المحاضرة الأولى

المحور الأول: مفهوم قانون التهيئة والتعمير

شهدت الأوساط الحضرية تحولات مجالية واسعة النطاق نتيجة تسارع النمو الديموغرافي وحركات الهجرة نحو المدن، مما أفرز واقعا بالعشوائية والفوضى العمرانية، وتآكل النسيج الجمالي، وتشويه الهوية المعمارية، فضلا عن اختلال التوازن البيئي وتدهور الإطار المعيشي؛ لذا أضحى من الحتمي الانتقال من التوسع الحر إلى الضبط الصارم للفضاء المجالي عبر إرساء سياسة استراتجية تتبنى أدوات ووسائل قانونية مناطها ترشيد استغلال الأراضي، وإعادة هيكلة الأوساط الحضرية وفق رؤية تنسجم مع متطلبات الإستدامة والوظيفة الحضرية.

وارتكز المشرع الجزائري في سياسته العمرانية على نظام قانوني أساسه القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير؛ والذي أقر مستويين من الآليات القانونية؛ الأولى تتمثل في أدوات التهيئة والتعمير (المخططات العمرانية المحلية)، و الثانية تتمثل في وسائل الضبط الإداري العمراني؛ والتي تعد الرقابة القبلية والبعدية على حق البناء، والمشكلة من الرخص العمرانية كشرط جوهري لمباشرة الأشغال، وشهادات التعمير والمطابقة كوسائل لإثبات الشرعية العمرانية، حيث تهدف هذه الترسانة إلى إخضاع الملكية العقارية الخاصة لرقابة إدارية تضمن مطابقة الإنجازات الميدانية للمخططات المصادق عليها، مما يجعل من قانون التهيئة والتعمير والنصوص التنظيمية له أداة لضبط التنمية العمرانية، وحماية الأوعية العقارية من الاستنزاف غير المشروع.

وعليه، تم تدريس عدة محاور في سلسلة محاضرات تضمنت: المخططات العمرانية: (المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، مخطط شغل الأراضي)، والبحث والتعمق في قرارات التعمير :(شهادة التعمير، رخصة البناء، رخصة التجزئة، شهادة التقسيم، رخصة الهدم، شهادة المطابقة)، والتطرق لأهم النصوص القانونية والتنظيمية الخاصة بالموضوع.

أولا: تعريف قانون التهيئة والتعمير

يقتضي مفهوم قانون التهيئة والتعمير التعرض لتعريفه بشكل منفصل حسب مفرداته، ثم تحديد أهدافه، ودراسة التطور التشريعي له في الجزائر.

1- تعريف قانون التعمير

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

وبهدف فهم قانون التهيئة و التعمير لابد من التدرج لمعرفته لغة واصطلاحا.

1-1 التعريف اللغوي للتعمير أو العمران

التعمير لغة: السكن والإقامة بالمكان والاستقرار به، فيقال: عمر عمرا المنزل بأهله: كان مسكونا والدار: بناها، ويقال: عمر عمورا وعمارة وعمرانا الرجل بيته: لزمه، واشتق العمران من كلمة لاتينية (URBS)؛ ومعناها المدينة، ويقصد بلفظ (urbanisme)؛ العلم الذي يهتم بدراسة التقنيات الكفيلة بضمان التوزيع المتوازن للأنشطة البشرية المختلفة على المجال العمراني، فهي كلمة حديثة العهد غير أن العمران يعتبر فن وأسلوب لبناء المدن له جذوره التاريخية.

1-2 التعريف الاصطلاحي للتعمير

تم تعريف التعمير أو العمران على أنه: "البيئة التي يغلب عليها ويميزها إضافات الإنسان في صراعه المستمر مع البيئة الطبيعية لتحقيق أهدافه وغاياته وتمتد من المسكن إلى المدينة"

كما يقصد بالتعمير : "مجموعة القواعد المتعلقة بتنظيم وتهيئة المجال"

وعُرف قانون التعمير أيضا على أنه : "القواعد التي تنظم الأهداف العامة وتراقب استعمال المساحات أو الفضاءات لأجل البناء الضروري شغله".

2- المقصود بالتهيئة العمرانية

لابد من التفرقة بين المقصود بالتهيئة والتهيئة العمرانية.

فالتهيئة كمصطلح عام (Aménagement) هي: مجموعة الأعمال المدروسة التي تهدف إلى تكريس نظام محكم، ومتناسق في توزيع السكان ومختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والبناءات والتجهيزات على امتداد رقعة جغرافية من الأرض كمفهوم واسع.

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

لقد نصت المادة 2/ف12 من القانون 08-15 على تعريف التهيئة؛ بأنها: "أشغال معالجة سطح الأراضي وتدعيم المنحدرات وغرس الأشجار ووضع أثاث حضري، وانجاز المساحات الخضراء وتشييد السياج."

وعليه، فيمكن استنتاج تعريف جامع لقانون التهيئة والتعمير التعمير؛ مجموعة القواعد القانونية والتقنية المنظمة للنشاط العمراني، والتي تحكم في تصرفات الأفراد والجماعات في مجال العمران لتحقيق الأهداف التي تنشدها مشروعات التخطيط والتعمير، وضمان إقامة المباني طبقا للمعايير والشروط التي تكفل أمن السكان وراحتهم، وتوفير مستلزمات الصحة العامة بالإضافة إلى تحقيق جمال الرونق والرواء.

ثانيا: أهداف قانون التهيئة والتعمير

يهدف قانون التهيئة والتعمير إلى تحقيق جملة من الأهداف كالتالي:

– تحديد القطع الأرضية القابلة للتعمير في نوعيتها وموقعها وتنظيم كيفيات استغلالها، وكذا تحديد القواعد العامة التي يجب أن يستجيب لها تشييد بنائي في المواصفات التي يكون خاضعا لها أو الاشتراطات التي يجب أن يستجيب لها.

– وضع قواعد وإجراءات لتنظيم وحماية مجالات الاستعمال، حيث يحددّ قانون العمران مقاييس شغل الأراضي سواء بالمنع أو فرض أشكال معينة لاستغلال الأراضي، إلا أن مراقبة احترام هذه المقاييس تضمنها آليات كشهادة التعمير وشهادة التقسيم، ورخصة التجزئة، ورخصة البناء ورخصة الهدم، وهي وثائق إدارية تسلمها الإدارة المحلية.

– تنظيم حركة التوسع العمراني للمدن والقضاء على البناء الفوضوي.

– تحقيق التوازن الجهوي والمحلي في التمركز العمراني في مناطق دون الأخرى وبالتالي القضاء على الاختلال العمراني ومحاربة اكتظاظ المدن على حساب الأرياف.

ثالثا: التطور التشريعي للتهيئة و التعمير في الجزائر

تدخل المشرع الجزائري بعد الاستقلال لتنظيم الحركة العمرانية، وترشيد التوسع العمراني الفوضوي من خلال وضع عدة نصوص قانونية وتنظيمية للتحكم في مسار النمو العمراني المتسارع، ومنح الإدارة سلطة التدخل لفرض احترام قواعد قانون العمران، وسنقوم بتقديم موجز لأهم هذه النصوص القانونية والتنظيمية فيما يلي:

1 –الأمر 75–67 المتعلق برخصة البناء ورخصة التجزئة، ثم تلاه القانون رقم 82–02 المؤرخ في 06 فبراير 1982 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء

2 القانون رقم 83–03 المؤرخ في 1983/2/05 المتعلق بحماية البيئة.

3– القانون رقم 87-03 المؤرخ في 1987/01/27 المتعلق بالتهيئة العمرانية؛ وهو الإطار القانوني الرئيسي الأول الذي حدد القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي، والموازنة بين وظائف السكن والفلاحة والصناعة ووقاية المحيط والأوساط الطبيعية، وذلك على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية، وحدد هذا القانون ثلاثة أنواع من المخططات: المخطط الوطني للتهيئة العمرانية (snat)، المخطط الجهوي للتهيئة العمرانية (srat)، مخططات التهيئة المحلية: وهي على نوعين: مخطط تهيئة الولاية (paw)، مخطط تهيئة البلدية

4– القانون رقم 90–25 : المتعلق بالتوجيه العقاري، جاء هذا القانون ليحدد القوام التقني والنظام القانوني للأملاك العقارية ، والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، وابراز الدور التنموي للجماعات المحلية.

5- القانون رقم **90-29**[1] المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، وصدر تطبيقا لأحكامه عدة مراسيم تنفيذية: المرسوم التنفيذي رقم 91-175 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير، المرسوم رقم **91-176** الذي يحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، والذي **ألغي** بموجب المرسوم التنفيذي رقم **15-19** المحدد لعقود التعمير[2].

6-المرسوم التنفيذي رقم 91-177، مؤرخ في 1990/05/28 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-317، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 12-148.

7- المرسوم التنفيذي رقم 91-178، مؤرخ في 1990/05/28 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-318، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 12-166، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 18-189، الذي أضاف الوالي المنتدب، المقاطعة الإدارية في كل إجراءات المخطط، ومنحت له نفس صلاحيات الوالي.

8- القانون رقم 01-20، مؤرخ في 2001/12/12، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

9- القانون رقم 02-08 ، والمتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها، وتشكل المدن الجديدة مركز توازن اجتماعي واقتصادي وبشري بما يوفره من إمكانيات التشغيل والإسكان والتجهيز.

10- القانون رقم 06-06 مؤرخ في 2006/02/20 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة، والذي حدد العناصر الأساسية لتجسيد سياسة المدينة، والمبادئ الواجب احترامها في إنشاء المدن في إطار سياسة تهيئة الإقليم وتنمية المستدامة.

11- القانون رقم 04-05 المعدل والمتمم للقانون 90-29، أدرج البعد البيئي في قانون التهيئة والتعمير.

12- القانون رقم 08-15 مؤرخ في 2008/07/2 الذي يحدد قواعد مطابقة البنايات وإتمام إنجازها.

13- المرسوم التنفيذي رقم 14-27 مؤرخ في 2014/04/1 يحدد المواصفات العمرانية والمعمارية والتقنية المطبقة على البنايات في ولايات الجنوب

14- المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير، المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 20-342.

15- المرسوم التنفيذي رقم 22-55 المؤرخ في 2022/02/2، يحدد شروط تسوية البنايات غير المطابقة لرخصة البناء المسلمة، ج ر العدد 9، مؤرخة في 2022/02/3.

16- المرسوم التنفيذي رقم 24- 247، المعدل والمتمم للمرسوم 15-19 .

---

[1]- القانون رقم 90-29، المؤرخ في 1990/12/01، الذي يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ، العدد 52، المؤرخة في 1990.

[2]- المرسوم التنفيذي 15-19، المؤرخ في 2015/01/25، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر ج، العدد السابع، المؤرخة في 2015/02/07.