

جامعة محمد خيضر - بسكرة -
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق

**محاضرات في مقياس قانون
التهيئة و التعمير
المحاضرة التمهيدية + المحور الأول**

للسنة الثانية ماستر ، تخصص قانون إداري

إعداد الدكتور: مكي حمشة

السنة الجامعية: 2021-2022م

المحاضرة التمهيدية: تقديم عام لمقياس قانون التهيئة و التعمير.

يعتبر موضوع البناء و التعمير من المواضيع الرئيسية التي شغلت المشرع بصفة عامة و المشرع الجزائري بصفة خاصة، كما أثارت اهتمام المتدخلين في المجال كله حسب اختصاصه و مهامه، و ذلك بالنظر إلى وتيرة التحضر المقترن بالتقدم و التنمية في البلدان المصنعة، فنجد مثلا التشريع العمراني لفرنسا ظهر بقواعد بسيطة تخص تنظيم المباني في المدن و جعلها مصطفة على طول الطريق، تضمنها القانون الصادر في 1834/04/05، إلا أنه و أمام النمو المطرد للسكان و الذي 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، و الذي نص في المادة 21 منه، على أن تطبق أحكامه في الجزائر، و امتد العمل بها إلى غاية 1975، أين أدركت الجزائر أهمية التعمير و ارتباطه المباشر بالمواطن و الحاجيات اليومية و الأساسية للسكان، و كذا دوره المحوري في توجيه مختلف البرامج المتعلقة بالتنمية، و نتيجة لذلك صدر أول تشريع في مجال التعمير و يتعلق 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 و البناء الفوضوي ، مما دفع بالمشرع إلى إصدار القانون رقم 02/82 (ج ج ر عدد 1982/06) المتعلق برخصة البناء و رخصة التجزئة و الذي ألغى جميع أحكام التشريع الأول (الأمر رقم 67/75)، ثم بعدها حدد المشرع انتقاليا قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها و حمايتها بموجب الأمر رقم 01/85 (ج ج ر عدد 27 / 1985)، ثم تلاه المرسوم رقم 211/85 الذي يحدد كيفية تسليم رخصة البناء و رخصة تجزئة الأراضي المخصصة للبناء، و المرسوم رقم 212/85 المتعلق بتسوية البناءات الفوضوية، و في سنة 1978 صدر القانون رقم 03/87 (ج ج ر عدد 1987) المتعلق بالتهيئة العمرانية، كشرية عامة في البناء و التعمير، والذي اثار 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، و في بداية التسعينيات من القرن الماضي انطلقت الجزائر في تطبيق أحكام الدستور 1989، عبر إصدارها للعديد من القوانين كقانون البلدية رقم 08/90 و قانون الولاية رقم 09/90 و قانون التوجيه العقاري رقم 25/90 و قانون الأملاك الوطنية رقم 30/90، و لمواكبة التحولات الاقتصادية و الاجتماعية و التغييرات 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 و الأمر رقم 01/85، بهذا فهو يمثل بداية تحول جذري في التعامل مع قضايا التعمير بصفة عامة، ثم أعقبه المشرع بنصوص تطبيقية تتمثل في المرسوم التطبيقي رقم 176/91، المتعلق بعقود التعمير و المرسوم التنفيذي رقم 177/91 خاص بالمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، و المرسوم التنفيذي رقم 178/91 متعلق بمخطط شغل الأراضي، و أما القواعد العامة للتهيئة و التعمير فقد خصها بالمرسوم التنفيذي رقم 175/91.

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

المحور الأول: الإطار النظري للتهيئة و التعمير 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 و التعمير: 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 ال: PDAU كآلية استشرافية في التعمير

- **المحاضرة الرابعة:** إجراءات تحضير، إعداد ، مصادقة وتعديل مخطط ال: PDAU

- **المحاضرة الخامسة:** مخطط شغل الأراضي ال: POS كآلية تنظيمية في التعمير

- **المحاضرة السادسة:** إجراءات تحضير، إعداد مصادقة ومراجعة مخطط ال: POS

- **المحاضرة السابعة:** القواعد العامة للتهيئة والتعمير كتعمير بديل في غياب ال: PDAU و

ال: 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 والتجزئة

قائمة المراجع المعتمدة:

- **01/ النصوص القانونية :**
- دستور 28 نوفمبر 1989، المعدل عدة مرات ،آخرها بالقانون رقم 01/16/ المؤرخ في 2016/0703 ، ج ج ر عدد /2016.
- القانون 25/90 المؤرخ في 1990/11/8 يتضمن التوجيه العقاري، ج ج ر عدد 49 لسنة 1990، المعدل و المتمم بالأمر رقم 26/95.
- القانون 29/90 في 1990/02/01، يتعلق بالتهيئة و التعمير، ج ج ر 52 لسنة 1990 المعدل بالقانون رقم 04/ 05 المؤرخ في 2004/08/14، ج ج ر عدد 51 لسنة 2004.
- القانون 30/90 المؤرخ في 1990/12/01 ، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ج ر 52 عدد لسنة 1990 ،المعدل و المتمم 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 و تنميته 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 و تسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ج ر عدد 84 لسنة 2004.

- القانون رقم 06/06 المؤرخ في 20/02/2006 ، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة ج ج ر عدد 15 لسنة 2006.
- القانون رقم 06/07 المؤرخ في 13/05/2007 ، يتعلق بتسيير المساحات الخضراء و حمايتها و تميمها، ج ج ر عدد 31 لسنة 2007.
- القانون رقم 15/08 المؤرخ في 20/07/2008 ، يحدد قواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها، ج ج ر عدد 44 لسنة 2008.
- القانون رقم 16/08 المؤرخ في 03/08/2008 ،المتضمن التوجيه الفلاحي، ج ج ر عدد 46 لسنة 2008.
- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 ، يتعلق بالبلدية، ج ج ر عدد 37 لسنة 2011.
- المرسوم التشريعي رقم 07/94 المؤرخ في 18/05/1994 ، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري و ممارسة مهنة المهندس المعماري، ج ج ر عدد 32 لسنة 1994، الملغاة بعض أحكامه بالقانون رقم 06/04 المؤرخ في 14/08/2004 ، ج ج ر عدد 51 لسنة 2004.
- المرسوم التنفيذي رقم 175/91 المؤرخ في 28/05/1991 ، يحدد القواعد العامة للتهيئة و التعمير، ج ج ر عدد 26 لسنة 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28/05/1991 ،يحدد كفاءات تحضير شهادة التعمير و رخصة التجزئة و شهادة القسمة و رخصة البناء و شهادة المطابقة ورخصة الهدم و تسليم ذلك، ج ج ر عدد 26 لسنة 1991 ،المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 307/09 المؤرخ في 22/09/2009، ج ج ر عدد 55 لسنة 2009.
- المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في 28/05/1991 ، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به ، ج

- ج ر عدد 26 لسنة 1991، المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 317/05 المؤرخ في 2005/09/10، ج ج ر عدد 62 لسنة 2005.
- المرسوم التنفيذي رقم 178/91 المؤرخ في 991/05/28، يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي و المصادقة عليه و محتوى 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 و المتمم 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 عدد 07 لسنة 2015، المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 342/20 الصادر بتاريخ 2020/11/22، ج ج ر عدد 14 لسنة 2020.
- **02/المؤلفات:**
- 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 و طرق الطعن فيها، دراسة في التشريع الجزائري مدعمة بأحداث قرارات مجلس الدولة، دار الفجر للنشر و التوزيع، القاهرة، 2005.
- سماعين شامة، النظام لقانوني الجزائري للتوجيه العقاري، دراسة وصفية تحليلية، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2002.
- نورة منصوري، قواعد التهيئة و التعمير 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 و التوزيع، الجزائر، 20014.
- 03/ الرسائل والمذكرات :
- عبد الرحمان عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة الدكتوراه علوم في الحقوق، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2006.
- مكي حمشة، حماية البيئة من خلال أدوات و قواعد قانون التهيئة و التعمير في التشريع الجزائري، أطروحة الدكتوراه علوم في الحقوق، جامعة باتنة، 2018/2017
- باي يزيد عربي ، استراتيجية 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 و العلوم السياسية، بسكرة، العدد 2017،16.
- راضية بودية، " رخصة الهدم والمنازعات المتعلقة بها،" مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة 02، العدد 2017،10.
- 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 المَدْنِي (town planing) أو التخطيط العمراني (urban planing) و التهيئة العمرانية (Aminagement urbain) أو التخطيط المجالي (Planification spatiale) بالمدرسة الفرنكفونية، و تستعمل في اللغة العربية، عبارات التنظيم العمراني أو التهيئة العمرانية، إذ يلاحظ أن مصطلح التنظيم العمراني هو الأكثر تداولاً في بلدان المشرق (مخططات التنظيم العمراني لمدن القاهرة، دمشق، عمان، غزة... و غيرها) و مصطلح التدبير المجالي أو تدبير و تهيئة التراب بالمملكة المغربية، أما في تونس، فالمصطلح الأكثر استعمالاً هو التهيئة الترابية و التهيئة العمرانية، في حين نجد أن المصطلح الأكثر تداولاً في الجزائر هو التهيئة العمرانية، حيث تضمنته الوثائق الرسمية كالميثاق و الدستور، كما ورد في مخططات التعمير، و يُتداول أيضا في الأعمال الأكاديمية.

أما بخصوص مجال و حدود استعمال الكلمة، فالتهيئة العمرانية تشمل المجالين الحضري و الريفي، أي العمران بأراضي الحضر و أراضي الريف معا، و بالتالي تضم كافة الأراضي بحضرها و ريفها في إطار الحدود الإدارية كمدينة بسكرة أو مدينة البلدية 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 و التعمير.

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 و تنظيم السكان و الأنشطة و البنايات و التجهيزات على امتداد المجال الحضري، ليعرف هذا المفهوم بعد ذلك تطوراً في الدول الرأسمالية لاسيما في فرنسا و باقي دول غرب أوروبا، أين استعمل كوسيلة لتنظيم الأوساط الطبيعية و العمرانية و الريفية للمجال، و الأهداف السياسية و الإقليمية و الاجتماعية التي دعت إلى تبني هذه الدول للتهيئة العمرانية و تطبيقها في إعادة بناء أوساطها بعد الحرب العالمية الثانية، و مع ظهور مفاهيم لمصطلحات عدة مشابهة لها جعل من الصعوبة بمكان وضع تعريف دقيق للتهيئة العمرانية، لذلك كان من الضروري البحث في :

أولاً: تعريف التهيئة العمرانية و بيان أهميتها.

للغة العربية فضل كبير في التمييز المكاني و مساحة و دائرة الفعل بين التهيئة العمرانية و التهيئة الحضرية، بينما في غير اللغة العربية ، فهناك محدد واحد هو التهيئة العمرانية، ذلك ما جعل لهذه الأخيرة العديد من المصطلحات المتداولة و الكثير من مجالات و أماكن استعمالها تفصيلاً فذلك نتطرق إلى :

01) التعريف اللغوي للتهيئة العمرانية: يعني فعل " هياً" لغويا المحافظة أو تغيير تنظيم

معين (كيان فيزيائي أو وظيفة مجالية) بهدف استعمال أكثر عقلانية و نجاعة، و يتعلق الأمر على الخصوص بإقامة التوازن، كما يعني البناء من أجل التقسيم الجيد للفضاء .

02) التعريف الاصطلاحي للتهيئة العمرانية: تعددت التعريفات و تنوعت بخصوص التهيئة

العمرانية، غير أن هناك نوع من الاتفاق، على أن التهيئة العمرانية ليست تقنية أو وسيلة فحسب و إنما هي حسب الأستاذ بشير "التجاني" نوع من أساليب و تقنيات التدخل المباشر سواء بواسطة الأفكار أو القرارات أو بواسطة وسائل الدراسات و وسائل التنفيذ و الانجاز لتنظيم و تحسين 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 و الأنشطة الاقتصادية.

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

03) التعريف القانوني للتهيئة العمرانية: تعني التهيئة العمرانية أو الحضرية للإقليم، طبقا للقانون رقم 20/01، المؤرخ في 2001/12/12، المتعلق بتهيئة الإقليم و تحقيق التنمية المستدامة، في المادة الأولى منه، على أنها: " مجموع التوجيهات و الوسائل من طبيعتها ضمان تنمية منسجمة و مستدامة لقضاء المؤسسة على الخيارات الإستراتيجية التي تتطلب تنمية من هذه الطبيعة، السياسات التي تساهم في انجاز هذه الخيارات و تسلسل وسائل تطبيق التهيئة و التنمية المستدامة للإقليم".

يتضح من كل ما سبق بيانه، أن مفهوم التهيئة العمرانية يحمل مدلولاً كبيراً لفهم كل الأعمال الضرورية لسياسة عمرانية، هدفها المحافظة على المدينة ككائن و البيئة كحي موحد و تعتمد على البرمجة و التخطيط كعنصرين أساسيين الهادفين إلى توجيه و مراقبة التوسع الحضري ذلك ما يعني أن من المميزات الأساسية للتهيئة العمرانية، أنها تخص كامل التراب الوطني (الإقليمي، الجهوي، الولائي و البلدي (أي المحلي)، و تأخذ في الحسبان العوائق الطبيعية، البشرية الاقتصادية و الاستراتيجية، فهي إذن نتاج أنشطة متعددة و قرارات يتم اتخاذها على مستويات مختلفة، و أنها تخص البشر و نشاطاتهم، 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 و الفضائي لكل الفاعلين.

ثانيا: تحديد المفاهيم لبعض المصطلحات المشابهة للتهيئة العمرانية.

بعد أن عرفنا أن التهيئة العمرانية هي الإستراتيجية التي تعدها الدولة للتحكم في العمران و تنظيم المجال، و تعد 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 و تنوعت التعريفات بشأن التخطيط الحضري، حيث يرى البعض بأنه عبارة عن: "عمل و فن يتجلى في أسلوب استخدام الأرض و إقامة المباني و شق الطرق و تسيير المواصلات، كل ذلك بطريقة تكفل تحقيق الحد الأقصى في جوانب الاقتصاد الملائمة و الجمال"، في حين يرى البعض الآخر بأنه: "الاستراتيجية التي تتبعها مراكز اتخاذ قرارات التنمية و التوجيه و ضبط نمو و توسع البيئات الحضرية بحيث يتاح للأنشطة و الخدمات الحضرية أفضل توزيع جغرافي و للسكان أكبر الفوائد من هذه الأنشطة".

على هذا الأساس هو عملية متكاملة تشمل كافة الأراضي الوطنية، أي التوزيع الأمثل للمدن الكبرى و المتوسطة و الصغرى و توزيع النشاطات و السكان على هذه المدن و تنمية المناطق المتخلفة و إدارة و توجيه حركة التوسيع العمراني بمعنى أنه عملية شمولية تضم التخطيط الصناعي و التجاري و السكني و الثقافي و الإستشفائي.

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

1/ **التحضر:** للتحضر دلالات حضرية و دينية و اجتماعية و بيئية و اقتصادية، هذه الدلالات هي التي تطبع الحياة المدنية بصفات و خصائص تميزها عن سواها من الريف أو البادية، و في الوقت ذاته تعطي انعكاسا مميذا على مستوى المجتمعات المختلفة، بذلك فإن التحضر هو: " عملية من عمليات التغيير الاجتماعي، يتم بواسطتها انتقال أهل الريف إلى المدن، و اكتسابهم تدريجيا أنماط الحضر، و يحدث تكيف الحضري إذا ما اكتسبوا أنماط الحياة الحضرية و هنا يقصد

بالتحضر الحياة في مجتمعات منظمة و مستقرة تسمى المدن"، هذا و يرتبط اسم التحضر بنموذج معين للحياة يختلف كليا عن الحياة في الريف، للحضر نظام اجتماعي و اقتصادي و معيشي وبيئي يختلف عن النظام الحياتي في الريف، لأن الحضري يتسم بطرق خاصة من حيث (التفكير و السلوك)، كما أن لديه القدرة على التكيف مع الأحداث و الظروف الحضرية المتغيرة باستمرار. وهنا نشير إلى أن نمو سكان لمدن لا يعني بالضرورة زيادة نسبة أو درجة التحضر، وهو ما يقودنا إلى التمييز بين عملية التحضر على النحو الذي شرحناه و النمو الحضري الذي هو عملية تعكس زيادة عدد سكان الحضر، و يقاس بعدد سكان المراكز المصنفة على أنها حضرية و برتبها المختلفة.

ب/ التخطيط الإقليمي: التخطيط الإقليمي هو ذلك المستوى من التخطيط الوطني الذي يمارس في منطقة معينة من مناطق الدولة تعرف بالإقليم ليشكل أسلوبا لإعداد و توضيح الأهداف التفصيلية في ترتيب الفعاليات الاجتماعية و الاقتصادية و العمرانية في ذلك المكان، لذلك فإن التخطيط الإقليمي هو نوع من أنواع التخطيط وهو على هذا المستوى يشكل مفهوما مطاها يشير إلى منطقة وسطية (الجهة) بين المستويات الوطنية و المحلية يُعنى فيها بدراسة الموارد البشرية و الطبيعية المستغلة و غير المستغلة للنهوض بالإقليم و الارتقاء به.

ج/ التخطيط العمراني: من الثابت أن المدن قد تتشابه في أسباب نشأتها و أشكال نموها و الوظائف التي تؤديها و لكن من المؤكد أن لكل مدينة خصوصية من حيث اختيار موضعها و موقعها و مراحل تطورها و نمط إدارتها، و بالتالي من غير الممكن تصور شمولية معايير التخطيط العمراني، لهذا تعددت و تنوعت تعريفات التخطيط العمراني و من أهمها:

- أنه نمط حديث و ديمقراطي من التفكير و آلية جديدة لتسهيل إدارة المدينة في فترة تشهد تغيرات متعددة و جذرية و التي تشير القدرة على التطور اللازم للتعامل معها.

- كما يعرف بأنه: " رسم الصورة المستقبلية لشكل وحجم المدينة من خلال تحديد المناطق الملائمة لقيام مدن جديدة و توسيع المدن القائمة، و الأسلوب الأمثل لنموها عموديا أو أفقيا، و بما يتلاءم و العناصر الطبيعية و المتغيرات الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية.

د/ التحسين الحضري: على اثر تراجع القيم الجمالية و استئراء الانحرافات و تفشي ظواهر و سلوكيات 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 و يعرف التحسين الحضري بأنه: "آلية للارتقاء بالإنسان، حيث تمكن الناس من التمتع بحياة مستقرة و آمنة و تسهل قدراتهم للحصول على متطلبات الحياة الكريمة من صحة و بيئة و سكن لائق و سهولة الوصول للمنافع العامة و الترفيه و الثقافة و تحفزهم على الاندماج و التفاعل الاجتماعي، وتقوى قدراتهم في ممارسة حق المواطنة بالمشاركة في تسيير فضاءاتهم المعيشية في إطار الحوار و التضامن بما يضمن استدامة العمران"، بهذا فإن التحسين الحضري بحسب وزارة السكن و التعمير يهدف إلى إعادة التأهيل الكامل للمجالات المبنية في المدن الجزائرية، في إطار شراكة بين الدولة و الجماعات المحلية و المواطن وفق خارطة التسيير الجوّاري، و لتجسيده 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 و المخطط مع المظاهر الحضرية السلبية في الأحياء، و هي على شكلين:

1- التدخل على المجال العمومي بإعادة الاعتبار له Requalification و ذلك بالتعامل مع المخرجات السلبية لبيئة للأحياء، و يكون وفق:

*تأهيل الحي بإدماجه في المحيط المجاور و في المدينة وظيفيا و طبيعيا.

* تحسين الطابع الجمالي و المظهر العمراني للحي.

2- التدخل على الإطار المبنى بإعادة تأهيله Réhabilitation، و يتم ذلك بتحفيز المخرجات الايجابية لرفاه السكن، كتهيئة و صيانة الأجزاء المشتركة للعمارات السكنية تطهير الأقبية الصحية، طلاء الواجهات و معالجة 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 و على مدار تاريخ طويل للشعوب و الأجناس التي عاشت فوق أراضيها متمثلة في خلايا لمدن تطور بعضها و تواصل و اندثر بعضها الآخر و انقرض لتعاقب هذه الأجناس البشرية بتشكيلاتها السياسية و الثقافية و الحضارية المتنوعة، بدء بالنشاط التجاري الفينيقي فالغزو الروماني و الاجتياح الونداني 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/ التهيئة و التعمير في مرحلة ما قبل الاحتلال الفرنسي: 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 و تنظيمية ،مراعيًا في كل مكونات المجال و خاصة المكون البيئي و شواهد ذلك كثيرة كمدينة تيمقاد ، وجميلة و آثار أخرى بتبسة و قالمة و تلمسان و غيرها، بذلك يعتبر الكثير أن القانون الروماني هو مصدر تاريخي هام للتشريعات الحديثة.

وبعد دخول الإسلام إلى الجزائر ، تحديدا في القرن الثالث للهجرة و من بعده الخلافة العثمانية، عرفت التهيئة العمرانية حركة تمدن واسعة و تشريع عمراني يتناسب مع كل المتطلبات الخاصة بإنشاء المدن من حيث تحديد الارتفاعات و حقوق البناء و معايير البناء من حيث أشكالها ومواقعها وأحجامها و اصطفاها و ألوانها ، و تحديد عرض الشوارع تبعا لأهميتها .

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

- المخطط التوجيهي و التعمير (pud) ، يهدف إلى تحديد المناطق الواجب تعميمها لضمان التحكم في توسيع المدينة و توجيه نموها الحضري على مدى 20 سنة.
- المخططات التفصيلية: هي أدوات تطبيقية و تنفيذية للتوجهات العامة التي يشملها المخطط التوجيهي للتعمير على مستوى البلديات .
- مخططات التعمير و إعادة الهيكلة : تهدف إلى تحسين و تحديد الأحياء المتدهورة و بالتالي استعادة مراكز المدن أشكالها الحضرية .

- برامج التجهيزات الحضرية: هي برامج ذات طابع مالي ، مخصصة لتمويل مشاريع التجهيزات و تنمية القطاع الاقتصادي .

- برامج مناطق التعمير و المناطق القابلة للتعمير حسب الأولوية (zup) وهي خاصة بتعمير ضواحي المدن و المناطق و توسيعها ، 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/ مرحلة ما بعد الاستقلال إلى غاية 1990: ما من شك أن الجزائر بعد الاستقلال قد ورثت إرثا عمرانيا ثقيلًا ، نتيجة لما خلفه الاستعمار من فراغ و على كافة الأصعدة و كان ذلك كافيا بأن تستمر الحكومة الجزائرية في تطبيق بعض القوانين الفرنسية ، إلا ما يتنافى مع السيادة الوطنية و هو ما نص عليه الأمر رقم 157/62 المؤرخ في 1962/12/31 الذي يجيز مواصلة العمل بالقوانين الفرنسية بكل مضامينها التقنية و وسائل 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 برخصة السكن و التجزئة العقارية، و هو أول تشريع يصدر بعد الاستقلال في مجال البناء و التعمير، إلى جانب الأمر المؤرخ في 1962/08/24 المتعلق بحماية و تسيير الأملاك الشاغرة بعد مغادرة المستعمر و تركه لحظيرة سكنية فارغة في المدن و التي شغلها السكان النازحين من القرى ، و قد تم تنظيمها بموجب المرسوم المؤرخ في 1963/03/18، و في سبيل النهوض بالقطاع الصناعي و الفلاحي ،اعتمدت الدولة خلال الفترة الممتدة من 1967-1969 و من سنة 1974 إلى 1977 على سياسة التخطيط و في مجال تنظيم الفضاء العمراني، قامت الدولة بإنشاء المناطق الصناعية (Zi) والمجموعات السكنية الكبرى و المناطق 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 و الواقعة -طبعًا - 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 و اقتصادية و اجتماعية عميقة صاحبها 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 و قوانين التنظيم العقاري ،أضحى قانون التعمير لسنة 1987، لا يشكل أية مرجعية في التخطيط العمراني و دليل ذلك هو تقشي ظاهرة البناء العشوائي الزاحف حتى على أجود الأراضي الزراعية ، والبناء الصفيحي المنتشر على أطراف اغلب المدن الجزائرية و في سنة 1989 صدر دستور جديد للجمهورية ،يؤسس لنهج جديد (اقتصاد السوق) و إصلاحات جديدة ،تحقيقا لها تم إصدار جملة من النصوص القانونية و لعل أهمها قانون البلدية رقم 08/90 و قانون الولاية 09/90 وقانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري و قانون التهيئة و التعمير رقم 29/90 ليعلن بموجبها إلغاء جميع الأدوات المعمول بها سابقا في مجال التعمير لتحل محلها أدوات تخطيطية جديدة و آليات عملية ضمنتها القانون 29/90 المعدل و المتمم بموجب القانون 05/04 و التي سنتناولها ضمن المحاضرات اللاحقة.

04 / المرحلة الممتدة من 1990 إلى يومنا هذا : لقد عرفت هذه الفترة ، احتجاج الحقيبة الوزارية للتهيئة و التعمير إلى غاية 1994، أين استحدثت وزارة التجهيز و التهيئة العمرانية التي باشرت مهامها سنة 1995 بمشروع "الجزائر غدا"، و ذلك بتنظيم استشارة وطنية واسعة حول الاستراتيجية الجديدة للتهيئة العمرانية في الجزائر، حيث شاركت فيها السلطات العمومية و الجماعات المحلية و الخبراء و الجمعيات المدنية لإثراء وثيقة صممتها الوزارات المعنية للوضعية الراهنة للتراب الوطني تحت عنوان "الجزائر غدا"، و بعدها بدأ التفكير باستراتيجية التنمية المستدامة في مجال التهيئة و التعمير، لأجل ذلك تم تأسيس المجلس الأعلى للبيئة و التنمية المستدامة للبيئة ، غير أنه لم يباشر مهامه بالشكل و في الوقت المطلوبين، مما شجع على التناول و البناء حتى في إحدى أهم مكونات للبيئة و هي الأماكن الأثرية، خاصة و أن 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 رقم 29/90 لأكثر من عشرية، صدر القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة، حيث يهدف إلى تنمية الإقليم الوطني على أساس خصائص و مؤهلات كل فضاء جهوي، وبالتالي إزالة الأسباب التي أدت إلى عدم التوازن الجهوي، وفي سنة 2004 تم تعديل قانون التهيئة والتعمير رقم 29/90 بموجب القانون رقم 05/04، و ذلك 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 و البيئي لكل مشروع بناء صدر القانون رقم 06/07 المؤرخ في 13/05/2007 والمتعلق بتسيير المساحات الخضراء و حمايتها و تنميتها ، إلى جانب القانون رقم 15/08 المؤرخ في 20/07/2008 والمحدد لقواعد مطابقة البناءات و إتمام انجازها، و الذي ركز فيه المشرع أيضا على الجانب الجمالي لل عمران.

المحاضرة الثانية: مفهوم قانون التهيئة و التعمير.

لقد عمل الإنسان عبر مختلف العصور على تعمير الأرض و جعلها أكثر توافقا و تناغما مع حاجاته تحقيقا لغاياته، غير إن إقامة المنشآت الملبية لحاجاته المتنوعة، لا يمكن إن تكون عبئا و بطريقة غير منظمة بل ينبغي إن تكون وفق دراسات علمية تراعي الشروط و المتطلبات الصحية و الخدمات الاجتماعية ليظهر في بداية القرن 20 قانون العمران، و توسع ليشمل كافة الدراسات المتعلقة بتدخل الأشخاص العامة في استعمال الأراضي و تنظيم المجالات في المحيط العمراني للتجمعات السكنية الريفية و المدينة، لذا فإن قانون العمران يعد إطارا مرجعيا للقواعد المنظمة لحركة التهيئة و إشغال البناء ، مما يجعل له مفهوما مستقلا و متميزا عن باقي فروع القوانين الأخرى، سواء في محتواه أو في خصائصه أو مصادره أو في أهدافه ، لمعرفة ذلك ينبغي التفصيل في:

أولاً: التعريف بقانون العمران وبيان خصائصه.

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

01/ تعريف التعمير: 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 كثيراً خلال القرن 20، و أصبحت تشغل اهتمام معظم الدول، و ذلك بالنظر لما ينجم عنها من العمليات و الإجراءات تشكل في مجموعها ما يصطلح عليه بالتعمير، و الأمر يتعلق حسب ميثاق أثينا لسنة 1933ب: " مجموع الإجراءات لغاية ضمان تنمية منسجمة و رشيدة و إنسانية للمدن ، و في إطار هذا التعريف نجد كل من تعريف " لويس جاك ينون" و "جان ماري أوبي" و " جون بول لكاز" يدور حول اعتبار التعمير علماً و فناً و قانوناً (إجراءات) و سياسة توظفها الدولة و إدارتها المحلية قصد التدخل في عدة ميادين اجتماعية و اقتصادية... الخ، غير إن هذا حسب بعض الباحثين يصلح بالأساس للتجارب الغربية نظراً لاعتمادها على التخطيط و الرؤية المستقبلية عكس تجارب الدول النامية التي تفتقر إلى الترقب و المخططات 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 في وضع و مراقبة كل ما يدخل في إطار التنظيم المادي للتجمع البشري و ما يحيط به و هذا يتضمن تصحيح أخطاء الماضي بواسطة إعادة البناء و التهيئة المناسبة كما يتضمن أيضاً استغلال تجارب الماضي لوضع مشاريع توسعية جديدة و على هذا الأساس، فإن التعمير باختصار هو عمل إرادي له علاقة بالزمن و الفضاء (المجال)، فعلاقته بالمجال من حيث إن التعمير يسعى إلى ترشيد هذا المجال باعتباره شيئاً نادراً بالمعنى الاقتصادي، إما علاقته بالزمن فإن التعمير يأخذ بعين الاعتبار، الإرث الثقافي و الاجتماعي للمدن و التجمعات السكنية عموماً بالنسبة للماضي، كما أن عليه استشراف المستقبل بتصوره للتوسع العمراني.

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

إن اعتبار قانون التهيئة و التعمير، قانونا و علما 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 و هيأتها العمومية التوجيه و التحكم العمراني، و ذلك بوضع وثائق و إجراءات خاصة للعمران و المترجمة بواسطة مخططات شغل الأراضي و قواعد استعمالها"، إلى جانب ذلك، فقد عرفه الفقه الفرنسي، على أنه: "مجموعة القواعد و المؤسسات التي يتم إحداثها لضمان تهيئة فضاء متطابق و أهداف التهيئة للجماعات العمومية، و أن له نزعة لتنظيم التطور المادي للمدن".

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

03/ خصائص قانون التهيئة و التعمير: يتميز قانون التهيئة و التعمير بمجموعة من الخصائص تميزه عن باقي فروع القانون الأخرى، و تؤهله بأن يعد تخصصا مستقلا بذاته، نظرا

لاعتباره نقطة تلاقي أحكام القانون الخاص و العام و من ثمة تلاقي المصلحة العامة مع المصلحة الخاصة و تضاربيها 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، و التي كانت من بين أهم انعكاساتها السلبية على نظام العمران و تهيئة الإقليم، النزوح الريفي نحو المدن، النمو الديموغرافي و تضخم المدن إلى جانب العديد من الضغوطات الاقتصادية و الاجتماعية.

ب/ من حيث الشمولية و تجزئة أو توحيد أحكامه: فالمشرع الجزائري قد جمع كل من موضوع التهيئة و التعمير و البناء و التجزئة في موضوع لقانون واحد، و بالنتيجة كل من قانون تنظيم العمراني و قانون البناء و قانون التجزئة العقارية في قانون واحد هو القانون رقم 29/90 المعدل بموجب القانون 05/04، المتعلق بالتهيئة و التعمير و هو المرجع الأساسي بالإضافة المراسيم التطبيقية له و القوانين ذات الصلة به.

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

د/ قانون يتميز بتعدد أطرافه: أشرنا إلى أن قانون العمران يشكل نقطة تقاطع المصلحتين العامة و الخاصة، و بالتالي تضاربيها في بعض الأحيان و حدوث 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، و البنوك المانحة للقروض و المؤسسات العمومية الاقتصادية المختلفة للتهيئة الإقليمية... و غيرها.

هـ/ قانون العمران مرتبط بالطبيعة الايكولوجية و الجغرافية: يظهر ذلك في كيفية استخدام الحيز العمراني و طريقة البناء، و النمط العمراني المتبع (الاتساع الأفقي و العمودي للبنىات و طريقة

استغلال المكان من الناحية الاقتصادية بتطبيق معامل شغل الأراضي و معامل الاستيلاء على الأرض، احترام الارتفاقات المقررة لصالح المنفعة العامة كارتفاع العلو و ارتفاع الرؤية لعدم حجب المناظر الطبيعية...الخ،

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

ثانيا: تحديد مصادر قانون التهيئة و التعمير و علاقته بفروع القانون الأخرى.

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

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

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

أ-1/ المصادر الرسمية و هي: * المصدر الدستوري (التشريع الأساسي): يجد قانون التهيئة و التعمير 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، و يترتب عليه تعويض قبلي و عادل"، كما تشير المادة 122 من ذات الدستور، على صلاحية البرلمان بالتشريع في مجال التهيئة و التعمير، و بخصوص دستور 1996، المعدل، فإننا نجد نص المادة 24 منه يؤكد على مسؤولية الدولة عن أمن الأشخاص و ممتلكاتهم، كما تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة المسكن و حماية الملكية الخاصة، هذا و تنص المادة 122 منه في فقرتيها 19 و 5 بقولها: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور و كذلك في المجالات الآتية: القواعد العامة المتعلقة بالبيئة و إطار المعيشة و التهيئة العمرانية- النظام العقاري".

* المصدر التشريعي العادي: يعد قانون التهيئة و التعمير رقم 29/90 المعدل و المتمم المصدر الشكلي المباشر لقانون البناء و التعمير في الجزائر، حيث نص في الفصل الأول على مبادئ عامة، ترمي في مجملها على تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير و تشييد المباني و تحقيق معادلة التوازن بين السكن و الصناعة و الفلاحة و وقلة المحيط و الأوساط الطبيعية، و المنظر و التراث، أما الفصل الثاني فإنه يتضمن القواعد العامة للتهيئة و التعمير كقواعد شكل البناية، موقعها و حجمها... الخ، كما نص على أحكام خاصة حددها الفصل الرابع تخص بعض الأجزاء ذي الطبيعة المميزة من التراب الوطني (الساحل، الأقاليم ذات الميزة الطبيعية و الثقافية البارزة و أراضي الفلاحة ذات المردود العالي أو الجيد)، إلى جانب نصه و بشكل عام في الفصل الخامس على التعمير العملي أي نظام الرخص و الشهادات العمرانية، كما تضمن الفصل الثامن من هذا المصدر التشريعي المباشر أنواع العقوبات لأنواع المخالفات التي ما فتئ يرتكبها الأفراد في ميدان

البناء و التعمير، غير أن ما تجب الإشارة إليه، هو أن قانون التهيئة و التعمير رقم 29/90، لا يمكن بمفرده ضمان و تغطية و تأطير كل ما يمكن أن يستوعبه المجال و العقار من استشراف و تنظيم و تجسيده على ارض الواقع، ذلك لأنه يشكل - كما سبق الذكر - نقطة تقاطع بين عدة قوانين و بالتالي اعتبار هذه القوانين كمصادر تشريعية تنظيمية لقانون التهيئة و التعمير.

* المصدر التشريعي الفرعي: هو التشريع التفصيلي الذي تضعه السلطة التنفيذية بهدف تسهيل تنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية ، هذا و يطلق على التشريع الفرعي اسم اللائحة في مصر، و المراسيم التنظيمية أو الأنظمة الإدارية أو المراسيم العامة في لبنان و يسمى بالقرارات و المناشير في الجزائر، و من أمثلة هذه التشريعات الفرعية:

-القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 19/02/1992، الذي يحدد شروط التنازل عن العقارات المبنية أو غير مبنية التي تملكها الدولة و المخصصة لانجاز عمليات تعميم أو بناء و مضمون دفتر الشروط النموذجين 01 و 02.

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

- التعليمات الوزارية رقم 004، المؤرخة في 07/09/2017، الصادرة عم وزارة السكن و العمران و المدينة، تحدد التدابير الخاصة لإعداد ملف رخصة البناء و رخصة الهدم للمشاريع التي تشكل أشغال التسطیح 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 و العبادات، بل تناول كذلك بيان قواعد التي تحكم علاقات الأفراد بعضهم البعض، فتضمن كثيرا من القواعد المتعلقة بنظافة المحيط، التخطيط العمراني، موقع و حجم البنايات، نظرية حسن الجوار، و عدم التعدي على أملاك الغير...الخ، و لنا في هذا شواهد قرآنية كثيرة، تشير إلى الرفاهية العمرانية و عن العلاقة بين أماكن اختيار القصور و البيوت من طرف الأمم السابقة، كحضارة ثمود، قوم سيدنا

صالح، في قوله: «وَأَذْكُرُوا إِذْ جَعَلْنَا خُلَفَاءَ مِنْ بَعْدِ عَادٍ وَبَوَّأْنَا فِي الْأَرْضِ النَّخْلَ مِنْ سُهُولِهَا
فُصُورًا وَتَنْحِتُونَ الْجِبَالَ بُيُوتًا ۖ فَادْكُرُوا آلَاءَ اللَّهِ وَلَا تَعْتُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ»، أما السنة النبوية
الشريفة، المصدر الثاني للتشريع الإسلامي، فقد رغبت في عمارة الأرض و ترميمها في العديد من
الأحاديث النبوية الشريفة مثل قوله صلى الله عليه و سلم: " من بني بنيانا من غير ظلم و لا
اعتداء أو غرس غرسا في غير ظلم ولا اعتداء كان له أجر جار ما انتفع به من خلق الله تبارك و
تعالى".

أ-2/ المصادر الاحتياطية: تختلف هذه المصادر من تشريع إلى آخر في طبيعتها، كما تختلف
من حيث ترتيبها في الرجوع و الأخذ بها من طرف القاضي و هو يفصل في النزاع المطروح
عليه، فهذه المصادر حسب التشريع المصري: العرف، مبادئ الشريعة الإسلامية مبادئ القانون
الطبيعي و قواعد العدالة، في حين نجد التشريع الجزائري يرتبها كالاتي: العرف، مبادئ القانون
الطبيعي و قواعد العدالة.

* العرف: يعرف العرف، بأنه تواتر العمل بقاعدة معينة تواترا تمليه العقيدة في ضرورة إتباع هذه
القاعدة، هذا و يعد العرف أول مصدر للقاعدة القانونية من الناحية التاريخية، حيث يعد ميدان
التعمير، البيئة الخصبة لتطبيق أحكام العرف قبل ظهور التخطيط الحديث للعمارة، و من أمثلة
قواعد العرف العمراني بالجزائر ، قواعد العرف العمراني المحلي لمنطقة وادي ميزاب (غارداية) و
التي هي قواعد عامة و موانع في الفن العمراني الميزابي، التي أصدرها مجلس الأعيان و لا 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 ضحي و عشية... الخ.

* مبادئ القانون الطبيعي و قواعد العدالة: تتمثل في مجموعة من المبادئ التي يلجأ إليها
القاضي عند اجتهاده في حل النزاع المعروض عليه، و هذا في حالة عدم إيجاد الحل في
المصادر الرسمية الأخرى، غير انه تشير الدراسات أن القاضي الجزائري لم يجتهد في النزاع حول

دستورية و مشروعية التأميم من عدمه بمناسبة تطبيق قانون الثورة الزراعية، باعتبار إن مشروع التأميم، حسب رأي البعض كان من بين الأسباب التي أدت إلى فشل عملية التطهير العقاري، بل و شكلت صنف من أصناف التعدي على الملكية العقارية الخاصة من نواحي عدة أهمها:

-عدم البت النهائي في مشروعية التأميم - إجراءات التأميم لم نراع 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 و القواعد القانونية من الناحية النظرية في مادة البناء و التعمير، أما الاجتهاد القضائي هو كل ما توصل إليه القاضي من حلول لقضايا معروضة أمامه للفصل فيها ، و في 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، و في قرار آخر رقم 179545 الصادر بتاريخ 2000/06/17 ،أكد أن رخصة الرصيف التي منحت من قبل مديرية المنشآت و التجهيز لولاية قسنطينة و التي 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 و المعاهدات التي تبرمها الجزائر في المجال العمراني، و طبقا للمادة 11 من العهد الدول الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية 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 و التعمير ببعض فروع القوانين الأخرى: طبقا لنص المادة الأولى من قانون التهيئة و التعمير، فإنه يهتم بحماية المجالات الطبيعية التي لم تصبح مقتصرة على قانون البيئة و التنمية المستدامة كما أنه يهتم بالأراضي الفلاحية و الزراعية التي هي من صميم اهتمام

قانون التوجيه الفلاحي، إلى جانب ذلك فإن قانون التعمير يهتم بتحديد ضوابط و مقاييس البناء، و التي 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 و البيئية و العقارية و هو ما سنوضحه من خلال:

أ/ علاقة قانون التهيئة و التعمير بقانون التوجيه الفلاحي: يعتبر الفضاء الريفي حسب القانون رقم 16/08 المتعلق بالتوجيه الفلاحي جزء من الإقليم الوطني، الأقل بناء و يتكون من مساحات مخصصة للنشاط الفلاحي كنشاط اقتصادي أساسي و كذا المناطق الطبيعية و الغابات و القرى، أما قانون التعمير فإنه يهدف إلى الحفاظ على الأراضي الزراعية و البحث عن مناطق ملائمة للتطور العمراني، بهذا يتجلى التكامل بين القانونيين، لاسيما من خلال تنظيم الأول للمناطق الصناعية في المدن و الثاني بالمنتجات الفلاحية بالمناطق الريفية و العمل على توفير السكن الريفي، لتثبيت السكان في الريف و تخفيف الضغط على المدن .

ب/ علاقة قانون التهيئة و التعمير بالقانون العقاري حضاريا كان أم ريفيا: تشكل آليات التهيئة و التعمير أدوات الربط بين التعمير و العقار حيث:

- تتدخل هذه الأدوات لتحديد التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي .

تحديد المعايير و المؤشرات التي تسمح بترشيد استعمال المساحات و وقاية النشاطات الفلاحية - اعتمادها التقسيم الوظيفي للأراضي (صناعية، فلاحية، سياحية، طبيعية...) - تحديد الارتفاقات العمرانية و الفلاحية الواجب احترامها و باعتبار العقار هو الوعاء الذي يحوى جميع العمليات العمرانية من بناء و هدم و تقسيم و تخصيص... الخ، فإن تنظيمه و كيفية استغلاله مرتبط بتشريع التهيئة و التعمير و التشريعات المتصلة به بشكل مباشر كتشريع الأملاك الوطنية وتشريع التوجيه العقاري.

ج/ علاقة قانون التهيئة و التعمير بقانون البناء: لقانون البناء علاقة بالقانون الخاص (القانون المدني)، لأنه مرتبط بملكية الأرض المنصوص عليها في المادة 674 من القانون المدني و ما بعدها، أما قانون العمران فهو فرع من فروع القانون الإداري باعتباره يتناول بالتنظيم دور و مجال تدخل الهيئات الإدارية في مجال العمران و مع ذلك فإن هذا الاختلاف لا يمنع من وجود علاقة متداخلة بين القانونين، إذ الحق في البناء يلزم باحترام الأحكام القانونية و التنظيمية الخاصة باستعمال الأراضي، كالإلزامية الحصول على رخصة البناء ، إلى جانب مختلف الرخص و الشهادات العمرانية، و عليه فإن قانون البناء جزء من قانون العمران، لاسيما و أنهما يشتركان في المصدر و المصير، فلا يمكن تصور وجود قانون البناء منفصلا عن قانون العمران، بل هو متضمن داخله.

د/ علاقة التهيئة و التعمير بقانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة: من المفيد جدا، أن نذكر أن موضوعي قانوني العمران و البيئة 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 و الخواص، إلا أن قوة جمعيات الدفاع عن البيئة و انتشارا لأفكار الايكولوجية و ظهور قوانين متعددة لحماية البيئة في أمريكا و الدول الغربية، جعلت قانون العمران يتراجع ليستوعب هذه الأفكار الجديدة و يتبناها، هذا ما جعل قانون العمران يتقاطع مع قانون البيئة في أكثر من نقطة و يتكامل 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 و البرامج القطاعية و تطبيقها، و بذلك فإن قانون البيئة قد قيد قانون العمران، كما تم اعتماد مبدأ دراسة الخطر و مبدأ دراسة مدى التأثير على البيئة، ضمن إجراءات إعداد رخصة البناء و رخصة التجزئة.

ثالثا: أهداف قانون التهيئة و التعمير.

لقانون العمران جملة من الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، خاصة أمام المشاكل التنظيمية و القانونية التي أضحت تعيق المدينة، و ذلك في ظل تعدد الوظائف الاقتصادية و الاجتماعية لها وتتعلق أساسا بالانفجار العمراني و النمو الديموغرافي و لتفادي ذلك ، حدد المشرع في هذا القانون، مجموعة من الأهداف التعميرية، ينبغي استحضارها عند البدء في أشغال البناء و التعمير وهي باختصار :

01/ الأهداف الصحية و البيئية: من المسؤوليات الملقاة على واضعي مخططات التعمير التي نص عليها قانون التهيئة و التعمير رقم 29/90 و مختلف المخططات القطاعية، مراعاة الجانب البيئي، إذ ينبغي أن لا تكون على حساب البيئة خصوصا و أن الجزائر بلد فلاحية، و من هذا المنطلق أن تتجنب هذه المخططات المس بالبيئة الطبيعية وذلك من خلال توفير مختلف الشبكات (توفير الماء الصالح للشرب، تصريف المياه المستعملة، معالجة النفايات و تحديد مجالات رميها).

02/ الأهداف المعمارية: يهدف قانون العمران إلى تحديد القطع الأرضية القابلة للتعمير في نوعيتها و موقعها و تنظيم كيفية استغلالها، و كذا تحديد القواعد العامة التي يجب أن يستجيب لها مشيدو المباني ، للوصول إلى بنايات منظمة و منسجمة تتفق مع المخطط العمراني و السياسة الوطنية للبناء و التعمير و كذا المقاييس الدولية في مجال البناء. وإنعاشا لجودة الهندسة المعمارية و تحسين نوعية الإطار المبني، جاء قانون ممارسة مهنة الهندسة رقم 06/04، ليعزز و يكمل مقتضيات قانون التهيئة و التعمير في إطار ضمان تناسق أبنية الهندسة المعمارية حسب خصوصيات المناطق و الأقاليم و مميزات أصالة العمران الجزائري. **03/ الأهداف الاجتماعية:** يهدف قانون العمران إلى تمكين الدولة بأسلوب و تقنيات علمية من ضمان تنظيم و تحسين استعمال الأراضي و المجالات لأجل الوصول إلى تأطير و ضبط النمو الحضري و الريفي للبلاد و تنمية الشبكة العمرانية، و ذلك تنفيذا لسياسة التوازن التي

يحددها القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة من حيث النمو الديموغرافي، و في حاجيات السكان و توزيع الخيرات و الأنشطة بين الجهات الاقتصادية، و داخل كل جهة على حدة.

04/ الأهداف الأمنية: لقد استطاع الفقيه " جورج هوسمان " أن يحدد البعد الأمني في سياسة التعمير، باعتباره من رواد التعمير التنظيمي، ركز على تدعيم الأمن و النظام العام، و لقد اعتبر المدينة عبارة عن نسق شمولي أو إطار عام تلعب فيه شبكات الطرق و المواصلات و الماء الصالح للشرب دوراً أمنياً، و على سبيل ذلك فإن بناء الطرق و الجسور الواسعة و الطويلة تسهل عملية المرور، كما أنه في حالة الكوارث أو الاستعجال تسهل عمليات تدخل السلطات العمومية في أقرب وقت ممكن.