

المحاضرة الثالثة: مخطط شغل الأراضي

تتحكم التشريعات العمرانية باستعمالات الأراضي عن طريق التنظيم والتحكم بعناصر عمرانية معينة كنوعية المباني والكثافة السكانية، كما تنظم هذه التشريعات القواعد الخاصة في تقسيم الأراضي ضمن المناطق الحضرية، ويعتبر مخطط شغل الأراضي أحد الآليات التنظيمية ذات طابع تفصيلي للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير .

لذلك، سيتم التطرق لتعريف هذا المخطط (أولاً)، ومرحلة إعداده (ثانياً)، لتعيين كيفية تحديده لطرق استعمال الأراضي (ثالثاً).

أولاً: المقصود بمخطط شغل الأراضي

يعتبر مخطط شغل الأراضي الآلية الثانية للتهيئة والتعمير في القانون رقم 29/90، والذي بموجبه تحدد حقوق استخدام الأراضي والبناء طبقاً لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير .

ويعد مخطط شغل الأراضي وسيلة لتنفيذ التوجيهات الإجمالية الوارد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، إذ يعيد الكمية الدنيا والقصوى من البناء المسموح به والمعبر عنه بالمتر المربع من الأرضية المبنية خارج البناء أو بالمتر المكعب من الأحجام، ويضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنىات، ويحدد الارتفاعات وكل المساحات العمومية والخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت ذات المصلحة العامة، وكل تخطيطات طرق المرور .

وكما يعتبر مخطط شغل الأراضي مخطط تفصيلي دقيق لارتباطه الوثيق بالملكية العقارية، وهو تطبيق عملي للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ويكون قابلاً للاحتجاج به أمام الغير بالمعارضة.

ثانياً: مراحل إعداد مخطط شغل الأراضي

يتكون مخطط شغل الأراضي في التشريع الجزائري من وثائق بنائية ومستندات، ومذكرة تقديم يثبت فيها مدى تلاؤم أحكام مخطط شغل الأراضي مع أحكام وتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير .

وتوكل مهمة إعداد مخطط شغل الأراضي إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية المعنية عن طريق مداولة، تتضمن الحدود المرجعية للمخطط الواجب إعداده وفقاً لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المرتبط به، وبيان مفصل يوضح طرق مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد مخطط شغل الأراضي.

وتبلغ هذه المداولة للوالي المختص إقليميا، وتتم عملية الإشهار بالنشر لمدة شهر بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية.

ويحدد ترسيم حدود المحيط الذي يتدخل فيه مخطط شغل الأراضي بقرار من الوالي إذا كان المخطط يشتمل على مجموعة من البلديات، ويكون بموجب قرار من الوزيرين المكلفين بالتعمير والجماعات المحلية إذا كانت الأراضي تابعة لعدة ولايات مختلفة.

وتعتبر عملية إعداد مخطط شغل الأراضي عملية تقنية هندسية بحتة، تحتاج إلى مختصين وطنيين، لذلك أتاح المشرع الجزائري لرؤساء المجالس الشعبية المعنية بتراب بلديتين أو عدة بلديات أن تسند مهمة إعداد مخطط شغل الأراضي لمؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات، حيث تقوم بالدراسات وتقديم اقتراحات التهيئة.

ثالثا: تطبيقات مخطط شغل الأراضي (بلدية عين مليلة نموذجا)

تقتضي الدراسة النظرية لاقتراحات مخططات شغل الأراضي جانبا تطبيقيا، يسهل فهم دور المؤسسات المشتركة في إنشاء قرارات التخطيط العمراني، لذا سيتم التعرض لنموذج عملي عن مخطط شغل الأراضي رقم (07) ببلدية عين مليلة، ولاية أم البواقي، الجزائر⁽¹⁾، بغية التعمق في تفاصيل محتوى اقتراحات التهيئة، وطبيعة علاقة هذه المخططات بحماية البيئة:

1- موقع مجال الدراسة

يمثل مخطط شغل الأراضي رقم (07) جزءا مهما يكمل النسيج العمراني للتجمع الرئيسي لمقر بلدية عين مليلة، ولاية أم البواقي، الجزائر، بحيث تقدر مساحته بـ(37) هكتار، يقع بالجهة الشمالية لمقر البلدية على طول الطريق الوطني رقم 03 باتجاه ولاية قسنطينة، وهو عبارة عن أراضي شاغرة في جزئه الشمالي، وبعض البنايات الموجودة وفي طور الانجاز في جزئه الجنوبي.

2-: طبوغرافية المجال

يستنتج أن أرضية مجال دراسة مخطط الرفع الطبوغرافي لمخطط شغل الأراضي رقم 07 تتميز بالانبساط على العموم خاصة بالجهة الشمالية، أما الجهة الجنوبية فتتميز بالتضرس الطفيف مع تسجيل انحدار معتبر.

3- جيوتقنية المجال

يغلب على المنطقة تشكيلات الزمن الرابع (قشور كلسية، غرين حجري من الهضاب) وتعتبر مستقرة، وفي بعض الأماكن معرضة للفيضانات، وبالتالي فإن القابلية للبناء تعتمد بالأساس على إمكانية

(1)-دراسة مخطط شغل الأراضي رقم 07 لبلدية عين مليلة، ولاية أم البواقي، الجزائر، مركز الدراسات والإنجاز العمراني، سطيف، المديرية الجهوية بسكرة، سبتمبر 2014، ص 23 - 24.

صرف المياه السطحية، أما فيما يخص قابلية التحمل للتربة في المنطقة فهي تتراوح ما بين (00،1 و 4،00 بار)، فهي صالحة للبناء، كما صالحة للزراعة.

ويقدر الميل بالأرضية بـ (0-5%)، فإن استعمالها بحمولتها الجيدة مقترن بدراسة استقرار التربة وانحدارها، اجتناب عمليات التسوية العميقة، شق الطرق بالأخذ بعين الاعتبار خطوط التسوية.

4- الطبيعة العقارية للملكية العقارية

تم التحقق أن غالبية أراضي المنطقة ملك خواص بنسبة (81،04%)، بمساحة (299845.71 م²)، بينما أراضي ملك الدولة (18،96%) بمساحة (70154.29 م²).

5- البرنامج المقترح للتنظيم المجالي

يتضمن هذا البرنامج التوزيع المساحي لعناصر التهيئة، أين يتم حساب مساحات السكنات الموجودة، والتي في طور الانجاز والمبرمجة وكذلك المرافق الموجودة والمبرمجة بالإضافة للطرق وحساب المساحات الشاغرة ومقترحات التهيئة من شبكات التجهيزات، النسيج العمراني المجاور، الخصوصيات العمرانية للمدينة، وحساب نسب طاقة استيعاب المجال من سكنات فردية وجماعية وتضمن أيضا مخطط شغل الأراضي رقم 07 بابا ميدانيا، حيث تم تقسيم هذا المخطط إلى مناطق متجانسة.

وتتضمن المذكرة البيانية القواعد المحددة لكل منطقة متجانسة، فيرمز لمنطقة السكن الفردي الموجود بالرمز (UA)، والسكن الفردي المبرمج بـ (UR)، منطقة السكن الجماعي المبرمج بـ (UCR)، منطقة السكن الجماعي المقترح بـ (UCB)، منطقة المرافق الموجودة بالرمز (UE)، منطقة المرافق المبرمجة بالرمز (UER)، منطقة المرافق المقترحة بـ (UEB)، منطقة المساحات الخضراء والمساحات العمومية المقترحة بالرمز (UVP).

6- طبيعة شغل واستغلال الأرض

تضمن الباب الثالث من هذا المخطط بابا لتقنين تفصيلي للمناطق الكبرى للسكن، وتم تقييد منطقة السكن الفردي الموجود (UA) بضوابط طبيعة شغل الأرض، وقواعد استغلال محددة.

أ) **طبيعة شغل الأرض:** أورد الباب الثالث من المخطط 07 تقنين تفصيلي للمناطق الكبرى للسكن، ويشير هذا التقنين طبيعة شغل الأراضي إلى القوة الإلزامية لمخطط شغل الأراضي ومدى تأثيره على حرية المالكين في أراضيهم، فهو يسمح بالبناء في مناطق معينة بهذا المخطط 07، ويمنعها في مناطق أخرى كالاتي:

طبيعة البناء المسموح به: السكنات الفردية الموجودة المعنية بعملية إعادة هيكلة لنقص الشبكات وبسبب فتح طرق جديدة، والسكنات التي تحتوي على أنشطة حرة بالطوابق الأرضية لها.

أنواع البنايات الممنوعة: البنايات المستعملة كمخازن مهما كان نوعها، المؤسسات الصناعية مهما كانت درجتها، المؤسسات المسببة للإزعاج ومضرة بالسكان، مواقف الآلات الثقيلة، البنايات الفوضوية.

(ب) قواعد استغلال الأرض: تشمل معامل استيلاء الأرض ومعامل شغلها.

معامل استيلاء الأرض: يقوم هذا القيد على منع المالك في حق التصرف المادي في عقاره، والحد من نسبة العقار المبني بفرض معامل استيلاء الأرض (CES) وهو؛ نسبة مساحة الأرض المبنية (SB) على المساحة العقارية (SF)، وتدخل ضمن مساحة الأرض المبنية، كل ظفر لا يتعدى عرضه 2، 1 م (الشرفات، أحجام خارجة عن البنايات)، وهو يختلف من قطعة أرضية إلى أخرى حسب المساحة العقارية والمبنية، ويحدد ما بين (0،60-0،80).

معامل شغل الأرض: تقييد المالك في طريقة استعماله لملكيته عن طريق فرض معامل شغل الأراضي (COS)؛ وهو نسبة مجموع مساحة السقوف على المساحة الإجمالية للقطعة العقارية، ولكل منطقة معامل معين، انطلاقاً مما هو موجود ومحاولة تكييفه حسب النظام العمراني المراد الوصول إليه في كل مخطط شغل أراضي، أو يقصد به تحديد الكثافة القصوى للبناءات في أجزاء البلدية الحضرية بالتعبير عنها بالتناسب بين المساحة الأرضية خارج البناء الصافي ومساحة قطعة الأرض، ويحدد هذا المعامل بشكل متباين بكل منطقة انطلاقاً مما هو موجود عليه بالشكل الآني، ويتم دوماً تكييفه حسب النظام العمراني المراد الوصول إليه، ويمكن أن يحصر بين (1،85-1،1-2).

(ج) تعيين علو البنايات: تضبط حرية المالك في عدد الطوابق التي ينشئها في ملكيته، فيقوم مخطط شغل الأراضي بتعيين علو البنايات التي عادة ما تكون طابق أرضي وطابقين علويين (R+2) عكس المشرع التونسي حدده بطابق أرضي وثلاث طوابق علوية (R+3)، وكذا تحدد كثافة البنايات، ومساحة وشكل القطعة والواجهات العمرانية.

وأما السكنات الجماعية فيقدر علو البنايات فيها عادة ب(R+5) حسب مخطط شغل الأراضي لكل بلدية، وحسب تعيين المناطق الحضرية، لإمكانية أن تصل لأكثر من خمس طوابق، أما الباب الخامس فشمّل تقنين عام لجميع المناطق، حيث قيد تثبيت البنايات الفردية الموجودة في (UR) بالنسبة للحدود الفاصلة للجيران باحترام مسافة تقدر بمترين على الأقل، وبمسافة ثلاثة أمتار بالنسبة للسكن الفردي المقترح (UB)، وتقييد تثبيت البنايات المتجاورة بالنسبة لبعضها البعض إما منفصلة بمسافة يجب أن تكون أكبر أو تساوي متوسط علو البنايتين، وإما متلاصقة الجدران، فيجب أن يكون هناك عازل الفراغ بين البنايتين المتلاصقتين، حماية لها من الحيوانات والأمطار، ويعمل كفاصل قطع على حدود الجيران، وتتفق هذه الضوابط التقنية بقيود الجوار المتلاصق.

وكما تخضع النوافذ للقواعد التالية:

- يجب أن يكون لكل قطعة منفذ على طريق مهياً يسمح بدخول سيارات الحماية المدنية.

- يجب أن يكون لكل قطعة منفذ واحد إلا في حالة وجود القطعة على محورين.
- يكون المنفذ ممنوعا على واجهة الطريق الوطني أو السريع إلا في حالة الضرورة القصوى.
- كل منفذ يجب أن يكون على بعد (80) م من مأخذ مياه الحرائق.

ويستنتج بعد هذا عرض هذا النموذج:

- هناك اختلاف في دراسات هذا المخطط، فإذا تعلق بمجال بلدية واحدة يكون لمكتب دراسة واحد، إما إذا تعلق بعدة بلديات فتعده المؤسسات المشتركة لمشاريع مخططات شغل الأراضي، نظرا لاختلاف طبيعة الملكية العقارية الموجودة فيها، الكثافة السكانية، القطاعات المبرمجة للتعمير.
- يوجد تقنين عام لجميع المناطق عن طريق تثبيت البناءات بالنسبة للحدود الفاصلة للجيران وفرض بينها مسافات معينة، وتثبيت البناءات بالنسبة لبعضها البعض، تحديد الرؤية المباشرة من المطلات بمسافة مترين، ضبط المظهر الخارجي للبناءات، تحديد ارتفاعات السياج وفرض البعد البيئي في أنواع التشجير.

ولا تكون اقتراحات وقرارات المؤسسة المشتركة قابلة للتنفيذ إلا بعد مداولة المجالس الشعبية البلدية المعنية أو رؤساء هذه المجالس باطلاع مختلف الهيئات والمصالح العمومية والإدارات العمومية، رؤساء الجمعيات المحلية بالمقرر القاضي بإعداد هذا المخطط، ولهؤلاء المرسل إليهم مهلة خمسة عشر يوما، يبدأ حسابها من تاريخ استلامهم الرسالة لإبداء رغبتهم في المشاركة في إعداد هذا المخطط أو الامتناع. وفي حالة انقضاء هذه المهلة القانونية يقوم رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو رئيس المجلس البلدي بإصدار قرار يشتمل قائمة مفصلة للإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات التي طلب استشارتها بشأن مشروع مخطط شغل الأراضي.

ولكن هناك إدارات عمومية ومصالح تابعة للدولة على مستوى الولاية والبلدية تستشار وجوبا، ذكرت المادة الثانية من المرسوم 317/05 المعدلة للمادة الثامنة من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 على سبيل الحصر وهي: المديرية الولائية المكلفة بالتعمير، الفلاحة، التنظيم الاقتصادي، الري، النقل، الأشغال العمومية، المباني والمواقع الأثرية والطبيعية، البريد والمواصلات، البيئة، التهيئة العمرانية، السياحة، وأضاف المرسوم 166/12 الصناعة وترقية الاستثمارات، المصالح المحلية المكلفة بتوزيع الطاقة والنقل وتوزيع الماء والضبط العقاري.

وينشر هذا القرار بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية لمدة شهر، حتى يعلم به الكافة، كما لا بد من تبليغه للإدارات العمومية والهيئات والجمعيات التي تمت

استشارتها من قبل، وتمهل مدة سنتين يوما للإفصاح عن آراءها وملاحظاتها حول مشروع المخطط، فإذا امتنعت عن الإجابة خلال هذه المهلة أعتبر سكوتها موافقة ضمنية للمشروع.

وتتضمن مرحلة الإعداد إجراء ضروريا، هو الاستقصاء العمومي، يهدف من خلاله إلى الحرص على المشاورة والتنسيق، والارتقاء بمستوى ومردود مخطط شغل الأراضي كأداة من أدوات التهيئة والتعمير، وإعطاء المواطنين الفرصة في إبداء اعتراضاتهم خلال مدة سنتين يوما، إذ نصت المادة (36) من القانون 90-29 على أنه: "... يوضع مخطط شغل الأراضي المصادق عليه تحت تصرف الجمهور ويصبح فاقد المفعول بعد سنتين يوما من وضعه تحت تصرفه."

وما يؤخذ على المشرع الجزائري في هذا النص خطئه في كتابة لفظ (نافذ) بدلا من فاقد، لتصبح العبارة على مثل هذا الشكل: (ويصبح نافذ المفعول بعد سنتين يوما).

وتدون الملاحظات في سجل خاص مرقم يحمل توقيع رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية، ويتكفل مفوض محقق على حسن سير هذا الاستقصاء.

وإذا كان الفاعلون في إعداد وتطبيق مخططات شغل الأراضي، هم السلطة التنفيذية؛ ممثلة في وزارة السكن والعمران والمدينة، المنتج والمنظم والمتحكم الأول في إعداد المجال وضبط توجيهات التنمية من خلال سن القوانين، والفاعل الرئيسي في تطبيق أدوات هذه المخططات، وإذا كانت الجماعات المحلية مطالبة بالقيام بتهيئة مجالها الجغرافي والاقتصادي والمشاركة في إعداد وتطبيق هذه المخططات، مع الاستشارة الاجبارية لرأي المديريات والهيئات المعنية في إعداد مشاريع هذه المخططات، فإن دور الجمعيات المدنية شكلي، حيث تقوم مديرية التعمير والهندسة المعمارية والبناء صاحبة المشروع بتحديد التهيئة ورسم معالمها دون الاهتمام بالملكية العقارية الخاصة، فغالبا ما تكون مخططات شغل الأراضي غير منسجمة مع المساحات الخاصة، فتقام المشاريع لتحرم الملاك من عقاراتهم بدافع المصلحة العامة، مما يبين المشاركة الفعلية لجميع الهيئات والإدارات، يترتب عنه وضع تصور غير متناسق في تطبيق هذه المخططات.

ولم يحدد المشرع الجزائري المدة اللازمة لإعداد مخطط شغل الأراضي من قبل الجهة المختصة، مما يفتح المجال أمامها للمماطلة في إعداده، وبالتالي شل الحركة العمرانية وتهديد النظام العام العمراني. وعند انتهاء المدة القانونية للاستقصاء يقفل سجله بتوقيع من المفوض المحقق أو المفوضون المحققون، وخلال خمسة عشر يوما التالية يقومون بإرسال المحضر إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية مرفقا بملف كامل للاستقصاء مع استنتاجاته.

ويرسل مخطط شغل الأراضي مصحوبا بهذا السجل ومحضر قفله بنتائجه إلى الوالي المختص إقليميا لإبداء رأيه وملاحظاته في غضون ثلاثين يوما من تاريخ استلامه لملف المصادقة، وفي حالة عدم صدور أية ملاحظات من قبل الوالي، عد سكوته موافقة ضمنية ليصادق بعدها المجلس الشعبي البلدي

على مخطط شغل الأراضي بموجب مداولة، لكن بشرط الأخذ بالاعتبار ملاحظات الوالي، ثم يتم تبليغ كل من الوالي المختص أولا الولاية المختصون إقليميا، والمصالح التابعة للدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية، الغرف التجارية، الغرف الفلاحية.

ويلاحظ أن الرأي والملاحظات المقدمة من الوالي لها أهمية كبيرة على مخطط شغل الأراضي رغم أنه يصدر رأيا وليس قرارا، لكن المشرع أوجب الأخذ برأيه قبل المصادقة على المخطط، مما يظهر مدى تدخل الإدارة في مضمون المشروع، وإمكانية تعديله إذا استلزم الأمر ذلك.

ولا يمكن مراجعة مخطط شغل الأراضي بشكل جزئي أو كلي إلا في حالة عدم إنجازه في الأجل المقرر له بثلاث حجم البناء المسموح به من المشروع الحضري، أو إذا استدعت ضرورة تجديد الإطار المبني المهترئ، أو تعرضه لتدهورات ناتجة عن ظواهر طبيعية، أو إذا طلبت المراجعة بعد مرور خمسة سنوات من المصادقة على مخطط شغل الأراضي، أغلبية ملاك البنائيات، والذين لهم على الأقل نصف حقوق البناء المحددة بالمخطط الساري المفعول.

وأغفل المشرع الجزائري حالة التعديل بعد المصادقة على مخطط شغل الأراضي، وحتى لم يحدد الحالات التي يستلزم فيها ذلك، كما فعل ذلك مع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير. ويتم التعديل قبل المصادقة على المخطط عكس المراجعة التي تتم بعدها.