المحور الثاني: إدراج البعد البيئي في المخططات العمرانية المحلية

تعتبر المدينة مركز الدراسات العمرانية بمختلف تشعباتها واختصاصاتها؛ فهي المنتج الإنساني عن تطور المجتمع وآليات بنائه، وهذه المكانة جعلت منها عنصر جذب بشري، ومقرا لتطوره في السلم الاجتماعي، ليصبح نموها وتشكيلها ذو طابع تقني يخضع لتيار العمران الوظيفي القائم على المخططات، تجسدها جملة أدوات توجيهية وترتيبية للملكية العقارية، وهو الأمر الذي جعل الجزائر بعد الاستقلال تسارع لإنشاء سياسة عمرانية ومواجهة الوضعية العقارية الصعبة، لتواصل تطبيق المخططات الموروثة من الفترة الاستعمارية الفرنسية مع إضفاء نوع من التوازن الجهوي، وظهرت معالم هذه السياسة في مخططات اقتصادية، ترتب عنها نتائج سلبية وعكست عدم وجود عدالة اجتماعية بين المدن الكبرى والتجمعات الصغرى.

وهذا الأمر أدى إلى تأسيس وعي جديد بأهمية التهيئة الإقليمية والعمراني، وأنشئت وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية، والوكالة الوطنية للتهيئة والتعمير؛ أين تولت إعداد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم (SNAT) والمخططات الإقليمية للتهيئة والتعمير (SRAT) ومخططات تهيئة الولايات (PAW)، ثم شهدت الجزائر دستورا جديدا في سنة 1989، من أهم مخرجاته تبني الحرية الاقتصادية وفق الملكية الفردية في إطار الانفتاح على اقتصاد السوق، وهو ما أثر ايجابيا على مجال العمران، وظهر قانون التوجيه العقاري، وقانون التهيئة والتعمير لتبني آليات حديثة للعمران محددة لكيفية استعمال الملكية العقارية، ومنه تم تأسيس مخططين أساسين على المستوى اللامركزي، يتمثلان في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (المحاضرة الثانية)، ومخطط شغل الأراضي.(المحاضرة الثالثة)

المحاضرة الثانية: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

يكمن دور التخطيط الحضري على إيجاد الظروف الاجتماعية والاقتصادية الملائمة لإنشاء المدن أو النطاقات الوظيفية للتوسع المجالي، ولتطبيق مختلف السياسات الحضرية لابد من اعتماد أداة لتحديد التصورات الحاضرة والمستقبلية الواجب تنفيذها مع مراعاة الضوابط التقنية والنصوص القانونية، ويعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير آلية للتسيير والتخطيط الحضريين، يتضمن مقاربة حديثة لتحقيق التنمية العمرانية يشارك فيه التخطيط والتنظيم للملكية العقارية الخاصة، لكن السؤال المطروح ما مدى فعالية هذا المخطط في تقييد سلطات المالك؟

والاجابة على هذا السؤال تتطلب معرفة مدلول هذا المخطط (أولا)، وإجراءاته (ثانيا)،

أولا: تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

يستوجب إحداث التوازن بين المعايير الكيفية والكمية لعملية التخطيط العمراني، الأخذ بالاعتبار التطورات المستقبلية لمتغيرات الإقليم واستعمالات الأراضي، النمو السكاني، وتأثير العوامل الطبيعية والشروط الجمالية الفنية الملائمة للمظهر العمراني وفق نزعة تجريدية توفق بين الماضي والحاضر واحتياجات المستقبل، يمثلها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

وعرف المشرع الجزائري المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من خلال المادة (16) من القانون رقم 29/90، المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه:

" أداة للتخطيط المجال والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية والبلديات المعنية آخذا في الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية، ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي".

يفهم من خلال هذا النص، أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير؛ هو آلية تقديرية ذات طبيعة توقعية على المدى البعيد، ينظم كيفية استعمال الأراضي على المستوى اللامركزي لبلدية معينة أو مجموعة بلديات، ويركز في مضمون تصاميم التهيئة العمرانية وكل ما يتعلق بمخططات التنمية بأنواعها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وحتى المستدامة.

ونستشف من خلال هذا التعريف أن المشرع الجزائري نص على تعريف شامل للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وأعتبره أداة للتخطيط والتسيير الحضري، وهنا فرق بين مفهومين التهيئة والتعمير؛ والذي يظهر فرقا بينهما في الوظيفة والنطاق، فالتهيئة (Aménagement) هي: مجموعة الأعمال المدروسة التي تهدف إلى تكريس نظام محكم، ومتناسق في توزيع السكان ومختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والبناءات والتجهيزات على امتداد رقعة جغرافية من الأرض كمفهوم واسع.

– أما التهيئة العمرانية فهي؛ مجموعة الإجراءات والأعمال الفنية والتشريعية والعقارية والجمالية، تهدف إلى تنظيم وتصميم المجال العمراني وحسن التصرف فيه، وهي نوعان تهيئة حضرية متعلقة بالمدينة وتهيئة ريفية متعلقة بالريف، بحيث تنقل من محيط المدينة إلى الريف.

– يعتبر التعمير هو مجموعة الخطط والإجراءات المتناسقة التي تسمح بتنظيم مثالي للوظائف التقنية، الاجتماعية والجمالية للمدينة، بمعنى أن نطاق التعمير هو النسيج العمراني للمحيط الحضري دون الريفي.

ثانيا: إجراءات مخططات التعمير

يعتبر التخطيط العمراني في الجزائر عملية مركبة ذات متغيرات وأبعاد سياسية، اقتصادية، اجتماعية وبيئية، تقوم على أساس وضع خطط وتنظيم للقوانين المتعددة العناصر والوظائف من أجل توجيه عملية التنمية العمرانية والرقي بالمستوى المعيشي للأفراد، وإشراكهم في تحقيق المصلحة العامة وضمان التنمية العمرانية المستدامة بالحفاظ على البعد البيئي في مختلف قوانين التعمير.

ويتجسد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في الجزائر بنظام يصحبه تقويم توجيهي ومستندات بيانية مرجعية، وقد كلف المشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي على السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار، السكن، التعمير وحماية التراث الثقافي المعماري، والالتزام بالتشريعات المتعلقة بها على كامل إقليم البلدية.

ويقرر إعداد هذا المخطط عن طريق مداولة على مستوى المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية في حالة ما إذا كان المخطط مخصص لعدة بلديات، وتتضمن هذه المداولة التوجيهات التي تمدها الصورة الإجمالية وكيفية تنميتها، وكيفيات مشاركة الإدارة العمومية، الهيئات، المصالح العمومية والجمعيات في اقتراح وإعداد هذا المخطط، وقائمة بالتجهيزات ذات الفائدة العمومية،

ثم تبلغ هذه المداولة للوالي المختص إقليميا، ليتم نشرها لمدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية.

ويرسم إصدار قرار المداولة حدود تدخل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بالنسبة للوالي، للتراب التابع لولاية واحدة، وللوزير المكلف بالتعمير ووزير الجماعات المحلية، إذا كان المخطط يشمل عدة بلديات لولايات مختلفة، وأضاف المشرع إمكانية إعداد هذا المخطط من قبل مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات.

وبعد صدور قرار الإعداد يتم إرساله كتابيا لكل من رؤساء غرف التجارة، الفلاحة، المنظمات المهنية والجمعيات المحلية لإبداء رغبتهم في المشاركة لإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، لكن يعتبر رأيهم غير ضروري، فإن كان ردهم سلبيا وامتنعوا عن الإفصاح عن نيتهم في المشاركة، فذلك لن يؤثر على سير العملية، غير أنه في حالة الإيجاب فهم ملزمون بتعيين ممثليهم في ذلك.

ويتم إصدار قرار من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي يتضمن قائمة الإدارات العمومية، الهيئات والمصالح العمومية أو الجمعيات التي تم طلب استشارتها.

وهناك مصالح تستشار إجباريا، تتمثل في المديريات الولائية المكلفة بالتعمير، الفلاحة، الري والتنظيم الاقتصادي، النقل، الأشغال العمومية، المباني، المواقع الأثرية الطبيعية، البريد والمواصلات، البيئة، التهيئة العمرانية، السياحة وتوزيع الطاقة، النقل وتوزيع الماء وترقية الاستثمارات، كذلك تلتزم المصالح المحلية المكلفة بتوزيع الطاقة والنقل وتوزيع الماء والضبط العقاري.

والملاحظ أن مرحلة إعداد هذا المخطط لا تشترط رأي الجمعيات المدنية بشكل إجباري، رغم أن التمدد العمراني والتوسع الاجتماعي والاقتصادي والديموغرافي، يستلزم معه تنظيم تشاركي وتنسيق جهود بين جميع الفاعلين في إعداد السياسة العمرانية الناجعة التي تقوم على إشراك المجتمع المدني في الرؤى الحالية، المستقبلية للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، مع الأخذ بالاعتبار بالتنمية البيئية المستدامة، وتطلعات المواطنين في خلق وسط عمراني منسجم ومتناسق.

وينشر القرار لمدة شهر في مقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية المعنية، ويتم تبليغه بعدها لمختلف الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات والمصالح التابعة للدولة، ولهذه الجهات مهلة ستين يوما لعرض ملاحظاتها أو أراءها إيجابا أو سلبا، وفي حالة عدم الرد طيلة هذه المدة، يعتبر سكوتهم موافقة ضمنية لمشروع المخطط، فيخضع هذه الأخير للتحقيق العمومي لمدة خمسة

وأربعين يوما بموجب قرار من رئيس المجلس الشـعبي البلدي، وينشـر بمقر البلدية، وتسـلم نسـخة إلى الوالي.

ويوكل مفوض محقق، للقيام بفتح تحقيق عمومي عن طريق سـجل مرقم وموقع من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، حيث يمكن لكل متضرر أو له مصلحة تدوين اعتراضاته أو تحفظاته، التي يحيلها رئيس المجلس الشـعبي البلدي لمديرية التعمير لمراجعتها بقبولها أو رفضـها، فإذا تم قبولها يرجع مشروع المخطط إلى مكتب الدراسات المعتمد، حتى يحدث فيها تعديلات أو تقديم اقتراحات تهيئة، وبعدها يقفل سجل الاستقصاء بموجب محضر قفل يرسل إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني مصحوبا بالملف الكامل ومجموع الاستنتاجات المتوصل إليها.

وتتطلب مرحلة المصادقة على هذا المخطط تكوين ملف يشمل مداولة المجلس الشـعبي البلدي المعني وسجل الاستقصاء العمومي ومحضر قفله والنتائج المستخلصة وجميع الوثائق والبيانات المتعلقة بالمخطط، ويرسل هذا الملف مرفقا بالمخطط إلى الوالي المختص إقليميا خلال خمس عشر يوم الموالية لتاريخ استلام الملف.

ويصادق على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، إما بقرار صادر عن الوالي بالنسبة للبلديات أو مجموعة البلديات التي يقل عدد سـكانها عن 200 ألف نسـمة، وبقرار مشـترك بين الوزيرين المكلفين بالتعمير والجماعات المحلية بعد اسـتشـارة الوالي المعني أو الولاة المعنيين في الولايات التي يفوق عدد سكانها (200 ألف نسمة) ويقل عن (500) ألف ساكن أو بمرسوم تنفيذي يصدر بعد استشارة الوالي المعني أيضـا، وبناء على تقرير الوزير المكلف بالتعمير بالنسبة للبلديات أو مجموعة البلديات التي يكون عدد سكانها (500) ألف فأكثر، وبعدها يتم تبليغ للوزارات المعنية والمصالح المختلفة، ولا يمكن مراجعة هذا المخطط أو تغييره إلا بقرار من الوصـايات التي صـادقت عليه، وفي حالات محددة متعلقة بتطور أوضـاع والمشـاريع العمرانية لا تسـتجيب مع توجهات هذه المخططات أو كانت القطاعات المبرمجة للتعمير والقطاعات المعمرة وقطاعات التعمير المستقبلية في طريق الإشباع.

ويمكن أن تستعين اللجنة بكل إدارة أو شخص ترى وجود فائدة في الاسترشاد برأيه، ويتولى رئيس اللجنة إعداد جدول أعمالها.

وتقوم السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير بعرض مشروع المخطط التوجيهي المحدد من قبل اللجنة المركزية على لجنة محلية للنظر فيه، وتتكون هذه الأخيرة من الوالي أو عامل الإقليم أو العمالة المعنية بصفته رئيسا للجنة، أعضاء اللجنة التقنية المعنية التابعة للعمالة أو الإقليم، رؤساء مجالس الجماعات المعنية أو رئيس أو رؤساء المجموعة الحضرية المعنية، ويمكن أن يدعو رئيس اللجنة المحلية بهدف المشاركة في أعمالها كل شخص يكون أهلا لذلك.

ثم يحال مشروع المخطط إلى مجالس الجماعات المعنية وإلى مجلس المجموعة الحضرية لدراسته دراسة دقيقة وإبداء اقتراحات موجهة إلى السلطة المكلّفة بالتعمير قصد دراستها، وعدم إبداء أية أراء يحمل موافقة ضمنية لموضوع المخطط، ليتم الموافقة على المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية بمرسوم ينشر بالجريدة الرسمية، ويصدر باقتراح من السلطة الحكومية بعد استطلاع رأي وزير الداخلية، وزير المالية، الوزير المكلف بالأشغال العمومية، والوزير المكلف بالفلاحة.

وتتم مراجعة هذا المخطط بنفس الإجراءات والشروط المقررة لوضعه والموافقة عليه.

ويمكن أن نستنتج من كل مراحل إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في الجزائر

– تشكل الإجراءات الشكلية والموضوعية للمخططات التوجيهية للتعمير في نظام يصحبه تقرير توجيهي ومستندات بيانية.

– تتم المخططات التوجيهية التعميرية بموجب مداولة من السلطات المحلية ويتم نشرها بمقر البلدية أو بالجرائد الرسمية أو اليومية.

– تتفق كذلك المخططات التوجيهية في الأهداف المتوخاة من إنشائها في رسم البنى الأساسية الكبرى ومواقع التجهيزات وضمان السياسة العامة للتنمية العمرانية والاقتصادية والاجتماعية.