحو أهداف معينة دون النظر فقط للمصلحة الخاصة وإنما أيضا التركيز على المصلحة العامة ومن هنا أصبحت قواعد القانون العام تتحكم في حق الملكية بصفة عامة والقسمة الحضرية بصفة خاصة، مما دفع للحديث عن تراجع مفاهيم القانون الخاص أمام ظاهرة سيطرة القانون العام على أحكام الملكية الخاصة والتقسيم والبناء وإخضاعهم لضبط وتنظيم القانون الإداري من أجل تحقيق التوازن بين المصالح، هذه الأخيرة لم تعد تقتصر على إنجاز الأشغال اللازمة للمحافظة على النسيج العمراني، بل أصبحت المصالح تشمل المصالح الاجتماعية والاقتصادية في إطار ما تفرضه عن ذلك من ضمان حق الملكية في أداء وظيفتها الاجتماعية باعتباره عصب التنمية المستدامة.

ومن ثم يحتل العقار الحضري وخاصة غير المبني مكانة بارزة في أي مخطط تنموي لاعتبار هذا النوع من الأراضي يُعد من المجالات الطبيعية لأي مشروع قسمة، فهي بمثابة نقطة الانطلاق التي ينطلق منها أي تخطيط حضري الذي يمثل ضرورة أساسية لضبط نمو النطاق الحضري والمرجع القانوني لجميع المتدخلين، فهو الوعاء الهام الذي يحوي على كل المشاريع بمختلف أنواعها سواء كانت لأغراض سكنية، صناعية، تجارية أو سياحية، وبما أن التخطيط الحضري يهتم بإعداد الوسائل اللازمة لتسيير التوسع فإن للقسمة المجال الميداني لتطبيق هذا المخطط وترجمته على أرض الواقع.

والأكيد أن التطور المتزايد في حجم المدينة واتساعها نتيجة الهجرة الريفية وما صاحبها من زيادة غير متوقعة وغير مخططة، الأمر الذي ساعد على تكوين أنسجة حضرية متفككة نتيجة التمدن المفرط الذي أدى إلى انتشار التقسيمات السرية التي خلفت بدورها بنايات عشوائية، مما استوجب الاعتماد على الإدارة المكلفة بذلك في تدخلاتها التخطيطية والهادفة لتنظيم قواعد التقسيم والبناء المنسجم، باعتبار وجود مدينة بدون تخطيط يعني وجود مدينة بعمران عشوائي يتصف بالفوضى وعدم التكامل في جميع المجالات، وفيه ظهرت أهمية

التخطيط الحضري وعلاقته بالقسمة العقارية واستعمالات الأراضي في المناطق الحضرية من أجل تحقيق التنمية المتوازنة للمدن ورفاهية سكانها داخل إطار واسع من خلال تطبيق القانون التوجيهي للمدينة رقم 06-06 الذي استعمل أدوات التخطيط المجالي والحضري التي كانت أوسع بكثير من أدوات التعمير التي أقرها قانون التهيئة والتعمير، حيث يقوم القانون التوجيهي للمدينة على ضمان ترقية المدينة، وتكريس مبدأ التشاور والتكامل في إعداد الاستراتيجيات المتعلقة بسياسة المدينة والإسهام في نجاحها وكذا ترقية الاقتصاد الحضري ويتم هذا كله بتجسيد مهام المراقبة والمتابعة لكافة النشاطات المتعلقة بالمدينة في إطار تنظيم مؤسساتي منسجم لتسيير المدينة مع تحديد صلاحيات الفاعلين ودورهم في التدخل والاستشارة التي تقوم على أسس التعاقد والشراكة من أجل تطوير التنمية المستدامة للمدينة خاصة بعد ما عرفته البلاد من ظاهرة البناء الفوضوي التي تعتبر مرآة عاكسة لما يحدث في المجتمع، فهي تلك الآفة المتعددة الجوانب والمتكاثرة، نظرا لصعوبة السيطرة عليها والتحكم فيها، فتؤدي حتما إلى تشويه النسيج الحضري عن طريق الشروع في إنجاز أشغال التقسيم دون الحصول المسبق على الرخص أو مخالفة قواعد القسمة وما يترتب عنها من عدم مطابقة أحكام القسمة مع أهداف مخططات التعمير، ورغم تظافر مجهودات الدولة والجماعات المحلية، إلا أنه لم يقع السيطرة عليها تماما، فهي رهينة بانعكاساتها على الطبيعة والإنسان وكذا جمالية المدينة، نظرا لزيادة الضغط على المدن بفعل ارتفاع وتيرة النمو وإضعاف هياكل المدينة أدى إلى ظهور التدهور والفوضى التي لا تتماشى مع تطور المدينة المعاصرة، ومن هنا أصبحت المناطق الحضرية بحاجة إلى تخطيط شامل مدعم بأدوات التعمير المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي لتوجيه النمو الحضري بشكل متناسق ومنسجم من خلال الاعتماد على سياسة وقائية تعتمد على آلية القسمة التي تعتبر الأسلوب الأكثر تحكما ونجاعة في معالجة فوضى التنمية الحضرية.

ومن ثم سعى المشرع بالبحث عن النصوص الخاصة لتكملة القواعد العامة وإيجاد حلول فعالة لمواجهة التقسيم العشوائي من خلال التعديلات المتلاحقة التي وضعت خطط تنموية وسطرت أهداف تبنت من خلالها فكرة التهيئة العمرانية والإقليمية المجسدة في العديد من المخططات القائمة على التصورات المستقبلية بما يتلاءم مع مستجدات التعمير

الحضري فكان تدخل المشرع في مجال القسمة الحضرية بتصور جديد وتكيفها مع متغيرات المدينة بوضع تشريعات خاصة حمائية تنقل القسمة من الحرية المطلقة إلى التقيد، وبهذا استعملت القسمة التشريع كعامل أساسي للتغيير من خلال تطبيق قواعد النظام العام لأنها تعد الوسيلة الناجعة في التنظيم التي تستخدمها الدولة للتضييق على المعني بالقسمة وقيام المشرع بتنظيم دقيق للشروط والإجراءات وكذا فرض الالتزامات على المُقسّم والإدارة لتحقيق المصلحة العامة، هذا التوجه الحديث اقترن بالرقابة الإدارية لهدف التحديد المُحكم لضبط القسمة كتقنية قانونية وتطويرها بصفة موازية مع متطلبات المجتمع المعاصر الذي يمثل ضرورة حتمية لتدخل المشرع وضبط عمليات التجزئة والقسمة في شكل يضمن حق الملكية وحق المالك من خلال إلزام طالبي القسمة بالحصول على الرخصة الإدارية قبل الشروع في التقسيم أو بعد إنجاز البناء بتسليم عقود التعمير لهدف عدم المساس بالمصلحة العامة العمرانية التي تفرض الاستغلال الراشد للعقار الحضري.

وبهذا حاول المشرع وضع حدا للجدل الذي ظل قائما في بناء مدينة وفق معايير ومقاييس التهيئة والتعمير الذي أخذ منهج جديد في المحافظة على البيئة بكل عناصرها ومنه تحقيق أبعاد التنمية المستدامة من خلال تفعيل دور الرقابة الميدانية وكذا دور الجهاز القضائي بشقيه الإداري والجنائي لحماية العقار الحضري من العشوائية وفرض العقوبات المقررة على كل صور مخالفات التقسيم.

لذا أقر المشرع على أن تكون آلية القسمة الحضرية بيد البلدية للتصدي للبناء الفوضوي على حساب الأراضي الفلاحية التي تعد من المشاكل العويصة التي تعاني منها الجزائر بسبب الاكتساح السريع لأخصب وأجود الأراضي التي ساهمت في زيادة مشاكل العقار الصناعي، مما استوجب إعادة هيكلة وتنظيم المدن من الناحية الجمالية بعدما توسع المجال إلى الجانب الوظيفي لحركة البناء والذي أصبح وسيلة رئيسية لرسم المعالم الكبرى لمختلف أقاليم البلدية وتقسيمها إلى قطاعات مع توضيح وظائفها وأدوارها وكيفية الترابط فيما بينها لتفعيل التسيير الحسن إلى غاية كارثة زلزال بومرداس لسنة 2001 وعلى إثرها صدر قانون 04-05 المعدل والمتمم لقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير الذي اهتم بجانب جديد والمتمثل بجانب السلامة الذي يقوم على فكرة توفير المخططات الخاصة بالهندسة المدنية

للوفاية من الأخطار الكبرى في ظل القانون 04-20 المتعلق بالوفاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

ولم يتوقف المشرع عند هذا الحد، بل استعمل القسمة العقارية الحضرية كأحدى وسائل الضبط الإداري من خلاله تتم مراقبة التقسيم والتجزئة وإقامة البناءات والتحقيق في مدى تطابقها مع قواعد العمران، فدعم دور الجماعات المحلية في إطار المخطط لتهيئة الإقليم ضمن مسار تكاملي مزدوج من خلال الإقرار بضرورة المساهمة الفعلية لكافة المتدخلين في نجاعة المخططات التوجيهية للاستغلال العقلاني للأراضي الحضرية.

ونظرا للتقدم الصناعي والتطورات المصاحبة له فقد ساهم في تنامي سلسلة من المشاكل ذات الطابع البيئي، حيث أضحت قضايا التدهور البيئي واقعا مؤلما للحياة في العصر الحديث، وفيها ألزم المشرع بضرورة حماية البيئة والأخذ بعين الاعتبار قوانين التهيئة والتعمير التي تحافظ بدورها على عناصر البيئة في إطار خطة تنموية مستدامة، وفيه يعتبر إدخال البعد البيئي في جميع مراحل عمليات القسمة في غاية الأهمية، وهذا من خلال الاعتماد على أسلوبين حديثين يقوم أحدهما على الحيطة والحذر من وقوع التلوث، ويقوم الأسلوب الثاني على إصلاح الأضرار البيئية ومواكبة التطور في ظل قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وفيه حاول المشرع تطوير الآليات الوقائية لحماية ومواجهة التدهور المستمر عن طريق استخدام تدابير وقائية قبل الشروع في إعداد مشاريع التقسيم التي يجب أن تكون ملائمة للمحيط البيئي ومواكبة للتطور الحاصل في المدينة بواسطة سلطات الضبط البيئي التي تتخذ ما يلزم اتخاذه من تدابير وإجراءات تكون واردة في مختلف الأنشطة الخاصة بالأفراد في المجال البيئي.

وبهذا تُعد النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالقسمة الحضرية ذات العلاقة التكاملية مع قوانين البيئة بغرض التحكم في التوسع العمراني الفوضوي الذي يؤثر سلبا على البيئة من خلال استعمال دراسة وموجز التأثير على البيئة الذي تبناه المشرع بمقتضى قانون حماية البيئة واعتبره بمثابة الوسيلة الأساسية لترقية المحيط البيئي والتي تم تفعيلها بصدور المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على

دراسة وموجز التأثير على البيئة، وهذا من أجل توفير مقتضيات الصحة العامة، الأمن العام والسكينة العامة مع مراعاة الحفاظ على البيئة العمرانية والتنسيق على جمالية المدن.

فالقسم الحضري كآلية رقابة فعالة تقوم بضمان التوازنات الاقتصادية والاجتماعية من حيث عقلنة التقسيم والبناء، وهذا بفتح مناطق جديدة للتعمير وتزويدها بمختلف التجهيزات والمرافق الضرورية من أجل ضمان تحقيق التنمية المستدامة التي تتطلب دراسة في المفاهيم المستحدثة ذات البعد الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والعمراني التي يمكن تصنيفها بواسطة الربط بين الخصائص والأهداف لهذا النوع الجديد من التنمية، هذه الأخيرة تعد من أكثر المواضيع إثارة للنقاش في المرحلة الراهنة، من بينها الجزائر التي شرعت في إدراج هذا المفهوم ضمن سياستها وموثيقها التشريعية وقطاعاتها المتعددة، لذا أصبحت سياسة التعمير في الأونة الأخيرة إحدى الركائز الأساسية التي تقوم عليها التنمية المستدامة باعتبارها الرهان الأكبر الذي أخذت الدولة على عاتقها، واعتبرت القسم الحضري من القطاعات الاستراتيجية ومحرك أساسي لتحقيق التنمية المستدامة، بدليل تأثيرها المباشر على المجال الحضري والمهم للتنمية الاقتصادية على المستوى الدولي والوطني لتحقيق رفاهية المجتمع، وكذا الدور الحيوي في مجال التنمية الاجتماعية لتحقيق العدالة الاجتماعية بين الأجيال الحاضرة والأجيال القادمة وصيانة الموارد الطبيعية لضمان تفعيل المحافظة على البيئة في إطار ترقية التنمية المستدامة، فهي لا تتحقق إلا بتخطيط حضري فعال.

فالغاية التي أقرها المشرع في اعتبار القسم الحضري ليست بالعملية السهلة التي تقتصر على تقسيم العقار فقط ولكنها تدخل في إطار عمليات العمران الذي يساهم فيه المُقسم بتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد التي تتطلب السرعة في البت والانجاز فلهذا السبب وجد هذا النوع من القسم لمسابقة المعايير الدولية التي تستخدمها معظم الدول المتقدمة في هذا المجال، ومن بينها الجزائر التي سطرت أهداف تجسدت فيها فكرة التهيئة وعلاقتها بالتنمية المستدامة وذلك بهدف الحفاظ على الطابع الحضري للمدينة وجماليتها.

ومع ذلك تبقى عمليات القسم الحضري ترافقها العديد من المعوقات التي تؤثر بشكل سلبي على آجال الإعداد والتطبيق، وأهم مشكل يعترض هذه النجاعة هو المشكل العقاري الذي يرتبط بمعادلة صعبة بالنظر إلى صعوبة التوفيق بين التعمير الذي يميل بدوره إلى

التطور باستمرار على الوضع القائم، ونظام عقاري يميل بطبعه إلى الاستقرار الدائم، فهناك جدلية قائمة بين المشكل العقاري ومشاكل التعمير، بالرغم من الجهود المبذولة لتحسين وتطوير آليات الرقابة من تبسيط الإجراءات واختصار الوقت وتطبيق فكرة الشباك الوحيد على مستوى البلدية والولاية، ومع هذا تبقى النتائج في الواقع بعيدة عن المقاصد والأهداف المرجوة، نظرا لغياب التجانس بين النصوص القانونية وبعدها عن الواقع المعاش وعدم وجود محيط اجتماعي مُدرك لأهمية القوانين وانعكاساتها على البيئة والتوازن العمراني.

كما إن غياب التقيد الزمني لأي مرحلة من مراحل القسمة، بالرغم من وضوح المرسوم التنفيذي رقم 15-19 بمنح الجماعات المحلية متسعا من الوقت بالتحقيق في البيانات والمستندات وكذا الدراسة المعمقة والمناقشة والتشاور مع المساهمين في هذا المجال نظرا للتغيرات السريعة التي يشهدها قانون العمران، ومع ذلك تظهر الرقابة التي تمارسها الإدارة مقتصرة أكثر على الوثائق من ارتكازها على الرقابة الميدانية بشكل دوري ومستمر هذا ما نتج عنه غياب استراتيجية تسيير التوسع الحضري.

بالإضافة إلى غياب الدراسات الفنية الدقيقة وتعقيد الإجراءات لتحليل واقع الأراضي الحضرية التي ساهمت في تعطيل وإطالة عملية الإعداد التي تؤثر على التطبيق وتجعل هذا النوع من العملية عرضة للتعديل والمراجعة بسبب عدم التناسب السليم وسوء فهم الدراسات مثل منح رخصة التجزئة في مناطق مهددة بالفيضانات أو انجراف التربة الذي يشكل خطرا على الإنسان والبيئة.

كما إن غياب المتابعة في إعداد هذه القسمة التي تعد من أهم العراقيل الإدارية، دون الأخذ بعين الاعتبار تواجد التجهيزات الضرورية وبالتالي يتم إحداث مناطق حضرية غير مُهيكله مما يقلص من حظوظ المصادقة عليها وطول أجالها فيؤثر حتما على المعطيات الاقتصادية والاجتماعية التي تحكم حركة التطور باستمرار لتحقيق المصلحة العامة، وبالأخص مع تعدد هياكل المتدخلين فيصعب الإلمام بمشكلة التنسيق بين الفاعلين مع التطورات الحاصلة وهذا من شأنه أن يُعرق نشاط الأفراد ويُعطل سير العمل الإداري، بالإضافة إلى النقص الفادح في الموارد البشرية من كفاءات عالية في ميدان التعمير من

خبراء ومهندسين معماريين التي تتطلب الدراية اللازمة بكل الجوانب القانونية والتقنية التي يتطلبها مشروع القسمة من دراسات معمقة.

وعليه، يمكن المساهمة ببعض الاقتراحات المناسبة لإثراء هذا الموضوع والتي تساهم بدورها في إيجاد حلول لمشكل القسمة العقارية الحضرية وعلاقتها بتحقيق التنمية المستدامة بأبعادها الثلاثية المتكاملة من تنمية اقتصادية وتنمية اجتماعية والحفاظ على البيئة ومن هنا يجب التطرق إلى ما يلي:

يجب مراجعة القواعد المتعلقة بالعقار وإعادة النظر في قوانين التهيئة والتعمير والتوحيد بينهما لجعلهما أكثر ملاءمة مع متطلبات العصر من خلال تعديل بعض النصوص القانونية والتنظيمية المتناقضة، فيجب أن تكون متكاملة ومسايرة للتطورات التي تعتمدها القسمة الحضرية باستمرار، بما لا يخالف التراث الحضاري والثقافي للبلاد.

وضع استراتيجية حديثة مناسبة لسياسة عمرانية مخططة تتلاءم مع حاجيات التوسع العمراني لتنظيم كافة استعمالات الأراضي الحضرية على المدى القريب والمتوسط والبعيد، فبرغم من أهمية مخططات التهيئة في وضع التصورات المستقبلية إلا أنها تحيط بها مجموعة من السلبيات نتيجة كثرة الأهداف وتضائل فعاليتها ومحدوديتها في حماية البيئة نتيجة تعدد الضوابط والقيود المختلفة ضمن أحكامها وتوجهاتها.

تطوير أدوات التهيئة والتعمير ووضعها في إطار صارم التطبيق للحد من أشكال الفوضى الحضرية باعتبار القسمة القاعدة الفعالة في توجيه النمو الحضري وبرمجة استعمال الأراضي وتقسيمها وكيفية البناء عليها، من خلال الاعتماد على أدوات جديدة تساعد على عقلنة التدخلات العقارية وتوجيه النمو العمراني في إطار التخطيط البيئي الذي يُفترض أن يقوم على أساس المشاركة التي تدخل ضمن الآليات الحمائية لوقاية البيئة.

ضرورة إشراك الجماعات المحلية في عملية التخطيط والتقسيم والبناء، لأنها تشرف على التطبيق والمراقبة والمتابعة وتساهم في خلق التجهيزات الأساسية والمرافق الضرورية، ولهذا يجب السير على خطى استراتيجية مخططة تقوم بتطوير السياسة العقارية والعمرانية وربطهما بمستقبل التخطيط الحضري وعمليات التقسيم والبناء.

يجب العمل على التنسيق بين مختلف الفاعلين والمساهمين في هذا النوع من العمليات وذلك بتجنيد الطاقات العلمية المختصة والفنية لتحقيق الغايات المرجوة من خلال تفعيل صلاحيات السلطات المختصة بالمراقبة وإعادة تنظيمها باعتبارها سلطة الضبط في مجال القسمة الحضرية بما يتوافق مع النصوص العمرانية.

يجب الإسراع بإتمام عملية مسح الأراضي العام على مستوى التراب الوطني لتحديد الأصناف القانونية المختلفة للأراضي من أراضي أملاك وطنية إلى أراضي خاصة وأراضي وقفية لضمان حقوق الغير واستقرار تداول المعاملات العقارية وهذا لمكافحة البناء الفوضوي ومراقبة التوسع العمراني للمدينة.

ضرورة إعادة النظر والتشديد في ضبط مخالقات القسمة بأنواعها، ذات التأثير السلبي على البيئة والتنمية وكذا المساس بجمالية المدن ورونقها الهندسي.

يجب بناء علاقات تنسيقية فاعلة بين مختلف الفاعلين عن طريق التحسيس والتوعية وكذا التكوين في الميدانين القانوني والمؤسساتي، وإبراز اختصاصات كل جهاز بدقة لازمة حتى يتجنب التضارب والتداخل في المهام مع وضع مقتضيات جديدة ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة.

كما أثبت التطبيق العملي وجود العديد من الوثائق الإدارية والتقنية مما يُحول المواطن دون إتمام إجراءات المطالبة بها وبالأخص تماطل الإدارة وعدم البت في الطلبات هذا ما يؤدي إلى التقسيم غير القانوني، فيخلف بدوره بنايات فوضوية، لأن الإجراءات تفتقر إلى الضبط المحكم وعدم الدقة في الإعداد، لعدم مراعاة خصوصية بعض المناطق، مما يستوجب إعادة تنظيم إجراءات القسمة الحضرية بما يتماشى مع المتغيرات الجديدة في إطار حماية البيئة وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

1-المراجع العامة

- إبراهيم أبو النجا، الحقوق العينية الأصلية في القانون المدني الليبي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر 1997.
- إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
- أحمد خالدي، القسمة بين الشريعة الإسلامية والقانون المدني الجزائري، على ضوء اجتهاد المحكمة العليا ومجلس الدولة، دار هومة، الجزائر، 2008.
- إسكندر محمود توفيق، الخبير القضائي وقانون الإجراءات المدنية والإدارية بتاريخ 25 فيفري 2008، دار خطاب، الجزائر، 2012.
- السعدي محمد صبري، شرح القانون المدني، النظرية العامة للالتزامات، الجزء الأول الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 2004.
- السنهوري عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، حق الملكية، دار احياء التراث العربي بيروت، بدون سنة.
- بريك الطاهر، المركز القانوني للمحافظ العقاري، دراسة وصفية تحليلية، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2013.
- بغاشي كريمة، الخبرة القضائية في المواد المدنية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2009.
- بوجردة مخلوف، العقار الصناعي، دار هومة، الجزائر، 2006.
- توفيق حسن فرج، الحقوق العينية الأصلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، بدون تاريخ.
- جمال بوشنافة، شهر التصرفات العقارية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية الجزائر، 2006.

- **جميل الشرقاوي**، دروس في الحقوق العينية الأصلية، حق الملكية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971.
- **حسن كيرة**، الموجز في أحكام القانون المدني، الحقوق العينية الأصلية، أحكامها ومصادرها، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 1998.
- **حسين فريحة**، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- **حمدي باشا عمر**، القضاء العقاري في ضوء أحدث القرارات الصادرة عن مجلس الدولة والمحكمة العليا ومحكمة التنازع، دار هومة، الجزائر، 2011.
- _____ آليات تطهير الملكية العقارية الخاصة، دار هومة، الجزائر، 2013.
- _____ حماية الملكية العقارية الخاصة، دار هومة، الجزائر، 2012.
- _____ مبادئ القضاء العقاري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، بدون تاريخ.
- **حميدي محمد لمين**، نظام تورنس للشهر العقاري وتطبيقاته في النظام العقاري الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2015.
- **رمضان أبو السعود**، الوجيز في الحقوق العينية الأصلية، أحكامها ومصادرها، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2004.
- _____ الوسيط في القانون الزراعي، الملكية الزراعية، مكتبة النوري دمشق، سورية، 1990.
- _____ الوسيط في الحقوق العينية الأصلية، مصادر الحقوق العينية الأصلية في القانون المصري واللبناني، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1985.
- **رمول خالد**، دوة آسيا، الإطار القانوني والتنظيمي لتسجيل العقارات في التشريع الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2009.
- **ريم مراحي**، دور المسح العقاري في إثبات الملكية العقارية في التشريع الجزائري، دار بغداد للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، بدون تاريخ.
- **زهدي يكن**، شرح مفصل جديد لقانون الملكية العقارية والحقوق العينية وغير المنقولة مطبعة سميا، بيروت، لبنان، بدون تاريخ.

- سلطاني عبد العظيم، تسيير وإدارة الأملاك الوطنية في التشريع الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر 2007.
- عبد الحميد الشواربي، أحكام الشفعة والقسمة، في ضوء القضاء والفقهاء، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، بدون تاريخ.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2009.
- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، 2014.
- عفيف شمس الدين، الوسيط في القانون العقاري، الملكية العقارية، بيروت، لبنان 1997.
- علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
- علي فيلاي، الالتزامات، الفعل المستحق للتعويض، موفم للنشر، الجزائر، 2007.
- علي كحلون، القانون العقاري الخاص، الطبعة الثانية، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2010.
- علي هادي العبيدي، الحقوق العينية، الحقوق العينية الأصلية، الحقوق العينية التبعية، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، جسور النشر والتوزيع الجزائر، 2007.
- _____ شرح قانون الولاية، جسور النشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر 2012.
- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري الطبعة الخامسة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

- _____ نظرية المسؤولية الإدارية، نظرية تأصيلية تحليلية ومقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- **عني جون طه، محمد طه البشير، الحقوق العينية، الحقوق العينية الأصلية، الحقوق العينية التبعية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، العراق، 1989.**
- **كوسة فوضيل، القرارات الإدارية في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.**
- **لحسين بن شيخ آث ملويا، عقد الوكالة، دراسة فقهية، قانونية، قضائية مقارنة، دار هومة الجزائر، 2014.**
- **ليلي زروقي، التقنيات العقارية، العقار الفلاحي، الديوان الوطني للأشغال التربوية الجزائر، 2000.**
- **مجيد خلفوني، العقار في القانون الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2012.**
- **محمد أحمد محمود، الشامل في قسمة المال الشائع وأحكام دعوى الفرز والتجنيد الإدارة، التصرف، القسمة، دار علام للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، 2013.**
- **محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر 2005.**
- **محمد حزيط، الخبرة القضائية في المواد المدنية والإدارية في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2014.**
- **محمد حسن قاسم، القانون الزراعي، الملكية الزراعية، الإيجار الزراعي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، القاهرة، 1997.**
- **محمد سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1980.**
- **محمد عبد الرحمن الضويني، أحكام القسمة بين الفقه الإسلامي والقانون المدني، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2013.**
- **محمد علي عثمان الفقي، الوجيز في شرح أحكام القانون الزراعي، طبقا لأحداث التعديلات التشريعية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1999.**

- محمد علي عمران، الحقوق العينية الأصلية في القانون المدني المصري، أسباب كسبها وصورها، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1979.
- محمود خيال، الحقوق العينية الأصلية، جامعة القاهرة، مصر، 1992.
- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- مصطفى أبو زيد فهمي، ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، مصر، 2005.
- مصطفى الجمال، نظام الملكية، مصادر الملكية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر 1987.
- نبيل إبراهيم سعد، الحقوق العينية الأصلية، في القانون المصري واللبناني، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الإسكندرية، مصر، 2004.
- _____ القانون الزراعي، الملكية الزراعية، منشأة المعارف بالإسكندرية مصر، 1986.
- همام محمد محمود زهران، الحقوق العينية الأصلية، حق الملكية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2006.
- يوسف دلاندة، الوجيز في الملكية العقارية الخاصة الشائعة، اكتسابها، إثباتها حمايتها، إدارتها - قسمتها، دار هومة، الجزائر، 2014.

2-المراجع المتخصصة:

- أحمد لكحل، النظام القانوني لحماية البيئة والتنمية الاقتصادية، دار هومة، الجزائر 2015.
- إدريس الفاخوري، السكن في ظل التشريعات العقارية الخاصة، دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع، المغرب، 2010.
- إسماعيل نجم الدين زنكة، القانون الإداري البيئي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2012.

- إقولي أولد رابح صافية، قانون العمران الجزائري، أهداف حضرية ووسائل قانونية دار هومة، الجزائر، 2014.
- أمال حاج جاب الله، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، دار بليقيس، دار البيضاء، الجزائر، 2014.
- بشير محمد التيجاني، تهيئة التراب الوطني في أبعاده الإقليمية مع التركيز على التجربة الجزائرية، دار الغرب، الجزائر، 2004.
- بناصر المصطفاوي، الرقابة الإدارية البعدية للبناء والتجزي، دراسة قانونية، مكتبة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، المغرب، جانفي 2008.
- جمال حلاوة وعلي صالح، مدخل إلى التنمية، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2010.
- جمال مجدي حسنين، دراسات في التنمية الاجتماعية، دار المعرفة الجامعية، القاهرة مصر، 1985.
- حسام العربي، التخطيط الإداري، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2010.
- حسام مرسي، التنظيم القانوني للضبط الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر 2011.
- حسين عبد الحميد أحمد رشوان، التنمية، اجتماعيا، ثقافيا، اقتصاديا، سياسيا، إداريا بشريا، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2009.
- حسين عبد الحميد رشوان، التخطيط الحضري، مركز الإسكندرية للكتاب الإسكندرية مصر، 2005.
- حيدر فاروق عباس، تخطيط المدن والقرى، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر 1994.
- خالد مصطفى قاسم، إدارة البيئة والتنمية المستدامة في ظل العولمة المعاصرة، الدار الجامعية، مصر، 2007.
- خلف الله بوجمعة، العمران والمدينة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2005.
- خلف حسين علي الديلمي، التخطيط الحضري وأسس ومفاهيم، الدار العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2002.

- **ديب كمال**، أساسيات التنمية المستدامة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2015.
- **رائق محمد لبيب**، الحماية الإجرائية للبيئة من المراقبة إلى المحاكمة، الطبعة الأولى دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2009.
- **رفعت رشوان**، الإرهاب البيئي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009.
- **الزين عزيزي**، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، الطبعة الأولى، دار الفجر الجزائر، 2005.
- **سعيدان علي**، أسس ومبادئ قانون البيئة، موفم للنشر، الجزائر، 2015.
- _____ حماية البيئة من التلوث بالمواد الإشعاعية والكيماوية في القانون الجزائري، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، 2008.
- **سماعين شامة**، النظام القانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دراسة وصفية وتحليلية دار هومة، الجزائر، 2002.
- **سنهكة داود محمد**، التنظيم القانوني الدولي لحماية البيئة من التلوث، دراسة قانونية تحليلية، دار الكتب القانونية، مصر الإمارات، دار الشتات للنشر والبرمجيات، مصر الإمارات، 2012.
- **سيد محمدين**، حقوق الإنسان واستراتيجيته حماية البيئة، دراسات عربية في الحماية التشريعية والأمنية للبيئة الطبيعية، مطابع الشرطة، القاهرة، مصر، 2006.
- **صالح الهندول**، التنمية العمرانية في المملكة العربية السعودية، الفرص والتحديات دار السهن، 1419 هـ.
- **طلعت مصطفى السروجي**، التنمية الاجتماعية من الحداثة إلى العولمة، المكتب الجامعي الحديث، حلوان، مصر، 2009.
- **عايدة ديروم**، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، دار قانه، باتنة، 2011.
- **عبد الباسط محمد حسن**، التنمية الاجتماعية، الطبعة الرابعة، مكتبة وهبة، القاهرة مصر، 1982.

- **عبد الرحمان البكريوي**، التعمير بين المركزية واللامركزية، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 1993.
- **عبد الرحمن البكريوي**، تعدد المتدخلين في ميدان التعمير وانعكاساته على التخطيط والتشريع والإدارة، منشورات المعهد الوطني للتهيئة والتعمير، الرباط، المغرب 2000.
- **عبد الرحمن تومي**، واقع وآفاق الاستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر، دراسات اقتصادية، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
- **عبد الرزاق المقرئ**، مشكلات التنمية والبيئة والعلاقات الدولية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
- **عبد القادر خليل**، البلدية في مواجهة تحدي التسيير والهندسة الاقليمية، دار القصة للنشر، الجزائر، 2011.
- **عبد الله الصعيدي**، الاقتصاد والبيئة، دراسة بعض الجوانب الاقتصادية لمشكلات البيئة، دار النهضة العربية، مصر، 1993
- _____ البيئة والتنمية، دراسة لعوامل التصحر وآثاره الاقتصادية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1992.
- **عبد الهادي والي**، التنمية الاجتماعية، مدخل لدراسة المفاهيم الأساسية، دار المعرفة الجامعية الإسكندرية، مصر، 1982.
- **علاء الدين عشي**، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة وضعية تحليلية دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2006.
- **علي الحوات**، أسس التنمية والتخطيط الاجتماعي، دار الحكمة، طرابلس، 1991.
- **علي الكاشف**، التنمية الاجتماعية، المفاهيم والقضايا، عالم الكتب، القاهرة، مصر 1985.
- **علي عبد الحميد**، سياسات التخطيط العمراني ودورها في التنمية العمرانية المستدامة في الأراضي الفلسطينية، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2010.
- **علي يوسف الشكري**، حقوق الإنسان في ظل العولمة، الطبعة الأولى، إيتراك للنشر والتوزيع، مصر، 2006.

- **عيد محمد مناحي العازمي**، الحماية الإدارية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، 2006.
- **عيسى مهزول**، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، جسور النشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- **غنيم عثمان أحمد**، التخطيط أسس ومبادئ، دار الصفاء، عمان، الأردن، 2006.
- _____ تخطيط استخدام الأرض الريفي والحضري، الطبعة الأولى، دار الصفاء للنشر، عمان، الأردن، 2001.
- **فؤاد محمد العقار**، التخطيط الإقليمي، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1994.
- **ليلي زروقي**، **عمر حمدي باشا**، المنازعات العقارية، دار هومة، الجزائر، 2013.
- **محسن العبودي**، التخطيط العمراني بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية القاهرة، مصر، 1995.
- **محمد الدين خمش**، الدولة والتنمية في إطار العولمة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع عمان، الأردن، 2004.
- **محمد السنوسي معفي**، أضواء على قضايا التعمير والسكن بالمغرب، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، المغرب، 1988.
- **محمد بن أحمد بونبات**، التجزئة العقارية، دراسة في حق السكن ودور السلطات المحلية والوكالات الحضرية في متابعة عمليات البناء والتعمير والتعمير والعقود المبرمة على التجزئات العقارية، سلسلة آفاق والوراقة الوطنية الدوديات، مراكش المغرب، 2005.
- **محمد بوجيدة**، رخصة السكن وشهادة المطابقة، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع الرباط، المغرب، 2000.
- **محمد بوخلوف**، التوطين الصناعي وقضايا التنمية في الجزائر، التجربة والآفاق الطبعة الأولى، دار هومة الجزائر، 2001.
- **محمد جمال برعي**، التخطيط للتدريب في مجالات التنمية، مكتبة القاهرة، مصر بدون تاريخ.

- محمد رفيق أمين حمدان، الأمن الغذائي، نظرية ونظام وتطبيق، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 1999.
- محمد صالح الشيخ، الآثار الاقتصادية المالية لتلوث البيئة ووسائل الحماية منها الطبعة الأولى، مكتبة الإشعاع الفنية، الإسكندرية، مصر، 2001.
- محمد عباس إبراهيم، التنمية العشوائية الحضرية، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية مصر، 2003.
- محمد عبد البديع، الاقتصاد البيئي والتنمية، الطبعة الأولى، دار الأمين للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، 2006.
- محمد عبد العزيز عجمية، عبد الرحمن يسري أحمد، التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشكلاتها، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 1999.
- محمد عبد العزيز عجمية، محمد علي الليثي، التنمية الاقتصادية، مفهوما نظرياتها سياساتها، الدار الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 2003.
- محمد عجمية، إيمان عطية ناصف، عبد الوهاب نجا، التنمية الاقتصادية، الدار الجامعية، مصر، 2006.
- محمد مجوبي، قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية، الطبعة الأولى، دار النشر المغربية، 2006.
- مريم أحمد مصطفى، أحمد حفزي، قضايا التنمية في الدول النامية، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2005.
- مصطفى فواز، مبادئ تنظيم المدينة، سلسلة الكتب العلمية المسيرة، بيروت، لبنان بدون تاريخ.
- منصور حسين كرم حبيب، التخطيط للتنمية، مكتبة الوعي العربي، مصر، بدون تاريخ.
- منصور نور، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر 2010.

- **مولاي عبد السلام شيكري**، صلابة الأنظمة العقارية الخاصة وتأثيرها على مسار التنمية العمرانية، منشورات مركز الدراسات القانونية المدينة والعقارية بكلية الحقوق مراكش، المغرب، 2003.
- **مؤمن محمد ديب نصر**، التخطيط العمراني من منظور جغرافي، فلسطين، 2013.
- **ميشيل تودارو**، التنمية الاقتصادية، دار المريخ، الرياض، المملكة العربية السعودية بدون تاريخ.
- **نادية حمدي صالح**، الإدارة البيئية، المبادئ والممارسات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2003.
- **الهادي مقداد**، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، المغرب، 2001.

3- الرسائل والمذكرات الجامعية:

- رسائل دكتوراه:
- **إسماعيل بن السعدي**، الثقافة والعمران، دراسة في خصائص مناطق المحيط لمدينة باتنة، دكتوراه في علم الاجتماع، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2001.
- **بن أحمد عبد المنعم**، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر، 2008-2009.
- **بوسبعين تسعديت**، آثار التغيرات المناخية على التنمية المستدامة في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2014.
- **حركات كريم**، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، رسالة دكتوراه في القانون جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2014-2015.
- **حسونة عبد الغني**، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2012-2013.
- **حميود المختار**، دور سياسة التعمير في تنمية وتنظيم المجال الحضري، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، المغرب، 2001-2002.

- **رضوان أحمد الحاف**، حق الإنسان في بيئة سليمة في القانون الدولي العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، 1998.
- **سايح بوزيد**، دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية المستدامة بالدول العربية، حالة الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012.
- **سليمان هندون**، سلطات الضبط الإداري في الإدارة الجزائرية، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة يوسف بن خده، الجزائر 1، 2012-2013.
- **شايب باشا كريمة**، الآليات القانونية والمؤسسية لتنظيم العقار الصناعي في الجزائر رسالة دكتوراه، جامعة سعد دحلب، البليدة، الجزائر، 2012-2013.
- **عبد العزيز النويضي**، الحق في التنمية، محاولة للمساهمة في نظرية مندمجة لحقوق الإنسان، رسالة دكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، المغرب، 1995.
- **عزري الزين**، منازعات القرارات الفردية في مجال العمران، رسالة دكتوراه في الحقوق جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2004-2005.
- **عزاوي عبد الرحمن**، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2007.
- **خوادجية سميحة**، النظام القانوني لعقار الصناعي في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة 1، 2014-2015.
- **كمال محمد الأمين**، الاختصاص القضائي في مادة التعمير والبناء، رسالة دكتوراه جامعة أبي بكر بلقائد، تلمسان، الجزائر، 2015-2016.
- **محمد جمال عثمان حبريل**، الترخيص الإداري، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه دولة كلية الحقوق، عين شمس، مصر، 1992.
- **محمد شريف حسين محمد وهدان**، العلاقة بين الفقر والبيئة والتنمية في مصر علاقة التأثير والتأثر، رسالة دكتوراه فرع الاقتصاد والقانون والتنمية، جامعة عين شمس، مصر، 1998.

- محمد طاهري قادري، آليات تحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد، جامعة الجزائر، 2007.
- معيفي جمال، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، دكتوراه في الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011.
- يحي وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه، حقوق، جامعة أبي بكر بلقائد، تلمسان، 2007.
- يوسف نور الدين، جبر ضرر التلوث البيئي، دراسة تحليلية مقارنة في ظل أحكام القانون المدني والتشريعات البيئية، رسالة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، بسكرة الجزائر، 2012.

-مذكرات ماجستير:

- احمد لكحل، دور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2001-2002.
- بن صافية سهام، الهيئات الإدارية لحماية البيئة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2006-2011.
- بوشلوش عبد الغني، التخطيطات السكنية في مدينة فرجوية، ميله، الإطار القانوني كلفة التعمير والانعكاسات المجالية والاجتماعية، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2009.
- تكواشت كمال، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2008-2009.
- سامية قايدي، التنمية المستدامة والتوفيق بين التنمية والبيئة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمور، تيزي وزو، 2001-2002.
- سكيينة بن عزوز، عملية الموازنة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة، مذكرة ماجستير، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 1، 1990.
- عبد العزيز قاسم محارب، أهم الآثار الاقتصادية لمخالفة قواعد حماية البيئة (الحلول المتبعة لمعالجتها) مذكرة ماجستير حقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، 2004.

- عبد الله الحرتيشي حميد، السياسة البيئية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة مع دراسة حالة الجزائر 1994-2004، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة حسية بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2005.
- علال عب اللطيف، تأثر الحماية القانونية للبيئة في الجزائر بالتنمية المستدامة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2010-2011.
- فسيح حمزة، التنظيم القانوني للاستغلال العقاري الصناعي في عملية الاستثمار، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2007.
- لعويجي عبد الله، قرارات التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011-2012.
- محمد إبراهيم، عباس أبو العطا، التأثيرات المتبادلة بين اتفاقيات التجارة الدولية والبيئة، مذكرة ماجستير، جامعة عين شمس، مصر، 2002.
- محمد كنفوش، الاقتصاد الخفي وآثاره على التنمية المستدامة، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب، البلدية، الجزائر، 2005.
- محمود حميدان قديد، التخطيط الحضري ودور التشريعات التخطيطية في النهوض بعملية التنمية العمرانية، إمارة دبي نموذجاً، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد 2010.
- مغنصر عماد، البناء المعماري العمودي كخيار للسكن الاجتماعي وانعكاساته على استهلاك العقار وتسيير المدينة، حالة المدينة الجديدة علي منجلي، ماجستير في الهندسة المعمارية، كلية الهندسة المعمارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر 2012.
- مليكة بوضياف، إدارة السياسة البيئية في إطار التنمية المستدامة في الجزائر، مذكرة ماجستير في التنظيمات السياسية الإدارية، جامعة الجزائر، 2006.

4-المقالات:

- إبراهيم التهامي، الأحياء المتخلفة بين التهميش والاندماج في البناء السوسيو اقتصادي، مجلة الباحث الاجتماعي، الجزائر، العدد 5، جانفي 2004.

- أحمد بن ميسى، الديناميكية الحضرية والتنمية المستدامة، مجلة مخبر التهيئة العمرانية، العدد 1، 2003.
- أحمد بوزراع، سياسة المحافظة على الأبنية الأثرية والمعالم التاريخية داخل المدينة مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، العدد 12، 1999.
- أحمد جامع، الاقتصاد والبيئة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عين شمس مصر، العدد 2، السنة 35، 1993.
- أحمد عبد الرحمن أحمد، العولمة، المفهوم، المظاهر والمسببات، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة الكويت المحلية، المجلد 26، العدد 1، 1998.
- الأسعد فرج، التهيئة الترابية ودورها في تحقيق التنمية الشاملة، مجلة القضاء والتشريع، تونس، العدد 8، أكتوبر 2004.
- بن ناصر يوسف، معطية جديدة في التنمية المحلية، حماية البيئة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 33، رقم 3، 1995.
- بودهان محمد، حماية البيئة في النظام القانوني الجزائري، مجلة حقوق الإنسان، رقم 6، سبتمبر 1996.
- بوزغاية باية، المخططات العمرانية كأحد عوامل توسع المجال الحضري من أجل تحقيق التنمية المستدامة، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قسدي مبراح ورقلة، الجزائر، العدد 15، جوان 2014.
- تركية سايح حرم عبة، نظام دراسة التأثير ودوره في تكريس حماية فعالة للبيئة، مجلة الندوة للدراسات القانونية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 1، 2013.
- جبار عبد المجيد، التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة في البلدية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، الجزء 35، رقم 3، 1997.
- خالد محمد فهمي، أبعاد اقتصادية لمشكلات التنمية البيئية العالمية، مجلة السياسة الدولية، العدد 10، أكتوبر 1992.
- خواديجية سميحة حنان، قيود الملكية العقارية الخاصة في الجزائر، مجلة المفكر جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 4، أبريل 2009.

- دعاش العياشي، شرطة العمران وحماية البيئة، مجلة الشرطة، الجزائر، عدد خاص 2000.
- رولا أحمد ميا، التخطيط الحضري في سورية والتوجهات المعاصرة نحو التنمية الحضرية المستدامة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الهندسية، المجلد 26، العدد 1 2010.
- زين الدين عبد المقصود، التخطيط البيئي، مفاهيمه، مجالاته، قضايا بيئية، جمعية حماية البيئة، الكويت، عدد 6، أبريل 1982.
- الزين عزري، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 6، 2009.
- زينب صالح الأشوح، التنمية المطردة والحفاظ على البيئة من المنظور العالمي والمصري، المجلد المصرية للتنمية والتخطيط، القاهرة، مصر، المجلد 12، العدد 2 ديسمبر 2004.
- سامية لحول، التسويق المستدام كآلية لتحقيق أبعاد التنمية الثلاثية، مجلة دراسات اقتصادية، جامعة باتنة، الجزائر، العدد 1، 2014.
- سراج الدين إسماعيل، حتى تصبح التنمية مستدامة، مجلة التمويل والتنمية، المجلد 30، العدد 4، 1993.
- سيرنا ميشيل، نظرة عالم الاجتماع إلى التنمية المستدامة، مجلة التمويل والتنمية المجلد 30، العدد 4، 1993.
- صلاح فلاح، التنمية المستدامة بين تراكم رأس المال واتساع الفقر، مجلة الحقيقة الصادرة عن جامعة أدرار، الجزائر، العدد 2، مارس 2003.
- طه طيار، دراسة التأثير على البيئة، نظرة في القانون الجزائري، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 1، 1991.
- _____ التقسيم البيئي الاستراتيجي، خطوة نحو التنمية المستدامة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 1، 2008.
- عبد الرحمن تومي، الإصلاحات الاقتصادية، الواقع والآفاق 2000-2009، مجلة دراسات اقتصادية، دار الخلدونية، العدد 22، فيفري 2009.

- عبد الفتاح الذهبي، سياسة إعداد التراب الوطني بالمغرب في أفق الألفية الثالثة
المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 30، جانفي، فيفري، 2000.
- عبد الله جمطان الغامدي، التنمية المستدامة بين الحق في استغلال الموارد الصناعية
والمسؤولية عن حماية البيئة، مجلة الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبد العزيز
السعودية، المجلد 23، العدد 1، 2009.
- عزاوي عبد الرحمن، المظاهر الجديدة لمفهوم النظام العام في القانون الإداري، حالتا
النظام الجمالي والنظام العام الاقتصادي، المجلة القانونية التونسية، 2008.
- عساف عبد المعطي، غايات إدارة التنمية والتنمية المستدامة مدخل التخطيط والتنمية
في الوطن العربي، مجلة الحوليات، الجزء 1، العدد 9، 1995.
- مازن ليلو، الحماية الإدارية للبيئة، مجلة المستقبل العراقي، العدد 18، 2008.
- مجاحي منصور، دراسة مدى التأثير على البيئة كآلية لحمايتها من أخطار التوسع
العمراني، مجلة الدراسات والبحوث العلمية، جامعة الدكتور يحي فارس، الجزائر
2009.
- _____ الضبط الإداري وحماية البيئة، دفاثر السياسة والقانون، كلية
الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 2، جانفي 2010.
- محمد العجمي، تطوير سياسة التهيئة والتعمير الترابية في التعمير من أزمة في
التصرف إلى التصرف في أزمة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية بسوسة، مركز
النشر الجامعي، تونس، العدد 2، ديسمبر 1997.
- مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر
البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 2، مارس 2003.
- منير يونس، ثمار الإصلاحات ونهوض الاقتصاد، مجلة الاقتصاد والأعمال، عدد
خاص، أبريل 2002.
- نواف كنعان، دور الضبط الإداري في حماية البيئة، دراسة تطبيقية في دولة الإمارات
العربية المتحدة، مجلة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد 3، العدد 1، فبراير
2006.

- وحدة سكر محمود الحنكاوي، المجتمعات السكنية المعممة بوصفها بديلا عن البناء العشوائي وأثرها في عدم التجانس في المشهد الحضري، مجلة المهندس، العدد 9 المجلة 18، جامعة بغداد، 2012.
- وفاء الأندلسي، التجزئات العقارية ودورها في حل أزمة السكن، مجلة الأملاك، دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع، العدد 10، 2011.
- وناس يحي، تبلور التنمية المستدامة من خلال التجربة الجزائرية، مجلة الحقيقة، العدد 2، 2003.

5-الملتقيات:

- بوشوك عز الدين، أتشي شعيب، التنمية المستدامة ودوافع الاهتمام بها، مداخلة في الملتقى الوطني حول اقتصاد البيئة والتنمية المستدامة، المركز الجامعي يحي فارس المدية، الجزائر، يومي 6 و7 جوان 2006.
- خالد مصطفى قاسم، دور المؤسسات المدنية في تحقيق التنمية المستدامة استراتيجيات جديدة لتطوير المجتمعات والبيئة، المنتدى البيئي الدولي الأول، جامعة طنطا، مصر، يومي 1 و2 أبريل 2006.
- عثمان مريزق، واقع التخطيط البيئي في الجزائر، ملتقى وطني حول الاقتصاد البيئي وأثره على التنمية المستدامة، جامعة سيكدة الجزائر، 2008.
- قالي نبيلة، التنمية من النمو إلى الاستدامة، مؤتمر دولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدمية للموارد، جامعة سطيف، الجزائر، يومي 7 و8 أبريل 2008.
- مرزيق عاشور، بن ناقلة قدور، من التنمية البشرية إلى التنمية المستدامة، نفس الملتقى الوطني للمركز الجامعي يحي فارس، المدية الجزائر، يومي 6 و7 جوان 2006.
- يزيد ميهوب، معوقات ممارسة الضبط الإداري المحلي في مجال حماية البيئة مداخلة في الملتقى الوطني حول دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين في 3 و4 ديسمبر 2012، مخبر الدراسات القانونية للبيئة جامعة 8 ماي 1945، قالمة، الجزائر.

6-المجلات القضائية:

الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء 3، سنة 2013.

الاجتهاد الجزائري في القضاء العقاري، الجزء 1، سنة 2013.

المجلة القضائية، العدد 3، سنة 1991.

المجلة القضائية، العدد 3، سنة 1992

الملكية العقارية في الاجتهاد القضائي الجزائري، الجزء 2، سنة 2014.

ثانيا-المراجع باللغة الفرنسية:

1-ouvrages généraux:

- **Auby François Xavier**, En est essentiellement en présence d'actés qui ne reçoivent pas l'approbation du législatif mais de l'exécutif de la politique de l'aménagement du territoire, édition Masson, Paris, France, 1979.
- _____, L'encadrement juridique de la politique de l'aménagement du territoire, édition économique, Paris, France, 1979.
- **Drobenko Bernard**, Droit de l'urbanisme, 4 ème édition, mementos, Paris, France, 2008.
- _____, droit de l'urbanisme, les conditions de l'occupation du sol et de l'espace, l'aménagement, le contrôle,
- _____, Droit de l'urbanisme, édition Gualinon, Paris, France, 2005.
- **Claude Bluman**, Droit de l'urbanisme, Dalloz, Paris, 1977.

- **Contenu Paul**, Droit et urbanisme ,3^{ème} édition, Dalloz, Paris, France, 2008.
- **Contus pierre**, Droit de l'urbanisme, Dalloz, 3^{ème} édition, Paris, France, 2000.
- le financement, le contentieux, gualini, édition lesetenso, Paris, France, 2009.
- **Domat Gérard**, L'aménagement du territoire objectif, acteurs et modalités, édition d'organisation, Paris, France, 1994.
- **François Charles Bernard**, pratique des contentieux de l'urbanisme, édition le moniteur, 2^{ème} édition, Paris, France, 2001.
- **Gille Jean pierre**, Redéfinir le droit de propriété, Puf, 1975.
- **Guillot Philippe**, Droit de l'urbanisme, édition Ellipses, Paris, France, 2001.
- **Henri Jacquet, François priet**, Droit de l'urbanisme, 6^{ème} édition, Dalloz, 2008.
- **Henri Lema**, La commune face à la politique foncière, édition berger à levrault, Paris, 1984.
- **Jacques de l'Andersen**, La région et l'aménagement du territoire, 3^{ème} édition LITEC, Paris, France, 1979.
- **Jacques Foyer**, Droit rural, édition lesetenso, defréois, 2009.
- **Jaquignon Louis**, Le droit de l'urbanisme cités actuelles et villes nouvelles, 6^{ème} plan, eyronlles, Paris, France, 1975.
- **Jean Bernard Auby, Hugues périnée marquet**, Droit de l'urbanisme et de la construction, 7^{ème} édition, Domat, droit public privé, 2004.

- **Jean Guignon**, la propriété foncière, édition économique, Paris, 1984.
- **Jean Peletier**, Ville et urbanisme dans le monde, Edition Masson, 1989.
- **Locaze Jean Paul**, Aménager sa ville, les choix du maire à la matière d'urbanisme, édition le moniteur, Paris, France, 1987.
- **Michel Leroy**, contentieux administrative, 3^{ème} édition, Bruylant, Bruxelles, 2004.
- **Nicolas Hulot, Robert Barrault, Dominique Bourg**, Pour que la terre reste humaine, édition seuil, Paris France, 2001.
- **Patrick Gérard**, Pratique du droit de l'urbanisme réglementaire individuel et opérationnelle, 3^{ème} édition, Paris, 1995.
- **Pauliat Hélène**, Le droit de propriété dans la jurisprudence du conseil constitutionnel et du conseil de l'état tome 1, PUF, 1994.
- **Pelletier Jean**, Ville et urbanisme dans le monde, édition Armand colin, Paris, France, 1997.
- **Prier Maurice**, Les décentralisations de l'urbanisme, édition PUF, Paris, 1984.
- **Riveron Jean**, Droit administratif, Dalloz, 13^{ème} édition, 1990.
- **Robert Savy**, droit de l'urbanisme, PUF, Paris, 1981.
- **Sabatier René** Du droit civil au droit public, LGDJ, 2^{ème} édition, 1950.
- **Savy Robert**, Droit de l'urbanisme, collection thémis, Paris, France, 1981.

- **Yves Jegouzo, Yves Pittard**, le droit de l'urbanisme, édition Masson, 1980.
- **Soler Pierre couteux**, Droit de l'urbanisme, 3^{ème} édition, Dalloz, Paris, France, 2000.
- **Tuilier Andrée, liet veaux George**, Droit de l'urbanisme et de la construction, 11^{ème} édition, litic, 1994.
- **Veronique Bouchard**, Droit notarial, droit rural, ellepses, 2^{ème} édition, marketing, 2011
- **Yves Madiot**, L'aménagement des territoires, édition Maison, Paris, France, 1979.

2-ouvrages spéciaux :

- **Anne Faucant**, La crise des lotissements défectueux en France dans l'entre-deux guerre, Paris France, 1938.
- **Assen slim**, Le développement durable, 2^{ème} édition, le cavalier bleu, Paris, France, 2007.
- **Benoist Détivaud**, Le régime judiciaire des lotissements, Sirey, Paris, 1939.
- **Besson marie laure**, Les lotissements, édition berger, levrault, 1971.
- **Brunel Silvie**, Le développement durable (que sais-je), presse universitaire de France, 2^{ème} édition, 2004.
- **David Read**, Ajustement structurel environnement et développement durable, édition l'harmattan, Paris, France, 1999.

- **Fernand Bouysson**, Jean Hugo, Lotissements et divisions foncières, Litec, Paris, sans dates.
- **François Nancy**, Développement durable, édition Armand Colin, Paris, France 2006.
- **Frank Dominique Vivien, Bertrand Zurinseau**, Développement durable et territoire, Harmattan, Paris, France, 2001.
- **George Lient Veaux**, Lotissement généralité et définition, Paris, 1982.
- **Grille Alain**, Traité pratique des lotissements au Maroc, Sirey, Paris, sans date.
- **Helene Brions, Cédric Talence**, Mondialisation, environnement, et développement, édition Marketing, Ellips, 2004.
- **Henri Jacquot**, Certificat d'urbanisme, Dalloz, Paris, 1996.
- **Hubert Mes Hard André**, Aménager sa commune, édition Les Ouvrières, Paris, France, 1982.
- **Jean Denis Combes**, Droit pratique de l'environnement, édition Economica, 1988.
- **Jean Lamarque**, Droit de la protection de la nature et de l'environnement, LGD J, Paris France, 1973.
- **Karen Delchet**, Qu'est-ce que l'environnement durable, édition AFNOR, France, 2003.
- **Kristian Garnier**, De la nature au développement durable, la construction d'un concept opératoire, in Marcel Boiteuse, L'homme et sa planète problème de développement durable, Académie des sciences morales et politiques, sans année.

- Marechal, Jean Paul, de la région de la croissance à l'exigence du développement durable, collection des sociétés 2005.
- Michel pieur, droit de l'environnement 4ème édition, Dalloz, delta, 2001.
- **Muret Elie**, Pour un équilibre des villes et des campagnes, Dumont, Paris, France, 1974.
- **Pérignon sabin**, Opérations d'aménagements, lotissements et divisions foncières, défrénois, 2002.
- **Sylvie fâcheuse, Jean François Noel**, Les menaces globales sur l'environnement, édition le découverte 1990.
- **Tabeta oulmahi**, Développement durable et stratégie de l'environnement, édition OPU, Alger, 1998.
- **Yvette Zardi**, Le développement durable du concept à la mesure, harmattan, Paris, France, 2008.

3-thèses :

- **Bendif Fatiha**, Urbanisme et planification urbaine, le cas de Constantine, thèse de doctorat d'état, département d'architecture et urbanisme, université Mentouri, Constantine, 2010.

4-Articles :

- **Ahmed Reddaf**, De quelques reflétions sommaires sur l'effectivité relative au droit de l'environnement en Algérie, Revue des sciences juridiques et administratives, faculté de droit de Tlemcen, Algérie, N° 1, 2003.

- _____, Planification urbain et protection de l'environnement, IDARA Alger, N° 2, 1998.
-
- **Benaceur youcef**, Les études d'impact sur l'environnement en droit positif Algérien, revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, vol 29, N° 3, 1991.
- **Brabant Guy**, Droit publique et propriété immobilière, les insuffisances du droit actualité juridique droit administrative, juin, 1992.
- **Chabane Benakezouh**, La ville d'Alger et le droit, Revue Idara, N0 23, 2002.
- **Danien Dutrieuse**, Lotisse une référence nécessaire, mais inachevée, revue la semaine juridique notariale et immobilière, N° 11, 16 mars, 2012.
- _____, L'existence d'un lotissement en cas de lâchement d'une parcelle bâté, la semaine juridique notariat et immobilière, N° 21, 24 mai, 2013.
- **Essaid taib**, La décentralisation et le renforcement de capacités institutionnels des villes, revue Algérienne des sciences juridiques économiques et politiques, N° 2, 2002.
- **Fabrice Hatem**, le concept du développement soutenable, 4 ème édition, N° 44, 1990.
- **Février Jean marc**, Remarques critiques sur la notion de développements durable, revue environnement, février, 2007.

- **G. De Bernis**, Deux stratégies pour l'industrialisation du tiers monde les industries industrialisme et les options algérienne, Revue tiers Monde, N° 12, 1971.
- **Gertrude piratant, Prat Jean Luc**, Droit économie, écologie et développements durable, des relations nécessairement, complémentaire, mais inévitablement ambiguës, Revue juridique de l'environnement n° 3, 2003.
- **Godefrais Gille**, Lotissement et règles d'un Revue d'administration immobilière, Mars, 2001.
- **George Mutin**, Implantation industrielle en Algérie et aménagement du territoire en Algérie, revue de géographie d'eyon, vol 55, n0 81, 1980.
- **George Claude**, La pratique du lotissement, Actualité juridique, propriété intellectuelle, 1982.
- **Haidarlis Marie**, Durabilité, développement et droit hellénique, revue juridique de l'environnement, N° 3, 2002.
- **Hebert Charles**, Les règles propres à un lotissement et les dispositions nouvelles des plans d'occupation des sols, revue française droit administratif, 1985.
- **Bannez Patrice**, L'état actuel du contrôle des divisions foncières en droit de l'urbanisme, Revue droit administratif du jurisclasseur, mai 2009.
- **Jacques caillasse**, Droit de la responsabilité administrative et impuissance publique, revue politique et aménagement public, vol 19, N°3, 2001.

- **Jacquot Henri**, Les effets des directives territoriales d'aménagement à l'égard des documents et des autorisation d'urbanismes, Revue droit et ville, N° 50, 2000.
- **Jean Missini**, Après le sommet de la terre débats sur le développement durable, revue tiers monde, tome 35, n° 37, Janvier, Mars, 1994.
- **Jérôme traîneau**, Le nouveau lotissement l'actualité juridique, droit administratifs, N° 12, 02 avril 2012.
- **Khelloufi Rachid**, Les instruments juridiques de la politique de l'environnement en Algérie, IDARA, vol 15, n°1, 2005.
- **Kriss Alexandre**, De la protection intégré de l'environnement à l'intégration de droit international de l'environnement, revue juridique d'environnement, N°3, 2005.
- **Lecoq Vincent**, Les associations et les documents d'urbanismes, revue droit et ville, N° 53, 2002.
- **Lucas Luis**, La propriété du sol urbain, droit et ville, N° 40, 1977.
- **Manuel Gros**, Quel degré de normalité pour les principes environnementaux, revue de droit public, N°2, 2009.
- **Marquet Périnet**, Les fondements juridiques de l'indemnisation, droit et ville, N° 3, 2000.
- **Mesnard André Hubert**, Les instruments juridiques de la planification urbaine, Revue droit et ville, N°34, 1992.
- **Moderne Frank**, L'avenir du schéma directeur et des pos, les compétences sur la planification des sols et les conséquences

sur la planification des sols et les conséquences sur la planification urbaine, revue droit et ville, N° 1, 1983.

- **Pratt Yves**, le nouvel urbanisme local, moyens financiers, moyens humains, revue droit et ville, n° 16, 1983.
- **Prieur Merlin**, Urbanisme et environnement actualités juridique de droit administratif, 20 mai, 1993.
- **Reymond desaint Marc**, Le rapport d'impact sur l'environnement revue, juridique de l'environnement, N° 3, 1976.
- **Tranchons pierre**, ville et sécurité, revue administratif, édition technique, N° 25, 1990.
- **Yves Jegouzo**, Les principes généraux du droit de l'environnement, Revue juridique de l'environnement, N° 2, 1996.

5-dictionnaires :

- **Merlin Pierre, choay française**, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement quadrige, PUF, 3 ème édition, 2010.

الفهرس

01	مقدمة
16	الباب الأول: مجال القسمة العقارية الحضرية التابعة للملكية الخاصة
19	الفصل الأول: المنظومة التشريعية للقسمة العقارية الحضرية
20	المبحث الأول: مراحل تطور القسمة العقارية الحضرية
20	المطلب الأول: القسمة الحضرية في ظل التوجه الاشتراكي
21	الفرع الأول: صعوبة التحكم في عمليات القسمة الحضرية
21	أولاً: مرحلة ما بين سنة 1962-1974
23	ثانياً: مرحلة ما بين سنة 1974-1979
26	الفرع الثاني: المرحلة الممتدة ما بين سنة 1980-1989
26	أولاً: غياب التغطية الشاملة لأدوات التعمير
28	ثانياً: تعديل دستور 1989 وفقاً للإصلاحات
29	المطلب الثاني: القسمة الحضرية في ظل المرحلة الانتقالية
30	الفرع الأول: تكيف مقتضيات القسمة مع التشريعات العقارية العمرانية
31	أولاً: الاستناد إلى قواعد القانون العام لتنظيم القسمة
33	ثانياً: تدعيم القسمة الحضرية برقابة إدارية
35	الفرع الثاني: التعديلات المستحدثة لرقابة القسمة الحضرية
35	أولاً: إعادة النظر في قواعد الرقابة
36	ثانياً: توسيع صلاحيات الهيئات المكلفة بالرقابة
39	المبحث الثاني: التخطيط الحضري الإطار المرجعي للقسمة العقارية
41	المطلب الأول: توجيهات التخطيط الحضري وفق التنظيم العمراني
42	الفرع الأول: محتوى التخطيط الحضري
43	أولاً: تشعب مفاهيم التخطيط الحضري لتعدد مجالاته
49	ثانياً: تنوع أبعاد التخطيط الحضري لتحقيق الأهداف
51	الفرع الثاني: مساهمة التخطيط في التسيير الحضري للمدن
52	أولاً: التخطيط أداة لتحديد معالم المدينة

61	ثانيا: المتدخلين في تنفيذ سياسة المدينة
67	المطلب الثاني: تخطيط الأراضي الحضرية ضمن أدوات التعمير
69	الفرع الأول: الوضعية القانونية للأراضي في المناطق الحضرية
71	أولا: المفاهيم الجديدة للأراضي الحضرية.....
76	ثانيا: تصنيف الأراضي الحضرية بواسطة أدوات التعمير
86	الفرع الثاني: أدوات التخطيط العمراني على ضوء التهيئة والتعمير
90	أولا: أبعاد المخطط التوجيهي المستقبلية.....
96	ثانيا: تطبيقات مخطط شغل الأراضي التفصيلية
101	الفصل الثاني: الرقابة الإدارية للقسم العقارية الحضرية الخاصة
103	المبحث الأول: نطاق الرقابة على قسم الأراضي القابلة للتعمير
106	المطلب الأول: مجال تطبيق الرخصة الإدارية
107	الفرع الأول: إلزامية الترخيص المسبق بواسطة رخصة التجزئة
108	أولا: مضمون رخصة التجزئة.....
122	ثانيا: الخصائص الجديدة لرخصة للتجزئة
138	الفرع الثاني: القواعد الإجرائية للحصول على رخصة التجزئة.....
139	أولا: الشروط والإجراءات المفروضة لمنح قرار رخصة التجزئة
175	ثانيا: إلزامية الحصول على شهادة قابلية الاستغلال بعد الأشغال
189	المطلب الثاني: رقابة الجهاز الإداري والقضائي لمخالفات التجزئة
190	الفرع الأول: الهيئات الإدارية المختصة بضبط تجاوزات القسم
191	أولا: أجهزة الرقابة المكلفة بالمتابعة والمعاينة
201	ثانيا: الجزاء المترتبة عن المخالفات.....
223	الفرع الثاني: الجهة القضائية المختصة في حل منازعات التجزئة
224	أولا: المنازعات التي يختص بها القاضي الإداري
235	ثانيا: تدخل القاضي الجزائي لردع المخالفين
237	المبحث الثاني: نطاق الرقابة على قسم الأراضي العامرة
238	المطلب الأول: مجال تطبيق الشهادة الإدارية

239	الفرع الأول: طلب الحصول على شهادة التقسيم.....
240	أولاً: محتوى شهادة التقسيم.....
247	ثانياً: معايير التمييز بين شهادة التقسيم والملكية المشتركة.....
253	الفرع الثاني: إصدار شهادة التقسيم بنفس إجراءات رخصة البناء.....
254	أولاً: الشروط الواجب توافرها لتحضير شهادة التقسيم.....
260	ثانياً: الإجراءات المتبعة لإصدار قرار شهادة التقسيم.....
266	المطلب الثاني: منازعات شهادة التقسيم أمام الجهات القضائية.....
267	الفرع الأول: رقابة القاضي الإداري لمشروعية قرارات شهادة التقسيم.....
269	الفرع الثاني: المتابعات الجزائية ضد المخالفين.....
271	خلاصة الباب الأول.....
275	الباب الثاني: القسمة العقارية الحضرية كأساس لترقية المدن.....
276	الفصل الأول: القسمة الحضرية آلية وقائية للعقار من الفوضى.....
278	المبحث الأول: القسمة الحضرية كوسيلة لمحاربة البناء الفوضوي.....
279	المطلب الأول: الانتقال من القسمة العشوائية إلى القسمة المنظمة.....
280	الفرع الأول: مساهمة التقسيم العشوائي في تنامي الفوضى الحضرية.....
281	أولاً: أسباب انتشار البناء العشوائية.....
286	ثانياً: تعدد أنماط البناء الفوضوي.....
289	الفرع الثاني: تفعيل أدوات التخطيط الحضري للقضاء على العشوائية.....
290	أولاً: أساليب الحد من توسيع المناطق الفوضوية.....
294	ثانياً: عدم نجاعة الوسائل الوقائية لتعدد صور الفوضى.....
298	المطلب الثاني: حماية العقار الفلاحي والصناعي من انعكاسات العمران.....
299	الفرع الأول: مبدأ المحافظة على العقار الفلاحي من التوسع الفوضوي.....
300	أولاً: ضرورة الحفاظ على الطبيعة الفلاحية للأراضي.....
308	ثانياً: خطر الاكتساح العمراني على حساب الأراضي الفلاحية.....
312	الفرع الثاني: حماية العقار الصناعي من الزحف العمراني العشوائي.....
315	أولاً: الاهتمام بالعقار الموجه للتنمية الصناعية.....

319	.....	ثانيا: سرعة التوسع العشوائي على المناطق الصناعية
324	.....	المبحث الثاني: القسمة الحضرية وسيلة للضبط الإداري العمراني
326	.....	المطلب الأول: الضبط الإداري العمراني على ضوء مخططات التهيئة
327	.....	الفرع الأول: نطاق تطبيق الضبط الإداري العمراني
328	.....	أولا: محتوى الضبط الإداري العمراني
333	.....	ثانيا: وظيفة الضبط العمراني البلدي لمراقبة مشاريع القسمة
336	.....	الفرع الثاني: تعدد أدوات التخطيط المجالي والحضري
337	.....	أولا: المخططات التوجيهية لتهيئة المدن
341	.....	ثانيا: الاعتماد على مخططات التوجيه الفلاحي والصناعي
348	.....	المطلب الثاني: العراقيل المسببة في الفوضى الحضرية
349	.....	الفرع الأول: صعوبات التصدي للقسمة العشوائية
350	.....	أولا: المشاكل العقارية وتضاربها مع قواعد العمران
354	.....	ثانيا: المشاكل الإدارية المؤثرة في تفشي ظاهرة الفوضى
356	.....	الفرع الثاني: محدودية الإطار المؤسساتي في مقاومة الزحف العمراني
358	.....	أولا: ضعف التنسيق بين الفاعلين في تعطيل مشاريع القسمة
359	.....	ثانيا: قلة الموارد المالية وانعكاساتها على الفعالية المطلوبة
362	.....	الفصل الثاني: القسمة الحضرية: توازن بين حماية البيئة والتنمية المستدامة
364	.....	المبحث الأول: إدماج البعد البيئي ضمن آلية القسمة الحضرية
366	.....	المطلب الأول: استحداث تدابير وقائية للضبط البيئي
367	.....	الفرع الأول: الحفاظ على البيئة في ظل المواثيق الدولية والوطنية
374	.....	أولا: التركيز على الضبط البيئي لحماية النظام العام العمراني
383	.....	ثانيا: توسيع صلاحيات الضبط البيئي للتحكم في عمليات القسمة
394	.....	الفرع الثاني: تقييم الآثار البيئية لمشاريع القسمة الحضرية
397	.....	أولا: الاعتماد على مبدأ النشاط الوقائي لحماية البيئة
411	.....	ثانيا: علاقة القسمة الحضرية بأسلوب تقييم الآثار على البيئة
418	.....	المطلب الثاني: التوجهات الجديدة للتخطيط البيئي

418	الفرع الأول: تفعيل أدوات التخطيط البيئي لحماية القسمة
420	أولاً: التخطيط البيئي أسلوب تصوري لضمان الوقاية
428	ثانياً: استخدام وسائل التخطيط البيئي لتنظيم القسمة
437	الفرع الثاني: الأهمية الوظيفية للتخطيط البيئي
438	أولاً: وظيفة التخطيط البيئي التقديرية
440	ثانياً: وظيفة التخطيط البيئي وفقاً للتغيرات الاقتصادية
441	المبحث الثاني: تدعيم القسمة الحضرية للتلازم بين أبعاد التنمية المستدامة
442	المطلب الأول: ارتفاع التنمية المستدامة بين الشراكة الدولية والوطنية
443	الفرع الأول: تجديد المقاييس العالمية للإطار التنموي المستدام
447	أولاً: التوجهات الحديثة في التوفيق بين أبعاد التنمية
455	ثانياً: انسجام أبعاد التنمية واستدامة أهدافها
460	الفرع الثاني: السياسة الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة
462	أولاً: تطوير مسار الاستراتيجية الوطنية للتنمية
466	ثانياً: ترجمة الأسس الاستراتيجية في المخططات التنموية
472	المطلب الثاني: معادلة القسمة بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية
473	الفرع الأول: القسمة الحضرية محور المشاريع الاقتصادية
477	أولاً: متغيرات التنمية الاقتصادية في الجزائر
482	ثانياً: مساهمة القسمة الحضرية في تنمية الحركة الاقتصادية
486	الفرع الثاني: خدمة القسمة الحضرية في ازدهار التنمية الاجتماعية
489	أولاً: وظيفة التخطيط التنموي في تغيير الحياة الاجتماعية
500	ثانياً: مكانه القسمة الحضرية في تنمية البعد الاجتماعي
506	خلاصة الباب الثاني
510	خاتمة
518	قائمة المراجع
546	الفهرس