

ضوابط توسيع المدينة في التشريع الجزائري City expansion controls in Algerian legislation

شايب صورية

مخبر المرافق العمومية والتنمية

جامعة جيلالي ليابس- سيدي بلعباس، الجزائر

schaib2001@yahoo.fr

Djillali LIABES University, Sidi Bel Abbes, Algeria

بن عمار حبيبة*

مخبر المرافق العمومية والتنمية

جامعة جيلالي ليابس- سيدي بلعباس، الجزائر

droitbenamar@gmail.com

Djillali LIABES University, Sidi Bel Abbes, Algeria

- تاريخ الإرسال: 2022/09/18 - تاريخ القبول: 2022/12/17 - تاريخ النشر: 2023/06/18

الملخص: توصف المدينة بكثرة تغيرها وتحولها من حال إلى حال بسبب النمو العمراني الذي يمسها باستمرار، ويساهم فيه بالدرجة الأولى الرغبة في تكيف المدينة وحاجات المجتمع، إذ كلما زادت حاجة الأشخاص للسكن والمرافق العمومية تطلب ذلك توسع المدينة.

وتجنباً للفوضى التي سببها التوسعات العمرانية للمدينة، تم تأطير هذه الظاهرة وفق أسس قانونية وتقنية لغرض فرض منطق محدد باتجاه الحفاظ على النظام العام وتحقيق التنمية المستدامة.

الكلمات المفتاحية: توسيع المدينة، القانون، النظام العام، البيئة، العمران.

Abstract: The city is described as frequently changing and transforming from one state to another due to the urban growth that constantly touches it, and the desire to adapt the city and the needs of the community contributes to it primarily, as the more people need housing and public facilities, the expansion of the city requires it.

In order to avoid the chaos caused by the urban expansion of the city, this phenomenon has been framed according to legal and technical foundations for the purpose of imposing a specific logic towards maintaining public order and achieving sustainable development.

Keywords: city expansion, law, public order, environment, urbanization.

مقدمة:

تشكل المدينة وسطا حضاريا يعيش فيه الإنسان ومسعاها نظرا للخدمات تساهم في ترقية حياته، من خلال الاستفادة من الامتيازات الإدارية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية التي تقدمها المدينة، فنجد أكبر عدد من سكان العالم يتمركزون في المدن رغبة في العيش فيها، ما جعل المدن سريعة التغير والنمو باستمرار، فنتج عن ذلك اضطرابات يساهم فيها الإنسان باستمرار؛ إذ انعكس هذا على المدينة ومظاهر الحياة فيها؛ ومثال ذلك التوسعات العمرانية التي يقوم بها الأشخاص بأعمال البناء والتعمير؛ التي لا تركز على ضوابط هدفها الحفاظ على المدينة بالدرجة الأولى كي يكفل لهم وسطا مريحا، وترتكز على الأنانية والعشوائية الذي يشكل نمطا فوضيا للعيش، يؤدي إلى التسبب في الخطر والهلاك، فينتج عن ذلك ضيق وتصبح المدينة مكانا غير مناسب للاستقرار، من خلال هذا الافتراض نجد أن فكرة توسيع المدينة ظاهرة اجتماعية لها ضرورتها ودواعيها، حيث يجدر التحكم فيها دون الإغفال عن مصلحة المدينة التي تجسد مصلحة المجتمع، ويعتبر القانون الوسيلة المثلى في تبني هذا التصور، من خلال تحديد التوازن بين حاجات الأشخاص ومصلحة المدينة وفق أحكام تشريعية خاصة تعمل على توجيه عمليات البناء والتعمير في المدينة، ولغرض تحديد فكرة توسيع المدينة والأساس الذي تقوم عليه نستصيح إلى طرح الإشكال القانوني التالي:

ما هي ضوابط توسيع المدينة في التشريع الجزائري؟ وما هي الأسس المنطقية التي تتم عليها توسعة المدينة؟

1- مفهوم فكرة توسيع المدينة:

ظهرت فكرة المدينة الواسعة في سنة 1920، ابتدعها المهندس فرانك لويدرايت، حين أراد إخراج قطاع الهندسة المعمارية من رواسب الماضي ومن الانتقائية، إذ كان شعاره أن "العمارة مشقة من الحياة نفسها"، فاقترح مسمى المدينة الواسعة التي يتم فيها توسيع جميع الأنشطة والخدمات والمصالح⁽¹⁾، وكان المغزى من ذلك ضمان تغيير المدينة من حالة لا تقي لاحتياجات سكانها من حيث الحجم والمساحة والوظيفة إلى مدينة تقوم على مقاييس العناية بالمستوى المعيشي للمواطن ومتطلباته، إذ أن هذه النظرية التي ابتدعها فرنك لويدرايت سعت إلى تحديد مجموعة من الأهداف دون الوقوف على تحديد المعنى، وفي الغالب أن تحديد

¹ - خلف الله بوجمعة، تخطيط المدن ونظريات العمران، بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، جوان 2016، ص: 97-98.

المعنى أولوية تؤدي إلى فهم المغزى وتسهيل التنفيذ وتحقيق الآفاق، وبالتطرق إلى معنى فكرة توسيع المدينة نجد أن هناك مجموعة من التعريفات تتمثل في:

1-1- التعريف التقني للتوسع العمراني في المدينة:

ارتكز تعريف التقنيين لفكرة توسيع المدينة على أساس مجموعة من الضوابط، حيث تم تعريفها على أنها: "عملية إنتاج مجال عمراني حضري مرتبط بالبحث عن الأشكال المادية الجديدة المبتغاة من خلال الاحتياجات من مساحة العمل، السكن، التجهيزات والبنية التحتية والقاعدية، آخذين بعين الاعتبار البرمجة والموضع والتنظيم".⁽¹⁾

كما يعرفها جانب آخر من التقنيين على أن توسيع المدينة "هو استغلال العقار الحضري بطريقة مستمرة نحو أطراف المدينة، وهو أيضا عملية زحف النسيج نحو خارج المدينة سواء كان أفقيا أو رأسيا وبطريقة عقلانية".⁽²⁾

من خلال هذين التعريفين نجد أن التقنيين قاموا بتعريف المدينة على أساس خلق مجال حضري جديد، باستغلال العقار عن طريق الزحف العمراني نحو أطراف المدينة بأي شكل كان أو بأي طريقة تضمن احتياجات السكان، واعتمادا على البرمجة والموضع والتنظيم، نجد أن هذا الاتجاه وفق كثيرا في تحديد معنى فكرة توسيع المدينة في المدينة الجديدة والأسس التي تركز عليه كالبرمجة والموقع والتنظيم، لكن الذي يهمنا كقانونيين تحديد المنظور التشريعي للفكرة بالإضافة إلى الأسس التقنية.

1-2- التعريف التشريعي لتوسيع المدينة:

أشار المشرع الجزائري إلى مصطلح التوسيع من خلال قانون التهيئة والتعمير من خلال المادة 18 ف3 من القانون 90-29⁽³⁾، "يحدد توسيع المباني السكنية وتمركز المصالح...".

إذ يعتبر القانون 90-29 الشريعة العامة في المادة العمرانية، حيث يحدد مجموعة من التوجهات الخاصة بعمليات البناء والتعمير التي تعتبر إحدى عناصر النظام العام، وكذا تمركز المصالح التي تقوم على خدمة مصالح الأشخاص في المجتمع، وكأن المشرع أراد تحديد أهداف عمليات توسعة المباني ضمن حفظ النظام العام كفكرة عامة لقانون التهيئة والتعمير،

¹ -BRAHIM BEN YUCEF , analyse urbaine élément de méthodologie, p 20.

² -A. ZUCHELLI, introduction à l'urbanisme opérationnel et composition urbain, Volume 02, P 50.

³ - القانون 90-29، المؤرخ في 14 أوت 2004، المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بالقانون 04-05، المؤرخ في 14 أوت من الجريدة الرسمية رقم 51.

وللمزيد من الإثراء نقوم بالبحث في تشريعات خاصة، حيث نتطرق للقانون التوجيهي للمدينة 06-06 فنجد نص المادة 09 منه القانون التوجيهي للمدينة 06-06⁽¹⁾ تنص على: "يهدف المجال الحضري والثقافي إلى التحكم في توسيع المدينة بالمحافظة على الأراضي الفلاحية والمناطق الساحلية والمناطق المحمية عن طريق ضمان ما يأتي: تصحيح الاختلالات الحضرية، إعادة هيكلة وتأهيل النسيج العمراني وتحديثه لتفعيل وظيفته..."

يظهر من نص المادة أن توسيع المدينة من بين الأهداف التي تسعى إليها سياسة المدينة للحفاظ على الأراضي الفلاحية والمناطق الساحلية والمناطق المحمية، وذلك على أساس تصحيح الاختلالات الحضرية التي تمس المدينة، من خلال إعادة فحص هذا التعريف نجد أنه يقترب كثيرا من التعريف التقني الذي أشرنا إليه أعلاه؛ باستغلال للعقار بطريقة نظامية للحفاظ على النظام العام في المناطق الحضرية وتفعيل لوظيفة العقار لتلبية الحاجات الاجتماعية، وللتقرب أكثر من المعنى الدقيق للفكرة في المجال القانوني؛ سنتطرق إلى الفقه القانوني باعتباره المصدر الأساسي الذي يعمل على ضبط المفاهيم القانونية.

1-3- التعريف الفقهي لتوسيع المدينة:

يعرف محمد جبري توسيع المدينة على أنه "الوسيلة الأساسية لتزويد البلدية بالعقار للبناء، لتجسيد تتميتها العمرانية".⁽²⁾

حيث نلاحظ أن تعريف محمد جبري لتوسيع المدينة يوافق التعريف الذي نص عليه القانون التوجيهي للمدينة نسبيا، غير أن الهدف المحدد في نظر محمد جبري من وراء توسيع المدينة يكمن في تزويد البلدية بالعقار وهو تعريف يشبه نظام نزع الملكية والاستلاء، كما أضاف أساس آخر يكمن في تحقيق التنمية المستدامة بالمدينة، وهو هدف معقول قد يكون عن طريق توسيع المدينة؛ ولنا أن نستنتج من خلال واقع بعض المدن التي تمت توسعتها فأصبحت مدن مستدامة وتجربة بعض الدول رائدة في هذا السياق كمدينة دبي.

وبتطرقنا لتعريف الأستاذ عبد الرزاق السنهوري نجد أنه عرف توسيع المدينة على أنها من قبيل المنفعة العامة مستندا على ذلك على نص في المادة 22 من قانون نزع الملكية

¹ - القانون 06-06 المؤرخ في 12 فيفري 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، جريدة رسمية، رقم 15.

² - محمد جبري، التأطير لقانوني للتعمير لولاية الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، سنة: 2000-2001، ص: 15.

المصري لسنة 1954 التي تنص على: "إذا كان الغرض من نزع الملكية هو إنشاء أحد الشوارع والميادين أو توسيعه...جاز أن يشمل نزع الملكية".⁽¹⁾

أما بتطرقنا للفقهاء الفرنسي نجد أنه عرف عمليات التوسيع على أنها عمليات تهيئة حضارية يتم من خلالها استغلال العقار الحضري بطريقة مستمرة نحو أطراف المدينة أي زحف النسيج نحو خارج المدينة.⁽²⁾

عرفت الفكرة كذلك على أساس أنها عملية مرتبطة بالبحث عن الأشكال المادية للأجوبة المطروحة بالنسبة لطلبات من مساحات السكن، العمل، التجهيزات، الترقية، والهاكل من حيث البرمجة والتموضع والتنظيم.⁽³⁾

وعليه فإن حسب الفقهاء الفرنسي فإن فكرة توسيع المدينة تكون لغرض تلبية الخدمات العمومية للمجتمع بالبحث عن الاستغلال العقار الحضري باستمرار نحو أطراف المدينة.

وكنتيجة عامة فإن توسيع المدينة عملية عمرانية تتجه إلى زحف النسيج العمراني نحو أطراف المدينة لغاية تحقيق المنفعة العامة بتلبية طلبات اجتماعية، وتتم وفق البرمجة والتنظيم والتخطيط.

2- تمييز توسيع المدينة عن الأنظمة المشابهة:

قد يتشابه مفهوم توسيع المدينة مع مفاهيم أخرى إما لوجود اشتراك في المواصفات أو الأهداف، أو لانتماها لنفس الاختصاص المتمثل في المجال العقاري، ومثال ذلك: تعديل المبنى، والتهيئة العمرانية حيث نميز بينها وبين توسيع المدينة كل على حدى.

2-1- تمييز توسيع المدينة عن تعديل المبنى:

يقول الدكتور كمال محمد الأمين: "قد يقترب في الأذهان معنى التعديل من معنى التوسيع، لكنه لا يختلط به، لأنّ تعديل المبنى ليس من الضروري أن يترتب عليه توسعته".⁽⁴⁾

¹ - عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، حق الملكية، المجلد الثامن، دار النهضة العربية، بدون سنة نشر، القاهرة، ص: 543.

² - A.ZUCHELLI, introduction à l'urbanisme opérationnel et composition urbain, Volume 02-03, P 50.

³ - EBRRIZER HAWARD, les citer jadian de domain, P 21.

⁴ - كمال محمد الأمين، الضبط الإداري في المجال العمراني، دراسة مقارنة، الطبقة الأولى، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، سنة 2020، ص: 85.

من خلال هذا نلاحظ أن الأستاذ كمال محمد الأمين، يشير إلى أن هناك اختلاف بين المفهومين، التوسيع والتعديل، حيث تعديل المدينة يقوم على أساس الشكل أو المظهر الخارجي بغض النظر عن الهدف المرجو إن كان التوسعة أو لتسهيل احتياجات الأشخاص، التعميل...الخ.

فيمكن أن لا يترتب عليه بالضرورة المساس بالمساحة، على غير التوسعة فهي تقوم على عامل المساحة؛ حيث بعد عملية التوسعة تصبح المدينة أكبر من ذي قبل توسعتها فتحتوي عقارات إضافية لغرض استيعاب مصالح الأشخاص، وهو وجه التداخل بين التعديل والتوسعة، حيث يقوم كلا الفكرتين على أساس تحقيق مصالح الأشخاص وحاجاتهم، غير أن التعديل يشمل البعض من الأجزاء⁽¹⁾، أما التوسعة تمس المساحة العامة للمدينة، كما أن التعديل يهدف إلى إرضاء الأذواق، والتوسعة تهدف إلى المصلحة العامة في أغلب الأحيان.

ومن خلال هذا نلاحظ أنه قد يكون التعديل لغرض التوسعة أما توسعة المدينة فيؤدي إلى تعديل الشكل العام للمدينة لخدمة المصلحة العامة، ومنه فإن توسيع المدينة و تعديل المدينة فكرتين قد تحتويان أو تتداخلان مع بعضهما، إلا أنه لكل منها أساس يرتكز عليه إما الشكل أو المساحة، فيؤثر التعديل على الشكل أما التوسعة تؤثر على المساحة العامة فتصبح المدينة أكبر من ذي قبل.

2-2- تمييز توسعة المدينة عن التهيئة العمرانية:

يقصد بالتهيئة العمرانية مجموعة من العمليات التي تخضع للقواعد القانونية الرامية لترتيب إلى تنظيم استعمال الأرض ومن خلال الاعتناء بتهيئة المدينة وما يحيط بها وفقا لمجموعة من الشروط الاجتماعية والوظيفية والجمالية⁽²⁾، وحسب هذا التعريف فإن التهيئة العمرانية عملية عامة تجسيد مجموعة من المواصفات العمرانية للاستعمال الأرض بمختلف الأبعاد، بكيفيات قانونية تهدف إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي القابلة للتعمير، والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، وأيضا وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية⁽³⁾، حيث تركز

¹ - أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم، بدون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، سنة 2002، ص: 33.

² - غراس حسينة، مدى تأثير قواعد التهيئة والتعمير على حماية البيئة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل الدكتوراه، جامعة قسنطينة، سنة: 2017-2018، ص: 11.

³ - المادة 1، القانون 90-29، المتعلق بالتهيئة والتعمير، نفس المرجع السابق.

هذه الأخيرة على مجموعة من الأدوات القانونية تستعملها في كافة عمليات التهيئة، منها تلك التي تشمل توسعة المدينة ودليل ذلك ما نصت عليه المادة 18 ف3، من قانون 90-29 "يحدد مخطط التهيئة والتعمير...توسع المباني السكنية وتمركز المصالح والنشاطات وطبيعة وموقع التجهيزات الكبرى والهياكل الأساسية".⁽¹⁾

وعليه فإن عملية توسعة المدينة هي إحدى عمليات التهيئة العمرانية التي تستند على الأدوات القانونية التي حددها القانون 90-29.

وفقا لهذه الجزئية من الدراسة فإن توسيع المدينة عملية قانونية ميدانية وتقنية؛ تدور في مجال البناء تركز على عامل المساحة فتؤدي إلى خدمة المصلحة العامة في المدينة وتقوم على الأدوات القانونية للتهيئة والتعمير لاستغلال عقارات جديدة نحو أطراف المدينة.

3- المنطق القانوني لتوسيع المدينة في التشريع الجزائري:

لقد خص المشرع الجزائري مجموعة من القوانين الهادفة إلى تنظيم عمليات البناء في المجال الحضري بغية تحقيق مجموعة من الأهداف، التي لخص لها القانون المنطق الذي اعتمد عليه في تنظيم الأحكام المتعلقة بهذه الأخيرة، وبتقحصنا لها نجد أنه وفق وجهة نظر خاصة هدفها الحفاظ على النظام العام في المدن وجعلها مدن مستدامة تستجيب إلى المصلحة العامة للمجتمع.

3-1- الحفاظ على النظام العام:

فكرة العيش باجتماعية تتطلب أن يعيش الفرد ضمن ظروف ملائمة وبسلام في كنف مجتمع معين، يأمن فيه على نفسه وعلى مصالحه وعلى قيمه المثلى التي تخدم بقاءه واستمراره مع الجماعة التي يعيش فيها، ويتحكم في ذلك مجموعة من العناصر الذاتية لفكرة النظام العام من: الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة، سلامة البيئة...الخ.

إذ يجب تسخير جميع المظاهر الاجتماعية على أساس يجسد ذلك، وأهمها النظام العمراني، فيجب أن تتم كل عمليات البناء والتعمير وفقا لما هو آمن للمجتمع سواء بأبعاد تقليدية للنظام العام أو بأبعاده الحديثة له، وبتطرقنا لعمليات توسيع المدينة، على أساس أنها عملية عمرانية يجب أن تكون على عناصره التي يقوم عليها.

¹ - RENE CHAPUS, droit administratif général, tom 01K 1^{er} Edition, p 688.

3-1-أ- توسيع المدينة وفق الأمن العام:

إذ يقصد بالأمن العام شعور باستقرار الأوضاع ضد كل اعتداء على أمن الأشخاص وممتلكاتهم، ومثال ذلك أن يتواجد الشخص على عقار يشعره بالأمن والأمان، على حياته وعلى منزله الذي يستقر فيه والظروف التي تحيط به، وهو النمط الذي كان مجسدا في الحضارات السابقة، أين كانت تتم التوسعات العمرانية على مستوى إقليمها الخاص، وضمن الأسوار التي تحيط بها، خشية التعرض للاعتداءات الخارجية، وكان أيضا يجسد المن وفق ما يستفاد به قساوة الطبيعة وهو أول ابنة لتجسيد فكرة النظام العام، والذي استمر إلى يومنا هذا إذ نجد تشريعات البناء والتعمير تنص على أحكام تتضمن ذلك، حيث أن المرسوم التنفيذي 91-175 لسنة 1991⁽¹⁾، الذي نص في مادته الثانية على أنه: إذا كانت البنايات من طبيعتها المساس بالسلامة والأمن العمومي من جراء موقعها أو حجمها أو استعمالها، يمكن رفض رخصة البناء، حيث نلاحظ أن أحكام هذا المرسوم التنفيذي الخاص بالتشريع الجزائري، لخص مضمون الأمن العام في عملية البناء بالنظر إلى موقعها وحجمها أو الاستعمالات الموجهة لها "بمعنى أن التوسعات العمرانية التي لا تشكل خطر على المجتمع وأن لا تكون داخل المناطق الخطرة: كأماكن انجراف التربة أو الانزلاق الأرضي أو في المناطق الواقعة على الجزام الناري المهددة بثوران البراكين، أو على خط مجاري الأنهار والأودية لتفادي خطر الفيضانات مثل ما حدث بالكارثة التي حلت بمنطقة باب الواد لسنة 2011، ومثلها أيضا مشروع البناية ذات العشرة طوابق المشيدة مؤخرا في سنة 2021 التي تم تشييدها على سطح ذو طبيعة منزلقة بالعاصمة، حيث تم اكتشاف ذلك بعد انتهاء أشغالها بنسبة 90% ما أدى إلى تدخل السلطات وهدمها قبل استغلالها خشية تسليط خطر على المناطق المجاورة.

3-1-ب- توسيع المدينة والصحة العامة:

تعتبر الصحة مكسب اجتماعي مهم يسعى له الجميع بمختلف السبل حيث أن الشخص السليم صحيا يؤدي إلى مجتمع سليم والذي بدوره يؤدي إلى دولة قوية.

وعليه فإن الصحة العامة تتجسد من خلال التدابير التي تتخذها الدول لمحاربة انتشار الأمراض والأوبئة والعوامل التي تسهل من ظهورها.

إذ يساهم توسيع المدينة من تخفيض تجمع الكثافة السكانية غير المتوازنة في المدن، للقضاء على اكتظاظ السكان الذي يعتبر من العوامل التي تزيد في خطر انتشار العدوى

¹ - المرسوم التنفيذي 91-175، مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، جريدة رسمية رقم 26.

وارتفاع نسبة التلوث فيها⁽¹⁾، ويجسد الصحة العامة أيضا توسيع المدينة الذي يخضع للشروط القانونية الملائمة لحفظها فيجب أن يكون بعيدا عن المناطق المعرضة لخطر الإشعاعات والانبعاثات الكيميائية، التي تمس بالسلامة الجسدية السليمة للإنسان، ومثال ذلك ما نشهده في منطقة رقان الجزائرية التي لازال المجتمع يعاني لحد يومنا هذا من تجربة الاستعمار الفرنسي للقنابل النووية في 13 فيفري 1950؛ حولت سكان المنطقة هناك إلى أشخاص مشوهين خلقيا بسبب تأثيرات الإشعاعات النووية ونظرا لهذه النتائج، أخذ المشرع الجزائري بإلزام المخاطين بقانون العمران، على اتخاذ التدابير الوقائية التي تستهدف المحافظة على صحة الفرد والجماعة وتحسينها وفقا لما نص عليه قانون الصحة الجزائري⁽²⁾، حيث منع كل عملية بناء تستخدم مواد مضرّة بالصحة وتسببها أمراضا وعدوى وعاهات، أو أن تكون التوسعات العمرانية باتجاه المناطق والمنشآت الصناعية والمناطق المؤينة⁽³⁾ أو بالقرب من مراكز تصفية المياه والقدرة، أو مراكز ردم النفايات.

3-1-ج-توسيع المدينة والسكنية العامة:

تنتج السكنية العامة في ظروف تغيب فيها الفوضى والضجيج، كما يقصد بها: إشاعة الهدوء الذي يلعب فيه مستوى الصوت دورا هاما من أجل راحة المجتمع خاصة في المناطق السكنية، حيث يجب أن يوضع في الحسبان للحد الأعلى المسموح به لموجات الصوت الصادرة في المنطقة⁽⁴⁾، كما يجب أن لا تتم التوسعات السكانية في المناطق التي تصدر منها أصوات عالية بحكم طبيعتها كالمطارات، حدائق الألعاب والتسلية، قاعات الحفلات، والورشات التقنية لنصنع الآلات وإصلاح العتاد كورشات التجارة والتلحيم، وينتج عن مخالفة ذلك جزاءات كرفض رخصة البناء⁽⁵⁾، على اعتبار أن السهر على السكنية العامة ضمن التوسعات العمرانية، هي وضع حد لإزعاج الناس من الضوضاء التي تصدر عن مناطق واشغال معينة.

إن قيام توسيع المدينة على أساس الحفاظ على النظام العام بعناصره التقليدية تطلب وجود عملية تقنية محضة أثبت فيها التخطيط الحضري نجاعة هامة لتفادي الأخطار التي تؤدي بأمن وسلامة الأشخاص وممتلكاتهم المادية والمعنوية، غير أن التطورات التي شهدها

¹ - خلفي امر، النظام العام العمراني، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2015-2016، ص: 23-24.

² - قانون 18-11، المؤرخ في 2 يوليو 2018، يتعلق بالصحة، جريدة رسمية رقم 26.

³ - المرسوم الرئاسي 05-117، يتعلق بتدابير الحماية من الاشعاعات المؤينة، مؤرخ في 11 أبريل 2005، جريدة رسمية 27.

⁴ - المرسوم التنفيذي 93-184، المؤرخ في 27 يوليو 1993، المتضمن تنظيم إشارة الضجيج، جريدة رسمية رقم 05.

⁵ - المادة 4، المرسوم التنفيذي 91-175، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، نفس المرجع السابق.

المجتمع بوجود أنشطة مستجدة كالأنشطة الاقتصادية والثقافية والصناعية أثبت أن ارتكاز التخطيط الحضري على العناصر التقليدية للنظام العام يعتبر قاصرا خاصة بانتقال وظيفة الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة؛ ومثال ذلك الحفاظ على الأمن في توسعات المدن لم يعد كافيا لاستقرار المجتمع واستمراره، فتطلب ذلك تجسيد عناصر أخرى إضافة إلى العناصر التقليدية، فظهر ذلك من خلال عناصر حديثة للنظام العام والتي تتمثل في سلامة البيئة العامة وجمال الرونق والرواء؛ والتي بدورها كانت أساس هام لتوسيع المدينة من خلال ضمان احترامها وتجسيدها في كل عملية بناء.

3-1- د- توسيع المدينة وسلامة البيئة العامة:

ارتبط مفهوم البيئة بمجموعة من العناصر الحية وغير الحية كالإنسان والحيوان والنبات والجو والبحر والأرض، أما مفهوم النظام العام البيئي ارتبط بصحة وسلامة واستدامة هذه العناصر البيئية والعلاقة بينها، فجعل ذلك استحالة استمرار حياتنا اليومية باستقلالنا عنه⁽¹⁾، وأي نشاط يتحكم في المجتمع عليهم ربط ذلك بالنظام العام البيئي، فالتوسعات العمرانية التي تمس بالمدينة يجب أن تكون عقلانية ولا تمتد على حساب الأراضي الفلاحية والمحميات والغابات؛ لأن ذلك يضر بالبيئة بسلامة عناصرها، فلا تتكرر تأثر الوسط الذي يعيش فيه الإنسان بسبب القضاء على العناصر التي تساهم في حفظ حياته، كالغطاء النباتي الذي يحمي المناخ من الجفاف، والتقلبات الفصلية، فقد تضمن التشريع الجزائري أحكاما خاصة لحماية النظام العام البيئي لأهميته في المجتمعات لمنع أي اعتداء عليه.⁽²⁾

فكانت فكرة القيام بتصنيف بعض المناطق على أساس أنها مناطق حساسة لتكريس حماية خاصة تمنع التوسيع عليها: كالشواطئ، والساحل البحري والنباتات.⁽³⁾

حيث منع المشرع المساس بهذه المناطق أو بجزء منها أو بالعناصر البيئية الموجودة فيها لأغراض البناء، ومثال ذلك حرق الغابات أو قطع الأشجار، ومنح سلطات لمجموعة من الجهات للتدخل في حال اكتشاف ذلك، وستحضرنا في ذلك قانون البلدية الجزائري المعدل والمتمم 10-11⁽⁴⁾، حيث نصت المواد 109 وما يعدها على إلى دور المجلس الشعبي البلدي

¹ يرى الأستاذ عبد محمد مناجي المنوخ العازمي: "أننا نجد أنفسنا مدفوعين إلى القول بان حماية البيئة لا يمكن أن تكون هدفا مستقلا يبرر تدخل سلطات الضبط الإداري..."، لمزيد من الإثراء، انظر: عيد محمد مناجي المنوخ العازمي، الحماية الإدارية للبيئة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2009.

² أنظر المادة 3، القانون 10-03، نفس المرجع السابق.

³ القانون 02-02، المؤرخ في 05-02-2002، المتضمن قانون حماية اساحل، جريدة رسمية رقم 20.

⁴ المادة 59 قانون 10-03، المؤرخ في 2003، بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

في حماية البيئة والأراضي الفلاحية والأشجار من أي مشروع تنموي يؤدي بالمساس بهذه المناطق وكذا المادة 120 من نفس القانون على أن المجلس الشعبي البلدي يسهر على حماية المساحات الخضراء عند إقامة المشاريع التنموية، وما يفهم من خلال هذا السياق على أنه لزاما على المجالس المحلية المنتخبة أن تأخذ بعين الاعتبار هذه العناصر البيئية في كل مداولة لها خاصة بالمشاريع التنموية على مستوى البلدية كتوسيع المدن، وذلك لغرض حماية هذه المكونات الإيكولوجية، والوسط البيئي المحلي بصفة خاصة.

3-1-هـ- توسيع المدينة والنظام العام العمراني:

يقصد بالنظام العام العمراني، مجموعة من الضوابط التي يجب التقيد بها في عمليات البناء لمنع إشاعة العشوائية في البناء والفوضى العمرانية، وتجسيد مظاهر الحضارة والرفق والراحة والترفع على المدن والعمارات، فيساهم ذلك في العناية بالمستوى المعيشي للمواطن، على عكس التوسعات العمرانية التي لا تلتزم بأي ضوابط وأحكام التي تعكس من خلال هذا نجد أن النظام العام العمراني يقوم على أساسين هامين هما: السعي على تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للبناء، والسعي على جعل المحيط العمراني ذو نسق متجانس، ووفقا هذين الأساسين تتم التوسعات في المدن، وحسب ما هو مسطر له تشريعيا من خلال الاستعمال العقلاني للأراضي المخصصة للبناء في المدينة مع الوضع بعين الاعتبار الحاجة المحلية للمرافق العمومية، والسكن في كل عملية بناء تهدف إلى التوسعة، كما ألزم المشرع الجزائري في تشريعات البناء والعمران بتجسيد المواصفات الشكلية المحددة قانونا للحفاظ على الجمال والتناسق العام للبناء⁽¹⁾، وذلك للقضاء على التشوهات العمرانية التي تمس بالراحة العامة، التي يتأثر بها البصر لدى وجوده في مناطق غير تامة الانجاز، أو بوجود سكناات فوضوية وهشة تفقر لمعايير النسق العمراني، والتي تتسبب أيضا بوجود فوارق اجتماعية من خلال ما نلمحه من تفاوت في شكل المدينة في خلال المساحات والأحياء السكنية ولعرض تقادي ذلك مكن المشرع الإدارة من مجموعة من الوسائل القانونية لغرض التحكم في التوسعات العمرانية في المدينة.

وتتخلص في مجملها على أنها تدابير وقائية تضمن عدم التصرف في المحيط العقاري وفق الرغبات والأهواء، كتسليم رخص البناء والتجزئة والهدم، أو حتى ممارسة حق الشفعة ونزع الملكية للحفاظ على المصلحة العامة العمرانية.

¹ - القانون 90-29، المرجع السابق، القانون 91-177.

وكخلاصة لهذا الجزء من الدراسة فإن التوسعات العمرانية تركز على النظام العام بمفهومه التقليدي والحديث، كي لا يتسبب ذلك من إحداث ضرر بالمجتمع سواء كان ماديا أو معنويا.

4- توسيع المدينة وتجسيد الاستدامة:

أثبت الواقع أن التقيد بمعايير النظام العام بمفهومه التقليدي أو الحديث غير كاف في تجسيد مجتمع مثالي رغم الأهداف التي سعى إليها؛ والدليل على ذلك مواصفات الحياة الاجتماعية التي تشترك فيها جميع المدن الجزائرية من بداية الاستقلال إلى يومنا هذا، والتي أثرت سلبا على نوعية المعيشة فيها بسبب غياب عامل الاستدامة في تشييد المدن وتوسيعاتها، ما جعل المشرع الجزائري يقف على ذلك من خلال جملة من التدابير:

4-1- تصحيح الاختلالات الحضرية:

اعتمدت الجزائر على مجموعة من السياسات العامة لغرض احتواء المشاكل الاجتماعية التي تعاني منها المدن الجزائرية التي تفتقر لعامل الاستدامة.

حيث بدأت هذه التجربة ابتداء من تنمية جزئية تشمل المدن الساحلية من خلال القيام بعمليات توسعة المدن الكبيرة والساحلية كالجزائر العاصمة، وهران، قسنطينة، عنابة... الخ، باعتبار هذه المدن كانت تشهد ضغطا كبيرا واكتظاظا في العمران؛ حيث أنها كانت تشكل قبلة للهجرة والتمركز السكاني؛ إلا أن هذه السياسة تسبب في أزمة أخرى تجسدت في تفاوت جهوي بين الأقاليم الوطنية، حيث زاد ذلك من الهجرة نحو الشمال والساحل، فعكف المشرع الجزائري على نهج سياسة عمرانية مغايرة، تركز على الشمولية وإعادة تهيئة مدن الهضاب العليا ومدن الجنوب، إلا أن هذه الأخيرة كانت تركز على عوامل غير مدروسة وعلى مخططات غير محكمة، فانتجحت النظرة إلى سياسة الاستدامة في تهيئة الإقليم مع أواخر سنة 2001، بموجب القانون 01-20 الذي يتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة⁽¹⁾؛ الذي ارتكزت أحكامه على جملة من التوجهات والأدوات القانونية المتعلقة بتهيئة وتنمية الفضاء الوطني تنمية منسجمة حسب ما أشارت إليه المادة الأولى من هذا القانون وذلك من خلال:

- التنسيق والاتصال مع الجماعات المحلية في إطار الاختصاصات الممنوحة لها بموجب قوانين الجماعات الإقليمية بتكريس الإرشادية والتوصيات التي تعنى بها الهيئات

¹- قانون 01-20، مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، جريدة رسمية رقم 17.

المركزية لغرض تفعيل السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم على مستوى المدن الساحلية والهضاب العليا ومدن الجنوب مع الفهم الدقيق لبعض المفاهيم المحددة تشريعيا: كالمساحة الحضرية، المدينة الجديدة، المنطقة الحساسة⁽¹⁾، حيث تركز عليها الجماعات الإقليمية في كل عملية عمرانية غرضها توسيع المدينة.

مع الوقوف على استعمال تقنيات حديثة ومدرسة في تمييز شبكة العمران (SiG)، للتمكن من اتخاذ القرارات الصحيحة في عمليات التوسعة وفق معايير عالمية⁽²⁾، كمات تسهل أيضا من إحصاء الأراضي التي يمكن التوسع فيها وخلق مدن جديدة سليمة من المشاكل البيئية والعمرانية والحد من التوسع اللاعقلاني للأراضي، كما تساهم أيضا إلى استحقاق المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والبرمجة للبحث عن الحلول المناسبة لها.

- فتح مجال لمساهمة المواطنين في التنمية الإقليمية الشاملة بغية المساهمة في خلق توازن جهوي للأقاليم الوطنية من خلال الرقابة والمساهمة في توزيع عادل للمشاريع التنموية، ورفع الغبن والاكتظاظ على المدن الكبرى والساحلية وكذا خلق توازن محلي على مستوى مدن البلديات الداخلية والجنوبية والقضاء على البنايات الهشة والقديمة التي لا تليق بكرامة الإنسان الذي يعيش حياة حضرية، وتعتبر هذه التدابير مظهر من مظاهر حماية حقوق الإنسان الحالي وهو إحدى أهم معاني الاستدامة التي تركز على القضاء على الاختلالات الحضرية الراهنة والتي تخدم القضاء على الفوارق الاجتماعية بين مناطق الوطن والتهيئة العادلة للمدن الجزائرية للقضاء على تمايز النمط المعيشي فيها.

4-2- تفادي مشاكل مستقبلية:

تعتبر فكرة التخطيط للمستقبل، والتأطير للحفاظ على حقوق الأجيال اللاحقة في المستقبل فكرة نبيلة تعبر عن مدى الايثار للمجتمعات القادمة، وهو مفهوم يستحق أن يطبق على عمليات توسعة المدينة، باعتبار هذه العمليات تسخر لها إمكانيات مادية ضخمة، فمن غير المعقول أن يكون التخطيط لها على المدى القصير أو المتوسط، وتستهلك مجالا إقليميا مهما، الذي يجب أن يسير على أساس استدامة بعض الحقوق إلى أطول مدة زمنية ممكنة، حيث أن يبرز من خلال أن هذه عمليات التوسعة العمرانية ليست بالسهلة، لذلك وجب خلق

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 09-410، مؤرخ في 10 ديسمبر 2009، يحدد قواعد الأمن المطبقة على النشاطات المنصبة على التجهيزات الحساسة، جريدة رسمية رقم 73.

² - تكواش كمال، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة حاج لخضر، باتنة، سنة 2009، ص: 66.

مجموعة من المعايير والأسس لضمان الاستدامة، وحسب نظرنا، فإن ذلك يتركز على مجموعة من النقاط نتلخص فيما يلي: الموقع، المساحة، حجم البناء وسنوضح ذلك من خلال النقاط التالية:

4-2-أ- الموقع:

يتحدد الموقع بناء على دراسات تقنية محضة لإقامة التوسعات العمرانية، حيث يتم ضبط هذا الأخير بناءً على مواصفات طبوغرافية وأخرى وظيفته، ومراعاة لذلك إدراج موقع البناء من بين القواعد العامة للتهيئة والتعمير، حيث اشترط القانون شروط خاصة بإقامة أي بناء.⁽¹⁾

وقد جاءت النصوص القانونية في هذا السياق صارمة للدلالة على أن الإجراءات الواجب اتباعها من النظام العام، لا يجوز الاتفاق والعمل على كل ما يخالفها، وقد رصدت لغرض ذلك أدوات قانونية خاصة كمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حيث نصت المادة 18 من القانون 09-29، على أن مخطط التهيئة والتعمير يحدد توسيع المباني السكنية وتمركز النشاطات وطبيعة موقع التجهيزات الكبرى والهياكل الأساسية، ويحدد أيضا مناطق التداخل في الأنسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها.

كما نصت المادة 31 من ذات القانون أن مخطط شغل الأراضي يحدد بالتفصيل في إطار البناء، وأضاف المادة في الفقرة الأخيرة، أن مخطط شغل الأراضي يعين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها وإذا ما تفحصنا طابع هذه المخططات نجد أنها ذات طبيعة رقابية للوقاية من المشاكل التي تواجه التجمعات العمرانية في المستقبل.⁽²⁾

4-2-ب- المساحة:

يشكل عامل المساحة معيارا أساسيا ترتكز عليه عملية التوسعة، ما يبين دورا فعالا في استغلال المجال الأراضي، من خلال الاستعمال الأمثل والتسيير الحسن، الذي يضمن الاستغلال العقلاني للثروات والموارد الطبيعية في إنشاء مدن جديدة مكتملة للمدن القائمة،

¹ - المواد 04، وما بعدها، القانون 90-29، المرجع السابق.

² - خلف الله بوجمعة، تخطيط المدن ونظريات العمران، ديوان المطبوعات الجامعية، بدون طبعة، سنة 2016، الجزائر، ص 41-42.

ومحافظة على المواد الطبيعية للأجيال اللاحقة⁽¹⁾، حيث أن عامل المساحة يعتبر إحدى الركائز التي ينبغي أن تحدد التوجهات الأساسية للأراضي المخصصة لتوسيع المدينة في مجال التجهيزات الجماعية والوظائف الحضرية المنوطة بها وغياب هذه المؤشرات فيما سيؤدي إلى عدم استدامة المدينة الجديدة على الأمد البعيد، وهو ما نلاحظه في المدن المشيدة حالياً، التي خلفت فيها مشاكل اجتماعية واقتصادية وصناعية إضافة إلى المشاكل القديمة لها: كالاكتظاظ، عدم ملائمة التجهيزات الوظيفية، مشاكل التلوث نفاذ المياه الجوفية.

4-2-ج- حجم البناء :

يتحدد حجم البناء وفق قاعدة حسابية، ترتبط العلاقة فيها بكل من طول البناء وعرضه وارتفاعه، أو العلاقة بين ارتفاع البناء ومساحته التي يشغلها والوظيفة المنوطة بها، إذ يلعب الحجم في التوسعات العمرانية مكانة هامة في استدامة التوسعات العمرانية، لاسيما إذا تعلق الأمر بالتشكيلة العمرانية للبنى التحتية والخدمات الجماعية، التي ينبغي لها أن تكون متزنة ومتناسقة ذات منفعة عمومية فعالة تضمن خدمات متنوعة ومنسقة بناء على دراسات ميدانية، ومخططات توجيهية، تسمح بإنشاء توسعات عمرانية للمدينة وفق تدابير خاصة ترصد احتياجات المدينة إلى الأمد البعيد⁽²⁾، وقد حدد القانون 01-20 مجموعة من المخططات المتعددة والمختصة بكل وظيفة حضرية بالمدينة كضمان المنفعة الوطنية بطريقة مستدامة.

وخلاصة الأمر في هذه الجزئية الخاصة باستدامة التوسعات العمرانية، نجد أن المشرع الجزائري، أوجد آليات رقابية وقائية تسمح للإدارة من التحكم فيها، ومن خلال التقصي على هذه الأخيرة وجدنا مجموعة من المخططات الوطنية والجهوية والمحلية والوظيفية تسعى لخدمة استدامة المدن والمنفعة الوطنية فيها إلى أمد كبير نسبياً، إلا أننا لم نلاحظ أي مخططات خاصة بعمليات التوسعة بشكل مستقل، حيث أن هذه الأخير نظام قانوني خاص وأثار قانونية على جميع المجالات التي تمس نمط العيش في كنف المدينة، وهو ما تقطن له التشريع المقارن كفرنسا ومصر، حيث أوجدت وسائل قانونية خاصة بالتوسعة يسمح بالتدخل بها ميدانيا لغرض لوقاية والعلاج والاستدامة، والمتمثلة في مخططات التوسعة⁽³⁾، والتي تضمن الحفاظ

¹ - المواد 25-26-27 وما بعدها، القانون 87-03، مؤرخ في 27 يناير 1987، يتعلق بالهيئة العمرانية، جريدة رسمية 77، صفحة 149، حيث جاء هذا القانون سياسة جديدة ترمي إلى استدامة الأقاليم الحضرية ضمنياً واستحداث لأول مرة مخططات عمرانية وطنية وجهوية، للحد من التوسعات العمرانية الفوضوية التي سببها النمو الديمغرافي في تلك الفترة.

² - أنظر المادة 22 القانون 01-20، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنمية المستدامة، جريدة رسمية، 77-19 وما بعدها.

³ - أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم، بدون طبعة، دار النهضة العربية، مصر، سنة 2002، صفحة 33

على النظام العام العمراني ووضعية الاستدامة على مستوى المدن، بحيث تكون وسيلة قانونية بيد الإدارة المحلية تتدخل بها بين الفترة والأخرى، ما يضمن إقامة مدن بمعايير قانونية وفنية وظيفية.

خاتمة:

من خلال دراستنا حول التوسع العمراني للمدن، وجدنا أن التشريع الجزائري يتضمن أحكاما فيما يتعلق أن تقوم أشغال توسعة المدن على أسس قانونية وتقنية رامية إلى حفظ النظام العام وتحقيق استدامة المدن، حيث تم تبني ذلك وفق أحكام قانونية واضحة؛ غير أن الواقع يبين حالات توسعة تؤثر على المجتمع إما بوجود مناطق عمرانية غير آمنة أو أنها لا تستجيب لمعايير مناسبة للعيش بسبب عدم تفعيل هذه الأحكام التشريعية أو لسوء الرقابة والتسيير الإداري لها، ولعل ذلك سبب ذلك أيضا تغييب الأدوات القانونية الخاصة بالتهيئة العمرانية وسياسية المدنية، باعتبار أن التوسع العمراني ظاهرة عمرانية مختلفة ذات خصوصية، وتختلف عن عمليات التهيئة الأخرى.