

المنظومة القانونية والتشريعية للتخطيط المجالي والحضري في الجزائر – الواقع والرهانات-

Evaluation of Spatial and urban planning systems in Algeria

زنيير رابح^{1*}، حركات محمد الامين²، جقجاق عبد الرازق³

¹ قسم التهيئة، كلية علوم الأرض، جامعة عنابة، مخبر التحاليل الحضرية والبيئية.

zennir@hotmail.fr /rabah.zennir@univ-annaba.dz

² قسم التهيئة، كلية علوم الأرض، جامعة عنابة

lamine0263@hotmail.com

³ معهد تسير التقنيات الحضرية، جامعة ام البواقي، مخبر التحاليل الحضرية والبيئية.

Abderraziq.djakjak@univ-oeb.dz

تاريخ التسليم: 18-02-2022 تاريخ التقييم: 07-05-2022 تاريخ القبول: 04-06-2022

Abstract

This research paper aims to stand on the foundations of spatial and urban planning in Algeria, depending on the reference laws that frame it, as we tried to link the various urban planning tools and apply them on the ground.

The analytical study of the various mechanisms in force in this field enabled us to identify the most important methodological and applied imbalances of these tools, which allowed us to put forward a set of suggestions to overcome these imbalances.

Keywords: urban and spatial planning, reference laws, planning tools, methodological and practical imbalances, evaluation .

المخلص

تهدف هذه الورقة البحثية الى الوقوف على أسس التخطيط المجالي والحضري في الجزائر، اعتمادا على القوانين المرجعية المؤطرة لها، حيث حاولنا الربط بين مختلف أدوات التخطيط الحضري وتطبيقها على أرض الواقع.

الدراسة التحليلية لمختلف الآليات المعمول في هذا المجال، مكنتنا من الوقوف على أهم الاختلالات المنهجية والتطبيقية لهاته الأدوات، وهو ما سمح لنا بطرح مجموعة من الاقتراحات لتجاوز هذه الاختلالات.

الكلمات المفتاحية: التخطيط المجالي والحضري، القوانين المرجعية، أدوات التخطيط، الاختلالات المنهجية والتطبيقية، التقييم.

*المؤلف المراسل: زنيير رابح ، الإيميل: zennir@hotmail.fr

1. مقدمة:

التخطيط مظهر عقلاي وعلمي وعملياتي يميز النشاط الإنساني بشكل عام، إنه "أسلوب ومنهج في التفكير المنطقي والعقلاي وتتم ممارسته من قبل الجميع وعلى كل المستويات بدءا من المستوى الفردي العائلي فالجماعي، على المستويات المحلية الوطنية والعالمية، إن التخطيط يتعلق بتصوير ورؤية لبلوغ وضعية معينة في المستقبل ومن ثم وضع الوسائل والإجراءات الكفيلة بتحقيقها (الوكيل، 2006، ص23).

التخطيط الحضري فكر وتفكير ومجموعة أفعال إرادية، إنه في الأصل اختيار سياسي إيديولوجي فالشكل الحديث لتنظيم الدولة والمجتمعات من أسباب ظهور وشيوع فكرة التخطيط الحضري ولو أن البحوث حول التخطيط الحضري بشكل عام لم تعنى كثيرا بفلسفة وسياسات هذا التخطيط، بقدر ما ركزت على البحث في ميدان تطبيق هذا التخطيط والممارسات المجالية المرتبطة به. كما يجدر الذكر ان التخطيط يركز على أدوات قانونية للتعمير هذه الأدوات يمكن ان تواجه عدة عوائق في ارض الواقع (AZZOUZI & HARKAT , 2019)

فالتخطيط الحضري يعتبر الوسيلة الأساسية والمثلى لدى السلطة العمومية للتحكم في تسيير المجالات الحضرية وتطبيق سياستها الحضرية، في هذا السياق يتناول هذا البحث أنظمة أو أدوات-حسب تعبير النصوص القانونية- التخطيطيين المجالي والحضري في الجزائر ارتكازا على محورين كبيرين:

- الأول تقديم وتحليل هذه الأنظمة استنادا على المنظومة القانونية-التشريعية المؤطرة لها،
- الثاني محاولة إجراء تقييم عام لهذه الأدوات من اجل ملاحظة وحصر أسباب قصورها عن التكفل الأمثل بقضايا التخطيط عندنا في الجزائر والعوائق التي تمنع التطبيق السليم لمحتواها ومن ثم تصور تصحيحات-اقتراحات بهدف ضمان فعالية أفضل لها.

2. أنظمة التخطيط في الجزائر

1.2 الإطار القانوني والتشريعي:

من المهم ضمن مجموعة المنظومة القانونية-التشريعية الثرية المؤطرة لأنظمة التخطيط في الجزائر حصر القوانين المرجعية والأساسية والتي تضمن هذا التأطير من جهة ومن جهة أخرى فإنها تتضمن المبادئ والأهداف الكبرى والأدوات من أجل تخطيط وتهيئة المجال الوطني، والتي يمكن حصرها وفق الترتيب الزمني لصدورها كالتالي:

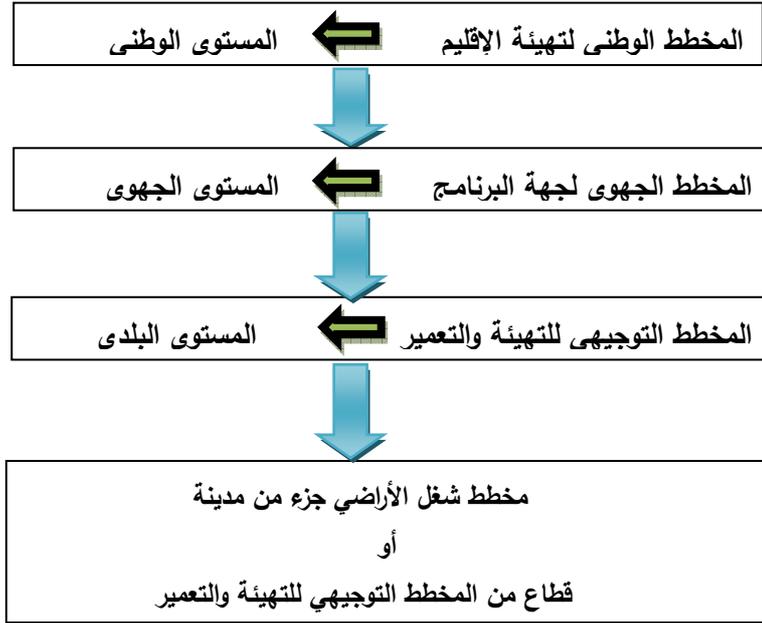
- القانون رقم 25/90 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن التوجيه العقاري.
 - القانون رقم 29/90 المؤرخ في الأول من ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير.
 - القانون رقم 20/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.
 - القانون رقم 06/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة.
- إن أهمية ومرجعية القوانين المذكورة يرجع إلى السياق السياسي العام المرتبط بظروف صدورها ومن ناحية محاولة التأسيس لنظام تخطيط جديد قياسا بذلك الذي عرفته بلادنا منذ استقلالها إلى غاية صدور دستور فيفري 1989م المتضمن مجموعة من الإصلاحات ذات المحتوى السياسي والاقتصادي (الانفتاح، الديمقراطية، اقتصاد السوق، المشاركة المجتمعية واللامركزية).
- إن تنظيم المجال وإعداد ومتابعة تطبيق محتوى أنظمة التخطيط مهمة حصرية وأساسية للسلطة العمومية بمشاركة المجالس المحلية والفاعلين الاقتصاديين والمجتمع ككل وتتم على المدى البعيد (إفاق 20 سنة). كما أن الجانب الموضوعي والأكاديمي يفترض أسبقية التخطيط المجالي العام (ما يسمى أيضا بالتهيئة العمرانية أو تهيئة الإقليم) على التخطيط الحضري المتعلق أساسا بتخطيط المجال الحضري (المدن والمجالات الحضرية) ليشكل التخطيطيين مع بعض منظومة تخطيطية واحدة ومتكاملة.
- 2.2 أنظمة التخطيط:

ترتكز على مجموعة من الأدوات (les instruments) مثلما هو مذكور بوضوح في المادة 19 من القانون 06/06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة حيث تنص على أن أدوات التخطيط المجالي والحضري هي:

- المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.(SNAT)
 - المخطط الجهوي لجهة البرنامج.(SRAT)
 - المخططات التوجيهية لتهيئة فضاء الحواضر الكبرى.(SDAAM)
 - مخطط تهيئة الإقليم الولائي(PAW) .
 - المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.(PDAU)
 - مخطط شغل الأراضي (POS)
 - مخطط تهيئة المدينة الجديدة.
 - المخطط الدائم لحفظ القطاعات واستصلاحها.
 - مخطط الحماية واستصلاح المواقع الأثرية والمنطقة المحمية التابعة لها.
 - المخطط العام لتهيئة الحظائر الوطنية.
- 3.2 منظومة تخطيطية مترتبة ومندمجة:

من أهم خصائص هذا النظام التخطيطي انه يرتكز على أساسيين كبيرين هما التراتب والاندماج. فالتراتب يرتبط بالخاصية المجالية لهذه الأدوات من حيث أنها تهدف إلى تنظيم المجال الوطني أي من الكل إلى الجزء بهدف التحكم والتنظيم وتوزيع الجهد التنموي الوطني للتوضيح أفضل يمكن تلخيص هذا التراتب ضمن الشكل التالي:

مخطط رقم 1: تراتب أدوات التعمير في الجزائر



المصدر: من إعداد الباحثين، اعتمادا على القانون التوجيهي للمدينة 2006/06.

هذا التراتب مكن من تغطية كل المجال الوطني، فالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم يضم

تسعة (09) مخططات جهوية على أسس جغرافية وبشرية واقتصادية وهي:

- الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته شمال-وسط.
- الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته شمال - شرق.
- الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته شمال - غرب.
- الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته الهضاب العليا-وسط.
- الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته الهضاب العليا - شرق.
- الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته الهضاب العليا - غرب.

- الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته جنوب - شرق.
- الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته جنوب - غرب.
- الفضاء الجهوي لتهيئة الإقليم وتنميته أقصى الجنوب.

يتم إعداد المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير على مستوى كل بلدية أو مجموعة من البلديات، وفق مبدأ الاندماج والذي يعني أن هذه الأدوات تعبر في جميع مستوياتها عن رؤية استراتيجية واحدة للتخطيط المجالي والحضري ضمن وحدة مندمجة. فالاندماج مضمون بنص القانون، فنجد أن برامج المخطط الوطني لتهيئة الإقليم تفرض نفسها على أدوات التخطيط المحلي والممثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، والذي بدوره يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير الواجب التقيد بها أثناء إعداد مخططات شغل الأراضي.

المتعمن في المخطط رقم 01 أعلاه، قد يلاحظ عدم ذكر كل الأدوات المنصوص عليها في المادة 19 من القانون 06/06 والمتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ويمكن تفسير ذلك على أن باقي الأدوات تمتاز بتخصصها المجالي، بالإضافة الى كونها مندمجة بشكل تراثبي ضمن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، فعلى سبيل المثال فمخطط تهيئة المدينة الجديدة كأداة يقتصر فقط على المواقع المحددة من قبل المخطط الوطني لتهيئة الإقليم لاستقبال المدن الجديدة.

4.2 المخطط الوطني لتهيئة الإقليم والمخططات التوجيهية القطاعية المتخصصة:

بفعل تنوع ميادين ومستويات تدخل المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ولتنفيذ محتواه بصورة دقيقة ومنسجمة تم اعتماد مجموعة من المخططات التوجيهية المذكورة في الفصل الثالث من القانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة ومن أهمها:

✚ المخططات التوجيهية للبنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية:

تتضمن بدورها مجموعة من المخططات مثل:

- المخطط التوجيهي للنقل (الطرق والطرق السريعة، السكك الحديدية، المطارات، الموانئ)
- المخطط التوجيهي للمياه،

- المخطط التوجيهي لشبكات الطاقة،
- المخطط التوجيهي للمصالح والبنى التحتية للمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية والإعلام المخطط التوجيهي للمناطق الصناعية والأنشطة والمخطط التوجيهي لشبكات الطاقة... الخ

إن ارتفاع نسبة التحضر الوطنية الى "حدود 65%" (ONS, 2011) وتزايد أعداد المدن ضمن المنظومة الحضرية الوطنية من جهة، وتغير تراتبية هذه المدن ضمن نفس المنظومة من جهة أخرى، حيث أن هذه الأخيرة أصبحت مهيمن عليها من طرف أربع حواضر كبرى. وبغرض الموازنة بين المجالات الحضرية والمجالات الريفية، ولتحكم أفضل في المنظومة الحضرية، فقد خص المشرع الجزائري بأداة تخطيطية خاصة ضمن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وهي المخططات التوجيهية لتهيئة فضاء الحواضر الكبرى (Les SDAAM) بغية اعطاءها بعدا وطنيا وإقليميا.

حيث عرف المشرع الحاضرة الكبرى على انها كل تجمع حضري يضم على الأقل ثلاثمائة ألف (300000) نسمة ولها قابلية لتطوير وظائف دولية زيادة على وظيفتها الجهوية والوطنية، أما المساحة الحضرية فهي الإقليم الذي يجب أخذه بعين الاعتبار من اجل التحكم في تنمية حاضرة كبرى وتنظيمها، فالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم يقوم بتحديد مساحات الحواضر الكبرى فحين إن المخططات التوجيهية لتهيئة فضاء الحواضر الكبرى تقوم بتفصيل مخططات التهيئة الخاصة بها.

5.2 التشاور، الشراكة والمتابعة ضمن مبادئ السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم:

ان توفير فرص حقيقية لنجاح السياسة الوطنية للتخطيط الحضري والمجالى يقتضى تضمن السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة على الأطر والهيئات التي تمكن من تحقيق طابع تشاوري لأنظمة التخطيط وتمكن أيضا من المتابعة المستمرة لها.

فقد نصت المادة الثانية من القانون 20/01 على أن الدولة تبادر بالسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة و تضمن إدارتها بالاتصال مع الجماعات الإقليمية وبالتشاور

مع الفاعلين الاقتصاديين و الاجتماعيين للتنمية، كما أن مساهمة المواطنين مضمونة بنص القانون. وعليه فإن تنفيذ محتوى المخطط الوطني لتهيئة الإقليم يمكن أن يكون محل شراكة وعقود تنمية تجمع تشترك فيها الدولة و/أو الجماعات الإقليمية والمتعاملين والشركاء الاقتصاديين.

ضمن نفس السياق، فالقانون ينص على تأسيس ندوات لكل برنامج جهة لتهيئة الإقليم الذي يعتبر بدوره إطارا للتشاور والتنسيق (المادة 47 من القانون 20/01)، كما أن المجلس الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة (المادة 21 من القانون 20/01) من مهامه التقييم والتحديث الدوري للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم الذي يكون موضوع تقييمات دورية و تحيين كل خمس سنوات.

على أرض الواقع، ونظرا للتجربة الديمقراطية الفتية بالجزائر، إضافة الى تراكمات التجارب السابقة في مجال التخطيط، جعل من هذه المقاربة التخطيطية تؤول الى الفشل وهو ما عمق الازمة التي تعيشها المدينة الجزائرية .

وبالرجوع الى روح المقاربة المعتمدة في مجال التخطيط المجالي والحضري، والتي تهدف بشكل عام ورئيسي إلى تنمية المجال الوطني تنمية منسجمة ومستدامة على أساس الاختيارات الاستراتيجية، وفق مقاربة تشاركية وتساورية، فقد ضمنت هذه الفلسفة وأخذت شكلها النهائي والعملية مع صدور القانون 02-10 المؤرخ في 29 جوان 2010 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

3. تقييم التجربة الجزائرية في مجال التخطيط والاقتراحات الكفيلة بتجاوز الاختلالات:

إن المنظومة القانونية-التشريعية المؤطرة لمنظومة التخطيط في الجزائر تعتبر لبنة أساسية ومهمة ضمن سياسة الدولة في إعادة تهيئة وتنظيم الإقليم الوطني، حيث يعتبر المخطط الوطني للتهيئة العمرانية العمود الفقري لهاته السياسة، حيث ان هذ المخطط يراعي أهم عاملين في أي سياسة تخطيط وهما البعد المجالي والزمني.

من خلال قراءة تحليلية لهذا المخطط، نجد أن تغطيته لكامل الإقليم الوطني مع مراعاة خصائص كل إقليم وتأمين موارده، وفق نظرة استشرافية على المدى البعيد (أفاق سنة 2030) لتحقيق الأهداف المسطرة للتنمية وفق مبادئ التنمية المستدامة والتي تراعي الجوانب الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية.

وقد جسدت هذه السياسة من خلال المصادقة على جملة من القوانين والأدوات المصادق، إلا أن الاختلالات في تطبيق هاته الأدوات حال دون الوصول الى الأهداف الكبرى، حيث فشلت معظم القوانين أن تشكل ضمانات حقيقية لتخطيط مجالي-حضري سليم، فغياب الفعالية في التنفيذ وتجاوز الآجال المحددة وغياب التنسيق بين مختلف الفاعلين في مجال التخطيط كان له الأثر البالغ في فشل معظم السياسات المنتهجة من اجل تنمية الإقليم الوطني.

ويمكن تلخيص ما سبق في جملة من الملاحظات التقييمية والتي قد تساعد في تلافي

الأخطاء السابقة مستقبلا، ولعل أهمها:

1.3 على مستوى التخطيط الإقليمي:

- طغيان الجانب الشكلي-الإجرائي على الجانب الموضوعي-العملياتي فالأمر لا ينتهي بمجرد استصدار مخطط لتهيئة الإقليم أو مخطط توجيهي للتهيئة والتعمير فالإشكالية الحقيقية مرتبطة بالواقع وظروف التطبيق والآليات المتوفرة التي تمكن من السير نحو الأهداف التخطيطية المرجوة.
- تركز على مستوى المنظومة التشريعية القانونية يمس بمبدأي التدرج و الاندماج، فقوانين العقار والتخطيط الحضري (القانونين 25/90 المتضمن التوجيه العقاري و 29/09 المتعلق بالتهيئة والتعمير سنة 1990) صدرت و طبقت قبل تلك المتعلقة بتهيئة الإقليم (القانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة سنة 2001) فحين أن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة لم يصدر إلا سنة 2010 مع صدور القانون 02-10 المؤرخ في 29 جوان 2010م.

وفي هذا الصدد، فقد جاءت التوصيات الختامية للجلسات الوطنية الكبرى لتهيئة الإقليم والمنعقدة "يومي 14 و15 ديسمبر 2015 بقصر الأمم، نادي الصنوبر" بجملة من العراقيل التي حالت دون بلوغ الأهداف المسطرة ضمن سياسة الدولة لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، وفي هذا الجانب فقد لوحظ:

ضعف اندماج مستويات وأدوات التخطيط، خاصة بين المستوى الإقليمي العام والمستوى الحضري المحلي، ففي علاقة واندماج التخطيط الحضري بالتخطيط المجالي-الإقليمي فإن المادة 21 من قانون 10/02 تنص على أنه يجب على الجماعات الإقليمية والشركات الوطنية والمحلية أن تحترم المعايير والقواعد المتضمنة في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم حين إعداد مشاريعها ومخططاتها في الميدان فكيف يتم هذا الاحترام؟ فهذا المبدأ لم يحظى كفاية بالتحليل والتنسيق، أي من يقوم بفرض هذه المعايير والقواعد على المستوى المحلي من حيث أن أدوات التهيئة والتعمير "محلية" وبأي شكل؟ وعلى أن يتم الأمر بصفة قبلية وبعديّة، إن الأمر لا يتعلق بمديريات التعمير البناء والهندسة المعمارية إنما بمديريات التخطيط والتهيئة العمرانية التي تفتقد إلى الكفاءات والمصالح والحضور الدائم والقوي لتضمن دور الساهر على تحقيق هذا الاندماج الذي يشكل الشرط الأول لنجاح أنظمة التخطيط.

لكي يحدث هذا فعلا، يجب أن يتكفل قانون التهيئة والتعمير بهذا المطلب أي ضمان اندماج بين القانون 29/90 والقانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة وان يتم هذا على مستوى عنصرين:

- ألا تتم المصادقة على المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير إلا إذا ثبت احترامها وتقيدها بقواعد وتوجيهات المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.
- وضع إجراءات قانونية إعلامية تضمن تحديد مسبق لمعايير وقواعد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم على المستوى المحلي المعني بإجراء دراسة مخطط توجيهي للتهيئة والتعمير.

✚ عدم انسجام أهداف أنظمة التخطيط ومنطق اقتصاد السوق، فالنشاط والمشاريع الاقتصادية من أهم عناصر تهيئة الإقليم والتخطيط المجالي فمنطق الاقتصاد يبحث عن توقيع المشاريع الاقتصادية حيث تتوفر الهياكل القاعدية اليد العاملة الإدارات والمؤسسات المالية وطبعا الأسواق الكبرى أي في المناطق التي تشهد تركزا سكانيا اقتصاديا وعمرانيا أي المناطق التالية فحين أن مخطط تهيئة الإقليم يأمل في تنشيط وتنمية المناطق المهمشة والمناطق الداخلية لتصحيح وضع المجال الوطني.

إن مجمل التحفيزات العقارية والجبانية التي قدمتها الدولة لتشجيع الاستثمارات في المناطق الداخلية للوطن يجب الاستمرار فيها وتدعيمها وابتكار حوافز جيدة لتدعيم وتحقيق هذا الهدف الأساسي ضمن مخطط تهيئة الإقليم الوطني. فالتساؤل الواجب طرحه في دراسات أدوات التهيئة والتعمير هو ما الذي يجب فعله لخلق الثروة، فرص العمل، ما الذي يجب فعله للحصول على اهتمام الفاعلين الاقتصاديين، فتوقيع المناطق الاقتصادية مثلا يعني التوفيق بين عناصر التقنين، الإنتاج، السوق، العقار، القرض، هذه عناصر تهيئة فعلية". (سيدي بومدين، 1994).

✚ طغيان التقسيم-القرار الإداري على التقسيم-القرار الإقليمي إن تنظيم المجال الوطني لأسباب تنظيمية وتاريخية مازال يتميز بهيمنة التقسيم والمؤسسات الإدارية المحلية(الولاية) على التقسيم الإقليمي المتضمن في القانون 20/01 حيث إن المخططات الإقليمية التسع المذكورة أعلاه تفتقد إلى الهياكل الإدارية والتقنية والى إطار تنظيمي إداري جامع(الإقليم) يمكن من التنسيق والمتابعة.

✚ هيمنة التخطيط الحضري على التخطيط الإقليمي: إن بلوغ نسبة التحضر في الجزائر إلى حدود 66% سنة 2008 حسب الديوان الوطني للإحصائيات يعني اليوم انه من ضمن كل عشرة جزائريين فان سبعة منهم يقيمون في المدن، فالتوسع الحضري وأزمة السكن من أهم نتائج هذا الوضع وتشكل عناصر ضاغطة بقوة على القرار التخطيطي وعلى توزيع الجهد والاستثمارات الوطنية وأدت إلى صعوبة التحكم في المجال الحضري وإلى هيمنة التخطيط الحضري والمشاريع السكنية الحضرية بشكل أدى إلى تدرج القضايا المرتبطة بتهيئة الإقليم.

✚ ضعف الاستشارة ومساهمة الفاعلين، إن الاستشارة المضمونة بنص القانون في مسائل إعداد أنظمة التخطيط الإقليمي لم تتحول بعد إلى ركيزة أساسية للتخطيط والمتابعة والتنفيذ والتقييم المستمرين "يمكن تصنيف نموذج التخطيط الحضري الجزائري ضمن المجموعة الثانية التي تتميز بوجود درجات من الرمزية في المشاركة دون ان تصل الى مشاركة مجتمعية صريحة (حركات ولعروق، 2015، ص644).

وفي هذا الجانب، لا بد من وضع وتفعيل هياكل قارة مؤطرة بشكل جيد ومنفتحة على آراء ومطالب الفاعلين والمواطنين ضمن إطار تشاوري لتحقيق انخراطهم ضمن المخطط الوطني والمخططات الجهوية لتهيئة الإقليم ويمكن إناظة هذا الدور بالمجلس الوطني لتهيئة الإقليم وتميمته المستدامة والندوات الجهوية الخاصة لكل برنامج جهة لتهيئة الإقليم.

ولسنا هنا بحاجة إلى مؤسسات بيروقراطية جديدة بقدر حاجتنا إلى مؤسسات قادرة عمليا وعن قرب على ضمان استشارة حقيقية ودائمة والفصل بين " الاستشارة الفعلية " وليس الاستشارة التي هي أقرب إلى " التعليق أو إبداء رأي " أي أن تكون قادرة على الاستماع و الحوصلة و ربط الآراء و الملاحظات بأنظمة التخطيط بصورة مستمرة و عملية و دقيقة «إجماع فاعلي التهيئة و التعمير ليس معطية مسبقة، لكنه أمر يبني " (ABILOUD, 2007) .

2.3 على مستوى التخطيط الحضري:

من اجل محاولة إجراء تقييم ونقد للتخطيط الحضري في الجزائر قمنا بتقييم على مستويين، حيث أن النقد المقدم سيكون مهما في محاولة تصور الاقتراحات والتصحيحات المطلوبة.

- المستوى الأول: نقد (داخلي) على مستوى المنظومة الفكرية - القانونية المؤطرة للتخطيط الحضري وأدواته في الجزائر، أي الإطار السياسي والتشريعي العام لهذا التخطيط الحضري من حيث الأسس والمبادئ والآليات والأدوات وتكامل العناصر القانونية-التقنية.

▪ المستوى الثاني: نقد (خارجي) أي على مستوى تطبيق التخطيط الحضري وأدواته في الجزائر، هل التطبيقات والممارسات الحضرية منسجمة مع مبادئ وأسس المنظومة ككل.

✚ أدوات غير عملياتية: إن الغاية المباشرة والأساسية للتخطيط الحضري وأدواته هي تنفيذ برامجه وتحقيق أهدافه المجالية وغير المجالية، إن دور أدوات التهيئة والتعمير لا ينتهي " بإصدار " مجموعة من الوثائق والمخططات والتنظيمات القانونية".

فمن الشروط العملية في التعمير، أن تكون هناك مرحلة أولى لتهيئة الوسط الفيزيائي لاستقبال عمليات التعمير، كما أن هذه المرحلة تضمن تعبئة و توفير العقار اللازم لتنفيذ هذه العمليات ، إن كان إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير من مهام البلدية عن طريق مجلسها المنتخب (المادة 23 من القانون 29/90) يبدو أمرا يتم -ظاهريا - دون إشكال، الأمر يختلف مع المادة 30 من نفس القانون التي نصها " يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس المعنية أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير كل إجراء ضروري لحسن الإنجاز المستقبلي لهذا المخطط " .

فالبلدية التي يفترض أن تسهر على الإعداد والإنجاز الحسن، لا تتمتع في القانون الجزائري بصفة المهية، فالمخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي، يتم إعدادها من قبل البلديات التي لا تتمتع بهاته الصفة (GUERROUDJ, 1993) . كما أن العمليات مرتبطة بتوفير الأوعية العقارية، فهل هناك اعتمادات تخصص لشراء العقار من طرف السلطة العمومية لضمان تطبيق فعلي لمحتوى أدوات التهيئة والتعمير!؟

▪ لا عملياتية بدون تحكم في الزمن: التخطيط الحضري هو أيضا تخطيط في الزمان، تجربة تطبيق بعض المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير (بسكيدة، عنابة) بينت أن صعوبة التحكم في الزمن يعكس على القدرة على تنفيذ مضمون الأدوات. هذه الصعوبة تزداد أكثر في قطاعات التعمير المستقبلي على المديين المتوسط والبعيد، أما بالنسبة لمخططات شغل الأراضي حتى على المدى القريب فالتحكم في الزمن - الأجال - يظل كذلك صعبا -" التحكم

في الزمن ليس ممكنا في إطار تطبيق محتوى مخطط شغل الأراضي، بسبب أن الإنجازات المرتبطة بالسوق وإرادات الفاعلين الاقتصاديين سواء منهم الخواص أو العموميين " (LOBERT, 2000).

تعمير قانوني بدون تعميم عملياتي: وهذا سبب أساسي لانسداد وعطالة التخطيط الحضري في الجزائر حين الانتقال إلى مرحلة التنفيذ، ففقدان حلقة وظيفية -إجرائية بين المستوى القانوني والمستوى العملياتي، يدفع جديا إلى الشك في نجاعة أدوات التهيئة والتعمير. لقد أخذ تشريعنا عناصره الأساسية في ميدان التهيئة والتعمير من نموذج كلاسيكي بيروقراطي هو النموذج الفرنسي وبالذات مع قانون مشهور هناك هو قانون التوجيه العقاري (L.O.F) لسنة 1967 م ولا ندري لما أخذت مبتورة، فذلك القانون تضمن إجراءات عملية بارزة أهمها على الإطلاق ربما منطقة التهيئة التشارورية (zone d'aménagement concerté) ولهذا فقد تحولت مخططات شغل الأراضي إلى وثائق قانونية - خرائطية تقوم بتوزيع مباشر و فقط لحقوق البناء وهو ما انعكس سلبا على القيم التجارية - العقارية للأراضي.

بالإضافة الى ذلك، فهناك هوس قانوني يميز الإدارة الجزائرية، فلا قيمة لأي شيء في نظرها إلا إذا قُتِنَ ضمن قائمة طويلة من المواد القانونية، المراسيم والتعليمات" (LACASE, 2000).

العقار صلب إشكالية التخطيط الحضري: إن قوانين التعمير والعقار لم تمكن التخطيط الحضري وأدواته من آليات عملية قانونية خصوصا في جانب العقار الحضري، وهو ما يستدعي تدخل فعلي للسلطة العمومية في كل مرة لضبط سوق العقار. فالسياسة العقارية الحضرية وفق القانون 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري لم تخلص التخطيط الحضري من إشكالية توفر العقار القابل للتعمير، وتكوين المحفظة العقارية البلدية وفق التعليمات 26/74 المتضمنة الاحتياطات العقارية البلدية كذلك لم يكن حلا بديلا.

فأدوات التخطيط الحضري لا تتمتع بصفة المنفعة العمومية، فمحتوى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وتقسيمه لمجال البلدية /أو مجموع البلديات الى قطاعات معمرة، قطاعات

قابلة للتعمير وقطاعات التعمير المستقبلي لا تكتسبها صفة الاحتياطات العقارية المخصصة للتعمير وبالتالي لن تكون هاته القطاعات موضوع نزع ملكية من أجل المنفعة العمومية. وانطلاقاً من مبدأ دستوري، فقوانين وتشريعات العقار والتعمير في الجزائر، تؤكد على مبدأ احترام وصون الملكية الخاصة (بما فيها العقارية) كما أن حق البناء مرتبط بالملكية العقارية، وليس هناك في مجموعة المنظومة القانونية المتعلقة بالتعمير والعقار ما يشير إلى تمتع "التوسع الحضري" بصفة المنفعة العمومية. فالمادة (02) من القانون 11/91 المتضمن إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية تشير " يعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية طريقة استثنائية لاكتساب أملاك أو حقوق عقارية ولا يتم ذلك إلا إذا أدى انتهاج كل الوسائل الأخرى إلى نتيجة سلبية، وزيادة على ذلك لا يكون نزع الملكية ممكناً إلا إذا جاء تنفيذ العمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية المتعلقة بإنشاء تجهيزات جماعية وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية".

وحتى تكون قراءة هذه المادة منسجمة مع المنظومة القانونية التشريعية الخاصة بالعقار والتعمير، فيجب قراءتها ضمن السياق السياسي-الاقتصادي الذي جاءت فيه (سياق الإصلاحات الذي ميز الجزائر في نهاية ثمانينات وبداية تسعينات القرن الماضي).

وبالعودة إلى قانون التوجيه العقاري (25/90) الذي يركز على ثلاث مبادئ أساسية وهي:

- ✓ حق الملكية العقارية وارتباط حق البناء به،
- ✓ حرية ومحلية السوق العقارية،

✓ إنهاء احتكار البلديات للعقار الحضري مع إلغاء الأمر 74-26 المتضمن تكوين الاحتياطات

العقارية البلدية الصادر رفي 20 فيفري 1974م بنص المادة 88 من القانون 25/90.

ولكن ضمن السياق الوطني، فإن الدولة ولأسباب عدة مازالت هي الفاعل الرئيسي في ميدان التعمير، فحتى المشاريع السكنية تجد صعوبات كبيرة في توفير الأوعية العقارية اللازمة لاستقبالها، وهذا ما يطرح ويالحاح ضرورة إعادة التفكير في المنظومة التشريعية النازمة للعقار على المستويين القانوني والإجرائي، وهذا لتجاوز هذا الانسدادات العملية في هذا الجانب.

ان صفة المنفعة العمومية التي قد تعطى لقطاعات تعميم ضمن أداتها مرتبطة بحل مشكلة الإسكان عندنا، فقد لا تتمتع ضمن قطاعات التعمير المستقبلي على المدى البعيد القريب و/ أو المتوسط، إلا المواقع المبرمجة لاستقبال مشاريع الإسكان بصفة المنفعة العمومية حيث تصبح مشاريع السكن الحضري هي التي تتمتع بصفة المنفعة العمومية - كما هو حال التجهيزات العمومية حاليا استنادا إلى القانون 11/91 (GUERROUDJ, 1993) .

التجهيزات الجماعية والأعمال الكبرى المتضمنة ضمن أدوات التهيئة والتعمير هي " فقط" التي تتمتع بصفة المنفعة العمومية، أما الأداة ككل أي محتواها وما هو مبرمج فيها في مجموع قطاعات التعمير فلا يتمتع بهذه الصفة. " المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ليست له أية علاقة بالإجراءات العقارية " (GUERROUDJ, 1993).

كما أن التخطيط الحضري في الجزائر تشريعيا واجرائيا لم يتضمن فكرة "المشروع الحضري كاتجاه معاصر في التعمير والممارسات الحضرية باعتباره " نموذج معاكس للتخطيط الحضري الكلاسيكي المرتكز على أدوات التعمير المتميز بأنه قطاعي، جامد وبيروقراطي" (ABILOUD, 2007) وفي هذا الصدد يشير القروج توفيق الى أن "القوانين والتشريعات المتعلقة بالتعمير عندنا لم تتضمن تعريف وتحديد أية إجراءات خاصة لهاته الحالة ". (GUERROUDJ, 1993)

- جمود أدوات التهيئة والتعمير: تعديل، مراجعة دون إمكانية الإلغاء
- ان القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم لا يشير إلى إمكانية إلغاء أداة من أدوات التهيئة والتعمير، فالإمكانية القانونية المتوفرة تتراوح بين التعديل والمراجعة.
- غياب المشاركة ضمن إعداد وتطبيق أدوات التهيئة والتعمير:
- إن أسس التعمير التشاوري الديمقراطي المتضمنة في القانون 29/90 يجب إثرائها وتفعيلها من أجل تعميم تشاركي لبلوغ هدف الحوكمة الحضرية، الا ان هاته النصوص لم تفصل بوضوح الآليات القانونية العملية لهاته الاستشارة، والمبادئ العامة المتعلقة بالتشاور ومشاركة المجتمع

المدني كما وردت في القانون 29/90. " يبدو أن الديمقراطية ومبدأ التشاور و الحوكمة لم يمكن السلطة العمومية و التخطيط الحضري من تجاوز هذا المأزق تماما" (LACASE, 2000) . ولهذا أصبح من الضروري إعادة النظر في النصوص القانونية التي تحكم مبدأ المشاورة والمشاركة في عملية التخطيط على جميع المستويات، مع التركيز على ضرورة تفصيل الجوانب التنظيمية لهاته المبادئ وفق النقاط التالية:

- ✓ توضيح كفيات ومدة النشر والإشهار (قبل المصادقة).
- ✓ إضافة سبب أخر لمراجعة و/ أو تعديل أداة من أدوات التهيئة والتعمير وهو «فقدان " استشارة حقيقية ومشاركة فعلية للمجتمع المدني.
- ✓ توفير إمكانية التقاضي والطعن في شرعية أداة ما إذا ثبت فقدان مبدأ التشاور ومشاركة المجتمع المدني في مرحلة إعدادها او بعد المصادقة عليها.
- ✓ إلزام الجمعيات المهتمة بميدان التعمير، المدينة والبيئة بأن تلتزم في قوانينها الداخلية بالمشاركة الإيجابية في إعداد أدوات التهيئة والتعمير، وهذا الالتزام قد ينتقل ليأخذ شكل تحفيزات مادية وأدبية تتناسب وحجم المساهمة والمواظبة عليها.
- تحيين الوثائق المتعلقة بأدوات التهيئة والتعمير: إن التحيين بذاته فيما يخص أدوات التهيئة والتعمير لا يعني فقط عملية " تقنية " كارتوغرافية، إنما عملية تبدو ضرورية ومن صميم الأدوات، كأدوات قانونية مهتمة بتسيير العمران وخلق الإنتاج الحضري. التحيين ضمانة لديمومة الأدوات احترامها قانونيتها وحتى شرعيتها وهكذا فإن التحيين يتجاوز الفائدة التقنية أو الضرورة التقنية المباشرة ليكون ضمانة مادية وعملية «لقانونية " الأدوات، إنه يمكن من رصد دقيق وصارم لمدى تطابق الإنتاج الحضري مع مضمون وتوجيهات هاته الأدوات القانونية كما سيبين درجة احترامها والالتزام بها، كما أنه سيبين درجة واقعيتها أي اتساق الواقع المنتج مع ما تريده وتخطط له الأدوات.

4. خاتمة:

أتت هذه الدراسة لتركز على أسس وملامح التخطيط المجالي والحضري وأدوات التعمير في الجزائر، اعتمادا على القوانين المرجعية المؤطرة لها. فالتخطيط الحضري هو ترجمة للاختبارات الإيديولوجية وطبيعة نظام الحكم ومشروع مجتمع - إن وجد- في سياق تاريخي ما. إن أنظمة التخطيط هذه تتركز على منظومة قانونية تشريعية تضع أسس وفلسفة هذا التخطيط وأهدافه وأدوات التخطيط المجالي والحضري هي التي تصل الأسس بالأهداف أي المقدمات بالنتائج.

تحليل أسس وأدوات أنظمة التخطيط في الجزائر بين اعتمادها على منظومة قانونية مندمجة ومتراتبة لكن الممارسات الواقعية تبين أن هذه الأنظمة تعاني جملة صعوبات مرتبطة أساسا بدرجة الاندماج فيما بينها وعوائق مرتبطة بضغط السياقات والواقع الذي تمارس فيه (ضعف انسجام المتدخلين، مؤسسات وقرارات مشحصنة وجد متخصصة، أنظمة صناعة القرار الحضري غير متحكم فيها ومغلقة).

إننا مازلنا ن فكر بمنطق الإجراءات بدل الاستراتيجيات ونعمل بطريقة التوزيع لا الإنتاج، وإن تدعيم المنظومة القانونية بإجراءات وهيئات تربط التخطيط بالممارسة وبالواقع أكثر السبل إلحاحا لإنجاح أنظمة التخطيط عندنا.

5. قائمة المراجع:

أولا - المراجع باللغة الأجنبية:

ABILOUD, S. (2007, juillet 3). De la planification au projet ruptures et continuités. université Lyon: Thèse de doctorat non publié.

Azzouzi, A. & Harkat, M. (2019). La planification urbaine en Algérie : réformes et blocages. *Droit et Ville*, 88, 275-293. <https://doi.org/10.3917/dv.088.0275>

GUERROUDJ, T. (1993). *guide des PDAU et des POS en Algérie*.

LACASE, J. p. (2000). *renouveler l'urbanisme éditions des ponts et chaussées france*.

LOBERT, B. (2000). *Question de l'adéquation des outils de l'urbanisme à la mise en oeuvre d'un projet urbain à l'échelle de la ville, le cas de Montreuil-sous-Bois*. Champs-sur-Marne -Paris.

ONS .(2011) .*Collections statistiques N° 163 – armature urbaine*. Alger.

ثانيا- المراجع باللغة العربية:

محمد الأمين حركات، ومحمد الهادي لعروق. (جوان، 2015م). التخطيط الحضري في الجزائر والمشاركة المجتمعية. مجلة العلوم الانسانية جامعة قسنطينة، مجلد ب (العدد43)، صفحة 644.

سيدي بومدين، ر. (1994). نحو أية أدوات للتعمير مداخله. اليوم الدراسي حول أثر الإصلاحات على تهيئة المجال. جامعة هواري بومدين الجزائر.

شفيق الوكيل. (2006). التخطيط العمراني مبادئ وأسس وتطبيقات القاهرة. صفحة ص 23.