جامعـــــة محمــد خيضــر -بسكـــرة-
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

محاضرات في مقياس قانون التهيئة والتعمير

المحاضرة التمهيدية +المحور الأول

للسنة الثانية ماستر، تخصص قانون إداري

إعـداد الدكتور: مكـــي حمشـــــة

السنة الجامعية: 2023-2024م

المحاضرة التمهيدية: تقديم عام لمقياس قانون التهيئة والتعمير.

يعتبر موضوع البناء والتعمير من المواضيع الرئيسية التي شغلت المشرع بصفة عامة والمشرع الجزائري بصفة خاصة، كما أثارت اهتمام المتدخلين في المجال كله حسب اختصاصه ومهامه، وذلك بالنظر إلى وتيرة التحضر المقترن بالتقدم والتنمية في البلدان المصنعة، فنجد مثلا التشريع العمراني لفرنسا ظهر بقواعد بسيطة تخص تنظيم المباني في المدن وجعلها مصطفة على طول الطريق، تضمنها القانون الصادر في 1834/04/05، إلا أنه وأمام النمو المطرد للسكان والذي توازيه ظاهرة انتشار البناء بجميع أشكاله (عشوائي، غير قانوني، تجزئات عقارية سرية...إلخ)، كان لزاما أن يتدخل المشرع الفرنسي بقانون خاص للعمران.

أما على الصعيد الوطني، فمنذ 1922، كانت الجزائر تعتمد على أحكام المرسوم الصادر في 1937/07/05 المتعلق بمشاريع العمران الجهوية، والذي نص في المادة 21 منه، على أن تطبق أحكامه في الجزائر، وامتد العمل بها إلى غاية 1975، أين أدركت الجزائر أهمية التعمير وارتباطه المباشر بالمواطن والحاجيات اليومية والأساسية للسكان، وكذا دوره المحوري في توجيه مختلف البرامج المتعلقة بالتنمية، ونتيجة لذلك صدر أول تشريع في مجال التعمير ويتعلق الأمر بالأمر رقم 67/75 (ج ج ر عدد 1975/83) المتعلق برخصة تجزئة الأراضي من أجل البناء، غير أن مسألة التحكم في التوسع العمراني الضخم والبناء الفوضوي أضحى مسالة صعبة، ذلك ما دفع بالمشرع إلى إصدار القانون رقم 02/82 (ج ج ر عدد 1982/06) المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة والذي ألغى جميع أحكام التشريع الأول (الأمر رقم67/75)، ثم بعدها حدد المشرع انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها بموجب الأمر رقم 01/85 (ج ج ر عدد 27 / 1985)، ثم تلاه المرسوم رقم 211/85 الذي يحدد كيفية تسليم رخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي المخصصة للبناء، والمرسوم رقم 212/85 المتعلق بتسوية البنايات الفوضوية، وفي سنة 1978 صدر القانون رقم 03/87 (ج ج ر عدد 15 1987) المتعلق بالتهيئة العمرانية، كشريعة عامة في البناء والتعمير، والذي أثار جدلا كبيرا بسبب استمرارية العمل بأحكام الأمر رقم 01/85، الأمر الذي جعل المنظومة المؤطرة لقطاع التعمير عاجزة على الاستجابة لمتطلبات مرحلة ما قبل 1989، وفي بداية التسعينيات من القرن الماضي انطلقت الجزائر في تطبيق أحكام الدستور 1989، عبر إصدارها للعديد من القوانين كقانون البلدية رقم 08/90 وقانون الولاية رقم 09/90 وقانون التوجيه العقاري رقم 25/90 وقانون الأملاك الوطنية رقم 30/90، ولمواكبة التحولات الاقتصادية والاجتماعية والتغييرات المتتالية التي تشهدها المجالات العمرانية في هذه المرحلة الجديدة للجزائر، صدر القانون رقم 29/90 كمصدر رئيسي وأساسي لقواعد العمران، إذ ألغى صراحة بموجب المادة 80

منه كل الأحكام المخالفة له، لاسيما القانون رقم 02/82 والأمر رقم 01/85، بهذا فهو يمثل بداية تحول جذري في التعامل مع قضايا التعمير بضفة عامة، ثم أعقبه المشرع بنصوص تطبيقية تتمثل في المرسوم التطبيقي رقم 176/91، المتعلق بعقود التعمير والمرسوم التنفيذي رقم 177/91 خاص بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، والمرسوم التنفيذي رقم 178/91 متعلق بمخطط شغل الأراضي، وأما القواعد العامة للتهيئة والتعمير فقد خصها بالمرسوم التنفيذي رقم 175/91.

إن دراسة مقياس قانون التهيئة والتعمير هي دراسة تحليلية للأحكام القانونية المنظمة لعملية تحضير وإعداد الآليات التعميرية، سواء تلك المتعلقة بالأدوات التخطيطية أم تلك المتعلقة بعقود التعمير، تسهيلا لذلك، وجب تقسيم المقياس إلى ثلاثة محاور على أن يتضمن كل محور عدد معين من المحاضرات وهي على الشكل الآتي:

المحور الأول: الإطار النظري للتهيئة والتعمير في الجزائر: على اعتبار أهمية ضبط أهم المصطلحات المرتبطة بالتهيئة والتعمير والمفاهيم الكثيرة في هذا المجال، نقسم المحور إلى:

- **المحاضرة الأولى:** مفهوم التهيئة العمرانية
- **المحاضرة الثانية:** مفهوم قانون التهيئة والتعمير

المحور الثاني: الأدوات التخطيطية لتهيئة والتعمير: أصبح التعمير الحديث يعتمد على التخطيط اللامركزي التشاركي لا على المركزي المنمط، بالتالي كان لزاما توضيح ذلك من خلال:

- **المحاضرة الثالثة:** المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الـ:PDAU كآلية استشرافية في التعمير
- **المحاضرة الرابعة:** إجراءات تحضير، إعداد، مصادقة وتعديل مخطط الـ:PDAU
- **المحاضرة الخامسة:** مخطط شغل الأراضي الـ: POS كآلية تنظيمية في التعمير
- **المحاضرة السادسة:** إجراءات تحضير، إعداد مصادقة ومراجعة مخطط الـ: POS
- **المحاضرة السابعة:** القواعد العامة للتهيئة والتعمير كتعمير بديل في غياب الـ:PDAU والـ: POS

المحور الثالث: آليات التعمير العملياتي لتنظيم المجال العمراني " عقود التعمير": تعد مقتضيات كل من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي حبر على ورق بدون وجود أدوات أخرى تجسدها على أرض الواقع ولأهميتها وجب التطرق إلى:

- **المحاضرة الثامنة:** النظام القانوني لرخصة التجزئة العقارية

- **المحاضرة التاسعة:** النظام القانوني لرخصة البناء

- **المحاضرة العاشرة:** الرخص والشهادات العمرانية المرتبطة بالبناء والتجزيء

قائمة المراجع المعتمدة:

- **01/ النصوص القانونية:**
- القانون 25/90 المؤرخ في 1990/11/8 يتضمن التوجيه العقاري، ج ج ر عدد 49 لسنة 1990، المعدل والمتمم بالأمر رقم 26/95.
- القانون 29/90 في 1990/02/01، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ج ر52 لسنة 1990 المعدل بالقانون رقم 04 /05 المؤرخ في 2004/08/14، ج ج ر عدد51 لسنة 2004.
- القانون 30/90 المؤرخ في 1990/12/01، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ج ر 52عدد لسنة 1990،المعدل والمتمم بالقانون رقم 14/08 المؤرخ في 2008/07/20، ج ج ر عدد 44 لسنة 2008.
- القانون 20/01 المؤرخ في 2001/12/12، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج ج ر عدد 77 لسنة 2001.
- القانون 01/03 المؤرخ في 2003/07/19، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ج ر 43 لسنة 2003.
- القانون رقم 20/04 المؤرخ في 2004/12/25،يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ج ر عدد84 لسنة 2004.
- القانون رقم 06/06 المؤرخ في 2006/02/20، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة ج ج رعدد 15 لسنة 2006.
- القانون رقم 06/07 المؤرخ في 2007/05/13، يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتثمينها، ج ج ر عدد 31 لسنة 2007.
- القانون رقم 15/08 المؤرخ في 2008/07/20، يحدد قواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها، ج ج ر عدد 44 لسنة 2008.

- القانون رقم 16/08 المؤرخ في 2008/08/03،المتضمن التوجيه الفلاحي، ج ج ر عدد 46 لسنة 2008.
- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22، يتعلق بالبلدية، ج ج ر عدد 37 لسنة 2011.
- المرسوم التشريعي رقم 07/94 المؤرخ في 1994/05/18، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج ج ر عدد 32 لسنة 1994، الملغاة بعض أحكامه بالقانون رقم 06/04 المؤرخ في 2004/08/14،ج ج ر عدد 51 لسنة 2004.
- المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المؤرخ في 1991/05/28، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير،ج ج ر عدد 26 لسنة 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 1991/05/28،يحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة القسمة ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ج ر عدد 26 لسنة 1991،المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 307/09 المؤرخ في 2009/09/22، ج ج ر عدد 55 لسنة 2009.
- المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في 1991/05/28، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به،ج ج ر عدد 26 لسنة 1991،المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 317/05 المؤرخ في 2005/09/10،ج ج رعدد 62 لسنة 2005.
- المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 991/05/28، يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به ج ج ر عدد 26 لسنة 1991 المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 318/05 المؤرخ في 2005/09/10،ج ج ر عدد 62 لسنة 2005، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 189/18 المؤرخ في 2018/06/15، ج ج ر عدد 43 لسنة 2018.
- المرسوم التنفيذي رقم 19/15 المؤرخ في 2015/01/25، يلغي المرسوم التنفيذي رقم 176/91 ج ج ر عدد07 لسنة 2015، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 342/20 الصادر بتاريخ 2020/11/22، ج ج ر عدد 14 لسنة 2020.

- **02/ <u>المؤلفات:</u>**

- عايدة ديرم، **الرقابة القضائية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري**، دار قانة للنشر والتوزيع، باتنة، 2011.

- صالح بوسطعة، **قانون التعمير**، المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية، تونس، 2016 – الزين عزري، **قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها،دراسة في التشريع الجزائري مدعمة بأحداث قرارات مجلس الدولة**، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2005.
- سماعين شامة، **النظام لقانوني الجزائري للتوجيه العقاري**، دراسة وصفية تحليلية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- نورة منصوري، **قواعد التهيئة والتعمير وفق التشريع جزائري**، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2009.
- إقلولي أولد رابح صافية، **قانون العمران الجزائري**، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- عيسى مهزول، **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران**، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 20014.
- 03/ **الرسائل والمذكرات:**
- عبد الرحمان عزاوي، الرخص **الإدارية في التشريع الجزائري**، أطروحة الدكتوراه علوم في الحقوق، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2006.

- مكي حمشة، **حماية البيئة من خلال أدوات وقواعد قانون التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري**، أطروحة الدكتوراه علوم في الحقوق، جامعة باتنة،2018/2017

باي يزيد عربي، استيراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم في الحقوق، جامعة باتنة، 2015/2014.

- محمد جبري، **التأطير القانوني للتعمير في ولاية الجزائر**، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2006.
- **04/ المقالات العلمية:**
- مكي حمشة، " **الضوابط القانونية لإحداث التجزئة العقارية في ظل المرسوم رقم 19/15**، مجلة الاجتهاد القضائي كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، العدد 16،2017.
- راضية بودية، "**رخصة الهدم والمنازعات المتعلقة بها**"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة 02، العدد 10،2017.

- مجاجي منصور، " **أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري**"، المركز الجامعي المدية، العدد01، 2007.
- ربيعة دباش، " **البناء المخالف وآليات تطبيق القوانين المنظمة للبناء في الجزائر بين التشريع والتنفيذ** "، مجلة علوم وتكنولوجيا، جامعة قسنطينة 03، عدد 43، 2016.

المحول الأول: الإطار النظري للتهيئة العمرانية في الجزائر

لقد استعملت المدرسة الأنجلوسكسونية، مفهوم التخطيط المِدُنِي(town planing) أو التخطيط العمراني((urban planing والتهيئة العمرانية (Aminagement urbain) أو التخطط المجالي((Planification spatiale بالمدرسة الفرنكفونية، وتستعمل في اللغة العربية، عبارات التنظيم العمراني أو التهيئة العمرانية، إذ يلاحظ أن مصطلح التنظيم العمراني هو الأكثر تداولا في بلدان المشرق (مخططات التنظيم العمراني لمدن القاهرة، دمشق، عمان، غزة... وغيرها) ومصطلح التدبير المجالي أو تدبير وتهيئة التراب بالمملكة المغربية، أما في تونس، فالمصطلح الأكثر استعمالا هو التهيئة الترابية والتهيئة العمرانية، في حين نجد أن المصطلح الأكثر تداولا في الجزائر هو التهيئة العمرانية، حيث تضمنته الوثائق الرسمية كالميثاق والدستور، كما ورد في مخططات التعمير، ويُتداول أيضا في الأعمال الأكاديمية.

أما بخصوص مجال وحدود استعمالات الكلمة، فالتهيئة العمرانية تشمل المجالين الحضري والريفي، أي العمران بأراضي الحضر وأراضي الريف معا، وبالتالي تضم كافة الأراضي بحضرها وريفها في إطار الحدود الإدارية كمدينة بسكرة أو مدينة البليدة في إطار كل ولاية، في حين إذا كان المكان المدروس يقتصر حصرا على المسافة المبنية المتصلة بالمدينة، فإننا أمام ما يعرف بالتهيئة الحضرية، على هذا الأساس سوف نتناول بشيء من التفصيل ضمن:

- المحاضرة الأولى: مفهوم التهيئة العمرانية.
- المحاضرة الثانية: مفهوم قانون التهيئة والتعمير.

المحاضرة الأولى: مفهوم التهيئة العمرانية.

لقد ظهر مفهوم التهيئة العمرانية مع بداية الثلاثينيات من القرن الماضي على يد مجموعة من الأعمال المشتركة الرامية إلى توزيع وتنظيم السكان والأنشطة والبنايات والتجهيزات على امتداد المجال الحضري، ليعرف هذا المفهوم بعد ذلك تطورا في الدول الرأسمالية لاسيما في فرنسا وباقي دول غرب أوروبا، أين استعمل كوسيلة لتنظيم الأوساط الطبيعية والعمرانية والريفية للمجال، والأهداف السياسية والإقليمية والاجتماعية التي دعت إلى تبني هذه الدول للتهيئة العمرانية وتطبيقها في إعادة بناء أوساطها بعد الحرب العالمية الثانية، ومع ظهور مفاهيم لمصطلحات عدة مشابهة لها جعل من الصعوبة بمكان وضع تعريف دقيق للتهيئة العمرانية، لذلك كان من الضروري البحث في:

أولا: تعريف التهيئة العمرانية وبيان أهميتها.

للغة العربية فضل كبير في التمييز المكاني ومساحة ودائرة الفعل بين التهيئة العمرانية والتهيئة الحضرية، بينما في غير اللغة العربية، فهناك محدد واحد هو التهيئة العمرانية، ذلك ما جعل لهذه الأخيرة العديد من المصطلحات المتداولة والكثير من مجالات وأماكن استعمالها تفصيلا في ذلك نتطرق إلى:

01) <u>التعريف اللغوي للتهيئة العمرانية</u>: يعني فعل " هيأ" لغويا المحافظة أو تغيير تنظيم معين(كيان فيزيائي أو وظيفة مجاليه) بهدف استعمال أكثر عقلانية ونجاعة، ويتعلق الأمر على الخصوص بإقامة التوازن، كما يعني البناء من أجل التقسيم الجيد للفضاء.

02) <u>التعريف الاصطلاحي للتهيئة العمرانية:</u> تعددت التعريفات وتنوعت بخصوص التهيئة العمرانية، غير أن هناك نوع من الاتفاق، على أن التهيئة العمرانية ليست تقنية أو وسيلة فحسب وإنما هي حسب الأستاذ **بشير** "التجاني " نوع من أساليب وتقنيات التدخل المباشر سواء بواسطة الأفكار أو القرارات أو بواسطة وسائل الدراسات ووسائل التنفيذ والانجاز لتنظيم وتحسين ظروف المعيشة في المستوطنات البشرية، سواء كان ذلك على المستوى المحلي أو الإقليمي"، أما الأستاذ "عبد الفتاح الذهبي"، فقد اعتبرها" بمثابة بحث في إطار جغرافي معين عن أنجع الوسائل لتوزيع السكان حسب الموارد الطبيعية والأنشطة الاقتصادية.

بهذا فإن التهيئة العمرانية هي سياسة ونظرة مستقبلية من أجل البحث عن توازن بين الموارد والسكان في مجموع التراب الوطني، وهي تهدف كذلك إلى الحد من الفوارق الجهوية التي يمكن أن يؤدي إليها ازدهار النمو الحضاري.

03) <u>التعريف القانوني للتهيئة العمرانية</u>: تعني التهيئة العمرانية أو الحضرية للإقليم، طبقا للقانون رقم20/01، المؤرخ في 2001/12/12، المتعلق بتهيئة الإقليم وتحقيق التنمية المستدامة، في المادة الأولى منه، على أنها:" مجموع التوجيهات والوسائل من طبيعتها ضمان تنمية منسجمة ومستدامة لفضاء المؤسسة على الخيارات الإستيراتيجية التي تتطلب تنمية من هذه الطبيعة، السياسات التي تساهم في انجاز هذه الخيارات وتسلسل وسائل تطبيق التهيئة والتنمية المستدامة للإقليم".

يتضح من كل ما سبق بيانه، أن مفهوم التهيئة العمرانية يحمل مدلولا كبيرا لفهم كل الأعمال الضرورية لسياسة عمرانية، هدفها المحافظة على المدينة ككائن والبيئة كحي موحد وتعتمد على البرمجة والتخطيط كعنصرين أساسيين الهادفين إلى توجيه ومراقبة التوسع الحضري ذلك ما يعني أن من المميزات الأساسية للتهيئة

العمرانية، أنها تخص كامل التراب الوطني(الإقليمي، الجهوي، الولائي والبلدي(أي المحلي)، وتأخذ في الحسبان العوائق الطبيعية، البشرية الاقتصادية والاستيراتيجية، فهي إذن نتاج أنشطة متعددة وقرارات يتم اتخاذها على مستويات مختلفة، وأنها تخص البشر ونشاطاتهم، كما تهدف إلى بلورة نظرة مستقبلية لها والتي سيكون عليه المجتمع خلال مدة أطول، تصل حتى 20 سنة بالنسبة لتهيئة الإقليم،، بالتالي هي شأن الجميع، أما مهمة الدولة فهي ضمان الانسجام الاجتماعي لكل الفاعلين.

ثانيا: تحديد المفاهيم لبعض المصطلحات المشابهة للتهيئة العمرانية.

بعد أن عرفنا أن التهيئة العمرانية هي الإستيراتيجية التي تعدها الدولة للتحكم في العمران وتنظيم المجال، وتعد إحدى أصناف السياسات العامة الكلية، غير أن هذا المفهوم يختلط بمفهوم العديد من المصطلحات المرتبطة بالتخطيط الحضري، وعليه يجب التطرق إلى:

01) تعريف التخطيط الحضري: تعددت وتنوعات التعريفات بشأن التخطيط الحضري، حيث يرى البعض بأنه عبارة عن: "عمل وفن يتجلى في أسلوب استخدام الأرض وإقامة المباني وشق الطرق وتسيير المواصلات، كل ذلك بطريقة تكفل تحقيق الحد الأقصى في جوانب الاقتصاد الملائمة والجمال"، في حين يرى البعض الآخر بأنه:" الاستيراتيجية التي تتبعها مراكز اتخاذ قرارات التنمية والتوجيه وضبط نمو وتوسع البيئات الحضرية بحيث يتاح للأنشطة والخدمات الحضرية أفضل توزيع جغرافي وللسكان أكبر الفوائد من هذه الأنشطة".

على هذا الأساس هو عملية متكاملة تشمل كافة الأراضي الوطنية، أي التوزيع الأمثل للمدن الكبرى والمتوسطة والصغرى وتوزيع النشاطات والسكان على هذه المدن وتنمية المناطق المتخلفة وإدارة وتوجيه حركة التوسيع العمراني بمعنى أنه عملية شمولية تضم التخطيط الصناعي والتجاري والسكني والثقافي والإستشفائي.

02) تحديد أهم المفاهيم المرتبطة بالتخطيط الحضري: يتضمن التخطيط الحضري وجهات نظر مختلفة سواء تتعلق بأنماطه، ونطاق تطبيقه، وفي نطاق تطور مفهومه ارتبط بمفاهيم لمصطلحات عدة:

ا/ **التحضر**: للتحضر دلالات حضرية ودينية واجتماعية وبيئية واقتصادية، هذه الدلالات هي التي تطبع الحياة المدنية بصفات وخصائص تميزها عن سواها من الريف أو البادية، وفي الوقت ذاته تعطي انعكاسا مميزا على مستوى المجتمعات المختلفة، بذلك فإن التحضر هو:" عملية من عمليات التغيير الاجتماعي، يتم بواسطتها انتقال أهل الريف إلى المدن، واكتسابهم تدريجيا أنماط الحضر، ويحدث تكيف الحضري إذا ما اكتسبوا أنماط الحياة الحضرية وهنا يقصد بالتحضر، الحياة في مجتمعات منظمة ومستقرة تسمى المدن"، هذا ويرتبط اسم

التحضر بنموذج معين للحياة يختلف كليا عن الحياة في الريف، للحضر نظام اجتماعي واقتصادي ومعيشي وبيئي يختلف عن النظام الحياتي في الريف، لأن الحضري يتسم بطرق خاصة من حيث(التفكير والسلوك)، كما أن لديه القدرة على التكيف مع الأحداث والظروف الحضرية المتغيرة باستمرار. وهنا نشير إلى أن نمو سكان المدن لا يعني بالضرورة زيادة نسبة أو درجة التحضر، وهو ما يقودنا إلى التمييز بين عملية التحضر على النحو الذي شرحناه والنمو الحضري الذي هو عملية تعكس زيادة عدد سكان الحضر، ويقاس بعدد سكان المراكز المصنفة على أنها حضرية وبرتبها المختلفة.

ب/ <u>التخطيط الإقليمي</u>: التخطيط الإقليمي هو ذلك المستوى من التخطيط الوطني الذي يمارس في منطقة معينة من مناطق الدولة تعرف بالإقليم ليشكل أسلوبا لإعداد وتوضيح الأهداف التفصيلية في ترتيب الفعاليات الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية في ذلك المكان، لذلك فإن التخطيط الإقليمي هو نوع من أنواع التخطيط وهو على هذا المستوى يشكل مفهوما مطاطا يشير إلى منطقة وسطية(الجهة) بين المستويات الوطنية والمحلية يُعنى فيها بدراسة الموارد البشرية والطبيعية المستغلة وغير المستغلة للنهوض بالإقليم والارتقاء به.

ج/ <u>التخطيط العمراني</u>: من الثابت أن المدن قد تتشابه في أسباب نشأتها وأشكال نموها والوظائف التي تؤديها ولكن من المؤكد أن لكل مدينة خصوصية من حيث اختيار موضعها وموقعها ومراحل تطورها ونمط إدارتها، وبالتالي من غير الممكن تصور شمولية معايير التخطيط العمراني، لهذا تعددت وتنوعت تعريفات التخطيط العمراني ومن أهمها:

– أنه نمط حديث وديمقراطي من التفكير وآلية جديدة لتسهيل إدارة المدينة في فترة تشهد تغيرات متعددة وجذرية والتي تشير القدرة على التطور اللازم للتعامل معها.

– كما يعرف بأنه:" رسم الصورة المستقبلية لشكل وحجم المدينة من خلال تحديد المناطق الملائمة لقيام مدن جديدة وتوسيع المدن القائمة، والأسلوب الأمثل لنموها عموديا أو أفقيا، وبما يتلاءم والعناصر الطبيعية والمتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

د/ <u>التحسين الحضري</u>: على اثر تراجع القيم الجمالية واستشراء الانحرافات وتفشي ظواهر وسلوكيات غير حضارية التي طبعت أغلب مدن الجزائر، تم التأسيس لسياسة جديدة واعدة مع بداية سنة 2006، تضع على رأس أولوياتها الارتقاء بجودة الحياة في المدن، هذا ويعرف التحسين الحضري بأنه: "آلية للارتقاء بالإنسان، حيث تمكن الناس من التمتع بحياة مستقرة وآمنة وتسهل قدراتهم للحصول على متطلبات الحياة الكريمة من

صحة وبيئة وسكن لائق وسهولة الوصول للمنافع العامة والترفيه والثقافة وتحفزهم على الاندماج والتفاعل الاجتماعي، وتقوى قدراتهم في ممارسة حق المواطنة بالمشاركة في تسيير فضاءاتهم المعيشية في إطار الحوار والتضامن بما يضمن استدامة العمران"، بهذا فإن التحسين الحضري بحسب وزارة السكن والتعمير يهدف إلى إعادة التأهيل الكامل للمجالات المبنية في المدن الجزائرية، في إطار شراكة بين الدولة والجماعات المحلية والمواطن وفق خارطة التسيير الجواري، ولتجسيده على ارض الواقع، رصدت الدولة آليات بذلك، منها المالية التي تتمثل في رصد الدولة برسم برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي 2009/2005 في إطار تحسين ظروف معيشة السكان، ميزانية قدرتها 396 مليار دينار تستهدف للارتقاء بنحو 12000 حيا في المدن الجزائرية، بها ما يقارب 3.2 مليون مسكن، يقيم بها قرابة 22 مليون ساكن.

أما بالنسبة للآليات التقنية فهي تقوم على مبدأ التعامل الايجابي والمخطط مع المظاهر الحضرية السلبية في الأحياء، وهي على شكلين:

1- التدخل على المجال العمومي بإعادة الاعتبار لهRequalification وذلك بالتعامل مع المخرجات السلبية لبيئة للأحياء، ويكون وفق:

*تأهيل الحي بإدماجه في المحيط المجاور وفي المدينة وظيفيا وطبيعيا.

* تحسين الطابع الجمالي والمظهر العمراني للحي.

2- التدخل على الإطار المبني بإعادة تأهيلهRéhabilitation، ويتم ذلك بتحفيز المخرجات الايجابية لرفاه السكن، كتهيئة وصيانة الأجزاء المشتركة للعمارات السكنية تطهير الأقبية الصحية، طلاء الواجهات ومعالجة مشكلة تسرب مياه الأمطار...الخ

ثالثا: مراحل تطور التهيئة العمرانية في الجزائر

التحضر ليس ظاهرة جديدة في الأوساط الجزائرية بل قديمة قدم حضارات البحر الأبيض المتوسط، ذلك لان الجزائر وعلى مدار تاريخ طويل للشعوب والأجناس التي عاشت فوق أراضيها متمثلة في خلايا لمدن تطور بعضها وتواصل واندثر بعضها الآخر وانقرض لتعاقب هذه الأجناس البشرية بتشكيلاتها السياسية والثقافية والحضارية المتنوعة، بدء بالنشاط التجاري الفينيقي فالغزو الروماني والاجتياح الوندالي ثم البيزنطي إلى

الفتوحات العربية الإسلامية التي بسطت نفوذها على الجزائر، مرورا بالحكم العثماني إلى الاستعمار الفرنسي الذي ترك بصماته واضحة في التراث العمراني تبعا لذلك سوف نتولى ولو بإيجاز شرح ما يأتي:

01/ <u>التهيئة والتعمير في مرحلة ما قبل الاحتلال الفرنسي</u>: لقد تعاقب على ارض الجزائر عدة حضارات، غير أن تشكل النواة الأولى للتشريع العمراني كان خلال فترة الحكم الروماني إذ أسس مدن كثرة وفق أسس تخطيطية وتنظيمية،مراعيا في كل مكونات المجال وخاصة المكون البيئي وشواهد ذلك كثيرة كمدينة تيمقاد، وجميلة وآثار أخرى بتبسة وقالمة وتلمسان.....و غيرها، بذلك يعتبر الكثير أن القانون الروماني هو مصدر تاريخي هام للتشريعات الحديثة.

وبعد دخول الإسلام إلى الجزائر، تحديدا في القرن الثالث للهجرة ومن بعده الخلافة العثمانية، عرفت التهيئة العمرانية حركة تمدن واسعة وتشريع عمراني يتناسب مع كل المتطلبات الخاصة بإنشاء المدن من حيث تحديد الارتفاقات وحقوق البناء ومعايير البنايات من حيث أشكالها ومواقعها وأحجامها واصطفافها وألوانها، وتحديد عرض الشوارع تبعا لأهميتها.

02/<u>التهيئة والتعمير في مرحلة الاحتلال الفرنسي</u>: بدخول الاستعمار الفرنسي إلى الجزائر تغيرت معه مرفولوجية المدن من حيث المعايير العمرانية والمعمارية، حيث ضرب النمط الأوروبي الغربي خلال 1830 – 1924 بخصوصية المجتمع الجزائري الإسلامي عرض الحائط، المجسد عبر جملة من القوانين التي كانت أساسا في تغيير المجتمع،بدء بسياسة تكوين الاحتياطات العقارية، والشروع في تطبيق سياسة التعمير بالاعتماد على مخطط التصفيف والاحتياطات العقارية المعروف باسم تعمير التصفيف والتجميل المؤسس لأولى أشكال أدوات التهيئة والتعمير المطبقة في الجزائر وبعد الحرب العالمية الثانية، تحديدا من 1924 إلى 1948، عرفت أوروبا عامة وفرنسا خاصة تطورات في مجال البناء والتعمير نتيجة تطبيقها لسياسة إعادة الإعمار ومعها تطورت أدوات ووثائق التهيئة والتعمير في فرنسا من حيث اعتمادها على تخطيط الشبكات المختلفة، كشبكة الطرق والنقل وشبكة التجهيزات،المعتمدة لأول مرة في مخطط الجزائر العاصمة سنة 1948، وانطلاقا من هذه السنة وإلى غاية بداية الاستقلال 1962، عرفت اغلب مدن الجزائر نزوح الأهالي من الأرياف إلى المدن وتمركز هؤلاء على أطراف المدن مشكلين بذلك عدة خلايا تفتقر لأدنى شروط العيش الكريم، وأمام كل هذه الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية،تم إنهاء العمل بمخططات التهيئة العمرانية السابقة،و استحداث مخططات أخرى للتهيئة والتعمير التي كانت ملازمة لتطبيق مشروع قسنطينة الرامي إلى احتواء الثورة (1958-1964) وتتمثل هذه المخططات في:

- المخطط التوجيهي والتعمير(pud)، يهدف إلى تحديد المناطق الواجب تعميرها لضمان التحكم في توسيع المدينة وتوجيه نموها الحضري على مدى 20 سنة.
- المخططات التفصيلية: هي أدوات تطبيقية وتنفيذية للتوجهات العامة التي يشملها المخطط التوجيهي للتعمير على مستوى البلديات.
- مخططات التعمير وإعادة الهيكلة: تهدف إلى تحسين وتحديد الأحياء المتدهورة وبالتالي استعادة مراكز المدن أشكالها الحضرية.
- برامج التجهيزات الحضرية: هي برامج ذات طابع مالي، مخصصة لتمويل مشاريع التجهيزات وتنمية القطاع الاقتصادي.
- برامج مناطق التعمير والمناطق القابلة للتعمير حسب الأولوية (zup) وهي خاصة بتعمير ضواحي المدن والمناطق وتوسيعها، استنادا على شبكة التجهيزات التي تعتمد على برمجت التجهيزات حسب الأولوية انطلاقا من وحدة الجوار (800 إلى 1200 مسكن) ثم الحي(2500 إلى 4000 مسكن) وصولا إلى المجمعات السكنية الكبيرة (10000 مسكن).

03/ <u>مرحلة ما بعد الاستقلال إلى غاية 1990</u>: ما من شك أن الجزائر بعد الاستقلال قد ورثت إرثا عمرانيا ثقيلا، نتيجة لما خلفه الاستعمار من فراغ وعلى كافة الأصعدة وكان ذلك كافيا بأن تستمر الحكومة الجزائرية في تطبيق بعض القوانين الفرنسية، إلا ما يتنافى مع السيادة الوطنية وهو ما نص عليه الأمر رقم 157/62 المؤرخ في 1962/12/31 الذي يجيز مواصلة العمل بالقوانين الفرنسية بكل مضامينها التقنية ووسائل عملها في جميع الميادين، تطبيقا لذلك تم في مجال التعمير مواصلة العمل بالمرسوم الصادر في 1958/12/31 المتعلق بمشروع قسنطينة إلى غاية صدور الأمر رقم 67/75 المؤرخ في 1975/09/26 المتعلق رخصة السكن والتجزئة العقارية، وهو أول تشريع يصدر بعد الاستقلال في مجال البناء والتعمير، إلى جانب الأمر المؤرخ في 1962/08/24 المتعلق بحماية وتسيير الأملاك الشاغرة بعد مغادرة المستعمر وتركه لحظيرة سكنية فارغة في المدن والتي شغلها السكان النازحين من القرى، وقد تم تنظيمها بموجب المرسوم المؤرخ في 1963/03/18، وفي سبيل النهوض بالقطاع الصناعي والفلاحي،اعتمدت الدولة خلال الفترة الممتدة من 1967–1969 ومن سنة 1974 إلى 1977 على سياسة التخطيط وفي مجال تنظيم الفضاء العمراني، قامت الدولة بإنشاء المناطق الصناعية (zi) والمجموعات السكنية الكبرى والمناطق السكنية الحضرية الجديدة (zhun) على الأراضي التي تملكها البلدية بموجب تطبيق الأمر رقم 26/74 المؤرخ في 1974/02/20 المتعلق بتكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات والواقعة –طبعا – ضمن المنطقة العمرانية التي يغطيها المخطط العمراني المعد من

طرف المجلس الشعبي البلدي، طبقا للمادة 156 من القانون البلدي لتلك الفترة، وفي أواخر الثمانينات شهدت الجزائر تحولات سياسية واقتصادية واجتماعية عميقة صاحبتها ظروف أمنية غير مستقرة ذلك ما انعكس سلبا على عملية التهيئة العمرانية المؤطرة بموجب القانون رقم 03/87 المؤرخ في 1987/01/27،لكن عدم استتباعه بالنصوص التطبيقية له وقوانين التنظيم العقاري،أضحى قانون التعمير لسنة 1987، لا يشكل أية مرجعية في التخطيط العمراني ودليل ذلك هو تفشي ظاهرة البناء العشوائي الزاحف حتى على أجود الأراضي الزراعية، والبناء الصفيحي المنتشر على أطراف اغلب المدن الجزائرية وفي سنة 1989 صدر دستور جديد للجمهورية،يؤسس لنهج جديد (اقتصاد السوق) وإصلاحات جديدة،تحقيقا لها تم إصدار جملة من النصوص القانونية ولعل أهمها قانون البلدية رقم 08/90 وقانون الولاية 09/90 وقانون رقم25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري وقانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 ليعلن بموجبها إلغاء جميع الأدوات المعمول بها سابقا في مجال التعمير لتحل محلها أدوات تخطيطية جديدة وآليات عملياتية تضمنها القانون 29/90 المعدل والمتمم بموجب القانون 05/04 والتي سنتناولها ضمن المحاضرات اللاحقة.

04/ <u>المرحلة الممتدة من 1990 إلى يومنا هذا</u>: لقد عرفت هذه الفترة، احتجاب الحقيبة الوزارية للتهيئة والتعمير إلى غاية 1994، أين استحدثت وزارة التجهيز والتهيئة العمرانية التي باشرت مهامها سنة 1995 بمشروع" **الجزائر غدا**"، وذلك بتنظيم استشارة وطنية واسعة حول الاستيراتيجية الجديدة للتهيئة العمرانية في الجزائر، حيث شاركت فيها السلطات العمومية والجماعات المحلية والخبراء والجمعيات المدنية لإثراء وثيقة صممتها الوزارات المعنية للوضعية الراهنة للتراب الوطني تحت عنوان" الجزائر غدا"، وبعدها بدأ التفكير باستيراتيجية التنمية المستدامة في مجال التهيئة والتعمير، لأجل ذلك تم تأسيس المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة للبيئة، غير أنه لم يباشر مهامه بالشكل وفي الوقت المطلوبين، مما شجع على التطاول والبناء حتى في إحدى أهم مكون للبيئة وهي الأماكن الأثرية، خاصة وأن القانون رقم 04/98 المؤرخ في 1998/06/15 والمتعلق بحماية التراث الثقافي، تأخر عن الصدور طيلة 08 سنوات من صدور المرجع الأساسي الجديد للتهيئة العمرانية

بعد العمل بإحكام القانون رقم29/90 لأكثر من عشرية، صدر القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، حيث يهدف إلى تنمية الإقليم الوطني على أساس خصائص ومؤهلات كل فضاء جهوي، وبالتالي إزالة الأسباب التي أدت إلى عدم التوازن الجهوي، وفي سنة2004 تم تعديل قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 بموجب القانون رقم 05/04، وذلك لغرض مواجهة التحضر السريع خاصة في الشريط

الساحلي، وفي سنة 1995 تبنت الحكومة الجزائرية سياسة المدن الجديدة، فتم المصادقة على عدة مشاريع مدن جديدة، تنشأ بالقرب من المدن المترو بولية(الجزائر، وهران، قسنطينة)، وفي إطارا لاهتمام بالجانب الجمالي والبيئي لكل مشروع بناء صدر القانون رقم 06/07 المؤرخ في 2007/05/13 والمتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، إلى جانب القانون رقم 15/08 المؤرخ في 2008/07/20 والمحدد لقواعد مطابقة البنايات وإتمام انجازها، والذي ركز فيه المشرع أيضا على الجانب الجمالي للعمران.

المحاضرة الثانية: مفهوم قانون التهيئة والتعمير.

لقد عمل الإنسان عبر مختلف العصور على تعمير الأرض وجعلها أكثر توافقا وتناغما مع حاجاته تحقيقا لغاياته، غير إن إقامة المنشآت الملبية لحاجاته المتنوعة، لا يمكن إن تكون عبثا وبطريقة غير منظمة بل ينبغي إن تكون وفق دراسات علمية تراعي الشروط والمتطلبات الصحية والخدمات الاجتماعية ليظهر في بداية القرن 20 قانون العمران، وتوسع ليشمل كافة الدراسات المتعلقة بتدخل الأشخاص العامة في استعمال الأراضي وتنظيم المجالات في المحيط العمراني للتجمعات السكنية الريفية والمدينة، لذا فإن قانون العمران يعد إطارا مرجعيا للقواعد المنظمة لحركة التهيئة وإشغال البناء، مما يجعل له مفهوما مستقلا ومتميزا عن باقي فروع القوانين الأخرى، سواء في محتواه أو في خصائصه أو مصادره أو في أهدافه، لمعرفة ذلك ينبغي التفصيل في:

أولا: التعريف بقانون العمران وبيان خصائصه.

إن فهم التعمير كأسلوب لتنظيم المدن وكأداة لبلوغ أهداف التخطيط الحضري، يقتضي منا تحديد معنى التعمير، ومن ثم استنباط خصائصه

01/ <u>تعريف التعمير</u>: تعتبر كلمة التعمير حديثة العهد، فهي تحيلنا إلى كلمة أخرى من نفس أسرتها هي العمران، الذي حسب تعريف (كلود ميتشل جان) هو:" واقع الاستقرار في المدينة"، هذه الظاهرة اتسعت كثيرا خلال القرن 20، وأصبحت تشغل اهتمام معظم الدول، وذلك بالنظر لما ينجم عنها من العمليات والإجراءات تشكل في مجموعها ما يصطلح عليه بالتعمير، والأمر يتعلق حسب ميثاق أثينا لسنة 1933بـ:" مجموع الإجراءات لغاية ضمان تنمية منسجمة ورشيدة وإنسانية للمدن، وفي إطار هذا التعريف نجد كل من تعريف " لويس جاك ينون" و"جان ماري أوبي" و" جون بول لكاز" يدور حول اعتبار التعمير علما وفنا وقانونا (إجراءات) وسياسة توظفها الدولة وإدارتها المحلية قصد التدخل في عدة ميادين اجتماعية واقتصادية...الخ، غير أن هذا حسب بعض الباحثين يصلح بالأساس للتجارب الغربية نظرا لاعتمادها على التخطيط والرؤية المستقبلية عكس

تجارب الدول النامية التي تفتقر إلى الترقب والمخططات التقديرية، لذلك فإن أفضل تعريف- حسب هؤلاء- يمكن أن ينطبق عليها هو تعريف **(فورد)** الذي يعتبر أن:"التعمير هو علم أو فن التطبيق العملي للوقاية ومراقبة كل ما يدخل في إطار التنظيم المادي للتجمع البشري وما يحيط به وهذا يتضمن تصحيح أخطاء الماضي بواسطة إعادة البناء والتهيئة المناسبة، كما يتضمن أيضا استغلال تجارب الماضي لوضع مشاريع توسعية جديدة وعلى هذا الأساس، فإن التعمير باختصار هو عمل إرادي له علاقة بالزمن والفضاء(المجال)، فعلاقته بالمجال من حيث أن التعمير يسعى إلى ترشيد هذا المجال باعتباره شيئا نادرا بالمعنى الاقتصادي، أما علاقته بالزمن فإن التعمير يأخذ بعين الاعتبار، الإرث الثقافي والاجتماعي للمدن والتجمعات السكنية عموما بالنسبة للماضي، كما أن عليه استشراف المستقبل بتصوره للتوسع العمراني.

02/ <u>تعريف قانون التهيئة والتعمير</u>: يجمع قانون التهيئة والتعمير بين علم القانون وعلم العمران، فهو علم قانون كونه: "مجموعة من القواعد القانونية التي تهدف إلى تنظيم المجال العمراني وهو يندرج نسبيا في القانون العام، كما يهدف إلى تنظيم الأراضي والمجال العمراني، أما اعتباره علم عمران، فهو يعين مجالا متعدد الاختصاصات يستجيب للحاجيات الخاصة بالمجتمع الصناعي وينمي طرق التفكير حول المدينة.

إن اعتبار قانون التهيئة والتعمير، قانونا وعلما ينظمان مجالا حساسا له علاقة بكل مجالات الحياة المتشعبة، جعل الفقه يختلف في إعطائه تعريف جامع مانع له، الأمر الذي أدى إلى تعدد هذه التعريفات، تبعا لتعدد الزوايا التي ينظر منها كل باحث، فهناك من يعرفه على أنه" الوسيلة التي تمكن الدولة وهيئاتها العمومية التوجيه والتحكم العمراني، وذلك بوضع وثائق وإجراءات خاصة للعمران والمترجمة بواسطة مخططات شغل الأراضي وقواعد استعمالها"، إلى جانب ذلك، فقد عرفه الفقه الفرنسي، على أنه: "مجموعة القواعد والمؤسسات التي يتم إحداثها لضمان تهيئة فضاء متطابق وأهداف التهيئة للجماعات العمومية، وأن له نزعة لتنظيم التطور المادي للمدن".

يستخلص من كل ما سبق، أنه ومن خلال التطور الذي يعرفه هذا القانون نفسه، أن الوظيفة الأساسية له هي تنظيم إمكانيات استعمال الأراضي وأن وظائفه ومحتواه، قد تم إثراؤها بفضل المتدخلين والتيارات السياسية التي ترى في قانون التهيئة والتعمير، سندا لكل السياسات التي يمكن إسقاطها على أرض الواقع، وعليه فإن قانون العمران هو فرع من فروع القانون العام، لأنه يضفي مجموعة من امتيازات السلطة العامة للهيئات الإدارية التي تسمح لها بترجيح المنفعة العامة على المنفعة الخاصة للملاك العقاريين وتنظيم المجالات في المحيط العمراني للتجمعات السكنية الريفية منها والحضرية.

03/ خصائص قانون التهيئة والتعمير: يتميز قانون التهيئة والتعمير بمجموعة من الخصائص تميزه عن باقي فروع القانون الأخرى، وتؤهله بأن يعد تخصصا مستقلا بذاته، نظرا لاعتباره نقطة تلاقي أحكام القانون الخاص والعام ومن ثمة تلاقي المصلحة العامة مع المصلحة الخاصة وتضاربها بشأن تنفيذ أحكامه، لذا فهو:

ا/ قانون متطور: يرتبط قانون التعمير ارتباطا وثيقا بالمشاكل المطروحة لتهيئة المدن، نذكر بالخصوص، أحياء الحدائق سنة 1898، مشاريع الأحياء الصناعية 1904، والتي كانت من بين أهم انعكاساتها السلبية على نظام العمران وتهيئة الإقليم، النزوح الريفي نحو المدن، النمو الديموغرافي وتضخم المدن إلى جانب العديد من الضغوطات الاقتصادية والاجتماعية.

ب/ من حيث الشمولية وتجزئة أو توحيد أحكامه: فالمشرع الجزائري قد جمع كل من موضوع التهيئة والتعمير والبناء والتجزيء في موضوع لقانون واحد، وبالنتيجة كل من قانون تنظيم العمراني وقانون البناء وقانون التجزئة العقارية في قانون واحد هو القانون رقم 29/90 المعدل بموجب القانون 05/04، المتعلق بالتهيئة والتعمير وهو المرجع الأساسي بالإضافة المراسيم التطبيقية له والقوانين ذات الصلة به.

ج/ قانون متعلق بالذمة المالية: إن نجاح قانون التهيئة والتعمير في تجسيد سياسة التعمير، رهين بعنصر أساسي جوهري هو الملكية العقارية أي وجود قانون عقاري فاعل لخدمته، وهما يرتكزان معا على اعتمادات مالية دائمة ومجندة من طرف الدولة.

د/ قانون يتميز بتعدد أطرافه: أشرنا إلى أن قانون العمران يشكل نقطة تقاطع المصلحتين العامة والخاصة، وبالتالي تضاربها في بعض الأحيان وحدوث نزاع، ففي هذه الحالة يتطلب الأمر وجود كل من مصالح أملاك الدولة، رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره العنصر البارز في ميدان التعمير، ملاك الأراضي،أصحاب مشاريع البناء، أصحاب حقوق الجوار، جمعيات حقوق الدفاع،المشرف على البناء، الخبير، المهندس المعماري، الموثق، المؤسسات المالية، والبنوك المانحة للقروض والمؤسسات العمومية الاقتصادية المختلفة للتهيئة الإقليمية... وغيرها.

هـ/ قانون العمران مرتبط بالطبيعة الايكولوجية والجغرافية: يظهر ذلك في كيفية استخدام الحيز العمراني وطريقة البناء، والنمط العمراني المتبع (الاتساع الأفقي والعمودي للبنايات وطريقة استغلال المكان من الناحية الاقتصادية بتطبيق معامل شغل الأراضي ومعامل الاستيلاء على الأرض، احترام الارتفاقات المقررة لصالح

المنفعة العامة كارتفاق العلو وارتفاق عدم البناء وارتفاق الابتعاد عن الطريق وارتفاق الرؤية لعدم حجب المناظر الطبيعية...الخ،

و/ <u>قانون ذو طبيعة تنظيمية وقائية أكثر منها عقابية</u>: صحيح أن حق الملكية، خاصة العقارية حق مضمون دستورا ومن أوسع الحقوق العينية من حيث السلطات التي يمنحها للمالك، إلا أن القانون الذي يضمن هذا الحق، قد يضع حدودا لنطاقه استثناء، فقانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 المعدل والمتمم، الذي يعد آلية أساسية لضمان حق المواطنين في السكن الصحي اللائق، يشترط الكثير من الرخص والشهادات في هذا المجال، قبل البدء في عملية البناء أو الهدم أو التقسيم...الخ، وهذا كرقابة سابقة ووقائية، قد حد من حق مالك العقار في البناء بشكل مؤقت أو مطلق لتحقيق المصلحة العامة أو حماية الأملاك العمومية، هذا ونلمس الطبيعة العقابية الخفيفة لقانون التهيئة والتعمير، من خلال استقرائنا لنص المادة 77 من ذات القانون الذي جاء عاما ودون تفصيل لمخالفات التعمير، كما تقرر فيه عقوبة الغرامة (3.000دج-300.000دج) كأصل والعقوبة الحبسية(من شهر إلى 06 أشهر) في حالة العود.

ثانيا: تحديد مصادر قانون التهيئة والتعمير وعلاقته بفروع القانون الأخرى.

إن مصادر قانون التهيئة والتعمير الجزائري لا تختلف عن مصادر مختلف فروع القانون الأخرى، وذلك بالنظر إلى خاصيته الشمولية التي يمتاز بها، إلى أنه يشكل موضوعا متعدد الأبعاد ومتداخل الجوانب، من حيث أنه يغطي مختلف فروع المعرفة ومجالا للربط بين مختلف الفروع القانونية الأخرى، بناء على ذلك، سوف نتولى بالدراسة ما يأتي:

01/ <u>مصادر قانون التهيئة والتعمير:</u> تستمد القاعدة القانونية في مادة التعمير مرجعيتها من عدة مصادر خاصة وعامة لكن بما أن قانون التعمير يخص بالأساس كيفية ممارسة حق الملكية العقارية، فإن له قوة التأثير المباشر وغير المباشر، على عكس القوانين الأخرى بالنسبة لضبط التأطير القانوني لموضوع تنظيم أشغال البناء والتعمير، وعموما فإن مصادر هذا القانون هي:

أ/ <u>المصادر الوطنية</u>: إن أحكام قانون التهيئة والتعمير في المقام الأول تشريعية في إطار المبادئ الدستورية، لكن على اعتبار الخاصية الديناميكية لأعمال البناء والتعمير وأثر تطورها على كافة الأصعدة، يمكن أن نجد مادية هذه الأحكام في مصادر أخرى.

أ-1/ <u>المصادر الرسمية</u> وهي: * **<u>المصدر الدستوري (التشريع الأساسي)</u>:** يجد قانون التهيئة والتعمير مصدره الأساسي في أغلب الدساتير الجزائرية المكرسة لحماية الملكية العقارية الخاصة، مثل ما نصت عليه المادة 20 من دستور 1989، بقولها:" لا يتم نزع الملكية الخاصة إلا في إطار القانون، ويترتب عليه تعويض قبلي وعادل"، كما تشير المادة 122 من ذات الدستور، على صلاحية البرلمان بالتشريع في مجال التهيئة والتعمير، وبخصوص دستور 1996، المعدل، فإننا نجد نص المادة 24 منه يؤكد على مسؤولية الدولة عن أمن الأشخاص وممتلكاتهم، كما تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة المسكن وحماية الملكية الخاصة، هذا وتنص المادة 122 منه في فقرتيها 19 و5 بقولها:" يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية: القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية- النظام العقاري".

* **<u>المصدر التشريعي العادي</u>:** يعد قانون التهيئة والتعمير رقم29/90 المعدل والمتمم المصدر الشكلي المباشر لقانون البناء والتعمير في الجزائر، حيث نص في الفصل الأول على مبادئ عامة، ترمي في مجملها على تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير وتشييد المباني وتحقيق معادلة التوازن بين السكن والصناعة والفلاحة ووقلة المحيط والأوساط الطبيعية، والمنظر والتراث، أما الفصل الثاني فإنه يتضمن القواعد العامة للتهيئة والتعمير كقواعد شكل البناية، موقعها وحجمها...الخ، كما نص على أحكام خاصة حددها الفصل الرابع تخص بعض الأجزاء ذي الطبيعة المميزة من التراب الوطني(الساحل، الأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة وأراضي الفلاحة ذات المردود العالي أو الجيد)، إلى جانب نصه وبشكل عام في الفصل الخامس على التعمير العملياتي أي نظام الرخص والشهادات العمرانية، كما تضمن الفصل الثامن من هذا المصدر التشريعي المباشر أنواع العقوبات لأنواع المخالفات التي ما فتئ يرتكبها الأفراد في ميدان البناء والتعمير، غير أن ما تجب الإشارة إليه، هو أن قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90، لا يمكن بمفرده ضمان وتغطية وتأطير كل ما يمكن أن يستوعبه المجال والعقار من استشراف وتنظيم وتجسيده على ارض الواقع، ذلك لأنه يشكل - كما سبق الذكر - نقطة تقاطع بين عدة قوانين وبالتالي اعتبار هذه القوانين كمصادر تشريعية تنظيمية لقانون التهيئة والتعمير.

* **<u>المصدر التشريعي الفرعي</u>:** هو التشريع التفصيلي الذي تضعه السلطة التنفيذية بهدف تسهيل تنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، هذا ويطلق على التشريع الفرعي اسم اللائحة في مصر، والمراسيم التنظيمية أو الأنظمة الإدارية أو المراسيم العامة في لبنان ويسمى بالقرارات والمناشير في الجزائر، ومن أمثلة هذه التشريعات الفرعية:

-القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1992/02/19، الذي يحدد شروط التنازل عن العقارات المبينة أو غير مبنية التي تملكها الدولة والمخصصة لانجاز عمليات تعمير أو بناء ومضمون دفتر الشروط النموذجين 01 و02.

- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2015/07/25، يحدد كيفية معالجة الطعون المتعلقة بعقود التعمير.

- التعليمة الوزارية رقم 004، المؤرخة في 2017/09/07، الصادرة عم وزارة السكن والعمران والمدينة، تحدد التدابير الخاصة لإعداد ملف رخصة البناء ورخصة الهدم للمشاريع التي تشكل أشغال التسطيح أو الحفر أو الهدم خطرا على محيطها المباشر.

* **مبادئ الشريعة الإسلامية**: يعتبر الدين مصدر أصلي خاص للقواعد القانونية المتعلقة بالأحوال الشخصية غير أنه لم يقتصر دوره على تنظيم ما يتعلق بالعقيدة والعبادات، بل تناول كذلك بيان قواعد التي تحكم علاقات الأفراد بعضهم البعض، فتضمن كثيرا من القواعد المتعلقة بنظافة المحيط، التخطيط العمراني، موقع وحجم البنايات، نظرية حسن الجوار، وعدم التعدي على أملاك الغير...الخ، ولنا في هذا شواهد قرآنية كثيرة، تشير إلى الرفاهية العمرانية وعن العلاقة بين أماكن اختيار القصور والبيوت من طرف الأمم السابقة، كحضارة ثمود، قوم سيدنا صالح، في قوله: «وَاذْكُرُوا إِذْ جَعَلَكُمْ خُلَفَاءَ مِن بَعْدِ عَادٍ وَبَوَّأَكُمْ فِي الْأَرْضِ تَتَّخِذُونَ مِن سُهُولِهَا قُصُورًا وَتَنْحِتُونَ الْجِبَالَ بُيُوتًا ۖ فَاذْكُرُوا آلَاءَ اللَّهِ وَلَا تَعْثَوْا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ»، أما السنة النبوية الشريفة، المصدر الثاني للتشريع الإسلامي، فقد رغبت في عمارة الأرض وتعميرها في العديد من الأحاديث النبوية الشريفة مثل قوله صلى الله عليه وسلم:" من بنى بنيانا من غير ظلم ولا اعتداء أو غرس غرسا في غير ظلم ولا اعتداء كان له أجر جار ما انتفع به من خلق الله تبارك وتعالى".

أ-2/ المصادر الاحتياطية: تختلف هذه المصادر من تشريع إلى أخر في طبيعتها، كما تختلف من حيث ترتيبها في الرجوع والأخذ بها من طرف القاضي وهو يفصل في النزاع المطروح عليه، فهذه المصادر حسب التشريع المصري: العرف، مبادئ الشريعة الإسلامية مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة، في حين نجد التشريع الجزائري يرتبها كالآتي: العرف، مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة.

* **العرف**: يعرف العرف، بأنه تواتر العمل بقاعدة معينة تواترا تمليه العقيدة في ضرورة إتباع هذه القاعدة، هذا ويعد العرف أول مصدر للقاعدة القانونية من الناحية التاريخية، حيث يعد ميدان التعمير، البيئة الخصبة لتطبيق أحكام العرف قبل ظهور التخطيط الحديث للعمران، ومن أمثلة قواعد العرف العمراني بالجزائر، قواعد العرف

العمراني المحلي لمنطقة وادي ميزاب(غارداية) والتي هي قواعد عامة وموانع في الفن العمراني الميزابي، التي أصدرها مجلس الأعيان ولا زالت ملزمة لكافة السكان منها:

-علو الدار لا يفوق 07 أمتار- لا يسمح بإقامة الجدار على حدود السطوح من الناحية الشرقية أو الغربية، كي لا يحرم الجار من ضوء الشمس ضحى وعشية... الخ.

* **مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة:** تتمثل في مجموعة من المبادئ التي يلجأ إليها القاضي عند اجتهاده في حل النزاع المعروض عليه، وهذا في حالة عدم إيجاده للحل في المصادر الرسمية الأخرى، غير انه تشير الدراسات أن القاضي الجزائري لم يجتهد في النزاع حول دستورية ومشروعية التأميم من عدمه بمناسبة تطبيق قانون الثورة الزراعية، باعتبار أن مشروع التأميم، حسب رأي البعض كان من بين الأسباب التي أدت إلى فشل عملية التطهير العقاري، بل وشكلت صنف من أصناف التعدي على الملكية العقارية الخاصة من نواحي عدة أهمها:

-عدم البت النهائي في مشروعية التأميم - إجراءات التأميم لم تراع ضمانات الملكية الخاصة-إجراءات التأميم قيدت المعاملات العقارية في الوسط الفلاحي

* **آراء الفقهاء وأحكام القضاء:** يعتبر الفقه العمراني كل ما يصدر عن الفقهاء من آراء أو إبداء الفتاوى المتعلقة بتفسير المبادئ والقواعد القانونية من الناحية النظرية في مادة البناء والتعمير، أما الاجتهاد القضائي هو كل ما توصل إليه القاضي من حلول لقضايا معروضة أمامه للفصل فيها، وفي هذا الشأن قضى مجلس الدولة في ملف رقم 698 بتاريخ 2007/01/19، بأحقية جار المستفيد من رخصة البناء في رفع دعوى إلغائها لان أشغال البناء قد ألحقت أضرارا بعقاراتهم، وفي قرار آخر رقم 179545 الصادر بتاريخ 2000/06/17،أكد أن رخصة الرصيف التي منحت من قبل مديرية المنشآت والتجهيز لولاية قسنطينة والتي خولت للمستأنف بأن يدمج بنايته مع الطريق الوطني رقم 05، أن هذا القرار لا يعتبر بمثابة رخصة بناء.

ب/: المصادر الدولية: علاوة على ما تم بيانه، فإن قانون العمران يجد مصدره أيضا في الاتفاقيات والمعاهدات التي تبرمها الجزائر في المجال العمراني، وطبقا للمادة 11 من العهد الدول الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية لعام 1966، التي تعد مرجعية لتأصيل مسؤولية الدولة في ضمان حق المواطن في السكن اللائق، أبرمت الجزائر الاتفاقية رقم 167 الخاصة بالسلامة والصحة في البناء، المعتمدة بجنيف في 20 يونيو 1988، المصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 60/06، المؤرخ في 2006/02/11.

02/ علاقة قانون التهيئة والتعمير ببعض فروع القوانين الأخرى: طبقا لنص المادة الأولى من قانون التهيئة والتعمير، فإنه يهتم بحماية المجالات الطبيعية التي لم تصبح مقتصرة على قانون البيئة والتنمية المستدامة كما أنه يهتم بالأراضي الفلاحية والزراعية التي هي من صميم اهتمام قانون التوجيه الفلاحي، إلى جانب ذلك فإن قانون التعمير يهتم بتحديد ضوابط ومقاييس البناء، والتي هي من اختصاص قانون البناء الذي هو في الأصل متضمن داخل قانون العمران، على عكس بعض الدول التي خصت رخصة البناء بقانون مستقل، بناء على ذلك فإن سياسة التهيئة العمرانية تشكل علاقة تكاملية مع كل من السياسة الفلاحية والبيئية والعقارية وهو ما سنوضحه من خلال:

أ/ <u>علاقة قانون التهيئة والتعمير بقانون التوجيه الفلاحي</u>: يعتبر الفضاء الريفي حسب القانون رقم 16/08 المتعلق بالتوجيه الفلاحي جزء من الإقليم الوطني، الأقل بناء ويتكون من مساحات مخصصة للنشاط الفلاحي كنشاط اقتصادي أساسي وكذا المناطق الطبيعية والغابات والقرى، أما قانون التعمير فإنه يهدف إلى الحفاظ على الأراضي الزراعية والبحث عن مناطق ملائمة للتطور العمراني، بهذا يتجلى التكامل بين القانونيين،لاسيما من خلال تنظيم الأول للمناطق الصناعية في المدن والثاني بالمنتجات الفلاحية بالمناطق الريفية والعمل على توفير السكن الريفي، لتثبيت السكان في الريف وتخفيف الضغط على المدن.

ب/ <u>علاقة قانون التهيئة والتعمير بالقانون العقاري حضاريا كان أم ريفيا:</u> تشكل آليات التهيئة والتعمير أدوات الربط بين التعمير والعقار حيث:

– تتدخل هذه الأدوات لتحديد التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي.

تحديد المعايير والمؤشرات التي تسمح بترشيد استعمال المساحات ووقاية النشاطات الفلاحية – اعتمادها التقسيم الوظيفي للأراضي (صناعية، فلاحية، سياحية، طبيعية...) – تحديد الارتفاقات العمرانية والفلاحية الواجب احترامها وباعتبار العقار هو الوعاء الذي يحوى جميع العمليات العمرانية من بناء وهدم وتقسيم وتخصيص...الخ، فإن تنظيمه وكيفية استغلاله مرتبط بتشريع التهيئة والتعمير والتشريعات المتصلة به بشكل مباشر كتشريع الأملاك الوطنية وتشريع التوجيه العقاري.

ج/ <u>علاقة قانون التهيئة والتعمير بقانون البناء:</u> لقانون البناء علاقة بالقانون الخاص(القانون المدني)، لأنه مرتبط بملكية الأرض المنصوص عليها في المادة 674 من القانون المدني وما بعدها، أما قانون العمران فهو فرع من فروع القانون الإداري باعتباره يتناول بالتنظيم دور ومجال تدخل الهيئات الإدارية في مجال العمران ومع

ذلك فإن هذا الاختلاف لا يمنع من وجود علاقة متداخلة بين القانونين، إذ الحق في البناء يلزم باحترام الأحكام القانونية والتنظيمية الخاصة باستعمال الأراضي، كإلزامية الحصول على رخصة البناء، إلى جانب مختلف الرخص والشهادات العمرانية، وعليه فإن قانون البناء جزء من قانون العمران، لاسيما وأنهما يشتركان في المصدر والمصير، فلا يمكن تصور وجود قانون البناء منفصلا عن قانون العمران، بل هو متضمن داخله.

د/ <u>علاقة التهيئة والتعمير بقانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة</u>:من المفيد جدا، أن نذكر أن موضوعي قانوني العمران والبيئة في بداية الأمر، دفعا بالكثير إلى الحيرة، لأنهما يجمعان بين موضوعين يبدوان متناقضين، كون قانون العمران سيطرت عليه طويلا في الدول المتقدمة فكرة استغلال المجالات الطبيعية، بينما ظهر قانون البيئة في بداية نشأته في الدول المتقدمة مضادا له هادفا إلى حماية الوسط الطبيعي من تعسف الهيئات العمومية والخواص، إلا أن قوة جمعيات الدفاع عن البيئة وانتشارا لأفكار الايكولوجية وظهور قوانين متعددة لحماية البيئة في أمريكا والدول الغربية، جعلت قانون العمران يتراجع ليستوعب هذه الأفكار الجديدة ويتبناها،هذا ما جعل قانون العمران يتقاطع مع قانون البيئة في أكثر من نقطة ويتكامل معه،حيث

نجد أن من بين أهم مظاهر هذا التلاقي في قانون العمران، أن أدرج المشرع فيه، مبدأ الإدماج،الذي يعتبر من المبادئ الأساسية لقانون حماية البيئة عند إعداد المخططات والبرامج القطاعية وتطبيقها، وبذاك فإن قانون البيئة قد قيد قانون العمران، كما تم اعتماد مبدأ دراسة الخطر ومبدأ دراسة مدى التأثير على البيئة، ضمن إجراءات إعداد رخصة البناء ورخصة التجزئة.

ثالثا: أهداف قانون التهيئة والتعمير.

لقانون العمران جملة من الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، خاصة أمام المشاكل التنظيمية والقانونية التي أضحت تعيق المدينة، وذلك في ظل تعدد الوظائف الاقتصادية والاجتماعية لها وتتعلق أساسا بالانفجار العمراني والنمو الديموغرافي ولتفادي ذلك، حدد المشرع في هذا القانون، مجموعة من الأهداف التعميرية، ينبغي استحضارها عند البدء في أشغال البناء والتعمير وهي باختصار:

01/ <u>الأهداف الصحية والبيئية</u>: من المسؤوليات الملقاة على واضعي مخططات التعمير التي نص عليها قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 ومختلف المخططات القطاعية، مراعاة الجانب البيئي، إذ ينبغي أن لا تكون على حساب البيئة خصوصا وأن الجزائر بلد فلاحي، ومن هذا المنطلق أن تتجنب هذه المخططات المس بالبيئة

الطبيعية وذلك من خلال توفير مختلف الشبكات(توفير الماء الصالح للشرب، تصريف المياه المستعملة، معالجة النفايات وتحديد مجالات رميها).

02/ <u>الأهداف المعمارية</u>: يهدف قانون العمران إلى تحديد القطع الأرضية القابلة للتعمير في نوعيتها وموقعها وتنظيم كيفية استغلالها، وكذا تحديد القواعد العامة التي يجب أن يستجيب لها مشيدو المباني، للوصول إلى بنايات منظمة ومنسجمة تتفق مع المخطط العمراني والسياسة الوطنية للبناء والتعمير وكذا المقاييس الدولية في مجال البناء، وإنعاشا لجودة الهندسة المعمارية وتحسين نوعية الإطار المبني، جاء قانون ممارسة مهنة الهندسة رقم 06/04، ليعزز ويكمل مقتضيات قانون التهيئة والتعمير في إطار ضمان تناسق أبنية الهندسة المعمارية حسب خصوصيات المناطق والأقاليم ومميزات أصالة العمران الجزائري.

03/ <u>الأهداف الاجتماعية</u>: يهدف قانون العمران إلى تمكين الدولة بأسلوب وتقنيات علمية من ضمان تنظيم وتحسين استعمال الأراضي والمجالات لأجل الوصول إلى تأطير وضبط النمو الحضري والريفي للبلاد وتنمية الشبكة العمرانية، وذلك تنفيذا لسياسة التوازن التي يحددها القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة من حيث النمو الديموغرافي، وفي حاجيات السكان وتوزيع الخيرات والأنشطة بين الجهات الاقتصادية، وداخل كل جهة على حدة.

04/ <u>الأهداف الأمنية</u>: لقد استطاع الفقيه " جورج هوسمان" أن يحدد البعد الأمني في سياسة التعمير، باعتباره من رواد التعمير التنظيمي، ركز على تدعيم الأمن والنظام العام، ولقد اعتبر المدينة عبارة عن نسق شمولي أو إطار عام تلعب فيه شبكات الطرق والمواصلات والماء الصالح للشرب دورا أمنيا، وعلى سبيل ذلك فإن بناء الطرق والجسور الواسعة والطويلة تسهل عملية المرور، كما أنه في حالة الكوارث أو الاستعجال تسهل عمليات تدخل السلطات العمومية في أقرب وقت ممكن.