

## مشاركة الجمعيات والمواطنين في إعداد أدوات التهيئة والتعمير: الإجراء القانوني المهجور

بزغيش بوبكر (1)

(1) أستاذ محاضر قسم "أ"، كلية الحقوق والعلوم السياسية،  
مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة بجاية،  
بجاية 06000، الجزائر.

البريد الإلكتروني: [rbt79@yahoo.fr](mailto:rbt79@yahoo.fr)

### الملخص:

تعتبر التهيئة العمرانية من المجالات الحساسة التي تفرض ضرورة مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات الإدارية المنظمة لهذا الميدان، ومن بين الآليات المكرسة قانونا لتفعيل ذلك نجد، استشارة الجمعيات الممثلة للمجتمع أثناء مرحلة إعداد مخططات التعمير، وكذلك إشراك المواطنين في هذه العملية عن طريق الاستقصاء العمومي بمناسبة التحقيق العمومي الذي تباشره الإدارة، بحيث نجد أن لهذه المخططات أهمية بالغة في التخطيط المحلي وتحقيق المصلحة العامة، إذ لا تسلم أية شهادة أو رخصة تعميم إلا إذا كانت تستجيب للمقياس المحددة في هذه المخططات، بيد أن مشاركة المواطنين تعثرها بعض القيود التي تحول دون تجسيدها على أرض الواقع.

### الكلمات المفتاحية:

مشاركة، المواطنين، استشارة، الجمعيات، التهيئة، مخططات التعمير، التحقيق العمومي، أهداف، القيود.

تاريخ إرسال المقال: 2019/11/14، تاريخ قبول المقال: 2019/12/04، تاريخ نشر المقال: 2019/12/19.

لتهميش المقال: بزغيش بوبكر، "مشاركة الجمعيات والمواطنين في إعداد أدوات التهيئة والتعمير: الإجراء القانوني المهجور"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10، العدد 02 (عدد خاص) 2019، ص ص. 05-22.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: بزغيش بوبكر، [rbt79@yahoo.fr](mailto:rbt79@yahoo.fr)

## **The Participation of citizens and associations in the development of planning and urban development instruments: an abandoned legal procedure**

### **Summary:**

Urban planning is one of the sensitive areas that requires the need to involve citizens in the decision-making process that regulates this field, and among the instruments that give it concrete expression is the consultation of the Associations that represent society in the preparation of urban planning, as well as the involvement of citizens in this operation during the public inquiries that the administration undertakes .

Planning plans have an important role in the public interest and local planning because the administration does not issue any planning certificates or permits unless they meet the standards set out in these plans. However, Citizen Participation is subject to constraints that prevent it from being implemented in practice.

### **Key words:**

Participation, Citizens, consultation, associations, development, development plans, public inquiry, objectives. Constraints.

## **La participation des citoyens et des associations dans l'élaboration des instruments d'aménagement et d'urbanisme : une procédure juridique abandonnée.**

### **Résumé :**

L'aménagement urbain est l'un des domaines sensible qui impose la nécessité de faire participer les citoyens dans la prise des décisions régissant ce domaine, et parmi les instruments qui le concrétise, on cite la consultation des associations représentant la société dans l'élaboration des plans d'urbanisme, ainsi l'implication des citoyens dans cette opération à l'occasion des enquêtes publiques qu'entreprend l'administration.

Les plans d'urbanisme ont un rôle important pour l'intérêt public et la planification locale, car l'administration ne délivre aucun certificat ou un permis en matière d'urbanisme à défaut de se conformer aux normes de ces plans. Cependant, la participation des citoyens connaît des contraintes qui empêchent sa concrétisation sur le plan pratique.

### **Mots clés :**

Participation, citoyens, consultation, associations, aménagement, plans d'aménagement, enquête publique, objectifs, contraintes.

## مقدمة

التهيئة العمرانية هي عملية تنظيم وتحويل الأراضي الصالحة للبناء، مع مراعاة التسيير الاقتصادي الأمثل لهذه الأراضي دون الإخلال بوظائف الفلاحة والصناعة والتراث الثقافي والتاريخي والبيئي فيها، وتتجسد عملية تنظيم الأراضي عن طريق مخططات التعمير التي تعتبر في آن واحد آليات للوقاية من ظاهرة البناء الفوضوي، وهي تأتي في المستوى الثاني بعد أدوات تهيئة الإقليم وتميمته المستدامة<sup>(1)</sup>. على أن هذه الأدوات تهدف أساسا إلى قوام الأراضي العامرة والقابلة للتعمير، بحيث تتشكل أدوات التهيئة والتعمير من نوعين أساسيين من المخططات وهي، المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير "P.D.A.U"، ومخططات شغل الأراضي "P.O.S"، وهذا مانصت عليه المادة 10 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير<sup>(2)</sup>.

تعتبر التهيئة والتعمير من المجالات الحساسة التي تفرض ضرورة مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات الإدارية المنظمة لهذا الميدان، ومن بين الآليات المكرسة قانونا لتفعيل ذلك نجد، استشارة الجمعيات الممثلة للمجتمع أثناء مرحلة اعداد مخططات التعمير، وكذلك اشراك المواطنين في هذه العملية عن طريق الاستقصاء العمومي بمناسبة التحقيق العمومي الذي تباشره الإدارة، بحيث نجد أن هذه المخططات اهمية بالغة في التخطيط المحلي وتحقيق المصلحة العامة، إذ لا تسلم أية شهادة أو رخصة تعمير إلا إذا كانت تستجيب للمقياس المحددة في هذه المخططات، بيد أن مشاركة المواطنين تعترضها بعض القيود التي تحول دون تجسيدها على أرض الواقع، مما يدفعنا الى طرح الاشكالية التالية:

### ما مدى تجسيد الديمقراطية التشاركية في مجال التهيئة والتعمير؟

سوف نقتصر في دراستنا لهذا الموضوع على التكريس القانوني للديمقراطية التشاركية في مجال التهيئة والتعمير (المبحث الأول)، ثم نبين أهداف مشاركة الجمعيات والمواطنين في اعداد مخططات التعمير والقيود التي تقف أمام تجسيدها (المبحث الثاني).

## المبحث الأول: التكريس القانوني للديمقراطية التشاركية في مجال التهيئة والتعمير

باستقراء قانون التهيئة والتعمير ونصوصه التنظيمية، نجده كرس إمكانية تدخل الأطراف غير الادارية في اعداد أدوات التهيئة والتعمير، عن طريق آليتين: غير مباشرة ومباشرة، ففي الاولى تكون ممثلة بنطاق باسمها ويظهر ذلك أثناء استشارة الجمعيات اثناء مرحلة اعداد مخططات التعمير (المطلب الأول)، بينما في الثانية لا

<sup>1</sup>- BENHADI Daoud, *Croissance Urbaine et Instruments d'urbanisme*, Mémoire de fin d'études pour l'obtention du diplôme de post-graduation spécialisée en gestion des villes, Ecole Nationale d'Administration, 1993-1994, p.24.

<sup>2</sup>- قانون رقم 90-29، مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر، عدد 52، لسنة 1990، معدّل ومتمّم بالقانون رقم 04-05، المؤرخ في 14 أوت 2004، ج ر، عدد 51، لسنة 2004 (استدراك في ج ر عدد 71 لسنة 2004).

تكون هذه الاطراف بحاجة إلى أية وساطة، وتتجلى في مشاركة المواطنين في مرحلة الاستقصاء العمومي (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: استشارة الجمعيات أثناء مرحلة اعداد أدوات التعمير

تمثل استشارة الجمعيات اثناء مرحلة اعداد أدوات التعمير الطريقة غير مباشر للتعمير التشاركي، وهي الطريق التي تفضلها الإدارة في علاقتها مع المواطنين، فبالنسبة لها فان التعامل مع ممثلي المواطنين أفضل وسيلة لضبط اجراءات المشاركة في إعداد هذه الادوات. ولقد نصت المادة 10 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أن أدوات التهيئة والتعمير تتشكل من نوعين أساسيين من المخططات وهي المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير "P.D.A.U"، ومخططات شغل الأراضي "POS" ولهذا سوف نتطرق لتكريس إستشارة الجمعيات أثناء اعداد مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (الفرع الأول)، ثم تناول تكريس استشارة الجمعيات أثناء اعداد مخطط شغل الأراضي (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: تكريس مشاركة الجمعيات أثناء اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

#### أولاً: مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

لتحديد مفهوم شامل للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير سوف نتطرق لتعريفه ومختلف أهدافه.

أ- تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: لقد عرف المشرع الجزائري المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في المادة 16 من قانون التهيئة والتعمير كما يلي :

"المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي"، وباستقراء قانون التهيئة والتعمير نجد أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو أداة تعميم ذات وجهين، قانوني وتقني في نفس الوقت<sup>(1)</sup>، يحدد القواعد الواجبة التطبيق في كل منطقة من المناطق المتواجدة في قطاع التعمير والتعمير المستقبلي والغير معمر، ويبين الاتجاهات الكبرى للتنظيم المجالي للأقاليم التي يعينها، والتي تهدف الى تنميتها وتهيئتها، كما يعد كوثيقة ذات طابع مزدوج، فهي في نفس الوقت وثيقة لتهيئة إقليم البلدية ووثيقة لتعمير المدينة<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup>-BEN AKZOUH Chabane, « De la loi d'orientation foncière au Droit de l'urbanisme », Revue *Idara*, n°22, Alger, 2011, p.05.

<sup>2</sup>- التيجاني بشير، التهيئة العمرانية وإشكالية التحضر في الجزائر، (د.د. ن)، الكويت، 2000، ص 68.

ب- أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير : بالعودة الى نص المادة 18 من قانون 90-29 نجد أنها تحدد بعض أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، ومن بينها نجد، تحديد التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب بلدية أو مجموعة من البلديات حسب القطاع، وتحديد توسيع المباني السكنية وتمركز المصالح والنشاطات وطبيعة وموقع التجهيزات الكبرى والهياكل الأساسية، وتبيان مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها، لكن بالرجوع الى نص المواد 19، 20، 21، 22، 23، من قانون 90-29 نجد أن وظيفة المخطط التوجيهي تتمثل أساسا في التقسيم التدريجي لأراضي البلدية إلى قطاعات ثم تقسيم هذه الأخيرة إلى قطاعات فرعية .وتتشكل القطاعات من الأنماط التالية :

\* **القطاعات المعمرة Secteurs urbanisés** :يرمز لها بالحرفين اللاتنيين "SU" وقد نص عليها المشرع في المادة 20 من القانون رقم 90-29، وهي عبارة عن أراضي تتواجد أساسا في وسط المدينة وفي أحيائها العتيقة والتي هي عبارة عن مناطق سكنية ذات كثافة ضعيفة(سكن فردي) أو ذات كثافة عالية( سكن جماعي) ومناطق ذات تعدد وظيفي ( تجارة، خدمات) ،وبالتالي تتميز هذه القطاعات المعمرة بحقوق بناء عالية جدا نتيجة كثافة النسيج العمراني من حيث البنايات والنشاطات القائمة. ومنه فإن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لا يُقترح في هذا النوع من قطاعات التعمير القائم على التوسع وإنجاز بنايات جديدة، فهي قطاعات مشبعة ولكن بحسب الظروف الخاصة والمعطيات التي يفرضها الواقع الميداني، وتبعا للبرنامج البلدي بغرض تصحيح بعض الوضعيات وتفعيلها<sup>(1)</sup>.

\* **القطاعات المبرمجة للتعمير Secteurs à urbanisés** :يرمز لها بالرمز SAU وقد نص عليها في المادة 21 من قانون 90-29، وهي قطاعات مخصصة لكي تعرف كثافة تعمرية عالية في آجال قصيرة إلى متوسطة والتي لا تتجاوز 10 سنوات، وتتميز هذه القطاعات بظاهرة المضاربة العقارية التي يقوم بها أصحاب أو ملاك الأراضي الواقعة داخل هذه القطاعات، وبالتالي تكون هذه الأخيرة عرضة لانتشار البناء الفوضوي، وبالتالي تعد القطاعات المبرمجة للتعمير كقطاعات حساسة جدا تتطلب العناية الكبيرة عن طريق المراقبة الإدارية المستمرة لأشغال البناء.

\* **قطاعات التعمير المستقبلية Secteurs d'urbanisation future** : يرمز لها بالرمز SUF، وقد نص عليها في المادة 22 من القانون 90-29، وهي تتضمن الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد في آفاق 20 سنة، والهدف من وراء تخصيص هذه الأراضي هو الحفاظ على القدرات الكامنة للتوسع العمراني الصحيح لمستقبل المدينة والتجمعات السكنية، وبالتالي فمن الضروري تطبيق إجراءات صارمة على كل

<sup>1</sup> - تكواشت كمال، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون عقاري، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2008-2009، ص 86.

الأراضي المتواجدة في هذه القطاعات والتي يجب أن تخضع من حيث المبدأ إلى الارتفاقات المؤقتة بعدم البناء. إلا أنه يمكن استثناء الترخيص بالبناء وفقا لحقوق بناء ضعيفة جدا طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 22<sup>(1)</sup>.

\* **القطاعات الغير قابلة للتعمير Secteurs non urbanisables** : يرمز لها بالرمز "SNU" و نص عليها في المادة 23 من القانون 90-29 وهي القطاعات التي يمنع فيها كأصل عام أي شكل من أشكال البناء سواءا بناءا جديدا أو تعديل أو تغيير بنائية قائمة وهذا بسبب معوقات خاصة والتي قد تكون مناطق محمية أو محاجر ذات استعمال منجمي أو غابات عمومية أو أماكن ساحلية، أو قد تكون هذه القطاعات في صورة مناطق ذات خطورة بسبب تعرضها للفيضانات أو بسبب عدم استقرارها نتيجة لظاهرة انزلاق التربة إلخ... كما يقوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بتخصيص بعض الأراضي لاستقبال بعض المشاريع ذات الأهمية، وبتوطين التجهيزات الجماعية الكبرى والبنى التحتية لاسيما المتعلقة بالنقل وشبكات التهيئة المختلفة، وبمعنى آخر فإن المخطط ينص على تثبيت جميع المشاريع التي تكون قاعدتها محل نزاع الملكية أو ممارسة حق الشفعة الإدارية لصالح الجماعات المحلية.

كما يخصص مناطق خاصة مستقلة محتواة في مختلف قطاعات التعمير مثل مناطق النشاطات الخاصة والمتمثلة في مناطق النشاطات الصناعية "Z.I" ومناطق النشاطات التجارية "Z.A.T" ومناطق توسعة السياحة "Z.E.T"، ولمحيطات المخصصة للاستعمال الخاص والمتمثلة في المفرغات العمومية و المقابر، كما يقوم بتقسيم أراضي مختلف القطاعات إلى قطاعات فرعية في شكل مناطق متجانسة والتي تغطيها مخططات شغل الأراضي ويحدد لها تنظيم خاص بها مثلا قطاعات التعمير "S.A.U" إلى مناطق "S.A.U.1"، "S.A.U.2".... والقطاعات الغير قابلة للتعمير "S.N.U" إلى مناطق "S.N.U.1"، "S.N.U.2"<sup>(2)</sup>.

من جهة أخرى يتكفل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بتحديد مجموع المحيطات الخاصة بمخططات شغل الأراضي والتي تكون بالشكل التالي: PDAU، POS1، POS2، POS3، ..... .

<sup>1</sup> - وهذا في الحالات التالية:- حالة تجديد وتعويض وتوسيع المباني المعدة للاستعمال الفلاحي .

-حالة البناءات ذات الاستعمال العام، أو تلك المصنفة ضمن المنشآت ذات المصلحة الوطنية والتابعة للبلدية وذات مصلحة عامة، والمرخص بها من قبل الوالي بناءا على طلب معمل من رئيس البلدية بعد أخذ رأي المجلس الشعبي البلدي، حيث أن المشرع يهدف من وراء أحكام المادة 22 إلى حماية هذا النوع من الأراضي من عمليات البناء كأصل عام بالأخص إذا كانت فلاحية.

<sup>2</sup>-SAIDOUNI Maouia , *Eléments d'introduction a l'urbanisme*, Casba édition, Alger,2000, p.148.

## ثانيا : التكريس القانوني لوجوب إستشارة الجمعيات في اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

استنادا إلى نص المادة 26 من قانون التهيئة والتعمير، فإن كل بلدية يجب أن تغطي بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير والذي يتم إعداده بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا بناء على مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية .

حسب نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177<sup>(1)</sup>، فإن المداولة يجب أن تبين :

- التوجيهات التي تحدها الصورة الإجمالية للتهيئة أو مخطط التنمية بالنسبة للبلدية المعنية.
- كفاءات مشاركة الإدارات العمومية والمصالح العمومية والجمعيات المعنية بإعداد هذا المخطط مثل مصلحة البيئة على مستوى البيئة، مديرية السياحة، الغابات... إلخ.
- القائمة المحتملة للتجهيزات ذات الفائدة العمومية.

يتم تبليغ المداولة التي ترخص بإعداد المخطط إلى الوالي المختص إقليميا وتنتشر لمدة شهر بمقر المجلس الشعبي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية ويصدر القرار الذي يرسم حدود التراب الذي يشمل المخطط والمداولة المتعلقة به من :

\*الوالي إذا كان التراب تابع للولاية الواحدة.

\*الوزير المكلف بالتعمير مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية إذا كان التراب المعني تابعا لولايات مختلفة، وإذا كان التراب واقع بين بلديتين فإنه يمكن إنشاء مؤسسة ما بين البلديات تكلف بإعداد هذا المخطط، غير أن المخططات التي تتخذها هذه الأخيرة لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة المجالس الشعبية المعنية<sup>(2)</sup>.  
وحسب المادة 07 من المرسوم نفسه، ففي كل الحالات يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات بإطلاع ورؤساء الجمعيات المحلية للمرتفقين كتابيا بالمقرر القاضي بإعداد المخطط لإبداء رأيهم حول عملية إعداد المخطط خلال 15 يوم من تاريخ استلامهم للرسالة<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر ج ج عدد 26، لسنة 1991، (معدل و متمم).

<sup>2</sup> - أنظر المادة 06 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، المرجع السابق .

<sup>3</sup> - منصور نور، قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 27 .

كما نصت المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 بصريح العبارة على وجوب إستشارة بعض الجمعيات الناشطة في الميدان أثناء إعداد مشروع المخطط<sup>(1)</sup>، وهذا ما يشترطه المشرع الفرنسي في نص المادة L121-4 من قانون التعمير .

نلاحظ أن المشرع باستعماله صيغة الوجوب في استشارة هذه الجمعيات يؤكد على أهمية هذه الاستشارة وهذا حفاظا على المصلحة العامة والنظام العام، بحيث أن مخالفة إجراء الاستشارة يجعل مداوات وقرارات المجلس الشعبي البلدي غير مشروعة ومشوبة بعيب الشكل والإجراءات وبالتالي تكون قابلة للإلغاء .

## الفرع الثاني: تكريس مشاركة الجمعيات أثناء اعداد مخطط شغل الأراضي

### أولاً- مفهوم مخطط شغل الاراضي

لتحديد مفهوم شامل لمخطط شغل الأراضي يستوقفنا الامر كذلك على ضرورة التطرق لتعريفه (أولاً) ثم تبيان أهدافه (ثانياً).

### 1- تعريف مخطط شغل الأراضي

مخطط شغل الأراضي هو مخطط يتم بموجبه تحديد التوجيهات الأساسية في مجال البناء على مستوى بلدية أو جزء منها. وباستقراء المادة 31 من قانون التهيئة والتعمير، يمكن أن نعرفه على أنه: " أداة من أدوات التهيئة والتعمير، يتم بموجبها تحديد التوجيهات الأساسية في مجال البناء على مستوى بلدية أو جزء منها، تحدد فيها وبصفة مفصلة قواعد وحقوق استخدام الأراضي والبناء من حيث الشكل الحضري للبنىات، الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به والمعبر عنه بالمتر المربع أو المتر المكعب من الأحجام، المظهر الخارجي للبنىات، المساحات العمومية والخضراء، ارتفاعات الشوارع، النصب التذكارية، مواقع الأراضي الفلاحية الواجب حمايتها في إطار احترام القواعد التي تضمنها المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير<sup>(2)</sup> .

إذن هو أداة من أدوات التعمير، يغطي في غالب الأحيان تراب بلدية كاملة، تحدد فيه و صفة مفصلة قواعد وحقوق استخدام الأراضي والبناء من حيث الشكل الحضري للبنىات الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به والمعبر عنه بالمتر المربع أو المتر المكعب من الأحجام، المظهر الخارجي للبنىات، المساحات العمومية والخضراء، الإرتفاعات الشوارع، النصب التذكارية، مواقع الأراضي الفلاحية الواجب حمايتها وفي إطار

<sup>1</sup> - لمزيد من التفاصيل راجع : وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، ص 49 وما يليها.

<sup>2</sup> - بلفضل محمد، "التخطيط العمراني والبيئية، (من أجل ترقية المدينة وإطار الحياة داخل التجمعات الحضرية)"، مجلة القانون العقاري والبيئة، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، العدد 03، 2014، ص 98.



إحترام القواعد التي تضمنها المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير . كما يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مرجعا لمخطط شغل الأراضي، بحيث هو الذي يضبط حدود ومحيطات مخططات شغل الأراضي التي يجب إنجازها من جهة، إذ يجب أن ينسجم مخطط شغل الأراضي مع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير<sup>(1)</sup>، بحيث يعتبران وسيلتان مكملتان لبعضهما البعض في مجال التهيئة العمرانية لإقليم البلدية أو مجموعة البلديات المشتركة، فمخطط شغل الأراضي هو مخطط تفصيلي للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير<sup>(2)</sup>، ومن جهة أخرى، يجب أن ينسجم مخطط شغل الأراضي مع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وأن يتبنى ويحترم أحكامه تطبيقا لمبدأ تدرج القوانين<sup>(3)</sup>.

## 2- أهداف مخطط شغل الأراضي

أ- ضبط حركة البناء و التعمير: طبقا للمرسوم التنفيذي المذكور أعلاه فإن مخطط شغل الأراضي يشمل على الوثائق التالية :

- مذكرة إيضاحية وتقديم، تبرز فيها مطابقة ما يتضمنه مخطط شغل الأراضي مع الضوابط التي حددها المخطط التوجيهي و برنامج التنمية للبلدية أو البلديات المطبق فيها في شكل لائحة تنظيم.

- نظام يحدد بالتفصيل حقوق البناء، كيفية استخدام الأرض بالنسبة لكل منطقة ويضبط فيه الشكل الحضري أو العمراني و تحدّد الشوارع والإرتفاعات والأحياء والحد الأدنى والأقصى للبناء المسموح به في المتر الربع و المتر المكعب الحجمي والقواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي إلى غير ذلك، وبصفة عامة يعتبر مخطط شغل الأراضي آلية تفصيلية تنظم الاراضي و لا تترك فجوة او مجالا شاغرا في المساحة التي يغطيها، فهو يهتم بالإطار المبني والغير المبني بطريقة تمنع من نشوء كل مظاهر البناء الفوضوي.

ب- رسم المبادئ الخاصة للتهيئة والتعمير: يقوم مخطط شغل الأراضي برسم المبادئ الخاصة للتهيئة والتعمير وهذا في اطار مبدأ التدرج من الكل الى الجزء للوحدات العمرانية، وفي ظل العمل على اعادة التوازن بين الاقاليم الكبرى للوطن الى غاية اعادة التوازن بين الأحياء المخططة الراقية والأحياء الفوضوية المختلفة

<sup>1</sup> - هذا ما تستوجبه المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الاراضي والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر عدد 26 لسنة 1991، معدل ومتم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-318 مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج ر عدد 62 لسنة 2005، عندما نصت بصريح العبارة على ضرورة احتواء مخطط شغل الأراضي على مذكرة تقديم يثبت فيها تلائم أحكامه مع احكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير .

<sup>2</sup> - تكواشت كمال، المرجع السابق ص 83.

<sup>3</sup> -T.A Versailles,9 juillet 1992, Assoc. Seine-et -marnaise sauvegarde nature, cité par : LAMORLETTE B, « Le contentieux des schémas directeurs », AJDA, 1993, p.42.

لنفس المدينة، مروراً بإعادة التوازن بين المدينة والريف. ومن بين الوظائف الأساسية لمخطط شغل الأراضي هو تحديد معاملات استغلال الأراضي، وهذا من خلال ضبط المعاملات الثلاث وهي :

\* **معامل شغل الأراضي:** يهدف من ورائه الاستغلال الحسن والمنسجم للبنىات من حيث الطول والعرض والارتفاع. بحيث بناء على ذلك وحفاظاً على القطاعات غير القابلة للتعمير أو القطاعات المخصصة للتعمير المستقبلي يلزم تثبيت معامل شغل الأراضي ضعيف.

\* **معامل ما يؤخذ من الأراضي:** وهو يمثل نسبة الاستحواذ على الأرض، وهو يساوي مساحة قطعة الأرض الكلية ناقص مساحة الأرض المخصصة للمبنى، والهدف من ذلك هو إلزام صاحب مشروع البناء على إنشاء مساحات خضراء .

\* **الكثافة القصوى:** لقد حدد المشرع الجزائري كثافة البناء للمناطق الحضرية في البلديات بموجب المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المتضمن القواعد العامة للتهيئة و التعمير بنسبة تساوي واحد من حاصل القسمة :

$$1 = \frac{\text{المساحة الأرضية خارج البناء الصافية}}{\text{مساحة قطعة الأرض}}$$

مساحة قطعة الأرض

وتجدر الإشارة إلى أن مخطط شغل الأراضي هو وسيلة عمرانية تدخل ضمن انشغالات المهندس المعماري، بحيث يبين الشكل الهندسي الخارجي والوظيفي للإطار المبني للقطعة الأرضية محل التهيئة، كما يعد مخطط شغل الأراضي أداة تنظيم بامتياز، فيمكن مواجهة الغير به، إذ يجب ان تمنح او ترفض شهادات و رخص التعمير .

ج- **تحديد مواقع الأراضي المخصصة للفلاحة و للتجهيزات:** يبين مخطط شغل الأراضي موقع الأراضي الفلاحية و الغابية الواجب حمايتها من كل أشكال التعدي و الاستيلاء الغير الشرعي و يحدد الأراضي المخصصة للتجهيزات و يحدد بدقة النشاط السائد و النشاطات التي يجب تشجيعها و تفعيلها، و النشاطات الممنوعة نظراً لعدم ملائمتها مع طبيعة استعمال المنطقة، حيث ان المناطق المتواجدة في وسط المدينة و المناطق ذات الوظيفة السكنية لا تكون ملائمة لتثبيت منشآت صناعية ملوثة، غير انه قد يسمح لبعض منها بإقامة او توسعة لنشاطات تجارية او للتخزين مع ضرورة الحصول المسبق على الرخص الادارية (1).

<sup>1</sup> - تكواشت كمال، المرجع السابق، ص ص 98 - 99.

## ثانياً: التكريس القانوني لوجوب إستشارة الجمعيات في اعداد مخطط شغل الأراضي

تنص المادة 15 من قانون 90-29 على أنه: "يجب إستشارة الجمعيات المحلية ..... أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و مخطط شغل الأراضي".

يحضّر مشروع مخطط شغل الأراضي بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته، ولقد اكدت المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 ان اعداد المخطط ومتابعة الدراسات يتم في اطار التشاور مع مختلف الهيئات والجمعيات المعتمدة لهذا الغرض. ويتم إعداده بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني<sup>(1)</sup> وحسب نص المادة 02 من نفس المرسوم، فإن المداولة يجب أن تبين كيفيات مشاركة الإدارات العمومية والمصالح العمومية والجمعيات المعنية بإعداد هذا المخطط.

وحسب المادة 07 من المرسوم نفسه، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات بإطلاع رؤساء الجمعيات المحلية للمرتفقين كتابيا بالمقرر القاضي بإعداد المخطط لإبداء رأيهم حول عملية إعداد المخطط خلال 15 يوم من تاريخ استلامهم للرسالة و يقوم بعد ذلك بإصدار قرار يبين قائمة الادارات العمومية او الجمعيات التي طلبت استشارتها، ويبلغه للجمعيات وينشر في المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية<sup>(2)</sup>.

كما تشترط المادة 09 من المرسوم نفسه أن يبلغ مشروع مخطط شغل الاراضي المصادق عليه بمداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية وتمهل مدة 60 يوما لإبداء أرائها أو ملاحظاتها، بحيث إذا لم ترد خلال هذه المدة، عد رأيها موافقا.

يمثل تخلف الاجراء المذكور أعلاه، عيب من العيوب الشكلية التي يمكن أن يؤسس عليها الطعن، وهذا ما طبقه الاجتهاد الفرنسي في قضية مخطط شغل الأراضي الذي أعدته بلدية Génissac، إذ أكد أن عدم إشراك الأشخاص العامة التي تندرج أسمائها ضمن قائمة الأشخاص المستشارة خاصة في حالة طلبها ذلك، يؤدي إلى إلغاء المداولة التي صادقت على المخطط، و نفس الأثر يترتب عن عدم إستشارة الجمعيات المعتمدة التي تطلب أخذ رأيها أثناء إعداد مشروع المخطط<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - انظر المادة 08 المرسوم التنفيذي رقم 91-178، المرجع السابق .

<sup>3</sup> - CE, 24 Juiellet 1987, COREP Gironde/ Commune de Genissac, Note de: HENRY Jacquot, « Plan local d'urbanisme, plan d'occupation des sols », RDA , 2011, p.11.

## المطلب الثاني: مشاركة المواطنين في مرحلة الاستقصاء العمومي

نظرا لوجود بعض الاختلافات في اجراءات اشراك المواطنين في عملية الاستقصاء العمومي خاصة في مدة الاستقصاء، سوف نتطرق من جهة الى كيفية الاستقصاء العمومي أثناء اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (الفرع الأول) والى كيفية الاستقصاء العمومي أثناء اعداد مخطط شغل الأراضي (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الاستقصاء العمومي أثناء اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

تتم عملية الاستقصاء العمومي أثناء اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير عن طريق فتح تحقيق عمومي ثم فتح سجل خاص للاستقصاء .

#### أولاً: فتح تحقيق عمومي

يعرض مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير للاستقصاء العمومي لمدة 45 يوما وهذا بناء على قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي، و يحدد القرار ما يلي :

- يحدد المكان والأماكن التي يمكن استشارة مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير فيها .
- يعين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين و يبين تاريخ انطلاق مدة التحقيق وتاريخ انتهائها.
- يحدد كفاءات إجراء التحقيق العمومي (1) .

ويتم نشر القرار المتعلق بعرض مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير للتحقيق العمومي لمدة 45 يوما، كما يتم إرسال نسخة منه إلى الوالي المختص إقليميا.

#### ثانياً : فتح سجل خاص للاستقصاء

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بفتح سجل خاص مرقم وموقع من طرفه، وهذا لتدوين كل الملاحظات و الاقتراحات، كما يمكن إرسال هذه الأخيرة كتابيا مباشرة إلى المفوض المحقق .

ويتم إقفال السجل الخاص بالاستقصاء عند انقضاء مدة 15 يوم وهذا بناء على توقيع المفوض المحقق، و يتم إرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، مرفقا بملف التحقيق و نتائجه(2).

ما يمكن ملاحظته من خلال إقرار فتح السجل الخاص، هو إرادة المشرع في إشراك الجمهور في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، لكن ما نلاحظه واقعيا هو عدم إقبال سكان البلديات المعنية بالمخطط لإبداء آرائهم و اقتراحاتهم، وهذا راجع لضعف الوعي المدني لديهم .

<sup>1</sup> - انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 ، المرجع السابق.

<sup>2</sup> ADJA Djillali et DROBENKO Bernard, *Droit de l'urbanisme*, Edition Berti, Alger, 2007, p.141.

## الفرع الثاني: الاستقصاء العمومي أثناء اعداد مخطط شغل الأراضي أولاً: فتح تحقيق عمومي

يعرض مشروع مخطط شغل الأراضي للاستقصاء العمومي لمدة 60 يوماً وهذا بناء على قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويحدد القرار ما يلي :

- يحدد المكان والأماكن التي يمكن استشارة مشروع شغل الأراضي فيها .
- يعين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين ويبيّن تاريخ انطلاق مدة التحقيق وتاريخ انتهائها.
- يحدد كيفية إجراء التحقيق العمومي (1) .

و يتم نشر القرار المتعلق بعرض مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير للتحقيق العمومي لمدة 60 يوماً، كما يتم إرسال نسخة منه إلى الوالي المختص إقليمياً.

## ثانياً : فتح سجل خاص للاستقصاء

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بفتح سجل خاص بالجمهور مرقم وموقع من طرفه، وهذا لتدوين كل الملاحظات والاقتراحات، كما يمكن إرسال هذه الأخيرة كتابياً مباشرة إلى المفوض المحقق.

يتم إقفال السجل الخاص بالاستقصاء عند انقضاء مدة 15 يوم، وهذا بناء على توقيع المفوض المحقق ويتم إرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقاً بملف التحقيق ونتائجه.(2) وهذا خلال مهلة 60 يوماً من تاريخ انطلاق التحقيق، وبانتهاء هذه المدة يقفل السجل، ويرسله المفوض المحقق إلى المجلس الشعبي البلدي مصحوباً بالملف الكامل للاستقصاء مع إستنتاجات(3). يشكل تخلف إحدى هذه الشكليات والإجراءات المذكورة أعلاه، عدم مشروعية خارجية لمخطط شغل الأراضي وأساساً لرفع دعوى الغاء. ويمكن للقاضي أن يراقب كل هذه المراحل من خلال التأكد من إجراء الاستقصاء والتحقيق ومختلف الآراء المقدمة التي اجريت خلال المدة المقررة في ملف التحقيق المقدم، وهذا تحت طائلة الحكم بعدم مشروعية هذه المخططات(4). بالمقابل لا يمكن للأعمال الإدارية التالية أن تكون محلاً للطعن بعدم المشروعية :

-القرارات التي تتضمن الاعلان عن التحقيق العمومي .

-مداولة المجلس الشعبي البلدي التي تتضمن الموافقة على مشروع تعديل مخطط شغل الأراضي أو المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، لأنها تعتبر من بين الإجراءات التحضيرية لقرار مراجعة إحدى المخططين(5).

<sup>1</sup> - انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، المرجع السابق.

<sup>2</sup> -ADJA Djillali et DROBENKO Bernard , *op.cit*, p.141.

<sup>3</sup> -أنظر المواد من 10 إلى 13 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، المرجع السابق.

<sup>4</sup> - CE, 29 Mars 1993 , CNE D'annecy le vieu , N°141308 , *BJDU* ,Paris, 1994 , p. 31.

<sup>5</sup> - ADJA Djillali,DROBENKO Bernard, *op.cit*, pp. 258- 259.

ما يمكن ملاحظته من خلال إقرار فتح السجل الخاص، هو إرادة المشرع في إشراك الجمهور في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، لكن ما نلاحظه واقعياً هو عدم إقبال سكان البلديات المعنية بالمخطط لإبداء آرائهم و اقتراحاتهم، وهذا راجع لضعف الوعي المدني لديهم .

## المبحث الثاني: أهداف مشاركة الجمعيات و المواطنين في اعداد مخططات التعمير و القيود التي تقف أمام تجسيدها

التشاور سيمة من سمات الديمقراطية، فهو يهدف إلى اشراك مختلف الفئات في اتخاذ القرارات الادارية في مجال العمران وعدم انفراد الادارة في اتخاذها، كما يهدف الى اتخاذ قرارات مدروسة وعدم التسرع في اتخاذها وما قد يترتب عنه من أخطاء تسبب اضرارا لا يمكن تداركها (المطلب الأول)، غير انه لا يزال لم يصل إلى مرحلة المشاركة الفعلية ولا يزال في مستوياته الدنيا (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: أهداف مشاركة الجمعيات والمواطنين في اعداد مخططات التعمير

يحمل التعمير التشاركي ايجابيات مهمة فهو وسيلة لتحسين القرارات وتجويدها باعتماد مختلف التقنيات والأدوات عند اتخاذ القرار (الفرع الأول) وغاية لكسب الشرعية ودمج المواطنين في القرارات التي تهم ميدان التعمير(الفرع الثاني).

### الفرع الأول: اتخاذ قرارات مدروسة تستجيب للمتطلبات المحلية

إنّ الهدف الأول من التعمير التشاركي هو السعي إلى اتخاذ قرارات مدروسة وعدم التسرع في اتخاذها وما قد يترتب عنه من أخطاء تسبب اضرارا لا يمكن تداركها، فالتشاور هو وسيلة لتحسين القرارات وتجويدها باعتماد مختلف التقنيات الأدوات عند اتخاذ القرار .

إن الإدارة المختصة بالتعمير مدعوة للتعاطي مع مختلف المشاكل والمطالب التي تواجهها بكل حرفية ومهارة قصد بلورة سياسة ناجحة تهدف تقديم أفضل الحلول والخروج بأحسن القرارات خدمة للمواطنين، لذلك كان لازماً عليها الاستعانة بكفاءات خارجية سواء من بين المواطنين أو من داخل مؤسسات أخرى، فإشراك الإدارة لأطراف أخرى في عملها يمكّنها من الحصول على معلومات جيدة بل وحتى على الحلول والطرق الممكنة للتدخل، إذ يتوفر المواطنون على معارف وآراء مختلفة عن معارف وآراء مهنيي التعمير، وهو ما يثري التحليل ويؤدي إلى تكملة المعارف التقنية للمهنيين في قطاع التعمير، فبأخذ ملاحظات وانشغالات وطموحات المواطنين بعين الاعتبار منذ البداية وطيلة مدة إعداد المشروع، سيجد مجموع المشاركون إجابات تتطابق مع حاجاتهم.

ولقد أكد المشرع الجزائري في القانون 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة<sup>1</sup>، أن الهدف الاساسي من التشاور و التنسيق مع مختلف الفاعلين في المجتمع هو تحقيق سياسة المدينة بصفة منظمة ومنسجمة وناجعة، فباعتبار ان المواطن هو الأدرى بسبل حل مشاكله، فارتكاز عملية اعداد ادوات التهيئة والتعمير على الاستشارة دليل على تبني انشغلات المواطنين و طرحها على نحو يضمن تجسيدها ضمن هذه المخططات.

### الفرع الثاني: إضفاء الشرعية على أدوات التهيئة والتعمير

إن إشراك المواطنين مباشرة أو عبر ممثليهم المنتخبين في إعداد أدوات التعمير يضيف نوع من الشرعية على هذه القرارات وبالتالي يسهل على الإدارة تنفيذها . بينما تلقى القرارات الانفرادية أحيانا معارضة من قبل المواطنين لا لكونها لا تخدم مصالحهم فقط ولكن لأن الإدارة لم تعمل على إشراكهم في إعدادها، لقد أكد علماء الاجتماع على أن القرارات التي يشرك فيها المواطنون تجد طريقها إلى التنفيذ على أرض الواقع أي تحويلها من قرارات مكتوبة إلى أنشطة فعلية تتم بسهولة خاصة إذا تم الأخذ برأي الأشخاص الموجهة إليهم، حيث أن شعور الفرد بمساهمته في تخطيط وانجاز العمل يجعل أداءه يتميز بالحماس والقوة، فبإشراك المواطنين تتجنب الإدارة كل الصراعات الممكنة وردود الفعل السلبية.

إن التشاور والتنسيق يدعمان مشروعية اتخاذ القرار مراعاة بذلك استحسان المواطنين للمبادرة من عدمها والمواصلة بالمشروع وفقا لمقترحاتهم في مخططات التعمير، فإحترام الاجراء القانوني الذي يستوجبه قانون التعمير والمتمثل في استشارة الجمعيات والمواطنين يدل على حرص الادارة على جعلها مشروعة أي غير مخالفة للقانون، كما يسمح التعمير التشاركي تكملة المعارف التقنية للمهنيين في مجال التعمير بحصولهم على معلومات عن الحياة اليومية للمواطنين، وحشد الدعم الاجتماعي للمشروع وقبوله من طرف المواطنين، وبالتالي بناء حكمة ديمقراطية وتشجيع ممارسة المواطنة.

هناك علاقة بين الدولة ومؤسسات المجتمع المدني تعبر عن محاور الحكم الراشد، فالمجتمع المدني يواجه الإدارة بصفة خاصة والدولة بصفة عامة على أساس معرفته، ذلك لكونه قد يحوز في بعض الأحيان على معلومات قد لا تحوز عليها الإدارة، مما يسهل له سبل مواجهتها وصنع القرار وفقا لمقتضيات واحتياجات المواطنين، وعلى هذا الأساس فتدخل المجتمع المدني لن يكون من العدم، فإتخاذه للقرار يكون عبر مراحل متعددة بدء بالتشخيص وجمع المعلومات، مروراً بمرحلة التحليل وتقديم البدائل، لتختتم بمرحلة متابعة التنفيذ والتقييم، لذلك نجد أن تدخل المجتمع المدني يتوقف على توفير جملة من الدعائم الإجرائية والمتمثلة أساسا في الإستشارة، التشاور والتحقيق العمومي وغيرها وذلك بحسب تكريسها في الدول.

<sup>1</sup> - قانون رقم 06-06، مؤرخ في 20 فيفري 32006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر عدد 15 لسنة 2006.

## المطلب الثاني: قيود تجسيد مشاركة الجمعيات والمواطنين في اعداد مخططات التعمير

يحمل التعمير التشاركي عدة ايجابيات، غير أنه لايزال لم يصل إلى مرحلة المشاركة الفعلية ولايزال في مستوياته الدنيا وهذا بسبب وجود عدة معوقات تحد من عملية تجسيد المشاركة الفعلية للجمعيات والمواطنين في اتخاذ القرارات الاساسية في مجال التعمير، ومن بينها نجد المعوقات ذات الطابع الاداري (الفرع الأول)، والمعوقات ذات الطابع السياسي (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: القيود ذات الطابع الإداري

صحيح أن البحث عن مشاركة فعلية للجمعيات والمواطنين في اعداد مخططات التعمير قد يفتح المجال إلى إثارة الكثير من العيوب والنقائص والتي تتمثل أساسا في الطابع السري أي ثقافة السرّ الإداري، فالإدارة عادة ماتتجج تجاه المواطن بطابع السرية، وبالتالي تمتنع عن تسليم الوثائق الضرورية بالرغم من أن القانون قد منح له صلاحية الإطلاع على أي وثيقة، لكن لما كان الحصول عليها على نفقة المواطن فهذا دليل على إقلال كاهل المواطن مما يتعدّر عليه ممارسة مشاركة فعّالة، بالإضافة إلى غياب سلطة إدارية حامية لحق المواطن في المشاركة في صنع القرارات المتعلقة بالتعمير، وهو الأمر الذي يتعلق بوسيط الجمهورية الذي ألغي، هناك أيضا حاجز نقص الوعي والثقافة وقلة الوسائل المتاحة لممارسة الديمقراطية التشاركية، فالمجتمع المدني كان من المفروض عليه أن يحوز على الإستقلالية سواء المالية أو المادية، لكن الواقع المعاش يثبت عكس ذلك.

تظل عمليات الاستشارات الإدارية خاضعة لرقابة رسمية بشكل صارم؛ وفي الممارسة لا يتم احترامها دائما، أو حتى تجاهلها إلا في حالات قليلة عندما تقوم النصوص القانونية بإقامة تشاور إلزامي للمواطنين أو الجمعيات. كما أن إنشاء هذه العمليات هو دائما بمبادرة من الإدارة، دون التشاور المسبق مع مختلف أصحاب المصلحة.<sup>1</sup> وإذا كانت الإدارة ملزمة بالجوء إلى إشراك هذه الأطراف فإنها في جميع الحالات غير ملزمة بالأخذ بملاحظاتها واتباعها . فاستشارة الأطراف غير الإدارية قد يؤخذ بها وقد لا يؤخذ بها، حيث تكتفي بجمع المعلومات والسلطة المكلفة بالتعمير لا تعبر عن أي موقف ولا تعطي أية معلومة أو جواب بطريقة علنية حول ملاحظات المواطنين والمجالس المنتخبة. مما يجعل الاستشارة مجرد اجراء شكلي فقط.

كما يلاحظ أن مدتي 60 يوما بالنسبة لمخطط شغل الاراضي و45 يوما بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المحددة للتحقيق العمومي حول منافع ومضار المشروع، وايضا إقفال السجل الخاص بالاستقصاء عند انقضاء مدة 15 يوم هي مدد غير كافية، فمن المفيد أن تكون الاستشارة خلال مدة كافية لدراسة مشروع مخططات التهيئة و التعمير من الأطراف غير الإدارية وبهذا يظهر أن الطابع التقنوقراطي هو

<sup>1</sup> - الميلود بوطريكي، " التعمير التشاركي في ظل قانون 90-12 المتعلق بالتعمير في المغرب"، مجلة تشريعات التعمير والبناء، العدد الثالث، الجزائر، 2017، ص 63.



المسيطر على اجراءات إعداد أدوات التعمير، حيث تتخذ الإدارة القرار ثم تتم دعوة المواطنين للتداول حوله من خلال الإدلاء بملاحظاتهم، وذلك للتأكد من مدى تفهمهم واستيعابهم للقرار، واقناعهم بالانخراط في تنفيذه. واستمالتهم لقبوله، وتخفيف وقع القرار المتخذ بشكل انفرادي تقاديا لأي مقاومة، أو عدم تعاون يعيق تنفيذ القرار. كما يلاحظ بأن المشرع قد ضيق كثيرا من مشاركة الجمعيات غير الإدارية سواء بصفة مباشرة وغير مباشرة إذ لم يعط القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير دورا مهما لها في إعداد وثائق التعمير بصفة عامة واعتبر سكوتها وعدم الإدلاء بمقترحاتها في أجل 15 يوم من تاريخ إحالة مشروع تصميم التهيئة عليها، بأنه قبول، بالتالي فإن هذه الاستشارة ليست ذات جدوى.

وعلى مستوى المنتخب، يجب أن نؤكد أن الممثلين المنتخبين المحليين لم يتخذوا بعد المقياس الحقيقي للتحديات التي يجلبها المجتمع المدني تحت تعبيراته المختلفة، وخاصة لما يمكن أن يجلبه من إعادة تنشيط المجتمع المحلي والدعم المتعدد الأشكال. ومن المؤسف أن ينظر إلى الجمعيات على أنها "منافسة" تدوس حدود الاحتكارات الإدارية. لا يشارك المجتمع المدني بما فيه الكفاية، لا سيما من خلال الحركة النقابية لأن درجة الوعي المدني ليست عالية بما فيه الكفاية.

### الفرع الثاني: القيود ذات الطابع السياسي

تعتبر المعوقات السياسية من بين أهم المعوقات وذلك راجع للعلاقة العالقة بين عنصرين أحدهما يمثل الجانب السياسي ألا هو السلطة، والجانب الآخر المواطن. بحيث نلاحظ ضعف العلاقة بين الإدارة والمواطن وهذا يعتبر أهم عامل في تأزم الوضع بذلك فهل يمكن تقاسم السلطة بين المواطن والمجالس المنتخبة في إتخاذ القرار؟ أي بين المؤسسات التشاركية والمؤسسات الرسمية، فضعف العلاقة أدى إعاقة التنمية المحلية وتطبيق مبدأ الديمقراطية التشاركية. ضعف مؤسسات المجتمع المدني: المجتمع المدني يعتبر أهم ركيزة من ركائز الديمقراطية التشاركية وهذا راجع لما يمتلكه من قدرة على تأطير المجتمع والمشاركة الشعبية في ممارسة السلطة وتوفير مختلف الإمكانيات من أجل تفعيلها. لكن يستثنى من ذلك ما هو عليها لحال اليوم، وهو ميل كفة المجتمع المدني بإتجاه الجماعات المحلية وخدمة المصالح الخاصة بدل المصالح العامة<sup>1</sup>. ان المجتمع المدني ليس لديه القدرة على اتخاذ القرارات، وتحرص الدولة على تجذب نقل شرعيتها إلى المجتمع المدني، أو حتى إلى السلطات المحلية والإقليمية. اليوم الحكم يتناقص لأنه يقع في سياق سياسي داخلي، بعد فترة افتتاح قصيرة للغاية، يتم إغلاقها وحبسها بشكل متزايد.

<sup>1</sup> بلقرع خيرة، الديمقراطية التشاركية كآلية لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية والواقع، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، تخصص السياسات العامة والتنمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، 2015-2016، ص74.

كما أن تحكم مختلف المؤسسات الرسمية الجماعات المحلية في الوسائل المادية التي توفرها لتمكين المواطنين من المشاركة السياسية، الجماعات المحلية تعمل على الضغط على تلك الآليات من أجل وضعها في إطار إستشاري فقط ورفض آراء المواطنين بحجة افتقارهم الخبرة والكفاءة .

-نقص الخبرة السياسية: في مجال مناقشة المواطنين لانشغالهم حيث تمارس في حيز ضيق يفترق للوعي السياسي من جانب المواطنين في أهم المواضيع، وفي ما يخص تسيير المرافق العامة والخيارات المحلية على حساب الخيارات الوطنية.

- وجود معارضة من طرف النواب البرلمانيين وحتى المنتخبين المحليين إذ يرون أن الديمقراطية التشاركية تؤدي إلى التقليل من شأنهم وأهميتهم، فهم يرون فيها تمثل دور المنافس لهم وتعرقل نشاطاتهم.

وهناك معوقات فكرية والتي تشمل عملية التنمية وما يمكن الحديث عنه هو التجربة الجزائرية من خلال تفشي ظاهرة القبلية والجهوية ومحدودية الفكر والمستوى التعليمي وخاصة بين سكان الأرياف والحضر. فغياب الثقافة بشكل عام والثقافة السياسية بشكل خاص القائمة على أساس التعددية وحقوق الإنسان. ضف إلى ذلك المنطومة الحقوقية في ظل أزمة التنمية والمشاركة والتنشئة السياسية.

## خاتمة

من خلال ما تقدم ذكره نخلص الى فكرة مفادها، ان تكريس فكرة الديمقراطية التشاركية في مجال التهيئة والتعمير من خلال اشراك الجمعيات والمواطنين في عملية اعداد أدوات التهيئة والتعمير يحمل ايجابيات مهمة فهو وسيلة لتحسين القرارات وتجويدها باعتماد مختلف التقنيات والأدوات عند اتخاذ القرار، وغاية لكسب الشرعية ودمج المواطنين في القرارات التي تهم ميدان التعمير، إلا أن البناء الفعلي لمعالما مايزال بعيد المنال، ذلك نظرا لمختلف العيوب والنقائص التي تشوبها. ولتجاوز مختلف الحدود التي تتسم بها الديمقراطية التشاركية في مجال التعمير ينبغي أن يتم صبّ الإهتمام أساسا على سنّ قوانين خاصة وواضحة بممارستها ووضع ضمانات لحماية المواطن من تعسف الإدارة.

ولما كان نشاط المجتمع المدني من جمعيات، جماعات ضغط ومنظمات مهنية مرهون بتعزيز دوره من طرف الإدارة، لان تسهيل مختلف الإجراءات المتعلقة بالحصول على الإعتمادات والإطلاع على الوثائق الإدارية الضرورية تعتبر من أهم الإنشغالات التي تنتظر المسؤولين المعنيين في هذا الصدد، فانه يجب ترقية العمل التحسسي والتوعوي مع كل الفاعلين قصد ترسيخ ثقافة عمرانية مستدامة، وهذا من خلال تنسيق العمل مع كل الشركاء، من مجتمع مدني وسلطات محلية، بتنظيم حملات تحسيسية لترسيخ هذه الثقافة لدى المواطنين، وضرورة تفعيل النصوص القانونية التي كرسّت مبدأ اشراك المجتمع في إعداد مخططات التعمير، إذ نجد هذه النصوص بقيت حبرا على ورق بسبب عدم إقبال سكان البلديات المعنية بالمخطط لإبداء آرائهم وإقتراحاتهم، وهذا راجع لضعف الوعي المدني لديهم، وعدم اكتراث الإدارة لتجسيد هذا المبدأ.